

YEREL YÖNETİMLERDE KAYNAK PAYLAŞIM SİSTEMLERİ VE 6360 SAYILI KANUN'LA TÜRKİYE'DEKİ DEĞİŞİMLER*

Yrd. Doç. Dr. Cihan Yüksel
Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



Öz

Bu çalışmada, yönetimler arası kaynak paylaşım sistemleri kuramsal olarak incelenmiş, ardından Türkiye'de uygulanan kaynak paylaşım sistemleri anlatılmıştır. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun ile gelen yeni mali düzenlemeler de ele alınmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise 6360 sayılı Kanun'un etkilerini incelemek amacıyla, Kanun'dan önceki ve sonraki uygulamaları ifade eden iki senaryo üzerinden 2009-2014 yılları için karşılaştırmalı bir analiz yapılmıştır. Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardaki mutlak değişime dayanarak yapılan tahminlerin aksine, kişi başına düşen paylardaki nispi değişime bakıldığında il özel idarelerinin hem yatay hem de dikey denge açısından daha avantajlı bir duruma sahip olduğu görülmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı, Mali Tevzin, Dikey Eşitlik, Yatay Eşitlik, 6360 Sayılı Kanun

Intergovernmental Resource Sharing Systems and Changes via Law No. 6360 in Turkey

Abstract

In this study, intergovernmental resource sharing systems examined theoretically, then resource sharing system implemented in Turkey are explained. In this context, new fiscal arrangements which have applied via Law No. 6360 are also discussed. In the last part of the study, in order to examine the effects of the Law No. 6360, a comparative analysis which represents previous and subsequent application of the law through two scenarios for the years 2009-2014 is conducted. Contrary to the predictions made based on absolute change in each local government share of the total tax revenues, it is seen that the special provincial administrations have a more advantageous situation in terms of both horizontal and vertical balance, considering the relative changes in the per capita share.

Keywords: Intergovernmental Resource Sharing, Intergovernmental Fiscal Equalisation, Vertical Equalisation, Horizontal Equalisation, Law No. 6360

* Makale geliş tarihi: 04.09.2015
Makale kabul tarihi: 18.04.2016

Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler

Giriş

Hem geleneksel maliyede hem de günümüz modern maliyesinde kamu sektörünün önemli iki bileşeni olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler önemli bir yer tutmaktadır. Bu ilişkiler sadece hukuki değil, aynı zamanda idari ve mali boyutlara da sahiptir. Zira hangi kamu hizmetinin hangi birim tarafından sunulacağına önceden belirlenmesi idari bir konu olmakla birlikte, kaynak israfını önlemesi açısından mali bir konu olarak da karşımıza çıkmaktadır. Siyasal ve ekonomik nedenlerden dolayı bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi, diğer bir ifadeyle görev ve yetki bölüşümü, bu hizmetlerin finansmanı açısından gerekli olan kamu kaynaklarının da paylaşımını gündeme getirmektedir. Yerel yönetimler maliyesinin çıkış noktası olan bu kaynak paylaşım ilişkileri ülkelerin idari ve mali yapılarına göre farklılık gösterse de, kuramsal olarak temelde aynı şekilde sınıflandırılabilir: vergi toplama yetkisinin verilmesi, ödenekler ve transferler, borçlanma hakkının verilmesi.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşım ilişkilerinin önemli bir kısmını genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar oluşturmaktadır. Elbette Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi, harç vb. öz gelirler elde etme, denkleştirme ödeneği alma ve belli sınırlar içerisinde borçlanma olanağı olsa da, bütçe gelirlerinin büyük bir bölümünü genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar oluşturmaktadır.

2012 yılında 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un çıkarılması ile birlikte Türkiye’de yerel yönetimlerin idari yapılarının yanı sıra, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar anlamında mali yapıları da değişmiştir. Türkiye’de yapılan yeni düzenlemeyle bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, bazı yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmuş, bazı yerel yönetim birimlerinin ise yetki alanı genişletilmiştir. Yetki paylaşımındaki değişimle beraber kaynak paylaşımındaki değişim, konunun ampirik olarak incelenmesini ve kuramsal bağlarla açıklanmaya çalışılmasını gerekli kılmıştır.

Bu bağlamda çalışmada, öncelikle yönetimler arası kaynak paylaşım sistemleri kuramsal olarak incelenmiş, ardından Türkiye’de uygulanan kaynak paylaşım sistemi yeni düzenlemeyle birlikte ele alınmıştır. Son olarak, eski düzenlemenin ve yeni düzenlemenin getireceği mali etkiler 2009-2014 yılları

için iki senaryo üzerinden yerel yönetim türlerinin toplamı bazında ampirik olarak incelenmiştir.

1. Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri

Yerel yönetimler kamu sektörünün genel yönetim kapsamındaki bileşenlerinden biridir. Dolayısıyla yerel düzeyde sunulması teknik açıdan zorunlu olan veya iktisadi açıdan etkin olan bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması gerekir. Yerel yönetimlere bazı görevlerin bırakılması ise bu hizmetlerin finansmanını ve bu finansmanın nasıl yaratılacağını gündeme getirmektedir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılması, kamu kaynaklarının da paylaşılmasını gerektirir. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki idari ilişkilerin yanı sıra mali ilişkileri de önemli kılan bu durum, maliye literatüründe “mali tevzin” kavramıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

Kamu idareleri arasındaki ilişkileri açıklamak üzere ilk defa A. Hansel tarafından 1922 yılında kullanılan mali tevzin kavramı yerine literatürde mali denkleme, mali uyuma, mali uzlaşma, mali eşitleme gibi kavramlar da kullanılmaktadır (Bülbul, 2006: 23). Dar anlamda sadece mali ilişkileri, geniş anlamda ise hem idari hem de mali ilişkileri kapsayan mali tevzin kavramını “kamu tüzel kişileri arasında hizmetlerin ve bu hizmetlerin giderlerini karşılayan gelirlerin paylaşılması” şeklinde tanımlayabiliriz (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 45).

Keleş (1972: 60)'e göre, mali tevzin uygulamasının gerekçeleri şunlardır: (a) merkezi ve yerel yönetimlerin aynı kaynaktan (milli gelir) gelir sağlamak zorunda olmasının, bu kaynak paylaşımının sistematize edilmesini gerekli kılması gibi iktisadi ve mali nedenler; (b) bölgeler arası dengesizliklerin giderilebilmesi gibi sosyal ve siyasal nedenler; (c) görev ve kaynak paylaşımının belirgin olmasının getireceği kolaylıklar gibi idari nedenler.

Mali tevzin konusu sadece mali değil aynı zamanda idari bir konudur. Çünkü merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı ile kaynak paylaşımının paralel olması bir mali denkleştirmeyi başarılı kılar. Bu nedenle sistemli bir mali tevzin uygulamasının taşınması gereken özellikler idari unsurları da içermektedir. Keleş (1972: 61)'e göre bunlar (a) hizmeti yürütecek birimin net olarak bilinmesi, (b) hizmet bölümünde mükerrerlik olmaması, (c) hizmetlerin doğru idarelere bırakılması gibi idari özelliklerin dışında, (d) her idareye sunduğu hizmetleri karşılayacak kadar gelir verilmesi, (e) aşırı ve mükerrer vergilendirmeden kaçınılması, (f) vergi dışı kaynak bırakılmaması,

(g) bölgelerin gelişmişlik düzeyine esneklik gösterecek bir sistemin kurulması gibi mali özellikleri de içerir.

Yönetimler arası kaynak paylaşımını ifade eden mali eşitleme, mali denkleştirme veya mali tevzin kavramı temelde iki konudaki dağılımın eşitlenmesi ile hayata geçer: dikey eşitleme ve yatay eşitleme.

Yerel yönetimlerin sahip olduğu harcama sorumlulukları ile gelir yaratma gücü arasındaki dengesizlik *dikey eşitsizlik* olarak adlandırılır (Bahl, 2000: 1). Diğer bir ifadeyle, bir yerel yönetim biriminin yasal olarak sorumluluğunda olan kamu hizmetlerinin uygun bir kalite ve miktarda sunulması durumunda tahakkuk edecek maliyetler ile bu yerel yönetim biriminin gelirleri arasındaki fark, dikey eşitsizliktir (Schroeder ve Smoke, 2002: 34). Yerel yönetimlerin görev ve yetki alanları, harcama sorumlulukları ve gelir kaynakları merkezi yönetim tarafından belirlendiğinden, söz konusu ilişki dikey bir ilişki olarak değerlendirilmektedir. Weingast (2009: 283)'a göre, merkezi yönetim yerel yönetimlerden daha düşük iktisadi maliyetle ve daha kolayca vergi topladığı zaman; bununla birlikte, merkezi yönetim yerel yönetim gelir kaynaklarını tahsil etme önceliğine sahip olduğu zaman dikey eşitsizlik artmaktadır (Weingast, 2009: 283).

