



Ekonomi Yönetim Politika

Economics Management Politics



Araştırma Makalesi • Research Article

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİNİN MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN ANALİZİ

ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT REVENUES IN TURKEY IN TERMS OF FINANCIAL AUTONOMY

Hasan AKSU *

Özet: Yerel yönetim birimlerinin mali özerklik yönü, ülkelerin kamu maliyesi alanında önemli bir konu olarak ön plana çıkmaktadır. Mali özerklik, yerel yönetim birimlerinin topluma daha iyi hizmet sunma ve mali kaynakların vatandaşların ihtiyaçlarına uygun şekilde kullanılması konusunda önemli bir gösterge aracı olmaktadır. Yerel yönetim birimleri kendi yetkilerindeki hizmetleri yerine getirirken merkezi hükümetin aktarmış olduğu gelirlerin yanında vergilere ve bu vergilerin önemli bir kısmını oluşturan öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payının yüksek ya da düşük düzeyde olması yerel yönetim birimlerinin mali özerklik düzeylerini belirlemede önemli bir faktör olarak görülmektedir. Belirtilen hususlar doğrultusunda Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin sahip olmuş olduğu özerklik düzeyinin incelenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda çalışmanın amacı, Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali özerklik düzeylerinin araştırılıp, mali özerkliği zedeleyen unsurları ortaya çıkartmaktır. Çalışmada Cigu ve Oprea'nın (2012) "Method of Determining the Degree of Autonomy of the Administrative-Territorial Units" adlı çalışmalarında Avrupa Birliği üye ülkelerde yerel yönetim birimlerinin mali özerklik seviyelerini ölçmek için oluşturdukları model kullanılmıştır. Bu modelde yerel yönetim birimlerinin yerel özerklik derecelerini yansıtan değişkenlere bağlı olarak nitel ve nicel göstergeler kullanılmaktadır. Çalışmanın sonucunda Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu ve Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali özerklik sınıflandırmasında temsili özerklik sınıfında yer aldığı ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim Birimleri, Mali Özerklik, Öz Gelir, Türkiye.

Abstract: The financial autonomy aspect of local government units stands out as an important issue in the field of public finance of countries. Financial autonomy is an important indicator tool for local government units to provide better services to the society and to use financial resources in accordance with the needs of the citizens. While performing the services within their authority, local government units need taxes in addition to the revenues transferred by the central government and own revenues that constitute a significant part of these taxes. The high or low share of own revenues in the total revenues of local government units is seen as an important factor in determining the financial autonomy levels of local government units. In line with the mentioned issues, it is important to examine the level of autonomy that local government units have in Turkey. In this context, the aim of the study is to investigate the financial autonomy levels of local government units in Turkey and to reveal the elements that undermine financial autonomy. In the study, the model developed by Cigu and Oprea (2012) in their study titled "Method of Determining the Degree of Autonomy of the Administrative-Territorial Units" to measure the financial autonomy levels of local government units in the European Union member countries was used. In this model, qualitative and quantitative indicators are used depending on the variables reflecting the local autonomy degrees of local

* Dr. Hasan AKSU, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye, Şanlıurfa/Türkiye,
ORCID: 0000-0001-8268-5733 aksuhasan2121@gmail.com

Received/Geliş: 13 Kasım 2024

Accepted/Kabul: 11 Aralık 2024

Published/Yayın: 27 Aralık 2024

government units. As a result of the study, it was revealed that local government units in Turkey are financially dependent on the central government and that local government units in Turkey are in the representative autonomy class in the financial autonomy classification.

Keywords: Local Government Units, Financial Autonomy, Self-Income, Türkiye.

Giriş

Yerel yönetimlerin özerkliği, ülkelerin demokratikleşme sürecinde etkili bir yönetim aracı olarak değerlendirilmektedir. Bu durum demokratikleşmenin sağlanmasında etkili olan belirli göstergelerin tartışılmasına ve değerlendirilmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinde özerkliğin mali özerklik yönü, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu maliyesi literatüründe çok önemli bir konu olarak kabul edilmektedir.

Mali özerklik, yerel hükümet birimlerine toplumsal ihtiyaçlar için iyi hizmetler sunma ve mali kaynakların vatandaşların talep ve isteklerine uygun şekilde kullanılmasını sağlamaktadır. Yapılan çalışmalara göre, kamu kaynaklarının kullanımıyla kamu hizmetinde tahsisin sağlanması yeterli değildir, aynı zamanda kamu kaynaklarının ekonomik büyümeyi de olumlu etkilemesi önemlidir (Yılmaz ve Ebel, 2002). Tiebout (1956), Qates (1972), Musgrave (1973) gibi mali federalizmi savunan yazarlara göre, yerel yönetim birimlerine devredilen idari ve mali yetkilerin hükümetin duyarlılığı ile verimliliğini artırabileceğini belirtmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin vatandaşlara en yakın birimler olması, bu birimlerin vatandaşlardan gelen talep ve istekleri daha uygun şekilde yerine getireceği anlayışını ön plana çıkarmaktadır. Wolman ve arkadaşlarının yaptığı bir tanıma göre yerel özerklik, yerel hükümet birimlerinin ekonomide ve idareler arası sistemde önemli görevler üstlendiğini ifade etmişlerdir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin merkezi hükümetin gelen kısıtlamaları olmaksızın ne yapacaklarına karar verme konusunda takdir yetkisine sahip olduklarını belirtmişlerdir (Wolman vd., 2010).

Literatürde mali özerliğe ilişkin politik tartışmalar, yerel topluluklara yapılan kaynak tahsisi politikaları hakkında vatandaşlara karşı daha şeffaf ve hesap verilebilir olması yönünde olmaktadır. Yerel harcamalar kendi gelirlerinden finanse edildiğinden dolayı vatandaşlar yerel otoriteleri daha yakından izleme fırsatı bulabilmektedir. Ayrıca mali özerklik, yeni yaklaşımlar tasarlama ve uygulamada çeşitliliği ve yeniliği teşvik etmek için doğru koşulları yaratabilmektedir.

Ülkelerin sahip olduğu politik, ekonomik, bölgesel farklılıklar mali özerklik derecelerinin ölçülmesini, karşılaştırmasını ve genel değerlendirme yapılmasını güçleştirmektedir. Mali özerkliği karşılaştırmanın ve değerlendirmenin yaygın yolu, gelir kaynakları ile sorumlulukların yerel ve bölgesel toplulukların kontrolünde olma derecesidir (OECD, 2006). Mali özerklik çok yönlü bir kavramdır. Dolayısıyla çalışmada daha ayrıntılı analiz edileceği gibi birkaç farklı göstergeler kullanılarak değerlendirilmiştir. Ancak metodoloji ve seçilen göstergelerin önemi aynı zamanda ülkenin ekonomik ve kurumsal gelişmelerinin belirli özellikleriyle ilgilidir.

Türkiye üniter yapısı dolayısıyla kamusal hizmetlerin sunumu merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerince yerine getirilmektedir. Çalışmaya konu olan yerel yönetim birimleri; belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinden oluşmaktadır. Bu minvalde çalışmanın amacı Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payının mali özerklik açısından incelemektir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali özerklikleri için önemli göstergeler olan öz gelirler ile yerel yönetimlerin harcama özerklikleri (Hunter Katsayısı) gibi göstergelerin incelenmesi çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Belirtilen hususlar doğrultusunda çalışmada kronolojik olarak mali özerklik kavramı açıklanmış akabinde Türkiye’de yerel yönetimlerin hukuki statüleri ifade edilmiştir. Çalışma Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin mali özerklik düzeyleri analiz edilerek sonuçlandırılmıştır.

