

Kanun Numarası	5779
Başlığı	İL ÖZEL İDARELERİNE VE BELEDİYELERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ HAKKINDA KANUN
Kabul Tarihi	02/07/2008
Kabul Edildiği Birleşim	23.Dönem 2.Yasama Yılı 125.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	04/07/2008
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	14/07/2008
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	Onay
Resmi Gazete Tarihi	15/07/2008
Resmi Gazete Numarası	26937
Diğer Bilgiler	Son Dönem Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

Kanun Teklifi Bilgileri

İmza Sahipleri	Kanun Teklifinin Metni
Dönemi ve Yasama Yılı	23/2
Esas Numarası	2/241
Başkanlığa Geliş Tarihi	21/05/2008
Teklifin Başlığı	İL Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi
Teklifin Özeti	Teklif ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idareleri ve belediyeler pay verilmesi öngörülmektedir.
Teklifin Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Tali Komisyon	İçişleri Komisyonu	21/05/2008	10/06/2008	Raporunu Vermedi	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	21/05/2008	10/06/2008	Raporunu Verdi	03/06/2008

Esas Komisyon Raporu(Sirasayısı) 248

Kanun Numarası: 5779

AYRIŞIK OY

1. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ (ÜLKEMİZDE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ)NDEN YEREL YÖNETİMLERE PAY VERİLMESİNİN GENEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

İster üniter yapıya isterse federal yapıya sahip olsun hemen hemen bütün ülkelerde merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere pay aktarılmaktadır. Türk maliye literatüründe merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir ve giderlerinin paylaşımına yönelik olarak kavramsal tartışma 1960'larda başlamıştır. Yerel yönetimler de kamu hizmetleri gördüğüne göre bu hizmetleri karşılayacak gelir kaynaklarının olması gerekir. Bu yönetimlere tahsis edilmiş olan gelirlerin onlara verilmiş olan görevleri karşılayacak düzeyde olması gerekir. İşte bu noktada gelir kaynaklarının, ya da ülkenin gelir kapasitesinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması sorunu ortaya çıkar.

Bu sorun sadece ülkemizde değil diğer ülkelerde de kamu maliyesinin önemli alanlarından biridir.

Hizmetlerin paylaşılmasına paralel olarak gelirin paylaşılması sorunu ciddi bir sorundur. Bu sorunu sadece genel bütçenin vergi gelirlerinin belirli bir kısmının belediyelere basit bir işlemle aktarılması olarak görmemek gerekir. Gelir paylaşımının dayanacağı esaslar ülke gerçeklerine, vatandaşların ihtiyaçlarına uygun olarak tespit edilmez ise bugüne kadar olduğu gibi bundan sonra da sorunu sürekli tartışırız.

Maliye literatüründe merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir ve giderlerin bölüşümü 1960'lı yıllarda "mali tevzin" başlığı altında ele alınmıştır.

"Tevzin" denkleştirme ya da dengeleme anlamına gelmektedir. Bu terime karşılık olarak diğer ülkelerde benzer veya farklı kavramlar kullanılmaktadır. Mali tevzin teriminin İngilizce karşılığı olarak kullanılan "intergovernmental fiscal relations" deyimini aslında federal devletler için geçerli olabilecek iki kademeli mali ilişkileri kapsayacak bir terimdir. Bu terim yerine 1950'li yıllardan itibaren "fiscal federalism" deyimini kullanılırken, İngiltere'de gelirin bölüşümü "revenue sharing" deyimini kullanılmaktadır.

Literatürde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişki değerlendirilirken yerel yönetimlerin özerkliği ya da mali gücü, genellikle gelir bağlamında ele alınmakta, ancak bu idareler kamuoyunda daha çok hizmet ve harcamalarıyla ön plana çıkmaktadır. Yani gelir bölüşümünün arka planında hizmetlerin bölüşümü/paylaşımı vardır.

Dolayısıyla mali tevzin içeriği itibarıyla gelirler (hatta kaynaklar) ile birlikte hizmetlerin bölüşümünü ele almaktadır. Esasen kaynakların/gelirin bölüşümü hizmetlerin bölüşümüne paralel olarak yapılacaktır. Bugün mali tevzin kavramı yerine "mali denkleştirme", "mali dengeleme" veya sadece gelirlere yönelik olarak "gelirin bölüşümü/paylaşımı" kavramları kullanılmaktadır.

