

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TRANSFER SİSTEMİ VE 6360 SAYILI KANUNUN ETKİLERİ

Ülkü ARIKBOĞA*

Özet

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sistemindeki değişikliklerin yanı sıra, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılan transferlerin oranlarında ve dağıtım usulünde de bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu makalede, 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyeleri transfer sistemine etkileri analiz edilmektedir. Makale üç bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde; merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimlerine yapılan transferler hakkında genel açıklamalara yer verilmekte, ikinci bölümde Türkiye'deki büyükşehir belediyesi transfer sistemi genel özellikleri itibariyle anlatılmaktadır. Üçüncü bölümde 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesi transfer sistemine etkileri, 30 büyükşehir kapsamında il bütününde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönem karşılaştırılarak ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediyeleri, yönetimler arası transferler, 6360 sayılı Kanun.

JEL Sınıflaması: H70, H77, H79

METROPOLITAN MUNICIPALITIES TRANSFER SYSTEM IN TURKEY AND THE EFFECTS OF LAW NO. 6360

Abstract

By Law No. 6360, in conjunction with the many changes in the metropolitan municipality system, some changes also made in the rates of transfers and the allocation methods which are transferred to local government by the central government. In this article, the effects of Law No. 6360 on the transfer systems of metropolitan municipalities are analysed. This article consists of three main parts: In the first part, an overview is given on the transfers made by central government to the local governments. Secondly, general features of the metropolitan municipality transfer system in

* Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ulku.arikboga@marmara.edu.tr

Turkey are explained. And finally, the effects of Law No. 6360 on the transfer systems of metropolitan municipalities are examined. In this context, the shares received from the general budget tax revenues of 30 metropolitan municipalities are examined by comparing the periods before and after the Law No. 6360.

Keywords: *Metropolitan municipalities, intergovernmental transfers, Law No. 6360.*

JEL Classification: *H70, H77, H79*

1. Giriş

Türkiye’de yerel yönetimler öz gelirler, transferler ve borçlanma olmak üzere üç tür gelir kaynağına sahiptir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere kaynak aktarımı anlamına gelen transfer gelirleri, ülkemizde yerel yönetim birimleri ve özellikle de büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla transfer sisteminin özellikleri ve bu sistemde meydana gelen değişiklikler büyükşehir belediyelerinin mali yapılarını ve büyükşehir belediyeleri arasındaki yatay mali eşitlemeyi önemli ölçüde etkileyebilmektedir.

1984 yılından bu yana büyükşehir belediyesi transfer sisteminde üç önemli değişiklik yapılmıştır. Birincisi 2002 yılında 4736 sayılı Kanun ile, ikincisi 2008 yılında 5779 sayılı Kanun ile olmuştur. Üçüncü ve son değişiklik ise 6360 sayılı kanun ile yapılmış ve büyükşehir belediyesi transfer havuzuna 14 yeni büyükşehir belediyesi ilave edilmiştir. Şu ana kadar, Kanun’un etkileri konusunda simülasyona dayalı bazı çalışmalar yapılmıştır. Ancak, bu Kanun’un büyükşehir belediyelerinin transfer gelirleri ve yatay mali eşitleme üzerindeki etkileri konusunda gerçekleştirilmiş rakamlara dayalı analizlere rastlanmamıştır.

Makalede, 6360 sayılı Kanun’un Türkiye’de büyükşehir belediyeleri transfer sistemine etkilerinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada öncelikle merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimlerine yapılan transferler hakkında genel bir bilgi verilerek, transferlerin nedenleri, türleri ve transferlerin planlanması ve uygulanmasında dikkat edilmesi gereken ilkelerden bahsedilecek, daha sonra Türkiye’de transfer sistemi genel özellikleri itibarıyla anlatılacaktır. Son olarak, 6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyesi transfer sistemine etkileri, 30 büyükşehir kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönem karşılaştırılarak ele alınacaktır. Analizler, karşılaştırmaların anlamlı olabilmesi açısından il bütünündeki tüm yerel yönetim birimlerinin ve su kanalizasyon idarelerinin aldıkları paylar toplamı üzerinden yapılacaktır.

2. Transferler

Transferler, alt yönetim birimlerine (federal ülkelerde eyaletler ve yerel yönetimler, üniter ülkelerde yerel yönetimler) gelir kaynağı sağlama yöntemlerinden biridir. Alt yönetim birimlerine sağlanan öz gelir kaynaklarının çeşitli nedenlerle sınırlı düzeyde kalması yerel hizmetlerin finansmanında transferlerin önemli bir gelir türü olarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Alt yönetim birimlerinin transferler

yoluyla elde ettikleri gelirler, gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde alt yönetim birimlerinin harcamalarının yaklaşık yüzde 60'ını oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde ise bu oran yaklaşık üçte bir düzeyindedir.¹

Transferler, üst yönetim biriminden, alt yönetim birimlerine kaynak aktarımı anlamına gelmektedir. Transferlerin düzenleniş biçimi, bir ülkede kamu hizmetlerinin etkin ve eşit biçimde sunumunu etkilediği gibi, alt yönetim birimlerinin özerkliğini de önemli ölçüde etkileyebilmektedir.

Bu bölümde, öncelikle transferlerin nedenleri ve türleri üzerinde durulacak, daha sonra, bu transferlerin planlanması ve uygulanmasında uyulması gerektiği düşünülen bazı kriterlerden bahsedilecektir.

2.1. Transferlerin Nedenleri

Üst yönetim birimlerinden alt yönetim birimlerine gelir transferi yapılmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenleri aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür:

2.1.1. Dikey Eşitsizlikler

Dikey eşitsizlikler merkezi yönetim ile alt yönetim birimleri arasında ortaya çıkan adaletsizliklerdir. Dikey eşitsizlikler; uygun olmayan harcama ve gelir tahsisleri, alt yönetim birimlerine sınırlı ve verimli olmayan vergi kaynaklarının bırakılması, üst yönetim biriminin vergilemeye ilişkin yaptığı düzenlemelerin alt yönetim birimlerinin gelir artış potansiyelini sınırlandırması nedenleri ile ortaya çıkmaktadır.² Dikey eşitsizliklerin giderilmesi noktasında, üst yönetim biriminden alt yönetim birimlerine yapılan transferler genellikle en çok başvurulan yöntemdir.

2.1.2. Yatay Eşitsizlikler

Yatay eşitsizlikler, farklı alt yönetim birimlerinin mali kapasiteleri farklılaştığında görülmektedir. Shah, bölgeler arasında ortaya çıkan bu farklılaşmaları “net mali fayda farklılaşması” olarak adlandırmaktadır.³ Bölgeler arasında ortaya çıkan bu farklılaşmalar, bazı bölgelerde hizmetlerin daha düşük düzeyde, ya da, benzer seviyedeki hizmetin daha fazla vergi oranı ile sunulmasına neden olabilmektedir.⁴

¹ Robin Boadway and Anwar Shah, **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices**, Washington, The World Bank, 2007, s.1. Başka bir çalışmada, OECD ülkelerinde transferlerin alt yönetim birimlerinin gelirleri içindeki payının %50, milli gelir içindeki payının %4, genel yönetim harcamaları içindeki payının %8 civarında olduğu belirtilmektedir. Bkz. Hansjörg Blöchliger, **Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work**, OECD, 2014, s, 31.

² Anwar Shah, **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**, Washington, The World Bank, 1997, s.27.

³ Bkz. Shah, a.g.k., s.29.

⁴ Munawwar Alam, **Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries: Case Studies from the Commonwealth**, London, The Commonwealth, 2014, s.4.

Yatay eşitsizliklerin giderilmesi noktasında, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler eşleyici bir rol oynamaktadır. Bu durumda, merkezi yönetim tarafından görece olarak yüksek gelire ve düşük ihtiyaca ve maliyete sahip bölgelere, görece olarak düşük gelire ve yüksek ihtiyaca ve maliyete sahip bölgelere oranla daha az ödeme yapılmaktadır.⁵

2.1.3. Dışsallıklar

Bir yerel yönetim biriminin sunduğu hizmetin (örneğin hava ve su kirliliğinin önlenmesi için yapılan kirlenmenin kontrolü hizmeti ve kanalizasyon hizmeti) dışsallığa sahip olması durumunda, dışsallıklardan kaynaklanan etkisizliklerin giderilerek, söz konusu hizmetin optimum düzeyde sunulabilmesi için transferlerden yararlanılmaktadır.⁶

2.1.4. Merkezi Yönetimin Hizmetle İlgili Standartları

Merkezi yönetim birimi, birçok ülkede etkinlik ve eşitlik amacıyla, alt yönetim birimleri tarafından sunulan eğitim, sağlık, sosyal refah hizmetleri gibi hizmetlerin belirli bir standardın üstünde sunulmasını sağlayabilmek için transferler yoluyla yerel yönetim birimlerine katkıda bulunabilmektedir.⁷

2.1.5. Ekonomik İstikrar

Transferlerden ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla da yararlanılabilmektedir. Üst yönetim birimleri, yardımları ekonomik faaliyetlerin yavaşladığı dönemlerde yerel harcamaları teşvik etmek için arttırmak, yükseldiği dönemlerde ise azaltmak suretiyle ekonomik istikrarı sağlama konusunda bir araç olarak kullanabilmektedir.⁸

2.2. Transferlerin Türleri

Transferler genel olarak koşula bağlı ve koşulsuz transferler olarak iki gruba ayrılmaktadır.

2.2.1. Koşula Bağlı Transferler

Koşula bağlı transferler, üst yönetim birimi tarafından belirli bir koşul ya da özel bir amaçla verilmekte, dolayısıyla yardımı alan yönetim birimini yardımın kullanımını konusunda sınırlandırmaktadır.

⁵ CDLR (Steering Committee on Local and Regional Authorities), **Local Finance in Europe**, Strasbourg Cedex, Council of Europe, 1997, s.55.

