



**TÜRKİYE'DE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BELEDİYELERE AKTARILAN
PAYLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ¹**

Abdullah UZUN²

ÖZET

Türkiye’de merkezi idareden yerel idarelere bir takım mali transferler yapılmaktadır. Bunlardan birini Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) belediyelere aktarılan paylar oluşturmaktadır. Türkiye’de belediye gelirlerinin yarısından fazlası, hatta bazı belediyelerde ise tamamına yakını bu gelir kaynağından sağlanmaktadır. Bu gelir kaynağının belediyeler açısından taşıdığı önem, onun iyi bir şekilde düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu gelir kaynağının en mükemmel şekilde nasıl düzenlenebileceği konusu bir hayli karmaşık ve zor bir meseledir. Fakat bu hususta literatürde yaygınca görüş belirtilmekte ve transfer sisteminin bir takım özelliklere göre düzenlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Bu çalışmada, GBVG’den belediyelere aktarılan paylarla ilgili mevcut sistem literatürde belirtilen temel özellikler bakımından analiz edilmiştir. Analizler sonucunda mevcut sistemin, iyi bir idareler arası mali transfer sisteminin öngörülebilirlik ve basitlik, şeffaflık gibi özelliklerini bir ölçüde karşıladığı, fakat mali özerklik ve hesap verilebilirlik, mali eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik, teşvik edicilik gibi özellikler bakımından pek çok sorunu bünyesinde barındırdığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: İdareler Arası Mali Transferler, Belediyeler, Genel Bütçe Vergi Gelirleri.

Jel Kodu: H30, H72, E62.

**REVIEW OF SHARE TRANSFERRED FROM GENERAL BUDGET TAX REVENUES (GBTR) TO
MUNICIPALITIES IN TURKEY**

ABSTRACT

Fiscal transfers from central government to local governments are also used in Turkey. One of them is a share transferred from General Budget Tax Revenues (GBTR) to municipalities. Almost all of the revenue in some municipalities (all of the revenues especially small ones) comes from GBTR. This revenue sources should be designed carefully, although this is not easy and have controversial subject. However it can be seen that the characteristics of a good intergovernmental fiscal transfer system are argued and suggested in the literature.

In this study, it is analyzed the existing system based on the shares transferred from GBTR to municipalities in terms of the basic characteristics indicated in the literature. It can be concluded that existing system appropriately designed in terms of some features of a good intergovernmental fiscal transfer system such as predictability, simplicity, transparency and also have some deficiencies such as local autonomy, accountability, fiscal equality, effectiveness and incentive.

Keywords: Intergovernmental Fiscal Transfers, Municipalities, General Budget Tax Revenue.

Jel Code: H30, H72, E62.

1. GİRİŞ

Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde, yerel idarelerin kamu harcamalarındaki payı giderek artmaktadır. Eskiden merkezi idare tarafından karşılanan birçok kamusal ihtiyaç, artık yerel idareler tarafından sunulmaya başlanmıştır. Bunda önemli ölçüde, yerel idarelerin merkezi idareye oranla kamusal ihtiyaçları daha iyi belirleyebileceği ve daha etkin harcamalarda bulunabileceği anlayışı etkili olmaktadır. İşte bu nedenlerden

¹ Bu makale yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

² Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, a.uzun61@hotmail.com.



dolayı, birçok ülkede bir taraftan harcama sorumlulukları yerel idarelere devredilirken, diğer taraftan da onlara merkezi idarenin kontrolü altındaki bir takım maddi kaynaklara erişim imkânı da sağlanmaktadır. Bu iki şekilde gerçekleştirilmektedir: İlkinde yerel idarelere, merkezi idarenin kontrolü altındaki bir takım maddi kaynaklar üzerinde kontrol imkanı sağlanmaktadır. Yerel idareler bu sayede kendi öz kaynaklarına sahip olabilmektedir. İkincisinde ise, merkezi idarenin kontrolü altındaki bir takım maddi kaynaklardan, yerel idarelere mali aktarımlar yapılmaktadır. İdareler arası mali transferler olarak adlandırabileceğimiz bu uygulamayla merkezi idare, mali kaynakları dilediği gibi tek taraflı olarak yerel idarelere dağıtmaktadır. Transfer edilen bu maddi kaynaklar (vergi) üzerinde, yerel idarelerin herhangi bir kontrol imkanı bulunmamaktadır.

Türkiye’deki idareler arası mali transfer sistemi de iki şekilde düzenlenmiştir. Bunlardan biri, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) belediyelere ve il özel idarelerine aktarılan paylar, diğeri ise koşullu ve koşulsuz yardımlardır. GBVG’den aktarılan paylar, özellikle belediyelerin gelirleri içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye’deki belediyelerin birçoğu gelirlerinin yarısından fazlasını, bir kısmı da tamamına yakını bu paylardan sağlamaktadır. Koşullu ve koşulsuz yardımlar da, özellikle bir başka yerel idare birimi olan il özel idarelerinin önemli gelir kalemleri arasında yer almaktadır. Bu gelir kalemlerinin yerel idarelerin gelir kaynakları içerisinde önemli bir yer tutması, bunların en iyi şekilde düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Özellikle de GBVG’den belediyelere aktarılan paylara belediyelerin aşırı bağımlılığı, bu gelir kaleminin en iyi şekilde düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

İşte bu çalışmada idareler arası mali transfer sistemi hakkında literatürde var olan görüşlerden ve çeşitli ülke uygulamalardan yararlanılarak, belediyelere GBVG’den aktarılan paylar, iyi bir idareler arası mali transfer sisteminde bulunması gereken temel özellikler bakımından incelenmiştir. Sistemin olumsuz yönleri tespit edilip, tespit edilen bu olumsuzlukların giderilmesi bağlamında birtakım önerilerde bulunulmuştur.

2. TÜRKİYE’DE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ DIŞINDAKİ BELEDİYELERE AKTARILAN TRANSFER PAYLARI

Türkiye’de 1981 yılına kadar Walter Heller-Joseph Pechman önerisi olarak tartışılan merkezi idare vergilerinin bazılarının Yüzde10’unun ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemi uygulanmış ancak, sonra 2380 sayılı yasa çıkartılarak bu uygulamadan vazgeçilmiştir (Arısoy, 2007: 4). Bu Kanun ile belediye finansmanında değişiklik yapılmış ve bazı vergilerden değişik oranlarda pay aktarılması yerine, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri üzerinden belli oranlarda pay aktarılması yöntemi kabul edilmiştir.

Türkiye’de merkezi idareden yerel idarelere yapılan transferlerin en büyük kısmını bu paylar oluşturmaktadır. Türkiye’de 1981 yılından beri uygulanan tahsil edilen vergilerden belediyelere ve il özel idarelerine belli oranda pay verilmesini öngören sistem, vergi gelirlerinden pay verme şeklinde adlandırılmakla birlikte, aslında bir tür koşulsuz transferdir (Dedeoğlu, 1997: 42). Belediye gelirlerinin yaklaşık yarısını bu koşulsuz transferler oluşturmaktadır. İl özel idarelerinde ise bu oran yaklaşık Yüzde 20 civarındadır. İl özel idareleri için bu oranın düşüklüğü, koşullu transferlerin çokluğundan kaynaklanmaktadır (Arıkboğa, 2004: 116).

02 Temmuz 2008 tarih ve 5779 Sayılı, “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”³ uyarınca GBVG’den belediyelere pay aktarılmaktadır. Kanuna göre, GBVG’den belediyelere aktarılan payın oranı Yüzde 2,85 olarak belirlenmiştir.

3. maddede dağıtılacak payların ayrılmasına yönelik esaslar yer almaktadır. Bu maddeye göre; “paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5’inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası’na aktarır. İller Bankası, payları 4 üncü ve 5 inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

³ TBMM tarafından 02 Temmuz 2008 tarihinde kanunlaştırılan, 5779 Sayılı, “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5779.html.



Kanun'un 5. maddesinde ise payların dağıtımına ilişkin esaslar yer almaktadır. 5. maddenin ilk fıkrasına göre; "ikinci 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" hükmü yer almaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere belediye nüfusu ve ilçe gelişmişlik endeksi payların dağıtımında etkili olan iki kriterdir. Maddenin ikinci fıkrasında birinci fıkrada yer alan ilçe gelişmişlik endeksine ilişkin kriterler düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasına göre, "birinci fıkranın (b) bendinde belirtilen kriter için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından sağlanan en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı buldukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Birinci fıkranın (b) bendine 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 içerisinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır" denilmek suretiyle, dağıtım formülüne ilçe gelişmişlik endeksi adı altında yeni bir kriter dahil edilmek istenmektedir.

İlçe gelişmişlik endeksi, DPT'nin ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi araştırması verilerine dayanmaktadır. Mevcut idari yapı temelinde 872 ilçeyi kapsayan çalışmada, sosyal (demografik, istihdam, eğitim, sağlık, alt yapı, diğer refah) ve ekonomik (imalat, inşaat, tarım, mali) alanlardan seçilen 32 adet değişken kullanılmaktadır. Çalışmada birbiriyle bağımlı olan değişkenlerin kullanılmasına imkân veren gelişmiş bir istatistik tekniği olan Temel Bileşenler Analizi uygulanmıştır (Dinçer ve Özaslan, 2000: 7). İlçeler araştırma sonucunda gelişmişlik sırasına göre 6 gruba ayrılmıştır. En gelişmiş birinci grupta 15, ikinci grupta 152, üçüncü grupta 309, dördüncü grupta 117, beşinci grupta 100 ve en az gelişmiş altıncı grupta ise 119 ilçe yer almaktadır. Birinci derecede gelişmiş ilçeler grubu; sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında ilk on beş sırada yer alan ilçeleri kapsamaktadır. Bu ilçeler genellikle ülkenin batı kesiminde toplanmıştır. Bu ilçeler sırasıyla; Bursa-Büyükşehir, Adana-Büyükşehir, Kocaeli-Körfez, Kocaeli-Gebze, İzmir-Aliaga, Antalya-Merkez, Eskişehir-Merkez, Gaziantep-Merkez, Denizli-Merkez, Konya-Büyükşehir, Kocaeli-Merkez, İstanbul-Büyükçekmece, Mersin-Merkez, Kayseri-Büyükşehir ve Tekirdağ-Çorlu ilçeleridir. En az gelişmiş ilçe grubu olan altıncı kademe ise, ağırlıklı olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki ilçelerden oluşmaktadır (Dinçer ve Özaslan, 2000: 7). İşte DPT'nin araştırması ile belirlenen ilçe gelişmişlik gruplarına, payların yüzde 15'lik bir kısmı, ilgili maddede belirtilen oranlarda dağıtılacaktır.

