

YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Murat Ali DULUPÇU¹

Gökhan ÖZKUL²

Hidayet ÜNLÜ³

Meral SAYIN⁴

ÖZET

Bu çalışmada, “yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisiyle ilgili olarak uluslararası literatür ve uygulamaların deneyimleri ışığında, Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin, özellikle iktisadi etkinlik açısından değerlendirmeler yapılması ve Türkiye ile ilgili önerilerin geliştirilmesi” amaçlanmıştır. “Vergilendirme yetkisi” kavramına ilişkin çeşitli yaklaşımlar, özellikle OECD’nin ayrıntılı bir analiz sonucu ortaya koyduğu “vergilendirme yetki sınıflaması” çerçevesinde, ülkelerin farklı idari yapıları esas alınarak incelenmiştir. Türkiye’de vergilendirme yetkisinin Anayasa tarafından merkezi hükümete verildiği ve ayrıca, merkezi hükümetin yerel idarelere, görevleri ile orantılı geliri sağlama yükümlülüğünün bulunduğu belirlenmiştir. Buna ilave olarak, yasama organının, gerektiğinde konu ile ilgili yetki devri düzenlemesi yapabileceği belirtilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin kaynak problemlerinin temel nedenlerinden birisinin, “vergi kaynaklarından verginin nasıl toplanacağı ve etkin bir şekilde nereye harcanacağı” ile ilgili olduğunun altı çizilmiş ve buna bağlı olarak vergilendirme konusunda yerele yetki devri yapılmasının bu tür temel sorunlara çözüm getirmeyeceği ortaya konmuştur. Bu kapsamda, Türkiye ile ilgili olarak gerek merkezi hükümet, gerek yerel idareler bazında yerine getirilmesi gereken eylemlere ilişkin çeşitli öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Ademi Merkeziyetçilik, Vergilendirme Yetkisi.

¹ Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, muratdulupcu@sdu.edu.tr

² Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bankacılık ve Finans Bölümü, gokhanozkul@sdu.edu.tr

³ Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, hidayetunlu@sdu.edu.tr

⁴ Meral SAYIN, Çankaya Üniversitesi, Girişimcilik ve İnovasyon Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürü ve Teknoloji Transfer Ofisi Merkez Müdürü V., meralsayin@cankaya.edu.tr

EVALUATIONS ON TAXATION AUTHORITY OF LOCAL ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

In this paper, a study on “conducting evaluations of local administrations in Turkey and making recommendations concerning their taxing power, with particular attention to economic efficiency” is presented. The study draws on international literature and experience gathered from practice. Various approaches related to issue of taxing power, especially that of OECD classification framework which is based on an in depth analysis of different country administrative structures, are examined. It is observed that taxation authority is conferred on the central government by the Main Constitution of Turkey, and the central government has also to provide sufficient resources to local administrations conducive to their responsibilities. In addition, it is stated that the legislative body can make arrangements to assign related authority to local administrations if needed. Emphasis is placed on the inefficiency in collecting taxes from tax resources and allocating tax revenues, as one of the major reasons behind the funding deficiency of local administrations. Furthermore, it is argued that delegating taxation authority to local administrations is unlikely to solve such basic problems. In this scope, various recommendations are made with respect to actions needed to be taken by both the central government and local administrations in Turkey.

Key Words: Local Administrations, Decentralization, Taxation Authority.

GİRİŞ

Yerel yönetimlerin mali konularda yetkilendirilmesiyle ilgili düzenlemeler, birçok ülkede 1980’li yıllardan sonra hız kazanmıştır. Liberalizasyon, piyasa ekonomisi koşulları ve bunlara ilave olarak bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bir taraftan küreselleşmeyi tetiklerken, diğer taraftan da “hizmette halka yakınlık ve yerindelik” ilkesi de gelişerek kalkınma politikalarını birlikte tetiklemiştir. Vergilendirme yetkisinin artırılması, daha genel çerçevede mali yerinden yönetim, özellikle kalkınmakta olan ülkelerin çoğunun politika gündeminde önemle yer almaktadır. Yerel yönetimlerin mali açıdan güçlü kılınmasıyla, halka daha yakın olarak güçlü bir iletişim içerisinde onların sorunlarına kalkınma plan ve programlarında öncelik verilmesi, yönetim ilkelerinin uygulanmasıyla iktisadi etkinliğe ulaşılması hedeflenmektedir. Vergilendirme yetkisinin merkezi ve yerel idare arasında paylaşımı konusu, ülkelerin Anayasaları tarafından belirlenmektedir. Federal idari yapı sistemlerinde siyasal yerinden

yönetim ilkesi uygulanırken üniter yapılarda salt yerinden yönetim ilkesi geçerli olup, uygulamalar şüphesiz farklı gerçekleşmektedir. Bu konuda uluslararası deneyimler incelendiğinde, bazı üniter devletlerin, Anayasa kapsamında gerçekleştirdiği yetki devri ile bazı federal devletlerden daha fazla oranda, yerel idarelere mali yönetim yetkisi aktardığı görülmektedir. Diğer taraftan yerel kamu mallarının sunumunun merkezileşmesiyle, yerel taleplerin farklı olması nedeniyle tek düze mal ve hizmet sunumunun getirdiği iktisadi etkinsizliğin söz konusu olduğu ortaya konmaktadır. Buna karşı, hizmet arzının yerelleşmesi durumunda da yerel idarelerin komşu idareler için oluşan pozitif dışsallığı göz önünde bulundurmamasından kaynaklanan etkinsizlik ortaya çıkabileceği de belirtilmektedir. Dolayısıyla mali yerinden yönetimin tasarlanmasında söz konusu etkinsizliklerin en az düzeye indirilmesini hedefleyen politikalar uygulanmalıdır. Bunların yanı sıra, uluslararası deneyimler merkezi idarelerin yerel idarelere göre daha etkin vergi toplayabildiğini, ancak, yerel idareler arası vergi oranları arası farklılıkların da yıkıcı vergi rekabetçiliğine neden olabileceğini göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı, “yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi hususu, uluslararası literatür ve uygulamaların deneyimlerinin ışığında incelenerek ve analiz edilerek Türkiye’de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin, özellikle iktisadi etkinlik açısından bazı değerlendirmelerin ortaya konması” olarak belirlenmiştir. Çalışma kapsamında öncelikle “vergilendirme yetkisi” kavramının içeriğine, genel çerçevede ve yerel yönetimler bazında değinilmiştir. Ayrıca 1980 sonrası uluslararası düzeyde gözlenen yerelleşme eğilimleri, federal ve üniter sistem yapısındaki farklılıklar da göz önünde bulundurularak, ortaya konmuş ve vergilendirme yetkisi konusunda uluslararası farklı deneyimleri esas alan çeşitli yaklaşımlara yer verilmiştir. OECD’nin ayrıntılı bir analiz sonucu ortaya koyduğu, beş ana başlık altında yer alan on üç kategorilik “vergilendirme yetki sınıflaması” çerçevesinde ülkelerin deneyimleri, federal ve üniter sistem yapılar çerçevesinde incelenmiştir. Türkiye’de vergilendirme yetkisinin Anayasa tarafından merkezi hükümete verildiği ve merkezi hükümetin yerel idarelere, görevleri ile orantılı geliri sağlama yükümlülüğünün bulunduğu atıfta bulunularak, Yasama Organının, gerektiğinde çeşitli vergilere ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsil süreci ile ilgili yetki devri düzenlemesi yapabileceği kaydedilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin sürekli finansal kaynak sıkıntısı yaşamalarının temel nedenlerinden birisinin, “vergi kaynaklarından verginin nasıl toplanacağı ve etkin bir şekilde nereye harcanacağı” ile ilgili olduğunun altı çizilmiştir. Bu çerçevede merkezi yönetimin vergilendirme konusunda yetki devri yapmasının daha tali bir soruna çözüm getirdiği görüşü ortaya konmuştur. Çünkü uluslararası deneyimler, vergilendirme yetkisi konusuna, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler çerçevesinde farklı önerilerle yaklaşılmasının uygun

olacağını belirtmektedir. Yerel idarelere yetki devrinin analiz edilmesini sağlamak üzere belirlenen, iktisadi etkinlik, kalkınma, yönetim, vergilendirme sürecinin idaresi, gibi ölçütler bazında, konu incelenerek bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Bahse konu inceleme ve değerlendirmeler ışığında, Türkiye’de yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi ile ilgili yetki devri yapılmasına ilişkin, iktisadi etkinliği artırma bağlamında, ihtiyaç bulunup bulunmadığı hususunda, konunun olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konularak, nihai değerlendirmeler yapılmış ve öneriler getirilmiştir.

Bu kapsamda makalenin birinci bölümünde, “vergilendirme yetkisi”nin tanımına, merkezi ve yerel yönetimler bazında değinilerek, bu konudaki tarihsel gelişim ve yaklaşımlar ortaya konmuştur. İkinci bölümde, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ile ilgili uygulama ve deneyimlere, öncelikle uluslararası ve daha sonra Türkiye’deki deneyimler çerçevesinde yer verilmiştir. Yerel yönetimlere vergilendirme konusunda yetki devri hususuna ilişkin, farklı ölçütler bazında yapılan değerlendirmeler, Üçüncü bölümün konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın son bölümü olan dördüncü bölüm, ulaşılan bulgular kapsamında getirilen önerileri içermektedir.

