OECD ÜYESİ ÜLKELERİN YEREL VERGİ YAPILARI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Mustafa TEKDERE[1]
Bülent Diclehan ÇADIRCI[2]

Öz

Yerel yönetimler; idari, siyasi ve ekonomik açıdan önemi her geçen gün artan kamu tüzel kişileridir. Artan öneme binaen yerel yönetimlerin gelirlerini, harcamalarını, karar alma aşamalarını, personel yapısını, yerel ve genel seçimler ile vatandaş memnuniyeti üzerindeki etkisini inceleyen çalışmalarda niceliksel gelişmeler yaşandığını söylemek mümkündür. Bu çalışmada ise Türkiye ile diğer OECD üyesi ülkelerdeki yerel yönetimlerin finansman yapısının araştırılması amaçlanmıştır. Söz konusu amaçla; OECD üyesi ülkelerin yerel finansman yapısı, yerel vergi gelirleri ve vergileme gücüne dair tümdengelim yöntemini esas alan oransal tablo analiz ve yorumları ile karşılaştırmalı değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışmanın sonucunda ise hem Türkiye hem de diğer OECD üyesi ülkeler hakkında benzer ve farklı noktaları esas alan birtakım çıkarımlar gerçekleştirilmiştir.

Anahtar kelimeler: OECD, Yerel Yönetim, Vergi, Yerel Vergi

Jel kodları: H20, H70, H71, O57

[1] Dr. Öğr. Üyesi, EBYÜ, İİBF, Finans ve Bankacılık Bölümü, ORCID:0000-0002-6570-8072, mtekdere@erzincan.edu.tr

[2] Dr. Öğr. Üyesi, EBYÜ, İİBF, İktisat Bölümü, ORCID: 0000-0003-3007-6068, bdcadirci@erzincan.edu.tr

A STUDY ON LOCAL TAX STRUCTURES OF OECD MEMBER COUNTRIES

Abstract

Local governments are public legal entities whose importance is increasing day by day in terms of administrative, political and economic. Due to its increasing importance, it is possible to say that there have been quantitative developments in studies examining the revenues and expenditures, decision-making stages, personnel structure, impact on local and general elections with citizen satisfaction of local governments. In this study, it is aimed to investigate the financing structure of local governments in Turkey and other OECD member countries. For the said purpose, comparative evaluations were made with the interpretations and proportional table analysis based on the deductive method regarding the local financing structure, local tax revenues and taxation power of OECD member countries. As a result of the study, some inferences were made based on similar and different points about both Turkey and other OECD member countries.

Key words: OECD, Local Government, Tax, Local Tax

Jel codes: H20, H70, H71, O57

1. Giriş

Yerel yönetimler; idari, siyasi ve ekonomik açıdan önemi her geçen gün artan, topladıkları gelirler ve yaptıkları harcamalar ile yerel ekonomi üzerinde çok boyutlu etkilere sahip olan önemli bir aktördür. 1980 sonrası Neo-Liberal süreçte yaygınlaşan yerelleşme, yerinden yönetim, yönetişim, hizmette yerellik (subsidiarity) ve mali özerklik olguları, yerel yönetimleri kamusal hizmet arzı sürecinde ön plana çıkarmıştır. Nüfus artışı ve kentleşme ile birlikte gittikçe daha fazla sorumluluk üstlenen yerel yönetimlerin harcamaları artarken, gelirleri aynı artış trendini göstermemiştir. Süreçte ortaya çıkan gelir-gider dengesizliği ise vergi gibi öz gelir kaynakları yerine, merkezi yönetim tarafından yapılan transferle giderilmeye çalışılmıştır. Söz konusu yaklaşım yerel yönetimleri merkezi yönetime mali açıdan bağımlı kılmakla birlikte yerel yönetimlerin mali özerkliğini geliştirmeye yönelik çalışmaları da sekteye uğratmaktadır. Oysa çağdaş yerel yönetim anlayışı gereği yerel yönetim harcamaları öz gelirlerle ve

özellikle öz gelirler içerisinde yer alan vergilerle finanse edilmelidir. Çünkü vergiler; öz gelirler içerisindeki en düzenli, sağlıklı, sürdürülebilir ve istikrarlı finansman araçları olarak kabul edilmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2020: 38).

Söz konusu nedenlerle mali özerkliği ve yerelleşmeyi ilke edinen reformlar yapılarak vergiler ve diğer öz gelirler devamlı olarak artırılmaya çalışılmaktadır. Türkiye'nin kurucu üyesi olduğu OECD ise yerel yönetimleri ilgilendiren alanlarda vizyoner çalışmalar yapmakta, böylece yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve yerel yönetimleri daha iyi bir seviyeye taşımak amacıyla bilimsel düzeyde öncülük ve rehberlik rolü üstlenmektedir (Ayrangöl vd., 2021: 38).

Anlatılanlar kapsamında bu çalışmada, OECD üyesi ülkelerdeki yerel yönetimlerin finansman yapısının araştırılması amaçlanmıştır. Söz konusu amaç kapsamında öncelikle OECD üyesi ülkeler hakkında özet birtakım bilgiler sunulmuştur. Daha sonra OECD üyesi ülkelerdeki yerel yönetim yapısına dair açıklamalara yer verilmiştir. Sonraki aşamada, OECD üyesi ülkelerin yerel finansman yapısı, yerel vergi gelirleri ve vergileme gücüne dair tümdengelim yöntemini esas alan oransal tablo analiz ve yorumları ile karşılaştırmalı değerlendirmelerde bulunulmuştur. Sonuç kısmında ise incelenen örneklem özelinde ortak ve farklı noktaları esas alan temel bazı çıkarımlar yapılmıştır.

2. OECD Üyesi Ülkeler

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) hükümetlerin; ortak zorluklara çözümler bulmak, küresel standartlar geliştirmek, deneyimleri paylaşmak ve daha iyi yaşamlar için daha iyi politikaları teşvik etmek noktasında en iyi uygulamaları belirlemek amacıyla birlikte çalıştığı uluslararası bir organizasyondur. Gelişimi II. Dünya Savaşı sonrası dönemde[3] gerçekleşen OECD'nin temel amaçları; finansal istikrarı koruyarak dünya ekonomisinin gelişimine katkıda bulunurken, üye ülkelerde en yüksek sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam ile yükselen bir yaşam standardını elde etmektir. Ayrıca ekonomik kalkınma sürecinde üye ve üye olmayan ülkeler açısından sağlam bir ekonomik genişleme alt yapısı hazırlamaktır (OECD, 2020a: 4-6).

OECD üyesi ülkeler ve 5 kilit/anahtar ortak[4], dünya ticaret ile yatırımının yaklaşık %80'ini oluşturmaktadır. 2010'dan beri 8 yeni ülkenin katıldığı OECD, 25 Mayıs 2021'de Kosta Rika'nın da üye olması ile birlikte toplam 38

[3] Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OEEC), İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın yeniden inşası için Marshall Planı çerçevesinde Amerikan ve Kanada yardımını yönetmek üzere kurulmuştur. 14 Aralık 1960'ta OEEC'yi OECD'ye dönüştüren sözleşme imzalanmış ve 1961'de yürürlüğe girmiştir (OECD, 2020a: 5).

[4] Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya ve Güney Afrika.

üyeden oluşan ve yıllar itibariyle büyüme trendini sürdüren önemli bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır (https://www.oecd.org/about/members-and-partners/). OECD üyesi ülkeler liste biçiminde Tablo - 1'de gösterilmektedir. Tabloda yer alan ülkelerin yerel finansman yapısı; miktar ve oran cinsinden verilerle, ilgili verilerin ülkeler arasında ve OECD ortalamaları[5] ile karşılaştırmalı biçimde incelemesi yoluyla değerlendirilmiştir.

Tablo – 1: OECD Üyesi Ülkeler

Avusturalya	Finlandiya	Kore	Slovakya
Avusturya	Fransa	Letonya	Slovenya
Belçika	Almanya	Litvanya	İspanya
Kanada	Yunanistan	Lüksemburg	İsveç
Şili	Macaristan	Meksika	İsviçre
Kolombiya	İzlanda	Hollanda	Türkiye
Kosta Rika	İrlanda	Yeni Zelanda	Birleşik Krallık
Çek Cumhuriyeti	İsrail	Norveç	ABD
Danimarka	İtalya	Polonya	
Estonya	Japonya	Portekiz	

Kaynak: https://www.oecd.org/about/members-and-partners/

Not: AB'nin OECD'de daimi bir delegesi bulunmaktadır.

3. OECD Üyesi Ülkelerin Yerel Yönetim Yapısına Dair Genel Bilgiler

OECD örneklemini ele alarak yerel yönetimleri inceleyen çalışmaların büyük kısmında ağırlıklı olarak, OECD ve OECD – UCLG[6] ortaklığı ile hazırlanan raporlardan yararlanılmaktadır. Söz konusu raporlarda; "ulus altı yönetim" olarak ifade edilen "subnational government" kavramının tercih edildiği görülmektedir. İlgili kavram; federal, yarı federal veya bölgesel yapıya sahip ülkelerdeki eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar şeklindeki birimler ile hem üniter hem de federatif yapıya sahip ülkelerde yer alan il, ilçe, belediye, büyükşehir belediyesi, köy, kasaba, il özel idaresi, bölge, kentsel bölge, şehir, belediyeler arası iş birliği kuruluşları ve yerel kamu kuruluşları gibi yerel yönetim birimlerini kapsamına almaktadır. Anlatılanlar kapsamında üniter yapıya sahip olan ülkelerde federatif ülkelere özgü eyalet vb. birimler bulunmadığı için söz konusu kavram doğrudan "yerel yönetim" kavramını karşılamaktadır. Ancak federal, yarı federal ve bölgesel yapıya sahip olan ülkelerde "ulus altı yönetim" kavramının, üniter yapılı ülkelerdeki yerel yönetimlere ilave olarak eyalet, bölgesel yönetim ve özerk topluluklar gibi birimleri de içine alarak daha geniş bir kapsamı temsil ettiğini ifade etmek gerekmektedir (OECD,

[5] Aksi belirtilmedikçe, ağırlıklı ortalamalardan (weighted average – WA) bahsedilmektedir.
[6] Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler

2021: 26, OECD, 2020b: 162, OECD/UCLG, 2019: 16). Oransal tablo analizlerini değerlendirirken belirtilen ayrıntıya dikkat edilmiştir.