Kanunu'nun 6. maddesinde daha önceki kanunlarda yer almayan ve "denkleştirme ödeneği" adı altında düzenlenen bir hüküm yer almaktadır. Bu hükme göre, "kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.000-9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır." Görüldüğü gibi bu hükümle nüfusu 10.000'in altında olan belediyelere ek bir kaynak sağlanmak istenmektedir.

3. İYİ BİR TRANSFER SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ BAKIMINDAN GBVG'DEN AKTARILAN PAYLARIN ANALİZİ

İyi düzenlenmiş bir mali transfer sistemi kendinden beklenen temel işlevleri gerçekleştirebilmek adına bir takım özelliklere sahip olmalıdır. Literatürde yaygınca belirtilen özellikler genel olarak şunlardır: Mali özerklik, eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik, öngörülebilirlik, basitlik, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve teşvik edicilik. Fakat tüm bu özelliklerin bir transfer sisteminde sağlanması zor gözükmektedir. Çünkü idareler arası mali transferlerin düzenlenmesi kendinden beklenen temel işlevlere bağlıdır (Alm ve Boex, 2002: 9). Bir mali transfer sisteminde ne amaçlanıyorsa, transfer sisteminin özellikleri de ona göre şekillenmektedir. Amaçlardaki bu farklılıklara rağmen mali transfer sisteminin mümkün olduğunca sözü edilen bu ilkelere göre düzenlenmesi, transfer sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından son derece önemlidir.

3.1. Mali Özerklik

Özerklik kavramı, özellikle son yıllarda hemen her ülkenin gündeminde olan bir konudur. Yerel idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki açıdan incelenmektedir. İdari özerklik daha çok yerel idarelerin idari yapıları ile ilgilidir. Yerel idarelerin merkezi idarenin müdahalesi dışında yönetilmesi demektir (Aktan, 1998: 76). Yerel mali özerklik ise yerel idarelerin mali açıdan bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Yerel



idarelerin mali kaynaklara hâkim olabilmesi ve bu kaynakları kendi hemşerilerinin zevk ve tercihlerine göre harcayabilmesi, mali özerklik açısından oldukça önemlidir (Chapman, 1999: 10). Yerel mali özerklik, yerel idarelerin davranışlarını etkilemekte ve kamu sektöründe uzun dönem mali istikrarın sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve eşitlik gibi artı değerlerin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır (Blochliger ve Kings, 2006: 4).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1991)'nin 9. maddesinde de yerel idarelerin mali özerkliğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu maddede hem bölgesel idareler hem de belediyelere ilişkin olarak; kendi kaynaklarına sahip olma hakkı, bağımsız karar alma hakkı, idareler arası kaynaklara ve kredi kaynaklarına hakim olma hakkı gibi haklar düzenlenmiştir (Agranoff, 2004: 43).

Mali özerklik, farklı idari düzeylerdeki gelir ve harcama alışkanlıklarının bir parçasıdır (Blochliger ve Kings, 2006: 5). Yerel idarelerin özerkliğinden bahsedebilmek için dört temel koşulun varlığından söz edilebilir. Bunlar; yerel idarelerin mali kaynaklarının çoğunun öz kaynaklarından oluşması, öz kaynaklarının oranlarını veya matrahlarını serbestçe belirleyebilmesi, merkezi transferlerin koşulsuz olarak verilmesi ve gelirlerin serbestçe harcanabilmesidir (Yüksel, 2005: 284). Eğer bir transfer sistemi bu koşulları gerçekleştirecek şekilde düzenlenirse, yerel idarelerin mali özerkliklerinin geniş ölçüde sağlanmış olacağı ileri sürülebilir. Bu bakımdan öncelikle belediyelere GBVG'den aktarılan payların, toplam belediye gelirleri içerisindeki oranına bakmak gerekmektedir. Bu oran mali özerklik açısından bir bilgi verebilir. Daha sağlıklı bir değerlendirme açısından diğer ülkelerdeki yerel idare gelirleri içerisindeki transfer oranlarıyla karşılaştırmalı bir inceleme yapmak daha uygun olabilir.

Tablo 1 incelendiğinde gelişmekte olan ve gelişen ülkelerdeki yerel idarelerin gelirlerinin bir bileşeni görülmektedir. Gelişmekte olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yerel idarelerin kendi vergi kaynaklarının toplam gelirlere oranı ortalama olarak yüzde 56,2 iken, mali transferlerin belediye gelirleri içerisindeki oranı yüzde 25,9 düzeyindedir. Yine gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde ortalama yerel idare vergi gelirleri oranının toplam gelire oranı yüzde 43,3 iken, mali transferlerin oranı yüzde 45,9 düzeyindedir. Görüldüğü gibi birkaç ülke hariç bu ülkelerde, yerel idarelerin gelirlerinin büyük bir kısmını kendi vergi gelirleri oluşturmaktadır. Merkezi idare tarafından yapılan mali transferler ise vergi gelirlerine oranla ikincil bir öneme sahiptir. Türkiye'deki belediye gelirlerinin bileşeni incelendiğinde ise, belediye gelirlerinin ancak beşte birini (yüzde 20,04) kendi vergi gelirlerinin oluşturduğunu, gelirlerin yarıya yakınının GBVG'den dağıtılan paylardan oluştuğunu görmekteyiz. Buna diğer koşullu ve koşulsuz yardımları da eklediğimizde bu oran yüzde 60-70'lere çıkabilmektedir. Özellikle bu oran küçük belediyelerde yüzde 90'ların üzerine bile çıkabilmektedir. Özellikle küçük belediyelerin gelir yaratma kapasiteleri düşük olup, bunların birçoğu merkezden yapılan transferlerle ayakta durabilmektedir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2006: 43). İşte merkezi idareye olan bu bağımlık belediyelerin mali özerkliklerinin zedelenmesi ile sonuçlanmaktadır. Mali transferlere olan bu aşırı bağımlılık azaltılarak ve yerel idarelerin kendi vergi kaynakları artırılarak mali özerkliğin önündeki bu engel bir ölçüde kaldırılabilir.

Mali özerklik açısından transferlerin yapısı da büyük bir önem arz etmektedir. Transferlerin koşullu veya koşulsuz olarak verilmesi yerel idarelerin mali özerkliğini etkilemektedir. Türkiye'de belediyelere GBVG'den dağıtılan paylar, kullanım alanı belirtilmediği için bir tür koşulsuz transfer niteliğindedir ve belediyeler bu gelir kalemlerinin kullanımı konusunda tamamen serbesttirler (Arıkboğa, 2004: 165). Belediyelere bazı koşullu transferler de yapılmaktadır. Fakat koşulsuz transferlere oranla son derece azdır. Bu bakımdan Türkiye'de belediyeler en azından gelirlerini serbestçe harcama konusunda mali özerkliğe sahiptir denilebilir.

Tablo 1. Yerel İdare Gelirlerinin Dağılımı (%)*

	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
Ortalama	56,2	17,8	25,9
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. Her ne kadar bütçe sınıflandırmasında GBVG'den aktarılan paylar vergi gelirleri içinde yer alsada, objektif kritere dayalı kaynak aktarımı niteliği taşıdıklarından, tabloda transferler başlığında verilmiştir. Vergi gelirleri belediye vergilerini içermekte, vergi dışı gelirler ise harçlar, harcamalara katılma payları, kurumlar ve teşebbüs hâsılatı, belediye malları gelirleri, ücretler, cezalar ve diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Özel yardım ve fon gelirlerinin ayrıntılarını görmek mümkün olmadığı için hesaplara dahil edilmemiştir. Bu nedenle de gelirlerin toplamı yüze ulaşmamaktadır.

Kaynak: Güner, 2005: 226.

Transferlerin harcama yerleri belli edilmeden belediyelere koşulsuzca verilmesi ve belediyelerin bunları serbestçe harçayabilmesi bakımından, GBVG'den aktarılan transfer payları özellikle gelirlerin harcanması konusunda mali özerklik için uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Fakat belediyelerin kendi gelir kaynaklarına hâkim olamaması ve merkezi idarece yapılan mali transferlerin belediye gelirleri içerisinde büyük bir paya sahip olması, belediyelerin özellikle gelir etme konusundaki özerkliklerini zedelemektedir. Bu bakımdan belediyelerin mali özerkliklerinin tam olarak sağlanabilmesi için mali transferlere olan bağımlılıkları azaltılmalıdır. Fakat transfer paylarının azaltılması gelir elde kabiliyetleri sınırlı olan belediyeler için sıkıntılara yol açabileceği hususu da göz önünde bulundurulmalıdır.

3.2. Hesap Verilebilirlik

Yerel idareler üstlendikleri faaliyetleri yerine getirirken, hemşerilerine karşı hesap verebilme sorumluluğu içerisinde olmaları gerekir. İdareler arası mali transfer sisteminin düzenlenme şekli ve uygulamaları yerel idarelerin hizmet sunumundaki hesap verilebilirliğini etkileyebilir (Ahmad vd., 2005: 7). Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki mali transferlerin varlığı, genellikle yerel idareler düzeyinde hesap verilebilirlik problemlerine yol açmaktadır (Darby vd., 2002: 18). Mali transferler, yerel idarelerin kendi öz kaynaklarına sahip olma hususundaki teşvikleri yok edebilmekte ve onları kendi hemşerilerine karşı hesap verebilme sorumluluğundan alıkoyabilmektedir (Spahn ve Franz, 2000: 26).

Yerel düzeyde hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için, yerel idarelerin mümkün olduğunca merkezi transferlere olan bağımlılıkları azaltılmalı ve yerel idarelere kendi öz kaynaklarıyla yerel hizmetlerin finansmanını karşılama imkânı verilmelidir. Bu bağlamda hesap verilebilirliğin, özerklik ile çok yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Yerel idarelere kendi gelir kaynaklarına sahip olma açısından özgürlükler sunulmadıkça, hesap verilebilirliğin sağlanması ve sorumlu yerel idarelerin varlığı ulaşılamaz bir hayal olarak kalacaktır (Bird, 1993: 211).

Belediyelerin hesap verilebilirliği ile mali transfer sisteminin düzenlenişinin çok yakından bir ilgisi vardır. Belediyelerin transfer gelirlerine olan aşırı bağımlılığından, vergi toplamada hiç bir keyfiyete sahip olmamalarından ve sunulan hizmetlerin bedeli olarak vergi yüklerinden sorumlu olmamalarından dolayı, belediyelerin hemşerileri açısından sorumlu tutulması, onların merkezi idareden transfer geliri elde edebilme kabiliyetine bağlı olabilmektedir (Marcou, 2006: 50). Bu da belediyeler ile vatandaşlar arasındaki hesap verme ilişkisini, belediyeler ile merkezi idare arasındaki bir hesap verme ilişkisine kaydırabilmektedir.