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dikey mali eşitsizliklerin tartışıldığı mali federalizm literatüründe mali özerklik konusu önemli bir yer tutmuştur. Yerel yönetimlerin mali özerkliği, bu idarelerin kendi gelir kaynakları üzerindeki takdir ve kontrol derecesine bağlıdır. Bu nedenle dikey eşitsizlik konusu harcamalardan ziyade gelirlere odaklanmaktadır. Caulfield (2000)'e göre bir dikey eşitsizlik, yerel yönetim harcamaları merkezi yönetimlerden gelen transferlere bağımlı olduğu zaman gerçekleşir ve bu nedenle mali iktisat literatüründe mali yerelleşme kavramı genel kabul gören bir kavram olmuştur. Ancak bir yerel yönetim birimi mali özerkliğe sahip olmasa bile, kendisine verilen görevlerin maliyetine eşit miktarda merkezden kaynak transferi (ödenek) alıyorsa yine dikey eşitlik sağlanmış olur. Bu nedenle dikey eşitsizlik konusuna yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyinden ziyade, görev ve kaynak tahsisindeki paralellik ölçüsünde yaklaşmak daha doğru olacaktır.

Yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları ile elde ettikleri gelir arasındaki farkın kapatılması dikey eşitlemedir. Birçok ülkede her yönetim düzeyinin gelir ve giderlerini yaklaşık olarak eşitleyen transferler, dikey mali dengeyi sağlar. Dikey mali açıklar başka yollarla da kapatılabilir. Yerel yönetimlere gelir yaratma gücü transfer edilebilir, merkezi yönetime harcamaları için sorumluluk transfer edilebilir, yerel harcamalar azaltılabilir veya yerel gelirler artırılabilir (Bird ve Smart, 2002: 900). Ancak buradaki sorun, yerel hizmetlerin uygun düzeylerini neyin oluşturduğu konusunda

genellikle bir fikir birliğinin olmaması ve bu tür düzeyleri ölçmenin her halükarda zor olabileceğidir (Schroeder ve Smoke, 2002: 34).

Aynı seviyedeki yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarına göre elde ettikleri gelirlerin farklılaşması ise *yatay eşitsizlik* olarak adlandırılır (Yılmaz vd., 2012: 79). Gelir düzeylerinde farklılık olan yerel birimlerin aynı seviyede olmasından dolayı, söz konusu ilişki yatay bir ilişki olarak değerlendirilmektedir.

Bir ülkede kaynakların mekânsal olarak homojen bir şekilde dağıtılmadığı su götürmez bir gerçektir. Bir ülkedeki tüm bölgeler aynı doğal kaynak düzeyine ya da benzer iktisadi avantajlara sahip değildir. Aynı şekilde, tüm bölgelerin nüfusunun yerel kamu hizmetleri için benzer taleplere sahip olması da muhtemel değildir (Schroeder ve Smoke, 2002: 37). Bu nedenle, tüm yerel yönetim birimlerine mutlak anlamda eşit bir kaynak aktarımı yapmak, yatay anlamda eşitsizliği ortaya çıkaracaktır. Bölgesel ekonomilerin gelirlerindeki ve buna bağlı olarak da vatandaşlara kamusal mal ve hizmet sunma kabiliyetlerindeki farklılıklar nedeniyle mevcut yatay eşitsizlik daha da artacaktır (Weingast, 2009: 283).

Yatay eşitsizliklerin giderilmesinde iki temel yöntem vardır. Bunlar, (a) merkezi yönetimin düşük gelirli yerel yönetimlere doğrudan kendi kaynaklarından fon transfer etmesi ve (b) yüksek gelirli ve daha düşük mali ihtiyaçlara sahip yerel yönetimlerden düşük gelirli ve daha yüksek mali ihtiyaçlara sahip yerel yönetimlere transfer yapılmasının sağlanmasıdır (Kesik, 2005: 79).

Yatay eşitliğin sağlanmasında, kaynakların yerel yönetimler arasında nasıl dağıtıldığı önemli bir konudur. Keyfi kaynak tahsisleri, şeffaflığı ve belirginliği bozar. Bu nedenle mali ihtiyaçlar ve mali kapasite unsurlarını göz önünde bulundurarak kaynak tahsisini bir formüle dayandırmak gerekir. Usui (2007: 12), kaynakların yatay dağılımında dikkate alınabilecek üç formülden bahsetmektedir. Bunlardan ilki, “mali ihtiyaç temelli” formüldür. Bu formül, ödenekleri tahsis ederken bölgelerin harcama gereksinimlerindeki farklılıklarını göz önünde bulundurur. Böylece kişi başına eşit bir temelde ödenek tahsisi söz konusu olmuş olur. Ancak yerel mali kapasitedeki farklılıkları göz ardı ettiği için bir takım sorunlar da teşkil eder. Bu nedenle böyle bir formülün adil olabilmesi için ya yerel yönetimlerin gelir artışlarına izin verilmemesi gerekir ya da yerel vergi tabanının bölgeler arasında aynı olması gerekir. İkinci formül, “mali kapasite temelli” formüldür. Vergileri artırma konusunda daha zayıf kapasiteye sahip yerel yönetimlere daha çok para sağlamayı amaçlayan bu formül, sadece mali kapasitelerin eşitlenmesini dikkate almaktadır ve bölgeler arası harcama ihtiyacı farklılıklarını görmezden gelmektedir. Üçüncü formül ise “mali açık temelli” formüldür. Hem mali ihtiyaçları hem de mali kapasiteyi

dikkate alan bu formülde mali açık kavramı, mali kapasite ile mali ihtiyaçlar arasındaki farkı ifade etmektedir. Buna göre, daha büyük mali açıklara sahip yerel yönetimler daha büyük ödenekler alabilirler. Eğer mali kapasite mali ihtiyaçlardan daha büyükse, böyle bölgeler genellikle fonlardan yararlanamaz. Böylece hem mali ihtiyaçlar hem de mali kapasitede büyük farklılıklar varsa, bölgesel eşitliği sağlamak için en cazip formül mali açık temelli formül olabilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yatay eşitsizliklerin temelini yerel yönetimlerin mali kapasitelerindeki farklılıklar, mali ihtiyaçlarındaki farklılıklar ve bunlar arasındaki net fark olarak belirlemiştir (Dafflon, 2007: 364).

Bird ve Smart (2002: 901)'a göre, yatay eşitliği sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin kişi başına anlamında cari masraflarının eşitlenmesi aslında yerel tercihlerdeki farklılıkları, bu nedenle de yerelleşmenin ana mantıklarından birini göz ardı etmektedir. Bu aynı zamanda yerel yönetimlerin ihtiyaçlarındaki, maliyetlerindeki ve gelir yaratma kapasitelerindeki farklılıkları da göz ardı etmektedir. Cari masrafları eşitleme, hem yerel gelir yaratma hem de yerel harcama sınırlama girişimini dizginleyecektir. Çünkü bu sistem altında, en yüksek harcamalara ve en düşük vergilere sahip olan yerel yönetimler en büyük transferleri almaktadırlar.

İşte hem dikey hem de yatay eşitliğin sağlandığı bir merkezi ve yerel yönetim ilişkisinde mali eşitleme gerçekleşmiş olur. Mali eşitlemenin dikey boyutu, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki gelir (kaynak) dağılımını, yatay boyutu ise yerel yönetimler arasındaki kaynak tahsisini ifade eder (Bahl, 2000: 5).

Mali eşitlemenin sağlanmasında kaynakların nasıl bir sistem içinde paylaşıldığı oldukça önemlidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin aralarındaki kaynak paylaşımının temelde beş türden oluştuğunu söyleyebiliriz. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin öz gelirleri olarak da kabul edilen *belli gelirleri toplama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir*. Merkezi yönetimin bazı vergi, harç, resim vb. kamu gelirlerini tarh ve tahsil etme yetkisini tamamen yerel yönetimlere bırakması bu durumu ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin vergi vb. gelir toplama yetkisine sahip olması ve bunları kendi bütçelerine gelir olarak kaydedebilmeleri, mali özerkliğe sahip oldukları anlamına gelmektedir. Bir ülkede yerel yönetimlerin öz gelir tabanı ne kadar geniş tutulursa, mali yerelleşmenin o kadar güçlü olduğu söylenebilir.

Gelir devri de denilen bu mekanizma iki farklı şekilde uygulanabilir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin bağımsız (sınırsız) vergileme yetkisine sahip olmasıdır. Hangi iktisadi kaynak üzerinden, ne kadar ve hangi yolla vergi alınacağına tamamen yerel yönetimlerin karar verdiği ve uyguladığı bu yöntem, mali yerelleşmenin en ileri düzeyini temsil etmekle birlikte pratikte pek

görülmemektedir. İkincisi ise, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş bazı vergilerin tahsil yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir. Özellikle federal devletlerde uygulanmış olan bu yöntemde, verginin usul ve esasları yine merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve tahsil yetkisi yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 42-45; Türkoğlu, 2009: 203-207).

