

Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi

Neslihan KIZILER*
Özhan ÇETİNKAYA**

Özet

Yerel yönetimlerin hizmetlerini sunabilmeleri konusunda yeterli gelirlerinin olmaması onları merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir. Bu makalede yerel yönetimler içinde önemli role sahip olan belediyelerin mali yönden merkezi yönetime bağımlılık durumları incelenmiştir. Merkezi yönetime bağımlılık açısından OECD ülkelerindeki yerel yönetimlere ayrılan merkez payları ile seçilmiş bazı ülkelerdeki paylar ele alınarak Türkiye açısından durum değerlendirmesine gidilmiştir. Bu kapsamda merkeze bağımlılığın kuvvetli olduğu Hollanda örneği ile bağımlılığın zayıf olduğu İzlanda ve Norveç ülke örnekleri ele alınarak belediyelerin mali durumları hakkında açıklamalar yapılmıştır. Bu ülkelerin yerel yönetimlerinin mali durumlarıyla ilgili bilgiler ışığı altında Türkiye'deki belediyelerin mali durumları gelir yönüyle incelenerek bu idarelerin merkeze bağımlılıkları konusu analiz edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Yerinden Yönetim, Mali Özerklik.

The Analysis of Turkish Municipalities Dependence to the Central Government in comparison with the Selected Countries

Abstract

Local governments do not have adequate funds in order to provide their services, and it makes them dependent on central authority. This article analyzes financial dependency of municipalities, which have an important role among local governments, on central government. From the

* Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, E-posta: kizilerneslihan@gmail.com

** Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, E-posta: ozhanc@uludag.edu.tr

aspect of dependency on central government, by discussing the central funds reserved for local governments in OECD countries and the portions in selected countries, the situation in Turkey was analyzed. Within this context, the explanations are made about the fiscal status of the municipalities by considering the case in the Netherlands, where the dependency on the central authority is high, and cases in Iceland and Norway, where the dependency is low. In the light of the information about the financial status of the municipalities in these countries, the financial status of the municipalities in Turkey was analyzed, focusing on their dependency on the central government from the aspect of income.

Keywords: Decentralization, Financial Autonomy

Giriş

Ulus olarak bir toprak parçası üzerinde bir arada yaşayan insanların genel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması için sosyal bir organizasyon olarak kurulan devlet, sınırları içerisinde yaşayan topluluğun giderek artan ve çeşitlenen bu ihtiyaçlarını gidermek için çeşitli hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetlerin niteliğine bağlı olarak bir kısmı merkezi bir kısmı ise yerel düzeyde oluşturulan yönetimler aracılığıyla sunulmaktadır.

Yerel nitelikteki hizmetlerin daha etkin olarak sunulabilmesi amacıyla genel karar organları yerel halkın oyları ile oluşmuş farklı örgütlenme biçimleri ortaya çıkmıştır. Ancak bununla birlikte hangi hizmetlerin merkez hangilerinin ise yerel yönetimler tarafından sunulacağı sorunu da ortaya çıkmıştır. Yerel halkın ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yerel nitelikteki bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasının daha etkin olacağı anlaşılmıştır. Bu kapsamda devletin siyasi yapılanmasına göre siyasi veya idari yerinden yönetim çerçevesinde bu tür hizmetlerin görülmesi için gerekli yetkilerin merkez tarafından yerel yönetimlere bırakılması söz konusu olmuştur. Bu noktada federal yapıli devletlerde yerel yönetimler siyasi ve mali açıdan daha özerk bir yapıda olmalarına karşın üniter devletlerde yerel yönetimler yetki genişliğı ve idari vesayet gibi uygulamalarla sınırlı ölçüde özerk bir yapıya sahip olmuşlardır.

Üniter devlet yapısına sahip Türkiye'de geçmişten günümüze federal sistemdeki siyasi yerinden yönetimin aksine idari açıdan yerinden yönetim anlayışı uygulanmış ve uygulanmaktadır. İdari yerinden yönetim anlayışı kapsamında bir taraftan merkezin taşradaki görevlerinin yerine getirilmesinde yetki genişliğı ve idari vesayet düzenlemeleri ile sınırlar çizilirken bir taraftan da yerel yönetimlere görevler verilerek bu sınırlar belirlenmektedir. Türkiye'de günümüz itibariyle yerel ihtiyaçların giderilmesi için kurulmuş ve karar organları seçimle belirlenen yerel yönetimler; il özel idareleri, belediye ve köy tüzel kişileridir.

Merkezi yönetimden çok toplumun hizmet yükünü alan birimler yerel yönetimlerdir. Bölgede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş yerel yönetimler, çeşitli hizmetlerin görülmesi için gerekli miktarda gelire ihtiyaç duymaktadırlar. Kendilerine ait

bütçeleri bulunan yerel yönetimlerin bir yıl içinde öngördükleri harcamaları finanse etmek için öz gelirlerinin yanı sıra merkezi yönetimden yapılan aktarımlara (transfer) da ihtiyaçları olmaktadır. Üniter yapılı devletlerde yerel yönetimlerin vergi toplama gibi yetkilerinin nispeten daha sınırlı olduğu göz önünde bulundurulacak olursa bu yönetimlerin öz gelir yaratma potansiyeli daha düşük düzeyde kalmaktadır.

Türkiye’de yerel hizmetlerin görülmesinde en büyük role sahip yerel yönetim belediyedir. Belediyeler yerel düzeyde sundukları hizmetleri finanse etmek için çeşitli gelir kaynaklarına sahiptirler. Bunların bir kısmı kendi yarattıkları gelirlerden diğer bir kısmı da merkezden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Türkiye’de devletin yapısı gereği belediyelerin özerklikleri sınırlı düzeyde kalmakta ve hizmetlerin finansmanında merkezden yapılan transferler önemli hale gelmektedir. Türkiye açısından merkezden yapılan transferlerin fazla olması literatürde yer alan merkeze bağımlılık ilkesi ile ifade edilmektedir.(Akdiş, 1998:73-74).

Yerel yönetimlerin harcamalarının finansmanı için merkezden yapılacak olan transferlere duyduğu ihtiyacın şiddeti, bu yönetimlerin merkeze olan bağımlılığı hususunu gündeme getirmektedir. Bu bağımlılığın boyutu ise; yerel yönetimlere merkezden yapılan transferlerin, onların toplam gelirleri içindeki yüzde payı olarak ifade edilen bağımlılık oranı ile ölçülmektedir.

Belediyelerin Gelir Yönünden Merkeze Bağımlılıklarının Hesaplanması

Belediyelerin gelir kalemleri içerisinde öz gelirlerinin ve transferlerin paylarının ne kadar olduğunu açıklığa kavuşturmak belediyelerin mali anlamda özerkliğe kavuşabilmeleri konusunda oldukça önem arz etmektedir.

Her belediyenin merkezi yönetimden aldığı transferlerin toplam belediye gelirlerine oranı o belediyenin gelir bakımından merkezi yönetime olan bağımlılığının durumunu gösterir. Öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyelerde merkezi yönetimden yapılan transferlerle bağımlılık oranı düşük, diğerlerinde ise yüksektir.

Bu bağımlılık;

$GMBO = \frac{TTG}{TBG}$ formülüne göre hesaplanır (Kerimoğlu vd, 2009,86). Buradaki;

$GMBO =$ Gelir Yönünden Merkeze Bağımlılık Oranı

$TTG =$ Toplam transfer gelirlerini,

$TBG =$ Toplam belediye (ve/veya diğer yerel yönetimler) gelirlerini gösterir.

Bu çalışmada da OECD ülkeleri ortalaması ve seçilmiş ülkelerden yola çıkılarak Türkiye’de öz gelirler ve merkezden yapılan transferler bağlamında belediyelerin 2009-2013 dönemi içinde merkeze olan bağımlılıkları incelenmiş ve bu durum değerlendirilmiştir.

Seçilmiş Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Durumu ve Merkeze Bağımlılık Analizi

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları bulma konusunda karşılaştıkları problemleri ortadan kaldırmada ister üniter ister federal sistemdeki ülkelerde olsun gerek sunulan yerel kamu hizmetlerini artırabilmek gerekse bölgelerarası dengesizlikleri önlemek için araç olarak mali yardımlar öne çıkmaktadır. Mali yardımlar İngilizce literatürde grants, transfers ve payments gibi birbiri yerine kullanılabilen kavramlar ile açıklanmaktadır. Transferler (transfers), bir kademe yönetiminden (genelde merkezi hükümet) diğer kademe yönetimlerine (bunlar belediyeler, il özel idareleri veya federal devletlerde eyaletlere) aktarılan fonlar şeklindedir. Yardımlar (grants), bir yönetimden diğerine yardımı alan yönetimin anayasal ya da yasal yükümlülükleri yerine getirmesi için verilen fonlardır. Ödemeler (payments) ise bir yönetimden diğerine, transfer eden adına yerine getirdiği hizmetlerin karşılığı olarak verilen fonlardır. Kapsam olarak ise mali yardımlar spesifik-genel, koşullu-koşulsuz olarak çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır (Tekeli,2014:201).

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında ülkelerin idari yapı farklılıkları merkezi ve yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerle topladıkları gelirlerin farklılaşmasına etki etmektedir. Ayrıca ülkelerin sahip oldukları idari yapı yerel yönetimlerin gelişiminde de önemli rol oynamaktadır. Federal sistemin uygulandığı ülkelerde yerel yönetim yapıları farklı olabileceği gibi, üniter yapıya sahip ülkelerdeki yerel yönetim yapıları da farklılık gösterebilmektedir. Üniter devlet modeli, devletin iktidar yapısını güçlendirmek için tek merkezden yönetme biçimidir. Federal devlet ise toplumsal, kültürel vb özellikleri korumak ve sürdürmek şartıyla aralarındaki dayanışmayı arttırmak isteyen siyasal birimlerin bir arada olma biçimidir. Federal yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin daha fazla (idari ve mali) özerkliğe sahip olduğu söylenebilir (Ulusoy-Akdemir, 2014:129).

OECD'ye üye olan otuz dört ülke arasından son on yıla ilişkin verilerine ulaşılabilen yirmi dört üye ülkenin merkezi yönetim vergi gelirlerinden yerel yönetimlere gerçekleştiren transferlerin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisindeki payını gösteren oranlar - ki bu oranlar yerel yönetimlerin merkeze bağımlılık oranını ifade etmektedir- Tablo 1'de görülmektedir.