Türkiye'de belediye gelirlerinin büyük bir kısmının GBVG'den aktarılan 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 sıkıntılarının çözümleri sürekli olarak merkezden aranır olmuştur (Üstünişik ve Yeter, 1998: 84). Bu da belediyeleri harcamalardan dolayı merkeze karşı sürekli bir hesap verme eğilimine sokmaktadır. Türkiye’de merkezi bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların azaltılarak ve belediye kendi öz gelirleri artırılarak belediyelerin, merkezi idareye olan bağımlılığı azaltılabilir. Bu bağımlılığın azaltılması ile birlikte belediyelerin merkezi idareye değil de kendi hemşerilerine karşı hesap verilebilirliği sağlanmakla birlikte, belediyelerin gelir elde etme kabiliyetlerinde bir azalmaya neden olabilir.

3.3. Mali Eşitlik

Yerelleşmeyle birlikte yerel idarelere son derece geniş harcama sorumlulukları verilmiştir. Bunun sonucu olarak merkezi idarenin üstlendiği birçok hizmet artık yerel idarelerce sunulmaya başlanmıştır. Bu harcama sorumlulukların devri gelir kaynaklarının da devrini zorunlu kılmaktadır. Çünkü kamu hizmetlerinin her birinin yerel idareler arasında bölüştüğü durumlarda (harcama sorumluluklarının bölüştürülmesi dahilinde) gelir kaynaklarının da yerel idareler arasında bölüştürülmesi gerekir (Spahn, 2007: 75). Fakat merkezi idarenin ülke namına vergi gelirlerinin büyük bir kısmına hâkim iken, yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarını karşılayamayacak ölçüde yetersiz gelir kaynaklarına sahip olması, yerel idareler açısından mali açıklara sebep olmaktadır (Gamkhar ve Shah, 2007: 230). Bu gibi durumlarda kaçınılmaz şekilde mali açıkları kapatmak için idareler arası mali transferlere ihtiyaç duyulur. Böyle transferlerden beklenen temel amaç, yerel idarelerin yerel hizmetleri kabul edilebilir minimum standartlarda sağlayabilmeleri için yeterli kaynaklarla donatılmalarını sağlamaktır (Smart, 2007: 205).

Mali eşitliğin sağlanmasının iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, dikey mali eşitlik diğeri ise yatay mali eşitliktir. İyi düzenlenmiş bir transfer sisteminin yerel idarelere yeterli gelir kaynağı sağlayabilmesi için, yerel idarelerin dikey dengesizlik hesaplamalarında varılan miktarı karşılaması gerekir (Yılmaz ve Beriş, 2006: 106). Bu amaçla yerel idarelerin harcama ihtiyaçları her bir hizmet düzeyinde tek tek belirlenmeli ve yerel idarelerin bu ihtiyaçları karşılayacak mali kapasiteleri hesaplanmalı ve bu aradaki açıklar mali transferler aracılığıyla kapatılmalıdır. Yerel idarelerin dikey mali açıklarının ölçülmesinde genelde iki çeşit yöntem bulunmaktadır (Bird ve Tarasov, 2002: 7).

Yöntem 1.

$$(Gelirler + Transferler) - (Harcamalar+Borçlanma)$$

$$\text{Mali Açık} = \frac{\text{---}}{\text{(Harcama+Borçlanma)}} \cdot \% 100$$

Yöntem 2.

$$(Gelirler+Transferler)-(Net Transferler)- (Harcamalar+Borçlanma)$$

$$\text{Mali Açık} = \frac{\text{---}}{\text{(Harcama+Borçlanma)}} \cdot \% 100$$

İlk yöntem, yerel idarelere transferler yapıldıktan sonra konsolide bütçelerdeki bütçe fazlalıklarının veya açıklarının belirlenmesidir. Bu yöntemde yerel idarelerin borçlanarak elde ettiği kaynaklar toplam gelirlerinden çıkarılmakta, diğer gelirleri harcama ihtiyaçları ile eşleştirilerek yerel idarelerin mali açıkları ölçülmeye çalışılmaktadır. İkinci yöntemde ise yerel idarelerin borçlanarak elde ettiği gelirler ile transfer gelirleri, toplam gelirlerinden çıkarılmakta ve bu şekilde yerel idarelerin mali açıkları veya fazlalıkları hesaplanmaktadır. İkinci yöntem, transfer gelirleri haricinde, yerel idarelerin kendi öz gelirleri ve harcamaları ile bütçe dengesini göstermesi bakımından daha kabul edilebilir bir yöntemdir. Bu yöntemde dikey dengesizlik katsayısı “0” ile “1” arası bir değer alır. “0” a yakın değerler daha büyük bir dikey dengesizliği işaret eder (Yılmaz ve Beriş, 2006: 98).



Kış-2012

Winter-2012

Cilt: 1 Sayı: 2 (41 – 58)

Volume: 1 Issue: 2 (41 – 58)

Eşitliğin bir başka boyutu ise yatay mali eşitliktir. Yatay mali eşitlik, mali transferlerin daha yoksul bölgelere dağıtılması fikrini savunmaktadır. Böylece mali kapasiteleri daha az olan bölgelerdeki yerel idareler aynı kamusal hizmetleri, aynı vergi oranları ile daha zengin bölgelerdeki yerel idareler gibi asgari standartlarda sunabilirler (Tekeli vd., 2005: 282).

Yerel idareler arasında mali eşitsizlikler, yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarındaki ve gelir kapasitelerindeki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yatay mali farklılıkların orijinini, gelir toplama kapasitesindeki farklılıklar, harcama ihtiyaçlarındaki farklılıklar ve net fark (harcama - kapasite) olarak belirlemiştir (Dafflon, 2007: 364).

Harcama ihtiyaçlarındaki farklılıklar yerel idareler arasında eşitsizliklerin bir nedeni olarak görülmektedir. Harcama ihtiyaçlarının hedeflenmiş düzeylerinin karşılanması farklı yerel idareler için farklı kişi başı harcama miktarları gerektirir. Harcama ihtiyaçlarındaki farklılıklar çeşitli nedenlere dayandırılabilir. İlk olarak, farklı yerel idarelerdeki nüfusun kompozisyonu farklıdır (okul çağındaki öğrenci sayısı, yaşlı nüfusu, hasta sayısı, sakat sayısı ve işsizler gibi). Bu farklı insanlar için hedeflenen kamu hizmeti ihtiyaçları farklıdır. İkincisi, belirli kamu hizmetleri sağlamanın maliyetleri farklıdır. Çünkü ücret maliyetleri, ulaşım maliyetleri, nüfus yoğunluğu ve diğer coğrafi faktörler farklıdır (Boadway, 2007: 59).

Yerel idareler arası dengesizliklerin bir diğer nedeni ise idareler arası mali kapasite farklılıklarıdır. Bir bölgenin mali kapasitesi, oradaki idari birimin önceden belirlenmiş bir kamu hizmetinin maliyetini karşılayabilme potansiyelini ifade etmektedir (Yılmaz ve Beriş, 2006: 108). İllerin gelir seviyesindeki farklılıklar, yerel idarelerin sahip oldukları vergi tabanlarından gelir elde etme kabiliyetlerinde farklılıklar yaratmaktadır (Tekeli vd., 2005: 283).

İdareler arasında mali eşitliğin sağlanması için yerel idarelerin mali ihtiyaçlarının ve mali kapasitelerinin sağlıklı bir şekilde ölçülmesi gerekmektedir. Harcama ihtiyaçlarının ölçümünde değişik ülkelerde, demografik kriterler (okul çağındaki nüfusun sayısı, ekonomik olarak bağımlı nüfus gibi), sosyo-ekonomik kriterler (yoksulluk ölçümleri, işsizlik gibi), ve coğrafi kriterler (nüfus yoğunluğu, kentleşme gibi) kullanılmaktadır. Mali kapasite ölçümlerinde ise en çok kullanılanlar, makroekonomik göstergeler ve temsili vergi sistemidir. Fakat belirtilmelidir ki, yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülürken gerçek gelirlerinin aksine, mümkün olduğunca potansiyel mali kapasiteleri yani gelir yaratma potansiyelleri göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü vergi matrahlarındaki, vergi toplama performanslarındaki ve mükelleflerin vergi uyumlarındaki farklılıklar, yerel idarelerin elde ettikleri vergi gelirlerini etkilemektedir (Boex ve Vazquez, 1997: 4).

İyi bir transfer sistemi zengin ve yoksul yerel idareler arasındaki uçurumu mümkün olduğunca kapatmalıdır. Bu bağlamda yatay eşitliğin sağlanması için tahsis edilen kaynakların, mali ihtiyaçlarla doğru orantılı bir şekilde, her bir yerel idarenin mali kapasitesi ile de ters orantılı olacak şekilde dağıtılması gerekmektedir (Shah, 2006: 30).

Türkiye'deki mevcut transfer sistemi incelendiğinde mali eşitliğin tam anlamıyla gerçekleştirilemediği görülebilir. Bunda temel olarak iki önemli faktör etkili olmaktadır. İlki, transfer sisteminde mali kapasite ve mali ihtiyaca yönelik bir kriterin bulunmamasıdır. İkincisi ise, harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde büyük ölçüde nüfus kriterinin dikkate alınmasıdır (Bindebir, 2004: 12). Yine dağıtılacak paylar hesaplanırken daha çok politik tercihlerin ön planda tutulması, ciddi araştırmaların ve hesaplamaların yapılmaması transfer sisteminin eşitleme amacına ters düşmektedir (Arıkboğa, 2004: 165).

Türkiye'deki transfer sisteminde harcama ihtiyaçları büyük ölçüde nüfus kriteri ile belirlenmeye çalışılmaktadır. Transfer formülünde nüfus kriterinin kullanılmasının nedeni, bir yerel idarenin harcama ihtiyaçlarının genellikle o idarenin nüfus sayısı ile orantılı bir şekilde artacağı öngörüsüne dayanmaktadır (Sen ve Trebesch, 2004: 2751). Fakat bu kriter tek başına yetersiz kalmaktadır. Çünkü çoğu durumda belediyelerin hizmetlere, dolayısıyla kaynaklara olan gereksinimi bu kriterin boyutlarını aşabilmektedir (Yalçındağ, 1992: 15). Genellikle harcamalardaki artış oranı nüfusun artış oranından fazla gerçekleşmektedir. Bunun sebebi kalabalıklaşmanın getirdiği ek maliyetlerdir (Nadaroğlu, 1994: 88). Bu nedenlerden dolayı harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde nüfusun yanı sıra bir takım başka faktörler de belirleyici olmaktadır. Özellikle nüfusun farklı kompozisyonları yani demografik faktörler harcama ihtiyaçlarını farklılaştıran bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Yaz-kış nüfusu, gece-gündüz nüfusu, okul çağındaki nüfus, yaşlı nüfus gibi demografik faktörler harcama ihtiyaçlarını etkileyebilmektedir.