1. Mali Özerkliğin Kavramsal Çerçevesi

Yerel özerklik, insan toplulukları arasında farklı şekilde dile getirilmektedir (Clark, 1984). Ayrıca özerklik kavramını ölçme yöntemleri ve yerel yönetimlerin özerk olarak nitelendirilmesi için, olması gereken şartlar konusunda fikir birliği bulunmamaktadır (Hansen ve Klausen, 2002; Verhoest vd., 2004).

Yerel yönetimlerin özerkliği, kamunun sahip olduğu kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasında önemli bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır (Goldsmith, 1990). Bir ülkede sağlanan kamu hizmetlerinin kalitesi ve niceliği, kamu sektörünün çeşitli aktörleri arasındaki etkileşimleri yöneten mali kurallara ve teşviklere bağlı olmaktadır (Beer ve Toth, 2009). Mali özerklik, yerel yönetimlerin yeterli düzeyde mali özerkliğe ve yerel vergi mükelleflerine karşı hesap verilebilir olmasını gerektirmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynaklarını kontrol etmeleri önem arz etmektedir (Oulasvirta ve Turala, 2009).

Mali özerklik genellikle mali takdir yetkisi, ademi merkezîyetçilik ve öz yönetim gibi kavramların bir bileşeni olarak ifade edilmektedir. Bu kavramların her biri, mali özerkliğin yerel özerklik kavramıyla örtüşen boyutlarını ele almaktadır (Wolman, 2008).

Mali özerkliğin belirleyicileri iki ana başlık altında ele alınmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu gelirlerin kapsamı ve göreceli önemi ile hükümet faaliyetlerinin özel sektör tarafından ne ölçüde yerine getirildiğini içermektedir. İkincisi ise gelir kaynakları ile ilgili olarak ulus altı hükümetlerin karar alma gücüyle ilgili olmaktadır (Bahl ve Linn, 1992; Molender, 2004; Stegarescu, 2005). Oulasvirta ve Turala'ya (2005) göre, mali özerkliğin sınıflandırılması, ölçülmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistematik bir yaklaşım, farklı düzeye sahip ülkelerde mali ademi merkezîyetçilik ve yerel yönetim özerkliği ile ilgili hipotezleri test etmek için daha iyi bir temel oluşturabilmektedir. Bazı normatif amaçlar için yerel hükümet düzeylerinin mali özerkliğini değerlendirmek ve karşılaştırma yapmak için çeşitli faydalar sağlayabilmektedir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin ağını ve mali ademi merkezîyetçiliği desteklemeyi amaçlayan bir çerçeve olarak da kullanılabilir.

Genel anlamda mali özerklik için iki ana bileşen öne çıkmaktadır. Bunlar; gelir özerkliği ve harcama özerkliği şeklinde olmaktadır. Bu bileşenler, merkezi hükümet ile yerel yönetim birimleri arasında idareler arası mali ilişkiler ağının sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Gelir ve harcama özerkliği, mali özerklikten ziyade mali özerkliği ölçmek için kullanılan pratik kavramlar olarak ön plana çıkmaktadır. Örneğin merkezi hükümetten yerel yönetimlere tahsis edilen hibeler gibi bazı gelir kaynağı türleri, şartlı ve özel harcamalar için aktarılmaktadır (Oulasvirta ve Turala, 2009). Olowu'ya (1985) göre, gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler, kentsel ya da kırsal olsun genellikle merkezi hükümetten aktarılan belirsiz ve azalan hibelere bağlı kalmaktadır.

İdareler arası mali ilişkilere yönelik akademik tartışmalar Tiebout (1956) ve Musgrave'nin (1959) kamu maliyesi teorisi ile ilgili çalışmalarıyla ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda yerel özerklik, yerel yönetim birimlerinin yeterli finansman kaynaklarına sahip olmasına, finansman kaynakları ile harcamalar arasında dengenin sağlanması için yeterli kapasite ve esnekliğin olmasına bağlı olmaktadır. Gelir özerkliği, OECD (2001) tarafından hazırlanan gelir kaynakları sınıflandırmasına göre değerlendirilmektedir. Diğer yandan harcama özerkliğinin değerlendirilmesi ile ilgili çeşitli çalışmalar da farklı şekilde ele alınmıştır.

Musgrave göre kamu sektörünün üç temel işlevi bulunmaktadır. Bunlar; ekonomik istikrar, gelirin yeniden dağıtımı ve kamu hizmetlerinde kaynak tahsisi ya da kamu hizmetlerinin sunumudur (Musgrave, 1976). Kamunun üstlenmiş olduğu işlevlerden ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağıtımı genellikle gelir dağılımında eşitsizliği gidermeye yönelik olduğu ve yerel yönetimlerin bu işlevi üstlenemeyeceği düşünüldüğünden dolayı merkezi hükümete devredilmiştir. Ancak yerel topluluklar ve bölgeler arasındaki tercih değişikliklerinden dolayı

kamu hizmetlerin tahsisinin yerel yönetim birimlerine devredilmesi gerektiği düşünülmektedir (Dillinger, 1992, Mills, 1998). Yerel yönetimlerin sahip olduğu bu fonksiyon, araştırmacıların mali özerkliğe olan ilgisini yıllar içinde artırmıştır. Ancak mali özerklik ile ilgili literatürde yapılan çalışmalar hala eksik kalmaktadır.

Tablo 1: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Mali Özerklik ile İlgili Kriterleri (Md. 9)

Md. 9	Açıklaması
9/1	Yerel yönetim birimlerine ulusal ekonomi politikaları çerçevesinde kendi yetki sınırları içinde serbest bir şekilde kullanabilecekleri yeterli düzeyde mali kaynak sağlanacaktır.
9/2	Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu mali kaynaklar, anayasa ve yasalarla belirlenen sorumluluklarıyla orantılı olacaktır.
9/3	Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu mali kaynakların bir kısmı yerel vergi ile harçlardan elde edilmelidir. Yerel yönetim birimlerinin yerel vergi ile harçların oranlarını yasal sınırlar çerçevesinde belirleyebilme hakkı olacaktır.
9/4	Yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları mali kaynaklar görevleri ile orantılı olarak çeşitli ve esnek bir şekilde olmalıdır.
9/5	Mali bakımdan zayıf durumda olan yerel yönetim birimlerinin korunması, mali eşitsizliklerin ortadan kaldırılması mali eşitleme önlemlerinin alınması gerektirmektedir. Bu yöntemlerin kullanılması yerel yönetim birimlerinin sorumluluk alanlarında kullanacakları takdir yetkilerini azaltmayacaktır.
9/6	Kaynakların yeniden dağıtılmasında yerel yönetim birimlerine tahsisin nasıl yapılacağı hususunda, kendilerine danışılacaktır.
9/7	Yerel yönetim birimlerine yapılan hibeler ve bağışlar belirli projeler için tahsis edilmeyecektir. Yerel yönetim birimleri bu hibeleri kendi politikaları ile uyumlu uygun şekilde kullanma hakkına sahip olacaktır.
9/8	Yerel yönetim birimleri sermaye yatırımlarının finansmanı hususunda yasal sınırlar dahilinde, ulusal sermaye piyasalarından borçlanabilecektir.

Kaynak: Aksu ve Türkal, 2024.

