

# GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE PAY VERİLMESİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERE ELEŞTİRİSEL BİR BAKIŞ

% 6 oranındaki büyükşehir belediye paylarının tamamının ortak bir hesapta toplanarak nüfus ve yüzölçümü hatta gelişmiş ülkelerdeki uygulamalarda olduğu gibi bunların yanında gelir kapasite farklılıkları, eğitim çağındaki nüfus, yolların uzunluğu, sosyoekonomik gelişmişlik gibi yerel yönetimlerin harcama miktarına etki eden faktörlerin de dikkate alınarak büyükşehir belediyelerine pay edilmesini sağlayacak yeni bir düzenlemeye gidilmesi zaruri hale gelmiştir.

**Ahmet GÖKMEN**

İç Denetçi,  
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi

**Ekrem YEŞİL**

İç Denetçi,  
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi

## 1- GİRİŞ

06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” uyarınca il mülki sınırlarının, büyükşehir belediye sınırlarına dönüşmesi ile birlikte belediyelerin hizmet götüreceği alanlar kat kat artarak belediye giderlerinin de bu oranda artmasına neden olmuştur.

6360 sayılı yasanın 25. maddesi ile belediyelerin en büyük gelir kaynağı olan merkezi idareden aktarılan paylarda önemli bazı değişiklikler yapılarak, büyükşehir belediyelerinin artan bu giderlerinin karşılanması hedeflenmiştir. Ancak yeni düzenlemenin de amaca hizmetten uzak olduğu, özellikle büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan % 6 (6360 öncesi % 5) oranındaki payın dağıtımına ilişkin belirlenen usul ve esasların bazı belediyelere çok büyük avantaj sağladığı tespit edilmiş olup bu payların dağıtımında büyük adaletsizliğe sebebiyet veren bu husus makalemizin konusunu teşkil etmiştir.

## 2- BELEDİYELERİN GELİRLERİ

Belediyelerin gelirleri, dört geniş kategoride toplanabilir. 1- Vergi, resim, harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler, işletme ve emlak gelirleri, sermaye gelirleri gibi öz gelirler. 2-Merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan paylar. 3. Bağış ve yardımlar. 4. Diğer gelirler.

Mevcut durumda belediyelerin en önemli gelir kaynağı (kimi büyükşehir belediyelerinde gelirlerin % 80'den fazlası) ise, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca İller Bankası ve Ma-

liye Bakanlığı tarafından aktarılan merkezi paylardan oluşmaktadır

6360 sayılı yasa ile değişiklik yapılmadan önce 5779 sayılı yasanın “**Payların hesaplanması ve oranı**” başlıklı 2’inci maddesinde;

“(1) İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır.

(3) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5’i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.” Hükmü yer almaktaydı.

Yine aynı yasanın “**Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar**” başlıklı 5’inci maddenin 1. fıkrasında, “2’nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.”,

3’ncü fıkrasında “2’nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.”,

4’üncü fıkrasında da “2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan büyükşehir belediye payının; yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30’luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.” hükümlerine yer verilmiştir.

**6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte 5779 sayılı yasanın 2/2.ci maddesinde yer alan yüzde**

**2,50’lik büyükşehir ilçe belediyeleri payı yüzde 4.50’ye aynı madenin 3.ncü fıkrasında yer alan % 5 lik büyükşehir belediye payları da % 6’ya yükseltilmiştir.**

Yine 6360 sayılı yasa ile yapılan bir diğer değişiklik, aynı yasanın 2 nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6’lık büyükşehir belediye payının yüzde 60’ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, kalan yüzde 40’luk kısmının yüzde 70’inin nüfusa, yüzde 30’unun ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmasına ilişkin hükümdür.

### 3- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE DAĞITILAN PAYLAR

Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2013 yılında 16 büyükşehir belediyesine aktarılan büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5 oranındaki payların dökümleri Tablo-1 de çıkarılmıştır.

