

TÜRKİYE'DE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BELEDİYELERE AYRILAN PAYLARIN ANALİZİ*

Talip AKCE**

ÖZET

Türkiye’de yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemleri arasında merkezi idareden aktarılan paylar yer almaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin gelirleri içerisinde en büyük payı vergi gelirleri oluşturmaktaydı. Ancak günümüze uzanan süreçte bu durum genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar lehine değişmiştir. Günümüzde belediyelerin gelirleri içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın oranı % 50 yi aşmış bulunmaktadır. 2380 sayılı kanun ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılması belirli bir sistematığe kavuşmuştur. Daha sonraki yıllarda çıkarılan kanunlar da bu sistem benimsenmiş olmakla birlikte yerel yönetimlere ayrılan oranlarda ve dağıtım esasında bazı değişiklikler yapılmıştır. Son olarak 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile dağıtım oranları ve esasları yeniden düzenlenmiştir.

Bu çalışmada yerel yönetimlere aktarılan “Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin” hangi vergilerden oluştuğu, bu vergilerin genel bütçe vergi gelirlerindeki toplam büyüklükleri incelenecek, yıllar itibariyle yerel yönetimlere aktarılan payların oransal ve tutar olarak değişimleri izlenecektir. Son olarak 6360 sayılı kanunun getirdiği yenilikler ve etkileri analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Genel Bütçe Vergi Geliri, Belediye Gelirleri, Yerel Yönetim Gelirleri, Vergiden Pay, Mali Tevzin

ANALYSIS OF THE SHARES ALLOCATED TO MUNICIPALITIES FROM THE GENERAL BUDGET TAX REVENUES IN TURKEY

ABSTRACT

In Turkey, the most important revenue source of local managements is the share transferred from the central administration. In the first years of the Republic, tax revenues had the biggest share among the revenues of the municipalities which were local management units. However, in the process extending today, this situation has changed in favor of the shares allocated from the general budget tax revenues. Today, the share allocated from the general budget tax revenues among the revenues of municipalities has exceeded 50%. With

* Bu makale, 2014 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan ve kabul edilen “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Kaynakları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı yüksek lisans tezine dayanmaktadır.

** Sayıştay Uzman Denetçisi

the law numbered 2380, the transfer of shares to municipalities from the general budget tax revenues had gained a certain system. While this system was adopted in the laws enacted in the following years, some changes were made in the ratios allocated for local managements and distribution. Lastly, Law numbered 6360 on Forming Metropolitan Municipalities and 27 Districts in 14 Provinces and Amending the Some Laws and Decree Laws re-arranged the distribution ratios and principles.

This study examines which taxes constitute the “General Budget Tax Revenue” transferred to local managements, the total size of those taxes in the general budget tax revenues, and monitors the proportional and amount changes of the shares transferred to local managements by years. Lastly, it tries to analyze the novelties introduced by the law numbered 6360 and its effects.

Keywords: General Budget Tax Revenue, Municipality Revenues, Local Management Revenues, Share from Tax, Financial Equalization.

GİRİŞ

Yeni kamu yönetimi anlayışında yerel yönetimlerin öneminin artması, görev ve sorumluluklarını artırmış, bu da harcamaları finanse edecek gelir kalemlerinin artırılmasını zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimlerin transfer gelirleri arasındaki en önemli kalemi şüphesiz merkezi idareden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Günümüzde ağırlığı giderek artan bu gelir kalemi yerel yönetimlerin artan harcamalarını karşılamaya yardımcı olmaktadır.

1980’li ve 1990’lı yıllar, birçok kamu sektörünün yönetiminde ciddi bir değişime şahit olmuştur. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetiminin yerini esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimi almıştır. Bu durum yönetim şeklinde basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir bir çok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür. (Tortop vd, 2010: 312)

Küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte kamu yönetimi alanında yerelleşme ve yerinden yönetim olguları belirgin bir şekilde ortaya çıkan temel dinamikler arasında yer almıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında yönetim ilkesinin gereği olarak kamu hizmetine ilişkin karar ve uygulamaların mümkün olan en dar ölçekte gerçekleştirilmesi esas alınmaktadır. “Yerellik ilkesi” olarak isimlendirilen bu ilke, yerel nitelikli bir hizmetin, bu hizmetin gereklerini en iyi şekilde yerine getirecek birim tarafından halka ulaştırılmasını ifade etmektedir. (Saran, 2004: 39-40)

Yerel idarelere atfedilen görev ve sorumlulukların artması bu görevlerin hangi kaynaklarla ifa edileceği sorununu da beraberinde getirmiştir. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin paylaşımı ülkeden ülkeye ekonomik, kültürel ve tarihi pek çok nedenle farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimlere harcama yetkisi aktarılırken gelir toplama yetkisi aynı oranda aktarılmamaktadır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki bu orantısız

gelir ve harcama paylaşımı “dikey mali dengesizliğe” yol açmaktadır. Bu durumun sonucu olarak merkezi idarenin yerel yönetimlere kaynak aktarması sonucu ortaya çıkmaktadır. (Çalışkan ve Sağbaşı, 2005: 327-328)

Çalışmanın ilk bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlere ayrılan payların hangi vergi kalemlerinden oluştuğu üzerinde durarak başlamanın yararlı olacağı kanaatiyle, yerel yönetimlere pay ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri (G.B.V.G.) incelenecektir. İkinci kısımda Cumhuriyet döneminden günümüze uzanan tarihi süreçte GBVG.’nden belediyelere ayrılan payların yıllar itibariyle oranı ve tutarı izlenerek karşılaştırması yapılacaktır. Ayrıca belediyelerin gelirleri içerisinde GBVG nin artan önemi üzerinde durulacaktır.

1. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ HAKKINDA BİLGİLER

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler aynı kaynaktan, yani ülkenin milli gelirlerinden gelir sağlamak zorundadırlar. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler iki ayrı vergi alacaklısı olarak, bireyler ve iktisadi teşebbüslerin karşısında bulunurlar. Aynı bireyler ve teşebbüsler iki ayrı idare tarafından da vergilendirilirler. Çözüme kavuşturulması gereken husus idarelerin vergileri nasıl tarh, tahakkuk ve tahsil ettirecekleri konusunun belli kurallara bağlanması durumudur. Gelir kaynaklarının verimli olarak kullanılması ve dolayısıyla ulusal üretimin azaltılmaması için, idarelerin neyi, ne ölçüde ve nasıl alacaklarını ayrıntılarıyla belirlemesi gerekmektedir. (Keleş, 1972: 60)

Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı Anayasamızın 127 inci maddesinin son cümlesinde belirtilmiştir. Ancak anayasanın bu ilkesinin uygulamaya geçirildiğini söylemek oldukça zordur. Bununla beraber 1980 sonrası düzenlemelerle yerel idarelere ve özellikle belediyelere sağlanan kaynaklarda ciddi bir artış olduğunu da kabul etmek gerekir. (Gözübüyük ve Tan, 2010: 270-271)

Yerel yönetimlere aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinin neler olduğu üzerinde durmak konumuz açısından yararlı olacaktır. Yerel yönetimlere, merkezi yönetim içerisinde bulunan genel bütçe gelirlerinden, vergiler üzerinden sağlanan gelirler kısmından pay ayrılmaktadır. Vergi gelirleri hem merkezi yönetim hem de genel bütçe gelirleri içerisinde en büyük paya sahip gelir kalemidir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere vergi gelirleri merkezi yönetim gelirlerinin ortalama % 85 ini oluştururken, genel bütçe gelirlerinin ortalama % 88 inin oluşturmaktadır. Yani merkezi yönetimin elde ettiği gelirlerin % 85 i üzerinden yerel yönetimlere pay ayrılmaktadır.

