

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

TÜRKİYE'DE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BELEDİYELERE

AKTARILAN PAYLARIN YAPISAL ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ABDULLAH UZUN

TEMMUZ-2008

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

TÜRKİYE'DE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BELEDİYELERE

AKTARILAN PAYLARIN YAPISAL ANALİZİ

Abdullah UZUN

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü'nce

Bilim Uzmanı (Kamu Yönetimi)

Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 31.05.2008

Tezin Sözlü Savunma Tarihi :18.07.2008

Tezin Danışmanı : Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Osman PEHLİVAN

Temmuz – 2008

TRABZON

0.SUNUŞ

00.Önsöz

Günümüzde hemen tüm ülkelerde, tümüyle merkezi idarenin kontrolü altındaki kaynaklardan yerel idarelere, idareler arası mali transferler olarak adlandırılabilir gelir transferleri yapılmaktadır. Türkiye’de de GBVG’den belediyelere aktarılan paylar, bu kategoride değerlendirilebilir. Bazı çevrelerce bu gelir kaynağının, merkezi idare ile belediyeler arasında bir vergi bölüşümü olduğu ve bunların belediyelerin kendi gelir kaynaklarından sayılması gerektiği vurgulanmaktadır. Fakat diğer gelir kaynaklarına oranla, belediyelerin bu gelir kaynağı üzerinde herhangi bir hakimiyetinin bulunmaması, bu gelir kaynağının merkezi idareden belediyelere yapılan bir mali transfer olduğu iddiasını güçlendirmektedir. Nitekim 59. Hükümetin gündeminde bulunan “İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarı”nın gerekçesinde, sözü geçen gelir kaynağının bir idareler arası mali transfer olarak nitelenmesi de, bu görüşü desteklemektedir.

Bu çalışmada, GBVG’den belediyelere aktarılan paylarla ilgili mevcut sistem ile 59. hükümetçe Tasarı ile getirilmesi planlanan sistem, literatürde yaygınca belirtilen, iyi düzenlenmiş bir idareler arası mali transfer sisteminde bulunması gereken temel özellikler açısından analiz edilmiştir. Çalışmada değişik ülke uygulamalarından da faydalanılmıştır.

Yüksek lisans tez danışmanlığımı üstlenerek çalışmalarımı yönlendiren, tez konusunun seçiminde, metod sorununu çözmemde yardımcı olan ve teknik imkanları sağlayan hocam Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN’e, kaynaklara ulaşmamda yardımcı olan, sohbetleriyle, kavramların çözümünü daha iyi anlamamı sağlayan hocam Doç. Dr. Abdulkadir TOPAL’a, ayrıca, katkılarından dolayı diğer tüm bölüm hocalarıma ve değerli hocam Fatma Akkan Güngör’e teşekkür ederim.

Annem Kadın UZUN’a, nişanlım Fatma UZUN’a, kardeşlerime ve tüm aileme destekleri, teşvikleri ve şefkatleri için...

01. İçindekiler

0.SUNUŞ.....	III
00. Önsöz.....	III
01. İçindekiler.....	IV
02. Özet.....	VII
03. Summary.....	VIII
04. Tablolar Listesi.....	IX
05. Kısaltmalar Listesi.....	X
GİRİŞ.....	1-4

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARELER ARASI MALİ TRANSFERLER.....	5-40
10. İdareler Arası Mali Transferlerin Tanımı.....	5
11. İdareler Arası Mali Transferlerin Amaçları.....	6
110. Dikey Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi.....	7
111. Yatay Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi.....	7
112. Dışsallıkların İçselleştirilmesi.....	8
113. Diğer Politik ve Mali Amaçlar.....	9
12. İdareler Arası Mali Transfer Türleri.....	10
120. Koşullu ve Koşulsuz Mali Transferler.....	10
1200. Koşullu Mali Transferler.....	10
1201. Koşulsuz Mali Transferler.....	12
12010. Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım.....	13
12011. Mali Kapasiteye Yönelik Dağıtım.....	14
12012. Mali Kapasite ve Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım.....	17
121. Dağıtılacak Transfer Miktarının ve Dağıtım Yöntemlerinin Belirlenmesine Göre Transfer Türleri.....	18
1210.Ulusal Gelirin Sabit Bir Oranın Pay Olarak Verilmesi.....	18
12100. Belli Bir Formüle Dayalı Dağıtım Yöntemi.....	19

12101. Orijin Temelli Dağıtım Yöntemi (Kaynakta Bölüştürme).....	21
12102. Diğer Dağıtım Türleri.....	21
1211.Yıllık Bütçe Kararlarına Göre Ulusal Gelirden Pay Verilmesi.....	22
1212. Önceden Onaylanan Harcamaların Maliyeti Karşılığı Pay Verilmesi.....	23
13. İyi Bir Transfer Sisteminin Temel Özellikleri.....	24
130. Mali Özerklik.....	25
131. Hesap Verilebilirlik.....	27
132. Mali Eşitlik.....	28
133. Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	31
134. Teşvik Edicilik.....	33
135. Esneklik.....	35
136. Şeffaflık.....	36
137. Öngörülebilirlik ve Basitlik.....	37
14. Türkiye'deki Transfer Sistemi.....	38
140. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar.....	39
141. Koşullu ve Koşulsuz Yardımlar.....	39

İKİNCİ BÖLÜM

2. GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ DIŞINDAKİ BELEDİYELERE AKTARILAN TRANSFER PAYLARI.....	41-60
20. Genel Olarak.....	41
21. GBVG'den Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi.....	44
210. Mali Özerklik Açısından Analiz.....	44
211. Hesap Verilebilirlik Açısından Analiz.....	47
212. Mali Eşitlik Açısından Analiz.....	48
213. Kaynak Dağılımında Etkinlik Sağlanması Açısından Analiz.....	53
214. Teşvik Edicilik Açısından Analiz.....	55
215. Öngörülebilirlik ve Basitlik Açısından Analiz.....	56
216. Şeffaflık Açısından Analiz.....	58
217. Esneklik Açısından Analiz.....	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. GBVG'DEN BELEDİYELERE AKTARILAN PAYLARDA YAPILMAK İSTENEN DEĞİŞİKLİKLERİN İNCELENMESİ	61-78
--	-------

30. Genel Olarak.....	61
31. Tasarı İle GBVG'den Belediyelere Aktarılan Paylarda Yapılması Öngörülen	
Değişikliklerin Yapısal Analizi.....	65
310. Mali Özerklik ve Hesap Verilebilirlik Açısından Analiz.....	66
311. Mali Eşitlik Açısından Analiz.....	68
312. Şeffaflık Açısından Analiz.....	70
313. Teşvik Edicilik Açısından Analiz.....	72
314. Kaynak Dağılımında Etkinlik Analiz.....	73
315. Öngörülebilirlik, Basitlik ve Esneklik Açısından Analiz.....	74
32. 5779 Sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" Uyarınca, GBVG'den Belediyelere Pay Verme Sistemi.....	76
4. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	79-85
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	86-98
ÖZGEÇMİŞ	

02. Özet

Günümüzde hemen tüm ülkelerde yerel idare gelirlerinin önemli bir parçasını oluşturan idareler arası mali transferler, merkezi idarenin hakimiyeti altındaki kaynaklardan yerel idarelere bir gelir akışını ifade etmektedirler. Çok değişik tür ve ad altında düzenlenen bu transferler, yerel idarelere harcamalarını finanse edecek yeterli gelirin sağlanması, idareler arası mali eşitsizliklerin giderilmesi ve dışallık yayan hizmetlerin daha etkince yerine getirilmesi gibi birçok mali ve politik işlevi yerine getirmektedirler.

Türkiye’de de merkezi idareden yerel idarelere bir takım mali transferler yapılmaktadır. Bunlardan birini GBVG’den belediyelere aktarılan paylar oluşturmaktadır. Mevcut sistemde, nüfus esasına göre dağıtılmak üzere, GBVG’den belediyelere %6 oranında pay aktarılmaktadır. 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 ile, 59. Hükümetçe tasarlanan sistem bu belirtilen temel özellikler açısından analiz edilmiştir. Analizler sonucunda, mevcut sistemin, bir idareler arası mali transfer sisteminin öngörülebilirlik ve basitlik, şeffaflık ve esneklik 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. 59. Hükümetçe tasarlanan düzenlemenin de, sistemde bir takım olumlu gelişmelere yol açmakla beraber, mevcut sistemdeki sorunları gidermede yetersiz kalacağı öngörülmüştür.

03. Summary

Intergovernmental fiscal transfers including a great part of the revenue of local government in almost the entire developed world mean a fund transfer from central government to local governments. These transfers can be labelled with different titles and used as a means of fiscal and political functions such as adequate revenue providing for financing local expenditures and mitigating intergovernmental fiscal imbalances and providing of local services having externalities more efficiently.

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. Under the existing system 6% of total GBTR is transferred to the municipalities with proportion to their population. 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 between the existing system based on the shares transferred from GBTR to municipalities and draft law subject to The Grand National Assembly of Turkey by the government (in power between 2003-2007) 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 flexibility and also have some deficiencies such as local autonomy, accountability, fiscal equality, effectiveness and incentive. In the end, it can be argued that it will not be sufficient to overcome the deficiencies of the existing system, although the draft laws have several positive improvements

04. Tablolar Listesi

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Yerel Vergilerin Merkezi İdare ve Yerel İdare Kontrol Derecesi Açısından Sınıflandırılması.....	26
2	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Paylar.....	43
3	Yerel İdare Gelirlerinin Dağılımı.....	45
4	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Esnekliği.....	60

05. Kısaltmalar Listesi

BEPER	:Belediye Performansı
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	:Devlet Su İşleri
GBVG	:Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	:Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb	:ve benzeri, ve benzerleri
vs	:ve saire

GİRİŞ

Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde, yerel idarelerin kamu harcamalarındaki payı giderek artmaktadır. Eskiden merkezi idare tarafından sağlanan 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. Bu anlayışa göre, yerel idarelerin hemşerilerine daha yakın olmalarından dolayı, hemşerilerinin tercihlerini daha iyi belirleyebilirler ve kamusal harcamaları bu tercihleri göre daha etkin bir biçimde şekillendirebilirler.

Bu anlayıştan hareketle, birçok harcama sorumluluğu anayasa ve yasalara koyulan hükümlerle yerel idarelere devredilmektedir. Fakat harcama sorumluluklarının yerel idarelere tek başına devri, birtakım sorunları da beraberinde getirebilmektedir. Bu sorunların başında, yerel idarelerin bu harcama sorumluluklarını zaman zaman kıt mali kaynaklarla yerine getirmek durumunda kalması gelmektedir. Ülkelerdeki mevcut maddi kaynakların büyük bir kısmının merkezi idarenin kontrolü altında olması ve yerel idarelerin maddi kaynaklarının yetersiz oluşu bunda etkili olmaktadır. Yerel idarelerin maddi kaynaklarının kıt olması, harcama sorumluluklarının ise son derece fazla olması, yerel idareleri maddi yetersizliklerle baş başa bırakabileceği gibi, harcama sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirmekten de alıkoyabilmektedir. Dahası bazı yerel idarelerin diğer yerel idarelere oranla daha fazla maddi olanağa sahip olması, yerel idarelerin maddi yetersizliklerinin haricinde, yerel idareler arasında maddi açıdan eşitsizliklere de yol açabilmektedir.

İşte bu nedenlerden dolayı, birçok ülkede bir taraftan harcama sorumlulukları yerel idarelere devredilirken, diğer taraftan da onlara merkezi idarenin kontrolü altındaki bir takım maddi kaynaklara erişim imkanı 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 maddi kaynaklar (vergi) üzerinde, yerel idarelerin herhangi bir kontrol imkanı bulunmamaktadır.

İdareler arası mali transferler özellikle tam olarak yerelleşmemiş, yani yerel idarelerin maddi kaynaklar üzerinde yeterince söz sahibi olamadığı ülkelerde, yerel idare gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Değişik ülke uygulamaları incelendiğinde, idareler arası mali transferler, vergi gelirlerinden pay, yardım, sübvansiyon gibi değişik adlar altında düzenlenmektedir. Fakat her ne şekilde adlandırılırsa adlandırılınsın hepsi, merkezi idareden yerel idarelere karşılıksız bir gelir akışını ifade etmektedir. İdareler arası mali transferlerin hemen hepsi benzer amaçlara hizmet etmek için düzenlenirler. Bu amaçlar arasında, yerel idarelerin gelir yetersizliklerinin giderilmesi, yerel idareler arası mali eşitsizliklerin giderilmesi, dışsal özelliğe sahip hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi vb. gösterilebilir. Fakat idareler arası mali transferlerin kendilerinden beklenen bu amaçları yerine getirebilmeleri, iyi bir şekilde düzenlenmelerine bağlıdır. Bu bağlamda iyi düzenlenmiş bir idareler arası mali transfer sistemi bir takım özelliklere sahip olmalı ve bu özelliklere göre düzenlenmelidir. Bu özellikler arasında; mali özerklik ve hesap verilebilirlik, mali eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik, teşvik edicilik, şeffaflık, öngörülebilirlik ve basitlik ve esneklik sayılabilir. Bir idareler arası mali transfer sisteminin bu özelliklere uygun bir şekilde düzenlendiği ölçüde, kendinden beklenen temel işlevleri yerine getirebileceği varsayılmaktadır.

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 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 GBVG'den belediyelere aktarılan paylara belediyelerin aşırı bağımlılığı, bu gelir kaleminin en iyi şekilde düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Fakat, 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 ve esneklik özelliklerini bir ölçüde karşılamakta, fakat mali özerklik ve hesap verilebilirlik, mali eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik ve teşvik edicilik gibi özelliklere uygunluk bakımından pek çok olumsuzluk barındırmaktadır. Transfer sisteminin kendinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için bu olumsuzlukların giderilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda GBVG'den belediyelere aktarılan paylarda bir takım yapısal değişiklikler yapılması zorunlu gibi görülmektedir. Bu konuda "İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı" yla yeni bir düzenleme yapılması 59. hükümet döneminde öngörülmüştür. Bu Tasarıdaki sistemde çalışmada ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiş ve analizler sonucunda, getirilmesi planlanan sistemde bünyesinde pek çok sorunu barındırdığı görülmüştür. Fakat Tasarıda öngörülen sistem bu olmakla birlikte, son hükümetçe bu konuda yeni bir Kanun çıkarılmıştır. 5779 Sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" adını taşıyan bu kanunla, bir-iki değişiklik dışında, Tasarıda öngörülen sistem büyük ölçüde muhafaza edilmiştir.

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. Bu bağlamda çalışma, giriş ve sonuç haricinde üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, genel olarak idareler arası mali transferlerin tanımından, amaçlarından, türlerinden ve kendinde bulunması gereken bir takım temel özelliklerinden bahsedilmekte ve daha sonra Türkiye'deki transfer sistemi genel hatlarıyla açıklanmaktadır. İkinci bölümde, Türkiye'de GBVG'den belediyelere aktarılan paylar hem genel olarak hem de düzenleniş şekilleri itibari ile iyi bir idareler arası mali transfer sisteminde bulunması gereken özelliklere göre incelenmekte, sistemin olumsuz yönleri tespit edilip, tespit edilen bu olumsuzlukların giderilmesi bağlamında birtakım önerilerde bulunmaktadır. Son bölümde de, 59. hükümetin gündeminde yer almış olan, "İl Özel

İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı” ile, getirilmesi planlanan sistem hakkında bilgiler verilmekte ve öngörülen sistem iyi bir idareler arası mali transfer sisteminin temel özellikleri bağlamında incelenmektedir. Sonuç bölümünde de iyi bir transfer sisteminin gerçekleştirilmesi adına bir takım önerilerde bulunmaktadır. 5779 Sayılı Kanun bu çalışmanın tamamlandığı sırada çıkarıldığından, çalışma da Tasarıda öngörülen sistem, bahsedilen Kanuna göre, daha ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiştir. Yeni Kanunla getirilecek sistemle, mevcut sistemde yapılan değişiklikler yüzeysel olarak aktarılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARELER ARASI MALİ TRANSFERLER

10. İdareler Arası Mali Transferlerin Tanımı

İdareler arası mali transferler, yerel idare harcamalarının finansmanında çokça başvurulan bir yoldur ve bazen yerel idare finansmanın önemli bir parçasını oluşturmaktadır (BIRD ve diğerleri, 2003, s. 65). Genellikle merkezi idareden yerel idarelere (belediyeler, eyaletler vs.) karşılıksız bir gelir akışını ifade etmekle birlikte, idareler arası mali transferlerin ne olduğu konusu bir hayli karışıktır ve tartışma konusudur.

Bahl (1993)'a göre, merkezi idareden yerel idarelere yapılan her türlü bağış, bir tür mali transfer olarak nitelenebilir. Hangi yerel idare gelirlerinin birer transfer geliri sayılacağı, vergiler üzerindeki hakimiyetten anlaşılabilir. Eğer yerel idareler bir verginin matrahını¹ veya oranını² ya da hem vergi matrahını hem de vergi oranını serbestçe belirleyebiliyorlarsa, o bir transfer geliri olarak nitelendirilmemelidir. Hem verginin matrahı hem de oranı merkezi idare tarafından belirleniyor ve yerel idarelere merkezi idarenin belirlediği kriterlere göre aktarılıyorsa, bir mali transfer söz konusu demektir.

Yerel idarelerin sahip oldukları gelir kaynaklarına bakılmaksızın, merkezi idareden yerel idarelere yapılan mali transferler, pek çok ülkede kamu finansmanın önemli bir yanını oluşturmaktadır. Her ne sebeple olursa olsun, kamusal bir takım hizmetleri sunmak durumunda bırakılan yerel idareler, harcamalarını finansa edecek yeterli mali kapasiteye sahip değillerse, hizmetlerin sunumuyla ilgili dışsallıklar mevcutsa ya da kamusal ihtiyaçların

¹ Vergi konusunun, verginin hesaplanmasına esas olan değer ve miktardır.

² Vergi borcunu hesaplayabilmek amacıyla vergi matrahına uygulanan rakam

karşılanmasında bölgeler arası eşitsizlikler söz konusuysa, idareler arası mali transferlere ihtiyaç duyulmaktadır (BIRD, 2000, s.13).

İdareler arası mali transferler, idareler arası gelir toplama ve harcama sorumluluklarının bölüşülmesi konusundaki tartışmalara bir çözüm oluşturur niteliktedir. Bu transferler merkezi idarenin vergi kaynaklarına sahip olma konusundaki hakimiyetini sürdürmesine yardım ederken, yerel idarelere de ek bir kaynak akışını mümkün kılmaktadırlar (BAHL, 1999, s. 9). Bu sayede, harcamalarını finanse etmede yetersiz kalan yerel idareler, ek bir kaynağa kavuşmuş olmaktadır.

İdareler arası bir mali transfer sisteminin varlığı, yerel kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde karşılanmasında ve yerel idarelerin mali bakımdan sağlığında çok önemli bir yere sahiptir. Hizmetlerin minimum düzeyde karşılanabilmesi için yerel idarelere yeterli ölçüde kaynak sağlamayı içerir. İdareler arası mali transfer sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi, iyi bir şekilde düzenlenmesine bağlıdır. İyi bir şekilde düzenlenmiş bir idareler arası mali transfer sistemi, kendinden beklenen temel işlevleri gerçekleştirebilir. Tabii sadece İdareler arası mali transfer sisteminin sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi yeterli değildir. Mali sistemin diğer öğelerinin de sağlıklı bir şekilde tasarlanması gerekir. Çünkü, idareler arası mali transfer sistemi, mali sistemle bir bütündür ve onun ayrılmaz bir parçasıdır (YILMAZ-BİNDEBİR, 2003, s.1).

11. İdareler Arası Mali Transferlerin Amaçları

İdareler mali transferler birçok fonksiyona sahip önemli bir politik araçlardır (OATES, 1999, s. 1126). Çok çeşitli amaçlara hizmet etmek için düzenlenen bu transferlerin, mali literatürde herkesçe kabul edilmiş başlıca amaçları şunlardır: Dikey eşitsizliklerin giderilmesi, yatay eşitsizliklerin giderilmesi, dışsallıkların içselleştirilmesi ve diğer politik ve mali amaçlar (genel vergi sisteminin iyileştirilmesi, kamusal hizmetlerin ulusal standartlarda sunulması, etkin vergi yönetimi gibi).

110. Dikey Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi

Dikey mali eşitsizlikler yerine, literatürde dikey mali açık kavramı da kullanılmaktadır. Dikey mali eşitsizlik veya dikey mali açık kavramı, yerel idarelerin harcama ihtiyaçları ve gelir düzeyleri arasındaki farktan kaynaklanan gelir yetersizliği olarak tanımlanabilir (SHAH, 2006, s. 16).

Dikey mali eşitsizlikler, merkezi ve yerel idareler arasındaki hizmet ve gelir ilişkilerinin bir sonucu olarak, yerel idareler aleyhine ortaya çıkmaktadır. Çünkü çoğu ülkede, merkezi idareler ülkedeki gelir kaynaklarının büyük bir kısmını hakimiyeti altında bulundurmakta ve sunmak durumunda oldukları kamusal ihtiyaçları, bu kaynaklardan rahatlıkla karşılayabilmektedirler. Yerel idarelere ise ancak sınırlı sayıda mali kaynağın hakimiyetini devretmektedirler (MA, 1997, s. 2). Bu yüzden yerel idareler kendi harcama ihtiyaçlarına oranla çok daha düşük gelir kaynaklarına sahip durumda bırakılmaktadırlar. Çok sayıda harcama sorumluluğu yerel idarelere devredilirken, önemli vergi kaynaklarının merkezi idarelerin hakimiyetinde kalması, sürekli olarak yerel idareler aleyhine dikey eşitsizlikler meydana getirmektedir (MINESSIAN, 1997, s. 37).

İdareler arası mali transferler tipik olarak yerel idarelerin mali açıklarının kapatılması için düzenlenmektedirler. Her neyi amaçlarsa amaçlasın, merkezi idarelerden yerel idarelere yapılan her türlü mali transfer, yerel idarelerin mali açıklarını kapatma hususunda yardımcı olmaktadır (BIRD-SMART, 2001, s. 3).

111. Yatay Mali Eşitsizliklerin Giderilmesi

Yatay mali eşitsizlikler farklı yerel idarelerin, benzer fonksiyonları kendi gelir kapasiteleri ile gerçekleştirmeye çalışmalarından kaynaklanmaktadır (YILMAZ-BİNDEBİR, 2003, s. 7). Bazı yerel idareler kendi harcama ihtiyaçlarına oranla daha az gelir kaynağına sahiplerken, diğer bazı yerel idareler kendi harcama ihtiyaçlarına oranla çok daha fazla gelir kaynağına sahip olabilirler. Oysa harcama sorumlulukları bu idarelerin hepsine eşit bir şekilde

bölüştürülmüştür. Her bir yerel idare sahip olduğu kaynaklarla bu benzer fonksiyonları gerçekleştirmek zorunda bırakılmaktadır.

İdareler arasındaki bu eşitsizliklere, birçok etken sebep olmaktadır. Kelly (1999)'ye göre, idareler arası yatay mali eşitsizlikler; gelir kaynaklarının yerel idareler arasında eşitsiz bir şekilde dağılmasından veya benzer kaynaklardan elde edilen gelirlerin farklı olmasından, ya da harcama ihtiyaçları ve hizmet sunumundaki farklılıklardan kaynaklanabilir.