1. VERGİLENDİRME YETKİSİ; TANIM, TARİHSEL GELİŞİM VE YAKLAŞIMLAR

1.1. Yerel Yönetimlerde Vergilendirme Yetkisi İle İlgili Tarihsel Gelişim

Vergilendirme yetkisi, genel çerçevede, “devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanmaktadır ve bu yetki, devletin mali alanda sürdürdüğü egemenliğin içerdiği yetkilerin (harcama, bütçe yapma, borçlanma, vb.) en önemlilerinden birisidir”⁵. Bu kapsamda yetkinin sahibi olan devlet bu yetkiyi, uygun gördüğü sınırlar dahilinde yerel yönetimlere devredebilir. Yerel idareler kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi ölçüsünde mali özerkliğe sahip olurlar. Ülkelerin Anayasaları, vergilendirme yetkisinin merkezi devletle yerel idareler arasındaki paylaşımı konusunda çeşitli düzenlemeler yapabilirler⁶. Merkezi ve yerel yönetimlerden hangisinin, hangi kamusal ya da yarı kamusal mal ve hizmetleri üreteceği konusu ülkeden ülkeye, federal ya da üniter devlet yapısı sistemine göre değişmektedir ve literatürde de tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

Federal sistemlerde, yönetim biçimi, tüm yönetim düzeylerinde karar alma yetkisine sahip çok kademeli bir yapı göstermektedir ve siyasal yerinden yönetim ilkesi geçerlidir. Federal sistem seçim yapma özgürlüğü

⁵ Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N., “Vergi Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 33.

⁶ Öncel, Kumrulu, Çağan, a.g.m., s. 37.

politik katılım, yenilik ve sorumluluk, gibi temel ilkelere dayalıdır. Federal devletlerde yerel yönetimler, eyalet yönetimlerinin altında ve üniter ülkelerdeki karıştıları olan yerel yönetimlere benzer özellikler gösterirler ancak bu benzerlikler tüm federal sistemlerde aynı değildir. Üniter sistemlerde, yerinden yönetim, merkezi otoritenin daha alt düzeydeki yönetim birimlerine yetki bağışlamasının bir fonksiyonudur. Yerinden yönetim birimleri olarak bölge birimleri ve yerel yönetimler merkezi yönetimin yasal olarak egemenliği altındadır. Böylece üniter devletlerde salt yönetsel yerinden yönetim ilkesi geçerlidir⁷.

Musgrave'in 1959 yılında ortaya koyduğu gibi, merkezi hükümetin, makro ekonomik istikrarın korunması, gelirin yeniden dağıtımı ve kaynakların etkin dağılımı konusunda sorumluluğu bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ilk iki işlevi yerine getirme konusunda araçları son derece sınırlı olduğu, ancak uygulamada kaynakların etkin dağıtımı konusunda üstlendikleri önemli ölçüde sorumluluklar bulunduğu da bir gerçektir⁸.

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda refah devleti anlayışı ve yaklaşımının yaygınlaşmasıyla, merkezi yönetimlerin harcamalarını iktisadi kalkınma, sosyal refahın oluşturulması gibi alanlara yoğunlaştırdığı ve ayrıca, 1970'lerin sonuna kadar olan dönemde de özellikle sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim gibi konulara daha fazla kaynak ayırdığı bilinmektedir. 1980 sonrasında ortaya çıkan liberalizasyon, özelleştirme ve diğer piyasa ekonomisi alanındaki reformlar, yerinden yönetim ya da ademi merkezizetçilik lehine artan bir talep oluşturmuştur. Bu kapsamda 21. yüzyıla doğru ilerlerken “küreselleşme” ve “yerelleşme” kavramları birlikte yaşanarak, ülkelerin kalkınma politikalarını birlikte etkilediği belirlenmiştir. Yerelleşme kavramı literatürde “ademi merkezizetçilik (decentralization)” olarak anılmaktadır.

Dünya Bankası tarafından 1997 tarihinde hazırlanan bir rapor yerel yönetimler tarafından üretilen kamusal mal ve hizmetlerin giderek artan önemini, bir kaç yönden vurgulayarak ortaya koymuş ve bu kapsamda, ademi merkezizetçi yapıların yaygınlaşması ile ilgili girişimlerinin giderek arttığını vurgulamıştır⁹.

Avrupa Birliğinde kalkınmada yerelleşme girişimlerinin gelişimi “yetki ikamesi (subsidiarity)” olarak anılan ve “hizmette halka yakınlık ilkesi” kapsamında değerlendirilen kavramın, Avrupa Toplulukları'nda 1985 yılında kabul edilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, 4. md., 3. bendinde, zımni olarak yer almasıyla mevzuata girdiği bilinmektedir. Avrupa

⁷ Sakınc, S., “Yerel Yönetimler Maliyesi”, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s. 67.

⁸ Oates, W., “An Essay on Fiscal Federalizm”, Journal of Economic Literature, Vol: 37, 1999, s. 1121-1122.

⁹ World Bank, “World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World”, Oxford University Press, 1997, s. 120.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı belgesinde kavramın içeriği; “kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından yerine getirilir, sorumluluğun bir başka birime aktarılmasında görevin kapsamı ve niteliği etkinlik ve ekonomi ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır”, şeklinde ifadelendirilmiştir¹⁰.

Merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki idari ve mali ilişkileri genel çerçevede ifade etmek üzere, uluslararası camiada farklı deyimler kullanılsa da kavramsal olarak hemen hemen aynı içeriği taşıyan “mali tevzin” ifadesi kullanılmaktadır. Merkezi Yönetim’de toplanan kamu gelirlerinin merkezi idare ile yerel idare arasında dengeli bir şekilde dağıtılmasına “mali tevzin” adı verilmektedir. Mali tevzin kavramı gelirlerin dengeli dağıtımının yanında, hizmetlerin dengeli dağıtımını da içermektedir¹¹.

Gelirin kaynağında vergilendirilmesi ilkesinden hareketle, aşağıdaki beş husustan bir kısmının sağlanması durumu, ilke olarak “yerel idare vergilendirmesi” olarak değerlendirilmektedir;

- Yerel hükümetler vergi koyup koymamaya karar verebilir,
- Yerel hükümetler verginin kesin matrahını saptayabilirler,
- Yerel hükümetler verginin oranına karar verebilirler,
- Yerel hükümetler vergiyi yönetebilirler (değerleme, toplama, dayatma),
- Yerel hükümetler topladıkları tüm hasılayı kendileri muhafaza edebilirler.

Uygulamada, yerel hükümetlerin bu niteliklerden sadece bir veya ikisine sahip oldukları bilinmektedir¹².

1.2. Vergilendirme Yetkisinin Yerel Yönetimlere Devredilmesine İlişkin Yaklaşımlar

Yerel yönetimlere yetki devri konusunda federal veya üniter devlet yapılarında uygulanan yaklaşımlar genelde üç başlık altında toplanmaktadır¹³;

- (i) Geniş mali özerklik; yerel idarelere belli vergi alanları bırakılır. Yerel idareler bu vergilerin konularını, yükümlülüklerini,

¹⁰ Council of Europe, “European Charter of Local Self – Government”, (Article; 4.3), Strasbourg,1985,s. 3.

¹¹ Bilici, N., Bilici, A., “Kamu Maliyesi”, Seçkin Yayınevi, Ankara,2011, s. 197.

¹² Bird, M., R., “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, Journal of International Commerce Economics and Policy, Vol: 2, No:1, 2011,s.144,

¹³ Öncel, Kumrulu, Çağan, a.g.m., s. 37.

matrahlarını, oranlarını ve diğer koşullarını belirler. Devletin genel denetleme yetkisi bulunmaktadır.

- (ii) Sınırlı mali özerklik; devlet yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisini devretmez. Ancak bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devreder. Bir kısım vergiler açısından yerel idarelerin sadece kendi uygulayacakları oranları belli sınırlar içerisinde belirleme yetkisi vardır.
- (iii) Merkezi devlete bağlılık; vergileme yetkisinin yerel idarelere devredilmesi söz konusu değildir. Yerel idareler merkezi devlet tarafından konulan tarh ve tahsil edilen vergilerden çeşitli ölçütlere göre pay alırlar. Bu durumda, yerel idarelerin mali özerkliği söz konusu değildir.

Merkezi ve yerel idareler arası görev paylaşım teorisine önemli bir katkı 1972 yılında Wallace Oates tarafından ortaya konulan “idareler arası işlevlerin paylaşımına ilişkin ölçütler” ile yapılmıştır. Söz konusu ölçütler, “ölçek ekonomileri, talebin (ve dolayısıyla tercihlerin) çeşitliliği, dışsallıklar ile idareler arası rekabetçilik” konularını esas almaktadır. Oates, ademi merkeziyetçilik konusunda 1999 tarihinde yazdığı bir makale ile “kamusal mal ve hizmetlerin temininde ademi merkeziyetçilik kuramının hala ayrıntılandırılmasına ihtiyaç bulunduğunu ve mükemmel bir şekilde tasarlanmış bilgi yönetim sistemleri ile merkezi hükümetin de toplum tercihlerini detayda anlama ve algılama yönünde şansının olabileceğini” belirtmektedir. Ancak bunun yanı sıra, “ademi merkeziyetçi yapıda üretilen kamusal mal ve hizmetlerin çıktılarının, merkezi yapıda üretilen tekdüze mal ve hizmetlere göre daha etkin, yerini bulan çıktılar olduğunu” kaydetmekte ve bu kapsamda yapılan ekonometrik ölçümlerin yerel kamusal mal ve hizmetler için talebin fiyat esnekliği olmaması nedeniyle getirilerinin daha fazla olacağına altını çizmektedir. Bu nedenle ileriye yönelik mali ademi merkeziyetçilik uygulamasında artış beklendiğini de kaydetmektedir¹⁴;

Diğer taraftan ademi merkeziyetçilikte etkinsizliğin nedenlerinden birisi olarak, kamu hizmetlerinin komşu alanlara yayılma etkisi hususunun gösterildiği bilinmektedir. Bu durumda merkezi hükümetin söz konusu dışsal etkilerin içselleştirilmesi yönünde Pigouvian yardımlarda bulunması, normatif bir yaklaşım olarak önerilmektedir. Bu kapsamda merkezi ve ademi merkezi yaklaşımın değerlendirmesinde aşağıda belirtilen iki hususun esasen etkinsizliğe neden olduğunu ortaya koymaktadır¹⁵;

¹⁴ Oates, a.g.m.,1999, s. 1122-1123.

¹⁵ Boetti, L., Piacenza, M., Turati, G., “Decentralization and Local Governments’ Performance: How does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency”, Department of Economics and Public Finance, Working Paper series no: 11, March 2010, s.5.