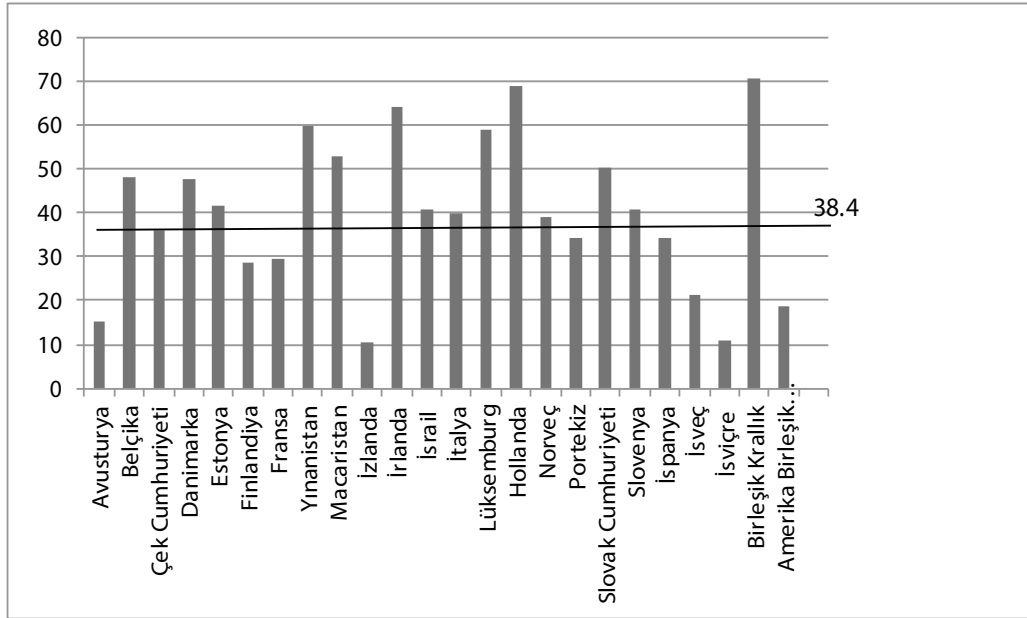
Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde 2003-2012 Döneminde Yerel Yönetimlerin Merkeze Bağımlılık Oranları

	OECD	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Avusturya	5,04	20,68	20,85	21,29	20,25	20,84	18,19	18,37	17,43	15,84
2	Belçika	47	47,93	49,1	47,83	46,96	50,99	47,95	48,89	48,34	49,59
3	Çek Cum.	44,36	42,94	35,01	35,22	34,2	33,4	34,19	34,65	32,91	27,65
4	Danimarka	38,35	38,7	38,27	39,28	52,9	54,22	56,58	56,35	56,7	57,2
5	Estonya	44,36	44,3	43,16	41,43	41,6	40,69	38,96	39,17	38,28	38,68
6	Finlandiya	27,23	28,05	28,22	28,8	28,21	28,52	29,25	29,36	29,63	30,03
7	Fransa	30,82	30,19	29,15	28,43	27,86	27,54	28,81	41,13	29,33	28,45
8	Yunanistan	58,17	59,50	58,69	60,59	59,68	60,52	63,37	53,87	66,85	61,76
9	Macaristan	53,44	49,27	50,18	48,56	46,04	62,47	58,93	59,00	58,64	52,32
10	İzlanda	9,89	9,20	8,51	8,77	9,40	9,71	9,89	11,13	11,56	10,77
11	İrlanda	75,44	75,10	55,46	54,91	53,08	55,39	59,13	58,78	53,21	52,63
12	İsrail	40,59	38,67	37,78	35,85	35,35	35,53	34,11	34,36	36,12	36,83
13	İtalya	40,12	41,12	42,29	41,74	41,03	43,55	50,28	46,96	43,33	39,94
14	Lüksemburg	39,60	44,76	44,12	46,84	44,51	46,84	47,22	47,57	48,16	52,01
15	Hollanda	68,33	66,81	66,69	67,92	68,13	68,89	70,51	70,47	70,26	69,82
16	Norveç	34,34	34,90	35,04	36,35	36,89	38,31	40,43	40,89	43,38	44,18
17	Portekiz	37,06	37,03	35,81	34,44	31,68	30,48	33,28	33,67	31,97	31,43
18	Slovak Cum.	64,16	63,32	34,76	35,55	34,93	25,36	37,42	43,68	38,41	36,38
19	Slovenya	43,49	45,24	47,34	46,56	39,13	40,25	42,71	38,67	37,94	38,06
20	İspanya	35,74	33,09	32,08	33,78	33,24	35,45	41,92	39,36	34,84	32,41
21	İsveç	19,62	18,90	20,85	21,08	21,13	19,40	21,23	23,32	23,86	23,07
22	İsviçre	9,70	9,12	8,96	8,50	8,39	11,56	11,68	11,50	11,82	12,39
23	Birleşik Kral.	69,85	70,02	70,04	69,43	69,31	69,67	70,51	71,20	70,84	71,40
24	ABD	18,74	18,11	17,42	16,44	16,42	16,78	20,13	21,38	19,66	18,30

Kaynak: www.oecd.org'dan tarafımızca derlenmiştir. (04.12.2014 tarihinde erişilmiştir.)

Tablo 1'e göre 2003-2012 yılları arasında yirmi dört ülke arasında; İzlanda %11, İsviçre %12, Avusturya %15 ile yerel yönetimleri merkeze bağımlılık yönüyle en az olan ülkeler arasında yer alırken, Yunanistan %60, Hollanda %65, Birleşik Krallık %70'lik ortalama oranlarla yerel yönetimleri merkeze bağımlılığı en yüksek ülkeler arasında yer almaktadırlar.

Grafik 1: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Merkeze Bağımlılıklarında 2003-2012 Dönemi Ortalamalarının Genel Ortalama İle Karşılaştırılması



Kaynak: www.oecd.org.dan tarafımızca derlenmiştir.

Grafikte 1'de %38,4 olarak hesaplanan OECD'ye üye yirmi dört ülkenin yerel yönetimlerinin 2003-2012 yılları arasında merkeze bağımlılık oranlarının ortalaması ve bu ülkelerin kendi içlerinde yine aynı dönem için merkeze bağımlılık oranı ortalamaları verilmiştir. Bu ülkelerden sadece on'unda gelir yönünden merkeze bağımlılık oranının yirmi dört ülke için hesaplanan ortalama bağımlılık oranının (%38,4) altında kaldığı görülmektedir. Geriye kalan on dört ülkede (grafikte isimleri yazılı olan) diğer deyişle çoğunluğunda merkeze bağımlılığın olduğu ortaya çıkmaktadır.

Gerek Tablo 1'e gerekse de Grafik 1'e göre; 2003-2012 döneminde yerel yönetimlerinin merkeze bağımlılığı en yüksek ülkeler olarak %70'lik oranla İngiltere ile %69'luk oranla Hollanda, en düşük ülkeler olarak ise %11'lik oranla İzlanda ve %12'lik oranla İsviçre dikkat çekmektedir.

OECD ortalamasının üzerinde yer alan Hollanda (% 69) ve ortalamanın oldukça altında yer alan İzlanda (%11) da yerel yönetimlerin merkeze bağımlılık oranlarının sırasıyla bu kadar fazla yada az olmasının nedeni ülkelerde toplanılan gelirlerin paylaşımı ve kullanım şekli konusundaki farklılıklardır.

Tablo 2: Kuzey Avrupa Ülkeleri Belediyelerinin Merkeze Bağımlılık Oranlarının Durumu

Ülkeler	Gelir Türü	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norveç	Transferler	80.695	85.859	92.496	102.336	110.840	121.672	140.487	151.032
	Toplam Gelir	226.891	237.275	254.170	271.897	289.872	307.160	337.737	358.062
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,36	0,36	0,36	0,37	0,38	0,39	0,41	0,42
Danimarka	Transferler	188.684	199.155	205.712	226.295	297.420	320.709	351.921	374.410
	Toplam Gelir	472.670	492.533	513.310	546.897	544.844	576.054	608.815	651.441
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,40	0,40	0,40	0,41	0,54	0,55	0,57	0,57
Estonya	Transferler	382	402	470	557	637	712	666	652
	Toplam Gelir	813	886	1.020	1.222	1.451	1.667	1.515	1.462
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,46	0,45	0,46	0,45	0,43	0,42	0,43	0,45
Finlandiya	Transferler	7.407	7.975	8.448	9.249	9.714	10.657	11.197	11.866
	Toplam Gelir	26.989	28.228	29.723	31.917	34.234	37.223	38.168	40.114
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,27	0,28	0,28	0,29	0,28	0,29	0,29	0,30
İrlanda	Transferler	16.463	17.413	7.525	8.735	9.514	9.248	7.687	7.060
	Toplam Gelir	19.936	21.332	10.528	12.045	13.138	13.066	11.200	10.503
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,82	0,81	0,71	0,72	0,72	0,70	0,68	0,67
İsveç	Transferler	126	126	146	154	163	158	176	210
	Toplam Gelir	624	645	681	712	754	792	807	850
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,20	0,19	0,21	0,22	0,22	0,20	0,22	0,25
Birleşik Krallık	Transferler	99.371	104.335	111.444	120.579	125.244	133.514	135.519	146.314
	Toplam Gelir	140.852	147.469	157.338	171.985	179.684	189.719	196.131	203.767
Merkeze Bağımlılık Oranı		0,70	0,71	0,71	0,70	0,70	0,70	0,69	0,72

Kaynak: www.knoema.com' dan tarafımızca derlenmiştir.

Tablo 2'de gösterilen Kuzey Avrupa ülkelerine bakıldığında ise 2003-2010 döneminde İsveç %21, Finlandiya %28'lik oranla en az bağımlılık oranına sahip ülkelerken, Norveç %42, Birleşik Krallık %70, Danimarka % 48, Estonya %45'lik oranla dikkat çekmektedirler. Kuzey ülkeleri arasındaki bu farklılıklar bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin yapılarının incelenmeye değer olduğunu göstermektedir. Bu ülkelerden İsveç, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren daha somut olarak pek çok ülkede tartışılan kamu hizmetlerinin büyük bölümünü yerel yönetimlerin yapması gerektiği ve bunları yerine getirirken de özerk bir nitelik taşıması gerektiği konuları için örnek gösterilen

ülkeler arasında yer almaktadır. Farklı sosyo-ekonomik faktörler açısından da gelişmiş bir ülke olan İsveç yerel yönetimler alanında da “yerel olarak kendini yönetebilen” birimler meydana getirmiştir (Bilgin,2013:362). Aynı durum İzlanda içinde geçerli olup bu ülkede de yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin önemli düzeyde olduğu OECD verilerinden anlaşılmaktadır. Batı Avrupa ülkesi olan Hollanda da ise yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime oldukça bağımlı durumda oldukları yine verilerden ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılıkları yönüyle dikkat çeken konu kuzey ülkesi olarak Norveç'in diğer kuzey ülkeleri olan İsveç ve Finlandiya'ya göre merkeze bağımlılığının yüksek olması, Hollanda'nın kuzey ülkeleriyle etkileşmesine rağmen kıta Avrupası ülkeleri kapsamında merkeze bağımlılığının yüksek olması, İzlanda'nın ise kuzeyde yer alan bir ada ülkesi olarak merkeze bağımlılık yönüyle en düşük orana sahip olması nedeniyle çalışmada incelemeye değer ülkeler olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda çalışmada Hollanda, Norveç ve İzlanda'nın yerel yönetimlerinin merkeze bağımlılık durumlarının onların gelir kaynakları irdelenerek ele alınması ve Türkiye açısından sonuç çıkarılması yönüyle önemli oldukları düşünülerek bu ülkelerin incelemesi yapılmıştır.