Yatay mali eşitsizliklerin giderilmesi idareler arası mali transferlerin en önemli amaçlarından biridir. Eğer yerel idareler kendi harcama sorumluluklarını kendi kaynakları ile karşılamaya çalışırlarsa, sundukları hizmetlerin miktarında ve kalitesinde, kendilerine bahşedilmiş zayıf gelir kaynaklarından kaynaklanan, idareler arası büyük mali eşitsizlikler ortaya çıkacaktır. İdareler arası mali transferler yerel idarelerin mali yapılarındaki bu farklılıkları giderecek, güçlü bir yapı oluşturmaktadırlar (YILMAZ-BİNDEBİR, 2003, s. 7).

112. Dışsalıkların İçselleştirilmesi

Yerel idareler yerel düzeydeki birçok hizmeti yerine getirmektedirler. Fakat hizmetlerin kapsadığı alan yerel idarelerin coğrafi sınırları ile nadiren örtüşmektedir (SWANIEWICZ, 2003, s. 22). Çünkü yerel düzeydeki hizmetlerin bir kısmı yerel idarelerin sınırlarını aşmakta ve ulusal bir nitelik taşımaktadır.

Eğitim ve sağlık gibi hizmetleri örnek gösterebileceğimiz dışsal özelliğe sahip hizmetler, o bölgenin sınırları içindeki yerel idarelerce sunulurken, bölge sınırları içinde yaşayan insanların yanı sıra bölge dışında yaşayan insanlar da doğrudan ya da dolaylı olarak bu hizmetlerin sunumundan fayda sağlamaktadırlar. Eğer yerel idareler sundukları hizmetlerin bir kısmından, yerel idare sınırları dışında yaşayan insanların da faydalanacağını görürlerse, genellikle bu hizmetleri sunma konusunda isteksizce davranmaktadırlar (YILMAZ-BİNDEBİR, 2003, s. 8). Hizmetlerin sunumundan sağlanan faydaların, yerel idarelerin kendi idari sınırlarını aştığı bu gibi durumlarda, yerel idareler bu tür hizmetlere fazla kaynak ayırmamakta ve kendileri açısından en iktisadi olanı seçmektedirler (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 71).

İdareler arası mali transferler, pozitif dışsallığa sahip belirli hizmet ve mallar için yapılan harcamaları finanse etmekte kullanılmaktadır. Dışsallığa sahip bu tür hizmetlerin yerel idarelerce etkin bir şekilde sunulması merkezi idareden yapılan kaynak aktarımlarına bağlıdır. Çünkü dışsal hizmetlerin maliyet fiyatı ile satış fiyatı arasındaki değerleri tam olarak eşitleyecek bir transfer yapılmadığı sürece, yerel idareler bu tür hizmetleri üstlenmek istemeyecektir (BIRD-SMART, 2001, s. 7).

113. Diğer Politik ve Mali Amaçlar

İdareler arası mali transferlerin analizi yapılırken, politik amaçlarla yapılan transferler de ele alınmalıdır (BIRD-SMART, 2001, s. 9). Çünkü yerel idarelere yapılan mali transferlerin bir kısmı politik amaçlarla da yapılmaktadır. Bird-Smart (2001)'a göre, politik transferler; bölgesel oyları artırmak, yerel destekçilere iş imkanı sağlamak gibi nedenlerden dolayı gerçekleştirilmektedir.

Ekonomik perspektiften bakıldığında idareler arası mali transferler genel vergi sisteminin iyileştirilmesi ve vatandaşların vergi yüklerinin eşitlenmesi bakımından da önemlidir. İyi işleyen bir idareler arası mali sistem, bütün kamu hizmetlerini, tüm vatandaşlara aynı vergi oranlarıyla sunmalıdır. Bir başka ifadeyle, bir yerel idarede yaşayan vatandaşlar tüm kamu hizmetlerinden aynı ölçüde faydalanmalı ve vergi yükleri diğer tüm yerel idarelerde yaşayan vatandaşlarla aynı olmalıdır (YILMAZ-BİNDEBİR, 2003, s. 8). İdareler arası mali transferler, ülkedeki tüm vatandaşlar açısından bu eşitsizlikleri gidermede etkin bir rol oynamaktadır.

İdareler arası mali transferler son zamanlarda artan bir şekilde yerel idarelerce sağlanan hizmet maliyetlerine ve bu hizmetlere olan talep düzeylerine de dikkat çekmektedir (SEARLE, 2004, s.1). Yani, idareler arası mali transferler daha çok yerel idarelerin mali kapasitelerinin eşitlenmesi için kullanılmakla beraber, her bir yerel idarenin hizmet sunum standartlarının eşitlenmesi için de kullanılmaktadır. Yeterli mali kaynaklara sahip olmayan yerel idareler, hizmet sunumundaki minimum düzeyleri yakalayabilmek için mali transferler aracılığıyla finanse edilmektedirler (MA, 1997, s. 4).

İdareler arası mali transfer sisteminin düzenlenmesindeki amaçlardan biri de, etkin vergi yönetiminin sağlanmasıdır (SCHROEDER-SMOKE, 2003, s. 22). Bazı vergiler (emlak vergisi gibi) yerel idareler tarafından daha etkin bir şekilde toplanabilirken, bazı vergiler (gelir vergisi, kurum vergisi gibi) ancak merkezi idare tarafından daha etkin bir şekilde toplanıp, yönetilebilir. Bu tür vergilerin yerel idarelerce toplanması, yerel idarelere ek maliyetler yüklemektedir. İşte bu tür vergiler, merkezi idarece toplanıp yerel idarelere idareler arası mali transfer düzenlemeleri ile dağıtılmaktadır.

12. İdareler Arası Mali Transfer Türleri

İdareler arası mali transferler literatürde çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır. Genelde idareler arası mali transferler koşullu ya da koşulsuz mali transferler olarak ikiye ayrılmaktadır. Fakat bunun dışında sınıflandırmalarda mevcuttur. Bunlardan en bilineni Bahl-Linn (1992)'in yaptığı sınıflandırmadır. Onlar, transfer dağıtım havuzundaki transfer paylarının belirlenmesi ve bu belirlenen payların dağıtılma kriterlerini dikkate alan bir sınıflandırma yapmışlardır.

120. Koşullu ve Koşulsuz Mali Transferler

Koşullu veya koşulsuz transfer ayırımında temel kıstas, payların serbestçe verilip verilmediği hususudur. Eğer dağıtılan paylar yerel idarelere belli bir hizmete harcanması için veriliyorsa koşullu mali transferlerden, eğer herhangi bir koşul taşımiyorsa koşulsuz mali transferlerden söz edilir.

1200. Koşullu Mali Transferler

Koşullu mali transferler özel amaçlı veya kategorik bağış olarak da isimlendirilebilmektedir (YILMAZ-ERİŞ, 2006, s. 95). Bunlar, belli bir hizmetin yapılması veya bir hizmetin yapılması için gerekli olan tesislerin inşası için verilen ve ancak o işe harcanması şart koşulan transferlerdir (DÖNMEZ, 1999, s. 55).

Bu tür transferler türlü amaçlar için kullanılırlar. Öncelikli amaçlardan biri dışsal özelliğe sahip hizmetlerin sunulması ile ilgilidir. Yerel idareler sınırlı olan kaynaklarını, daha çok dışsal özelliğe sahip olmayan hizmetlerin sunumunda kullanma eğilimde olduklarından, dışsal özelliğe sahip bu hizmetlerin sunulmasında isteksizce davranabilirler. Bu isteksizlik, bu tür hizmetlerin yerel idarelerce etkin bir şekilde sunulmasını engellemektedir. Koşullu mali transferler, dışsallıktan kaynaklanan bu gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır (YILMAZ-BİNDEBİR, 2003, s.13).

Bir diğer amaç ise, yerel düzeyde sağlanan hizmetlerin ulusal düzeyde belirlenmiş minimum standartlarda sunulmasıdır. Mali nedenlerden dolayı, bazı hizmetler yerel idareler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilemez. Bu yüzden bu hizmetlerin merkezi idarece karşılanması zorunlu hale gelebilir. Bu da bazı yerel hizmetlerin merkezileşmesi sonucunu doğurabilir. İşte koşullu mali transferler, mali yetersizliklerin sebep olduğu hizmetlerin merkezileştirilmesi eğilimini engeller ve böylece bölgesel fayda sağlayan malların ve hizmetlerin yerel idareler tarafından etkin bir şekilde üretilmesine imkan sağlar (NADAROĞLU, 1994, s. 93).

Koşullu mali transferler yerel idarelerin mali özerkliğini zedeleyeceği endişesiyle eleştirilmektedir. Çünkü koşullu mali transferler, transfer yapılan yerel idarenin, söz konusu kaynakları belirli faaliyetlerin finansmanında kullanması şartına bağlı olduğundan, yerel idareler kendi istedikleri şekilde davranmamaktadır (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 96). Nadaroğlu (1994) bu hususta farklı bir görüş ileri sürmektedir. Ona göre, Özerklikle ilgili sorun koşullu mali transferlerin yapılması ile ilgili değildir. Eğer merkezi idare transferi gerçekleştirdikten sonra, transferin yapıldığı amaç uğruna kullanılması için gerekli tedbirleri alır ve yerel idarelere baskı yaparsa özerklik gerçek anlamda zedelenir. Bu açıdan merkezi idare bu gelirlerin kullanılması ile ilgili olarak yerel idarelere baskı yapmamalıdır. Her ne kadar koşullu mali transferler yerel idarelerin özerkliklerini olumsuz etkileyebilse de, bazı hizmetlerin (eğitim, sağlık, çevre kontrolü gibi) ülke genelindeki minimum sunum standartlarını sağlaması açısından faydalıdır (MINESSIAN, 1997, s. 38).

Koşullu mali transferler genel olarak, açık uçlu eşlemeli (*open-ended matching*), kapalı uçlu eşlemeli (*close-ended matching*) ve eşlemesiz mali transferler (*nonmatching*) olmak üzere üç farklı şekilde yapılmaktadır.

Açık-uçlu eşlemeli mali transfer türünde, transferi yapan merkezi idarenin verdiği bir birim miktara karşılık, yerel idarenin belli bir oranda katkı yapması gerekir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 101). Merkezi idare yapacağı transferlere bir sınırlama getirmemiş olup, yerel idarelerin söz konusu hizmetle ilgili yaptığı harcamalar devam ettikçe, merkezi idare belirli bir oranda transfer yapmaya devam edecektir (ARIKBOĞA, 2004, s. 41).

Kapalı uçlu eşlemeli mali transfer türü de temel olarak, açık-uçlu eşlemeli mali transfere benzemekle birlikte, merkezi idarenin transfer edeceği miktara sınırlama getirmesi bakımından açık-uçlu eşlemeli mali transferlerden ayrılmaktadır. Bu uygulamada merkezi idare, yerel idarelerin belirli hizmetlerin finansmanında harcadıkları her bir birim karşılığında, bir birim de kendisi mali transferde bulunmaktadır (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 96).

Eşlemesiz mali transfer türünde, merkezi idare transferin kullanılacağı yeri belirtmekten başka herhangi bir koşul aramaz. Bu transferlerin sadece belirli hizmetlerde kullanılmasını ister. Dolayısıyla bu transfer türünde yerel idarelerin herhangi bir mali katkı yapması beklenmez. Yani merkezin yapacağı transfer miktarı karşılıksızdır (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 101).

1201. Koşulsuz Mali Transferler

Koşulsuz mali transferler genel amaçlı ya da blok transferler olarak da anılmaktadır. Bu tür mali transferlerde, transfer miktarının kullanımı konusunda hiçbir sınırlama getirilmemekte ve yerel idareler tamamen serbest bırakılmaktadır (ARIKBOĞA, 2004, s. 42). Merkezi idarenin koşulsuz mali transferlere başvurmasından maksat, yerel idarelerin mali kapasitelerini eşitlemek ve kamu hizmeti sunumlarında minimum standartların sağlanmasıdır (MA, 1997, s. 4).

Transfer yapılan yerel idareler, bunları gelirlerine destek amacıyla ya da herhangi bir yerel hizmetin sunumu amacıyla harçayabilirler (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 96). Daha doğrusu, merkezi idare bu transferlerin nereye harcanacağı hususunda yerel idarelere herhangi bir müdahalede de bulunmaz. Bu tür transferler özerklik açısından da son derece uygundur. Yerel idareler özerkliklerini zedeleme ihtimali az olan bu tür mali transferleri, koşullu mali transferlere tercih etmektedirler (NADAROĞLU, 1994, s. 94).

Koşulsuz mali transferler, yerel idarelerin mali özerklikleri ve gelir yeterliliklerinin sağlanması açısından son derece uygun olmasına rağmen, bünyesinde bazı yönlerden olumsuzluklar da barındırmaktadırlar. Yerel idareler bu tür gelirlerin harcanmasında, genellikle kendi öz gelirlerini harcamalarına kıyasla daha dikkatsizce davranmakta ve dolayısıyla israfa bulunmak eğilimindedirler (NADAROĞLU, 1994, s. 95). Çünkü bu tür gelirler yerel idareler ve hemşerileri arasındaki hesap verme mekanizmasının çökmesine yol açabilmekte ve kaynakların yerel düzeyde etkin bir şekilde kullanılmasına engel olabilmektedir.

Koşulsuz mali transferlerin kendisinden beklenen işlevleri karşılama için transfer edilecek miktarın ne şekilde yerel idarelere dağıtılacağı hususu da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu sorunun çözümü için çeşitli yöntemler kullanılmakla birlikte, temelde üç tür yöntem kullanılmaktadır: Mali ihtiyaca yönelik dağıtım, mali kapasiteye yönelik dağıtım ve hem mali ihtiyaca hem de mali kapasiteye yönelik dağıtım.

12010. Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım

Bazı ülkelerde, merkezi idare yerel idarelere koşulsuz mali transferler yaparken, sadece yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarını göz önünde bulundurur ve transfer dağıtım formüllerini bu ihtiyaçlara göre şekillendirir. Bu yöntemde, harcama ihtiyaçları diğerlerine oranla daha fazla olan yerel idareler, transfer edilecek miktardan daha fazla pay almaktadırlar. Fakat transfer dağıtım formüllerinde hangi kriterlerden yararlanılarak harcama ihtiyaçlarının belirleneceği hususu bir hayli karışık ve zor bir meseledir. Bu konuda değişik ülkelerde çeşitli uygulamalar bulunmaktadır.

Bu husustaki bir uygulama, bir takım demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi kriterden yararlanılarak harcama ihtiyaçlarının belirlenmesidir. Ülkeden ülkeye değişen bir çok kriter olmasına rağmen, harcama ihtiyaçlarının ölçümünde; okul çağındaki nüfusun sayısı, ekonomik olarak bağımlı nüfus gibi demografik kriterler, nüfus yoğunluğu, kentleşme (kırsal bölgelerin daha çok yerel ihtiyaca gereksinim duyduğu farz edilir) ve yoksulluk ölçümleri gibi sosyo-ekonomik kriterler ve yüzölçümü gibi coğrafi kriterler kullanılabilir (BOEX-MARTINEZ, 2005, s. 12).

Bir başka uygulama ise, yerel harcamaların çeşitli kategorilere ayrılması ve her bir kategorideki yerel harcamaların tahmin edilerek transfer formüllerin şekillenmesidir. Bu uygulamada yerel hizmetlerin maliyetleri merkezi idare tarafından ulusal ortalama standart bir düzeyde belirlenir ve yerel idarelerin ihtiyaçları, bu şekilde hesaplanır. Fakat, bu uygulama ile mali ihtiyaçlarının daha iyi tahmin edilebilmesi imkanı sağlanmakla birlikte, birçok gelişmekte olan ülkede, yerel idarelerin harcama ihtiyaçları hakkında doğru bir bilgiye ulaşmak pek mümkün görülmediğinden, bu yöntemin doğru bir şekilde uygulanması zor gözükmektedir (USUI, 2007, s. 13).

Eğer yerel idareler gelir elde etme yönünden yeterince özerklerle ya da yerel idarelerin mali kapasiteleri birbirine çok yakın ise, mali ihtiyaca yönelik transfer formüllerinin kullanımı uygundur (BOEX-MARTINEZ, 2004, s. 5).

12011. Mali Kapasiteye Yönelik Dağıtım

Mali kapasiteye yönelik dağıtımda, yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülmekte ve ölçüm sonuçlarına göre, daha fazla mali kapasiteye sahip yerel idarelere daha az, daha az mali kapasiteye sahip yerel idarelere daha fazla transfer miktarı aktarılmaktadır. Bu yöntem, yerel idareler arasında kamu hizmeti sunum maliyetlerinde önemli farklılıkların olmadığı, farklılıkların bulunması durumunda dahi bu tip farklılıkların özel amaçlı transferle giderilebileceği esasına dayanır (AHMAD-GRAIG'den aktaran: ARIKBOĞA, 2004, s. 42). Yani bu yöntemin uygulanabilmesi için, tüm yerel idarelerin harcama maliyetlerinin birbirine yakın olması gerekir. Yerel idareler arasında harcama maliyetlerinde bir farklılığın

bulunmadığı durumlarda (Almanya ve Kanada’da farz edildiği gibi), idareler arası gelir kapasitelerinin eşitlenmesi ve tek bir hizmet sunum standartının sağlanması bakımından, gelir kapasitesi ölçümlerinin son derece uygun olduğu söylenebilir (SPAHN, 2004, s. 13).

Bu yöntem, vergi toplama kapasiteleri zayıf olan yerel idarelere ek bir kaynak yaratmak için öngörülmüştür ve yerel idarelerin mali kapasitelerin eşitlenmesinde kullanılmakta ve yerel idarelerin harcama maliyetlerini dikkate almamaktadır. Daha çok gelişmiş ülkelerde kullanılmakta, gelişmekte olan ülkelerde yerel idareler yerel vergi özerkliklerine sahip olmadıklarından dolayı, bu yöntem çok nadir kullanılmaktadır (USUI, 2007, s.12).

Yerel idarelerin mali kapasitelerin nasıl ölçüleceği ve transfer formüllerinin buna göre nasıl şekilleneceği konusu, harcama ihtiyaçlarının ölçülmesi durumunda olduğu gibi bir hayli karışık ve zordur. Mali kapasite ölçümlerine yönelik farklı yöntemler bulunmaktadır. Bunlardan başlıca iki tanesi, makro ekonomik göstergeler ve temsili vergi sistemi (*representative tax system*) adı da verilen mikro ekonomik göstergeler aracılığıyla mali kapasite ölçümlerinin yapılmasıdır.

Makro ekonomik göstergeler çok çeşitlidir. Bu göstergeler kullanılarak yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülmektedir. Shah (2006)’ya göre, makro ekonomik göstergeler, yerel idarelerin gelir düzeyine ve yerel düzeydeki üretim miktarına dayalıdır. 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.

Görüldüğü gibi makro ekonomik göstergeler aracılığıyla yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülebilir. Fakat bu takım göstergeler yerel idarelerin mali kapasitelerini tam olarak ölçmeyebilir. USUI (2007)’e göre, örneğin bölgesel net yerli üretim (GDP) yerel gelirlerde bölgesel ekonomik yapıların farklı etkilerini yakalayamaz ve personel gelirleri de gelir kaynaklarının yalnızca bir parçası olduğundan mali kapasite ölçümleri için pek uygun değildir. Yine Shah (2006)’a göre, bu göstergeler aracılığıyla mali kapasite ölçümlerinin yapılması çok

güçtür. Güçlük doğru ve zamanında bilginin elde edilebilmesindeki sıkıntılardan kaynaklanmaktadır. Daha doğru bilgiler genellikle geç elde edilir ve elde edilen bilgiler de sorgulanabilir niteliktedir.

Bir diğer yöntem ise temsili vergi sistemidir. Bu yöntem ulusal standart oranlar kullanılarak tüm vergi tabanlarının yerel idarelerce vergilenecek olması durumunda, yerel idarelerin toplaması muhtemel gelirlerinin ölçülmesidir (SHAH, 2006, s. 20). Bu sistemde yerel idarelerinin tüm vergi tabanlarını, ulusal standart bir oranda vergilemeleriyle elde edebilecekleri gelirler tahmin edilmek suretiyle mali kapasite ölçümleri yapılmaktadır. Yani yerel idarelerin gerçek gelirleri değil, gelir yaratma potansiyellerini göz önünde bulundurulmaktadır. Gelir yaratma potansiyellerinin dikkate alınması yerel idarelerin vergi toplama gayretleri açısından son derece faydalıdır. Eğer transferler yerel idarelerin gerçek mali kapasiteleri dikkate alınarak dağıtılsa, mal kapasitesi daha az olan yerel idareler daha fazla transfer payı alacaklarından, kendi öz gelirlerini toplama ya da artırma hususunda yeterli gayreti göstermeyebilirler (BOEX-MARTINEZ, 2004, s. 23). Bu yüzden gelir yaratma potansiyeli bu tür yaklaşım için daha uygun bir ölçüm olabilecektir.

Yalnızca çok az sayıda ülkede, transfer dağıtım kriterleri yalnızca mali kapasiteye odaklanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde bu yöntem daha çok tercih edilmektedir. Örneğin, Kanada'da mali transfer sistemi eyaletlerinin gelir kapasitelerini eşitlemeyi amaçlar. Eyaletlerin kendi gelir kaynaklarından sağladıkları gelir düzeyi eğer ulusal ortalama kapasite eşik değerinin altına düşerse, merkezi idareden bu eyaletlere mali transferler yapılır (BOEX-MARTINEZ, 2004, s. 5). Yine İspanya'da mali transferlerin %25'i, yerel idarelerin vergi gelirleri toplamalarına göre dağıtılır (%70'i nüfusa göre). Ayrıca Danimarka ve İsveç gibi gelişmiş ülkelerde de benzer düzenlemeler vardır. Bunun yanı sıra bazı gelişmekte olan ülkeler de bu yöntemi uygulamaktadır. Örneğin, Nijerya transfer formülünde, eyaletlerin vergi performans ölçümlerine yer verir. Yine Kolombiya da benzer bir sisteme sahiptir (BIRD-SMART, 2001, s. 20).

12012. Mali Kapasite ve Mali İhtiyaca Yönelik Dağıtım

Bu yöntem, yerel idarelerin hem mali ihtiyaçlarını hem de mali kapasitelerini dikkate alır. Bu yüzden yerel idarelerin mali açıklarının kapatılmasına hizmet eder. Bu yaklaşımda, mali açığı daha fazla olan yerel idareler transferlerden daha fazla pay almaktadırlar.

Bu yöntem, yalnızca mali kapasiteye dayalı dağıtım yapıldığında, kamu hizmeti sunum maliyetlerindeki farklılıkların dikkate alınmamasından ya da yalnızca mali ihtiyaca yönelik dağıtım yapıldığında, gelir toplama hususunda teşvike dayalı problemlerin meydana gelecek olmasından yola çıkarak benimsenmiştir (AHMAD-SEARLE, 2005, s. 10). Bu yöntemle, hem sadece mali ihtiyaca yönelik transfer dağıtımlarının hem de sadece mali kapasiteye yönelik transfer dağıtımlarının olumsuz yanları önemli ölçüde hafifletilmektedir. Çeşitli ülkelerde bu yöntem uygulanmaktadır.