Tablo: 1. Vergi Gelirlerinin Genel Bütçe ve Merkezi Yönetim Gelirleri İçerisindeki Oranı (2011 - 2013)

GELİRİN ÇEŞİDİ	2011		2012		2013	
	Tahsilat	%	Tahsilat	%	Tahsilat	%
Vergi Gelirleri	275.697.952		306.344.726		354.662.271	
Merkezi Yönetim Gelirleri	319.441.357	86,306	361.026.199	84,8539	418.940.570	84,657
Genel Bütçe Toplamı	309.171.768	89,173	349.086.978	87,756	405.605.150	87,44

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı'nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm adresindeki internet sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin (G.B.V.G.) hangi vergi kalemlerinden oluştuğunu Gelir İdaresi Başkanlığı'nın internet sitesinde yer alan istatistiki verilerden yararlanarak 7 ana başlık altında aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz;

- ❖ Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler
 - Gelir Vergisi
 - Kurumlar Vergisi
- ❖ Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
 - Veraset Ve İntikal Vergisi
 - Motorlu Taşıtlar Vergisi
- ❖ Dahilde Alınan Mal Ve Hizmet Vergiler
 - Dahilde Alınan Kdv
 - Özel Tüketim Vergisi
 - Banka Ve Sigorta Muameleleri Vergisi
 - Şans Oyunları Vergisi
 - Özel İletişim Vergisi
- ❖ Uluslararası Ticaret Ve Muamelelerinden Alınan Vergiler
 - Gümrük Vergileri
 - İthalde Alınan Katma Değer Vergisi
 - Diğer Dış Ticaret Gelirleri
- ❖ Damga Vergisi
- ❖ Harçlar
 - - Yargı Harçları
 - - Noter Harçları

- - Vergi Yargısı Harçları
- - Tapu Harçları
- - Pasaport ve Konsolosluk Harçları
- - Gemi ve Liman Harçları
- - İmtiyazname, Ruhsatname ve Diploma Harçları
- - Trafik Harçları
- ❖ Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergilerdir.

Aşağıdaki tabloda, belirtilen bu vergi kalemlerinin G.B.V.G. içerisindeki oranları ve 3 yıllık tahsilat tutarları görülmektedir. G.B.V.G. içerisindeki en büyük vergi kalemini Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri oluşturmaktadır. Bu vergi kaleminde ise en büyük pay “Özel Tüketim Vergisindedir”. Özel Tüketim Vergisi G.B.V.G. nin % 23 ünü oluşturmaktadır. Bu Vergiyi Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergilerden “Gelir Vergisi” takip etmektedir. Gelir Vergisinin toplam G.B.V.G. içerisindeki oranı% 18 dir. Üçüncü sırada ise birbiriyle aynı oranda sayılabilecek Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi (K.D.V.) ile ithalde Alınan KDV yer almaktadır. Her ikisinin de G.B.V.G. içerisindeki oranı % 17 dir. Ancak bu iki vergi kalemini “Katma Değer Vergisi” adı altında ifade ettiğimiz zaman ise % 34 lük bir oranla G.B.V.G. içerisinde en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir.

Bu noktada harçlar konusuna değinmek yararlı olacaktır. Harçların vergi gelirleri içerisinde değerlendirilmesi esasında doğru bir yaklaşım değildir. Nitekim harç *“kamu tüzel kişilerinin sundukları olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödedikleri bedel”* şeklinde tanımlanmaktadır. Yarı kamusal hizmetler hem toplumsal faydası olan, hem de hizmetten yararlanana özel fayda sağlayan hizmetlerdir. (Şengül, 2010: 170) PİRLER’e (1994: 35) göre ise bir hizmet karşılığında alınan paranın adı “harç” tır. Yani merkezi idarenin sunmuş olduğu bir hizmet karşılığında halktan alınan bedellerin vergi gelirleri içerisinde gösterilmesi ve yerel yönetimlere buradan pay aktarılması uygun değildir. Harçların G.B.V.G. içerisinde çıkarılması uygun olacaktır. Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bu harçlar ise yargı, noter, pasaport, vergi, tapu, trafik vb. harçlardır.

Tablo 2. Genel Bütçe Vergi Gelirleri

GELİRİN ÇEŞİDİ	2011		2012		2013	
	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%
VERGİ GELİRLERİ	275.697.952		306.344.726		354.662.271	
GELİR VE KAZANÇ ÜZERİNDEN ALINAN VER.	80.326.660	29,14	90.909.572	29,68	97.348.960	27,45
- GELİR VERGİSİ	51.092.935	18,53	58.797.752	19,19	65.914.414	18,59
- KURUMLAR VERGİSİ	29.233.725	10,60	32.111.820	10,48	31.434.546	8,86
MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	6.320.895	2,29	7.081.812	2,31	7.754.883	2,19
VERASET VE İNTİKAL VERGİSİ	260,652	0,00	307,985	0,00	357,037	0,00
MOTORLU TAŞITLAR VERGİSİ	6.060.243	2,20	6.773.827	2,21	7.397.846	2,09
DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VER.	120.382.189	43,66	135.528.923	44,24	158.342.383	44,65
DAHİLDE ALINAN KDV	46.860.118	17,00	53.150.720	17,35	61.144.743	17,24
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ	64.263.538	23,31	71.793.179	23,44	85.770.155	24,18
BANKA VE SİGORTA MUAMELELERİ VER.	4.309.847	1,56	5.491.675	1,79	6.167.842	1,74
ŞANS OYUNLARI VERGİSİ	528,065	0,00	615,512	0,00	692,354	0,00
ÖZEL İLETİŞİM VERGİSİ	4.420.621	1,60	4.477.310	1,46	4.567.282	1,29
ULUSLARARASI TİC. VE MUAM. AL. VERGİLER	53.499.437	19,41	55.360.957	18,07	68.333.315	19,27
GÜMRÜK VERGİLERİ	4.693.331	1,70	5.238.101	1,71	5.466.751	1,54
İTHALDE ALINAN KATMA DEĞER VERGİSİ	48.690.345	17,66	50.005.155	16,32	62.731.761	17,69
DİĞER DIŞ TİCARET GELİRLERİ	115,761	0,00	117,701	0,00	134,803	0,00
DAMGA VERGİSİ	6.534.386	2,37	7.446.694	2,43	9.525.357	2,69
HARÇLAR	8.520.852	3,09	9.936.112	3,24	13.116.187	3,70
BAŞKA YERDE SINIFLANDIRILMAYAN VERGİLER	113,533	0,00	80,656	0,00	241,186	0,00