**TABLO-1**

S. No	Büyükşehir	2013-Nüfus	GBVG-2013 (000)	2013 yılı % 5 lik pay (000)
1	Adana	2.149.260	2.312.633	244.248
2	Ankara	5.045.083	40.608.692	1.620.938
3	Antalya	2.158.265	4.337.424	202.841
4	Bursa	2.740.790	6.760.437	413.433
5	Diyarbakır	1.607.437	950.198	115.975
6	Erzurum	799.724	566.764	55.859
7	Eskişehir	789.750	1.387.226	113.430
8	Gaziantep	1.844.438	1.305.901	180.982
9	İstanbul	14.160.467	121.246.112	5.407.360
10	İzmir	4.061.074	36.256.463	1.536.397
11	Kayseri	1.295.355	1.812.040	159.057
12	Kocaeli	1.676.202	19.863.968	755.301
13	Konya	2.079.225,00	2.269.347,00	167.359
14	Mersin	1.705.774	6.340.516	281.738
15	Sakarya	917.373	825.735	77.127
16	Samsun	1.261.810	1.794.201	104.846
	<b>Toplam</b>		<b>246.708.458</b>	<b>11.436.891</b>

Not ; 1- Tablo verileri TÜİK ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınmıştır.

2- Genel bütçe Vergi Gelirleri içerisinde ÖTV ait 1 sayılı listedeki vergiler mahsup edilmiştir

5779 sayılı yasanın payların dağıtımına ilişkin esasları belirleyen 5'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında yer alan «ayrılan büyükşehir belediye payının; yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.» hükmü, yukarıda düzenlenen TABLO-1 den de çok net görüldüğü üzere vergi potansiyeli yüksek olan İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyelerine çok büyük bir avantaj sağlamıştır.

2013 yılında 16 büyükşehir belediyesine aktarılan toplam 11.436.891.000.TL pay tutarının **% 81.4'ü** (9.319.996.000.TL) İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyelerine aktarılırken geriye kalan **% 18.6** (2.116.895.000.TL) lık kısmı diğer 12 büyükşehir belediyesine pay edilmiştir.

Büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden ilgili belediyelere aktarılan % 5 lik payların dağıtımına ilişkin usul ve esasların bir kısmı 6360 sayılı yasayla birlikte değişikliğe uğramış yeni düzenlemeye göre,

- % 5 oranında olan pay büyükşehir belediye payı % 6'ya yükseltilmiş,
- 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30' a çıkarılmış,
- Büyükşehir belediyelerine direkt aktarılan % 70' lik pay % 60'a düşürülmüş,
- Ortak hesapta kalan % 40 oranındaki payın % 70'nin nüfus esasına geri kalan % 30'unun yüzölçümüne esasına göre pay edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yeni düzenlemeye göre nisan/2014-haziran/2014 tarihleri arasındaki üç aylık dönem içerisinde otuz (30) büyükşehir belediyesine aktarılan (**% 6**) paylar ve bu paylardan kişi başına düşen miktarların dökümleri aşağıda düzenlenen **Tablo-2**'de yer almıştır.

**TABLO-2**

Büyükşehir	Yüz Ölçümü (*)	Nüfus 2013 (**)	GBVG-2013 (***)	Aktarılan Pay (% 6) Nis.May.Haz./2014 (****)	Kişi Pay (3 aylık) (TL)	Kişi Pay (Yıllık) (TL)
1. Adana	14.125	2.149.260	2.312.633	79.202	36,8	147,2
<b>2. Ankara</b>	<b>25.437</b>	<b>5.045.083</b>	<b>40.608.083</b>	<b>455.843</b>	<b>90,3</b>	<b>361,2</b>
3. Antalya	20.909	2.158.265	4.337.424	106.814	49,4	197,6
4. Aydın	7.943	1.020.957	968.162	38.270	37,4	149,6
5. Balıkesir	14.272	1.162.761	1.386.086	52.674	45,3	181,2
6. Bursa	10.882	2.740.790	6.760.437	131.520	47,9	191,6
7. Denizli	11.861	963.464	1.132.341	43.579	45,2	180,8
8. Diyarbakır	15.272	1.607.437	950.198	57.424	35,7	142,8
9. Erzurum	25.355	799.724	566.764	50.570	63,2	252,8
10. Eskişehir	13.925	789.750	1.387.226	44.613	56,4	225,6
11. Gaziantep	6.887	1.844.438	1.305.901	55.373	30	120,0
12. Hatay	2.867	1.503.066	3.440.082	65.204	43,3	173,2
13. Mersin	15.620	1.705.774	6.340.516	109.890	64,4	257,6
<b>14. İstanbul</b>	<b>5.313</b>	<b>14.160.467</b>	<b>121.246.112</b>	<b>1.424.057</b>	<b>100,5</b>	<b>402,0</b>
<b>15. İzmir</b>	<b>12.007</b>	<b>4.061.074</b>	<b>36.256.463</b>	<b>390.785</b>	<b>96,2</b>	<b>348,8</b>
16. Kayseri	17.170	1.295.355	1.812.040	61.487	47,4	189,6
17. Kocaeli	3.623	1.676.202	19.863.968	213.109	127,1	508,4
18. Konya	41.001	2.079.225	2.269.347	110.767	53,2	212,8