⁶ Ülkü Arıkoğ, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 2004, s.21; Shah, a.g.k., s.29.

⁷ Ethisham Ahmad and Jon Craig, "Intergovernmental Transfers", **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Ed.: Teresa Ter Minassian, Washington D.C., International Monetary Fund., 1997, s.83; CDLR, a.g.k., s.53; Boadway and Shah, a.g.k., s. 37.

⁸ Shah, a.g.k., s.30.

Bu yardımlar, koşulları yasalarla belirlenen kurala bağlı, zorunlu yardımlar şeklinde ya da, merkezi yönetimin inisiyatifli ile yapılan, geçici mahiyette, ihtiyari yardımlar (örneğin, özel altyapı projeleri için yapılan yardımlar ya da afet durumlarında yapılan yardımlar) şeklinde ortaya çıkabilmektedir.⁹

Koşula bağlı transferlerle ilgili bir başka sınıflandırma ise, maliyet paylaşımına dayalı yardımlar (matching grants) ve maliyet paylaşımına dayalı olmayan yardımlar (non-matching grants) şeklindedir.¹⁰ Maliyet paylaşımına dayalı yardımlarda, üst yönetim biriminin belirli bir hizmet için yaptığı bir birim yardıma karşılık, yardımcı alan yönetim birimi de belirli bir miktarda harcama yapmaktadır. Maliyet paylaşımına dayalı yardımlar, alt yönetim biriminin harcamaları devam ettikçe devam eden, bir üst sınırlama getirilmeyen açık uçlu yardımlar veya üst yönetim biriminin yapılacak yardımlar için bir üst sınır getirdiği kapalı uçlu yardımlar şeklinde yapılabilmektedir. Maliyet paylaşımına dayalı olmayan yardımlarda ise, yerel yönetim biriminin herhangi bir harcamada bulunması gerekmekte, üst yönetim birimi, belirli bir hizmette harcanmak üzere alt yönetim birimine belirli bir miktarda yardımda bulunmaktadır.¹¹

Koşula bağlı transferler, genellikle bölgeler arası dışsallık yayan mal ve hizmetlerle, merkezi yönetim tarafından yüksek önceliğe sahip, sosyal faydası yüksek olan bazı mal ve hizmetlerin optimal düzeyde üretilebilmesi için kullanılmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin yürütülmesini üstlendiği bazı merkezi yönetim programlarının maliyetlerinin karşılanması amacıyla da koşula bağlı transferlerden faydalanılabilmektedir.¹²

⁹ Daniel Bergvall ve diğerleri, **Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending**, Working Paper, No:3, OECD, 2006, s.6.

¹⁰ “Matching grants,” Türkçeye çevrilirken karşılıklı yardımlar, bağlı yardımlar şeklinde de ifade edilmiştir. Bu metinde, “matching grants” terimi, yardımın yapılış şekli dikkate alınarak, maliyet paylaşımına dayalı yardımlar şeklinde çevrilmiştir. Nitekim, Shah da, “matching grants” kavramını “cost sharing programs” terimi ile açıklanmaktadır (Shah, a.g.k, s.26). Bu konuda ayrıca bkz. Arıkboğa, a.g.k, s. 40; Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2006, s.101; Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, “Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması,” **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ed: Nihat Falay ve diğerleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s.118; Recep Tekeli, “Yönetimler Arası Mali Yardımlar (Transferler) Teorisi: Mali Yardım Türleri ve Etkileri,” **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, Ed.: Mustafa Sakal ve diğerleri, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014, s.203.

¹¹ Shah, a.g.k, s.24-26; Arıkboğa, a.g.k, s.40-41; Micheal Smart and Richard Bird, “Earmarked Grants Accountability in Government”, **General Grants Versus Earmarked Grants: Theory and Practice**, Ed.: Junghun Kim ve diğerleri, Copenhagen, Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of Interior and Health, 2010, s.44.

¹² Shah, a.g.k., s.26; Smart and Bird, a.g.m.; s. 47-49; Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle, “The Nature and Functions of Tied Grants”, **Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers**, Ed.: Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle, Boston, 2007, s.405.

Ancak, koşula bağlı transferler, yardımı alan yönetim birimini, kullanım konusunda yardımı veren üst yönetim birimine bağımlı kılmaktadır. Bu nedenle, mali özerklik açısından, yerel yönetimlerin finansmanında koşula bağlı transferlere mümkün olduğu kadar sınırlı ölçülerde yer verilmelidir.

2.2.2. Koşulsuz Transferler

Koşulsuz transferlerde, aktarılan kaynağın kullanım amacı belirtilmemekte, alt yönetim birimleri, transferin kullanımı konusunda serbest bırakılmaktadır. Bu açıdan koşulsuz transferler mali özerklik açısından, koşula bağlı transferlere göre daha uygundur.

Koşula bağlı transferlerde olduğu gibi, koşulsuz transferler de zorunlu ya da ihtiyari nitelik taşıyabilmektedir. Ancak, çoğunlukla yerel yönetimlere yapılan transferler, kuralları yasalarla belirlenen, düzenli bir temele dayanan zorunlu transferler şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹³

Koşulsuz transferler, gelir paylaşımları ve genel amaçlı yardımlar şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Gelir paylaşımları belirli bir verginin paylaşılması, ya da vergilerin bir havuzda toplanıp daha sonra dağıtılması biçiminde yapılabilmektedir.¹⁴ Gelir paylaşımları da genel amaçlı eşleyici yardımlar gibi, koşulsuz olarak alt yönetim birimlerine verilmekte ve alt yönetim birimlerinin politika tercihlerini etkilememektedir.¹⁵ Bu nedenle, vergi paylaşımı şeklinde alt yönetim birimlerine yapılan transferler de koşulsuz transfer olarak nitelendirilmiştir.

Koşulsuz transferler, genellikle dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermek amacıyla kullanılmaktadır. Ancak, koşulsuz transferlerin kendisinden beklenen bu fonksiyonları yerine getirebilmesi için transfer miktarının nasıl belirleneceği ve transferlerin yerel yönetim birimleri arasında hangi kriterlere göre dağıtılacağı konularının titizlikle değerlendirilmesi gerekmektedir.

Transfer miktarının belirlenmesi konusunda, her yıl merkezi yönetim gelirlerinin sabit bir oranının transfer olarak ayrılması, transferlerin yıllık bütçe kararı ile belirlenmesi ve daha önceden onaylanan belli bir miktardaki kaynağın harcama karşılığı yerel yönetimlere aktarılması yöntemlerinden bahsedilebilir.

Transferlerin toplam miktarı belirlendikten sonra, yerel yönetimler arasında dağıtımının yapılması konusunda, çıkış yeri veya formül bazında dağıtım yöntemi benimsenebilir. Çıkış yeri prensibine göre, bir bölgede toplanan vergi gelirlerinden belirli bir oranı, o bölgedeki yerel yönetim birimine aktarılmaktadır. Ancak, bu yöntem, yerel yönetimler arasında eşitsiz bir dağılıma yol açması nedeniyle eleştirilmektedir.¹⁶ Formül bazında dağıtım yönteminde ise, yerel yönetim birimleri arasındaki mali

¹³ Bergvall ve diğerleri, 2006, a.g.k, s.6.

¹⁴ Ahmad and Craig, a.g.m., s. 73, 87.

¹⁵ Ethisham Ahmad, "Intergovernmental Transfers-An International Perspective," **Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants**, Ed. Wallace E. Oates, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, s.5.

¹⁶ Yılmaz ve Beriş, a.g.m., s. 102-105.

kapasite ve harcama gereksinimi farklılıklarının ölçülmesi iki farklı yaklaşım olarak benimsenmektedir. Ancak, bu yaklaşımların öngördüğü hesaplamaları yapmak teknik olarak oldukça zordur.¹⁷ Bu noktada, gelir kapasitesi ve harcama gereksiniminin saptanmasında kişi başına gelir, nüfus, emekliler, düşkünler, kimsesizler gibi sosyal yardıma muhtaç kişilerin sayısı, kentleşme düzeyi, bölge içindeki okul ya da hastane sayısı gibi bazı sosyo-ekonomik göstergelerden yararlanılmaktadır.¹⁸

2.3. Transferlerin Planlanması ve Uygulanması

Üst yönetim birimlerinin transferlerin planlanması ve uygulanmasında bazı kriterlere uyması gerektiği belirtilmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:¹⁹

Amaçların Açıkça Belirlenmesi: Transfer planlaması sırasında öncelikle transfer sisteminin amacı açık ve kesin bir şekilde belirlenmelidir.

Özerklik: Yerel yönetimler, üstlenmiş oldukları hizmetleri yürütürken, önceliklerin belirlenmesinde tamamıyla bağımsızlığa ve esnekliğe sahip olmalıdır. Vergi tabanı paylaşımı veya blok transferler bu amaç ile uyumludur.

Gelir Yeterliliği ve Esneklik: Yerel yönetimler, üstlenmiş oldukları sorumlulukları yerine getirebilmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalıdır. Ayrıca, transfer programı, alıcı yönetimlerin finansman durumlarındaki öngörülemeyen değişiklikleri karşılayabilecek esneklikte olmalıdır.

Eşitlik: Tahsis edilen fonlar doğrudan mali ihtiyaç faktörleri ya da her bir bölgenin vergilendirilebilir gelir kapasitesine göre değişebilmelidir.

Öngörülebilirlik: Transfer mekanizması, alt yönetim birimlerinin alacakları payların tahmin edilebilirliğini garanti etmelidir.

Basitlik ve Şeffaflık: Yerel yönetimlere yapılan dağıtım, her bir yönetim birimi tarafından kontrolü yapılabilen objektif kriterlere dayalı olmalıdır. Kullanılan formül kolay anlaşılabilir, formül ve dağıtım sistemi şeffaflığı sağlamak için paylaşılmalıdır.