Gelir devri, genellikle yerel düzeyde toplanması kolay olan vergiler için tercih edilir. Ancak yerel yönetim gelirlerinin sadece gelir devrinden oluşması tek başına yeterli bir yöntem olmamakta ve hatta bir takım sorunlara yol açabilmektedir. Gelişmişlik düzeyi farklı bölgelerin vergi potansiyeli de farklı olduğundan, vergi toplama konusunda bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı daha da büyüyebilmektedir. Bunun yanı sıra gümrük vergileri veya ithal edilen katma değer vergileri gibi vergiler sadece gümrük girişi yapılan bölgelerde tahsil edilirse, bölgeler arası gelir eşitsizliği söz konusu olabilecektir (Yılmaz vd., 2012: 84). Bu durum yerel yönetimler arasında yatay eşitsizliklere yol açabilmektedir. Bu nedenle gelir devrinin başka bazı kaynak paylaşım yöntemleriyle de desteklenmesi gerekir.

Gelir devri yöntemine getirilebilecek diğer bir eleştiri ise, çifte vergilemeye yol açma ihtimalinin söz konusu olmasıdır (Sezer ve Vural, 2010: 216). Bunun için de ulusal ve yerel ölçekli vergilerin iyi koordine edilmesi ve vergi mükelleflerini mağdur etmeyecek şekilde düzenlenmesi gerekir.

Bird (1999: 11-15), yerel yönetimlerin tahsil edebileceği vergileri ayrı ayrı değerlendirmiştir. Buna göre, *kullanıcı ücretleri* teoride iyi bir fikir gibi görünebilir; ancak pratikte verimli bir şekilde uygulanması oldukça zor bir gelir türüdür. Düşük oranlı tek tip bir *servet vergisi* yerel yönetimlerin finansmanında önemli bir role sahiptir. Ancak, yönetici için maliyetli ve zor bir vergi türüdür. *Harcamalar üzerinden alınan vergiler* ise geniş bir yerel gelir kaynağıdır. Bu tarz vergiler politik olarak uygulanması kolay, yerel yönetimlerin kolayca yönetebildiği ve her bölgenin farklı bir oran belirlenmesine olanak sağlayan vergilerdir. Ulusal gelir vergisi tabanına ek bir vergi şeklinde uygulanan yerel *gelir vergileri* ise özellikle mali özerkliğin güçlü olduğu ülkelerde tercih edilmektedir. *Ücretler üzerinden alınan vergiler* yerel yönetimler için uygulanması oldukça kolay ve verimli vergilerdir. Ancak böyle bir vergi iktisadi anlamda sektörlerin istihdamına engel koyacak ve politik anlamda sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için kullanılacaktır. Bunların dışında, *satış vergileri* ve *kurumlar vergisi* de yerel yönetimlerin hem idari hem de iktisadi açıdan uygulaması kolay vergi türlerindedir.

İkinci bir kaynak paylaşım sistemi *belli gelirlerden yerel yönetimlere paylar verilmesidir*. Bu sistemde tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil yetkisi merkezi yönetime ait olan bazı vergi gelirlerinin önceden belirlenmiş bir yüzdesinin yerel yönetim birimlerine verilmesi söz konusudur. Burada merkezi yönetim

tarafından belirlenmiş herhangi bir verginin tahsilat toplamının belirli bir yüzdesi yerel yönetim birimlerine aktarılabilirken, bütün genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi de yerel yönetimlere aktarılabilir. Sırasıyla “paylaşım yöntemi” ve “vergi torbası yöntemi” de denilen bu iki yöntemin dışında, merkezi yönetimin belirlediği bazı vergiler üzerinden yerel yönetimlere ek vergi kesme veya ek oran uygulama yetkisinin verilmesi de söz konusu olabilir (Bülbül, 2006: 55-57; Ulusoy ve Akdemir, 2002: 69-70).

Gelir paylaşımı da denilen bu mekanizma iki yöntemden oluşmaktadır: yer esaslı ve ülke esaslı. Yer esasına göre yapılan gelir paylaşımında, belli bir bölgede tahsil edilen vergi gelirlerinin belli bir oranının o bölgedeki yerel yönetim birimlerine aktarılması söz konusudur. Ülke esasına göre yapılan gelir paylaşımında ise, tüm ülkede tahsil edilen vergi gelirlerinin belli bir oranı ayrılmakta ve bu tutar ülkedeki tüm yerel yönetim birimlerine belli kriterlere göre paylaştırılmaktadır (Yılmaz vd., 2012: 85). Bir ülkede bölgeler arası gelişmişlik farkı yüksekse, yer esaslı gelir paylaşımının yatay eşitliği bozma ihtimali yüksek olabilir. Çünkü daha geniş vergi tabanına sahip görece zengin bölgeler daha fazla vergi geliri elde edeceklerdir. Ülke esaslı gelir paylaşımı yatay eşitlik açısından daha adilane olmakla birlikte, bu adaletin sağlanmasında doğru paylaşım kriterlerinin seçilmesi önemlidir. Usui (2007: 10)’ye göre, ülke esaslı gelir paylaşımında her ne kadar merkezi yönetim makroekonomik istikrar için uygulayacağı maliye politikası üzerindeki kontrolünün bir miktarını kaybetse de, yerel yönetimler için fonların uygulanabilirliğindeki belirsizlikler azalmaktadır.

Merkezi yönetim bütçesinde yer alan vergi gelirlerinden belli payların yerel yönetimlere aktarılması mali yerelleşmenin güçlü olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü bu uygulamada yerel yönetimlerin ne kadar pay alacağı yine merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve aslında bir mali vesayet söz konusu olmaktadır.

Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması da üçüncü bir kaynak paylaşım sistemidir. Bu sistemde merkezi yönetimin bütçeyi hazırlarken yerel yönetimlere belli kriterlere göre ödenek ayırması söz konusudur. İdari ve mali vesayet en güçlü olduğu kaynak paylaşım sistemlerinden biri olan bu uygulama, yerel yönetimlerin bütün harcamalarını finanse edecek yeterliliğe sahip değildir. Ancak bu yöntem doğru kriterler kullanıldığında yerel yönetimler arasındaki yatay eşitsizliklerin giderilmesinde bir araç olarak da kullanılabilir. Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması da üçüncü bir kaynak paylaşım sistemidir. Bu sistemde merkezi yönetimin bütçeyi hazırlarken yerel yönetimlere belli kriterlere göre ödenek ayırması söz konusudur. İdari ve mali vesayet en güçlü olduğu kaynak paylaşım sistemlerinden biri olan bu uygulama, yerel yönetimlerin bütün harcamalarını finanse edecek yeterliliğe sahip değildir. Ancak bu yöntem doğru kriterler kullanıldığında yerel yönetimler arasındaki yatay eşitsizliklerin giderilmesinde bir araç olarak da kullanılabilir.

Yerel yönetimlere transfer edilen bu ödeneklerin, yerel yönetim gelirleri ile harcama sorumlulukları arasındaki açığı (dikey mali eşitsizlikleri) kapatacak bir köprü görevi görmesi gerekir. Bunun yanı sıra birçok gelişmekte olan ülkede, ekonomik konsantrasyon ve kaynak zenginliklerindeki farklılıklar

nedeniyle bölgeler arası büyük mali eşitsizlikler söz konusudur. Böyle ülkelerde söz konusu ödeneklerin bölgesel mali eşitsizlikleri (yatay mali eşitsizlikleri) de azaltması gerekir (Usui, 2007: 9).

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferlerin nedenlerini özetleyecek olursak, (a) yerel yönetimler arasındaki eşitsizlikleri giderme, (b) yönetim düzeyleri arasında mali dayanışma yaratma ve denkleştirme ihtiyaçları, (c) yerel yönetimlerin artan harcama eğilimlerine uyum sağlayamayan gelir kaynakları olduğunu söyleyebiliriz (Çubukçu, 2008: 105).

Oates (1999: 1126-1127), yerel yönetim ödeneklerinden oluşan bu transferlerin koşullu veya koşulsuz olabileceğinden bahsetmektedir. Koşullu transferler, ödeneği veren merkezi yönetimin belirlediği ve sınırlandırdığı alanlara harcanmak üzere yapılan aktarımlardır. Koşulsuz transferler ise yerel yönetim birimlerinin kendi belirlediği alanlarda harcayabildiği ödeneklerdir. Koşulsuz transferlere götürü transferler (lump-sum transfers) de denmektedir. Koşulsuz transferler mali eşitleme amacı için en uygun araçlardan biridir ve bu ödeneklerin amacı, fonları görece varlıklı alanlardan yoksul alanlara kanalize etmektir.