Tablo – 2: Ulus Altı Yönetim Sayıları (2020-2021)

Federasyon ve Yarı Federasyonlar	Belediye Düzeyi	Orta Düzey	Bölge veya Eyalet Düzeyi	Toplam
Avusturalya	562		8	570
Avusturya	2095		9	2104
Belçika	581	10	6	597
Kanada	3898		13	3911
Almanya	10792	401	16	11209
Meksika	2465		32	2497
İspanya	8131	50	17	8198
İsviçre	2172		26	2198
ABD	35748	3031	50	38829
Üniter Ülkeler	**Belediye Düzeyi**	**Orta Düzey**	**Bölge veya Eyalet Düzeyi**	**Toplam**
Şili	345		16	361
Kolombiya	1103		33	1136
Kosta Rika*	83			83
Çek Cumhuriyeti	6258		14	6272
Danimarka	98		5	103
Estonya	79			79
Finlandiya	309		1	310
Fransa	34965	101	18	35084
Yunanistan	332		13	345
Macaristan	3155		19	3174
İzlanda	69			69
İrlanda	31			31
İsrail	251			251
İtalya	7904		20	7924
Japonya	1747		47	1794
Kore	226		17	243
Letonya	119			119
Litvanya	60			60
Lüksemburg	102			102
Hollanda	352		12	364
Yeni Zelanda	67		11	78
Norveç	356		10	366
Polonya	2477	380	16	2873
Portekiz	308		2	310
Slovakya	2927		8	2935
Slovenya	212			212
İsveç	290		21	311
Türkiye	1389		81	1470
Birleşik Krallık	379	35	3	417
OECD38	132437	4008	544	136989

Kaynak: OECD, 2021: 3, https://en.wikipedia.org/wiki/Cantons_of_Costa_Rica#Cantons.

Not: *Kosta Rika'ya ait belediye düzeyindeki güncel yerel yönetim sayıları tabloya sonradan eklenmiştir. Bu kapsamda OECD38 satırından yer alan belediye düzeyi ile toplam sütununda da gerekli güncellemeler yapılmıştır.

Tablo – 2 incelediğinde, OECD üyesi ülkelerin ulus altı yönetim yapısı ve sayısı hakkında birtakım çıkarımlar yapmak mümkündür. İlgili tabloya göre OECD üyesi ülkelerin üç düzeyli/kademeli bir ulus altı yönetim yapılanmasına sahip olduğu ifade edilebilir. Belediye düzeyi en fazla ulus altı yönetimin olduğu seviye olarak dikkat çekmektedir. Belediye düzeyinde en fazla ulus altı birime sahip ülkeler öncelikle Almanya, İspanya, ABD, Çek Cumhuriyeti, Fransa ve İtalya gibi ülkelerdir. Orta düzey ulus altı yönetim birimlerinin olduğu ülke sayısı belediye düzeyi ile bölge veya eyalet düzeyine kıyasla daha azdır. İspanya, Polonya, Birleşik Krallık, Almanya, Fransa ve Belçika gibi ülkelerde farklı adlar altında (il, kırsal ilçe vb.) orta düzey ulus altı birimler bulunmaktadır. Üçüncü kademe olarak ifade edilebilecek eyalet ve bölge düzeyi hem federal hem de üniter ülkelerde karşılaşılan bir ulus altı yönetim seviyesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu düzeyde ulus altı birimler federal ülkelerde; eyalet, üniter ve bölgesel ülkelerde ise; il, il özel idaresi, büyükşehir, bölge, kentsel bölge, konsey veya özerk topluluk gibi isimler alabilmektedir. Örneğin Türkiye'de üçüncü düzey ulus altı birimlerin sayısı 81'dir. Bunların 51'i il özel idaresi, 30'u büyükşehir belediyesidir. Toplamda en az ulus altı yönetim birimi sayısı, eyalet ve bölge düzeyindedir. Ayrıca OECD üyesi ülkelerde ulus altı yönetim düzeyleri açısından bir standart bulunmamakla birlikte özellikle başkentler açısından özel statülü (çift statü) ulus altı düzenlemeler gerçekleştirildiği ifade edilebilir. Bununla birlikte özellikle belediye düzeyinde ulus altı yönetim birimlerinin sayısını azaltma yönünde bir eğilimin mevcut olduğu da dile getirilmelidir (OECD, 2021: 4-5, OECD, 2020b: 163, Tekdere, 2019: 270).

4. OECD Üyesi Ülkelerdeki Yerel Finansman Yapısının İncelenmesi

OECD ve OECD – UCLG ortaklığı ile hazırlanan raporlarda gelirlerin: vergi geliri, transferler (cari ve sermaye hibeleri/bağışları ve sübvansiyonlar), tarifeler ve ücretler, mülk geliri ve sosyal katkılardan oluştuğu ifade edilmiştir. Vergi gelirlerinin; üretim ve ithalat vergilerini, gelir ve servet üzerindeki cari vergileri ve sermaye vergilerini içerdiği beyan edilmiştir. Vergi gelirlerinin hem kendine ait (own-source or autonomous) vergilerden hem de merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılan vergi gelirlerinden (shared taxes) oluştuğu ancak 2008 yılında paylaşılan vergiler ile ilgili yapılan sınıflandırma değişiklikleri sonrası bazı ülkelerde (Avusturya, Estonya, Slovakya, İspanya vb.) paylaşılan vergilerin, transferler olarak yeniden sınıflandırıldığı dile getirilmiştir. Anlatılanlara ilave olarak emlak vergileri; taşınmaz mallar (arazi, gayrimenkul) üzerinde yinelenen emlak vergilerini, hibe ve sübvansiyonlar; mevcut/cari hibe ve sübvansiyonlar + sermaye hibe ve sübvansiyonlarını, kullanıcı harç ve ücretleri; piyasa çıktısı, kendi nihai kullanımı için çıktı ve piyasa dışı çıktı için ödemeleri, mülkiyet gelirleri; faiz, şirketlerin dağıtılan gelirleri (ör. Temettüler) ve toprak altı

varlıklar üzerindeki kiraları (ör. Telif hakları), diğer gelirler/sosyal katkılar ise; gelecekte sosyal yardım almak için hem çalışanların hem de işverenlerin devlete yaptığı zorunlu ödemeleri içermektedir (OECD, 2021: 26, OECD/UCLG, 2019: 18, https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm).

Kendine ait veya özerk vergiler; ulus altı yönetimlerin oranlar ve vergi tabanı üzerinde belirli bir serbestliğe sahip olduğu vergilerdir. Ancak bu yetenek düzenlenebilir ve sınırlandırılabilir. Böyle bir durumda ulus altı yönetimlerin vergilendirme gücü azalmaktadır. En tipik örneği emlak vergisidir. Bunun dışında yerel işletme vergisi, motorlu taşıt vergisi, kumar vergisi, turizm ve otel vergileri, çevre vergisi gibi çok çeşitli doğrudan ve dolaylı yerel vergi uygulamalarına da rastlanmaktadır. Hatta bazı ülkelerde yerel kişisel gelir vergisi bile bulunmaktadır. Paylaşılan vergiler ise ulusal vergilerin (kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV gibi) ulus altı yönetimler ile merkezi yönetim arasında hibe olarak değil, vergi geliri olarak paylaşımı veya yeniden dağıtımıdır. Ulus altı yönetimler, bazen merkezi yönetimin tek taraflı kararı bazen de müzakere yöntemiyle ulusal vergi gelirlerinin bir kısmını alabilmektedirler. Ülke uygulamalarında farklılıklar bulunması nedeniyle paylaşılan vergiler ile ulusal vergi paylaşımından oluşan transferler arasında net bir ayrım olmadığını ifade etmekte fayda vardır. Ayrıca bazen bir vergi türü hem paylaşılan vergi (kişisel gelir vergisi hasılatının paylaşımı) hem de kendine ait vergilere (kişisel gelir vergisi üzerine ek vergi koyma) dair düzenlemelere örnek olabilir. Bazı vergiler ise tamamen ulus altı yönetimlere tahsis edilmekle birlikte oranları ve vergi tabanları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve "yerel vergi" olarak kabul edilebilmektedir (OECD/UCLG, 2016: 41). Bu çalışmada söz konusu teorik tartışma ve belirsizlik üzerine yoğunlaşmadan; esas alınan raporlarda yer alan veriler üzerinden karşılaştırmalı değerlendirmeler yapılmıştır.

Tablo – 3: Ulus Altı Yönetim Gelirleri (2019)

Federasyon ve Yarı Federasyonlar	Milyar Dolar	Kişi Başına Dolar	GSYH'ye Oranı %	Kamu Gelirlerine Oranı %
Avusturalya*	230.4	9080	16.7	47.7
Yalnızca Yerel Yönetimler	34.1	1344	2.5	7.1
Avusturya	94.4	10635	17.6	35.9
Yalnızca Yerel Yönetimler	45.1	5082	8.4	17.1
Belçika	169.8	14780	26.2	52.4
Yalnızca Yerel Yönetimler	44.70	3894	6.9	13.8
Kanada	612.3	16290	31.4	74.4
Yalnızca Yerel Yönetimler	170.9	4546	8.8	20.8
Almanya	1066.3	12833	22.3	47.7
Yalnızca Yerel Yönetimler	401.3	4830	8.4	18.0
Meksika	326.3	2595	12.2	54.5
Yalnızca Yerel Yönetimler	52.0	414	1.9	8.7
İspanya	434.8	9231	21.2	54.2
Yalnızca Yerel Yönetimler	128.8	2735	6.3	16.1
İsviçre	132.5	15452	20.5	60.1
Yalnızca Yerel Yönetimler	45.9	5357	7.1	20.8
ABD	3646.8	11100	17.0	54.0
Yalnızca Yerel Yönetimler	-	-	-	-
Üniter Ülkeler	**Milyar Dolar**	**Kişi Başına Dolar**	**GSYH'ye Oranı %**	**Kamu Gelirlerine Oranı %**
Şili*	19.0	1010	4.0	16.6
Kolombiya	96.1	1964	12.2	42.0
Kosta Rika*	-	219	1.3	5.4
Çek Cumhuriyeti	58.9	5523	12.5	30.0
Danimarka	118.4	20357	32.8	61.8
Estonya	5.2	3925	9.8	25.1
Finlandiya	60.8	11006	20.7	39.7
Fransa	380.9	5647	11.1	21.2
Yunanistan	11.6	1084	3.4	7.0
Macaristan	22.8	2333	6.7	15.3
İzlanda	2.8	7444	12.6	31.5
İrlanda	11.0	2223	2.4	9.6
İsrail	22.5	2489	5.8	16.1
İtalya	383.7	6359	13.9	29.6
Japonya*	827.5	6544	15.3	41.8
Kore	355.6	6878	15.6	44.8
Letonya	7.2	3781	11.5	30.3
Litvanya	9.5	3413	8.6	24.5
Lüksemburg	4.0	6486	5.2	11.7
Hollanda	135.1	7791	12.7	29.1
Yeni Zelanda*	9.6	1965	4.4	11.1
Norveç	63.0	11772	16.7	29.0
Polonya	188.6	4914	14.1	34.3
Portekiz	23.4	2279	6.0	14.1
Slovakya	14.0	2565	7.7	18.5
Slovenya	7.4	3538	8.3	19.0
İsveç	141.3	13.749	24.2	48.6
Türkiye*	82.6	1015	3.5	10.9
Birleşik Krallık	297.6	4455	8.9	23.0
OECD37	10073.9	7430	15.7	42.2

Kaynak: OECD, 2021: 19, Country Profile/Costa Rika, 2019: 3

Not: Yeni Zelanda, Japonya, Şili ve Türkiye'nin verileri 2018 yılına aittir. Avustralya, Şili ve Kolombiya'nın verileri IMF Devlet Finans İstatistiklerine ait tahminlerdir. Kosta Rika'ya ait veriler 2016 yılına aittir ve ülke profili raporundan elde edilerek tabloya sonradan eklenmiştir. Dolayısıyla OECD ağırlıklı ortalamasına dahil değildir. Erişilemeyen veri bölmelerine tire (-) işareti konulmuştur.

