

## YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLER VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Ahmet KESİK\*

### Özet

Son yıllarda birçok ülke, kamu yönetim sistemlerinde, kamusal kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmek ve vatandaşa daha iyi hizmet sunabilmek için önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. En önde gelen yapısal değişikliklerden birisi de, mali yerelleşme ve yönetimler arası mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Bu kapsamda, merkezi yönetime ait yetki ve sorumluluklar daha alt düzeyde bulunan yerel yönetimlere devredilmekte ve bunun bir sonucu olarak da kamusal kaynakların merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı yeniden düzenlenmektedir. Çalışmada, dünya uygulamalarından yola çıkarak yönetimler arası mali ilişkilerin mantığı ve içeriği irdelenmiştir. Ayrıca, Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkiler konusunda mevcut uygulamalar incelenmek suretiyle yerel yönetimler reformu kapsamında yapılmakta olan yeni düzenlemeler değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetimler arası mali ilişkiler, mali yerelleşme, mali eşitleme

### Abstract

In recent years, several countries have undergone significant structural changes in their public management systems in order to ensure effective, economical and efficient utilization of public resources and to provide better services to the citizens. One of the leading structural changes has been the fiscal decentralization and rearrangement of intergovernmental fiscal relations. Within this scope, the powers and responsibilities pertaining to the central government are transferred to lower tier local governments and consequently, the distribution of public resources between the central and local governments is rearranged. In this study, the logic and content of intergovernmental fiscal relations is examined by using practices on the world. Furthermore, through examining current practices in Turkey regarding intergovernmental fiscal relations the new arrangements made under the local governments reform are considered.

**Keywords:** Intergovernmental fiscal relations, fiscal decentralization, fiscal equalization.

---

\* Dr., Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür Yardımcısı

## 1. Giriş

Çağdaş kamu maliyesi anlayışı, kamusal kaynakların en etkili ve verimli bir şekilde kullanılması suretiyle vatandaşlara en iyi hizmetin sunulması yaklaşımı üzerinde şekillenmiş ve gelişmiştir. Kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılması anlayışı, devletin siyasal hiyerarşik yapılanmasına göre kamu otoritesini temsil eden idari birimlerin yönetimler arası mali ilişkilerini de ön plana çıkarmıştır.

Mali tevzin ya da mali federalizm olarak da ifade edilen yönetimler arası mali ilişkiler, geniş anlamıyla devletin siyasal yönetim kademeleri (üniter devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler; federal devletlerde federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler) arasında gelir ve hizmet paylaşımını ele almaktadır. Bu nedenle, yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü, her bir yönetim biriminin faaliyet alanı ile birlikte ele alınmalı (Arıkboğa, 2004: 19) ve modern kamu yönetimi ilkesinin gereği olarak alt yönetim birimlerinin faaliyet-kaynak dengesi gözetilmelidir. Alt yönetim birimleri, gerek kullanılan kaynak büyüklüğü ve gerekse hizmet genişliği bakımından ülkelerin kamu yönetim sistemleri içinde önemli bir yere sahiptirler. Çünkü, kamu sektörü faaliyetlerinin etkinliği, yerel yönetimlerin başarısı ile yakından ilgilidir. Küreselleşme ile birlikte kamu hizmetlerinin yerinden yönetim organları tarafından katılımcılık anlayışı içinde karşılanması gerektiği anlayışı daha da güçlenmiştir. Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkeler dahil birçok ülkede gerçekleştirilen kamu sektörü reformları, yerel yönetim reformlarını da reform süreci içine almış bulunmaktadır (Başbakanlık, 2005: 17).

Yerel yönetim reformlarının, genel kamu reformu süreci kapsamına alınması, çeşitli yönetim kademeleri arasında kaynak ve hizmet ilişkisinin de irdelenmesini beraberinde getirmiştir. Çünkü, yönetimler arası mali ilişkilere ilişkin düzenlemelerin sürekli ve öngörülebilir olması (Kerimoğlu ve Yılmaz, 2005: 37) kamu yönetim reformlarının başarısını artıracaktır.

Merkez ve yerel yönetimler, kamu mali yönetim sisteminin iki eşit parçası olarak görülmektedir. Bu kapsamda adalet ve verimlilik, kaynakların nereden ve hangi yolla toplanacağına ve ne şekilde yeniden

dağıtılacağına karar vermede iki belirleyici faktördür. Mali yerelleşme<sup>†</sup> ile birlikte, yerel yönetim gelirleri (vergiler, harçlar ve genel amaçlı kaynak transferleri) kamu kaynaklarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır (Kopanyı vd, 2004: 24).

Ancak, bazı durumlarda yönetimler arası mali ilişkilerden beklenen yararlar ortaya çıkmayabilecektir. Çünkü; alt yönetim birimlerinde idari kapasitenin zayıflığı ve şeffaf bir yönetim anlayışının olmayışı gibi nedenler, alt yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerden beklenen faydayı beraberinde getirmeyebilecektir (Ter-Minassian, 1997: 5-6).

Çalışmada, dünya uygulamalarından yola çıkarak öncelikle yönetimler arası mali ilişkilerin nedenleri ve mantığı incelenerek, yönetimler arası mali ilişkilerin kapsamı irdelenecektir. Daha sonra Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkiler konusunda mevcut uygulama ve yerel yönetimler reformu kapsamında yapılmakta olan düzenlemeler tartışılacaktır.

## 2. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Nedenleri

Yönetimler arası mali ilişkiler, birçok nedene dayalı olarak ortaya çıkabilmektedir. Esasında üst yönetim birimleri ile alt yönetim birimleri arasındaki etkileşim sadece yönetimler arası mali ilişkiler yoluyla olmamaktadır; aynı zamanda merkezi yönetim tarafından yapılan birçok düzenleme, teşvik mekanizmaları ve vergi harcamaları (muafiyet, istisna ve indirimler) yoluyla da yerel yönetimleri etkilemektedir.

Ülkenin bütün bölgelerinde kamusal hizmetlerin en uygun seviyede ve etkin bir şekilde sunulmasının en başta gelen yolu, yönetimler arası mali ilişkiler sisteminin bu amaca yönelik olarak şekillendirilmesidir. Aksi takdirde, yatay ve dikey açıdan yönetimler arasındaki kaynak dağılımını olduğu gibi kabul etmek, tüm bölgelerde kamusal hizmetlerin yeterli bir şekilde sunulmasını engelleyebilecektir. Böylelikle, yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi birçok nedene bağlı bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

<sup>†</sup> Mali yerelleşme, merkezi yönetimin ulusal düzeydeki yetki ve sorumluluklarını daha alt düzeydeki yönetim birimlerine bırakması anlamına gelmektedir (Neyaptı, 2005: 105).

## 2.1. Dikey Eşitsizlikler

Dikey eşitsizlik, merkezi yönetim kaynakları ile yerel yönetim kaynakları arasında ortaya çıkan açıktır. Bu durumda, yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar ve gelirlerin seviyesi eşitsizliği daha da artırabilir. Ayrıca dikey eşitsizlik, yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmak ya da daha az vergi toplamak istemesi halinde diğer bir deyişle yerel yönetimlerin kendi tercihleri sonucunda da ortaya çıkabilir. Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, sadece dikey eşitsizliği gidermek amaçlı olursa, yerel yönetimler öz gelirlerini artırmak ya da harcamalarda verimliliği sağlamak yönünde çok az bir şekilde teşvik edilmiş olacaktırlar. Bu nedenle, aktarılan kaynak tutarı için objektif kriterler belirlenmezse, muhtemelen makroekonomik sorunlar ile ucu açık ve belirsiz bir pazarlık mekanizması için ortam hazırlanmış olacaktır (Ahmad ve Craig, 1997: 74). Ancak dikey eşitsizliğin ölçümünün sadece mali kaynakların merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında nasıl dağıtıldığı şeklinde değil, aynı zamanda rol ve sorumlulukların nasıl belirlendiği sorusu ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Dikey eşitsizliğin giderilmesi için getirilen öneriler (Başbakanlık, 2005: 119);

- ◆ Yerel idarelere daha fazla yerel vergi koyma yetkisi verilmesi,
- ◆ Yerel vergi gelirlerini artırmak için vergi paylaşımı sistemi getirilmesi,
- ◆ Yerel idarelerin gelirlerini artırmak için belirli kriterlere bağlı olarak merkezi yönetim tarafından genel amaçlı kaynak transferi yapılmasıdır.