Koşulsuz ve koşullu transferler sırasıyla genel amaçlı ve özel amaçlı transferler olarak da anılmaktadır. Bu transferlerin tasarlanmasında iki temel boyut vardır: (a) toplam ödenek büyüklüğünün nasıl belirleneceği, (b) toplam ödenek miktarının yerel yönetimler arasında nasıl tahsis edileceği. Toplam ödenek büyüklüğü dikey mali dengeyle ilgili, ödeneklerin dağılımı boyutu ise yatay mali dengeyle ilgili bir durumdur (Usui, 2007: 10).

Yerel yönetimler maliyesi literatüründe, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan aktarımlarla ilgili olarak “transfer” kavramı ile “ödenek” kavramı birbirinin yerine sıkça kullanılmaktadır. Schroeder ve Smoke (2002: 20)’a göre transfer kavramı, vergi gelirlerinden yerel yönetimlere belli payların verilmesini de içeren herhangi bir kaynak aktarımını ifade etmektedir. Bu nedenle merkezi yönetimin daha doğrudan ve ihtiyari bir kontrolünü ifade eden ödenek kavramı, bu yöntem için daha doğru bir kavramdır.

Yerel yönetimler maliyesinin ilk analizleri neoklasik ortodoksi zemininde temellenmiş olsa da, yerel yönetimlere denkleştirme amacıyla transfer edilen ödeneklerin etkileri konusunda farklı eğilimler vardır (Buchanan ve Wagner, 1970: 140). Scott (1950), daha varlıklı bölgelerden daha yoksul bölgelere yapılan transferlerin kaynakların yeniden tahsisini yavaşlatacağını, bu nedenle milli gelir ve onun büyüme hızını da yavaşlatacağını iddia etmektedir. Buna göre transferler, kaynak zenginlikleri zayıf olan bölgelerde yaşayan insanlara olanaklar sağlamakta ve bu olanaklar daha varlıklı ve üretken bölgelere göç etme teşvikini azaltmaktadır. Buchanan (1952) ise bu tarz genelleştirilmiş sonuçların mümkün olmadığını ve farklı transfer türlerinin

kaynak kaymaları üzerinde farklı etkileri olduğunu iddia etmektedir. Buna göre bazı ödenekler yüksek verimliliğe sahip ailelerin potansiyel göç kararlarını etkilerken, diğer transferler düşük verimliliğe sahip aileleri etkiler. Bu nedenle işsizlik tazminatı için kullanılan ödeneklerin, eğitim için kullanılan ödeneklerden daha kaynak bozucu olması muhtemel görünmektedir.

Dördüncü kaynak paylaşım sistemi, *yerel yönetimlerin yürüttükleri bazı hizmetlerin maliyetlerinin merkezi yönetimce karşılanmasıdır*. Maliyet paylaşımı da denilen bu mekanizma, merkezi yönetimce sübvans edilmeye layık görülen öncelikli yerel faaliyetlerin harcamalarının karşılanmasıdır. Bu tarz ödenekler, maliyetlerin tamamını veya bir kısmını karşılayabilir. Eğer maliyet paylaşımı gibi bir sübvansiyon mekanizması, yerel birimler arasındaki bir dışsallığın düzeltilmesi ya da gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi nedenlerle açık bir şekilde meşrulaştırılmazsa, yardım alan yönetimlerin bütçeleri istenmeyen şekillerde bozulabilir (Schroeder ve Smoke, 2002: 26). Teknik olarak bakıldığında maliyet paylaşımı yöntemi, Oates (1999)'in açıkladığı koşullu transferlere benzemektedir. Zira hangi kamu hizmetlerinin maliyetinin karşılanacağını yine merkezi yönetim belirlemektedir.

Maliyet paylaşımı yönteminin bazı önemli avantajları vardır. Birincisi, bu tarz ödenekler, yüksek öncelikli ulusal ihtiyaçlar için doğrudan yatırım olarak kullanılabilirler. İkincisi, yerel yönetimler bölgesel ve ulusal faydalara sahip kamu hizmetlerine planladıklarının altında harcama yapmış olacaklardır. Üçüncüsü ise, özel olarak belirlenmiş amaçların maliyetlerini temel alan koşullu transferler bu fonları öncelikli alanlara doğru yönlendirirken, maliyet paylaşımı yöntemi standartların ülke genelinde tek tipleştirilmesini sağlamak için de kullanılabilir. Maliyet paylaşımının dezavantajlarının başında ise yerel tercihlerin göz ardı edilmesi ve doğru bir mali yerleşmenin geciktirilmesi gelmektedir. Çünkü mali yerleşmeyi savunanlar, kamu hizmeti taleplerinin ve yerel koşulların bölgeden bölgeye değişmesi nedeniyle standartların tek tip olmaması gerektiğini öne sürerler. Aynı zamanda tek tipleşme gereksinimi yerel yönetimlerin yenilikçiliğini de dizginleyecektir; çünkü standartları merkezi yönetim belirlemektedir. Son olarak maliyet paylaşımı yöntemi, programı izlemesi gerektiği için merkezi yönetime idari bir maliyet yüklerken, standartlara uyup uymadığını raporlaması gereken yerel yönetimlere de bir uyum maliyeti yüklemektedir (Bahl, 2000: 8).

Son kaynak paylaşım sistemi ise *yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesidir*. Literatürde kaynak paylaşım sistemleri arasında borçlanma yetkisinin verilmesi pek kullanılmamaktadır. Ancak modern maliyede borçlanmanın olağan bir kamu geliri sayılması ve ödünç verilebilir fonların da bir kaynak olarak kabul edilmesi nedeniyle, yerel yönetimlere belli sınırlar içinde de olsa borçlanma yetkisinin verilmesi bir kaynak paylaşım sistemidir.

Yerel yönetimlerde borçlanma gereksinimi, yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları ile öz gelir ve transfer geliri toplamının dengelenememesi ile ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerde borçlanma gereksiniminin (a) yatırım projelerinin finansmanı, (b) özel girişim ile kamu ortaklığınca yapılan yatırım projelerinin desteklenmesi, (c) kısa vadeli nakit akışının sağlanması şeklinde üç temel nedeni olduğunu söyleyebiliriz (Gündüz, 2008: 41-43).

Yerel yönetimlerin, sermaye yatırımlarını finanse etmek ve (likidite amaçlı) harcama-gelir akışlarını düzeltmek için kredi kullanmaya ihtiyaçları vardır. Bu borçlanma kaynaklarının arasında merkezi yönetimleri, kamu finansal araçlarını, tahvil ihracını ve ticari bankaları sayabiliriz (Usui, 2007: 17-18). Daha geniş bir ifadeyle yerel yönetimlerin borçlanma kaynakları şunlardan oluşmaktadır: (a) yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılan *yerel yönetim kalkınma fonu* ve düşük faizli kredi sağlayan *devirli kredi fonu*, (b) uzmanlaşmış yerel yönetim bankaları ile ticari bankalardan oluşan *bankacılık sistemi* ve hisse senetleri piyasası, opsiyon borsası, tahvil piyasası gibi bir çok piyasadandan oluşan *sermaye piyasası* (Gündüz, 2008: 48-54).

Borçlanma konusunda ahlaki tehlike sorununu önlemek için iyi tasarlanmış bir çerçeve gereklidir. Merkezi yönetim yerel yükümlülükleri ve geri ödeme kapasitelerini düzenli olarak izlemeli ve kamuoyuna bilgi vermelidir. Ayrıca, aşırı borçlanma konusunda cezalar söz konusu olmalıdır. Yerel yönetimler borç geri ödemelerini karşılama konusunda başarısız olduğu zaman merkezi ödeneklerin kesilmesi, bu konudaki yaygın tedbirlerden biridir (Usui, 2007: 18).

Yukarıda sayılan beş kaynak paylaşım mekanizması birbirinin alternatifi olmak zorunda değildir. Birbirinin tamamlayıcısı olarak farklı kombinasyonlarla kullanılabilen ve hangisinin daha ağırlıklı olarak kullanıldığı ülkeden ülkeye değişmektedir.

2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kaynak Paylaşımı

Yerel yönetimlerin kaynak paylaşım sistemlerinin Türkiye uygulaması konusunda ilk akla gelebilecek olanı ve yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında sayılan vergi gelirleridir. Türkiye'de kanun yapma yetkisi parlamentoya ait olduğundan, vergi kanunlarını merkezi yönetim yapmakta, ancak bazı vergileri toplama yetkisini yerel yönetimlere bırakabilmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetim meclislerinin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum, Türkiye'de yerel yönetimlerin siyasi özerkliğinin olmamasıyla ilgili bir

durumdur (Yılmaz vd., 2012: 240). Bilindiği gibi, siyasi özerklik yerel birimlere yasama, yürütme ve yargı yetkisi veren federal yapıli devletlerde görülmektedir. İdari özerklik ise, yerel yönetimlere sadece yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin verildiği ve kamu kudretinin aslında yasama ve yargı güçlerini kullanma hakkını elinde bulunduran merkezi yönetime ait olduğu bir sistemdir (Nadaroğlu, 2001: 23-24).