Etkinlik: Transfer sistemi, yerel yönetimlerin farklı sektörler ya da farklı faaliyet tipleri ile ilgili kaynak kullanım tercihleri yönünden tarafsız olmalıdır.

Bütçe Yeterliliği: Transfer sistemi, yardımı yapan yönetim biriminin bütçe kısıtlılıklarını dikkate almalıdır. Bu nedenle, maliyet paylaşımına dayalı yardımların kapalı uçlu yardım şeklinde olması önerilmektedir.

¹⁷ Bu yaklaşımlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Shah, a.g.k., s. 31; Ahmad and Craig, a.g.k., s.90.

¹⁸ Richard M. Bird ve diğerleri, "Financing Local Government in Hungary," **Decentralisation of the Socialist State**, Ed.: Richard M. Bird ve diğerleri, Hant, The World Bank, 1995, s.89; Türkiye için geçmiş yıllarda yapılan bir çalışmada da kişi başına GSYH'nın transferlerin dağıtımında kriter olarak eklenmesi önerilmiştir. Bkz. Recep Tekeli, "Türkiye'de İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı İle Önerilen Mali Yardım Sisteminin Teorik Temeli Var mıdır?" **Vergi Sorunları**, Sayı 218, Kasım 2006, s.170-185.

¹⁹ Shah, a.g.k., s.30; Boadway and Shah, a.g.k., s.15, 16; Ahmad and Craig, a.g.k., s.93, 94.

Teşvik Edicilik: Önerilen transfer planı kusursuz mali yönetimi teşvik etmeli ve etkin olmayan uygulamaları önleyici olmalıdır.

İstikrar: Üst yönetim birimi ekonomiyi yönetme kapasitesini korumalıdır. Bu husustaki bir başarısızlık, hem üst yönetim birimi, hem de alt yönetim birimleri tarafından izlenecek diğer amaçları tehlikeye atacaktır.

Transfer sistemi konusunda yukarıda sayılan kriterlerden bazıları, bir diğeri ile çatışabilmektedir. Bu nedenle, üst yönetim birimleri transfer planlaması sırasında değişik politika alternatiflerini karşılaştırarak önceliklerini belirlemelidir.²⁰

3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri Transfer Sistemi

Büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasası’nın 127. Maddesi’nin 3. fıkrasında yer alan “... Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmüne istinaden 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayatımıza girmiştir. Kuruluş tarihi olan 1984 yılından, 6360 sayılı Kanun’un yayınlanma tarihi olan 2012 yılına kadar büyükşehir belediye modeli niteliksel ve niceliksel bazı değişiklikler geçirmiştir.²¹ Ancak en önemli değişikliğin 6360 sayılı Kanun ile yapıldığı söylenebilir. 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin sayısı 30’a çıkmış ve bu illerde; büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişlemiş, il özel idareleri kaldırılmış, yeni ilçeler kurulmuş, bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınırı olmuş, bütün belde belediyeleri ve köyler kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.²²

Büyükşehir belediye modelinde yapılan bu değişikliklere paralel olarak, aynı Kanun ile, belediyelere, il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların oranları ve dağıtım sistemlerinde de değişiklikler yapılmıştır. Makalenin bu bölümünde, genel olarak Türkiye’deki transfer sisteminin özelliklerine değinildikten sonra, bir sonraki bölümde yapılacak rakamsal analizlere altlık teşkil etmek üzere, 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönemde büyükşehir belediyesi transfer sistemi karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

3.1. Transfer Sisteminin Genel Özelliği ve Transfer Türleri

Türkiye’de transfer sistemi merkezi yönetim tarafından il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerine aktarılan kaynaklar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirmeleri için sağlanan öz gelir kaynakları, verimli ve geniş tabanlı kaynaklardan oluşmamaktadır. Bu nedenle transferler, yerel yönetimler için temel finansman kaynağı olarak görül-

²⁰ Shah, a.g.k., s.30.

²¹ Erbay Arıkboğa, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, s.58.

²² 6360 sayılı Kanun ile gelen değişiklikler hakkında bkz. E. Arıkboğa, a.g.m., s. 67-68; Haluk Tandırcıoğlu ve Şerif Öner, “6360 sayılı Kanunun Mali Paylaşım Çerçevesinde Değerlendirilmesi.”, **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, Ed.: Mustafa Sakal ve diğerleri, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014, s.254, 255; Bekir Parlak ve Mustafa Ökmen, **Yerel Yönetimler: Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2015, s.315-319.

mektedir. Bu açıdan bakıldığında, transferlerin ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dikey eşitsizliklerin giderilmesinde önemli bir araç olarak görüldüğü söylenebilir.²³

Transferler yapılış biçimi açısından değerlendirildiğinde, koşulsuz ve koşula bağlı transferler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Aşağıda, Türkiye’deki transfer sisteminin özellikleri, koşula bağlı transferler ve koşulsuz transferler başlıkları altında ele alınmıştır.

Koşula Bağlı Transferler: Kullanım alanı belirtilerek yapılan koşula bağlı transferler belediyelerden ziyade, yoğun olarak il özel idarelerine yapılmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı’nca; okul inşaatı ve okulların bazı cari giderleri için yapılan yardımlar il özel idarelerine merkezi yönetim tarafından yapılan koşula bağlı transferlerin en önemlisidir. 222 sayılı Kanunda, her yıl devlet gelirlerinin yüzde 2’sinden az olmak üzere, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulacak ödeneğin, bakanlıkça tespit olunacak programa göre il özel idarelerine dağıtılacağı veya Bayındırlık Bakanlığı bütçesine aktarılacağı, il özel idarelerine dağıtılan ödeneğin ise “ilköğretim gelir ve ödenekleri” adıyla il özel idarelerine ayrı bir hesaba alınacağı ve mali yıl içinde sarf edilmeyen kısmın, gelecek mali yıllara devredilebileceği belirtilmektedir.²⁴

Bunun yanı sıra, İl Özel İdaresi Kanunu’nun 42. Maddesinde genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler il özel idarelerinin gelirleri arasında sayılmıştır. Yine İl Özel İdaresi Kanunu’nun görev ve sorumluluklara ilişkin 6. Maddesinde, merkezi yönetimin çeşitli birimlerine ait yatırımların, ilgili idarenin “*kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilecekleri*” belirtilmektedir. Bu hüküm uyarınca Bakanlıklar ve merkezi yönetim kuruluşları tarafından il özel idarelerine koşula bağlı yardımda bulunulabilmektedir.

İl Özel İdaresi Kanunu’nda olduğu gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler belediye gelirleri arasında sayılmıştır.²⁵ Yine 5216 sayılı Kanun’un 23. Maddesinde kamu idare ve müesseselerinin

²³ Ancak, transfer sisteminin bu fonksiyonunu yerine getirebilmesi için, yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacı ve bu ihtiyacı öz gelirleri ile karşılayabilme potansiyelinin bilinmesi ve bu verilere göre transfer havuzunda ne kadar paraya ihtiyaç olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Ülkemizde transfer sisteminin bilimsel çalışmalara dayalı bir yaklaşımla dikey analizinin yapılmadığı geçmişte bu konuda yapılan çalışmalarda tartışılmıştır. Bkz. Başbakanlık, **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, T.C. Başbakanlık, 2005; Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, “Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2006, s.85; Yılmaz ve Beriş, a.g.k., 2006, s.113; İsa Sağbaş, “Merkezden Yerel Yönetimlere Mali Transferlerde Yeni Döneme İlişkin Gözlemler,” **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ed: Nihat Falay ve diğerleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 150. Günümüzde özellikle transfer sisteminde yapılan son değişiklikler sırasında, bu analizin en ölçüde bilimsel bir yaklaşımla yapıldığı konusunda ise kesin bir bilgi bulunmamaktadır.

²⁴ 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Madde 77, 82 (12.01.1961 tarih ve 10705 sayılı T.C. Resmi Gazete).

²⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 59 (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı T.C. Resmi Gazete).

yardımları büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmıştır. Bu hükümler çerçevesinde bakanlıklar ve merkezi yönetim kuruluşlarının belediyelere ve büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri dışında yardımda bulunma imkanı olduğu söylenebilir. Ancak, belediyelere ve büyükşehir belediyelerine yapılan koşula bağlı yardımların tutarı il özel idarelerine yapılan yardımlar kadar önemli boyutlarda değildir. Belediyelere ve büyükşehir belediyelerine yapılan koşula bağlı yardımlar genellikle proje yardımları şeklinde gerçekleşmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca yapılan kültürel, sanatsal, turistik gelişmeye ve tanıtıma yönelik projelere yönelik yapılan yardımlar ile, belediyelerce tahsil edilen Emlak Vergisi'nin % 10'undan oluşan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı'ndan yapılan yardımlar bu tür yardımlara örnek olarak verilebilir.²⁶

Koşulsuz Transferler: Koşulsuz transferler merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere kullanım alanı belirtilmeden aktarılan kaynaklardır. Ülkemizde, merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimlerine yapılan en önemli koşulsuz transferler, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardır.²⁷ Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların kullanımı konusunda yerel yönetimler tamamen serbesttir. Ayrıca, payların gerek oranı ve dağıtım kriterleri, gerekse verilmiş zamanı merkezi yönetimin keyfi tasarrufunda olmayıp, yasalarla düzenlenmekte, garanti altına alınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, genel bütçe vergi gelirleri paylarının mali özerklik açısından koşula bağlı transferlere kıyasla, yerel yönetimlerin finansmanı için daha uygun bir yöntem olduğu söylenebilir. Ancak, bu payların öz gelirler kadar mali özerklik sağladığını söylemek ise pek mümkün değildir. Bu payların, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri yerel yönetim birimleri tarafından yapılmamakta, ne kadar pay alınacağı konusunda yerel yönetim birimlerinin söz hakkı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetim birimleri bu payları ihtiyaçlarına göre ayarlama imkanına sahip olmayıp, payların temini açısından merkezi yönetime bağımlıdır.

İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş,²⁸ bu Kanunda, 2012 tarihinde 6360 sayılı Kanun ile değişiklik yapılarak transfer sistemine bugünkü şekli verilmiştir.²⁹

²⁶ Bkz. Kültür ve Turizm Bakanlığınca Yerel Yönetimlerin, Derneklerin, Vakıfların ve Özel Tiyatroların Projelerine Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik, (15.03.2007 tarih ve 26463 sayılı **T.C. Resmi Gazete**); Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik, (13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

²⁷ Koşulsuz transferlere ilişkin yapılan açıklamalarda da görüleceği üzere, gelir paylaşımı şeklinde merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılan transferler de, aktarılan kaynağın kullanım amacı belirtilmemesi nedeniyle koşulsuz transfer olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle, ülkemizde genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan ve kullanım alanı belirtilmeyen paylar koşulsuz transfer olarak nitelendirilmiştir.

²⁸ 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (15.07. 2008 tarih ve 26937 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

²⁹ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6.12.2012 tarih ve 28489 sayılı **T.C. Resmi Gazete**).

Tablo 3.1’de il özel idareleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir sınırları dışındaki belediyelerin 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönemde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları ve dağıtım usulleri gösterilmiştir. Büyükşehir belediye payları ise aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Genel bütçe vergi gelirleri payı dışında, Maliye Bakanlığı tarafından da belediyelere koşulsuz yardım yapılabilmektedir. 5779 sayılı Kanun öncesi, Maliye Bakanlığı tarafından sıkıntıda olan yerel yönetim birimlerine Bakan onayı ile karşılıksız olarak yardım yapılabilmekte iken, 5779 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı bütçesinden yapılan bu yardımlar, denkleştirme ödeneği adı altında yeniden düzenlenmiştir. 5779 sayılı Kanun’un 6. Maddesi’ne göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak ayrılmaktadır. Bu ödenek, Maliye Bakanlığı tarafından Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktarılmakta ve İller Bankası tarafından yüzde 65’i eşit şekilde, yüzde 35’i ise nüfus esasına göre nüfusu 10.000’in altındaki belediyelere dağıtmaktadır.

Tablo 3.1: İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları

	6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ (30 Mart 2014 Seçimleri Öncesi)	6360 SAYILI KANUN SONRASI (30 Mart 2014 Seçimleri Sonrası)
İL ÖZEL İDARELERİ	GBVG’nin yüzde 1,15’i il özel idareleri için ayrılmaktadır. Bu payın; –Yüzde 50’si illerin nüfusu –Yüzde 10’u illerin yüzölçümü –Yüzde 10’u illerin köy sayısı –Yüzde 15’i illerin kırsal alan nüfusu –Yüzde 15’i illerin gelişmişlik endeksine göre il özel idarelerine dağıtılır.	GBVG’nin yüzde 0,5’i il özel idareleri için ayrılmaktadır. Bu payın; –Yüzde 50’si illerin nüfusu –Yüzde 10’u illerin yüzölçümü –Yüzde 10’u illerin köy sayısı –Yüzde 15’i illerin kırsal alan nüfusu –Yüzde 15’i illerin gelişmişlik endeksine göre il özel idarelerine dağıtılır.
BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ BELEDİYELER	GBVG’nin yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; –Yüzde 80’i nüfus –Yüzde 20’si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	GBVG’nin yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; –Yüzde 80’i nüfus –Yüzde 20’si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ	GBVG'nin yüzde 2,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. Yüzde 2,5 pay, nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın; –Yüzde 60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı –Yüzde 30'u büyükşehir belediye payı –Yüzde 10'u su ve kanalizasyon idareleri payı olarak dağıtılmaktadır.	GBVG'nin yüzde 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. Yüzde 4,5 payın; yüzde 90'ı nüfus esasına göre, yüzde 10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın; –Yüzde 60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı –Yüzde 30'u büyükşehir belediye payı –Yüzde 10'u su ve kanalizasyon idareleri payı olarak dağıtılmaktadır.
-------------------------------------	---	--

Önceki uygulamada, Maliye Bakanlığı bütçesine “Mahalli İdarelere Yardım Ödeneği” adı altında konulan ödeneğin dağıtılması belirli bir ölçüte bağlı olmayıp, tamamen talebe ve Maliye Bakanlığı'nın inisiyatifine bağlı iken, 5779 sayılı Kanun ile bu transferlerin hesaplanması ve dağıtım esasları kanuni bir altyapıya kavuşturulmuştur.³⁰

Ayrıca, 4706 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca, Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından, öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla, yüzde 10'u ilgili belediyelerin 775 sayılı kanun hükümlerine göre oluşturulan hesabına aktarılmakta, kalan kısmından ise, ilgili belediyeye yüzde 30, varsa büyükşehir belediyesine yüzde 10 oranında pay verilmektedir. Bu pay da, merkezi yönetim tarafından kullanım alanı belirtilmeden aktarılan bir gelir olması nedeniyle, koşulsuz transfer olarak nitelendirilebilir.

3.2. Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi

Büyükşehir belediyelerinin transfer gelirlerini de koşula bağlı transferler ve koşulsuz transferler şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Koşula bağlı transferlerden ve genel bütçe vergi gelirleri dışındaki koşulsuz transferlerden yukarıda bahsedildiği için burada ayrıca değinilmeyecektir. Yukarıda bu konulara yönelik olarak anlatılan hususlar, denkleştirme ödeneği dışında genel olarak büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir.³¹ Bu bölümde, koşulsuz transfer olarak nitelendirdiğimiz ve büyükşehir

³⁰ Hakan Yılmaz ve diğerleri, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, Mali Hizmetler Derneği Yayını, 2012, s.267, 268.

³¹ Belediyelere 5779 sayılı Kanun'un 6. Maddesi'ne göre denkleştirme ödeneğinden yardım yapılabilmesine karşılık, bu ödeneğin yalnızca nüfusu 10.000'in altındaki belediyeler için ayrılması nedeniyle denkleştirme ödeneğinden yapılan yardımlar büyükşehir belediyeleri için bir gelir kaynağı olarak düşünülemez. Ayrıca, gerek koşula bağlı yardımlar, gerekse genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar dışındaki koşulsuz yardımlar büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde oldukça önemsiz bir yere sahiptir.

belediyelerinin en önemli gelir kaynağı olan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan bahsedilecektir.³²

Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, 5779 sayılı Kanun'un 2. ve 5. maddeleri ile düzenlenmiştir. Buna göre, Türkiye'de büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden iki şekilde pay verilmektedir. Bunlardan birincisi, büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardır. Bu paylar, Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanarak, takip eden ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Bu nedenle, bu paylar büyükşehir belediyeleri tarafından Maliye Payı olarak da isimlendirilebilmektedir. Büyükşehir belediye paylarının hesabında dikkati çeken bir husus, bu paylar hesaplanırken, belediye ve il özel idare paylarından farklı olarak, büyükşehir vergi gelirleri tahsilatından 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisinin düşülmesidir.³³ Bu durum, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinin yaklaşık yüzde 13-14'ünü oluşturan bir vergiden pay alamaması sonucunu doğurmaktadır.³⁴

Büyükşehir belediyelerinin aldıkları ikinci pay ise, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların yüzde 30'udur. Bu payın dağıtımı İller Bankası tarafından yapılmaktadır (Bkz. Tablo 3.1.). İlçe belediye paylarından alınan bu paylar İller Bankası payı olarak da isimlendirilmektedir. Bu pay, büyükşehir sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay kadar önemli bir yere sahip değildir.³⁵

Yukarıda da belirtildiği gibi, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sistemindeki değişikliklerin yanı sıra, büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranı ve dağıtım usulünde de bazı değişiklikler yapılmıştır. Tablo 3.2.'de büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesine ilişkin 6360 sayılı Kanun öncesi ve 6360 sayılı Kanun sonrasına ilişkin sistem karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

³² Genel bütçe vergi geliri payları büyükşehir belediye gelirlerinin 2010-2014 yılları arasında ortalama yüzde 67'sini oluşturmuştur.

³³ 5779 Sayılı Kanun, Madde 2.

³⁴ Petrol ve doğalgaz ürünlerinden alınan Özel Tüketim Vergisi'nin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı 2013 yılında yüzde 14, 2014 yılında yüzde 13 düzeyindedir.

³⁵ Bir sonraki bölümde analizi yapılan 2014 Nisan-2015 Mart döneminde 30 büyükşehir belediyesinin aldıkları genel bütçe vergi gelirleri payı içinde İller Bankası payının oranı yaklaşık yüzde 20 düzeyindedir. Maliye payının oranı yüzde 80 düzeyindedir. İller Bankası payının oranı büyükşehir belediyelerine göre yüzde 12 ile yüzde 35 arasında değişmektedir.

Tablo 3.2: Büyükşehir Belediyeleri Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı

6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ (30 Mart 2014 Seçimleri Öncesi)	6360 SAYILI KANUN SONRASI (30 Mart 2014 Seçimleri Sonrası)
<p>1. İl Sınırlarındaki Vergi Gelirlerinden Pay İl sınırları içindeki GBVG'nin yüzde 5'inin –Yüzde 70'i doğrudan –Yüzde 30'u nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.</p> <p>2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay İlçe belediyelerin GBVG tahsilat toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın yüzde 30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.</p>	<p>1. İl Sınırlarındaki Vergi Gelirlerinden Pay İl sınırları içindeki GBVG'nin yüzde 6'sının yüzde 60'ı doğrudan, kalan yüzde 40'ının ise; –Yüzde 70'i nüfusa –Yüzde 30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.</p> <p>2. İlçe Belediyelerinden Alınan Pay İlçe belediyelerin GBVG tahsilat toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın yüzde 30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.</p>

6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediye payları konusunda getirdiği temel değişiklik Maliye Payına ilişkindir. Büyükşehir sayısının 16'dan 30'a çıkması ve büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesine paralel olarak, il sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan payların oranı da yüzde 5'ten, 6'ya çıkmış, ayrıca, payların dağıtım usulünde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin aldıkları doğrudan pay yüzde 70'den, yüzde 60'a inmiş, diğer taraftan büyükşehir havuzunda toplanan payların dağıtımında nüfusun yanı sıra, yüzölçümü de bir dağıtım kriteri olarak ilave edilmiştir (Bkz. Tablo 3.2). Dağıtım kriterinde meydana gelen bu değişiklik, önceki sisteme göre, daha fazla yatay eşitlemeyi gözetilen bir yaklaşım olarak görülebilir. Ancak, bu konuda yorumda bulunabilmek için uygulama sonuçlarının analiz edilmesi gerekmektedir. Yeni sistemin etkisine ilişkin analizlere aşağıda ayrıca yer verilecektir.