19. Malatya	12.146	762.538	599.180	34.771	45,5	182,0
20. Manisa	13.269	1.359.463	1.559.428	56.541	41,5	166,0
21. K.Maraş	14.525	1.075.706	743.942	44.101	40,1	150,4
22. Mardin	8.858	779.738	186.527	26.890	34,4	137,6
23. Muğla	12.974	886.665	1.479.227	44.455	50,1	200,4
24. Ordu	5.952	731.452	518.364	26.251	35,9	143,6
25. Sakarya	4.878	917.373	825.735	30.929	33,7	134,8
26. Samsun	9.352	1.261.810	1.794.201	51.720	40,9	163,6
<b>27. Tekirdağ</b>	<b>6.339</b>	<b>874.475</b>	<b>3.224.330</b>	<b>76.590</b>	<b>87,5</b>	<b>350,0</b>
28. Trabzon	4.662	758.237	1.081.514	31.767	41,8	167,2
29. Şanlıurfa	19.451	1.801.980	801.333	47.302	26,2	104,8
30. Van	21.334	1.070.113	403.281	46.738	43,6	174,4
<b>Toplam</b>	<b>398.209</b>	<b>59.042.642</b>	<b>266.161.464</b>	<b>4.009.236</b>	<b>67,9</b>	<b>271,6</b>

(\*) Büyükşehir Belediyelerin Yüzölçümleri TÜİK ten alınmıştır.

(\*\*) 2013 yılına ilişkin nüfus bilgileri TÜİK ten alınmıştır

(\*\*\*) Genel Bütçe Vergi Gelirleri Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınmış olup bu tutarlar içerisinde ÖTV'ye ait 1 sayılı listedeki vergiler yer almamaktadır.

(\*\*\*\*) Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden alınmıştır.

Yukarıda düzenlenen Tablo-2 de yer alan verilere bakıldığında 6360 sayılı yasayla getirilen bazı değişikliklerin, özellikle yüzölçümü kriterinin bazı büyükşehir belediyelerine aktarılan paylarda kısmi bir iyileştirme sağlamış olsa bile vergi potansiyeli yüksek olan illerin toplam paydan almış oldukları payların çok çok altındadır. Zira otuz büyükşehir belediyesine nisan, mayıs ve haziran/2014 dönemine ilişkin olarak aktarılan toplam 4.009.236.000.TL tutarındaki payın, 2.483.884.000.TL.si sadece Ankara, İstanbul, İzmir ve Kocaeli büyükşehir belediyelerine, geriye kalan 1.525.352.000.TL tutarındaki kısmı ise yirmi altı (26) büyükşehir belediye arasında pay edilmiştir.

Bir başka ifade ile yasanın yürürlüğe girdiği üç aylık dönem içerisinde büyükşehir belediyelerine aktarılan payların ( 2.483.884.000 X 100/4.009.236.000) = % 61,9' u adı geçen dört (4) büyükşehir belediyesine geri kalan ( 1.525.352.000 X 100/4.009.236.000) = % 38,1 oranındaki pay ise yirmi altı (26) büyükşehir belediyesine aktarılmıştır.

Yukarıda düzenlenen tabloya bakıldığında nisan, mayıs ve haziran/2014 dönemlerine ilişkin en yüksek pay alan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (127.1.TL) ile en az pay alan Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (26.2.TL) arasında yaklaşık beş kat civarında fark bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa ile yapılan bazı değişiklikler büyükşehir belediyelerine dağıtılan paylar arasındaki farklarda çok küçük iyileştirmeler sağlamış olsa bile alınan bu payların vergi potansiyeline ne kadar endeksli olduğu aşağıda düzenlenen 4 nolu tablodan çok net görülmektedir.