Avustralya bu yöntemin önde gelen uygulayıcıları arasında yer almaktadır. Transfer dağıtım formüllerinde hem mali ihtiyaç hem de mali kapasite ölçümleri dikkate alınır (SPAHN, 2004, s.13). Almanya'da da transferler mali ihtiyaç ve mali kapasiteye göre yapılmaktadır. Mali ihtiyaç, belediyelerin nüfusuna ve kişi başı mali ödeneklere göre yapılırken, mali kapasite yerel vergi tabanlarına göre şekillenir. Bu şekilde belediyeler, düşük, orta ve yüksek kapasiteli olmak üzere 3 gruba ayrılır. İlk grup, gelirleri ile mali ihtiyaçları arasındaki farkın en azından %60'ını karşılayacak şekilde ek transfer payı alırken, yüksek gruptakiler transfer payı almazlar (PUETTNER, 2005, s. 482). Yine Çin, Almanya, Japonya, Endonezya, Kore, Litvanya, Hollanda gibi ülkelerde bu tür formüller kullanılmaktadır (BOEX-MARTINEZ, 2004, s. 4).

Sonuç olarak belirlemek gerekir ki, yerel idarelerin mali kapasitelerinin ve ihtiyaçlarının belirlenmesi çok zor bir iştir. Çok detaylı bilgi gerektirir. Bu bakımdan yerel idarelerin harcama ihtiyaçları ve gelir yaratma kapasitelerinin doğru bir şekilde hesaplanabilmesi ve konu ile ilgili tarafların manipüle edemeyeceği bir güncel bilgi-işlem sisteminin oluşturulması zorunlu gözükmemektedir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 99).

121. Dağıtılacak Transfer Miktarının ve Dağıtım Yöntemlerinin Belirlenmesine Göre Transfer Türleri

Bahl-Linn (1992)'e göre mali transferlerin iki boyutu vardır. İlki, dağıtılacak transfer miktarının belirlenmesi (dikey paylaşım boyutu), ikincisi ise dağıtılacak miktarın hangi yöntemlere göre dağıtılacağı hususudur (yatay paylaşım boyutu). Bahl-Linn (1992)'in belirttiği bu boyutlardan hareketle mali transfer türleri şu şekilde sınıflandırılabilir.

1210. Ulusal Gelirin Sabit Bir Oranın Pay Olarak Verilmesi

Bu transfer türünde, merkezi idare ya da yerel idareler tarafından toplanan vergilerin tümü ya da bazıları bir transfer havuzunda toplanmaktadır. Genel prensip olarak vergi toplama işi merkezi idare tarafından yapılmakta ve bu toplanan vergilerin belirli bir kısmı, belli yöntem ve kriterlere göre yerel idarelere aktarılmaktadır. Bu paylar vergi gelirlerinin tümü için olabileceği gibi (Endonezya'da ulusal vergi gelirlerinin %25'i, Filipinler'de %40'ı gibi), bazı ulusal vergilerden pay verilmesi şeklinde de gerçekleşebilir.

Transfer edilecek miktarın önceden tahmin edilebilmesi ve yerel idarelerin gelir dengelerini sağlamaları açısından bu transferler son derece uygundur. Çünkü mali transferler eğer kanunla ya da anayasa ile önceden belirlenmiş bir katsayı üzerine kurularlarsa, bütçe yapım süreçlerinde bütçe rakamlarının tahmininde yerel idarelere bir kolaylık sağlayacaktır (MINESSIAN, 1997, s. 38).

Bu transfer türünde tek bir vergi matrahı, vergi yönetimi ve vergi oranı oluşturularak ekonomik, idari maliyetler azaltılmaktadır (KELLY, 1999, s. 94). Gerçektende bu tür transferlerde vergiler tek bir merkezden toplanır. Bu da vergi sisteminde bir birliğin sağlanmasına yol açar. Bu sayede çifte vergilemeden kaçınılmakta, aynı türden vergiler için farklı tarh ve tahsil usulleri mümkün olmamaktadır (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 94).

Bu sistem ayrıca yerel idarelere ulusal vergi gelirlerinden pay alma hakkı vererek onları merkezi vergi sisteminin bir parçası yapar. Yerel birimlere gelir akışında bir kesinlik

kazandırır ve yerel idarelere geniş tabanlı ve esnek gelir vergilerine erişim imkanı sağlar (BAHL-WALLACE, 2004, s. 7).

Ulusal gelirden sabit bir pay verme yöntemi bir takım olumsuzlukları da bünyesinde barındırabilmektedir. Bu, daha çok, yerel idarelerin vergi toplama gayretleri ile ilgilidir. Böyle bir sistemde yerel idarelerin gelirleri transfer payından düşecek miktara bağlı olduğundan, bu idareler yeni gelir elde etme çabalarına girmemekte ve ekonomik etkinlik kaybolmaktadır (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 94).

Transfer sisteminin olumsuz bir yönünü ise paylaşılacak vergiler konusu oluşturmaktadır. Eğer böyle bir sistemde tüm vergilerin aksine, yalnızca ekonomik değeri az olan verimsiz vergiler paylaşılacak olursa, ulusal vergi politikası belki kötüleşebilir (DECENTRALIZATION THEMATIC TEAM, 2007, s. 3). Böyle bir durumda vergilerden elde edilecek gelirlerdeki değişikliklerden kaynaklanan nedenlerden dolayı, yerel idarelerin yıldıan yıla elde edebileceği transfer payları değişiklik göstererek, yerel idarelerin sundukları hizmetlerde aksamalara yol açabilecektir.

Ulusal gelirden sabit bir pay verme şeklinde düzenlenen transferin hangi yöntemlere göre yerel idarelere dağıtılacağı hususu da önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Dağıtımın hangi yöntemlere göre yapılacağı hususunda ülke uygulamalarına baktığımızda, orijin (*derivation*) tabanlı dağıtım ve formüle dayalı dağıtım olmak üzere temelde iki yöntem vardır. Fakat bazı ülkeler, hizmet maliyeti karşılığı pay verme yöntemini ve yıllık bütçe kararlarına göre dağıtım yöntemini de kullanabilmektedir.

12100. Belli Bir Formüle Dayalı Dağıtım Yöntemi

Bu yöntemde merkezi idarece toplanan vergilerin tümü ya da bazıları ortak bir havuzda toplanır ve belli formüllere göre yerel idarelere dağıtılır. Vergi toplama işi merkezi idareye aittir. Bu yöntem vergi toplamada etkin olmayan bazı idarelerin, harcamalar konusunda daha etkin olabileceği düşüncesine dayanmaktadır (ULUSOY-AKDEMİR, 2004, s. 95).

Formüle dayalı transfer dağıtımlarında, daha çok büyük vergiler bir havuzda toplanır ve yerel idarelere dağıtılır. Bu yöntem; bir taraftan merkezi idarenin makro ekonomik istikrar açısından mali politika üzerindeki kontrolünü kaybetmesine neden olurken, diğer taraftan, yerel idareler için ulaşılabilir kesin gelir miktarını artırmaktadır (USUI, 2007, s.10). Bu sayede yerel idareler transfer paylarından kendilerine düşecek miktarı öngörebilmekte ve bütçelerini ve harcamalarını ona göre ayarlayabilmektedirler.

Bu yöntem ayrıca yerelleşme yanlısı bir yöntem olarak da göze çarpmaktadır. Bu yöntemde yerel idarelere ulusal vergi gelirlerinin belli bir oranı transfer edilmekte, fakat bu gelirleri nasıl harcayacakları hususunda bir şart koşulmamaktadır (BAHL, 1993, s.13). Bu bakımdan yerel idareler aldıkları bu transfer paylarını kendi bölgelerindeki yerel ihtiyaçlara göre özgürce harcayabilmektedirler.

Formüle dayalı dağıtım yöntemi politik açıdan da değerlendirildiğinde etkin bir yapı arz etmektedir. Bu yöntem, yıllık bütçe uygulamalarına göre dağıtılan transfer sistemleri ile karşılaştırıldığında son derece etkin olduğu görülmektedir. Aksi takdirde yerel idarelere dağıtılacak transfer miktarı politik bir karara dönüşecek ve yıldan yıla değişkenlik gösterecektir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 95).

Bu yöntem bir takım olumsuzlukları da bünyesinde bulundurmaktadır. Olumsuzluklar daha çok dağıtım formülünün yapısına ilişkindir. Yerel idarelere aktarılacak transferlerin en iyi şekilde nasıl formüle edilmesi gerektiği hususu bir hayli karmaşık ve zordur.

Transfer formüllerinin oluşturulmasına ilişkin birçok yöntem bulunmakla birlikte, dağıtım formülleri için gerekli olan şey mali ihtiyaç ve kapasitedir (BIRD, 2000, s.15). Mali ihtiyacın belirlenmesinde bir çok objektif kriter (nüfus, nüfusun bileşenleri, ekonomik ve coğrafi faktörler gibi) kullanılabilir. Yerel idarelerin mali kapasitelerinin ölçülmesi ise çok daha zordur (BIRD, 2000, s.16). Mali kapasitenin doğru bir şekilde ölçülmesi, transfer sistemin sağlığı için gereklidir. Yine yerel idarelerin vergi toplama gayretleri de transfer formüllerinde yaranılabilecek bir kriter olarak yer almaktadır.

Transfer dağıtım formüllerinin katı olup olmaması da dikkat edilecek bir husustur. Katı bir formülün inşası özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde hem yerel idareleri hem de merkezi idareyi olumsuz etkileyebilir (MINESSIAN, 1997, s. 38). Ekonomik genişleme dönemlerinde vergi gelirleri artacağından yerel idare harcamaları da artış gösterecektir. Fakat ekonomik duraklama dönemlerinde vergi gelirlerindeki azalmaya bağlı olarak yerel idare harcamaları da ani düşüşler gösterecektir. Bu yüzden transfer formüllerin biraz esnek düzenlenmesi gerekir. Minessian (1997)'a göre, yerel idare gelirlerine transferlere ilişkin değişken bir katsayı ekleyerek ya da yerel idarelere gelir istikrar fonları temin ederek bu sorunun üstesinden gelinebilir.

12101. Orijin Temelli Dağıtım Yöntemi (Kaynakta Bölüştürme)

Bazı ülkeler transfer dağıtımlarında her bir yerel idarenin kendi sınırları içerisinde biriktirilen vergi gelirlerinden belli bir oranda pay aldıkları orijin temeli bir dağıtım yöntemini benimserler (MINESSIAN, 1997, s. 38). Bu yöntem birçok gelişen ve gelişmekte olan ülkede uygulanmaktadır.

Mali planlamada kesinlik sağlaması ve koşulsuz transfer yapıldığı takdirde yerel idarelerin özerkliğine izin vermesi, bu yöntemin avantajları arasında yer almaktadır (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s.105). Formüle dayalı yöntemlerle birlikte yerelleşme yanlısı bir yöntem olarak gözükmemektedir.

Orijin temelli dağıtımların en olumsuz yanı, bölgesel eşitsizlikleri daha da artıracak nitelikte olmasıdır. Bu yöntem mali kapasitesi daha fazla olan zengin yerel idarelerin lehine olmakla birlikte, mali kapasitesi düşük yoksul yerel idarelerin aleyhinedir. Çünkü böyle bir dağıtım yönteminde zengin kaynaklara sahip bölgelerdeki kaynaklar yoksul bölgelere aktarılmamakta ve yerel idareler arası mali eşitsizlikler giderilememektedir.

12102. Diğer Dağıtım Türleri

Formüle dayalı ve orijin tabanlı dağıtımın yanı sıra, ulusal vergi gelirlerinin belirlenmiş sabit bir miktarı, yıllık bütçe kararlarına göre (*ad hoc*) ya da yerel hizmet maliyeti karşılığı (cost reimbursement) yerel idarelere transfer edilebilir.

Ad hoc dağıtımda yerel idareler için önceden belirlenmiş transfer dağıtım miktarı yıllık bütçe kararlarıyla belirlenecek esaslara göre yerel idarelere dağıtılmaktadır. Görüldüğü gibi bu yöntemde dağıtım kriterleri yıldan yıla değişmektedir. Çok merkezi bir uygulamadır. Kullanılan bir diğer yöntem, yerel hizmet maliyeti karşılığı dağıtımdır. Bu transfer dağıtım türü koşullu transferler kategorisinde değerlendirilir. Burada merkezi idare daha önceden kendisinin belirlediği standartları gözeterek, belirli bir projenin bitirilmesi için ne kadar kaynak ihtiyacı bulunduğuna karar vermektedir (TOPAL, 2005, s. 42). Yerel hizmet maliyet karşılığı dağıtım, merkezi idareye paranın nasıl ve nereye dağıtılacağını kontrol etme imkanı verir ve belirlenmiş standart hizmet sunumlarının gerçekleştirilmesine olanak sağlar (BAHL,1993, s. 14).

1211. Yıllık Bütçe Kararlarına Göre Ulusal Gelirden Pay Verilmesi

Bazı ülkelerde merkezi idare, merkezce toplanan vergilerin bir kısmını yıllık bütçe kararlarının bir gereği olarak yerel idarelere dağıtmaktadır. Bu durumda ad hoc bir uygulama söz konusu olmaktadır. Bu transfer türünde merkezi idare yıllık bütçe imkanlarına göre yerel idarelere pay verir. Çok merkezidir; transfer edilecek miktarın yerel idarelere nasıl dağıtılacağı hususunda merkezi idareye sınırsız takdir hakkı verir (BAHL, 2001, s. 25).

Eğer merkezi idare yerel idareler üzerinde sıkı politik ve bütçesel kontrolü sürdürmek istiyorsa, transfer edilecek toplam miktarın bütçedeki önceliklere göre yıllık olarak belirlenmesi gerekir (BIRD, 2000, s. 15). Bu transfer türünde merkezi idare yerel idarelerin harcama sorumluluklarını değiştirmeden, ulusal harcama önceliklerini değiştirmektedir.

Bahl-Wallace (2004)'e göre, ad hoc transferler, yerel idarelerin gelirleri üzerindeki haklarında da değişen ekonomik koşullara göre düzenlemeler yapmaya olanak sağlar. Dağıtım yöntemi anayasada sabit olarak yer alırsa, değişen ekonomik koşullara göre düzenlemelerin yapılması zorlaşacaktır. Bu durumda ülkedeki bazı bölgeler, ekonomik açıdan darboğaza girerlerse, o bölgedeki yerel idareler gelir akışında sıkıntılarla karşılaşabilir. Ad hoc transferlerle ekonomik durumu gittikçe kötüleşen yerel idarelere yönelik düzenlemeler yapılabilir.

Bu transfer türü özellikle merkezi idare için belli kazanımlar sağlamakla birlikte yerel idareler için bazı olumsuzluklar içermektedir. Ad hoc transferler transferlerin yerel idareler arasında dağıtımını hususunda merkezi idareye esneklik kazandırmakla birlikte, yerel idareler için ise belirsiz bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Yerel idareleri politik müzakerelerden ve keyfi uygulamalardan kaynaklanan sıkıntılara ve ekonomik dalgalanmalara karşı korunaksız hale getirmektedir (USUI, 2007, s. 10). Çünkü yerel idarelere aktarılan kaynaklar yıldan yıla büyük değişiklikler göstermektedir. Böyle bir uygulamanın görüldüğü bir ortamda da yerel idareler kendi bütçe dengelerini kurma konusunda, yıllık bütçe kararlarının kurbanı olarak önemli gelir kayıplarına uğrayabilmektedirler (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 103). Böyle durumlarda, yerel idarelerin orta ya da uzun vadeli finansal planlamalar geliştirmelerini veya tutarlı politika uygulamalarını beklemek kesinlikle çok zor olacaktır (SWANIEWICZ, 2003, s. 20).

Bahl-Wallace (2004)'e göre, ad hoc transferler yerel idarelerin harcama sorumlulukları ile gelir kaynakları arasındaki dengeyi bozabilir. Çünkü merkezi idare her yıl yerel idarelere aktardığı transferler üzerinde çeşitli değişiklikler yaparken, yerel idarelerin harcama sorumluluklarında bir düzenleme yapmaz. Bu da yerel idareler tarafından sunulan hizmetler üzerinde olumsuz etkiler doğurur. İlki, hizmet sunumunda etkinliğin azalmasıdır. Bir diğeri ise, yerel idarecilerin kendi bütçeleri üzerinde yeterince söz sahibi olamamalarından dolayı kendi hemşerilerine karşı daha az hesap verme güdüsü içinde olmalarıdır. Bu durumda yerel idareler hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilememesinden merkezi idareyi sorumlu tutarlar.

1212. Önceden Onaylanan Harcamaların Maliyeti Karşılığı Pay Verilmesi

Bu transfer türünde önceden onaylanmış harcamaların maliyetinin karşılanması amacıyla merkezi idareden yerel idarelere pay dağıtılmaktadır. Böylece merkezi idare bazı hizmetlerin bölüşümü sonucu yerel idareler tarafından çekilen maliyetlerin (öğretmen ücretleri, karayollarının inşası ve korunması, alt yapı projeleri gibi) tamamını ya da bir kısmını karşılayabileceğini garanti etmektedir (BAHL-WALLACE, 2004, s.11).

Bu transfer türü birkaç usulle gerçekleştirilebilir. Fakat bu tip transferler daima kapalı uçludur. Zira merkezi idare, hangi tür harcamanın ödemeye ehil olduğunu önceden tespit etmiştir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 103). Bu tür transferler yerel idarelere genellikle ad hoc yöntemle dağıtılmaktadır (BAHL-LINN, 1992, s. 398).

Bu tür transferler merkezi idarenin belirli bir kamu hizmeti alanındaki harcama arzusunun boyutunu belirtir. Bu yüzden bu transferler, harcamaları yüksek öncelikli ulusal ihtiyaçlara yönlendirmek için kullanılır (BAHL-WALLACE, 2004, s.11). Çünkü yerel idareler için bu tür harcamalar pek cazip değildir. Onlar harcamalarını daha çok dışsal özelliğe sahip olmayan ve kendi bölgeleri için faydalar sağlayan hizmetlere yönlendirirler. Bu tür transferler, yerel idarelerin bu tip hizmetleri üstlenmelerini teşvik eden bir etki yaratır.

Bahl-Wallace (2004)'e göre, böyle bir uygulama iki olumsuzluğu da beraberinde getirir. İlki, böyle transferlerin yerel harcama tercihlerini göz ardı etmesidir. Bu yerel idarelerin bütçe yapma özerkliklerini kısıtladığı için mali yerelleşmeye mani olur. Diğer taraftan böyle transferler, sabit gelirden pay verilmesi ve ad hoc yaklaşıma göre, hem daha hantal hem de daha çok idari maliyete sahiptir.

13. İyi Bir Transfer Sisteminin Temel Özellikleri

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 özerlik, eşitlik, esneklik, kaynak dağılımında etkinlik, öngörülebilirlik ve 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-BOEX, 2002, s. 9). Bir mali transfer sisteminden 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.

130. 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, s. 76). Yerel mali özerklik ise yerel idarelerin mali açıdan bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Mali özerkliğin sağlanması açısından transfer sisteminin nasıl düzenlenmesi gerektiği önemli bir meseledir.

Yerel idarelerin mali kaynaklara hakim olabilmesi ve bu kaynakları kendi hemşerilerinin zevk ve tercihlerine göre harcayabilmesi, mali özerklik açısından oldukça önemlidir (CHAPMAN, 1999, s. 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-KINGS, 2006, s. 4). Ayrıca, yerel idareler için hesap verilebilirliğin sağlanmasında, gelirlerin tahsilinde, mükelleflerin uyumunda, şeffaflığın sağlanmasında gelirlerin analizinde ve tahmininde ve bütçenin hazırlanmasında daha etkin uygulamalara yol açmaktadır (GÜNER, 2005, s. 222).

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, s. 43).

Mali özerklik, farklı idari düzeylerdeki gelir ve harcama alışkanlıklarının bir parçasıdır (BLOCHLIGER-KINGS, 2006, s. 5). Bu bakımdan mali özerkliği iki boyutta inceleyebiliriz. Bunlardan ilki, yerel idarelerin kendi gelirlerine hakim olabilme düzeyi, ikincisi ise bu gelirleri serbestçe harcayıp harcayamaması hususudur. Yerel mali özerkliğin sağlanmasında önemli bir faktör, yerel idarelerin kendi gelir kaynakları üzerinde hakimiyetinin bulunmasıdır. Yerel idareler kendi gelir kaynaklarına sahip olduğu ölçüde özerk kabul edilmektedir. Tablo

1'den görülebileceği üzere eğer yerel idareler vergi matrahlarını veya vergi oranları ya da her ikisini de serbestçe belirleyebiliyorlarsa, bu tür gelirler yerel idarelerin kendi gelirlerinden kabul edilmektedir.

Tablo :1.

**Yerel Vergilerin Merkezi İdare Ve Yerel İdare Kontrol Derecesi
Açısından Sınıflandırılması**

Gelir politikasında yerel özerklik	-Yerel idare vergi matrahını ve oranını belirliyor. -Yerel idare yalnızca vergi oranını belirliyor. -Yerel idare vergi matrahını belirliyor.
Sınırlanmış yerel özerklik	-Yerel idareler vergi oranlarını merkezi idarenin belirlediği sınırlar içerisinde değiştirebiliyor. -Yalnızca yerel idarelerin rızası ile içeriği değiştirilen merkezi idare ve yerel idareler arasındaki vergi paylaşımı (ulusal gelirden sabit pay verilmesi).
Yerel özerklik yok	-Tek taraflı olarak merkezi idarece içeriği değiştirilen bir vergi paylaşımı. -Merkezi idarenin yerel idarelerin vergi matrahlarını ve oranlarını belirlemesi.

Kaynak:TALIERCIO, 2007, s.109.

Bu bağlamda yerel idarelerin toplam gelirleri içerisinde, transfer gelirlerinin oranı arttıkça yerel idarelerin gelir elde etme açısından özerklikleri zedelenmektedir. Fakat mali transferler yerel idarelerin kendi gelirleri olarak nitelenmese bile, eğer bu transferler objektif yöntemlerle dağıtılıyor ve uzun dönemde anayasa ve kanunlarla garanti altına alınıyorsa, yerel idareler için kendi gelir kaynağı olarak nitelenebilir. Fakat bu tür transferler, merkezi idare tarafından objektif kriterlere dayanmadan, keyfi, geçici veya belirsiz bir şekilde yıllık bütçe kararlarının veya politik müzakerelerin sonucunda veriliyorsa yerel idarelerin kendi gelir kaynakları olarak nitelenemezler (MCLURE-MARTINEZ, 2000, s.13).

Özerkliğin ölçülmesinde bir başka faktör yerel harcamaların vatandaşların istekleri doğrultusunda şekillenebilmesidir. Yerel idareler tarafından alınan kararlar vatandaşların parayı nasıl ve ne miktarlarda harcamak istediğini yansıtmalıdır (CHEN, 2000, s. 86).

Yerel mali özerklik için yerel idarelerin kendi öz gelirlerine sahip olmaları yanında, gelirlerini serbestçe harcıyıp-harcayamamaları hususu da büyük bir önem teşkil etmektedir. Yerel idareler kendi öz gelirlerini kendi istekleri doğrultusunda serbestçe harcıyabiliyorken, bazı transfer gelirlerini kendi ihtiyaçları doğrultusunda serbestçe harcıyamamaktadırlar. Bu durum büyük ölçüde yapılan mali transferlerin türlerine bağlı olmaktadır.