4. 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemine Etkileri

Bu bölümde, 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesi transfer sistemine etkileri 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönem karşılaştırılarak ele alınacaktır.

6360 sayılı Kanun 2012 tarihli bir Kanun olmakla birlikte, Kanun'un büyükşehir belediye sistemine 14 yeni büyükşehir daha ilave eden ve 5779 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde değişiklik yapan hükümlerinin ilk mahalli idareler seçimlerinden sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.³⁶ Bu nedenle, bu bölümde yapılacak analizlerde 6360 sonrası dönem ilk mahalli idareler seçimlerinin 27 Mart 2014 tarihinde gerçekleşmiş olması nedeniyle Nisan 2014 tarihinden itibaren alınmıştır. Kanunun

³⁶ 6360 sayılı Kanun, Madde 36.

uygulama sonuçlarını tam olarak görebilmek için Nisan 2014 tarihinden itibaren bir yıllık dönem analiz kapsamında değerlendirilecektir.

6360 sayılı Kanun öncesi dönem ise, yeni sistemin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl geriye gidilerek Nisan 2013-Mart 2014 tarihleri arasında incelenmiştir. Dolayısıyla, analiz kapsamında eski sistem olarak isimlendirdiğimiz Nisan 2013-Mart 2014 dönemi ile, yeni sistem olarak isimlendirdiğimiz Nisan 2014-Mart 2015 dönemi karşılaştırılacaktır.

Analiz 30 büyükşehir belediyesinin tamamını kapsamaktadır. Analizlerin anlamlı olabilmesi için, karşılaştırmalar il sınırları içindeki bütün yerel yönetim birimlerine aktarılan genel bütçe vergi gelirleri payları esas alınarak yapılmıştır.

Çalışma kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara ilişkin veriler Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün web sayfası ile İller Bankası A.Ş.'den alınmıştır. Nüfus verileri Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınmıştır. İller Bankası ve Maliye Bakanlığı tarafından payların dağıtımında, her yıl yayınlanan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerinden yararlanılmaktadır. Bu nedenle, kişi başına pay hesaplarında bu durum dikkate alınarak pay dönemlerine göre farklı nüfuslar esas alınmıştır. Eski sistemde Nisan 2013-Aralık 2013 dönemi için 2012 yılı nüfusları, Ocak 2014-Mart 2014 dönemi için 2013 yılı nüfusları; yeni sistemde Nisan 2014-Aralık 2014 dönemi için 2013 yılı nüfusları, Ocak 2015-Mart 2015 dönemi için 2014 yılı nüfusları esas alınmıştır.

Tablo 4.1'de 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde, il bütütünde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların toplamı 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönem için karşılaştırmalı olarak verilmiştir. İl bütütünde genel bütçe vergi gelirleri payı; eski sistem olarak isimlendirdiğimiz 6360 sayılı Kanun öncesi dönemde 16 büyükşehir belediyesi için büyükşehir belediye payları (Maliye ve İller Bankası payları), ilçe ve belde belediye payları, su ve kanalizasyon idaresi payları ile il özel idaresi paylarını kapsamakta; büyükşehir olmayan 14 il için ise, il kapsamındaki bütün belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile il özel idaresi paylarını içermektedir. Yeni sistem olarak isimlendirdiğimiz 6360 sayılı Kanun sonrası dönemde ise il bütütünde genel bütçe vergi gelirleri payı; 30 büyükşehir belediyesi için de büyükşehir belediye payları (Maliye ve İller Bankası payları), ilçe belediye payları ile su ve kanalizasyon idaresi paylarını kapsamaktadır.³⁷ İl bütütünde alınan payların eski ve yeni sistemde yerel yönetim birimleri ve il özel idareleri arasındaki dağılımı Tablo 4.6, 4.7, 4.8 ve 4.9'da verilmiştir.

Tablo 4.1 incelendiğinde 6360 sayılı Kanun sonrası 30 büyükşehir belediyesinin tamamında il bütütünde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarda artış sağlandığı görülmektedir. Bütün büyükşehirlerin pay toplamı esas alındığında 6360 sayılı Kanun sonrası pay artış oranı yüzde 20 civarındadır. Ancak pay artış oranları büyükşehir belediyeleri arasında farklılık arz etmekte, yüzde 4 ile yüzde 104 arasında değişmektedir. En kazançlı iller sırasıyla Tekirdağ, Muğla, Erzurum ve Van illeridir.

³⁷ 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. (6360 SK, Madde 1).

Bu illerde payların artış oranı yüzde 90'ın üstünde seyretmiştir. En az kazançlı iller ise sırasıyla İstanbul, Ankara, Gaziantep, Kocaeli, İzmir ve Bursa illeridir. Bu illerde artış oranı yüzde 10'un altında kalmıştır. İstanbul ise yüzde 4 artış oranı ile en son sırada yer almaktadır. Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Kahramanmaraş, Aydın, Trabzon, Manisa'da artış oranı yüzde 52 ile yüzde 74 arasında; Konya, Mardin, Şanlıurfa, Antalya, Ordu, Eskişehir, Diyarbakır, Samsun, Kayseri, Mersin, Sakarya ve Adana'da yüzde 14 ile 49 arasında değişmektedir.

Tablo 4.2'de ise, eski ve yeni sistemdeki kişi başına paylar karşılaştırılmıştır. Tablo 4.2'de görüleceği üzere, kişi başına paylar açısından da bütün büyükşehir belediyelerinde artış sağlanmıştır. Kişi başına pay artış oranları toplam pay artışına göre biraz daha düşük olmakla birlikte çok fazla değişmemiştir. Bütün büyükşehirlerin toplamı esas alındığında 6360 sayılı Kanun sonrası kişi başına pay artış oranı yüzde 18 civarındadır.

En kazançlı iller ise yine yüzde 90'ın üzerinde artış oranıyla Tekirdağ, Muğla, Erzurum ve Van illeridir. Toplam paylarda olduğu gibi kişi başına paylar açısından da en az kazançlı iller sırasıyla İstanbul, Gaziantep, Ankara, Kocaeli, İzmir ve Bursa illeridir. Bu illerde kişi başına pay artış oranı yüzde 9'un altında kalmıştır. İstanbul'un kişi başına pay artış oranı ise yalnızca yüzde 2 düzeyindedir. Diğer illerin durumu da toplam pay artışı ile benzerlik göstermektedir. Balıkesir, Hatay, Denizli, Malatya, Trabzon, Kahramanmaraş, Aydın, Manisa'da artış oranı yüzde 51 ile yüzde 73 arasında; Konya, Mardin, Ordu, Şanlıurfa, Antalya, Eskişehir, Diyarbakır, Samsun, Kayseri, Mersin, Sakarya ve Adana'da yüzde 13 ile 47 arasında değişmektedir.

Tablo 4.1 ve 4.2'deki veriler, 6360 sayılı Kanun sonrası toplam pay ve kişi başına paylar açısından bütün illerin kazançlı olduğunu göstermektedir. Ancak, söz konusu dönemde genel bütçe vergi gelirlerinin de arttığı dikkate alınacak olursa, bu pay artışlarının 6360 sonrası Kanun'un getirdiği net artışları göstermediği söylenebilir.

Tablo 4.1: İl Bütününde Genel Bütçe Vergi Geliri Pay Toplamı (Bin TL.)

İller	Eski Sistem (Nisan 2013- Mart 2014)	Yeni Sistem (Nisan 2014- Mart 2015)	Fark	Artış Oranı (%)
1 Tekirdağ	265.075	548.321	283.246	107
2 Muğla	218.992	446.468	227.476	104
3 Erzurum	257.176	501.911	244.735	95
4 Van	275.561	533.246	257.685	94
5 Balıkesir	321.041	559.164	238.123	74
6 Denizli	286.360	463.453	177.093	62
7 Hatay	412.613	667.120	254.507	62
8 Malatya	237.285	376.557	139.272	59
9 Kahramanmaraş	323.036	498.821	175.784	54
10 Aydın	284.518	437.267	152.750	54

11	Trabzon	219.207	336.612	117.405	54
12	Manisa	402.532	613.072	210.540	52
13	Konya	750.393	1.120.945	370.552	49
14	Mardin	226.078	333.060	106.982	47
15	Şanlıurfa	488.185	695.865	207.680	43
16	Antalya	755.996	1.065.642	309.646	41
17	Ordu	216.011	303.968	87.957	41
18	Eskişehir	324.570	433.199	108.629	33
19	Diyarbakır	518.580	684.055	165.475	32
20	Samsun	424.268	553.896	129.628	31
21	Kayseri	495.990	635.639	139.649	28
22	Mersin	750.541	926.075	175.534	23
23	Sakarya	313.562	365.770	52.208	17
24	Adana	797.966	908.775	110.809	14
25	Bursa	1.143.211	1.245.006	101.795	9
26	İzmir	2.660.983	2.868.758	207.775	8
27	Kocaeli	1.228.763	1.321.412	92.649	8
28	Gaziantep	658.153	697.258	39.104	6
29	Ankara	2.972.575	3.138.173	165.598	6
30	İstanbul	9.114.621	9.454.193	339.572	4
TOPLAM		27.343.845	32.733.704	5.389.859	20

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4.2: İl Bütününde Kişi Başına Paylar (TL.)

