

İDARELERARASI TRANSFERLERİN RASYONEL TASARIMI

Geliş Tarihi (Received Date) 26.10.2017

Kabul Tarihi (Accepted Date) 27.02.2018

Ahmet ULUSOY¹
Merve Ahsen DEMİR²

Özet

Küreselleşme ile artan istek ve ihtiyaçları karşılamak için kaynakların etkin biçimde kullanılması gerekmektedir. Kaynakların istekler doğrultusunda etkili biçimde kullanılmak istenmesi yerelleşmeyi ön plana çıkarmıştır. Artan sorumlulukları kadar gelirleri artış göstermeyen yerel yönetimler, genellikle idarelerarası transferlerle faaliyet göstermektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinden daha fazla idarelerarası transferlerinin olması beraberinde birtakım sorunlara neden olmaktadır. Ortaya çıkan en önemli sorun ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere gittikçe bağımlı hale gelerek mali özerkliklerini yitmesidir. Bu nedenle, çalışmada, ülke uygulamaları kapsamında idarelerarası transferlerin oluşturduğu sorunlar karşısında nasıl olması gerektiğine ilişkin önerilerde bulunmak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim Gelirleri, İdarelerarası Transferler, Transfer Tasarımı, Mali Özerklik.

RATIONAL DESIGN OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

Abstract

Resources need to be used effectively to meet the demands and needs increasing with globalization. The need to use resources effectively in the direction of demands has brought localization to the forefront. Local governments, whose incomes have not increased as much as their increased responsibilities, usually operate with financial transfers. The fact that local governments have more financial transfers than their own incomes causes some problems, the most important of which is that local governments become increasingly dependent on central administrations and lose their financial autonomy. For this reason, it is aimed with this study to make suggestions on how to deal with the problems of intergovernmental transfers within the scope of country implementations.

Keywords: Local Government Revenues, Intergovernmental Transfers, Transfer Design, Financial Autonomy.

GİRİŞ

Ülkelerin yönetim modelleri kaynakların etkin dağıtılması noktasında büyük önem arz etmektedir. Son yıllarda (etkin kaynak kullanımı düşüncesiyle) yerel ihtiyaçların karşılanmasında kaynakların yerel yönetimlere kullanılması amaçlanmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerin çoğunda merkezileşme daha ön plandadır. Yerel kapasitelerin eksikliği, merkezi fonksiyonların daha çok yerine getirilmesi ve yerleşik alışkanlıklar eğilimin merkezileşme yönünde olmasına neden olmaktadır. Fakat küreselleşme ile birlikte artış gösteren toplumsal istek ve ihtiyaçlar daha etkin bir yönetsel yapıyı zorlamaktadır. Bireylere ulaşmada, onlara yakın olmanın avantajıyla istekleri, ihtiyaçları ve sorunları ucuz ve doğru şekilde belirleyip karşılaması bakımından, yerel yönetimler daha etkin hizmet sunan birimler olarak kabul edilmektedir. Bu noktada yerelleştirme kamu sektörü fonksiyonlarının yerinden yönetimi olarak da ifade edilebilir.

Yerel yönetimlerin gelirleri ve sundukları hizmetlerin maliyetleri arasındaki farklar mali açıklara neden olmaktadır. Yerel yönetimler, hizmetlerin finansmanında öz gelirlerini, transferleri ve borçlanmayı kullanmaktadırlar. Öz gelirlerin yetmediği durumlarda transferler zorunlu olmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri ve idarelerarası transferlerinin, gelirleri içindeki payları mali özerklikleri için önemli bir göstergedir. Merkezi yönetimden alınan transferlerin payının fazla olması mali özerkliklerini zedelemektedir. Bununla beraber, genel itibarıyla yerel yönetimler görevleri ile doğru orantılı gelirlere sahip olmadıkları için, elde edilmesi daha kolay olan idarelerarası transferleri tercih etmektedirler.

Çalışma kapsamında idarelerarası transferlerin ideal (optimal) tasarım formunun nasıl olabileceği tartışılacaktır. Bu doğrultuda öncelikle yerel yönetimlerin gelir kaynaklarına değinilecektir. Daha sonra bu gelirler arasında yer alan idarelerarası transferlerin tanımına, çeşitlerine, Türkiye ve diğer ülke uygulamalarına, son olarak da idarelerarası transferlerin tasarımının nasıl olması gerektiğine yer verilecektir.

¹ Prof. Dr., Beykent Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, (ahmetulusoy61@live.com)

² Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, (ahsendemir61@gmail.com)

Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Yerel yönetimler, yerel hizmet üretmek amacıyla görevlendirilmiş kurumlardır. Yerel nitelikli bazı hizmetlerle beraber bir takım gelir kaynağı da yerel yönetimlere bırakılmalıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 98). Bir anlamda gelirleri ile sunacakları hizmetlerin maliyetinin karşılanması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin gelirleri; yerel ya da bölgesel vergiler, özel idare, belediye ya da eyalet gibi yönetimlerce dağıtılan gelirler, hizmet veya mal satışından sağlanan gelirler, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler ve borçlanmalar şeklinde ifade edilebilir. Çalışma konusu gereği idarelerarası transferlere ağırlık verilecektir.

Öz Gelirler

Yerel yönetimlerin ilk gelir kalemi, yerel yönetimler tarafından; oranları, matrahları, vergilemeye ait usul ve esasları belirlenen; bu yönetimler tarafından konulan ve toplanan; gelirleri aynı yönetimlere kalan yerel vergilerdir. Yerel vergiler, yerel yönetimlerin öz kaynaklarını oluşturmaktadır. Ancak yerel vergiler ulusal vergi sisteminin bir parçası olarak görüldüğü için (Ulusoy vd., 2013: 100), uygulamada, merkezi yönetim yerel yönetimlere bırakılan vergilerin matrahlarına ve oranlarına çeşitli sınırlamalar getirmektedir.

Transferler

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin, hizmet sunumunda yeterli olmaması üzerine mali açıklar söz konusudur. Mali açıklardan kaynaklanan gelir-harcama dengesizliğini gidermek üzere idarelerarası transferler devreye girmektedir (Ulusoy vd., 2013: 99). Türkiye’de idarelerarası transferler yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemlerinden biridir.

İdarelerarası transferlerin en önemli amacı yerel yönetimlerin kendilerine verilen görev ve fonksiyonları etkin ve etkili şekilde gerçekleştirmeleri (Ulusoy vd., 2013: 98) olmakla beraber yerel yönetimler arası oluşan mali farklılıkları giderme şeklinde birçok nedenle gelir bölüşümüne gidilmektedir.

Yerel yönetimlerin gelirleri ile maliyetleri arasında oluşan farklılıkların yanında yönetimlerin birbirileri arasında da mali farklılıklar söz konusudur. Mali farklılıklar, yerel yönetimlerin kendi aralarında ise yatay dengesizlik, merkezi ve yerel yönetim arasında ise dikey dengesizlik olarak ifade edilmektedir. Mali yerinden yönetim sisteminin uygulandığı ülkelerde gelir ve harcama yetkilerinin tahsisi yerel yönetimler arasında farklı gelir kapasiteleri ve harcama ihtiyaçları nedeniyle yatay dengesizliklere yol açmaktadır (Farvacque-Vitkovic ve Kopanyi, 2014: 22). Yerel nitelikleri bakımından harcamaların gelirlerden daha yerel olması da merkezi yönetim lehine bir dikey dengesizliğe neden olmaktadır. Yani dikey dengesizlik, farklı tür ve düzeydeki yönetimler arasındaki harcama-gelir farklılıklarından; yatay dengesizlik ise aynı tür ve seviyedeki yönetimler arasındaki harcama-gelir farklılıklarından ortaya çıkmaktadır.

Ortaya çıkan mali dengesizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Bölgeler arası eşitsizlikler de dikkate alındığında dikey ve yatay dengesizliklerin merkezi yönetimlerden yapılacak transferlerle giderileceği öngörülmektedir (Sakal ve Demirhan, 2014: 243-244). Ayrıca yerel yönetimler yerel gelirlerini ve transferlerini artırıp harcamalarını kısarak ya da merkezi yönetimlere harcamalar için sorumluluk vererek dikey dengesizlikleri kapatabilirler (Bird ve Smart, 2002: 900). Mali dengesizlikleri ortadan kaldırmak için yapılacakların sınırlı olması, idarelerarası transferlerin dengesizliklerin giderilmesinde daha çok kullanılmasına neden olmuştur. Transferlerin dikey ve yatay dengesizliği gidermedeki amacı farklılık gösterir. Dikey dengesizliği gidermek için merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yapılan transferlerde amaç, gelir kaynakları ve harcama ihtiyaçları arasındaki farklılığın ortadan kalkması için gelirin yeniden dağıtılmasıdır; yerel yönetimler arasında oluşan yatay dengesizliğin giderilme nedeni ise aynı fonksiyonları yerine getirecek yönetimlerin mali kapasitelerindeki farklılığı ortadan kaldırmaktır.

İdarelerarası transfer dağıtımında yerel yönetim birimlerinin ihtiyacını karşılaması ve ihtiyacı olan yönetimin bu transferden daha fazla yararlanması sağlanmalıdır. Bu nedenle transferlerin dağıtım yolları önemli hale gelmektedir. İdarelerarası transferler; ulusal gelirlerin belirli bir kısmının veya belirli vergilerin doğrudan yerel yönetime bırakılması ya da formül kullanılması şeklinde dağıtılmaktadır.