- a) Yerel kamu mallarının sunumu merkezileştiğinde yerel talepler farklı olduğundan dolayı tekdüze hizmet sunumu etkinsizliğe neden olmaktadır.
- b) Ademi merkeziyetçi yaklaşımda, yerel idareler komşu idareler için oluşan pozitif dışsallığı göz önünde bulundurmamaktadır.

Geleneksel Mali Federalizm yaklaşımı, yerel idarelerin, merkezi idarelere göre etkin hizmet götürme bağlamında, yerelin ihtiyaçlarını daha iyi anlayabildiklerini ve algılayabildiklerini varsaymaktadır. Bu nedenle, yerel idare alanlarına daha fazla yatırımcı çekmek üzere, kendi yönetim yetkilerinde olan vergi oranlarını düşürerek kamu sektörünü daha etkin kılmayı hedefledikleri öngörülmektedir. 2000'li yıllardan sonra ortaya koyulan "İkinci Nesil Mali Federalizm Teorisi";

- a) Merkezileşme altında, politikaların daha yüksek seviyede koordinasyonunu (böylece dışsallıkların içselleştirilmesi de garantilenmektedir) ya da
- b) Ademi merkeziyetçilik altında yerel politikaların daha yüksek seviye hesap verebilirlik ilkesi kapsamında yer alması gerektiğini, vurgulamaktadır¹⁶.

Çok seviyeli yönetim yapılarında, vergi hasılasının idareler arası dağıtımı konusunda ilke olarak bir netlik oluşmamıştır ve bu konuda uluslararası düzeyde yapılan araştırmalar, aşağıda değinilen iki temel problemi ortaya koymaktadır¹⁷;

- a) Merkezi hükümetler geleneksel olarak vergilerin çoğunu yerel idarelerden daha etkin toplayabilmektedir (dikey dengesizlik).
- b) Potansiyel vergi oranları idareler arası büyük ölçüde farklılık gösterebilmektedir (yatay dengesizlik).

Mali federalizm ile ilgili normatif çerçeve, refah ekonomisinin geleneksel ilkelerinden oluşmaktadır. Bu bakış açısıyla konu, merkezi ve yerel idareler tarafından, gelir ve kaynak dağıtımında iktisadi etkinliğin yaratılması şeklinde değerlendirilmektedir. Ancak bu konu kapsamında yönetim sisteminin uygulanması, sivil erdemlerin gelişmesi, bireysel hakların korunması, politik katılımın seviyesi gibi başka değerlerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir¹⁸.

Ademi merkeziyetçiliğin en önemli faydası, topluma daha yaklaşan ve böylece yönetim ilkelerinin daha etkin uygulanması için elverişli bir ortam oluşturarak, iktisadi etkinliğin ve refah kazancının artmasını sağlayan

¹⁶ Boetti, Piacenza, Turati, a.g.m., s. 6.

¹⁷ Bird, R., "Taxation and Decentralization", Economic Premise (Poverty Reduction and Economic Management Network), No:38, The World Bank, November 2010, s. 2.

¹⁸ Oates, a.g.m., 1999, s. 1137.

yönetim tarzı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda vergilerin yerel idarelere devrine ilişkin dört temel ilke tavsiye edilmektedir¹⁹;

- a) Etkinlik; Yerel vergiler ülke bütününde kaynak dağılımını bozmamalıdır.
- b) Hesap verebilirlik; Her seviyedeki idare, politik olarak sorumlu olduğu harcamalar için, önemli sorumluluk üstlenmelidir ve bunlarla ilgili harcamalarına ilişkin hesap verebilmelidir.
- c) Yeterlilik; En azından bazı idarelerin yerelde sunulan ve öncelikle kendi yöre halkının faydalandığı hizmetleri kendi kaynaklarıyla finanse edebilme imkanı ve bu kapsamda yerel kaynakların seviyesi yeterli olmalıdır.
- d) Yerelleşme; Yerel idarelerin vergileri, tercihan yerel hizmetlerden faydalanan sadece yerel halkın üzerine yük olmalıdır.

1.3. Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisine İlişkin OECD'nin Yaklaşımı

Yerel idarelerin vergilendirme yetkisi konusunda literatürde yer alan “geniş mali özerklik, sınırlı mali özerklik ve merkezi devlete bağımlılık” sınıflaması, OECD'nin 19 ülke üzerinde yürüttüğü ve sonuçlarını 1999'da yayımladığı araştırma sonucu belirlediği beş kategorilik çalışma ile ayrıntılandırılmıştır. Ancak, OECD'de, “Hükümet Seviyeleri Arası Mali İlişkiler Ağ Yapılanması” olarak anılan birim, bunun “vergileme gücünün sınıflandırılması” konusunda yetersiz olduğu görüşünü ortaya koyarak, sonuçları 2003'de yayımlanan ve 24 ülkeyi kapsayan yeni bir analiz yapılmasına karar vermiştir. Söz konusu beş kategorilik vergi gücü sınıflamasının daha net anlaşılmasını sağlamak üzere her başlık altında yeni alt kategoriler oluşturulmuş ve toplamda on üç kategorilik bir yapı tasarlanmıştır. OECD'de aynı birim, bu çalışmayı 30 ülkeyi kapsayacak şekilde güncellemiş ve sonuçlarını da 2009 tarihinde yayımlamıştır (Tablo 1)

²⁰

¹⁹ Bird, a.g.m., 2010, s. 3.

²⁰ Blöchliger, H., Rabesona, J., “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, No: 9, OECD, Paris, 2009, s. 4 ve 10.

Tablo 1: OECD Vergilendirme Yetki Sınıflaması (*)

<p>A: Yerel hükümet vergi oran ve matrah üzerinde tam güce sahip.</p> <p>A1: Alt merkez hükümet vergi oranı ve vergi matrahlarını, her hangi bir üst seviye hükümete danışma ihtiyacı duymadan belirler,</p> <p>A2; Alt merkez hükümet vergi oranı ve vergi matrahını, bir üst seviye hükümete danıştıktan sonra belirler.</p>
<p>B: Vergi oranı üzerinde güce sahip (piggy packing).</p> <p>B1: Yerel hükümet vergi oranını belirler ve bir üst seviye hükümet, seçilen oran üzerinde daha alt ve üst limit belirlemez.</p> <p>B2: Yerel hükümet vergi oranını belirler ve bir üst seviye hükümet, seçilen oran üzerinde daha alt ve/veya üst limit belirler.</p>
<p>C: Vergi matrahı üzerinde güce sahip.</p> <p>C1; Yerel hükümet vergi matrahlarını belirler – fakat sadece vergi istisnalarını belirler.</p> <p>C2; Yerel hükümet vergi matrahlarını belirler – fakat sadece vergi kredilerini belirler.</p> <p>C3; Yerel hükümet vergi matrahlarını belirler – ve hem vergi istisnalarını, hem de vergi kredilerini belirler.</p>
<p>D: Vergi paylaşım düzenlemeleri mevcut.</p> <p>D1:Yerel hükümetin paylaşım oranlarını belirlediği vergi paylaşım düzenlemesi var.</p> <p>D2:Vergi paylaşım oranlarının sadece yerel hükümetin muvafakatiyle değiştirilebildiği vergi paylaşım düzenlemesi var.</p> <p>D3: Daha üst seviye hükümet tarafından tek taraflı olarak fakat yılda bir defadan az sıklıkla olmak üzere değiştirilebilen ve paylaşım oranlarının mevzuatla belirlendiği vergi paylaşım düzenlemesi bulunmaktadır.</p>
<p>E: Hiç bir şekilde oran veya matrah üzerinde güç bulunmaması.</p> <p>E1: Paylaşım oranlarının yıllık, bir üst seviye hükümet tarafından belirlendiği vergi paylaşım düzenlemesi bulunmaktadır.</p> <p>E2:Yerel hükümet vergilerinin oran ve matrahlarının merkezi hükümet tarafından belirlendiği diğer vakalar.</p>
<p>F: A, B, C, D ve E'nin hiç birisinin uygulanmadığı kategoriler.</p>

(*) Blöchliger and Rabesona (2009), s.4'deki tablodan faydalanılarak hazırlanmıştır.

OECD tarafından 2003’de yayımlanan söz konusu analizlerin sonuçları, ülkelerin vergilendirme yetkisi ile ilgili konularının birbirleriyle mukayese edilebilmesi ve deneyimlerin paylaşılabilmesi amacıyla daha sonra bu kapsamda hazırlanan çalışmalarda değerlendirilmiştir.

2. YEREL YÖNETİMLERDE VERGİLENDİRME YETKİSİNE İLİŞKİN ÇEŞİTLİ ÜLKE DENEYİMLERİ

2.1. Vergilendirme Yetkisine İlişkin Uluslararası Deneyimler

OECD’nin ilk defa 2006 yılında ortaya koyup, 2009’da da güncellediği 30 ülkeyi kapsayan “yerel idarelerde vergilendirme yetkisini” ortaya koyan araştırma çalışması, uluslararası deneyimler ve ülke uygulamaları konusunda kapsamlı bilgiler içermektedir. Bu çalışma çerçevesinde ulaşılmak istenilen hedeflerden birisi de “hangi vergi türü, hangi ülkede ne kadar yaygın olarak yerel vergi şeklinde değerlendirilmektedir?” sorusuna yanıt bulunması ile ilgilidir. Bu kapsamda OECD Araştırmasının sonuçları ile ilgili bulgular, ülkelerin toplam vergi gelirleri içerisinde yerel vergi gelirlerinin oranları, büyüklük sırasına göre listelenerek, yönetim sistemleri de “federal veya üniter sistemler” şeklinde belirtilerek, Tablo 2’de sunulmuştur.