Tablo – 3; ulus altı yönetim gelirlerini toplam milyar dolar, kişi başına dolar, GSYH'ye oranı ve toplam kamu gelirlerine oranı şeklinde karşılaştırmalı olarak incelemektedir[7]. Ulus altı gelirlerin milyar dolar açısından değerlendirmesi yapıldığında; yalnızca yerel yönetimlerin olduğu seviyeler; eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar gibi düzeylerin de dahil olduğu seviyelere kıyasla daha düşük bir gelir seviyesine sahiptir. Bir diğer ifadeyle yalnızca yerel yönetim seviyesine ait değerler, toplamdan çıkarıldığında eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar gibi birimlerin de bulunduğu düzeylerin daha fazla gelire sahip olduğu görülmektedir. Federatif ülkeler arasında milyar dolar cinsinden bir karşılaştırma yapıldığında ise; ABD, Almanya, Kanada ve İspanya'ya ait değerlerin yüksek olduğu ifade edilebilir.

Ulus altı gelirlerin kişi başına dolar değişkeni açısından analizi gerçekleştirildiğinde yine yalnızca yerel yönetim seviyesinin; eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar gibi seviyelerin de yer aldığı ulus altı gelir düzeyine kıyasla daha düşük kişi başı gelir seviyelerine sahip olduğu söylenebilir. Ancak ulus altı gelirlerin milyar dolar açısından incelediği sütuna kıyasla birtakım farklılıklar gözlemlenmiştir. Kişi başına gelir açısından ön plana çıkan federatif ülkeler; Kanada, Belçika, İsviçre, Almanya, ABD ve Avusturya şeklinde sıralanabilir. Kişi başı gelirler açısından Kanada, Belçika ve İsviçre gibi ülkelerin ön plana çıkmasında, ABD'nin ise daha geri planda kalmasında etkili faktörün, nüfus olduğunu söylemek mümkündür. Kişi başına ulus altı gelir ortalaması OECD37 düzeyinde 7430 dolardır. Federatif ülkeler arasında yalnızca yerel yönetimler düzeyinde OECD37 ortalamasının hiçbir ülke tarafından aşılmadığı, eyalet vb. birimlerin de dâhil olduğu seviyede ise sadece Meksika'nın ilgili ortalamanın altında kaldığı belirtilmelidir.

Ulus altı yönetim gelirlerinin GSYH'ye oranına bakıldığında yalnızca yerel yönetim seviyesinin daha düşük oransal değerlere sahip olduğu ifade edilebilir. GSYH'ye oran açısından ön plana çıkan ülkeler; Kanada, Belçika, Almanya, İspanya ve İsviçre'dir. Ulus altı yönetim gelirlerinin toplam milyar dolar cinsinden sınıflamasında ABD ilk sıradayken, GSYH oran açısından son sıralara gelmiştir. Bunun nedeni, ABD'ye ait GSYH'nin büyüklüğüdür. Nitekim nominal GSYH değerlerine incelediğinde, Dünya GSYH'sinin ortalama olarak %20-25'ini tek başına ABD gerçekleştirmektedir (https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD? most_recent_value_desc=true). Ulus altı yönetim gelirlerinin GSYH'ye oranı açısından OECD37 ortalaması %15.7'dir. Federatif ülkeler nezdinde söz konusu ortalamanın yalnızca eyalet vb. birimlerinde

[7] Çalışma kapsamındaki tablolarda öncelikle federatif, sonra üniter ülkelere yer verilmiştir. Değerlendirmeler de bu sıralamaya göre yapılmıştır.

dâhil olduğu seviyede aşılabildiği görülmektedir. Federatif ülkelerde %15.7 düzeyini geçemeyen tek ülke yine Meksika'dır.

Ulus altı yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı incelediğinde ise yalnızca yerel yönetim seviyesinin, eyalet vb. birimlerin de dâhil olduğu seviyeye kıyasla nispeten daha düşük verilere sahip olduğu görülmektedir. Tabloda yer alan oranlar açısından bir sıralama yapılırsa; Kanada, İsviçre, Meksika, İspanya, ABD ve Belçika'da (9 federatif ülkeden 6'sında) ulus altı yönetime ait gelirlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı %50'nin üstündedir. Söz konusu veri, ülkelerin mali yerelleşme düzeyine dair çıkarımlar açısından oldukça önemlidir. Ayrıca ulus altı yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı açısından OECD37 ortalamasının %42.2 olduğu görülmektedir. Söz konusu oranı yalnızca yerel yönetimler düzeyinde hiçbir ülkenin; eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu ulus altı düzeyde ise sadece Avusturya'nın aşamadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Tablo – 3'ün üniter ülkeler kısmı incelediğinde "*yalnızca yerel yönetimler*" diye bir ayrım yapılmadığı ve ulus altı yönetim ifadesinin doğrudan yerel yönetim kavramını karşıladığı söylenebilir. Bu kapsamda yerel yönetim gelirlerinin toplam milyar dolar parametresi üzerinden bir değerlendirmesi yapıldığında Japonya, İtalya, Fransa, Kore, Birleşik Krallık, İsveç ve Polonya sahip olduğu değerlerle dikkat çekmektedir. Özellikle Japonya'da yerel yönetimlerin milyar dolar bazında gelirleri, birçok federatif ülke değerinden bile yüksektir.

Üniter ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin kişi başına dolar üzerinden bir değerlendirmesi yapılırsa, birçok ülkenin OECD37 seviyesinin altında kaldığı ifade edilebilir. OECD37 ortalamasını aşan ülkeler; Danimarka, İsveç, Norveç, Finlandiya, Hollanda ve İzlanda'dır. Kişi başına yerel yönetim gelirleri açısından ön plana çıkan ülkelerin ağırlıklı olarak "Nordik Ülkeleri" olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlere ait gelirler toplam milyar dolar üzerinden karşılaştırıldığında ilk sırada yer alan Japonya'nın kişi başına miktar açısından ortalamanın altında kalma nedeni nüfus sayısının yüksekliği ile ifade edilebilir.

Yerel yönetim gelirlerinin GSYH içindeki payı incelendiğinde OECD37 ortalaması olan %15.7 düzeyini yine birçok üniter ülkenin aşamadığı görülmektedir. Söz konusu ortalamayı aşan ülkeler; Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Norveç'tir. Bu noktada Nordik ülkelerinin ön plana çıktığı tekrar vurgulanmalıdır. Japonya ile Kore'nin ise ortalamaya çok yakın oransal değerlere sahip olduğu ifade edilebilir. Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payına bakıldığında %42.2 olan OECD37 ortalamasını aşan ülkeler yalnızca Danimarka, İsveç ve Kore'dir. Kolombiya ve Japonya, ortalama çok yakın oransal değerlere sahiptir.

Tablo – 3 kapsamında yapılan üç karşılaştırmada Türkiye'nin OECD37 ortalamasının altında kaldığı ifade edilebilir. Nitekim yerel yönetim gelirlerinin kişi başına değeri açısından OECD ile 7 kat, GSYH'ye oranı açısından yaklaşık 5 kat, toplam kamu gelirlerine oran açısından ise hemen hemen 4 katlık bir fark olduğu söylenebilir. Bir diğer ifadeyle, Türkiye'de kişi başına yerel yönetim gelirleri ve yerel yönetim gelirlerinin GSYH'ye oranı, OECD'ye kıyasla az olmakla birlikte toplam gelirlerin büyük kısmında merkezi yönetimin söz sahibi olduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Türkiye ile benzer eğilime sahip olan belli başlı ülkeler; Yunanistan, Kosta Rika, Şili, İrlanda ve Yeni Zelanda olarak görülmektedir. Milyar dolar cinsinden toplam yerel yönetim gelirleri incelediğinde, Türkiye'nin 28 üniter ülkenin (Kosta Rika'nın verisi yoktur) 17'sinden daha yüksek değerlere sahip olduğu söylenebilir.

Genel bir üniter – federal ülke kıyası yapıldığında ise Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsveç gibi ülkeler dışında federal ülkelerin daha yüksek rasyolara sahip olduğunu söylemek doğru olacaktır.

Tablo – 4: Türlerine Göre Ulus Altı Yönetim Gelirleri (2019)[8]

Federasyon ve Yarı Federasyonlar	Vergiler	Transfer ve Sübvansiyonlar	Tarife ve Ücretler	Mülk Gelirleri	Sosyal Katkılar
Avusturalya*	31.7	45.9	13.0	9.4	0
Yalnızca Yerel Yönetimler	38.5	29.8	29.1	2.6	0
Avusturya	11.5	72.9	11.6	1.9	2.2
Yalnızca Yerel Yönetimler	15.5	64.5	16.1	2.0	1.8
Belçika	26.9	56.6	8.6	1.6	6.4
Yalnızca Yerel Yönetimler	30.8	50.4	11.4	2.5	4.9
Kanada	52.6	26.5	13.4	5.7	1.8
Yalnızca Yerel Yönetimler	38.3	44.5	14.9	2.3	0
Almanya	57.0	26.6	11.5	1.1	3.9
Yalnızca Yerel Yönetimler	38.7	43.0	15.5	1.5	1.3
Meksika	7.5	92.0	0	0.5	0
Yalnızca Yerel Yönetimler	13.0	86.0	0	0.9	0
İspanya	40.2	51.2	7.9	0.5	0.2
Yalnızca Yerel Yönetimler	50.5	38.5	9.9	0.7	0.4
İsviçre	54.4	23.7	18.0	3.8	0.2
Yalnızca Yerel Yönetimler	60.0	17.1	19.9	2.8	0.2
ABD	51.6	22.5	22.6	2.7	0.6
Yalnızca Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-
Üniter Ülkeler	**Vergiler**	**Transfer ve Sübvansiyonlar**	**Tarife ve Ücretler**	**Mülk Gelirleri**	**Sosyal Katkılar**
Şili*	41.5	54.3	4.0	0.3	0
Kolombiya*	29.8	59.2	5.3	5.7	0
Kosta Rika*	53.3	15.2	31.2	0.2	0.1
Çek Cumhuriyeti	45.0	41.6	12.1	1.2	0.2
Danimarka	36.3	58.5	4.7	0.4	0.1
Estonya	2.6	87.3	9.2	0.7	0.2
Finlandiya	46.5	29.4	21.5	2.6	0

[8] Ulus altı yönetim gelirlerinin yüzdesi olarak.