Bölgelerin gelişmişlik seviyelerinin farklılığı nedeniyle tüm gelirlerinin bir havuzda toplanıp belirli kriterlere göre dağıtılması etkin bir paylaşım için önemlidir (Sakal vd., 2014: 244). Dağıtım için belirlenen kriterler ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, kolay ölçülebilir ve ihtiyacı doğru şekilde yansıtabilir olmalıdır.

İhtiyacı doğru şekilde yansıtmayan kriterler bölgesel farklılıkların düzgün biçimde ortaya konmasına engel olmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimler yerelleşmenin ana gerekçelerinden biri olan yerel isteklerdeki farklılıkları göz ardı ederek gerçek ihtiyaçlarını doğru şekilde ortaya koymadan, ihtiyaç düzeylerini en zengin yerel yönetim seviyesinde açıklayabilirler. Ayrıca ihtiyaç, maliyet ve gelir yaratma kapasitelerindeki yerel farklılıkları da dikkate almayabilirler (Bird vd., 2002: 901). Bu nedenle her bölgenin istek ve ihtiyaçlarına göre yapılması gereken harcama miktarı ve çeşidi sağlıklı şekilde belirlenmeli ve ona uygun gelir yaratma ve elde etme çabasına girilmelidir.

Transferlerin yerel yönetimlerin istek ve ihtiyaçlarına göre belirlenmesinin yanında dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta transfer aracılığıyla yaratılan teşviklerdir. Çünkü transferlerin sonuçları sistemin içindeki teşviklere göre değerlendirilmektedir (Bird vd., 2002: 899). Teşvikler nedeniyle transferler, merkezi ya da yerel yönetimlerin ihtiyaçtan fazla harcama yapmalarına ya da toplayabileceklerinden daha az gelir elde etmelerine yol açabilmektedir.

Merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerin yerel harcamalar üzerinde oluşturduğu etki olarak ifade edilen sinek kağıt etkisi de dikkate alınmalıdır. Yerel yönetimlerin harcamaları transfer ya da öz gelire göre değişiklik göstermektedir. Merkezi yönetimden gelen transferlere olan bağımlılık yerel yönetimlerin gelir elde etme gayretini olumsuz yönde etkilemektedir (Yaş ve Akduğan, 2015: 50). Merkezi yönetimden yapılan transferler gelirden bir artış meydana getirerek yerel harcamaların artmasına neden olur. Bunun nedeni merkezi yönetim tarafından yapılan transferler nedeniyle yerel gelirin artması ya da yerel hizmetin fiyatının azaldığının sanılması üzerine yerel hizmet talebinin ve beraberinde yerel harcamaların artış göstermesidir. Yerel yönetimin artan geliri o bölgede yaşayan seçmenin hizmet talebinde artış meydana getirir. Koşulsuz transferlerin harcama üzerinde yarattığı etki, öz gelirden meydana gelen artışın harcama üzerinde yarattığı etkiden daha fazla olmaktadır (Yaş vd., 2015: 53). Bu nedenle özellikle yerelleşme amacı güden ve yerel yönetimlerin bütçe açıklarını azaltma hedefinde olan ülkeler merkezi yönetim transferlerinin mali çabayı artırıcı özellikte olmasını sağlayıp sinek kağıdı etkisini gözden kaçırmamalıdır.

Yerel yönetimler, gelir elde etme mekanizmalarını daha iyi şekilde yürütmek adına; kendilerine verilen görevleri yerine getirecek mali kaynaklara sahip olmalı, gelir elde etmek için mükellefleri aşırı ya da mükerrer şekilde vergilendirmemeliler, sahip oldukları tüm kaynakları vergilememeliler, bölgeler arası gelir farklılığı nedeniyle hizmet kalitesi ve miktarında oluşacak dengesizlikleri giderebilmeliler (Ulusoy vd., 2013: 99). Bu özellikler yerel yönetimlerin hem ihtiyaç ve isteklerini karşılayabilmeleri hem de kendilerine verilen görev ve sorumlulukları gerçekleştirebilmeleri için gereken gelir miktarına ulaşmayı sağlamaktadır.

Uygulamada, transferlerin mali dengesizlikleri ortadan kaldıramadığı görülmektedir. Mali dengesizliklerin devam etmesi şu nedenlere bağlanabilir (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 24):

Yerelleşmedeki asimetri nedeniyle harcama ihtiyaçlarının önemli miktarda değişebilir olması,
Bölgeler arası eşitsizliklerin daha iyi ekonomik beklentileri olan bölgelere göçe neden olması,
Yoksul bölgelerin parayı idare etme konusunda daha az yetenekli olması,
Zengin bölgelerin aynı zamanda siyaseten güçlü bölge olmaları nedeniyle yoksul bölgelere karşı transfer yapmaktan hoşlanmıyor olması.

Tüm bu nedenler, idarelerarası transferlerin, yerel yönetimlerin gelir yetersizliğini ortadan kaldırarak bölgeler arası farklılığı azaltma hedefini kısıtlamaktadır.

İdarelerarası Transferler ve Çeşitleri

Yerel yönetimlerin istek ve ihtiyaçlarını karşılamada kendi kaynaklarının yeterli ve etkin kullanılmaması sonucu ortaya çıkan mali dengesizlikler idarelerarası transferler aracılığıyla finanse edilmelerine neden olmaktadır. Kaynakların yeterli olabilmesi için; en azından ya öz gelirlerine ait vergi matrahı veya oranlarını kendileri belirlemeli ya da ihtiyaçları doğrultusunda gelir artırımına gidebilmelidirler. Etkinliğin sağlanabilmesi için; yerel tercihler yerel yönetimlerce belirlenmeli, yerel

hizmetlerin önemli bir bölümü yerel yönetim öz gelirleri ile karşılanmalı, yerel yönetim ile o bölgede yaşayanlar arasında hesap verilebilirlik ilişkisi kurulmalıdır (Uzun, 2012: 50). Kaynakların sınırlı olması hem üretim hem de dağıtımda daha etkin kullanılmalarını gerektirir. Mal ve hizmetlerin maliyetleri en aza indirilebildiği ölçüde üretimde; kamu harcamaları ile vatandaşların tercihleri eşleşebildiği oranda dağıtımda etkinlik sağlanır.

Dolayısıyla kaynakları yetersiz olan yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından transfer yapılması, yerel yönetimlerin istek ve ihtiyaçlar doğrultusunda görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi için önemli hale gelmektedir. Transferler merkezi yönetimin iradesine bağlı görülse de, gelir kaynaklarının (özellikle gelir esnekliği yüksek kaynakların) çoğunun merkezi yönetimlerde bulunması; genel toplum yararını ilgilendiren bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından da sunulması; yerel yönetimler tarafından asgari düzeyde sunulması gereken bazı yerel kamusal hizmetlerin varlığı (Vural, 2014: 54-55) gibi durumlar idarelerarası transferlerin merkezi yönetimin iradesine bakılmaksızın yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Önceden belirlenen hizmetleri sunmaları için yerel yönetimlerin yeterli fonlara (kendi gelir kaynakları + transferler) ulaşmalarını sağlamak transfer sisteminin temel amacıdır (Bird vd., 2002: 902). Transferlerin genel amaçları arasında ise, yerel hizmetleri ve yatırımları finanse etmek, sübvansiyon vermek ya da gelir veya hizmet kapasitesini denkleştirmek yer almaktadır. Merkezi yönetimin yerel vergilemeyi kontrol niyetiyle yerel vergi matrahını kısıtlaması durumunda, yerel hizmetleri ve yatırımları finanse etme amacıyla transfer verilebilir. Hizmetlerin yerel düzeyde karşılanamamasının ülke genelindeki hizmet düzeyinin optimal olmasını engellemesi üzerine sübvansiyon amacıyla transfer söz konusu olabilir. Denkleştirme amacıyla transfer verilmesi ise merkezi ve yerel yönetimlerin hepsinin aynı vergi çabasıyla aynı hizmetleri sunmasının istenmesi (Bergvall, Charbit, Kraan, ve Merk, 2006: 126) durumunda ortaya çıkabilir.

İdarelerarası Transfer Çeşitleri: Gelir Bölüşümü-Bağış ve Yardımlar

Mali dengesizliklerin giderilmesi amacıyla kullanılan idarelerarası transferler, gelir bölüşümü ya da bağış ve yardımlar şeklinde gerçekleşmektedir.

Gelir bölüşümünde, belirlenen vergi gelirlerinin ya da toplanan ulusal gelirlerin belirli bir yüzdesi merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşılmakta; bağış ve yardımlarda ise merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimlerine finansal transferler yapılmaktadır (Ulusoy vd., 2013: 108-110). Gelir bölüşümünde temel nokta elde edilen tüm gelirlerin bir şekilde merkezi ve yerel yönetim arasında paylaşılmasıdır. Bağış ve yardımlarda ise ya merkezi yönetimin yerel yönetimlere ya da yerel yönetimlerin kendi aralarında finansal transferler gerçekleştirmesidir.

Bağış ve yardımlar, genel amaçlı ya da spesifik amaçlı verilebilir. Bu sınıflandırmanın temelinde yapılan transferlerin yerel yönetimlerce kullanılma özgürlüğü yer almaktadır. Genel amaçlı bağış ve yardımlarda yerel yönetimler kaynağı istediği şekilde; spesifik amaçlı bağış ve yardımlarda ise merkezi yönetim tarafından belirlenen harcamalar için kullanabilmektedir.

