

## METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE HİZMET SORUMLULUKLARININ PAYLAŞIMI VE FİNANSMANI

Ülkü ARIKBOĞA<sup>12</sup>

### Öz

Günümüzde büyük ölçekli ve yoğun nüfuslu metropoliten kentlerin yönetiminden sorumlu olan yönetim birimleri, planlama, su ve kanalizasyon, ulaşım, altyapı, hava kirliliği ile mücadele, konut gibi bir dizi sorunla karşı karşıyadır. Belirtilen sorunların çözümü ve metropoliten alanlarda artan ve çeşitlenen hizmet talebinin etkin bir şekilde karşılanabilmesi noktasında metropoliten alanların nasıl yönetileceği konusu önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan farklı yönetim otoriteleri arasında hizmet sorumluluklarının nasıl paylaşılacağı ve hizmetlerin hangi kaynaklarla finanse edileceği bu konuda çözüme kavuşturulması gereken diğer sorunlardır. Makalede, metropoliten yönetimlerde hizmet sorumluluklarının çeşitli yönetim kademeleri arasında paylaşımı ve finansmanı konusu analiz edilmeye çalışılmıştır. Makale kapsamında, öncelikle literatürde metropoliten alanların yönetimi konusunda çeşitli uygulamalardan yola çıkılarak geliştirilen yönetim modellerinden bahsedilmiştir. Daha sonra metropoliten alanlarda hizmet sorumluluklarının çeşitli yönetim kademeleri arasında nasıl paylaştırıldığına bakılmıştır. Son olarak metropoliten yönetimlere sağlanan finansman kaynakları incelenmiştir. Metropoliten yönetimlerdeki hizmet paylaşımı ve finansman konusu, hem teorik olarak, hem de farklı ülkelerdeki çeşitli metropol örneklerinden yola çıkılarak incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Büyükşehir, Metropoliten Yönetim Modelleri, Hizmet Paylaşımı, Koordinasyon, Metropoliten Yönetimlerin Finansmanı

1 Makalenin Geliş Tarihi: 22.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 15.04.2018

2 Dr. Öğr. Üyesi, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, e-mail: ulkuarikboga@gmail.com

**Atıf:** Arıkboğa Ü. (2018). Metropoliten Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı ve Finansmanı. *Tesam Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 251 - 282. <http://dx.doi.org/10.30626/tesamakademi.419254>

## **Division and Financing of Service Responsibilities in Metropolitan Governments**

### **Abstract**

In today's world, government units that are responsible for large-scale and densely populated metropolises face a series of problems on matters such as planning, water and sewerage administration, transportation, infrastructure, fight against air pollution and housing. Considering solutions to these problems and meeting increasing and diversified demands for service in metropolitan areas, the issue of how to effectively manage metropolitan areas arises as a significant problem. On the other hand, how to divide service responsibilities among different administrative authorities and how to finance the services are also among the problems that need to be solved. In the article, the division and financing of service responsibilities at different administrative levels of metropolitan governments are analyzed. Firstly, different management patterns developed based on several examples on the management of metropolitan areas in literature are mentioned. Then, the division of service responsibilities in metropolitan areas at different administrative levels is addressed. Lastly, financial sources of metropolitan governments are examined. The subject of the division and financing of service responsibilities in metropolitan governments is analyzed both theoretically and based on a variety of metropolis examples in different countries.

**Keywords:** Large City, Metropolitan Governance Models, Service Division, Coordination, Financing Metropolitan Governments

## Giriş

Dünya üzerinde yaşayan kentli nüfus 1950’li yıllardan bugüne giderek artmaktadır. Birleşmiş Milletler (BM)’in verilerine göre, dünyada yaşayan nüfus içinde kentlerde yaşayan nüfusun oranı 1950 yılında yüzde 30 seviyesinde iken, 2014 yılında yüzde 54 düzeyine ulaşmıştır. Bu artışın devam edeceği ve kentleşme oranının 2030 yılında yüzde 60, 2050 yılında yüzde 66 düzeyine ulaşacağı tahmin edilmektedir. Diğer yandan, büyük kentlerin sayısı ve büyük kentlerde yaşayan nüfusun oranı da benzer şekilde artmaktadır. 2014 yılı verilerine göre, dünya üzerindeki kent nüfusunun yaklaşık yüzde 12’si nüfusu 10 milyondan fazla olan 28 mega şehirde yaşamaktadır. Nüfusu 10 milyondan fazla olan mega şehirlerin sayısı 1970 yılında 3 iken, 1990 yılında 10’a, 2014 yılında 28’e çıkmıştır. Bu sayının 2030 yılında 41’e çıkacağı tahmin edilmektedir. (United Nations, 2014, s.21, 78).

Nüfusun büyük bir kısmının kentlerde yaşamaya başlaması ve büyük kentlerde yaşama eğilimi, kent yönetiminden sorumlu olan yerel yönetim birimlerini su ve kanalizasyon, ulaşım, altyapı ve hava kirliliği ile mücadele, konut gibi bir dizi sorunla mücadele etmek durumunda bırakmıştır. Dolayısıyla, bu bölgelerde bir yandan yerel yönetimlerin sundukları mevcut kent hizmetlerine olan talep nitelik ve nicelik olarak artarken, diğer yandan yeni hizmet türleri ortaya çıkmış ve artan nüfus yoğunluğu sebebiyle bazı hizmetlerin sunulması ilave maliyetlere neden olmaya başlamıştır. Belirtilen sorunların çözümü ve metropoliten alanlarda artan ve çeşitlenen hizmet talebinin etkin bir şekilde karşılanabilmesi için metropoliten alanların nasıl yönetileceği, bu alanlardan sorumlu olan farklı yönetim birimleri arasında hizmet sorumluluklarının nasıl paylaşılacağı ve hizmetlerin hangi kaynaklarla finanse edileceği konuları önem kazanmaktadır. Bu soruların cevabı ise, dünya üzerinde her ülkenin kendi tarihi, kültürel ve politik formasyonuna ve yönetim yapısına göre farklılık arz etmekte olup, zaman içinde de değişikliğe uğrayabilmektedir.

Bu çalışmada, metropoliten yönetimlerde hizmet sorumluluklarının çeşitli yönetim kademeleri arasındaki paylaşımı ve finansmanı konusu ele alınarak, bu konuda yapılan tartışmalara katkıda bulunulması amaçlanmaktadır. Çalışmada öncelikle, metropoliten alanların yönetimi konusunda çeşitli uygulamalardan yola çıkılarak geliştirilen modellerden bahsedilecek, daha sonra metropoliten alanlarda hizmet sorumlulukların çeşitli yönetim kademeleri arasındaki paylaşımı ile metropoliten yönetimlere sağlanan finansman kaynakları, dünya üzerindeki çeşitli metropol örneklerinden yola çıkılarak anlatılmaya çalışılacaktır.

## Metropoliten Yönetim Modelleri

Dünya üzerinde yaşayan kentli nüfusun her geçen gün artması ve bu nüfusun önemli bir kısmının büyük kentlerde yaşama eğilimi, hem gelişmiş ülkelerde, hem de gelişmekte olan ülkelerde metropoliten alan yönetimlerinin önemini artırmıştır. Kentli nüfusun artışı yerel yönetimleri hava ve su kirliliği, trafik tıkanıklığı, altyapıda bozulmalar, şiddet ve suç oranlarında artışlar ve gelir dağılımında bozulma gibi bir dizi sorunla karşı karşıya bırakmıştır. Diğer yandan, metropoliten alanlarda görev üstlenen yerel yönetim birimlerinin kent içi ulaşım ve iletişim ağı; kent halkının yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik park, eğlence, kültür ve dinlenme hizmetleri; düşük gelirli bireylere yönelik sunulan sosyal konut ve kamu sağlığı gibi sosyal hizmetlere ilişkin sorumluluğu artmıştır (Slack, 2007, s.2). Bu noktada, artan nüfus ve buna paralel olarak artan ve çeşitlenen hizmetler ve çözüm bekleyen sorunlar karşısında metropoliten alanların nasıl yönetileceği, farklı yönetim birimleri arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı sorusu ortaya çıkmıştır.

Literatürde metropoliten yönetim modelleri geliştirilirken dikkate alınması gereken bazı kriterlerden bahsedilmektedir. Bu kriterler ekonomik etkinlik, ölçek ekonomileri, dışsallıklar, bölgesel koordinasyon, eşitlik, sorumluluk ve hesap verebilirlik başlıkları altında tartışılmakta ve farklı metropoliten yönetim modelleri bu kriterler açısından değerlendirilmektedir (Andersson, 2010, s. 5-7; Bahl, 2013, s. 85-87; Bird ve Slack, 2004, s. 7-8; Klink, 2008, s. 85-87; Slack ve Cote, 2014, s. 8-9).

*Ekonomik etkinlik* kriterine göre; kaynakları en etkin biçimde kullanabilmek için hizmetlerin halka en yakın yönetim düzeyi tarafından yerine getirilmesi savunulmaktadır. Buna göre; yerel tercih ve maliyet farklılıkları söz konusu olduğunda, hizmetlerin mümkün olduğu kadar desantralize edilmesi ekonomik etkinlik açısından avantajlı olacaktır (Slack ve Cote, 2014, s.8). Bu kriter, “subsidiarite ilkesi” (subsidiarity) olarak da isimlendirilmiştir (Bird ve Slack, 2004, s.7).

*Ölçek ekonomileri* kriterine göre, bazı hizmetlerin sunumunda sağlanan maliyet tasarrufları nedeniyle daha büyük ölçekli yönetim birimleri savunulmaktadır. Toplu ulaşım, atık bertaraf hizmetleri ile yüksek sermaye yatırımlarını gerektiren altyapı hizmetleri bu tür hizmetlere örnek olarak verilebilir (Bahl, 2013, s.87; Slack ve Cote, 2014, s.8).

Bölgeler arası dışsallıkların<sup>3</sup> söz konusu olduğu durumlarda ise, küçük

3 Bölgeler arası dışsallıklar, bir yerel yönetim birimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin faydasının yerel sınırlar dışında, bu hizmetlerin maliyetine katılmayan başka

ölçekli yönetim birimlerinin bu hizmetler için bütçelerinde kaynak ayırırken yalnızca yerel fayda ve maliyetleri dikkate alacağı, bu hizmetler için yeterli kaynak ayıramayacağı belirtilerek, bu hizmetlerin daha geniş ölçekte faaliyette bulunan yönetim birimleri tarafından üretilmesi gerektiği belirtilmektedir (Bahl, 2013, s.87; Bird ve Slack, 2004, s. 8).