Anayasamıza göre vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi sadece kanunlarla kullanılabilir. Kanun çıkarma yetkisi ise TBMM'ye yani merkezi yönetime aittir. Bu durumda, ülkemizde yerel yönetimler, bazı ücret ve katılım payı gibi gelirleri dışında, vergi koyma ve toplama yetkisine sahip değillerdir. Hatta yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar içinde vergi oranı belirleme yetkisi de yoktur. Bu yetki ancak, Bakanlar Kurulunca kullanılabilir.

Bu durumda, temel vergilerin konulması ve toplanması yetkisi merkezi yönetimlere ait iken önemli ve büyüyen ölçüde harcama yapma sorumluluğunun yerel yönetimlere devredilmesi, dikey eşitsizliğin daha da artmasını beraberinde getirebilecektir (Ter-Minassian, 1997: 11).

## 2.2. Yatay Eşitsizlikler

Yatay eşitsizlikler, yerel yönetimler arasında farklı mali kapasitelerin ortaya çıkması halinde söz konusu olmaktadır. Yatay eşitsizlikler, iki şekilde giderilebilmektedir. Bunlardan ilki, merkezi yönetimin düşük gelir grubunda yer alan yerel yönetimlere kendi kaynaklarını transfer etmesi, yani yardımda bulunmasıdır (Örneğin, Avustralya, Kanada ve Danimarka gibi ülkelerde bu usul uygulanmaktadır). Merkezi yönetimden eşitleme amaçlı olarak yapılan kaynak transferi, yüksek mali potansiyele sahip yönetimlere daha az, düşük mali potansiyele sahip yönetimlere daha yüksek oranda yapılmaktadır. İkinci durumda ise Almanya'da olduğu gibi, nispeten daha fazla gelire sahip ancak daha az ihtiyaçlı bölgelerden daha az gelire ancak daha fazla ihtiyaçlı bölgelere doğru yapılan kaynak transferi (Ahmad ve Craig: 1997: 76) yoluyla denkleştirme yapılmakta, dolayısıyla yerel yönetimlerin kendi aralarında doğrudan denkleştirme sağlanmaktadır.

Yerel yönetimler arasındaki mali kapasite eşitsizliği birçok ülkede önemli boyutlara ulaşmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin, gelir yaratma kapasiteleri, hizmet maliyetleri, talep baskıları ve vergi tabanları birbirlerine göre farklılık göstermektedir (Ter-Minassian, 1997: 11). Ancak, dikey eşitsizlikleri giderme amacı ile yatay eşitsizlikleri giderme amacı, mali eşitleme uygulamasında birlikte ele alınmalıdır (Neyaptı, 2005: 107).

## 2.3. Dışsalıklar

Bir bölgenin yürüttüğü faaliyetler diğer bölgeler üzerinde olumlu ya da olumsuz yönde etkide bulunabilmektedir (Stiglitz, 2000: 737). Bir yerel yönetimin sunduğu hizmetin (yol ve parklar gibi) faydasından, bu hizmetin maliyetine katılmayan diğer yerel yönetimler de yararlanmakta, ancak hizmeti sunan yerel yönetimin bu hizmetin maliyeti karşılığında vergi koyma imkanı bulunmamaktadır. Bir anlamda hizmeti sunan yerel yönetim birimi, hizmetin sunumunda diğer yerel yönetim biriminin elde edeceği faydayı dikkate almayacaktır. Bu durumda, hizmet eksik

üretilecek, bir anlamda kaynak üretim ve dağılımında etkinlik sağlanamayacaktır (Arıkboğa, 2004: 21; Ahmad ve Craig, 1997: 82). Bu nedenle, hizmet üretiminde ve dağılımında etkinliği sağlamak için merkezi yönetimin kaynak transfer mekanizması devreye girmek durumunda kalacaktır.

#### **2.4. Merkezi Yönetimin Hizmetlerle İlgili Asgari Standartları**

Bölgeler arasında doğal kaynaklar, gelir tabanı, insan sermayesi ve hizmet maliyeti gibi birçok nedene bağlı olarak mali potansiyel farklılıklarının olması doğaldır. Bundan dolayı, bazı bölgelerde toplam gelir ve refah göreceli olarak çok yüksek, diğerlerinde daha düşük olabilmektedir (Arıkboğa, 2004: 22-23). Bölgelerarası dengesizliği giderebilmek için merkezi yönetim, yerel yönetimlere kaynak aktarmak suretiyle, kamusal hizmetlerin sunulmasında asgari standardı yakalamak isteyebilecektir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- ◆ Belirli kamusal hizmetlerin (sağlık, eğitim) sunulmasında ortak bir standart yakalamak,
- ◆ Farklı yerel yönetim birimlerince sunulan hizmetlerin kalitesini aynı seviyeye getirmek,
- ◆ Farklı bölgelerde yaşayan bireylerin yaşam standardını birbirine yaklaştırmak (Ahmad ve Craig, 1997: 83-84).

#### **2.5. Ekonomik İstikrar**

Merkezi yönetim ekonomideki gelişmelere göre kaynak seviyesi ile birlikte bölgelerarası kaynak dağılımını yeniden düzenleme yoluna gidebilmektedir (Ahmad ve Craig, 1997: 78). Kamunun tasarruf fazlasının artırılması gereken dönemlerde daha az kaynak aktarılması, tersi durumda daha fazla kaynak aktarılması gerekebilecektir. Dolayısıyla ekonomik istikrarın sağlanabilmesi bakımından merkezi yönetim, kaynak dağıtım mekanizmasının kontrolünü elinde bulundurmak isteyebilmektedir.

#### **2.6. Adalet**

Adalet yaklaşımı, çeşitli yönetim birimlerinin bireylere karşı eşit muamelede bulunmasını, bunun için de farklı bölgelere farklı vergi oranları uygulamak, bireylerin vergi yüklerini birbirine eşitlemek ya da yerel yönetim birimlerine mali kapasiteyi eşitlemek için kaynak transferi

yapılması gerekebilir. Ancak, böyle bir eşitleme mekanizmasının sonucunu ölçmek kolay olmayabilecektir. Çünkü bütün bireyler, sunulan kamu hizmetinden eşit düzeyde yararlanmayabilecekler ya da vergi ödemekten kaçınabileceklerdir. Bunun çözümü ise, her bölgenin eşit seviyede kamu hizmeti sunmak için mali kapasiteye sahip olmasından geçmektedir (Ahmad ve Craig, 1997: 78-80). Bunun için, hibe ve gelir paylaşımı şeklinde merkez ile yerel yönetimler arasında transfer mekanizmasını kurmak suretiyle mali eşitleme gerçekleştirilebilmektedir (Neyaptı, 2005: 106-107).

### **3. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Kapsamı**

#### **3.1. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetim Birimleri Arasında Hizmetlerin Paylaşımı**

Yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinde öncelikle, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunulmasında, yönetimler arası görev ve yetki dağılımının belirlenmesi gerekmektedir. Yönetimler arası mali ilişkiler, hem yerel yönetimlerinin idari ve mali özerkliğini, hem de kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliği ve adaleti yakından ilgilendirmektedir.

Kamu kaynaklarının tahsisinde etkinliğin, kamu hizmetlerinden yararlanacak olanlara en yakın kamu otoritesi olan yerel yönetim birimlerine harcama sorumluluğunu vermek suretiyle yerine getirileceği konusunda yaygın bir kanaat vardır. Bu kanaat çerçevesinde, savunma, dış ilişkiler, altyapı ve telekomünikasyon gibi faydası ulusal düzeyde gerçekleşen, aynı zamanda hizmetin sunumunda ölçek ekonomilerine ve dışsallıklara konu olan kamusal hizmetlerin ulusal düzeyde üretilmesi ve sunulması önerilmektedir. Buna karşılık, polis, itfaiye, ulaşım, kanalizasyon ve benzeri hizmetler yerel yönetim birimlerine verilmektedir. Tarım, balıkçılık, ormancılık ve çevre koruma alanlarında ise yerel yönetim birimleri sorumluluğu merkezi yönetimle paylaşmaktadır. Sosyal harcamalar alanında ülkeden ülkeye önemli farklılıklar söz konusudur. Sosyal sigorta alanında sorumluluk genelde merkezi yönetimdedir. Sosyal yardım ile ilgili konularda ise idari verimlilik amacıyla hizmetin sunumu, yerel yönetimlere verilmektedir. Fakat standartların tespit edilmesi ve kaynak transferi, merkezi ve/veya yerel yönetimler tarafından kararlaştırılmaktadır. Federal devletlerde, eğitimin tüm aşamaları yerel yönetimlere devredilirken üniter devletlerde,

eğitimin tüm aşamaları merkezi yönetimin sorumluluğuna verilmektedir. Eğitim hizmetinin sunumunda sorumluluğun, merkezden yerele doğru dağıldığı ülkelerde bile eğitim politikaları ve standartları merkezi yönetimin elinde bulunmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumunda, birçok ülkede merkezi yönetim, hastane hizmetleri ve sağlık araştırmalarından sorumlu tutulmaktadır. Ancak, temel ve koruyucu sağlık hizmetleri yerel yönetimlere devredilmektedir (Ter-Minassian, 1997: 4-7).