Bağış ve yardımların genel ya da spesifik yapılmaları kendilerine göre ayrı avantajlara sahiptir. Genel amaçlı bağış ve yardımlar yerel yönetimlerin kullanma özgürlüğünü içermesi bakımından daha etkili kabul edilmektedir. Spesifik bağış ve yardımlar ise, geçici risk paylaşımı, hedeflenmesi zor olan harcamalarda yerel karar alıcılara rehberlik etmesi veya ortak fonlu proje ya da program işbirliklerinde etkili olarak kullanılabilmesi gibi olumlu özelliklere sahiptir (Bergvall vd., 2006: 113). Genel amaçlı bağış ve yardımların daha etkili olduğu düşünülmesine rağmen merkezden yerel yönetimlere kaynak transferi en yaygın şekilde spesifik amaçlı bağış ve yardımlarla yapılmaktadır.

Bağış ve Yardımlar: Genel Amaçlı-Spesifik Amaçlı

Genel amaçlı bağış ve yardımlar, alıcının harcama yapısını hiçbir şarta bağlamayan, transferin tümünün kullanımına ilişkin siyasi takdir yetkisi özgürlüğünü yerel yönetimlere veren (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 14), herhangi bir yerel harcamaya bağlanmayan, sürekli ve otomatik şekilde verilen (Tortop, Aykaç, Yayman, ve Özer, 2014: 132) transferlerdir. Yerel yönetimlerin zamanla artan masraflarını karşılamak ve güvence altına almak (Tortop vd., 2014: 133), kamusal mal ve hizmetlerden sağlanan faydayı farklı bölgelerdeki bireyler arasında eşitlemek, bölgeler arası gelir-gider dengesizliğini ortadan kaldırmak, yerel yönetimlerin kaynak gereksinimlerini karşılamak ve belirli bir düzeyde yerel

hizmetini sunması için geliri yetersiz yerel yönetimi finanse etmek (Ulusoy vd., 2013: 112) genel amaçlı bağış ve yardımların amaçları arasındadır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin hizmet maliyeti, mali kapasiteleri ya da bölgenin özel koşulları dikkate alınarak elde edilen (Kesik, 2005: 85) mali eşitleme fonksiyonunun kullanılarak mali farklılıklarının eşitlenmesine bağlıdır.

Genel amaçlı bağış ve yardımlar, zorunlu ve ihtiyari olarak ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu yapılan transferler düzenli şekilde yasal mevzuatta yer alan kıstaslara göre; ihtiyari şekilde yapılan transferler ise geçici olarak, mevzuattan bağımsız idari bir kararla gerçekleştirilir (Kesik, 2005: 84-85). Genel amaçlı zorunlu transferler belli bir amaç için tahsil edilmemekle beraber, program yardımı şeklinde de yapılabilmektedir (Bergvall vd., 2006: 118). Hizmetlerin sağlanmasında nispi fiyat değişikliğine yol açmadan yerel yönetimlerin gelirlerini artırmaları zorunlu ve ihtiyari transferlerin ortak noktalarını; program yardımında yardım eden tarafından belirli amaç ya da amaçlar doğrultusunda verilmesi ise ayrıldıkları noktayı göstermektedir (Bergvall vd., 2006: 118).

Genel amaçlı bağış ve yardımların başka bir ayrımı da götürü ve performansla ilişkili şeklindedir. Hiçbir koşula bağlanmadan maktu bir miktar olarak yapılan transferin kullanılması götürü (Vural, 2014: 56); performanslarına bağlı olarak miktarı belirlenen transferin kullanılması performansla ilişkili transferdir.

Genel amaçlı bağış ve yardımların uygulama biçimi genellikle merkezi yönetim vergi gelirlerinin merkezi yönetimlerce yerel yönetimlere aktarılması şeklinde olmaktadır (Sakal vd., 2014: 238). Merkezi yönetimin toplam vergi gelirinin bölüştürülmesi söz konusu olduğu için merkezi yönetimin uyguladığı maliye politikasından ve makroekonomik konjonktürel dalgalanmalardan etkilenmektedir (Bergvall vd., 2006: 152). Bu durum genel amaçlı bağış ve yardımların dönemler itibariyle değişiklik göstermesine neden olmaktadır.

Mali özerklik üzerinde sınırlama etkisi en az olan transfer türü olduğu için genel amaçlı bağış ve yardımlar, yardımı alan yönetimlerce daha çok tercih edilmektedir (Ulusoy vd., 2013: 112). Toplam miktarı belirlenen transferler çıkış yeri ya da formüle dayalı olarak dağıtılabilir. Çıkış yeri prensibine göre, belirli bir bölge içerisinde toplanan vergi gelirleri o bölgedeki yerel yönetimlere belirli bir oranda dağıtılırken; kişi başına gelir, nüfus, sosyal yardıma muhtaç kişiler, kentleşme düzeyi gibi kriterlerin kullanıldığı formüller aracılığıyla da dağıtılabilir (Arıkboğa, 2015: 6-7). Formüller aracılığıyla transferlerin dağıtılmasında kullanılan kriterlerin, yerel yönetim birimleri arasındaki mali kapasite ve harcama ihtiyacının ölçülmesi zor olduğu halde bu transferler genellikle formüle dayalı olarak verilmektedir.

Genel amaçlı bağış ve yardımlar Hollanda, İngiltere, Fransa ve Belçika (Tortop vd., 2014: 133) gibi ülkelerde genellikle kullanılırken Almanya ve Güney Afrika (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 14) gibi ülkelerde formül aracılığıyla dağıtılmaktadır.

Spesifik amaçlı bağış ve yardımlar merkezi yönetim tarafından belirlenen politikaların yerel yönetimler tarafından uygulanmasını sağlayan, merkezi yönetim tarafından yerel yönetime aktarılan kaynağın nerede ve nasıl kullanılacağı belirlenen, yerel yönetimlere belirli program ya da faaliyetleri gerçekleştirmeleri için teşvik amaçlı verilen transferler olarak tanımlanabilir. Spesifik amaçlı bağış ve yardımlarda yerel yönetimlerin faaliyet ve hizmet alanları dikkate alınmaksızın merkezi yönetimin öncelikleri ön plana çıkmaktadır (Sakal vd., 2014: 239). Böylelikle yerel yönetimler sadece belirtilen amaç doğrultusunda kaynağı kullanabilme hakkı elde etmektedirler.

Şarta bağlanmayan ve sınırlanmayan genel amaçlı kaynak transferlerinin yerel yönetimler tarafından kötü kullanılacağı düşüncesinden hareketle spesifik amaçlı bağış ve yardımlara ağırlık verilmekte ve bu tür transferler de yerel yönetimlerin mali özerkliğini kısıtlamaktadır. Bu durum aktarılan kaynağın değerlendirilme amacını sınırlayarak belirli şartlar altında kullanılmasına neden olmaktadır (Kesik, 2005: 85). Merkezi yönetimlerin kaynağın kullanımını amaca bağlamasının nedenlerinin başında asgari düzeyde kamu hizmetlerinin sunulması veya sosyal faydası yüksek olan malların optimum düzeyde üretilmesinin garantilenmesi gelmektedir.

Spesifik amaçlı bağış ve yardımlar, eşleme ya da eşleme olmayan şekilde ayrılmaktadır. Yerel vergileri tamamlayan; gelirin yerel yönetimce toplanmasını içeren hizmetler için yapılan normatif ya da gerçek harcamalara bağlı olan (Bergvall vd., 2006: 117); yani yerel yönetimlerin aldıkları kaynak

karşılığında harcama yapmalarını ifade eden (Ulusoy vd., 2013: 111) transferler eşleme yardımları olarak nitelendirilmektedir. Eşleme yardımları kendi içerisinde açık uçlu ve kapalı uçlu olarak ayrılmaktadır. Açık uçlu eşleme yardımlarında yardımın miktarı, yardımı alan yönetimin yardım konusu mal ve hizmete harcadığı paraya göre değişiklik göstermektedir. Yani yerel yönetimlerce hizmetin finansmanına harcanan miktar arttıkça merkezi yönetim tarafından yapılan transfer miktarı da buna bağlı olarak artmaktadır (Ulusoy vd., 2013: 111). Kapalı uçlu eşleme yardımlarında ise, yardımı veren yönetim yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri harcamaların belirli bir kısmına kadar transfer vermekte, belirlenen üst sınırdan daha çok harcamada bulunsalar dahi ilave bir katkı yapmamaktadır (Ulusoy vd., 2013: 111). Eşleme yardımlarında amaç yerel yönetimlerin belirli hizmetler için harcama yapmasını temin etmektir.

Eşleme olmayan yardımlar ise belirli fonksiyonların yerine getirilmesi amacıyla verilmektedir. Yerel yönetimlerin harcamalarına bağlı olmaksızın yapılan transferler eşleme olmayan yardım olarak nitelendirilmektedir (Ulusoy vd., 2013: 111-112). Mali özerklik bakımından spesifik amaçlı bağış ve yardımlar genel amaçlı bağış ve yardımlara oranla daha az özerklik sağlasa da, spesifik yardımlar içinde mali özerkliği en az sınırlayan yardım türü eşleme olmayan yardımlardır.