#### 4- PAYLARIN ADİL DAĞITILABİLMESİ İÇİN NE YAPILMALI

6360 sayılı yasayla birlikte faaliyet alanları kat kat genişleyen ve bununla orantılı hizmet maliyetleri artan, şehirleşme ve altyapı sorunlarıyla boğuşan belediyelerin mevcut durumları göz önünde bulundurularak yasal düzenleme yapılması icap ederken, tam tersine 6360 sayılı yasa ile yapılan en son düzenlemelere rağmen şehirleşme ve alt yapı hizmetlerini tamamlama-

miş belediyelerin merkezi yönetimden tabiri caiz ise aslan payı almaları, kamu yönetiminin sosyal adalet ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkelerini zedelemektedir.

5779 sayılı yasanın 5'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan % 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılacağı, kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaştırılacağı hükmüne yer verilmiştir. Özellikle toplanan vergi gelirleri üzerinden hesaplanan % 6 lık payın % 60'ının ilgili büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılması, vergi potansiyeli yüksek olan büyükşehir belediyelerine çok büyük avantaj sağlamakta olup bu maddenin acilen yeniden düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Mevcut düzenleme ile örneğin şehirleşme ve altyapı hizmetlerini tamamlamış Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, hemen hemen aynı nüfusa sahip Diyarbakır ve Şanlıurfa büyükşehir belediyelerinin 1/5 oranında yüzölçümüne sahip olmasına karşın Diyarbakır ve Şanlıurfa büyükşehir belediyelerinden yaklaşık 4 kat daha fazla pay almaktadır. Örnekler arttırılabilir.

Yerel yönetim uygulamalarında büyük ilerleme sağlayan Portekiz, Fransa, Hollanda, Belçika, İngiltere, Danimarka gibi gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlere aktarılan payların belirlenmesinde, ülkeden ülkeye farklılıklar olmakla beraber ağırlıklı olarak nüfus kriterinin esas alındığı, bunun yanında gelir kapasite farklılıkları, eğitim çağındaki nüfus, yolların uzunluğu, sosyoekonomik gelişmişlik, toplam alan ve imarlı alan gibi yerel yönetimlerin harcama miktarına etki eden faktörlerin de dikkate alındığı incelenmiştir. Türkiye'de ise büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan vergi gelirleri üzerinden hesaplanan % 6 lık payın % 60'ı ilgili büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılmakta, kalan yüzde 40'lık kısım ise nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Yine genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan yüzde 4,50'lik paylar da büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri arasında nüfus ve

yüzölçümü kriterlerine göre dağıtılmaktadır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan bu payların da yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır.

Türkiye'de paylar arasındaki adaletsizliğe asıl neden olan büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan vergi gelirleri üzerinden hesaplanan % 6 lık payın % 60'ının ilgili büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılmasına ilişkin 5779 sayılı yasanın 5'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında yer alan düzenlemedir. Yazımızın 4.1 ve 4.2 bölümlerinde yer verildiği üzere, payların dağıtılmasına ilişkin düzenlemede nüfus kriterinin ya da nüfus ile yüzölçümü kriterlerinin birlikte dikkate alınması halinde, paylar arasındaki mevcut adaletsizliğin en az seviyeye düşeceği görülecektir. Yine belediyeler arasındaki payların dağıtımında, yerel yönetim uygulamalarında büyük ilerleme sağlayan gelişmiş ülkelerdeki gibi nüfus ve yüzölçümü kriterlerinin yanında gelir kapasite farklılıkları, eğitim çağındaki nüfus, yolların uzunluğu, sosyoekonomik gelişmişlik, toplam alan ve imarlı alan gibi yerel yönetimlerin harcama miktarına etki eden faktörlerin de dikkate alınması halinde mevcut adaletsizliğin ortadan kalkacağı kuşkusuzdur.

#### 4.1-Payların Dağıtımında Sadece Nüfus Kriterinin Esas Alınması:

5779 sayılı yasanın 5'nci maddesinin 4'ncü fıkrasının **"2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının tamamı ortak bir hesaba aktarılır. Nüfus esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır"** şeklinde düzenlendiğini varsayalım ve yine nisan, mayıs ve haziran 2014 verilerini kullanalım.