Buna karşılık vergileme yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi kolay değildir. Çünkü vergi rekabeti, vergi idarelerinde ölçek ekonomisi, yeterli bilgi üretimi gibi nedenler merkezi hükümetleri vergileme yetkisini yerel idarelere devretmekten alıkoymaktadır. Ancak, dünya uygulamalarına baktığımızda yine de emlak vergilerinin yerel yönetimlere devri yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Diğer vergilerden dolayı vergilerin bazıları (katma değer vergisi gibi) yerel yönetimlere devredilmektedir. Arjantin ve Rusya gibi ülkelerde merkezi yönetim, toplanılan vergilerin bir kısmını yerel yönetimlerle paylaşmaktadır. Çin'de ise tam tersi durum söz konusudur; yerel yönetimler topladıkları vergi gelirlerini merkezi yönetimle paylaşmaktadır (Tanzi, 2005: 8-9).

Kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devrini savunanlara göre, mükelleflerin ve vatandaşların tercihleri ve ihtiyaçları ancak yerel yönetimler tarafından daha iyi bilinebilir ve merkezi yönetimin hizmetin sunulduğu mekana fiziksel uzaklığı etkin bir karar verme mekanizması için gerekli bilginin üretilmesi ve kullanılma ihtimalini zayıflatır (Tanzi, 2005: 2). Gerçi, kamu hizmetlerinin yerel düzeyde sunulması sonucu, hizmetin seviyesi ve kalitesinde bölgeden bölgeye farklılık göstermesi ihtimali her zaman olsa da merkezi yönetimin hizmet seviyesi ve kalite ilke ve standartlarını her zaman düzenleme imkanı vardır. Ayrıca, merkezi yönetimin elinde böyle bir yetki olması, ekonomik politikaların başarısı bakımından ulusal düzeyde uygulanan maliye politikasının bir parçası olarak yerel yönetim gelir ve giderlerini de kontrol etmesini gerektirebilecektir.

Şekil 1, yerel yönetim birimlerinin gelir ve harcamalarının genel yönetim içindeki payını göstermektedir. Kanada, Danimarka, ABD ve İsveç'te mali yerelleşmenin önemli bir seviyeye ulaştığı, yerel yönetim harcamalarının genel yönetim içindeki payının % 40'ların üzerine çıktığı,



gelirlerinin payının ise Kanada'da % 50, ABD, Danimarka ve İsveç'te % 30 ile % 40 arasında gerçekleştiği görülmektedir. Yunanistan ve Portekiz'i, mali yerleşmenin en alt düzeyde gerçekleştiği ülkeler olarak sayabiliriz.

### **3.2. Kaynak Paylaşımı**

Yönetim birimlerinin, kendi görev ve yetkilerini belirlemek suretiyle hizmet paylaşımını gerçekleştirdikten sonra yürütmek durumunda oldukları hizmetlerini gerçekleştirecek yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. Alt yönetim birimleri, yükümlü oldukları hizmetlerini gerçekleştirebilmek için kendi öz gelirleri dışında üç şekilde kaynak elde edebilmektedirler. Bunlar, gelir paylaşımı, yönetimler arası kaynak transferleri ile borçlanmadır. Şimdi bunları sırasıyla inceleyelim.

#### **3.2.1. Gelir Paylaşımı**

Gelir paylaşımı, belirli temel vergiler bazında önceden belirlenmiş katsayılar uygulanmak suretiyle ya da toplam vergi tutarı üzerinden yapılabilir.

Belirli vergi türleri bazında kaynak transferi yapan ülkeler olarak, Arjantin, Brezilya, Almanya, Macaristan, Hindistan ve Rusya örnek verilebilir. Belirli vergiler baz alınarak uygulanan bir gelir paylaşım sisteminin dezavantajı, vergi idaresinin paylaşımına konu olmayan ya da paylaşım oranı daha düşük olan vergilerin toplanmasına ağırlık verebilecek olmasıdır. Bu nedenle, bu sorunu gidermek için toplam vergi geliri üzerinden bir gelir paylaşımı daha uygun olabilecektir. Öte yandan, mahallinde toplanan vergi büyüklüğü ile ilgili alt yönetim birimine verilen vergi payı arasında bir bağ kurulması (kaynağa dayalı vergi ilkesi), vergi toplama kapasitesi düşük olan bölgelerin olumsuz etkilenmesine neden olabilecektir. Bu kaynak dağılımı dengesizliğini gidermek için bazı ülkeler verginin yeniden dağıtımını için formüller uygulamaktadır. Örneğin, Almanya; kişi başına gelir, Hindistan; nüfus, kişi başına gelir, kalkınmışlık düzeyi ve ilgili yerel yönetimin vergi çabası, Macaristan; mahallinde toplanan verginin payı ve denkleştirme formülü gibi yöntemlerle verginin yeniden dağıtımını yönünde formüller uygulamaktadır (Ter-Minassian, 1997: 12-13).

Ancak bu şekilde otomatik gelir paylaşım modelinin uygulanması, yerel yönetim birimlerinin ilave gelir elde etmesi halinde gereğinden

fazla harcama yapabilmesi anlamına gelir ki bu da kaynak dağılımı etkinliği bakımından pek istenilmeyen bir durumdur. Ancak bunun tersi durum da söz konusu olabilir; verimliliğin artmasıyla birlikte artan vergi gelirlerinden alt yönetim birimleri, daha fazla pay almak suretiyle elde edilen bu ilave kaynakları daha yüksek seviyede ve kaliteli bir kamu hizmetine dönüştürme konusunda fırsat elde etmiş olabileceklerdir (Ahmad ve Craig, 1997: 89-90). Şekil 2, OECD ülkelerinin merkezi yönetimden elde ettikleri gelirler içinde vergilerden aldıkları payın daha ağırlıklı olduğunu göstermektedir. Danimarka, İsveç, İzlanda ve Finlandiya’da merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan toplam kaynaklar içinde gelirden pay almak suretiyle elde edilen gelirlerin payı, diğer kaynak paylaşım türlerine göre daha ağırlıklı bir paya sahiptir. OECD ortalamasına bakıldığında şarta bağlı olan ve olmayan transferlere göre gelirden ayrılan payların daha ağırlıklı olduğu görülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin özerkliği ve kamu hizmetlerinin kalitesi ile kaynak kullanım verimliliği bakımından, daha çok merkezden yerel yönetim birimlerine doğru koşula bağlı olmadan genel amaçlı kaynak transferi mekanizmasını benimsemesi yönünde literatürde yaygın bir görüş vardır. Bu şekilde yerel yönetimlere yapılan koşulsuz transferler, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin korunması ve böylece kamu kaynaklarının kullanılmasında verimliliğin artırılması sonucunu beraberinde getirebilecektir.

### **3.2.2. Yönetimler Arası Transferler**

Merkezi yönetim birimleri, çeşitli amaçları gerçekleştirmek için yerel yönetim birimlerine kaynak transferi yapmaktadır. Bunları, şarta bağlı olmayan ve şarta bağlı olan transferler şeklinde iki ana grupta inceleyebiliriz.