Hollanda'da Yerel Yönetimlerin Durumu ve Merkeze Bağımlılık Analizi

Hollanda parlamento sistemine dayalı anayasal monarşi ile yönetilmektedir. Devletin yönetim fonksiyonu Kraliçe, Parlamento ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Hollanda parlamentosu iki meclisten (Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden) oluşmaktadır (www.staten-generaal.nl/begrip/geschiedenis#p1). Bir tarafta doğrudan halk temsilcilerinin yer aldığı ve dört senede bir seçilen 150 milletvekilinin oluşturduğu “ikinci meclis” (www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/de_nederlandse_democratie/de_tweede_kamer) (Tweede Kamer der Statn-Generaal), diğer tarafta ikinci meclisin 75 üyesinden (senatodan) oluşan birinci meclis yer almaktadır. Bu iki meclis birlikte Hollanda'nın yasalarını yapmaktadırlar. Uygulamada, ikinci meclis yeni bir yasa önerisi yapar ve bu yasa tamamlandığında birinci meclise gönderir (www.tweedekamer.nl/hoe_wer kt_het/van_wetsvoorstel_tot_wet). Birinci meclis sadece onay vermek yada vermemek hakkına sahiptir. Onay verdikten sonra yeni yasa kabul edilerek uygulanır (www.eerstekamer.nl/begrip/wetgevingsprocedure). Yürütme fonksiyonu ise devletin başı olan Kraliçe ile Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.

Üniter bir devlet sistemi içinde yerel yönetimlerinin özgürlük alanını genişletmekte başarılı olan Hollanda da 1851'de kabul edilen Belediyeler Kanunu ile yerel yönetimler yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde önemlerini artırmışlardır. Bu gelişme yanında Hollanda, Orta Avrupa'daki ve Kuzey Avrupa'daki yerel yönetim yapısından etkilenen bir yerel yönetim anlayışına sahip olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimler anayasal ve idari yönüyle uygulamada geniş bir özerklik ve bağımsızlığa sahiptir (Önder, 2005:40).

Hollandada adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı hakimdir. Her ne kadar merkezi yönetim,

politikaları ana hatlarıyla belirlese de il ve belediye yönetimleri birçok konuda tasarruf hakkına sahiptir. Bununla birlikte her belediyenin de kendi sınırları dâhilindeki her türlü politikaya yön verme hakkı saklıdır. Merkezi yönetime karşı sorumluluk, kaynakların kullanımının belirlenen ana çerçeveye ve kanunlara uygun olup olmadığından ibarettir. Ayrıca yerel yönetimlerin bazı konularda merkezi yönetim politikalarının aksine bir politika talep etmeleri de mümkündür([asuatari.blogspot.com.tr/ 2007/06/hollandann-idari-yaps-ve-siyasi-katlm.html](http://asuatari.blogspot.com.tr/2007/06/hollandann-idari-yaps-ve-siyasi-katlm.html)).

Hollandâda yerel düzeyde kamu hizmetlerinin önemli büyüklüğü belediyeler tarafından sunulmaktadır. Söz konusu hizmetler için finansman kaynakları öz vergiler ve yüksek oranlarda da merkezden yapılan transferlerdir.

Hollandâda genel kapsamda uygulanan vergi sistemi dolaysız vergilerin oluşturduğu (gelir ve servet vergileri) gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınan bir vergi grubudur. Hollandâda vergilendirilebilir gelire ilgili farklı vergi oranlarına tabi 3 kategori bulunmaktadır;

Kategori 1: Çalışanlardan ve kiradan sağlanan gelir dahil edilmektedir. Söz konusu gelirlerden %33,60 ile %52 arasında kademeli olarak değişen oranlarda vergi ve sosyal güvenlik kesintileri yapılmaktadır.

Kategori 2: Önemli miktarlardaki faiz gelirleri bu kategoriye girmektedir. Uygulanan vergi oranı %25'tir.

Kategori 3: Tasarruf ve yatırımlardan elde edilen gelirlerin yer aldığı kategoridir. Oran % 30 olup, toplam net değer üzerinden % 4'lük sabit bir kâr hesaplanarak bu kâr üzerine vergi oranı uygulanır. Net değer, mal varlıklarının (bunlar tasarruf mevduatı, kiraya verilmiş mülk, hisseler vb. olabilir) borçlar düşüldükten sonra kalan değeridir.

Dolaysız vergi olan gelir vergisinin yanı sıra vergi idaresi tarafından uygulanan sosyal güvenlik katkıları da önemli yer tutmaktadır. Sosyal güvenlik katkılarına yaşlılık sigortası (aow), geriye kalan akrabalar ödeneği (anw), istisnai sağlık masrafları (awbz) ve çocuk yardımı dahildir. Sosyal güvenlik katkıları, gelir vergisi ile birlikte ödenmektedir(kvknederlandturkije.nl/tr/).

Bir kişinin her yıl tek başına yüksek miktarlarda gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi ödemesini önlemek için iki türlü stopaj vergisi hayata geçirilmiştir. Bunlardan birisi ücret üzerinde diğeri şirket ortaklarına dağıtılacak kâr üzerine uygulanan vergidir. Ücret vergisi stopajı brüt ücretten direkt kesilmektedir.

Hollandâda vergi dilimleri emeklilik yaşından küçük olanlar için ve emeklilik yaşı üzerinden büyük olanlar için iki ayrı kategori şeklindedir. Hollandâda ücretli çalışanların aldıkları ücretler üzerinden alınan verginin yanısıra Genel Yaşlılık Yasası (Algemene OuderdomsWet-AOW) kapsamında Hollandâda ikamet eden ya da etmiş herkes için yaşlılık aylığı sağlanmaktadır. Yaşlılık doğulan aya göre belirlenir ve en az 65 yıl dolmalıdır. AOW, yaşınızı doldurduğunuz günden itibaren Hollanda devleti tarafından yapılan bir temel ödemedir. (<http://www.belastingchijven.net/aow-leeftijd/>)([https://www.svb.nl/ Images/9103TX.pdf](https://www.svb.nl/Images/9103TX.pdf)) .

Hollandâda çalışanların ücretlerinden emeklilerin ise maaşlarından Tablo 3’de gösterilen tarifede yer alan miktarlarda kesinti yapılmaktadır.

Tablo3: 2015 Yılı Hollandâda Çalışan ve Kira Geliri Elde Edenlerin Ödedikleri Vergi ve Sosyal Güvenlik Kesintileri (65 yaş altı ve üstü)

Ücretli ve kiradan elde edilen gelir	Vergi oranı	Ulusal Sigorta Primi		Toplam Oran	
		65 yaş altı	65 yaş ve üstü	65 yaş altı	65 yaş ve üstü
1. € 0 t/m - € 19.821	% 8,35	%28,15	%10,25	%36,5	%18,6
2. € 19.822 t/m - € 33.588	%13,85	%28,15	%10,25	%42	%24,1
3. € 33.589 t/m - € 57.584	%42	%42		%42	
4. € 57.585 fazlası	%52	%52		%52	

Kaynak: (http://nl.wikipedia.org/wiki/Box_1#Schijventarief_2015).

Hollandâda gelir vergisinin dışında dolaysız vergi olarak veraset ve intikal vergisi (miras vergisi-hibe vergisi-intikal vergisi), şans oyunları vergisi de alınmaktadır. Dolaylı vergiler kapsamında ise katma değer vergisi, özel tüketim vergisi, hukuki işlem vergileri (devir vergisi, sigorta vergisi, otomobil ve motosiklet alım vergisi), motorlu taşıtlar vergisi, çevre vergileri (yer altı suyu vergisi, musluk suyu vergisi, atık vergisi, kömür vergisi, enerji vergisi, ambalaj vergisi,), gümrük vergileri (<http://kvknederlandturkije.nl/tr/>) yer almaktadır

Daha öncede ifade edildiği gibi yerel düzeyde kamu hizmetlerinin oldukça önemli kısmı yanında ulusal hizmetlerin bazıları da belediyeler tarafından üretilmektedir. Üretilecek olan hizmetler için belediye bütçesinde yer alan merkezi yönetim tarafından aktarılan iki çeşit kalem bulunmaktadır. Birincisi, belediye meclisinin başka bir hizmete kaydıramadığı ve hususi hizmetlere tahsis edilen miktarlardır. Söz konusu hususi ödenek kalemi, belediye bütçesinin ortalama %27’lik kısmını oluşturmaktadır. İkincisi ise genel ödenek olup; belediye bütçesinin ortalama %33’lük kısmını oluşturmaktadır. Merkezi yönetimin aktardığı kaynaklar dışında ortalama %16’lık kısım belediyelerin kendi öz kaynaklarından (emlak vergisi, evcil köpek vergisi, idari para cezaları vb) gelmektedir. Geri kalan %24’lük kısım ise başta AB kaynakları olmak üzere belediyelerin mülklerinden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır (Karkın,2013,293).

Hollanda da 1 Ocak 2014 tarihi itibari ile 403 belediye bulunmaktadır(www.cbs.nl). Belediyelerin yöneticilerini dört yılda bir halk seçmektedir. Her belediyenin de kendi uyguladığı kanunları ve

vergi özerklikleri vardır. Alınacak vergilerin büyüklüğüne belediye karar verebilmektedir(www.kiesraad.nl). Merkezi yönetim bazı konularda belediyelere karar özgürlüğü vermiştir. Toplanan vergiler içerisinde en çok gayrimenkul vergisi (emlak vergisi), kanalizasyon vergisi ve atık vergisi yer alırken diğer vergiler adı altında da işyeri vergisi, banliyö vergisi, turist vergisi, park vergisi, köpek vergisi ve reklam vergisi yer almaktadır(www.rijksoverheid.nl)

Ülkede vatandaşın ödediği toplam vergilerin %3,4'ü belediyelere gitmektedir. Bu oranın yeterli olmaması durumunda da merkezin yardımına ihtiyaç duyulmaktadır. Hollanda'daki belediyelerin gelirlerinin ortalama %40'ı yerel halktan sağlanırken geri kalan yaklaşık %60'lık kısmı ise merkezden temin edilmektedir. Buna "Gemeentefonds" yani "belediye fonu" denilmektedir (<http://degemeente.nl/hoe-komt-de-gemeente-aan-haar-geld>).

