

YEREL DEMOKRASİNİN KALİTE GÖSTERGESİ OLARAK İDARİ VE MALİ ÖZERKLİK

İbrahim Güray Yontar

Dokuz Eylül Üniversitesi

Doç.Dr.

Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi
Bölümü Dokuzçesmeler Kampüsü Buca-İZMİR

guray.yontar@deu.edu.tr

Yunus Emre Özer

Dokuz Eylül Üniversitesi

Doç.Dr.

Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi
Bölümü Dokuzçesmeler Kampüsü Buca-İZMİR

yunusemre.ozer@deu.edu.tr

Özet

Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleri olarak görülmektedir. Bu yakınlık yerel yönetimlerin, halkın taleplerini ve ihtiyaçlarını en yakından tespit edebilecek bir yapıya sahip olmasını gerektirmektedir. Öte yandan halkın da yerel politikaların oluşmasına ilişkin tüm süreçlere katılıp etki edebilmesi gereği de ortaya çıkmaktadır. Çağdaş yerel yönetimler açısından demokratik süreçleri, teamülleri ve araçları uygulamada başlangıç sayılabilecek bu yaklaşıma ilaveten özerklik tartışmaları da artan şekilde ön plana çıkmaktadır. Yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacak bir kalite göstergesi olarak ele alınabilecek olan yerel özerklik, idari ve mali özerklikten oluşmaktadır. Türkiye’de ise kamuoyunda sıkça algılandığı gibi siyasi özerklik yaklaşımı idari ve mali özerkliğin doğru biçimde algılanmasının önüne geçmektedir. Keza bu çalışmanın ana eksenini oluşturan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın başlangıç kısmında Şart’ta yer alan özerklik kavramının ülkelerin bütünlüğüne zarar verecek biçimde anlaşılmaması gerektiği ibaresi de yer almaktadır. Bu çalışma kapsamında idari ve mali özerklik, yerel demokrasinin bir kalite göstergesi olarak düşünülmektedir. Bu düşünceden hareketle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın idari ve mali özerklik açısından ortaya koyduğu ölçütler, temel değerlendirme parametreleri olarak ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel Demokrasi, Yerel Özerklik, Kalite Göstergesi*

Alan Tanımı: *Kamu Yönetimi (Yerel Yönetimler)*

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL AUTONOMY AS A QUALITY INDICATOR OF LOCAL DEMOCRACY

Local governments are seen as the closest administrative units to the public. This closeness requires that local governments have a structure that can best determine the needs and demands of the people. On the other hand, it also emerges that people should be able to participate in and influence all the processes related to the formation of local politics. In addition to this approach, which can be regarded as the starting point for applying democratic processes, practices and tools in terms of contemporary local governments, the discussions of autonomy are increasingly coming to the forefront. Local autonomy, which can be regarded as a quality indicator to contribute to the development of local democracy, consists of administrative and financial autonomy. In Turkey, as is often observed in the public opinion, the approach of political autonomy prevents accurate recognition of administrative and financial autonomy. Likewise, at the beginning of the European Charter of Local Self-Government, which is the main axis of this work, there is a statement that the concept of autonomy in the Charter should not be understood as harmful to the integrity of the countries. Within this study, administrative and financial autonomy is considered as a quality indicator of local democracy. With this in mind, the criteria set out by the European Charter of Local Self-Government in terms of administrative and financial autonomy will be considered as key evaluation parameters.

Keywords: *Local Democracy, Local Autonomy, Quality Indicator*

JEL Code: *H7 State and Local Government • Intergovernmental Relations*

1.GİRİŞ

Günümüzde hala devam eden demokrasi tartışmaları; klasik liberal demokrasi anlayışının yetersizliğini ve temsili demokrasinin yaşadığı krizleri ortaya koyarken müzakereci demokrasi, katılımcı demokrasi, elektronik demokrasi gibi yeni demokrasi anlayışlarıyla bu krizler aşılmaya çalışılmaktadır. Ancak her bir