#### **3.2.2.1. Şarta Bağlı Olmayan Transferler**

Şarta bağlı olmayan transferlerde, yerel yönetim birimleri, belirli bir koşul getirilmeksizin aktarılan kaynağın kullanımını konusunda tamamen serbest bırakılmaktadır. Bu tür transferler, dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermek amacını taşır ve yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğini artırıcı bir özelliğe sahiptir (Arıkboğa, 2004: 42). Bu tür transferler de, kendi içinde iki gruba ayrılmaktadır. Bunlar; zorunlu ve ihtiyari transferlerdir. Zorunlu transferler, bir mevzuat düzenlemesinin gereği olarak, düzenli bir şekilde alt yönetim birimlerine aktarılması gereken

kaynak olarak tarif edilebilir. İhtiyari transferleri ise geçici olarak belirli bir mevzuata dayanmadan bir idari karar sonucu belirli amaçla aktarılan transfer (Örneğin, kanalizasyon projesi ya da bir doğal afet yardımı gibi) olarak ifade edilebilir. Ülkemizde genel bütçe vergi gelirlerinden ilgili kanunları gereği her ay yapılan transferler birinci duruma, merkezi yönetim bütçesine konulan ödenekten yapılan transferler de ikinci duruma örnek olarak gösterilebilir. Zorunlu transferleri de kendi içinde genel amaçlı ve blok transferler şeklinde ikiye ayırabiliriz. Her iki transfer türünde de, alt yönetim birimlerinin gelirleri kamu hizmetlerinin göreceli fiyatlarında bir değişiklik yaratmadan artırmaktadır. Blok transferin genel amaçlı transferden farkı, blok transferin belirli bir amaca yönelik olarak aktarılmasıdır. Bu tür transferde, merkezi yönetim birimi aktarılan kaynağın kullanımını doğrudan kontrol etmemekte ancak hizmetin (eğitim gibi) sonucu (başarısı) konusunda belirli asgari standart koyabilmektedir. Blok transferin amacı, belirli faaliyetlerin maliyetinin bir kısmının ya da tamamının merkezi yönetim birimi tarafından karşılanması suretiyle kamu kaynaklarının alt yönetim birimleri tarafından kullanılmasında verimliliği artırmaktır (OECD, 2005: 9-10). Yerel yönetim birimleri, şarta bağlı olmayan transferleri, kendi öz gelirleri gibi kullanmaktadırlar. Ancak şarta bağlı olmayan transferlerin mali eşitleme fonksiyonunu yerine getirmesi, yerel yönetim birimlerinin hizmet maliyeti, mali kapasiteleri (öz gelir ya da demografik ve ekonomik göstergeler) ya da bölgenin özel koşullarının dikkate alınmasına bağlıdır (Arıkboğa, 2004: 42-43).

### 3.2.2.2. Şarta Bağlı Transferler

Bu tür transferler, alt yönetim birimleri arasında dışsallık etkilerinin ortaya çıkması durumunda gerçekleştirilmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda asgari şartları gerçekleştirmek ya da sosyal faydası yüksek olan malların optimal düzeyde üretimini temin için, merkezi yönetim birimi aktarılan kaynağın kullanım amacını sınırlandırmakta (Arıkboğa, 2004: 40-41), kaynağın kullanımını ve/veya programın performansı ile ilgili belirli asgari şartlar koyabilmektedir (Ter-Minassian, 1997: 13-14). Şarta bağlı transferler, şarta bağlı olmayan transferlerde olduğu gibi zorunlu ve ihtiyari transferler şeklinde ikiye ayrılabilir. Zorunlu transferler de kendi içinde, maliyet paylaşımına dayalı yardımlar (matching grants) ve maliyet paylaşımına dayalı olmayan yardımlar

şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Maliyet paylaşımına dayalı yardımlar, yerel yönetim birimleri tarafından yürütülen faaliyetlerin maliyetine merkezi yönetim biriminin katkı yapmasını ifade etmektedir. Maliyet paylaşımına dayalı yardımlar, bir birim gerçek hizmet maliyetine ya da bir birim norm hizmet maliyetine merkezi yönetimin katkısını ifade etmektedir. Maliyet paylaşımına dayalı olmayan yardımlar, alt yönetim biriminin katkısını gerektirmeyen, yöresel şartlara ya da performans göstergeleri gibi diğer şartlara bağlı olarak merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlardır. Bu durumda, merkezi yönetim birimi hizmetin tüm maliyetini karşılamaktadır. İhtiyari yardımlar da kendi içinde sermaye ve cari amaçlı yardımlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır (OECD, 2005: 9-11). Birçok ülke, kamu yatırımlarını alt yönetim birimleri eliyle gerçekleştirmek için sermaye transferi yöntemini kullanmaktadır. Sermaye transferlerinin önemli bir kısmının belirli projeler için olduğu dikkate alındığında yerel yönetim birimlerinin sabit sermaye yatırım ihtiyaçlarının mali denkleştirme kapsamına alınıp alınmayacağı tartışma konusudur. Bu durum özellikle temel altyapı yatırım ihtiyacı içinde olan bölgeler için daha büyük bir önem arz etmektedir. Uygulamada sermaye amaçlı transferler değişik bölgelerin göreceli yatırım ihtiyaçlarının belirlenmesindeki güçlükler nedeniyle mali denkleştirme uygulaması kapsamı dışında tutulmaktadır. Bunun için, büyük alt yapı projeleri (bölgesel havaalanları gibi) ile süreklilik arz eden yatırım ihtiyaçları (köy yolları gibi) için ayrı bir transfer sistemi, diğer küçük çaplı yatırım ihtiyaçları için ise blok ya da genel amaçlı transfer sistemi önerilmektedir (Ahmad ve Craig, 1997: 92).

Şarta bağlı transferlerin, yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğini azalttığına dair yaygın bir kanaat vardır. Kaynak transferi konusunda uygun makul şartlar konması uygulaması zor olan bir husustur. Hizmet ile ilgili performans şartı koymak ise uygulamada daha da zordur. Şarta bağlı ve belirli bir tavan ile sınırlandırılmayan kaynak transferleri, daha fazla kaynağa hak kazanmak için yerel yönetim birimleri tarafından kötüye kullanılabilir (Ter-Minassian, 1997: 13-14).

Buna karşılık kamu hizmetlerinin sunulmasında adaletsizliği önlemeye yönelik olarak merkezi yönetim tarafından yapılan şartlı kaynak transferi yöntemine karşı ekonomistlerce çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Böyle uygulamalar (Stiglitz, 2000: 740-741):

- ◆ Merkezi yönetimin yerel kamusal hizmetlerin sunulmasında bu derece belirleyici olması tüketicinin seçme özgürlüğünü kısıtlar,
- ◆ Hedef gruplarının yanlış seçimi sonucu belirli gelir düzeyinin altındakiler değil daha yüksek gelir seviyesine sahip olanların avantajlı çıkma ihtimali, mali eşitleme amacının gerçekleşmesini engelleyebilir,
- ◆ Uygulanan eşitleyici kaynak dağıtım mekanizması sonucunda bireyler ve işletmelerin avantajlı olan bölgelere göç etmesini sağlamak suretiyle bireylerin ve işletmelerin yaşama ve ticari faaliyette bulunacakları bölgeleri seçme konusunda yanlış ve gereksiz kararlar vermesine neden olur.

Şekil 2, OECD ülkelerinde şarta bağlı olan ve olmayan transferlerin merkezi yönetimden aktarılan toplam kaynaklar içindeki payını göstermektedir. Tablo'da yer alan ülkelere ayrı ayrı baktığımızda, Danimarka, Çek Cumhuriyeti, Meksika ve Güney Kore'de merkezi yönetimden yapılan yardımlar içinde şarta bağlı yardımların daha ağırlıklı olduğu görülmektedir. Finlandiya, Fransa, Norveç ve Polonya'da ise şarta bağlı olmayan yardımların daha ağırlıklı olduğu dikkati çekmektedir. OECD ortalamasına göre, şarta bağlı olmayan yardımların seviyesi şarta bağlı olanlara göre biraz daha fazladır.

### 3.2.3. Borçlanma

Borçlanma, öz gelirler ve merkezi yönetim birimlerinden elde edilen gelirlerden farklı olarak sürekliliği olmayan ve geri ödeme yükümlülüğü bulunan bir kaynak yaratma şeklidir. Bu haliyle borçlanma aslında bir gelir de değildir. Borçlanma suretiyle gelecekte elde edilecek potansiyel gelirler bugün kullanılmakta, varlık ve yükümlülükler aynı oranda artmaktadır.

Borçlanma konusunda genel yaklaşım, gelecek kuşaklara aktarılan bir yükümlülük olması nedeniyle bunların faydalanamayacağı mal ve hizmet alımı nitelikli giderler yerine faydası onlara aktarılabilir nitelikte olan yatırım harcamaları için borç almanın uygun olacağı yönündedir (Arıkboğa, 2004: 45). Yani sermaye birikimi sağlayacak yatırımlar, bir taraftan gelecek kuşakları yükümlülük altına sokmakla beraber, diğer taraftan bugün yaratılan sermaye birikiminin gelir yaratıcı etkisinden yararlanacaklardır.