Bunun yanı sıra, ulaşım, imar planlama, ekonomik gelişme gibi bölge çapında koordinasyon içinde yürütülmesi gereken bazı hizmetler için çok sayıda yerel yönetim birimi arasında *bölgesel koordinasyonun* sağlanması için de daha geniş ölçekli metropoliten yönetimlere ihtiyaç bulunmaktadır (Slack ve Cote, 2014, s.9).

Metropoliten bir alanda çeşitli bölgeler arasında hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin, vergi tabanlarının, dolayısıyla da hizmet kalitesinin farklılaşması nedeniyle eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda, *eşitlik* ilkesi gereği, bölge çapında belirli bir vergi düzeyinde hizmetleri yeterli seviyede sunabilmek için daha geniş ölçekli yönetim birimlerine ihtiyaç duyulmaktadır (Andersson, 2010, s. 6; Bird ve Slack, 2004, s.8; Klink, 2008, s. 86).

*Sorumluluk ve hesap verebilirlik* ilkesi kapsamında ise, vatandaşların yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılımı daha kolay olduğu için küçük ölçekli ve parçalı yönetim birimleri daha avantajlı kabul edilmektedir (Klink, 2008, s.86-87; Slack ve Cote, 2014, s.9).

Metropoliten yönetim modelleri konusunda dünya üzerindeki farklı uygulama örneklerine dayanarak çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır. Ancak, bu çalışmada yapılacak açıklamalar yaygın olarak kullanılan ve kapsayıcı nitelik taşıyan iki farklı sınıflandırma üzerinden devam edecektir.<sup>4</sup> Bunlardan birincisine göre, metropoliten yönetim modelleri beş gruba ayrılmaktadır (Bird ve Slack, 2004, s. 8-17; Slack, 2007, s.14-24; Slack ve Cote, 2014, s.10-18): tek kademeli parçalı yönetim modeli, tek kademeli birleştirilmiş yönetim modeli, iki kademeli yönetim modeli, isteğe bağlı işbirliği modeli ve özel amaçlı kuruluşlar.

*Tek kademeli parçalı yönetim modelinde*, metropoliten alan sınırları içinde çok sayıda özerk yerel yönetim birimi ya da özel amaçlı kurumlar tek

---

yönetim birimlerine de yayılması durumu olarak tanımlanmaktadır. Ulaşım hizmetleri, kamu sağlığının korunması hizmetleri bu tür dışsalılık yayan hizmetlere verilen örnekler arasındadır (Shah, 1997, s.28).

<sup>4</sup> Metropoliten yönetim modelleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Andersson, 2010; Andersson, 2012, s. 4-8; Bahl, 2013, s.85-105; Bourne, 1999; Gül ve Batman, 2013, s.11-19; Klink, 2008, s.123-126; Lefevre, 2008, s. 142-153; Tuzcuoğlu, 2003, s. 96-157.

kademe olarak kendi sınırları içinde hizmet sunumu konusunda yetkilidir. ABD’de Houston ve Teksas ile, Hindistan’da Bombay tek kademeli parçalı metropoliten yönetim modelinin örnekleri arasındadır. Bu yönetim modeli, yerel yönetimlerin vatandaşlara karşı daha sorumlu olmasını sağlarken, ölçek ekonomileri, dışsallıklar ve hizmetlerin koordinasyonu açısından daha geniş metropoliten yönetimlere kıyasla avantajlı görülmektedir.

*Tek kademeli birleştirilmiş yönetim modelinde*, metropoliten yönetim alanında tüm yerel hizmetlerin sunumundan tek bir yerel yönetim birimi sorumludur. Bu yönetim biçimi, birleşme veya daha alt seviyedeki iki ya da daha fazla belediyenin var olan daha büyük bir yönetim kademesine katılması, ya da birbirine yakın belediyelerin bir araya gelerek bütünleşmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Çin’de Şanghay ve ABD’nin Kentucky eyaletindeki Louisville şehri tek kademeli birleştirilmiş yönetim modeli konusunda verilen örnekler arasındadır. Tek kademeli birleştirilmiş model, hizmet sunumunda ölçek ekonomileri ve dışsallıkların içselleştirilmesi açısından önemli avantajlara sahiptir. Diğer taraftan geniş ölçekli metropoliten yönetimler küresel ekonomi ölçeğinde daha rekabetçi olabilmektedir. Bununla birlikte, çok sayıda alt yönetim biriminin bir üst kademe yönetime katılması ile yerel ihtiyaçlar ve değişen ekonomik koşullar karşısında etkinlik ve sorumluluk zayıflamaktadır.

*İki kademeli yönetim modelinde*, daha geniş bir coğrafi alanda faaliyet gösteren üst kademe yönetim birimi ve alt kademe yönetim birimi bir arada faaliyette bulunmaktadır. Üst kademe, metropoliten düzeyde ölçek ekonomileri ve dışsallıkların gerektirdiği, ulaşım, imar planlama, kanalizasyon hizmetleri gibi hizmetlerden sorumlu iken; alt kademe yönetimler yerel nitelikli hizmetleri yürütmekle yükümlüdür. Kanada’da Vancouver, Japonya’da Tokyo, Güney Kore’de Seoul iki kademeli yönetim modelinin örnekleri arasındadır. İki kademeli yönetim modeli, üst kademe yönetim birimleri sayesinde bir yandan bölgesel ve yerel çıkarlar arasındaki çatışmaların çözülmesi, ölçek ekonomilerinin sağlanması ve dışsallıkların içselleştirilmesini sağlarken, alt kademe yönetimler aracılığıyla vatandaşlara karşı sorumluluğun sağlanması anlamında da avantajlıdır. İki kademeli yönetim modeli, hizmet sunumunda çakışmalar nedeniyle kaynak israfının ortaya çıkabilmesi ve vatandaşlar karşısında hangi hizmete ilişkin hangi yönetim kademesinin sorumlu olduğu noktasında karmaşıklık yaşanabilmesi nedeniyle eleştirilmektedir.

*İsteğe bağlı işbirliği modelinde*, bölgede var olan yerel yönetim birimleri kalıcı ve kurumsal bir statü olmaksızın hizmet sunumunda işbirliği amacıyla gönüllü olarak bir araya gelmektedir. Bu model ABD ve Fransa’da

yaygın olarak kullanılmaktadır. Ayrıca, İtalya'da Bologna bu modelin uygulandığı örnekler arasındadır. Bu model, belediyelerin kolaylıkla bir araya gelebilmeleri ve kolayca dağılabilmeleri açısından avantajlı bir modeldir. Ayrıca gönüllü işbirliği modeli, yerel özerkliği, çeşitliliği ve farklı belediyelerin kendi kimliklerini koruması açısından faydalı bir model olarak görülmektedir. Ancak, bu model, kimi zaman hizmetin sorumluluğunun kime ait olduğu noktasında vatandaşlar nezdinde belirsizlik oluşturması nedeniyle eleştirilmektedir.

*Özel amaçlı kuruluşlar*, belediye sınırlarını aşan ve metropoliten alan ölçeğinde yürütülmesi gereken bazı hizmetler (ulaşım, su ve kanalizasyon vb.) için kurulmaktadır. ABD yerel yönetimlerinin üçte biri, yangından korunma, su, kanalizasyon, ulaşım, eğitim, kütüphane gibi hizmetleri sağlayan özel amaçlı kuruluşlardan oluşmaktadır. Özel amaçlı kuruluşlar, hizmet sunumunda uzmanlaşmayı sağlaması, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar açısından avantajlı bir modeldir. Ancak, vatandaşa karşı sorumluluğunun zayıf olması nedeniyle eleştirilmektedir. (Bird ve Slack, 2004, s. 8-19; Slack, 2007, s. 14-24; Slack ve Cote, 2014, s. 10-17).

İkinci sınıflandırma ise Anwar Shah tarafından yapılmıştır. Buna göre, metropoliten yönetim modelleri altı gruba ayrılmaktadır. Bunlar; metropoliten alanın tamamında hizmet sunmakla yükümlü birleştirilmiş ve tek kademeli bir yönetim yapısı bulunan *üniter yönetim modeli* (örn, Toronto, Bern, Prag, Yogyakarta, Addis Ababa, Melbourne); üst kademe ve alt kademe olmak üzere iki kademeli yönetim yapısının bulunduğu ve üst kademenin alt kademe yönetimin kararları üzerinde onay ya da denetim yetkisinin olabildiği *dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli* (örn, Tokyo, Madrid, Pekin, Berlin, Zagreb, Montreal, Brüksel, Busan, Bangkok, Seoul, İstanbul); üst kademe ve alt kademede yönetimlerin sorumluluklarının bağımsız bir şekilde ve çok iyi tanımlandığı *yatay olarak koordine edilmiş zorunlu iki kademeli metropoliten yönetim modeli* (örn., Belgrad, Kopenhag, Üsküp); metropoliten alanda çok sayıda yönetim biriminin gönüllü anlaşmalara dayalı olarak hizmet sunmak için bir araya geldiği *yatay olarak koordine edilmiş gönüllü iki kademeli metropoliten yönetim modeli* (örn., Helsinki ve Vancouver); bölgesel ve yerel yönetimlerin dikey ya da yatay düzeyde koordinasyon olmaksızın ya da çok sınırlı bir koordinasyonla sorumluluklarını yürüttükleri *koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli* (örn. Bükreş ve Kişinev); metropoliten alanda aynı kademede çok sayıda ve koordine edilmemiş yerel yönetim biriminin bulunduğu *koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modelidir* (örn., Mexico,

Milan, Delhi, Jakarta, Mumbai, Washington DC, Abuja) (Shah, 2013, s.221-224.).

Dünya üzerindeki uygulamalar çerçevesinde metropoliten yönetim modelleri konusunda tek bir ideal çözümden bahsedilmemektedir. Bir şehir için hangi modelin uygun olduğu, yerel yönetimlerin sorumlulukları, onlara sunulan gelir kaynakları, söz konusu metropoliten alanın tarihi ve kültürü, yönetimler arası ilişkiler gibi birçok faktöre göre belirlenmektedir (Slack, 2007, s.8).