Avrupa'da mali özerkliğin önemi 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda açıkça ifade edilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin özerklikleri idari özerlik, mali özerklik ve siyasi özerklik şeklinde olmaktadır. Çalışmada Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerklikleri üzerinde durulduğu için yalnız mali özerklik kriteri detaylı şekilde açıklanmıştır. Bu hususta şartnamenin 9. Maddesinde yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklarının belirli bir kısmının kanunen belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin kendi yetkilerinde bulunan yerel vergilerden ve harçlardan oluşması gerektiği belirtilmiştir. Ancak Türkiye yerel yönetim birimlerinin mali özerkliği için önemli gösterge olan madde 9'a bazı çekinceler koymuştur. Bu durum Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali özerliklerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Yerel özerkliğe yönelik çeşitli tanımlamaların mevcudiyeti, ölçümler için kullanılan göstergelerin genelleştirilmesini ve araştırmacılar arasında sonuçların karşılaştırılmasını zorlaştırmaktadır. Mali özerklik düzeyi, genellikle yerel yönetim birimlerinin toplam harcamaları içindeki payı ile toplam konsolide genel hükümet gelirleri hesaplanarak incelenmektedir (Bahl, 1999; Stagaescu, 2005; Akai vd., 2007).

Tablo 2: OECD Vergi Özerkliği Kategorileri

a.1	Yerel yönetim birimleri merkez yönetime danışmadan vergi matrah ve oranını belirlemektedir.
a.2	Yerel yönetim birimleri merkezi yönetime danışarak vergi oranı ve matrahını belirleme hakkına sahiptir.
b.1	Yerel yönetim birimleri, vergi oranını belirleyebilme hakkına sahiptir.

b.2	Yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin belirlediği sınırları içerisinde vergi oranını belirleyebilmektedir.
c.1	Yerel yönetim birimleri yalnız vergi muafiyeti uygulayabilmektedir.
c.2	Yerel yönetim birimleri yalnız vergi indirimi uygulayabilmektedir.
c.3	Yerel yönetim birimleri, vergi muafiyet ve istisnaları belirleyebilme hakkına sahiptir.
d.1	Vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında paylaşımını yerel yönetimler belirlemektedir.
d.2	Vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında paylaşım sistemi yerel yönetim birimlerinin onayıyla değişebilmektedir.
d.3	Vergi gelirlerinin yerel yönetim birimleri ve merkez yönetim arasındaki bölüşümü yasayla çok yıllık belirlenmekte, merkezi yönetim yerel yönetim birimlerinin onayı olmadan tek taraflı bir şekilde değişime gidebilmektedir.
d.4	Yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki vergi paylaşımı merkezi yönetimce belirlenmektedir.
e	Vergilerin oranı ile vergi matrahı merkezi yönetimce belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin hiçbir yetkisi bulunmamaktadır.
f	a,b,c,d ile e'ye sınıfta olmayan hususları kapsamaktadır.

Kaynak: Aksu ve Türkal, 2024.

OECD içinde yapılan çalışmalarda ise mali özerkliğin gelir tarafı ön plan çıkmakta ve mali (vergi) özerklik, alt merkezi hükümetlerin vergi toplama yetkilerini dikkate alarak karşılaştırılmakta ve sınıflandırılmaktadır (Ebel ve Yılmaz, 2002; Journard ve Kongsrud, 2003; Meloche vd., 2004; Blöchliger ve King, 2005). Mali özerklik endeksinin hesaplamasında kullanılan başlıca nicel göstergeler şu şekildedir; yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payı, yerel bütçe harcamaları içerisinde öz gelirlerinin oranı ve finansman düzeyi, diğer kamu kurum ve kuruluşları bütçelerinden yerel bütçelere yapılan transferler ile sübvansiyonlar, kişi başına düşen yerel bütçe gelirleri, toplam yerel gelirlerin ya da yerel harcamaların gayri safi yurt hasıla içindeki hasıla oranıdır. Ancak bu göstergeler ülkelerin ve bölgelerin ekonomik ve kurumsal gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar gösterebilmektedir.

3. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Türkiye’de 1982 Anayasa’sında yerel yönetim birimleri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Bu doğrultuda 1982 Anayasa’sının 123. maddesi “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır” şeklinde belirtilmiştir. Diğer yandan 123. maddede yerinden yönetim anlayışını benimsenmiş ve yerel yönetim birimlerinin oluşturulması için gerekli alt yapı sisteminin önemi üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda kamusal mal ve hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda ikili yönetim yapısının ön plana çıktığı görülmektedir.

Yerinden yönetim sisteminin benimsenmiş olduğu 1982 Anayasası’nda yerel yönetim birimleri; il özel idaresi, belediyeler ve köy olmak üzere üç çeşit mahalli idare birliklerine ayrılmıştır. 1982Anayasası (Md.127) yerel yönetimleri; “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” şeklinde ifade etmiştir. Yine aynı maddede “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” ibaresi ön plana çıkmakta

ve yerel yönetim birimlerinin kuruluş esasları belirtilmiştir (1982 Anayasası, Madde 127: Taştekin, 2017).

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin gelirleri; belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelirler içinde belediyelerin sahip olduğu gelirler il özel idaresi ve köylerin gelirlerine göre daha yüksek düzeyde olmaktadır. Bunun nedeni ise belediyelerin sahip olduğu nüfus ve gelişmişlik düzeyleridir. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimlerin sahip olduğu gelirler şu şekilde olmaktadır (YYGM, 2023);

Öz Gelirler: Vergiler, Harçlar, Harcamalara Katılma Payları, Ücret Gelirleri, Diğer Paylar, Diğer Öz Gelirler

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay ve Ödenekler ile Genel ve Özel Bütçeli İdarelerden Yapılacak Ödemeler, Bağış Ve Yardımlar: 5779 Sayılı Kanun’a göre genel bütçeden vergi gelirlerinden ayrılan pay, 5779 Sayılı denkleştirme ödeneği, 5393 Sayılı Kanun’un 59. Maddesinin “c” fıkrasına göre gelirler, 5393 Sayılı Kanun’un “g” fıkrasına göre gelirler

Borçlanma: 5393 Sayılı Kanun’un 68. Maddesi ile 4749 Sayılı borç yönetimi kanunu

Tablo 3’te Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin 2015-2023 yılları arasındaki gelir kalemleri gösterilmiştir. Yerel yönetimlerin gelirleri içinde en yüksek pay faiz gelirleri, paylar ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelir türünü teşebbüs ve mülkiyet, sermaye, alınan bağış ve yardım gelirleri takip etmiştir. Yerel yönetimlerin gelir kalemleri içinde en düşük paya sahip gelir kalemi ise alacaklardan tahsilatlar oluşturmaktadır.