Türkiye’de belli gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi konusunda iki ayrı kanun düzenlemesine dayanan gelirlerden bahsedebiliriz. Bunlardan ilki, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda sayılan İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi vergiler ve aynı kanunda sayılan İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı gibi harçlar ve harcamalara katılma paylarıdır. İkincisi ise 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’na düzenlenen vergi gelirleridir.

Belli gelirlerin paylaşımı konusunda ise, Türkiye’de geçmişte spesifik olarak bazı vergi türlerinin belirli bir yüzdesinin yerel yönetimlere aktarıldığını görmekteyiz (bkz. Ersoy, 1989: 49-55; Arslan, 2005: 198). Ancak günümüzde bu uygulama terk edilmiş ve yerine doğrudan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının belirli bir yüzdesinin yerel yönetimlere paylaşılması uygulamasına geçilmiştir. 2008 yılında yeniden düzenlenen bu vergi geliri paylaşım mekanizması, 2012 yılında yapılan düzenlemelerle önemli değişikliklere uğramıştır.

02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’a göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadelerinin çıkarılması suretiyle elde edilen net tutarın %1,15’i il özel idarelerine, %2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktaydı. Genel bütçe vergi gelirleri toplamından her bir büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın %30’u, o ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılmaktaydı. Bununla birlikte büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının [4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi tutarları hariç] %5’i büyükşehir belediye payı olarak ayrılmakta, bu tutarın %70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmakta ve kalan %30’luk tutar ise bütün büyükşehir belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılmaktaydı.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte yerel yönetimlerin hem idari hem de mali yapısında oldukça önemli değişiklikler olmuştur. Buna göre, mevcut 16 büyükşehir belediyesine ilave olarak ilk başta 13, daha sonra 6447 sayılı Kanun ile Ordu'nun da eklenmesiyle 14 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin yetki alanı bütün il sınırlarına genişletilerek söz konusu 30 büyükşehir belediyesinin olduğu illerdeki köyler ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece yeni kanunla il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri birbirinin ikamesi haline getirilmekte ve artık 51 il özel idaresi ve 30 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun'un yerel yönetimlerin mali yapısına da getirdiği çok önemli değişiklikler olmuştur. Kanun'un 25, 26 ve 27. maddeleri, 5779 sayılı Kanun'un ilgili maddelerini değiştirerek yerel yönetimlere yapılan transferleri yeniden yapılandırmıştır. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadelerinin çıkarılması suretiyle elde edilen net tutarın %0,5'i il özel idarelerine, %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri toplamından her bir büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın %30'u, o ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının [4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi tutarları hariç] %6'sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılmakta, bu tutarın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmakta ve kalan %40'luk kısmın %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Görüldüğü üzere, %6'luk büyükşehir belediye payının %60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılması yer esasına göre gelir paylaşımı olduğunu, diğer oranlar ise ülke esasına göre gelir paylaşımı olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de gelir paylaşım mekanizmasının bütçede nasıl gösterileceği konusunda “[ö]nceki yıllardan farklı olarak, 2006 yılından itibaren belediyelere ve il özel idarelerine vergi gelirlerinden ayrılan pay, bütçede cari transferler altında gelirlerden ayrılan paylar içinde gösterilmeye başlanmıştır. Aynı şekilde 2006 yılından itibaren merkezi yönetim bütçe vergi gelirleri, yerel yönetimlere aktarılacak vergi gelirlerini de kapsayacak şekilde brüt olarak gösterilmektedir” (Yılmaz vd., 2012: 239).

Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması da bir kaynak paylaşım sistemidir ve bunun Türkiye'deki örneği “denkleştirme ödeneği” mekanizmasıdır. 5779 sayılı Kanun'a göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri (%0,1) Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulmakta, bu

ödeneğin %60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.001–9.999 arasında olan belediyelere eşit bir şekilde dağıtılmaktaydı. Ancak 6360 sayılı Kanun'un 27. maddesi, denkleştirme ödeneği sistemini de değiştirmiştir. Buna göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri (%0,1) Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Bu ödeneğin %65'i eşit şekilde, %35'i ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Buna göre, denkleştirme ödeneğinin toplam miktarının belirlenmesi (genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0,1'i) dikey eşitlikle ilgili, bu ödeneğin belediyelere dağıtılma şekli (%65'i eşit, %35'i ise nüfus esasına göre) ise yatay eşitlikle ilgili bir durumdur.

Bilindiği üzere yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi de bir kaynak paylaşım sistemi olarak kabul edilebilir. Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanmasıyla ilgili esaslar 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nca düzenlenmektedir. 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesi ve 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinde yerel yönetimlerin İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanabileceği (5393-68/1-b ve 5302-51/1-b); yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için tahvil ihraç edebileceği (5393-68/1-c ve 5302-51/1-c); yerel yönetimler *“ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını”* aşamayacağı (5393-68/1-d ve 5302-51/1-d); yerel yönetimler *“ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı, yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile”* yapabileceği (5393-68/1-e ve 5302-51/1-e); dış borçlanmayı ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapabileceği (5393-68/1-a ve 5302-51/1-a) açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan bütün bu kaynak paylaşım sistemleri temelinde, T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015) verilerinden faydalanarak Türkiye'de yerel yönetim bütçe gelirlerinin milli gelir içindeki payına baktığımızda, son yıllarda ortalama %5 olduğunu söyleyebiliriz. Yerel yönetimlerin bütçe gelirlerinin dağılımına baktığımızda ise, 2014 yılında toplam yerel yönetim bütçe gelirlerinin %10,66'sının vergi gelirlerinden (gelir devri), %45,16'sının ise kişi ve kurumlardan alınan paylardan (gelir paylaşımı)

oluşturduğunu görmekteyiz. Bu da bize Türkiye’de hala yerel yönetimlerin mali anlamda merkeze bağlı olduğunu ve mali yerelleşmenin güçlü olmadığını göstermektedir.

3. 6360 Sayılı Kanunla Yaşanan Değişikliklerin Etkileri

6360 sayılı Kanun Türkiye’de yerel yönetimlerin hem idari hem de mali yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. Herhangi bir ampirik analiz yapılmadan ilk bakışta Kanun hakkında yanıltıcı yorumlar yapılabilir. Kanun’un sadece büyükşehir belediyelerini güçlendirdiği ve bunun politik yansımalarının yanı sıra yatay ve dikey mali adaletsizliğe de yol açtığı söylenebilir. Nitekim İzci ve Turan (2013: 135), Genç (2014: 9) ve Adıgüzel (2012: 166) 6360 sayılı Kanun’un yerel yönetimlerde yarattığı politik ve idari değişimleri açıklamış ve düzenlemenin yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı, demokratik katılımı azaltacağı ve yerel seçimlerde iktidar partisini güçlendireceği sonucuna varmıştır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ölçeğinin optimal olmaması ve bu nedenle belediyelerin kırsal alana hizmet götürmesinde güçlükler yaşayabileceği (Genç, 2014: 8); il, belediye ve köy halkının birbirinden farklı olan mahallî müşterek ihtiyaçlarının büyükşehir belediyesi gibi tek bir merkezden karşılanmasının Anayasa’ya aykırı olduğu; yeni yasa ile birlikte kırsal alanlarda yaşayanların da artık Emlak Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi, harç ve katılım payları ödemek zorunda kalmalarının kırsal yoksulluğu daha da derinleştireceği (Adıgüzel, 2012: 172-173); hizmet sunumunda vatandaşa en yakın kamu örgütleri olan köy ve belde belediyelerinin seçmenlerin görüşü alınmadan 6360 sayılı Kanun’la tasfiye edilmesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde öngörülen “yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde yerel topluluklara danışılması” ilkesiyle çeliştiği (Günel vd., 2014: 67) yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır. Kanun’un mali konularda yarattığı gerçek değişimi görmek ve yorumlayabilmek içinse ampirik bir analizin yapılması kaçınılmazdır.

Bu çerçevede çalışmada 2009-2014 yılları genel bütçe vergi gelirleri ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerinden faydalanarak 6360 sayılı Kanun’dan önceki ve sonraki gelir paylaşım sistemi hesaplanmıştır. Analizimizin 2009 yılında başlamasının nedeni, daha önceki yıllarda yaşanan kanun değişikliklerini analizin dışında tutmak ve sadece son gelir paylaşım sistemi ile 6360 sayılı Kanun’un getirdiği değişiklikleri karşılaştırmaktır. Buna göre analizimiz iki senaryonun karşılaştırılması üzerine kuruludur.