Fransa	52.2	30.8	15.4	1.2	0.3
Yunanistan	27.9	60.1	11.0	1.1	0
Macaristan	31.7	54.9	12.7	0.5	0.1
İzlanda	79.3	8.8	8.3	3.6	0
İrlanda	16.5	53.5	25.5	0.3	4.2
İsrail	41.6	50.5	4.6	1.6	1.6
İtalya	30.2	55.5	12.4	1.4	0.5
Japonya*	49.0	41.8	6.2	0.7	2.3
Kore	30.7	60.6	7.0	0.8	0.9
Letonya	52.7	38.2	7.9	0.4	0.8
Litvanya	4.1	87.8	6.7	1.1	0.3
Lüksemburg	35.8	48.4	15.0	0.7	0.1
Hollanda	10.2	72.8	13.3	2.2	1.5
Yeni Zelanda*	52.3	26.5	16.1	5.1	0
Norveç	36.9	44.7	14.1	3.6	0.6
Polonya	31.4	59.8	7.4	1.0	0.4
Portekiz	41.4	33.9	16.8	2.9	5.0
Slovakya	6.5	77.4	14.6	0.7	0.7
Slovenya	39.7	41.4	17.3	0.4	1.2
İsveç	52.0	35.7	9.5	1.5	1.3
Türkiye*	10.5	74.2	10.7	2.7	1.9
Birleşik Krallık	18.7	64.1	14.9	0.9	1.4
OECD37	44.3	37.6	14.7	2.2	1.3

Kaynak: OECD, 2021: 20, Country Profile/Costa Rika, 2019: 3

Not: Yeni Zelanda, Japonya, Şili ve Türkiye'nin verileri 2018 yılına aittir. Avustralya, Şili ve Kolombiya'nın verileri IMF Devlet Finans İstatistiklerine ait tahminlerdir. Kosta Rika'ya ait veriler 2016 yılına aittir ve ülke profili raporundan elde edilerek tabloya sonradan eklenmiştir. Dolayısıyla OECD ağırlıklı ortalamasına dahil değildir. Erişilemeyen veri bölmelerine tire (-) işareti konulmuştur.

Tablo – 4 türlerine göre ulus altı yönetim gelirlerini ortaya koymaktadır. Söz konusu gelir türleri; vergiler, transferler ve sübvansiyonlar, tarife ve ücretler, mülk gelirleri ve sosyal katkılardan ibarettir. Federatif ülkelerde ulus altı yönetimlerin vergi gelirleri incelediğinde yalnızca yerel yönetim seviyesinde vergi gelirlerinin daha yüksek olduğu söylenebilir (Kanada, Almanya ve verisi olmadığı için ABD hariç). Nitekim federatif ülkelerden yalnızca Kanada ve Almanya'da eyalet vb. birimlerin de dâhil olduğu düzeyde daha yüksek bir vergi geliri seviyesine sahip olunduğu görülmektedir. Vergi gelirleri açısından OECD37 ortalaması %44.3'tür. Söz konusu ortalamayı eyalet vb. birimlerin yer aldığı düzeyde aşan ülkeler; Kanada, Almanya, İsviçre ve ABD'dir. Yalnızca yerel yönetim seviyesinde ise sadece İspanya ve İsviçre'nin OECD37 ortalamasını geçtiği görülmektedir. OECD37 ortalamasının altında kalmakla birlikte en düşük oransal değerlere sahip olan ülkeler, Avusturya ve Meksika'dır.

Ulus altı yönetimlerin transfer ve sübvansiyon gelirlerine bakıldığında Kanada ve Almanya dışında (verisi olmadığı için ABD de hariç) eyalet vb. birimlerin dahil olduğu seviyede nispi olarak daha yüksek transfer ve sübvansiyon gelirlerinin olduğu ifade edilebilir. Bir diğer ifadeyle Kanada ve Almanya'da yalnızca yerel yönetimler seviyesinde transfer ve sübvansiyon gelirleri, diğer federatif ülkelere kıyasla daha yüksektir. Transfer ve sübvansiyon gelirle-

rinde OECD37 ortalaması %37.6'dır. İlgili ortalamayı eyalet vb. ulus altı birimlerin de yer aldığı düzeyde geçen ülkeler; Avusturya, Avusturalya, Belçika, Meksika ve İspanya'dır. Yalnızca yerel yönetim seviyesinde geçen ülkeler ise Avusturya, Belçika, Kanada, Almanya, Meksika ve İspanya olarak sıralanabilir. Bu noktada en önemli çıkarım, gerek eyalet vb. birimlerin olduğu düzeyde gerekse yalnızca yerel yönetim seviyesinde oransal olarak düşük vergi gelirlerine sahip olan ülkelerin, genellikle merkezi yönetim tarafından yapılan transfer ve sübvansiyon ödemelerinde daha yüksek oransal değerlere sahip olmasıdır. Söz konusu durum gelirler açısından merkezi yönetime bağımlılık olarak nitelendirilebilir. Özellikle Avusturya, Meksika, İsviçre ve Belçika gibi ülkelerde belirtilen ilişkiyi daha açık biçimde görmek mümkündür.

Federal ülkelerde ulus altı yönetimlerin tarife ve ücret gelirleri analiz edilirse, Meksika ve verisi olmayan ABD dışında yalnızca yerel yönetimler seviyesinde daha yüksek nispi değerlerin olduğu söylenebilir. Yalnızca yerel yönetimler düzeyinde %14.7 olan OECD37 ortalamasını aşan ülkeler; Avusturalya, Avusturya, Kanada, Almanya ve İspanya'dır. Eyalet vb. birimlerinde dahil olduğu seviyede OECD37 ortalamasını geçen ülkeler ise yalnızca ABD ve İsviçre'dir. Anlatılanlara ilave olarak Meksika dışındaki tüm federatif ülkeler için tarife ve ücret gelirlerinin önemli olduğunu söylemek mümkündür. Federal ülkelerde ulus altı yönetimlerin mülk ile sosyal katkı gelirlerinin, diğer gelir türlerine kıyasla oransal açıdan daha düşük değerlere sahip olduğu görülmektedir. Ulus altı yönetimlerde mülk gelirlerine ait OECD37 ortalaması %2.2'dir. Belirtilen ortalamayı hem yalnızca yerel yönetim seviyesinde hem de eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar gibi düzeylerin de dahil olduğu seviyede aşan ülkeler; Avusturalya, Kanada ve İsviçre'dir. Her iki seviyede de ortalamanın altında kalan ülkeler ise İspanya, Meksika, Almanya ve Avusturya şeklinde sıralanabilir. Federal ülkelerde sosyal katkılar üzerinden elde edilen gelirlere bakıldığında ise %1.3 olan OECD37 ortalamasını da aşarak kayda değer gelir elde eden ülkeler; Belçika, Almanya ve Avusturya'dır. Özellikle Belçika'nın sosyal katkılar alanında sahip olduğu oransal değerler, dikkat çekmektedir. Üç ülke dışında kalan federatif ülkelerde ise oranların sıfır ve sıfıra çok yakın değerlere sahip olduğu görülmektedir.

Üniter ülkelerde yerel yönetimlerin vergi gelirlerine bakıldığında %44.3 olan OECD37 ortalamasının üzerindeki ülkeler; Kosta Rika, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İzlanda, Japonya, Letonya, Yeni Zelanda ve İsveç'tir. Özellikle İzlanda'da vergi gelirlerinin yerel yönetim gelirleri içindeki payı yaklaşık olarak %80 düzeylerindedir. OECD37 ortalamasının altında kalmakla birlikte en düşük oransal değerlere sahip olan ülkeler ise Estonya, Litvanya, Slovakya, Hollanda, Türkiye, İrlanda ve Birleşik Krallık olarak sıralanabilir. Vergi gelirleri bazında en düşük oransal değere sahip yedi ülke hariç tutulursa, OECD37

ortalaması altında kalan birçok üniter ülke de vergi geliri düzeyinin yerel yönetim gelirleri içinde payı %30'un üzerindedir.

Tablo – 4 incelediğinde üniter ülkelerde vergi geliri kadar önemli bir diğer gelir türünün, transferler ve sübvansiyonlar kalemi olduğu görülmektedir. Transfer ve sübvansiyon gelirlerinde %37.6 olan OECD37 ortalamasının altında kalan ülkeler; Kosta Rika, Finlandiya, Fransa, İzlanda, Yeni Zelanda, Portekiz ve İsveç'tir. Ortalamanın altında kalan bazı ülkelerde vergi gelirlerinin (örneğin; İzlanda) bazılarında ise tarife ve ücret gelirlerinin (örneğin; Kosta Rika ve Finlandiya vb.) yüksek olması dikkat çekmektedir. Ayrıca yerel yönetim gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı düşük olan ülkeler (Estonya, Litvanya, Slovakya, Hollanda, Türkiye, İrlanda, Birleşik Krallık, Kolombiya, Yunanistan, Kore ve Polonya gibi) oransal bakımdan oldukça yüksek transfer ve sübvansiyon gelirleri ile ön plana çıkmaktadır. Söz konusu ilişkiyi yine merkezi yönetim gelirlerine bağımlılık olarak yorumlamak mümkündür.

Üniter ülkelerde yerel yönetimlerin tarife ve ücret gelirleri incelediğinde, %14.7 olan OECD37 ortalamasının üstünde olmakla birlikte en yüksek oransal değerlere sahip olan ülkelerin; Kosta Rika, İrlanda ve Finlandiya olduğu görülmektedir. Kosta Rika'da tarife ve ücret gelirlerinin transferler ve sübvansiyonlardan, İrlanda'da ise vergi gelirlerinden daha yüksek değerler alması, kayda değer diğer tespitlerdir. OECD37 ortalamasının altında kalmakla beraber en düşük oransal verileri bulunan ülkeler ise Şili, Kolombiya, Danimarka, İsrail, Japonya, Kore, Letonya, Litvanya ve Polonya sıralanabilir. Tablo – 4 kapsamında üniter ülkelerde yerel yönetimlerin sosyal katkılar şeklinde elde ettiği gelirler incelendiğinde, OECD37 ortalamasının %1.3 seviyesinde olduğu görülmektedir. Birçok ülke söz konusu gelir türünde ortalamanın altında kalmakla birlikte sıfıra yakın değerlere sahiptir. Ortalamanın üstünde yer alan ülkeler ise İrlanda, İsrail, Japonya, Hollanda, Portekiz, İsveç, Türkiye ve Birleşik Krallık olarak ifade edilebilir.