	İller	Eski Sistem (Nisan 2013- Mart 2014)	Yeni Sistem (Nisan 2014- Mart 2015)	Fark	Artış Oranı (%)
1	Tekirdağ	309	621	312	101
2	Muğla	256	511	254	99
3	Erzurum	332	655	324	98
4	Van	261	496	235	90
5	Balıkesir	276	478	201	73
6	Hatay	277	442	165	60
7	Denizli	300	479	179	59
8	Malatya	311	493	181	58
9	Trabzon	289	442	153	53
10	Kahramanmaraş	303	462	159	53
11	Aydın	282	426	144	51

12	Manisa	298	450	152	51
13	Konya	364	537	172	47
14	Mardin	292	426	134	46
15	Ordu	292	417	124	43
16	Şanlıurfa	275	383	108	39
17	Antalya	359	490	131	37
18	Eskişehir	410	539	130	32
19	Diyarbakır	325	423	99	30
20	Samsun	338	438	100	30
21	Kayseri	387	488	100	26
22	Mersin	444	541	97	22
23	Sakarya	346	397	51	15
24	Adana	374	422	48	13
25	Bursa	423	452	29	7
26	İzmir	662	704	42	6
27	Kocaeli	747	783	36	5
28	Ankara	596	618	22	4
29	Gaziantep	363	375	12	3
30	İstanbul	654	665	11	2
TOPLAM		469	552	83	18

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, İller Bankası ve TUİK verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4.3’de, karşılaştırılan iki döneme ilişkin genel bütçe vergi gelirlerindeki artış yer almaktadır. Buna göre; eski ve yeni sistem karşılaştırması yapılan Nisan 2013-Mart 2014 dönemi ile Nisan 2014-Mart 2015 dönemi arasında genel bütçe vergi gelirleri yüzde 9 düzeyinde artış göstermiştir. Dolayısıyla, yukarıda yer alan artış oranlarının yaklaşık olarak yüzde 9’unun vergi geliri artışından kaynaklandığı söylenebilir. Bu ise, en az kazançlı iller olarak nitelendirdiğimiz ve yüzde 9’un altında artış kaydeden İstanbul, Ankara, Gaziantep, Kocaeli, İzmir ve Bursa illerinin aslında yeni sistem sebebiyle pay artışı sağlamadığı, aksine azalış yaşadıklarını göstermektedir. Ayrıca, Tablo 4.1’de tüm büyükşehirlerin toplamı olarak gösterilen yeni sistemden kaynaklanan pay artışının da yüzde 20’nin altında, yaklaşık yüzde 10’lar seviyesinde olduğu söylenebilir.

Tablo 4.3: Genel Bütçe Vergi Gelirleri (Bin TL.)

Nisan 2013-Mart 2014 Dönemi	Nisan 2014-Mart 2015 Dönemi	Artış	Artış Oranı (%)
333.912.683	363.706.164	29.793.481	9

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

6360 sayılı Kanun ile 16 büyükşehir belediyesinin 30 büyükşehir belediyesine çıkması ve pay havuzunun genişlemesinin yanı sıra, pay dağıtım sisteminde de değişiklik meydana gelmiştir. Bu değişimin etkilerini Tablo 4.4’de görmek mümkündür. Tablo 4.4’de eski ve yeni sistemde her bir büyükşehir belediyesinin 30 büyükşehir belediyesi arasındaki kişi başına pay sıralaması gösterilmiştir. Tablo 4.4’de büyükşehir belediyeleri, 6360 sayılı Kanun sonrası kişi başına pay sıralaması açısından en olumlu etkilenenden, en olumsuz etkilenene doğru sıralanmıştır. Bu tablo incelendiğinde, bazı illerin sıralaması çok fazla değişmezken, bazı büyükşehir belediyelerinin önemli ölçüde değişiklik yaşadığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanun sonrası kişi başına pay sıralaması açısından en olumlu etkilenenler sırasıyla Muğla, Van, Tekirdağ, Erzurum, Balıkesir illeri olmuştur (Muğla 30. Sıradan, 10. Sıraya; Van 29. sıradan, 11. sıraya, Tekirdağ 18. sıradan, 5. sıraya; Erzurum 15. sıradan, 4. sıraya; Balıkesir 27. sıradan, 16. sıraya ilerlemiştir.). Malatya, Denizli, Hatay, Trabzon, Kahramanmaraş, Manisa, Aydın, Konya illerinde de olumlu gelişme olmakla birlikte, bu illerdeki ilerleme nispeten daha düşük seviyelerde olmuştur.

Kişi başına pay sıralaması açısından ilk üç sırada yer alan Kocaeli, İzmir ve İstanbul illerinin durumu ise 6360 sayılı Kanun sonrası dönemde de değişmemiş, bu iller yerini korumaya devam etmiştir. Bu durum, Kocaeli, İzmir ve İstanbul illerinde il sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının diğer illere göre oldukça yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Kocaeli ili ise nüfusu diğer illere göre oldukça düşük olması nedeniyle İzmir ve İstanbul’u da geçerek ilk sırada yer almıştır.

Tablo 4.4: İl Bütününde Kişi Başına Pay Sıralaması

İller	Eski Sistem Pay Sıralaması	Yeni Sistem Pay Sıralaması
Muğla	30	10
Van	29	11
Tekirdağ	18	5
Erzurum	15	4
Balıkesir	27	16
Malatya	17	12
Denizli	20	15
Hatay	26	21
Trabzon	24	20
Kahramanmaraş	19	17
Manisa	21	19
Aydın	25	23
Konya	10	9
Kocaeli	1	1

İzmir	2	2
İstanbul	3	3
Eskişehir	7	8
Antalya	12	13
Mardin	23	24
Şanlıurfa	28	29
Ankara	4	6
Mersin	5	7
Ordu	22	27
Kayseri	8	14
Samsun	14	22
Diyarbakır	16	25
Bursa	6	18
Sakarya	13	28
Adana	9	26
Gaziantep	11	30

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, İller Bankası ve TÜİK verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Kişi başına pay sıralaması açısından en olumsuz etkilenen iller sırasıyla Gaziantep, Adana, Sakarya, Bursa, Diyarbakır, Samsun, Kayseri illeridir (Gaziantep 11. Sıradan 30. Sıraya; Adana 9. Sıradan 26. Sıraya; Sakarya 13. sıradan, 28. sıraya; Bursa 6. sıradan, 18. sıraya; Diyarbakır 16. sıradan, 25. sıraya; Samsun 14. sıradan, 22. sıraya; Kayseri 8. sıradan, 14. sıraya gerilemiştir.). Ordu, Mersin, Ankara, Şanlıurfa, Mardin, Antalya, Eskişehir illeri de olumsuz yönde değişim göstermekle birlikte, bu illerdeki gerileme nispeten daha düşük seviyelerde olmuştur.

Burada dikkati çeken husus, kişi başına pay sıralaması açısından olumlu yönde değişenlerin Erzurum ve Konya illeri dışında tamamının yeni büyükşehir belediyelerinden; olumsuz yönde değişenlerin ise Ordu, Şanlıurfa ve Mardin illeri dışında tamamının eski büyükşehir belediyelerinden oluşmasıdır. Bu durumun önemli ölçüde, daha önce Maliye payından yararlanmayan belediyelerin, büyükşehir belediyesi olduktan sonra bu payı almaya başlamasından kaynaklandığı söylenebilir. Ayrıca, mevcut büyükşehir belediyelerinin doğrudan aldıkları pay miktarı azalmış, daha fazla bir yüzde ile havuz paylaşım sistemine dahil olmuşlardır.

Diğer taraftan 6360 sayılı Kanun sonrası, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu iller arasındaki kişi başına pay miktarları arasındaki fark da azalmıştır. Tablo 4.5 incelendiğinde bu durum açıkça görülmektedir. Eski sisteme göre kişi başına payların standart sapması 127,868, değişim katsayısı 0,34 iken, yeni sistemde standart sapma 100,679'a, değişim katsayısı 0,20'ye düşmüştür. Dolayısıyla, 30 il kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan kişi başına payların yeni sistemde, eski sisteme göre aritmetik ortalamaya daha yakın bir yelpazede dağıldığı görülmektedir. Nitekim,

yeni sistemde, kişi başına payların maksimum ve minimum değerleri arasındaki fark da azalmıştır. Eski sistemde kişi başına pay açısından 1. sırada olan Kocaeli (747 TL.) kişi başına pay açısından, 30. Sırada yer alan Muğla (256 TL.)'nın 2,92 katı iken, yeni sistemde 1. sırada olan Kocaeli (783 TL.), 30. Sırada olan Gaziantep (375 TL.)'in 2,09 katı seviyesindedir. Bu noktada, 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyeleri arasındaki yatay denkleştirme açısından küçük de olsa olumlu bir etki sağladığı söylenebilir.

Tablo 4.5: Eski ve Yeni Pay Sisteminin İstatistiksel Özeti

	Eski Sisteme Göre Kişi Başına Pay		Yeni Sisteme Göre Kişi Başına Pay	
Ortalama	371,5		501,767	
Standart Sapma	127,868		100,679	
Değişim Katsayısı	0,34		0,20	
Maksimum	747	Kocaeli	783	Kocaeli
Minimum	256	Muğla	375	Gaziantep
Maks/Min.	2,92		2,09	

Kaynak: Tablo 4.2'deki kişi başına pay verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4.6, 4.7, 4.8 ve 4.9'da il bütünündeki payların dağılımları görülmektedir. İl bütünündeki payların dağılımı 6360 sayılı Kanun öncesi var olan 16 büyükşehir belediyesi ile (Tablo 4.6 ve Tablo 4.7), 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsüne kavuşan 14 büyükşehir belediyesi için (Tablo 4.8 ve Tablo 4.9) ayrı ayrı incelenmiştir.