OECD’nin bahse konu araştırması ile, ülkelerin “yerel vergilendirme gücü ve yetkisine ilişkin niteliklerinin” üniter veya federal devlet sistemine göre fazla farklılık ortaya koymadığı belirlenmiştir. İspanya, Japonya, İzlanda gibi üniter yapıdaki ülkeler “vergilendirme yetkisini” yerele daha fazla devrederek yerel vergi gelirlerinin oranlarının değiştirilmesine katkıda bulunurken, Meksika gibi federal bir ülkenin de yerel vergi gücü ve vergi gelirleri açısından alt sıralarda yer aldığı görülmektedir. Aslında bu hususun, birçok üniter ülkenin kamu yönetim mekanizmalarını federal devlet yapısına benzer şekilde işletiyor olmasından kaynaklandığı belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, A, B, C Kategorilerindeki yetkinin, % 70 oranla, daha çok “bölge”, bir başka ifade ile “eyalet” seviyesinde yoğunlaştığı, vergi paylaşımı konusunda karara katılma yetkisi ile ilgili olan D kategorisinin de yerel hükümet alanı bazında yoğunlaştığı belirlenmiştir. 1995’den 2005’e vergi hasılası ile ilgili verilerin değerlendirilmesi sonucu, vergi hasılasının;

- Bölge (state) seviyesinde, % 3,7 arttığı
- Yerel seviyede, % 0,1 arttığı kaydedilmiştir.
- Türkiye’de % 5,2 düşme belirlenmiştir.
Listenin en yüksek artış kaydeden ülkeleri;
- İspanya; % 17,2 artış,
- Polonya; % 10,6 artış.

OECD'nin beş ana dalda ortaya koyduğu vergilendirme yetkilerinin, “yerel vergi” olarak toplanan vergiler içinde dağılımı da Tablo 3’de sergilenmektedir. Bu kapsamda % 54,1 oran ile, en fazla B kategorisindeki yetki olan “oran ve matrah” belirleme yetkisinin uygulamada gerçekleştiği belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, yerel idarelere öncelikle gelir, kar, sermaye kazanç vergilerinin bırakıldığı, % 39,6 oranla, belirlenmiştir. Ancak çalışmanın ayrıntıları ilgili dokümanlar incelendiğinde bu yetkinin federal devlet düzeyinde yoğunlaştığı ve daha alt seviye yönetimlere, sadece emlak vergisine ilişkin yetkinin bırakıldığı belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, mülkiyet üzerinden alınan vergilerin % 39,1 oranla ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla, federal devletlerin bir alt seviye idaresi olan birimlerin, üniter devletlerde ikinci seviye yerel idarelere tekabül ettiği hususu da göz önünde bulundurulursa, aslında, alt seviye idarelere çok fazla yetki devredilmediği, devredilen yetkinin de emlak vergisi üzerinde yoğunlaştığı belirlenmiştir.

Tablo 2: Bazı OECD Ülkelerinin Yerel Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisinde Payı (*)

Ülke	Yerel Vergi Geliri / Toplam Vergi Geliri	Ülke Yönetim Sistemi	Ülke	Yerel Vergi Geliri/ Toplam Vergi Geliri	Ülke Yönetim Sistemi
Kanada	44,0	F	Meksika	16,0	F
İsviçre	40,8	F	Çek Cumhuriyeti	15,1	Ü
Danimarka	35,6	Ü	İtalya	13,5	Ü
ABD	34,4	F	Norveç	13,4	Ü
İsveç	32,2	Ü	Fransa	11,5	Ü
Avustralya	30,8	F	Slovak Cumhur.	11,2	Ü
İspanya	30,5	Ü	Türkiye	7,6	Ü
Almanya	29,2	F	Macaristan	6,3	Ü
Belçika	29,0	F	Portekiz	6,0	Ü
Japonya	25,2	Ü	Yeni Zelanda	5,3	Ü
İslanda	24,7	Ü	İngiltere	4,8	Ü
Finlandiya	20,7	F	Lüksemburg	4,5	Ü
Kore	18,9	F	Hollanda	3,9	Ü
Avusturya	18,5	F	İrlanda	2,1	Ü
Polonya	18,0	Ü	Yunanistan	0,8	Ü

(*) Blöchliger and Rabesona (2009), s. 5’ deki tablodan faydalanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 3: Yerel İdare Vergilerinin, OECD Vergi Gücü Sınıflamasına ve Vergi Türlerine Göre Dağılımı(%) (*)

Vergi Türü \ Vergi Gücü Yetkisi	A	B	C	D	E	F	Toplam
Gelir, kar, sermaye kazançları üzerindeki vergiler	3,8	26,5	0	8,7	0,2	0,4	39,6
Sosyal yardım katkıları	0	0	0	0	0	0,1	0,1
İstihdam ve işgücü üzerindeki vergiler	0	0,3	0	0	0,9	0	1,2
Mülkiyet üzerindeki vergiler	8,7	21,0	0,4	0,8	2,0	6,2	39,1
Mal ve hizmetler üzerindeki vergiler	1,5	5,8	0	6,0	3,0	0,9	17,2
Diğer vergiler	1,3	0,5	0	0,2	0,1	0,7	2,8
Toplam	15,3	54,1	0,4	15,7	6,2	8,3	100,0

(*) Blöchliger ve Rabesona (2009), s. 9'dayer alan tablodan faydalanılarak hazırlanmıştır.

OECD üyesi ülkelerde vergi gelirlerini 1975-2011 döneminde değerlendiren “OECD Vergi Gelir İstatistikleri Raporu”nun “Yerel İdare Seviyelerine Göre Vergi Gelirleri” Bölümünde, OECD ülkelerinde yerel vergi gelirlerinin toplam vergi hasılasına oranının, üniter devletlerde; % 11-13, federal devletlerde; % 7,7 -10,7 arasında değiştiği belirtilmektedir. Bu kapsamda üniter devletlerin, yerele yetki devri yoluyla daha fazla yerel vergi gelirine ulaştıkları görülmektedir.²¹

Vergilendirme yetkisine ilişkin standart literatürde en alt seviye yerel idarelere çok az vergi bırakıldığına değinilmektedir. Bu kapsamda söz konusu yerel idarelerin vergilendirme tablolarında sadece emlak vergisi, bir kaç dolaylı vergi ve kişisel gelir vergisi ile sınırlı seviyede genel tüketim vergisine rastlamak mümkündür. Bu konudaki belli başlı tespitler²²;

- Ulusal istikrar ve gelirin yeniden dağıtımını amacıyla, kişisel gelir vergisi, sıklıkla merkezi hükümetin vergi tablosunda yer almaktadır. Bölgelerin kişisel gelir vergisi üzerine ek vergi koyma yetkisi olsa dahi, birçok gelişmekte olan ülkede, uygulamada, kişisel gelir vergisi üzerine ilave bindirilecek küçük vergi oranı söz konusu olabilir.
- Birçok ülkede istihdam vergisi, sosyal güvenlik finansmanına tahsis edilmiştir. İstihdam vergisi, her hangi seviye bir idarenin vergi finansmanı içerisinde nadiren düşünülmemektedir.

²¹ <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-levels-of-government.htm>, 05.06.2014).

(Erişim:

²² Bird, a.g.e., 2011, s.143-144.

- c) Geleneksel yaklaşımda, genel kabul görmüş olan tüketim vergisi, direk son tüketiciye yüklenen basit tek aşamalı satış vergisi şeklindedir. Fakat son yıllarda satış vergisinin sanal olarak KDV ile yer değiştirerek, merkezi hükümetin vergileri arasına girmesinin, bölgesel hükümetleri, kaynaklarının kesilmesine neden olduğu için zor durumda bıraktığı kaydedilmektedir.
- d) Birçok ülkede, eyaletlerin doğal kaynakları vergilendirmesine, kısmen farklı vergi alanları arasındaki mali eşitliğin sağlanması, kısmen çelişen yetki argümanı, kısmen de istikrar gerekçesiyle, büyük ölçüde sınırlama getirilmiş ve merkezi hükümetin gelir kaynakları arasına girmiştir.

Bunların dışında, uluslararası uygulamalarda idareler arası mali transferler yoluyla vergi gelirlerinin üst seviye yönetimler tarafından alt seviye idarelere aktarıldığı da görülmektedir. Bazen bu tür uygulamaların nedeni olarak, merkezi idarenin vergi tahsil yetenek ve kapasitesinin yerele göre daha gelişmiş olmasından kaynaklandığı gösterilmektedir. İdareler arası fon aktarımı genelde “şartlı yardım” ve “şartsız yardım” şeklinde iki türlü uygulanmaktadır. Oates’in yaklaşımına göre, “şartlı yardımlar”, yerel halkın faydalanacağı hizmetlerin masraflarının tümü veya bir kısmının karşılanması amacıyla yapılmaktadır. Bunun yanı sıra, “şartsız yardımlar” tamamen mali eşitleme aracı gibi kullanılmaktadır. Kanada, Avustralya ve Almanya ile ABD’de uygulanma tarzlarının farklı olduğu ve birçok ülkede farklı tarzda “mali eşitleme” amaçlı kullanılmakta olduğu görülmektedir. Aslında toplanan hasılanın mali eşitleme aracı olarak kullanılmakta olması, karmaşık ekonomik ve politik sorunlara neden olabilir. Bunun yanı sıra, mali eşitleme amaçlanırken, eşitlemenin yekunu nedeni ile mali disiplini gözardı edecek işlemlerden kaçınılmasının altı çizilmektedir²³.

Emlak vergisi, yerel hasılanın temel kaynağı olarak kullanışlı olmasına rağmen birçok ülkede nadiren yerel kamu ihtiyaçlarının karşılanması için yeterlidir. Birçok gelişmekte olan ülkede emlak vergisinin toplanması ve değerlendirilmesi gibi konular geliştirilmesine rağmen, bunları hızlı değişen çevre koşullarında adil bir şekilde idare etmek zordur. Ayrıca bu vergi kaynağından büyük oranda ve hızlı bir şekilde hasılayı arttırmak da zordur. Yine de kırsal ya da kentsel yerel idarelerin finanse edilmesinde, düşük oranlı eşit düzeydeki emlak vergileri önemli rol oynamaktadır. Aslında böyle bir vergi, muhtemelen birçok kırsal alanda mevcut olan tek genel vergi kaynağıdır. Motorlu araçlarla ilgili olanları da dahil eden kullanıcı vergilerinin dışında birçok ülkede bulunan, esas hasıla kaynağı yerel iş vergisi ile ilgilidir. Yerel idareler tarafından uygulamaya konulabilecek iş dünyası ile ilgili en iyi vergi biçimi, tahrif edici olmayan düşük seviyede geniş oranlı vergi olabilir. Bunun örneklerini İtalya’da ve

²³ Oates, a.g.m., 1999, s. 1128.