Türkiye'de belediyelerin yaz-kış nüfusu veya gece-gündüz nüfusu gibi demografik özelliklerinin dikkate alınmaması özellikle merkezi iş alanları ve turistik yöreleri kapsayan belediyeler için sorun teşkil etmektedir



Kış-2012

Winter-2012

Cilt: 1 Sayı: 2 (41 – 58)

Volume: 1 Issue: 2 (41 – 58)

(Güner, 2002: 11). Turistik bölgelerimizdeki belediyelere nüfus sayımı sonucunda belirlenen nüfuslarına göre pay dağıtılması pek doğru bir uygulama olarak gözükmemektedir. Özellikle Akdeniz sahillerinde konumlanmış belediyelerde, nüfus sayımı sonucuna göre nüfus 5000-1000 civarlarında çıkarken, yazın turizm sezonunda, aynı belediyeler 5-10 katı fazla nüfusa hizmet vermek zorunda kalmaktadır (Polatoğlu, 2000: 166). Yine merkezi iş alanlarının fazla olduğu ve bu sebepten gündüz nüfusun bir hayli kalabalık olduğu Eminönü belediyesi gibi bazı belediyeler kendi nüfus sayılarına nispeten daha fazla kişiye hizmet vermek zorunda kalabilmektedir. Dolayısıyla bu tür yörelerde nüfus sayımı sonuçlarına göre belirlenen harcama ihtiyacı, gerçeği yansıtmamaktadır. Çünkü nüfusun gündüz veya yaz sezonunda kalabalıklaşmasından dolayı bu yörelerdeki belediyeler ek maliyetlere maruz kalabilmektedir. Bu yüzden transfer formülüne yaz-kış nüfusu (ya da turistik bölge ölçütü) veya gece-gündüz nüfusunu belirten bir kriterin konulması yerinde olabilir.

Yine aynı şekilde nüfusun yaş kompozisyonlarındaki farklılıklarda harcama ihtiyaçlarını farklılaştırmaktadır. Okul çağındaki öğrencilerin fazlalığı belediyelerin harcamalarında bir artışa neden olabilir. Örneğin lise çağındaki öğrencilerin fazla olduğu Hatay ve Malatya gibi şehirler, doğuda daha az sayıda lise öğrencisine sahip aynı nüfustaki şehirlere nazaran daha fazla kamu taşımacılığına gerek duymaktadırlar. Bu da belediyelerin harcama ihtiyaçlarında bir artışa neden olmaktadır (Tekeli vd., 2005: 287). Bazı ülkelerde bu faktörler bir kriter olarak dağıtım formülünde yer almaktadır. Örneğin, Belçika'da transferlerin dağıtımında diğer kriterlerin yanında, öğrenci sayısı kriteri de esas alınmaktadır (Eke, 1982: 81). Aynı şekilde, Hollanda'da eğitim hizmetleri için yapılan transferlerde, anaokulları ile orta öğretim giderlerinin büyük çoğunluğu; sınıf, öğretmen ile öğrenci sayısı gibi nesnel ölçütlere dayandırılır (Eke, 1982: 82). Yine, yaşlı nüfusu da transfer dağıtımlarına kullanılabilir demografik faktörlerden biridir. Çünkü daha fazla sayıda yaşlı nüfusa sahip bir belediye, daha çok sosyal harcama yapmak zorunda kalmaktadır. İşte bu nedenlerden dolayı, okul çağındaki nüfus ile yaşlı nüfus, transfer dağıtım formüllerinde, harcama ihtiyaçlarının hesaplanmasında kullanılabilir demografik faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Demografik faktörlerin yanı sıra, sosyo-ekonomik faktörler de harcama ihtiyaçları üzerinde olumlu veya olumsuz yönde bir etkiye sahiptir. Kentleşme düzeyi, kalkınmışlık derecesi, işsizlik oranı veya kişi başı harcama düzeyi göstergeleri bu faktörler arasında sayılabilir. Örneğin kentleşme düzeyi veya kalkınmışlık derecesi daha yüksek olan belediyeler, daha düşük seviyedeki belediyelere nazaran daha fazla harcama ihtiyacı içinde olmaktadır. Yaşam kalitesi yüksek belediyeler, yaşam kalitesi daha düşük seviyedeki belediyelere nazaran daha fazla kişi başı harcamada bulunmaktadır (Sağbaş, 2001: 132). Bu yüzden kentleşme düzeyi veya kalkınmışlık derecesi transfer formülünde bir kriter olarak kullanılabilir. İşsizlik oranı, kişi başı harcama miktarı gibi diğer sosyo-ekonomik faktörler de harcama ihtiyaçlarını çeşitlendirebilir. Dolayısıyla bu faktörlerinde transfer dağıtım formüllerinde bir kriter olarak kullanılmaları yerinde olabilir. Dağıtım formülünde yer alan ilçe gelişmişlik endeksi kriteri sosyo-ekonomik bir faktör olarak ele alınabilir. Fakat bu kriterin mali eşitliği sağlama hususunda yetersiz kaldığı söylenebilir. Yılmaz ve Güner (2006b)'in de belirttiği üzere bu yetersizliğin bir nedeni, gelişmişlik endeksinin hazırlanış yöntemi ile ilgilidir. DPT'nin hazırladığı gelişmişlik sıralaması mali transfer sistemi göz önüne alınarak hazırlanmamıştır. Mali transfer sistemi düşünülerek hazırlanan bir gelişmişlik endeksinin belediyelerin harcama ihtiyaçlarını ve gelir yaratma kapasitelerini göz önüne alması gerekir. Fakat DPT'nin gelişmişlik endeksi mali transfer sisteminde kullanılmak üzere hazırlanmadığı için belediyelerin mali kapasite ve ihtiyaçlarını göz önüne almaktan ziyade bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişliğini ölçmektedir. Bu yüzden bu endeksin kullanılmasının ne ölçüde mali eşitleme amacına hizmet edeceğini tahmin etmek oldukça güçtür (Yılmaz ve Güner, 2006b: 126).

Yine Yılmaz ve Güner (2006)'in de belirttiği üzere, ilçelerin gelişmemiş ilçelerden gelişmiş ilçelere doğru beş gruba ayrılarak, bu gruplara sırasıyla yüzde 23, 21, 20, 19, 17'lik tahsisatın arkasında hangi bilimsel çalışmanın olduğu şüphe götürür niteliktedir. Bu oranlar ve yüzdeler hangi bilimsel çalışmaya göre şekillenmiştir? Bu oranların uygulanmasıyla mali eşitlik gerçekleştirilecek midir? Bunlar cevabı bilinmeyen sorulardır. Bu konuda daha bilimsel çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bunun yanında gelişmişlik endeksinin tam olarak gelişmişliği yansıttığı hususunda da tereddütler bulunmaktadır. Örneğin endeks 10 yılda bir güncellenmekte ve hesaplanmasında da çok sayıda değişken kullanılmaktadır (TEPAV, 2005). Daha güncel bir çalışma yapılarak ve değişkenler azaltılarak daha doğru bir sıralama elde edilebilir.

Görüldüğü üzere, ilçe gelişmişlik endeksi kriteri mali eşitliği pek gerçekleştirilebilecek düzeyde değildir. Bunda, üzerinde yeterince bilimsel çalışma yapılmamış olması ve en önemlisi de belediyelerin mali potansiyellerini dikkate alarak düzenlenmemesi etkili olmaktadır.



Nüfus ve sosyo-ekonomik faktörler dışında, hizmet sunum maliyetlerinde farklılaşmaya yol açan faktörler de, harcama ihtiyaçlarının ölçülmesinde dikkate alınabilir. Özellikle coğrafi nedenlerden dolayı aynı hizmeti daha yüksek maliyetle sunmak zorunda kalan belediyeler, aynı hizmeti daha düşük maliyetle sunabilecek belediyelere nazaran, yüksek maliyetli bu hizmetleri finanse etmek için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyarlar. Bu yüzden bu belediyelere daha fazla transfer payı verilmesi gerekir (Patchey ve Levchenkova, 2004: 1). Örneğin; nüfus yoğunluğu, kırsal ve dağlık bölge olma, iklim, yüzölçümü, yolların uzunluğu gibi faktörler harcama ihtiyaçlarını farklılaştıran etkenlerdir. Örnek vermek gerekirse; parklar, çöp toplama hizmetleri ve itfaiye hizmetleri açıkça nüfus yoğunluğu ile ilişkilendirilebilir (Tekeli vd., 2005: 292). Özellikle Doğu'daki belediyelerimiz genellikle dağlık bir arazide konumlanmış olduğundan nüfus serpilmiş bir vaziyettedir ve dolayısıyla nüfus yoğunluğu Batı'daki belediyelere nazaran daha azdır. Nüfusun daha geniş alana yayılmış olmasından dolayı bu tür hizmetler daha fazla maliyet gerektirmektedir. Örneğin çöp toplama hizmetinin taşıma maliyeti buradaki belediyelerde daha yüksek olmaktadır. Yine kilometre başına yol uzunluğu daha fazla olan belediyeler, diğer belediyelere nazaran daha fazla kaynağı yol harcamalarına aktarmak zorunda kalabilmektedirler. Bazı ülkelerde maliyet farklılığına yol açan bu faktörler kullanılmaktadır. Örneğin İsviçre'de, dağlık bölgelerde sunulan hizmetlerin maliyetleri, transfer dağıtım formüllerinde dikkate alınmaktadır. Yine bazı ülkelerin dağıtım formüllerinde nüfus yoğunluğu ile ilgili kriterler kullanılmaktadır (Patchey ve Levchenkova, 2004: 1). Portekiz'de de yerel idarelere yapılan transferlerin Yüzde10'luk bir kısmı, yolların uzunluğu kriterine göre dağıtılmaktadır (Bülbül, 2006: 25).

Görüldüğü gibi demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörler birtakım faktörler harcama ihtiyaçlarını şekillendirmektedir. Dolayısıyla bütün bu faktörlerin bir formülde birleştirildiği göreceli harcama yaklaşımı ile harcama ihtiyaçları doğru bir şekilde belirlenebilir. Göreceli harcama yaklaşımında, harcamalardaki değişmelerin sebepleri bu bahsedilen faktörlerdir. Bu faktörler harcamalara olan etkisi yönünden ağırlıklandırılarak bir transfer formülünde birleştirilir ve bu şekilde belediyelerin harcama ihtiyaçları belirlenebilir (Tekeli vd., 2005: 290).

Harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde göreceli harcama yaklaşımı dışında, standart harcama yaklaşımı da kullanılabilir. Standart harcama yaklaşımında, merkezi idare tavsiye edilmiş hizmet sunum standartlarını garanti etmek için yerel hizmetlerin maliyetlerini hesaplamakta ve her bir belediyenin standart harcama miktarını belirlemektedir. Bu belirlenen harcama miktarları oranında, belediyelere transfer payı ayrılmaktadır. Fakat standart harcama yaklaşımında standartların hesaplanabilmesi zor bir iştir. Standart kavramı belirsiz ve anlaşılmazdır ve politik arenada kolayca bir amaç doğrultusunda yönlendirilebilir (Tekeli vd., 2005: 289). Bu yüzden göreceli bir harcama yaklaşımının kullanılması, harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde daha iyi bir yöntem gibi gözükmemektedir.

Mali eşitliğin sağlanmasında, mali kapasite ölçümleri de büyük bir önem teşkil etmektedir. Mali kapasitenin ölçülmesi, yerel idareler arasında eşitsizliğin giderilmesi için esastır ve merkezi idareyi, idareler arası kaynak miktarının eşitlenmesinde yönlendiren bir kıstastır (Yılmaz ve Beriş, 2006: 108). Fakat Türkiye'de belediyelere dağıtılan transferlerde nüfus kriteri ve kısmi oranda ilçe gelişmişlik endeksi esas alındığından, vergi tabanı, vergi toplama kapasitesi ile öz gelir yaratma potansiyeli gibi kriterler dikkate alınmamaktadır. Bu da transfer paylarının dağıtımında, eşitleme amacına riayet edilmediğini göstermektedir (Kesik, 2005: 11).

Bahsedildiği üzere belediyelerin harcama ihtiyaçlarının yanında, mali kapasitelerinin de hesaplanması mali eşitlik için gerekli gözükmemektedir. Fakat her bir belediyenin mali kapasitelerini ölçmek öyle kolay bir iş değildir. Literatürde mikro ve makroekonomik göstergeler olmak üzere iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bu iki temel yaklaşımdan birinden yararlanılarak belediyelerin mali kapasiteleri ölçülebilir.

Bunlardan bir tanesi mikro ekonomik yöntemdir. Bu temsili vergi sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımda yerel idarenin sorumlu olduğu en geniş vergi matrahı belirlendikten sonra vergi oranının vergi matrahı ile çarpılması sonucu gelir yaratma potansiyeli hesaplanır (Usa Advisory Commission on Intergovernmental Fiscal Relations: 1986'dan aktaran, Yılmaz ve Beriş, 2006: 108). Bu yöntemde yerel idarelerinin tüm vergi tabanları, ulusal standart bir oranda ve standart bir vergi performansı sarf ederek vergilemeleriyle elde edebilecekleri gelirler tahmin edilmek suretiyle bir ölçüm yapılmaktadır. Fakat bu sistem yerel idarelerin vergi tabanı hakkında geniş bir bilgiyi gerekli kılmaktadır. Ne var ki Türkiye'de belediyelerin vergi tabanları hakkında derinlemesine bir çalışma yapılmamıştır. Bu yüzden belediyelerin vergi tabanlarının büyüklüğü hakkında kesin bir bilgiye ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Bir diğer yöntem makroekonomik göstergeler yardımıyla belediyelerin mali kapasitelerinin ölçülmesidir. Shah (2006)'a göre, makroekonomik göstergeler yerel idarelerdeki gelir düzeyine ve üretime dayalı olan sayısal ölçümlerdir. Bu ölçümlerde kullanılacak başlıca göstergeler; yerel idare düzeyinde üretilen mal ve



hizmetlerin hepsinin toplam değeri (GDP), faktör gelirleri (sermaye ve emek gelirlerinin hepsini içerir), yalnızca yerel idare sınırları içerisinde oturanlardan elde edilen faktör gelirleri (çok daha uygun bir ölçümdür), personel gelirleri ve kişisel kullanılabilir gelirlerdir. Daha kesin bilgiye sahip olunması açısından, mali kapasite ölçümlerinde bu göstergelerden faydalanılabilir. Örneğin İsviçre’de bir kantonun GDP’si, dağıtım formülünün önemli öğelerinden biridir (Spahn, 2007: 116). Yine ABD’ de de bir eyaletin kişisel milli geliri ölçülerek gelir kapasitesi ölçülür.

Mevcut haliyle Türkiye’deki mevcut transfer sistemi hem dikey hem de yatay anlamda mali eşitliği gerçekleştirmediye yetersiz kalmaktadır. Dağıtım formüllerinde harcama ihtiyaçlarının belirlenmesi için bir takım demografik ve coğrafi faktörlere yer verilmesi gerekir. Fakat harcama ihtiyaçlarının tek başına ölçülmesi yeterli değildir. Mikro veya makroekonomik göstergeler aracılığıyla hesaplanan belediyelerin mali kapasite ölçümlerinin de transfer formülünde bulunması gerekir. Fakat mali eşitliği sağlayıcı her faktörün payların dağıtım formüllerinde yer alması ve mali kapasite ölçümlerinin sağlıklı bir şekilde yapılması oldukça güçtür. Bu yüzden hesaplanması son derece basit belediyelerin nüfus sayıları genelde esas alınmaktadır.

3.4. Kaynak Dağılımında Etkinlik

İdareler arası mali transferlerin temel özelliklerden bir diğeri de kaynak dağılımında etkinliği sağlamasıdır. Kaynak dağılımında etkinlik, üretim etkinliği ve dağıtım etkinliği olmak üzere iki boyutta ele alınıp incelenebilir.

Üretim etkinliği, sunulan mal ve hizmetlerin üretim maliyetlerine ilişkindir (Proud’home, 2001: 14). Belirli mal ve hizmetlerin maliyetleri en aza indirildiğinde, üretim etkinliği en yüksek noktaya erişmektedir (Loehr ve Manasan, 1999: 7). Üretim etkinliğinin ölçülmesinde çeşitli göstergeler kullanılabilir. Örneğin; biriktirilen katı atığın ton başına maliyeti, işlenen suyun milyon litre başına maliyeti, öğrenci başına öğretmen maliyeti, belirli hizmet gereksinimleri için kullanılan araçların maliyeti gibi (Loehr ve Manasan, 1999: 9). Etkinliğin ikinci bir boyutu dağıtım etkinliğidir. Üretim etkinliği girdiler ve çıktılar arasındaki ilişkiyi ortaya koyarken, dağıtım etkinliği arz ve talep arasındaki ilişkileri ortaya koyar (Dowding ve Mergoupis, 2003: 190). Dağıtım etkinliğini kamu harcamaları ve müşteri (hemşeri) tercihlerinin eşleşmesi olarak da belirtebiliriz. Etkin bir dağıtım için yerel idarelerce sağlanan mal ve hizmetlerin, müşteriler tarafından talep edilen mal ve hizmetleri karşılaması gerekir. Yani sunulan hizmetlerin müşterileri memnun etmesi gerekir (Prud’homme, 2001: 14). Dağıtım etkinliği, genellikle müşteri yoklama anketleri yapılarak memnuniyetin ölçülmesiyle tespit edilir (Dowding ve Mergoupis, 2003: 190). Fakat müşteri tercihlerini ölçmek çok zordur. Bu bakımdan yerel hizmetler hemşeriler için mümkün olduğunca değerli hizmetlere yönlendirilmelidir.

Kaynak dağılımında etkinliğin bu iki boyutu ile sağlanabilmesi açısından üç faktörün göz önünde bulundurulması gerekir. İlki, yerel tercihlerin yerel makamlar tarafından belirlenmesidir. İkincisi, yerel hizmetlerin önemli bir bölümünün, yerel idarelerin kendi gelir kaynakları ile karşılanması ve yerel idarelerin sıkı bütçe uygulamalarına tabii tutulmasıdır. Üçüncüsü de, yerel idareler ile hemşerileri arasında bir hesap verilebilirlik ilişkisinin var olmasıdır (Loehr ve Manasan, 1999: ii).

Yerel düzeydeki hizmetlerin en etkin şekilde yerel idarelerce sağlanacağı varsayılır. Çünkü yerel idareler hemşerilerinin ihtiyaçları ve tercihleri hakkında en yüksek bilgiye sahiptir (Boadway, 2001: 103). Bu amaçla hizmet sunumundaki üretim ve dağıtım etkinliğinin sağlanması için gerekli yetkilerin ve kaynakların yerel idarelere sağlanması gerekir.

Türkiye’de belediyelerin gelir yapısı incelendiğinde hem üretim etkinliğinin hem de dağıtım etkinliğinin sağlanmasının çok zor olduğu görülebilir. Bunda, belediyelerin sundukları hizmetlerin finansmanını kendi öz kaynaklarından çok, merkezi idareden aktarılan transfer payları aracılığıyla gerçekleştirmeleri etkili olmaktadır. Belediyelerdeki transfer gelirlerinin fazlalığı, belediyeleri merkezin bir ajanı durumuna getirmekte ve harcamalarından dolayı merkeze bağımlı kılmaktadır. Bu durum, belediyeleri hizmet sunumunda hemşerilerinin tercihlerinden çok, merkezi idarenin tercihlerine yöneltmektedir. Bu bağımlılığın kırılması ve kaynakların etkin bir şekilde dağıtımı, ancak belediyelerin öz kaynakların artırılması ile mümkündür.

Etkinlik açısından bir başka önemli husus da, transferlerin dağıtım kriterlerine ilişkindir. Belediyelerin kaynak kullanımında maksimum etkinliğin sağlanabilmesi için, transferlerin yerel idarelerin mali ihtiyaçlarının yanında, mali kapasitelerini de dikkate alarak düzenlenmesi gerekir. Belediyelerin harcama ve



gelir potansiyellerinin dikkate alınmadığı böyle bir transfer sisteminde, bazı belediyeler bütçe açıklarına oranla daha fazla transfer payı alırken, bazı belediyeler bütçesel açıklarını kapatamayacak ölçüde transfer payı almaktadır. Bu durum bazı belediyeler açısından kaynak israfına, bazı belediyeler açısından ise kaynak yetersizliğine yol açabilmektedir. Belediyelerin mali kapasitelerini dikkate alacak dağıtım sistemi ile kaynakların belediyeler arasında daha dengeli dağılması sağlanabilecek ve belediyelerde kaynak yetersizliğinden veya kaynak savurganlığından doğacak etkin olmayan harcamaların önüne geçmek mümkün olabilecektir.

Özetle, Türkiye'deki mevcut transfer sistemi kaynakların etkin dağılımını sağlamaktan uzaktır. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için birinci koşul olarak, belediyelerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin oranının artırılması gerekmektedir. İkinci olarak ise, GBVG'den belediyelere aktarılan paylarda nüfusun yanı sıra, belediyelerin mali potansiyellerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Fakat mali potansiyel ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılması gerekir. Aksi takdirde payların belediyeler arasındaki dağıtımında eşitsiz durumlar söz konusu olabilir.