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı'nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm adresindeki internet sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

2. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDE BELEDİYE PAYLARI

2.1. 1925-1989 Döneminde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinde Belediye Payları

Cumhuriyet döneminden günümüze genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar analiz edildiğinde öz gelirlerin, belediyelerin toplam

gelirleri içerisindeki payının giderek azaldığı, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranının ise giderek arttığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda 1925-1989 yılları arasında belediye gelirlerinin genel yapısı görülmektedir. 1925-1970 yılları arasında öz gelirlerin belediye gelirleri içerisindeki oranı % 40 ile % 60 arasındaki değişik seviyelerde oluşurken 1970 li yıllardan sonra bu oran %30 ile %20 arasında oluşmuştur.

Tablo 3. Belediye Gelirlerinin Yapısı ve Yıllık Artış Oranları (1925-1989) (Milyon TL.)

Yıllar	(A)	(B)	(C)	(D)	Yıllık Artış Oranı %				Toplamdaki Yeri		
	Özgelir	Pay	Yardım	Toplam	Özgelir	Pay	Yrd.	Toplam	A/D	B/D	C/D
1925	10,0	6,3	1,8	18,0	-	-	-	-	55,56	35,00	9,44
1926	12,5	7,9	3,2	23,7	0,25	0,25	0,78	0,32	52,74	33,33	13,50
1927	12,1	6,4	2,4	21,1	-0,03	-0,19	-0,25	-0,11	57,35	30,33	11,37
1928	12,5	8,8	1,1	22,4	0,03	0,38	-0,54	0,06	55,80	39,29	4,91
1929	8,6	6,2	4,5	19,3	-0,31	-0,30	3,09	-0,14	44,56	32,12	23,32
1930	8,8	6,2	3,5	18,5	0,02	-	-0,22	-0,04	47,57	33,51	18,92
1931	8,1	5,7	3,9	17,7	-0,08	-0,08	0,11	-0,04	45,76	32,20	22,03
1932	7,8	5,1	4,7	17,6	-0,04	-0,11	0,21	-0,01	44,32	28,98	26,70
1933	9,7	6	0,3	16,0	0,24	0,18	-0,94	-0,09	60,63	37,50	1,88
1934	10,4	8,6	0,9	19,9	0,07	0,43	2,00	0,24	52,26	43,22	4,52
1935	11,2	8,9	1,6	21,7	0,08	0,03	0,78	0,09	51,61	41,01	7,37
1936	13,9	9,9	1,2	25,0	0,24	0,11	-0,25	0,15	55,60	39,60	4,80
1937	15,9	10,9	1,7	28,5	0,14	0,10	0,42	0,14	55,79	38,25	5,96
1938	18,2	11,8	2,4	32,5	0,14	0,08	0,41	0,14	56,00	36,31	7,38
1939	by*	by	by	32,9	-	-	-	0,01	-	-	-
1940	by	by	by	33,6	-	-	-	0,02	-	-	-
1941	by	by	by	42,0	-	-	-	0,25	-	-	-
1942	hy	by	by	52,4	-	-	-	0,25	-	-	-
1943	by	by	by	61,8	-	-	-	0,18	-	-	-
1944	by	by	by	71,2	-	-	-	0,15	-	-	-
1945	by	by	by	80,6	-	-	-	0,13	-	-	-
1946	by	by	by	90,1	-	-	-	0,12	-	-	-
1947	by	by	by	108,9	-	-	-	0,21	-	-	-
1948	by	by	by	127,4	-	-	-	0,17	-	-	-
1949	by	by	by	163,8	-	-	-	0,29	-	-	-
1950	by	by	by	149,6	-	-	-	-0,09	-	-	-
1951	hy	by	by	197,0	-	-	-	0,32	-	-	-
1952	by	by	by	244,4	-	-	-	0,24	-	-	-
1953	by	hy	by	281,8	-	-	-	0,15	-	-	-
1954	by	by	by	339,2	-	-	-	0,20	-	-	-
1955	by	by	by	386,7	-	-	-	0,14	-	-	-
1956	187,0	146,6	100,4	434,0	9,27	11,42	40,83	0,12	43,09	33,78	23,13

Türkiye'de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi

1957	245,9	157,3	190,0	598,1	0,31	0,07	0,89	0,38	41,11	26,30	31,77
1958	278,8	165,6	216,2	660,5	0,13	0,05	0,14	0,10	42,21	25,07	32,73
1959	417,1	233,9	240,9	892,0	0,50	0,41	0,11	0,35	46,76	26,22	27,01
1960	393,8	195,9	173,4	763,1	-0,06	-0,16	-0,28	-0,14	51,61	25,67	22,72
1961	348,2	304,9	88,6	741,6	-0,12	0,56	-0,49	-0,03	46,95	41,11	11,95
1962	445,2	393,7	73,0	911,9	0,28	0,29	-0,18	0,23	48,82	43,17	8,01
1963	438,2	383,3	107,1	928,7	-0,02	-0,03	0,47	0,02	47,18	41,27	11,53
1964	516,0	425,4	87,5	1.025,9	0,18	0,11	-0,18	0,10	50,30	41,47	8,53
1965	596,8	345,7	212,3	1.154,7	0,16	-0,19	1,43	0,13	51,68	29,94	18,39
1966	776,8	357,7	258,7	1.393,2	0,30	0,03	0,22	0,21	55,76	25,67	18,57
1967	763,8	441,4	282,1	1.487,3	-0,02	0,23	0,09	0,07	51,35	29,68	18,97
1968	926,2	452,3	345,3	1.683,8	0,21	0,02	0,22	0,13	55,01	26,86	20,51
1969	1.059,0	470,4	324,1	1.853,5	0,14	0,04	-0,06	0,10	57,14	25,38	17,49
1970	1.133,4	511,4	382,0	2.028,7	0,07	0,09	0,18	0,09	55,87	25,21	18,83
1971	khry**	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1972	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1973	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1974	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1975	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1976	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1977	3.824,0	4.076,1	2.453,3	10.353,5	2,37	6,97	5,42	4,10	36,93	39,37	23,70
1978	khry	khry	khry	khry	-	-	-	-	-	-	-
1979	8.413,0	8.681,8	8.621,9	25.716,7	1,20	1,13	2,51	1,48	32,71	33,76	33,53
1980	16.591,7	15.829,3	12.881,7	45.302,6	0,97	0,82	0,49	0,76	36,62	34,94	28,43
1981	24.472,5	30.474,6	11.941,8	65.888,9	0,47	0,93	-0,07	0,45	37,14	46,25	18,12
1982	30.168,8	40.846,5	20.306,7	91.281,9	0,23	0,34	0,70	0,39	33,05	44,75	22,25
1983	53.059,5	57.426,7	33.709,5	144.195,8	0,76	0,41	0,66	0,58	36,80	39,83	23,38
1984	73.566,6	104.418,9	64.602,4	242.587,9	0,39	0,82	0,92	0,68	30,33	43,04	26,63
1985	121.802,0	278.870,9	146.754,7	547.427,6	0,66	1,67	1,27	1,26	22,25	50,94	26,81
1986	279.341,7	498.889,9	350.10,4	1.128.333,0	1,29	0,79	1,39	1,06	24,76	44,21	31,03
1987	362.873,3	695.302,1	563.931,5	1.622.106,9	0,30	0,39	0,61	0,44	22,37	42,86	34,77
1988	520.065,3	1.120.127,1	932.996,1	2.573.188,4	0,43	0,61	0,65	0,59	20,21	43,53	36,26
1989	707.456,7	1.787.822,3	1.602.662,8	4.337.941,8	0,36	0,60	0,72	0,69	16,31	41,21	36,95
Ortalama					0,34	0,47	1,02	0,28	44,63	35,90	19,38