Tablo 4.6'da eski sistemde 16 büyükşehir belediyesinde il bütünündeki payların dağılımı gösterilmiştir. Buna göre; 16 büyükşehir belediyesi toplamı alındığında, il bütünündeki paylar içindeki en büyük payı büyükşehir belediye payları oluşturmaktadır. Payların yüzde 62,7'sini büyükşehir belediye payları, yüzde 26,9'unu ilçe belediye payları, yüzde 3,5'ini su ve kanalizasyon idaresi payları, yüzde 6,9'unu il özel idaresi payları oluşturmaktadır. Ancak, büyükşehir belediyeleri ayrı ayrı incelendiğinde bu oranların değişebildiği görülmektedir. Örneğin; il sınırları içinde genel bütçe vergi gelirleri yüksek olan İstanbul, İzmir, Kocaeli, Ankara illerinde büyükşehir belediyelerinin payı genelden daha yüksek oranlarda seyrederek yüzde 70'lerin üstüne çıkmış; Erzurum, Diyarbakır, Konya illerinde büyükşehir belediyelerinin payı yüzde 30'lar seviyesine düşerek, ilçe belediye paylarından daha alt düzeylerde kalmıştır. Dolayısıyla, il sınırları içindeki vergi gelirinin yüksekliği ile doğru orantılı olarak büyükşehir belediyelerinin aldıkları payın il bütünündeki ağırlığının artıp azaldığı söylenebilir.

Tablo 4.6: Eski Sistemde İl Bütününde Payların Dağılımı**(16 Büyükşehir, Nisan 2013-Mart 2014, Yüzde)**

	İller	Büyükşehir Belediyesi	İlçe ve Belde Belediyeleri	Su Kan. İdareleri	İl Özel İdareleri
1	Adana	46,5	39,0	4,7	9,9
2	Ankara	67,7	23,5	3,5	5,3
3	Antalya	38,6	46,7	3,3	11,4
4	Bursa	51,1	36,4	4,0	8,4
5	Diyarbakır	35,4	41,7	3,9	19,1
6	Erzurum	32,8	38,6	3,3	25,3
7	Eskişehir	51,0	33,7	4,6	10,7
8	Gaziantep	44,4	39,2	5,0	11,4
9	Mersin	48,3	39,9	2,7	9,1
10	İstanbul	72,1	20,2	3,4	4,2
11	İzmir	71,1	20,9	3,0	5,0
12	Kayseri	47,8	37,2	4,6	10,5
13	Kocaeli	75,9	16,7	3,0	4,4
14	Konya	33,8	49,3	3,3	13,6
15	Sakarya	43,2	37,4	4,8	14,6
16	Samsun	36,4	43,4	3,1	17,2
	Toplam	62,7	26,9	3,5	6,9

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4.7’de 16 büyükşehir belediyesi için yeni sistemde il bütünündeki payların dağılımı gösterilmiştir. Bütün büyükşehir belediyelerinin toplamı esas alındığında; payların yüzde 70’ini büyükşehir belediye payları, yüzde 25,7’sini ilçe belediye payları, yüzde 4,3’ünü su ve kanalizasyon idaresi payları oluşturmaktadır. Eski sistemle karşılaştırıldığında, büyükşehir belediye payları ve su kanalizasyon idaresi payları artmış, ilçe belediye payları azalmıştır. Bu durumda, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesi, dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin ve su kanalizasyon idarelerinin daha önce pay almadıkları ilçe belediyelerinden de pay almaya başlamalarının etkili olduğu söylenebilir.

Tablo 4.7: Yeni Sistemde İl Bütününde Payların Dağılımı**(16 Büyükşehir, Nisan 2014-Mart 2015, Yüzde)**

	İller	Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyeleri	Su Kan. İdareleri
1	Adana	57,7	36,3	6,0
2	Ankara	72,0	24,0	4,0
3	Antalya	62,2	32,4	5,4
4	Bursa	62,3	32,3	5,4
5	Diyarbakır	56,3	37,5	6,2
6	Erzurum	61,7	32,8	5,5
7	Eskişehir	61,8	32,8	5,5
8	Gaziantep	54,8	38,7	6,5
9	Mersin	66,0	29,2	4,9
10	İstanbul	75,8	20,8	3,5
11	İzmir	76,2	20,4	3,4
12	Kayseri	60,2	34,1	5,7
13	Kocaeli	78,9	18,1	3,0
14	Konya	60,6	33,7	5,6
15	Sakarya	56,2	37,5	6,3
16	Samsun	59,1	35,1	5,8
	Toplam	70,1	25,7	4,3

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4.8 ve 4.9'da ise, 14 yeni büyükşehir belediyesinde payların dağılımı gösterilmiştir. Eski sistemde 14 il henüz büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmadığı için paylar il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri toplamını içeren belediyeler toplamı ve il özel idareleri olmak üzere üç ayrı bölümde gösterilmiştir (Tablo 4.8). 14 ilin toplamı alındığında il bütünündeki payların toplamı içinde il belediyelerinin payı yüzde 30,4, ilçe ve belde belediyelerinin payı yüzde 49,3, il özel idarelerinin payı yüzde 20,2 düzeyindedir. Ancak, burada da il belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin pay ağırlığı, ilden ile değişebilmektedir. Denizli ve Malatya illerinde il belediyesinin ağırlığı yüzde 50'lerin üzerinde iken, Tekirdağ, Hatay, Mardin ve Muğla illerinde oldukça düşük olup, yaklaşık yüzde 10 ile 20 arasında değişmektedir.

Tablo 4.8: Eski Sistemde İl Bütününde Payların Dağılımı

(14 Büyükşehir, Nisan 2013-Mart 2014, Yüzde)

	İller	İl Belediyesi	İlçe ve Belde Belediyeleri	İl Özel İdareleri
1	Aydın	21,7	59,3	19,1
2	Balıkesir	26,1	54,3	19,5
3	Denizli	57,7	27,5	14,8
4	Hatay	17,0	65,9	17,2
5	Malatya	56,0	24,2	19,9
6	Manisa	24,1	57,8	18,1
7	Kahramanmaraş	44,6	35,4	20,0
8	Mardin	12,5	63,7	23,8
9	Muğla	9,8	69,4	20,8
10	Ordu	21,4	57,1	21,5
11	Tekirdağ	17,7	69,7	12,5
12	Trabzon	34,5	44,8	20,6
13	Şanlıurfa	36,5	37,8	25,8
14	Van	43,6	27,3	29,1
	Toplam	30,4	49,3	20,2

Kaynak: İller Bankası verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 4.9’da ise yeni sistemde 14 ildeki payların dağılımı verilmiştir. Yeni sistemde 14 il büyükşehir statüsüne kavuştuğu için paylar; büyükşehir belediye payları, ilçe belediye payları ve su kanalizasyon idaresi payları olarak üçe ayrılmıştır. İl bütündeki payların toplamı esas alındığında payların yüzde 59,1’ini büyükşehir belediye payları, yüzde 35’ini ilçe belediye payları, yüzde 5,9’unu su ve kanalizasyon idaresi paylarının oluşturduğu görülmektedir. Eski sistemle karşılaştırıldığında, 14 yeni büyükşehir belediyesi için, yeni sistemde bazı istisnalar dışında (Denizli, Malatya, Maraş, Urfa ve Van) ilçe belediyelerinin pay yüzdesinin azaldığı görülmektedir. Bunun nedeni, büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüşen belediyelerin genel bütçe vergi geliri payından yeni sistemde büyükşehir belediyeleri ve su kanalizasyon idareleri için pay ayrılmaya başlamasıdır.

Burada dikkati çeken bir başka husus, 14 yeni büyükşehirdeki büyükşehir belediye paylarının ağırlığının 16 eski büyükşehirde göre daha düşük bir ağırlığa sahip olmasıdır. 16 büyükşehirde büyükşehir belediyelerinin ağırlığı yüzde 70, ilçe belediyelerinin ağırlığı yüzde 26 düzeyinde iken; 14 yeni büyükşehirde büyükşehir belediyelerinin payı yüzde 59, ilçe belediyelerinin payı yüzde 35 düzeyindedir. Bu durumu, yine 14 yeni büyükşehirdeki il sınırları içindeki vergi gelirlerinin görece düşüklüğü ile açıklamak mümkündür. Nitekim, il sınırları içindeki vergi gelirleri oldukça yüksek

olan İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir gibi iller 16 eski büyükşehir grubunda yer almaktadır.

Tablo 4.9: Yeni Sistemde İl Bütününde Payların Dağılımı

(14 Büyükşehir, Nisan 2014-Mart 2015, Yüzde)

	İller	Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyeleri	Su Kan. İdareleri
1	Aydın	57,6	36,4	6,1
2	Balıkesir	59,7	34,5	5,8
3	Denizli	59,8	34,5	5,7
4	Hatay	61,6	32,9	5,5
5	Malatya	58,8	35,3	5,9
6	Manisa	58,7	35,4	5,9
7	Kahramanmaraş	57,8	36,2	6,0
8	Mardin	55,4	38,2	6,4
9	Muğla	61,1	33,3	5,6
10	Ordu	56,4	37,4	6,2
11	Tekirdağ	71,3	24,6	4,1
12	Trabzon	60,0	34,3	5,7
13	Şanlıurfa	51,1	42,0	7,0
14	Van	57,8	36,2	6,0
	Toplam	59,1	35,0	5,9

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve İller Bankası verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

5. Sonuç

Bu makalede, Türkiye’de büyükşehir belediyesi transfer sistemi ve 6360 sayılı Kanun’un Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri transfer sistemine etkileri analiz edilmiştir. Bu kapsamda, mevcut durum ve 6360 sayılı Kanun’un getirdiği sistem gerçekleşmiş rakamlar üzerinden karşılaştırılarak, Kanun’un büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, transfer gelirlerine etkisi ele alınmıştır. Makalede ulaşılan sonuçlar aşağıda özetlenmektedir.