Nisan, mayıs, haziran/2014 döneminde otuz büyükşehir belediyesine aktarılan toplam pay 4.009.038.000-TL, büyükşehir belediyelerinin toplam nüfusu 59.042.642 ve buna göre kişi başına düşen pay  $(4.009.038.000 : 59.042.642) = 67,900$ -TL olmaktadır. Kişi başına düşen bu paydan yola çıkılması halinde de, büyükşehir belediyelerince alınması gereken paylar ve mevcut alınan paylar arasındaki farklar aşağıdaki tabloda yer verildiği gibi olacaktır.

TABLO - 4

Büyükşehir	Y.ölçümü	İl Nüfusu	Nüf. Göre Al. Ger.Tutar (Bin TL)	Mev.Duruma Göre Al. Tut. (Bin TL)	Fark (BinTL)
1. Adana	14.125	2.149.260	145.934	79.202	66.732
<b>2. Ankara</b>	<b>25.437</b>	<b>5.045.083</b>	<b>342.561</b>	<b>455.843</b>	<b>-113.282</b>
3. Antalya	20.909	2.158.265	146.546	106.814	39.732
4. Aydın	7.943	1.020.957	69.322	38.270	31.052
5. Balıkesir	14.272	1.162.761	78.951	52.674	26.277
6. Bursa	10.882	2.740.790	186.010	131.520	54.490
7. Denizli	11.861	963.464	65.419	43.579	21.840
8. Diyarbakır	15.272	1.607.437	109.145	57.424	51.721
9. Erzurum	25.355	799.724	54.301	50.570	3.731
10. Eskişehir	13.925	789.750	53.624	44.613	9.011
11. Gaziantep	6.887	1.844.438	125.238	55.373	69.865
12. Hatay	2.867	1.503.066	102.058	65.204	36.854
13. Mersin	15.620	1.705.774	115.822	109.890	5.932
<b>14. İstanbul</b>	<b>5.313</b>	<b>14.160.467</b>	<b>961.496</b>	<b>1.424.057</b>	<b>-462.561</b>
<b>15. İzmir</b>	<b>12.007</b>	<b>4.061.074</b>	<b>275.746</b>	<b>390.785</b>	<b>-115.039</b>
16. Kayseri	17.170	1.295.355	87.955	61.487	26.468
<b>17. Kocaeli</b>	<b>3.623</b>	<b>1.676.202</b>	<b>113.814</b>	<b>213.109</b>	<b>-99.295</b>
18. Konya	41.001	2.079.225	141.178	110.767	30.411
19. Malatya	12.146	762.538	51.776	34.771	17.005
20. Manisa	13.269	1.359.463	92.308	56.541	35.767
21. K.Maraş	14.525	1.075.706	73.040	44.101	28.939
22. Mardin	8.858	779.738	52.944	26.890	26.054
23. Muğla	12.974	886.665	60.204	44.455	15.749
24. Ordu	5.952	731.452	49.665	26.251	23.414
25. Sakarya	4.878	917.373	62.289	30.929	31.360
26. Samsun	9.352	1.261.810	85.677	51.720	33.957
<b>27. Tekirdağ</b>	<b>6.339</b>	<b>874.475</b>	<b>59.376</b>	<b>76.590</b>	<b>-17.214</b>
<b>28. Trabzon</b>	<b>4.662</b>	<b>758.237</b>	<b>51.484</b>	<b>31.767</b>	<b>19.717</b>
<b>29. Şanlıurfa</b>	<b>19.451</b>	<b>1.801.980</b>	<b>122.354</b>	<b>47.302</b>	<b>75.052</b>
<b>30. Van</b>	<b>21.334</b>	<b>1.070.113</b>	<b>72.661</b>	<b>46.738</b>	<b>25.923</b>
<b>Toplam</b>	<b>398.209</b>	<b>59.042.642</b>	<b>4.008.899</b>	<b>4.009.236</b>	

#### 4.2-Payların Dağıtımında Nüfus ve Yüzölçümü Kriterlerinin Esas Alınması:

Yine söz konusu payların dağıtımında adaletsizliğe neden olan 5779 sayılı yasanın 5'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında yer alan hükmün, "2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye paylarının tamamı ortak bir hesaba aktarı-

lır. Aktarılan payların yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır." şeklinde düzenlenmesi halinde elde edilecek sonuçlar aşağıdaki gibi hesaplanmıştır.