"Mali tevzin" kavramı çerçevesinde halen merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan kaynak aktarımının önemli sorunları bulunmaktadır.

1. Nüfus kriteri tek başına objektif bir ölçüt değildir.

Yürürlükteki yasa belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların sadece nüfus kriterine göre dağıtılması esasını benimsemiştir. Nüfus ilk bakışta objektif bir kriter gibi gözükmesine rağmen bölgeler arası gelir eşitsizliklerini gidermede yeterli değildir. Bu nedenle sadece nüfus esasına dayalı olarak yapılan dağıtımın eşitlik ilkesine uygun olduğunu söylemek mümkün değildir.

Gelişmişlik düzeyi ile gelir düzeyi yönlerinden bölgeler ve iller (belediyeler) arasında var olan önemli farklılıklar, halen nüfus esasına dayalı olarak yapılan dağıtımın eşit olmadığını gösterir.

Nüfus kriteri ayrıca değişken nüfuslu Antalya, Alanya, Bodrum, Marmaris, Didim gibi turizm bölgeleri ile Eminönü, Taksim gibi iş ve ticaret bölgeleri için de objektif bir kriter olma özelliğine sahip değildir.

Bu nedenle yerel yönetimlere yapılan mali yardımların ideal olarak;

- Gelir kapasitesindeki farklılığı,
- Gelir eşitsizliğini,
- Bölgeler arası gelişmişlik farkından kaynaklanan ihtiyaç farklılığını,
- Beldenin mevsimler ile gece-gündüz arasındaki nüfus farklılığından kaynaklanan sorunlarını

giderici nitelikte olması gerekir.

2. Nüfus kriteri yanında başka kriterlerin de sisteme dahil edilmesi gerekir.

Yukarıda belirtilen sorunları aşabilmek için nüfus kriteri yanında başka kriterlerin de sisteme dahil edilmesi uygun olur. Maliye tarihimizde buna ilişkin bir örnek de vardır. 1989 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda payların dağıtılmasında nüfus kriteri yanında

- kalkınmışlık derecesi
- mali kaynaklar
- coğrafi konum
- turistik oluşum

gibi yeni ölçütler getirilmişti. Bu ölçütleri sonraki yılların düzenlemelerinde göremiyoruz.

3. Merkezi bütçeden yerel yönetimlere kaynak aktarımı bölgelerarası eşitsizlikleri gidermede bir politika aracı olarak kullanılabilir.

Bilindiği gibi bütçelerin klasik fonksiyonları yanında başka fonksiyonları da vardır. Bütçeler gelirin yeniden dağıtılmasının aracıdır. Gelir yeniden dağıtılırken gelir eşitsizlikleri giderilebilir. Bunun başlıca iki aracı vardır.

- Vergi Politikaları
- Harcama Politikaları

Ancak anılan araçların yanında başka araçların da kullanılması mümkündür. Nitekim diğer ülkelerde merkezi bütçeden yerel yönetimlere yapılan yardımlar gelir eşitsizliklerini gidermede bir araç olarak kullanılmaktadır. Ülkemizde de bütçeden belediyelere yapılan mali yardımlar bölgelerarası gelir farklılığını gidermede bir araç olarak kullanılabilir. Bunun için yukarıda belirtilen kriterlerin nüfus kriterine ilave olarak sisteme dahil edilmesi gerekir. Bu kriterlere de sahip olan bir sistemin bölgelerarası eşitsizlikleri gidermede bir politika aracı olarak kullanılması mümkündür.

Bu nedenle bölgeler arasındaki ihtiyaç ve yerel vergileme/gelir kapasitesindeki farklılıklar mali yardım dağıtımında mutlaka dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede mali yardım sisteminin belediyelere yükümlülüklerini yerine getirmek için yeterli gelir sağlamak gibi belirlenen amacının yanı sıra, mali kapasite farklılıklarını da telafi/tazmin eder nitelikte olması gerekir. Mali kapasite denkleştirme şüphesiz çok kolay bir iş değildir. Ancak en azından bireylerin yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydanın bölgelerarası/beldelerarası kıyaslamalarda bir denge içerisinde olması gerekir.