3.5. Teşvik Edicilik

İyi bir transfer sisteminin temel özelliklerinden biri de teşvik ediciliktir. Transfer sistemi sağlam bir mali yönetime dayanmalı ve etkin olmayan uygulamaları teşvik etmemelidir (Shah, 2006: 18). Yerel idarelerinin aşırı bir şekilde merkezden yapılacak mali transferlere bağımlı oldukları bir idareler arası mali sistemde, teşvike dayalı bazı sorunlar söz konusu olmaktadır. Eğer, merkezi idare mali transferleri yerel idarelerin açıklarını kapatmak için bir teminat olarak düzenlerse (bailout), mali transferler yerel idareler açısından ahlaki tehlikelere (moral hazard) neden olabilir. Çünkü yerel idareler mali açıklarının merkezi idare tarafından kapatılacağını bilirlerse, bir takım olumsuz davranışlar içerisine girebilirler. Yani mali transferler, yerel idareler için aşırı harcama yapma, daha az çaba sarf ederek daha az vergi geliri toplama, aşırı borçlanma ve düşük kalitede hizmet sağlama gibi olumsuz teşvikler yaratabilir (Tommasi, 2001: 3).

Transferlere olan bağımlılığın yanında, transfer dağıtım formüllerinin yapısı da yerel idareler için olumlu ya da olumsuz teşvikler yaratabilir. Eğer transfer payları yerel idarelerin gerçek gelirlerine göre düzenlenirse, bu durum yerel idarelerin vergi geliri toplama dürtüsünü azaltabilir (Von Hagen, 2007: 115). Bu sistemde daha az gelire sahip yerel idareler daha çok transfer payı alacağı için, yerel idareler vergi toplamada daha az çaba gösterebilecek veya gelirlerini olduğundan daha az gösterme çabasına girebileceklerdir. Bu bakımdan mali transferler dağıtılırken yerel idarelerin gerçek gelirlerin aksine potansiyel mali kapasiteleri dikkate alınmalıdır (Smart, 2007: 213). Böylece dağıtılacak transfer miktarı, yerel idarelerin potansiyel vergi gelirlerine göre ölçüleceğinden, yerel idarelerin gelir toplama gayretlerinde herhangi bir olumsuz teşvik söz konusu olmayacaktır.

Transfer sistemini olumsuz teşviklerden arındırmak için, potansiyel mali kapasite ölçümlerine ek olarak, yerel idarelerin gelir toplama kabiliyetleri veya hizmet sunumundaki performansları da göz önünde bulundurulmalıdır (Spahn, 2007: 75). İdareler arası transfer sistemlerinin performansa dayalı olarak düzenlenmesinin, yerel idareler için sağlıklı bir finansal davranış oluşturmada anahtar bir rol üstlendiği kabul edilmektedir (UNDP Primer, 2005: 15). Bu yöntemde iki temel araç kullanılır. İlki, temel zorunluluklara (yasalara ve düzenlemelere) riayetin sağlanması açısından minimum koşulların aranmasıdır. İkincisi ise performans ölçümlerinin yapılmasıdır (UNDP Primer, 2005: 15).

Teşvik ediciliğin bir başka boyutu ise dışsal özelliğe sahip hizmetlerde kendini göstermektedir. Yerel idareler, faydası kendi sınırlarını aşan hizmetleri (eğitim, sağlık gibi) pek üstlenmek istemezler. Özellikle bu gibi durumlarda, yerel idarelerin daha fazla kaynağını dışsallık üreten hizmetlere kaydırmasını sağlamanın bir yöntemi de koşullu transferlerdir (Slack, 2007: 453). Bu açıdan yerel idarelere dışsallık yaratan hizmetleri yerine getirmeleri için koşullu transferler sağlanmalıdır.

İyi bir transfer sistemi yerel idareleri hizmet sunumunda mali kısıtlamalara, etkinlik kazanımlarına yol açacak ve zorunlu harcamalarından daha fazla harcama yapmalarını engelleyecek bir teşvik sağlamalıdır (Kitchen, 2007: 499). Ayrıca yerel idarelerin gelir toplama gayretlerini olumsuz etkilememelidir. Bu açıdan transferler, yerel idarelerin manipüle edemeyeceği bir şekilde düzenlenmelidir. Yerel idarelerin potansiyel mali kapasitelerine ve performanslarına yönelik bir düzenlenme teşvik edicilik açısından gayet uygundur.

GBVG'den belediyelere aktarılan paylar incelendiğinde, böyle teşvik edici bir mekanizmanın kurulmadığını görülebilir. Çünkü belediyelerin kendi öz gelirlerini artırmalarını sağlayacak ve hizmet sunumunda kalite



sağlayacak kriterler, transfer sisteminde yer almamaktadır. Böyle bir sistemde, GBVG'den aktarılan paylara olan aşırı bağımlılığın da etkisiyle, belediyeler transfer gelirlerini artırmak hususunda bir uğraş içine girmekte ve kendi öz gelirlerini artırma hususunda bir gayret göstermemektedir. Paylar büyük çoğunluğu belediyelerin nüfuslarına göre dağıtıldığından, daha fazla nüfus daha fazla para anlamına gelmektedir. Belediyeler nüfuslarını fazla göstermek için başka şehirlerde yaşayan hemşerilere bedava ulaşım sağlayarak sayım günü kente gelmelerini sağlamak, ya zorlayarak ya da çeşitli hediyeler vererek sayım görevlilerine olmayan hayali kişileri yazdırmak gibi yöntemlerle nüfuslarını olduğundan fazla çıkarmaya çalışmaktadırlar (Arslan, 2005: 200).

Yine belediyelerin hizmet sunumundaki performanslarını dikkate almayan böyle bir sistemde, GBVG'den aktarılan payların belediyeler tarafından sorumsuzca ve boş projelere harcanması kaçınılmaz olarak gözükmemektedir. Hizmet sunumunda kaliteyi ve kamu yararını dikkate almadan hazırlanmış bir mali transfer sistemi doğal olarak daha iyi bir yönetim ve öz kaynakların artırılması konusunda belediyelere fazlaca bir teşvik sunmamaktadır (Yılmaz ve Beriş, 2006: 114). Bu bakımdan mali transfer sisteminde, belediyeleri, kendi gelirlerini yaratma ve etkin harcamada bulunmaları hususunda teşvik edecek öğelerin bulunması gerekir.

Bu öğelerden biri, yerel idarelerin mali performanslarına yönelik kriterlerdir. Nitekim pek çok ülkenin transfer dağıtım formüllerinde, yerel idarelerin mali performans ölçümlerine yer verilmiştir. Kolombiya, Kore, Pakistan, Nijerya, İspanya, Romanya gibi ülkelerde dağıtım kriterlerinden biri de, yerel idarelerin mali performanslarıdır (Sen ve Trebesch, 2004: 2753). Bu ölçümler daha çok, yerel idarelerin vergi toplama performanslarını yansıtmaktadır. Örneğin İspanya'da merkezi transferlerin yüzde 25'i yerel idarelerin topladıkları toplam vergilere göre dağıtılır. Yine Nijerya ve Kolombiya'da benzer kriterler yer almaktadır (Bird ve Smart, 2001: 20-21). Fakat yerel idarelerin vergi performanslarına yönelik kriterler, yerel idarelere gelirlerini artırma hususunda bir teşvik sunmakla birlikte, mali potansiyeli zayıf yerel idareleri cezalandırdığı gerekçesiyle sıkça eleştirilmektedir (Bird ve Smart, 2001: 21).

3.6. Şeffaflık

İyi bir mali transfer sisteminin temel özelliklerinden biri de şeffaflıktır. Şeffaflıktan maksat, transfer dağıtımlarının mümkün olduğunca inanılır kriterlere göre yapılmasıdır (Decentralization Thematic Team, 2007: 3).

Yerel idareler ve hemşerileri, transfer paylarının neye göre ve ne şekilde yerel idareler arasında dağıtılacağını hesaplayabilmelidirler. Bunda başarısız olunsu bile, en azından niçin diğer yerel idarelere transfer paylarının daha büyük bir miktarının aktarıldığının bilinmesi, hesaplanabilmesi gerekir (Schroeder ve Smoke, 2003: 23). Aksi takdirde neden bazı yerel idarelere daha fazla miktarlarda transfer yapıldığının açıklanabilmesi güç olacaktır.

Mali transferlerin türü de transfer sisteminin şeffaflığını etkileyebilmektedir. Şeffaflık açısından iyi bir transfer sisteminde, transfer payları formüle dayalı olarak dağıtılmalı, keyfi olarak ya da müzakere usulüyle dağıtılmamalıdır (Hoffman vd., 2006: 5). Bu bakımdan belirli bir formüle göre dağıtılan koşulsuz transferler şeffaflık açısından gayet uygunken, belirli bir formüle dayanmayan, ad hoc usule göre keyfi olarak dağıtılan transferler, şeffaflıktan yoksundur. Yine koşullu olarak yapılan transferlerde, şeffaf olmaktan uzaktır. Merkezi idare bu tür transferlerin dağıtımında tarafından bir takım keyfi hareketlerde bulunabilmektedir. Belirli bir formülün mevcut olmamasından dolayı, özellikle politik nedenlerle, kimi bölgelere daha çok transfer payları aktarılabilir.

Görüldüğü gibi transfer sisteminin şeffaf bir şekilde düzenlenmesinin en iyi yolu, transferlerinin belirli bir formüle göre ve koşulsuz olarak yerel idarelere dağıtılmasıdır. Fakat bu da pek yeterli gözükmemektedir. Formüllü sistemlerde de formüllerin, mümkün olduğunca inanılır kriterler üzerine kurulması gerekir. Dağıtım formülüne esas olan kriterler kolayca hesaplanabilmeli ve belirsizliklerden uzak olmalıdır. Örneğin, mali transferler mali kapasiteye dayalı olarak dağıtılıyorsa, mali kapasite ölçümleri mümkün olduğunca objektif kriterlere dayandırılmalı ve belirsiz ölçümlerden kaçınılmalıdır.

Türkiye' de GBVG'den aktarılan paylar önceden belirlenmiş bir formüle göre belediyeler arasında dağıtıldığından ve dağıtım formülünde son derece objektif bir kriterler kullanıldığından, transfer sisteminin şeffaflık özelliğini bir ölçüde karşılanmaktadır. Çünkü böyle bir sistemde, belediyelerin alacakları paylarının büyüklüğünde nüfusları önemli derecede belirleyici olmaktadır. Ayrıca paylar ad hoc olarak değil de, sabit



bir formüle dayalı dağıtıldığından, payların dağıtımında, merkezi idarenin keyfi uygulamalarına karşı bir engel oluşmuştur denilebilir.