demokrasi anlayışı kendi içinde farklı eksiklikleri de barındırdığı için mucizevi bir etkide de bulunamamaktadır. Temsil ve katılım konusunun ancak tabana yayıldığı ölçüde içinde bulunduğu krizi hafifletebileceğini ifade etmek mümkündür. Bu nedenle demokrasinin kalitesini artırabilmemiz için önemli koşullardan bir tanesi özellikle yerel demokrasiye önem verip halkın temsil ve katılım mekanizmalarını artırmaktır. Ancak yalnızca temsil ve katılım mekanizmalarını artırmak, demokrasinin temel ilkesi olan halkın kendi kendini yönetmesi için yeterli olmamaktadır. Yerel demokrasi ancak yerel özerkliğin sağlanması ile hayat bulabilir. Yerel özerklik, yerel demokrasinin ne seviyede olduğunu gösterebilecek bir kalite göstergesi olarak kullanıldığında yerel özerkliğin seviyesi, ülkelerin yerel yönetimleri arasında karşılaştırma imkânı yaratmakta ve hatta bir indeks oluşumuna bile imkân tanımaktadır. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetim sınırlarına nazaran daha küçük bir alanı kapsamaması, daha az bir nüfusu kapsamaması, daha az bir nüfus içerisinde temsilci seçilerek yönetilmesi demokrasinin tabana indirilmesinde yerel yönetimlerin önemli bir role sahip olduğunu göstermektedir. Yerel demokrasi bağlamında genel olarak demokratik ilerlemenin sağlanması yerel özerkliğe sahip yerel yönetimlerce başarılabilir.

1.1 Yerel Demokrasi-Yerel Özerklik İlişkisi

Yerel yönetimler düzeyinde seçmenler ile temsilciler arasındaki coğrafi ve toplumsal yakınlık ulusal düzeydekine nazaran daha fazla olduğu için yerel düzeyde gerçek bir seçme sürecinin ve etkili bir halk denetiminin gerçekleştiği ileri sürülmekte ve bunun da demokrasiyi geliştirdiği ifade edilmektedir. (Richards, 1983:167'den aktaran Çitci, 1996:6)

Yerel yönetimler yerel demokrasinin geliştirilmesindeki temel siyasal katılım ve hizmet birimleri olarak, yerel halkın ihtiyacını en iyi şekilde gören ve ona yönelik hizmet üreten birimlerdir. Bu durum kamu kaynaklarının daha yerinde kullanımına da imkân tanımaktadır. Tabii ki her hizmet yerel yönetimlerin görevine alınmayacağı gibi çok büyük mali güç gerektiren hizmetler de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmek durumundadır. Ancak merkezi yönetimden yerel yönetimlere olabildiğince fazla görev ve sorumluluk aktarmak ve bu görev ve sorumlulukları yerine getirebilecekleri kaynaklarla yerel yönetimleri donatmak yerel demokrasinin kalitesinin artırılmasında tek başına yeterli olmasa da önemli bir aşamayı göstermektedir.

Özerk yerel yönetimler günümüzde en etkin hizmet üretme mekanizmaları olarak değerlendirilmektedirler. Yerel özerklik ilkesi çerçevesinde idari ve mali özerkliğe sahip olmak ise artık yerel yönetimlerin etkin hizmet üretiminin temel koşulu haline gelmiştir. Dolayısıyla yerel demokrasinin unsurlarından birisi olan yerel

özerkliğin sağlanmasında idari ve mali özerkliğin seviyesinin ne olduğu yerel demokrasinin kalite göstergelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Ayrıca hemen belirtmek gerekir ki buradaki idari özerklik, idari yerinden yönetim olarak değerlendirilmelidir, siyasi özerklik bunun ötesinde ve inceleme konumuz dışında olan bir kavramdır.

Çünkü idare hukukuna göre özerklik, “*bir kanun ile herhangi bir teşkilat, kurum veya kuruluşu kendi kendini yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifadeyle kamu kurum ve kuruluşlarına üstlendikleri hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemelerin söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılabilmesidir*” (Kalabalık, 2005:130) Görüldüğü gibi özerklik bir kanun ile verilmekte olup ulusal parlamento kanun yapma gücüyle isterse bu kanunu değiştirebilir veya yetkiyi tekrar üzerine alma hakkını elinde bulundurmaktadır. Örneğin Birleşik Krallık, üniter bir devlet olarak ulusal parlamentosunda çıkaracağı bir yasa ile yerel yönetimlere vermiş olduğu bazı yetkileri geri alabileceği gibi yeni yetkiler de ihdas edebilir.