* bilgi yok

**khry: kesin hesap rakamı yok. Bütçe rakamları, kesin hesap rakamları ile önemli farklılıklar gösterdiği için, bütçe rakamlarının gözönüne alınması anlamlı olmamaktadır.

Kaynak: Birgül GÜLER, "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak1994, s.36-37

G.B.V.G.’den ayrılan payların belediye gelirleri içerisindeki oranı ise yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlemiştir. Genel olarak % 25 ile % 40 arasında seyreden bir oran bulunmakla beraber 1980 li yıllardan sonra % 45 hatta % 50 ye kadar yükselmiştir.

2.2. 2380 Sayılı Kanun Sonrası Gelişmeler

Türkiye’de 1981 yılından önce merkezi idarece tahsil edilen vergilerinin bazılarının %10’unun ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemi uygulanmış ancak, bu tarihten sonra 2380 sayılı kanun çıkartılarak bu uygulamadan vazgeçilmiştir. 1981 yılında kabul edilen “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden % 5 pay dağıtılması öngörülmüştür. (madde.1). Dağıtılacak payların %80’i belediyelerin nüfuslarına göre İller Bankasınca dağıtılmakta, geriye kalan %20’lik pay ise Belediye Ortak Fonuna aktarılmaktaydı. 1984 yılının Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2380 sayılı Kanunda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre belediyelere G.B.V.G.’den aktarılmakta olan payın oranı, %5’ten %10.30’a yükseltilmiştir. (Uzun, 2008: 41-42)

1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun ile bir değişiklik daha yapılmıştır. Bu Kanun ile belediyeler için ayrılması öngörülen pay %9.25’e indirilmiştir. Kanuni olarak ayrılması öngörülen pay oranı %9,25 olmakla birlikte, ayrılan paylar uzun yıllar bu oranın altında gerçekleşmiştir. Hatta söz konusu oran, 1994 yılında %7.55 oranına kadar gerilemiştir. 03.03.2001 tarihinde yapılan bir düzenleme ile 01.01.2002 itibaren geçerli olmak üzere G.B.V.G.’den belediyelere aktarılabacak paylar tekrar değişmiş aktarılabacak payın oranı % 6 olarak belirlenmiştir. Söz konusu bu düzenlemeyle belediyelerin %9.25 olan transfer payı, %6’ya düşürülmüştür.

Aşağıdaki tablo 2380 sayılı Kanun çerçevesinde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan toplam tutarlar ve bu tutarların G.B.V.G. içerisindeki oranını göstermektedir. 1990–1996 yılları arasında G.B.V.G.’nden belediyelere aktarılan pay % 8,55 düzeyinde gerçekleşmiş, 1997-2001 yılları arasında % 9,25 e yükselen bu oran 2002 yılından itibaren % 6 ya düşmüştür. Bu dönemde büyükşehir belediyelerine aktarılan pay oranı ise % 5 düzeyindedir.

Tablo 4. 2380 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belediye ve Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Ödenek Tutarı ve Oranı

Yıllar	Belediyelere Aktarılan Oran	Bel. Aktarılan Tutar (Bin TL)	B.Şehir Bel. Aktarılan Oran	B.Şehir Bel. Aktarılan Tutar (Bin TL)
1990	%8.55	4.008	%5.00	1.568
1991	%8.55	6.900	%5.00	2.685
1992	%8.55	12.666	%5.00	4.701
1993	%8.55	23.925	%5.00	9.625
1994	%8.55	41.481	%5.00	20.358
1995	%8.55	94.811	%5.00	39.981
1996	%8.55	191.208	%5.00	81.839
1997	%9.25	419.321	%5.00	170.785
1998	%9.25	773.113	%5.00	319.010
1999	%9.25	1.224.236	%5.00	511.766
2000	%9.25	2.058.556	%5.00	845.776
2001	%9.25	3.250.875	%5.00	1.364.760
2002	%6.00	2.757.717	%4.1	1.474.180
2003	%5.00	3.051.572	%3.5	1.635.029
2004	%6.00	4.590.163	%4.1	2.493.528
2005	%6.00	5.337.167	%5.00	3.806.396
2006	%6.00	5.771.765	%5.00	4.057.033
2007	%6.00	7.048.375	%5.00	4.921.307

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı'nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_12.xls.htm sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

2.3. 5779 Sayılı Kanun Sonrası Gelişmeler

2380 sayılı Kanun 2008 yılına kadar uygulanmış, 15/7/2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5779 sayılı Kanununun 2 nci maddesinde G.B.V.G. tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılacağı ifade edilmiş, Büyükşehir belediyelerine ise Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan G.B.V.G. tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile G.B.V.G. tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unun büyükşehir belediye payı olarak verileceği belirtilmiştir.

Bu veriler ışığında 5779 sayılı Kanuna göre belediyelere ayrılacak payları şu şekilde sınıflandırmamız mümkündür;

Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	G.B.V.G. nin %2,85’i
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G. nin %2,50’si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G. nin (Büyükşehir belediye sınırlarındaki) % 5 i + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30 u

Kanuna göre belediyelere aktarılacak paylar Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanacaktır. Hesaplanan bu paylar, büyükşehir belediyelerine Maliye Bakanlığınca doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere İbank A.Ş.’ye aktarılacaktır.