Bazı transfer türlerinde, merkezi idare yerel idarelere dağıtılan transfer payları için bir harcama emri verebilir ya da bu payların sadece önceden belirlenen öncelikli harcamalar için kullanılmasını isteyebilir. Her iki durumda da çok sınırlı bir mali özerklik söz konusu olacaktır (MCLURE-MARTINEZ, 2000, s. 13). Bu durum daha çok koşullu mali transferlerde söz konusu olmaktadır. Koşulsuz mali transferlerde böyle bir durum söz konusu değildir. Bu bakımdan koşulsuz transferler yerel özerklik için son derece uygundur.

Gerek gelir elde etme açısından, gerekse de harcama serbestliği açısından mali transferlerin yerel idarelerin mali özerkliklerini zedelemeyen düzenlenmesi gerekir. Yerel idarelerin mali transferlere olan bağımlılıklarının artması ölçüsünde, yerel idarelerin mali özerkliği azalacaktır (BIRD ve diğerleri, 2003, s. 67). Ayrıca transferlerin ayrıca harcama yerleri belli olarak verilmesi de, özellikle öz kaynakları yetersiz olan yerel idareleri merkezi idarenin isteklerine boyun eğmek zorunda bırakmaktadır ki, bu durum mali özerkliğe önemli bir engel teşkil etmektedir (ROCHE, 1992'den aktaran; YÜKSEL, 2005, s. 88).

131. Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik ve sorumluluk mekanizmalarının varlığı, yerel düzeyde alınan kararların politik ve sosyo-ekonomik maliyetlerinin tamamıyla karar alıcılar tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir (GÜNER-YILMAZ, 2004, s. 195). 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 ve diğerleri, 2005, s. 7).

Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki mali transferlerin varlığı, genellikle yerel idareler düzeyinde hesap verilebilirlik problemlerine yol açmaktadır (DARBY ve diğerleri, 2002, s. 18). Mali transferler, yerel idarelerin kendi öz kaynaklarına sahip olma hususundaki teşvikleri yok edebilmekte ve onları kendi hemşerilerine karşı hesap verebilme sorumluluğundan alıkoyabilmektedir (SPAHN-FRANZ, 2005, s. 26).

Bird (1993)'e göre, yerel idarelerin hemşerilerine karşı hesap verebilir olması için sundukları hizmetleri ücretlendirmeleri, ücretlendirmenin mümkün olmadığı durumlarda da, mali transferlerden kaçınarak bu hizmetlerin finansmanını vatandaşlarından sağladıkları kendi gelir kaynaklarından karşılamaları gerekir. Bu tür hizmetlerin merkezi idare tarafından finanse edilmesi, yerel idareleri merkeze karşı sorumlu tutacaktır.

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 imkanı verilmelidir. Bu bağlamda hesap verilebilirliğin, özerklik ile çok yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Yerel idarelere kendi gelir kaynaklarına sahip olma açısından özgürlükler sunulmadıkça, hesap verilebilirliğin ve sorumlu yerel idarelerin oluşması ulaşılamaz bir hayal olarak kalması kaçınılmaz gibi durmaktadır (BIRD, 1993, s. 211).

132. Mali Eşitlik

İyi bir mali transfer sisteminin temel özelliklerinden biri de mali eşitliktir. Eşitlik daha önce de belirtildiği üzere şu iki boyutta incelenmektedir. Bunlar ilki, dikey mali eşitlik diğeri ise yatay mali eşitliktir.

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 bölüşüldüğü durumlarda (harcama sorumluluklarının bölüştürülmesi dahilinde) gelir kaynaklarının da yerel idareler arasında bölüştürülmesi gerekir (SPAHN, 2007, s. 75). Fakat merkezi idarenin ülke namına vergi gelirlerinin büyük bir kısmına hakim iken, yerel idarelerin harcama ihtiyaçlarını karşılayamayacak ölçüde yetersiz gelir kaynaklarına sahip olması, dikey mali açıklara sebep olmaktadır (GAMKHAR-SHAH, 2007, s. 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, s. 205).

İyi düzenlenmiş bir transfer sisteminin yerel idarelere yeterli gelir kaynağı sağlayabilmesi için, yerel idarelerin dikey dengesizlik hesaplamalarında varılan miktarı karşılaması gerekir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 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 mali açıklarının ölçülmesinde genelde iki çeşit yöntem bulunmaktadır (BIRD-TARASOV, 2002, s. 7).

Yöntem 1.

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

Yöntem 2.

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

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 (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 98).

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 zengin bölgelerdeki yerel idareler gibi asgari standartlarda sunabilirler (TEKELİ ve diğerleri, 2005, s.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, s. 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, s. 59).

Yerel idareler arası dengesizliklerin bir diğ er nedeni ise idareler arası mali kapasite farklılıklarıdır. Bir bölgenin mali kapasitesi, oradaki idari birimin önceden belirlenmiş bir kamu hizmetinin maliyetini karşılayabilme potansiyelini ifade etmektedir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 108). İllerin gelir seviyesindeki farklılıklar, yerel idarelerin sahip oldukları vergi tabanlarından³ gelir elde etme kabiliyetlerinde farklılıklar yaratmaktadır (TEKELİ ve diğ erleri, 2005, s. 283).

İdareler arasında mali eşitliğin sağlanması için yerel idarelerin mali ihtiyaçlarının ve mali kapasitelerinin sağlıklı bir şekilde ölçülmesi gerekmektedir. Harcama ihtiyaçlarının ölçümünde de ğ iş ik ülkelerde, demografik kriterler (okul ça ğ ındaki nüfusun sayısı, ekonomik olarak ba ğ ımlı nüfus gibi), sosyo-ekonomik kriterler (yoksulluk ölçümleri, işsizlik gibi), ve coğ rafi kriterler (nüfus yoğunlu ğ u, kentleş me gibi) kullanılmaktadır (BOEX-MARTINEZ, 2005, s. 12). Mali kapasite ölçümlerinde ise en çok kullanılanlar, makro ekonomik göstergeler ve temsili vergi sistemidir. Fakat belirtilmelidir ki, yerel idarelerin mali kapasiteleri ölçülürken gerçek gelirlerinin aksine, mümkün olduğ unca potansiyel mali kapasiteleri yani gelir yaratma potansiyelleri göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü, vergi matrahlarındaki, vergi toplama performanslarındaki ve mükelleflerin vergi uyumlarındaki⁴ farklılıklar, yerel idarelerin elde ettikleri vergi gelirlerini etkilemektedir (BOEX-MARTINEZ, 1997, s. 4).

İyi bir transfer sistemi zengin ve yoksul yerel idareler arasındaki uçurumu mümkün olduğ unca kapatmalıdır. Bu bağ lamda yatay eşitliğin sağlanması için tahsis edilen kaynakların, mali ihtiyaçlarla do ğ ru orantılı bir şekilde, her bir yerel idarenin mali kapasitesi ile de ters orantılı olacak şekilde dağıtılması gerekmektedir (SHAH, 2006, s. 30).

133. Kaynak Da ğ ılımında Etkinlik

İdareler arası mali transferlerin temel özelliklerden bir diğ eri de kaynak dağılımında etkinli ğ i sağlamasıdır. Kaynak dağılımında etkinlik, üretim etkinli ğ i ve dağıtım etkinli ğ i olmak üzere iki boyutta ele alınıp incelenebilir.

³ Verginin kapsadığı kişiler ya da malların tümü.

⁴ Vergiye uyum, vergi yükümlülüklerinin mükellefler tarafından do ğ ru bir şekilde yerine getirilmesi şeklinde tanımlanabilir.

Üretim etkinliği, sunulan mal ve hizmetlerin üretim maliyetlerine ilişkindir (PROUD'HOME, 2001, s. 14). Belirli mal ve hizmetlerin maliyetleri en aza indirildiğinde, üretim etkinliği en yüksek noktaya erişmektedir (LOEHR-MANASAN, 1999, s. 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-MANASAN, 1999, s. 9). Tüm bu göstergeler yerel düzeyde sunulan hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülüp yürütülmediği hususunda bir fikir verebilmektedir.

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-MERGOUPIS, 2003, s. 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, s. 14). Dağıtım etkinliği, genellikle müşteri yoklama anketleri yapılarak memnuniyetin ölçülmesiyle tespit edilir (DOWDING-MERGOUPIS, 2003, s. 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 önemli unsur dikkati çekmektedir. 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-MANASAN, 1999, s. 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, s. 103). Bu amaçla hizmet sunumundaki üretim ve dağıtım etkinliğinin sağlanması için gerekli yetkilerin ve kaynakların yerel idarelere sağlanması gerekir. Çünkü

yerel idarelerin mali açıklarının kendi gelir kaynaklarıyla giderilmesi onları hemşerilerine karşı daha hesap verebilir kılacak ve bu sayede onları sorumsuz harcamalardan uzaklaştıracak ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanabilecektir (BAHL-WALLACE, 2002, s. 12).

İyi düzenlenmemiş bir transfer sistemi, yerel idareleri sorumsuz harcamalara yönlendirerek yerel mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunumuna engel olabilir. Bu bakımdan transferlere olan bağımlılığın azaltılması gerekliliğinin yanı sıra, transfer sisteminin de kaynak dağılımında etkinliği sağlayacak şekilde düzenlenmesi büyük bir önem taşımaktadır. İyi düzenlenmiş bir transfer sisteminde, mali transferler yerel idarelerin mali kapasiteleri ve harcama sorumlulukları arasındaki farkı kapatarak hem mali eşitliği sağlar hem de kaynak dağılımında etkinliği geliştirir (SNODDEN-WEN, 1998, s. 2). Mali transferlerin yerel idarelerin mali ihtiyaçları yanında mali kapasiteleri ya da mali performansları dikkate alınarak düzenlenmesi ile kaynak dağılımında etkinlik sağlanabilir. Yerel idarelerin sadece mali ihtiyaçlarına göre düzenlenen bir transfer sisteminin, mal ve hizmetlerin sunumunda etkinliği sağlamada yetersiz kalacağı aşıkardır.

Sonuç olarak belirtilmesi gerekir ki, iyi bir transfer sistemi kaynak dağılımında etkinliği sağlayabilmesi bakımından bir takım unsurları içerecek bir şekilde düzenlenmelidir. Öncelikle yerel idarelerin öz gelirleri artırılarak, transferlere olan bağımlılıkları azaltılmalıdır. Transfer sistemi yerel tercihleri göz ardı etmeyecek şekilde düzenlenmelidir. Yine transfer paylarının yerel idareler arasındaki dağıtımında, mali ihtiyaç ölçümleri haricinde, mali kapasite ve mali performans ölçümleri de göz önünde bulundurulmalıdır.

134. 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, s. 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, s. 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 (HAGEN, 2007, s. 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 s. 213; BIRD, 2006, s. 16; USUI, 2007, s. 14). 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, s. 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, s. 15). Bu yöntemde iki temel araç kullanılır. İlki, temel zorunluluklara (yasalara ve düzenlemelere) riayetinin sağlanması açısından minimum koşulların aranmasıdır. İkincisi ise performans ölçümlerinin yapılmasıdır (UNDP PRIMER, 2005, s. 15).

Fakat transfer sisteminin mali performansa göre düzenlenmesi bazı yönlerden eleştirilmektedir. Spahn (2007)'a göre yerel idarelerin hizmet sunumunda veya gelir toplama

hususundaki etkinliklerini artıracak uygun performans kriterlerin belirlenmesi oldukça zordur. Usui (2007)'e göre de yerel idarelerin mali performanslarının ölçümü oldukça zor ve karmaşıktır. Performans ölçümleri özellikle yerel idarelerin gerçek gelirlere göre düzenlendiğinde, farklı vergi tabanlarına sahip yerel idareler arasında yatay mali eşitsizliklere sebep olabilir. Çünkü bazı yerel idareler daha az gelir kaynaklarına sahiptirler ve bu yüzden mali performansları, daha zengin yerel idarelere göre nispeten daha düşük seviyede kalmaktadır. Bazı performans kriterlerinin, transfer paylarını en üst seviyeye çıkarmak niyetinde olan bazı yerel idareler tarafından değiştirilmeye elverişli olması da, performans ölçümlerinin olumsuz bir yönünü teşkil etmektedir.

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, s. 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, s. 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.

135. Esneklik

İyi bir mali transfer sisteminde bulunması gereken özelliklerden biri de esnekliktir. Esneklik transfer edilen kaynakların harcama ihtiyaçları ile birlikte artış göstermesi anlamına gelmektedir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 107).

Esneklik, gelirlerdeki artış GSMH'ye oranlanarak ölçülmektedir. Esneklik katsayısının "1" olması, gelir artışının GSMH/GSYİH artışı ile aynı oranda gerçekleşmesi anlamına gelir. Bu katsayının "1"den küçük olması, gelirlerin artış hızının GSMH/GSYİH artış hızından daha yavaş, "1"den büyük olması ise daha hızlı olduğu anlamına gelir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s.107). Dolayısıyla yerel idarelere yapılan transferlerin esnek bir yapıya sahip olup olmadığı, yıldan yıla yapılan transfer miktarları GSMH'deki artışa oranlanarak bulunabilmektedir.

Değişen ekonomik koşullar nedeniyle yerel idarelere transfer dağıtımında kullanılan formüller esnek bir yapıda olmalıdır (KITCHEN, 2007, s. 499). Çünkü yerel idarelerin gelir kaynakları genellikle pek fazla değişken olmamasına karşılık, harcama maliyetleri çok fazla değişkenlik göstermektedir. Enflasyon, nüfus artışı ve yükselen yaşam standartlarının daha fazla hizmet ihtiyacı doğurması nedeniyle, hizmet maliyetleri hızla artmaktadır (GÜNER-YILMAZ, 2006, s. 83). Bu da, yerel idarelerin kendi gelir kaynakları ile artan harcama ihtiyaçlarını yeterince karşılayamamalarına yol açmaktadır. Yine katı bir transfer sisteminin inşası, ekonomik durgunluk dönemlerinde yerel idareleri olumsuz etkileyebilmektedir. Çünkü ekonomik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerindeki azalmaya bağlı olarak, yerel idare harcamaları da ani düşüşler göstermektedir. (MINESSIAN, 1997, s. 38).

Transfer sisteminin değişen harcama ihtiyaçlarını karşılayabilecek esneklikte düzenlenmesi, transfer sisteminin sağlığı için son derece önemlidir. Minessian (1997)'a göre, mali transfer formüllerine değişken bir katsayı konularak ya da yerel idarelere gelir istikrar fonları sağlanarak, transfer sistemine esneklik kazandırılabilir.

136. 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, s. 3).

Yerel idareler ve hemşerileri, transfer paylarının neye göre ve ne şekilde yerel idareler arasında dağıtılacağını hesaplayabilmelidirler. Bunda başarısız olunsa bile, en azından niçin

diğer yerel idarelere transfer paylarının daha büyük bir miktarının aktarıldığının bilinmesi, hesaplanabilmesi gerekir (SCHROEDER-SMOKE, 2003, s. 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 ve diğerleri, 2006, s. 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 aktarılabilmektedir.

Görüldüğü gibi transfer sisteminin şeffaf bir şekilde düzenlemesinin 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.

137. Öngörülebilirlik ve Basitlik

İyi bir transfer sistemin 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, s. 4)

Mali planlama, merkezden yerel idarelere akan kaynakların zamanlaması ve miktarı hakkında bir kesinlik gerektirir (SCHROEDER-SMOKE, 2003, s. 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 dağıtımını hususunda bir takım keyfi hareketler olabilecek ve yerel idareler bütçelerini oluşturmada olumsuz etkilenebilecektir (MINESSIAN, 1997, s. 38).

Mali transferler, eğer anayasa ya da kanunlarla önceden belirlenmiş bir katsayı üzerine kurularlarsa, bütçe yapım süreçlerinde yerel idarelere bir kolaylık sağlayacaktır (MINESSIAN, 1997, s. 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 dağıtımını 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, s. 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 (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 107).

14. Türkiye'deki Transfer Sistemi

Türkiye'deki transfer sistemini kanunlarda düzenlenmiş şekline göre, iki başlık altında incelenebilir. Bunlar, "Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar" ve koşullu ve koşulsuz yardımlar şeklinde düzenlenen mali transferlerdir.

140. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar

2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” uyarınca, GBVG’den il özel idarelerine ve belediyelere pay aktarılmaktadır. Bu kanundaki son düzenlemeyle, belediyelere %6, il özel idarelerine ise %1.12 pay aktarılmaktadır. Bu paylarının dağıtılmasında nüfus esasına dikkate alınmaktadır. Büyükşehir belediyelerine dağıtılacak transfer payları ise iki şekilde belirlenmektedir. İlki, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılan paylardır. İkincisi ise, büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri (GBVG) tahsilatı toplamından aktarılabilecek paylardır (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 111).

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, s. 42). Belediye gelirlerinin yaklaşık yarısını bu koşulsuz transferler oluşturmaktadır. İl özel idarelerinde ise bu oran yaklaşık % 20 civarındadır. İl özel idareleri için bu oranın düşüklüğü, koşullu transferlerin çokluğundan kaynaklanmaktadır (ARIKBOĞA, 2004, s. 116).

141. Koşullu ve Koşulsuz Yardımlar

Türkiye’deki GBVG’den aktarılan paylar haricinde koşullu veya koşulsuz yardımlar adı altında yerel idarelere mali transferler yapılmaktadır. Her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine, sıkıntıda olan yerel idarelere bakan onayı ile karşılıksız yardım yapılmak amacıyla transfer harcamaları adı altında ödenek konulmaktadır. Yerel idarelerin toplam gelirleri içinde çok önemli bir yere sahip olmamakla birlikte, herhangi bir proje karşılığı olmaksızın yapılan bu yardımlar, koşulsuz transferler olarak adlandırılabilir (ARIKBOĞA, 2004, s. 169). Yardımları bütçeye konulan ödenekler belirler. Bu bakımdan bu tür transferler ad hoc transferler olarak da tanımlanabilir.

Koşulsuz transferlerin haricinde yerel idarelere ve il özel idarelerine koşullu yardımlar adı altında mali transferler de yapılmaktadır. Bu tür transferler belirli bir proje karşılığında yapılmaktadır. İl özel idareleri ve belediyelere; DPT tarafından kalkınmada öncelikli yörelere yapılan yardımlar, Turizm Bakanlığınca yapılan yardımlar ve Kültür Bakanlığınca kültürel etkinlikler için yapılan yardımlar şeklinde olmak üzere koşullu transferler yapılmaktadır. Ayrıca sadece il özel idareleri için olmak üzere, Tarım Bakanlığınca; hayvan sergilerinin açılması ve suni tohumlama yerleri açılması için, DSİ bütçesinden; il ve köy içme suları için yapılan yardımlar, Karayolları Genel Müdürlüğünden; il ve köy yolları için yapılan yardımlar ve Milli Eğitim Bakanlığından; okul inşaatı ve okulların bazı cari giderleri için yapılan yardımlar şeklinde koşullu transferler de yapılmaktadır (ARIKBOĞA, 2004, s. 175-179).

Koşullu ve koşulsuz yardımlar şeklinde verilen mali transferler, düzenleniş şekilleri itibariyle eleştiriye açıktır. Bu tür mali transferlerin dağıtımları genelde nesnel ölçütlere dayandırılmamıştır. Verilişleri, tek yanlı olarak yapılmış yönetmeliklere ve değerlendirmelere, ya da DPT'nin onayladığı programlara dayanmaktadır (EKE, 1982, s. 158). Üstünişik-Yeter (1998)'e göre bu tür mali transferler incelendiğinde; bu tür mali transferlerin son derece dağınık ve izlenmesinin güç olduğu, dağıtımlarında genellikle objektif kriterler kullanılmadığı, transferleri yapan kamu kurumları arasında koordinasyon bulunmadığından zaman zaman adaletsiz dağılımlara neden olan mükerrer durumların olduğu, transferlerin hesaplanma ve dağıtım sorunları olduğu ve fonlardan yapılan transferlerde genellikle dağıtım miktarlarının düşük tutulduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, koşullu ve koşulsuz yardımlar adı altında düzenlenen mali transferler çok karmaşık yapıdadır ve kaynak israfına ve mükerrer durumlara yol açmaktadır (ÜSTÜNİŞİK-YETER, 1998, s. 84). Fakat GBVG'den dağıtılan paylara oranla, bu mali transferler yerel idarelerin gelirleri içerisinde önemsiz bir paya sahiptirler.

İKİNCİ BÖLÜM

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

20. Genel Olarak

Türkiye’de 1981 yılına kadar Walter Heller-Joseph Pechman önerisi olarak tartışılan merkezi idare vergilerinin bazılarının %10’unun ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemi uygulanmış ancak, bu tarihten sonra 2380 sayılı yasa çıkartılarak bu uygulamadan vazgeçilmiştir (ARISOY, 2007, s. 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.

2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” adını taşıyan 2380 sayılı Kanun ile her yıl genel bütçe vergi gelirleri üzerinden, belediyelere % 5 pay dağıtılması kararlaştırılmıştı (madde.1). Belediyelere dağıtılan bu payların %80’i belediyelerin nüfuslarına göre İller Bankası’na dağıtmakta, geriye kalan %20’lik pay ise Belediye Ortak Fonuna aktarılmaktaydı. Toprak (2001)’in de belirttiği gibi, belediyelere dağıtılan bu %5’lik pay gerçeği yansıtmıyordu; %20’lik payın Belediyeler Ortak Fonuna yatırılması ile birlikte, belediyelere dağıtılan gerçek payın oranı %4’e düşmekteydi.

1984 yılının Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı ve 2.2.1981 tarihli, “2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair kanun” ile 2380 sayılı Kanunda bir takım değişiklikler

yapılmıştır. Buna göre belediyelere GBVG'den aktarılmakta olan payın oranı, %5'ten %10.30'a yükseltilmiştir (Madde 1.).

Daha sonra 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun ile, bir değişiklik daha yapılmıştır. Bu Kanun ile belediyeler için ayrılması öngörülen pay %9.25'e indirilmiştir. Bu kanuni oran 3.3.2001 tarihine kadar herhangi bir değişikliğe uğramamış olmasına rağmen, uzun yıllar hiç uygulanamamıştır (ARIKBOĞA, 2004, s. 162). 1980'li yılların sonlarından 2001 yılındaki düzenlemeye kadar, genel bütçe kanunlarına konulan hükümlerle, bu oran %8.55'lere kadar düşürülmüştür. Hatta söz konusu oran, 1994 yılında 3986 sayılı kanun ile %7.55 olarak belirlenmiştir (KELEŞ, 1998, s. 313).

Yine 1989, 1990 ve 1991 yıllarında genel bütçe kanunlarına konulan bir maddeyle, belediyelere, 2380 sayılı Kanun ile verilen payların dağıtımına ilişkin ilkelere o yıl için uyulmayacağı, buna karşılık payların dağıtımında; belediyelerin nüfuslarının, kalkınmışlık derecelerinin, mali kaynaklarının, coğrafi konumlarının ve turistik durumlarının göz önünde bulundurulması, İçişleri, Maliye ve Gümrük ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca birlikte belirlenecek, Başbakanlıkça uygun görülecek esaslara uyulması kararlaştırılmıştır (KELEŞ, 1998, s. 313).