Tablo 3: Gelir Kalemlerine Göre Yerel Yönetim Birimlerinin Gelirleri (BİN TL)

Türü	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vergi gelirleri	10.852.895	12.243.842	13.237.799	14.507.159	15.715.805	18.299.223	23.423.954	38.275.059	61.207.337
Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri	20.876.251	23.658.446	27.858.152	30.559.091	30.104.557	31.515.860	41.150.445	78.412.996	142.494.556
Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler	7.979.434	8.176.215	10.381.904	14.900.379	9.580.781	9.871.531	14.747.984	30.838.623	66.607.787
Faizler, Paylar ve Cezalar	52.775.898	58.171.269	73.777.526	86.352.655	85.859.731	104.461.246	147.522.685	286.424.535	521.589.086
Sermaye Gelirleri	4.962.746	6.357.191	8.071.629	11.079.049	1.177.627	8.887.055	13.863.607	32.305.789	69.249.674
Alacaklardan Tahsilatlar	259.156	767.528	439.491	540.243	1.177.627	895.515	879.287	1.889.734	2.089.122
Toplam	97.706.380	109.374.491	133.766.501	157.938.576	151.241.768	173.930.430	241.587.962	468.146.735	863.237.561

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistikleri> ile YYGM Faaliyet Raporları, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faal-yet_raporu_26072024-20240726161101.pdf sayfasından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payı mali özerkliğin düzeyi açısından önemli olmaktadır. Öz gelirler; yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu paylar ile yurt dışı ve yurt içi kurum, kuruluş ve kişilerden almış olduğu her türlü yardım ile bağışlar dışında kalan diğer bütün gelirler olarak belirtilmiştir (YYGM, 2023). Bu kapsamda Tablo 4'te Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin 2015-2023 yılları arasında toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payı gösterilmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin öz gelirleri içinde en büyük paya sahip birimler belediyeler olmaktadır. Belediyeleri ise il özel idareleri takip etmektedir. Köyler ise sahip oldukları nüfus ve gelişmişlik seviyeleri dolayısıyla öz gelirleri oldukça sınırlı düzeyde olmaktadır.

Tablo 4: Yerel Yönetimlerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (BİN TL)

Yıllar	Öz gelir	Toplam Gelir	%
2015	43.472.168	97.706.380	44,49
2016	50.266.019	109.374.491	45,96
2017	63.074.681	133.766.501	47,15
2018	71.246.015	157.938.576	45,11
2019	65.524.074	151.241.768	43,32
2020	70.461.959	173.930.430	40,51
2021	94.726.03	241.587.962	39,21
2022	178.030.716	468.146.735	38,03
2023	322.027.921	863.237.561	37,30

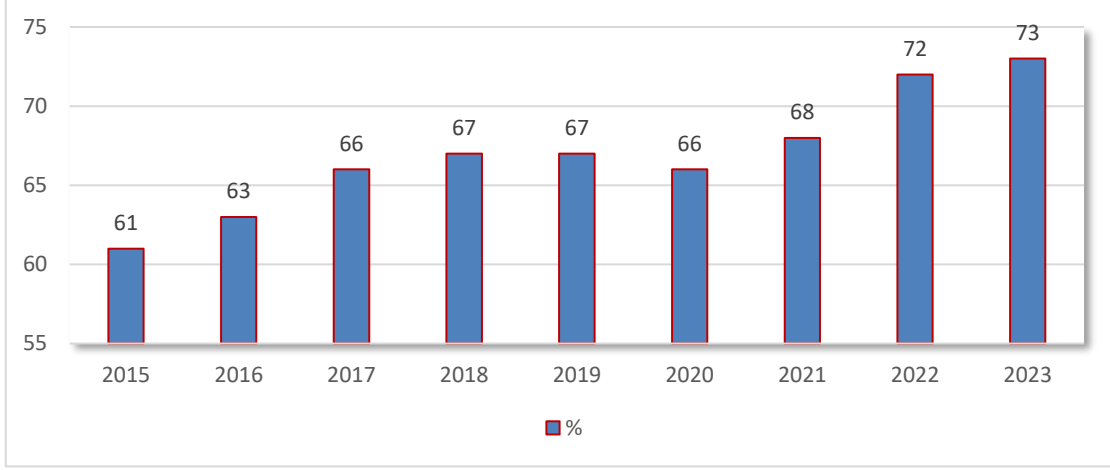
Kaynak: YYGM Faaliyet Raporları,

https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faalyet_raporu_2607202420240726161101.pdf sayfasından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4'te görüldüğü üzere yıllar içerisinde Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin öz gelirlerinde bir düşüş olduğu görülmüştür. Türkiye'de yerel yönetim gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı 2017 yılından sonra sürekli bir düşüş içine girdiği görülmektedir. 2023 yılı itibarıyla bu oran %37,30 düzeyindedir. Yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin düşmesi genel bütçeden aktarılan vergi paylarının artmasına neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetim birimlerinin mali açıdan merkezi yönetime olan bağımlılığını artırmakta ve mali özerkliği zedelemektedir. Bu durum Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali açıdan başta merkezi yönetimden aktarılan vergi payları olmak üzere dışarıdan aktarılacak yardım, bağış ve özel gelirlere olan bağımlılığını artırmaktadır.

Merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılan gelirler mali özerklik derecesinin ölçülmesinde öz gelirler gibi önemli bir ölçüt olmaktadır. Şekil 1'de Türkiye'de 2015 -2023 yılları arasında merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan gelir payı gösterilmektedir. Şekil incelendiğinde merkezi yönetimden aktarılan gelirlerin yıllar içinde sürekli arttığı görülmektedir. Tablo 4'e bakıldığında Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirleri yıllar içinde düşü eğilim göstermiştir. Öz gelirlerin düşüş göstermesi merkezi yönetimden aktarılan gelirlerin toplam gelirler içindeki payını artırmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin mali açıdan merkezi yönetime olan bağımlılığı yüksek düzeyde olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin mali özerkliklerini olumsuz yönde etkilemektedir.

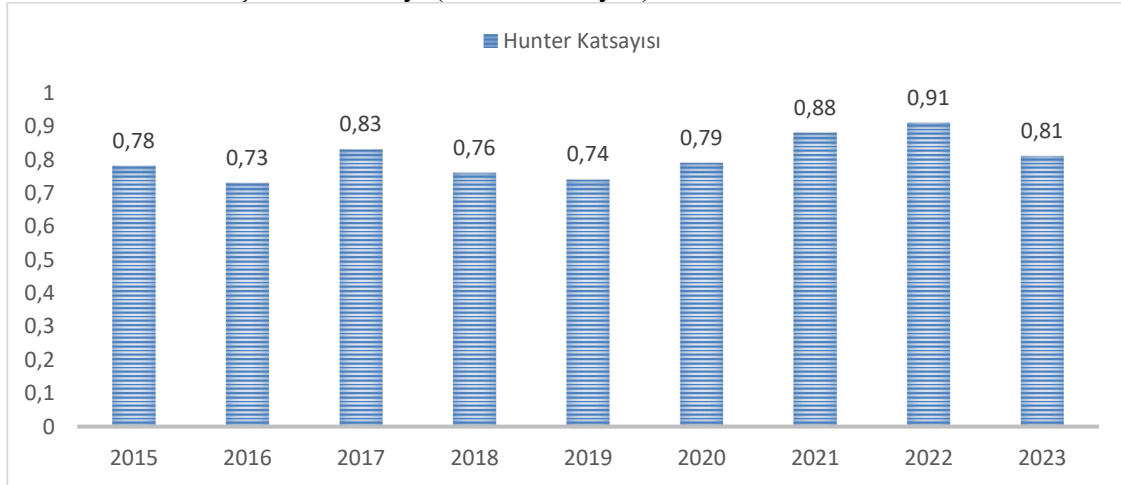
Şekil 1: Türkiye’de Yerel yönetimlerin Toplam Gelirleri İçinde Merkezi Yönetimden Aktarılan Gelirlerin Payı (%)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistikleri> adresinden veriler alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mali özerkliğin bir diğer önemli göstergesi harcama özerklidir. Harcama özerkliğinin hesaplanmasında göz önünde bulundurulmuş kavram ise Hunter katsayısıdır. Hunter katsayısı; merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılan vergi paylarının yerel harcamalar içerisindeki payı ile ifade edilmektedir (Aksu ve Türkal, 2024).