Spesifik amaçlı bağış ve yardımlar, koşulluluk bakımından da, finanse edilecek harcamaların türünü belirleyen girdi temelli ya da hizmet sunumunda bazı sonuçlara ulaşmayı hedefleyen çıktı temelli olarak verilebilir (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 14). Yerel özerklik bakımından çıktı temelli koşulluluk daha çok tercih edilebilir niteliktedir.

Ülke uygulamalarına bakıldığında spesifik amaçlı bağış ve yardımların daha çok İrlanda, İsveç, İsviçre ve Lüksemburg'da kullanıldığı görülmektedir (Tortop vd., 2014: 133).

Türkiye'de ve Dünyada İdarelerarası Transfer Uygulamaları

İdarelerarası transferlerin uygulanması ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak temel prensip önce harcama sorumluluklarının belirlenmesi daha sonra gelir yetkisi ve transferlerin yapılması şeklindedir (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 17). Yani yerel yönetimlerin üretecekleri hizmetler için sahip oldukları harcama sorumluluğu belirlendikten sonra gelirlerin ayarlanması gerekmektedir.

Harcama sorumluluğuna göre aktarılacak transferlerin miktarı (Bird vd., 2002: 900); merkezi yönetim gelirlerinin sabit bir yüzdesi ya da belirli vergilerin gelirlerinin tahsis edilmesi; geçici-belirli bir hizmet amaçlı veya formüle dayalı (yani merkezi yönetim ya da alıcı yetki alanının bazı genel özellikleri konusunda telafi edilecek belirli yerel harcamaların oranı olarak) olarak üç farklı şekilde belirlenebilir.

Merkezi yönetim gelirlerinin belli bir yüzdesi paylaşılırken, yerel yönetimin harcama ihtiyacı veya yerel vergilendirilebilir kapasitesi dikkate alınmamaktadır (Tekeli, 2014: 228). Yerel yönetimlerin mali durumları göz ardı edilerek gelir transfer edilmektedir. Aslında merkezi yönetimler diğer yönetimlerle paylaşmak zorunda olmadıkları vergilerini daha çok artırma eğiliminde olduklarından diğer vergilere kıyasla, bu tarz vergileri paylaşma konusunda, istekli değildirler (Bird vd., 2002: 901). Diğer yandan tüm vergilerin paylaşılması konjonktürel değişimler nedeniyle ödül ve cezanın birlikte aktarılması anlamına gelmektedir (Bird vd., 2002: 901). Yani merkezi yönetim gelirlerinden alınan pay, ekonomik duruma göre ulusal gelirlerin azalıp artması ile değişiklik göstermektedir. Bu yapı da istikrarsız gelir akışına neden olur.

Hangi vergilerin paylaşılacağı belirlendikten sonra yerel yönetime aktarılacak gelirler belli bir havuzda toplanıp öyle paylaşılmaktadır. Paylaşılacak havuzda ulusal vergi gelirleri toplamının bir bölümü, yıllık olarak, yerel yönetim harcamaları ile orantılı şekilde belirlenir (Topal, 2005: 41). Havuz belirlendikten sonra dağıtım için verginin tahsil edildiği birimlerin sınırları, bir formül, transferi alacak yönetimlerin projelerinin maliyeti ve zamana göre değişebilen kıstaslar dikkate alınır (Topal, 2005: 41). Havuzda toplanacak gelirler her ülkede farklı şekilde kararlaştırılmakla beraber, dağıtım yöntemi de farklılık gösterir. Merkezi yönetim açısından en iyi sistem bütçesel öncelikler dikkate alınarak yıllık belirlenip dağıtılan tutarlardır. Merkezi yönetimin havuz oluşturma ve dağıtım yöntemi yerel yönetimlerin doğru düzgün bütçe yapmalarını, bütçe kısıtları nedeniyle, engellemektedir (Bird vd., 2002: 900).

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri transfer sistemlerini de farklılaştırmaktadır. Gelişmiş ülkelerde transferlerin uygulanmasında bazı ilkelerin varlığı dikkat çekmektedir. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde yönetimlerin gelirlere ulaşmada ve hesap verme sorumluluğunu sürdürmede birçok temel problemle karşılaştıkları, yönetim kademelerinin işleyişinden kaynaklanan doğal zorluklara sahip oldukları görülmektedir (Bird vd., 2002: 899). Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetimler talep odaklı ya da açık uçlu bir transfer sistemi tercih etmezler.

Yeni yerleşen geçiş ekonomilerinde yerel yönetimlerin artan gelir ihtiyaçları gelir bölüşümünü zorlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde yerel yönetimlerin transferler aracılığıyla elde ettikleri gelirler harcamalarının yaklaşık yüzde altmışını, OECD ülkelerinde ise yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2015: 2-3). Merkezi yönetimler merkezde mali baskı arttığında yerel yönetimlerin paylarını azaltarak kendi zorluklarını aşmayı seçebilirler. Ayrıca vergiler genellikle elde edildikleri yere dayalı olarak da paylaştırılmaktadır (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 18-19). Gelişmekte olan ülkelerde asıl problem merkezi yönetimin çok ön planda olması ve yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliğinin yetersizliğidir. Bu ülkelerde yerel yönetimlere verilecek mali özerkliğin seviyesi tartışılmaktadır.

Türkiye Uygulamaları

Türkiye’de yerel yönetim gelirleri öz gelirler, idarelerarası transferler ve borçlanmadan oluşmaktadır. Transferler yerel yönetimlerin öz gelirlerinden daha fazla yer tutmaktadır. İdarelerarası transferler yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi şeklinde ya da bağış ve yardım olarak aktarılmaktadır. Ülkemizde idarelerarası transfer sistemi 2002 yılında 4736 sayılı Kanun, 2008 yılında 5779 sayılı Kanun ve 2012 yılında 6360 sayılı Kanun’la önemli değişikliklere uğramıştır. Son kanun ile belediyelerin, il özel idarelerin ve büyükşehir belediyelerinin genel bütçe gelirlerinden alacakları transferlerin oranları ve dağıtım sistemleri değişikliğe uğramıştır (Arıkboğa, 2015: 8). İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay yüzde 1,15’ten yüzde 0,5’e düşürülürken nüfus, yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik indeksine göre dağıtılmaya devam edilmektedir. Büyükşehir dışındaki belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay yüzde 2,85’ten yüzde 1,50’ye düşürülürken yine nüfus ve gelişmişlik indeksine göre dağıtılmaya devam edilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ise yüzde 2,50’den yüzde 4,50’ye çıkarılırken dağıtım kriterine nüfus yanında yüzölçümü de eklenmiştir. Büyükşehir belediyelerine il sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay yüzde 5’ten yüzde 6’ya çıkarılırken dağıtım kriterine ilçe belediyelerinde olduğu gibi nüfus yanında hizmet alanı da eklenmiştir.

Kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV, akaryakıt ürünleri, motorlu taşıt alımları ve alkollü içkiler ile diğer gazlı içeceklerden alınan özel tüketim vergisi yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında paylaşılacak başlıca genel bütçe vergileridir (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 159). Yerel yönetimlere ayrılan paylar il özel idarelere ve belediyelere kendi içlerinde farklılık taşıyarak dağıtılmaktadır. İl özel idare paylarının dağıtım kriterleri nüfus, yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik indeksi olarak belirlenmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımı belediyelerin büyükşehir olup olmamasına göre değişiklik göstermektedir. Belediye payları nüfus ve gelişmişlik indeksi ile dağıtılmaktadır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri için dağıtım kriterleri ise ilçenin nüfusu ve yüzölçümüdür. Belediyeler arası denkleştirme ödeneğinin belirli bir yüzdesi eşit, geri kalan kısmı nüfus esasına göre paylaştırılmaktadır.

Yerel yönetimlerin göç alması ile oluşan çarpık kentleşme ek yatırım ihtiyacını doğurabilir. Dolayısıyla bölgeler arası farklılığı giderebilmek adına gelişmişlik önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımında bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyi dikkate alınmalı ve payı artırılmalıdır (Egeli ve Diril, 2012: 39).

Transferlerin bir diğer ayağı olan bağış ve yardımlar ise ülkemizde proje yardımları şeklinde alt yapı ve eğitim hizmetleri için uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin toplam aldıkları transferler içerisinde, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paya göre, bağış ve yardımlar oldukça etkisizdir. Bu finansman yapısı yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere olan mali bağımlılığını açıkça ortaya koymaktadır.

Dünya Uygulamaları

Bazı ülkelerde yerel olarak toplanan vergilerden dağıtım yapılmasını sağlayan gelir havuzu sistemi bulunmaktadır. İşleyişte, yerel yönetimlere kendi gelirinin bir kısmı verilir geri kalanı bir denkleştirme formülü yardımıyla diğer yerel yönetimlere dağıtılır. Ancak yerel yönetimler vergi oranını etkileyebildikleri zaman gelir havuzu sistemi kullanılmaz (Bird vd., 2002: 901). Merkezi yönetim tarafından oranı belirlenen verginin yerel yönetimler tarafından toplanması, daha düşük oranlarda vergi toplanması gibi sorunlara yol açmaktadır. Bu problemlerden kaçınmak için, yasal denkleştirme transferlerine sahip çoğu ülke, gelir havuzundan kaçınmakta ve genellikle ya belirli bir kamu hizmeti düzeyi sağlamak için yerel yönetimlerin kapasitesini ya da yerel yönetimlerce bu hizmet düzeyinin fiili performansını eşitlemeyi amaçlamaktadır (Bird vd., 2002: 901).