Tablo 4: Hollanda'da Belediyelerin Gelir Türlerinin Dağılımı

GELİR TÜRLERİ	Yıllar (Euro Milyon)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Genel Belediye Fonu	16.198	17.690	18.591	18.370	18.437	17.941	18.716
Özel Amaçlı Fon	10.650	11.165	10.163	9.613	9.212	9.067	9.858
Gayrimenkul vergisi (Emlak vergisi)	2.797	2.935	3.043	3.170	3.336	3.598	3.711
Ücret ve Diğer Vergiler	4.781	4.758	4.814	4.943	4.984	5.144	5.147
Yapı İşlerinden Elde Edilen Gelirler	8.720	7.878	7.171	6.992	6.242	5.057	4.540
Para Çekme Rezervleri	7.585	9.214	10.563	9.162	9.070	3.909	3.448
Diğer kaynaklar	11.717	16.950	11.310	12.212	11.142	7.425	6.061
TOPLAM	62.448	70.588	65.656	64.461	62.423	52.141	51.481

Kaynak: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/begrotingen/2014/09/16/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2015/b-gemeentefonds.pdf>

Belediye harcamalarını karşılayan gelir kaynaklarının 2008-2014 yılları arası dağılımı Tablo 4'de gösterilmiştir.

Hollanda'da belediyeler fonu önemli bir kaynaktır. Yıllar itibariyle belediye fonlarının (Genel + özel amaçlı fonlar) durumuna ilişkin veriler merkeze bağımlılık çerçevesinde Tablo 5'te gösterilmiştir.

Tablo 5: Hollanda'da Belediyelerin Merkeze Bağımlılık Durumu

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belediye Fonu Toplamı	26.848	28.855	28.754	27.983	27.649	27.008	28.574
Belediye Toplam Geliri	62.448	70.588	65.656	64.461	62.423	52.141	51.481
Merkeze Bağımlılık Oranı	0,43	0,41	0,44	0,43	0,44	0,51	0,55

Kaynak: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/begrotingen/2014/09/16/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2015/b-gemeentefonds.pdf> (Merkeze Bağımlılık durumu tarafımızca oluşturulmuştur.)

Tablodan da anlaşılacağı üzere Hollanda belediyelerinin merkeze bağımlılık durumu yıllar itibariyle artış göstermiş olup oran, 2008 yılında %43 iken 2014 yılında %55 olarak gerçekleşmiştir.

Merkezden aktarılan payın tamamını belediyeler kendi önceliklerine göre belirledikleri hizmetler için kullanamamaktadırlar. Merkezden gönderilen paranın amaçları belli ise örnek olarak atıkların toplanması, kanalizasyonların bakımı, pasaport sağlanması gibi hizmetlere kullanılacağı belirtilmişse söz konusu hizmetler için yapılacak harcamalar tahsis edilen gelir ile karşılanmaktadır. Ayrıca belirli konular için sağlanan toplam gelir, ödenek tutarını geçmemelidir. Bir diğer deyişle ilgili idareler tahsis edilen gelir yanında gelir artışı sağlayacak girişimlerde bulunamazlar. Ne kadar harcama yapılacaksa o kadar fon sağlanacaktır. Bazen de belediyenin ihtiyaçlarına göre (mesela, aşırı trafik gürültüsünü önlemek veya eğitimle ilgili sorunları çözmek için) ilaveten bir para gönderilebilir, bunun ismi “sisa” dır. (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijkefinancien/specifieke-uitkeri). İçişleri ve Maliye Bakanlığı her yıl mayıs ayında toplanıp sisa başvurularına ve uygulamalarına bakarak harcamaların büyüklüğüne ilişkin İkinci Meclise rapor vermek durumundadır. Sorun çözüldükten sonra para arttığı takdirde belediyeler merkeze kalan parayı vermek zorundadırlar. Belediyeler kendilerinin topladıkları vergilerin miktarının az veya çokluğunu belirlemek konusunda karar almakta özgürdürler. Buna örnek vermek gerekirse 2013 senesinde “Wassenaar” belediye sınırlarında yaşayanlar 1008 € belediye vergisi öderken “Nederweert” belediye sınırlarında yaşayanlar ise sadece 347 € vergi ödemişlerdir. Diğer önemli bir husus ise, merkezi hükümet için açık söz konusu olabilirken belediyelerin bütçelerinin her zaman denk olması zorunludur.

İzlanda'da Yerel Yönetimlerin Durumu ve Merkeze Bağımlılık Analizi

1944 yılına kadar Danimarka Krallığına bağlı siyasi birim olan İzlanda, 17 Haziran 1944 tarihinde Cumhuriyet ilan ederek, tam bağımsızlığını kazanmıştır. İzlanda, demokratik parlamenter

cumhuriyet rejimiyle yönetilmektedir. Yasama görevi devlet başkanı ve parlamento tarafından, yürütme görevi başbakan yönetimindeki 7 bakandan oluşan bakanlar kurulu tarafından yerine getirilmektedir (www.mfa.gov.tr).

İzlanda, yönetim yapısı merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere ikili bir yapıdan oluşmaktadır. Yasama, yürütme, yargıdan oluşan güçler ayrılığı ilkesi üzerine kurulu olan İzlanda'da yerel yönetimlerdeki yetkiler yürütme fonksiyonu içerisinde yer almaktadır. Yerel yönetimlerin özel statüsü yani yönetimlerine ilişkin yapısı İzlanda Anayasasının 78.maddesi ile korunmaktadır. Yerel birimler hukuka uygun olarak kendi işleyişlerini kendileri belirleyebilmektedirler (www.citymayors.com/government/iceland-government.html).

İzlanda belediyelerinin gelirlerine ilişkin yasal dayanak "Belediye Gelirleri Kanunu"dur. Kanunda yer alan gelir türleri ise aşağıdaki şekilde ifade edilebilir;

- Emlak vergisi
- Dengeleme fonu katkıları
- Belediye gelir vergisi

Belediyeler elektrik ve su gibi kamu hizmetlerini sunmak amacıyla işlettikleri kuruluşlar aracılığıyla da ticari faaliyetleri sebebiyle gelir elde ederler. Ayrıca çeşitli kanunlarda ve yönetmeliklerde yer verilen kanalizasyon bertaraf ücretleri, birçok kiralama ve lisanslama karşılığında da farklı kaynak çeşitleri söz konusudur. Bu bağlamda emlak vergisi, yıllık olarak tarh eder ve ertesi yılda ödenir. Mesken olarak kullanılanlarda değerinin %0,5, işyeri olarak kullanılanlarda ise %1,32 'e kadar vergi hesaplanır. Belediye dengeleme fonu ise merkezi hükümetten vergi gelirleri toplamından aktarılan sabit bir paydır. Hazineden %2.12 olarak aylık olarak aktarılır (www.samband.is, Act on Municipalities' Revenue Bases).

Belediye Dengeleme Fonu 1937 yılında kurulmuş ve zamanla faaliyetlerini çeşitli şekillerde değiştirmiştir. 1990 yılında merkez ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde yaşanan değişiklikler neticesinde 1996 yılında yerel yönetimler merkezi yönetimden zorunlu eğitim ile ilgili harcamaları devralmışlardır. Bu bağlamda bir yandan fon belirli düzenlemelere göre gelir olanaklarını ve ödeme ihtiyaçlarını dengelemek için diğer yandan da tüm yerel kurum ve kuruluşlar için zorunlu ödemelerde kullanılmaya başlamıştır. Bugün ortalama olarak yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin %8'i dengeleme fonundan sağlanmaktadır (www.citymayors.com/government/iceland-government.html).

İzlanda'da belediyeler diğer ülkelerdeki birçok belediye ile karşılaştırıldığında mali anlamda özerklik taşımaktadır. İzlanda belediyelerinin en karakteristik özelliği maliyesidir. Çünkü harcamalarını karşılayacak gelirlerinin büyük bir kısmını kendi öz gelirleri oluşturmakta oldukça az miktarda merkezi yönetimden transfer almaktadırlar (http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Namsstefna_SS.pdf).

Tablo 6: İzlanda Yerel Yönetimlerinin Gelir Türleri ve Toplam Gelir Büyüklükleri

Gelir Türleri ve Büyüklükleri	Yıllar (Milyon İZK) İZK=İzlanda Kronu									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.Vergi Gelirleri	82,937	95,393	117,463	133,143	140,625	138,563	137,981	155,839	164,797	179,573
- Gelir vergisi	66,200	74,465	85,528	98,003	105,940	107,617	106,797	126,584	135,114	147,136
-Emlak vergisi	12,063	13,931	16,857	20,567	25,770	27,485	28,406	28,217	28,960	30,496
-Mal ve Hizmet üzerinden alınan vergi	4,570	6,904	15,007	14,528	8,899	3,459	2,778	1,038	723	1,941
-Diğer Vergiler	104	93	71	45	16	3	0	0	0	0
2.Bağışlar (Trasf)	12,065	12,746	16,098	19,747	21,212	21,109	23,699	24,809	25,481	28,273
3.Diğer Gelirler	19,441	24,172	29,572	34,714	33,974	32,001	33,162	34,011	35,431	37,004
TOPLAM	114,443	132,311	163,133	187,604	195,810	191,674	194,842	214,658	225,709	244,850

Kaynak: www.statice.is'den tarafımızca derlenmiştir.

İzlanda'da yerel yönetimlerin gelir türleri ve gelir büyüklükleri açısından Tablo 6'ya bakıldığında vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranının %70 dolayında olduğu anlaşılabilmektedir. Vergi türleri itibariyle ise en fazla payın gelir vergisi olduğu da görülebilmektedir.

Tablo 7: İzlanda'da Yerel Yönetimlerin Merkeze Bağımlılık Oranları

Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Oran	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10	0,11	0,12	0,11	0,11	0,11

Kaynak : www.statice.is'den tarafımızca derlenmiştir.

Tablo 7'den de görüleceği üzere İzlanda da merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler (yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağılılıkları) yıllar itibariyle toplam gelirin %9 ile %11'i arasındadır.

Norveç'te Yerel Yönetimlerin Durumu ve Merkeze Bağımlılık Analizi

Norveç'te merkezi yönetim Kral, Başbakan ve Devlet Konseyi üyeleri ya da bakan dediğimiz yöneticilerin yönetimi altındaki teşkilattan oluşmaktadır. Yerel yönetimler ise ikili yapı içindedirler. Bunlar belediyeler ve il yönetimleridir. İl yönetimi, il belediyesi olarak da adlandırılmaktadır (Toker, http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/norvec.pdf).