Şekil 2: Türkiye’de Merkezi Yönetimden Yerel Yönetim Birimlerine Aktarılan Vergi Paylarının Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (Hunter Katsayısı)



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistikleri> adresinden veriler alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 2 Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin 2015 – 2023 yılları arası Hunter katsayısını göstermektedir. Hunter katsayısının 1’e yaklaşması merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılan vergi paylarının yerel yönetimlerin harcamaları içindeki payının arttığını, 0’a yaklaşması ise merkezden aktarılan vergi paylarının yerel yönetimlerin harcamaları içindeki payının azaldığını göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de yerel yönetimlerin harcamaları içinde merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aktarılan vergi gelirlerine bağımlı olduğu göstermektedir.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin bu düzeyde merkezi yönetime bağımlı olması mali özerkliklerini olumsuz yönde etkilemektedir.

4. Veri ve Yöntem

Yerel yönetimlerin mali özerkliği konusuyla ilgili önceki literatür incelendikten sonra özerklik derecesinin bir ölçüm ölçeği olarak altı nicel göstergeli bir endeks modellenmiştir. Endeksin uyarlaması için AB ülkeleri için Cigu ve Oprean’ın çalışması ve literatür incelemesi bölümünde belirtilen birkaç yazar dikkate alınmıştır. Çalışma Türkiye’deki yerel yönetim birimlerini kapsamaktadır. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin 2015-2023 yılları arasındaki mali ana göstergeleri endeksleri analize tabi tutulmuştur. Endekste altı nicel gösterge farklı önem katsayıları ve her birimin performansına göre 1 ile 4 arasında puanlamaya tabi tutulmuştur. Endeks için kullanılan veriler T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’nden alınmıştır. Özerklik için A, B, C, D sınıfları oluşturulmuştur. En yüksek puan için A sınıfı, en düşük puan için D sınıfında sınıflandırılmaktadır. Endekste yer alan göstergeler, incelenen literatüre ve Güney Avrupa ülkelerinin benzer çalışmalarına dayanarak Türkiye modeline uyarlanmıştır.

Yerel özerklik düzeyi ilişkiye bağılı olarak ortalama puan I_{AL} (AL) ile ölçülmektedir (Cigu ve Oprea, 2012);

$$I_{AL} = \sum_{i=1}^n S_i * W_i$$

I_{AL} : Yerel özerklik derecesinin göstergesi

S_i : Yerel özerklik düzeyi için elde edilen puanı göstermektedir

W_i : Önem katsayısı

I_{AL} Göstergesi, yerel özerklik sınıfları kullanılarak analiz edilmiştir. Bu doğrultuda $1 \leq I_{AL} \leq 4$ yerel özerklik değerini ölçmek için dört sınıf oluşturulmuştur.

Tablo 5: Yerel Özerklik Düzeyini Ölçmek İçin Kullanılan Sınıflar

Değer	Yerel Özerklik Sınıfı Grubu
3,25-4,00	A
2,50-3,24	B
1,75-2,49	C
1,00	D

Kaynak: Cigu ve Oprea, 2012, s. 8-9.

A: Yerel yönetimler tam özerktir.

B: Yerel yönetimler normal özerkliğe sahiptir.

C: Yerel yönetimler temsili özerkliğe sahiptir.

D: Yerel yönetimlerin özerkliği azalmaktadır.

$3,25 \leq I_{AL} \leq 4$: Burada yerel yönetim birimleri tam özerkliğe sahiptir. Yerel yönetimler yerel vergileri toplayabilmekte, yerel vergilerin teknik unsurlarını belirleyebilme yetkisine sahiptir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yalnız faaliyetlerini izleme hakkına sahiptir. Vatandaşlar bütçeleme sürecinde aktif rol almaktadır. Bu grup A sınıfını temsil etmektedir.

$2,50 \leq I_{AL} \leq 3,24$: B sınıfında yerel yönetim birimleri normal özerkliğe sahiptir. Burada yerel yönetimler belirli yetkiye sahip olmakla birlikte yerel vergi toplama ve teknik unsurları belirlemede etkili olmaktadır. Yerel vergiler yasayla belirlenen sınırlar içerisinde belirlenmektedir. Diğer yandan yerel makamlar faaliyetleri üzerinde kontrol hakkına sahiptir. Bu kontrol uzmanlaşmış kurumlar tarafından yapılan kontrol değildir. Ancak kontrol merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. Vatandaşlar karar alma sürecinde aktif olmaktadır. B sınıfı bu gruba dahildir.

$1,75 \leq I_{AL} \leq 2,49$: Bu sınıfta yerel yönetimlere merkezi yönetimden transfer edilen gelirler ön plana çıkmaktadır. Yapılan transfer ile sübvansiyonların payı yüksek olmakta ve çoğunluğu koşulsuzdur. Yerel yönetim birimleri ile merkezi kamu kurum ile kuruluşları arasında iş birliği mevcuttur. C sınıfı bu gruptadır.

$1,00 \leq I_{AL} \leq 1,74$: bu sınıfta yer alan yerel yönetim birimleri az özerkliğe sahiptir. Burada yerel yönetim birimlerinin gerçekleştirdiği yerel hizmetlerin çoğu merkezi hükümetin koordinasyonu ile yapılmaktadır. Bu grup D sınıfında yer almaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin her bir göstergesine özerklik derecesinin önemine bağlı olarak önem katsayısı verilmektedir. Toplam endeks değeri ise 1'dir. Diğer yandan yerel yönetim birimlerinin özerklik düzeylerine göre 1'den 4'e kadar puan verilmektedir. Örneğin yerel yönetim birimlerinin gelirleri %81'inden fazlası yerel vergilerden elde ediliyorsa yerel yönetimler daha özerk kabul edilmekte ve buna bağlı olarak 4 puan almaktadır. Diğer yandan merkezi yönetimden aktarılan fonların yerel yönetimlerin toplam geliri içindeki oranı %'81'i aşıyorsa 1 puan almakta ve özerklik sınıflandırmasında düşük düzeyde kalmaktadır (Cıgu ve Oprea, 2012; Kapidani, 2018).

Tablo 6: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliğine İlişkin Endeks Yapısı

Değişken	Değişken Türü	w_i	Skor			
			s = 4	s = 3	s = 2	s = 1
(v1)	Öz Gelir/Toplam Gelir	0.15	$\geq\%80$	$\%50-\%79$	$\%20-\%49$	$\leq\%20$
(v2)	Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler/Toplam Gelir	0.15	$\leq\%20$	$\%21-\%50$	$\%51-\%79$	$\geq\%80$
(v3)	Vergi gelirleri/Toplam harcamalar	0.1	$>\%51$	$\%31-\%50$	$\%21-\%30$	$>\%20$
(v4)	Yerel Borçlanma Payı	0.1	$>\%25$	$\%20-\%25$	$\%10-\%19$	$<\%9$
(v5)	Yerel Yönetimlerin Mali Bağımlılığı (Hunter Katsayısı kullanılarak hesaplanmıştır). Transferler/Yerel Bütçe Harcaması	0.15	0.70-1.00	0.50-0.69	0.20-0.49	0.00-0.19

(v6)	Yerel yönetim organlarının Yerel Vergileri Belirleme Yetkisi	0.10	Yerel düzeydeki vergiler, ulusal seviyede düzenleyici bir çerçevede yerel makamlar tarafından belirlenmektedir. Yerel vergiler ile ilgili tüm teknik unsurlar yerel yönetimler tarafından belirlenir.	Yerel vergiler ulusal kanunlar çerçevesinde belirlenir, ancak yerel makamlar vergi matrahı ve vergi oranı ile yerel vergiler konusunda karar verebilmektedir.	Yerel vergilerin matrahı ile vergi oranı ulusal kanunlar çerçevesinde belirlenmektedir. Yerel yönetimler, vergi matrahını belirli sınırlar çerçevesinde azaltma/ artırma ve özel yerel vergi oluşturma hakkını elinde bulundurmaktadır.	Yerel vergiler üzerine konulan vergi matrahı ile vergi oranı ulusal kanunlar çerçevesinde belirlenir; yerel yönetimlerin özel harç koyma yetkisi yoktur.
------	--	------	---	---	---	--

Kaynak: Cigu ve Oprea, 2012, s. 8.