Senaryo 1: 6360 sayılı Kanun’dan önceki genel bütçe vergi geliri paylaşım sistemini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, 5779 sayılı Kanun’un 2009-2014 yılları arasında açıkladığı gelir paylaşım sistemi Senaryo 1’dir.

Senaryo 2: 6360 sayılı Kanun'dan sonraki genel bütçe vergi geliri paylaşım sistemini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, 2014 yılı Mart ayından itibaren uygulanmaya başlayan gelir paylaşım sistemi Senaryo 2'dir.

Analizimizin temel sorusu, “6360 sayılı Kanun daha önce uygulansaydı (Senaryo 2) ne olurdu ve hiç uygulanmasaydı (Senaryo 1) ne olurdu” sorusudur. Analizimizin temel amacı ise mevcut verilerle her iki senaryonun vereceği sonuçların karşılaştırılması ve yorumlanmasıdır.

Tablo 1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) (Milyon TL)

	Toplam GBVG	Red ve İadeler	Net GBVG	BŞB (16) GBVG	BŞB (30) GBVG	İÖİ (51) GBVG
2009	172.440	17.523	154.917	128.507	137.722	17.196
2010	210.560	17.738	192.822	157.165	168.164	24.658
2011	253.809	21.889	231.920	192.413	207.261	24.659
2012	278.781	27.564	251.217	213.279	229.119	22.098
2013	326.169	28.537	297.632	247.503	265.307	32.325
2014	352.437	34.558	317.879	269.023	288.773	29.106

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015).

Her iki senaryonun da karşılaştırılabilmesi için aynı tabana sahip veriler ile hesaplamaların yapılması gerekmektedir. Bu nedenle 2009-2014 yılları genel bütçe vergi gelirleri verileri Tablo 1'de gösterilmiştir. Yerel yönetimlerin bu vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldıkları pay, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net vergi geliri üzerinden hesaplanmaktadır. Bu durum tabloda gösterilmiştir. Bunun yanı sıra, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün “Genel Bütçe Gelirlerinin İller İtibariyle Tahakkuk ve Tahsilatı” verilerinden faydalanarak, 6360 sayılı Kanun öncesindeki büyükşehir belediyelerinin olduğu 16 ilin ve 6360 sayılı Kanun sonrasındaki büyükşehir belediyelerinin olduğu 30 il ile il özel idarelerinin olduğu 51 ilin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı hesaplanmıştır. Ancak her iki senaryo için geçerli olan kanunda da büyükşehir sınırları içerisindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi tutarlarının çıkarılması hükme bağlanmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin olduğu illerdeki genel bütçe vergi geliri tahsilatı hesaplamamız, bu durum göz önünde bulundurularak yapılmıştır.

Senaryo 1 ve Senaryo 2'nin karşılaştırılması için yapılması gereken ilk adım, Tablo 1'deki verilerden faydalanarak genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı

toplamından her bir yerel yönetim türünün alacağı payı hesaplamaktır. İl özel idareleri Senaryo 1 kapsamında %1,15 pay alırken, Senaryo 2 kapsamında %0,5 pay almaktadır. Büyükşehir dışındaki belediyeler Senaryo 1 kapsamında %2,85 pay alırken, Senaryo 2 kapsamında %1,5 pay almaktadır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri Senaryo 1 kapsamında %2,5 pay alırken, Senaryo 2 kapsamında %4,5 pay almaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların her iki senaryo kapsamında da %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının Senaryo 1 kapsamında %5'i ve Senaryo 2 kapsamında %6'sı büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Ayrıca büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %10'u 2560 sayılı Kanununun 13. maddesi gereğince su ve kanalizasyon idareleri için büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Tablo 2 söz konusu paylardan alınan tutarları göstermektedir.

Tablo 2. Yerel Yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar (Milyon TL)

	İl Özel İdareleri		Büyükşehir Dışındaki Belediyeler		Büyükşehirlerdeki İlçe Belediyeleri (*)		Büyükşehir Belediyeleri (**)	
	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2
2009	1.781,5	774,6	4.415,1	2.323,8	2.323,8	4.182,8	7.974,5	11.051,8
2010	2.217,5	964,1	5.495,4	2.892,3	2.892,3	5.206,2	9.786,5	13.560,7
2011	2.667,1	1.159,6	6.609,7	3.478,8	3.478,8	6.261,9	11.939,9	16.610,2
2012	2.889,0	1.256,1	7.159,7	3.768,3	3.768,3	6.782,9	13.176,1	18.269,1
2013	3.422,8	1.488,2	8.482,5	4.464,5	4.464,5	8.036,1	15.351,5	21.275,8
2014	3.655,6	1.589,4	9.059,6	4.768,2	4.768,2	8.582,7	16.629,9	23.048,2

(*) %30'luk büyükşehir belediye payı ile %10'luk su ve kanalizasyon idaresi payının çıkarılmış halidir.

(**) İlçe belediyelerinden alınan %30'luk büyükşehir belediye payı ile %10'luk su ve kanalizasyon idaresi payı dâhildir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Tablo 2'den de görüleceği üzere, il özel idareleri ve büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldığı tutar 6360 Sayılı Kanun'la (Senaryo 2) büyük bir düşüş göstermektedir. Tersine, büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldığı tutar büyük oranda artmıştır. Elbette

bunun temel sebebi, il özel idareleri ile büyükşehir dışındaki belediyelerin gelir paylaşımından aldığı payın azalması, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin gelir paylaşımından aldığı payın artmasıdır.

Toplam genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere aktarılan toplam tutarın yerel yönetim türlerine dağılımına baktığımızda da benzer bir sonuç görmekteyiz (bkz. Tablo 3). Senaryo 1’de tüm yerel yönetimlere yapılan gelir transferinden il özel idareleri ortalama %10,78 pay alırken, Senaryo 2’de ortalama %4,21 pay almaktadır. Büyükşehir belediyeleri toplam yerel yönetim payından Senaryo 1’de ortalama %48,44 pay alırken, Senaryo 2’de ortalama %60,39 pay almaktadır. Dikkat edilirse, her iki senaryoda da il özel idarelerine, büyükşehir dışındaki belediyelere ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların toplamı aynıdır (%6,5). Ancak aynı olan bu toplamın yerel yönetim türlerine oransal dağılımı değişmiştir. Bu nedenle Tablo 3 esasen, 6360 sayılı Kanun’la yerel yönetimler arası mali dengelerin değişimini göstermektedir.

Tablo 3. Yerel Yönetim Türlerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Payların Dağılımı

	İl Özel İdareleri		Büyükşehir Dışındaki Belediyeler		Büyükşehirlerdeki İlçe Belediyeleri		Büyükşehir Belediyeleri	
	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2
2009	10,80%	4,23%	26,77%	12,68%	14,09%	22,82%	48,35%	60,28%
2010	10,87%	4,26%	26,95%	12,78%	14,18%	23,01%	47,99%	59,94%
2011	10,80%	4,22%	26,76%	12,65%	14,09%	22,76%	48,35%	60,38%
2012	10,70%	4,18%	26,52%	12,53%	13,96%	22,55%	48,81%	60,74%
2013	10,79%	4,22%	26,74%	12,66%	14,07%	22,79%	48,39%	60,33%
2014	10,72%	4,18%	26,56%	12,55%	13,98%	22,59%	48,75%	60,67%

Kaynak: Tablo 2 verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Genel bütçe vergi gelirleri toplamından yerel yönetimlere aktarılan oranların toplamının her iki senaryoda aynı olması (%6,5), normal şartlarda yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden aldığı toplam payın değişmemesini gerektirir. Ancak büyükşehir belediye sayısının artması, il özel idare sayısının azalması ve büyükşehir belediyelerinin il sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinden aldığı payın artması elbette yerel yönetimlerin toplam payını da değiştirmektedir. Tablo 4’e göre Senaryo 1’de yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı toplam pay ortalama %10,67 iken, Senaryo 2’de bu

pay ortalama %11,87'dir. Bu da tüm yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden aldığı payda ortalama %1,20'lik bir artış olduğunu göstermektedir.