### **Metropoliten Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı**

Metropoliten alanlarda nüfus yoğunluğu ve küresel rekabetin etkisiyle yerel hizmetlere olan talebin artması, bazı hizmetlerin sunumunun zorlaşması ve daha büyük bir uzmanlık gerektirmesi, bu bölgelerde diğer kentlere kıyasla daha yüksek düzeyde harcama ihtiyacını (özellikle ulaşım, trafik, sağlık, sosyal refah, su ve kanalizasyon, kültür gibi hizmetlere ilişkin) ortaya çıkarmaktadır (Slack, 2011, s.3-4). Ancak metropoliten alanlarda artan ve çeşitlenen hizmet talebi yalnızca bir finansman sorunu olarak görülmemelidir. Kaynak tahsisinden önce, hizmet talebinin istenilen düzeyde ve kalitede, koordineli bir şekilde sunulabilmesi için hizmetlerin bu alanlarda görev üstlenen farklı yönetim kademeleri arasında nasıl paylaşılacağı sorununun çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Hizmetlerin farklı yönetim kademeleri arasında yasal düzenlemelerle net bir şekilde paylaşılmaması hizmetlerin yetersiz sunulması, çakışmaların ortaya çıkması ya da verimsizlik gibi sorunlara yol açabilmektedir (Smoke, 2013, s.65).

Metropoliten alanlarda hizmetlerin yönetim sorumluluğunun paylaşılması sorunu dikey ve yatay olmak üzere iki farklı düzeyde ele alınmaktadır. Dikey paylaşım merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, yatay paylaşım ise, aynı alanda faaliyette bulunan belediyeler, özel kuruluşlar ve kamu işletmeleri arasında ortaya çıkmaktadır (Bahl ve diğerleri, 2013, s.4).

Hizmet sorumluluklarının merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında dikey paylaşımı konusunda hizmet paylaşımını ve ilişkileri düzenleme sorumluluğu merkezi yönetime aittir. Merkezi yönetim, vergi kaynaklarının ve kamu bütçesinin önemli bir kısmına ve alt yönetim birimlerinin işleyişini düzenleme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla, metropoliten alanlarda iyi bir yönetim biçiminin ve mali yapının sağlanması merkezi yönetimin inisiyatifindedir. Bu yapının ve dikey



anlamda yönetimler arası ilişkilerin nasıl düzenlendiği ise metropoliten alanlarda sağlanacak başarıyı doğrudan etkilemektedir. Bu noktada, üç konudaki düzenleme önem taşımaktadır.

Bunlardan birincisi; merkezi yönetimin mali açıdan (hizmet ve gelir bölüşümü açısından) metropoliten yönetimlere ülkenin diğer kısmındaki yerel yönetim birimlerinden farklı davranıp davranmayacağıdır. Bu konuda farklı ülkelerde farklı uygulamalara gidilebilmektedir. Bazı ülkelerde metropoliten alanlarda yer alan yerel yönetimlere ilişkin, diğer yerel yönetimlerden farklı bir uygulama bulunmazken, bazı ülkelerde bu bölgelerde harcama ve gelir tahsisi özel düzenlemelere konu olabilmekte, bazen ise yalnızca ülkenin başkentine özel bir statü tanınabilmektedir. (Bahl ve diğerleri, 2013, s. 4-6).

İkincisi, merkezi yönetimin metropoliten alanlarda hangi hizmetleri doğrudan sunacağı, başka bir deyişle, hangi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından, hangilerinin merkezi yönetim tarafından ya da merkezi yönetimin koordinesi ile sunulacağı konusudur. (Bahl ve diğerleri, 2013, s.6). Hizmet sorumluluklarının dikey paylaşımı ve yerel yönetimlere sağlanan sorumluluk alanı da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlere daha geniş hizmet sorumlulukları yüklenebilmektedir. Ancak, bu ülkelerde de yerel yönetimlere bu konuda verilen sorumluluklar ve sağlanan özerklik ülkelerin anayasalarına ve yasal düzenlemelerine göre farklılaşabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise yerel yönetimlere verilen roller bu ülkelerde yerel yönetimlerin yönetsel ve mali kapasite yetersizlikleri nedeniyle daha sınırlı düzeylerde kalmaktadır (Sud ve Yılmaz, 2013, s.109).

Üçüncüsü ise hangi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sıkı bir şekilde düzenleneceği ve denetleneceğidir. Uygulamada genellikle yerel yönetimlerden sorumlu olan bakanlıklar yasalara ve düzenlemelere uyum anlamında yerel yönetimler üzerinde genel bir kontrol yetkisine sahiptir. Ancak, bu düzenlemeler çok sıkı olduğunda yerel yönetimlerin hareket serbestisinin ve performansının zayıflatılması gibi bir durum ortaya çıkabilmektedir. (Bahl ve diğerleri, 2013, s.6).

Metropoliten alanlarda yatay seviyede hizmet sorumluluklarının paylaşımı ve çeşitli yönetim seviyeleri arasında koordinasyonun sağlanması noktasında ise farklı yönetim modelleri geliştirilerek farklı çözümler geliştirilmeye çalışılmıştır. Bir önceki başlık altında farklı yönetim modellerinden bahsedilmiş ve bu modellerin hizmet sunumu sırasında ortaya çıkan ekonomik etkinlik, ölçek ekonomileri, dışsallıklar, bölgesel

koordinasyon, eşitlik, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından avantaj ve dezavantajları tartışılmıştır. Bu modellerden hangisinin ya da hangilerinin tercih edileceği, ülkeden ülkeye ya da bir ülke için zaman içinde değişebilmektedir.

Slack, iki kademeli yönetim yapısının benimsendiği metropoliten bir modelde gelirin yeniden dağılımı, ölçek ekonomileri, dışsallıklar ve yerel sorumluluk ilkeleri açısından bazı hizmetlerin hangi yönetim seviyesinde sunulmasının daha uygun olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmıştır. Buna göre; sosyal konut, sosyal yardım ve çocukların korunması, kamu sağlığı, acil yardım, kamu ulaşımı, su ve kanalizasyon, çöp toplama ve bertaraf hizmetleri, güvenlik, yangın eğitimi, bölgesel planlama ve ekonomik gelişme gibi hizmetlerin üst kademe yönetim tarafından sunulmasının daha uygun olacağı belirtilmektedir. Buna karşılık, caddelerin aydınlatılması, kaldırımlar, yangın söndürme, park ve dinlenme, kütüphane gibi hizmetlerin alt yönetim birimleri tarafından sunulması önerilmektedir. Yol ve köprü hizmetleri ise her iki yönetim kademesinin de sorumluluk üstlenmesi gerektiği belirtilen hizmetlerdendir. Üst kademe yönetime hizmetlerin bırakılma gerekçesi gelirin yeniden dağılımı, dışsallıklar, ölçek ekonomileri olarak belirtilirken; alt kademe yönetim birimlerine bırakılan hizmetlerde ise yerel sorumluluk ve yerel tercihler gerekçe olarak belirtilmiştir (Slack, 2004, s.9)

Bu konuda bazı örnekler verilecek olursa, Londra şehrinde, Büyük Londra Yönetiminin (Greater London Authority) ekonomik gelişme, ulaşım, güvenlik, acil servis, kültür ve sağlık hizmetleri; alt kademede yer alan borough'ların ise eğitim, konut, sosyal hizmetler, caddelerin temizliği ve bakımı, katı atık yönetimi, yerel imar planları, kültür ve dinleme hizmetleri ile sorumlu olduğu görülmektedir (Slack, 2016, s.38). Tokyo'da kent planlamasının koordinasyonu, katı atık yönetimi, kirlilik ölçümleri gibi çevre hizmetleri ile su temini gibi hizmetler Tokyo Metropoliten Yönetiminin sorumluluğundadır. Alt kademe yönetimler (ward) ise eğitim, konut ve refah hizmetleri gibi hizmetler ile bazı temel belediye hizmetlerini yürütmektedir. Metropolitan-Ward Meclisi iki kademe arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur (Slack, 2016, s.38; Slack ve Cote 2014, s.13). Vancouver'de üst kademe yönetime sınırlı düzeyde sorumluluk verilmiştir. Metropoliten yönetimin sorumluluğu stratejik planlama, katı atık yönetimi, su temini, kanalizasyon, hava kirliliğinin önlenmesi, bölgesel parklar gibi fonksiyonlarla sınırlıdır (Slack ve Cote, 2014, s.13).

Andersson, Slack'ın hizmet paylaşımına ilişkin değerlendirmesini baz alarak bu bölüşüme merkezi yönetimi de dahil etmiş ve benzer kriterler çerçevesinde metropoliten alanda yerel hizmetlerin metropoliten yönetim seviyesi, alt kademe yönetimi ve merkezi yönetim kademesi arasında paylaşımının nasıl olabileceğine ilişkin bir değerlendirme yapmıştır. Tablo 1'de Andersson'un yaptığı bu değerlendirme gösterilmiştir.

Hizmetlerin merkezi yönetim, metropoliten yönetim ve alt kademe yönetim seviyesi arasında paylaşımı konusunda Sud ve Yılmaz bazı gelişmekte olan ülkelerden örnek olarak seçtikleri metropoller üzerinde bir inceleme yapmıştır. Tablo 2'de örnek olarak seçilen bu on bir ülkede hizmet sorumluluklarının yönetim kademeleri (dikey ve yatay) arasındaki paylaşımı gösterilmiştir. Tablo 2'de de görüldüğü üzere, hizmetlerin yönetim kademeleri arasında paylaşımına ilişkin tek bir örnek bulunmamakta, paylaşım her ülkenin kendi idari, siyasi ve ekonomik koşullarına göre farklılık arz edebilmektedir. Tablo 2'de yer alan gelişmekte olan ülke örneklerinde ülkelerin yönetim yapısına göre, merkezi yönetim, eyalet yönetimi, bölge yönetimi, metropoliten yönetim, alt kademe yönetimler ve özel sektör bazı hizmetlerin sunulmasında birlikte ya da tek başına rol üstlenmişlerdir. Ülkeden ülkeye farklılıklar görülebilmekle beraber, genellikle eğitim, sağlık, sosyal refah gibi hizmetler ile emniyet ve güvenlik alanında çoğunlukla üniter ülkelerde merkezi yönetimin, federal ülkelerde eyalet yönetiminin tek başına ya da yerel yönetim birimleri (metropoliten yönetim ya da şehir yönetimi) ile birlikte rol oynadığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, bazı metropollerde toplu ulaşım (Mumbai ve Cakarta), atık bertarafı (Dar-es Salam) ve elektrik dağıtımında (Cakarta, Dar-es Salam) ulusal yönetim rol oynayabilmektedir. Su ve kanalizasyon, yolların yapımı, atık bertaraf hizmetleri, yangın söndürme gibi hizmetler ise genellikle metropoliten yönetimler ve/veya alt kademe yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Elektrik dağıtım hizmetleri ise Türkiye de dahil olmak üzere araştırma kapsamındaki ülkelerde özel sektörün en çok dahil olduğu hizmetler arasındadır. İstanbul, Manila ve Buenos Aires'te elektrik dağıtım hizmetinde yalnızca özel sektör rol üstlenirken, Mumbai'de özel sektör, eyalet ve şehir yönetimi birlikte rol üstlenmektedir.