Yerel yönetim birimlerinin borçlanabilmeleri mümkün olsa da merkezi yönetim birimleri idari vesayet yetkisini kullanmak suretiyle borçlanmaya sınırlar getirebilmektedir. Borçlanmaya sınır getirilmesi, makroekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Çünkü, yerel yönetim birimlerinin harcama ve gelirleri kamu kesimi genel dengesi içinde ve dolayısıyla milli hasıla hesaplarında birçok ülkede önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrolünde ülkeler farklı yaklaşımlar sergilemektedir. Bu yaklaşımları, Teresa Ter-Minassian ve Jon Craig, dört ana başlık altına incelemektedir (Ter-Minassian and Craig, 1997: 157-169). Bunlar; piyasa disiplinine güven (borçlanmada piyasa kurallarının geçerli olması, yerel yönetim birimlerine herhangi bir ayrıcalık tanınmaması), işbirliği yaklaşımı (yerel yönetim birimlerinin ekonomik istikrar ve mali disiplin konusunda bilinçlenmesi bakımından çeşitli yönetim birimleri arasında diyalog ve bilgi paylaşımı), kurala bağlı yaklaşım (yerel yönetim birimlerinin borçlanmalarının kontrolünde anayasa ya da kanunlarla belirli kuralların konması) ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü (merkezi yönetim biriminin, yerel yönetim birimlerinin borçlanması konusunda doğrudan yetkili olması) dır.

#### **4. Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler**

Yönetimler arası kaynak dağılımı ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin en başta gelen sorunları arasında yer almaktadır. Yönetimler arasındaki rol ve sorumlulukların görev çakışmasına yol açmayacak şekilde açık ve anlaşılır olarak belirlenmesi ve ulusal kaynakların buna uygun olarak dağıtılması, modern kamu yönetim sistemlerinin temel ilkelerinden birisi olmalıdır. Bu anlayışın bir devamı olarak, yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarında bir değişiklik olmadan, mali kaynaklarında bu birimlerin aleyhinde bir değişiklik yapılması kabul edilebilir bir yönetim anlayışı değildir (Kerimoğlu, 2005:1).

Anayasamızın 123 üncü maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışına dayandırılacağı, 127 nci maddesinde ise, mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından

seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu ve mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı hükme bağlanmıştır.

Ülkemizde yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Ancak, yerel yönetimlerin kanun yapma yetkisi bulunmadığından, siyasi özerklikleri yoktur. Ayrıca, vergi konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması sadece kanunla yapılabilmekte ve kanun çıkarma yetkisi de Anayasamıza göre TBMM'ye ait bulunmaktadır. Bu durumda, Türkiye'de merkezi yönetim, yönetimler arası mali ilişkileri düzenleme konusunda, diğer bir deyişle yerel yönetimlerin kaynak imkanlarını belirleme konusunda tam yetkiye sahiptir.

Uluslararası standartlara uygun olarak yapılacak bir sınıflandırmada, Türkiye'de yerel yönetim sektörüne, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri ve köyler girmektedir (Kerimoğlu, 2003: 31-32). Daha önce belirtildiği gibi, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında yapılacak görev dağılımının belirlenmesi ve ulusal kaynakların bu görev dağılımına uygun bir şekilde bölüşülmesi modern kamu yönetiminin bir gereğidir (Allen ve Tommasi, 2001: 73). Ayrıca, Bakanlar Kurulunun 6/8/1992 tarih ve 92/3398 sayılı ile kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9 uncu maddesine göre, ulusal öncelikler çerçevesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması, mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmak için mali eşitleme mekanizmasının uygulanması, yerel yönetimlere aktarılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme şartını taşımaması, genel amaçlı şarta bağlı olmayan transferler yoluyla özerkliklerinin güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin belirli sınırlamalar dahilinde yatırımlarının finansmanı için sermaye piyasalarına girebilmesi hükümlerine yer verilmiştir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, Anayasanın ve yapılan diğer ilgili kanuni düzenlemelerin bazı istisnalar dışında modern kamu yönetimi ilkelerine uygun hükümleri içinde barındırdığı sonucuna varılabilir.

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin gelirleri; kendi öz gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aldıkları paylar ve merkezi

yönetim gider bütçesinden yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin gelirlerinin en önemli kısmı, merkezi yönetim bütçe gelirlerinden her ay aldıkları kanuni paylardan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı ise oldukça düşüktür.

**Tablo 1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Vergi Paylarının Gelişimi (1999-2004, Trilyon Lira)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A- Belediyeler	1.224	2.059	3.251	2.758	3.051	4.589
B- İl Özel İdareleri	225	378	598	515	675	857
C- Büyük Şehir Bel.	512	846	1.365	1.474	1.635	2.494
Toplam	1.961	3.283	5.213	4.747	5.361	7.939
GSMH'ya Oranları						
A- Belediyeler	1,56	1,64	1,84	1,01	0,86	1,07
B- İl Özel İdareleri	0,29	0,30	0,34	0,19	0,19	0,20
C- Büyük Şehir Bel.	0,65	0,67	0,77	0,54	0,46	0,58
Toplam	2,5	2,6	3,0	1,7	1,5	1,9

**Kaynak:** T.C. Maliye Bakanlığı

Tablo 1 de yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların gelişimi 1999-2004 yılları için verilmektedir. Buna göre, yerel yönetim birimlerinin vergi gelirleri tahsilatından aldıkları payların GSMH içindeki payı, incelenen dönem içinde 2001 yılında en yüksek orana ulaşmıştır. Çünkü, ekonomide yaşanan kriz sonrasında artan nominal vergi gelirleri yerel yönetim birimlerinin gelirlerini de artırmıştır. Ancak, 2001 yılı sonrasında söz konusu oranda önemli bir düşüş görülmektedir. Bunun temel nedeni ise, merkezi yönetimin hedeflediği faiz dışı fazla dengesinin tutturulabilmesi için yerel yönetimlerin paylarını tek taraflı olarak azaltmış olmasıdır. Bunun anlamı, merkezi yönetimin finansman açıklarının bir kısmını yerel yönetimlerin gelirlerini azaltarak kapatmasıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, rol ve sorumluluklarda bir değişiklik olmadan böyle bir tasarrufta bulunulması, modern kamu yönetimi anlayışıyla uyumsuzdur.



#### **4.1. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri Tahsilatından Aktarılan Pay Sisteminin Çerçevesi**

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetim birimlerine pay verilmesine ilişkin ilkeler, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesine İlişkin Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda düzenlenmiştir.

1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinin % 6 sının belediyelere ve % 1,12 sinin de il özel idarelerine aktarılması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi bulunan il merkezlerinde, aktarılan miktarın % 35 i o yer büyükşehir belediyesine, % 65 i de merkez ilçe belediyelerine nüfusları oranında verilerek paylaşılmaktadır.

5216 sayılı Kanun, yukarıda öngörülen genel payın dışında ayrıca büyükşehir belediyelerine, o yer belediye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 5 inin verilmesini öngörmektedir. Bu payın % 75 i verginin tahsil edildiği ilgili belediyeye, kalan % 25 i ise büyükşehir belediyelerine (halen 16 büyükşehir belediyesine) nüfuslarına göre dağıtılır. Bu düzenleme ile mükelleflerin, mükellefiyet kayıtlarının bulunduğu büyükşehir belediyeleri dışındaki büyükşehir belediyelerine de bir miktar pay verilmesi imkanı sağlanmış bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi, merkezi yönetim vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere pay verilmesine ilişkin düzenlemedeki esas kriter, sadece nüfus kriteri olmaktadır. Bu durumda, yerel yönetimlerin buldukları bölgelerin gelişmişlik düzeyi, vergi tabanı ve vergi toplama kapasitesi ile öz gelir yaratma potansiyeli gibi diğer kriterler dikkate alınmamaktadır. Böylece, yerel yönetimlere pay verilmesinde, pay dağıtımını mali eşitleme aracı olarak kullanılmamakta, bir anlamda bölgeler arası gelir farklılıkları da tam olarak giderememektedir.

#### **4.2. Genel Bütçeden Yapılan Yardımlar**

Vergi gelirleri tahsilatından yerel yönetimlere aktarılan paylara ilave olarak, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten nüfusu 50 binin altındaki belediyelere yardım yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı bütçesine konulan bu ödeneğin dağıtımına ilişkin yazılı bir kriter belirlenmemiştir. Dolayısıyla bu amaçla öngörülen kaynağın belediyelere dağıtımının, idarenin takdirine bağlı olduğunu söylenilebilir. Tablo 2, 1999-2004

yılları arasında merkezi bütçeden belediyelere yapılan yardım tutarlarını göstermektedir. Bu yardım tutarları, belediyelerin toplam gelirleri ile karşılaştırıldığında, aktarılan bu tutarın çok önemli olmadığı görülmektedir. Ancak bu yardım, daha ziyade öz gelirleri yetersiz olan belde ve küçük ilçe belediyelerine yararlı olmaktadır.