6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyeleri transfer sistemine etkilerini şöyle özetlemek mümkündür:

Çalışma kapsamında analizler büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde; il bütünündeki genel bütçe vergi gelirleri payları toplamı, il bütünündeki kişi başına paylar ve il bütünündeki payların dağılımı açısından üç ayrı grupta gerçekleştirilmiştir. Buna göre;

İl bütünündeki genel bütçe vergi geliri pay toplamı ve kişi başına paylar açısından değerlendirildiğinde;

• 6360 sayılı Kanun sonrası 30 büyükşehir belediyesinin tamamında il bütününde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve kişi başına paylarda artış sağlandığı görülmektedir.

• Bütün büyükşehirlerin pay toplamı esas alındığında toplam pay artış oranı yüzde 20, kişi başına pay artış oranı yüzde 18 civarındadır. Ancak pay artış oranları büyükşehir belediyeleri arasında farklılık arz etmektedir.

• Toplam paylar ve kişi başına paylar açısından en kazançlı iller yüzde 90'ın üzerinde artış oranı ile Tekirdağ, Muğla, Erzurum ve Van illeridir. En az kazançlı iller ise yüzde 10'un altında artış oranı ile İstanbul, Ankara, Gaziantep, Kocaeli, İzmir ve Bursa illeridir.

• Analiz yapılan dönemde genel bütçe vergi gelirleri yüzde 9 düzeyinde artış göstermiştir. Dolayısıyla, hesaplanan artış oranlarının yaklaşık olarak yüzde 9'unun vergi gelirindeki artıştan kaynaklandığı söylenebilir. Bu ise, en az kazançlı iller olarak nitelendirdiğimiz ve yüzde 9'un altında artış kaydeden İstanbul, Ankara, Gaziantep, Kocaeli, İzmir ve Bursa illerinin aslında yeni sistem sebebiyle pay artışı sağlamadığı, aksine azalış yaşadıklarını göstermektedir. Diğer illerin artış oranlarının ise yaklaşık yüzde 9 oranında daha düşük seviyelerde olduğu söylenebilir.

• 30 büyükşehir belediyesi kapsamında il bütünündeki kişi başına paylar sıralanarak eski sistem ve yeni sistem karşılaştırıldığında, bazı istisnalar dışında yeni büyükşehir belediyelerinin tamamı olumlu yönde; eski büyükşehir belediyelerinin tamamı olumsuz yönde değişmiştir.

• Yeni sistemde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il bütünündeki kişi başına pay miktarları arasındaki fark azalmıştır. Bu durum, büyükşehirlerde transfer gelirleri açısından değerlendirildiğinde yatay denkleştirme yönünden küçük de olsa olumlu bir gelişme sağlamıştır.

İl bütünündeki payların dağılımı açısından değerlendirildiğinde;

• 16 eski büyükşehir belediyesinde eski ve yeni sistemde il bütünündeki genel bütçe vergi gelirleri payının en büyük kısmını büyükşehir belediyeleri almaktadır. Bu belediyelerde, 6360 sayılı Kanun sonrası il bütününde alınan genel bütçe vergi gelirleri payı içinde büyükşehir belediyelerinin aldıkları payın ağırlığı artmış, ilçe belediyelerinin payı azalmıştır. (İl bütünündeki paylar içinde büyükşehir belediyelerinin payı yüzde 62,7'den yüzde 70'e yükselmiş, ilçe belediyelerinin payı yüzde 26,9'dan yüzde 25,7'ye düşmüştür.)

• 14 yeni büyükşehir belediyesinde de yeni sistemde il bütünündeki genel bütçe vergi gelirleri payının en büyük kısmını büyükşehir belediyeleri almaktadır. Bu illerde de eskiye oranla, ilçe belediyelerinin ağırlığı düşmüştür. Ancak, yeni büyükşehir belediyelerinde büyükşehir belediyelerinin ağırlığının, 16 eski büyükşehir belediyesi ile karşılaştırıldığında daha düşük olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak; 6360 sayılı Kanun'un il sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirleri diğer illere kıyasla oldukça yüksek olan bazı büyükşehir belediyeleri dışında genel olarak olumlu bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Kanun ile büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a çıkmakla birlikte, pay havuzu da genişletilmiştir. Dolayısıyla, aktarılan toplam pay açısından belediyeler genel olarak zarara uğramamıştır. Ancak, kanun ile doğrudan alınan payın yüzdesinin azaltılarak havuz sistemine dahil edilen payın genişletilmesi, diğer yandan yüzölçümünün de dağıtım kriterlerine arasına alınması nedeniyle özellikle il sınırları içindeki vergi geliri yüksek olan belediyeler zararlı ya da daha az kazançlı çıkarken, il sınırları içindeki vergi geliri çok yüksek olmayan ve yüzölçümü geniş olan belediyeler bu değişiklikten daha kazançlı hale gelmiştir. Diğer taraftan, yeni büyükşehir belediyeleri il sınırlarındaki vergi gelirlerinden ve ilçe belediyelerinden de pay almaya başlamaları nedeniyle bazı istisnalar dışında eski büyükşehir belediyelerine göre daha fazla kazanç sağlamıştır. Bu nedenle, özellikle yeni büyükşehir belediyelerinde ve sınırları genişleyen eski büyükşehir belediyelerinde çevre ilçelerin büyüklüğü ile orantılı olarak il bütünündeki payların dağılımı açısından büyükşehir belediyelerinin payı artmış, ilçe belediyelerinin payı azalmıştır. Ancak, ilçe belediyelerinin görev alanının da daraldığı, büyükşehir belediyelerinin görev alanının genişlediği düşünülecek olursa bu durum olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilmeyebilir.

6360 sayılı Kanun ile ortaya çıkan etkiler yatay denkleştirme açısından kısmen olumlu nitelendirilebilir. Ancak, yatay denkleştirmenin tam olarak gerçekleşip gerçekleşmediğini yalnızca transfer gelirlerine bakarak söylemek pek mümkün değildir. Bu konuda değerlendirme yapabilmek için yerel yönetim birimlerinin harcama ihtiyacı ve gelir kapasitesine ilişkin kapsamlı analizlerin yapılması gerekmektedir.

Kaynakça

- AHMAD, Ethisham, “Intergovernmental Transfers-An International Perspective,” **Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants**, Ed. Wallace E. Oates, Edward Elgar, Cheltenham, 1997.
- AHMAD, Ethisham and Craig, Jon, “Intergovernmental Transfers”, **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Ed.: Teresa Ter Minassian, Washington D.C., International Monetary Fund, 1997, s.73-107.
- ALAM, Munawwar, **Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries: Case Studies from the Commonwealth**, London, The Commonwealth, 2014.
- ARIKBOĞA, Ülkü, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 2004.
- ARIKBOĞA, Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, s. 48-96.
- BAŞBAKANLIK, **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, T.C. Başbakanlık, 2005.
- BERGVALL, Daniel ve diğerleri, **Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending**, Working Paper, No:3, OECD, 2006.
- BIRD, Richard M., Wallich, Christine I. and Peter, Gabor, “*Financing Local Government in Hungary*,” **Decentralisation of the Socialist State**, Ed.: Richard M. Bird ve diğerleri, Hant, The World Bank, 1996, s.69-116.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg., **Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work**, OECD, 2014.
- BOADWAY, Robin and Shah, Anwar, **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices**, Washington D.C., The World Bank, 2007.
- CDLR (Steering Committee on Local and Regional Authorities), **Local Finance in Europe**, Strasbourg Cedex, Council of Europe, 1997.
- GÜNER, Ayşe, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2006, s.61-82.
- GÜNER, Ayşe ve Yılmaz, Serdar, “Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2006, s.83-92.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge and Searle, Bob, “*The Nature and Functions of Tied Grants*”, **Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers**, Ed.: Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle, Boston, 2007, s.403-434.
- PARLAK, Bekir ve Ökmen, Mustafa, **Yerel Yönetimler: Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2015.

-
- SAGBAŞ, İsa, “Merkezden Yerel Yönetimlere Mali Transferlerde Yeni Döneme İlişkin Gözlemler,” **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ed: Nihat Falay ve diğerleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, 143-152.
- SHAH, Anwar, **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**, Washington, The World Bank, 1997.
- SMART, Micheal and Bird, Richard, “Earmarked Grants Accountability in Government”, **General Grants Versus Earmarked Grants: Theory and Practice**, Ed.: Junghun Kim ve diğerleri, Copenhagen, Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of Interior and Health, 2010, s.40-73.
- TANDIRCIOĞLU, Haluk ve Öner, Şerif, “6360 sayılı Kanun Mali Paylaşım Çerçevesinde Değerlendirilmesi,” **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, Ed.: Mustafa Sakal ve diğerleri, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014, s.247-265.
- TEKELİ, Recep, “Türkiye’de İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı İle Önerilen Mali Yardım Sisteminin Teorik Temeli Var Mıdır?” **Vergi Sorunları**, Sayı 218, Kasım 2006, s.170-185.
- TEKELİ, Recep, “Yönetimler Arası Mali Yardımlar (Transferler) Teorisi: Mali Yardım Türleri ve Etkileri,” **Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler**, Ed.: Mustafa Sakal ve diğerleri, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014, s.201-236.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, **İstatistiklerle Türkiye 2012**, Ankara, TÜİK, 2012.
- ULUSOY, Ahmet ve Akdemir, Tekin, “Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması,” **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, Ed: Nihat Falay ve diğerleri, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s.113-141.
- YILMAZ, Serdar ve Beriş, Yakup, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, 2006, ss.95-119.
- YILMAZ, Hakan ve diğerleri, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, Mali Hizmetler Derneği Yayını, 2012.