3.3.2001 tarihinde yapılan bir düzenleme ile 1.1.2002 itibaren geçerli olmak üzere GBVG'den belediyelere aktarılan paylar tekrar değişmiş ve son şeklini almıştır. 4626 sayılı bu Kanunla, GBVG'den belediyelere aktarılan payın oranı %6 olarak belirlenmiştir. Bu paylar aylık olarak hesaplanacak ve tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılacaktır. İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payı, Banka tarafından İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediyelere dağıtılacaktır.

Söz konusu bu düzenlemeyle belediyelerin %9.25 olan transfer payı, %6'ya düşürülmüştür. Ayrıca, daha önce payların bir kısmı Belediyeler Ortak Fonu, Mahalli İdareler Fonu gibi bir takım fonlar için ayrılmaktayken, bu düzenlemeyle payların tamamının belediyelere nüfus esasına göre dağıtılması öngörülmüş, bütün fonlar kaldırılmıştır.

Son düzenlemede belediyelere aktarılan paylar azalmış gibi görünmesine rağmen gerçekte azalmamıştır. Çünkü eski düzenlemede %9.25’lik payın %6’sı belediyelere nüfusları dahilinde dağıtılırken, geri kalan oran fonlara aktarılmaktaydı (ARIKBOĞA, 2004, s. 163). Son düzenleme bu olmakla birlikte, 31.07.2003 tarih ve 4696 sayılı kanunla da 2380 sayılı Kanuna geçici bir madde eklenerek bu oran 2003 yılının sonuna kadar %5 olarak uygulanmıştır.

Tablo: 2

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Paylar

Yıllar	Dağıtım Oranı (% olarak)	Toplam Belediye Gelirleri (Bin YTL)	GBVG'den Aktarılan Pay Miktarı (Bin YTL)	GBVG/Belediye Gelirleri (Yüzde Olarak)
1982	5	91	40	45
1983	5	144	57	40
1984	5	242	104	43
1985	8.15	547	278	51
1986	8.55	1.128	502	44
1987	8.55	1.622	763	47
1988	8.55	2.573	1.247	48
1989	8.55	3.567	2.063	57
1990	8.55	6.471	4.008	51
1991	8.55	11.512	6.900	54
1992	8.55	21.834	12.666	51
1993	8.55	48.569	23.925	45
1994	8.55	93.499	41.481	44
1995	8.55	178.076	94.811	47,3
1996	9.25	36.098	191.208	50
1997	9.25	789.149	419.321	48
1998	9.25	1.496.411	773.113	48,8
1999	9.25	2.304.253	1.224.236	49,8
2000	9.25	3.762.463	2.058.556	53
2001	9.25	5.695.899	3.250.875	54,3
2002	6	7.528.756	2.757.717	50
2003	5	9.945.494	3.051.572	43,7
2004	6	11.730.871	4.590.163	52,4
2006	6		5.771.765	46,5

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm

GÜNER-YILMAZ, 2006, s. 91.

Görüldüğü gibi GBVG'den aktarılan payların oranı yıldan yıla 1-2 puanlık oynamalarla değişmekle birlikte, dağıtım yöntemi ve kriterleri genelde hiç değişmemektedir. Belediyelere

aktarılan paylar nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Bazı yıllar dağıtım yönteminde bir takım düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte daha sonra bu uygulamalar terkedilmiştir

21. GBVG'den Belediyelere Aktarılan Payların Yapısal Analizi

Daha önce belirtildiği üzere, iyi bir idareler arası mali transfer sistemi bir takım özelliklere sahip olmalıdır. Ancak bu şekilde kendinden beklenen temel işlevleri yerine getirmesi mümkündür. Bu bakımdan Türkiye'de, GBVG'den belediyelere aktarılan payların, literatürde yaygınca belirtilen, iyi bir idareler arası mali transfer sisteminde bulunması gereken özellikler bakımından incelenmesi yerinde olacaktır.

210. Mali Özerklik Açısından Analiz

Yerel idarelerin özerkliğinden bahsedebilmek için, daha önce belirtildiği üzere 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, s. 284). Eğer bir transfer sistemi bu koşulları gerçekleştirecek şekilde düzenlenirse, yerel idarelerin mali özerkliklerinin bir 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 2 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 %56,2 iken, mali transferlerin belediye gelirleri içerisindeki oranı %25,9 düzeyindedir. Yine gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde ortalama yerel idare vergi gelirleri oranının toplam gelire oranı %43,3 iken, mali

Tablo : 3

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
Latviya (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 hasılatı, 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, s. 226

transferlerin oranı %45,9 düzeyindedir. Görüldüğü gibi birkaç ülke hariç bu ülkelerde, yerel idarelerin gelirlerinin büyük bir kısmını 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 (% 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 %60-70'lere çıkabilmektedir. Özellikle bu oran küçük belediyelerde %90'ların üzerine bile çıkabilmektedir. Özellikle küçük belediyelerin gelir yaratma

kapasiteleri çok düşük olup, bunların birçoğu merkezden yapılan transferlerle ayakta durabilmektedir (MAHALLİ İDARELER GENEL FAALİYET RAPORU, 2006, s. 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.

Merkezi idarece yapılan mali transferlerin yerel idarelerin mali özerkliklerini zedelemeyeceğinin savunan görüşler de bulunmaktadır. Nitekim, Varcan (2005)'e göre, belediye gelirlerini vergi gelirleri ve merkezden aktarılan paylar olarak sınıflandırıp, merkezden aktarılan bu transferlerin yerel idarelerin mali özerkliğini engellediğini savunmak son derece yanlıştır. Çünkü merkezi transfer gelirleri de belediyelerin kendi vergi gelirleri kaynaklarındandır ve anayasal güvence altına alınmıştır. Yasama organının verdiği her kaynak belediyelerin öz geliridir. Bu nedenle böyle bir ayırım yaparak ve tek ölçüye indirgeyerek mali özerkliği incelemek son derece yanlıştır.

Fakat, Doğrusöz (2005) bu görüşe karşı çıkmış ve bunun tam aksi bir düşüncüyü ileri sürmüştür. Ona göre, hukuksal anlamda belki bu gelirler belediyelerin öz geliri olarak nitelenebilir ama özerklik açısından önemli olan, belediyelerin bu geliri doğrudan toplayıp toplayamadığıdır. Çünkü merkezi idarece yapılan mali transferler belli kriterlere göre merkezi idare tarafından toplanarak, belli kriterlere göre belediyelere dağıtılan veya gerektiğinde dağıtılmayan ve içerisinde kesintiler yapılarak İller Bankasında bir fonda bekletilen paylardır ve tamamen merkezi idareye bağlıdır. Bu bakımdan bu payların çokluğu mali özerkliği zedeler.

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 (ARIKBOĞA, 2004, s. 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.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, transferlerin harcama yerleri belli edilmeden belediyelere koşulsuzca verilmesi ve belediyelerin bunları serbestçe harcaması bakımından, GBVG’den aktarılan transfer payları özellikle gelirlerin harcanması konusunda mali özerklik için uygun bir şekilde düzenlemiştir. Fakat belediyelerin kendi gelir kaynaklarına hakim 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 kendi gelir kaynaklarına hakim olmaları sağlanarak mali özerkliklerinin sağlanabilmesi için, mali transferlere olan bağımlılıkları azaltılmalı ve onlara en azından kendi hakimiyetleri altında bulunan gelir kaynakları sağlanmalıdır.

211. Hesap Verilebilirlik Açısından Analiz

Belediyelerin hesap verilebilirliği ile mali transfer sisteminin düzenlenişinin çok yakından bir ilgisi vardır. Belediyelerin transfer gelirlerine olan aşırı bağımlılığın, 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, s. 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 sıkıntıların çözümleri sürekli olarak merkezden aranır olmuştur (ÜSTÜNİŞİK-YETER, 1998, s. 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 sağlanabilir.

212. Mali Eşitlik Açısından Analiz

Transferlerin mali eşitlik prensibine göre düzenlenmesi, iyi işleyen bir idareler arası mali transfer sisteminin ayrılmaz bir parçasıdır (SAĞBAŞ, 2001, s. 125). Bu yüzden transfer sistemi oluşturulurken hem dikey hem yatay anlamda mali eşitliğin sağlanmasına dikkat edilmesi gerekir. Bunun sağlanabilmesi için ise, belediyelerin üstlendikleri hizmetleri finanse edecek yeterli kaynaklara sahip olması ve belediyeler arasında hizmet sunum kalitesinde bir farkın bulunmaması gerekir. Belediyelerin harcama ihtiyaçlarını ve bu ihtiyaçları karşılayacak mali kapasitelerini en iyi şekilde formüle eden bir transfer sistemi, belediyelere yeterli kaynak sağlayarak mali eşitsizlikleri asgari seviyeye indirebilir.

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, nüfusun tek kriter olarak kullanılmasıdır (BİNDEBİR, 2004, s. 12). Yine dağıtılacak paylar hesaplanırken ciddi araştırmalara ve hesaplamalara dayanılmaması ve bu konuda daha çok politik tercihlerin ön planda tutulması, transfer sisteminin eşitleme amacına ters düşmektedir (ARIKBOĞA, 2004, s. 165).

Türkiye’deki transfer sisteminde harcama ihtiyaçları sadece nüfus kriteri ile belirlenmeye çalışılmaktadır. Transfer formülünde nüfus kriterinin kullanılmasının nedeni, bir yerel idarenin harcama ihtiyaçlarının genellikle o idarede yaşayan nüfus sayısı ile orantılı bir şekilde artacağı öngörüsüne dayanmaktadır (SEN-TREBESCH, 2004, s. 2751). Fakat bu kriter tek başına

yetersiz kalmaktadır. Çünkü çoğu durumda belediyelerin hizmetlere, dolayısıyla kaynaklara olan gereksinimi bu kriterin boyutlarını aşabilmektedir (YALÇINDAĞ, 1992, s. 15). Genellikle harcamalardaki artış oranı nüfusun artış oranından fazla gerçekleşmektedir. Bunun sebebi kalabalıklaşmanın getirdiği ek maliyetlerdir (NADAROĞLU, 1994, s. 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 (GÜNER, 2002, s. 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, s. 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 farklı yaş kompozisyonları da harcama ihtiyaçlarını farklılaştıran nedenlerden biridir. 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. Dolayısıyla bu, bu

şehirlerdeki belediyelerin harcama ihtiyaçlarında bir artışa neden olmaktadır (TEKELİ ve diğerleri, 2005, s. 287). Bazı ülkelerde bu faktör kullanılmaktadır. Örneğin, Belçika'da transferlerin dağıtımında diğer kriterlerin yanında, öğrenci sayıları kriteri de esas alınmaktadır (EKE, 1982, s. 81). Aynı şekilde, Hollanda'da eğitim hizmetleri için yapılan transferlerde, anaokulları ile orta öğretim giderlerinin büyük çoğunluğu; sınıf, öğretmen ile öğrenci sayıları gibi nesnel ölçütlere dayandırılır (EKE, 1982, s. 82). Yine, yaşlı nüfusu da transfer dağıtımlarına kullanılacak demografik faktörlerden biridir. Çünkü daha fazla sayıda yaşlı nüfusuna 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 kullanılacak 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, s.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 kullanılmalrı yerinde olabilir.

Ayrıca 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-LEVTCHENKOVA, 2004, s. 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 (TEKELİ ve diğerleri, 2005, s. 292). Özellikle Doğudaki belediyelerimiz genellikle dağlık bir arazide konumlanmış olduğundan nüfus serpilmiş bir vaziyettedir ve dolayısıyla nüfus yoğunluğu Batıdaki 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 ülkelerde nüfus yoğunluğu ile ilgili göstergeler kullanılmaktadır (PATCHEY-LEVTCHENKOVA, 2004, s. 1). Portekiz’de de yerel idarelere yapılan transferlerin %10’luk bir kısmı, yolların uzunluğu kriterine göre dağıtılmaktadır (BÜLBÜL, 2006, s. 25).

Görüldüğü gibi harcama ihtiyaçlarını sadece nüfus belirlememektedir. Nüfusun dışında birtakım demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörler de 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 (TEKELİ ve diğerleri, 2005, s. 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 (TEKELİ ve

diğerleri, 2005, s. 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 (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 108). Fakat Türkiye’de belediyelere dağıtılan transferlerde sadece nüfus kriteri esas alındığından, belediyelerin gelişmişlik düzeyi, vergi tabanı, vergi toplama kapasitesi ile öz gelir yaratma potansiyeli gibi kriterler dikkate alınmamaktadır. Bu da transfer paylarının dağıtımında, eşitleme amacına riayet edilmediğini göstermektedir (KESİK, 2005, s.11).

Görüldüğü gibi 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 ekonomik göstergeler ve makro ekonomik 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, YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 108). Bu yöntemde yerel idarelerinin tüm vergi tabanları, ulusal standart bir oranda ve standart bir vergi performansı sarfederek 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 diğ er yöntem makro ekonomik göst ergeler yardımıyla belediyelerin mali kapasitelerinin ölçülmesidir. Shah (2006)'a göre, makro ekonomik göst ergeler yerel idarelerdeki gelir düzeyine ve üretime dayalı olan sayısal ölçümlerdir. Bu ölçümlerde kullanılacak başlıca göst ergeler; yerel idare düzeyinde üretilen mal ve hizmetlerin hepsinin toplam değ eri (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 göst ergelerden faydalanılabilir. Örneğ in İsviçre'de bir kantonun GDP'si, dağıtım formülünün önemli öğ elerinden biridir (SPAHN, 1997, s. 116). Yine ABD' de bir eyaletin kişisel milli geliri ölçülerek gelir kapasitesi ölçülür (SAĞBAŞ, 2007, s. 14).

Sonuç olarak, mevcut haliyle Türkiye'deki mevcut transfer sistemi hem dikey hem de yatay anlamda mali eşitliğ i gerçekleştirmede yetersiz kalmaktadır. Bunda esas itibariyle, belediyelerin harcama ihtiyaçlarının belirlenmesinde nüfusun tek ölçüt olarak kullanılmasının ve transfer paylarının dağıtımında mali kapasite ölçümlerine yer verilmemesinin etkili olduğu söylenebilir. Dağıtım formüllerinde harcama ihtiyaçlarının belirlenmesi için nüfusun yanı sıra bir takım demografik, sosyo-ekonomik ve coğ rafi faktörlere yer verilmesi gerekir. Fakat harcama ihtiyaçlarının tek başına ölçülmesi yeterli değildir. Mikro veya makro ekonomik göst ergeler aracılığ ıyla hesaplanan belediyelerin mali kapasite ölçümlerinin de transfer formülünde bulunması gerekir.

213. Kaynak Dağılımında Etkinlik Sağlanması Açısından Analiz

Kaynak dağılımında etkinliğ in, üretim etkinliğ i ve dağıtım etkinliğ i olmak üzere iki boyutunun olduğu daha önce belirtilmişti. İlki, minimum maliyetlerle hizmet sunumunun sağlanmasıdır. İkincisi ise, sunulan yerel mal ve hizmetlerin hemş erilerin zevk ve tercihlerine uygunluğ udur. Yerel hizmetlerin finansmanının mümkün olduğ unca yerel idarelerin kendi öz kaynakları ile karşılanması ve mali transfer sisteminin yerel idareleri etkin olmayan harcamalara sevk etmeyecek şekilde düzenlenmesi, hem üretim hem de dağıtım etkinliğ inin sağlanabilmesi açısından büyük bir önem teşkil etmektedir. Yerel hizmetlerinin finansmanının

öz kaynaklarla yapılmaması, yerel toplulukların ve hemşerilerin yerel idarelere karşı duyarlılıklarını ve hemşerilik bilincinin gelişmesini önlemekte, dolayısıyla etkili ve kaynak israf etmeyen bir yönetimin oluşması için etkili bir halk denetimi bir türlü devreye girememektedir (YALÇINDAĞ, 1997, s. 12). Bu da yerel idarelerin kaynakları etkin bir şekilde kullanmasına engel teşkil etmektedir.

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. Oysa GBVG’den belediyelere aktarılan paylarda, sadece nüfus sayısı göz önünde bulundurulmakta, belediyelerin mali kapasiteleri dikkate alınmamaktadır. 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 gelmektedir. İkinci olarak ise, GBVG'den belediyelere aktarılan paylarda nüfusun yanı sıra, belediyelerin mali potansiyellerinin de dikkate alınması gerekmektedir.

214. Teşvik Edicilik Açısından Analiz

Daha önce belirtildiği üzere, iyi bir mali transfer sisteminin, yerel idarelere iyi bir mali disiplin sağlaması gerekir. Bu bağlamda, transfer sistemi, öz gelir yaratma ve etkin harcamalarda bulunma hususunda belediyelere bir takım teşvikler sunmalıdır.

GBVG'den belediyelere aktarılan paylar incelendiğinde, böyle teşvik edici bir mekanizmanın kurulamadığını görülebilir. Çünkü paylar basit bir şekilde nüfus esasına göre belediyeler arasında dağıtmakta ve 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 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, s. 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 (YILMAZ-

BERİŞ, 2005, s. 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-TREBESCH, 2004, s. 2753). Bu ölçümler daha çok, yerel idarelerin vergi toplama performanslarını yansıtmaktadır. Örneğin İspanya’da merkezi transferlerin %25’i yerel idarelerin topladıkları toplam vergilere göre dağıtılır. Yine Nijerya ve Kolombiya’da benzer kriterler yer almaktadır (BIRD-SMART, 2001, s. 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-SMART, 2001, s. 21).

Belirtilmesi gerekir ki, belediyelerin mali performanslarına yönelik bir kriterin, GBVG’den belediyelere aktarılan payları dağıtım formülünde bulunması, belediyelerin öz gelirlerini artırması açısından son derece uygun olmasına rağmen, tek başına yeterli değildir. Ayrıca belediyelerin hizmet sunumundaki etkinliklerinin dikkate alınması gerekir. Örneğin, belediyelerin hizmet performanslarının ölçülmesine yönelik bir uygulama çok yerinde olabilir. Böylece belediyelerin daha etkin bir şekilde hizmet sunmaları sağlanabilir.

215. Öngörülebilirlik ve Basitlik Açısından Analiz

Öngörülebilirlik, transfer sisteminin türü ile alakalıdır. Genellikle sabit bir formüle göre dağıtılan transferler, transfer sisteminin öngörülebilir olma özelliğini karşıladığı belirtilmektedir. Bu bakımdan ulusal gelirden sabit bir payın, belirli bir formüle göre koşulsuz olarak yerel idarelere aktarılması, transfer sisteminin öngörülebilirliği için son derece uygundur denilebilir.

Türkiye’de GBVG’den aktarılan payların belediyeler arasında dağıtımı, önceden belirlenmiş bir formüle göre yapılmaktadır. Bu açıdan Türkiye’deki transfer sisteminin, bir

ölçüde öngörülebilir olduğu söylenebilir. Fakat sistemde, öngörülebilirlik açısından bir takım sorunlarda da bulunmaktadır. İlki, GBVG'den aktarılan payların oranlarındaki istikrarsızlıktan kaynaklanmaktadır. Tablo 2 incelendiğinde; dağıtım oranlarının, yıldan yıla sürekli değiştiği görülmektedir. Bazen oran %10,30 (1984 yılında bütçeye konulan geçici hükümlerle 1985 yılı için), bazen ise %5'e kadar düşmüştür (2003 yılı). Bu oranlarda sıkça görülen değişiklikler, belediyelerin elde ettikleri transfer gelirlerinde sürekli istikrarsızlıklara neden olmakta ve transfer gelirlerinin öngörülebilirliği güçleşmektedir.

Diğer bir sorun ise, payların İller Bankası aracılığıyla dağıtımında, zaman zaman borçlara mahsuben yapılan kesintilerden kaynaklanmaktadır (SAĞBAŞ, 2007, s. 7). Belediyelerin önemli gelir kaynaklarından birini de merkezi idareden aldıkları borçlar oluşturmaktadır. İller Bankası bazı belediyelerin merkezi idareye olan bu borçlarına mahsuben, zaman zaman dağıtılan paylarda kesintiler yapmaktadır. Bu kesintiler aktarılan payların tamamını kapsayabileceği gibi, bir kısmını da kapsayabilir. Belediyelerin merkezi idareye olan borçlarına yönelik olan bu kesintiler, merkezi idare tarafından keyfi uygulamalara yol açabilmektedir. Bu durum belediyeler açısından elde edecekleri paylarda bir öngörü eksikliğine sebebiyet vermekte ve belediyeler bütçelerini sağlıklı bir şekilde oluşturamamaktadır.

Görüldüğü üzere, Türkiye'de, GBVG'den belediyelere aktarılan paylar sabit formüle göre dağıtıldığı için, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliğini karşılıyor gibi gözükmesine rağmen; dağıtım oranlarında yıllık bütçe kanunları aracılığıyla sıkça yapılan değişiklikler ve merkezi idarenin borç kesintileri adıyla yaptığı keyfi uygulamalar, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliğini zedelemektedir. Bu açıdan GBVG'den belediyelere aktarılan paylarda merkezi idarenin müdahalede bulunamayacağı bir düzenleme 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 gelmektedir (BAŞBAKANLIK RAPORU, 2005, s. 153).

Türkiye'deki mevcut sistem, transfer sisteminin basitlik özelliğini karşılamaktadır. GBVG'den aktarılan paylar nüfus esasına göre dağıtıldığından dolayı, her bir belediye ve onların hemşerileri, kendilerine düşecek payı kolaylıkla hesaplayabilmektedirler.

216. Şeffaflık Açısından Analiz

Transfer sisteminin şeffaf olmasından maksat, dağıtım formülünün önceden bilinmesi ve formüllerin objektif kriterlere göre oluşturulmasıdır.

Türkiye' de GBVG'den aktarılan paylar önceden belirlenmiş bir formüle göre belediyeler arasında dağıtıldığından ve dağıtım formülünde son derece objektif bir kriter olan nüfus esası kullanıldığından, transfer sisteminin şeffaflık özelliğini bir ölçüde karşılanmaktadır. Çünkü böyle bir sistemde, belediyelerin alacakları paylarının büyüklüğünde sadece nüfusları 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.

Fakat transfer sistemi şeffaf gibi gözükmese de, yapısında şeffaflık özelliğini olumsuz bir şekilde etkileyecek bir takım uygulamaları da barındırmaktadır. Bu daha çok, GBVG'den aktarılan payların dağıtım formülünün merkezi idare tarafından yıllık bütçe kararlarıyla kolayca değiştirilebilmesine ilişkindir. Çünkü payların dağıtımında kullanılan formüller, yıllık bütçe kararlarıyla kolaylıkla değiştirilebilmektedir. Örneğin 1989, 1990 ve 1991 yıllarında bütçeye konulan maddelerle, dağıtım formüllerine o yıl uyulmayacağı belirtilmiş ve belediye paylarının dağıtılmasında değişik kriterler getirilmiş ve bu kriterlerin belirlenmesinde, Maliye ve Bayındırlık Bakanlıkları ile birlikte Başbakanlık yetkili kılınmıştır. Hiçbir alt yapısı hazırlanmadan, merkezi iradece yıllık bütçe kararlarıyla belirlenecek esaslara göre dağıtılan bu paylar, ilk bakışta özel durumlarından dolayı bazı belediyeler için elverişli kaynaklar sağlasa bile, merkezi idareye, nesnellikten uzaklaştırarak, belediyeler arasında ayırım yapma esnekliğini sağlamıştır (KELEŞ, 1998, s. 314).