3.7. Öngörülebilirlik ve Basitlik

İyi bir transfer sisteminin bir başka özelliği de öngörülebilirlik ve basitliktir. Öngörülebilirlikten kasıt, yerel idarelerin kendilerine düşen transfer paylarını, önceden tahmin edebilmeleridir. Öngörülebilirlik için, transfer sisteminde dağıtım formülleri önceden ilan edilmelidir. Böylece her bir yerel idare, transferlerden kendilerine düşecek payları tahmin edebilecek ve bütçelerini daha sağlıklı bir şekilde oluşturabileceklerdir (Ma, 1997: 4)

Mali planlama, merkezden yerel idarelere akan kaynakların zamanlaması ve miktarı hakkında bir kesinlik gerektirir (Schroeder ve Smoke, 2003: 23). Bu da yerel idarelerin gelecek yıl için bütçe yapım süreçlerinde kendilerine düşecek muhtemel transfer paylarının ve böylece toplam gelirlerinin bilinmesi anlamına gelir. Eğer transfer sistemi bunu sağlayacak şekilde düzenlenirse, yerel idareler elde edecekleri toplam gelirleri tahmin edebilecek ve bütçelerini daha sağlıklı oluşturabileceklerdir. Böyle düzenlemeler yapılmadığı takdirde, transfer paylarının dağıtımı hususunda bir takım keyfi hareketler olabilecek ve yerel idareler bütçelerini oluşturmada olumsuz etkilenebilecektir (Minessian, 1997: 38).

Mali transferler, eğer anayasa ya da kanunlarla önceden belirlenmiş bir katsayı üzerine kurularlarsa, bütçe yapım süreçlerinde yerel idarelere bir kolaylık sağlayacaktır (Minessian, 1997: 38). Bu bakımdan öngörülebilirlik için en uygun yöntem, transferlerin anayasa ya da kanunlarda belirtilen belirli bir formüle göre düzenlenmesi görülmektedir. Ad hoc transfer sistemi ise öngörülebilirlik açısından büyük bir engel oluşturmaktadır. Bu sistem, transferlerin dağıtımı hususunda, merkezi idareye sınırsız bir yetki sağlarken, yerel idareler için belirsiz bir gelir kaynağını oluşturur. Onları politik müzakerelerden kaynaklanan sıkıntılara ve ekonomik dalgalanmalara karşı korunaksız hale getirir (Usui, 2007: 10).

Basitlik ilkesi öngörülebilirlik ilkesi ile yakından ilgilidir. Yerel idareler ve hemşerileri transferlerden kendilerine düşecek payı hesaplayabilmelidirler. Bu, çok karmaşık olmayan ve mümkün olduğunca basit düzenlenmiş bir transfer dağıtım formülü ile sağlanabilir (Yılmaz ve Beriş, 2006: 107).

Basitlik ve öngörülebilirlik açısından incelendiğinde, mevcut sistemin gayet basit ve kısmen öngörülebilir şekilde düzenlendiği söylenebilir. Dağıtım formülü basittir. Çünkü belediyeler, nüfuslarının yanı sıra, ilçe gelişmişlik endeksi gibi hesaplanması açık ve net kriterlere göre pay almaktadırlar. Ayrıca belediyelere aktarılan payların oranlarının yıllık bütçe kararları ile sıkça değiştirilebilmesinin ve İller Bankası tarafından borçlara mahsuben kesilebilmesinin belli oranlarda engellenmesi gibi maddelerin varlığı transfer sisteminin öngörülebilirliğini artırmaktadır. Kanunu'nun 2. maddesinin 4. fıkrasında, "belediyelere aktarılacak pay oranlarının yıllık bütçe uygulamaları ile kanuni hadlerden aşağıya çekilemeyeceği ve en fazla iki katına kadar çıkarılabileceği" hükmü yer almaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere, belediyeler için düşünülen Yüzde2,85'lik payın yıllık bütçe uygulamaları ile daha aşağıları çekilmesi engellenmek istenmiştir. Bu, transfer gelirlerinin öngörülebilirliği için son derece olumludur. Yine Kanun'un 7. maddesinin 4. fıkrasında, "belediyeye ayrılacak paylardan borçlara mahsuben İller Bankası'nın ancak Yüzde 40 oranında kesinti yapabileceği" hükmü bulunmaktadır. Bu düzenleme ile belediyelerin gelirlerinden politik tercihlere göre kesinti yapılması önlenmiş ve yerel hizmetlerin kesintisiz olarak sunulmasını sağlayacak asgari bir gelirin güvence altına alınmıştır (T.C. Başbakanlık, 2006: 50). Böyle bir düzenlemenin olmaması zaman zaman belediyelere ayrılan payların çok büyük bölümüne veya tamamına borçlara mahsuben denilmek suretiyle el konulmasına yol açabilirdi. Nitekim 5779 sayılı kanunun yürürlükte olmadığı geçmiş yıllarda dağıtım oranlarında yıllık bütçe kanunları aracılığıyla sıkça yapılan değişiklikler ve merkezi idarenin borç kesintileri adıyla yaptığı keyfi uygulamalar, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliğini zedelemiştir. Yine sistemin önemli özelliklerinin değiştirilmesinin güçleştirilmesi, belediyelere değişiklikler konusunda önceden bilgi verilmesi ve değişikliklerin yürütme organı değil de yasama organı tarafından yapılması gibi birtakım uygulamalarla öngörülebilirlik daha da güçlendirilebilir. (T.C. Başbakanlık, 2005: 153).

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

GBVG'den belediyelere aktarılan paylar yapısal olarak incelendiğinde, bünyesinde iyi bir transfer sisteminde bulunması gereken temel özellikler açısından pek çok sorunu barındırdığı görülmektedir. GBVG'den nüfus esasına göre belediyelere aktarılan paylar özellikle, transfer sisteminin öngörülebilirlik ve basitlik, şeffaflık özelliklerini bir ölçüde karşılamakta, fakat mali özerklik ve hesap verilebilirlik, mali eşitlik, kaynak



Kış-2012

Winter-2012

Cilt: 1 Sayı: 2 (41 – 58)

Volume: 1 Issue: 2 (41 – 58)

dağılımında etkinlik ve teşvik edicilik gibi özelliklere uygunluk bakımından pek çok olumsuzluk barındırmaktadır.

Payların harcama yerleri belli edilmeden belediyelere aktarılması ve belediyelerin bu payları serbestçe harcaabilmesi, özellikle harcama özerkliği açısından olumlu olsa da, belediyelerin bu paylara olan aşırı bağımlılıkları, belediyelerin gelir elde etme yönündeki özerkliklerini ve vatandaşlarla ve belediyeler arasındaki hesap verilebilirlik ilişkisini olumsuz etkilemektedir. Belediyelerin bu paylara olan aşırı bağımlılıkları azaltılarak ve harcama sorumluluklarının büyük bir kısmını kendi gelir kaynakları ile karşılaması sağlanarak, belediyelerin mali özerklikleri tam olarak sağlanabilir ve belediyeler ile hemşerileri arasında hesap verilebilirlik ilişkisi daha sağlıklı bir şekilde kurulabilir. GBVG'den belediyelere aktarılan paylar, bir transfer sisteminin hem dikey hem de yatay anlamda mali eşitliği gerçekleştirme özelliğini karşılamada da yetersiz kalmaktadır. Bunda esas itibarıyla, belediyelerin harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde nüfusun tek ölçüt olarak kullanılması ve payların dağıtım formülünde mali kapasite ölçümlerine yer verilmemesi etkili olmaktadır. Dağıtım formüllerinde harcama ihtiyaçlarının belirlenmesi için nüfusun yanı sıra bir takım demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörlere ve mikro veya makroekonomik göstergeler aracılığıyla hesaplanan belediyelerin mali kapasite ölçümlerine de yer vererek, hem dikey hem de yatay mali eşitlik gerçekleştirilebilir. GBVG'den belediyelere aktarılan paylar kaynak dağılımında etkinliği sağlamada da yetersiz kalmaktadır. GBVG'den belediyelere aktarılan paylar yapısal olarak analiz edildiğinde, genelde belediyeleri sorumsuz harcamalara yöneltecek ve böylece yerel mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunumuna engel teşkil edecek şekilde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Belediyelerin transfer paylarına olan aşırı bağımlılıkları azaltılarak ve payların dağıtım formülünde, belediyelerin mali ihtiyaç ölçümlerinin yanında, mali kapasite ve mali performans ölçümleri de dikkate alınarak, kaynak dağılımında etkinlik gerçekleştirilebilir. Transfer sisteminin sağlam bir mali disiplin sağlaması ve etkin olmayan uygulamaları teşvik etmemesi önemli bir özelliktir. Fakat GBVG'den belediyelere aktarılan paylar bu hususta yetersiz kalmaktadır. Belediyelere aktarılan payların, belediyeleri öz gelir yaratma ve etkin harcamalarda bulunma konusunda teşvik edecek şekilde düzenlenmemesi bunda etkili olmaktadır.

Transfer sisteminin kendinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için bu olumsuzlukların giderilmesi ve transfer sisteminin ilkelerine riayet edilmesi gerekmektedir. Fakat tüm bu ilkelerin aynı anda göz önünde bulundurulması zor bir meseledir ve ilkeler bazen birbiriyle çelişebilmektedir. Örneğin sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörlerin, mikro veya makroekonomik göstergelerin ve mali kapasite ölçümlerinin dağıtım formülünde bulunması eşitlik ve kaynak dağılımında etkinlik kriterlerinin sağlanmasında etkiliyken, basitlik ve öngörülebilirlik kriterlerini zedeleyebilir. Yine belediye performans ölçümlerinin dağıtım formülünde esas alınması teşvik edicilik kriterinin gerçekleşmesini sağlarken, şeffaflık kriterini zedeleyebilir. Ayrıca her bir kriterin belediyeler açısından bazı olumsuz durumlar yaratabileceği de dikkate alınmalıdır. Örneğin mali özerkliğin sağlanması adına belediyeleri hizmetlerin finansmanı için sadece kendi gelir kaynaklarıyla baş başa bırakılması gelir imkânları az olan belediyeler için olumsuzluklar yaratabilir. Yine mali kapasite ölçümlerinin sağlıklı bir şekilde yapılması payların dağıtımında eşitsizliklere yol açabilir. Bu olumsuzluklarda göz önünde bulundurulmak kaydıyla, GBVG'den belediyelere aktarılan payların yapısındaki sorunların üstesinden gelebilmek adına yapılabilecek düzenlemeler birkaç madde halinde şu şekilde sıralanabilir:

Türkiye'de belediyelerin GBVG'den aktarılan paylara olan aşırı bağımlılıklarının azaltılması ve belediyelere harcamaların büyük bir bölümünü karşılayacak ölçüde gelir kaynakları sağlanmalıdır.

GBVG'den belediyelere aktarılan paylar özellikle dikey ve yatay anlamda mali eşitliği gerçekleştirebilecek bir araç olarak görülmelidir. Bu bağlamda belediyelere aktarılan paylar, mali eşitliği gerçekleştirecek şekilde, belediyelerin mali kapasite ve harcama ihtiyaçlarına göre düzenlenmelidir. Harcama ihtiyaçları ölçülürken bir takım demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörlerden yararlanılmalıdır. Mali kapasite ölçümlerinde ise, mikro ya da makroekonomik göstergelerden yararlanılmalıdır.