### **Metropoliten Yönetimlerde Hizmetlerin Finansman Yöntemleri**

Metropoliten yönetimlerin hizmetlere ilişkin sorumlulukları ülkenin diğer bölgelerindeki yerel yönetimlere göre daha ağır, dolayısıyla da harcama ihtiyaçları daha yüksek düzeydedir. Diğer taraftan, bu bölgelerde ticaretin ve kültürel faaliyetlerin daha canlı, gelir seviyesinin ve emlak değerlerinin daha yüksek olması gibi sebeplerle vergi toplama kapasitesi

de diğer bölgelere göre daha yüksek düzeylerdedir. Dolayısıyla, hem harcama ihtiyacının, hem de gelir potansiyelinin farklı olması nedeniyle metropoliten alanlarda ülkenin diğer bölgelerinden daha farklı bir gelir modeli benimsenebilmektedir (Bird ve Slack, 2013, s.138).

**Tablo 1: Metropoliten Düzeyde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı**

	Fonksiyon	Metropoliten Düzey	Alt Kademe Düzeyi	Merkezi Yönetim	Gerekeçe
1	Stratejik plan	X			Dışsalıklar
	Ekonomik gelişme	X			Dışsalıklar
	Turizm	X			Dışsalıklar
2	Nazım imar planı	x			Dışsalıklar
	Uygulama imar planı		x		Yerel tercihler ve sorumluluk (bazen dışsalıklar)
	Tapu kayıtları		x		Dışsalık yok (ölçek ekonomisi olabilir)
3	Sosyal konut	x			Gelirin yeniden dağılımı, ölçek ekonomileri, dışsalıklar
	Toplum refahı		x		Yerel sorumluluk, sınırlı ölçüde dışsalık
	Kültürel faaliyetler	x	x		Ölçek ekonomileri, yerel sorumluluk
	Kütüphane		x		Yerel sorumluluk
	Park ve dinlenme		x		Yerel sorumluluk
4	Yol ve köprüler	x	x	x	Ana yollar ve yerel yollar
	Toplu taşıma	x			Dışsalıklar, ölçek ekonomileri
	Caddelerin aydınlatılması ve temizliği		x		Dışsalıklar yok ya da sınırlı ölçüde var
5	Emniyet ve güvenlik	x		x	Dışsalıklar, ölçek ekonomileri
	Trafik yönetimi		x		Yerel sorumluluk
	Yangın söndürme		x		Yerel sorumluluk
	Yangın eğitimi	x			Ölçek ekonomileri
	Ambulans hizmetleri	x			Ölçek ekonomileri, dışsalıklar
6	Su temini hizmeti	x			Ölçek ekonomileri
	Su baskınlarından koruma	x			Ölçek ekonomileri, dışsalıklar
	Kanalizasyon	x			Ölçek ekonomileri
	Katı atık bertarafı	x			Ölçek ekonomileri, dışsalıklar
	Katı atık toplama		x		Kısmen ölçek ekonomileri, dışsalıklar
7	Eğitim		x	x	Temel, orta ve yüksek eğitim
	Kamu sağlığı	x		x	Dışsalıklar, gelirin yeniden dağılımı, ölçek ekonomileri
	Sosyal yardım	x		x	Gelirin yeniden dağılımı, dışsalıklar
8	Teşvikler	x			Dışsalıklar
	İşyeri ruhsatı		x		Yerel sorumluluk
9	Elektrik			x	

Kaynak: Andersson, 2012, s.15'den alınmıştır.

Tablo 2: Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımına İlişkin Örnek Metropoller

Fonksiyonlar	Metropolitken Şehirler										
	İstanbul	Cakarta	Manila	Sao Paulo	Buenos Aires	Bogota	Mumbai	Addis Ababa	Dar Es Salam	Kampala	Johannesburg
<b>Ulaşım</b>											
Yollar-Ana Arter	M	M	U,M	M,Ş	U,M	E,M	E,B,Ş	B,Ş	M	U,M	Ş
Yollar-Caddeler	Ş	M	Ş	M,Ş	M,Ş	M,Ş	Ş	B,Ş	M,Ş	M	Ş
Toplu Ulaşım	M	U,M	Ö	M,Ş	M	M	U,E,Ş	M	M	M	Ş
<b>Şehir Hizmetleri</b>											
Su ve kanalizasyon	M	M	Ö	M,Ş	M,Ş	M,Ş	E,B,Ş	M	M	M	Ş
Katı atık toplama ve bertaraf	M,Ş	M	M,Ş	M,Ş	M,Ş	M,Ş	E,Ş	M	U,M	M	Ş
Elektrik Dağıtımı	Ö	U	Ö	VY	Ö	VY	E,Ş, Ö	B,Ş	U,M	M	Ş
<b>Sosyal Hizmetler</b>											
Temel eğitim	U	M	U	M,Ş	Ş	Ş	Ş, Ö	M	M	M	U,E
İkinci derece eğitim	U	M	U	E	Ş	Ş	Ş, Ö	B	U,M	M	U,E
Konut	VY*	U,M	U,Ş	E,M,Ş	Ş	Ş	E,B, Ö	B,Ş	M	VU	Ş
Kamu sağlığı	U	U,M	U	E,M	Ş	M,Ş	E,Ş	B,Ş	U,M	M	Ş
Hastaneler	U	U,M	U,Ş	E,M	Ş	M,Ş	Ş, Ö	B	U,M	U,M	U,E
Sosyal refah	U	U,M	U	E,M,Ş	U,Ş	VY	E,Ş	B,Ş	U,M	M	Ş
<b>Diğer Hizmetler</b>											
Yangın söndürme	M	M	Ş	M,Ş	Ş	M,Ş	Ş	M	M	M	Ş
Emniyet	U	U,B,M	U	E	U,Ş	M	E	U,B	U,M	M	U,Ş

U:Ulusal Yönetim E: Eyalat Yönetimi B: Bölgesel Yönetim M: Metropolitken Yönetim Ş: Şehir Yönetimi Ö: Özel Sektör VY: Uygun veri yok.

\*Sud ve Yılmaz tarafından İstanbul'da konut hizmetlerine ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır. Ancak, Türkiye'de mevcut yasalar ve uygulama göz önünde bulundurulduğunda konut hizmetlerine ilişkin olarak ulusal yönetim, metropolitken yönetim, ilçe kademesi ve özel sektörün birlikte sorumlu olduğu söylenebilir.

**Kaynak:** Sud ve Yılmaz, 2013, s.1110'dan alınmıştır.

Farklı gelir modeli uygulaması genellikle, metropoliten alan yönetimlerinin finansman konusunda hem şehir hem de eyalet statüsünün bulunması, bu yönetim birimlerine özel vergileme yetkilerinin tanınması, ya da özel bir transfer sisteminin uygulanması şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Bahl, 2010, s.68).

Örneğin; Almanya Berlin, Bremen ve Hamburg'a hem geniş sorumluluklar yüklenmiş, hem de eyalet ve yerel yönetim gelirlerini toplama yetkisi vermiştir. Benzer şekilde Tokyo, hem şehir hem de eyalet statüsü verilen ve diğer belediyelerden daha önemli boyutlarda vergileme yetkisi tanınan bir metropoliten yönetimdir.

Bazen eyalet statüsünde olmasa da bazı büyük şehirlere ilave vergileme yetkisi sağlanabilmektedir. Toronto'da metropoliten yönetim, diğer şehirlerdeki belediyelerin tahsil edemediği motorlu taşıtlar, ilan ve reklam vergisi, toprak transfer vergisi gibi bazı vergileri tahsil etme yetkisine sahiptir. New York City, kurumsal gelir vergisi ve işletme vergisi konusunda ABD'deki diğer şehirlerden daha fazla vergileme yetkisine sahip kılınmıştır. Güney Afrika'da metropoliten yönetimler, diğer yerel yönetimlerden farklı olarak akaryakıt vergisini tahsil edebilmektedir.

Transfer geliri açısından bakıldığında ise, metropoliten yönetimlerin transfer gelirlerine daha az ihtiyaç duydukları (Paris, Madrid, Stockholm gibi); bazı metropollerin (Örn. Brezilya ve Güney Afrika'da) diğer şehirlerdeki belediyelerden daha fazla yardım ile finanse edildiği ya da; bazı metropollere (Berlin, Bern, Brüksel gibi) ulaşım, park ve kültürel faaliyetler gibi özel amaçlı işler için merkezi yönetim tarafından yardım yapıldığı görülebilmektedir (Bird ve Slack, 2013, s.138-139).

Gelir türleri, gelir yapısının bileşimi ve vergileme yetkilerinin dereceleri ülkeden ülkeye farklılık arz etmekle birlikte, diğer yerel yönetim birimleri gibi, metropoliten yönetimlerin de gelir kaynaklarını öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri şeklinde sınıflandırmak mümkündür.

### **Öz Gelirler**

Vergi gelirleri, harç ve ücret gelirleri metropoliten yönetimler için önemli öz gelir kaynaklarıdır. Ücret ve harç gelirleri "fayda ilkesi"<sup>5</sup> gereği yerel yönetimler için en uygun olduğu konusunda uzlaşılan gelir kaynakları arasındadır. Su ve kanalizasyon, elektrik, otopark, çöp toplama, toplu ulaşım, kreş, yaşlı bakım evleri, müzeler, park ve spor hizmetleri genel

5 Fayda ilkesi, hizmetten yararlananın hizmetin maliyetini ödemesi anlamında kullanılmaktadır.(Martinez-Vazquez, 2013, s.184).



olarak ücret ve harçlar yoluyla finanse edilebilecek hizmetler arasında yer almaktadır. Bunun yanı sıra yol, su ve kanalizasyon, aydınlatma gibi bazı altyapı hizmetleri için alınan şerefiyeler, yerel yönetimlerin aldıkları harçlara benzer gelirler arasındadır. Ücret ve harç gelirleri ekonomik etkinlik açısından avantaj sağlamaktadır. Ancak, hizmetlerin ücret karşılığı sunulması bazen düşük gelir grupları için adil olmaması ya da bazı hizmetlerin (kullanıcının tam olarak tanımlanamadığı hizmetlerde) finansmanı için uygun olmaması nedeniyle eleştirilmektedir (Martinez-Vazquez, 2013, s.192-193).