Türkiye ile OECD37 kıyaslandığında Türkiye'nin, vergi ile tarife ve ücret gelirlerinde OECD ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Özellikle vergi gelirleri bakımından 4 katın üstünde bir fark olduğu dikkat çekmektedir. Transfer ve sübvansiyon gelirlerinde Türkiye, OECD37 ortalamasını önemli ölçüde aşmakla beraber, mülk ile sosyal katkı gelirlerinde ise büyük farklarla olmasa da ortalama üstü değerler elde etmektedir. Belirtilen veriler Türkiye'de yerel yönetimlerin temel finansman aracının vergilerden ziyade, öncelikle transfer ve sübvansiyon ile tarife ve ücret gelirleri olduğunu göstermektedir. Söz konusu gelir yapısını Türkiye özelinde merkezi yönetim transferlerine bağımlılık olarak ifade etmek mümkündür (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 44). Ayrıca Türkiye'nin özellikle vergi gelirleri ile transfer ve sübvansiyon gelirleri açısından OECD

ortalamalarının işaret ettiği yerel finansman yapısından da ayrıştığı belirtilmelidir.

Anlatılanlara ilave olarak ülke yapılarını baz alan genel bir değerlendirme gerçekleştirilirse, hem federal (ABD ile yalnızca yerel yönetimler düzeyinde İsviçre hariç) hem de üniter ülkelerin birçoğunda (Kosta Rika, Estonya, İrlanda, Litvanya, Hollanda, Slovakya ve Türkiye hariç) ulus altı ve yerel yönetimler düzeyinde en önemli gelir türlerinin vergiler ile transfer ve sübvansiyon gelirleri olduğu açıkça görülmektedir.

5. OECD Üyesi Ülkelerdeki Yerel Vergi Yapısının İncelenmesi

OECD üyesi ülkelerde ulus altı seviyede (üniter ülkeler esas alındığında doğrudan yerel yönetim) vergi gelirlerinin ortalama payı Tablo – 4'te görüldüğü üzere %44.3'tür. İlgili veri, temel finansman aracının vergi gelirleri olduğunu ifade etmektedir. Tablo – 5'te ulus altı yönetimlerin söz konusu vergi geliri payı miktar ve oran cinsinden detaylandırılmaktadır. Tablo – 6'da ise OECD üyesi ülkelerde ulus altı yönetim birimlerinin vergileme gücüne dair bilgiler sunulmaktadır. Ulus altı yönetimlerin vergi gelirlerinin yüksek olması kadar sahip olduğu vergi türleri üzerinde tasarruf veya değişiklik hakkının bulunması da oldukça önem arz etmektedir. Çünkü ulus altı birimler sahip oldukları vergileme gücü düzeyine göre oran ve indirim gibi faktörler üzerinde bazen tam bağımsız bazen de merkezi yönetimle ortak hareket ederek birtakım kararlar alabilmektedir. Söz konusu durum ulus altı yönetimlerin ekonomik konjonktüre ve artan görev ile sorumluluklara göre gelir ayarlaması yapabilmesini, mali açıdan daha bağımsız ve özerk davranabilmesini kolaylaştırmaktadır. Gelirler konusunda elde edilen özerklik, harcama yapılacak alanlar konusunda merkezi yönetimin yönlendirici olmasını engelleyebilmekte ve ulus altı yönetimlerin yerel önceliklere göre kaynak kullanımını sağlayarak vatandaş memnuniyetini artırıcı bir döngüsel oluşuma ortam hazırlayabilmektedir.

Tablo – 5: Ulus Altı Yönetimlerin Vergi Gelirleri (2019)

Federasyon ve Yarı Federasyonlar	Milyar Dolar	Kişi Başına Dolar	GSYH'ye Oranı %	Kamu Vergi Gelirlerine Oranı %
Avusturalya*	73.0	2878	5.3	18.8
Yalnızca Yerel Yönetimler	13.1	516.7	1.0	3.4
Avusturya	10.8	1219	2.0	7.3
Yalnızca Yerel Yönetimler	7.0	790.1	1.3	4.7
Belçika	45.6	3972	7.1	23.6
Yalnızca Yerel Yönetimler	13.8	1199.8	2.1	7.1
Kanada	322.1	8568	16.5	55.5
Yalnızca Yerel Yönetimler	65.5	1742.5	3.4	11.3
Almanya	307.3	7308	12.7	52.5
Yalnızca Yerel Yönetimler	155.1	1867.0	3.2	13.4
Meksika	24.4	194	0.9	6.6
Yalnızca Yerel Yönetimler	6.8	54.0	0.3	1.8
İspanya	174.7	3709	8.5	38.3
Yalnızca Yerel Yönetimler	65.0	1380.7	3.2	14.2
İsviçre	72.0	8401	11.2	53.2
Yalnızca Yerel Yönetimler	27.5	3212.5	4.3	20.4
ABD	1882.7	5731	8.8	46.7
Yalnızca Yerel Yönetimler	-	-	-	-
Üniter Ülkeler	**Milyar Dolar**	**Kişi Başına Dolar**	**GSYH'ye Oranı %**	**Kamu Vergi Gelirlerine Oranı %**
Şili*	7.9	419	1.6	8.3
Kolombiya*	28.6	585	3.6	19.5
Kosta Rika*	-	-	-	-
Çek Cumhuriyeti	26.5	2486	5.6	27.5
Danimarka	43.0	7386	11.9	25.6
Estonya	0.1	102	0.3	1.2
Finlandiya	28.3	5119	9.6	31.8
Fransa	199	2950	5.8	19.0
Yunanistan	3.2	302	0.9	3.5
Macaristan	7.2	740	2.1	8.6
İzlanda	2.2	6138	10.0	31.3
İrlanda	1.8	366	0.4	2.2
İsrail	9.4	1036	2.4	9.6
İtalya	115.9	1921	4.2	14.6
Japonya*	405.7	3208	7.5	38.9
Kore	109.3	2114	4.8	23.9
Letonya	3.8	1992	6.0	28.6
Litvanya	0.4	138	0.3	1.7
Lüksemburg	1.4	2321	1.9	6.6
Hollanda	13.8	797	1.3	5.1
Yeni Zelanda*	5.0	1028	2.3	7.3
Norveç	23.3	4350	6.2	21.1
Polonya	59.3	1543	4.4	20.4
Portekiz	9.7	944	2.5	10.0
Slovakya	0.9	167	0.5	2.6
Slovenya	2.9	1406	3.3	15.3
İsveç	73.5	7152	12.6	31.5
Türkiye*	8.7	106	0.4	2.1
Birleşik Krallık	55.8	835	1.7	6.2
OECD37	4459.2	3289	7.0	31.2

Kaynak: OECD, 2021: 21

Not: Yeni Zelanda, Japonya, Şili ve Türkiye'nin verileri 2018 yılına aittir. Avustralya, Şili ve Kolombiya'nın verileri IMF Devlet Finans İstatistiklerine ait tahminlerdir. Erişilemeyen veri bölmelerine tire (-) işareti konulmuştur.

Tablo – 5 miktar ve oran üzerinden ulus altı yönetimlerin vergi gelirlerine dair içerikler sunmaktadır. Federal ülkelerde ulus altı yönetimlerin milyar dolar cinsinden vergi gelirleri incelediğinde eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar gibi düzeylerin de dahil olduğu seviyede vergi gelirlerinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Bir diğer ifadeyle yalnızca yerel yönetim seviyesinde vergi gelirleri miktarsal açıdan daha azdır. Milyar dolar bazında vergi gelirleri en yüksek olan federatif ülkeler; ABD, Kanada, Almanya ve İspanya iken en düşük olan ülkeler ise Avusturya ve Meksika olarak ön plana çıkmaktadır. Dolar cinsinden kişi başına gelirler analiz edildiğinde yalnızca yerel yönetimler seviyesinde kişi başına gelirlerin yine (milyar dolar sütununda olduğu gibi) daha düşük olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Kişi başına gelirler esas alındığında OECD37 ortalaması 3289 dolardır. Federal ülkelerde yalnızca yerel yönetimler seviyesinde söz konusu oranı hiçbir ülkenin geçemediği görülmektedir. Eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu seviyede ise Kanada, İsviçre, Almanya, Belçika ve İspanya'nın ortalama üstü değerlere ulaştığı söylenebilir. Meksika, federal ülkeler arasında kişi başına gelir açısından en düşük verilere sahip ülke olarak dikkat çekmektedir. Anlatılanlara ilave olarak nüfus faktörünün devreye girmesiyle milyar dolar bazında en yüksek değere sahip ABD'nin kişi başına gelir açısından sıralamada gerilediği, bununla birlikte İsviçre'nin ise üst sıralara tırmandığı ifade edilebilir.

Federal ülkelerde ulus altı yönetimlere ait vergi gelirlerinin GSYH içindeki payına bakıldığında yalnızca yerel yönetim seviyesine ait oranların, eyalet vb. birimlerin de dâhil olduğu seviyeye kıyasla, düşük olduğu neticesine ulaşılmaktadır. Ulus altı yönetimlere ait vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı baz alındığında OECD37 ortalamasının %7.0 olduğu görülmektedir. İlgili ortalamayı yalnızca yerel yönetim seviyesinde geçen ülke bulunmamaktadır. Eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom toplulukların gibi düzeylerin de dâhil olduğu seviyede ortalamayı aşan ülkeler; Kanada, Almanya, İsviçre, ABD, İspanya ve Belçika'dır. Kanada OECD ortalamasının iki katından fazla bir oransal değere sahip iken Meksika ile Avusturya en kötü rasyolara sahip olan ülkelerdir. Bu noktada GSYH büyüklüğünün de sıralamalarda etkili olduğunu vurgulamak gerekmektedir (örneğin; ABD).

Tablo – 5 kapsamında federal ülkelerde ulus altı yönetimlere ait vergi gelirlerinin, kamunun toplam vergi gelirleri içindeki payına dair önemli birtakım çıkarımlar yapılabilir. Öncelikle federal ülkelerde yalnızca yerel yönetim seviyesinin oransal açıdan kamu vergi gelirlerinin daha düşük bir kısmına sahip olduğu görülmektedir (eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu seviyeye kıyasla). Bununla birlikte yalnızca yerel yönetim seviyesinde OECD37 ortalaması olan %31.2 düzeyinin hiçbir ülke tarafından aşılmadığı sonucuna da erişilmektedir. Eyalet vb. yönetim birimlerinin de dâhil olduğu seviyede OECD37 ortalamasını geçen

ülkeler; Kanada, Almanya, İsviçre, ABD ve İspanya'dır. Özellikle Kanada, Almanya ve İsviçre'de, kamu vergi gelirlerinin yarısından fazlası ulus altı yönetimlere aittir. Bu noktada ilgili ülkelerde vergi gelirleri bakımından bir yerelleşme yaşandığını söylemek mümkündür.