Bu bakımdan dağıtım formüllerinin yıllık bütçe kararlarıyla kolayca değiştirilmesinin önüne geçilmesi gerekir. Dağıtım formüllerinin kolayca değiştirilmesini ve merkezi idarenin yıllık bütçe kararlarıyla müdahalesini engelleyecek düzenlemelerle, transfer sisteminin şeffaflık özelliği tam anlamıyla sağlanabilir.

217. Esneklik Açısından Analiz

Daha önce belirtildiği üzere, transfer sisteminin esnek olmasından maksat, transfer sisteminin yerel idarelerin artan harcama ihtiyaçlarının karşılayabilecek şekilde düzenlemesi demektir. Yüksek düzeyde enflasyona ve gelir istikrarsızlığına sahip Türkiye gibi ülkelerde, transfer sisteminin esneklik özelliğine uygun olarak düzenlenmesi büyük bir önem taşımaktadır.

Transfer sisteminin esnekliği transfer miktarındaki artış oranının, GSMH'deki artış oranına oranlanmasıyla ölçülebilir. Tablo 4, GSMH'deki artış oranı ile belediyelere GBVG'den aktarılan paylardaki artış oranı arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Buna göre, bazı yıllar hariç esneklik katsayısı 1'in üzerinde çıkmaktadır. Bu bakımdan sistemin esnek bir yapı arz ettiği söylenebilir. Fakat sistem esnek bir yapıya sahip olmakla birlikte, oldukça kırılgandır. Özellikle ekonomik kriz yıllarında ve takip eden yıllarda (1994, 2002, 2003) esneklik katsayısı 1'den az olarak gerçekleşmekte ve belediye gelirlerinde önemli inişler çıkışlar gerçekleşmektedir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 114).

Transfer gelirlerinin esnek olmasıyla beraber bazı yıllar kırılganlık göstermesi, belediyeleri bütçe oluşturma ve hizmet sunma konusunda bazı güçlüklerle karşı karşıya bırakabilmektedir. Güner ve Yılmaz (2006)'a göre transfer sistemindeki bu kırılganlığın temel nedeni merkezi idareden aktarılan payların zaman zaman değişikliğe uğramasıdır. Gerçekten de dağıtılan paylardaki sıkça yapılan değişiklikler transfer sisteminin istikrarını, dolayısıyla da esnekliğini olumsuz etkilemektedir. Bu bakımdan, transfer sisteminin istikrarlı bir yapı arz edecek şekilde kurulmasıyla, bu kırılganlık aşılabilir.

Tablo : 4

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Esnekliği

Yıllar	GBVG' den Aktarılan Pay Miktarı (Bin YTL)	GBVG' den Aktarılan Paylardaki Değişim Oranı	GSMH Miktarı (Bin YTL)	GSMH Değişim Oranı	Esneklik
1982	40	-	10.611	-	
1983	57	0,42	13.933	0,31	1,35
1984	104	0,82	22.167	0,59	1,38
1985	278	1,67	35.350	0,59	2,83
1986	502	0,81	51.184	0,45	1,62
1987	763	0,52	75.019	0,47	1,06
1988	1.247	0,63	129.175	0,72	0,88
1989	2.063	0,65	230.369	0,78	0,83
1990	4.008	0,94	397.177	0,72	1,30
1991	6.900	0,72	634.392	0,60	1,20
1992	12.666	0,84	1.103.604	0,74	1,13
1993	23.925	0,89	1.997.32	0,81	1,10
1994	41.481	0,73	3.887.902	0,95	0,77
1995	94.811	1,29	7.854.887	1,02	1,26
1996	191.208	1,02	14.978.067	0,91	1,12
1997	419.321	1,19	29.393.262	0,96	1,24
1998	773.113	0,84	53.518.331	0,82	1,03
1999	1.224.236	0,58	78.282.966	0,46	1,27
2000	2.058.556	0,68	125.596.128	0,60	1,14
2001	3.250.875	0,58	176.483.953	0,41	1,41
2002	2.757.717	-0,15	275.032.366	0,56	-0,28
2003	3.051.572	0,10	356.680.888	0,30	0,33
2004	4.590.163	0,50	428.932.343	0,20	2,5
2005	5.337.167	0,16	486.401.032	0,13	1,23
2006	5.771.765	0,08	575.783.962	0,18	0,44

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm

GÜNER-YILMAZ, 2006, s. 91.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.GBVG'DEN BELEDİYELERE AKTARILAN PAYLARDA YAPILMAK İSTENEN DEĞİŞİKLİKLERİN İNCELENMESİ

30. Genel Olarak

İl özel idareleri ve belediye gelirleri için yeni bir Tasarı⁵ gündemdedir. Henüz tam olarak netleşmemekle birlikte bu Tasarıyla, belediyelerin ve il özel idarelerin vergi kaynakları yeniden düzenlenmek istenmektedir. Tasarı dikkatle incelendiğinde, GBVG'den belediyelere aktarılan payların yapısında da pek çok değişiklik yapılmak istendiği görülebilir. Tasarıda, GBVG'den belediyelere aktarılan paylar, altıncı kısmın birinci bölümünde, diğer gelirler başlığı altında düzenlenmektedir.

Öncelikle dağıtılan payların oranında bir takım değişiklikler yapılmak istenmektedir. Tasarının 59. maddesinde, GBVG tahsilatı toplamının; %5'i büyükşehir belediyelerine, %1,65'i büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerine, %3,20'si diğer belediyelere ve %1,15'i il özel idarelerine ayrılır hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi belediyelere aktarılan payın oranı %3,20 olarak belirlenmiştir.

Maddenin dördüncü fıkrasında yeni bir hüküm yer almaktadır. Bu fıkrada, "Bakanlar Kurulu, ikinci fıkrada belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir." denilerek, aktarılan payların oranlarının, yıldan yıla yapılacak değişikliklerle azaltılması önlenmeye çalışılmaktadır.

⁵ Bakanlar Kurulunca TBMM Başkanlığına sunulan, 26.09.2006 tarihli ve 1/1246 esas no'lu "İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı", <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf>

60. maddede dağıtılacak payların ayrılmasına yönelik esaslar yer almaktadır. Bu maddeye göre; “Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ayın yirminci günü mesai saati sonuna kadar belediye ve il özel idareleri hesaplarına kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılır. İller Bankası, payları 61 ve 62 nci maddelerde belirtilen esaslara göre ay sonuna kadar ilgili belediye ve il özel idarelerine gönderir.” denilmektedir. Görüldüğü gibi, transfer paylarının yine İller Bankası aracılığıyla dağıtılması öngörülmektedir.

Tasarıda, GBVG’den belediyelere aktarılan paylarda nüfusun yanında bir takım yeni kriterlerin de kullanılacağı belirtilmiştir. 62. maddenin birinci fıkrasındaki hükme göre, “59 uncu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılmış bulunan belediye payının;

- a) Yüzde 75’lik kısmı belediyelerin nüfusuna,
- b) Yüzde 15’lik kısmı ilçelerin gelişmişlik endeksine,
- c) Yüzde 10’luk kısmı performans sonuçlarına,

göre İller Bankası tarafından dağıtılır.” denilmektedir. Maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında da b ve c bendindeki kriterler için esaslar 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 araştırmada, sosyal (demografik, istihdam, eğitim, sağlık, alt yapı, diğer refah) ve ekonomik (imalat, inşaat, tarım, mali) alanlardan seçilen 32 adet değişken kullanılmaktadır. Araştırmada birbiriyle bağımlı olan değişkenlerin kullanılmasına imkan veren gelişmiş bir istatistik tekniği olan Temel Bileşenler Analizi uygulanmıştır (DİNÇER-ÖZASLAN, 2004, s. 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 onbeş sırada yer alan ilçeleri kapsamaktadır. Bu ilçeler genellikle ülkenin batı kesiminde toplanmıştır. Bu ilçeler sırasıyla; Bursa-Büyükşehir, Adana-Büyükşehir, Kocaeli-Körfez, Kocaeli-Gebze, İzmir-Aliğa, 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 (DİNÇER-ÖZASLAN, 2004, s. 7). İşte DPT'nin araştırması ile belirlenen ilçe gelişmişlik gruplarına, payların %15'lik bir kısmı, ilgili maddede belirtilen oranlarda dağıtılacaktır.

Maddenin üçüncü fıkrasında da “Birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen kriter için İçişleri Bakanlığı tarafından Resmi Gazetede yayımlanan belediyelerin performans sonuçları esas alınır. Performans sonuçlarına göre ayrılan payın dağıtılmasında belediyeler başarı durumuna göre en başarılı belediyeden en az başarılı belediyeye doğru ve eşit sayıda belediyeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan belediye son gruba ilave edilir. Birinci fıkranın (c) 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 belediye performansları adı altında yeni bir kriter daha eklenmek istenmektedir. Bu yeni kriter İçişleri Bakanlığınca yürütülen belediye performans ölçüm sonuçlarına dayanmaktadır.

Belediye performanslarının ölçülmesinde muhtemelen BEPER Proje'sinden yararlanılacaktır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak için, bir performans ölçüm sistemi geliştirme amacı doğrultusunda, 2002 Ağustos ayında Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi, kısaca BEPER projesine başlamıştır. Proje kapsamında, Bakanlığın seçmiş olduğu 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmıştır. BEPER projesi Türkiye nüfusunun %42'sini, belediye nüfusunun ise %54'ünü kapsamaktadır. BEPER'in amaçları şunlardır: Belediyelerin sunduğu mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmek, belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak, etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek, karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak, demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma/verme mekanizmalarını güçlendirmek ve bu modeli pilot belediyelerden başlayarak diğer yerel yönetim birimleri tarafından da benimsenerek uygulanmasını sağlamak, olarak özetleyebiliriz (SAĞBAŞ-AKDOĞAN, 2007, s. 69)

BEPER projesi, Türkiye'de kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılma çalışmalarında temel unsurlardan biri olan "performans ölçümü" ilkesi ile uyumlu bir projedir. Proje kapsamında, belediye hizmetlerini kapsayan 300'ün üzerinde soruya cevap alınarak performans kriterleri tespit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Performans 3 temel gösterge grubu itibariyle ölçülmüştür. Bunlar; hizmet göstergeleri, alt yapı göstergeleri ve mali göstergelerdir. 3 başlık altında toplanan bu göstergelere ilaveten 5 adet "Anahtar Başarı Göstergesi" geliştirilmiştir. Bunlar; sunulan hizmetin büyüklüğü, hizmet maliyetleri, sunulan hizmetin kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre korumadır (<http://www.beper.gov.tr/>, 2007).

BEPER projesinde belediyelerin mali performansının değerlendirilmesinde toplam 20 kriterden yararlanılmaktadır. Her kriter için bir hedef belirlenmiştir. 20 kriterden 13'ü karşılaştırma amacı ile kullanılmaktadır. Karşılaştırma amacı ile kullanılan bu göstergelerde bir belediyenin değerleri kendi grubunun ortalaması ve ülke ortalaması ile karşılaştırma

imkanı vardır. BEPER’de hedefi gösterilen mali performans kriterlerinde, gösterge hedefe ne kadar yakınsa ilgili belediyenin performansı o kadar başarılıdır (SAĞBAŞ-AKDOĞAN, 2007, s. 69).

İşte GBVG’den aktarılacak transfer payının %10’luk kısmının, bu proje kapsamında belirlenen belediye performans sonuçlarına göre dağıtılması düşünülmektedir. Fakat proje ile şimdilik sadece belirli sayıda belediyelerin performansları ölçülmüştür. Transfer sistemine konu olabilmesi için tüm belediyelerin performans ölçümlerinin yapılması gerekmektedir.

Yeni Tasarının 63. maddesinde daha önceki kanunda bulunmayan ve denkleştirme adı altında düzenlenen bir hüküm yer almaktadır. Bu hükme göre, “Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı 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.

Yine 63. maddenin 2. fıkrasında, “Bu Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.” denilmek suretiyle, belediyelere, belirli bir proje karşılığında değişik kurumlarca verilen koşullu yardımların kaldırılmak istendiğini görüyoruz.

31. Tasarı İle GBVG’den Belediyelere Aktarılan Paylarda Yapılması Öngörülen Değişikliklerin Yapısal Analizi

Yeni Tasarıyla birlikte, GBVG’den belediyelere aktarılan paylarda bir takım değişiklikler yapılmak istenmektedir. Acaba bu yeni düzenleme ile mevcut sistemde görülen bir takım sorunlar giderilebilecek midir? Yeni düzenleme neler getirip neler götürecektir? Bütün bunlar, transfer sisteminin sahip olması gereken temel özellikleri açısından incelenebilir.

310. Mali Özerklik ve Hesap Verilebilirlik Açısından Analiz

Yeni Tasarı'daki sistemde, mevcut sistemde olduğu gibi, payların belediyelere koşulsuz olarak verilmesi öngörülmektedir. Bu durumda, belediyeler gelirlerini yerel tercihler doğrultusunda serbestçe harcayabilme hususunda bir mali özerkliğe sahip olmaya devam edeceklerdir. Fakat özellikle belediyelerin gelir elde etme yönünden özerklikleri için aynı şeyi söylemek pek mümkün görülmemektedir.

Mevcut transfer sisteminde belediyeye aktarılan paylar GBVG'nin %6'sı iken, Tasarı ile bu oran %3,20'ye düşürülmek istenmektedir. Fakat oranın azaltılması, belediyelere aktarılan paylarda bir azalmaya neden olmayacak gibi gözükmemektedir. İlk bakışta belediyelere ayrılan paylar azaltılmış gibi görünmesine rağmen, genelde belediyelere aktarılan paylarda %20'lik bir artış olacağı savunulmaktadır (BAŞBAKANLIK KANUN TASARISI, 2006, s. 36). Bunda merkezi idareden mahalli idarelere ayrılacak payların matrahına ÖTV gibi yeni bir takım vergilerin alınmasının rolü büyüktür. Buradan da anlaşılacağı üzere mevcut düzenlemeye oranla, GBVG'den belediyelere daha fazla pay aktarılması planlanmaktadır. Bu durum belediyelerin toplam gelirleri içerisinde, transfer gelirlerinin oranının artmasına neden olduğundan, belediyelerin mali özerklikleri bundan olumsuz etkilenebilecektir.

Fakat Tasarı'da sadece GBVG'den belediyelere aktarılan paylar düzenlenmemekte, bunun dışında belediyelere yeni bir takım vergileme imkanları da verilerek, belediyelerin öz gelirlerinin de artırılması planlanmaktadır. Örneğin Turizm vergisi, belediyelere verilen yeni gelir kaynaklarından biri olacaktır. Bu bakımdan mali transferlerin belediye gelirleri içerisindeki oranının ne olacağı hususunda kesin bir şeyler söylemek, şimdilik pek mümkün görünmemektedir. Fakat şunu belirtmek gerekir ki, mevcut sistemde olduğu gibi, yeni Tasarı'daki sistemde de, belediyelerin toplam gelirleri içerisinde, GBVG'den aktarılan paylar önemli bir orana sahip olmayı sürdüreceği gibi gözükmemektedir.

Bunun dışında, Tasarı'nın 63. maddesinde, değişik kurumlarca belediyelere verilen, koşullu ve koşulsuz yardımlarında kaldırılacağı hükmü yer almaktadır. Bu uygulamanın

amacı, Tasarı'nın gerekçesinde belirtildiği üzere, belediyelerin mali özerkliklerinin bu tür transferlerle zedelendiği düşüncesidir. Bu düşünce, belki mali özerklik açısından doğru olabilir ama, belediye gelirleri içerisinde nispi olarak fazla bir ağırlığa sahip olmayan, belli projeye göre veya karşılıksız olarak verilen bu transferlerin, özellikle dışsal özelliğe sahip hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde etkili olduğu hususu unutulmamalıdır. Bu nedenden dolayı, bu tür transferlerin kaldırılmaları, bu hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesine engel teşkil edebilir.

Hesap verilebilirlik açısından mevcut transfer sisteminin bünyesinde pek çok sorunu barındırdığı, Bunda da, GBVG'den aktarılan payların, belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki oransal olarak fazlalığının ve dağıtım formülünün belediyeleri hesap verme sorumluluğuna yönlendirecek şekilde düzenlenmemiş olmasının etkili olduğu daha önce belirtilmişti. Yeni Tasarı'da da GBVG'den aktarılan payların, belediyelerin toplam gelirleri içinde önemli bir orana sahip olacak olması, belediyelerin mali hesap verilebilirlikleri önünde bir engel oluşturmaya devam etmesi muhtemel gözüktüğü de, payların dağıtımında, belediye performansı gibi bir kriterle yer verilmesi, belediyeleri hemşerilerine karşı mali açıdan daha hesap verebilir kılabilir. Tasarı'nın gerekçesinde de bu durum açıkça belirtilmiştir. Gerekçede belediyelere aktarılan paylar ile belediye performansları arasında bir ilişkinin kurulmasının, belediyeleri daha çok çaba göstermeye iteceği ve bunun da yerel hizmetler için yapılan harcamalara hemşerilerin katılımını sağlayacağı, dolayısıyla belediyelerin hemşeriler tarafından daha iyi denetleneceği belirtilmektedir (BAŞBAKANLIK KANUN TASARISI, 2006, s. 36).

Gerçekte mali transfer formülünde belediye performans sonuçlarının kullanılması belediyelerin kendi hemşerilerine olan sorumluluğunu artırabilir. Fakat bunun için belediye performans kriterlerinin, hemşerilerin memnuniyetini de ölçmesi gerekir. Belediye performans kriterlerinde hemşerilerin memnuniyetini ölçecek bir sistem yer almamaktadır. Bu açıdan performans kriteri verilerinin güvenilirliği sağlanmalı, vatandaş memnuniyet anketleri gibi yöntemlerle desteklenmelidir.

Kısacası, yeni düzenleme ile belediyelerin mali özerkliklerinde çok önemli bir gelişme olmayacak gibi gözükmektedir. Yeni Tasarı ile belediyelere bir takım yeni vergiler

bahşedilmekte, fakat aynı zamanda belediyelere GBVG'den aktarılan transfer paylarının da miktarı artırılmaktadır. Bu durumda, belediyelerin transferlere olan aşırı bağımlılıkları devam edecektir. Mali hesap verilebilirlik açısından yeni Tasarı, mevcut transfer sistemine göre daha başarılı olacak gibi gözükmemektedir. Belediyelerin hizmet performanslarını artırmaya yönelik bir anlayış, belediyelerin yüklendikleri hizmetlerden dolayı daha fazla sorumluluk almalarını sağlayabilir.

311. Mali Eşitlik Açısından Analiz

Türkiye'deki mevcut mali transfer sisteminin, belediyelerin maruz kaldığı hem dikey hem de yatay anlamda mali eşitsizlikleri gideremeyeceği, GBVG'den belediyelere aktarılan payların dağıtımında, nüfusun yanında belediyelerin hem mali ihtiyaçlarını hem de mali kapasitelerini dikkate alan başka bir takım kriterlerin de kullanılması gerektiği daha önce belirtilmiştir.

Tasarı ile transfer formülüne, nüfus kriterinin yanı sıra, ilçe gelişmişlik endeksi ve belediye performans ölçüm sonuçları adı altında iki yeni dağıtım kriteri daha eklenmiştir. Fakat bu iki yeni kriter mali eşitliği sağlamada pek yeterli gözükmemektedir. Bu yetersizlikler şu şekilde sıralanabilir.

Öncelikle ilçe gelişmişlik endeksi incelendiğinde, bu endeksin mali eşitliği sağlama hususunda yetersiz kalabileceği görülebilir. Yılmaz-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 (YILMAZ-GÜNER, 2006b, s. 126).

Yine Yılmaz-Güner (2006b)'nin 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 mali eşitliği pek gerçekleştirebilecek düzeyde değildir. Bunda, üzerinde yeterince bilimsel çalışma yapılmamış olması ve en önemlisi de belediyelerin mali potansiyellerini dikkate alarak düzenlenmemesi etkili olmaktadır.

Belediyelerin performanslarını dikkate alan kriterin de, mali eşitliği gerçekleştirmesi pek mümkün görülmemektedir. Bu kriterle, belediyelerin performanslarının artırılması ve bu şekilde hizmet etkinliğinin sağlanmasını amaçlanmaktadır. Fakat belediyelerin mali ihtiyaçları ile mali potansiyelleri arasında bir denge kurulmamaktadır.

Bu iki kriterin dışında Tasarıda denkleştirme ödeneği altında yeni bir hüküm yer almaktadır. Bu hükme göre nüfusu 10 000'in altında olan belediyelere nüfusları oranında pay verilmesi öngörülmektedir. Gerekçe olarak da, nüfusu 10 000 altında olan belediyelerin diğerlerine göre daha fazla kaynak sıkıntısı çektiği belirtilmektedir (BAŞBAKANLIK KANUN TASARISI, 2006, s. 36). Fakat bu gerekçenin hangi bilimsel çalışmanın bir ürünü olduğu belirsizdir. Belediyelerin mali kapasite ölçümleri yapılmadan, 10 000'nin altında nüfusa sahip belediyeler kaynak sıkıntısı çekiyor demek, bilimsellikten yoksun bir davranış gibi durmaktadır.

Yeni Tasarıyla getirilmek istenen transfer dağıtım formülünün hem dikey hem de yatay anlamda, eşitlik amacını gerçekleştirebilecek düzeyde olmadığı söylenebilir. Çünkü Tasarı da yer alan yeni kriterler üzerinde, hem yeterince bilimsel çalışma yapılmamıştır hem de bu kriterler belediyelerin mali potansiyellerini ölçmede yetersiz kalmaktadır. Merkezi idare ve belediyeler arasındaki mali ilişkilerin harcama ihtiyaçları ve mali potansiyel dikkate alınarak belirlenmesi ile bu yetersizlikler azaltılabilir. Dağıtımın objektif kriterlere göre yapılabilmesi için, merkezi idare ve belediyeler arasında görev, harcama ihtiyacı ve mali potansiyeli belirlemeye yönelik bir çalışma yapılmalıdır (TEPAV, 2005).

Harcama ihtiyaçları daha önce belirttiğimiz gibi demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi özellikler bakımından ölçülebilir, belediyelerin mali kapasiteleri de makro ekonomik veya mikro ekonomik yaklaşımlardan biri kullanılarak tespit edilebilir. Ayrıca bu paylaşımdaki formüller, zaman içinde sosyo-ekonomik koşullardaki değişikliğe (göç, teknolojik gelişmeler vb.) paralel olarak değişikliklere gitmeyi gerektireceğinden, bu konuda araştırma ve güncelleme yapabilecek uzman bir birime ihtiyaç bulunmaktadır (GÜNER-ARIKBOĞA, 2007). Bu uzman birim sayesinde transfer formülündeki değişkenler hakkında daha bilimsel çalışmalar yapılabilir ve oranlar daha sağlıklı bir şekilde belirlenebilir.