Özbudun, özerk statünün varlığını çok önemli görmektedir. Çünkü bu statüye sahip kuruluşlara kendi kendisini yönetme yetkisi verilmektedir. Buradaki kendi kendini yönetme yetkisi yerel yönetimlere genel idare içinde ayrıcalıklı bir pozisyon yaratmak amacıyla verilmemiştir. Aksine yerel hizmetlerin ancak çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde özerk bir statü ile gereği gibi yerine getirebileceğini vurgulamaktadır (Özbudun, 1995:19).

Yerel yönetimlerin özerkliği, verilen idari yetkilerin yanı sıra kendilerine sağlanan mali kaynakların yeterliliğiyle de ölçülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin sahip olduğu gelir kaynaklarının niteliği ve çeşitliliği özerkliğinin düzeyiyle doğrudan bağlantılıdır. Buna göre, özerk bir yönetimin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığını yeterli kabul etmek mümkün değildir. (Tortop, 1993:3)

Yerel yönetim özerkliği, yerel yönetimin demokratikliğinin en önemli göstergelerinden bir tanesidir. Dolayısıyla ideal bir yerel demokrasinin sağlanmasında en önemli güvencedir. Bu özerklik sağlanmadıkça yerel demokrasiden de söz edilemez. Kısaca bunu sağlamanın yolu, mutlak surette idari özerklik ve mali özerkliğin birlikte gerçekleşmesinin sağlanmasıdır (Kalabalık, 2005:474).

Yerel yönetim birimlerine idari özerklik çerçevesinde yetki, görev ve sorumluluk transferi yerel özerkliği artırıcı bir durum ortaya çıkarmakla birlikte vurgulandığı gibi yerel yönetimlerin bu görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmelerini

sağlayacak gelirlere sahip kılınmamış olmaları yerel yönetimlerin idari özerkliğini fiilen işlevsiz hale getirecektir. Hatta bu mali gücün önemli bir kısmının yerel yönetim birimlerine merkezi yönetimin gönderdiği yardımlardan değil yerel yönetimlerin öz gelirlerinden oluşması gereği bulunmaktadır. Merkezi yönetimin ne ölçüde yerel yönetimlere yetki ve görev aktardığı, ne ölçüde bu görevleri gerçekleştirebilecek mali imkân tanıdığı ve bu mali imkânların merkeze bağımlılık yaratıp yaratmama durumu özerklik boyutunu ve yerel demokrasi kalitesini etkilemektedir.

2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN YEREL DEMOKRASİ KALİTE GÖSTERGESİ OLARAK KULLANILABİLİRLİĞİ

İdari ve mali özerkliğin ölçülmesinde Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı genel bir çerçeve oluşturabilir. Bu genel çerçevenin ötesinde daha spesifik alt parametreler de geliştirilebilir. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Şart, Türkiye tarafından da bazı maddelerine çekince konularak kabul edilmiş durumda olup halen yürürlüktedir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ikinci maddesi, “özerk yerel yönetimler” ilkesinin ulusal mevzuatta tanınacağını ve hatta uygun olursa anayasa ile de tanınması gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda bir yerel yönetimin özerk olduğunun mevzuatta yer alması ilk parametrelerden birisi olarak kabul edilebilir. Tabii burada hemen şu sorgulamayı da yapmak gerekmektedir: Mevzuatta yerel yönetimler özerktir şeklinde bir ifade olması onu gerçek anlamda özerk yapar mı? Ancak Şart'ın diğer maddelerinin yerine getirilmesiyle mevzuatta yer alan ifadenin içinin doldurulması mümkün hale gelmektedir. Bu nedenle Şart'ın bir bütün olarak anlam ifade ettiğini vurgulamak gerekir. Mevzuatta yerel yönetimler özerktir yazması yeterli olmamakta ve bu ifadenin idari ve mali açıdan içinin doldurulması gerekmektedir.