Tablo – 5 çerçevesinde üniter ülkelerdeki yerel yönetimlere ait vergi gelirlerinin, milyar dolar bazlı verileri değerlendirildiğinde Japonya, Fransa, İtalya ve Kore sahip olduğu vergi geliri düzeyi ile diğer üniter ülkelerden önemli ölçüde ayrışmaktadır. Özellikle Japonya'da yerel yönetimlerin milyar dolar cinsinden elde ettiği gelir miktarı, federal ülkelerden (ABD hariç) bile yüksektir. Estonya, Litvanya, Letonya, Lüksemburg, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Slovakya ve Slovenya ise yerel yönetimlerin milyar dolar cinsinden gelirleri noktasında en düşük değerlere sahip olan üniter ülkelerdir. Kişi başına düşen vergi gelirleri açısından üniter ülkelerin verileri incelenirse, 3289 dolar olan OECD37 ortalamasının üzerindeki ülkeler; Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç'tir. Milyar dolar cinsinde vergi gelirleri noktasında ön plana çıkmayan ülkelerin kişi başına düşen vergi gelirlerinde ilk sırayı alma nedeni olarak nüfus sayılarının düşük olması gerekçe gösterilebilir. Milyar dolar bazlı değerlendirmede ilk sıraları alan Japonya, Fransa, İtalya ve Kore'nin ise kişi başına vergi gelirlerinde OECD ortalamasını aşamamasını, yine nüfus etkisi ile açıklamak mümkündür.

Üniter ülkelerde yerel yönetimlere ait vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı üzerine Tablo – 5 analiz edildiğinde Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Japonya ve İsveç OECD37 ortalamasını da aşarak diğer üniter ülkelerden pozitif yönde ayrışmaktadır. OECD37 ortalamasının altında kalmakla birlikte en düşük oransal değerlere sahip olan ülkeler ise özellikle Litvanya, Estonya, İrlanda, Türkiye, Slovakya ve Yunanistan'dır. Pozitif ve negatif yönde ayrışanlar dışında kalan üniter ülkelerde yerel yönetim vergi gelirlerinin, GSYH içindeki payı ortalama olarak %3.51 düzeyindedir.

Tablo – 5, üniter ülkelerdeki yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payına dair bilgiler de sunmaktadır. Öncelikle üniter ülkelerde vergi gelirlerinin büyük kısmının merkezi yönetime ait olduğu ifade edilebilir. Bir diğer deyişle, üniter ülkeler arasında yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin %50 ve fazlasına sahip olduğu bir ülke bulunmamaktadır. Bununla birlikte %31.2 olan OECD37 ortalamasını aşan ülkeler vardır. Bunlar; Finlandiya, İzlanda, Japonya ve İsveç'tir. Ortalamanın altında kalmakla birlikte en düşük oransal verilere sahip olan ülkeler ise; Estonya, Yunanistan, İrlanda, Litvanya, Slovakya ve Türkiye'dir.

Türkiye, yerel yönetimlerin milyar dolar cinsinden vergi gelirleri noktasında üniter ülkeler (Kosta Rika'nın verisi olmadığı için 29 ülke) arasında 16.

sıradadır. Ayrıca kişi başına dolar cinsinde gelirlerde ve vergi gelirlerinin GSYH ile toplam kamu vergi gelirleri içindeki payında, OECD ortalamasının oldukça altında değerlere sahiptir. Bir diğer ifadeyle Türkiye'de yerel yönetimlerin vergi gelirleri, OECD ortalamaları ile kıyaslanınca, oldukça sınırlı bir kaynak sağlama gücüne sahiptir. Vergi gelirlerinin neredeyse %98'i merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Merkezi yönetim gelir-gider dengesizliğini transferler ve sübvansiyonlar ile gidermeye çalışmaktadır (Bakınız, Tablo – 5).

Tablo – 5'teki veriler üzerinden genel bir çıkarım yapılırsa; milyar dolar, kişi başına dolar, GSYH ve toplam kamu vergi gelirleri içindeki pay açısından federal ülkelerde daha yüksek nispi değerlere ulaşıldığı görülmektedir. Ancak söz konusu farklılığın özellikle eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu seviyede gerçekleştiği söylenebilir. Yalnızca yerel yönetim seviyesindeki veriler incelediğinde, üniter ülkelerdeki yerel yönetim verileri ile kayda değer farklılıkların olmadığı ifade edilebilir. Bir diğer ifadeyle, federal devlet yapılanmasının oluşturduğu farklılıkların vergi gelirleri açısından yalnızca yerel yönetim seviyesindeki etkisi daha sınırlıdır. Üniter ülkelerde arasında ise özellikle Nordik Ülkeleri ile Japonya'nın ön planda olduğu sonucuna varılmaktadır.

Tablo – 6: OECD Üyesi Ülkelerde Ulus Altı Yönetimlerin Vergilendirme Gücü (2018)[9]

Federasyon ve Yarı Federasyonlar	Oranlar ve indirimler konusunda takdir yetkisi (tam veya kısıtlı) (a1) ve (a2)	Oranlarda takdir yetkisi (tam) (b1)	Oranlarda takdir yetkisi (kısıtlı) (b2)	İndirimler konusunda takdir yetkisi (c)	Vergi paylaşımı düzenlemeleri - (d1) (d2) (d3) (d4)	Merkezi yönetim tarafından belirlenen oranlar ve indirimler (e)	Diğerleri (f)
Avusturalya (eyalet)	100	-	-	-	-	-	-
Avusturalya (yerel)	100	-	-	-	-	-	-
Avusturya (eyalet)	29.3	-	-	-	9.2	48.7	12.8
Avusturya (yerel)	8.9		14.8	-	1.1	68.1	7.1
Belçika (eyalet)	52.1	45.8	-	-	0.9	1.2	-
Belçika (yerel)	7.5	92.3	-	-	-	0.1	-
Kanada (eyalet)	79.9	-	-	-	-	-	20.1
Kanada (yerel)	1.4	95.5	-	-	-	1	2.1
Almanya (eyalet)	-	4.7	-	-	89.5	-	5.8
Almanya (yerel)	-	12.8	42.1	-	43.6	-	1.5
Meksika (eyalet)	99.9	0.1	-	-	-	-	-
Meksika (yerel)	-	-	-	-	-	-	-
İspanya (eyalet)	94.4	0.1	2.9	-	2.6	-	-
İspanya (yerel)	26.3	-	56.2	-	16.7	0.6	0.1

[9] Ulus altı vergi gelirlerinin payı olarak.

İsviçre (eyalet)	99.2	-	-	-	-	-	0.8
İsviçre (yerel)	2.4	-	97.6	-	-	-	-
ABD (eyalet)*	95.3	-	-	-	-	-	4.7
ABD (yerel)	-	-	-	-	-	-	-
Üniter Ülkeler	**Oranlar ve indirimler konusunda takdir yetkisi (tam veya kısıtlı) (a1) ve (a2)**	**Oranlarda takdir yetkisi (tam) (b1)**	**Oranlarda takdir yetkisi (kısıtlı) (b2)**	**İndirimler konusunda takdir yetkisi (c)**	**Vergi paylaşımı düzenle-meleri - (d1) (d2) (d3) (d4)**	**Merkezi yönetim tarafın-dan belirle-nen oranlar ve indirimler (e)**	**Diğerleri (f)**
Şili	-	15.3	25.3	-	59.3	-	0.1
Kolombiya	-	-	-	-	-	-	-
Kosta Rika	-	-	-	-	-	-	-
Çek Cumhuriyeti	-	-	99.9	-	0.1	-	-
Danimarka	-	89	11	-	-	-	-
Estonya	10.9	-	82	-	7.1	-	-
Finlandiya	-	83.6	8.1	-	8.3	-	-
Fransa	42.2	5.6	3.3	0.2	16.2	21.2	11.3
Yunanistan	-	-	93.8	-	-	6.2	-
Macaristan	0.1	-	96.4	-	3.5	0.1	-
İzlanda	-	-	96.9	-	-	-	3.1
İrlanda	-	-	90.1	-	-	9.9	-
İsrail	-	-	-	-	-	95.1	-
İtalya (yerel)	14.3	-	52.3	-	33.1	-	0.3
Japonya	-	55.2	26.6	-	-	18	-
Kore	-	-	85.2	-	-	14.2	0.6
Letonya	-	-	13.6	-	86.4	-	-
Litvanya	10.6	-	84	1.1	-	4.3	-
Lüksemburg	-	7	92.7	-	0.4	-	-
Hollanda	-	68	15.7	-	-	-	0.7
Yeni Zelanda	97.1	-	2.9	-	-	-	-
Norveç	-	-	99.2	-	-	0.8	-
Polonya	-	-	25.6	-	65.1	3.7	5.5
Portekiz	-	-	68.6	-	11.7	19	0.7
Slovakya	8.9	-	90	-	-	-	1.1
Slovenya	15.7	-	-	-	75.9	8.2	0.1
İsveç	-	97.6	-	-	-	2.4	-
Türkiye	-	-	-	-	83.2	16.8	-
Birleşik Krallık	-	95.8	0.8	-	2.6	-	0.8
Tüm Ülkeler (eyalet)*	65.7	5.1	8.9	-	10.2	5	5.1
Tüm Ülkeler (yerel)*	12	18.9	40.9	0	13.6	7.6	3.9

Kaynak: OECD, 2021: 22

Not: Ayrıntılı alt kategoriler için bakınız: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TAXAUTO, OECD, 2022: 83. ABD'de yerel yönetimlerin çok çeşitli vergilendirme yetkileri vardır, ancak mevcut veri tabanında her birinin payını belirlemek mümkün olmamıştır. Tüm ülkelere ait ortalama ağırlıklandırılmamıştır. Ancak ağırlıklandırılmamış ortalama, yalnızca eyalet veya bölge verilerini bildiren 10 ülke ile vergi özerkliği göstergeleri açısından bölgesel ülke olarak kabul edilen İspanya'yı (yarı federal ülke) kapsamaktadır.

Tablo – 6, OECD üyesi ülkelerde ulus altı yönetimlere ait vergi gelirlerinin payı olarak vergilendirme gücünü göstermektedir. Tabloda yer alan sütunlar kapsamında "a1- a2"den "f"ye doğru gidildikçe ulus altı birimlere ait vergilendirme gücünün zayıfladığı ifade edilebilir (OECD, 2022: 82). Tablo – 6'nın

diğer tablolardan farklı bir yönü bulunmaktadır. Söz konusu farklılık, OECD üyesi ülkelere ait ortalamaların hem eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu seviyede hem de yalnızca yerel yönetimler düzeyini esas alacak şekilde düzenlenmiş olmasıdır.