Tablo 4. Yerel Yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Toplam Pay

	Senaryo 1	Senaryo 2	Fark
2009	10,65%	11,83%	1,19%
2010	10,58%	11,73%	1,16%
2011	10,65%	11,86%	1,21%
2012	10,74%	11,97%	1,23%
2013	10,66%	11,85%	1,19%
2014	10,73%	11,95%	1,22%
Ortalama	10,67%	11,87%	1,20%

Kaynak: Tablo 1 ve Tablo 2 verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Tablo 2 ve Tablo 3'teki sonuçlar, bize büyükşehir belediyelerinin mali anlamda güçlendirildiği ve büyükşehir dışındaki yerel yönetimlerin mali anlamda zayıf bırakıldığı sonucunu verebilmektedir. Ancak böylesine mutlak bir artış üzerinden yorum yaparak salt büyükşehir belediyelerinin güçlendirildiği yorumunu yapmak hatalı bir tutum olacaktır. Zira 6360 sayılı Kanun'la yerel yönetim türlerinin sadece vergi gelirlerinden aldığı pay değişmemiş, aynı zamanda yetki alanları da değişmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin yetki alanı il mülki sınırına genişletilmiş ve bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu da, yerel yönetim türlerinin hizmet sunacağı nüfusun değişmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle nispi bir tahlilde bulunabilmek adına, her iki senaryoda yerel yönetimlerin hizmet sunmakla mükellef olduğu nüfus ve bu nüfusa bağlı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden alınan kişi başına pay hesaplanmıştır. Tablo 5 ve Tablo 6, sırasıyla il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinde vergi gelirlerinden alınan kişi başına payı göstermektedir.

Tablo 5. İl Özel İdarelerinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Kişi Başına Paydaki Değişim

	İl Özel İdare Nüfusu		Kişi Başına Pay		
	Senaryo 1 (81 İlin Nüfusu)	Senaryo 2 (51 İlin Nüfusu)	Senaryo 1	Senaryo 2	Değişim
2009	72.561.312	17.374.064	24,55 TL	44,58 TL	81,58%
2010	73.722.988	17.470.772	30,08 TL	55,18 TL	83,47%
2011	74.724.269	17.484.059	35,69 TL	66,32 TL	85,82%
2012	75.627.384	17.573.837	38,20 TL	71,47 TL	87,10%
2013	76.667.864	17.668.063	44,64 TL	84,23 TL	88,67%
2014	77.695.904	17.727.408	47,05 TL	89,66 TL	90,56%

Kaynak: TÜİK (2015) ve Tablo 2 verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Bilindiği üzere, Senaryo 1’de 81 il özel idaresi bulunmaktadır ve bunların hizmet sunduğu nüfus ülke nüfusuna eşittir. Bu nedenle il özel idarelerinde vergi gelirlerinden alınan kişi başına pay, vergi gelirlerindeki nominal artışa bağlı olarak 2009’da 24,55 TL’den 2014’de 47,05 TL’ye yükselmiştir. Senaryo 2’de ise il özel idarelerinin sayısı 51’e düşmüştür. En büyük nüfusa sahip illerden oluşan 30 büyükşehir belediyesindeki il özel idarelerinin kaldırılması ile yetki alanına giren nüfus sayısı 18 milyonu yakalayamamıştır. Bu da haliyle Senaryo 2 kapsamında il özel idarelerinde vergi gelirlerinden alınan kişi başına payın artmasına yol açmıştır. Vergi gelirlerindeki nominal artışa bağlı olarak 2009’da 44,58 TL’den 2014’de 89,66 TL’ye yükselmiştir. Tablo 5’ten de görüleceği üzere, yeni idari düzenleme ile il özel idarelerinin hizmet sunmakla görevli olduğu nüfus azalmış, vergi gelirlerinden aldığı paydaki azalmaya rağmen kişi başına vergi geliri payı artmıştır. Bu durum bize, sanıldığı aksine, il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldığı payın aslında nispi olarak arttığını göstermektedir. Bu artış 2009-2014 yılları arasında ortalama %86,20’dir.

Tablo 6. Büyükşehir Belediyelerinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Kişi Başına Paydaki Değişim

	Büyükşehir Belediye Nüfusu		Kişi Başına Pay		
	Senaryo 1 (16 BŞB Nüfusu)	Senaryo 2 (30 BŞB Nüfusu)	Senaryo 1	Senaryo 2	Değişim
2009	41.138.672	55.187.248	193,84 TL	200,26 TL	3,31%
2010	41.990.790	56.252.216	233,06 TL	241,07 TL	3,44%
2011	42.875.259	57.240.210	278,48 TL	290,18 TL	4,20%
2012	43.490.531	58.053.547	302,96 TL	314,69 TL	3,87%
2013	44.269.186	58.999.801	346,78 TL	360,61 TL	3,99%
2014	44.999.941	59.968.496	369,55 TL	384,34 TL	4,00%

Kaynak: TÜİK (2015) ve Tablo 2 verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Büyükşehir belediyeleri için de nispi bir analiz yaptığımızda, vergi gelirlerinden alınan kişi başına payın arttığını görmekteyiz (Tablo 6). Senaryo 1 kapsamında 16 büyükşehir belediyesinin nüfusu 41-45 milyon arasındadır. Senaryo 2 kapsamında ise büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükseldiğinden, hizmet sunmakla yükümlü olduğu nüfus 55-60 milyon arasındadır. Buna göre büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldığı kişi başına pay Senaryo 2'de artmıştır. Ancak artış oranlarına baktığımızda 2009-2014 yılları arasında ortalama %3,8 olduğunu görmekteyiz. Kişi başına paydaki bu artış il özel idarelerinin artış oranından oldukça düşüktür. Dolayısıyla yine sanıldığının aksine, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinden aldığı pay nispi olarak il özel idarelerinden daha fazla artmamıştır.

Tablo 7. İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyelerinin Nüfus Oranı ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Katkısı

	İÖİ Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı		İÖİ Görev Alanlarının GBVG'ye Katkı Oranı		BŞB Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı		BŞB Görev Alanlarının GBVG'ye Katkı Oranı	
	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 1	Senaryo 2
2009	100,00%	23,94%	100,00%	11,10%	56,70%	76,06%	82,95%	88,90%
2010	100,00%	23,70%	100,00%	12,79%	56,96%	76,30%	81,51%	87,21%
2011	100,00%	23,40%	100,00%	10,63%	57,38%	76,60%	82,97%	89,37%
2012	100,00%	23,24%	100,00%	8,80%	57,51%	76,76%	84,90%	91,20%

2013	100,00%	23,04%	100,00%	10,86%	57,74%	76,96%	83,16%	89,14%
2014	100,00%	22,82%	100,00%	9,16%	57,92%	77,18%	84,63%	90,84%

Kaynak: Tablo 1, Tablo 5 ve Tablo 6 verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Tablo 5 ve Tablo 6’da bulunan nüfus verileri aslında her iki senaryoda da il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanına giren nüfusun toplam nüfus içindeki payını görmemizi sağlamaktadır. Tablo 7 bu oranlarla birlikte, her iki yerel yönetim türünün görev alanında tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin toplam genel bütçe vergi geliri içindeki payını da göstermektedir. Buna göre, il özel idareleri Senaryo 1’de tüm iller için söz konusu olduğundan, hem hizmet sunulan nüfus oranı hem de vergi gelirlerine katkı oranı %100’dür. Ancak Senaryo 2’de 51 il özel idaresi olduğundan, hizmet sunulan nüfusun toplam nüfusa oranı 2009-2014 yılları arasında ortalama %23,36’dır. İl özel idarelerinin görev alanı içerisindeki genel bütçe vergi gelirlerinin toplama katkı oranı ise 2009-2014 yılları arasında ortalama %10,56’dır. Bu görev sınırları içerisinde büyükşehir dışındaki belediyeler de yer aldığından, Tablo 3’teki il özel idareleri ve büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri toplamından aldıkları payın toplamına bakmak gerekir ki, bu pay 2009-2014 yılları arasında ortalama %16,85’dir. Bu durumda Senaryo 2 kapsamında nüfusun %23,36’sından toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin toplam genel bütçe vergi gelirlerine olan katkısı %10,56 iken, aynı nüfusun genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı yerel yönetim payı %16,85’tir.

Aynı yöntemle Tablo 7’de büyükşehir belediyelerine baktığımızda, Senaryo 1 kapsamında 16 büyükşehir belediye nüfusunun toplam nüfus içindeki payının 2009-2014 yılları arasında ortalama %57,37 olduğunu ve bu nüfusun genel bütçe vergi gelirlerine katkı oranının ortalama %83,35 olduğunu görmekteyiz. Bu görev sınırları içerisinde büyükşehir ilçe belediyeleri de yer aldığından, Tablo 3’teki büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri toplamından aldıkları payın toplamına bakmak gerekir ki, bu pay 2009-2014 yılları arasında Senaryo 1’de ortalama %62,50’dir. Diğer bir ifadeyle Senaryo 1 uygulamasında nüfusun yarısından fazlasını temsil eden ve vergi gelirlerine önemli bir katkı sağlayan büyükşehir ve onlara bağlı ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın görece daha fazla olduğunu söyleyebiliriz. 6360 sayılı Kanun’la birlikte Senaryo 2 kapsamında 30 büyükşehir belediyesi nüfusunun toplam nüfus içindeki payının ortalama %76,64 olduğunu ve bu nüfusun genel bütçe vergi gelirlerine katkı oranının ortalama %89,44 olduğunu görmekteyiz. Tablo 3’teki büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri toplamından aldıkları payın toplamı ise 2009-2014 yılları

arasında ortalama %83,15'tir. Senaryo 2'de de Senaryo 1'de olduğu gibi, nüfusun önemli bir bölümünü temsil eden büyükşehir belediyeleri hem vergi gelirine daha çok katkı sağlamakta hem de genel bütçe vergi gelirlerinden nüfusa göre daha fazla pay almaktadırlar.