Her göstergeye özerklik derecesindeki öneme göre bir önem katsayısı (I) verilir. Önceki literatür çalışmalarına göre özerklik düzeyi açısından daha önemli olduğu düşünülen göstergeler 0,2 ile, daha az önemli olanlar ise 0,1 ile ölçülür. Önem katsayısı için toplam endeks değeri 1'dir. Öte yandan yerel yönetim birimlerine her bir gösterge için ulaştıkları özerklik seviyesine göre 1 ile 4 arasında puanlar verilir. Örneğin, gelirlerinin %81'den fazlasını yerel kaynaklardan elde eden yerel yönetim birimleri daha özerk kabul edilir ve bunun sonucunda 4 puan alırlar. Toplam gelirlere göre devlet bütçe transferleri göstergesinin gösterdiği gibi, %81'den daha yüksek bir düzeyde merkezi hükümet fonlarına bağımlı olan belediyeler 1 ile puanlanır. Endeksin toplam değeri, yerel hükümet birimlerinin özerklik sınıflarına sınıflandırılması için daha fazla alan yaratır.

5.Bulgular

Mali özerklik için en belirleyici göstergeler; öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı ile merkezi yönetimden yapılan transferlerin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki düzeyleridir. Bu iki gösterge yerel yönetimlerin bütçelerinin merkezi yönetime olan bağımlılığını ve yerel yönetimlerin kendi kaynaklarından üretme kapasitesi hakkında bilgi vermektedir. Bir diğer gösterge olan Hunter katsayısı ise merkezi yönetimden bütçesinden aktarılan vergi paylarının yerel yönetimlerin harcamaları içindeki payıyla ölçülmektedir (Kapıdani, 2018).

Tablo 7: Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Mali Özerkliğine İlişkin Skorlar

Ülke	V1	V2	V3	V4	V5	V6	Özerklik Sınıfı
	0.15	0.15	0.1	0.1	0.15	0.10	
Türkiye	2	2	1	1	3	1	C

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistiklerisayfalarında> yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin mali özerklik endeks yapısı, yerel yönetim birimlerinin özerklik derecelerini belirleme yöntemiyle (Tablo 6’ya bakınız) ölçülmüştür. Bu kapsamda;

V1: Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirler düşük düzeydedir.

V2: Türkiye’de yerel yönetimler genel bütçeden aktarılan vergi paylarına bağımlıdır.

V3: Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde öz gelirlerinin payı düşük düzeydedir.

V4: Türkiye’de yerel yönetimlerin borçlanma düzeyleri sınırlı düzeyde olması ve borçlanma ile koşullu yatırımların finansmanı karşılandığı için değer düşük düzeydedir.

V5: Türkiye’de Hunter katsayısı 0,66’dır. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olduğu görülmüştür.

V6: Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin yerel vergiler üzerinde vergilendirme yetkisi yoktur.

Belirtilen değişkenler ile ortaya çıkan skorlar neticesinde Türkiye’de yerel yönetimler mali özerklik sınıflandırmasında “C” sınıfında yer almıştır. Dolayısıyla Türkiye’deki yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyi temsili özerkliğe sahiptir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin düşük düzeyde olmasının nedenleri bulunmaktadır. Bunların en önemlisi ise Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda yerel yönetim birimlerinin mali bağımsızlığını belirten Md. 9’a Türkiye’nin koymuş olduğu çekincelerdir. Bu çekinceler;

- Yerel yönetim birimlerinin sorumluluklarını ve görevlerini yürütebilmeleri için kamu harcamalarındaki artışlara ayak uydurabilecektir. Bu bağlamda yerel yönetim birimlerine sağlanan kaynakların dayandığı mali sistem çeşitli ve esnektir (md.9/4).

- Kaynakların yeniden dağıtımı konusunda yerel yönetim birimlerine tahsisin nasıl yapılması gerektiği konusunda, kendilerine uygun şekilde danışılmaktadır (Md.9/6).

- Yerel yönetim birimlerine sağlanan hibeler belirli projelerin finansman kaynağı için tahsil edilmeyecektir. Yerel yönetim birimlerinin bu hibeler üzerinde kendi politikalarına uygun olacak şekilde takdir yetkileri olacaktır (Md.9/7).

Türkiye’de yerel yönetimlerin öz gelir ve mali özerklik düzeyleri ile ilgili farklı çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmalarda elde edilen bulgular yapılan çalışma ile benzerlikler göstermektedir.

Ulusoy ve Akdemir’in (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi” adlı ampirik çalışmalarında şu sonuca varılmıştır: Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliği teorik çalışmalar ve uluslararası alanda geçerliliği genel kabul görülen göstergeler ışığında OECD ülkeleriyle karşılaştırılmıştır. Çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin OECD ülkelerinden oldukça düşük olduğu, öz gelirlerin yetersiz olduğu ve gelir açısından yerel yönetimlerin merkezi idareye bağımlı olduğu belirtilmiştir.

Kutlu ve Çetinkaya (2015), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi” adlı çalışmalarında belediyelerin öz gelirleri ve mali özerklikleri üzerine ampirik çalışma yapmışlardır. Çalışmanın sonucunda Türkiye’deki belediyelerin öz gelirler bağlamında mali özerklik seviyelerinin düşük olduğu sonucunu tespit etmişlerdir.

Arıkboğa (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı çalışmada mevcut durum analizi yöntemini kullanmıştır. Bu kapsamda yerel halka karşı sorumlulukları olan belediyelerin yeterli gelir esnekliğine sahip olmadığını ve belediyelerin üstlenmiş oldukları kamu hizmetlerini yerine getirmek için yeterli öz gelire sahip olmadığını

belirtmiştir. Ayrıca yeterli öz gelire sahip olmayan belediyelerin merkezi yönetimden yapılacak transferlere bağlı olarak hizmetleri ifa ettiğini belirtilmiştir.

Tekdere (2018), “Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi” adlı doktora tezi çalışmasında mevcut durum analizi yöntemi ile Türkiye ve AB ülkeleri karşılaştırması yapmıştır. Çalışmanın sonucunda Türkiye’nin AB ülkelerine göre mali özerklik açısından geride kaldığı, Türkiye’de yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi idareye bağımlı olduğu belirtilmiştir.

Özkök (2018), “Mali Federalizmin Ekonomi Politikası: Amerika Birleşik Devletleri Örneği” adlı ampirik çalışmada ABD’de 1961-2017 döneminde eyaletlerin ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı ve eyaletlerin ve yerel yönetimlerin harcamalarının toplam harcamalara olan oranı şeklinde hesaplanan dört farklı mali federalizm oranı ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmada teorilerle uyumlu olarak, yerel yönetimlerin harcama özerkliği arttığında ekonomik büyümenin arttığı ancak yerel vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisinde azaldığı durumlarda ise mali federalizmin azaldığı ve büyümenin olumsuz etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır.