Japonya’da değiştirilmiş işletme vergisi, Fransa da yeni tek tip iş vergisi şeklinde görmek mümkündür. Sağlık, sosyal yardım ve eğitim gibi pahalı hizmetlerin sunumundan sorumlu orta düzey yerel idarelerin bu hizmetlere yönelik masrafları büyük ölçüde merkezi hükümet transferleriyle karşılanmaktadır²⁴.

Stegarescu tarafından 2005 yılında OECD üyesi yirmi üç ülkede mali otonomi seviyesini belirlemek amacıyla son otuz yılın vergi hasıla verileri esas alınarak yürütülen bir çalışma çerçevesinde, öncelikle mali otonomi konusunda yeni göstergeler geliştirilmiş ve bu göstergelere göre ülkelerin mali otonomi seviyeleri mukayese edilmiştir. Bu kapsamda, özellikle federal ülke olarak bilinen Avusturya ve Almanya gibi ülkelerin yerel idarelerinin vergileme konusunda oldukça sınırlı otonomiye sahip olduğu, üniter olarak bilinen Danimarka ve Fransa gibi devletlerden daha merkezi yapıya sahip olduğu belirlenmiştir²⁵. Bu çerçevede mali otonomi konusunda kullanılan göstergelerin içeriğinin oldukça önemli olduğu ortaya konmakta ve ayrıca bu kapsamda devletin yapısının federal veya üniter olmasının çok da belirleyici olmadığı düşünülmektedir.

2.2. Türkiye’de Vergilendirme Yetkisi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yerel yönetimlere doğrudan vergilendirme yetkisi veren bir hüküm içermemektedir. Anayasa’nın 127’nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan; “*bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar*”, ifadesi gereği yerel yönetimlere gelir sağlanmasını devletin sorumluluğu altına almıştır. Diğer taraftan Anayasa’nın 73’üncü maddesi, “*vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi*”ni Yasama Organına vermiştir. Bu çerçevede halen Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi ihdas etme yetkisi bulunmamaktadır²⁶.

Türkiye’de, evrensel “yerel idare” kavramına en yakın idari yapı, “belediye teşkilatı” olduğu için, Türkiye ile ilgili analiz ve değerlendirmeler, Belediye teşkilatı üzerine oturtularak yapılmıştır. Belediye gelirleri ile ilgili temel mevzuat belgelerinden birisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olup, 1981 yılında yürürlüğe girmiştir ve zaman içerisinde birçok değişikliğe uğramıştır. Belediyelerin güncel olarak tarh tahakkuk ve tahsil yetkisine sahip

²⁴ Bird, a.g.m., 2010, s. 4-5.

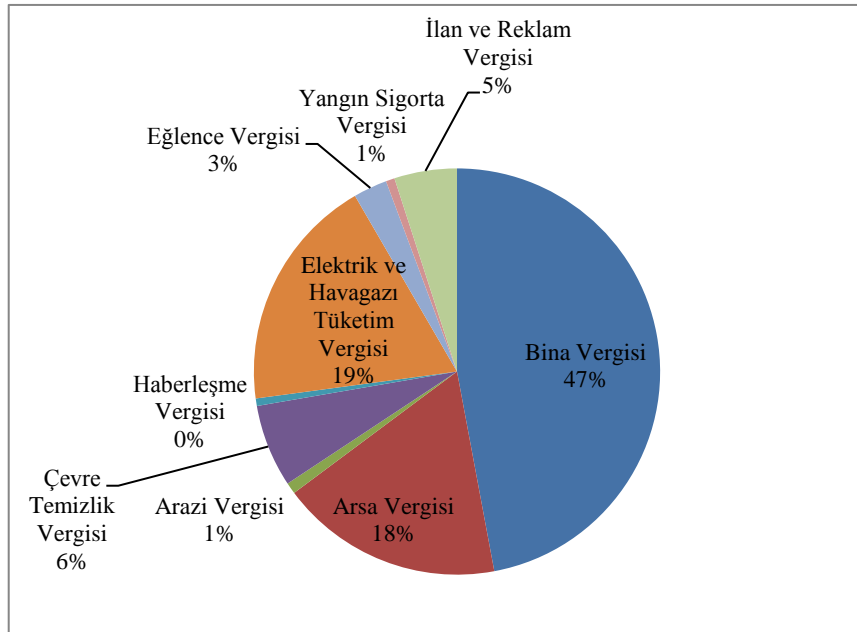
²⁵ Stegarescu, D., “Decentralized Government in an Integrating World: Quantitative Studies for OECD Countries”, (PhD Thesis), Centre for European Economic Research and Physica Verlag (Springer Co.), Mannheim, 2006, s. 44-45.

²⁶ Türkiye’de ilgili mevzuat kapsamında yerel yönetim birimi sınıflamasına giren “İ Özel İdarelerinin, bir yerel idare örgütü yerine daha çok Merkez teşkilatın yardımcısı ve onun desteği ile ayakta duran kuruluş niteliğinde” olması, ayrıca “Köy İdarelerinin de oldukça kapsamlı görevleri bulunmasına rağmen mali ve insan kaynaklarının yetersizliği nedeni ile işlevlerinin Merkezi otorite veya Belediyeler tarafından getirilmesi” nedenleriyle, bu çalışmada evrensel yerel idare tanımlamasına giren sadece “Belediye” teşkilatı “yerel yönetim veya yerel idare” kavramı için kullanılmıştır.

oldukları, vergiler, emlak (bina, arsa, arazi), çevre ve temizlik, haberleşme, eğlence, yangın ve sigorta, ilan ve reklam, elektrik ve havagazı tüketim vergilerinden oluşmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda, Belediye Meclislerine, «belli sınırlar dahilinde oran belirleme yetkisi» verilmiştir. Ancak bu yetki Anayasa Mahkemesi tarafından 1982 Anayasası ile çeliştiği gerekçesi ile 2011 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Belediye gelirlerini ilgilendiren ikinci mevzuat ise, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu olup, kapsamında belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esasları ortaya konmaktadır.

Türkiye’de Belediyelerin 2013 yılında topladığı 5.843.749 (x1000) TL tutarındaki vergi gelirinin, Şekil 1’de de belirtildiği üzere, % 66 gibi bir oranla, büyük ölçüde emlak vergisi gelirlerinden oluştuğu görülmektedir. Daha sonra, elektrik, havagazı tüketim vergileri ile çevre temizlik vergileri, sırasıyla % 19 ve % 7 oranla vergi gelirleri içinde önemli paya sahiptir. Bu kapsamda Türkiye’de uluslararası literatürde değinilen yerel yönetimlere uygun vergi türlerinin uygulandığı görülmektedir.

Şekil 1: Belediye Vergileri ve Gelirlerinin Dağılımı (2013) (*)



(*) Muhasebat Genel Müdürlüğü (www.muhasabat.gov.tr;29.10.2014) verilerinden faydalanılarak düzenlenmiştir.

Diğer taraftan Tablo 4, Belediye gelirleri ile vergi gelirlerinin toplam Belediye gelirleri içindeki oranını, son beş yıl itibarıyla sergilemektedir.

Belediye gelirlerinde son dönemde oluşan hızlı artışın nedeni ile ilgili yapılan araştırma sonucu, söz konusu artışın, “teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar ile faizler, paylar ve cezalar” kalemlerindeki, başka nedenlerden kaynaklanan artışın sebep olduğu belirlenmiştir. Vergi gelirleri, kendi seyrinde istikrarlı olarak – 2008 krizinin yansıması hariç tutulmak üzere - artış göstermektedir. Ancak toplam gelirlerin hızlı artış eğilimi ile aynı oranda artış sergilememesi nedeniyle, 2012 yılına ilişkin “vergi gelirlerinin toplam gelirler içinde payının düşmesi” gibi bir görüntü oluşmasına neden olmuştur.

Genel bütçe gelirlerinden Belediyelere pay aktarımı 5779 sayılı, 02.07.2008 tarihli, “İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkında Kanun” kapsamında uygulanmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığının istatistikleri ile ilgili web sayfasında Haziran 2014’de yayımlanan bilgiler çerçevesinde, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden, Belediyelere Aktarılan Payın, % 5,35, Büyükşehir Belediyelerine aktarılan payın, % 5 olarak 2008 yılından itibaren, Bakanlar Kurulu Kararı ile sabitlenerek uygulanmakta olduğu belirlenmiştir.

5779 Sayılı Kanun gereği dağıtılan bu paylara ilave olarak hükümet belli yatırım ve projeleri finanse etmek üzere “bazı yerel idarelere, bazı ilave hazine yardımı” yapabilmektedir. Bu yardımlar hükümetin farklı takdiri çerçevesinde Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamındaki farklı bakanlıkların bütçelerine konulan ödeneklerle gerçekleştirilmektedir. Merkezi Yönetim’den sağlanan yardımlar genellikle İller Bankası aracılığıyla bu idarelere ulaştırılmaktadır²⁷. 1945 yılından itibaren İller Bankası yerel yönetimlere orta ve uzun vadeli düşük faizli kamu kredileri sağlamıştır. Ancak söz konusu kredilerin borçları sık sık ertelenmiş ya da silinmiştir. Dolayısıyla bu krediler yardımlara dönüşmüştür. Ancak 1980 sonrası iktisadi politikalarda oluşan değişimler ve gelişmeler nedeniyle, İller Bankası kredileri 1986’dan sonra oldukça daralmıştır. Belediyelere kaynak sağlama işlevi olan İller Bankası yardımlarının bu bağlamda yeniden gözden geçirilmesinde yarar görülmektedir²⁸.