Büyükşehir hizmet alanı için iki senaryoyu karşılaştırdığımızda, Senaryo 1'den Senaryo 2'ye büyükşehir belediyeleri nüfusunda yaklaşık %33'lük bir artışa rağmen genel bütçe vergi gelirlerine katkı oranında yaklaşık %7,3'lük bir artış olduğunu ve büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların toplamında yine %33'lük bir artış olduğunu görmekteyiz. Büyükşehir hizmet alanında Senaryo 1'den Senaryo 2'ye geçerken yaşanan nüfus artış oranı ile gelirden alınan pay artış oranının aynı olması, dikey adalette bir değişimin olmadığını göstermektedir.

Senaryo 2 kapsamında il özel idareleri ile büyükşehirlerin hizmet alanı karşılaştırıldığında ise, il özel idarelerinin toplam nüfusun %23,36'sını oluştururken gelirin %16,85'ini alması ve büyükşehirlerin toplam nüfusun %76,64'ünü oluştururken gelirin %83,15'ini alması, yatay adalette bir değişim olduğunu göstermektedir.

Sonuç

Bütün analize genel olarak baktığımızda, 6360 sayılı Kanun'la birlikte büyükşehir belediyelerinin toplam vergi gelirlerinden en büyük payı alması ve il özel idarelerinin payının azalmasına rağmen, büyükşehir belediyelerinin çoğalması ve hizmet sunmakla mükellef olduğu nüfusun artması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları kişi başına payın düşük bir oranda arttığını; il özel idarelerinin ise sayısının azalması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları kişi başına payın daha yüksek oranda arttığını söyleyebiliriz. Buradan çıkarılabilecek sonuç, yeni uygulamayla birlikte yatay mali dengenin il özel idareleri lehine yeniden düzenlendiğidir.

Dikey mali denge açısından baktığımızda ise, yeni uygulamayla birlikte il özel idarelerinin hizmet sunmakla mükellef olduğu nüfusta ortalama %76,64'lük bir azalış olduğunu, ancak genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın cari olarak %56,52 azaldığını görmekteyiz. Yani il özel idarelerinin gelirlerindeki daralma yetki alanındaki daralmadan daha küçüktür. Aynı mantıkla büyükşehir belediyelerine baktığımızda, hizmet sunmakla mükellef oldukları nüfustaki artış %33,61 iken, genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın cari olarak %38,68 arttığını görmekteyiz. Yani büyükşehir belediyelerinin gelirlerindeki artış, az da olsa, yetki alanlarındaki artıştan daha büyüktür. Buradan çıkarılabilecek sonuç, yeni uygulamayla birlikte dikey mali dengenin de il özel idareleri lehine yeniden düzenlendiğidir.

Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payların genel olarak hem yatay hem de dikey eşitliği sağlamada yetersiz olduğu söylenebilir. Bunun başlıca nedenleri, (a) yerel yönetimlerin harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde ağırlıklı olarak nüfus ölçütünün kullanılması ve başka demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörlerin pek dikkate alınmaması; (b) payların dağıtımında mali kapasite ölçümünün kullanılmamasıdır. Bilindiği üzere, bir ülkede dikey mali eşitsizliklerin artması, yerel yönetimlerin kanunun belirlediği sınırlar dâhilinde borçlanma eğiliminin artmasına neden olmaktadır. Bu da uzun vadede hizmet kalitesinin ve maliyetinin artması anlamına gelmektedir.

Çalışmamız her ne kadar sadece genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardaki değişimin etkileriyle ilgilense de, 6360 sayılı Kanun’un içerdiği düzenlemelerin, dolaylı da olsa, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerini artırıcı yönde olduğu da bilinmektedir. Zira yeni düzenlemeye göre, büyükşehir sınırlarına dâhil edilen köylerde yaşayanlar da Emlak Vergisi mükellefi olacak ve büyükşehir sınırları içinde olmaları nedeniyle %100 artırımlı olarak vergi ödeyeceklerdir. Bunun yanı sıra, Çevre Temizlik Vergisi’nde de köylerde yaşayanlar artık büyükşehir sınırları içinde olmaları nedeniyle %25 artırımlı vergi ödeyeceklerdir. Bu uygulama beş yıllığına ertelense de, uzun vadede büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik bir uygulamadır. Ancak 6360 sayılı Kanun, bu dolaylı uygulamaların dışında yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya dönük bir düzenleme içermemekte, sadece genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payı artırarak aslında merkezi yönetime bağımlılığı daha da artırmaktadır.

Kaynakça

- Adıgüzel, Şenol (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, 6 (13-14): 153-176.
- Arslan, Nagehan Talat (2005), “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 33: 189-208.
- Bahl, Roy (2000), *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, Urban and Local Government Background Series No. 2 (Washington, DC: The World Bank).
- Bird, Richard M. (1999), “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment”, *IMF Working Paper*, WP/99/165: 1-54.
- Bird, Richard M. ve Michael Smart (2002), “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries”, *World Development*, 30 (6): 899-912.
- Buchanan, James M. (1952), “Federal Grants and Resource Allocation”, *Journal of Political Economy*, 60 (3): 208-217.

- Buchanan, James M. ve Richard E. Wagner (1970), "An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization", Margolis, Julius (Der.), *The Analysis of Public Output* (New York: National Bureau of Economic Research): 139-162.
- Bülbül, Duran (2006), *Yerel Yönetimler Maliyesi* (Ankara: Gazi Kitabevi).
- Caulfield, Janice (2000), "Local Government Finance in OECD Countries", *Local Government at the Millennium International Seminar*, University of New South Wales, https://cgc.gov.au/attachments/article/138/Dr_Janice_Caulfield-LG_Finance_in_OECD_Countries.pdf (07.07.2015).
- Çubukçu, Dilek Özkök (2008), "Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63 (1): 81-120.
- Dafflon, Bernard (2007), "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs", Boadway, Robin ve Anwar Shah (Der.), *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice* (Washington: The World Bank): 391-396.
- Ersoy, Melih (1989), "Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye'de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri", *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9 (1): 45-66.
- Genç, Fatma Neval (2014), "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı): 1-29.
- Günel, Alpay, Senem Atvur ve Kadriye Okudan Dernek (2014), "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19 (3): 55-70.
- Gündüz, İsmail Orçun (2008), "Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Yöntemi Olarak Tahvil İhracı", *Yayımlanmamış Doktora Tezi* (İstanbul: Marmara Üniversitesi).
- İzci, Ferit ve Menaf Turan (2013), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (1): 117-152.
- Keleş, Ruşen (1972), "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme", *Amme İdaresi Dergisi*, 5 (1): 58-75.
- Kesik, Ahmet (2005), "Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması", *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10: 75-103.
- Mutluer, Kamil ve Erdoğan Öner (2009), *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Nadaroğlu, Halil (2001), *Mahalli İdareler* (İstanbul: Beta).
- Oates, Wallace E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37 (3): 1120-1149.
- Schroeder, Larry ve Paul Smoke (2002), "Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues", Smoke, Paul ve Y. H. Kim (Der.), *Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future* (Manila: Asian Development Bank): 20-59.
- Scott, A. D. (1950), "A Note on Grants in Federal Countries", *Economica*, 17 (68): 416-422.
- Sezer, Özcan ve Tarık Vural (2010), "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı", *Maliye Dergisi*, 159: 203-219.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015), *Genel Yönetim Mali İstatistikleri*, <http://www.muhasabat.gov.tr> (16.03.2015).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2015), *Yıllara Göre İl Nüfusları*, http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo.do?istab_id=1590 (15.02.2015).

Türkoğlu, İrfan (2009), *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması* (Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı).

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2002), *Mahalli İdareler Maliyesi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık).

Usui, Norio (2007), *Critical Issues of Fiscal Decentralization*, Technical Note Series No.21, Asian Development Bank, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/29864/tn-21-critical-issues-fiscal-decentralization.pdf> (08.07.2015).

Weingast, Barry R. (2009), “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65: 279-293.

Yılmaz, H. Hakan, M. Ferhat Emil ve Baki Kerimoğlu (2012), *Yerel Yönetimler Maliyesi* (Ankara: Mali Hizmetler Derneği).

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, R.G. 29.05.1981/17354.

2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G. 23.11.1981/17523.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, R.G. 04.03.2005/25745.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, R.G. 13.07.2005/25874.

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, R.G. 15.07.2008/26937.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 06.12.2012/28489.

6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G. 22.03.2013/28595.