Bu durumda, nisan,mayıs ve haziran/2014 döneminde otuz büyükşehir belediyesine verilen toplam 4.009.236.000 -TL'lik payın % 70'i (4.009.236.000 X % 70= 2.806.465.200.TL) nüfus esasına göre, geri kalan % 30' u ise (4.009.236.000 X % 30= 1.202.770.800.TL) yüzölçümü kriterine göre pay edilmesi gerekir. Buna göre;

Nüfus kriterine göre kişi başı pay  
(2.806.465.200/59.042.642) = 47,533.TL

Yüzölçümü kriterine göre Km<sup>2</sup> pay  
(1.202.770.800/398.209) = 3.020,451.TL.

hesaplanmıştır. Yapılan tüm hesaplamalar ve açıklamalar ışığında otuz büyükşehir belediyesinin nisan, mayıs ve haziran/2014 dönemlerinde alması gereken paylar ve bu dönemlere ilişkin olarak daha önce aktarılan paylar arasındaki farkların dökümleri aşağıdaki tabloda çıkarılmıştır.

**TABLO - 5**

Büyükşehir	Y.ölçümü	İl Nüfusu	Y.Ölç. Göre Al. Ger. Tut. (Bin TL)	Nüfusa göre Al.Ger.Tutar (Bin TL)	Alınması Ger. Toplam (Bin TL)	Mev. Dur. Göre Tut. (Bin TL)	Fark (BinTL)
1. Adana	14.125	2.149.260	42.664	102.161	144.825	79.202	65.623
<b>2. Ankara</b>	<b>25.437</b>	<b>5.045.083</b>	<b>76.831</b>	<b>239.808</b>	<b>316.639</b>	<b>455.843</b>	<b>-139.204</b>
3. Antalya	20.909	2.158.265	63.155	102.589	165.744	106.814	58.930
4. Aydın	7.943	1.020.957	23.991	48.529	72.520	38.270	34.250
5. Balıkesir	14.272	1.162.761	43.108	55.270	98.378	52.674	45.704
6. Bursa	10.882	2.740.790	32.869	130.279	163.148	131.520	31.620
7. Denizli	11.861	963.464	35.826	45.796	81.622	43.579	38.043
8. Diyarbakır	15.272	1.607.437	46.128	76.406	122.534	57.424	65.110
9. Erzurum	25.355	799.724	76.584	38.013	114.597	50.570	64.027
10. Eskişehir	13.925	789.750	42.060	37.539	79.599	44.613	34.986
11. Gaziantep	6.887	1.844.438	20.802	87.672	108.474	55.373	53.101
12. Hatay	2.867	1.503.066	8.660	71.445	80.105	65.204	14.901
13. Mersin	15.620	1.705.774	47.179	81.081	128.260	109.890	18.370
<b>14. İstanbul</b>	<b>5.313</b>	<b>14.160.467</b>	<b>16.048</b>	<b>673.089</b>	<b>689.137</b>	<b>1.424.057</b>	<b>-734.920</b>
<b>15. İzmir</b>	<b>12.007</b>	<b>4.061.074</b>	<b>36.267</b>	<b>193.035</b>	<b>229.302</b>	<b>390.785</b>	<b>-161.483</b>
16. Kayseri	17.170	1.295.355	51.861	61.572	113.433	61.487	51.946
<b>17. Kocaeli</b>	<b>3.623</b>	<b>1.676.202</b>	<b>10.943</b>	<b>79.675</b>	<b>90.618</b>	<b>213.109</b>	<b>-122.491</b>
18. Konya	41.001	2.079.225	123.842	98.832	222.674	110.767	111.907
19. Malatya	12.146	762.538	36.686	36.246	72.932	34.771	38.161
20. Manisa	13.269	1.359.463	40.078	64.619	104.697	56.541	48.156
21. K.Maraş	14.525	1.075.706	43.872	51.132	95.004	44.101	50.903
22. Mardin	8.858	779.738	26.755	37.063	63.818	26.890	36.928
23. Muğla	12.974	886.665	39.187	42.146	81.333	44.455	36.878
24. Ordu	5.952	731.452	17.978	34.768	52.746	26.251	26.495
25. Sakarya	4.878	917.373	14.734	43.605	58.339	30.929	27.410
26. Samsun	9.352	1.261.810	28.247	59.978	88.225	51.720	36.505
<b>27. Tekirdağ</b>	<b>6.339</b>	<b>874.475</b>	<b>19.147</b>	<b>41.566</b>	<b>60.713</b>	<b>76.590</b>	<b>-15.877</b>
28. Trabzon	4.662	758.237	14.081	36.041	50.122	31.767	18.355
29. Şanlıurfa	19.451	1.801.980	58.751	85.653	144.404	47.302	97.102
30. Van	21.334	1.070.113	64.438	50.866	115.304	46.738	68.566
Toplam	398.209	59.042.642					