312. Şeffaflık Açısından Analiz

Türkiye’de GBVG’den belediyelere aktarılan payların, belirli bir sabit formüle göre koşulsuz olarak belediyelere dağıtılmasının ve dağıtım kriteri olarak da nüfus gibi basitçe ölçülebilir bir kriterin kullanılmasının, transfer sisteminde şeffaflığın sağlanması açısından çok uygun bir yöntem olduğu, bununla beraber sistemin şeffaflık açısından bazı sorunları da yapısında bulundurduğu daha önce belirtilmişti. Bunda dağıtım oranının ve dağıtım formülünün yıldan yıla bütçeye konulan hükümlerle kolaylıkla değiştirilebilmesi temel etken olarak görülmektedir.

Yeni Tasarı ile, mevcut sistemde olduğu gibi, GBVG’den aktarılan payların yine sabit bir formüle göre belediyelere dağıtılmasının planlanması, şeffaflık açısından son derece uygundur. Fakat, dağıtım formülünde yer alması planlanan yeni bir takım kriterlerin ölçülmesi

hususunda, şeffaflık açısından bazı sorunların yaşanması muhtemeldir. Bu sorunların başında, belediye performanslarının ölçülmesi sorunu gelmektedir. Bunun nedeni performans ölçüm kriterlerinin yeterince net olmaması ve performansın İçişleri Bakanlığı tarafından tespit edilmesidir.

Tasarıya göre belediye performans sonuçlarının BEPER projesi kapsamında, İçişleri Bakanlığı tarafından ölçüleceği belirtilmektedir. Fakat performans kriterinin tanımı net değildir. BEPER'in kapsamı çok geniştir ve veriler gecikmeli olarak yayınlanmaktadır. Bütün ölçekteki belediyeler için gerçekçi değildir (TEPAV, 2005). Tüm belediyeler için kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Adil bir dağıtımının yapılması için, tüm belediyelerin performanslarının ölçülmesi gerekmektedir. Bu şartlar altında performans sonuçların tüm belediyeler için sağlıklı bir şekilde ölçülmesi zor gözüktüğünden, bu kriterin dağıtım formülünde yer alması, şeffaflık açısından sakıncalı durumlar doğurabilecektir.

Yine performansın İçişleri Bakanlığı'nca ölçülecek olmasının, şeffaflık açısından bir sorun oluşturması muhtemeldir. Özellikle de performans kriterlerinin tam belirgin ve net olmaması bu ihtimali kuvvetlendirmektedir. Bu bakımdan performansın ölçüm kriterlerinin daha belirgin ve net olması ya da performansın başka kurumlarca ölçülmesi gerekir. Örneğin performans denetimi, şeffaflığın sağlanması açısından bağımsız bir kurum olan Sayıştay tarafından yapılabilir. Hamzaçebi (2006)'nin belirttiği gibi, performans ölçümü çok ciddi bir iştir ve denetimin İçişleri Bakanlığı'nca yapılması iktidara yakın belediyelere ilişkin kayırmacılık potansiyelini de beraberinde getirecektir. Buna izin vermemek gerekir. Bu bakımdan performans denetiminin Sayıştay tarafından yapılması daha iyi olur. Çünkü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre Sayıştay tüm kamu kurumlarının performans denetimini yapacak bir kurumdur.

Özetle, payların sabit bir formüle göre koşulsuz olarak dağıtılması şeffaflık açısından uygun olmasına rağmen, dağıtım formülüne eklenen belediye performans kriterinin şeffaflığı zedeleyebileceği söylenebilir. Bunda BEPER Projesi kapsamında belirlenen performans kriterlerinin belirgin ve net olmaması ve performansın İçişleri Bakanlığı tarafından ölçülecek olması etkili olacaktır. Dağıtım mekanizmasında şeffaflığın tam olarak sağlanabilmesi için

BEPER kriterleri uluslararası tecrübelerden yararlanılarak iyileştirilmeli, transfer için seçici olarak belli kriterlere yoğunlaşılmalıdır (TEPAV, 2005). Ayrıca performansın İçişleri Bakanlığı tarafından değil de, Sayıştay gibi bağımsız idarelerce ölçülmesi yerinde bir uygulama olabilir.

313. Teşvik Edicilik Açısından Analiz

İyi bir transfer sisteminin, kendi öz kaynaklarını artırma ve hizmet sunumunda kaliteyi sağlama hususunda belediyelere teşvikler sunacak nitelikte olması gerekir. Transfer dağıtım formülüne bu etkiyi sağlayacak bir takım kriterler konularak, teşvik edici bir sistem sağlanabilir.

Yeni Tasarı'daki sistem incelendiğinde, dağıtım formülünde, belediyelerin kendi öz kaynaklarını artırmasını sağlamaya yönelik teşvik edici bir kriter yer verilmediği görülebilir. Çünkü ne gelişmişlik endeksi kriteri ne de performans ölçüm kriteri, belediyelere kendi öz kaynaklarını artırma hususunda bir teşvik sunmamaktadır. Yerel gelirlerin tahsilatını teşvik etme amacını, öz gelirlerin (belediyelerin tahsil ettiği vergi, harç, ücret vb.) artırılmasını hedefleyen bir transfer kriteri ile gerçekleştirmek mümkündür (YILMAZ-GÜNER, 2006b, s. 131).

Tasarının daha sonra değiştirilen eski metninde, belediyelerin öz kaynaklarını artırmaya yönelik hükümler yer almaktaydı. Önceki metinde, transfer paylarının %10'luk kısmının belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranına ve yine %10'luk bir diğer kısmı, ilgili ilçede toplanan verginin toplam vergi tahsilatına oranı kriterine göre dağıtılacaktı (YILDIRIM ve diğerleri 2006, s. 56). Bu hükümler dağıtılacak payların oranının belirlenmesinde, belediyelerin öz kaynaklarının da etkili olacağını göstermekteydi. Bu durum belediyelerin transferlerden daha fazla pay almak için kendi kaynaklarını artırması yolunda bir teşvik edicilik sağlayabilecekti. Fakat yeni Tasarıda sonradan yapılan değişikliklerle, bu kriterler kaldırılmıştır. Bunda zengin bölgelerdeki belediyelerin bu sistemle ödüllendirilmiş olacağı düşüncesi hakim olmuş olabilir.

Öz kaynak yaratma hususunda belediyelere bir teşvik sunulmasa da, belediyeleri daha etkin harcamalara sevk etme hususunda teşvik edici bir kriter Tasarıda yer almaktadır. Dağıtım formülündeki performans ölçüm kriteri, kaynakların daha etkin kullanımını teşvik edebilir niteliktedir. Çünkü performans sonuçlarına göre, daha verimli ve etkin hizmet sunan belediyeler, diğer belediyelere nazaran daha fazla transfer payı alabileceklerdir. Fakat bu etkinin tam olarak sağlanabilmesi için belediye performansları daha belirgin kriterlere göre ölçülmeli, performans kriteri verilerinin güvenilirliği sağlanmalı, vatandaş memnuniyet anketleri gibi yöntemlerle desteklenmelidir (TEPAV, 2005).

Sonuç olarak, yeni Tasarıyla getirilmek istenen sistemin, belediyelere öz kaynaklarını artırma hususunda bir teşvik sunacağı söylenebilir. Çünkü, dağıtım formülünde performans ölçümlerinin yer alması belediyelere hizmet sunumunda kaliteyi sağlama konusunda olumlu bir teşvik sunacak niteliktedir. Fakat tam anlamıyla bir teşvik edici sistemin kurulabilmesi için, Tasarının ilk halinde var olan kriterler de dağıtım formülüne eklenebilir.

314. Kaynak Dağılımında Etkinlik Açısından Analiz

Belediyelerin GBVG'den aktarılan paylara olan aşırı bağımlılıkları ve aktarılan paylar ile belediyelerin hizmet sunumlarındaki performansları arasında bir ilişki kurulmaması, kaynak dağılımında etkinliği güçleştirmektedir. Yeni Tasarıyla getirilen sistem bu eksiklikleri giderdiği ölçüde, kaynak dağılımında etkinliği sağlamış olacaktır.

Fakat Tasarı'daki sistem incelendiğinde, belediye gelirleri içerisinde, GBVG'den aktarılan payların yine önemli bir orana sahip olacağı gözükmemektedir. Bu durum etkinliğin sağlanmasına engel teşkil edebilecektir. Çünkü belediyelerin toplam gelirleri içerisinde, GBVG'den aktarılan payların oranının yüksek olması, vergilendirme ve harcamalar arasındaki bağı koparmakta ve belediyeleri sorumsuz harcamalara yöneltmektedir (YILMAZ-BERİŞ, 2006, s. 115). Bu yüzden transfer edilen kaynaklar belediyeler tarafından etkin olmayan harcamalara yönlenebilmektedir. Yine transfer dağıtım formülünde, mali kapasite kriterlerinin yer almaması, kaynakların etkin dağılımı konusunda bir engel olmaya devam edecektir.

Transfer gelirlerinin belediye gelirleri içerisindeki oransal olarak fazlalığı, etkinlik açısından sorun teşkil etmekle beraber, dağıtım formülüne eklenen belediye performans kriteri kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından son derece uygundur. Dağıtım formülünde böyle bir kriterin yer alması, belediyelerin kaynaklarını daha etkin harcamalara yöneltmesi açısından teşvik edici niteliktedir. Çünkü yeni sistemde, hizmet sunum performansı açısından daha başarılı olan belediyeler, daha fazla transfer payı alma imkanına kavuşacaklardır. Nitekim Tasarının gerekçesinde transfer sisteminden beklenen özelliklerden birinin de dağıtım etkinliği olacağı vurgulanmıştır. Gereğede, nüfus kriterinin yanı sıra belediye performansı sonuçları gibi çeşitli kriterlerin transfer sistemine konulmasıyla, transfer sistemi ile belediyelerin hizmet sunum performansları arasında ilişki kurulacağı ve bu sayede etkinliğin sağlanmış olacağı savunulmaktadır (BAŞBAKANLIK KANUN TASARISI, 2006, s. 36).

Görüldüğü gibi mevcut sistemde olduğu gibi, yeni getirilmesi planlanan sistemde de, transferlere olan bağımlılığın sürecekle olması etkinliğin sağlanması açısından bir engel olarak gözükmekle birlikte, dağıtım formülünde performans ölçüm sonuçları gibi kriterlerin kullanılması ile birlikte, belediye harcamalarında bir ölçüde etkinlik sağlanabilmesi muhtemel gözükmektedir. Fakat bu etkinin tam olarak sağlanabilmesi için, performans ölçüm kriterlerinin daha sağlam ve belirgin verilere dayanması ve performansın objektif bir şekilde ölçülmesi gerekir. Performans ölçümlerinde vatandaş memnuniyet anketlerinden de yararlanılmalıdır.

315. Öngörülebilirlik, Basitlik ve Esneklik Açısından

GBVG'den belediyelere aktarılan payların, yapısal olarak pek çok sorunu bünyesinde bulundurmasına rağmen, transfer sisteminin öngörülebilirlik, basitlik ve esneklik özelliklerini bir ölçüde karşıladığı daha önce belirtilmişti. Tasarı ile getirilmek istenen sistem de büyük ölçüde bu özellikleri karşılar nitelikte gözükmektedir.

Basitlik açısından incelendiğinde, Yeni sistemin de basit şekilde düzenleneceği söylenebilir. Çünkü dağıtım formülü gayet açıktır. Belediyeler, nüfuslarının yanı sıra, ilçe

gelişmişlik endeksi ve belediye performanslarına göre, yer aldıkları gruba göre transfer payı alacaklardır.

Öngörülebilirlik açısından da, mevcut sistemde olduğu gibi, GBVG'den aktarılan payların yine sabit bir formüle göre koşulsuz olarak belediyelere dağıtılması, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliğiyle uyum göstermektedir. Fakat dağıtım formülünde, belediye performansları gibi içeriği net olmayan ve henüz tüm belediyelerin performans ölçümleri için tam olarak uygulanmamış bir kriterin transfer formülünde yer alması, öngörülebilirlik özelliğini zedeleyebilecektir. Bu bakımdan belediye performanslarının bu belirsizlikleri yok edecek şekilde ölçülmesi ve tüm belediyelerin performanslarına göre hangi grupta yer aldığının belirlenmesi gerekir. Bu sayede belediyeler tam olarak transfer sisteminden ne kadar pay alacaklarını bilebileceklerdir.

Yeni Tasarıda ayrıca belediyelere aktarılan payların oranlarının yıllık bütçe kararları ile sıkça değiştirilebilmesi ve transfer payının İller Bankası tarafından borçlara mahsuben kesilebilmesi gibi, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliğini önemli ölçüde zedeleyen konularda da olumlu değişiklikler yapılmıştır. Yeni sistem ile, belediyelere aktarılan pay oranlarının yıllık bütçe uygulamaları ile kanuni hadlerinden aşağıya çekilemeyeceği ve en fazla iki katına kadar çıkarılabileceği hükmü getirilmek istenmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere, belediyeler için düşünülen %3,20'lik payın yıllık bütçe uygulamaları ile daha aşağıları çekilmesi engellenmek istenmiştir. Bu, transfer gelirlerinin öngörülebilirliği için olumlu bir gelişme olacaktır. Yine Tasarının 72. maddesi ile belediyeye ayrılacak paylardan borçlara mahsuben iller bankasının ancak % 40 oranında kesinti yapabileceği hükmü getirilmek istenmektedir. Mevcut düzenlemede kesintiler için belli bir kısıtlama yer almamaktadır. Bu da zaman zaman belediyelere ayrılan payların çok büyük bölümüne veya tamamına borçlara mahsuben denilmek suretiyle el konulmasına yol açabilmektedir. Tasarının gerekçesinde de belirtildiği üzere yapılacak bu düzenleme ile, belediyelerin gelirlerinden politik tercihlere göre kesinti yapılması önlenmiş ve yerel hizmetlerin kesintisiz olarak sunulmasını sağlayacak asgari bir gelirin güvence altına alınmış olması sağlanabilecektir (BAŞBAKANLIK KANUN TASARISI, 2006, s. 50).

Mevcut transfer sisteminin esneklik özelliğini karşıladığını toplam transfer miktarını GSMH'ye oranlayarak bulmuştuk. Fakat özellikle dağıtım oranlarında sık sık yapılan değişiklikler transfer gelirlerinin esnekliğini kırılganlaştırmaktadır. Yeni Tasarı ile toplam transfer miktarının GSMH'ye oranının ne olacağı konusunda bir bilgimiz olamayacağı için esneklik açısından tasarıyı değerlendirmek şimdilik zor gözükmektedir. Fakat Tasarı ile belediyelere aktarılan payların oranlarının daha aşağılara çekilemeyecek olması ve aktarılan paylarda bir istikrarın sağlanmak istenmesi, transfer gelirlerinin esnekliği açısından olumlu olacak gibi gözükmektedir.

Sonuç olarak mevcut transfer sisteminde olduğu gibi, Tasarıdaki sisteminin de transfer sisteminin basitlik ve öngörülebilirlik özelliğini karşıladığı söylenebilir. Yeni getirilecek sistem, özellikle GBVG'den belediyelere aktarılan payların öngörülebilirliğini büyük ölçüde zedeleyen uygulamalara da bir ölçüde son verecek nitelikte gözükmektedir. Fakat belediye performans kriteri sağlam temellere oturtulmadığı için, öngörülebilirlik özelliğini bir miktar zedeleyebilir. Performans kriterlerinin daha sağlam temellere oturtulması gerekir. Esneklik açısından ise şimdilik bir değerlendirme yapmak zordur. Fakat yeni sistemin özellikle dağıtım oranlarında değişiklikler yapılmasını güçleştirmesi, esneklik açısından olumlu bir gelişme olacak gibi gözükmektedir.

32. 5779 Sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” Uyarınca, GBVG'den Belediyelere Pay Verme Sistemi

Mevcut sistemde, 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”⁶ uyarınca, GBVG'den belediyelere pay aktarıldığı, fakat, “İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı” ile bu kanundaki sistemde bir takım değişiklikler yapılmak istendiği daha önce belirtilmişti. Mevcut sistemde yapılması planlanan değişiklikler, çalışmada iyi bir transfer sistemin temel özellikleri

⁶ TBMM tarafından 2 Temmuz 2008 tarihinde kanunlaştırılan fakat çalışmanın sonlandırıldığı tarih itibarıyla henüz yürürlüğe girmemiş olan, 5779 Sayılı, “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5779.html>

bakımından ayrıntılı bir şekilde analiz edilmişti. Fakat bu Tasarı henüz kanunlaşmamıştır ve Tasarının akıbeti de belli değildir.

Tasarıda öngörülen sistem bu olmakla birlikte, GBVG'den belediyelere aktarılan paylarla ilgili yeni bir kanun teklifi verilmiş ve 2 Temmuz 2008 tarihinde bu kanun teklifi TBMM tarafından kanunlaştırılmıştır. 5779 Sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" adını taşıyan kanunla getirilen sistem, bir-iki değişiklik dışında, Tasarıda öngörülen sistemin hemen hemen aynıdır. Bu değişikliklerin neler olduğu ve transfer sistemin temel özellikleri bakımından neler getirip neler götüreceğini belirtmekte fayda vardır.

İlk değişiklik, belediyelere aktarılacak payın oranına ilişkindir. Kanuna göre, GBVG'den belediyelere aktarılacak payın oranı %2,85 olarak belirlenmiştir. Tasarıdaki oran, %3,20 olarak belirlenmişti. Görüldüğü üzere belediyelere aktarılacak payın oranı bir miktar azaltılmıştır.

İkinci değişiklik ise, GBVG'den aktarılacak payın belediyeler arasındaki dağıtımında esas olan kriterlere ilişkindir. Daha önce belirtildiği üzere, GBVG'den aktarılacak payın; %75'i belediyelerin nüfusuna göre, %15'i ilçe gelişmişlik endeksine göre, %10'u belediye performans ölçüm sonuçlarına göre belediyelere dağıtılması öngörülmüştü. Fakat yeni Kanunda, belediye performans ölçüm sonuçları dağıtım formülünde yer almamıştır. Kanun 5. maddesinde, "2. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır" denilmektedir.

Bu iki değişiklik dışında, tasarıda yer alan sistem aynen yeni Kanunda da korunmuştur. Kanunda yer alan en önemli değişiklik, belediye performans ölçüm sonuçlarının dağıtım formülünde yer almamasıdır. Bu kriterin dağıtım formülünde yer almaması özellikle, kaynak dağılımında etkinlik ve teşvik edicilik açısından belediyeler üzerinde olumsuz bir etki oluşturacaktır. Çünkü transfer gelirleri ile belediyelerin hizmet sunum performans arasında bir ilişki kurulmamıştır. Bu durum, belediyelere hizmetlerin sunulması hususunda olumsuz bir

teşvik sunacaktır. Bu kriter hizmet sunumunda kalitenin sağlanması hususunda belediyeleri teşvik edebilecekti. Fakat belediyelerin performanslarını artırmaya yönelik böyle bir kritere dağıtım formülünde yer verilmemiştir. Dağıtıma esas olacak kriterler nüfus ve ilçe gelişmişlik endeksidir.

Transfer sisteminin diğer özellikleri bakımından Kanun incelendiğinde, Tasarıdaki sistemden pek farklı olmadığı söylenebilir. Çünkü belediye performans ölçümlerinin kaldırılması haricinde, Tasarıda öngörülen sistemden farklı önemli bir değişiklik olmamıştır.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Merkezi idarenin kontrolü altındaki bir takım kaynaklardan yerel idarelere gelir akışını ifade eden idareler arası mali transferler, pek çok ülkede yerel idarelerin çok önemli gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Zaman zaman vergi gelirlerinden pay, bağış, sübvansiyon gibi adlar alan idareler arası mali transferler çok çeşitli amaçlara hizmet etmek için düzenlenmektedir. Bu amaçlara örnek olarak, yerel idarelere harcamalarını finanse edecek yeterli gelir kaynaklarının sağlanması, yerel idareler arası mali eşitsizliklerin giderilmesi, dışsallık özelliğine sahip hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi, hizmet sunumunda kalitenin sağlanması ve buna benzer politik ve mali amaçlar gösterilebilir. Pek çok amacı gerçekleştirebilmek adına düzenlenen idareler arası mali transferler, koşullu ve koşulsuz transferler şeklinde sınıflandırılabilir. Koşullu transferler belirli şartlara göre bir gelir akışını ifade ederken, koşulsuz transferler karşılıksız bir gelir akışını ifade etmektedir. Bunun dışında ulusal gelirin sabit bir oranının pay olarak verilmesi, yıllık bütçe kararlarına göre ulusal gelirden pay verilmesi, önceden onaylanan harcamaların maliyeti karşılığı pay verme gibi sınıflandırmalar da mevcuttur.

Çeşitli türlerde yapılan idareler arası mali transferlerin bir takım özelliklere göre düzenlenmesi gerektiği literatürde yaygınca belirtilmektedir. Bu özelliklere sahip bir transfer sisteminin kendinden beklenen işlevleri en iyi şekilde yerine getirebileceği kabul edilmektedir. Literatürde yaygınca belirtilen bu özellikler arasında, mali özerklik ve hesap verilebilirlik, mali eşitlik, kaynak dağılımında etkinlik, teşvik edicilik, şeffaflık, basitlik ve öngörülebilirlik ve esneklik ön plana çıkmaktadır.

Türkiye'deki transfer sistemi denilince akla ilk olarak GBVG'den belediyelere ve il özel idarelerine aktarılan paylar gelmektedir. GBVG'den aktarılan paylar özellikle, belediyeler için çok önemli bir gelir kaynağıdır. Belediye gelirlerinin yarısından fazlası hatta bazı belediyelerde tamamına yakını bu gelir kaynağından sağlanmaktadır. Bunun dışında da merkezi idareden belediyelere ve il özel idarelerine, koşullu ve koşulsuz yardımlar adı altında mali transferler yapılmaktadır. Bu transferler özellikle, il özel

idareleri için önemli bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Belediyelerin toplam gelirleri içinde çok az bir paya sahiptir.

2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” adını taşıyan 2380 sayılı Kanun ile, her yıl GBVG’den belediyelere belli oranlarda pay aktarılmaktadır. Yıldan yıla birçok değişikliğe uğrasa da, son düzenleme itibariyle belediyelere aktarılan payların oranı %6’dır. Bu paylar belediyelere, nüfus kriterine göre dağıtılmaktadır. GBVG’den belediyelere aktarılan bu paylar yapısal olarak analiz edildiğinde, kendinden beklenen temel işlevleri yerine getirmede yetersiz kaldığı görülmektedir.

GBVG’den belediyelere aktarılan paylar, öncelikle belediyelerin mali özerklikleri ve mali hesap verilebilirlikleri açısından analiz edildiğinde, bünyesinde bir takım sorunları barındırdığı görülmektedir. Payların harcama yerleri belli edilmeden belediyelere aktarılması ve belediyelerin bu payları serbestçe harcayabilmesi, özellikle harcama özerkliği açısından olumlu olsa da, belediyelerin bu paylara olan aşırı bağımlılıkları, belediyelerin gelir elde etme yönündeki özerkliklerini olumsuz etkilemektedir. Bu bakımdan belediyelerin GBVG’den aktarılan paylara olan bağımlılıklarının azaltılması gerekmektedir. Bu da belediyelere daha fazla öz gelir imkanı sağlanarak gerçekleştirilebilir. Mali hesap verilebilirlik açısından da, yine belediyelerin GBVG’den aktarılan paylara olan aşırı bağımlılıkları, belediyeler ile hemşerileri arasındaki karşılıklı hesap verilebilirlik ilişkisini, belediyeler ile merkezi idare arasındaki karşılıklı bir hesap verilebilirlik ilişkisine doğru kaydırmaktadır. Belediyelerin bu paylara olan aşırı bağımlılıkları azaltılarak ve harcama sorumluluklarının büyük bir kısmını kendi gelir kaynakları ile karşılaması sağlanarak, belediyeler ile hemşerileri arasında hesap verilebilirlik ilişkisi daha sağlıklı bir şekilde kurulabilir.