Metropolitan yönetimlerin sahip oldukları vergi gelirleri incelendiğinde, emlak vergisi önemli bir vergi kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır. Emlak vergisi, üzerinden vergi alınan taşınmazların hareketli olmaması, yerel sınırlar içinde sabit olması ve yerel yönetimlerin sorumluluğunda yürütülen hizmetlerin emlak değerlerini etkilemesi nedeniyle yerel yönetimlerin finansmanı konusunda uygun bir vergi olarak kabul edilmektedir (Bird ve Slack, 2013, s.142). Emlak vergisi dışında, gelir vergisi, satış vergisi, işletme vergisi, taşıt vergisi, ulaşım vergisi, reklam vergisi, çevre vergisi, elektrik tüketim vergisi, alkol vergisi, haberleşme vergisi, akaryakıt vergisi, yangın sigorta vergisi, eğlence vergisi, şans oyunları vergileri de uygulamada metropolitan yönetimlerin sahip oldukları vergi kaynakları arasında sayılmaktadır (Bahl ve diğerleri, 2013; Bird ve Slack, 2013; Martinez-Vazquez, 2013). Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, gerek metropolitan yönetimlerin sahip oldukları vergi gelirleri, gerekse bu vergi gelirleri üzerindeki yetki dereceleri ülkeden ülkeye değişkenlik gösterebilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde genellikle yerel vergiler metropolitan yönetimlerin finansmanında daha ağırlıklı bir role sahiptir. Örneğin Berlin, şehir-eyalet statüsü ile hem eyalet vergilerini, hem de yerel vergileri tahsil etmektedir. Berlin metropolitan yönetiminin eyalet statüsü ile tahsil ettiği vergiler; arazi vergisi, at yarışları ve şans oyunları vergisi, bira vergisi, taşınmaz satış vergisi, veraset vergisi, yangın vergisidir. Yerel yönetim statüsü ile tahsil ettiği vergiler ise ticaret vergisi, emlak vergisi, köpek vergisi, eğlence vergisi, ikinci ev vergisidir. Bunun yanı sıra; gelir vergisi, katma değer vergisi, kurumlar vergisi, gümrük vergisi merkezi yönetim ile paylaşılan vergilere örnektir.

Madrid metropolitan yönetimi, gelirlerinin yaklaşık yüzde 29'unu emlak vergisinden sağlamaktadır. Emlak vergisini yüzde 12 ile arazi değer artış vergisi izlemektedir. Bunun yanı sıra işletme vergisi ve motorlu taşıt vergisi Madrid metropolitan yönetimin vergi gelirleri arasındadır. Kişisel



gelir vergisi, katma değer vergisi ve alkol, bira, tütün, akaryakıt, inşaat gibi bazı tüketim vergileri de Madrid metropoliten yönetiminin merkezi yönetim ile paylaşılan vergileri arasında yer almaktadır.

Tokyo metropoliten yönetimi oldukça geniş bir yerel vergi demetine sahiptir. Tokyo metropoliten yönetim gelirlerinin yaklaşık yüzde 27'sini yerleşim vergisi, yüzde 11'ini teşebbüs vergisi, yüzde 17'sini servet vergisi oluşturmaktadır. Otomobil alım vergisi, şehir planlama vergisi, avcılık vergisi, konaklama vergisi, golf vergisi, petrol vergisi Tokyo metropoliten yönetiminin diğer vergi gelirleri arasındadır.

New York metropoliten yönetiminin vergi gelirleri, ABD'nin diğer şehirlerinden daha önemli bir paya sahiptir. New York metropoliten yönetiminin toplam gelirleri içinde emlak vergisi yüzde 27, kişi ve kurumlardan alınan gelir vergisi yüzde 24, satış vergileri yüzde 10 düzeyinde bir yer oluşturmaktadır. Otel konaklama vergisi, ticari kiralama vergisi, at yarışları vergisi, bira ve alkollü içeceklerden alınan vergiler, taksi ruhsatı vergisi New York metropoliten yönetimin tahsil ettiği diğer vergiler arasındadır.

Diğer gelişmiş ülke örneklerinden farklı olarak Londra'da yerel vergi gelirleri oldukça sınırlıdır. Londra metropoliten yönetiminin tahsil ettiği tek vergi emlak vergisidir (council tax). Emlak vergisinin toplam gelirler içindeki payı yaklaşık yüzde 10 düzeyindedir Londra metropoliten yönetimi gelirlerinin önemli bir kısmını merkezi yönetim transfer gelirlerinden sağlamaktadır (Slack, 2016, s.6-8; 43-56).

Gelişmekte olan ülkelerde hizmetlerin daha merkezileşmiş olması, diğer yandan yerel vergi yönetiminin merkezi idarenin vergi yönetimine kıyasla etkin olamaması bu ülkelerde yerel yönetimlerin finansmanında yerel vergilerin sınırlı ölçülerde tutulup, transferlere daha fazla ağırlık verilmesine yol açmaktadır (Bahl, 2010, s.69). Örneğin; Buenos Aires'te emlak vergisi, taşıt vergisi ve damga vergisi metropoliten yönetimin gelirleri arasındadır. Ancak, bu vergiler vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahip değildir. Delhi ve Lima'da vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü emlak vergisi oluşturmakta olup, diğer vergi gelirlerinin rolü oldukça sınırlıdır. Emlak vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı Delhi'de yüzde 89, Lima'da yüzde 59 seviyesindedir (Martinez-Vazquez, 2013, s.200-204).

Türkiye'de ise büyükşehir belediyeleri yerel vergi kaynakları açısından oldukça yetersiz olup, mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir nitelik

taşımaktadır. Büyükşehir belediyelerinde emlak vergisini tahsil yetkisi alt kademe belediyeler olan ilçe belediyelerine verilmiştir. Yine çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi gibi vergiler ilçe belediyelerinin yetkisindedir. Büyükşehir belediyeleri ilan ve reklam vergisi, yangın sigorta vergisi ve eğlence vergisi olmak üzere yalnızca üç yerel vergi kaynağına sahip olup, ilan ve reklam vergisi ve eğlence vergisinde kendi sınırları içinde aynı zamanda ilçe belediyeleri de yetkilidir. İlçe belediyeleri tarafından tahsil edilen vergiler içinde yalnızca çevre temizlik vergisinden yüzde 20 oranında büyükşehir belediyelerine pay verilmektedir. Dolayısıyla, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı oldukça sınırlı düzeylerde olup, yaklaşık yüzde 2 seviyesindedir (Arıkboğa, 2015, s.33-35; Arıkboğa, 2016, s.281).

Yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları vergi gelirlerinin çeşitliliği ve toplam gelirler içindeki payı kadar, bu vergi gelirleri üzerindeki yetki derecesi de önem taşımaktadır. Bir yerel yönetim biriminin sahip olduğu öz vergilerin oranlarını belirleyebilmesi mali özerkliğin önemli unsurlarından biridir. Metropoliten yönetimlerin yerel vergiler üzerindeki yetki derecesi ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin Londra’da, Büyük Londra Yönetimi emlak vergisinin (council tax) matrah ve oranını belirleme yetkisine sahip değildir. Tokyo metropoliten yönetimi ise kanunlarla belirlenen alt ve üst sınırlar çerçevesinde yerel vergilerin büyük çoğunluğunun oranlarını belirleyebilmektedir. New York City, çok sayıda vergi gelirin sahip olup, gelirlerini artırma konusunda önemli ölçüde özerkliğe sahiptir. Ancak yeni bir vergi konulduğunda üst yönetimin onayı gerekmektedir. Ayrıca son yıllarda emlak vergisi artışları ile ilgili bazı sınırlamalar getirilmiştir. Frankfurt’ta ise bazı vergi tabanlarını merkezi vergi yönetim otoritesi belirlemekle birlikte, şehir yönetiminin de vergi oranlarını belirleme yetkisi bulunmaktadır (Slack, 2016, s.13-15).

Gelişmekte olan ülkelerde ise yerel yönetimler genellikle sahip oldukları yerel vergilerin oranları, miktarları ve tahsilat biçimleri konusunda merkezi yönetim tarafından daha fazla sınırlandırılmıştır (Sud ve Yılmaz, 2013, s.109). Ancak, gelişmekte olan ülkelerde de kendi içinde farklı uygulamalara rastlanabilmektedir. Sud ve Yılmaz tarafından bazı gelişmekte olan ülke metropollerinin gelir ve harcama özerkliğine ilişkin bir çalışma yapılmıştır. Tablo 3’te bu çalışmaya dayanarak bazı metropollerde yerel yönetimlerin emlak vergisi ve taşıt vergisi ile ücret ve harç gelirleri üzerindeki yetki dereceleri gösterilmiştir. Buna göre,

örnek olarak seçilen metropollerde ücret ve harç gelirleri üzerinde yerel yönetimlerin daha geniş yetkileri bulunmakta iken, vergi gelirlerinde bu yetkiler daha sınırlı düzeydedir. Buenos Aires ve Bogota ücret ve harç gelirlerinin yanı sıra, emlak ve taşıt vergisinde de oran ve matrah belirleme yetkisine sahiptir. Bunun yanı sıra, tüm metropollerde, emlak vergisine ilişkin yetkinin, motorlu taşıtlar vergisine kıyasla daha geniş düzeylerde olduğu görülmektedir. İstanbul dışındaki tüm metropollerde yerel yönetimler emlak vergisinin oranlarını belirleme konusunda kısmen ya da tamamen yetkilidir. İstanbul'da ise yerel yönetimler bu konuda yetkili değildir. İstanbul'da yerel yönetimler emlak vergisinin matrahını belirleme konusunda kısmen yetkilidir.<sup>6</sup>

Vergi, ücret ve harç gelirlerinin yanı sıra, bazı metropol yönetimlerde arazi satış gelirleri de önemli bir finansman kaynağı olarak kullanılabilir. Örneğin; Çin metropoliten yönetimleri altyapı yatırımları için arazi satış gelirlerinden yararlanmaktadır. Çin'de yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık yüzde 30'unu arazi satış gelirleri oluşturmaktadır. Arazi satış gelirleri önemli bir gelir potansiyeli olması nedeniyle avantajlı bir gelir olarak kabul edilebilir. Ancak bir anlamda "kolay para" olarak görülen bu gelirler, yerel yönetim bütçelerinde aşırı harcamalara yol açabilmesi ve tükenen bir kaynak olması nedeniyle eleştirilmektedir (Bahl, Linn ve Wetzel, 2013, s.31).