5779 sayılı Kanununun 2 nci maddesine istinaden, belediyelere G.B.V.G. tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan payların hesabında G.B.V.G. tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar esas alınmaktadır. G.B.V.G.’den belediyelere ayrılan payların dağıtımına esas belediye nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İbank A.Ş. ve Maliye Bakanlığı’na bildirilmektedir. Belde, köy, mahalle ve bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanıp gönderilmesi gerektiği de kanunda düzenleme altına alınmıştır. (Can, 2011: 197-198)

Yukarıda belirlenen esaslara göre ayrılan belediye payının % 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna, % 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İbank A.Ş. tarafından belediyelere dağıtılır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23’ü birinci gruba, yüzde 21’i ikinci gruba, yüzde 20’si üçüncü gruba, yüzde 19’u dördüncü gruba ve yüzde 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. Büyükşehir belediye paylarının ise yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30’luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.

Kesinleşmiş en son G.B.V.G. tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere *denkleştirme ödeneği* olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktarır. İbank A.Ş. hesabına

aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit şekilde, yüzde 35’ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Belediyelere G.B.V.G. tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir. Bu paylardan Devlete olan borçları, Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İlbank A.Ş.’ye olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları ve uzlaşma sağlanan ve sağlanamayan borçları için bu idareler adına her ay G.B.V.G. tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İlbank A.Ş. tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

Yerel yönetimlerin G.B.V.G.’den aldıkları payların kendi bütçe gelirleri içerisindeki oranı yıllar itibariyle artış göstermektedir. Yerel yönetimler büyük ölçüde merkezden transfer edilen kaynaklara bağımlıdır. (Koyuncu, 2012: 2)

Tablo 5 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Belediye Gelirleri İçerisindeki Yeri (2008-2012)

Bin TL

	2008	2009	2010	2011	2012
Belediyelerin Toplam Geliri	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Toplamı	12.508.740	13.358.440	17.333.265	20.738.988	23.440.051
Toplam Gelire Oranı (%)	48,60	49,76	50,63	50,91	51,94

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Belediyeler+B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&_afRLoop=2595747765660263&tur=B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&donusSayfa=index&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=16blnagn8t_37 sayfasındaki verilerden tarafımızca derlenmiştir. Erişim tarihi: 07/06/2014,

Tablodan da görüleceği üzere G.B.V.G.’nden ayrılan paylar belediyelerin toplam geliri içerisinde % 50 den fazla bir orana sahip bulunmaktadır. 2008 den 2012 ye kadar bu oran % 48 den % 52’ye yükselmiştir. Bu durum belediyelerin merkezi hükümete daha bağımlı hale gelmeye başladığının bir göstergesidir.

Türkiye’de belediye gelirlerinin büyük bir kısmının G.B.V.G.’den ayrılan paylardan oluşması nedeniyle, hesap verilebilirlik ilişkisi belediyeler ile merkezi idare arasında oluşmaktadır. Belediyelerin toplam gelir kaynakları içerisinde öz kaynaklarının az olması ve transferlerin fazlalığı, harcamalarda merkeze olan mali bağımlılığı artırmış ve mali sıkıntıların çözümleri sürekli olarak merkezde aranır olmuştur. (Uzun, 2008: 47)

Tablo 6. Yıllar İtibariyle Yerel Yönetimlere Aktarılan Payların Genel Bütçe

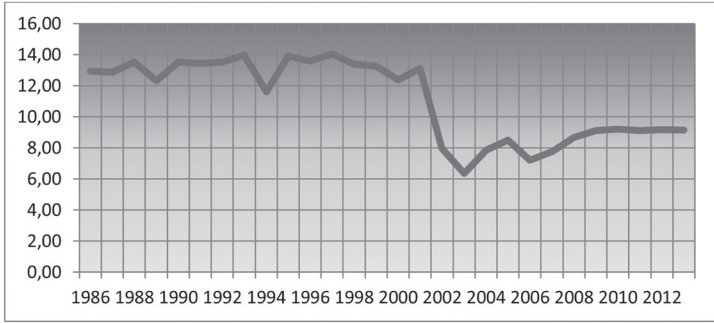
Vergi Gelirleri İçerisindeki Tutarı ve Oranı

Yıllar	Gerçekleşen G.B.V.G.	Yerel Yönetimlere Ayrılan Toplam Pay	G.B.V.G. İçerisindeki Oranı
1986	5.972.034	773.000	12,94
1987	9.051.003	1.166.000	12,88
1988	14.231.761	1.923.000	13,51
1989	25.550.320	3.148.000	12,32
1990	45.399.534	6.139.000	13,52
1991	78.642.770	10.553.000	13,42
1992	141.602.094	19.145.000	13,52
1993	264.272.936	36.908.000	13,97
1994	587.760.248	68.229.000	11,61
1995	1.084.350.504	150.743.000	13,90
1996	2.244.093.830	304.535.000	13,57
1997	4.745.484.021	667.170.000	14,06
1998	9.228.596.187	1.234.210.000	13,37
1999	14.802.279.916	1.960.996.000	13,25
2000	26.503.698.413	3.282.662.000	12,39
2001	39.735.928.150	5.213.093.000	13,12
2002	59.631.867.852	4.746.671.000	7,96
2003	84.316.168.756	5.361.209.000	6,36
2004	101.038.904.000	7.940.522.000	7,86
2005	119.250.807.000	10.139.851.000	8,50
2006	151.271.701.000	10.906.193.000	7,21
2007	171.098.466.000	13.285.378.000	7,76
2008	184.800.355.000	16.008.103.000	8,66
2009	189.963.543.000	17.318.588.000	9,12
2010	228.298.799.000	20.988.962.000	9,19
2011	275.697.952.000	25.110.919.000	9,11
2012	306.344.726.000	28.050.026.000	9,16
2013	354.662.271.000	32.396.216.000	9,13

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı'nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm ve http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_12.xls.htm sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Belediye gelirleri içerisinde G.B.V.G.'den aktarılan paylar yıllar itibariyle artmış olsa da yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere G.B.V.G.'den yerel yönetimlere aktarılan pay oranları yıllar itibariyle azalmıştır. 1980 ve 1990 lı yıllarda G.B.V.G.'den yerel yönetimlere aktarılan payın G.B.V.G. içerisindeki oranı % 13 düzeyindeyken, 2000 li yıllarda bu oran yüzde 7 lere kadar gerilemiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı kanun ile bu oran %9,2 lere sabitlenmiş görülmektedir. 5779 sayılı kanun ile G.B.V.G. den yerel yönetimlere aktarılan paylar 2000-2008 yılları arasında aktarılan paylara göre % 1-2 civarında artış göstermekle beraber 1980 ve 1990 lı yıllarda aktarılan %12-13 lük paylar göz önüne alındığında % 3-4 oranında azalma olduğu görülmektedir. Tutar olarak yerel yönetimlere aktarılan paylardaki ciddi yükselişin temel nedeni gerçekleşen G.B.V.G. tahsilatındaki ciddi yükselişten kaynaklanmaktadır. Yoksa yerel yönetimlere aktarılan payların oranı 1980 ve 1990 lı yıllara göre azalmıştır.