Norveç'te yerel yönetimler güçlü ve iyi örgütlenmiş yönetimlerdir. 1837'de Alderman Yasası ile yerel yönetimler ilk olarak tanımlanmış ve sorumlulukları belirlenmiştir. Günümüzde geçerli olan Norveç yerel yönetimler sistemi ise 25 Eylül 1992 yılında bir yasa ile düzenlenmiştir. İlgili yasa yerel yönetimlerin yapılarını, yerel otoritelerin yönetimini ve görevlerine ilişkin belediyeler arasındaki işbirliğini, yerel birimlerin finansal yapılarını, yıllık bütçe, borçlanma ve denetim gibi konuları içermektedir (www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/Veiledninger_og_brosjyrer/Local_Government_in_Norway_H-2313E.pdf). Norveç'te yerel yönetimler oldukça yüksek bir meşruiyete sahiptirler (Koyuncu,2000:97-117).

Vergi politikası bakımında Norveç'te yerel yönetimler iki yerel politika izlemektedirler. Yerel yönetimlerin uyguladıkları vergi politikalarından ilki, belediyelerin ve illerin sahip oldukları takdir yetkisi ikincisi ise vergi denkleştirmesidir. Norveç'te yerel yönetimler sağlam bir vergi otoritesine sahiptirler. Belediyeler gelir vergisi, servet vergisi ve emlak vergisi oranını, iller ise sadece gelir vergisi oranını merkezi yönetimin koyduğu sınırlar içinde serbestçe belirleyebilmektedir. Fakat uygulama oldukça farklıdır. Uygulamada belediyeler sadece emlak vergisinde takdir yetkilerini kullanabilmektedirler. İllerin emlak vergisi alma yetkileri olmadığı için takdir yetkileri daha da sınırlıdır. Diğer İskandinav ülkelerine kıyasla Norveç'te yerel yönetimlerin vergi takdiri yetkisi daha sınırlıdır. Yerel yönetimlerin uyguladığı ikinci yerel vergi politikası olan vergi denkleştirmesi ise ilk defa 1936 yılında yeni bir ödenek politikası olarak uygulanmıştır. Diğer İskandinav ülkelerinde yerel giderler merkezi yönetimden aktarılan çeşitli transferlerle denkleştirilirken, Norveç'te sadece vergi gelirleriyle denkleştirme yolu seçilmiştir (Çiçek-Çiçek, 2012: 206).

Norveç kamu maliyesi için en önemli gelir kalemi vergi gelirleridir. Norveç için toplam vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı pek çok ülkenin genel devlet gelirlerinin bile üzerindedir. Bir diğer önemli tespit ise Norveç'te vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranının özellikle 2000'ler boyunca ve kriz konjonktüründe %33 dolayında oldukça istikrarlı bir seyir izlemiş olmasıdır (Karahanoğullar, 2013:246). Norveç'te vergiler merkezi yönetim, normal belediyeler (*kommune*) ve ilçe belediyeleri (*fylkeskommune*) tarafından toplanmaktadır. 2012 yılında toplanan dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam payı GSYH'nin %42.3'ü olmuştur. En önemli vergiler ise katma değer vergisi ve gelir vergisi (petrol sektöründen toplanan, işverenlerin ödedikleri sosyal güvenlik katkı payları ve

diğer kişilerin ödedikleri) dir (http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Norway).

Yerel yönetimlerin ana gelir kaynakları ise yerel vergiler, merkezi yönetim transferleri, ücret ve bedellerden oluşmaktadır. Yerel vergiler de dörde ayrılmaktadır (http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/finnish_paper.pdf):

- Gelir vergisi
- Servet vergisi
- Emlak vergisi
- Doğal kaynak vergisidir.

Gelir vergisi, gerçek kişilerin kazançları ve sermaye kazançları üzerinden alınmaktadır. Norveç'te 1992 yılında gerçekleştirilen bir reformla gelir vergisi %28 düz oranlı toplanmaya başlanmıştır. Elde edilen gelir belediyeler, ilçe belediyeleri ve merkez arasında paylaşılmaktadır. 2010'da sabit vergi oranının % 12,80'i belediyelere, % 2,65'i illere, % 12,55'i merkezi yönetime aktarılmıştır(http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/finnish_paper.pdf). Bireyler sabit oran üzerinden vergi ödedikten sonra gelirlerine göre ek bir vergi daha ödemektedirler. 2012 yılı için yıllık kişisel gelir 490.000 nok'u aştığı zaman ek bir vergi daha alınmıştır. 490.000-796.400 nok arası % 9, 796.400 nok üzeri için % 12 ek vergi ödenmektedir. Servet vergisi de Norveç'te belediye ve merkezi hükümet tarafından tahakkuk ettirilir. Belediyeler için servet vergisi %0,7 'tir. Norveç'te yaşayan bireyler hem ülke içinde hem de ülke dışında elde ettikleri servet üzerinden vergiye tabidirler. Servet vergisi mali yılsonunda mükelleflerin servetlerinin net değeri üzerinden hesaplanır. Birlikte yaşayan evli çiftlerin net serveti bireylerin servetlerinin toplamıdır. Ayrıca Norveç vatandaşı olan ve ülkesi dışında yaşayan vergi mükellefleri de Norveç'teki mallarından dolayı servet vergisine tabidirler (Çiçek-Çiçek, 2013: 212).

Emlak vergisi ise konutlar ve işyerleri üzerinden sadece belediye düzeyinde tahsil edilir. 2007 yılından önce emlak vergisi yönüyle sadece kentsel alanlardaki konut ve işyerleri (özellikle hidroelektrik santralleri) vergi kapsamındaydı ve bütün belediyeler yararlanmamaktaydı. 2006 yılında Emlak Vergisi Kanunu'ndaki karışıklığı önlemek ve mükellefler arasında adaleti sağlamak amacıyla değiştirilerek kırsal alanlarda kapsama alınmıştır. Düzenlenen Emlak Vergisi Kanunu'na göre vergi sadece belediyeler tarafından toplanmaktadır. Belediyeler emlak vergisi alıp almama konusunda özgür olup gerekli görmedikleri takdirde vergi almayabilmektedirler(http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/finnish_paper.pdf).

Doğal Kaynak Vergisi ise iller ve belediyeler arasında bölüştürülerek hidroelektrik santrallerin ürettiği elektriğin miktarına dayanarak tahsil edilen bir vergidir. Vergi alınmasının gerekçesi ise santrallerin çevreye ve yerel halka verdiği zararı telafi etmektir.

Norveç'te vergi politikaları sadece devlet gelirlerini arttırma hedefine yönelmemektedir. Doğayı koruma politikalarına yönelik vergilerde toplanmaktadır. Norveç, dünyada çevre vergilerini uygulayan ilk ülkedir. Sülfür emisyonu için 1971'den, zirai ilaçlar için 1988'den, karbondioksit

emisyonu için 1991'den beri vergi uygulanmaktadır. Bu vergiler sürdürülebilir kalkınma modelinin bir parçasıdır. Dolaylı vergilerin %20'si ise yeşil vergilerden (sülfür vergisi, karbondioksit vergisi, araç vergisi) oluşmaktadır (Karahanoğulları, 2013:248).

Tablo 8: Norveç Belediye Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Dağılımı

Gelir Türleri	Yıllar							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vergiler	99.388	103.479	113.077	120.016	124.421	128.213	139.662	147.138
Transferler	80.695	85.859	92.496	102.336	110.840	121.672	140.487	151.032
Diğer Gelirler	46.808	47.937	48.597	49.545	54.611	57.275	57.588	59.892
TOPLAM	226.891	237.275	254.170	271.897	289.872	307.160	337.737	358.062

Kaynak: www.knoema.com

Tablo 8'de gösterildiği gibi 2003-2010 yılları arasında Norveç yerel yönetim gelirlerinin diğer gelirler (%20) dışındaki gelirlerinden olan kendi vergi gelirleri son yıllarda transferlerden aşağıda kalmaya başlamış olup yaklaşık olarak %40'ını kendi gelirleri oluştururken %42 dolayımı ise merkezden yapılan transferler oluşturmuştur.

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Durumu ve Merkeze Bağımlılık Analizi

Türkiye'de idari sistem açısından yetkilerin büyük bir bölümü merkezde toplanmıştır. İdari örgütümüz, merkeziyetçi görünüm arz etmesine karşın Anayasamızın 123.maddesinde, "*idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı*" ifade edilerek kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından merkezi yönetim ve yerinden yönetimden oluşan ikili bir yönetim yapısı benimsenmiştir. Türkiye, siyasi ve hukuki birlik içinde yönetsel yerinden yönetim ilkesine göre teşkilatlanmış bir ülkedir. Yönetsel yerinden yönetim sistemi biri yönetilen "coğrafi alanın", diğeri "hizmetin" esas alınmasına göre iki şekilde uygulanmaktadır. Ülkemizde coğrafi alanın esas alınmasıyla oluşturulan yerinden yönetim birimleri "il özel idaresi", "belediye idaresi" ve "köy idaresi" dir.

Anayasamızın 127. maddesi yerel yönetimlere ilişkin olup bu maddenin ilk fıkrası hükmü gereğince söz konusu idareler mahalli idareler başlığında "*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*" şeklinde ifade edilmiştir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin içinde en önemlisi belediyelerdir. Türkiye’de cumhuriyetin ilanını takiben belediyelerle ilgili ilk temel kanun 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu Kanun 3.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5393 sayılı Belediye Kanunu”na kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak söz konusu süre zarfında 1580 sayılı Kanun’da ve belediye idaresiyle ilgili diğer mevzuatta önemli değişikliklerde yapılmıştır. Örneğin; 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de normal belediyelerin yanı sıra, “Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri” sistemi kurulmuştur. Yine 02.02.1981 tarihinde “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve 26.05.1981 tarihinde “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu” kabul edilmiştir. Bu değişiklikler yerinden yönetimin kuvvetlendirilmesi için yapılan yasal düzenlemeler olsalar da bu tam anlamıyla sağlanamamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından 90’lı yıllara kadar belediyelerin GSMH’den almış olduğu paylar %1,5 gibi oldukça düşük seviyede olmuştur. Paranın satın alma gücünde yaşanan azalmalar, belediyelerin popülist yaklaşımları, vergi geliri maliyetlerinin yüksek olması ve hizmet etkinliğinin sağlanamaması belediye gelirlerinin yetersizliğini daha açık bir biçimde ortaya çıkarmış, belediyeler bir ya da birkaç zorunlu hizmeti ancak yerine getirebildiklerinden diğer görevlerini geçici ya da sürekli olarak ertelemek zorunda kalmışlardır (Türkoğlu,2009:93).