### **Transferler**

Üst yönetim birimi tarafından sağlanan transferler de metropoliten yönetimlerin finansman kaynakları arasında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin gelir kapasitelerinin harcama ihtiyaçlarına yetmemesi şeklinde ortaya çıkan mali açıklarının kapatılması ve farklı yerel yönetim birimleri arasında hizmet maliyetleri, hizmet ihtiyacı ve vergi tabanının çeşitlilik arz etmesi nedeniyle ortaya çıkan eşitsizliklerin giderilmesi

6 Büyükşehirlerde ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen emlak vergi değerinin belirlenmesi konusunda yetkili vergi takdir komisyonunda belediye temsilcileri de bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyeler emlak vergisinin matrahını belirleme konusunda merkezi yönetim temsilcileri ile birlikte rol oynayabilmektedir. Ancak, Türkiye'de Anayasa'nın 73. Maddesi uyarınca, belediyelerin vergi ve harçların oran ve tarifelerini belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Vergi ve harçların oranlarında kanunun belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca 2013 yılına kadar belediyelerin bazı maktu vergi ve harç tarifeleri için kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisi bulunmaktaydı. Ancak, Belediye Gelirleri Kanunu'nun belediyelere tarife belirleme yetkisi veren maddeleri Anayasa'nın 73. maddesine dayanarak 19.05.2012 tarihinde yayımlanan 2011/175 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiş ve 2013 yılından itibaren belediyelerin bu yetkisi kaldırılmıştır.

transferlerin nedenleri arasındadır. Bunun yanı sıra, bazı hizmetlerin sunulması sırasında (örneğin otoyollar) başka bir yerel yönetim biriminin sınırlarına taşan dışsallıklar söz konusu olduğunda, bu dışsallıkları telafi etmek amacıyla da hizmeti sunan yerel yönetim birimine yardımda bulunulabilmektedir (Slack, 2006, s.106-108). Transferlerin bir diğer nedeni ise, yerel yönetim birimleri tarafından sunulan eğitim, sağlık, yol yapımı gibi bazı hizmetlerin asgari standartta sunulmasını sağlamaktır (Ahmad ve Craig, s.74-84).

Yerel yönetim birimlerine yapılan transferler, genel amaçlı (koşulsuz) ya da özel amaçlı (koşula bağlı) olabilmektedir. Genel amaçlı transferler, kullanımına ilişkin bir sınırlama olmaksızın genel bir bütçe desteği şeklinde sunulmaktadır. Bu transferlerin nasıl yapılacağı genellikle yasalarla belirlenmektedir. Ancak plansız bir şekilde (ad hoc) merkezi yönetimin isteğine bağlı olarak da yapılabilmektedir. Özel amaçlı (koşula bağlı) transferler ise yerel yönetimlerin üstlendikleri bazı özel faaliyet ya da projelerin desteklenmesi amacıyla yapılmaktadır. Bu transferler de genel amaçlı transferlerde olduğu gibi düzenli ya da merkezi yönetimin isteğine bağlı, ihtiyari bir şekilde gerçekleşebilmektedir (Shah, 2013, s.216). Genel amaçlı transferler genellikle bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi ve mali açıkların kapatılması amacıyla kullanılmakta iken, özel amaçlı transferler bölgeler arası dışsallıkların ortaya çıktığı durumlarda ve merkezi yönetimin hizmetlere ilişkin asgari standartları sağlamak istediği durumlarda tercih edilmektedir (Shah, 2013, s.216-219; Slack, 2006, s.107-108;).

Metropoliten yönetimler için benimsenen transfer sistemi, bazı ülkelerde diğer yerel yönetim birimleri ile benzerlik taşımakta iken, bazen farklılaşabilmektedir. Metropoliten yönetimlerin güçlü ekonomik temeli ve yüksek gelir kapasitesi bu yönetim birimlerinin diğer bölgelere göre daha az transfer ihtiyacı olmasına yol açabilmektedir. Ancak, diğer yandan bu bölgelerdeki hızlı gelişme yerel hizmetlere olan talebi, dolayısıyla da gelir ihtiyacını artırmaktadır. (Bahl, Linn ve Wetzal, s.17). Metropoliten yönetimlerin transferler yoluyla finanse edilmiş biçimi açısından tek bir model bulunmamaktadır. Transferlerin biçimi ve toplam gelirler içindeki payı ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir.

Tablo 3'te bazı gelişmiş ülkelerde metropoliten yönetimlere sağlanan transferlerin yapılış amacı (transferlerin türü), metropoliten yönetimlerin bu transfer sisteminin belirlenmesine ilişkin yetki derecesi ve transferlerin dağıtımına ilişkin benimsenen yöntemler gösterilmiştir. Buna göre; Mumbai, Addis Ababa, Dar es Salam ve Kampala dışında tabloda yer alan bütün metropollerde transferler ağırlıklı olarak genel amaçlı transfer

şeklinde yapılmaktadır. Buna karşılık, Mumbai, Addis Ababa, Dar es Salam ve Kampala'da genel amaçlı ve özel amaçlı transferler bir arada görülmektedir. İstanbul, Jakarta, Manila, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogota ve Mumbai'de metropoliten yönetimlerin transfer sisteminin belirlenmesi konusunda herhangi bir yetkisi bulunmazken, Addis Ababa, Dar es Salam, Kampala ve Johannesburg'ta bu konuda kısmi bir yetki tanınmıştır. Genel amaçlı transferlerin dağıtım usulü incelendiğinde ise, Mumbai ve Kampala dışındaki bütün metropollerde formül esasına göre bir dağıtımın söz konusu olduğu görülmektedir.

Tablo 4'te ise, farklı metropoliten yönetim modellerini (Shah'ın yaptığı sınıflandırmaya göre)<sup>7</sup> benimseyen çeşitli ülke metropollerinin gelir kaynaklarının bileşimi öz gelir-transfer oranı ile genel amaçlı ve özel amaçlı transferlerin oranı açısından gösterilmiştir. Tablo 4 incelendiğinde, bazı metropollerin yönetim biçiminden bağımsız olarak (Addis Ababa, Bern, Melbourne, Pretoria, Busan, Montreal, Seoul, Tiran, Tokyo, Kopenhag, Helsinki, Cape Town, Haydarabad, Mumbai, Pune, Washington) oranları değişmekle birlikte yüzde 70'in üzerinde öz gelir ile finanse edildiği görülmektedir. Sayısı daha az olmakla birlikte bazı metropoller (Yogyakarta, Berlin, İstanbul, Bükreş) ise yüzde 70'in üzerinde transfer ile finanse edilmektedir. İstanbul'da transferlerin toplam gelirler içindeki payı yüzde 75 düzeyindedir.<sup>8</sup> Benzer biçimde, genel amaçlı ya da özel amaçlı transferlerin ağırlıklı olma durumu da ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Örnek olarak incelenen metropoller arasında Meksika özel amaçlı transferlerin en yüksek olduğu (yüzde 32) metropoldür. Meksika'yı, yüzde 24 ile Toronto, yüzde 22 ile Berlin, yüzde 20 ile Bangkok izlemiştir. Bunun dışındaki örneklerde özel amaçlı transferlerin toplam gelirler içindeki payı yüzde 20'nin altındadır. İstanbul'da ise incelenen dönemde büyükşehir belediyesinin gelirleri içinde özel amaçlı transferin bulunmadığı görülmektedir.

7 Bu sınıflandırmaya çalışmanın metropoliten yönetim modelleri başlığı altında yer verilmiştir.

8 Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin transfer sistemi diğer belediyelerden farklılık arz etmektedir. Büyükşehir belediyelerine yapılan transferler merkezi yönetim vergi gelirlerinden pay verilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Büyükşehir belediyelerine merkezi yönetim vergi gelirlerinden iki tür pay verilmektedir. Birincisi, il sınırları içinde tahsil edilen vergi gelirlerinin yüzde 6'sıdır. İkincisi ise büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden nüfus ve yüzölçümü esasına göre dağıtılan payın yüzde 30'udur (Bkz. 02.07.2008 tarih ve 5579 Sayılı Kanun, Madde 2). İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 ve 2016 yılı gelir gerçekleşme rakamları incelendiğinde, il sınırları içinde tahsil edilen vergi gelirden alınan payın toplam gelirler içindeki payının yüzde 65, ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydan ayrılarak aktarılan payın ise yüzde 11 düzeyinde olduğu görülmektedir. (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015, s.7; 2016, s.6).