Ercan (2018), “Harcama ve Öz Gelir Seviyeleri Bakımından Yerel Mali Özerklik” adlı ampirik çalışmasında kamu harcamaları içerisinde yerel yönetim harcamalarının ve yerel yönetim gelirleri içerisinde öz gelirlerin arttığı alanlarda mali özerkliğin arttığı görülmüştür. Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimlerin hem harcama hem de öz gelir seviyelerinin artırılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Eroğlu (2020), “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi” adlı çalışmasında mevcut durum analizi ve politika sentezi yöntemi kullanılarak, Türkiye’de belediyelerin artan harcamaları ile gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Bu kapsamda yasal kısıtlamalar yüzünden belediyelerin gelirinden faydalanmadığı yasal kısıtlamaların kaldırılması gerektiği ve belediyelerin finansman sorununun çözülmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Pıçak ve Soyal (2022), “Belediyelerin Gelir Yapısı ve Muhasebeleştirilmesi” adlı ampirik çalışmalarında belediyelerin üstlendikleri hizmetleri yerine getirmek için yeterli öz gelir kaynaklarına sahip olmadığı ve belediyelerin gelir kaynaklarının çoğunluğunun transfer gelirlerinden oluştuğu sonucuna ulaşılmıştır.

Diğer yandan uluslararası alanda yerel yönetimlerin mali özerkliği üzerine yapılmış çalışmalar bulunmaktadır. Bu kapsamda Blöchliger ve King (2006), “Fiscal Autonomy of Decentralized Governments” adlı çalışmalarında faktör analizi yöntemini kullanarak yerel vergiler ile mali özerklik arasındaki ilişkinin önemini belirtmiştir. Bu kapsamda vergilerin merkezi olmayan yönetimler için en önemli gelir kaynağı olduğunu ancak sadece bir kısım vergilerin bu yönetimlerin kontrolünde olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca merkezden yapılan hibelerin merkezi olmayan yönetimlerin mali özerkliklerini azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.

Onofrei ve Oprea (2008), “Dimensiunea financiară a dezvoltării capacității administrative în România în perioada post-aderare” adlı çalışmalarında yerel özerklik ve yerel toplulukların mali özerklik ile bağlantılı olduğunu, mali özerkliğin yerinden yönetim ve bölgeselleşme için önemli araçlar olduğunu belirtmişlerdir.

Cigu ve Oprea, (2012), “Method of Determining of Autonomy the Administrative-Territorial Units” adlı ampirik çalışmalarında AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin özerklik derecelerini ölçmek istemişlerdir. Cigu ve Oprea tarafından yapılan çalışmanın sonucunda

Avrupa Birliği ülkelerinin farklı düzeylerde yerel özerkliğe sahip olduğu ve bu düzeylerin dört farklı sınıfa ayrılabilceği belirtilmiştir. Bunlar; temsili özerklik, normal özerklik, tam özerklik ve azaltılmış özerklik şeklinde belirtilmiştir.

Kapidani (2018), “A Comparative Analysis of Government Financial Autonomy in Albania” adlı ampirik çalışmasında Arnavutluk’taki belediyelerin mali özerklik derecelerini ölçmeye çalışmıştır. Çalışmanın sonucunda Arnavutluk’ta yerel yönetimlerin merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı oldukları ve yerel yönetimlerin vergi gelirleri bakımından düşük düzeyde oldukları belirtilmiştir (Kapidani, 2018, s. 7).

Profiroiu ve Stefanescu (2018), “Financial Autonomy of Romania’s Municipalities: The Case of Ilfov County’s Towns” adlı ampirik çalışmalarında Romanya’daki belediyelerin mali özerklik düzeylerini ölçmek istemişlerdir. Çalışmanın sonucunda Romanya’daki belediyelerin orta düzeyde özerk olduğu ve yerel bütçelerin merkezi yönetime bağımlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Satola vd. (2019) “Financial Autonomy of Government Units: Evidence from Polish Rural Municipalities” adlı çalışmalarında Polonya’daki belediyelerin mali özerklik dereceleri ölçülmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda Polonya’daki belediyelerin mali özerkliklerinin düşük düzeyde olduğu ve mali açıdan merkezi yönetimden yapılacak ödeneklere bağımlı oldukları belirtilmiştir.

Daugherty ve Phillips, (2019), “The Spending Power of Sub-national Decision Makers Across Five Policy” adlı ampirik çalışmalarında kamu harcamalarının ve ulus-altı karar alma gücünün incelenmesi ile Hükümet Düzeyleri Arasında Mali İlişkiler Ağını incelemişlerdir. Çalışmanın sonucunda ülkelerin sahip olduğu yönetim sisteminin hükümetler arası mali ilişkiler ile mali özerklik düzeyi üzerinde önemli sonuçlar ortaya koyduğunu belirtmişlerdir.

Sonuç

Mali özerklik, yerel yönetim birimlerinin üstlenmiş olduğu görev ile sorumlulukların etkin ve sağlıklı şekilde yerine getirilmesi için merkezi yönetime bağımlı kalmadan sürekli ve düzenli gelir kaynaklarına sahip olmalarını gerektirmektedir. Ayrıca kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasında da yerel yönetimler önemli işlev görmektedir. Kaynakların yerinde ve vatandaşların taleplerine uygun bir şekilde yerine getirilmesi bu birimleri merkezi yönetime göre daha önemli hale getirmektedir. Yerel yönetimler belirtilen bu hususları daha etkin bir şekilde yerine getirebilmek için öz gelirlere ihtiyaç duymaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel vergiler üzerinde vergilendirme yetkisi bulunmamaktadır. Bunun yanında Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul etmiş ancak yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyleri ve öz gelirleri üzerinde etkili olan bazı maddelerine çekinceler koymuştur. Bu durum Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin mali özerkliklerini zedelemekte, öz gelir kaynaklarının da düşük düzeyde kalmasına yol açmaktadır.

Çalışmada yapılan analiz sonucunda;

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin düşük düzeyde olduğu, yerel yönetimlerin genel bütçeden aktarılan vergi paylarına bağımlı olduğu, Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde öz gelirlerinin payının düşük düzeyde kaldığı, Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam harcamaları içerisinde öz gelirlerinin payının düşük düzeyde kaldığı, Türkiye’de yerel yönetimlerin borçlanma düzeylerinin sınırlı düzeyde olduğu ve borçlanma ile koşullu yatırımların finansmanı karşılandığı görülmüştür. Ayrıca Türkiye’de Hunter katsayısı 0,66’lık oran ile yüksek düzeyde çıkmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olduğu görülmüştür.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payı yıllar içinde sürekli düşüş gösterdiği görülmüştür. Diğer yandan yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içerisinde merkezi bütçeden aktarılan gelirlerin payında yükseliş meydana gelmiştir. Bu iki değişkenin sonucuna ve literatürde mali özerklik ile ilgili belirtilen hususlar göz önüne alındığında Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin mali özerklik ölçütlerinin düşük düzeyde kaldığı görülmektedir.