OECD’nin 2012 tarihli Vergi Gelirleri Raporunun “Vergi Politikaları” ile ilgili bölümün “Hükümet Seviyesine Göre Vergiler” başlığında yer alan istatistikler kapsamında yerel vergi gelirlerinin toplam vergi hasılasına oranı OECD’ye üye ülkeler bazında ve ayrıca ülkelerin idari yapıları esas alınarak sunulmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’de yerel vergi gelirlerinin toplam vergi hasılasına oranının 2011 verileriyle % 8,8 olduğu

²⁷ Bilici, Bilici, a.g.m., s. 200.

²⁸ Şataf, C., Dulupçu, M., Yavuz, A., “Belediye Gelirleri içerisinde Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri; Isparta Belediyesi Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 3, 2006, s. 30 ve 39.

belirtilmektedir. Bu oranın, OECD üyesi federal devletlerin vergi gelirleri oranı olan % 7,7- 10,7 civarındaki oranı yakaladığı görülmektedir.

Türkiye’de Belediyelerin gelir kalemlerinden her yıl toplanması gereken tutar konusunda tahmini düzeyde hesaplar yapılsa da ayrıntılı bir çalışma yapılmadığı kanaati taşınmaktadır. Özellikle çalışmanın konusu olan yerel vergi gelirleri konusunda, vergiden kaçınma ve kaçırma eylemlerini takip etmek üzere düzenli bir bilgi sisteminin yetersizliği gözlenmektedir. Örneğin yurt dışındaki ülkelerde belirlendiği gibi, “tapu sicil kayıtları ile emlak vergi gelirleri arasında bir eşleştirme” çalışmasının eksikliği görülmektedir. Bunlara ilave olarak, Belediyelerde nitelikli eleman bulunmaması, teknoloji altyapısının yetersizliği ve yapılan mali uygulamalarda politik kaygıların egemen olması, “vergilendirme yetkisinin devri” gibi büyük ve zor bir projeyi iyice zorlaştırmaktadır.

Bunların dışında, Türkiye’de yerel idarelerin vergilendirme yetkilerinin sınırlı olmasının, iktisadi etkinliğe etkisini ölçmek üzere, uluslararası literatürde belirlenen ekonometrik modellemelere dayalı çalışmalara rastlanamamaktadır. Bu nedenle, mevcut veriler çerçevesinde, güncel vergilendirme yetkisinin iktisadi etkinsizliğe neden olacak bir yapı sergilediğinden bahsetmek mümkün görünmemektedir.

Yerel idarelerin kaynak sorununun temelinde gelirlere göre harcama planlanması yapılmadığı hususunun yer aldığı bilinmektedir. Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile başlayan 5215 ve 5227 sayılı Kanunlarla uygulanmak istenilen yeni mali yönetim sistemi, temelde harcama odaklı düzenlemeler getirmektedir. Ancak bu Kanunlarla getirilen değişikliklerin bir anda uygulamaya yansıtılarak sonuçlarının alınabileceği gibi bir kanaat içerisinde olmak yanıltıcı olabilir. Bu kapsamda performansın göreceli olarak zaman içerisinde arttırılmasının planlandığı da bir gerçektir²⁹. Bu çerçevede, KMYKK ve devamındaki mevzuatın kurumlara getirmesi öngörülen disiplinin, gelir ve giderlerini performansla dayalı planlayabilen ve iktisadi etkinlik hedefine oturtulmuş yerel idareler oluşturulmasında önemli rol oynadığı düşünülmektedir.

²⁹ Dulupçu, M. ve Acar, İ.A., “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetime İlişkin Düzenlemelerin Kaldıraç Etkisi: 5018 Örneği”, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, 19-20 Ekim 2009, Ankara, 2009, s 353.

Tablo 4: Belediye Gelirlerinin Kapsamı ve Vergi Gelirlerinin Toplam Gelire Oranı(Bütçe Gelirleri Hesabı II. Detay Düzeyi)(*)

Gelir Türü / Yıl	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklarda n Tahsilatlar	Vergi Geliri	Toplam Gelir	Vergi Geliri / Toplam Gelir (%)
2008	3 751 749	496 871	15 709 413	1 664 835	35 870	4 077 274	25 736 012	15,8
2009	4 123 985	375 120	16 787 113	1 243 331	684 384	3 631 028	26 844 961	12,6
2010	4 824 985	444 597	20 408 332	2 533 815	168 495	5 854 566	34 233 863	17,1
2011	5 365 883	626 713	24 391 216	3 351 272	127 003	6 878 140	40 740 227	16,9
2012	16 050 147	10 330 824	32 546 882	3 049 318	36 281	7 249 848	69 263 300	10,5

(*) Muhasebat Genel Müdürlüğü (www.muhasebat.gov.tr; 20.05.2014) verilerinden faydalanılarak düzenlenmiştir.

3. YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİLERİNİN FARKLI AÇILARDAN DEĞERLENDİRMESİ

Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinin, uluslararası uygulamalar ve deneyimler ışığında birçok yönden değerlendirmek mümkündür.

(i) Yerel yönetim gelirleri ile hizmet giderleri arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi;

Mali federalizmin ikinci nesil yaklaşımında, vergi yetkisi devri için getirilen öneri iki hususu vurgulamaktadır³⁰;

- Eğer yerel idarelere “eğitim, sağlık gibi sosyal hizmetleri içeren sorumluluklar”, verilirse, bu durumda vergilemenin getirisinin yüksek olması beklenmektedir. Eğer getirilen sorumluluk çok yüklü değil ve sadece kentsel gelişme planı hazırlama ve uygulama ile elektrik, su, aydınlatma temini gibi klasik yerel hizmetlerden oluşmaktaysa, bu durumda, vergileme ile yüksek hasıla yapılmasına ihtiyaç olmayabilir, sadece emlak vergisi ve bir kaç kullanıcı ücretleri kafi olabilir.
- Yerel idarelere, politik ve ekonomik yönden anlamlı bulunan konularda kaynak yaratma imkanı, vergilendirme yetkisi yoluyla sağlanabilir. Ancak bu durumda söz konusu idarelerin

³⁰ Bird, a.g.m., 2011, s. 151.

sorumluluğunda, hangi verginin yer alacağı, hangi vergi oranı ve vergi matrahı ile uygulanacağı ile hangi sıklıkla işletileceğine dair yetki ve sorumlulukların, hasılanın kontrolü açısından net olarak ortaya konması gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, yerel idarelerin yerel ekonomiyi geliştirmek üzere, güçlü oldukları alanları destekleyerek yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yatırımların geliştirilmesine ilişkin faaliyetler yerine getirmeleri söz konusu olabilir. Bu kapsamda dışarıdan yatırımcı çekmek yerine yerel girişimcilerin desteklenmesi daha anlamlı olabilir³¹. Yerel kalkınmanın yerel otoriteler tarafından sağlanmasını öngören bu bakış açısıyla yeni gelir kaynakları yaratılmasına ihtiyaç duyulacağı aşikardır.

Diğer taraftan, vergilendirme konusuna ilişkin Brennan ve Buchanan tarafından ortaya konulan normatif önerme, vergi hasılasının en üst seviyeye çıkartılması olarak öngörülmekte ve bu bakış açısı ile vergilendirmenin hareketli ekonomik birimler üzerine yoğunlaşması tavsiye edilmektedir³². Hareketli ekonomik birimlerin önerilmesinin, vergi tabanında oluşacak olası değişimlere karşı, hasıla kaybı riskinin en aza indirilmesi ile ilgili olduğu düşünülmektedir. Ancak bu öneri daha çok vergilendirme yetkisi verilen idareler için söz konusudur. Bunlara ilave olarak, daha alt seviye idareler için, mali disipline zarar vermeyecek şekilde – ulusal seviyede iktisadi etkinliği yakalayabilmek maksadıyla - “mali eşitleme” yoluyla, yerel idarelere fon transferi yöntemiyle yardımların yapılmasında fayda görüldüğü de ayrıca kaydedilmektedir.

(ii) Vergilendirme Sürecinin Etkin İşletilmesi Açısından Değerlendirilmesi

Vergilendirmenin “tarh, tahakkuk ve tahsil” sürecinin işletilmesinde, seçimle işbaşına gelen yöneticiler tarafından sürecin suistimal edilme potansiyeli, merkezi hükümet tarafından yürütülen işlemlere oranla yüksektir. Vatandaşa doğrudan ulaşma imkânı olan yerel idare yöneticileri, genelde kendilerine siyasi kazanç getirecek faaliyetleri yapmayı tercih ederler. Yerel yöneticilerin bu davranışları yerel vergilerin tarh, tahakkuk ve özellikle tahsil sürecini ve oranını etkilemektedir. Oysa merkezi hükümetin vergi gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil sürecinin işleyişinde durum farklıdır. Örneğin, merkezi vergi idaresi, vadesi geçen vergi alacaklarını takip ederek, tahsil işlemini yürütmekte ve tarafsız bir şekilde haciz işlemini uygulayabilmektedir.

³¹ Dulupçu, M. A., Özgür, H., “Yerel Ekonomik Gelişmede Yerel Yönetimlerin Rolü”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Editörler: Özgür H., Parlak, B., Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, s. 190.

³² Bird, a.g.m., 2011, s. 149.

Oates'in bu konudaki yorumu, mali desantralizasyon sürecinde mali kurumların da evrim sürecinden geçmesi gerektiği yönündedir. Bu açıdan son yirmi yıl artan düzeydeki mali otonomi sürecinde, federal yapıya sahip hükümetlerin adeta laboratuvar şeklinde bu alanda bulgu koyabilecek deneyim kazandığını belirtmektedir. Bu kapsamda gerek dikey gerek yatay düzeyde yerel idareler arası deneyimlerin yaşandığını ve bunların ışığında mali kurumların evrimleşmesine yönelik “inovatif yaklaşımların” ortaya konmasının beklendiğine değinmektedir. Ancak federal sistemin toplamda etkinliği artırmaya katkısı ve bu yönde politika geliştirme yönünde mevcut deneyimlerin hala çok net ortaya konmadığı görüşünü taşımaktadır³³. Bu kapsamda etkin işleyen bir denetim sistemi ve bu sistemi bilgi ile besleyebilecek etkin çalışan bir bilgi yönetim sisteminin oluşturulması gereği kaydedilmektedir.