ABD’de yerel yönetimlerin gelirleri; yerel vergiler, bağış ve yardımlar ve diğer gelirler olarak sınıflandırılabilir (Arslan ve Biniş, 2014: 159). Bunlar emlak vergisi, satış vergileri, gelir vergisi eyalet ve federal devlet yardımları, bağışlar, borçlanma ve ekonomik girişimler olarak sayılabilir. Amerika’da yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık yüzde 65’i öz kaynaklardan oluşmaktadır (Arslan vd., 2014: 159). Öz kaynakların yanında federal devletten ve bağlı olunan eyaletten yerel yönetimlere bağış ve yardımlar da yapılmaktadır. Bu yardımın miktarı önceki yıllara göre daha da artırmıştır (Arslan vd., 2014: 163). Federal devlet bir fonda topladığı gelirleri eyaletlere dağıtmak için, genel nüfus, kent nüfusu, üye devlet ya da yerel yönetim sınırları içinde kişi başına düşen gelir, gelir vergisinden elde edilen hasılat ve genel vergi gayreti gibi kriterleri kullanmaktadır. Vergi paylaşımında ele alınan kriterler transfer sisteminin sahip olması gereken kriterleri içermektedir.

Fransa’da yerel yönetimlerin gelir kaynakları; vergiler, paylar-bağış, hazine yardımları ve borçlanma olarak belirlenmiştir (Tortop vd., 2014: 135). Gelir kaynakları bu kadar çeşitli olmasına rağmen yerel yönetimler esas olarak yerel vergiler ve merkez tarafından aktarılan transferlerle harcamalarını finanse ederler. Yerel vergilerin payı merkez tarafından aktarılan transferlere oranla daha geniş yer tutmaktadır (Kayıkçı, 2003: 34-35). Fransa’da yerel yönetimlerin yaşadığı mali kaynak sıkıntısı için çözüm öneren özel bir komisyon bulunmaktadır. Komisyona göre, Ortak Pazar ve Sosyal Yardım Örgütleri yararına toplanan kaynaklardan, en azından cari harcamaların giderilmesi adına, yasal ilkeler aracılığıyla hazine gelirleri üzerinden yerel yönetimlere pay aktarılması, farklı kriterlerle de il, komün ve komün birlikleri arasında bölüştürülmesi uygun görülmektedir (Tortop vd., 2014: 137). İdarelerarası transferin dağıtım kriterleri, nüfus, yol uzunluğu, kişi başına düşen vergi miktarı ve turistik özellik olarak belirlenmiştir (Bülbül, 2006: 67-68). Komünler için nüfus, sağladıkları gelir ve büyüklükleri ve emlak gelirleri; komün birlikleri için yaş dilimlerine göre nüfus, şehrin alan boyutu, birliklerin özel görevleri ve geleceğe ait görünümleri; iller için ise yol durumu, iklim ve engelleri, halkın sosyal durumları dikkate alınarak pay ayrılmaktadır (Tortop vd., 2014: 137). Yapılacak transferlerin oranı ve ihtiyaç alanları merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler refah transferleri olarak ifade edilmektedir (Toksöz, Özgür, Uluçay, Koç, Atar, ve Akalın, 2009: 73).

İtalya’da yerel yönetimlerin gelirleri öz kaynakları, merkezden aktarılan kaynaklar ve kendileri için oluşturulan dengeleme fonundan aldıkları paylardan oluşmaktadır. Önemli bir husus anayasada yer aldığı üzere İtalya’daki yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olmasıdır. Öz kaynaklarına dair vergi ve harçları kendileri koyabilmektedir. Ancak mali özerklikleri kanunda belirtilen sınırlara uygun olarak gerçekleşmektedir. Bölgelere yapılan transferlerin payı yerel vergilerin yanında oldukça az paya sahiptir. Transfer edilecek kaynaklar bazı vergilerin belirli oranları olarak belirlenmiştir. Belirlenen vergilerin belirli oranları ile oluşturulan ortak fon nüfus, bölgesel alan büyüklüğü ve yeniden dağıtım üzerinde etkisi olacak kriterlere göre dağıtılmaktadır (Koşar, 2013: 339). Bu vergiler, madeni yağ satış vergisi, alkol satış vergisi ve tütün tüketim vergisidir. İllere yapılan transferler ise kendi vergilerinden sonra en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Yapılan bir reformla önceden bir kriterle bağlı kalmaksızın merkezi bütçe yardım fonunun belirli bir oranı olarak dağıtılan transferler, artık yerel yönetimin önceki yıl yaptıkları harcamalara ve belediye taşınmaz mal vergisinin net hasılatına göre dağıtılmaktadır (Koşar, 2013: 340). Belediyelerin elde ettiği transferler; -olağan hizmetlerin finansmanı için kullanılan- yinelenen fonlar; -özel harcamaların finansmanı için kullanılan- koşula bağlı fonlar; -vergi tabanındaki yerel farklılıkları tazmin etmede kullanılan- eşleyici fonlardan oluşmaktadır. Koşula

bağlı fonlar amaca yönelik düzenlemelerle dağıtılır, eşleyici fonlar ise belediye vergi tabanları ile ters orantılıdır (Koşar, 2013: 342).

Danimarka'da yerel yönetim gelirleri, vergiler ve merkezden yapılan kaynak aktarımından oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları gelir ve arazi vergisidir. Yerel yönetimlere yapılan yardım özel ve genel olmak üzere iki çeşittir. Özel yardımlar cari harcamaları karşılamak için verilmekte, genel yardım ise belirli amaç için dağıtılmamaktadır (Güney(a), t.y.: 14). Toplam yardım içinde genel yardımın payı özel yardıma göre daha fazladır. Merkezden; genel yardım, bazı hizmetlere katılma, denkleştirme ve diğer yardım programları şeklinde kaynak aktarımı olmaktadır. Merkezden yapılacak genel yardım için aktarımın gerçekleşeceği bölgede yaşayanların sayısı ve yaş dağılımı, toplam vergilendirilebilir gelir, yolların uzunluğu dikkate alınmaktadır. Denkleştirme programları da bölgeler arası mali farklılıkların giderilmesi için uygulanmaktadır.

Hollanda'da yerel yönetim gelirleri öz gelir ve vergiler ile merkezi yönetimden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Belediyeler kendi topladıkları verginin miktarını belirleme konusunda karar alma özgürlüğüne sahiptirler (Kızıler vd., 2015: 146). Geçmişe göre günümüzde merkezi yönetim bağış ve yardımları artış göstermiştir (Önder, 2005: 51). Merkezi yönetim topladığı vergilerin bir kısmını yerel yönetimler arasında paylaşmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır. Paylaşılacak gelirler için kullanılan kriterler nüfus, belediye büyüklüğü, gelişmişlik seviyesi gibi nesnel ölçütlerdir.

İspanya'da yerel yönetimler öz gelirleri, kamu gelirlerinden aldıkları paylar ve üst yönetimden aldıkları yardımlarla finanse edilirler (Toksöz vd., 2009: 89). Transferlerin belediye ve il yönetimine aktarımı bölgesel yönetimler tarafından gerçekleştirilir. Devlet özerk yönetimlere sermaye harcamaları, kamu sağlığı, idari yardım ve program sözleşmeleri için transferler yapar. Yerel yönetimler de hem devletten hem de özerk yönetimlerden yardım alırlar (Güney(b), t.y.: 4). Ancak devlet destekli yerel ekonomik işbirliği programı ile alınan yardımlar merkezi yönetimin payından çok daha fazladır (Güney(b), t.y.: 4).

Norveç'te yerel yönetimlerin ana gelir kaynakları, yerel vergi, merkezi yönetim transferleri, idari ücret ve bedel olarak ifade edilebilir (Çiçek ve Çiçek, 2012: 209). Norveç'teki belediyelerin mali kaynakları, büyük ölçüde kendi vergilerinden (idari ve mali özerklik nedeniyle) (Tortop vd., 2014: 143) ve merkezi yönetim transferlerinden (Çiçek vd., 2012: 209) oluşmaktadır. Belediyelerin en önemli gelir kaynağı ise yerel gelir vergisidir. Kişisel yerel gelir vergisi ulusal gelir vergisine, üst limiti her yıl parlamento tarafından belirlenen ve bu üst limiti geçmeyen bir ek oran koyulmasıyla elde edilmektedir (Akdemir ve Karakurt, 2016: 149). Yerel gelir vergisi, oranı belediye meclisi tarafından saptanan nispi bir vergidir. Merkezi yönetimden yapılan transferlerin dağıtımı için kullanılan kriter kişi başına düşen gelirdir. Yerel yönetimlerin topladıkları vergi gelirleri arasında oluşan farklılığın giderilmesi için transfer sistemi kullanılmaktadır. Her yerel yönetimin kişi başına düşen vergi geliri ile ülkedeki toplam kişi başına düşen vergi geliri kıyaslanmak suretiyle merkezi yönetim transfer dağıtımı yapmaktadır (Çiçek vd., 2012: 206). Tüm belediyeler baz alınarak elde edilen ortalama kişi başına düşen vergi gelirinə göre belediyelere transferler yapılır ya da yerel yönetimlerden merkezi yönetime gelir aktarımı yapılır. Tüm bu aktarımlar belli bir oran düzeyinde yapılır ve başka bir kriter dikkate alınmaz. Transfer yapılmasının bir diğer amacı, nüfus yaş yapısı, seyahat edilen mesafe ve sosyo ekonomik faktörler nedeniyle ortaya çıkan harcamaları denkleştirmektir (Akdemir vd., 2016: 150). Bunların haricinde genel amaçlı yardımlar da transfer sistemi içinde yer almaktadır.