Tablo – 6 çerçevesinde federal ülkelerin vergilendirme gücü incelediğinde özellikle; a1-a2, b1 ve b2 sütunlarında önemli oransal büyüklükler açısından bir yoğunlaşma olduğu görülmektedir. Oranlar ve indirimler konusunda takdir yetkisinin tam veya kısıtlı olduğu (a1-a2) sütun kapsamında (verileri olan) federal ülkelerde eyalet vb. birimlerin de dâhil olduğu ulus altı seviyede, yalnızca yerel yönetim seviyesine kıyasla daha yüksek oransal veriler bulunduğu söylenebilir (Avusturalya hariç). İlgili durum yalnızca yerel yönetimler düzeyinde, söz konusu birimlerin vergi ile ilgili oranlar ve indirimler konusunda daha sınırlı bir takdir yetkisine sahip olduğu anlamına da gelmektedir. Vergilendirme gücünün nispeten yüksek olduğu anlamına gelen a1, a2, b1 ve b2 sütunlarında daha düşük rasyolara sahip federal ülkelerin, vergilendirme gücü konusunda; paylaşım düzenlemeleri, merkezi yönetim etkisi ve önceki sınıflandırmalara girmeyen "diğerleri" kategorisine dağılmış bir görünüme sahip olduğu belirtilmelidir (örneğin; Avusturya ve Almanya).

Avusturya, Almanya ve Belçika dışında kalan federal ülkelerde, eyalet vb. birimlerin de dâhil olduğu ulus altı seviyede, vergilendirme gücünün en yüksek olduğu a1–a2 sütunu açısından %65.7 olan OECD ortalamasının aşıldığı söylenebilir. Yalnızca yerel yönetim seviyesinde ise %12 olan OECD ortalaması sadece Avusturalya ile İspanya'da aşılmıştır. a1–a2 seviye vergilendirme gücünde ön plana çıkan ülkeler; özellikle Avusturalya (hem eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu düzey hem de yalnızca yerel yönetimler düzeyinde), Meksika, İspanya, İsviçre ve ABD'dir. Avusturalya, federal ülkeler arasında hem ulus altı düzeyde hem OECD üyesi ülkeler çerçevesinde vergilendirme gücü en yüksek ülke olarak dikkat çekmektedir (OECD, 2022: 92). b1 seviye vergilendirme gücünde; Belçika ve Kanada, b2 seviye vergilendirme gücünde; İsviçre, Almanya ve İspanya, d1-d2-d3-d4 seviye vergilendirme gücünde; Almanya, e seviye vergilendirme gücünde; Avusturya, "diğerleri" olarak tanımlanan vergilendirme gücünde ise Kanada'ya ait oransal değerlerin yüksek olduğu söylenebilir. İndirimler konusunda takdir yetkisini ölçen "c" seviye vergilendirme gücünde federal ülkelere ait önemli bir oransal verinin olmaması, kayda değer bir diğer noktadır.

Tablo – 6 kapsamında üniter ülkelerdeki yerel yönetimlerin vergilendirme gücü analiz edilirse; önemli oransal veriler bakımından yoğunlaşmanın, oranlarda takdir yetkisi kısıtlı olarak tanımlanan "b2" seviye vergilendirme gücünde olduğu görülmektedir. Daha sonra oranlarda takdir yetkisinin tam olduğu "b1" ile vergi paylaşım düzenlemeleri olarak tanımlanan "d1-d2-d3-

d4" seviyesinde bir yoğunlaşma yaşandığı söylenebilir. Yoğunlaşma yaşanan sütunlar genel olarak incelediğinde federal ülkelerde üniter ülkelere kıyasla, ulus altı seviyede (özellikle eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu düzeyde) daha yüksek ve gelişmiş bir vergilendirme gücü olduğu ifade edilebilir. Tablo–6'nın ortalamaları gösteren son iki satırı arasında karşılaştırma yapılarak aynı sonuca ulaşmak mümkündür.

a1 – a2 seviye yüksek vergilendirme gücü bakımından %12 olan OECD ortalamasını (üniter ülkelerde eyalet vb. birimler olmadığı için "yerel" olarak belirtilen ortalama baz alınmalı) geçen ülkeler; Yeni Zelanda, Fransa, İtalya ve Slovenya'dır. Üniter ülkeler arasında yerel düzeyde en yüksek vergilendirme gücüne %97.1'lik oranı ile Yeni Zelanda'nın sahip olduğunu söylemek mümkündür (OECD, 2022: 92). b1 seviye vergilendirme gücünde %18.9'luk ortalamayı verisi olan ülkelerden sadece Lüksemburg, Fransa ve Şili geçememiştir. b2 seviye vergilendirme gücünde OECD ortalaması %40.9'dur. Uygun veriye sahip üniter ülkelerden 13 tanesi (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Kore, Litvanya, Lüksemburg, Norveç, Portekiz ve Slovakya) oldukça yüksek oransal değerlerle söz konusu ortalamayı aşmıştır. İndirimler konusunda takdir yetkisi olarak tanımlanan "c" seviye vergilendirme gücünde, federal ülkelere benzer biçimde, dikkate değer bir veri olmadığı görülmektedir. Vergi paylaşım düzenlemeleri olarak tanımlanan "d1-d2-d3-d4" seviyesinde %13.6 olan OECD ortalamasını Türkiye, Slovenya, Polonya, Letonya, İtalya, Fransa ve Şili geçmektedir. İlgili ülkelerden Türkiye, Slovenya, Polonya, Letonya ve Şili'de vergilendirme gücünün büyük oranda vergi paylaşımı düzenlemelerine dayandığı ifade edilmelidir. Merkezi yönetim tarafından belirlenen oranlar ve indirimler şeklinde sınıflandırılan "e" seviyesinde ise %7.6 olan OECD ortalamasını; İsrail, Fransa, Portekiz, Japonya, Türkiye, Kore, İrlanda ve Slovenya'nın geçtiği sonucuna ulaşılmaktadır. Özellikle İsrail'de yerel vergiler konusunda yegâne söz sahibinin merkezi yönetim olduğu dile getirilmelidir. "Diğerleri" olarak tanımlanan vergilendirme gücü seviyesinde ise OECD ortalamalarını da aşarak ön plana çıkan ülkenin Fransa olduğu söylenebilir.

Türkiye'de yerel yönetimlere ait meclislerin yeni vergi koyma, mevcut vergilerde ise oran ve indirimleri belirleme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Söz konusu yetkilerde söz sahibi, merkezi yönetimdir. Yerel yönetimlerin ise yerel vergileri hesaplama ve tahsil etme gibi birtakım sorumlulukları vardır. Merkezi yönetim önemli vergi geliri kaynaklarına sahiptir ve yerel yönetimlerin gelir yetersizliklerini genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayırarak gidermeye çalışmaktadır. Cari işleyiş Tablo–6'ya yansımaktadır. Nitekim Türkiye'de vergileme gücünün, vergi paylaşımı (d1-d2-d3-d4) ile merkezi yönetim tarafından belirlenen oranlar ve indirimlere (e) dayandığı sonucuna varılmaktadır. Söz konusu

iki kategori esas alındığında Türkiye'nin oranı %100, İsrail'in oranı %95.1, Letonya'nın oranı %86.4 ve Slovenya'nın oranı %84.1'dir. Bir diğer ifadeyle belirtilen iki kategori kapsamında Türkiye, OECD ülkeleri arasında ilk sıradadır ve OECD'nin en düşük vergileme gücüne sahip ülkelerinden biridir (İsrail, Letonya, Slovenya, Polonya, Şili, Avusturya ve Almanya[10] ile birlikte) (OECD, 2022: 92).

Sonuç

OECD üyesi ülkelerdeki yerel finansman yapısına ve vergi gelirlerine dair çıkarımlar yapmayı amaç edinen bu çalışma kapsamında öncelikle OECD ülkelerinde standart bir yerel yönetim yapılanması olmadığı ve yerel yönetimlerin bazı gelirlerinin sınıflandırılması noktasında belirsizlikler olduğu tespiti yapılmıştır.

Federal ülkelerde ulus altı yönetim gelirlerinin milyar dolar ve kişi başına dolar cinsinden karşılaştırması ile GSYH ve toplam kamu gelirleri içindeki payı açısından yalnızca yerel yönetim seviyesinin daha düşük değerlere sahip olduğu görülmektedir. Federal ülkeler arasında yapılan hemen hemen tüm karşılaştırmalarda Meksika ve Avusturya'nın, OECD ortalamalarının da altında sahip olduğu düşük değerlerle, negatif yönde bir ayrışma gösterdiği söylenebilir. Miktarsal ve oransal açıdan yüksek değerleri ile ön plana çıkan federal ülkeler ise Kanada, İsviçre, Belçika, Almanya, İspanya ve ABD'dir. ABD'nin nüfus ve milli gelir etkisi ile kişi başına gelirde ve ulus altı gelirlerin GSYH içindeki payında geri sıralara gittiği buna karşın İsviçre'nin tam tersi bir eğilim gösterdiği belirtilmelidir. Kanada, İsviçre, İspanya, Meksika, ABD ve Belçika'da ulus altı gelirlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı %50 ve üstü düzeylerdedir. %42.2 olan OECD ortalamasını da aşan ilgili ülkelerde mali bir yerelleşmeden bahsetmek mümkündür. Üniter ülkelerde yerel yönetimlerin milyar dolar cinsinden gelirleri noktasında Japonya, sahip olduğu değerler ile ön plandadır. Kişi başına gelirlerle Japonya nüfus etkisi ile geri planda kalırken, özellikle Nordik ülkelerinin (Danimarka, İsveç, Norveç, Finlandiya ve İzlanda) OECD ortalamalarını aştığı görülmektedir. Yerel yönetim gelirlerinin GSYH içindeki payında ise yine Nordik ülkeleri ile Japonya ve Kore'nin verileri yüksektir. Üniter ülkelerden Türkiye'de yerel yönetimlerin Tablo – 3 kapsamında yapılan tüm karşılaştırmalarda OECD ortalamalarının altında kaldığı ve Türkiye'de merkezi yönetimin toplam kamu gelirlerinden sorumluluk noktasında asıl yetkili idari birim olduğunu söylenebilir (Bakınız, Tablo – 3).

[10] Özellikle eyalet vb. birimlerin dâhil olduğu düzey açısından.