**Tablo 2. Belediyelere Genel Bütçeden Yapılan Yardımlar (YTL)**

Yıllar	Bütçe Kanunu ile Verilen Ödenek	Yıl Sonu Ödeneği	Yapılan Yardım Tutarı
1999	35.000.000	41.900.000	41.038.000
2000	50.000.000	51.050.000	49.364.000
2001	60.000.000	59.100.000	57.766.000
2002	50.000.000	50.610.000	50.585.000
2003	50.000.000	50.000.000	41.275.500
2004	55.000.000	49.650.000	49.605.500

**Kaynak:** T.C. Maliye Bakanlığı

### 4.3. Yerel Yönetimlerde Borçlanma

Yerel yönetimler, öz gelirleri ve merkezi yönetimden aldıkları payın dışında iç ve dış borçlanmaya gitmek suretiyle kaynak yaratma imkanına sahiptirler. 1990 lı yıllarla birlikte başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere bazı belediyeler borçlanma yoluyla özellikle alt yapı yatırımlarını finanse etmek üzere yoğun bir ek kaynak arayışına girmişlerdir. Belediyelerin ve kendilerine bağlı diğer birimlerin toplam borçlarının GSMH'ya oranı % 5 in üzerine çıkmış bulunmaktadır (Emil ve Yılmaz, 2005: 70).

Daha sonra 2005 yılında, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediye ve il özel idarelerinin borçlanmalarına sınırlamalar getirilmiştir. Bu kapsamda dış borçlanmanın, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabileceği öngörülerek dış borçlanmaya genel bir sınır getirilmiştir. Öte yandan, belediye ve il özel idareleri, İller Bankasından yatırım ve nakit kredisi kullanmak suretiyle iç borçlanmaya da gidebilmektedirler. Ayrıca il özel

idareleri ve belediyeler, yatırım programında yer projelerin finansmanında kullanılmak üzere tahvil ihraç edebilmektedirler.

Her iki Kanunda yapılan diğer bir düzenleme ile, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların bağlı kuruluşları ve sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'unu geçmeyen iç borçlanmayı, il özel idarelerinde il genel meclisinin onayı ve belediyelerde belediye meclisinin kararı ile yapabilmeleri öngörülmüştür. Bu sınırı aşan iç borçlanma ise söz konusu meclislerin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilmektedir.

**Tablo 3. Yerel Yönetimlerin Tüm Yükümlülükleri Dahil Toplam Borç Stoku**

(Milyon YTL)	Belediyeler	Belediye Kurumları (1)	Toplam
Hazine Toplam Alacak Stoku(2)	12.062	3.305	15.367
Hazine Garantili Borçlar (3)	795	436	1.231
Diğer Borçlar	247		247
İller Bankasına Olan Borçlar	1.129	0	1.129
Kamu Kurumlarına Olan Net Yükümlülükler	2.862		2.862
Genel Toplam	17.095	3.741	20.836

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı; Emil, Ferhat ve Yılmaz, H. Hakan(2005), "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, İstanbul, TESEV&UNDP, 77.

(1) Su ve Kanalizasyon İşletmeleri, Ulaşım İşletmeleri, Doğal Gaz Dağıtım İdareleri gibi.

(2) 30/09/2005 tarihi itibarıyla.

(3) 30/06/2005 tarihi itibarıyla.

NOT: Diğer veriler 2003 yılı itibarıyla.

Tablo 3, yerel yönetimlerin tüm yükümlülükleri dahil toplam borç stokunu göstermektedir. Tabloya göre, yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla elde ettikleri toplam imkan tutarının yaklaşık 20 milyar YTL tutarında olduğu, yerel yönetimlerin bütçe büyüklükleri ile karşılaştırıldığında bu tutarın önemli bir seviyeye ulaştığı söylenebilir.

## **5. İl Özel İdaresi Ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Taslağına Göre Yönetimler Arası Kaynak Dağılımının Durumu**

Türkiye’de yönetimler arasında kaynak dağılımında yaşanan mevcut sorun, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki rol ve sorumlulukların açık olarak belirlenmemesi, ulusal kaynakların buna göre paylaşılmaması ve yerel yönetimlere ayrılan payların bölgeler ve şehirlerarası gelir ve gelişmişlik farklılıklarını giderecek şekilde paylaştırılmamasından kaynaklanmaktadır. Mevcut kaynak paylaşım sisteminde sadece nüfus kriter olarak kullanılmakta, bu kriter bölgeler ve şehirlerarasındaki mevcut gelir eşitsizliklerini tam olarak gidermede yeterli olamamaktadır.

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak dağılımını düzenlemek üzere yeni bir Kanun Tasarı Taslağı (İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Taslağı) hazırlanmış ve TBMM’ye yakında sunulması beklenmektedir. Bu bölümde, kamuoyuna da açıklanmış olan bu Tasarı Taslağının yönetimler arası kaynak dağılımı açısından getirmiş olduğu yenilikler tartışılacaktır.

### **5.1. Kaynak Bölüşümü**

Tasarı Taslağında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mevcut gelir paylaşımı oranları aynı şekilde korunmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere verilen payın oranı % 6, il özel idarelerine verilen pay % 1,12 olarak muhafaza edilmektedir. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden bu belediyelere verilen payın alt sınırı % 5 olarak korunmaktadır. Ancak, il özel idareleri ve belediyelere verilecek payların hesabına esas alınan baz genişletilmektedir. Mevcut uygulamada 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergilerinin tamamı, (II) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hasılatının % 28’i ve (III) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisinin % 60’ı pay hesabının dışında tutulmaktadır. Tasarı taslağı ile sadece (I) sayılı listede yer alan mallardan alınan özel tüketim vergisi kapsam dışında tutulmakta; diğer listelerin tamamı yerel yönetimlere aktarılacak payın hesaplanmasına esas alınan tutara dahil edilmektedir. Böylece, büyükşehir belediyelerine, belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla kaynak ayrılması

öngörülmektedir. Ayrıca, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununa göre yapılacak vergi tahsilatı toplamının % 50'sinin yerel yönetimler payı olarak ayrılacağı; bu payın % 40'nın il özel idarelerine, % 60'ının ise belediyelere dağıtılacağı hüküm altına alınmaktadır<sup>‡</sup>.

Tasarı Taslağı ile il özel idareleri ve belediyelere dağıtılacak payın hesaplanmasında dikkate alınmak üzere nüfusun dışında yeni kriterler getirilmektedir. Şimdi bunları sırasıyla inceleyelim.

### 5.2. İl Özel İdareleri

Tasarı taslağında belirlenen orana (genel bütçe vergi gelirlerinin % 1,12'si) göre ayrılmış bulunan il özel idareleri payının;

- ◆ Yüzde 60'luk kısmı illerin nüfusuna,
- ◆ Yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,
- ◆ Yüzde 10'luk kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,
- ◆ Yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine,
- ◆ Yüzde 5'lik kısmı ise, o ilde toplanan vergi geliri toplamının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamına oranına,

göre il özel idarelerine dağıtılacaktır. Bu durumda, merkezi yönetimden aktarılan transferlerin paylaşımında nüfus yine ağırlıklı bir unsur olmaya devam edecektir.

### 5.3. Belediyeler

Tasarı Taslağında, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için ayrılan payın paylaşılmasına ilişkin kriterler de belirlenmektedir. Nüfus yeni paylaşım sisteminde yine ağırlıklı bir unsur olmaktadır. Belediyelere dağıtılacak payın dağıtılmasında uygulanacak kriterler şunlardır:

---

<sup>‡</sup> Tasarı Taslağı 2005 yılı başında yürürlüğe girse idi, 2005 yılının ilk 5 ayı verileri esas alındığında, ilk beş ayda Tasarı Taslağının bütçeye getireceği yük (İl özel idareleri dahil) 1,2 Milyar YTL olacak idi. Gelecek 7 ay da dikkate alındığında, yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan ilave kaynak, yılın geri kalan döneminde genel bütçe vergi gelirlerinde ortaya çıkacak artışlar ve Tasarı Taslağında yer alan denkleştirme ödeneği ile birlikte, yaklaşık 3 Milyar YTL civarında olacak idi (Kerimoğlu, 2005: 3).