(iii) İktisadi Etkinlik ve Kalkınma Kapsamında Değerlendirilmesi

Mali desantralizasyon konusunda uluslararası veriler incelendiğinde sanayileşmiş ülkelere ve kalkınmakta olan ülkeler arasında keskin bir tezatlık olduğu fark edilmektedir. Oates'in 1985'de ortaya koyduğu bir çalışmada 18 sanayileşmiş, 25 gelişmekte olan ülkenin kamu harcama verileri incelenmiştir. Merkezi hükümetin toplam kamu harcamaları içindeki payı, sanayileşmiş ülkelerde % 65 civarında, gelişmekte olan ülkelere % 89 civarındadır. Toplam kamu hasılası olarak bakıldığında gelişmekte olan ülkelere % 90 üzerindedir. Verilerin doğruluğu konusunda bir endişe olsa da, gelişmekte olan ülkelere yüksek seviyede merkezileşme görülmektedir. Bunun da ötesinde başka çarpıcı bir bulgu da, az gelişmiş ülkelere yerel yönetimlerin merkezi hükümete göre oldukça zayıf olmaları ile ilgilidir. Bazı araştırmacılar bunu gelişmekte olan ülkelere merkezi hükümetin mali sorumluluğu aktarma yönündeki başarısızlığına bağlamaktadır. Desantralizasyonun gelişmiş ülkelere başarıyla uygulanmasının, aynı şekilde gelişmekte olan ülkelere de uygulanacaktır anlamına gelmeyebileceği kaydedilmektedir³⁴. Çünkü yerel idarelere yetki devri yapılmadan önce, mali kurumların, gerek mevzuat, gerek insan, makine, bilgi sistemleri altyapısı olarak süreçlerinin uygun bir şekilde tasarlanması merkezi hükümetlerin sorumluluğunda olup, yerel idare ile işbirliği içerisinde geliştirilmesi gereken bir eylemdir.

Bunun neticesinde de “mali desantralizasyon ekonomik gelişmenin nedeni mi? yoksa ekonomik gelişmenin sonucu mu?” gibi bir soru ortaya atılmaktadır. Uluslararası deneyimler çerçevesinde desantralizasyonun iktisadi etkinliği arttırdığı kaydedilmektedir. İktisadi etkinliğin artmasıyla da

³³ Oates, W., “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, National Tax Journal, Vol. LXI, No. 2, June 2008, s. 329-330.

³⁴ Oates, ag.m., 1999, s. 1141- 1142.

desantralizasyonun daha etkin uygulandığı ortaya konmaktadır. Tarihsel olarak incelendiğinde sanayileşmiş ülkelerin çoğunda merkezileşmenin geçen yüzyılın ortalarında en üst seviyeye çıktığı, 1950'lerden sonra düşme eğilimi gösterdiği bilinmektedir. Bu durum birçok OECD ülkesinde gözlemlenmektedir. AB ülkelerinde de özellikle sübsidiarite ilkesinin 1985 yılında kabul edilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”na kavramsal olarak dahil edilmesiyle, hız kazanmıştır.

Yerelleşmenin kamu sektörü harcamalarına etkisinin ölçümü ile ilgili yirmi bir ülkede 1960-1997 dönemine ilişkin veriler değerlendirilerek ortaya konulan bir modelleme çalışmasıyla, kamu harcamalarının ve belli bir ölçüde de vergilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaydırılmasının kamu sektörünün büyüme hızını kısıtladığı ortaya konmuştur. Bir başka ifade ile yerleşme ve kamu sektörü büyüklüğü arasında ters bir ilişki olduğunu belirlenmiş ve bu kapsamda kamu hizmetlerinin arz edilme oranının ulusal çapta dengelenebilmesi için merkezi ya da ulusal bir yönetim otoritesine her zaman ihtiyaç duyulacağına dikkat çekilmiştir³⁵.

2008 dünya ekonomik krizinin ardından, Uluslararası Para Fonu tarafından makro ekonomik gelişme ve ademi merkeziyetçiliğin etkisi üzerine bir araştırma çalışması yürütülmüştür. Bu çalışmada IMF'nin Çok Sektörlü Hükümet Mali İstatistik Yıllık Yayınlarında yer alan belli başlı ülkelerin, 1980-2013 dönemine ilişkin, makro ekonomik ve mali istatistiklerinden yararlanılmış ve çalışmanın sonucunda, ademi merkeziyetçiliğin gelir dağılımı eşitsizliği üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Çalışmanın sonucunda, ademi merkeziyetçi sistemlerin, gelir dağılımının eşitlenmesine yardımcı olduğu kaydedilerek, bir kaç koşulun yerine getirilmesine ihtiyaç duyulduğu ortaya konmuştur. Bu kapsamda kamu sektörünün yeterince büyük olması ve hükümet harcamaları dağılımının zaman içerisinde eğiliminin incelenmesi gerektiği belirtilmektedir. Eğer yavaş bir eğilim izlenmekteyse, bu gidişatın daha çaplı bir desantralizasyon eğilimine doğru iyi bir hedef olabileceği kaydedilmektedir. Ayrıca, harcamaların ve gelirlerin desantralizasyonunun uyumlu olarak gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir³⁶. IMF'nin, bahse konu araştırmasında da değinildiği üzere, yerele gelir yaratma konusunda yetki devredildiği zaman harcamaların nereye hangi amaçla ve hangi hızda gerçekleştirildiğinin zaman içerisinde takibinin yapılması gerekmektedir. Eğer sağlıklı bir gidişat varsa bu durum yetki devri konusundaki dozun biraz daha arttırılabileceğinin göstergesidir.

³⁵ Özdemir, A., R., “Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi Yayınları, Denizli, Mayıs 2005, s. 249-250.

³⁶ Goerl, C. A., Seiferling, M., “Income Inequality, Fiscal Decentralization and Transfer Dependency”, IMF, WP/14/64, 2014, s.2.

(iv) Vergilendirme yetkisinin yerel idarelerin hesap verebilirlik açıklık ve katılımcılık ilkelerine uymaları çerçevesinde değerlendirilmesi;

Vergilendirme yetkisinin yerele devredilmesinde özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında uygulamada farklılık olduğu birçok araştırmacı tarafından ortaya konmuştur. Söz konusu uygulama farklılığının birçok nedeni olmakla beraber, konunun yönetim ilkeleri olarak kabul edilen, “açıklık, katılımcılık ve hesap verebilirlik” ilkelerine uyulup uyulmadığı hususu ile alakalı olduğu da vurgulanmaktadır.

Aslında vatandaşların vergi hasılasına katılımı yönünde bütün ülkelerde zaman zaman sorun yaşandığı bilinmektedir. OECD tarafından “vatandaşın vergi hasılasına katılımı” konusunda 2007 yılında yapılan bir araştırma sonucu, vergi gelir hasılasının GSMH’ya oranının, az gelişmiş ülkelerde % 18, orta gelir grubu ülkelerde % 22,5, yüksek gelir grubu ülkelerde % 29 olduğu belirlenmiştir. Bu kapsamda az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerdeki temel sorunun “daha fazla vergi toplama olmadığı, vergiyi nasıl ve hangi tutarda uygulamaya koyacağı ile ilgili olduğu” kaydedilmektedir. Vatandaşların vergi ödemeye gönüllü olmasının nedenlerinin ardında tarihi, politik, kültürel, sosyolojik ve psikolojik nedenler bulunmaktadır ve bu durum ayrıca hükümetin kamu fonlarını kötü kullandığı yönünde bir algıyı da yansıtmaktadır. Bir başka ifade ile sorunun, verginin vatandaşın ve işletmelerin muvafakatı alınarak uygulamaya konmaması ile ortaya çıktığı vurgulanmaktadır. Son 20 yıllık gelişmeler çerçevesinde özellikle yönetişimin sağlanması açısından yetkilerin yerele aktarılması önemsenmektedir. Ancak vergi hasılasını hareketlendirme sorumluluğu ve kayda değer vergi hasılası oluşturma potansiyeli olmayan alt seviye idarelere bu sorumluluğun devredilmemesi gerektiği kaydedilmektedir³⁷.

Oates, 1999 tarihinde mali federalizm konusunda gözlemlerini aktardığı makalesinde temel argüman olarak, “ademi merkezîyetçi siyasi yapıların, politik sonuçlar ve katılımcılık üzerindeki artan vatandaş etkisi için iletken olduğunu” ortaya koymuştur. Oates bu durumda, politik katılım ya da iktisadi etkinliğin ikamesinin marjinal oranlarının anlamlı bir biçimde nasıl ölçülebileceği sorusunu ortaya atmıştır. Bu ölçümde iktisadi etkinliğin politik katılımcılık sürecine dercedilmesini önermektedir³⁸.

³⁷ OECD, “Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices” DAC Guidelines and Reference Series, OECD, Paris, 2008, s. 21-25.

³⁸ Oates, a.g.m., 1999, s. 1138

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Merkezi ve yerel yönetimlerden hangisinin hangi kamusal ya da yarı kamusal mal ve hizmetleri üreteceği konusu, uluslararası seviyede ülkelerin siyasi yapısının federal ya da üniter yapı olmasına göre değişmektedir ve literatürde de bu husus tartışma konusu olmaya devam edecektir.

Uluslararası kuruluşlar, özellikle OECD, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi kuruluşların yaklaşımı, özellikle son yirmi yıl süresince yerelleşmenin giderek öneminin arttığı ve gelişmiş ülkeler kapsamında da iktisadi etkinliği geliştirdiği yönündedir. Ancak bu çerçevede yapılan analizler ve getirilen öneriler kapsamında, gelişmekte olan ülkelerin konuya daha temkinli yaklaşması gerektiğinin tavsiye edildiği belirlenmiştir.