Şart'ın üçüncü maddesi özerk yerel yönetim kavramını açıklamakta olup burada idari özerkliğe ilişkin hükümleri görmek mümkündür. Özerk yerel yönetimler kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve bunu gerçekleştirecek imkânı olan yönetimler şeklinde tanımlanır. İfade edilen bu hakkın kullanımı için ilgili organların seçilmesi, yapısı ve sorumluluğu bir diğer parametre olarak kullanılabilir. Buna göre atama yerine doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan bir meclis veya kurulun varlığı önem arz etmekte ve yürütme organının da bu meclise sorumlu olması gerekmektedir.

Şart'ın dördüncü maddesi özerk yerel yönetimlerin kapsamını düzenlemekte olup yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirlenmesini öngörmektedir. Bunun nedeni yerel yönetimlere idari özerklik kapsamında verilen yetki ve sorumlulukların basit bir idari işlemle hemen geri alınmaması en azından kanuni bir güvenceye sahip kılınmasıdır. Yetki ve sorumluluklara ilişkin kanuni güvence bir diğer kalite parametresini oluşturmaktadır.

Dördüncü maddede yer alan bir diğer vurgu ve kalite parametresi olarak ele alabileceğimiz husus, yerel yönetimlere verilen yetkinin düzeyi ile ilgilidir. Yerel yönetimlere yetki verilmesi önemli bir parametre olarak kabul edilse de bu yetkinin kapsamı daha ileri bir ölçüttür. Bu bağlamda yerel yönetimler kanunen belirlenen sınırlar çerçevesinde yetki alanları dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın da görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak adına tam takdir hakkına sahip olacaklardır demek suretiyle Şart, yerel yönetimlere “genel yetki” ilkesinin tanınması gerektiğini ifade etmektedir. Esasen merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımında uygulanan ilkeleri üçe ayırmak mümkündür. İlki “genel yetki ilkesi” olup kapsamı yukarıda verilmiştir. İdari özerklik ve yerel demokrasi bakımından en üst ölçü bu olup arkasından “yetki ilkesi” gelmektedir. Yetki ilkesine göre, yerel yönetimler parlamento tarafından açıkça kendisine yetki verilen konularda hizmet gerçekleştirebilmektedir. Konusal sınırlama mevcuttur. Yeni bir konuda hizmet görebilmesi için merkezi yönetimden yetki alması gereği ortaya çıkmaktadır. Ölçü olarak yetki ilkesinin de altında diyebileceğimiz ilke “liste ilkesi”dir. Yetki ilkesi çerçevesinde yetkilendirildiği konularda hizmetin ne şekilde gerçekleşeceğine yerel yönetim karar verebilirken liste ilkesinde hareket alanı daha da kısıtlanmaktadır. Liste ilkesine göre, kanunda yerel yönetimlerin yapacağı işler madde madde liste şeklinde sayılmakta ve ancak bu listedeki görevleri yapabilmektedir. Yetkilendirme düzeyi yerel demokrasinin kalitesi açısından bir parametre olarak çok rahat kullanılabilir.

Yine dördüncü madde içerisinde yer alan, kamu sorumluluklarının tercihen vatandaşlara en yakın birimlerle gerçekleştirilmesi ölçütü dikkati çekmektedir. Hizmeti yapacak birim ne kadar halka yakınsa o oranda yerel açıdan demokratik değerlendirmesi yapılabilir. Bu bağlamda sorumluluğun en yakın birim yerine bir başka makama verilmesinde görevin kapsam, nitelik, yetkinlik ve ekonomik gerekliliğinin olması gerekmektedir. Aksi durum yerel demokrasinin kalitesini zayıflatmaktadır.

Yerel yönetimlere tanınan yetkiler normal olarak tamdır, bölünmemiştir ve onlara özgüdür. Bu nedenle kanunen izin verilen durumlar dışında bu yetkilerin diğer merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaması ve sınırlandırılmaması gerekir. Aksi durum yerel demokrasiyi zedelemektedir.

Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulardaki planlama ve karar alma süreçleri içinde, olanaklar ölçüsünde, zamanında ve uygun biçimde yerel makamlara danışılacaktır hükmü merkezi yönetimin yerel yönetimlere ilişkin konularda resen hareket etmeyip onların da görüşünü almasına vurgu yapmaktadır. Bu danışma sürecinde yerel özerkliğin korunması adına kendilerini ilgilendiren konularda alınacak kararlarda yerel yönetimler yok sayılmayıp görüşlerine başvurulduğu için yerel demokrasinin daha ileri bir seviyeye ulaşmasına imkân tanınacaktır. Bu da önemli bir kalite göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şartın beşinci maddesi yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasına ilişkin bir hüküm içermekte olup yapılacak sınır değişikliklerinin mevzuatın elverdiği ölçüde, yerel topluluklara mümkünse bir referandum yoluyla danışılarak yapılmasını vurgulamaktadır. Yerel topluluğun onayını almamış sınır değişiklikleri yerel demokrasinin danışma kültürü açısından zayıf kaldığını göstermekte ve yerel demokrasiyi zayıflatmaktadır.

İdari özerkliğe ilişkin bir diğer hüküm Şart'ın altıncı maddesinde karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, daha genel hükümlere aykırı olmamak kaydıyla yerel ihtiyaçları layıkıyla karşılamak ve etkin bir idare sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini kendileri kararlaştırabilmelidir. Yerel birimlerin, yerel halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan birimler olduğuna göre hizmet ettikleri yerin ihtiyacına göre iç örgütlenmelerinde makul değişiklikler yapabildiği bir ortam yerel demokrasi açısından daha ileri bir aşamaya işaret etmektedir. Aksi durum, her yerde standart aynı iç birimlerin var olması sonucunu doğurur ki bu durum hem hizmet etkinliği ve kaliteden sapma meydana getirebilir.

Şart'ın yedinci maddesi yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşullarını hüküm altına almaktadır. Buna göre öncelikle yerel düzeyde seçilmiş temsilcilere yalnızca sorumluluk vermek yerel demokrasi bakımından yetmemekte görevlerini serbestçe yerine getirebilecekleri çalışma koşullarını da sağlamak gerekmektedir. Ayrıca yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuk ilkeleri çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir. Bu şekilde hangi faaliyetlerin etik olup olmayacağı hukuken netleştirilerek merkezi yönetimin keyfi müdahalesinin de önüne geçilmiş

olacaktır. Kanuni güvence gibi keyfi müdahalelerin önüne geçen bir güvence yerel seçilmişlerin hakkını koruyarak yerel demokrasiyi de güvence altına almaktadır.

Yerel yönetimlerin denetiminin, yerel halkın haklarının merkezi yönetim tarafından da korunmasının ve idarenin bütünlüğünü sağlamanın bir yolu olarak değerlendirildiğinde yapılmasının bir zorunluluk olduğu anlaşılmaktadır. Şart'ın sekizinci maddesi yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenebileceğini belirtmektedir. Ancak bu denetimin özerkliği ve yerel demokrasiyi zedelememesi için yasalarda veya anayasada belirtilen ölçü ve yöntemlerle yapılması gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Denetimin kapsamı ve hangi yöntemlerle yapılacağı yasal ve anayasal bir çerçeveye oturtulması daha önce de ifade edildiği gibi merkezi yönetimin keyfi davranmaması ve yerel özerkliğin zedelenmemesi açısından önemli bir güvence sağlamaktadır. Denetimin hukukilik ve yerindelik gibi farklı boyutları bulunmaktadır. Hukukilik denetimi yerel yönetimlerin yapmış olduğu faaliyetlerin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi iken yerindelik denetiminde yerel yönetimin aldığı karar yerinde görülmez ve iptal edilir ya da değiştirilir. Yerindelik denetimi yerel yönetimin karar alma yetkisine müdahale anlamına geleceğinden idari özerkliği zedelemektedir. Şart'ta yerindelik değil hukukilik denetiminin olması gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak üst makamların yerel birimin kendisine verilen görevi gereği gibi yapıp yapmadığını denetleme hakkı her zaman bulunmakta olup vesayet denetimi kapsamında bu hak merkezi yönetim tarafından kullanılmaktadır. Denetimin ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir. Ölçü kaçtığında yerel demokrasinin kalitesi bozulmaktadır. Bu nedenle Şart'ta da belirtildiği gibi yerel makamlar idari açıdan denetlenirken; denetleyen makamın müdahale yetkisi bu müdahale ile korunması amaçlanan çıkarlarla orantılı ve ölçülü olmalı, daha ötesine geçmemelidir.