Buna "yatay mali denklik" denilmektedir. Daha özet bir şekilde ifade edecek olursak; yatay mali denklik bir ülke sınırları içerisinde farklı bölgelerdeki belediyelerin gelir kaynakları ve harcama sorumlulukları arasındaki dengeyi tarif eder. Gelir ve harcama düzeyindeki farklılıklar bölgeler arasında net mali faydada farklılıklara neden olduğu için yatay mali dengesizlikler ortaya çıkar. İllerin (beldelerin) gelir seviyelerindeki farklılıklar belediyelerin sahip oldukları vergi tabanlarından gelir elde etme düzeyini belirlemektedir.

Hakkari, Ağrı gibi emlak vergisi geliri ülke ortalamasının altında olan belediyelerin, bırakalım İstanbul, Ankara gibi illeri Denizli, Aydın gibi ortalamanın üstünde emlak vergisi gelirinine sahip olan belediyeler gibi topluma yerel mal ve hizmet sunması mümkün değildir.

Aynı şekilde belde belediyelerinin çok büyük bir kısmının emlak vergisi geliri ihmal edilecek düzeydedir. Bu belediyelerin kendi öz gelirleri ile vatandaşa yeterli hizmeti sunması mümkün değildir.

Gelişmişlik seviyesi, gelir kapasitesi ve nüfus yönlerinden bölgeler ve iller arasındaki farklılıklar belediyelerin sunduğu mal ve hizmetlerin dağılımında eşitsizliklere yol açar. Sonuçta bu durum ülke genelinde, bu mal ve hizmetlerden fayda sağlayan kişiler arasında da eşitsizliğe yol açar.

Bu nedenle yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile harcama yönünden ihtiyaçlar arasındaki farklılıkları dengelemek gerekir. Kurulacak sistemin temel mantığının bu olması gerekir.

2. TEKLİFİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Genel Olarak

Teklif ile İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi düzenlenmektedir. Bu çerçevede konuya ilişkin olarak halen yürürlükte olan 02.02.1981 ve 2380 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması, bunun yerine yeni esasların yürürlüğe girmesi öngörülmektedir.

Teklifin mevcuda kıyasla getirmiş olduğu üç yenilik vardır.

1.Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payın artırılması,

2.Payların dağıtımında nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksinin de dikkate alınması,

3.Nüfusu 10.000'in altında kalan belediyelerin gelirlerinin iyileştirilmesi amacıyla "mali denkleştirme" adı altında bir mekanizmanın getirilmesi,

Teklifin anılan konulardaki olumlu düzenlemelerine rağmen adaleti sağlaması söz konusu değildir. Teklif iyileştirme yönünde bazı düzenlemeler yaparken objektif olmayan bazı düzenlemelere de yer vermiş, bazı belediyeler için adeta özel düzenlemeler getirmiştir. Teklif önemli bazı konularda eksik düzenlemelere sahip olup, adaletsiz sonuçlar yaratacaktır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Teklif geneli itibarıyla genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payın artırılmasını düzenlemektedir. Artırım, yürürlükteki bazı yasaların Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ile Özel İletişim Vergisi (ÖİV) hasılatından yerel yönetimlere pay verilmesini engelleyen hükümlerinin yürürlükten kaldırılması yoluyla yapılmaktadır.

Teklif ile vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılmakta olan payın oranı artırılmaktadır. 2007 yılı rakamlarına göre genel bütçe vergi gelirlerinin %8.5'i yerel yönetimlere aktarılmıştır. Teklif bu oranın 2007 yılı için %11.7 olmasını öngörmektedir.

Halen yürürlükte olan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ve 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununa göre bazı vergi gelirlerinden belediyelere pay verilmemektedir. 4760 sayılı Kanununun 17 nci maddesine göre akaryakıt ürünlerinden tahsil edilen ÖTV hasılatının tamamı, motorlu taşıtların iktisabından tahsil edilen ÖTV hasılatının % 28'i, alkollü içecekler ile tütün mamullerinden tahsil edilen ÖTV hasılatının da % 60'ından yerel yönetimlere pay verilmemektedir. 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununun 39 uncu maddesine göre de Özel İletişim Vergisi hasılatından yerel yönetimlere pay verilmemektedir.

Teklif anılan hükümlerin yürürlükten kaldırılarak söz konusu vergiler hasılatından yerel yönetimlere pay verilmesini imkan dâhiline sokmaktadır.