Tasarı taslağında belirlenmiş orana (genel bütçe vergi gelirlerinin % 6'sı) göre ayrılmış bulunan belediye payının;

- ◆ Yüzde 70'lik kısmı belediyelerin nüfusuna,
- ◆ Yüzde 10'luk kısmı performans sonuçlarına,
- ◆ Yüzde 10'luk kısmı belediyelerin öz gelirlerinin, toplam gelirlerine oranına,
- ◆ Yüzde 10'luk kısmı ise, o ilçede toplanan verginin, toplam vergi tahsilatına oranına,

göre belediyelere dağıtılacaktır.

Daha önce ifade edildiği gibi, herhangi bir idarenin performansının belirlenmesi, buna ilişkin kriterler önceden belirlense bile oldukça zordur. Çünkü, genelde performans kriterleri yoluyla performansın belirlenmesi, değerlendirene inisiyatif bırakabilir. Bu nedenle, değerlendirmenin oldukça sağlam kriterler yoluyla objektif bir şekilde belirlenmesi, mali yönetim sistemine olan güveni artıracaktır. Tasarı Taslağı, performansa göre alınacak paya ilişkin kriterlerin belirlenmesini İçişleri Bakanlığına bırakmıştır.

Öte yandan, belediyelerin öz gelirlerine göre dağıtılacak olan % 10'luk pay dağıtımı, öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan gelişmiş illerin lehine bir sonuç doğuracaktır. Öz gelir yaratma imkanı düşük düzeyde kalan bölge ve beldelerde belediye gelirlerinin hemen hemen tamamı merkezi yönetimden alınan paylara bağlıdır. Ancak, belediyelerin öz gelirlerini artırması yönünde bir teşvik sağlayacağı için bu kriter olumlu olarak değerlendirilebilir.

Ayrıca il özel idareleri ve belediyelere, bu il ya da ilçede toplanan vergi gelirlerinin toplam vergi tahsilatı içindeki yerine göre sırasıyla % 5 ve % 10 luk payın dağıtılması, vergi potansiyeli o yörenin kendi potansiyeli ile değil de bazı saymanlıkların (gümrük saymanlıkları gibi) orada bulunması nedeniyle daha fazla pay hesaplanması, haksız bir kaynak dağılımı sonucunu beraberinde getirebilecektir. Yerel yönetimler arasında eşitsiz bir kaynak dağılımına neden olabilecek bu kriter yerine gelişmişlik endeksine bağlı bir kriterin getirilmesi daha yerinde olabilecektir.

#### **5.4. Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılabak Ödenekler**

Tasarı Taslağında ayrıca, yukarıda sayılan kaynaklara ilave olarak, her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine denkleştirme ödeneği adı altında ödenek konulması ve bu ödeneğin her yılın Mayıs ve Eylül aylarında nüfusu on bin ve altında olan belediyelere eşit olarak İller Bankası aracılığıyla dağıtılması öngörülmektedir. Tasarı Taslağı ile getirilen “denkleştirme ödeneği” uygulamaya girdiğinde, mevcut uygulamada Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan mahalli idarelere yardım ödeneğinin yerini Tasarı Taslağında öngörülen bu ödenek alacaktır. Ancak, bütçe kısıtı nedeniyle denkleştirme ödeneğinin, yakın zamanda yeterli bir seviyeye gelmesini beklememek gerekir. Dolayısıyla kısa dönemde, denkleştirme ödeneği ile merkezi yönetim bütçesine konulacak ödeneğin politika amaçlı kullanılamayacağı söylenebilir.

Öte yandan, Tasarı Taslağı ile öngörülen paylar ve denkleştirme ödeneği dışında, yerel yönetimlere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluş bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Böyle bir uygulamanın hem mali disiplinin temini ve hem de yerel yönetimlere aktarılabak merkezi yönetim kaynaklarının belirli bir politika çerçevesinde eşgüdüm içinde dağıtılmasını sağlamak bakımından uygun olduğu düşünülmektedir.

#### **5.5. Büyükşehir Belediyelerine Sağlanacak Kaynaklar**

Büyükşehir belediyelerine merkezi yönetim kaynaklarından, biri büyükşehirin bulunduğu ildeki büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri toplamının %5'i ve diğeri daha önce belirtildiği gibi İller Bankası hesabına aktarılabak paydan büyükşehirin bulunduğu ildeki büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve belde belediyelerine düşen payın %35'i olmak üzere iki şekilde kaynak aktarılabaktadır.

Tasarı Taslağında, büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi geliri tahsilatından ayrılabak % 5 oranındaki payın büyükşehir belediyeleri arasında nasıl paylaşılabakacağı hüküm altına alınmaktadır. Buna göre, belirtilen orana göre ayrılabak bulunan büyükşehir belediye payının yüzde 75'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, kalan yüzde 25'i ise büyükşehir belediyelerine

nüfuslarına göre Maliye Bakanlığı tarafından dağıtılacağı ifade edilmektedir. Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak kaynaklar Tasarı Taslağında belirtilen kriterlere tabi olmayacaktır. Yapılan bir hesaplama göre (Kerimoğlu, 2005: 2-3) yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan kaynakların % 47'sini büyükşehir belediyeleri kullanmaktadır. Bu durumda Tasarı Taslağında bölgeler ve şehirlerarası gelir farklılıklarını gidermeyi amaçlayan kriterler merkezi yönetimden sağlanan kaynakların sadece % 53'üne uygulanabilecektir. Başka bir anlatımla, merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan kaynağın % 47'si bölgeler ve şehirlerarası gelir farklılıklarını gidermeye yönelik kriterlerin uygulama alanı dışında kalmaktadır.

### **5.6. Yerel Yönetimlere Aktarılan Diğer Kaynaklar**

Tasarı Taslağında, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununa göre yapılacak vergi tahsilatı toplamının %50'sinin yerel yönetimlere aktarılması öngörülmektedir. Bu yerel yönetimlere ilave kaynak sağlayan yeni bir uygulama olacaktır.

Taslak ile, bu miktarın % 40'ının il özel idarelerine, kalan % 60'ının belediyelere, Tasarı Taslağında belirlenen il özel idareleri ve belediyelere pay dağıtılmasına ilişkin kriterlere göre dağıtılması öngörülmektedir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ise belediye payının % 65'i büyükşehir belediyesine, % 35'i ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfuslarına göre ödenecektir. Bu düzenleme ile mali açıdan ilçe ve ilk kademe belediyelerine göre daha rahat olan büyükşehir belediyelerine daha fazla kaynak aktarılmaktadır.

### **6. Sonuç**

Kamusal kaynakların kullanılmasında etkinlik ve verimlilik çabaları, yönetimler arası mali ilişkilerin de yeni bir yaklaşımla ele alınmasını gerektirmiştir. Yönetimler arası mali ilişkiler, devletin siyasal yönetim kademeleri arasında gelir ve hizmet paylaşımını ve dengesini ele almak suretiyle yönetimler arası mali ilişkilerin sürekli ve öngörülebilir olmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, kamusal kaynakların yönetimler arasında yeniden dağıtım ihtiyacı bulunmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin, gelir yaratma kapasiteleri, hizmet maliyetleri, talep baskıları ve vergi tabanları birbirlerine göre farklılık göstermektedir. Bu



bakımdan, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunulmasında, yönetimler arası görev ve yetki dağılımının belirlenmesi gerekmektedir. Yeniden belirlenme, hem yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini, hem de kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliği ve adaleti yakından ilgilendirmektedir.

Yönetimler arası mali ilişkiler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmet dağılımının belirlenmesi yanısıra merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi ile merkezi yönetim birimlerinden yerel yönetim birimlerine kaynak transferi yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu yolla, yönetimler arası mali ilişkilerin, mali eşitleme fonksiyonunu yerine getirmesi beklenir.

Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkiler kapsamında mevcut uygulamada yaşanan sorun, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki rol ve sorumlulukların açık olarak belirlenmemesi, kamu kaynaklarının bölgeler ve şehirlerarası gelir ve gelişmişlik farklılıklarını giderecek şekilde dağıtılmamasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de mevcut kaynak paylaşım sisteminde, sadece nüfus kriteri olarak kullanılmakta, bu kriter bölgeler ve şehirlerarasındaki mevcut gelir eşitsizliklerini tam olarak gidermede yeterli olamamaktadır. Bu kapsamda, yaşanan yönetimler arası kaynak dağılımı sorununu asgariye indirgeyebilmek amacıyla gerekli çalışmalar devam etmektedir.