Günümüzde belediyeler yapmak zorunda oldukları hizmetleri finanse etmek için, yeni yasaların kendilerine tanıdığı yetkileri kullanarak çeşitli gelirleri toplayıp yasaların kendilerine tanıdığı sınırlar içinde bu gelirleri harcamaya çalışmaktadırlar. Belediyelerin belde sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamadaki görevleri 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda tek tek belirtilmiştir. Gelirleri açısından yasal dayanaklar ise başta 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmak üzere, “5393 Sayılı Belediye Kanunu”, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu”, “5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Emlak Vergisi 1985 yılında genel bütçe gelirlerinden çıkarılarak belediyelerin gelirleri içerisinde yer almaya başlamış olan bir yerel vergidir.

Günümüzde belediyelerin finansman kaynakları ise genel anlamda öz gelir kaynakları, idareler arası transfer aracılığıyla elde edilen gelirler ve borçlanmalardır. Bunlardan öz gelirler ile transferlere aşağıdaki başlıklar altında kısaca bakmak mümkündür.

Türkiye’de Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirlerini, önceki paragrafta belirtilen belediyelerle ilgili kanunlar çerçevesinde vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, faizler-paylar ve para cezaları, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilatlar şeklinde ayırmak mümkündür.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan vergiler (2464 sayılı Kanun, m:12-44); ilan ve

reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi, çevre temizlik vergisidir. Kanunun ikinci kısmında harçlara yer verilmiştir(2464 sayılı Kanun, m:52-85). Bunlar; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imarla ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, sağlık belgesi harcıdır. Yine kanunun üçüncü kısmında ise harcamalara katılma payları düzenlenmiştir (2464 sayılı Kanun, m:86-94).

Vergiler

İlan ve Reklam Vergisi; Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamlar, ilan ve reklamı yapan mükellef tarafından ödenir. Verginin tutarı, ilan ve reklamın türü ve yayımlandığı yere göre m²'si 1 kuruş ile 80 lira arasında değişmektedir.

Eğlence Vergisi; Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabidir. Verginin mükellefi eğlence yerin işleten gerçek ve tüzel kişilerdir. Eğlence vergisi değişen nispet ve oranlarda uygulanmaktadır. Vergi; yere, alana ve belediye gruplarına göre 5 TL ile 50 TL arasında değişmektedir

Haberleşme Vergisi; Belediye sınırları içerisinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimile ve data ücretlerinden %1 oranında tahsil edilir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi; Belediye sınırları ve mücavirler alanları içindeki elektrik ve havagazı tüketimidir. Hava gazı kullanımı kalmadığından sadece elektrik tüketimi üzerinden alınmaktadır. Verginin matrahı, elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedelidir. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi aşağıda gösterilen nispetlerde alınır.

- a) İmal ve istihsal, taşıma, yükleme, boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi (haberleşme) işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1,
- b) (a) bendi dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 5,
- c) Havagazının satış bedeli üzerinden % 5'tir.

Yangın Sigorta Vergisi; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisi'ne tabidir. Yangın sigorta vergisini sigorta şirketleri ödemekle mükelleftir. Yangın Sigortası Vergisinin matrahı, yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarıdır. Yangın Sigortası Vergisinin nispeti % 10'dur.

Çevre Temizlik Vergisi; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi binaları kullananlardır. 01.01.2015 tarihinden

itibaren uygulanmak üzere konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketimini esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 26 Kuruş, diğer yerlerde 20 kuruş olarak hesaplanır (Bu maddenin 1/1/2015 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak; 30/12/2014 tarihli ve 29221 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığının 46 Seri No.lu Tebliğinde detaylı açıklamalar yer almaktadır.)

İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanır. Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir.

Harçlar

İşgal Harcı; Belediye sınırları içinde bulunan yerlerden (Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerleri, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi birtakım yerler, motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali) herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir. İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir. Ödenecek harcın miktarı, belediye grubuna göre harca tabi işgal yerinin metrekaresine, hayvan başına, saat başına alınmakta olup 25 kuruş ile 3 TL arasında değişen hadlerdedir.

Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı; Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, her türlü iş yeri için, işyerinin metrekaresine ve belediye grubuna göre 20 TL ile 600 TL arasında belirlenmiştir.

Kaynak Suları Harcı; Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir. Harcın miktarı doldurulan kabın litresine veya kap başına 0.02 TL ile 0.015 TL arasında değişmektedir.

Tellallık Harcı; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı, Tellallık Harcına tabidir. Tellallık Harcının nispeti, yüzde 2'dir. 100 Yeni Türk Lirasını aşan satışlarda aşan kısım için nispet yüzde 1'dir.

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye

sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcına tabidir. Hayvanın cinsine ve hayvan başına ödenecek harç miktarı 1 TL ile 7,5 TL arasında belirlenmiştir.

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı; Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcına tabidir. Harcın miktarı ölçülen, tartılan nesnelere durumuna göre 0,5 TL TL ile 30 TL arasında değişmektedir.

Bina İnşaat Harcı; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alındığında bina inşaat harcına tabidir. Harcın miktarı, konut inşaatı ve işyeri inşaat olarak ikiye ayrılmaktadır. Konut inşaatında metrekare başına 0.50 TL ile 7,5 TL arasında değişirken, İşyeri inşaatında metrekare başına 2 TL ile 15 TL arasında değişmektedir.

Kayıt ve Suret Harcı; Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcına tabidir. Kayıt ve suret harcı, sayfaya bağlı suretlerde sayfa başına en az 0.25 TL en çok 0,75 iken harita, plan ve krokilerin beher metrekaresinde en az 4TL, en çok 12 TL dir.

İşyeri Açma İzni Harcı; Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması “İşyeri Açma İzni Harcına” tabidir. Ödenecek harcın miktarı işyerinin metrekaresi ve belediye gruplarına göre 0,16 TL ile 1 TL arasında değişmektedir.

Sağlık Belgesi Harcı; Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri “Sağlık Belgesi Harcına” tabidir. Ödenecek harcın miktarı 1TL ile 3 TL arasında değişmektedir.

Harcamalara Katılma Payı

Harcamalara katılma payları yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı olmak üzere üç türdür. Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile yol harcamalarına katılma payı alınabilir. Kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınır. Su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınır. Harcamalara katılma payları yasaya göre bina ve arsalarda vergi değerinin % 2'sini geçmemektedir.

Faizler, Paylar ve Cezalar

Belediyelerin faiz gelirlerini; kurumca verilen alacakların faizlerinden, takipteki kurum alacakları faizlerinden, menkul kıymet faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ile mevduat ve diğer faiz gelirleri oluşturur.

Para cezalarından elde ettiği gelirler ise; diğer idari para cezaları, vergi ve diğer amme alacakları gecikme zamları, vergi barışı ve 6111 sayılı kanun kapsamındaki geç ödeme zamları ve diğer vergi cezalarından oluşmaktadır. Ayrıca irat kaydedilecek nakdi teminatlar ile hisse senedi ve tahviller ve teminat mektupları ve diğer çeşitli gelirleri de bulunmaktadır.

Bununla birlikte 2464 sayılı kanun kapsamında vergi, harçlar ve harcamalara katılma payları dışında harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri arasında vergiler kadar önemli bir paya sahip olan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, şartname, basılı evrak, form, kitap yayın vb. mal satış gelirlerinden; kalite kontrol, ilan ve reklam, otopark, eğitim sağlık ve kültürel hizmetler gibi hizmet gelirlerinden; doğalgaz, su ve ulaştırmaya ilişkin kurum karları ile sahip olunan taşınırlar ve lojman, sosyal tesis gibi taşınmazlara ilişkin kira gelirlerinden oluşur.

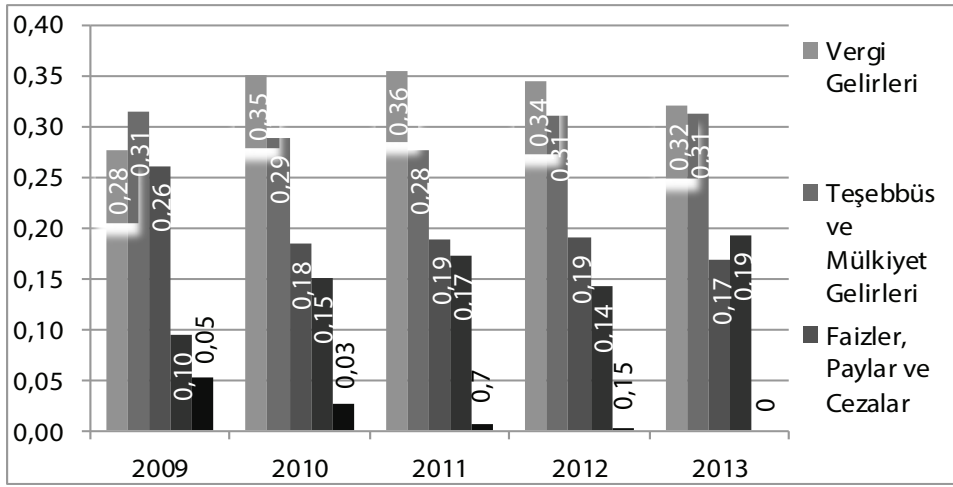
Sermaye Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri arasında önemli bir paya sahip diğer bir gelir kaynağı da sermaye gelirleridir. Bunlar; lojman, sosyal tesis, bina, arsa ve arazi gibi taşınmaz satışları ile taşıt ve stok gibi taşınır satışları ve diğer sermaye satış gelirlerinden oluşmaktadır.

Alacaklardan Tahsilat

Belediyelerce bir mali hakka veya taahhüde dayanılarak kamusal amaçlarla bağlı idarelere verilen borçlara karşılık daha sonra yapılan ödemelerden oluşmaktadır.

Başlıklar halinde gösterilip açıklamaları yapılan belediye öz gelirlerinin Türkiye'de 2009-2013 yılları arasında toplam gelirleri içerisindeki payını gösteren grafiğe aşağıda yer verilmiştir.

Grafik 2: Türkiye’de 2009-2013 Arası Belediyelerin Öz Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçindeki Payları (%)

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr’den tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafik 2’de belediyelerin öz gelirlerini oluşturan gelir kalemlerinin toplam gelirler içindeki yüzdelik payları verilmiştir. Görüldüğü üzere belediyelerin öz gelirlerinin büyük bir kısmı vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır. Bu kısım %60 dolayındadır. Yine faiz, paylar ve cezalar ile sermaye gelirleri nispeten daha az bir paya sahipken alacaklardan tahsilat ise öz gelirler içinde çok küçük bir pay teşkil etmektedir.

Belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oranına belediye büyüklükleri yönüyle bakıldığında durum daha da değişmektedir. Belediye büyüklüğü arttıkça merkeze bağımlılık oranı da artmaktadır. Tablo 9’da gösterildiği üzere büyükşehir belediyelerinde öz gelirlerin oranı %30-35 dolayındayken, ilçe belediyelerinde bu oran %60’a yakındır.