Ulus altı yönetim gelirleri türlerine göre incelediğinde OECD ortalamaları en önemli gelir kaynağının; %44.3 ile vergiler, %37.6 ile transfer ve sübvansiyon gelirleri ve %14.7 ile tarife ve ücretler olduğunu göstermektedir. Federal ülkelerde yalnızca yerel yönetim seviyesinde (Kanada ve Almanya hariç) vergi gelirlerinin daha yüksek, transfer ve sübvansiyon gelirlerinin ise nispeten düşük olduğu görülmektedir. Hem eyalet hem de yalnızca yerel yönetim seviyesinde "vergi gelirleri düşük olan ülkelerin transfer ve sübvansiyon gelirleri oransal olarak daha fazladır" şeklinde genel bir yorum da yapılabilir. Tarife ve ücret gelirleri de genel olarak yalnızca yerel yönetim seviyesinde daha yüksek olmakla birlikte Meksika dışındaki federal ülkeler için önemli bir kaynak konumundadır. Üniter ülkelerde vergi gelirleri bakımından özellikle İzlanda, Kosta Rika, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Finlandiya, Japonya, Yeni Zelanda, Letonya ve İsveç yüksek değerleri ile dikkat çekerken Estonya, Litvanya, Slovakya, Hollanda, Türkiye, İrlanda ve Birleşik Krallık düşük vergi geliri oranları ile ön plana çıkmaktadır. Üniter ülkelerde de transfer ve sübvansiyon gelirleri ile vergi gelirleri arasında bir değiş-tokuş (trade-off) olduğunu söylemek mümkündür. Bir diğer deyişle vergi geliri ile tarife ve ücret gelirleri yüksek ülkelerin, transfer ve sübvansiyon gelirlerinin düşük olduğu ve bu kapsamda merkezi yönetime mali bağımlılığın da azaldığı ifade edilebilir. Türkiye ise vergi gelirleri ile tarife ve ücret gelirlerinde OECD ortalamasının altında iken transfer ve sübvansiyonlar, mülk gelirleri ve sosyal katkılarda OECD ortalamasının üstüne çıkmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler özellikle vergi gelirlerinin düşük (%10.5), transfer ve sübvansiyonların ise yüksek olması (%74.2) ile OECD ortalamalarından ayrışmakta ve mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir görüntü ortaya koymaktadır (Bakınız, Tablo – 4).

Federal ülkelerde vergi gelirleri milyar dolar, kişi başına dolar, GSYH ve toplam kamu vergi gelirleri içindeki pay açısından incelediğinde, tüm karşılaştırmalarda yalnızca yerel yönetim seviyesinin oransal değerlerinin, eyalet vb. düzeylerinde dâhil olduğu ulus altı seviyeye kıyasla daha düşük olduğu söylenebilir. Hatta federal ülkelerde yalnızca yerel yönetim seviyesinde OECD ortalamalarının genel olarak aşılamadığı da ifade edilebilir. Eyalet vb. düzeylerin de dâhil olduğu seviyede ortalama üstü performans gösteren ülkeler; özellikle Kanada, Almanya ve İsviçre olarak şekillenmektedir. İlgili ülkelerde kamu vergi gelirlerinin %50'sinden fazlası ulus altı birimlere aittir ve vergi gelirleri açısından bir yerelleşme yaşandığı belirtilebilir. Meksika ve Avusturya ise ortalama altı oransal değerlerle hem diğer federal ülkelerden hem de OECD ortalamalarından farklı bir yapı sergilemektedir. Üniter ülkeler arasında milyar dolar cinsinden vergi gelirlerinin en yüksek olduğu ülke, Japonya'dır. Daha sonra Kore, Fransa ve İtalya gibi ülkeler gelmektedir. Kişi başına vergi gelirlerinde Japonya nüfus etkisi ile arka sıralara düşerken, Nordik ülkeleri sahip olduğu oransal

değerler ile dikkat çekmektedir. Yerel yönetim vergi gelirlerinin GSYH ve toplam kamu vergi gelirleri içindeki payı açısından Japonya ile Nordik ülkeleri grubunun OECD ortalamalarının üstünde değerlere ulaştığı görülmektedir. GSYH içindeki pay açısından en düşük rasyolara sahip ülkeler; Litvanya, Estonya, İrlanda, Türkiye, Slovakya ve Yunanistan'dır. Ayrıca üniter ülkeler arasında toplam kamu vergi gelirlerinin %50 ve üstüne sahip bir yerel yönetim yapısı bulunmamaktadır. Türkiye milyar dolar cinsinden vergi gelirlerinde üniter ülkeler arasında 16. sıradayken, kişi başına vergi gelirleri, vergi gelirlerinin GSYH ve toplam kamu vergi gelirleri içindeki payı açısından OECD ortalamalarının oldukça altında kalmaktadır. Örneğin Türkiye'de merkezi yönetim vergi gelirlerinin yaklaşık %98'ine sahiptir. Yerel yönetimlerin gelir yetersizlikleri vergi geliri kaynaklarını artırıcı yöntemlerden ziyade, transfer ve sübvansiyonlar ile giderilmektedir (Bakınız, Tablo – 5).

Vergileme gücü açısından OECD ülkeleri analiz edildiğinde, federal ülkelerde öncelikle yüksek vergileme gücünü gösteren a1-a2, daha sonra b1 ve b2 seviyelerinde bir yoğunlaşma yaşandığı görülmektedir. Hem eyalet vb. düzeylerin dâhil olduğu ulus altı seviyede hem de yalnızca yerel yönetim seviyesinde en yüksek vergileme gücüne sahip Avusturalya dışında, yalnızca yerel yönetim seviyesinin vergileme gücünün oransal olarak daha düşük olduğu belirtilmelidir. Eyalet vb. düzeylerin dâhil olduğu ulus altı düzeyde Avusturalya'yı takip eden ülkeler; Meksika, İspanya, İsviçre ve ABD'dir. Federal ülkeler arasında vergileme gücü en düşük olan Avusturya ve Almanya'da ise diğer federal ülkelerin aksine vergi paylaşımı, merkezi yönetim etkisi ve "diğerleri" kategorilerinin önemli bir oransal ağırlığa sahip olduğu ifade edilebilir. Üniter ülkelerde vergileme gücü açısından yoğunlaşma "oranlarda takdir yetkisinin kısıtlı" olduğu b2 kategorisindedir. Üniter ülkeler arasında en yüksek vergilendirme gücü Yeni Zelanda'dır. Türkiye, Slovenya, Polonya, Letonya ve Şili'de vergi paylaşımının oransal ağırlığı yüksek iken İsrail'de vergileme gücü bakımından yegâne söz sahibi merkezi yönetimdir. Türkiye vergi paylaşımı ve merkezi yönetim etkisine dayalı vergileme gücü seviyesi ile OECD'nin hem eyalet vb. düzeylerin de dahil olduğu ulus altı seviyesi hem de yalnızca yerel yönetim düzeyine ait ortalamalarından farklı bir trend sergilemektedir. Türkiye ile benzer eğilime sahip üniter ülkeler; İsrail, Letonya, Slovenya, Polonya ve Şili, federal ülkeler ise Avusturya ve Almanya'dır (Bakınız, Tablo – 6).

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirler, vergi gelirleri ve vergileme gücü bakımından oldukça sınırlı bir potansiyele sahip olmasında ve merkezi yönetimin yasal ve idari düzenlemelerine bağımlı kalmasındaki en önemli etken, "üniter yapının bozulması endişesi" olarak tanımlanabilir. Nitekim 1800'lü yıllardan sonra Osmanlı Devleti'nin parçalanmasına neden olan milliyetçilik akımları, söz konusu dağılmayı önlemek veya geciktirmek amacıyla yapılan

idari düzenlemeler, merkeziyetçi devlet anlayışının güçlenmesine vesile olmuştur. Merkeziyetçi anlayış, Osmanlı Devleti bakiyesi üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti devleti tarafından da benimsenmiştir. Bu noktada Cumhuriyetin ilk yıllarında ortaya çıkan isyan hareketlerinin ve ulus-devlet projesinin de etkili olduğu ifade edilebilir. Çalışma kapsamında Türkiye'ye ait veriler incelediğinde, anlatılan endişelerin ve merkeziyetçi anlayışın ağırlığının devam ettiğini söylemek doğru olacaktır.

OECD üyesi ülkeler devlet yapılanmaları esas alınarak genel biçimde karşılaştırılırsa, hemen hemen birçok kıyaslamada, federal ülkelerin üniter ülkelere nazaran hem miktarsal hem de oransal bakımdan daha yüksek değerlere sahip olduğu söylenebilir. Söz konusu çıkarım vergileme gücünü de kapsamaktadır. Ancak belirtilen farklılık özellikle eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar gibi düzeylerin de dâhil olduğu ulus altı seviyededir. Yalnızca yerel yönetim seviyesi esas alındığında kayda değer bir oransal farklılık olmadığı dile getirilebilir. Bir diğer ifadeyle, devlet yapılanmasının yerel finansman yapısına etkisi daha çok eyalet vb. düzeylerde ortaya çıkmaktadır. Üniter ülkelerden Japonya ile Nordik ülkeleri grubu baz alındığında ise oransal farklılıklar ortadan kalkmakta, hatta bazı kıyaslamalarda oransal üstünlük üniter ülkelere bile geçebilmektedir.

Kaynakça

Ayrangöl, Z., Tekdere, M. ve Tekdere M. (2021). Mahalli İdare Harcamalarının Karşılaştırılması ve Analizi: OECD ve Türkiye. Maliye Araştırmaları Dergisi, 7(2), 29-64.

Country Profile/Costa Rica (2019), https://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20COSTA%20RICA.pdf (19.05.2022).

OECD (2020a), Discover the OECD. https://www.oecd.org/general/Key-information-about-the-OECD.pdf (17.05.2022).

OECD (2020b), OECD Regions and Cities at a Glance 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en (19.05.2022).

OECD (2021), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF (10.05.2022).

OECD (2022), Fiscal Federalism 2022: Making Decentralization Work, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/201c75b6-en (15.06.2022).

OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance – A first contribution to the Global Observatory on Local Finances, https://www.sng-wofi.org/reports/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf (15.05.2022).

OECD/UCLG (2019), 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. https://www.sng-wofi.org/reports/Key_Findings_2019.pdf (18.05.2022).

Tekdere (2019), Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Yerel Yönetim Yapıları. Türk & İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 6(20), 248-282.

Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2019). Bazı Kurumsal Çalışmalar Çerçevesinde Belediyelerin Mali Durumu Hakkındaki Temel Değerlendirmeler . LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 10 (1), 19-55.

Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2020). AB Üyesi Ülkelerdeki Yerel Vergi Uygulamaları ve Türkiye'deki Belediyeler İçin Vergi Önerileri. Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, 9(17), 37–70.

https://www.oecd.org/about/members-and-partners/ (17.05.2022).

https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm (17.05.2022).

https://en.wikipedia.org/wiki/Cantons_of_Costa_Rica#Cantons (18.05.2022).

https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true (01.06.2022).