GBVG’den belediyelere aktarılan bu paylar, bir transfer sisteminin hem dikey hem de yatay anlamda mali eşitliği gerçekleştirme özelliğini karşılamada da yetersiz kalmaktadır. Bunda esas itibariyle, 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 yanısıra bir takım demografik, sosyo-ekonomik ve coğrafi faktörlere ve mikro

veya makro ekonomik göstergeler aracılığıyla hesaplanan belediyelerin mali kapasite ölçümlerine de transfer formülünde 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. Bunda belediyelerin aktarılan paylara olan aşırı bağımlılıkları ve dağıtım formülünde mali kapasite ve mali performansa yönelik kriterlerin yer almaması etkili olmaktadır. 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. GBVG'den belediyelere aktarılan paylar, belediyelerin manipüle edemeyeceği bir şekilde düzenlenerek ve payların dağıtım formülünde mali kapasite ve performansa yönelik kriterlere yerel verilerek, teşvik edici bir sistem kurulabilir.

GBVG'den belediyelere aktarılan paylar, transfer sisteminin basitlik, şeffaflık, öngörülebilirlik ve esneklik özelliklerini ise büyük ölçüde karşılamaktadır. Payların belediyelere ölçülmesi son derece basit olan nüfus esasına göre koşulsuz olarak dağıtılması, transfer sisteminin basitlik ve şeffaflık özelliğini karşılamaktadır. Fakat dağıtım kriterlerinin, geçmiş yıllardaki uygulamalarda görüldüğü gibi, her yıl bütçeye konulan geçici hükümlerle kolaylıkla değiştirilebilmesi, şeffaflık özelliğini zaman zaman zedelemektedir. Yine payların önceden belirlenmiş sabit bir formüle ve oranlara göre dağıtılması, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliğini karşılamaktadır. Fakat dağıtım oranlarında yıllık bütçe kanunları aracılığıyla sıkça yapılan değişiklikler ve merkezi idarenin borç kesintileri adıyla yaptığı keyfi uygulamalarla, transfer sisteminin öngörülebilirlik özelliği zaman zaman zedelenmektedir. Bu bakımdan öngörülebilirlik

özelliğinin tam olarak sağlanabilmesi için, aktarılabacak payların oranlarında yapılacak değişikliklerin güçleştirilmesi ve bu paylar üzerindeki merkezi idarenin keyfi uygulamalarına son verilmesi gerekmektedir. GBVG'den belediyelere aktarılabacak paylar, transfer sisteminin esneklik özelliğini de büyük ölçüde karşılamakla birlikte, bazı yıllarda kırılmalıklar göstermektedir. Bunda da merkezi idareden aktarılabacak payların zaman zaman değişikliğe uğraması etkili olmaktadır. Transfer sisteminin istikrarlı bir yapı arz edecek şekilde düzenlenmesi ile bu kırılmalıklığın üstesinden gelinabilir.

Görüldüğü gibi mevcut transfer sisteminin, bünyesinde pek çok sorun barındırmakta ve kendinden beklenen temel işlevleri yerine getirmede yetersiz kalmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, son hükümetin gündeminde bulunan "İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı"nda, GBVG'den belediyelere pay aktarma sisteminde bir takım değişiklikler yapılabacak istenmektedir. Yeni Tasarıda GBVG'den belediyelere aktarılabacak paylar, Altıncı Kısmın Birinci Bölümünde, diğer gelirler başlığı altında düzenlenmektedir. Tasarıda belediyelere aktarılabacak payın oranı %3,20 olarak belirlenmiştir. Aktarılabacak payların; %75'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, %15'lik kısmı ilçelerin gelişmişlik endeksine ve %10'luk kısmı ise performans sonuçlarına göre İller Bankası aracılığıyla dağıtılması planlanmaktadır. Bunun haricinde yine transfer sisteminin yapısında başka bir takım değişiklikler olacaktır. Tasarı ile yapılabacak istenen tüm değişiklikler göz önünde bulundurularak bir analiz yapıldığında, mevcut sisteme oranla olumlu veya olumsuz bir takım bulgulara ulaşılabilir.

Tasarıyla getirilmek istenen sistemde, mevcut sistemde olduğu gibi, belediyelerin GBVG'den aktarılabacak paylara olan bağımlılıkların pek fazla değişmeyecek olması, belediyelerin mali özerklikleri ve hesap verebilirlikleri açısından sorun teşkil etmeye devam edecektir. Fakat belediyelerin performans ölçümlerinin, payların dağıtımında göz önünde bulundurulacak olması, mali hesap verebilirlik açısından olumlu bir gelişme olabilir. Belediyelerin hizmet performanslarını artırmaya yönelik bir anlayış, belediyelerin yükledikleri hizmetlerden dolayı daha fazla sorumluluk üstlenmelerini sağlayabilir.

Yeni Tasarıyla getirilmek istenen sistemin hem dikey hem de yatay anlamda, mali eşitliği gerçekleştirebilecek düzeyde olmadığı söylenebilir. Bunda, belediyelerin mali kapasite ölçümlerine, dağıtım formülünde yer verilmeyecek olması etkili olacaktır. Oysa ki

dağıtım formülünde mali kapasite ölçümlerine yer verilmesi ile hem dikey hem de yatay anlamda mali eşit gerçekleştirilebilir.

Belediyelerin GBVG'den aktarılan paylara olan aşırı bağımlılıklarının aynen devam edecek olması ve mali kapasiteye yönelik bir kritere göre dağıtım yapılmayacak olması, kaynak dağılımında etkinlik ve teşvik edicilik açısından sorun teşkil etmeye devam edecek gibi gözükmektedir. Dağıtım formülünde belediyelerin performans ölçüm sonuçlarına yer verilecek olması, bu sorunları bir nebze hafifletebilir. Performans ölçüm kriteri belediyeleri daha etkin harcamalarda bulunma hususunda teşvik edebilir ve böylece kaynakların daha etkin bir şekilde dağıtımını sağlanabilir. Fakat bu etkinin tam olarak sağlanabilmesi için belediyelerinin performanslarının daha belirgin kriterlere göre ölçülmesi ve vatandaş memnuniyet anketleri gibi yöntemlerle desteklenmesi gerekmektedir.

Yeni Tasarıdaki sistemin de, mevcut sistemde olduğu gibi transfer sisteminin basitlik ve öngörülebilirlik özelliğini karşılayabileceği söylenebilir. Yeni sistem özellikle transfer gelirlerinin öngörülebilirliğini büyük ölçüde zedeleyen uygulamalara, büyük ölçüde son verecek nitelikte gözükmektedir. Fakat belediye performans ölçümlerinin sağlıklı bir şekilde yapılmaması, aktarılan payların öngörülebilirliğinin önünde bir engel teşkil edebilir. Bu bakımdan performans ölçümlerinin daha sağlam temellere oturtulması gerekir. Dağıtım formüllerinde performans kriterinin yer alması, şeffaflık açısından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Çünkü, BEPER Projesi kapsamında belirlenen performans kriterlerinin belirgin ve net olmaması ve performansın İçişleri Bakanlığı tarafından ölçülecek olması, performansın doğru olarak ölçülmesine engel teşkil edebilir. Esneklik açısından ise şimdilik bir şeyler söylemek zordur. Fakat yeni düzenlemeyle özellikle transfer oranlarında yapılan değişikliklerin güçleştirilecek olması, esneklik açısından olumlu bir gelişme olabilir.

Tasarıda öngörülen sistem bu olmakla birlikte, GBVG'den belediyelere aktarılan paylarla ilgili yeni bir kanun teklifi verilmiş ve 2 Temmuz 2008 tarihinde bu kanun teklifi TBMM tarafından kanunlaştırılmıştır. 5779 Sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" adını taşıyan bu kanundaki sistemle, Tasarıda öngörülen sistemde bir-iki değişiklik yapılmıştır. En önemli değişiklik payları dağıtım formülüne ilişkindir. Belediye performans ölçüm sonuçları

kriteri dağıtım formülünde yer almamıştır. Bu kriterin dağıtım formülünde yer almaması, özellikle teşvik edicilik ve kaynak dağılımında etkinlik açısından olumsuz sonuçlar doğuracak niteliktedir.

Görüldüğü gibi, gerek Tasarıda öngörülen sistem, gerekse yeni Kanunla getirilen sistem, GBVG'den belediyelere aktarılan payların yapısında bir takım olumlu gelişmelere yol açmakla birlikte, bu gelişmelerin pek yeterli olamayacağı söylenebilir. Çünkü yeni sistemin, mevcut sistemdeki bir takım sorunları giderme de yetersiz kalabileceği görülmektedir. GBVG'den belediyelere aktarılan payların yapısındaki bu sorunların üstesinden gelebilmek için bir takım düzenlemeler zorunlu gibi görülmektedir. Bu düzenlemeler birkaç madde halinde şu şekilde sıralanabilir:

1. Türkiye'de belediyelerin GBVG'den aktarılan paylara olan aşırı bağımlılıklarının azaltılmalı ve belediyelere harcamaların büyük bir bölümünü karşılayacak ölçüde yeterli öz gelir kaynakları sağlanmalıdır.
2. 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 makro ekonomik göstergelerden yararlanılmalıdır.
3. Belediyelerin mali ve hizmet performanslarına ilişkin kriterlere mutlaka dağıtım formülünde yer verilmelidir. Bu sayede, büyük ölçüde hizmetlerin daha etkince karşılanması sağlanabilir.
4. 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.

Sonuç olarak belirtilmek gerekir ki, GBVG'den belediyelere aktarılan paylar, yukarıda sayılan hususlara göre düzenlendiğinde, bir transfer sisteminde bulunması gereken temel özelliklere uygunluk sağlanacak ve kendinden beklenen temel işlevleri yerine getirebilecek bir sistem oluşturulmuş olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

a. Kitaplar

- ARIKBOĞA, Ülkü :Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 2004.
- DİNÇER, Bülent
ÖZASLAN, Metin :İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, DPT Yayınları, 2000.
- EKE, A. Erkan :Anakent Yönetimi Ve Yönetimler Arası İlişkiler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:5, Ankara, 1982
- KELEŞ, Ruşen :Yerinden Yönetim ve Siyaset, 3. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998.
- NADAROĞLU, Halil :Mahalli İdareler, İstanbul, Beta yayınları, 1994.
- SWIANIEWICZ, Pawel :Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition, Ppublished By The Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest, 2003.
- TOPRAK, Zerrin :Yerel Yönetimler, 5.Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2001.
- ULUSOY, Ahmet
AKDEMİR, Tekin :Mahalli İdareler, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

ÜSTÜNİŞİK, Belma

YETER, Enis :Belediyelere Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara,1998.

YALÇINDAĞ, SELÇUK :Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara, 1992.

b. Makaleler ve bildiriler

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

AHMAD, Ehtisham

SEARLE, Bob :“On the Implementation of Transfers to Subnational Governments”, **IMF Working Paper**, International Monetary Fund, 2005, pp.1-27.

AHMAD, Junaid

ve Diğerleri :“Decentralization And Service Delivery”, **Worldbank Policy Research Working Paper 36-03** (May 2005), pp.1-27.

AKTAN, Coşkun Can

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

ARISOY, İsmail

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

ARSLAN, N. Talat

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

BIRD, Richard

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

-
- ：“Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications”, **International Studies Program Working Paper Series**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, (April 2000), pp.1-42.
- BIRD, Richard M.
SMART, Michael :“Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience” **International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto**, (January 2001), pp.1-30.
- BIRD, Richard M
TARASOV, V. Andrew :“Closing The Cap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers In Developed Federations”, **International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 02-02**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, (March 2002), pp.1-54.
- BIRD, Richard M
ve diğerleri :“Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism”, **Politorbis No. 32 (1/2003)-Federalism**, (2003), pp.58-78.
- BİNDEBİR, Serap :“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**, (April 2004), pp.1-32.
- BLOCHLIGER, Hansjörg
KING, David :“Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, **OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No.2** (2006), pp.1-34.
- BOADWAY, Robin :“The Imperative of Fiscal Sharing Transfers”, **International Social Science Journal**, Vol.53, No:167 (March 2001), pp.103-110.

- _____ :“Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C (2007), pp.55-74.
- BOEX, Jameson
- VAZQUEZ, J. Martinez :“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 (1997), pp.1-22.
- _____ :“Designed Intergovernmental Equalization Transfers With Imperfect Data: Consep, Practices And Lessons”, **International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-21**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta (November 2004), pp.1-48.
- _____ :“The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience”, **International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 06-52**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta (March 2005), pp.1-44.
- BÜLBÜL, Duran :“Merkezi İdare ile Yerel Yönetimler Arasında İdari ve Mali Paylaşım”, www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf(03.10.2006).
- CHAPMAN, Jeffrey I. :“Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California”, **Lincoln Institute of Land Policy Working Paper**, (1999), pp.1-80.
- CHEN, Selina :“The Need For Autonomy: Reforming Local Government Funding”, **New Economy**, Volume 7, Number 2 (June 2000), pp. 83-87.

- DAFFLON, Bernard :“Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C, (2007), pp.391-396.
- DARBY, Julia
MUSCATELLI, Anton
ROY, Graeme :“Fiscal Federalism and Fiscal Autonomy: Lessons for The UK from Other Industrialised Countries”, **Working Papers from Department of Economics**, University of Glasgow, (September 2002), pp.1-38.
- DECENTRALİZATİON
THEMATIC TEAM :“Intergovernmental Transfers/Grants Design”, **Issues In Program Disayn**, www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/Issues/Transfer.html (04.03.2007).
- DEDEOĞLU, Erdoğan :“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 (Nisan 1997), ss.38-46.
- DOĞRUSÖZ, A. Bumin :“Dördüncü Oturum Tartışmaları”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, (23–27 Mayıs 2005), ss.230-236.
- DOWDING, Keith
MERGOUPIS, Thanos :“Fragmentation, Fiscal Mobility, and Efficiency”, **The Journal of Politics**, Vol.65, No.4 (November 2003), pp.1190–1207.
- DÖNMEZ, Mustafa :“Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:4, Sayı:6 (Haziran1999) ss.47-58.

GAMKHAR, Shama

SHAH, Anwar

:“The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature” **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington D.C(2007), pp.225-258.

GÜNER, Ayşe

:“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, ss.1-12.

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

GÜNER, Ayşe

YILMAZ, Serdar

:“Türkiye’de Yönetimler Arası Transfer Sisteminin Sorunları”, **Vergi Sorunları**, Sayı 193 (Ekim 2004), ss.195-202.

_____ :“Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Derleyen: Serdar YILMAZ ve Ayşe GÜNER, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, ss.83-92.

_____ :“Yatay Denkleştirme: İl Özel İdareleri Üzerine Bir Çalışma”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Derleyen: Serdar YILMAZ ve Ayşe GÜNER, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, ss.120-145.

GÜNER, Ayşe

ARIKBOĞA, Ülkü

:“Özel İdare ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarı Taslağı Hakkında Değerlendirme Raporu”

www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/ecalib/gelirler%20kan.doc
(06.06.2007).

- HAGEN, J. Von :“Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, pp.103-132.
- HAMZAÇEBİ, Akif :“Çalışkan ve Turizmci Önde”, **Radikal Gazetesi**, 22 Eylül 2006, www.radikal.com.tr/index.php?tarih=22/09/2006 (03.02.2006)
- HOFFMAN, Bert ve Diğerleri :“Evaluation Fiscal Equalization in Indonesia”, **Policy Research Working Paper 3911**, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network Public Sector Governance Group, (May 2006), pp.1-28.
- KELLY, Roy :“Intergovernmental Revenue Allocation Theory and Practice: An Application to Nepal”, **Asian Journal of Public Administration**, Vol:21, No:1(June 1999), pp.86-113.
- KESİK, Ahmet :“Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt:5, Sayı:10 (2005), ss.75-103.
- KITCHEN, Harry :“Grants to Small Urban Governments”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, pp.483-509.
- LOEHR, William
- MANASAN, Rosario :“Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation”, **CAERII Discussion Paper**, No.38 (February 1999), pp.1-48.

- MA, Jun :“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, (May 1997), pp.1-80.
- MARCOU, Gérard :“ A Legal Appraisal Based on European Principles and Standards”, **Local Administration Reform in Turkey**, (July 2006), pp.1-75.
- MCLURE, Charles E.
VAZQUEZ, J. Martinez :“The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations”, Worldbank, Washington DC, 2000, pp.1-40.
- MINASSIAN, Teresa :“Decentralizing Government”, **Finance and Development**, 34, sayı:3 (September 1997), pp.36-39.
- OATES, E. Wayne :“An Essay on Fiscal Federalism”, **Journal of Economics Literature**, Vol. XXXVII, 1999, pp.1120-1149.
- PATCHEY, Jeff
LEVTCHENKOVA, S. :“Fiscal Capacity, Equalization, Economic Efficiency”,**International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-15**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, (November 2004), pp.1-23.
- POLATOGLU, Aykut :“Turkish Local Government: The Need for Reform”, **Middle Eastern Studies**, 36:4 (October 2000), pp.156-171.
- PRUD’HOMME, Remy :“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, 2001, pp.11-20.

- PUETTNER, Thiess :“The Incentive Effect Of Fiscal Equalization Transfers On Tax Policy”, **Journal Of Public Economics**, (November 2005), pp.477-497.
- SAĞBAŞ, İsa :“Central-Local Fiscal Relations in Turkey: A Technical Analysis of Fiscal Equalisation”, **Turkish Studies**, Vol:2, No:2 (January 2001), pp.121-142
- :“The Intergovernmental Transfers System and Fiscal Equalization in Turkey: The Case of Study of Non-Metropolitan Municipalities”
<http://www.ibb.gov.tr/ibbeng/244/24400/08/chapter5.pdf>.(05.07.2007)
- SAĞBAŞ, İsa
AKDOĞAN, İbrahim :“Belediye Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar”, **Yerel Siyaset**, sayı:23, 2007, ss.67-71.
- SCHROEDER, Lary
SMOKE, Paul :“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, 2003, pp.20-59.
- SEARLE, Bob :“Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization”, **International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04-16**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, (November 2004), pp.1-22.
- SEN, K. Tapas
TREBESCH, Christoph :“Use of Socio-Economic Criteria for Intergovernmental Transfers: The Case of India”, **National Institute of Public Finance and Policy**, New Delhi, India, 2004, pp.2748-2755.

- SHAH, Anwar :“A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, **The World Bank Policy Research Working Paper Series With Number 4039** (October 2006), pp.1-51.
- SLACK, Enid :“Grants to Large Cities and Metropolitan Areas”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, pp.453-481.
- SMART, Michael :“The Incentive Effects of Grants”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, pp.203-223.
- SMOKE, Paul :“Fiscal Decentralization in East And Southern Africa: A Selective Review of Experience End Thoughts on Moving Forward”, **Conference on Fiscal Decentralization International Monetary Fund**, Washington, DC, (20-21 November 2002), pp.1-45.
- SNODDEN, Tracy
- WEN, Jen-Francois :“A Primer On Intergovernmental Grants”, **Department of Economics-Wilfrid Laurier University Working Paper Series 99-03** (September 1998), pp.1-30.
- SPAHN, P. Bernd :“Intergovernmental Transfers: Thus Funding Role And Mechanism”, **International Studies Program Working Paper Series, Working Paper 04 -17**(November 2004), Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, pp.1-32.
- _____ :“Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework”, **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**, Edited Robin BOADWAY and Anwar SHAH, The Worldbank, Washington, D.C, 2007, pp.75-106.

- SPAHN, P. Bernd
FRANZ, Oliver :“Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany”, University of Frankfurt, (November 2000), pp.1-29.
- TALIERCIO, Robert :“Subnational Own-Source Revenue: Getting Policy and Administration Right”, **East Asia Decentralizes: Making Local Governments Work**, The World Bank, Washington, DC, 2005, pp.107-129.
- TEKELİ, Recep
ACARTÜRK, Ertuğrul
GÖRMÜŞ, Şakir :“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, ss.281-307.
- TOMMASI, Mariano :“Notes On Fiscal Federalism”, **Written for Initiative for Policy Dialogue-Task Force on Decentralization Meeting**, Colombia University, October 2001, pp.1-5.
- TOPAL, Abdulkadir :“İdareler Arası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:38, Sayı:2, Haziran 2005, ss.25-50.
- UNDP PRİMER :“Fiscal Decentralization and Poverty Reduction”, **United Nations Development Programme**, November 2005, pp.1-24.
- USUI, Norio :“Critical Issues of Fiscal Decentralization”, **ERD Technical Note** No: 21 (2007), Asian Development Bank, pp.1-34.
- VARCAN, Nezhik :“Dördüncü Oturum Tartışmaları”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23–27 Mayıs 2005, ss.230-236.

YALÇINDAĞ, Selçuk:“Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:6, Sayı:1 (Ocak 1997), ss.3-15.

YILDIRIM, Uğur

ve diğerleri :“İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 15(3), 2006, ss.43-61.

YILMAZ, Serdar

BERİŞ, Yakup :”Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der: Serdar YILMAZ ve Ayşe GÜNER, Güncel Akademi, İstanbul, 2006, ss.95-120.

YILMAZ, Serdar

BİNDEBİR, Serap :“Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues”, **Paper Prepared for the Joint Conference of World Bank Institute and Korea Development Institute on Developing and Strengthening the System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralisation**, Seoul, (July 21-23, 2003), pp.1-51.

YÜKSEL, Fatih

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

c. İnternet Kaynakları ve Diğerleri

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

Belediyelere ve İl Özel İdareleri Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun No: 2380, Kabul Tarihi: 2/2/1981.

2006 yılı mahalli idareler genel faaliyet raporu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü,

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2006_yili_mah_ida_gen_faal_raporu.doc (01.07.2007)

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Esas No:1/1246, Tarih: 26.09.2006,

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf> (30.12.2006)

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun No:5779, Kabul Tarihi: 02.07.2008

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5779.html>

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sorun Saptama Ve Çözüm Önerileri Matrisi,

<http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=131> (08.08.2007).

<http://www.beper.gov.tr/> (04.05.2007).

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm (06.07.2007)

ÖZGEÇMİŞ

Abdullah UZUN, 30.12.1981 yılında Almanya'nın Berlin şehrinde doğdu. İlk, orta ve lise eğitimini Trabzon'un Beşikdüzü ilçesinde tamamladıktan sonra, 2000-2001 öğretim yılında Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başladı ve 2001-2002 öğretim yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'ne geçiş yaptı. 2003-2004 öğretim yılında buradan mezun olduktan sonra, 2004-2005 öğretim yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans programına kaydoldu.

2005 yılından itibaren Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne bağlı olarak Kamu Yönetimi Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak görev yapmaktadır. Abdullah UZUN, İngilizce bilmektedir.