**Tablo 4 Çeşitli Metropolen Şehirlerde Gelirlerin Bileşimi (Öz Gelir-Transfer)**

Metropoller	Nüfus (Milyon)	Paylaşılan Vergiler (Yüzde)	Genel Amaç Transferler (Yüzde)	Özel Amaç Transferler (Yüzde)	Toplam Yardım* (Yüzde)	Toplam Transfer (Yüzde)**	Öz Gelirler (Yüzde)
<b>Üniter Yönetim Modeli</b>							
Addis Ababa	3,1				3	3	97
Bern	0,3				24	24	76
Canberra	0,3		28	14	42	42	58
Melbourne	3,5				14	14	86
Prag	2,3	41			19	60	40
Pretoria	2,0				10	10	90
Toronto	5,1			24	24	24	76
Yogyakarta	2,0		67	7	74	74	26
<b>Dikey Olarak Koordine Edilmiş İki Kademeli Yönetim Modeli</b>							
Bangkok	2,5	24	7	20	27	51	49
Pekin	15,0	29	17	5	22	51	49
Berlin	3,4	39	18	22	40	79	21
Brüksel	1,0	36	3		3	39	61
Busan	3,7	3	2	13	15	18	82
İstanbul	13,4	65	10		10	75	25
Madrid community (City)	6,0 (3,1)	64		5	5 (39)	69 (39)	31 (71)
Montreal	3,4				24	24	76
Seoul	10,4	0,8			8,3	9	91
Şanghay	17,4	33	25	1	26	59	41
Tiran	0,6		8	18	26	26	74
Tokyo	13,0				6	6	94
Varşova	1,7	40			14	54	46
Zagreb	0,8	67,7		0,1	0,1	68	32
<b>Yatay Olarak Koordine Edilmiş Zorunlu İki Kademeli Yönetim Modeli</b>							
Belgrad	1,7	41	9	0,1	9,1	51	49
Kopenhag	2,4		7	10	17	17	83
Üsküp	0,5	50	5	4	9	59	41
<b>Yatay Olarak Koordine Edilmiş Gönüllü İki Kademeli Yönetim Modeli</b>							
Helsinki	1,2				10	10	90
<b>Koordine Edilmemiş İki Kademeli Yönetim Modeli</b>							
Bükreş	2,0	60	8	15	23	83	17
Kişinev	0,7	24	15	5	20	44	56
<b>Koordine Edilmemiş/Parçalanmış Tek Kademeli Yönetim Modeli</b>							
Abuja	1,4		60		60	60	40
Cape Town	3,0		20		20	20	80
Chanel	6,3	24			10	34	66
Delhi	13,9	18			9	27	73
Haydarabad	4,1	25			15	40	60
Jakarta	18,9	46			0	46	54
Kalküta	15,0				58	58	42
Meksika	18,4		38	32	70	70	30
Milan	7,4				33	33	67
Mumbai	21,0				20	20	80
Pune	3,8				9	9	91
Washington, DC	5,0		12	14	26	26	74

Kaynak: Shah, 2013, s.226, 229'dan alınmıştır. \*Toplam yardımlar, genel amaçlı ve özel amaçlı yardımların toplamıdır. Toplam transferler toplam yardımlar ile paylaşılan vergilerin toplamıdır.

## ***Borçlanmalar***

Borçlanma, metropoliten yönetimlerin bir başka finansman kaynağıdır. Borçlanmanın genellikle faydası uzun döneme yayılan yatırım harcamaları için uygun olduğu kabul edilmektedir. Metropoliten şehirler uzun vadeli kamu yatırımlarını karşılayabilmek için borçlanma imkanına sahip olabilme açısından diğer küçük şehirlere kıyasla daha avantajlı pozisyonadadır. Ancak, borçlanmanın yalnızca ana parayı değil, faiz ödemelerini de içermesi, borç geri ödemeleri için yıllık olarak ayrılan kaynak nedeniyle diğer cari harcamaların kısılmak durumunda olması borçlanmanın dezavantajları arasında sayılabilir. Bunun yanı sıra, aşırı borçlanma durumunda ya da sahip olunan gelir akışı borç geri ödemelerini karşılayabilecek yeterlilikte olmadığına, yerel yönetimler borçlarını ödeme konusunda temerrüde düşebilmektedir. Bu nedenle, birçok ülkede, yerel yönetimlerin borçlanmaları çeşitli yöntemlerle kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır<sup>9</sup> (Bahl, Linn ve Wetzels, 2013, s.21-22; Bird ve Slack, 2013, s.149).

Yerel yönetimlerin borçlanma imkanı ve borçlanma konusunda tanınan yetki ülkeden ülkeye çeşitlenmektedir. Ancak, metropoliten yönetimlere genellikle borçlanma konusunda diğer yerel yönetim birimlerinden farklı özel bir statü tanınmamaktadır. Metropoliten yönetimler, kredibilitelerinin yüksek olması nedeniyle diğer yerel yönetim birimlerinden daha fazla borçlanabilme imkanına sahiptir. Örneğin; Brezilya'da yerel yönetimlerin toplam borçlanmalarının yüzde 70'i üç büyük şehre aittir (Smoke, 2013, s.70-73).

Tablo 3'te çeşitli ülkelerde metropoliten yönetimlerin borçlanma konusunda karar verebilme yetkileri gösterilmiştir. Tablo 3 incelendiğinde, Manila ve Johannesburg'un belirli bir borçlanma limitini aşmamak üzere borçlanma konusunda tamamen yetkili olduğu görülmektedir. İstanbul'da ise iç ve dış borçlanma konusunda farklılık bulunmaktadır. İstanbul iç borçlanma konusunda tam yetkilidir. Ancak, İstanbul için de bir borçlanma limiti söz konusudur. Türkiye'de belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. Maddesi uyarınca bir önceki yıl gelirlerinin yüzde 10'unu aşmayan iç borçlanmalar konusunda belediye meclisi kararı ile borçlanabilmektedir. Gelirlerin %10'unu geçen borçlanmalar ise İçişleri Bakanlığı'nın onayına

9 Ter Minassian ve Craig, çeşitli ülke uygulamalarına dayanarak yerel yönetimlerin borçlanmalarının üst yönetim birimleri tarafından kontrolüne ilişkin yaklaşımları piyasa disiplinine güven, işbirliği yaklaşımı, kurala dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü olmak üzere dört grupta toplamıştır (Ter Minassian ve Craig, 1997, s.156-172).



tabidir.<sup>10</sup> Dış borçlanma konusunda ise tabloda da görüldüğü üzere, Türkiye’de belediyeler borçlanmaya tek başlarına karar verememekte, merkezi yönetimin onayı ile borçlanabilmektedir. Ayrıca, dış borçlanma ve tahvil ihracının yatırım harcamaları için yapılması gerekmektedir. Tablo 3’te ele alınan diğer metropollerde ise (Jakarta, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogota, Mumbai, Addis Ababa, Dar Es Salam, Kampala) metropol yönetimler borçlanma konusunda kısmen karar verme yetkisine sahiptir.

## Sonuç

Bu çalışmada, metropolitan yönetimlerde hizmet sorumluluklarının paylaşımı ve finansmanı konusu farklı ülke uygulamaları ve metropolitan yönetim modelleri çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır. Metropolitan alanlarda hizmetlerin yönetim sorumluluğunun paylaşılması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dikey, aynı alanda faaliyette bulunan belediyeler, özel amaçlı kuruluşlar ve kamu işletmeleri arasında yatay olmak üzere iki farklı düzeyde ele alınmaktadır.

Hizmetlerin dikey paylaşımı söz konusu olduğunda, merkezi yönetimin metropolitan yönetimlere mali açıdan ülkenin diğer kısmındaki yerel yönetim birimlerinden farklı davranıp davranmayacağı, metropolitan alanlarda hangi hizmetlerin yerel yönetimler, hangilerinin merkezi yönetim tarafından ya da merkezi yönetimin koordinesi ile sunulacağı, hangi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sıkı bir şekilde düzenleneceği ve denetleneceği ele alınması gereken konular arasındadır.

Hizmet sorumluluklarının yatay seviyede paylaşımı ve çeşitli yönetim seviyeleri arasında koordinasyonun sağlanması hususu ise literatürde farklı yönetim modelleri üzerinden tartışılmıştır. Hizmetlerin sunumu noktasında (özellikle imar planlama, ulaşım, su ve kanalizasyon, atık bertaraf hizmetleri, yüksek yatırım gerektiren alt yapı hizmetleri vb.) ölçek ekonomilerinden faydalanılması, dışsallıkların içselleştirilmesi ve hizmetlerin tüm metropolitan alanda koordineli bir şekilde yürütülmesi açısından metropolitan alanda faaliyette bulunan geniş ölçekli yönetim birimleri avantaj sağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, metropolitan alanda tek bir yönetim otoritesinin sorumlu olduğu tek kademeli birleştirilmiş yönetim modeli ile, üst kademe ve alt kademe yönetim birimlerinin bir arada yer aldığı iki kademeli yönetim modeli avantajlı

10 Ayrıca, Belediye Kanunu uyarınca, belediyelerin toplam borç stoklarına ilişkin bir sınırlandırma getirilmiştir. Belediyelerin toplam borç stoku bir önceki kesinleşmiş yıl gelirlerinin bir katını, büyükşehir belediyelerinde ise bir buçuk katını aşmamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de borçlanma konusunda diğer belediyeler ile büyükşehir belediyeleri arasındaki tek fark borç stoku konusunda ortaya çıkmaktadır.

modellerdir.

Diğer taraftan küçük ölçekli yönetim birimlerinin hizmet sunumunda rekabetin sağlanması, kaynakların yerel tercihlere uygun bir şekilde tahsis edilmesi ve yerel sorumluluk anlayışı açısından büyük ölçekli yönetim birimlerine göre daha avantajlı olduğu belirtilmektedir. İki kademeli yönetim modelinde küçük ölçekli alt yönetim birimleri sorumluluk ve yerel tercihlere uygunluk açısından da avantaj sağlamaktadır. Ancak tek kademeli birleştirilmiş yönetim modeli yerel tercihlere uygunluk ve sorumluluk açısından dezavantajlı bir modeldir.

Tek kademeli ve çok sayıda yerel yönetim biriminden oluşan parçalı yönetim modeli yerel tercihlere uygunluk ve sorumluluk açısından avantajlı iken, dışsallıklar, ölçek ekonomileri ve hizmetlerin koordinasyonu açısından avantajlı değildir. Yerel yönetim birimlerinin gönüllü olarak bir araya gelerek bazı hizmetleri yürüttükleri isteğe bağlı işbirliği modeli, yerel özerkliği, çeşitliliği ve farklı belediyelerin kendi kimliklerini koruması açısından faydalı bir model olarak görülmekle birlikte, kimi zaman hizmetin sorumluluğunun kime ait olduğu noktasında vatandaşlar nezdinde belirsizlik oluşturması nedeniyle eleştirilmektedir.

Gerek teorik açıklamalar, gerekse dünya üzerindeki çeşitli uygulamalar çerçevesinde metropoliten alanların nasıl yönetileceği konusunda tek bir ideal çözümden bahsedilmemektedir. Geliştirilen modeller ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi, aynı ülkede zaman içerisinde de farklı bir yönetim modeli ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir.

Metropoliten alanların artan harcama ihtiyacının nasıl finanse edileceği meselesi ise, cevaplanması gereken bir başka önemli sorudur. Metropoliten alanlarda hem harcama ihtiyacının hem de gelir potansiyelinin farklı olması nedeniyle bu bölgelerde ülkenin diğer bölgelerinden daha farklı bir gelir modeli benimsenebilmektedir.