Şart'ın dokuzuncu maddesi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanmasının gerekliliğine ilişkin maddeleri içermektedir. Buna göre, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması gerekmektedir. Yerel özerklik için yalnızca idari özerkliğin varlığının yetmediği ve mutlaka aktarılan görevleri yerine getirebilecekleri mali gücün de yerel yönetimlere verilmesi gerektiği daha önce vurgulanmıştı. Görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmadığı takdirde yerel yönetimler hizmet yapabilmek için yalnızca merkezin gönderdiği yardımlara bel bağlayacağından tamamen merkeze bağımlı hale gelmeleri sorunu ortaya çıkacaktır. Bu durum yerel demokrasinin kalitesini zedeleyen bir durumdur. Bu nedenle yerel yönetimlerin olabildiğince yüksek ölçüde öz gelirlere sahip kılınması yerel demokrasinin kalite ölçütlerinden biri olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde mali özerkliğin

gelirler boyutuyla ele alındığı aşağıdaki tablo, düşük ve yüksek mali özerklik boyutları bağlamında düşük ve yüksek yerel demokrasi kalitesi açısından yol göstericidir.

Tablo 1:Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelirler Açısından Sınıflandırılması

	Yüksek Yerel Özerklik	Düşük Yerel Özerklik
Yerel vergiler	Verginin oran ve matrahı yerel yönetimlerin kontrolündedir	
Ek vergi ve Ek oran yoluyla sağlanan gelirler	Verginin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenirken, oranı yerel yönetimlerin kontrolü altındadır	
Vergi dışı gelirler	Hizmet karşılığında alınacak ücretin tutarını yerel yönetimler belirlemektedir	
Paylaşılan vergiler	Verginin matrahı ve oranı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Ancak, paylaşımında uygulanan yöntemle bağlı olarak yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin artırarak paylaşım sonrası alacakları payı etkileyebilme olanağına sahiptir	
Genel amaçlı yardımlar	Genel amaçlı yardımlar, merkezi yönetim tarafından herhangi bir koşula bağlı olmaksızın yapılmaktadır. Bu tür yardımlarda yerel yönetimlerin yardımları herhangi bir kısıtlama olmaksızın serbestçe harca yabilmektedir	
Özel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak ya da belirli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla verilmektedir. Özel amaçlı yardımlarda, paranın nereye harcanacağı merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir	

Kaynak: Ebel, 2003; Owens ve Panella 1991'den aktaran: Ulusoy ve Akdemir, 2009:268.

Tablo 1'den de görüldüğü üzere, genel amaçlı yardımlar özel amaçlı yardımlara kıyasla daha yüksek mali özerklik imkânı anlamına gelmektedir. Çünkü Şart'ta da yerel yönetimlere yapılan yardımların belli projelerin finansmanına tahsis edilmesi, o kaynağın kullanımında yerel yönetimlerin takdir hakkını ortadan kaldıracığından yardımların genel yardım şeklinde koşulsuz yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Tablo 1'de yer alan yüksek yerel özerklikten düşük yerel özerkliğe doğru olan her bir seviye, yerel demokrasinin kalitesi için bir gösterge anlamına da gelmektedir.

Şartın onuncu maddesi taraf devletlerin yerel yönetimlerine birlik kurabilme, bu birliklere üye olabilme ve uluslar arası yerel yönetim birliklerine katılabilme hakkını tanınması gerektiğini hüküm altına almış olup yerel yönetimlerin yasal sınırlar çerçevesinde diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilmesine imkân tanınmasını da yerel özerklik için önemli bir konu olarak değerlendirmiştir. Şart'ta son olarak yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması için mevzuatta yer alan özerk yönetim ilkelerine uyulmasını sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin

yargı yoluna başvurma yetkisine sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Özerkliğinin korunması amacıyla yargıya başvurabilme hakkının olması yerel demokrasinin sürdürülebilirliğini sağlayabilmek adına bir kalite göstergesi anlamına gelmektedir.