Almanya'da yerel yönetimlerin mali kaynakları kendilerine ait olan vergiler, gelir bölüşümü ile elde edilen transferler ve federal devlet ve eyaletlerden -yol ve donatım projeleri için görevleri ve mali güçleri ile orantılı olarak- aldıkları yardımı kapsamaktadır (Tortop vd., 2014: 142). Almanya'da yerel yönetimlerin özerkliği gelir yaratmayı kapsamamaktadır. Ancak federal hükümet gümrük vergileri ve dolaylı vergilere; eyaletler veraset ve intikal vergilerine; yerel yönetimler (ilçe ve belediyeler) taşınmaz mallar ile ticaret vergilerine sahiptirler (Bağlı, 2011: 56). Paylaşılan vergiler de gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisidir. Nüfus kriteri merkez, eyalet ve belediyelere yapılan yardımlarda; yerel hasılat ise eyalet vergilerinin dağılımında ele alınan kriterlerdendir. Yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağı olan bağışlar genellikle merkezden yerele doğru yapılmakta, ancak istisnai olarak Almanya'da merkezi yönetime doğru da yapılmaktadır (Bülbül, 2006: 58). Yerel yönetimler arasında bulunan

işsizlik, kişi başı milli gelir gibi eşitsizlikler gelir yapılarının farklılaşmasına neden olmaktadır (Bağlı, 2011: 56). Eşitsizliğin lehine bozulduğu bölgelerde yerel yönetimlerin öz kaynak yaratma kapasiteleri yüksek olduğundan vergi gelirleri transferlere oranla daha yüksek paya sahiptir. Transfer şeması genel olarak federal devletten eyalete, eyaletlerden yerel yönetimlere şeklindedir. Federal devletten eyaletlere ve yerel yönetimlere yapılan transferlerin amacı daha çok gelir denkleştirmeyken, eyaletlerden yerel yönetimlere yapılan transferlerin amacı sosyal özellik ve öncelikleri ele almaktır (Bağlı, 2011: 59).

İdarelerarası Transferlerin Normatif Tasarımı

İyi tasarlanmayan transfer sisteminde birtakım olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İyi tasarlanmamış transfer sistemi ile yerel yönetimler transfer aldıkları yönetim birimine bağımlı hale gelebilirler; mali açıdan başka bir yönetim birimine duyulan bağımlılık mali özerkliği zedeleyebilir; transferlerin genellikle kısa vadeli verilmesi durumunda faaliyetlerin sürdürülebilirliği engellenebilir; kapasite gelişimini desteklemeyen uygulamalar maliyetleri artırabilir; denetlenmemesi halinde hesap verilebilirliği ortadan kalkabilir (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 25). Bu olumsuzluklar transfer sisteminin işlemez olduğu algısını doğurabilmektedir. Bu nedenle idarelerarası transfer sisteminin sahip olması gereken birtakım özellikler vardır.

Transferler Mali Özerkliği Zedelememeli

Yerel yönetimlerin yeni hizmetler yüklenmeleri, iş ve ekonomik çalışmalarını geliştirmeleri, modern endüstriyel gelişmeye karşı çevreyi ve yaşam şartlarını iyileştirmeleri gibi faaliyetleri parasal ihtiyaçlarını artırmıştır. Yerel yönetimlerin giderek artan parasal gereksinimleri de özerkliklerini tehdit etmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin yeterli ölçüde maddi kaynaklara sahip olmamaları halinde gerçek bir özerklikten söz etmek mümkün değildir.

Yerel yönetimlerin mali özerklikten yoksun olması ve gelirlerin bölgeler arasında hakkaniyetli ve eşit şekilde dağıtılmaması, gelir yetersizliği sorununu ortaya çıkarır ve bazı hizmetlerin merkezi yönetime devredilmesine neden olur (Tortop, 1984: 53). Yerel yönetimin aldığı transferlerin yerel bir katkı ile birleştirilmemesi yerelleşmenin etkinliğini ve harcama verimliliğini ortadan kaldırır (Bird vd., 2002: 904).

Yerel yönetimlerin artan harcamaları beraberinde idarelerarası transferlerini de artırıp merkezi yönetime daha da bağımlı kıldığı için yerel yönetimlere mali özerkliklerini sağlayacak bazı düzenlemeler gerekmektedir (Tortop, 1984: 53). Topladıkları vergilerin en azından oranını belirlemeleri ya da tartışmalı olmakla beraber merkezi yönetim tarafından toplanan gelir vergisi gibi vergileri almaları sağlanabilir. Öte yandan transferler mali özerkliği azaltan bir uygulama olmasına rağmen, koşulsuz şekilde yerel yönetimlere aktarıldığı sürece, yerel yönetimler aldıkları kaynakları kullanma alanlarını serbestçe belirleyebildiklerinde mali özerklikleri güçlü kalmaya devam eder.

Transferlerin belirli hizmet ve projelere verilmesi yerine genel amaçlı verilmesi yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetime bağımlılığı azaltacaktır. Ancak transferlerin koşullu olması ya da siyasi irade tarafından baskılanması gelir ve harcama özerkliğinin kaybolmasına neden olabilir (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 25). Ayrıca yerel yönetimlere hizmette önceliklerin tespitinin bırakılması ve kendilerine ait bütçeye egemen olarak istek ve ihtiyaçları doğrultusunda yönetme imkânı verilmesi temel hak ve ilke olduğu da kabul edilmelidir (Tortop vd., 2014: 135).

Merkezi yönetimler yerel yönetimlere yardım etmedeki amaçlarını önceden açıklamalıdır. Kendi hedeflerini ön planda tutmadan, bağımlı bir yerel yönetim oluşturmadan sadece yerel yönetimin ihtiyacını karşılamak için yardım etmeli ve özerkliği olumsuz etkileyecek bir beklenti içinde olmamalıdır.

Transfer sistemlerinin istenilen şekilde kurulamaması ve istenmeyen sonuçlar vermesi üzerine bazı ülkeler yerel yönetimlere mali özerklik kazandırmaya çalışmaktadır. Mali özerklik adına, 2000'li yıllara doğru bazı gelişmekte olan ülkeler, yerel harcama oranlarını önemli ölçüde artırıp gelir kaynakları ile harcama fonksiyonlarını yerel yetki makamlarına devredip yerel yönetim seviyesinde politika yapımına güç verip mali yerelleşmede uzun süre etkili olmuşlardır (Mello, 2000: 377).

Transferler Mali Çabayı Teşvik Etmeli ve Yönetmel Performansı Dikkate Almalı

Transferlerin en önemli sorunlarından biri de yerel yönetimleri, “gelirlerini az, harcamalarını fazla” göstererek daha çok transfer almaya teşvik etmesidir. Daha az gelir kapasitesi olan bölgenin daha fazla transfer alması yönetimlerin gelir toplama çabalarını azaltmalarına neden olabilir. Dolayısıyla transfer sistemi; yerel yönetimler tarafından açıklarını kapatmaya yarayacak bir teminat olarak görülmesine neden olmayan ve yerel yönetimleri etkin olmayan uygulamalara teşvik etmeyen şekilde düzenlenmelidir.

İdarelerarası transferlerin amacı hem yerel yönetimlerin gelir yetersizliğini hem de bölgeler arası gelir dengesizliğini gidermektir. Denkleştirme yapılırken ortaya çıkan ilk problem maddi açıdan yetersiz bölgelerin, vergi oranlarının değil, mali kapasitelerinin oldukça düşük olmasıdır (Bird vd., 2002: 903). Hem mali kapasite ve gelir toplama çabaları hem de hizmet performansları transfer dağıtımında dikkate alınmalıdır (Uzun, 2012: 51). Aksi takdirde yerel yönetimler vergi kapasitelerini aşan miktarda harcama yapmaya, gelir toplamada çaba sarf etmemeye, aşırı borçlanmaya ve hizmet sunumunda kaliteyi göz ardı etmeye eğilim gösterebilirler. Ancak mali çabalarına göre transfer aktarılması gelişmekte olan ülkelerde bir nevi ceza olarak yorumlanabilmektedir. Şöyle ki, gelişmekte olan ülkelerde mali kapasitenin yanında vergi gayreti de genellikle düşük olduğundan mali denkleştirme imkânsız hale gelebilir. Bu yüzden transferlerin mali çabaya göre alınmasına sıcak bakılmamaktadır.

Mali çaba yerine performans kriterine göre transfer aktarılması merkezi yönetim için daha caziptir. Çünkü fonlanacak hizmetin seviyesi esasında merkezi yönetim tarafından belirlendiğinden transferler hizmet seviyesinin sağlanmasına göre şekillendirilebilir (Bird vd., 2002: 901). Ancak bu sistemle, mali kapasite farklılıkları göz ardı edilerek vergi gayreti düşük olan yerel yönetimin daha fazla pay alması mümkün olabilir. Oysa kapasite denkleştirmede amaç, merkezce önceden belirlenmiş hizmet miktarını yerine getirmek için tüm yerel yönetimlere yeterli fonları sağlamaktır (Bird vd., 2002: 901). Dolayısıyla hizmet miktarını gerçekleştirme ölçütü ile gelir yaratma çabasına bakılarak hizmetlerin finanse edilmesinin önüne geçilmiş olur. Bu tarz olumsuzlukların giderilmesi adına transferler her yönetimin potansiyel gelir artırma kapasitesine göre dağıtılmalıdır. Bazı gelişmekte olan ülkelerin dağıtım formüllerinde yerel yönetimlerin potansiyel vergi kapasite miktarı açıkça belirtilerek ne ölçüde transfer yapılacağı şekillendirilmektedir.