Türkiye’nin çekince koyduğu maddeler yerel yönetim birimlerinin hem vergilendirme yetkisini azaltmakta hem de mali özerklik seviyesini düşürmektedir. Bu birimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin yürütülmesinde yapılacak masrafların uygun şekilde mali tazminiyle birlikte, uygun görülmesi durumunda, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ile buna denk gelen sosyal şartların sağlanmasına imkân sağlayacaktır. Türkiye’nin kabul edip imzalamış olduğu, fakat bazı maddelerine çekince koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki çekincelerin kaldırılması önem arz etmektedir. Yapılacak olan bu düzenlemeyle yerel yönetimlerin öz gelir ve mali özerklik göstergeleri üzerinde olumlu etkiler olacaktır. Örneğin Türkiye gibi üniter yapıya sahip olan Fransa’da yerel yönetimler merkeze danışmadan yerel vergilerin matrah ve oranını belirleyebilmektedir (Aksu, 2024). Söz konusu durum öz gelirler ve mali özerklik üzerinde olumlu olmakta ve Fransa’da yerel vergilerin yaklaşık yarısı bu kapsamda tahsil edilmektedir. Türkiye’nin mali özerklik maddesine koymuş olduğu çekinceleri kaldırması durumunda yerel yönetimler yerel vergilerin matrah ve oranını belirleyebilme hakkına sahip olacaktır. Bu durum Fransa’da olduğu gibi Türkiye’de de mali özerkliğin artmasına katkı sağlayacaktır.

Diğer yandan yerel bir vergi eğer yerel halkın çıkarları ve taleplerine uygunsu yasalar çerçevesinde yerel verginin belirlenmesi ve tahsil edilmesi yerel yönetim birimlerine bırakılırsa öz gelirler ve buna bağlı olarak mali özerklik artacaktır.

Kaynakça

- Akai, N., Nishimura, Y. and Sakata, M. (2007). Complimentarily, Fiscal Decentralization and Economic Growth. *Economics of Governance*, 8, 339–62.
- Aksu, H., Türkal, H. (2024). Yerel Bir Vergi Olarak Emlak Vergisinin Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi: Fransa ve Türkiye Karşılaştırması. *Econharran Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8(1): 33-54.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-292.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi (12 Kasım 2023). https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/155-avrupa-yerel-yonetimler_ozerklik-sart/ Adresinden alınmıştır.
- Bahl, R. (1999). Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice. *The World Bank*, 1-26.
- Bahl, R.& Linn, J. F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Beer-Tóth, K. (2009). *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary*, Fribourg: University of Fribourg.
- Blöchliger, H. & King, D. (2005). *Fiscal Autonomy of Sub-central Governments. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government*. Paris: OECD.
- Blöchliger, H. ve King, D. (2006). *Fiscal Autonomy of Sb-Cenral Governments*. (OECD Publishing OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No: 2

- Cigu, E., & Oprea, F. (2012). Method of determining the degree of autonomy of the administrative-territorial units. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 1, 7-15.
- Dillinger, D. (1992) *Urban Property Tax Reform Guidelines and Recommendations*, UMP paper 1, The World Bank, Washington, D.C.
- Dougherty, S. ve L. Phillips (2019). *The Spending Power of Sub-national Decision Makers Across Five Policy*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. No: 25. Paris.
- Ebel, R. D. & Yilmaz, S. (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper 2809, Washington D. C., The World Bank.
- Ercan, E. (2018). Harcama ve Öz Gelir Seviyeleri Bakımından Yerel Mali Özerklik. *Maliye Dergisi*, 174, 502-517.
- Eroğlu, E. (2020). Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 64, 31-42.
- Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy: Theory and Practice. In: KING, Desmond S. and Pierre, Jon (ed). *Challenges to Local Government*. London: Sage, 15-36.
- Hansen, T. & Klausen, J. E. (2002). Between the Welfare State and Local government Autonomy. *In: Local government Studies*, 28 (4), 47-66.
- Journard, I. & Kongsrud, P. M. (2003). Fiscal Relations across Government Levels. *OECD Economic Studies*, No. 36, 2003/1. Paris: OECD.
- Kapidani, M. (2018). A comparative analysis of local government financial autonomy in albania. *Journal of Business, Economics and Finance*, 7(1), 1-9.
- Kutlu, R.K. ve Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(3), 95-111.
- Meloche, J. P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004). *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3254. World Bank.
- Mills, E. S. (1998). *Is Land Taxation Practical? Illinois Real Estate Letter*, Published by the Office of Real Estate Research, University of Illinois at Urbana Champaign.
- Molander, P. (2004). Introduction, Problems of Multi-level Democracies, in P. Molander (ed.) *Fiscal Federalism in Unitary States*, ss. 1-8. Boston/Dordrecht/New York/London: Kluwer Academic Publishers.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. McGraw-Hill, New York.
- Musgrave, R. A. (1976). Optimal Taxation, Equitable Taxation and Second-Best Taxation. *Journal of Public Economic*, 6, 3-16.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1973). *Public Finance in Theory and Practice*. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD, (2001). Fiscal Design across Levels of Government, Year 2000 Surveys Summary Note. OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Paris: OECD.
- OECD, (2006). *Network on Fiscal Relations across Levels of Government. Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. Working Paper.

- Olowu, D. (1985). Prospects of the property rates as an additional revenue source for Nigerian local governments. *Quarterly Journal of Administration*, OAU. Ile-Ife.
- Onofrei, M. ve Oprea, F. (2008). Dimensiunea Financiară a Dezvoltării Capacității Administrative în România în Perioada Post-Aderare. International Conference APM Proceedings The impact of the Romania“accession to European Union on the public administration (23-24). Bucharest: Romania.
- Oulasvirta, L. & Turala, M. (2009). Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2), pp. 311–332.
- Oulasvirta, L.& Turala, M. (2005). *Measuring the Financial Autonomy of Local Governments with a Local Autonomy Index*. Glasgow Caledonian University, Caledonian Business School, Working Paper.
- Özkök, Y. (2018). Mali Federalizm Politığı: Amerika Birleşik Devletleri Örneği. (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Bursa.
- Pıçak, Ş. ve Soyal, T. (2022). Belediyelerin Öz Gelirleri ve Muhasebeleştirilmesi. *Yerel Yönetim ve Denetim*, 27(2), 14-22.
- Profiroiu, A.G, Stefanescu, A. (2018), Journal of Public Administration, Finance and Law. Onofrei, M, ve Toader, T. (Ed.), *Financial Autonomy of The Romania's Municipalities: The Case of Ilfov County's Towns*. (137-150), Romania.
- Satola, L., Standar, A., Kozera, A. (2019). Financial autonomy of local government units: evidence form polish rural municipalities. *Lex Localies-Journal of Self-Government*, 17(2), 321-342.
- Stegarescu, D. (2005). Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends, *Fiscal Studies* 26(3): 301–33.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (20 Haziran 2024). <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistiklerisayfalarinda> Adresinden alınmıştır.
- Taştekin, A. (2017). Kent Konsey'lerinin Yerel Demokrasi Açısından İşlevselliği (Gaziantep Örneği). *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (1). 95-109.
- Tekdere, M. (2018). Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye'deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Trabzon.
- Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416–24.
- Ulusoy A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 147-162.
- Verhoest, K., Peters, G. B., Bouckaert, G. and Verschuere, B. (2004). The study of organizational autonomy: a conceptual review. In: *Public Administration and Development*, 24 (2), 101-118.
- Wolman, H. (2008). Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 26 (1). 1-16.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2010). Comparing Local Government Autonomy across States. In *The Property Tax and Local Autonomy*, The Lincoln Institute.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (10 Haziran 2023). <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/>

1982 Anayasası, (30 Ekim 2022). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pf>

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Araştırmacıların katkı oranı beyanı / Contribution rate statement of researchers:
Birinci yazar /First author % 100

2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).