Tablo-9: Belediye Türlerine Göre Öz Gelirlerin Durumu (1.000 TL)

Türü	2010			2011			2012			2013		
	Oz Gelir	Toplam Gelir	%	Oz Gelir	Toplam Gelir	%	Oz Gelir	Toplam Gelir	%	Oz Gelir	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	4.650.915	13.322.111	34,91	5.224.550	15.560.584	33,58	5.304.191	17.228.427	30,79	6.703.442	20.719.833	32,35
İl Belediyeleri	2.065.791	3.872.328	53,35	2.312.508	4.518.688	51,18	2.721.807	5.183.880	52,51	3.202.732	6.412.220	49,95
İlçe ve Balde Belediyeleri	9.953.330	17.039.424	58,41	12.115.748	20.660.955	58,64	13.379.087	22.719.218	58,89	16.040.064	26.799.231	59,85
Toplam	16.670.036	34.233.863	48,69	19.652.806	40.740.227	48,24	21.405.085	45.131.525	47,43	25.946.238	53.931.284	48,11

Kaynak: 2010-2011-2012-2013 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından derlenerek hazırlanmıştır.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Transferler

Belediyelerin öz gelirlerinin dışında merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve belediyelere yapılan bağış ve yardımlar da belediye gelirleri içerisinde yer almaktadır. Bunlardan transferler belediyelerin öz gelirlerinden fazla orana sahiptir. Bu konu aşağıdaki başlık altında incelenmiştir.

Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aktarılan Payların Gelişimi

Ülkemizde yıllar itibariyle yerel yönetimlerin durumları, görevleri ve yetkileri çeşitli kanunlarla düzenlenmiş olmasına rağmen finansman kaynakları konusunda yeterli bir düzenleme yapılmamıştır. Bu sebepten dolayı da yerel yönetimler görevlerini yerine getirebilmek için gerekli finansmanı sağlama konusunda sürekli sıkıntı yaşamışlardır. Dolayısıyla özellikle belediyeler borçlanmaya oldukça fazla başvurmak zorunda kalmışlardır. Yerel yönetimlerin finansman konusuna biraz olsun çözüm olması amacıyla “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun” 15.07.2008 tarihinde yeni bir kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Belediyelerin finansman sorunlarının çözümüne ilişkin olarak yürürlüğe giren bu Kanun ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay artışı gerçekleşmiştir. Ayrıca yapılan yeni düzenleme ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara ilaveten denkleştirme ödeneği de değiştirilmiştir.

Büyükşehir Belediyelerine 5779 sayılı Kanun hükümleri uyarınca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilâtı toplamının yüzde 5’i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,5’i büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılırken bu payın yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir sınırları içerisindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan yüzde 5’lik payın yüzde 70’i ise doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine, kalan yüzde 30’luk kısmı ise ortak bir havuzda toplanarak tüm büyükşehir belediyelerinin nüfuslarına göre dağıtılması söz konusu olmuştur. Ayrıca genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,5’i olarak ayrılan büyükşehir ilçe belediye payı, yüzde 30’luk büyükşehir belediye payı ve 2560 sayılı Kanununun 13 üncü maddesi gereğince dağıtılacak yüzde 10’luk büyükşehir belediyesi bağlı su ve kanalizasyon idaresi payı sonrasında geri kalan kısmı büyükşehir ilçe belediyelerine nüfusa göre dağıtılacak pay olarak kalmıştır.

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri dışındaki il, ilçe ve belde belediyelerinde ise 5779 sayılı Kanuna göre ayrılacak pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,85’i olarak belirlenmiştir. Bu yüzde 2,85’lik belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna, yüzde 20’lik kısmı ise belediyelerin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son “gelişmişlik endeksi” verileri esas alınarak, en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş olana doğru eşit sayıda oluşturulan beş gruptan, dâhil oldukları grubun aldığı paydan nüfuslarına göre dağıtılacaktır. Belde belediyeleri ise bağlı buldukları ilçenin gelişmişlik endeksindeki grubunda değerlendirilecektir (5779 sayılı Kanun).

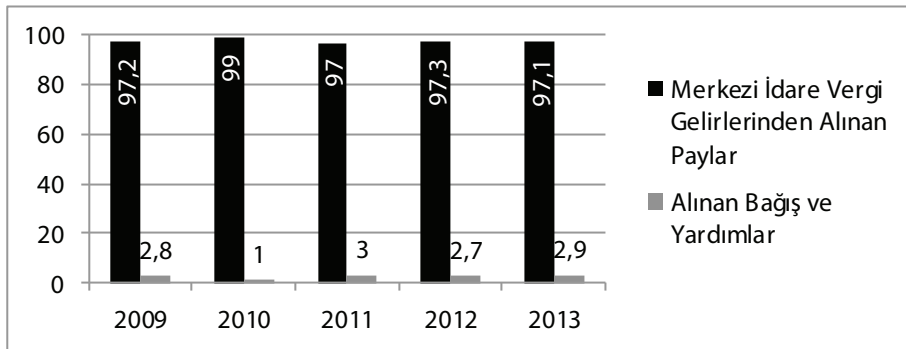
12.11.2012 tarihinde yürürlüğe giren “6360 Sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 02.07.2008 tarihli 5779 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları değiştirilmiştir. Bu düzenleme sonucunda genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılmakta, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının (6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere) yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır.

2008 sonrasında yapılan düzenlemeler sonucunda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında paylaşılan başlıca genel bütçe vergileri; kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV, akaryakıt ürünleri, motorlu taşıt alımları ve alkollü içkiler ve diğer gazlı içeceklerden alınan özel tüketim vergisidir. Diğer deyişle sayılan vergiler merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılacak aktarım havuzunun içinde yer almışlardır

Alınan Bağış ve Yardımlar

Alınan bağış ve yardımların kapsamı; Avrupa Birliğinden, Hazine Müsteşarlığından, merkezi yönetim bütçesine dahil idareler ile diğer kişi ve kurumlardan alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Söz konusu bağış ve yardımların mahiyeti ise genelde alt yapı ve eğitim hizmetleri ile proje yardımları şeklindedir. Alınan yardım ve bağışların büyük bir kısmını; genel bütçeli idarelerden, hazine ile diğer kurum ve kişilerden alınan yardımlar oluşturmaktadır.

Grafik 3: Türkiye’de 2009-2013 Arası Belediyelere Merkezden Yapılan Transferlerin Türleri akımından Toplam Transferler İçindeki Payları (%)



Kaynak: www.muhasabat.gov.tr’den derlenmiştir.

Grafik 3’te 2009-2013 yılları arasında belediyelere merkezi yönetim vergi gelirlerinden yapılan transferler ile belediyelerce kabul edilen yardım ve bağışların toplam transferler içindeki

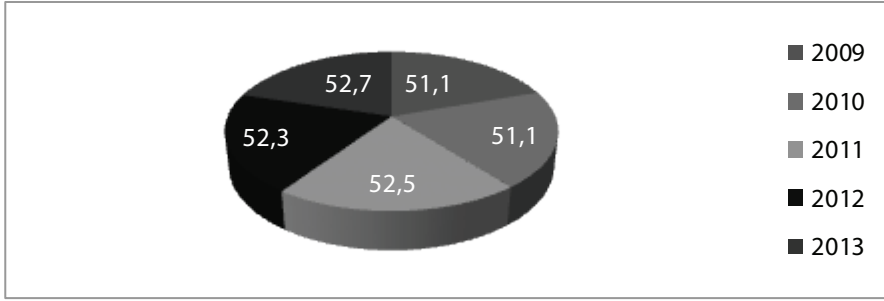
yüzdeler payları verilmiştir. Grafikte görüldüğü üzere merkezi yönetimden yapılan transferler neredeyse % 98 dolayında olup toplamın tamamına yakını oluşturmaktadır. Yine aynı dönem için bakıldığında merkezi yönetim vergi gelirlerinden alınan en büyük payın 2010 yılında ,%99 oranıyla gerçekleştiği görülmektedir. Bu veriler yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan mali bağımlılığını net olarak ortaya koymaktadır.

Tablo 10: Türkiye’de 2009-2013 Yılları Arasında Belediyelerin Öz Gelirleri ile Merkezden Yapılan Transferler ve Bunların Toplam İçindeki Payları

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
ÖZ GELİRLER	13.111.401	48,7	16.732.103	48,9	19.374.526	47,5	21.045.812	46,7	25.543.631	47,3
Vergi Gelirleri	3.631.028		5.854.566		6.878.140		7.232.437		8.196.251	
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.123.985		4.824.058		5.365.883		6.505.295		7.997.458	
Faizler ve Cezalar	3.428.673		3.075.067		3.652.228		3.996.985		4.309.386	
Sermaye Gelirleri	1.243.331		2.533.815		3.351.272		2.988.174		4.954.769	
Alacaklardan Tahsilat	684.384		444.597		127.003		322.921		85.767	
TRANSFERLER	13.733.560	51,3	17.501.760	51,1	21.365.701	52,5	24.085.713	52,3	28.387.653	52,7
Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	13.358.440		17.333.265		20.738.988		23.440.051		27.570.104	
Alınan Bağış ve Yardımlar	375.120		168.495		626.713		645.662		817.549	
TOPLAM	26.884.961	100	34.233.863	100	40.740.227	100	45.131.525	100	53.931.284	100

Kaynak: muhasebat.gov.tr

Tablo 10’a bakıldığında 2009-2013 yılları arasında belediye gelirlerinin yarısından fazlasının transferlerden oluştuğu görülmektedir. Bununla birlikte aynı dönem için belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelir içindeki yüzdeler payının 2009’dan 2013’e kadar çok küçük bir oranda da olsa azaldığı buna karşılık transferlerin payının arttığı söylenebilir.

Grafik 4: Türkiye’de 2009 – 2013 yılları arasında Belediyelerin Merkeze Bağımlılık Oranları

Grafik 4’te, Türkiye’de 2009-2013 yılları arasında toplam belediye gelirleri içerisinde merkezi yönetim vergi gelirlerinden belediyelere yapılan aktarımların yüzde payları verilmiştir. Diğer deyişle merkezden yapılan transferlerin toplam belediye gelirleri içindeki yüzdelik payını ifade eden merkeze bağımlılık oranı belirtilen yıllar arasında grafik yardımıyla görselleştirilmiştir. Grafikten de anlaşılacağı üzere merkeze bağımlılık oranı Türkiye’de belirtilen tarihler arasındaki 5 yıl için yüzde 52’nin biraz üzerinde gerçekleşmiştir.