Transfer Tasarımında Yetkili Kurul Olmalı

İdarelerarası transferleri tüm yerel yönetimler için adil ve eşit şekilde tasarlamak oldukça zordur. Tasarım görevini merkezi yönetimin üstlendiği gibi bağımsız bir kuruma da devredildiği görülmektedir. En yaygın uygulama ise bağımsız bir kurum ile idarelerarası ya da sivil toplum işbirliği şeklinde transferlerin tasarlanmasıdır. Bu kurum mali düzenlemelerin tasarımını ve uygulamasını yapabileceği gibi; gerçek karar alma yetkisine sahip ya da tamamen danışman olabilmektedir. Avustralya ve Güney Afrika’da transferlerin bir kurum aracılığıyla dağıtıldığı, Hindistan’da transferler hakkında bir kurumun danışmanlık yapmak üzere belirli periyotlarla toplantı düzenlediği, Kanada ve Almanya gibi ülkelerde idarelerarası transfer sisteminin tasarımının kurumlar ya da federal taşra komiteler tarafından yapıldığı, Pakistan’da ise taşra düzeyindeki finans komisyonları idarelerarası transferleri, federal hükümet tarafından belirlenen kurallara uygun şekilde tasarlayabildiği ve kendi paylarından yerel yönetimlere aktaracağı kaynak için formül hazırlayabildiği görülmektedir (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 22).

Merkezi ve yerel yönetimlerden belirlenen temsilciler ile konusunda uzman akademisyenler belirli periyotlarla bir araya gelerek transferlerin dağıtımında kullanılacak kriterleri belirleyip uygulama sonuçlarını değerlendirebilirler. Kriterler ve dağıtım formülü zamana göre güncellenmeli ve yasalaştırılmalıdır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmayı teşvik edecek şekilde kriterler belirlenmelidir. Transferlerin dağıtılması belirli şartlara bağlanıp performans sonuçlarına göre ödül-ceza sistemi getirilebilir. Böylece transfer alan yönetimlerin mali çabalarını teşvik ederek hizmet sunmaları desteklenmiş olur.

Transfer Dağıtım Yöntemi Önceden Belli, Açık ve Anlaşılabilir Olmalı

Genel bir değerlendirme ile hem yerel yönetimlere bir dereceye kadar kararlılık hem de merkezi yönetime bir dereceye kadar esneklik sağlamanın en iyi yolunun, transfer edilecek tüm merkezi

vergilerin ya da cari gelirlerin sabit bir oranını saptamak olduğu düşünülmektedir (Bird vd., 2002: 900). Ancak merkezi gelirlere bağlı olmanın beraberinde getirdiği dezavantajların da göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Yerel yönetimler alacakları transferleri önceden tahmin ettikleri sürece hizmetleri daha iyi şekilde gerçekleştirebilirler. Yerel yönetimlerin kendilerine düşen transfer payını önceden tahmin etmeleri bütçelerini daha sağlıklı yapabilmeleri açısından önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin transferlerini önceden bilmeleri için en uygun yöntem anayasa ya da kanunla belirtilen formüle göre dağıtımdır. Formül de çok karmaşık olmayan ve mümkün olduğunca basit düzenlenmelidir.

Sunulması gereken hizmetler nedeniyle yeterli düzeyde gelire sahip olması için yerel yönetimlere aktarılacak olan transferlerin dikkatlice hesaplanması gerekmektedir. Hesaplama yöntemi için formüle konulacak kriterler mali dengesizlikleri en aza indirecek şekilde belirlenmelidir. idarelerarası transferler mali durumda meydana gelecek en ufak bir değişikliği giderebilecek şekilde duyarlı ve esnek olmalıdır. Uygulanacak transferler hakkındaki bilgiye herkesin ulaşması önemlidir. Transferlerin uygulanabilir, açık ve objektif kriterlere göre dağıtılmasının yanında transfer miktarının yerel yönetimler arasındaki farklılığının açıklanabilir olması gerekmektedir. Dolayısıyla formüle dayalı bir sistemle, keyfiyetten uzak dağıtılması önemli hale gelmektedir.

Transferlerin dağıtımında formül kullanılması duyarlılık, eşitlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, basitlik gibi temel ilkelerin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Ancak formüllerde kullanılacak kriterler her ülkede farklılık göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle nüfusa göre dağıtılması transferlerin etkin şekilde paylaştırılmasını önlemektedir. Demografik yapı, gelişmişlik düzeyi, kültür-tarih mirası gibi çeşitli kriterlerin de kullanılması gerekmektedir. Ancak tercih edilen kriterler ölçülebilir olmalıdır. Aksi takdirde basitlik ilkesi göz ardı edilir.

Proje ve faaliyetlerin finansmanında kullanılan spesifik amaçlı transferlerin aksine, genel amaçlı transferlerin formülünde ihtiyaç, kapasite ve mali çaba yer almalıdır (Bird vd., 2002: 902). İhtiyacın belirlenmesinde genel olarak nüfus ve yerel yönetim türü incelenir. Kapasitenin belirlenmesinde yetkili olanların hiçbir şekilde etki altında kalmaması gerekir. Temsili vergi sistemi yaklaşımı altında her yerel yönetim genellikle ulusal ortalama vergi oranı (hedef vergi oranı) ile çarpılarak ölçülmüş vergi matrahındaki eksikliğe eşit miktarda transfer alır (Bird vd., 2002: 902). Tüm yönetimlerin hedef vergi oranını seçmesiyle kapasite farklılıkları tamamen denkleşmiş ve kişi başına düşen gelir eşitlenmiş olur.

Transfer Dağıtımında Kullanılan Kriterler İçin Kapsamlı ve Sağlıklı Veri Tabanı Olmalı

Yerel yönetimlere yüklenen hizmetlerin üretimi için yapacakları geniş harcama mali açıklara neden olabilir. Bu açıklar transferlerle kapatılmaya çalışılmaktadır. Burada temel amaç yerel hizmetlerin minimum standartlarda sağlanabilmesi için gereken kaynağın temin edilmesidir. Transferler tasarlanırken gelişmişlik kriteri göz önüne alındığında gelişmiş bölgelere daha az aktarılacak şekilde ayarlama yapılması gerekmektedir. Çünkü gelişmiş bölgelerin mali kapasitesi fazla, öz gelir kaynakları daha yüksektir. Zengin ve fakir yönetimler arasındaki uçurumun mümkün olduğunca azaltılması için mali ihtiyaçlarla doğru, mali kapasite ile ters orantılı olacak şekilde transferlerin dağıtılması gerekir.

Transferlerin dağıtılması belirli kriterlere göre yapılmaktadır. Hemen hemen her ülkede idarelerarası kaynak paylaşımında temel alınan ölçütler il ve belediyelerin nüfusedir. Ancak bu şekildeki bir dağılım bölgeler arası eşitsizliği giderememektedir. Bu nedenle idarelerarası transferleri daha az gelişmiş bölgeler lehine aktaracak ölçütler sisteme eklenmektedir. Nüfusun yanında, konut sayısı, yerel yönetim birimlerinin alanı, okullaşma oranı, kültür-sanat ve tarih ve miras yönünden önemli görülen yerleşim yerleri gibi ölçütler de transfer dağıtımında hesaba katılmaktadır (Toksöz vd., 2009: 133). Dolayısıyla sağlıklı bir transfer dağıtım sistemi için kapsamlı ve doğru veri setine ihtiyaç vardır.

Yerel yönetimler arasındaki eşitsizliklerin doğru saptanabilme derecesi transfer uygulamasının sağlıklı gerçekleştirilmesi ile doğru orantılıdır. Dolayısıyla özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel mali verilerin doğru şekilde izlenmesini sağlayacak bir sistem oluşturulmalıdır (Farvacque-Vitkovic vd., 2014: 26). Çünkü iyi bir transfer sistemi, ihtiyaç duyulan mali verilere sahip olmayı gerektirir. Uygulamada mali veriler için esas olarak belediye bütçeleri dikkate alınsa da daha fazla veriye gereksinim duyulmaktadır.

Transfer Sisteminde Denetim ve Hesap Verilebilirlik Dikkate Alınmalı

Transferlerin kullanılmasında, öz kaynak kullanımı söz konusu olmadığından, hesap verme sorumluluğu da ortadan kalkmaktadır. Sorumluluk duygusu yönetimden vatandaşa olması gerekirken yönetimler arası şeklinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle transfer sisteminde aktarılan kaynağın kullanımın başkasının parasını kullanıyormuş algısını ortadan kaldıracak şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir.