Yönetimler arası kaynak dağılımı, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin en başta gelen sorunları arasında yer almaktadır. Yönetimler arasındaki rol ve sorumlulukların, görev çakışmasına yol açmayacak şekilde açık ve anlaşılır olarak belirlenmesi ve ulusal kaynakların buna uygun olarak dağıtılması, modern kamu yönetim sistemlerinin temel ilkelerinden birisidir. Aday ülke statüsünde bulunduğumuz Avrupa Birliği ile uyum çabalarında da, bu alanda yapılan düzenlemeler önemli bir rol oynayacaktır.

#### KAYNAKÇA

Ahmad, Ehtisham ve Craig, Jon (1997); “Intergovernmental Transfers”, **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Ed. Teresa Ter-Minassian, Washington D.C., International Monetary Fund, 73-107.

Allen, Richard and Tommasi, Daniel(2001); **Managing Public Expenditures, A Reference Book for Transition Countries**, OECD-SIGMA.

Arıkboğa, Ülkü(2004); **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul, Yaylacık Matbaası.

Başbakanlık(2005); **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-8: Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Başbakanlık.

Emil, Ferhat ve Yılmaz, H. Hakan(2005); “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul, TESEV & UNDP, 69-89.

Kerimoğlu, Baki(2005); “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi”, Yayınlanmamış çalışma.

Kerimoğlu, Baki ve Yılmaz, H. Hakan(2005); “Türkiye’de Merkezle Yerel İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulaması”, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul, TESEV & UNDP, 36-53.

Kerimoğlu, Baki ve Yılmaz, H. Hakan(2005); “Yerel Yönetimlerde Rol ve Sorumlulukların Belirleyiciliğinde Harcama Yapısı”, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul, TESEV & UNDP, 5-35.

Kerimoğlu, Baki(2003); “Ulusal Ekonominin Sektörel Sınıflandırılması ve Ulusal Hesapların Konsolidasyonu”, **Mali Kılavuz**, 22, 31-32.

Kopanyi, Mihaly-Daher, El Samir-Wetzel, Deborah-Noel, Michel-Papp, Anita(2004); “Modernizing the Subnational Government System”, **Intergovernmental Finance in Hengary A decade of Experience 1990-2000**, Ed. Mihaly Kopanyi, Deborah Wetzel, Samir El Daher, Budapest, The World Bank, 15-75.

Neyaptı, Bilin(2005); “Mali Yerelleşme Aracılığı ile Mali Eşitleme”, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul, TESEV & UNDP, 104-127.

OECD(2005); **Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending**, Paris, OECD.

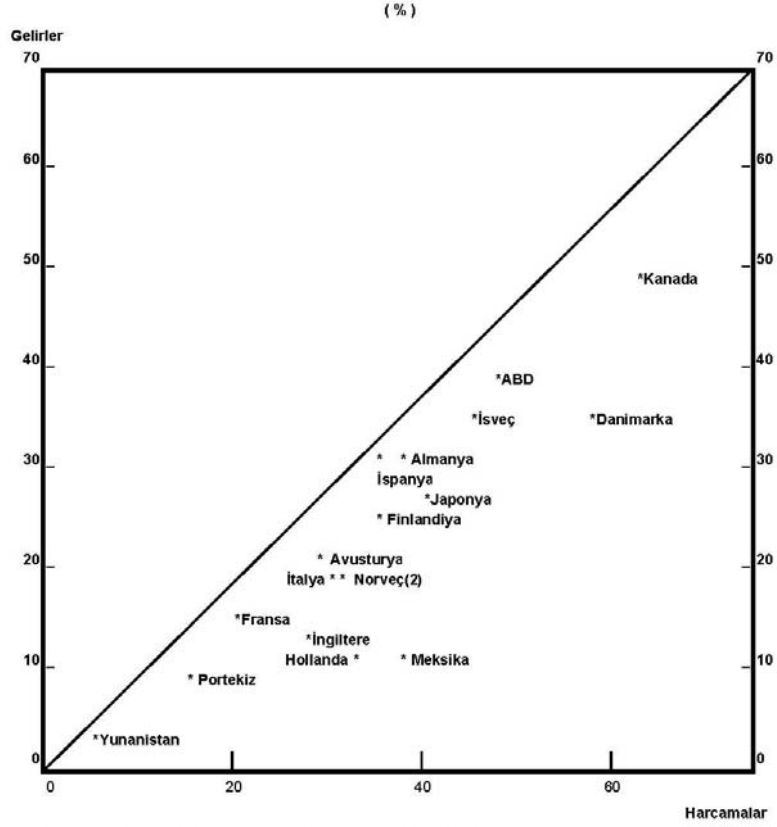
Stiglitz, Joseph E.(2000); **Economics of the Public Sector**, New York, W.W. Norton & Company, Third Edition.

Tanzi, Vito(2000); “On Fiscal Federalism: Issues to worry about”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>.

Ter-Minassian, Teresa and Craig, Jon(1997); “Control of Subnational Government Borrowing”, **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Ed. Teresa Ter-Minassian, Washington D.C., International Monetary Fund, 156-172.

Ter-Minassian, Teresa(1997); “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Ed. Teresa Ter-Minassian, Washington D.C., International Monetary Fund, 3-24.

**Şekil 1. OECD Ülkelerinde Mali Yerelleşmenin Göstergeleri: 2003 Yılında Genel Yönetim Gelir ve Harcamaları İçinde Yerel Yönetimlerin Payı (1)**

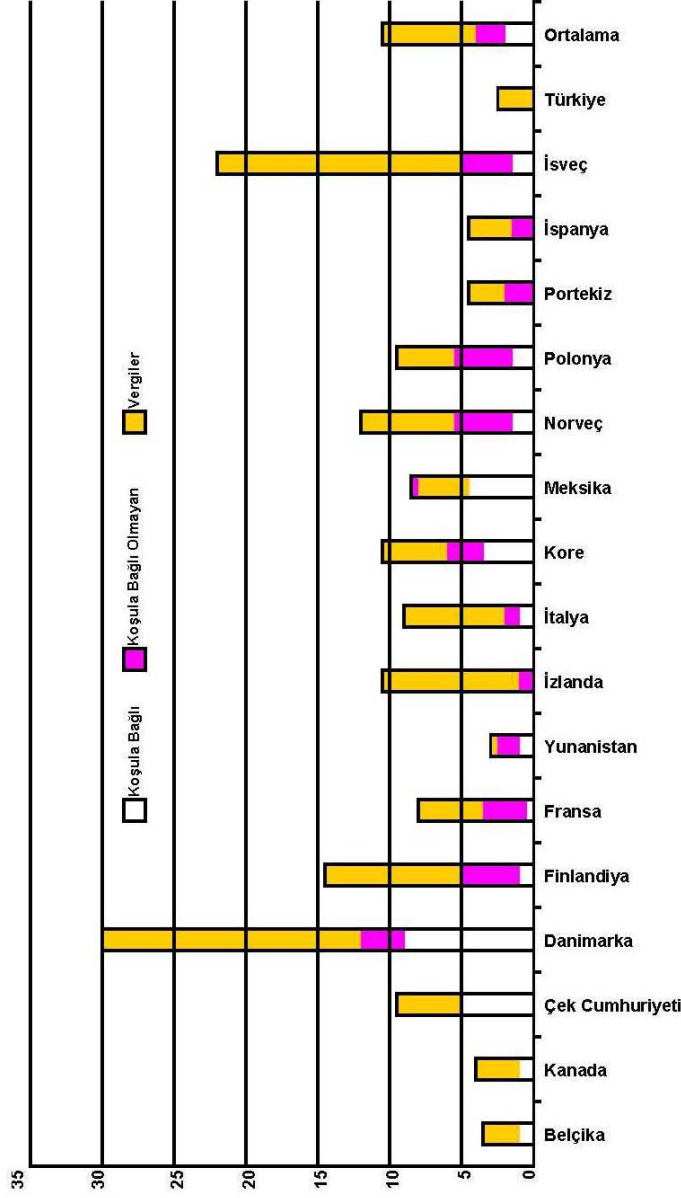


1. Japonya için 2000, Danimarka ve Meksika için 2002 yılı verileri

2. Rakamlar petrolden elde edilen gelirleri kapsamamaktadır.

Kaynak: OECD (2005), *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, Paris, OECD, 7.

**Şekil 2. Yerel Yönetimlerin Transferlerden ve Vergi Gelirlerinden Elde Ettikleri Gelirlerinin GSYİH İçindeki Payı (2003)**



İtalya ve Meksika için rakamlar 2002 yılı içindir  
Kaynak: OECD (2005), Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, Paris OECD, 13.