Metropoliten yönetimlerin finansmanı konusunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamaları açısından farklılıklar bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde metropoliten alanlardaki yerel yönetimlerin finansmanında yerel vergilere daha ağırlıklı bir rol verilmekle birlikte, gelişmekte olan ülkelerde yerel vergiler sınırlı ölçülerde tutulup, transferlere daha fazla ağırlık verilmektedir. Diğer taraftan, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülke gruplarının kendi içinde de farklı uygulamalar görülebilmektedir. Borçlanma imkanı konusunda ise metropoliten yönetimler genellikle ülkenin diğer bölgelerindeki yerel yönetimlere göre daha avantajlı

konumdadır. Bu avantajlı pozisyon çoğu zaman yasalardaki farklı statüden değil, metropoliten yönetimlerin güçlü mali yapıları nedeniyle kredibilitelerinin yüksek olmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'nin durumu değerlendirilecek olursa; Türkiye'de büyükşehirlerde iki kademeli yönetim modeli benimsenmiştir. Yerel hizmetler büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin finansman durumu ise, gelişmekte olan ülke örneklerine daha yakındır. Hatta yerel vergileme açısından gelişmekte olan ülkelerin bile gerisinde kaldığı söylenebilir. Türkiye'de büyükşehir belediyeleri yalnızca üç yerel vergiyi tahsil etme yetkisine sahiptir. Büyükşehir belediyelerinin bu vergilerin oran ve tarifelerini kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde dahi belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak da büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı oldukça düşüktür. Büyükşehir belediyeleri ülkemizde ağırlıklı olarak transferler ile finanse edilmektedir. Borçlanma açısından ise iç borçlanma konusunda belirli bir limiti aşmamak koşuluyla belediye meclisleri kendileri karar verebilmekte iken, gelirlerinin yüzde 10'unu aşan borçlanmalar konusunda İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Dış borçlanmalar ise yine merkezi yönetimin onayı ile gerçekleştirilmektedir.

Sonuç olarak, hizmet sorumlulukları geniş ve harcama ihtiyaçları diğer bölgelerdeki yerel yönetim birimlerine kıyasla daha yüksek olan metropoliten yönetim birimlerinin hizmetlerini aksatmadan, kaliteli bir şekilde yürütebilmesi açısından yönetim şeklinin ve finansman kaynaklarının özel olarak düzenlenmesi gerektiği söylenebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de metropoliten yönetimlerin yerel vergileme açısından güçlendirilmesi, bu yönetim birimlerinin mali özerkliğinin, sorumluluk bilincinin ve hesap verebilirliğinin gelişmesi açısından önem taşımaktadır. Türkiye'de son yıllarda büyükşehir belediyelerine ilişkin reform çalışmaları gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, bu çalışmalar sonucunda büyükşehir belediyelerinin öz gelir kaynaklarında artış getiren, büyükşehir belediyelerine yeni öz vergi kaynakları sağlayan bir düzenleme yapılamamıştır. Büyükşehir belediyelerinin transferlere dayalı yapısı bu düzenlemelerle de korunmuştur. Yapılacak yeni düzenlemelerde büyükşehir belediyelerinin mali yapısının yalnızca transfer gelirleri açısından değil, yerel vergiler açısından da güçlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

## Kaynakça / References

Ahmad E. ve Craig J. (1997). Intergovernmental Transfers. In T. Minassian (Eds.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, s.73-107.

Andersson, M. (2010). *Metropolitan Governance Models: Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salam*. Discussion Paper. Erişim tarihi: 28.02.2018. [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CAFiles/Projects/Discussion\\_Paper\\_Metropolitan\\_Governance\\_Model.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CAFiles/Projects/Discussion_Paper_Metropolitan_Governance_Model.pdf).

Andersson, M. (2012). *Metropolitan Management: Approach and Implications*. Sixth Urban Research and Knowledge Symposium. Erişim tarihi: 28.02.2018. <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1369969101352/Andersson.pdf>.

Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme. Ü. Arıkboğa (Ed.). *Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyum* kitabı içinde. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları. s.28-41.

Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13 (33), s.276-297.

Bahl, W. R. (2010). Financing Metropolitan Cities. *Local Government Finances: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: United Cities and Local Government. s.67-71.

Bahl, W. R., (2013). The Decentralization of Governance in Metropolitan Areas. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy. s.85-105.

Bahl, W., Linn, J.F. ve Wetzel, D.L. (2013). Governing and Financing Metropolitan Areas In the Developing World. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy. s.1-30.

Bird ve Slack (2004). *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, International Tax Program Paper 0401, Toronto: Institute for International Business, University of Toronto.

Bird ve Slack (2013). Metropolitan Public Finance. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy. s.135-158.

Bourne, L. S. (1999). *Alternative Models For Managing Metropolitan Regions: The Challenge For North American Cities*. Bolivia: International Forum on

Metropolization.

Gül, H. ve Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*. 1 (3), s.7-47.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2015). 2015 Yıl Sonu Bütçe Uygulama Sonuçları. Erişim tarihi: 17.03.2018. <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2016/12/2015-Yil-Sonu-Butce-Uygulama-Sonuclari-tt-1.pdf>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2016). 2016 Yıl Sonu Bütçe Uygulama Sonuçları. Erişim tarihi: 17.03.2018. <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2017/3/2016-Yil-sonu-Butce-Uygulama-Sonuclari.pdf>

Klink, J. (2008). Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In E. Rojas ve diğerleri (Eds). *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. New York: Inter-American Development Bank. s.77-134.

Lefevre, C. (2008). Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessos for Latin American Cities. In E. Rojas ve diğerleri (Eds). *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. New York: Inter-American Development Bank. s.137-192.

Martinez-Vazquez, J. (2013). Local Non Property Revenues. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). Lincoln Institute of Land Policy. s.183-211.

Shah, A. (1997). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington D.C.: The World Bank.

Shah, A. (2013). Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy. s.213-242.

Slack, E. (2004). *Models of Government Structure at the Local Level*. Working Paper. Queen's University. Erişim tarihi: 01.03.2017. <http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/Archive/2004/2004-4Slack2004.pdf>.

Slack, E. (2006). Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas. Ed. Richard M. Bird ve François Vaillancourt. *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington: The World Bank.

Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington: The World Bank, Finance Economics and Urban Development, Urban Development Unit.

Slack, E. (2011). *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, No.3. Toronto: Toronto University, Institute of Municipal Finance and Governance.

Slack, E. (2016). *International Comparison of Global City Financing*. A Report to the London Finance Commission. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance. University of Toronto,

Slack, E. ve Cote, A. (2014). *Comparative Urban Governance, Future of Cities: Working Paper*. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto.

Smoke, P. (2013). Metropolitan Cities The National Fiscal and Institutional Structure. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy. s.57-84.

Sud, I. Ve Yılmaz, S. (2013). Institutions and Politics of Metropolitan Management. In R. W. Bahl, J. F. Linn ve D. L. Wetzel (Eds.). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy. s.107-133.

Ter Minassian, T. ve Craig J. (1997). Control of Subnational Borrowing. In T. Minassian (Eds.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, s.156-172.

Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim*. Sakarya: Sakarya Kitabevi.

United Nations (2014). *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs. Erişim tarihi: 18.03.2018. <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>.

## Summary

In today's world, local government units that are responsible for large-scale and densely populated metropolises face a series of problems on matters such as planning, water and sewerage administration, transportation, infrastructure, housing and reducing air pollution. Considering solutions to these problems and meeting increasing and diversified demands for service in metropolitan areas, the issue of how to effectively manage metropolitan areas arises as a significant problem. On the other hand, how to divide service responsibilities among different administrative authorities and how to finance the services are also among the problems that need to be solved. In the article, the division and financing of service responsibilities at different administrative levels of metropolitan governments are analyzed.

The division of management responsibilities of services in metropolitan areas may occur in two levels, that is vertical and horizontal levels. Vertical division is of concern between the central government and local governments whereas horizontal division is among the local governments operating in the same areas, special-purpose governments and public enterprises. In the case of vertical division of services, three questions need to be answered: whether the central government takes a financially different action towards metropolitan governments compared to local governments in other parts of the country; which services will be provided by local governments and which will be provided by the central government in metropolitan areas; and which services will be strictly regulated and controlled by the central government.

The problem of horizontal division of services responsibilities and of ensuring coordination between different administrative levels has been sought to be solved by developing different management models in literature. Large-scale management units operating in metropolitan areas take the advantage in terms of economies of scale, externalities and regional coordination with regard to service delivery (especially planning and zoning, transportation, water and sewerage administration, waste disposal services, infrastructure services requiring huge investments and so forth). On the other hand, small-scale management units are stated to have an advantage over large-scale management units in terms of ensuring competition on service delivery, allocation of resources in line with local preferences, and sense of local responsibility. However, pursuant to both theoretical explanations and various global practices, a single ideal solution cannot be mentioned on how to manage metropolitan areas. The models developed can vary from one country to another and a need for a different management model within a country may arise in time.

The issue of how to finance the increasing spending needs of metropolitan areas is another important question to be answered. Due to both different spending needs and different income potentials in metropolitan areas, a different income model can be adopted in these areas compared to other areas of the country. There are differences in financing of metropolitan governments also between developed and developing countries. In developed countries, local taxes are given a more important place in financing of local governments in metropolitan areas. Yet, in developing countries local taxes are limited and transfers have a bigger share. On the other hand, different practices can be observed within both developed and developing countries as well. In terms of borrowing facilities, metropolitan

governments usually have an advantage over local governments in other parts of the country.

In the case of Turkey, two-level management model has been adopted in metropolitan areas. Local services have been divided between metropolitan and district municipalities. The financing of metropolitan municipalities is more similar to those in developing countries. In fact, it can be asserted that Turkey falls even behind developing countries in terms of local taxation. Metropolitan municipalities in Turkey has the authority to collect only three types of local tax. Metropolitan municipalities does not have the authority to set the rate and tariff of these taxes even within the lower and upper limits defined by law. As a result of this, the share of metropolitan municipalities' own resources in total revenues is highly low. Metropolitan municipalities in Turkey are mainly financed by transfers. As to borrowing, municipal councils can take a resolution on the condition of not exceeding the domestic borrowing limit. Yet, the approval of the central government is necessary for external borrowing and the borrowings exceeding 10% of metropolitan municipalities' revenues.

As a conclusion, it can be claimed that management models and sources of finance should be peculiarly regulated in order to ensure that metropolitan government units, of which spending needs are higher than local government units in other regions, religiously render quality service. Particularly in developing countries and in Turkey, strengthening metropolitan governments in terms of local taxation has an important place for improving their fiscal autonomy, sense of responsibility, and accountability.