Şekil 1. G.B.V.G. den Yerel Yönetimlere Ayrılan Pay Grafiği



Kaynak: Tablo 6 daki verilerden derlenerek tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekilden de anlaşılacağı üzere G.B.V.G. den yerel yönetimlere ayrılan paylar yıllar itibariyle azalış göstermiş 2009 yılından itibaren de % 9 seviyelerinde sabitlenmiştir. 5779 sayılı Kanuna göre özel idarelere aktarılan pay % 1,15 olduğu düşünüldüğünde belediyelere G.B.V.G. den aktarılan pay oranı 2008 yılından itibaren % 8 civarındadır.

2.4. 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler

06.12.2012 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile var olan 16 büyükşehir belediyesine 13 tane daha eklenmiş daha sonra 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Ordu ili de büyükşehir olan iller arasına katılarak toplam 30 büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. 6360 sayılı kanunun getirdiği diğer bir

yenilik de büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları olarak düzenlemesi olmuştur. Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olması büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının büyük ölçüde artmasına neden olmuştur. Artan bu görev ve sorumluluklar da büyükşehir belediyelerine genel bütçeden aktarılan paylarda değişiklik yapılması sonucunu beraberinde getirmiştir.

6360 sayılı kanunun 25. maddesi ile 5779 sayılı kanundaki belediyelere aktarılan pay oranları değiştirilmiştir. Buna göre; “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 ayrılacağı” ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerine ayrılacak pay oranı ise “4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa (Ö.T.V.) ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unun büyükşehir belediye payı” olarak belirlenmiştir. Ö.T.V Kanunu’nun 1.sayılı cetvelinde ise petrol ürünleri yer almaktadır. 6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklikleri şu şekilde tasniflememiz mümkündür;

Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	G.B.V.G. nin %1,50’i
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G. nin %4,50’si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G.nin (4760 sayılı ÖTV. Kanununun 1sayılı listesindeki mallar hariç Büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.’nin) % 6 sı + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30 u

5779 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanunun belediyeler için öngördüğü G.B.V.G.’nden ayrılan payları karşılaştırmalı olarak incelemek istersek;

Tablo 7. 5779 sayılı Kanun İle 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması

	5779 sayılı Kanun	6360 sayılı Kanun
B.şehir Dışındaki Belediyelere	G.B.V.G.’ nin %2,85’i	G.B.V.G.’ nin 1,50’si
B.şehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G.’ nin %2,50’si	G.B.V.G.’ nin 4.50’si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G. nin (Büyükşehir belediye sınırlarındaki) % 5 i + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30 u	4760 sayılı ÖTV. Kanununun 1 sayılı listesindeki mallar hariç Büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.’ nin) % 6 sı + Büyükşehir İlçe Bel. Payının %30 u

Tablodan görüleceği üzere büyükşehir belediyelerinin sayısının artması üzerine büyükşehir dışındaki belediyelerin G.B.V.G.’den aldığı pay %2,85 den

%1,50’ye gerilemiştir. Yaklaşık %50 ye varan bir azalma söz konusu olmuştur. Buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin G.B.V.G.’den aldığı pay %2,50 den %4.50 ye çıkarılmıştır. Burada da % 80 civarında bir artış sağlanmıştır. Ancak büyükşehir ilçe belediyeleri almış oldukları bu payın %30’unu büyükşehir belediyelerine aktaracaklardır. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinden aktarılan %30 luk payın dışında büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.’den (4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 sayılı listesindeki mallar hariç) % 6 sının da aktarılması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler, kanunun yayımı sonrası yapılan ilk mahalli idare seçimleri olan 30 Mart 2014 ten sonra uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan değişikliklerin belediyelerin gelirleri üzerindeki etkisinin pozitif yönde olması beklenebilir. Ancak büyükşehir belediyeleri için nasıl bir etki oluşturacağını tahmin etmek güçtür. Her ne kadar büyükşehir belediyelerine aktarılan pay % 5 ten % 6 ya çıkarılarak % 20 lik bir artış yapılmış ve büyükşehir ilçe belediyelerinden aktarılan payın artırılması (ilçe belediyelerine G.B.V.G.’nden aktarılan payın % 2,50 den % 4,50’ye çıkarılması) nedeniyle artış olacağı beklenmekte ise de büyükşehirilere aktarılan % 6 lık paydan Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 sayılı listesindeki malların hariç tutulması nedeniyle ciddi bir azalış ta söz konusudur. Zira Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 sayılı listesinde “petrol ve doğalgaz ürünlerine ilişkin mallar” bulunmaktadır. Bu ürünlerinde toplam Özel Tüketim Vergisi içerisindeki oranı % 50 yi, toplam G.B.V.G içerisindeki oranı ise % 10 u aşmaktadır. (Tablo 8) Bu durumda büyükşehir belediyelerinin payında artış gözlenebilecek olsa da artış oranı düşük olacaktır. Ayrıca büyükşehirilere yeni merkez ilçelerin kurulması, belediye sınırının mülki sınırlara yükselmesi gibi nedenlerle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde meydana gelebilecek artış ve azalışları öngörmek oldukça güçtür.

Tablo 8 Ö.T.V. 1 Sayılı Listenin G.B.V.G. İçerisindeki Yeri

GELİRİN ÇEŞİDİ	2011		2012		2013	
	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%	TAHSİLAT	%
-PETROL VE DOĞALGAZ ÜRÜNLERİNE İLİŞKİN ÖTV	33.602.317		35.969.117		43.386.373	
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ	64.263.538	52,29	71.793.179	50,10	85.770.155	50,58
GENEL BÜTÇE TOPLAMI	309.171.768	10,87	349.086.978	10,30	405.605.150	10,70

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı’nın http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm adresindeki internet sitesindeki verilerden tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler aktarılacak paylar konusunda ise; toplamda 5779 sayılı Kanun ile % 5,15 (2,85 +2,50) oranında pay ayrılırken 6360 sayılı Kanunla bu oran da % 6’ya (1,50 + 4,50) yükseltilmiştir. Bu açıdan genel

bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler aktarılan tutarlarda artış olması beklenmektedir. Aşağıdaki tabloda örnek olarak seçilen il, ilçe, belde ve büyükşehir ilçe belediyelerinde 6360 sayılı Kanun sonrasında gelirlerinde beklenen tahmini artışlar ve azalışlar yer almaktadır.