Belediyelerin mali ve hizmet performanslarına ilişkin kriterlere mutlaka dağıtım formülünde yer verilmelidir. Bu sayede, büyük ölçüde hizmetlerin daha etkinçe karşılanması sağlanabilir.

Merkezi idarenin müdahalede bulunamayacağı bir transfer sistemi gerekmektedir. Bu konuda yapılabilecek önemli düzenlemelerin başında, sistemin önemli özelliklerinin değiştirilmesinin güçleştirilmesi, belediyelere değişiklikler konusunda önceden bilgi verilmesi ve değişikliklerin yürütme organı değil de yasama organı tarafından yapılması gelebilir.



KAYNAKÇA

Agranoff, Robert (2004), “Autonomy, Devolution And Intergovernmental Relation”, *Regional & Federal Studies*, 14 (1), 26-65.

Ahmad, Junaid; Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani; Shekhar Shah (2005), “Decentralization and Service Delivery”, *Worldbank Policy Research Working Paper*, 36-03, 1-27.

Aktan, Coşkun Can (1998), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 419, 75-89.

Alm, James ve Jameson Boex (2002), "An Overview Of Intergovernmental Fiscal Relations and Subnational Public Finance in Nigeria", *International Center for Public Policy (Formerly The International Studies Program) Working Paper Series*, At Aysps, Gsu Paper 0201, *International Center for Public Policy (Formerly The International Studies Program)*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Arıkboğa, Ülkü (2004), *Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma*, Yaylacık Matbaası, İstanbul.

Arısoy, İsmail (2007), “Yerel Yönetimlerin Bütçeleme Süreçleri”, *Bütçe Analiz ve Teknikleri*, (Erişim Adresi: <http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/yerelbutce.doc>, Erişim Tarihi: 06.07.2007).

Arslan, N. Talat (2005) “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 33, 191-210.

Bindebır, Serap (2004), “Intergovernmental Finance and Local Government System in Turkey: Experiences and Lessons to Be Learned from Poland, Prepared for Ecomod 2004-International Conference on Policy Modeling, 1-32.

Bird, Richard (1993), “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, *National Tax Journal*, Vol. 46, No: 2, 207-227.

Bird, Richard M. ve Michael Smart (2001), “Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience”, *International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto*, 1-30.

Bird, Richard M ve V. Andrew Tarasov (2002), “Closing the Cap: Fiscal İmbalances and İntergovernmental Transfers in Developed Federations”, *International Studies Program Working Paper Series*, Working Paper 02-02, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 1-54.

Blochliker, Hansjörg ve David King (2006), “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper*, No. 2, 1-34.

Boadway, Robin (2001), “The Imperative of Fiscal Sharing Transfers”, *International Social Science Journal*, Vol. 53, No: 167, 103-110.

Boadway, Robin (2007), “Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective”, Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, The Worldbank, Washington, 55-74.

Boex, Jameson ve J. Martinez Vazquez (1997), “Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicaty in The Russian Federation”, *International Studies Program Working Paper Series*, Working Paper 97-3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 1-22.

Bülbül, Duran (2006), “Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasında İdari ve Mali Paylaşım”, (Erişim Adresi: www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2006).

Chapman, Jeffrey I. (1999), “Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California”, *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, 1-80.

Dafflon, Bernard (2007), “Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs”, Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, The World Bank, Washington, 391-396.



Kış-2012

Winter-2012

Cilt: 1 Sayı: 2 (41 – 58)

Volume: 1 Issue: 2 (41 – 58)

Darby, Julia; Anton Muscatelli; Graeme Roy (2002), “Fiscal Federalism and Fiscal Autonomy: Lessons for the UK from Other Industrialised Countries”, Working Papers from Department of Economics, University of Glasgow, 1-38.

Decentralization Thematic Team (2007), “Intergovernmental Transfers/Grants Design”, Issues in Program Design, (Erişim Adresi: www.ciesin.columbia.edu/decentralization/english/issues/transfer.html, Erişim Tarihi: 04.03.2007).

Dedeoğlu, Erdoğan (1997), “Kamu Gelirlerinin Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Bölüşümü (Mali Tevzin) ve Bu Bölüşümden İl Özel İdarelerine Ayrılan Payın (İl Özel İdare Gelirlerinin) İncelenmesi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 3, 38-46.

Diñçer, Bülent Ve Metin Özasan; (2000), İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Dpt Yayınları,

Dowding, Keith ve Thanos Mergoupis (2003), “Fragmentation, Fiscal Mobility, and Efficiency”, The Journal of Politics, Vol. 65, No. 4, 1190–1207.

Eke, A. Erkan (1982), Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 5, Ankara.

Gamkhar, Shama ve Anwar Shah (2007), “The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of The Conceptual and Empirical Literature” Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, The World Bank, Washington, 225-258.

Güner, Ayşe (2002) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelirlerine Üzerine”, VI. Oturum, AB Bağlamında Kamu Yönetimi Reformu Sürecinde Yerel Yönetim Reformuna Bakış, 6-7-8 Ekim 2002, Hotel Dedeman, Ankara, 1-12.

Güner, Ayşe (2005), “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Karahayıt/Pamukkale, 23–27 Mayıs 2005, Ss.220-229.

Hoffman, Bert; Kai Kaiser Kadjatmiko; Bambang Suharnoko Sjahrir (2006), “Evaluation Fiscal Equalization in Indonesia”, Policy Research Working Paper 3911, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network Public Sector Governance Group, 1-28.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2006), Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, (Erişim Adresi: http://www.mahalliidareler.gov.tr/home/dokumanlar/2006_yili_mah_ida_gen_faal_raporu.doc, Erişim Tarihi: 01.07.2007).

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008), Kanun No: 5779, Kabul Tarihi: 02.07.2008, (Erişim Adresi: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5779.html>).

Kesik, Ahmet (2005), “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 10, 75-103.

Kitchen, Harry (2007), “Grants to Small Urban Governments”, Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, Edited Robin Boadway and Anwar Shah, The Worldbank, Washington, 483-509.

Loehr, William ve Rosario Manasan (1999), “Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation”, Caerü Discussion Paper, No. 38, 1-48.

Ma, Jun (1997), “Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of The United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)”, Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank, 1-80.

Marcou, Gérard (2006), “A Legal Appraisal Based on European Principles and Standards”, Local Administration Reform in Turkey, 1-75.

Minessian, Teressa (1997), “Decentralizing Government”, Finance and Development, 34, Sayı: 3, 36-39.

Nadaroğlu, Halil (1994), Mahalli İdareler, Beta Yayınları, İstanbul.

Patchey, Jeff ve Sophia Levchenkova (2004), “Fiscal Capacity, Equalization, Economic Efficiency”, International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-15, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1-23.



Kış-2012

Winter-2012

Cilt: 1 Sayı: 2 (41 – 58)

Volume: 1 Issue: 2 (41 – 58)

Polatoğlu, Aykut (2000), “Turkish Local Government: The Need for Reform”, Middle Eastern Studies, 36: 4, 156-171.

Prud’homme, Remy (2001), “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation”, Local Governance and Decentralization in Africa, A Summary Report Prepared for The UNCDF Symposium on Decentralization Local Governance in Africa, Cape Town, 11-20.

Sağbaşı, İsa (2001), “Central-Local Fiscal Relations in Turkey: A Technical Analysis of Fiscal Equalisation”, Turkish Studies, Vol: 2, No: 2, 121-142.

Schroeder, Lary ve Paul Smoke (2003), “Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice and Policy Issues,” Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future, Ed. Paul Smoke and Yun-Hwan Kim, Asian Development Bank, Manila, 20-59.

Sen, K. Tapas ve Christoph Trebesch (2004), “Use of Socio-Economic Criteria for Intergovernmental Transfers: The Case of India”, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, India, 2748-2755.

Shah, Anwar (2006), “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, The World Bank Policy Research Working Paper Series With Number 4039, 1-51.

Slack, Enid (2007), “Grants to Large Cities and Metropolitan Areas”, Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, The Worldbank, Washington, 453-481.

Smart, Michael (2007), “The Incentive Effects of Grants”, Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, The Worldbank, Washington, 203-223.

Spahn, P. Bernd (2007), “Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in A Multigovernment Framework”, Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, The Worldbank, Washington, 75-106.

Spahn, P. Bernd ve Oliver Franz (2000), “Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany”, University of Frankfurt, 1-29.

T.C. Başbakanlık (2005), Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, No: 8, T.C. Başbakanlık Raporu, Ankara.

T.C. Başbakanlık (2006), İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Esas No: 1/1246, Tarih: 26.09.2006, (Erişim Adresi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2006).

Tekeli, Recep; Ertuğrul Acartürk ve Şakir Görmüş (2005) “İdareler Arası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye’de Bölgeler Arası Eşitliğe/Gelir Dağılımına Etkisi”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Karahayıt/Pamukkale, 23–27 Mayıs 2005, 281-307.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (Tepav) (2007), Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sorun Saptama ve Çözüm Önerileri Matrisi, (Erişim Adresi: <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=131>, Erişim Tarihi: 08.08.2007).

Tommasi, Mariano (2001), “Notes on Fiscal Federalism”, Written for Initiative for Policy Dialogue-Task Force on Decentralization Meeting, Colombia University, 1-5.

Undp Primer (2005) "Fiscal Decentralization and Poverty Reduction", United Nations Development Programme, 1-24.

Usui, Norio (2007), “Critical Issues of Fiscal Decentralization”, ERD Technical Note No: 21, Asian Development Bank, 1-34.

Üstünişik, Belma ve Enis Yeter (1998), Belediyelere Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.

Von Hagen, Jürgen (2007), “Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries”, Robin Boadway and Anwar Shah (Ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice, The Worldbank, Washington, 103-132.

Yalçındağ, Selçuk (1992), Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara.



Kış-2012

Winter-2012

Cilt: 1 Sayı: 2 (41 – 58)

Volume: 1 Issue: 2 (41 – 58)

Yılmaz, Serdar ve Yakup Beriş (2006), “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Der: Serdar Yılmaz ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, 95-120.

Yılmaz, Serdar ve Ayşe Güner (2006), “Yatay Denkleştirme: İl Özel İdareleri Üzerine Bir Çalışma”, Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Derleyen: Serdar Yılmaz ve Ayşe Güner, Güncel Akademi, İstanbul, 120-145.

Yüksel, Fatih (2005), “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Edited Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 275-297.

Varol, Özge (2007), II. Abdülhamit Dönemi’nde Düyun-U Umumiye İdaresi, Kuruluşu ve İşleyişi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yılmaz, Binhan E. (2002), Osmanlı İmparatorluğu’nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 4, 186-198.