Sonuç

OECD’ye üye yirmi dört ülkenin büyük bir bölümünde yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı yüksektir. Öyle ki on dört ülkenin yerel yönetimlerinin merkeze bağımlılığı ortalamasının üzerinde kalmaktadır. Bu ülkeler arasında bağımlılık oranı düşük ülkeler olarak İzlanda, İsviçre, Avusturya, İsveç ve ABD öne çıkmaktadır. Bu ülkelerden İsviçre, Avusturya ve ABD’nin ortak özelliğine bakılacak olursa federal yapıya sahip olmaları ve mali alanda yerel yönetimlerinin nispeten daha özerk bir yapıda olduğu dikkat çekmektedir. Buna karşılık bağımlılık oranı yüksek ülkelere bakıldığında ise İngiltere, Hollanda, İtalya ve Yunanistan önde gelen ülkeler olmaktadır. Ancak verilerden anlaşılan husus ülkelerin uyguladıkları üniter ya da federal sistem kapsamında yerel yönetimlerin mali özerklikleri konusunda üstünlükleri söz konusu olmayıp ister üniter isterse federal yapıya sahip olunsun önemli olan az kaynak ile halkın istediği hizmetlerin karşılanması olup bununda halka en yakın idareler vasıtasıyla gerçekleşmesi şeklinde düşünmek önemlidir. Bu konuda İzlanda üniter yapıda olup birçok kamu hizmetini yerel düzeye indirgemiş bir ülkeyken İsviçre ve ABD de federal yapıda olup yerindeliği kuvvetle başarmış ülkelerdendir.

Türkiye ise üniter yapıyı benimsemiş bir ülke olarak geleneksel merkezi yönetim anlayışını terk edemeyen ülkelerdendir. Önemli olan husus diğer üniter sistemde olan ülkelerde olduğu üzere üniter sistem içinde merkezileşmenin azaltıldığı bir modelin hayata geçirilmesidir. Türkiye’de yerel yönetimlerin yeterli düzeyde olmayan idari ve mali özerklikleri bu modele geçmeyi engellemektedir. Kaynak ve hizmet ilişkisi ele alındığında en önemli yerel yönetim olan belediyeler ile ilgili yeni düzenlemelerin yapılması yerinden yönetimin kuvvetlenmesi

için önemlidir. Türkiye’de belediyeler özellikle nüfusun çoğunluğunun yaşadığı büyükşehir belediyeleri ele alındığında hizmetlerin sunumu için yapılacak olan harcamaların finansmanının bir kısmını kendi öz gelirlerinden sağlarlarken önemli bir bölümünü ise merkezden yapılan transferlerle karşılamaktadırlar. Diğer deyişle Türkiye’de belediyelerin özerklikleri nispeten sınırlı kalmakta ve yeterli öz gelir yaratma noktasında sıkıntı çekmektedirler. Neticede belediyeler, harcamaların öz gelirlerle karşılanamayan kısmı için merkezden yapılacak olan transferlere bağımlı olmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de 2009-2013 dönemi incelendiğinde belediyelerin merkeze olan bağımlılığını ifade eden bağımlılık oranının aynı dönem için yaklaşık olarak ortalama %52 düzeyinde gerçekleştiği görülmekle birlikte büyükşehir belediyelerinde bu oranın %60’a ulaştığını görmek önemlidir.

Ülkemizde gelirlerin büyük çoğunluğu merkezi yönetim tarafından toplanıp yerel yönetimlere aktarılmakta fakat transfer oranı fazla olduğu için yerel yönetimlerden özellikle belediyelerde merkezi yönetime bağı kalınmasından dolayı özerk şekilde hareket etmenin (gelir yaratma) önüne geçilmiş olunmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin öz gelir kalemlerinin daha da arttırılması için çeşitli çalışmalar yapılmalıdır. Tabi ki merkezden yerele bırakılacak ve konulacak yeni yerel vergilerin halk tarafından hem iyi benimsenmesi hem de uygulanabilir olması da önemlidir. Belediyelerin öz gelirlerine yukarıda anlatılan başlıklar çerçevesinde bakıldığında tür itibariyle ana başlıklarla vergiler, harçlar ve diğer gelirler başlıkları altında sınıflandırıldığı görülmektedir. 2009-2013 yılları arasında toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin oranı %48 dolayında bir seyir izlemiştir. Öz gelirlerin yüzdesi toplam içinde transferlere göre az olsa da çalışmada belirtilen OECD ülkelerinden on dördünden daha yüksektir. Ancak yerinden yönetimin savunulduğunu dikkate aldığımızda yerel halkın idaresi olarak gördüğümüz bu idarelerin Türkiye açısından kendi öz gelirlerinin daha da arttırılması özellikle kuzey ülkeleri örnek alınarak onların oranlarına doğru yol alacak çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi, Özel Tüketim Vergisi, Çevre ile ilgili vergilerin (Motorlu Taşıtlar Vergisi, Egzoz Gazı Emisyon Ölçüm Bedeli) tarifeleri ve nispetleri üzerinde değişiklik yapma hakkı merkezde kalmak koşuluyla idaresi ve kullanımının kısmen yerel yönetimlere bırakılması düşünülebilir. Bu konuda İsveç’teki bordrolu çalışanların gelir vergisinin belediye idaresine ödemesinin yapılması örnek verilebilir (Çetinkaya, 2014: 100). Bu vergilerin yerel yönetimin kullanımına bırakılması burada merkezi yönetimin ulusal düzeyde sağladığı kamusal mal ve hizmetler ile doğrudan ilgili bölgeye sunduğu kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı için toplanan bu vergi gelirlerinden belirli bir payın merkeze aktarılması söz konusu olacaktır. Bununla birlikte merkezi yönetime yapılacak olan bu transferin tutarının belirlenmesi sorunu gündeme gelecektir. Bu noktada merkez tarafından ilgili bölgeye doğrudan sunulan kamusal mal ve hizmetlerin toplam içindeki oranı ile ulusal düzeyde sunulan kamusal mal ve hizmetlerden ilgili bölgenin payına düşen oran dikkate alınarak toplanan vergi gelirlerinden bu oranlar nispetinde merkezi yönetime bir transfer yapılması söz konusu olabilir. Neticede merkeze bağımlılığın azaltıldığı yerel düzeydeki yaşam anlayışı altında yerel halkın gerek ödediği vergilerin hesabını daha açık şekilde ve hissettiği ölçüde sormasının sağlanması gerekse hizmetlerin belirlenmesinde katılımcılığın artırılmasına katkı sağlanması açısından önemli yapısal anlayış değişikliği

sağlanabilecek olup bu da kuzey ülkelerinde görüldüğü üzere yerel düzeyde refah ve mutluluk artışı olarak yerel halka yansiyacaktır. Dünya mutluluk anketlerine (<http://unsdsn.org/resources/publications/world-happiness-report-2013/>) göre en mutlu ülke insanların kuzey ülkelerinde yaşayanlar olduğu dikkate alındığında ilk sıralarda Danimarka, Norveç, İsviçre, Hollanda, İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerin yer aldığı görülmektedir. Bu ülkelerin çalışmada incelendiği üzere yönetimde üniter ya da federal yapıya sahip olmaları değil hepsinin yerinden yönetime önem veren ve yerel mali özerkliği kuvvetli olan yapıya sahip olmalarının önemli olduğu anlaşılmıştır. Bu çerçevede Türkiye açısından da merkeziyetçi yapının azaltılarak mali yerinden yönetim anlayışının kuvvetlendirilmesi ve merkeze bağımlılığın azaltılması için vakit geçirilmeden yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Akdış, M. (1998) “Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan”, *Çağdaş Yerel Yönetimler* 7 (2):71-82.
- Bilgin, K. U. (2013) “İsveç’te Yerel Yönetimler”, içinde M. Okçu ve H. Özgür (der.) *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler-Uygulamalar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö. (2014) *Mahalli İdareler Maliyesi*, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Çiçek, H. G. ve S. Çiçek (2012) “Norveç Yerel Vergi Sistemi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8(16): 201-221.
- Karahanogulları, Y. (2013) “Norveç Ekonomisine ve Kamu Maliyesine Genel Bir Bakış”, *Maliye Dergisi*, 164(Ocak – Haziran): 233-258.
- Karkın, N. (2013) “Hollanda Yönetim Düzeninde Yerel Yönetimler”, içinde M. Okçu ve H. Özgür (der.) *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler –Uygulamalar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kerimoğlu, B., H. Güngör ve E. Koyuncu (2009) “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?”, *Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber*, Ankara: Tepav Yayınları.
- Koyuncu, B. (2000) “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1): 97-117.
- Ökmen, M. ve B. Parlak (2008) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetim İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Önder, Ö. (2005) “Hollanda Yerel Yönetimleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler* [çevrimiçi], 14(2), www.todaie.edu.tr
- Tekeli, R. (2014) “Mali Yerinden Yönetim ve Yönetimlerarası Transferler”, içinde M. Sakal, A. Kesik ve T. Akdemir (der.) *Mali Yerinden Yönetim Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Açıklamalar*, İstanbul: Nobel Yayınevi.
- Toker, C. [çevrimiçi] *Norveç Yönetim Sistemi*, 21.Yüzyılda Yönetim, T.C İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/norvec.pdf
- Türkoğlu, İ. (2009) *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009.389, Ankara.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2014) *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*, Ankara: Seçkin Yayınevi. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Çevrimiçi

- www.muhasibat.gov.tr
- www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf
- www.oecd.org
- www.knoema.com
- www.staten-generaal.nl/begrip/geschiedenis#p1
- www.tweedekamer.nl/hoewerkt_het/de_nederlandse_democratie/de_tweede_kamer
- www.tweedekamer.nl/hoewerkt_het/van_wetsvoorstel_tot_wet
- www.eerstekamer.nl/begrip/wetgevingsprocedure
- www.asuatarı.blogspot.com.tr/2007/06/hollandann-idari-yaps-ve-siyasi-katlm.html
- www.kvknederlandturkije.nl/tr/

www.belastingsschijven.net/belastingsschijven-2014/
www.cbs.nl
www.kiesraad.nl
www.rijksoverheid.nl
www.degemeente.nl/hoekomt-de-gemeente-aan-haar-geld
www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/begrotingen/2014/09/16/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2015/b-gemeentefonds.pdf
www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/specifieke-uitkeri
www.mfa.gov.tr
www.citymayors.com/government/iceland-government.html
www.samband.is , Act on Municipalities' Revenue Bases .
www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Namsstefna_SS.pdf
www.statice.is
www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/Veiledninger_og_brosjyrer/Local_Government_in_Norway_H-2313E.pdf
www.en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Norway
www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/finnish_paper.pdf
www.unsdn.org/resources/publications/world-happiness-report-2013/