Ancak, Teklifin büyükşehir belediyelerine büyükşehir belediye sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinin % 5'inin (% 70'i doğrudan, % 30'u havuz kanalıyla) verilmesi yönündeki düzenlemesi karşısında anılan düzenlemeler adil bir sonuç yaratmayacaktır. ÖTV ve ÖİV'ne ilişkin olarak yürürlükten kaldırılması öngörülen düzenlemeler nedeniyle büyükşehir belediyelerine aktarılan payın artırılması sonucunda bazı büyükşehir belediyelerinin payları diğerlerine kıyasla önemli ölçüde artmış olacaktır. Teklifin 5 inci maddesinin (5) numaralı fıkrasındaki düzenleme bu sakıncayı gidermeye yönelikse de teklife komisyon görüşmeleri sırasında eklenen bir başka madde ile adaletsizliğin ortadan kaldırılması mümkün olmayacaktır.

5 inci maddenin (5) numaralı fıkrası şöyledir: "2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan ve bu maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarına göre dağıtılan büyükşehir belediye payları, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir." Bu hükümde yer alan yüzde 20'lik oran Teklif metninde yüzde 40'tı. Eleştirilerimiz üzerine yüzde 40'lık oran yüzde 20 olarak düzeltilmek suretiyle bir adalet sağlanmış gibi gözükse de gerçek öyle değildir. Komisyon görüşmeleri sırasında Tekliffe eklenen Geçici Madde 2 ile Büyükşehir belediyelerinin 1.7.2008 tarihinden itibaren alacakları payın bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 60 düzeyinde artırılması öngörülmüştür. Buna göre yukarıda belirtilen yüzde 20'lik sınır yüzde 60'lık artırım yapıldıktan sonra uygulanacaktır. Bu düzenlemenin adaletle hiçbir ilgisi yoktur.

Ayrıca ÖTV ve ÖİV'nden belediyelere pay verilecek olmasının yaratacağı sorunları önlemek amacıyla getirildiği söylenen bu sınır bir büyükşehir belediye sınırları içinde vergi

kapasitesinin (ÖTV ve ÖİV hariç) diğer büyükşehir belediyelerine kıyasla daha yüksek oranda artmasından kaynaklanacak pay artışını da önleyici niteliktedir.

Bunun yerine adalete uygun başka bir model kurmak mümkündür. Halen yerel yönetimlere pay verilmeyen ÖTV ile ÖİV hasılatından Teklifte olduğu gibi bu vergilerin tahsil edildiği büyükşehir belediyelerine pay vermek (% 70'i doğrudan büyükşehir belediyesine, % 30'u havuza) yerine bu vergilerin hasılatının yüzde 5'ini büyükşehir belediyeleri havuzuna koymak suretiyle büyükşehirlere dağıtılmasını sağlamak daha doğru olur. Böyle bir düzenlemeye gidilmesi halinde 5 inci maddedeki yüzde 20'lik sınırlamaya da gerek kalmayacaktır.

Teklifte turistik yörelerdeki belediyelerin kış ve yaz mevsimleri arasındaki nüfus farklılığından kaynaklanan sorunları dikkate alınmamıştır. Didim, Bodrum, Marmaris Alanya, Antalya ve daha bir çok turistik beldemizde kış ve yaz nüfusu arasında ciddi farklar vardır. Örneğin, kış nüfusu 30.000 olan Marmaris'in yaz nüfusu 250.000'dir. 30.000 nüfusa göre kurgulanmış bir pay dağıtım sistemi ile yazın 250.000 kişinin ihtiyaçlarını karşılayabilecek hizmeti sunmak mümkün değildir. Teklif bu türdeki belediyelerimizi görmezlikten gelmektedir.

Teklifin 7 nci maddesinin (5) numaralı fıkrasında yerel yönetimlerin vergi borçlarına yönelik olarak yapılacak kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin usul ve esasların tespiti konusunda Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan'ın yetkili kılınması doğru değildir. Bu düzenleme vergi borçlarının takip ve tahsili konusunda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre yetkili olan Maliye Bakanlığı ile ona bağlı vergi dairelerinin yetkisinin ortadan kaldırılması anlamındadır. Düzenleme hukuki olmadığı gibi hiçbir mantığa da dayanmamaktadır.