Türkiye, OECD'nin 2003 yılında ortaya koyduğu “vergileme gücü sınıflaması”nda merkeze bağımlılığı en yüksek grupta yer almaktadır. Çeşitli araştırmacıların uluslararası uygulamalara ilişkin ve özellikle kalkınmış ve kalkınmakta olan ülkeler bazında farklı deneyimleri incelendiğinde “yerele vergilendirme yetki tahsisi”nin, birçok olumlu ve olumsuz sonuçlarının olabileceği belirlenmiştir;

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yerel yönetimlere doğrudan vergilendirme yetkisi veren bir hüküm içermemektedir, Anayasa'nın 73'üncü maddesi, “*vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi*”ni Yasama Organına vermiştir. Bu çerçevede halen Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi ihdas etme yetkisi bulunmamaktadır.
- Gelişmiş ülkelerde dahi, merkezi hükümetlerin geleneksel olarak vergilerin çoğunu yerel idarelerden daha etkin topladıkları saptanmıştır. Uluslararası literatürün değindiği, “yerel yöneticilerin seçimle iş başına gelmeleri nedeni ile seçmenlerine karşı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil sürecinde zaafiyet gösterebileceği” konusunun Türkiye için de geçerli olduğu ve bunun etkinsizliğe dönüşeceği görüşü taşınmaktadır.
- Yerel idarelerin eğitim ve sağlık gibi alanlarda büyük harcama otoritesi olmaları öngörülürse, bu durumda mali sorumluluk, hesap verebilirlik ve denetim mekanizmaları sağlıklı işletilmek suretiyle vergilendirme konusunda yetki devri yapılarak, daha fazla vergi toplamaları sağlanmalıdır. Ancak görev alanları klasik belediyeçilik hizmetleri olan kent planlama ve uygulama, ruhsat temini, yol, kanalizasyon yapımı, temizlik, aydınlatma, vb. hizmetler kapsamındaysa, sadece emlak vergisi ile bir kaç tüketim vergisinin gelirlerinin yeterli olabileceği düşünülmektedir. Çünkü daha fazla yetki, daha fazla örgütlenme

ve ardından harcamalarda artışa ve daha sonra da etkinsizliğe dönüşebileceği endişesi taşınmaktadır.

- Yerel halkın faydalanacağı hizmetlerin masraflarının tümü veya bir kısmının karşılanması amacıyla, Oates'in diğer ülkelerde mali disiplini bozmayacak şekilde uygulanarak olumlu sonuçlar alındığına değindiği “şartlı yardım” sistemi, devreye konulabilir. Bu çerçevede İller Bankası aracılığı ile yapılan düşük faizle kredi sağlama türündeki “şartlı yardım” sisteminin tekrar ele alınmasında yarar görülmektedir.
- Yerele yetki devredilmesinde hassasiyetle üzerinde durulması gereken konulardan birisi de, “vergilendirme sürecini işletebilecek kurumsal yapılanma” ile ilgilidir. Bu durumda mevzuat altyapısı başta olmak üzere, nitelikli eleman, güçlü bir bilgi altyapı sistemi ve gerekli makine ekipman gibi kurumsal altyapının önceden sağlıklı planlanması gerekmektedir. Söz konusu plan çerçevesinde yetki devrinin küçük dozlar ile sağlıklı olarak hayata geçirildiğinden emin olunması ve buna göre ilerlenmesi gerekmektedir. Türkiye'nin henüz yerel yönetimlere “vergilendirme yetkisi” devrederek, toplamda iktisadi açıdan etkinliğe ulaşılmasını sağlayacak nitelikli eleman alt yapısını kısa ve orta vadede oluşturma imkanının bulunmadığı düşünülmektedir.
- Türkiye’de vergi gelirlerinin genel kamu gelirleri içerisinde oranının OECD ülkelerinin oranlarıyla mukayese edildiğinde, oldukça düşük olduğu göz önünde bulundurularak, yerel vergi oranlarının belli sınırlar dahilinde artırılması yönünde bir uygulama, gelirlerinin artmasına katkıda bulunmak üzere anlamlı olabilir.
- Ancak vergi gelirlerinin düşük olmasına “vergiden kaçınma ve kaçırma” eylemlerinin katkı sağladığı göz önünde bulundurularak, özellikle emlak vergisinin takibi açısından imar, yapı ruhsatı kayıtlarının emlak beyan kayıtlarıyla bilgisayar ortamında eşleştirilmesine yönelik bir sistemin kurulması gerektiği düşünülmektedir.
- Mali otonomi sürecini başarıyla uygulayarak, bunu iktisadi gelişmeye çevirebilen ülkelerin, yerelleşme konusunda tarihsel, kültürel ve toplumsal hafızalarının bulunduğu göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin “yerelleşme konusundaki girişimlerini” uzun bir zaman dilimine yayarak planlaması gerektiği görüşü taşınmaktadır. Bu çerçevede hayata geçirilmesi düşünülen, “yerelin vergileme gücünün artırılması” ile ilgili işlemlere, temel teşkil etmek üzere, yerelin topladığı vergilerin

yine toplumun ihtiyaçları amacıyla kullanıldığına yönelik toplumsal algının artırılması yönünde faaliyetler yerine getirilmesi gerekmektedir. Bir başka deyiş ile “hesap verebilirlik” ilkesinin rutin bir bilgilendirme faaliyeti ve “yerel idare kültürü” haline getirilmesi gerekmektedir.

- Yerel Yönetimlerin mevcut vergi gelirlerini etkin bir şekilde toplayabilmeleri ve yerel vergi oranlarını belli sınırlar dahilinde arttırarak yeni gelir kaynakları yaratılabilmeleri konularında, yerel idarelerin önemli bir sivil toplum örgütü olan Türkiye Belediyeler Birliğinin ülke çapında ortak politika üretme konusunda çalışmalar yapmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.
- Genel çerçevede etkin bir bilgi yönetim sistemine dayalı “vergilerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi” ile ilgili bir altyapının oluşturulmasından sonra “yerele vergilendirme yetki ihdası” konusunun tartışmaya açılmasında fayda görülmektedir. Bu bağlamda söz konusu bilgi sistemi altyapısının oluşturulması, 5018 sayılı KMYKK ve onun getirdiği performansa dayalı sistemin başarı ile uygulanmasına önemli katkıda bulunacağı bir gerçektir.

KAYNAKÇA

- BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU, Kanun No: 2464, Resmi Gazete Tarihi: 26/05/2014.
- BELEDİYE KANUNU, Kanun No: 5393, Resmi Gazete Tarihi: 03/07/2005
- BİLİCİ, N., Bilici, A., “Kamu Maliyesi”, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011.
- BIRD, M., R., “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, Journal of International Commerce Economics and Policy, Vol: 2, No: 1, 2011.
- BIRD, R., “Taxation and Decentralization”, Economic Premise (Poverty Reduction and Economic Management Network), No:38, The World Bank, November 2010.
- BLÖCHLİGER, H., Rabesona, J., “Fiscal Autonomy of Subcentral Governments (An Update)”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No:9, OECD, Paris, 2009, s. 1-20.
- BOETTI, L., Piacenza, M., Turati, G., “Decentralization and Local Governments’ Performance: How does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?”, Università Degli Studi di Torino and

- Department of Economics and Public Finance, Working Paper Series, no:11, March 2010,s. 1-27.
- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, Kanun No: 5216, Resmi Gazete Tarihi: 10/07/2004.
- COUNCIL OF EUROPE, “European Charter of Local Self – Government”, p. 3 (Article; 4.3), Strasbourg, 1985.
- DULUPÇU, M. ve Acar, İ. A., "Yerel Yönetimlerde Mali Yönetime İlişkin Düzenlemelerin Kaldıraç Etkisi: 5018 Örneği", 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, 19-20 Ekim 2009, Ankara, 2009.
- DULUPÇU, M. A., Özgür, H, “Yerel Ekonomik Gelişmede Yerel Yönetimlerin Rolü”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Editörler: Özgür H., Parlak, B., Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006.
- GOERL, C. A., Seiferling, M., “Income Inequality, Fiscal Decentralization and Transfer Dependency”, IMF, WP/14/64, 2014.
- İL ÖZEL İDARELERİ VE BELEDİYELERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ HAKKINDA KANUN, Kanun No: 5779 sayılı, Resmi Gazete Tarihi: 02.07.2008
- KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU, Kanun No: 5018, Resmi Gazete Tarihi: 24/12/2003.
- OATES, W., E., “An Essay on Fiscal Federalism”, Journal of Economic Literature, Vol: 37, 1999, s. 1120-1145.
- OATES, W., “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, National Tax Journal, Vol. LXI, No. 2, June 2008, s. 313-334.
- OECD, “Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices”, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, Paris, 2008.
- OECD, Revenue Statistics Report (2012), OECD, 2012, Paris.
- ÖNCEL, M, Kumrulu, A., Çağan, N., “Vergi Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.
- ÖZDEMİR, A., R., “Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi Yayınları, Denizli, Mayıs 2005.
- ÖZDEMİR, A. R., “Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Optimal Bölüşümü”, Yerel Yönetimler

Kongresi, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Aralık 3-4, Biga, Çanakkale, 2004.

SAKINÇ, S., “Yerel Yönetimler Maliyesi”, Orion Kitabevi, Ankara, 2012.

STEGARESCU, D., “Decentralized Government in an Integrating World: Quantitative Studies for OECD Countries”, (PhD Thesis), Centre for European Economic Research and Physica Verlag (Springer Co.), Mannheim, 2006.

ŞATAF, C. Dulupçu, Yavuz, “Belediye Gelirleri içerisinde Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri; Isparta Belediyesi Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 3, 2006.

TAVŞANCI, A., Keçeci, B., “Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi ve Anayasal Çerçeve”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 250, 2009.

WORLD BANK, “World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World”, Oxford University Press, 1997.

YALTI, B., “Anayasa Mimarisinde Bir Yapıtışı; Mahalli İdarelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 261, 2010, s. 7-17.

www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm, (Erişim: 05.06.2014).

www.muhasibat.gov.tr, (Erişim: 20.05.2014).

www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-levels-of-government.htm, (Erişim: 05.06.2014).