Tablo 9. 6360 Sayılı Kanun’a Göre Bazı İl, İlçe ve Belde Belediyelerinin G.B.V.G.’den Alacağı Öngörülen Pay

il	ilçe	Toplam Nüfus	Toplam G.B.V.G. Payı(6360) Bin TL	Toplam G.B.V.G. Payı(5779) Bin TL	Artış Yüzdesi
Afyonkarahisar	Merkez	179344	54,214	40,241	% 35
Elazığ	Merkez	341220	104,750	76,562	% 37
Giresun	Merkez	101707	31,038	22,686	% 37
Ankara	Bala	18861	6,537	1,201	% 444
Ankara	Cankaya	893339	98,324	88,878	% 11
Ankara	Etimesgut	416139	45,725	45,321	% 1
Ankara	Haymana	32705	8,784	3,223	% 173
Ankara	Polatlı	119510	19,096	22,603	% -16
Afyonkarahisar	Bolvadin	30993	9,711	8,005	% 21
Afyonkarahisar	Çay	14700	4,606	4,480	% 3
Elazığ	Keban	4733	1,870	1,296	% 44
Elazığ	Kovancılar	21891	6.896	6,671	% 3
Giresun	Bulancak	38948	12,203	10,059	% 21
Giresun	Çamoluk	1737	841	706	% 19
Afyonkarahisar	(Bolvadin) Dişli (Belde)	3304	1.375	927	% 48
Afyonkarahisar	(Çay) Pazaragaç (Belde)	2761	1,187	915	% 30
Elazığ	(Merkez) Akcakiraz (Belde)	6437	2,419	1,759	% 38
Elazığ	(Merkez) Mollakendi (Belde)	2569	1.104	650	% 70
Giresun	(Bulancak) Aydındere (Belde)	2171	983	635	% 55
Giresun	(Espiye) Soğukpınar (Belde)	2253	1.023	820	% 25

Kaynak: Tepav’ın “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar” isimli Çalışmasından Alınmıştır. Erişim Tarihi: 20.06.2014 http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf

Tablodan da görüleceği üzere genel olarak tüm belediyelere yapılan kaynak aktarımlarında artış gözlenmektedir. Ancak artış oranı her belediyede farklı oranlarda gerçekleşmektedir. Ayrıca Ankara Polatlı örneğinde olduğu gibi bazı belediyelerin gelirlerinde azalış meydana geleceği öngörülmüştür. Bu duruma etken olan çeşitli

faktörler olabilir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan pay oranı % 2,50 den % 4,50 ye çıkarılarak ciddi bir artış sağlanmıştır.

2.5 Diğer Ülke Uygulamaları

İngiltere’de yerel yönetimlere yapılan yardımlar genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlar olarak ikiye ayrılırken, yerel yönetimlerin gelirleri içindeki yeri oldukça yüksektir. Yerel yönetimler, merkezi idarenin genel amaçlı yardımlardan yüzde 35 ve özel amaçlı yardımlarından da yüzde 25 civarında olmak üzere toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde 60’ı oranında gelir elde etmektedir. Fransa’da ise merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan yardımların tutarı, belediye gelirlerinin yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. Söz konusu yardımların bir kısmı kanuni paylar şeklinde gerçekleşirken diğer kısmı belirli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla belediyelere aktarılmaktadır. İtalya’da merkezi idare tarafından yapılan yardımlar yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden sonraki en önemli gelir kaynağıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere belirli bazı projeleri gerçekleştirmek üzere şarta bağlı yardımda bulunduğu gibi, herhangi bir şarta bağlı olmaksızın da yardım yapmaktadır. (Öner ve Mutluer, 2011)

Yerel yönetimlere yapılan yardımların genellikle yerel yönetimlerin mali özerkliğini sınırladığı düşünülmektedir. Ancak, bu sınırlayıcı etki, yardımın türüne bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, idareler arası yardımlarda, gelir paylaşımı düzenlemeleri sonucu elde edilen gelirler (paylaşılan vergiler) mali özerkliği daha az sınırlayıcıdır. Buna karşın, genel amaçlı (tahsisiz, koşulsuz, şartsız) yardımlar, gelir paylaşımı düzenlemelerine göre mali özerkliği daha sınırlayıcı, özel amaçlı (tahsisli, koşullu, şartlı) yardımlar ise idareler arası yardımlar arasında mali özerkliği en sınırlayıcı gelir türü olarak ifade edilmektedir. (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268)

ABD’de mahalli idareler birçok hizmeti üstlenmiş durumdadırlar. Bu nedenle ülkede hem federal devlet hem de eyaletler mahalli idarelere büyük miktarlarda yardım yapmaktadır. Tam olarak bir oran verilememekle birlikte federal devletin yapmış olduğu yardımların üçte biri eyaletlere ve üçte ikisi de mahalli idarelere yapılmaktadır. Mahalli idarelere yapılan söz konusu yardımların tutarı kendi gelirlerinin yaklaşık yüzde 25’ini meydana getirmektedir. Almanya’da yerel yönetimlere yapılan merkezi idare yardımları iki şekilde gerçekleştirilir. Birincisi merkezi yönetim tarafından mahalli idareler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri gidermek amacıyla belirlenen ölçüler dâhilinde yapılan şartlı yardımlardır. İkincisi ise şartsız olarak yapılan yardımlardır. Almanya’da yerel yönetimlere yapılan yardımların onların gelirleri içerisindeki payı yüzde 30–35 civarındadır. (Öner ve Mutluer, 2011)

Türkiye’de ise G.B.V.G.’den belediyelere aktarılan payların kullanım alanı belirtilmediği için koşulsuz transfer niteliğinde olduğu söyleyebilir Belediyelere bazı koşullu transferler de yapılmaktadır. Fakat koşulsuz transferlere oranla son derece azdır. Bu nedenle Türkiye’de belediyelerin en azından gelirlerini serbestçe harcama

yetkisine sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Gelişmiş ülkelerin dışında diğer Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin gelir dağılımını aşağıdaki tabloda özet olarak görebiliriz. (Uzun, 2012: 44)

Tablo 10. Diğer Ülkelerdeki Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Ülkeler	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Transferler
Bulgaristan (2000)	46,3	13,8	39,9
Çek Cumhuriyeti (1999)	47,7	36,3	16
Estonya (1999)	68,4	9,1	22,5
Macaristan (1999)	33	17	50
Letonya (1999)	56	20,4	23,6
Litvanya (1999)	91	4,8	4,1
Polonya (1999)	24,5	24,2	51,3
Romanya (2000)	69,7	13,8	16,5
Slovak Cumhuriyeti (2000)	67,1	20,9	12
Slovenya (2000)	58,5	18,1	23,3
Belçika (1998)	78,5	3,1	18,4
Danimarka (2001)	51,4	8,2	40,4
Fransa (1997)	47	19	34
İtalya (1999)	33,8	13,5	52,6
Hollanda (1997)	9,6	14,4	76
İspanya (1997)	37,1	8,9	54
İsveç (1999)	75	5,5	19,5
Birleşik Krallık (1998)	14	13,3	72,6
Ortalama	43,3	10,7	45,9
TÜRKİYE (2006)*	20.04	21.9	46.5

* Türkiye’ye ilişkin rakamlar sadece belediyeleri kapsamaktadır

Kaynak: Abdullah UZUN, “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi” isimli makaleden alınmıştır.