2.2. Mevcut Uygulama ve Kanun Teklifi çerçevesinde Transferlerin Büyükşehir ve Diğer Belediyeler Arasında Paylaşımının Değerlendirilmesi:

Pay dağıtımına esas toplam nüfus	:	59.225.114
BŞB sınırları içindeki nüfus	:	31.838.960
Diğer il ve ilçelerdeki nüfus	:	27.386.154

Adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına göre pay dağıtımına esas nüfusun BŞB sınırları içinde yaşayan nüfus ile BŞB sınırları dışında yaşayan nüfusun oransal ve pay dağıtımını açısından değerlendirmesi:

- BŞB sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam pay dağıtımına esas nüfusa oranı: $31.838.960/59.225.114 = \%53,76$

- BŞB sınırları dışında yaşayan nüfusun pay dağıtımına esas nüfusa oranı: $27.386.154/59.225.114 = \%46,24$ 'tür

2.2.1. Mevcut uygulamada 2007 yılında yapılan transferlerin oransal durumu:

Uygulamada;

- BŞB sınırları içinde olan belediyelere yapılan transferlerin toplam transferlere oranı %69,5,

- BŞB sınırları dışında olan belediyelere yapılan transferlerin toplam transferlere oranı: %30,5'tir.

2.2.2. Kanun Teklifine göre 2007 ve 2008 yıllarında yapılması öngörülen transferlerin oransal durumu:

- 2008 yılı verileri esas alındığında teklife göre: BŞB sınırları içinde olan belediyelere yapılan transferlerin belediyelere yapılması öngörülen toplam transferlere oranı %71,

- 2008 yılı verileri esas alındığında teklife göre BŞB sınırları dışında olan belediyelere yapılması öngörülen transferlerin toplam transferlere oranı %29'dur.

Bu oranlar 2007 yılı verilerini teklife göre değerlendirdiğimizde sırasıyla %70,27 ve %29,33'tür. Yani 2008 yılı için hesaplanan oranlarla hemen hemen aynıdır.

2.2.3. Değerlendirme:

Kent (belediye) nüfusunun %53,76'sı BŞB sınırları içinde yaşamaktadır. Yani, bunun anlamı BŞB sınırları içinde yaşayan pay dağıtımına esas nüfusun %53,76'sının, toplam transferlerin %71'ini alacağıdır.

Buna karşılık BŞB sınırları dışında yaşayan pay dağıtımına esas nüfusun %46,24'ü ise toplam transferlerin %29'unu alacaktır. Bu rakamlar mevcut sistemde dengesiz/adaletsiz bir yapı olduğunu göstermektedir. Şüphesiz büyükşehirlerin sorunlarının ölçeği, bu yerlerde sunulan kamu hizmetlerinin maliyeti diğerlerinden çok daha yüksektir. Arada bir fark olması doğaldır. Ancak makasın bu kadar açık olmaması veya en azından daha da açılmaması gerekir.

Bu oranlar, yukarıda da belirtildiği gibi, mevcut uygulamada BŞB sınırları içindeki belediyeler için %69,5, BŞB sınırları dışındaki belediyeler için %30,5'tir.

Mevcut durum ile Teklif, karşılaştırıldığında, yeni transfer sisteminin, BŞB bulunan illerin lehine, diğer illerin aleyhine (%30,5 - %29,33 =) % 1, 17 oranında transfer sisteminde bir bozulma yaratacağını göstermektedir. Görüldüğü gibi makas açılmaktadır.

Teklifle yerel yönetimlere yapılan transferlerin ortalama %30 oranında artırılması yerel yönetimler açısından olumludur. Ancak bu artışın BŞB'lerinde %30,5, diğer belediyelerde ise yaklaşık %25 oranında olması öngörülmektedir. Yani merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferlerdeki artış daha çok BŞB lehine kullanılmış olmaktadır.

Böyle bir durum uygulanmak istenen politikanın şehirler ve bölgeler arasındaki gelir ve gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik olmadığını göstermektedir. Oysa maliye politikasının temel amacı gelirin yeniden dağıtılması ilkesi çerçevesinde transferleri bölgeler ve şehirler arasındaki gelir ve gelişmişlik farklılıklarını gidermek olmalıdır. Buna göre yapılması gereken az gelişmiş bölgelerde kendi öz gelirini yaratma/artırma potansiyeli zayıf olan belediyeleri, mali olarak diğer belediyelere göre biraz daha fazla desteklemek olmalıdır.

M. Akif Hamzaçebi	Esfender Korkmaz	Bülent Baratalı
Trabzon	İstanbul	İzmir
	Ferit Mevlüt Aslanoğlu	
	Malatya	