3. SONUÇ

Kalite kavramı kamu yönetimi terminolojisinde giderek artan ölçüde yer almaya başlamıştır. Kamu hizmetinin kalitesinin ölçülebilmesinin zor olduğu sıkça dile getirilse de doğru parametrelerle bunun rahatlıkla sağlandığı alanlar bulunmaktadır. Yerel hizmetler ve yerel hizmetlerin kalitesini hazırlanan stratejik planlarda yer alan amaç, hedef ve başarı ölçütleriyle değerlendirebilmek olasıdır. Ancak yerel demokrasi gibi kalitenin ölçülebilmesinin zor olduğu bir alanda kalite parametrelerini tespit edebilmek bir o kadar önemlidir. Özerk yerel yönetimler yani idari ve mali açıdan özerkliğe sahip olan yerel yönetimler yerel demokrasinin kalite göstergelerinin başında gelmektedir. Bu noktadaki kaliteyi ölçebilmek için de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya koyduğu idari ve mali özerklik çerçevesindeki ilkelerden hareket etmek doğru bir yaklaşım olacaktır.

Türkiye merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahiptir. 1982 Anayasası'nda yer alan idari vesayet ilkesi, merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetleyebilmesine olanak vermektedir. Elbette kamu hizmetlerinde uyum ve hatta kamu harcamalarının verimliliği gibi kavramlar göz önüne alındığında idari vesayetın faydaları açıkça görülmektedir. Ancak idari vesayet, yereli kısıtlayan ve hareket edemez noktaya getirebilecek bir araç haline dönüşmemelidir. Bu noktada idari özerklik kavramı dengeleyici bir unsur olabilmektedir. Elbette bahsedilen dengenin sağlıklı yürütülebilmesi için idari özerklik kapsamında yerel yönetimlerin kendi kararlarını alıp uygulayabilme serbestisine sahip olması ve idari vesayetın de kapsamının net biçimde ortaya konulması gerekmektedir.

Mali özerklik, idari özerkliğin ayrılmaz parçası konumundadır. Yerel yönetimlerin idari özerkliği layıkıyla uygulayabilmesi için görevleriyle orantılı gelire sahip olması zorunludur. Ancak yerel yönetimlerin gelirleri içinde öz gelirlerin oranı düşerse bu da yerel özerkliğin kalitesini aşağıya çeken bir durum olacaktır. Keza merkezi yönetimin aktaracağı fonlar yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını artırabilecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu konuda yerel demokrasinin kaliteli olması adına idari ve mali özerkliği bir arada gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel özerklik konusunda koyduğu en önemli kalite göstergelerinden biri vatandaşların katılımına verilen önemdir.

Dolayısıyla idari anlamda özerkliğe sahip olan bir yerel yönetimin aldığı kararları vatandaşlardan gizli biçimde alması düşünülemez. Karar alma sürecinin her aşamasına vatandaşların katılımını sağlayan ve onların katılımını teşvik eden bir yerel yönetimin ortaya çıkması yerel demokrasinin kalitesini yükseltecektir. Katılımı teşvik etmek için elektronik katılım dâhil tüm araçlarla vatandaşlar bilgi sahibi yapılmalıdır. Bu sebeple şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramları yerel özerklik kavramının içerisinde düşünmek gerekir. Keza mali anlamda özerk olmak keyfiyet çerçevesinde harcama yapabilmek olarak anlaşılabilir. Yine vatandaşlar, yerel yönetimlerin yapacakları harcamalar, ihaleler ve özelleştirmeler vb. hakkında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın sunduğu katılım hakkı uyarınca bilgilendirilmeli ve hesap sormalarına imkân tanınmalıdır.

Sonuç itibariyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel demokrasiyi daha kaliteli hale getirebilmek adına ilkeler sunmaktadır. İdari ve mali özerklik de bu kapsamda birer kalite göstergesidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tanıdığı çekince hakkının da esasen Şart'a hazırlık anlamı taşıdığı düşünüldüğünde bütünüyle bakıldığında yerel demokraside kalitenin artabilmesi adına önemli bir rehber niteliğinde yorumlanması yerinde olacaktır.

KAYNAKLAR

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf [İndirme Tarihi: 25.09.2017]

Çitci, Oya, “*Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi*”, Çağdaş Yerel Yönetimler. 5:6, Kasım 1996, 5-14.

Kalabalık, Halil, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınevi, 1995.

Tortop, Nuri, “*Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 2:2, 1993, 3-10.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir, “*Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi*”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12:21, 259-287.