Tablodan da görüleceği üzere diğer ülke uygulamalarında yerel yönetimlerin gelir dağılımında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Litvanya’da merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan yardımlar yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde yalnızca % 4 lük bir paya sahipken, Hollanda’da bu oranın % 76 ya çıktığı görülmektedir. Türkiye’de ise uygulama diğer ülke uygulamalarını ortalaması olan %46 düzeyindedir.

SONUÇ

1920 li yıllardan günümüze yerel yönetimler merkezi idare tarafından sürekli desteklenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelerin gelir kalemleri içerisinde en önemli payı özgelirler oluşturuyor iken, 1980 li yıllardan sonra merkezi yönetim tarafından aktarılan paylar ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Günümüzde uygulanan belediyelere pay ayrılması sistematığı 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanun ile getirilmiştir. Ancak yıllar itibariyle dağıtım sistemi ve dağıtılan oranlar konusunda bazı değişiklikler yapılmıştır. 2380 sayılı Kanun ile belediyelere G.B.V.G.'nden % 5 pay verilmesi kararlaştırılmış, bu oran 1984 yılında % 10,30 a yükseltilmiş, 1985 yılında ise 9,25'e indirilmiştir. Ancak gerçekleşen oranlar kanunda belirtilen bu oranın çoğunlukla altında kalmıştır. Bu nedenle 2001 yılında bu oran % 6 ya düşürülmüştür.

2008 yılında yürürlüğe konulan 5779 sayılı Kanun belediyelere G.B.V.G.'den ayrılan paylar konusunda üçlü bir ayırım getirmiştir. Bu sistemde büyükşehir dışındaki belediyeler, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerine ayrılacak oranlar ayrı ayrı belirtilmiştir. Bu kanuna göre büyükşehir dışındaki belediyelere G.B.V.G.'nin % 2,85 i, büyükşehir ilçe belediyelerine % 2,50, büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G. nin % 5'i ile büyükşehir ilçe belediyeleri payının %30 u aktarılacaktır.

6360 sayılı Kanun ile yeni büyükşehirler kurularak büyükşehir sayısı artırılmış, nüfusu 2000 altında olan bütün belde belediyeleri kapatılmıştır. Ayrıca büyükşehirlerin sınırı mülki il sınırı olarak değiştirildiğinden belediyelere aktarılan G.B.V.G. oranlarında da değişiklik yapılması zarureti hasıl olmuştur. Bu nedenle aynı kanun ile belediyelere aktarılan G.B.V.G payları değiştirilmiştir. Burada da yine üçlü ayırım devam ettirilmiş, belediyelere % 1,50, büyükşehir ilçe belediyelerine % 4,50, büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G. nin % 6'sı (ÖTV. Kanununun 1 sayılı listesindeki mallar hariç) ile büyükşehir ilçe belediyeleri payının %30 unun aktarılması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinde, belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak değiştirilmesi, yeni ilçelerin kurulması, büyükşehir belediye sınırları dahilindeki tüm belde belediyelerinin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesi gibi nedenlerle gelirlerinde meydana gelebilecek artış konusunda kesin bir şey söyleyebilmek oldukça güçtür. Ayrıca 5779 sayılı kanunda, büyükşehir belediyelerine büyükşehir belediye sınırlarında toplanan G.B.V.G üzerinden pay ayrılırken, 6360 sayılı kanunda bu gelirlerden akaryakıt ve petrol ürünlerinden alınan Ö.T.V nin çıkarılması suretiyle pay ayrılacağı belirtilmiştir. Söz konusu Ö.T.V nin ise ülke düzeyinde toplanan G.B.V.G. içerisindeki oranı % 10 dan fazladır.

Büyükşehir dışındaki il, ilçe ve belde belediyelerinin gelirlerinde ise 6360 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler sonucunda artış olacağı beklenmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyelere 5779 sayılı kanunla % 5,15 (2,85 +2,50) oranında

pay ayrılırken 6360 sayılı kanunla bu oran da % 6’ya (1,50 + 4,50) yükseltilmiştir. Bu açıdan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyelere aktarılan tutarlarda artış olması beklenmektedir.

Türkiye’de merkezi hükümetin yerel yönetimlere aktardığı pay oranı Avrupa ülkeleriyle paralellik göstermektedir. Ancak en önemli öz gelir kalemi olan vergi gelirleri konusunda ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin vergi gelirleri Türkiye’de gerçekleşen oranın iki katı düzeyindedir. Türkiye yerel yönetimlerin vergi dışı gelirlerin oranı ise Avrupa ülkeleri ortalamasının iki katı olarak gerçekleşmektedir. Vergi dışı gelirlere ise en önemli kalem borçlanma olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Can, Hasan Hüseyin, İlker Gündüzöz, (2011) Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara,
- Çalışkan, Abdülkerim, İsa Sağbaşı, (2005) “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I (Reform), Editörler: Hüseyin Özgür Ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara
- Güler, Birgül,(1994) “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1,
- Gözübüyük, A.Şeref, Turgut Tan, (2010), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara
- Keleş, Ruşen, (1972), “Belediye Gelirleri Ve Mali Denkleşme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1,
- Pirler, Orhan, (1994) “Belediyelerde Çevre Temizlik Vergisinin Uygulanması”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2,
- Saran, Ulvi, (2004) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım), Atlas Yayıncılık, Ankara
- Şengül, Ramazan, (2010), Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2010), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir, (2009), “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik; Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12, Sayı 21,
- Uzun, Abdullah, (2008), Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Trabzon
- Uzun, Abdullah, (2012), “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi” Küresel İktisat Ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt:1 Sayı:2,

Kanunlar ve Diğer Mevzuat

- 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 3004 sayılı 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 4760 sayılı Özel Tüketim 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 Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

İnternet Kaynakları:

Gelir İdaresi Başkanlığı, (2014) İstatistiki Veriler http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_43.xls.htm http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_12.xls.htm (Erişim Tarihi: 12.06.2014)

Koyuncu, Emre, (2012) “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye Ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” Http://www.Tepav.Org.Tr/Upload/Files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.Pdf (Erişim Tarihi:02.07.2014)

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2014) İstatistiki Veriler https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Belediyeler+B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&_afrLoop=2595747765660263&tur=B%C3%BCt%C3%A7e+C4%B0statistikleri&donusSayfa=index&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=16blnagn8t_37 (Erişim Tarihi: 07.06.2014)

Öner Erdoğan, Kamil Mutluer, (2011) “Mahalli İdarelerin Gelir Ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündükleri” Http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Erdogan_Oner_Kamil_Mutluer.Pdf , (Erişim Tarihi 09.06.2014)

Tepav, (2014) “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar” http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf (Erişim Tarihi: 18.06.2014)