Yukarıda gerek sadece nüfus kriterinin esas alındığı 4 nolu tablo ve gerekse de hem nüfus ve hem de yüzölçümü kriterinin esas alındığı 5 nolu tablodan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye sınırları içerisinde toplanan vergi gelirleri üzerinde hesaplanan % 6 lık payların dağıtımına ilişkin usul ve esasların yukarıda düzenlenen her iki şekliyle yasallaşması halinde bu gelirlerden yüksek pay alan İstanbul, İzmir, Ankara, Kocaeli ve Tekirdağ büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde yaklaşık % 30 ile % 50 civarında eksilmeler olur iken diğer tüm büyükşehir belediyelerin gelirlerinde % 20 ile % 200'e varan artışlar olacaktır.

## 5- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

6360 sayılı yasa ile birlikte belediye sınırlarının il mülki sınırları olması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin sadece kentsel nüfusa değil, aynı zamanda kırsal nüfusa da hizmet götürme zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. **Faaliyet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmet maliyetlerinin artması, daha fazla gelir kaynağına ihtiyaç duymalarına neden olmuştur.**

Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları içerisinde en büyük tutarı, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri üzerinden hesaplanan % 6 oranındaki pay ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirlerinin % 80'inden fazlasına tekabül eden merkezi idareden aktarılan bu payların yasal dayanağını, "5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" oluşturmaktadır. Bu yasanın 2'inci maddesi ve 5'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan hükümler, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri üzerinde hesaplanan % 6 oranındaki payların dağıtımındaki usul ve esasları belirlemektedir.

2008 yılından bu yana yürürlükte bulunan 5779 sayılı yasanın bu şekilde düzenlenmesinde vergi potansiyeli yüksek büyükşehir belediyelerinin aktif rol aldıkları ve kendilerine çok büyük bir avantaj sağladıkları bilinen bir gerçektir.

Büyükşehir belediyelerine dağıtılan paylarda büyük bir adaletsizliğe neden olan ve makalemizin konusunu oluşturan 5779 sayılı yasanın 2/3 ve 5/4. maddeleri, 6360 sayılı yasa ile birlikte yeniden düzenlenmiştir. 01/04 2014 tarihinden itibaren yürürlüğe giren yeni düzenlemeye göre,

- % 5 oranında olan pay büyükşehir belediye payı % 6'ya yükseltilmiş,
- 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30'a yükseltilmiş,
- Büyükşehir belediyelerine direkt aktarılan % 70'lik pay % 60'a düşürülmüş,
- Ortak hesapta kalan % 40 oranındaki payın % 70 oranı nüfus esasına geri kalan

% 30 oranı yüzölçümüne esasına göre pay edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

6360 sayılı yasanın henüz yürürlükte olmadığı 2013 yılı içerisinde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre aktarılan payların dökümlerine 1 nolu Tabloda yer verilmiş olup söz konusu tablodan da görüldüğü üzere 2013 yılında 16 Büyükşehir Belediyesine aktarılan toplam 11.436.891.000.TL pay tutarının % **81.4'ü** (9.319.996.000.TL) İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyelerine, % **18.6 sı** (2.116.895.000.TL) diğer 12 büyükşehir belediyesine aktarılmıştır.

6360 sayılı yasayla getirilen yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ile birlikte nisan, mayıs ve haziran/2014 dönemlerinde 30 büyükşehir belediyesine aktarılan payların dökümü Tablo 2 de yapılmış olup Maliye Bakanlığı verilerine göre bu üç aylık dönem içerisinde aktarılan toplam 4.009.236.000.TL tutarındaki payın, 2.483.884.000.TL.si sadece Ankara, İstanbul, İzmir ve Kocaeli büyükşehir belediyelerine aktarılırken, geri kalan 1.525.352.000.TL ise yirmi altı (26) büyükşehir belediyesi arasında pay edilmiştir.