Daha çok merkezi yönetimin yerel yönetimin kontrolünü bırakmak istememesinden kaynaklanan hedefler, yerel yönetimlerce kazanılan mali özerkliğin makro istikrarı tehlikeye atabileceği düşüncesi, iktidara yakın yerel yönetimlere tanınan imtiyazların fazlalığı, yerel yönetim birimlerindeki deneyimsizlik ve hata yapma potansiyelinin olması transfer sistemlerinin doğru şekilde tasarlanamamasına ve uygulanamamasına neden olmaktadır. Bu nedenle transferler tasarlanırken, transferi yapan ve alan yönetimler için transfer miktarının öngörülebilir ve ihtiyaç doğrultusunda olmasına; transferi alan yerel yönetime kendi öz geliri ve transfer miktarı toplamına eşit harcama yapma güvenini vermesine; transferlerin yapılacak harcama türü ve alıcının mali kapasitesine duyarlı şekilde olmasına; transferi veren yönetim için alıcının etkin harcama garantisi vermesine; tüm yerel yönetimlerin standart prosedürlere göre hesap vermesine, dikkat edilmelidir.

SONUÇ

İdarelerarası transferler yönetimler arasındaki mali dengesizlikler nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlere verilen hizmet sorumluluğu karşısında gelirlerinin yetersiz kalması ek kaynak arayışına sebep olmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirleri kendi öz kaynakları ve transferlerden oluşmaktadır. Öz kaynakların payının fazla olması yerel yönetimin mali özerkliği ile özdeşleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması, uzun dönem mali istikrarın sağlanmasında, kamu hizmetlerin sunumunda etkinlik ve eşitlik gibi değerlerin korunmasında büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetim gelirleri içerisinde öz kaynaklardan ziyade idarelerarası transferlerin payının fazla olması yerel yönetimin merkezi yönetime bağımlı olduğunu ve mali açıdan özerkliğinin olmadığını göstermektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali özerkliğini zedelemeyen, merkezi yönetime bağımlılıklarını azaltan bir transfer sistemi oluşturulması gerekmektedir. Böylelikle yerel yönetimler gelir yetersizliğini giderip etkin bir şekilde hizmet sunmayı garantilemiş olurlar.

Merkezi ve yerel yönetim arasında yaşanan koordinasyon eksikliği mali disiplini bozabilir. Hem yerel kamu hizmetlerini etkin ve verimli sağlamak hem de makroekonomik istikrarı sürdürmek için yerelleşme programları mali disipline zarar vermeyecek şekilde tasarlanıp uygulanmalıdır. Mali disiplini göz ardı etmeden hem yerel yönetim istek ve ihtiyaçlarını karşılamak hem de merkezi yönetimin makroekonomik amaçlarına uyumlu olmak açısından idarelerarası mali ilişkilerin dikkatli şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

Bir yerel yönetim her şeyden önce elde ettiği geliri hangi hizmet ve harcamalarda öncelikli kullanacağı konusunda bağımsız ve esnek hareket etmelidir. Merkezi yönetim yerel yönetimin istek ve ihtiyaçları hakkında yeterli bilgiye sahip olmayabilir. Yerel yönetimlerin ise gerçekleştirilmesi gereken temel istek ve ihtiyaçlar için yeterli düzeyde gelire sahip olması gerekir. Bu noktada yerel yönetime yapılacak transferin miktarında yerel yönetimin talebi önemli hale gelmektedir. Planlanan transfer programı açık ve kesin hedefli ve önceden belirlenemeyen herhangi bir harcama için esnek yapıda olmalıdır. Transfer miktarı belirlenirken; uygulamalarda farklılık olsa da nesnel kriterlere dayalı, bölgelerin mali ihtiyaçları doğrultusunda artış, vergi kapasitesi fazlalığı ile azalış gösteren, tarafsız bir yol izlenmelidir.

Transfer sistemlerindeki başarısızlıklar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bunun nedenleri her ülkenin yönetim şeklinin, gelişmişlik seviyesinin, mali kapasitelerinin, istek ve ihtiyaçlarının, gelir toplama potansiyellerinin farklı olmasıdır. Her ülke için uygulanacak standart bir transfer modelinin tespit edilmesi mümkün değildir. Ancak en azından sahip olmaları gereken özellikler genel olarak ortaya konulabilir. Yerel yönetimlerin mali özerkliklerini zedelemeyen, mali çabayı teşvik eden, dağıtımda yetkili bir kurula sahip olan, dağıtım yöntemi önceden belli, açık ve anlaşılır olan, dağıtım kriterleri için kapsamlı ve sağlıklı veri tabanı olan bir transfer sistemi oluşturulabilir. Transferlerin kullanıldığı yerlerde başlangıçtaki hedef ile elde edilen çıktı karşılaştırılarak sistemin etkin

şekilde işlenmesi sağlanmalıdır. Denetim ve hesap verilebilirlik transfer sistemi için göz ardı edilmemesi gereken özellikler olmalıdır.

Sonuç olarak yerel yönetimlere yapılacak transferlerin, yerel yönetimlerin yasalarla kendilerine yüklenen hizmetleri sunabilmeleri için ihtiyaç duyulan geliri elde edecekleri, mali özerkliklerini kaybetmeyecekleri, konjoktüre aşırı bağlı olmayacakları ve düzenli olarak alabilecekleri şekilde tasarlanmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdemir, T., Karakurt, B. (2016, Haziran). Nordik ülkelerinde idarelerarası mali ilişkiler. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı. 11, ss. 127-160.
- Arıkoğa, Ü. (2015). Türkiye’de büyükşehir belediyesi transfer sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun etkileri. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Sayı. 2, ss. 1-30.
- Arslan, M., Biniş M. (2014, Nisan). Amerika Birleşik Devletleri’nde mahalli idarelerin mali yapısı ve merkezi idare ilişkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı. 1, ss. 149-173.
- Bağlı, M. S. (2011, Aralık). Alman yerel yönetim yapısı. *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 473, ss. 43-74.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. J., Merk, O. (2006). Intergovernmental transfers and decentralised public spending. *OECD Journal On Budgeting*, Sayı. 4, ss. 111-158.
- Bird, R. M., Smart, M. (2002, Haziran). Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. *World Development*, Sayı. 6, ss. 899-912.
- Bülbül, D. (2006). *Yerel yönetimler maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çiçek, H. G., Çiçek, S. (2012). Norveç yerel vergi sistemi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Sayı. 16, ss. 201-221.
- Egeli, H., Diril, F. (2012, Ocak-Mart). Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 84, ss. 25-44.
- Farvacque-Vitkovic, C., & Kopanyi, M. (2014). *Municipal finances*, The World Bank.
- Güney(a), Z. (t.y.). *Danimarka’da mahalli idareler*. Erişim tarihi: 30 Haziran 2017, <http://www.ziyaguney.com>.
- Güney(b), Z. (t.y.). *İspanya’da mahalli idareler*. Erişim tarihi: 30 Haziran 2017, <http://www.ziyaguney.com>.
- Kayıkcı, S. (2003, Temmuz). 1982 reform yasası sonrası Fransa’da yerel yönetimler ve yerel özerklik şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı. 3, ss. 22-47.
- Kesik, A. (2005). Yönetimler arası mali ilişkiler ve Türkiye uygulaması. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı. 10, ss. 75-103.
- Kızıler, N., Çetinkaya, Ö. (2015, Mart). Seçilmiş ülkeler kapsamında Türkiye’deki belediyelerin merkeze bağımlılıklarının analizi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Sayı. 1, ss. 135-165.
- Koşar, N. (2013). İtalya’da yerel yönetimler ve merkezi yönetim-yerel yönetimler arası mali ilişkiler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Sayı. 18, ss. 327-348.
- Mello, L. R. D. (2000, Şubat). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*, Sayı. 2, ss. 365-380.
- Önder, Ö. (2005, Nisan). Hollanda’da yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı. 2, ss. 35-63.
- Sakal, M., & Demirhan, H. (2014). Yönetimler arası transferlerin yatay ve dikey dengesizlikleri gidermedeki etkinliği. M. Sakal (Ed.), A. Kesik (Ed.), & T. Akdemir (Ed.). *Mali yerinden yönetim: teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye’ye ilişkin değerlendirmeler* (ss. 237-246). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Tekeli, R. (2014). Yönetimler arası mali yardımlar (transferler) teorisi: mali yardım türleri ve etkileri. M. Sakal (Ed.), A. Kesik (Ed.), & T. Akdemir (Ed.). *Mali yerinden yönetim: teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye’ye ilişkin değerlendirmeler* (ss. 201-236). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., & Akalın, N. (2009). *Yerel yönetim sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Topal, A. (2005, Haziran). İdarelerarası mali ilişkiler: Türkiye ile AB ülkelerine ilişkin bir karşılaştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı. 2, ss. 25-50.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2014). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Tortop, N. (1984). *Mahalli idareler*. Ankara: TODAİE.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2013). *Mahalli idareler: teori, uygulama, maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Uzun, A. (2012, Kış). Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların değerlendirilmesi. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, Sayı. 2, ss. 41-58.
- Vural, T. (2014). Mali özerklik, mali yerinden yönetim ve vergilendirme yetkisi. M. Sakal (Ed.), A. Kesik (Ed.), & T. Akdemir (Ed.). *Mali yerinden yönetim: teori, kavramsal açıklamalar ve Türkiye’ye ilişkin değerlendirmeler* (ss. 51-58). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Yaş, H., Akduğan, U. (2015, Ocak-Haziran). Türkiye’de belediyelere yapılan mali transferlerin flypaper effect çerçevesinde incelenmesi. *Maliye Dergisi*, Sayı. 168, ss. 49-68.