Bir başka ifade ile yeni düzenlemeye göre üç aylık dönem içerisinde büyükşehir belediyelerine aktarılan payların % 61.9'u adı geçen dört (4) büyükşehir belediyesine geri kalan % 38.1 oranındaki pay ise yirmi altı (26) büyükşehir belediyesine aktarılmıştır.



Genişleyen faaliyet alanlarına ilişkin olarak büyükşehir belediyelerine ek kaynağı sağlamak için **6360 sayılı yasayla getirilen yeni düzenlemelerin de yine ağırlıklı vergi potansiyeli üzerine kurulu olması ve bu vergiler üzerinden hesaplanan payların büyük bir kısmının direkt ilgili büyükşehir belediyelerine aktarılması**, paylar arasındaki adaletsizliği giderememiştir. Yeni düzenlemeye göre 3 nolu tablodan da çok net görüldüğü üzere Kocaeli büyükşehir belediyesi, nüfus olarak yakın olduğu Diyarbakır ve Şanlıurfa büyükşehir belediyelerinin yaklaşık 1/5 oranında yüzölçümüne sahip olmasına karşın bu büyükşehir belediyelerinden beş kat daha fazla % 6 lık pay alması, paylar arasındaki bu adaletsizliğin en somut örneğidir.

Büyük ölçüde şehirleşme ve altyapı hizmetlerini tamamlamış olan İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir gibi büyükşehir belediyelerinin haksız yere almış oldukları bu yüksek payların önüne geçebilmek için 5779 sayılı yasanın «**Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar**» başlıklı 5'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında değişiklik yapılması gerekir.

Portekiz, Fransa, Hollanda, Belçika, İngiltere, Danimarka gibi gelişmiş ve yerel yönetimlerde mesafe kat eden ülkelerde, yerel yönetimlere aktarılan payların belirlenmesinde, ülkeden ülkeye farklılıklar olmakla beraber ağırlıklı olarak nüfus kriterinin esas alındığı, bunun yanında gelir kapasite farklılıkları, eğitim çağındaki nüfus, yolların uzunluğu, sosyoekonomik gelişmişlik, toplam alan ve imarlı alan gibi yerel yönetimlerin harcama miktarına etki eden faktörlerin de dikkate alındığı incelenmiştir.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde toplanan vergi gelirleri üzerinden hesaplanan % 6 oranındaki payların direkt ortak bir hesapta toplanarak büyükşehir belediyelerine nüfus ya da nüfus ile yüzölçümü kriterlerine göre dağıtılması halinde; yazımızın bir önceki bölümünde yer alan 4 ve 5 nolu tablolardan da anlaşıldığı üzere vergi potansiyeli yüksek olan beş büyükşehir belediyesinin paylarında yaklaşık % 30 ile % 50 oranında azalmalar olurken diğer büyükşehir belediyelerin paylarında durumuna göre yaklaşık % 20 ile % 200 oranında artışlar olacağı ve paylar arasındaki mevcut adaletsizliğin en az seviyeye düşeceği görülecektir.

Sonuç itibarıyla 2008 yılından bu yana vergi potansiyeli yüksek olan büyükşehir belediyelerinin haksız yere almış oldukları yüksek paylara dayanak teşkil eden 5779 sayılı yasanın mevcut haliyle devamı, büyükşehir belediyeleri arasındaki bu gelir adaletsizliğinin giderek büyümesine neden olmaktadır. Dolayısıyla, % 6 oranındaki büyükşehir belediye paylarının tamamının ortak bir hesapta toplanarak nüfus ve **yüzölçümü** hatta gelişmiş ülkelerdeki uygulamalarda olduğu gibi bunların yanında gelir kapasite farklılıkları, eğitim çağındaki nüfus, yolların uzunluğu, sosyoekonomik gelişmişlik gibi yerel yönetimlerin harcama miktarına etki eden faktörlerin de dikkate alınarak büyükşehir belediyelerine pay edilmesini sağlayacak yeni bir düzenlemeye gidilmesi zaruri hale gelmiştir. Yapılacak böyle bir yasal düzenleme **büyükşehir belediyelerine** aktarılan paylardaki mevcut adaletsizliği ortadan kaldıracığı gibi, altyapı ve şehirleşme sorunu ile karşı karşıya kalan belediyelerin gelirlerinde artış sağlayarak bu sorunlarını çözmelerine büyük katkı sağlayacaktır.

#### Kaynaklar

1. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,
2. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
3. TUİK ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri