

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET VE
HARCAMALARI VE MALİ YERELLEŞME-BÜYÜME İLİŞKİSİ**

Doktora Tezi

HARUN YÜKSEL

İstanbul, 2009

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET VE
HARCAMALARI VE MALİ YERELLEŞME-BÜYÜME İLİŞKİSİ**

Doktora Tezi

HARUN YÜKSEL

DANIŞMAN: PROF. DR. AYŞE GÜNER

İstanbul, 2009

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

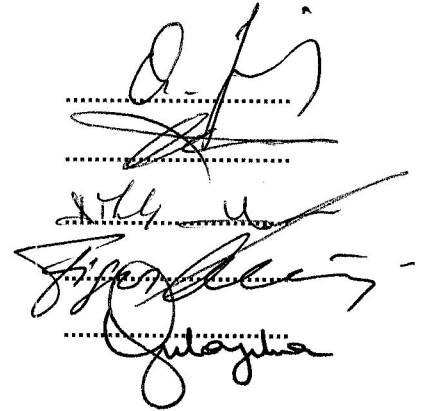
MALİYE Anabilim Dalı MALİYE TEORİSİ Bilim Dalı Doktora öğrencisi
HARUN YÜKSEL'nin TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET VE
HARCAMALARI VE MALİ YERELLEŞME-BÜYÜME İLİŞKİSİ adlı tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun tarih ve sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından
oybirliği/oyçokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 25.10.2009

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. AYŞE GÜNER
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. AYŞEGÜL MUTLU
3) Jüri Üyesi : PROF. DR. DİLEK YILMAZCAN
4) Jüri Üyesi : PROF.DR. FİGEN ALTUĞ
5) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. GÜLAY YILMAZ



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
TABLO LİSTESİ	iii
ŞEKİL VE GRAFİK LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
1. YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLER VE HİZMETLERİN BÖLÜŞÜMÜ	
1.1. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Tanımı	5
1.2. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenme Nedenleri	8
1.3. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Kapsamı ve Yerelleşme	11
1.3.1. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Kapsamı	12
1.3.2. Yerelleşme	13
1.4. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Boyutları	24
1.4.1. Yönetimler Arası Hizmet ve Harcamaların Bölüşümü	27
1.4.1.1. Hizmet Bölüşümü ve Yöntemi	27
1.4.1.2. Hizmet Bölüşümünün Temel Amaçları	30
1.4.1.2.1. Ekonomik Etkinlik	31
1.4.1.2.2. Mali Denklik	31
1.4.1.2.3. Hesap Verilebilirlik	32
1.4.1.2.4. İdari Verimlilik	33
1.4.1.3. Hizmet Bölüşümünün İlkeler	36
1.4.1.3.1. Genel İlkeler	36
1.4.1.3.1.1. Hizmetlerin En Uygun Birimlere Verilmesi	36
1.4.1.3.1.2. Hizmetin Sınırlarının Belirlenmesi	37
1.4.1.3.1.3. Hizmetin Tekrarının Olmaması	37
1.4.1.3.2. İktisadi İlkeler	38
1.4.1.3.2.1. Yerindenlik	38
1.4.1.3.2.2. Hizmetin Maliyet / Fayda Alanı	39
1.4.1.3.2.3. Dışsalılıklar	41
1.4.1.3.2.4. Ölçek Ekonomileri	42
1.4.2. Hizmetlerin ve Harcamaların Bölüşümünde Temel Problemler	46
1.4.2.1. Belirgin ve Açık Bir Bölüşümün Olmaması	47
1.4.2.2. Etkin Olmayan Tahsislerin Yapılması	47

1.4.2.3. Tahsislerde Belirsizlik ve Merkezi Yönetimin Aşırı Kontrolü	48
1.4.2.4. Ortak Harcama Sorumlulukları	48
1.4.3. Bazı Yabancı Ülkeler İtibariyle Yerel Hizmet ve Harcamaların Bölüşümü	49
1.4.3.1. Norveç	53
1.4.3.2. İtalya	56
1.4.3.3. Japonya	55
1.4.3.4. Fransa	57
2. TÜRKİYE’DE YÖNETİMLER ARASI HİZMET VE HARCAMA BÖLÜŞÜMÜ VE YEREL YÖNETİM HARCAMALARI	
2.1. Hizmetlerin ve Harcamaların Bölüşümü	60
2.1.1. Belediyeler	70
2.1.2. Büyükşehir Belediyeleri	76
2.1.3. İl Özel İdareleri	83
2.2. Yerel Yönetim Harcamaları	86
2.2.1. Belediye Harcamaları	90
2.2.2. Büyükşehir Belediyesi Harcamaları	96
2.2.3. İl Özel İdareleri Harcamaları	101
3. MALİ YERELLEŞME-BÜYÜME İLİŞKİSİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ÇALIŞMA	
3.1. Mali Yerelleşme ve Ölçülmesi	104
3.2. Türkiye’de Mali Yerelleşme	109
3.3. Mali Yerelleşme ve Büyüme Üzerine Ampirik Bir Çalışma	119
3.3.1. Yapılmış Çalışmalar	119
3.3.2. Çalışmanın Yöntemi	125
3.3.3. Veri ve Değişkenler	129
3.3.4. Ekonometrik Analiz	131
3.3.5. Analiz Sonuçları	135
SONUÇ	139
EKLER	144
KAYNAKÇA	148

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1 : Yerleşmenin Türleri ve Özellikleri	18
Tablo 2 : Yerel Gelirlerin Merkez/Yerel Kontrol Derecelerine Göre Sınıflandırması	23
Tablo 3 : Seçilmiş Kamusal Hizmetlerin Yönetimler Arası Bölüşümü	44
Tablo 4 : Seçilmiş Ülkeler İtibariyle Hizmetlerin Bölüşümü	45
Tablo 5 : Merkezi Yönetimlerin Yerel Hizmetlerdeki Katılımı	46
Tablo 6 : Çeşitli Ülkeler İtibariyle Yerel Harcama Payları	50
Tablo 7 : Norveç'te Hizmetlerin Bölüşümü	53
Tablo 8 : İtalya'da Yerel Hizmetlerin Bölüşümü	55
Tablo 9 : Japonya'da Hizmetlerin Bölüşümü	57
Tablo 10 : Fransa'da Hizmetlerin Bölüşümü	59
Tablo 11 : Türkiye'de Bazı Hizmet Sorumlulukların Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı	65
Tablo 12 : Türkiye'deki Birlik Türleri ve Sayıları	68
Tablo 13 : Belediye Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Payı	72
Tablo 14 : 5747 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belediye Sayıları	72
Tablo 15 : ADNKS'ye Göre Belediye Sayıları	74
Tablo 16 : Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusu (2008)	79
Tablo 17 : Büyükşehir Belediyelerinin Hizmet Öncelikleri	83
Tablo 18 : Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)	89
Tablo 19 : Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı	92
Tablo 20 : Transfer Harcamalarının Yüzde Dağılımı	95
Tablo 21 : Büyükşehir Belediyelerinin Gider Türüne Göre Harcama Payları	97
Tablo 22 : İl Özel İdarelerinin Gider Türüne Göre Harcama Payları (1994-2005)	98
Tablo 23 : İl Özel İdareleri Harcamalarının Dağılımı (%)	100
Tablo 24 : Mali Yerleşme Ölçümleri	108
Tablo 25 : Yıllara Göre Yerel Yönetim Birimlerinin Sayıları	112
Tablo 26 : Yıllara İtibariyle Şehirleşme Oranları	113

Tablo 27 : Yerel Gelirlerin ve Harcamaların GSYİH İçindeki Payı	114
Tablo 28 : Mali Yerelleşme ve Büyüme Üzerine Yapılmış Ampirik Çalışmalar ve Sonuçları	124
Tablo 29 : Değişkenler ve Kaynakları	130
Tablo 30 : Çalışmada Kullanılan Değişkenlere İlişkin Tanıtıcı İstatistikler	130
Tablo 31 : kbbuyume Serisi Im-Pesaran-Shin Panel Birim Kök Testi Sonucu	132
Tablo 32 : kbyrl Serisi Im-Pesaran-Shin Panel Birim Kök Testi Sonucu	132
Tablo 33 : nufus Serisi Im-Pesaran-Shin Panel Birim Kök Testi Sonucu	133
Tablo 34 : Otokorelasyon Testi Sonucu	134
Tablo 35 : Hausman Testi Sonuçları	136
Tablo 36 : Panel Veri Regresyon analizi Sonuçları	137

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa No.
Şekil 1 : Harcama Tahsisi İşlemi	35
Şekil 2 : Gelişmekte olan Ülkelerde ve Geçiş Ülkelerinde Yerel Harcamaların Payı	51
Şekil 3 : Yerel Yönetim Şeması	63
Şekil 4 : Yerel Yönetim Harcamalarının GSMH'ya Oranı	88
Şekil 5 : Yerel Harcamaların Dağılımı (%)	89
Şekil 6 : Belediyelerin Harcamalarının Gider Türlerine Göre Yüzde Dağılımı	91
Şekil 7 : Cari Harcamaların Gider Türlerine Göre Yüzde Dağılımı	93
Şekil 8 : Seçilmiş İl Özel İdarelerinin Ekonomik Ayrıma Göre Harcama Düzeyleri (2005)	102
Şekil 9 : 1990-2006 Arası Bölgelere Göre Mali Yerelleşme Düzeylerinin Ortalaması (Yüzde)	115
Şekil 10 : 1990-2006 Arası İllere Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri (Yüzde)	117
Şekil 11 : 1990-2006 Arası Üç Büyükşehir'in Harcamalara Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri (Yüzde)	118
Şekil 12 : 1990-2006 Arası Üç Büyükşehir'in Gelirlere Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri (Yüzde)	118

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EKK	En Küçük Kareler
GFS	Government Finance Statistics
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları içinde yer alan ve giderek önem kazanan yerel yönetimler, anayasalarda belirtildiği ve dünyada gelişen yeni yaklaşımların öngördüğü şekilde yeniden yapılandırılmaktadır. Küreselleşme süreciyle beraber geleneksel yönetim yaklaşımlarının yerini alan yeni yönetim olgusu ve yaklaşımları, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışına değişiklikler getirmekte ve ulus devletin yapısını dönüştürmekteyken, yerel yönetimler birimleri için de önemli açılımlar getirmektedir.

Küreselleşme ile paralel bir gelişme gösteren yerelleşme olgusu, yerel yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde farklılaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır. Özellikle son yıllarda, kamusal hizmetlerin ve gelir kaynaklarının yerelleşmesi, hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde halka yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi, yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanınması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin azaltılması yönünde yaşanan global gelişmeler, dünyanın birçok ülkesinde yönetimler arası mali ve ekonomik ilişkilerin düzenleme şeklini etkilemiştir. Bu gelişmelere paralel olarak birçok ülke, yasalarında değişiklikler yaparak bu yönde önemli gelişmeler kaydetmişlerdir. Bu süreç, gelişmekte ve Avrupa Birliği kapısında olan ülkemiz için de önemini iyice artırmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin kendi kendine yetebilen, merkezi idareden bağımsız karar alma gücüne sahip birimler olmaları gerektiği çeşitli uluslar arası kuruluşlar tarafından da önemle vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin etkin sunumunda son yıllarda yaşanan başarı, özellikle Avrupa Birliği tarafından, yerelleşmenin bir getirisi olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, yerel özerkliğin sağladığı etkinlik kazancını ve uzun dönemde sağlayacağı istikrarlı mali politikaları dikkate alarak Avrupa Birliği, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlar yerelleşmeye ilişkin reformları gerekli görmekte ve desteklemektedirler. Çünkü, yerel özerklikle birlikte kamu sektöründe etkinlik, kamu hizmetlerinde eşitlik sağlanabilmekte ve uzun dönemli istikrarlı bir mali yapı sağlanabilmektedir.

Gelişen ve değişen teknoloji ile birlikte toplumda yaşayan vatandaşların talepleri de değişmekte ve artmaktadır. Bu gelişmeler paralelinde, vatandaşların kamu mal ve hizmet talebindeki değişikliklerine de en verimli ve etkin bir şekilde yerel yönetim birimleri cevap verebilmektedir. Bu yüzden günümüzde yerel yönetimlerin mal ve hizmet sunumunda etkinliği ve önemi giderek artmaktadır. Ülkeler bu gelişmeler doğrultusunda kamu reform çalışmaları düzenleyerek mali yerelleşme ile yerel yönetim birimlerinin mali özerkliklerini artırmaktadırlar.

Bu çalışmada, özellikle son yıllarda önemini artıran mali yerelleşmenin, merkezi yönetimin yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere aktarılmasının mali etkileri incelenecektir. Mali yerelleşmenin yerel yönetim birimlerine getirdiği olumlu sonuçlar, ülkemiz uygulamasında nasıl etki ettiği araştırılmaya çalışılacaktır. Bu süreçle birlikte hizmet ve harcama yetkisinin de yerel yönetimlere bırakılması nedeniyle bunların ekonomik boyutları ve seyri incelenecektir.

Bu amaç doğrultusunda, çalışmanın ilk bölümünde yönetimler arası mali ilişkiler hizmet ve harcamalar boyutuyla incelenecektir. Yönetimler arası mali ilişkiler genel bir çerçevede belirtildikten sonra yönetimler arası hizmet ve harcamaların üniter bir sistemde bölüşümü ele alınacaktır. Bu kapsamda hizmet ve harcamaların bölüşümünün amaçları ve çeşitli ilkeleri oluşturulduktan sonra bazı yabancı ülkeler itibarıyla yerel hizmet ve harcama bölüşümü irdelenecektir.

İkinci bölümde ise, harcama tahsisinin ülkemiz yerel yönetim birimleri açısından teorik ve rakamsal analizi yapılacaktır. Türkiye’de yönetimler arası hizmet ve harcamaların bölüşümü ve yerel yönetim harcamaları belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri kapsamında değerlendirilecektir. Bu bölümde, ülkemizdeki yerel yönetim birimlerince hizmet ve harcamaların bölüşümü kanuni düzenlenişi itibarıyla ele alındıktan sonra yerel yönetim birimlerinin mevcut harcamaları analiz edilecektir.

Çalışmanın son bölümü, üçüncü bölümü, uygulamaya yöneliktir. Bu bölümde, Türkiye’de il düzeyinde mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisi tahmin edilmeye çalışılacaktır. Bunun için bu bölümde ilk önce mali yerelleşmenin tanımı ve

ölçüm şekilleri ele alındıktan sonra ülkemiz itibariyle mali yerelleşme değerlendirilecektir. Ülkemiz itibariyle illerdeki mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini ekonometrik olarak incelemekten önce bu konuda yapılmış çalışmalar ve bulgular da belirtilecektir.

1. YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLER VE HİZMETLERİN BÖLÜŞÜMÜ

Devletlerin siyasi, sosyal ve ekonomik yapılarına göre merkezi ve yerel yönetim ağırlıkları değişmektedir. Kimi devletler üniter (merkezi) devlet özelliğini öne çıkararak idari ve mali sistemlerini merkezde toplayan bir sistemi tercih ederken, kimi devletler ise idari ve mali sistemlerinin çoğunu yerindenlik (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlere bırakmayı tercih etmiştir. İdari ve mali sistemlerini yerel yönetimlere bırakan devletlerin yerindenlik ilkesini benimsemelerinin nedeni, bu ilkenin kamu hizmetlerinin¹ mümkün olduğu ölçüde halka en yakın birimler tarafından sunulması gerektiğini ifade etmesidir. Bunun yanında bu iki uç sistem arasında olup da karma bir mali ve idari sistem tercih eden devletler de mevcuttur.

Yerinden yönetilen birimlerin de bağımsız yönetim ve mali sistemlere sahip olmaları, yerel yönetimlerin de mali ve idari fonksiyonları yerine getiren bir hükümet gibi düşünüldüğünü göstermektedir. Günümüzde yerel yönetimlerin kendi kendine yetebilen, merkezi idareden bağımsız karar alma gücüne sahip birimler olmaları gerektiği Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler’ce de önemle vurgulanmaktadır.² Kamu hizmetlerinin etkin sunumunda son yıllarda yaşanan başarı, özellikle Avrupa Birliği tarafından, yerelleşmenin bir getirisi olarak değerlendirilmekte ve bu bağlamda konu üzerinde ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede, yerel özerkliğin sağladığı

¹ Kamu hizmeti kavramı, üzerinde görüş birliği bulunmayan bir kavramdır. Daha önce kamu hizmeti olarak görülüp bizzat devlet tarafından sunulan birçok hizmet, günümüzde özel sektör tarafından görülmekte ve artık kamu hizmet sayılmamaktadır. Kamu hizmeti nitelmesi sadece zamana göre değil, aynı zamanda çeşitli devletlerin yaklaşımlarına göre de değişebilmektedir. Bazı hizmetler bazı devletlerde kamu hizmeti olarak kabul edilirken, bazılarında ise bu çerçevede değerlendirilmemektedirler. Özellikle teknolojik gelişmelerin kamu hizmeti anlayışı üzerinde çok büyük etkisi olmuştur.

Klasik maliye teorisi kamu hizmetini, kamu makamlarının, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere, belirli usullere uyarak yaptıkları faaliyetler olarak tanımlamaktadır. İdare hukukuna göre ise, “Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyettir. Diğer bir ifadeyle kamu hizmeti, kamu tüzel kişisi tarafından sağlanan veya üstlenilen kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir.” Ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Bursa, 2007, s.509.

Modern maliye teorisine göre ise, kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak veya ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere, belirli usullere uyarak yaptıkları faaliyetler olarak tanımlamaktadır. Bkz. İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, 1992, s. 53-55.

² Tayfun Çınar ve Birgül A. Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No:313, 2004, s. 8-12.

etkinlik kazancını ve uzun dönemde sağlayacağı istikrarlı mali politikaları dikkate alarak Avrupa Birliği, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlar yerelleşmeye ilişkin reformları gerekli görmekte ve desteklemektedirler. Çünkü, yerel özerklikle birlikte kamu sektöründe etkinlik, kamu hizmetlerinde eşitlik sağlanabilmekte ve uzun dönemli istikrarlı mali durum yakalanabilmektedir.

Bu çalışmada gerek yönetimler arası mali ilişkiler ve gerekse hizmetlerin yönetim birimleri arasındaki bölüşümü değerlendirilirken üniter yapı uygulamaları ve kapsamı ile sınırlandırılacaktır.

1.1. YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLERİN TANIMI

Toplum için gerekli hizmetlerin, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi, doğal olarak yönetimler arası ilişkilerin oluşmasına sebep olmaktadır. Bu ilişkilerin de rasyonel ilkelere göre düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bakımdan yönetimler arası mali ilişkiler şeffaf ve açık olmalı, yönetimler arası mali uyumu, yönetimlerin hesap verilebilirliğini ve bölgeler arası eşitliği desteklemelidir.³ Aksi halde, iktisadi bakımdan kaynakların optimum kullanılmamasına, yönetim bakımından da yetki sorumluluklarının çatışmasına sebep olur.

Yönetimler arası mali ilişkiler literatürde “mali tevzin” kavramı ile irdelene-gelmiştir. Tarihsel süreç içerisinde mali tevzini, yönetimler arası mali ilişkileri, açıklayan birçok tanım yapılmıştır. Bir görüş mali tevzini “gelir kaynaklarıyla kamu hizmetlerinin paylaşılması meselesi”⁴ şeklinde kısaca özetlerken, bir başka tanıma göre ise mali tevzin, “kamu hizmetlerini görmek üzere ve kamu hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş ve kamu hükmi şahısları (devlet, vilayet, belediye gibi kamu yönetimleri) arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdikleri giderlerinin,

³ Robert D. Ebel ve Serdar Yılmaz, “Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy.” Mila Zlatic, (Ed.), **Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia and Herzegovina: Conference Proceedings**, Washington DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central Eastern Europe, 2000, s. 52.

⁴ Fritz Neumark, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1951, s.4, Aktaran: Duran Bülbül, “Yerel Yönetimlerde Mali Yapı”, http://www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf , (5 Kasım 2008), s.7.

öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirin uygun esaslar dairesinde sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden bir mali sistemdir”⁵ şeklinde tanımlanmaktadır.

İlhan Özer’e göre mali tevzin; “devlet ile yerel yönetimler arasında gider ve gelirin paylaşılması bakımından sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılması şeklinde ifade edilmektedir”.⁶

Ruşen Keleş de mali tevzin kavramı yerine “akçal denkleşme” ifadesini kullanarak, bu ifadeyi; “kamu kesimlerinin, merkezi ve federe devletler ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve her birinin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının belirlenmesi” biçiminde tanımlamaktadır.⁷

Halil Nadaroğlu yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinin günümüzde iki ayrı yönü olduğunun artık tartışmasız kabul edilen bir husus olduğunu ifade etmektedir. Birinci yönü yönetimler arası hizmet bölüşümüdür. Diğer yönü ise kaynakların paylaşılmasıdır. Bunlar, sorunun görevlerin ve kaynakların paylaşılması gibi iki ayrı yönde imiş gibi görünmesine neden olurken, sonuçta aynı amaca yönelik olan iki ayrı işlem olduğu görülmektedir. Nadaroğlu görev ve kaynak bölüşümünün “yönetimler arası gider ve gelir bölüşümü” şeklinde ifade edilebileceğini belirtmiştir.⁸

Mali tevzin konusunda yapılan bu değişik tanımlar çerçevesinde konuyu şöyle özetlemek mümkündür: Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu olarak ortaya çıkan harcamaların, diğer taraftan bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin ne biçimde bölüşüleceğinin incelenmesi, mali bölüşüm anlamına gelen “mali tevzin” kavramıyla ifade edilmektedir.⁹ Kamu düzeninin ve yaşamının sağlanması amacıyla gerekli kamu hizmetlerinin etkin

⁵ Ali Alaybek, **Belediye Maliyesi Reformu**, Maliye Tetkik Kurulu Neşriyatı, Ankara, 1961, s.7. Aktaran: Duran Bülbül, “Yerel Yönetimlerde Mali Yapı”, http://www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf , (5 Kasım 2008), s.7.

⁶ İlhan Özer, **Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları**, TODAİE Yayın No: 156, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s.36.

⁷ Ruşen Keleş, "Kentleşmenin Mali Sorunları", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 25. Seri Sene 1976/1977 İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2454, Günay Matbaası, İstanbul, 1977, s. 200.

⁸ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2001, s.72.

⁹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin, 2005, s.59.

sunulması, bu hizmetlere ayrılacak gelirle de ilgili olup mali paylaşımın sağlanmasını gerektirmektedir. Buna göre de, “merkezi yönetim ile diğer kamu ekonomisi üretici birimleri arasında hizmetlerin ve bunların gerektirdiği gelirlerin paylaşılması veya paylaştırılması yönetimler arası mali ilişkileri (mali tevzini) ifade etmektedir”.¹⁰

Yukarıda açıklanan tanımlardan yola çıkarak yönetimler arası mali ilişkilerin dar tanımının sadece gelir bölüşümünü ele alması, küreselleşen dünyada giderek yerelleşmeye yönelen gelişmekte olan ülkelerin yönetimler arası mali ilişkilerde bu tanıma bağlı kalması günümüzde yetersiz kalmaktadır. Yönetimler arası mali ilişkileri düzenlerken bu ilişkileri sadece dar anlamıyla uygulamaya koymak, yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri dikkate almaksızın gelir bölüşümü gerçekleştirileceği için optimal bir bölüşüm olmayacaktır. Bu durumda kimi yönetimlere yetersiz kaynak sunularak kamu hizmetlerinin aksamasına sebebiyet verilirken, kimine ise fazla sağlanan kaynaklardan ötürü israfa yol açacaktır. Bu bakımdan yönetimler arası mali ilişkiler düzenlenirken sadece gelir bölüşümü ile yetinilmemelidir. Bu bağlamda etkin bir yönetim şekli için, hizmetlerin bölüşümü ve bu hizmetlere ait gelirlerin belirlenmesi konusunun birlikte ele alınması gerekmektedir.

Yönetimler arası mali ilişkilerde zamana bağlı olarak çeşitli gelişmeler ve yeni eğilimler ortaya çıkmakta ve bu yeni gelişmeler çerçevesinde birçok ülke yönetimler arası mali ilişkilerini düzenleme şeklini değiştirmektedir. Son yıllarda da kamusal hizmetlerin ve gelir kaynaklarının yerel yönetimlere aktarılması ve bu sayede de hizmetlerin daha çok halka yakın yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi fikri yaygın hale gelmiştir. Başta Dünya Bankası olmak üzere birçok kuruluşun desteklediği bu reform hareketi, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişmelerinde ve yönetim stratejilerinde etkili olmaktadır.¹¹ Genel olarak mali yerelleşme dediğimiz bu eğilimle, merkezi idare ile yerel yönetim birimlerinin arasındaki mali ilişkiler bağının mümkün olduğunca azaltılması ve yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilmesi

¹⁰ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998, s.21.

¹¹ Roy Bahl, “Fiscal Decentralization as Development Policy”, **Public Budgeting & Finance**. Vol (19), 1999, s. 61.

amaçlanmaktadır. Bu sayede yerel yönetimler, vergi, harç, ücret vb. gelir kaynakları üzerinde tam ya da kısmi kontrole sahip olabileceği ifade edilmektedir.¹²

1.2. YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLERİN DÜZENLENME NEDENLERİ

Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetim birimleri tarafından sunulması hemen hemen tüm ülkeler tarafından kabul görmektedir. Bu görüş çerçevesinde, toplum halinde yaşamının gerektirdiği ortak gereksinimlerin bazılarının yerel yönetim birimlerince karşılanması, bu hizmet ve mal üretiminden oluşacak giderlerin de bir şekilde bu birimlere bırakılmasını gerektirmektedir.

Kamu hizmetlerinin bir kısmının yerel yönetim birimlerince sunulması gerekliliği, yönetimler arası mali ilişkilerin de belli kurallara ve ilkelere göre düzenlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yönetim birimlerinin mal ve hizmet sunumunu etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeleri için bu mali ilişkiler sorununun iyi bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Böyle bir gerekliliği ortaya çıkaran sebepler aşağıda özetlenmeye çalışılacaktır.

(i) Kaynak Dağılımında Etkinlik: Yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesindeki en önemli amaç, kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktır. Kaynak dağılımında etkinlik, mal ve hizmetlerin en düşük maliyetle üretilmesi anlamındaki teknik etkinliği ifade etmesinin yanı sıra, üretilen mal ve hizmetlerin niteliğinin ve niceliğinin toplumun istekleriyle uyumlu olmasını da gerekli kılar.¹³ Bu çerçevede, ölçek ekonomisi, tercihlerin homojenliği, dışsallıklar ve nüfus yoğunlaşmasının neden olduğu kalabalıklaşma maliyeti genel olarak etkinlik kriteri altında değerlendirilir.¹⁴

¹² Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları”, **Vergi Sorunları**, Sayı:193, Ekim 2004, s.196.

¹³ Ronald C. Fisher, **State and Local Public Finance**, 1. Basım, Glenview: Scot, Foresman and Company, 1988, s.27.

¹⁴ Bernard Dafflon, “The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, **Environment and Policy C:Government and Policy**, Vol.10, 1992, s.283-298’den Aktaran Bernard Dafflon ve Krisztina Zsuzsanna Toth, “Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe”, **World Bank Policy Research Working Paper**, WPS3655, (July 2005), s.27.

(ii) Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu: Merkezi yönetimin idari vesayeti altında bulunan yerel yönetimler kendilerine yasa ile yetki verilmedikçe belirlenen sınırlar dışında vergi salamaz ve yeni kaynak yaratamazlar. Oysa, yerel yönetimler üstlendikleri hizmetleri yerine getirebilmek için merkezi yönetim gibi milli gelirden yeterli düzeyde pay almak durumundadırlar. Aksi halde, yerel yönetimler hizmetlerini gelir seviyelerine göre kısıtlamak zorunda kalacak ve üstlendikleri hizmetleri gereği gibi yerine getiremeyeceklerdir.¹⁵

(iii) Yönetmel Görevlerin Önceden Planlanması Zorunluğu: Yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi ile hangi hizmetin hangi yönetim birimi tarafından gerçekleştirileceği ve yönetimlerin ne gibi yetkilere sahip olacakları açıkça belirlenir. Bu anlamda, aynı hizmetin hem merkezi hem de yerel yönetim tarafından sunumunun ve böylece hizmet maliyetinin artmasının, yetki ve görev paylaşımında ortaya çıkacak karmaşıklığın önüne geçilir.¹⁶

(iv) Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunması Gereği: Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak yaratma potansiyeli yönünden bir eşitlik yoktur. Bu durumda, merkezi yönetim yerel yönetimlere keyfi olarak bir takım külfetler yükleyebilir, hizmetleri için gerekli kaynağı sağlamayabilir ya da yerel yönetimlerin bazı haklarını elde etmesine engel olabilir.¹⁷

(v) Gelirlerin Merkezileşmesi: Özellikle üniter yönetime sahip devletlerde, büyük vergi kaynakları merkezi yönetimin bünyesinde toplanmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerde gelir yetersizliğine sebep olmakta ve merkezi yönetimin gelirlerinden kendilerine pay verilmesini gerektirmektedir. Bu paylaşım ilkeli ve düzenlenmiş bir mali ilişkiye ihtiyaç duymaktadır.¹⁸

Yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları azaldığı ölçüde, bu gelirlere bağlı mal ve hizmetleri de üretemedikleri bir gerçektir. Yerel yönetim birimlerindeki bu hizmet görme imkanlarının azalmasından dolayı geliri kendine mal eden merkezi

¹⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 8. Basım, İstanbul: Beta, 1994, s.58.

¹⁶ T.C. Başbakanlığı TOKİ Başkanlığı, **Yönetimler Arası İlişkiler**, 1. Baskı, Ankara: Kent Basımevi, 1993, s.12.

¹⁷ Nadaroğlu, s.60.

¹⁸ Öncel, s.25.

yönetim, bu hizmetleri de üstlenmek durumunda kalmaktadır.¹⁹ Bu sakıncaların ortadan kaldırılması için yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir.

(vi) Bölgeler Arası veya Yönetimler Arası Farklılıkların Giderilmesi:

Üniter sınırlar dahilinde yerel yönetim birimleri arasında ekonomik, sosyal, coğrafi ve nüfus açısından eşitlik gerçekleşmemektedir. Bunun yanında yerel yönetim birimlerinin farklı gelişme düzeylerine sahip olmaları bunlar arasında farklılıkların oluşmasına sebep olurken eşitlik ilkesi gereği bu farklılıkların giderilmesi için yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir.

Yönetimler arası mali ilişkiler tesis edilirken kaynak dağılımında etkinlik, gelir dağılımında adalet, ekonomik istikrar ve yerel yönetim birimlerinin kalkınması gibi unsurların sağlanması amaçlanmaktadır.²⁰ Kaynak dağılımında etkinlik amacı diğer unsurlara göre yerel yönetimlerin özerkliği açısından yönetimler arası mali ilişkileri daha gerekli kılmaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetimler arası mali ilişkiler, kaynak dağılımında optimalitenin sağlanması amacıyla yönetim düzeyleri arasındaki sorumlulukların ve kaynakların paylaşımının nasıl olması gerektiği ile ilgilenir.²¹

Yönetimler arası mali ilişkileri oluşturma sürecinde bu amaçları yerine getirirken çok boyutlu düşünmek gerekir. Yönetimler arası mali ilişkiler bir sistem gibi düşünülmeli ve bu sistemin bütün parçaları birbirleriyle uyumlu olmalıdır.²² Sistemi oluştururken siyasi, toplumsal, ekonomik ve yönetsel koşullar da göz önüne alınmalıdır. Çünkü, yönetimler arası bir sistem oluştururken toplumun ekonomik, sosyal ve kurumsal yapılarıyla, söz konusu sistem arasındaki ilişkiyi de kurmak gerekir. Bu anlamda, yönetimler arası bir mali sistemi etkin bir şekilde tesis edebilmek için i) hesap verilebilirlik mekanizmasının mevcudiyeti, ii) sıkı bütçe politikalarının uygulanması, iii) temel olarak kamu görevlilerinin niteliğini gösteren yerel kapasitenin mevcudiyeti

¹⁹ Nadaroğlu, s. 71.

²⁰ Migara de Silva, "Intergovernmental Fiscal Relations: A Framework", World Bank Institute, http://europeandcis.undp.org/files/uploads/LG%20FDI/Migara_Eng.ppt, (31.05.2006), s.5.

²¹ Süreyya Sakınc, **Yerel Yönetimler Ekonomisi**, Manisa: Emek Matbaası, 2001, s.82.

²² Roy W. Bahl, "Fiscal Decentralization", **Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management**, Budapest: A Partnership of the Europe, USAID and the World Bank Institute, 10-15 Nisan 2000, s.21.

ve iv) sağlam bir bütçe ve mali sürecin oluşumu olmak üzere dört önemli koşulun gerçekleşmesi gerekir.²³

Tüm bu koşullar sağlanmasıyla birlikte yönetimler arası mali ilişkiler etkin hale gelebilmektedir. Bu özelliklerin olmadığı bir yönetimler arası mali ilişkilerde kaynak ve gelir dağılımında, ekonomik istikrar ve kalkınmada etkinsiz bir yapı oluşabilmektedir. Yukarıda ifade edilen koşullar altında ancak merkezi ve yerel yönetimler arası mali ilişkiler sağlıklı ve etkin bir şekilde yönetilebilir.

1.3. YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLERİN KAPSAMI VE YERELLEŞME

Toplumdaki bireylerin hayatlarını sürdürebilmeleri için ihtiyaç duydukları kamusal mal ve hizmetler merkezi yönetimle beraber yerel yönetimler tarafından sunulur. Mal ve hizmetlerin sunumu ve bunların finansmanı ülkelerin yapılarına göre değişmektedir. Üniter (merkeziyetçi) devletlerde kamu mal ve hizmetleri ve bunların finansmanı çoğunlukla merkezi yönetim tarafından sunulurken, federal devletlerde çoğunlukla yerel yönetimler tarafından sağlanır.

Yerel yönetim birimleri, belli ihtiyaçları ve belirli yerel hizmetleri karşılamak üzere devletlerin oluşumuyla beraber ortaya çıkmışlardır. Bu birimler bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez bir unsuru olarak gelişmiştir. Gelişen kamu yönetim şekilleriyle birlikte günümüzde yerinden yönetim ilkesinin uygulama alanı da genişlemektedir. Bu bağlamda da yerel yönetimler önem kazanmaktadır. Yerel yönetimler, hem etkin ve verimli hizmet sunan birimler, hem de demokratik yönetim birimleri olarak öne çıkmakta ve kamu hizmetinin yerel boyutu bağlamında vazgeçilmez birimler haline gelmektedir.²⁴

²³ Güner ve Yılmaz, “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları”, s.195-196.

²⁴ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2008, s.8.

1.3.1. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Kapsamı

Üniter devlet sistemine sahip olan ülkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimlerle ilgili görevleri ve bunları yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları ilgili yasalarla belirler.²⁵ Devletlerin mali ilişkilerini düzenleyiş biçimleri, o devletlerin yönetim şekilleri, tarihsel koşulları, gelişmişlik düzeyleri ve siyasal tercihleri ile yakından ilgilidir.²⁶ Bunlara ilave olarak, nüfusun ne derece ayrışık olduğu ve devletin ekonomideki yeri söz konusu ilişkilerin yapısını belirlemede önem arz etmektedir.²⁷ Mali kaynakların paylaşılmasında merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin rolü ve yerinin ne olacağı konusu dinamik bir yapı arz etmektedir.

Yönetimler arasındaki mali ilişkiler iki boyutludur: Birincisi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındadır; ikincisi, yerel yönetim birimlerinin kendileri arasındadır. Buna göre; birincisine “dikey”, ikincisine “yatay” ilişkiler olarak bakmak gerekir.²⁸ Dikey mali ilişkilerde, hem gelir hem de hizmetler yönünden merkezi yönetimden başlayarak alt yönetim birimlerine doğru bir düzenleme söz konusudur. Yatay mali ilişkilerde ise, aynı düzeydeki yönetim birimleri arasındaki mali ilişkiler düzenlenmektedir. Sanayileşme, nüfus yoğunluğu, coğrafi şartlar ve kaynakların bir arada toplanması sebebiyle bazı yönetim birimleri diğerlerine oranla mali bakımdan daha avantajlı bir durumda olabilirler. Diğer taraftan yakın ilişkileri olan yönetim birimleri gelir imkanları bakımından aynı kaynaklara başvurabilirler. Bütün bu hususlar mali düzenlemenin yatay düzeyde de yapılmasını gerektirir. Böylece yönetim birimleri arasında, hizmetler ve gelir kaynakları bakımından boşluk bırakılmadığı gibi aksi olan tekrarlanmalara da engel olunmaktadır.²⁹ Dikey ve yatay mali ilişkileri birbirinden bağımsız düşünmemek gerekir. Bu iki unsur, yönetimler arası mali ilişkilerde beraber hareket ederek birbirini tamamlamaktadır.

²⁵ İzzettin Önder, "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, s.179.

²⁶ OECD Tax Policy Studies, **Fiscal Design Surveys across Levels of Government**, No.7, 2002, s.10.

²⁷ Fjeldstad, s.1.

²⁸ Nihat Falay, “Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 439, Temmuz 2003, s. 23.

²⁹ Önder, s.25.

Üniter sistemi benimsemiş devletlerde, genel itibariyle büyük oranda gelir getiren vergilerin hemen hemen tamamı merkezi yönetim elinde toplandığı görülmektedir.³⁰ Gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV türünde muamele vergileri, gümrük vergisi ve çeşitli servet vergileri tamamen merkezi idarenin tasarrufundadır.³¹ Bu durum ise yerel yönetimlerin gelir yetersizliğine neden olmakta ve merkezi yönetim gelirlerinden kendilerine pay verilmesini gerektirmektedir. Bu payların dağıtımı ise ilkeli ve düzenlenmiş bir yönetimler arası mali ilişkinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

1.3.2. Yerelleşme

Genel olarak yerelleşme, merkezi yönetime ait yetki ve sorumlulukların daha alt birimlere devri olarak tanımlanmaktadır.³² Bunun yanında Dünya Bankası'nın da benimsediği, yerelleşmeyi daha geniş ifade eden bir başka tanımda ise yerelleşme; “kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesidir”.³³

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tanımından yola çıkarak yerelleşme, yetki paylaşımında yeniden yapılanmayı veya reorganizasyonu getirdiği için; merkez, bölge ve yerel yönetimler arasında yerindenlik ilkesi çerçevesinde ortak sorumluluğu da ortaya çıkararak yerel yönetimlerin yetkisini ve kapasitesini artırarak tüm yönetimin kalitesini ve etkinliğini artıran bir sistemin temelini oluşturmaktadır. Bunun yanında yerelleşme, iyi yönetimin temelleri olarak kabul edilen, vatandaşın ekonomik, siyasi ve sosyal kararların alınmasında ki katılımı, yönetimde şeffaflık ve sorumluluğun arttırılmasında önemli bir role sahiptir.³⁴

³⁰ Öncel, s.25.

³¹ Duran Bülbül, “Yerel Yönetimlerde Mali Yapı”, http://www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf , (5 Kasım 2007), s.13-14.

³² Jennie Litvack ve Jessica Seddon, “Decentralization Briefing Notes”, **World Bank Institute**, WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 2004, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf> (5 Eylül 2007) , s.2.

³³ Bkz. <http://go.worldbank.org/K1W5OA53Q0>

³⁴ UNDP, **Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development**, Bureau for Policy Development, 1998'den Aktaran UNDP, “Decentralization: A Sample of Definitions”, 1999, http://www.undp.org/eo/documents/decentralization_working_report.PDF (02 Eylül 2008), s.2.

Rondinelli'nin tanımına göre yerelleşme; "Karar verme ve kamuya ait fonksiyonların yönetimi gibi faaliyetler için mevcut yasal ve politik otoritenin merkezi hükümetten ve onun kuruluşlarından bu kuruluşların taşradaki örgütlerine, hükümetin alt birimlerine, yarı özerk kamu birliklerine, bölgesel kalkınma otoritelerine, fonksiyonel otoritelere, özerk yerel yönetimlere ya da hükümet dışı örgütlere transferi ya da devridir"³⁵ olarak tanımlanmıştır.

Yerelleşmenin sağladığı faydaların altında yatan bir takım özellikler vardır. Bunlar:³⁶

- Yerel yönetimler, yerel tercihler konusunda en iyi bilgiye sahip olmalarından dolayı vatandaşların değişken tercihlerini en uygun şekilde karşılayabilmektedirler. Bundan dolayı da harcamaların yerelleşmesi ile birlikte ekonomik ve kaynak kullanımında etkinlik artacaktır.

- Yerelleşmenin saydamlık ve hesap verme sorumluluğu konularında getirdiği faydalar vatandaşlar ile yerel yönetimler arasındaki etkileşimi artırır. Yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki etkileşimin artması, etkin bir saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına yardımcı olur.

Yerelleşmenin getirdiği faydaların sağlanması için ilk önce seçilmiş bir yerel yönetim meclisinin olması gerekmektedir. Buna ilaveten yerel yönetimlerin, vergileme ve harcama yetkisine ve hizmet seviyesinin belirlenmesinde önemli bir özerklik derecesine sahip olmaları gerekmektedir.³⁷

³⁵ Mehtap Tatar, "Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış", **Amme İdaresi**, Cilt 26, Sayı 4, 1993, s.138.

³⁶ Bilin Neyaptı, "Fiscal Decentralisation and Deficits: International Evidence", **Türkiye Ekonomi Kurumu**, Discussion Paper 2003/2, 2003, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/B-NEYAPTI-FDEF-04-02.pdf> (23 Eylül 2008), s.4.

³⁷ Roy Bahl, "Fiscal Decentralization as Development Policy", **Public Budgeting & Finance**, Summer, 1999, s. 59-95,

Yerelleşme yerel yönetimlerin karar alma bağımsızlıklarının derecesine bağlı olarak üç kısma ayrılmaktadır. Bunlar, yetki genişliği, yetki devri ve yerinden yönetimdir. Her biri farklı düzeyde yetki ve sorumluluk devrini içermektedir.³⁸

- *Yetki Genişliği (Dekonsantrasyon)*: İngilizcede “deconcentration” olarak geçen yetki genişliği, merkezdeki toplanmış yetkilerin bir bölümünün, yine merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılmasıdır. Anayasaya göre Türkiye’de illerin idaresi "yetki genişliği" esasına dayanır. Burada yetki ve otoritenin hiyerarşik düzen içinde sınırlı devri söz konusu olmaktadır. Bu yerleşmenin en zayıf şekli olmakla birlikte genellikle üniter ve gelişmekte olan devletlerce kullanılmaktadır. Anayasamızın 126. maddesinin 2. fıkrasında sadece il yönetimi için yetki genişliği ilkesinin uygulanması öngörülmüştür.

Burada herhangi bir siyasi yetki devri söz konusu değildir. Yapılan iş idari yetkiyi bir oranda taşra birimlerine devretmektir. Yani devredilen yetki merkez adına kullanılmaktadır. Yetki genişliğinin temelinde, merkezden yönetim sonucunda doğan bazı sakıncaları gidermek amacıyla, merkezi idarenin denetimi altındaki bazı birimlere bazı yetkilerin devredilmesi ve bazı önemli ve acil konulara ilişkin merkeze sormadan karar alma yetkisi verilmesi yer almaktadır.³⁹ “Kendilerine yetki aktarılan makamlar bu yetkilerini doğrudan kullanırlar. Merkezi otorite, o konularda artık doğrudan karar alma yetkisini devretmiş bulunmakla beraber, hiyerarşik düzenin bir sonucu olarak, alttaki makamların alacakları kararları etkileyici emir ve direktif verme; ayrıca alınacak kararları denetleme yetkilerini elinde tutar.”⁴⁰ Merkezden yönetim ilkesi tam anlamıyla uygulandığında, tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması sonucu, kamu hizmetlerinin taşrada etkin bir şekilde yürütülememesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Yetki genişliği ilkesi ile beraber merkezi idareden taşra örgütlerindeki idarecilere belli konularda merkeze danışmadan karar verme olanağı sağlamaktadır.⁴¹

³⁸ Richard M.Bird ve François Vaillancourt, “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview”, Richard M. Bird (Ed.) **Fiscal Decentralization in Developing Countries**, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998, s. 10.

³⁹ Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 21.

⁴⁰ Ömer Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİ, Ankara, 1998, s. 263-264.

⁴¹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 3. Baskı, 1988, s.44.

- *Yetki Devri (Delegasyon)*: İngilizcede “delegation” olarak geçen ve yetki devri dediğimiz bu yerelleşme türü, merkezi yönetimin sorumluluğunda olan belirli hizmetlerin yarı özerk ve yarı resmi örgütlere devridir. Yani yönetim sorumluluğunun, bazı fonksiyonlar için, merkezi yönetim dışındaki yapılara devridir. Bir başka deyişle yetki devri, merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan örgütlere, belli işlevleri ve hizmetleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmeleridir.⁴² Yetki devrinde amaç, yöneticilerin fazla görev ve sorumluluk altında ezilmesini engellemek ve hizmetin hızını artırmaktır. Ayrıca, yetki devri ile astların yetiştirilmeleri, daha istekli ve verimli çalışmaları da sağlanmış olur.⁴³ Bu tür yetki devrinden kaynaklanan sonuçlar merkezi yönetimlerce tamamen kontrol altında tutulamaz. Hükümetler, doğrudan yönetimi verimsiz buluyorlarsa ve artan maliyetlerin kontrol altına almalarında zorluk çekeceklerini düşünüyorlarsa yetki ve sorumluluğu devredeceği esnek bir organizasyon oluşturabilirler. Nihai sorumluluk yine hükümette kalmak şartıyla belirlenmiş fonksiyonları yerine getirmek üzere hükümetler tüm yetkilerini ve işlerini bu organizasyona devreder. Yetki devri (delegasyon) yaygın olarak büyük ölçekli tarımsal projeler, altyapı yatırımları, bölgesel kalkınma kooperatifleri, ulaşım projeleri vb. alanlarda uygulanmaktadır.⁴⁴

Yetki genişliği (dekonsantrasyon) ve yetki devri (delegasyon) birbirine çok yakın yerelleşme örnekleridir ve merkezin hâkimiyeti ve etkinliği devam eden bir yetki devri veya yetki yayılmasıdır. Yetki genişliği bir yetki devri gibi görünse de, aralarında birtakım farklar vardır. Yetki genişliği çerçevesinde devredilen yetkiler illerin yönetimi gibi çok geniş bir alanı kapsamasına karşın, yetki devri belirli ve sınırlı konularda gerçekleşmektedir. Bunu yanında yetki genişliğinin anayasal ve yasal dayanakları olması gerekmektedir. Ancak, yetki devri, yasanın belirlediği sınırlar içerisinde, yetkilerini devredecek makamın işlemi ile gerçekleşmektedir. Bunlara ilave olarak yetki devri geçici nitelikte olurken yetki genişliğinin sürekliliği vardır. Yetki devrinde,

⁴² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Basım, Cem Yayın Evi, İstanbul, 2000, s.19.

⁴³ Hüseyin Gül, “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.) **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s. 97.

⁴⁴ Ayşegül Mutlu, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (30-58), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.34.

kendilerine yetki devredilebilecek görevlilerin kimler olabileceği konusunda bir sınırlama mevcut değildir. Ancak, yetki genişliğinde kendilerine yetki aktarılanların üst düzey görevliler olması gerekmektedir.⁴⁵

- *Yerinden Yönetim (Devolüsyon)*: Yerelleşmeyi en geniş anlamda kapsayan kavram olan, yine İngilizcede “devolution” olarak geçen yerinden yönetim, merkezi yönetimden yerel yönetimlere hizmet sunmaları için görevlerin devredilmesidir.⁴⁶ Yerinden yönetim (devolüsyon) ile gelir toplama ve harcama yetkisine ve özerkliğine sahip alt yönetim birimleri oluşturulması amaçlanmaktadır. Burada yerel yönetimlere tamamen özerk bir yönetim vasfı kazandırılmaya çalışılmaktadır ve bu yöntemde yerel yönetimler sadece vatandaşlarına karşı sorumludurlar. Tabii ki burada, yerinden yönetimin gerçekleşmesi için yerel yönetimlerin coğrafi sınırları veya hizmetin yayılacağı alanın belirli olması gerekmektedir. Ancak yine de merkezi yönetime bağımlılık sürmektedir. Yerelleşme denildiğinde de genellikle bu kavram ifade edilmektedir.⁴⁷ Bu şekildeki ve düzeydeki bir yetki ve sorumluluk devrinde tam anlamıyla yerinden yönetimin gerçekleştiği söylenebilir. Bu anlamda yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği hukuki, siyasi ve mali yetkilerle donatılması olarak görülebilir.

⁴⁵ Bozkurt, Ergun ve Sezen, s. 264.

⁴⁶ Adem-i merkeziyet, desantralizasyon ve yerelleşme ifadeleri de yerinden yönetim kavramı yerine kullanılmaktadır.

⁴⁷ Jorge Martinez Vazquez, Charles McLure ve François Vaillancourt, “Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framwork”, Richard M. Bird (Ed.) **Perspectives on Fiscal Federalism**, s.15-46, Herndon, VA, USA: World Bank, 2006, s.15.

Tablo 1
Yerelleşmenin Türleri ve Özellikleri

Yerelleşmenin Türü	Uygulayıcı Otorite	Kaynak
Yetki Genişliği	Merkezi yönetim görevlileri	Genel bütçe
Yetki Devri	Merkezi yönetim görevlilerinin idaresi veya gözetimindeki yerel görevliler	Yerel bütçe (merkezi yönetim tarafından taahhüt edilen ödemelerin olduğu veya olmadığı)
Yerinden Yönetim	Yerel yönetim görevlileri	Yerel bütçe (vergi veya transferlerin olduğu)

Kaynak: Philippe Wingender, “Decentralization and Economic Growth: A Case Study for Canada”, **Masters Report**, Department of Economics, Université de Montréal, 2005, <https://papyrus.bib.umontreal.ca/dspace/bitstream/1866/277/1/a1.1g998.pdf> , (4 Mart 2008), s.3.

Tablo 1’de özetlendiği üzere, en basit şekliyle yetki genişliği, merkezi yönetimin bölgelerdeki idari ofislerinin veya birimlerinin varlığıdır. Merkezi yönetimin, hizmetlerin sunumunda ve finansmanında sorumluluğu üzerine aldığı ama uygulamasını ve idaresini daha alt yönetim birimlerine bıraktığı durumlarda yetki devri söz konusu olmaktadır. Son olarak, gerçek yerelleşmeyi ifade eden yerinden yönetim terimi, merkezi yönetimin kamu hizmeti sunum miktarı, kalitesi ve şekli ile ilgili her hangi bir müdahale hakkının olmadığı durumu ifade etmektedir. Yerel düzeyde seçilmiş yönetimler kendi seçmenlerine karşı hizmetlerin sunumunda tümüyle sorumludurlar.

Yerelleşme; siyasi, idari ve mali yerelleşme olmak üzere üç şekilde görülmektedir. Siyasi yerelleşme, siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması esasına dayanan yönetim şeklidir. Siyasi yerelleşme daha çok federal yapılı devletlerde görülmektedir. Bu gibi devletlerde yönetsel yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri de yerinden yönetim birimlerine devredilmektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri’nde “State”ler, İsviçre’de “Canton”lar, Almanya’da da “Land”lar, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre

yönetilen yerel yönetim birimleridir.⁴⁸ Siyasi yerelleşme vatandaşlara ve seçilmişlere kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında daha fazla katılma yetkisi vermeyi hedeflemektedir.⁴⁹

İdari yerelleşme ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla merkezi yönetimden farklı yönetim kademelerine yetki, sorumluluk ve mali kaynakların kısmen veya tamamen aktarılmasıdır. Böylece kamu hizmetinden yararlananlara daha yakın olan yerinden yönetim birimleri, kamu hizmetlerine yönelik talebin miktarı ve niteliği konusundaki bilgilere merkezi yönetimden daha kolay ulaşabildiklerinden, gereksinim duyulan hizmetleri daha verimli ve etkin bir şekilde üretilebilecektir.⁵⁰

İdari yerelleşme kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; yer yönünden yerelleşme ve hizmet yönünden yerelleşmedir. Hizmet yönünden yerelleşme, belli kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde üretilebilmesi için merkezi yönetim biriminin dışında yer alan ve kanunlar çerçevesinde belirlenen kurumlara özerklik tanınmasıdır. Örneğin üniversiteler, çeşitli üst kurullar, TRT, YÖK, TÜBİTAK, Ziraat Bankası, Vakıflar Genel Müdürlüğü vb. gibi merkezin dışındaki belli kurumların varlığı bu gerekçeye dayanır.. Bu kuruluşların yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmesinin temelinde yerine getirilen hizmetin özelliği yer almaktadır. Bunlara hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları adı verilmektedir.⁵¹

Yer yönünden yerelleşmede ise “Bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eli ile gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur”.⁵² Dolayısıyla burada; il, kent, belde ve köy gibi belirli yerleşim alanlarında yaşayan yerel kesimlere, belirli hizmetleri etkin ve verimli şekilde kanunların öngördüğü biçimde sunulabilmesi için

⁴⁸ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ankara, 2009, s. 11.

⁴⁹ Ayşe Güner, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs 2005, s.220-221.

⁵⁰ Roy Shin, “Strategies for Economic Development under Decentralization: A Transformation of the Political Economy”, **International Journal of Public Administration**, 24(10), 2001, s. 1086’dan Aktaran Arif Erençin, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 31, Sayı 254, 2008, s. 101-102.

⁵¹ Gül, s. 99.

⁵² Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.17.

merkezi yönetimin dışında mali, idari ve sınırlı ölçüde de siyasal özerklik tanıma işlemi gerçekleşmektedir.⁵³ Yer yönünden yerelleşmede yerel yönetim birimleri kendine ait malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler. Mahalli veya coğrafi yerinden yönetim adı da verilen yer yönünden yerelleşmede önemli olan hizmetin niteliği değildir. Önemli olan coğrafi alanın taşıdığı önemdir. “Ülkeler kendi siyasi, sosyal ve idari yapılarına, gelenek ve anlayışlarına göre merkezi yönetim ile yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen yasal ve kurumsal çerçeveyi oluştururlar.”⁵⁴ Yer yönünden yerelleşmiş kuruluşların temel özellikleri şunlardır:⁵⁵

- ayrı bir tüzel kişilikleri vardır,
- yerel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve sunmak için oluşturulmuşlardır,
- görevleri kanunlar ile belirlenir,
- karar organları seçimle işbaşına gelir,
- yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır, merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadırlar,
- Bakanlar Kurulu’nun izniyle aralarında birlik oluşturabilirler.

Bunlara ilave olarak, kamu yönetimi alanında gelişen yeni yönetim yaklaşımları, yerinden yönetim kavramının kapsamının da genişlemesine sebep olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı yerinden yönetim kavramının kapsamını, yer yönünden yerelleşmiş kuruluşları (yerel yönetimler), hizmet yönünden yerelleşmiş kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler vb.) ve meslek örgütleri ile sınırlarken; yeni kamu yönetimi yaklaşımı sivil toplum kuruluşlarını,

⁵³ Gül, s. 98.

⁵⁴ Muhittin Acar, **Belediyelerde Halkla İlişkiler**, Ankara: DPT Yayınları, 1993, s.74’den Aktaran Nagehan Talat Arslan, “Yerelleşme, Özerklik Ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Aralık 2008, Cilt: 32 No:2, s. 267.

⁵⁵ Gül, s. 98.

gönüllü girişimleri, platform ve topluluk benzeri oluşumları da yerinden yönetim kavramı kapsamına dahil etmiştir.⁵⁶

Mali yerelleşme ise yerelleşmenin bir diğer boyutudur. Oates'e göre mali yerelleşme, kamu hizmetlerinin değişik yönetim kademelerindeki sunumuyla ilgili karar alma özerkliğinin derecesini ifade etmektedir.⁵⁷

Vergi koyma ve harcama güçlerinin yerel yönetimlere devri olarak tanımlanabilecek mali yerelleşme, çoğu gelişen ülkeler için günümüzde önemli bir konu haline gelmiştir. Mali yerelleşme, mali karar alma gücünün ve hizmet sorumluluklarının merkezi yönetim dışında kalan alt yönetim birimlerine tahsisini ifade eden süreci açıklamaktadır.⁵⁸ Son yıllarda bu süreçle ilgili dünya çapındaki gelişmeler, birçok ülkeyi etkilemiş ve bu ülkeler anayasa ve yasalarında yaptıkları değişiklikler ile bu yönde önemli gelişmeler kaydetmişlerdir. Bu açıdan baktığımızda, günümüzde mali yerelleşme gelişmekte olan ülkelerde popüler bir terim olarak ele alınırken, mali yerelleşme ile aynı kapsamda “yönetimler arası mali ilişkiler” ve “mali federalizm” ifadeleri de kullanılmaktadır.

Mali yerelleşme, birbiriyle ilişkili iki kavramı içermektedir. Bunlar, (a) harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının yönetim kademeleri (merkezi-yerel) arası dağılımı ve (b) yerel yönetimlere verilen kendi harcama ve gelirlerini belirleme yetkisinin boyutudur.⁵⁹ Bu iki unsur mali yerelleşmenin etkinliğini ve gücünü gösteren önemli göstergelerdir.

Mali yerelleşmeyle ilgili yerel yönetimlerdeki bu güç ve sorumluluk,⁶⁰

- ne kadar ve ne boyutta kamu hizmeti sunduklarına,

⁵⁶ Recep Bozlağan, "Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri", Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde (1-28), Nobel, Ankara, 2008, s. 17.

⁵⁷ Osung Kwon, "The Effects of Fiscal Decentralization on Public Spending: The Korean Case", **Public Budgeting & Finance** 23 (4), 2003, s.5.

⁵⁸ Odd-Helge Fjeldstad, "Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries", **A Review of Issues**, WP 2001: 11, 2001, s.1.

⁵⁹ Güner, s.

⁶⁰ Kenneth Davey, "Fiscal Decentralization", 2004,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan017650.pdf> , (25 Şubat 2007), s.1.

- bu sorumluluklarının gelirleriyle ne kadar orantılı olup olmadığına,
- bütçelerini hazırlamada ne kadar özerk olduklarına,
- kendi vergi ve harç oranlarını belirlemelerine,

bağlıdır.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu son yıllarda yaşadığı ekonomik istikrarsızlık, yetersiz büyüme ve etkin olmayan yönetim şekli gibi sorunlarını aşmada mali yerelleşmeyi bir çıkar yol olarak görmektedirler.⁶¹ Mali yerelleşme ile birlikte hesap verilebilirliğin arttığı, ödenen vergiler bağlamında seçilmişlerin daha sorumlu oldukları, vatandaşlar bakımından da ödedikleri vergilerin karşılığında aldıkları hizmetlere daha duyarlı oldukları söylenebilir.⁶² Mali sorumlulukların yerel yönetimlere aktarılmasının getireceği bu faydalar sonucu hizmet sunumundaki etkinlik artacaktır. Bunun yanında, ilgili kamu hizmetinin ve malının sunumundaki bilgi ve işlem maliyetlerinde de azalma olacaktır. Bu getirileri sayesinde mali yerelleşmenin kamu sektörünün performansını arttıracak potansiyele sahip olduğu ifade edilmektedir.⁶³

Mali yerelleşme ile mali özerklik ilişkisini de belirtmekte fayda vardır. Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin kendi harcama ve gelir unsurlarını belirlemelerine katkı sağlamaktadır. Bu sayede de yerel yönetimler mali özerkliklerini artırabilmektedirler. Yerel yönetimler kendi sınırları içinde yaşayan bireylerin ihtiyaçlarını ve önceliklerini gerçekleştirmek için yeterli miktarda gelire sahip olmalıdırlar. Yerel vergi ya da gelir denildiğinde yerel yönetimlerin verginin matrahı ve/veya oranı üzerinde belli bir ölçüde yetkiye sahip olduğu vergiler anlaşılmaktadır.

Mali özerkliği sağlamak için yerel yönetimlere kendi gelirlerini saptama yetkisinin verilmesi gerekmektedir.⁶⁴ Bu yetki ile yerel yönetimler en aşırı şekliyle kendi vergilerinin konu, matrah ve oranını belirlemelerinin yanında merkezi yönetimin

⁶¹ Bird ve Vaillancourt, s. 1.

⁶² Ayşe Güner. “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs 2005, s.220-221.

⁶³ Wallace Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, **Journal of Economic Literature**, Vol. 37, 1999, s.1120.

⁶⁴ Roy Bahl, “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, **International Seminar on Land Policy and Economic Development**, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.

belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebilmektedir. Tablo 2’de yerel yönetimlerdeki mali özerkliğin derecelendirilmesi gösterilmiştir.

Tablo 2

Yerel Gelirlerin Merkez/Yerel Kontrol Derecelerine Göre Sınıflandırması

Yüksek Yerel Mali Özerklik  Yerel Mali Özerklik Yok	Yerel yönetim vergi oran ve matrahlarını belirler
	Yerel yönetim sadece vergi oranını belirler
	Yerel yönetim vergi oranlarını merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar içinde belirler
	Ancak alt yönetim biriminin onayı ile gelir paylaşımı belirlenir
	Merkezi yönetim yerel vergi oranlarını ve matrahını, dolayısıyla yerel gelirleri belirler

Kaynak: Ayşe Güner. “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs 2005, s.221.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri üzerinde belirleyici olmaları yerel yönetimlerin kaynak kullanımı ve kaynak planlaması yönünde mali etkinliklerini artırmaktadır. Aksine, özellikle vergiye ilişkin temel parametrelerin (vergi matrahı, vergi oranı gibi) esas olarak merkez tarafından belirlenmesi yerel idarelerin mali serbestlik derecesini azaltmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin mali özerkliğini anlamaya çalışırken transfer boyutuna da bakılabilir. Yerel yönetimlerin merkezden yapılan transferlere ne kadar bağımlı olup olmadığı yerel yönetimlerin mali özerkliliğinin ne derece olduğunun bir göstergesi olabilir. Yönetimler arası transferlerin düzenlenme şekli, sunulan hizmetlerin eşitliğini ve etkinliğini etkilemesinin yanında, alt yönetim birimlerinin özerkliğini de etkileme gücü bulunabilmektedir.⁶⁵ Burada yapılan transferlerin şekli de önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlere yapılan transferlerin

⁶⁵ Ülkü Arıkoğlu, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yayıncılık Matbası, İstanbul, 2004, s. 37.

koşullu veya koşulsuz oluşu da yerel yönetimlerin mali özerkliğinin derecesini etkilemektedir. Mali transferin hangi türden olacağı ülkelerin hangi önceliği benimsediğine veya politikalarına bağlıdır.

Koşullu transferlerde üst yönetim birimi, alt yönetimlere tahsis edilen yardımın kullanım amacını sınırlandırmaktadır. Bu tür transferler genellikle, merkezi yönetimin hizmetlerle ilgili asgari standartların sağlanmasını istediği durumlarla, bölgelerarası dışsalılık etkilerinin ortaya çıktığı durumlarda kullanılmaktadır. Bunun yanında, bölgeler arası dışsalılık yayan kamusal mallarda olduğu gibi, sosyal faydası yüksek olan mal ve hizmetlerin optimal düzeyde sunumunu sağlayarak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından önemli avantajlara sahiptir.⁶⁶

Koşulsuz transferlerde ise yerel yönetim birimlerine transferin kullanımı konusunda herhangi bir kısıt getirilmez, yerel yönetimleri bu konuda serbest bırakır. Bu tip transferlere aynı zamanda genel amaçlı transferler veya blok transferler de denmektedir. Koşulsuz transferler ile yerel yönetimlerin harcama kapasiteleri artırılmış olur ve genelde yatay ve dikey eşitsizliklerin giderilmesi amaçlanmaktadır.

1.4. YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLERİN BOYUTLARI

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkileri rasyonel esaslara göre düzenleme gereği çeşitli sebeplerden ötürü zorunludur. Daha öncede belirtildiği üzere bu sebepler kısaca, kamu düzeninin korunması ve kaynak israfını önleme gereği; bölgeler arası eşitsizlikleri giderme gereği; yerel yönetimlerin merkezi idareye karşı korunması gereği ve aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğudur.⁶⁷

Yerel yönetimler arasında, nüfus, coğrafi koşullar ve ekonomik yapılar bakımından bir eşitsizlik söz konusu olabilmektedir. Bu eşitsizliklerden dolayı yerel yönetimlerin mali güçleri arasında farklılıklar olmaktadır. Bu durum da mali paylaşımı zorunlu kılmaktadır.

⁶⁶ Arıkboğa, s.40.

⁶⁷ Nadaroğlu, s.68-75.

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırılması bu birimlerin arasında sıkı mali ilişkileri de beraberinde getirmiştir. Toplumsal hayatın zorunlu kıldığı ortak ihtiyaçların bir kısmının tatmini görevi yerel yönetimlere verilirken, bunlardan doğacak olan kamu yüklerini karşılayacak araçların da kendilerine sağlanması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile kamu hizmetlerinin paylaştırılmasına paralel olarak; bunlar için gerekli olan kaynakların da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırılması gerekir. Kamu hizmetlerinin bir kısmının yerel yönetimlere verilmesi, bu hizmetlerin yapılması için gerekli olan mali araçları hangi kaynaklardan karşılayacaklarının da belirlenmesini getirir. Kamu gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali bir paylaşıma tabi tutulacak olması, bunun belli kurallara göre yapılması gerekliliğini ortaya çıkarır. Aslında kamu hizmetlerinin paylaşımı ve dağıtımı ile gelir kaynaklarının paylaşımı ve dağıtımı aynı meselenin idari ve mali iki yanını birden düzenlemenin zorunluluğunu kendiliğinden ortaya çıkarır.⁶⁸

Modern maliye sisteminde kamu giderlerini karşılayan temel kaynak milli gelirdir. Dolayısıyla gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler kamu hizmetlerini karşılayacak kamu gelirlerini ortak bir kaynaktan elde edeceklerdir.⁶⁹ Ortak kaynak olan milli gelirden nasıl faydalanılacağı bir paylaşım sorununun doğmasına neden olmuştur. Bu paylaşım sorununun idari ve mali yönü bulunması bir idari ve mali paylaşım kavramının ortaya çıkışına sebep olmaktadır. Bunun yanında, hizmet ve gelir planlaması, merkezileşmenin önlenmesi ve yönetim birimlerinin arasındaki farklılıkların giderilmesi bu paylaşımın varlığını gerektirmektedir.

Bu çerçevede yönetimler arası mali ilişkiler sistemini dört ana bölümde incelemek mümkündür: Bu bölümlerden ilki hizmetlerin bölüşümüdür. Hizmetlerin bölüşümü, her hizmet için bir harcama tahsisi gerektirdiği için yönetimler arası mali ilişkilerin bu ilk boyutuna aynı zamanda harcamaların tahsisi de denilmektedir. Yönetimler arası mali ilişkilerde ikinci kısım gelirlerin tahsisidir. Yönetimler arası transferler ve yerel borçlanma yönetimler arası mali ilişkilerin üçüncü ve dördüncü

⁶⁸ İsmail Hakkı Ülkümen, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No :103/85. Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s.35-36.

⁶⁹ Nadaroğlu, s.174.

boyutlarıdır. Bu dört konu da birbirleriyle bağlantılıdır, yönetimler arası mali ilişkilerde birbirini tamamlamaktadır. Hangi hizmetlerin hangi yönetim kademeleri tarafından sunulacağı belirlemeden gelir tahsisi yapmak mümkün değildir.

Gelirlerin paylaşımı yönetim birimlerinin sunacakları hizmetlere göre belirlenmelidir. Bu tür bir ölçüt dikkate alınmazsa bazı yerel yönetimler gereğinden fazla gelire sahip olacak ve dolayısıyla kaynakların israfı ve ekonomik etkinsizlik ortaya çıkacaktır. Bunun yanında, bazı yerel yönetimler de yeterli kaynağa sahip olmadığından temel kamu hizmetlerini yerine getiremeyecek ve bundan dolayı da o bölge vatandaşları sıkıntı çekeceklerdir. Bu nedenledir ki, sözü geçen dört konu da birbirini tamamlayıcı bir nitelik göstermektedir.⁷⁰ Bu dört ana unsuru birbiriyle iyi ilişkilendirilmeli ki, yönetimler arası etkin bir sistem oluşturulsun ve kaynak dağılımında etkinlik amacı gerçekleştirilebilsin.

Yönetimler arası ilişkileri düzenlenirken yönetim kademeleri arasındaki idari ve mali paylaşım açık ve net bir şekilde yapılmalıdır. Bu ilişkileri düzenlemede yapılacak kanun ve düzenlemelerin açık ve net olmaması hizmetlerin sunumundaki etkinliği azalttığı gibi yerelleşmenin gerçekleşmesini de engeller.⁷¹ Merkezi yönetimin kamu hizmet sunumunu en etkin bir şekilde sağlaması için vergi ödeyenlerin ihtiyaçlarını ve isteklerini bilebildiği kadar gerçekleştirmesi gerekir. Bu gerçekleştirme de yerindenlik (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde olur. Bu ilke ile, kamusal hizmetlerin bireylere en yakın yönetimler tarafından yerine getirilmesini ve ancak ekonomik ve teknik nedenlerle mümkün olmadığı taktirde hizmet sorumluluğunun bir üst yönetime aktarılması gerektiğini ifade etmektedir.⁷²

Mali ve idari paylaşımın en iyi şeklinin nasıl olması gerektiğinin cevabını zamana göre maliyetlerdeki ve teknolojik kısıtlardaki değişimler göstermektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal gelişimi, beşeri sermayedeki değişim ve bu bölgelerdeki vatandaşların tercihlerindeki değişimler de mali ve idari paylaşımı etkilemektedir.

⁷⁰ Güner ve Yılmaz, “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları”, s.197.

⁷¹ Richard Bird, **Perspectives on Fiscal Federalism**, Herndon, VA, USA: World Bank, 2006, s. 18.

⁷² Kavramın felsefi temelleri bkz. Thomas D. Hueglin, “Federalism, Subsidiarity and the European Union: Some Clarifications”, **Telos**, Issue 100, Summer 1994, s.37-56.

Önceden de ifade edildiği üzere, yönetimler arası mali ilişkiler temel olarak gelir ve harcamalar üzerine kurulmuştur. Bu bölümde de çalışmanın ana konusu olması sebebiyle hizmet ve harcamaların devri konusu üzerinde durulup yönetimler arası mali ilişkilerin diğer bir unsuru olan gelir boyutu üzerinde durulmayacaktır. Bu bölümde üniter devletlerdeki merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki hizmet ve dolayısıyla harcamaların tahsisi konuları ele alınacaktır.

1.4.1. Yönetimler Arası Hizmet ve Harcama Bölüşümü

Toplum için gerekli olan tam kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetler, merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin de bulunduğu birtakım hizmet birimleri tarafından sunulur. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölünmüş olması, aynı zamanda bu hizmetlerin görülebilmesi için harcamaların da tahsisini gerektirmektedir. Dolayısıyla hizmetlerin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşümü aynı zamanda harcamaların da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümünü ifade etmektedir.⁷³

Her ne kadar yönetimler arası mali ilişkiler denildiğinde akla ilk olarak merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin hangi gelir kaynaklarına sahip olacağı ve bu bölüşümün şekli geliyorsa da, yönetimler arası mali ilişkileri sadece gelir bölüşümü olarak ele almak yetersiz olacaktır. Çünkü gelir bölüşümünün her bir yönetim biriminin sunmakla görevli olduğu hizmetlere göre düzenlenmesi gerekmektedir.⁷⁴

1.4.1.1. Hizmet Bölüşümü ve Yöntemi

Yönetimler arası mali ilişkileri düzenlemede ilk aşama olan hizmet bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir.

Bu bağlamda hizmet bölüşümü ile tam kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından sunulacağı belirlenmektedir. Ana ilke yerel yönetimlerce sunulacak hizmetlerin

⁷³ Öncel, s.23-25.

⁷⁴ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Maliyesi**, s.51.

vatandaşlara en iyi biçimde sunabilecek kuruluşlarca yerine getirilmesidir.⁷⁵ Yerel niteliğe sahip bir hizmet, yerel yönetimler tarafından sunulursa daha ucuz, hızlı ve kolay olur. Çünkü, yerel yönetimler kendi sınırları dahilindeki vatandaşların isteklerini daha iyi bilmektedirler. Bu bölüşüm belirlenmeden gelir bölüşümünün yapılması durumunda yerel yönetimlerin sunacakları hizmetler etkin ve adil olmayacaktır.

Yönetimler arası ilişkilerde etkin ve eşit bir hizmet bölüşümü için dört temel unsur bulunmaktadır. Bunlar:⁷⁶ a) hizmet sunumunda verimliliği sağlamak için ekonomik etkinlik, b) eşit hizmet sunumu gerçekleştirmek için mali denklik, c) hizmet bölüşümünde etkinliği sağlamak için hesap verilebilirlik ve d) yönetim biriminin sınırları içindeki yeterliliğini gösteren yönetsel etkinliktir. Bu unsurlar ayrıntılı olarak ilerleyen bölümlerde ifade edilecektir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, hizmetlerin yönetim birimleri arasında bölüşümü aşamasında asıl konu yerel yönetimlerin hangi kamusal mal ve hizmetleri sunacağına ve hangi harcama sorumluluklarını üstleneceğinin belirlenmesidir. Bu belirlemede uygulanabilecek kesin kurallar bulunmamaktadır. Teoriye baktığımızda devletin ekonomik fonksiyonlarını üçe ayırmaktadır. Bunlar ekonomik istikrar, gelirin yeniden dağılımı ve kaynak dağılımıdır.⁷⁷ Teori, istikrar ve gelir dağılımını merkezi yönetimin üstlenmesinin gerektiğini belirtirken, kaynak dağılımını yerel yönetimlere bırakmıştır. Bunun sebebi de yerel yönetimlerin bölgelerindeki vatandaşların isteklerini ve tercihlerini daha iyi bilmeleri sonucu kaynakları daha etkin bir şekilde sunabilmelerinden kaynaklanmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği gibi hizmet bölüşümünde uygulanacak kesin kurallar olmamakla beraber bazı temel ilkeler ve ölçütler bulunmaktadır. Bazı ilke ve ölçütler olmasının yanında yine de yönetimler arası hizmet bölüşümü ve dolayısıyla harcama sorumluluklarının belirlenmesi ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Kimi ülkelerde sadece klasik hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulurken, kimi ülkelerde ise yerel yönetimler bu klasik hizmetlerin yanında sosyal ve daha kapsamlı hizmetleri

⁷⁵ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara, 1984, s. 41.

⁷⁶ ACIR, **Governmental Functions and Processes: Local and Areawide**, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-45, Washington D.C., 1974.

⁷⁷ Wallace Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", s. 1120-1149.

de sunmaktadırlar. Ülkeler arasındaki bu farklılaşma ülkelerin idari ve siyasi yapısı, tarihsel koşulları, gelişmişlik düzeyleri ve siyasal tercihlerinden kaynaklanmaktadır.⁷⁸ Bunun yanında gelişen koşullara bağlı olarak da yerel yönetimlerin sunmak zorunda oldukları hizmetlerin boyutu ve miktarı değişebilmektedir. Örneğin son dönemlerde görülen kentleşme olgusu yönetimler arası hizmet bölüşümünde görülen değişimlerden bir tanesi olarak görülebilir.⁷⁹ Bu gibi olgular yerel yönetimlerin hizmet alanlarını ve sunumlarını etkilemektedir.

Yerel yönetimlerin sunmak zorunda oldukları hizmetler her ne kadar ülkeden ülkeye değişse de, yönetimler arası hizmet bölüşümünün belirlenmesinde bazı temel ilkeler ve ölçütler esas alınabilmektedir. Bu temel ilke ve ölçütler dışında teoride genel kabul gören bir ayırım mevcuttur. Yönetim birimlerinin sunabilecekleri hizmetler için yapılan ayırma göre savunma, sosyal güvenlik ve dış işler gibi hizmetler ulusal düzeyde merkezi yönetim, yükseköğretim, sağlık, çevre korunması gibi hizmetler ara düzeyde bölgesel yönetimler, yangın söndürme, aydınlatma, çöp toplama, temizlik, kent içi ulaşım vb. hizmetler yerel düzeyde yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır. Ara düzey yönetimler federe devletler için geçerli bir kavramdır. Üniter devletlerde ara düzeydeki yönetim birimleri bulunmadığından görev ve hizmet bölüşümü merkezi ve yerel yönetimler arasında yapılmaktadır.

Tüm bu bilgiler ışığında bir özet yapmak gerekirse, yerel yönetim birimlerinin sunumuna bırakılacak kamusal hizmetlerin neler olacağı konusunda aşağıdaki temel ölçütler dikkate alınmalıdır:⁸⁰

- Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan,
- Yerel halkın katkısını gerektiren veya bu katkıya açık olan,
- Ulusal veya bölgesel bir koordinasyonu gerektirmeyen,

⁷⁸ Ayşe Güner, "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması", Ayşegül Mengi (Ed.), **Yerellik ve Politika** içinde (47-66), Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2007, s. 48.

⁷⁹ İsmail Güneş, "Yönetimler Arası Hizmet ve Gelir Bölüşümü", **Yönetim ve Ekonomi**, Sayı 4, 1998. s. 215.

⁸⁰ Demet Özdenkoş, "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü", **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 2, 1999. s.85.

- Yerel yönetim biriminin mali ve idari gücünü aşacak şekilde büyük yatırımları veya özel uzmanlığı gerektirmeyen,
- Yerel yönetim birimlerince yönetilmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan,

Kamu hizmetlerinin sunumu yerel yönetim birimlerine verilmelidir.

1.4.1.2. Hizmet Bölüşümünün Temel Amaçları

Ayrıntılı bir şekilde önceki bölümlerde belirtildiği üzere, hizmetlerin bölüşümü veya harcamaların tahsisi yönetimler arası mali ilişkileri belirlemede ilk aşamadır. Yani hangi harcama sorumluluklarının yerel yönetimlerce üstlenileceğinin belirleneceği aşamadır. Bu aşama gerçekleşmeden gelir ve diğer bileşenleri yerel yönetimlere aktarmak etkin olmayacaktır.

Yönetimler arası mali ilişkileri belirlemede tahsis problemi en önemli konu olmuştur. Çeşitli yönetim birimleri arasında harcamaların tahsisi hakkında teori oldukça geniş bir yol haritası sunsa bile, yerelleşmenin başarısındaki ana unsur, yönetimlere verilecek harcama sorumlulukları ile hizmet bölüşümünün örtüşmesidir.⁸¹

Harcama tahsisinin veya hizmetlerin yönetimlere aktarılmasının en etkin ve verimli bir şekilde yapılabilmesi, yönetimlerin bir hizmeti en düşük maliyette sunmasına, mali denklik içinde hizmetin finansmanının sağlanmasına ve hizmeti sağlarken yeterli politik kontrolün bulunmasına bağlıdır.⁸²

Harcamaların tahsisindeki ilke ve ölçütler, bir hizmeti merkezi yönetimin mi veya herhangi bir yerel yönetim biriminin mi en iyi şekilde sunabileceğinin belirlenmesinde önemli bir araç olmaktadır. Yani bu ilke ve ölçütler hizmetin sunulacak olduğu alanın ve nüfusun özelliklerine göre ekonomik, politik ve idari yönden harcamaların yönetimlere aktarılmasını şekillendirmektedir.

⁸¹ Ebel ve Yılmaz, s.29.

⁸² ACIR, s.7.

1.4.1.2.1. Ekonomik Etkinlik

Hizmetlerin yönetim birimlerine tahsisinde ölçek ekonomilerinin var olup olmadığına dikkat edilmelidir. Hizmetler yönetim birimleri arasında öyle paylaştırılmalı ki, her yönetim birimi, kendisine bırakılan hizmetlerin üretiminde ölçek ekonomilerini ortaya çıkarabilecek kadar büyük, negatif ölçek ekonomilerini ortaya çıkaramayacak kadar da küçük olmalıdır. Hizmet üretiminde ölçek büyüdükçe idari sorumluluk alanının veya üretim yetki düzeyinin de giderek büyümesi ve yükselmesi gerekmektedir.⁸³ Yönetimler arası harcamaların tahsisinde üst düzeyde ölçek ekonomilerinin var olması durumunda ekonomik etkinliği sağlamak için ilk olarak ilgili hizmeti bir üst yönetim biriminin sunması daha etkin olacaktır. Bu sayede hizmetin birim başına maliyeti düşecektir.

Ekonomik etkinlik açısından ikinci olarak, yönetimlere aktarılan hizmetler kamu sektöründe rekabeti oluşturması için yanında alternatif hizmetlerin sunumunu da sağlamalıdır. Son olarak, ekonomik etkinliği sağlamada tahsis edilecek hizmet gerektiğinde fiyatlandırılabilmelidir.⁸⁴

Buna ilave olarak, hizmet bölüşümünde ekonomik etkinlik için hizmetler alternatif hizmet sunumunu gerçekleştirebilecek yönetimlere tahsis edilmelidir. Bu sayede kamuda rekabet ortamı sağlanarak daha etkin ve verimli bir hizmet sunumu gerçekleştirilebilecektir.

1.4.1.2.2. Mali Denklik

Hizmetlerin yönetim birimlerine tahsisinde ekonomik dışsallıklar göz önüne alınmalıdır. Hizmetler, ilgili hizmetin sunumundan oluşan maliyete ve faydaya katlanabilen veya başka yönetimlerin sundukları hizmetin faydasını veya maliyetini karşılayabilen yönetimlere tahsis edilmelidir. Başka bir ifadeyle, alt yönetim birimlerine öyle hizmetler tahsis edilmeli ki, yönetim biriminin sınırları, bu hizmetlerin sunumunda

⁸³ Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.11.

⁸⁴ Ebel ve Yılmaz, s.29.

ortaya çıkacak maliyet ve faydaların içselleştirilmesini sağlayabilecek genişlikte olmalıdır.⁸⁵

Bununla birlikte, ilgili hizmeti gerçekleştirecek yönetim biriminin mali kapasitesi de tahsis konusunda önem arz etmektedir.⁸⁶ Hizmet sunumunu daha etkili ve verimli gerçekleştirmek için kişiler arası ve yönetimler arası mali eşitliği uygulamak isteyen yönetimlere hizmetlerin devredilmesi daha uygun olabilir.⁸⁷ Hizmetlerin sunumunda yönetim birimleri arasındaki mali eşitsizlikleri ortadan kaldıracak “mali denkleştirme” sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Kamu hizmeti sorumluluklarını finanse edebilmek hizmet sunumunda bir yönetim birimi için önemli bir etkidir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi mali denklik, yönetimlerin refah devleti çerçevesinde eşit hizmet sunumunu gerçekleştirmek üzere benimsedikleri bir kavramdır.⁸⁸ Eşitlik kavramı da şu başlıklar altında değerlendirilmelidir:⁸⁹ a) tüm vatandaşların yararlanabileceği bir kamu hizmeti, b) standart bir kalitede hizmetten yararlanma, c) eşit bir hizmet sunumu, d) maliyetine katılanı eşit bir hizmetten yararlanmadır.

1.4.1.2.3. Hesap Verilebilirlik

Kamu hizmeti sorumluluğu açısından, hizmetten yararlananların kontrol edebileceği, ulaşılabilen ve hesap verilebilir hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılması daha etkin olmaktadır. Yönetimler hizmetin sunumunda kalite ve etkinliği artırmada üretken ve aktif vatandaş katılımını sağlamak için uygun şartları ve fırsatları oluşturmalarıdır.

Bunlara ilave olarak, yerel yönetimlerin mali hesap verilebilirliklerini artırmaları için birtakım koşulları yerine getirmeleri gerekmektedir. Bunlardan ilki, mümkün olduğu sürece sağladıkları hizmetleri fiyatlamalarıdır. İkincisi ise, eğer

⁸⁵ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 174.

⁸⁶ Ebel ve Yılmaz, s. 26.

⁸⁷ ACIR, s.7.

⁸⁸ İsa Sağbaşı, "Central-Local Fiscal Relations in Turkey: A Technical Analysis of Fiscal Equalization", **Turkish Studies**, Vol. 2, No.2, s.124.

⁸⁹ H. F. Ladd ve J. Yinger, "The Case of Equalising Aid", **National Tax Journal**, Vol. 47, No.1, 1999, s. 211-224.

fiyatlamak mümkün değilse ve merkezi yönetim herhangi bir kaynak aktarımı yapmıyorsa, bu tür hizmetlerde hizmetten yararlananlara vergi koyulmasıdır. Sonuncusu ise, merkezi yönetim bir kurala bağlı olarak ilgili hizmet için ödeme yapıyorsa yerel yönetim merkezi yönetimce denetlenebilir olmalıdır.⁹⁰

1.4.1.2.4. İdari Verimlilik

Yönetim biriminin sorumlu olduğu coğrafi bölgeye hakimiyeti hizmetin tahsisinde dikkate alınmalıdır. Yönetim kapasitesi ve performans standartlarının uygulanması idari etkinlikte öne çıkmaktadır. Yönetim birimleri hizmet sunumuna ilişkin amaç ve yöntemleri açık bir şekilde tanımlamalıdır. Ayrıca yönetimler arası işbirliğini gerçekleştirebilen ve uyuşmazlıkları giderebilen yönetim birimlerine hizmetlerin tahsisinin sağlanması etkinliği artıracaktır. Yani yönetim birimleri arasındaki fonksiyonel çelişkileri giderebilecek ve aynı şekilde yönetim birimleri arasındaki rekabeti artırabilecek politikalar oluşturabilen yönetimlere hizmetlerin aktarılması idari verimlilik açısından önemlidir. Bunun yanında verimlilik açısından, yönetimlerin sınırları dahilinde ilgili hizmeti sunacak yeterli kapasitelerinin bulunması veya ilgili coğrafi alanı kuşatacak idari gücünün bulunması gerekmektedir.⁹¹

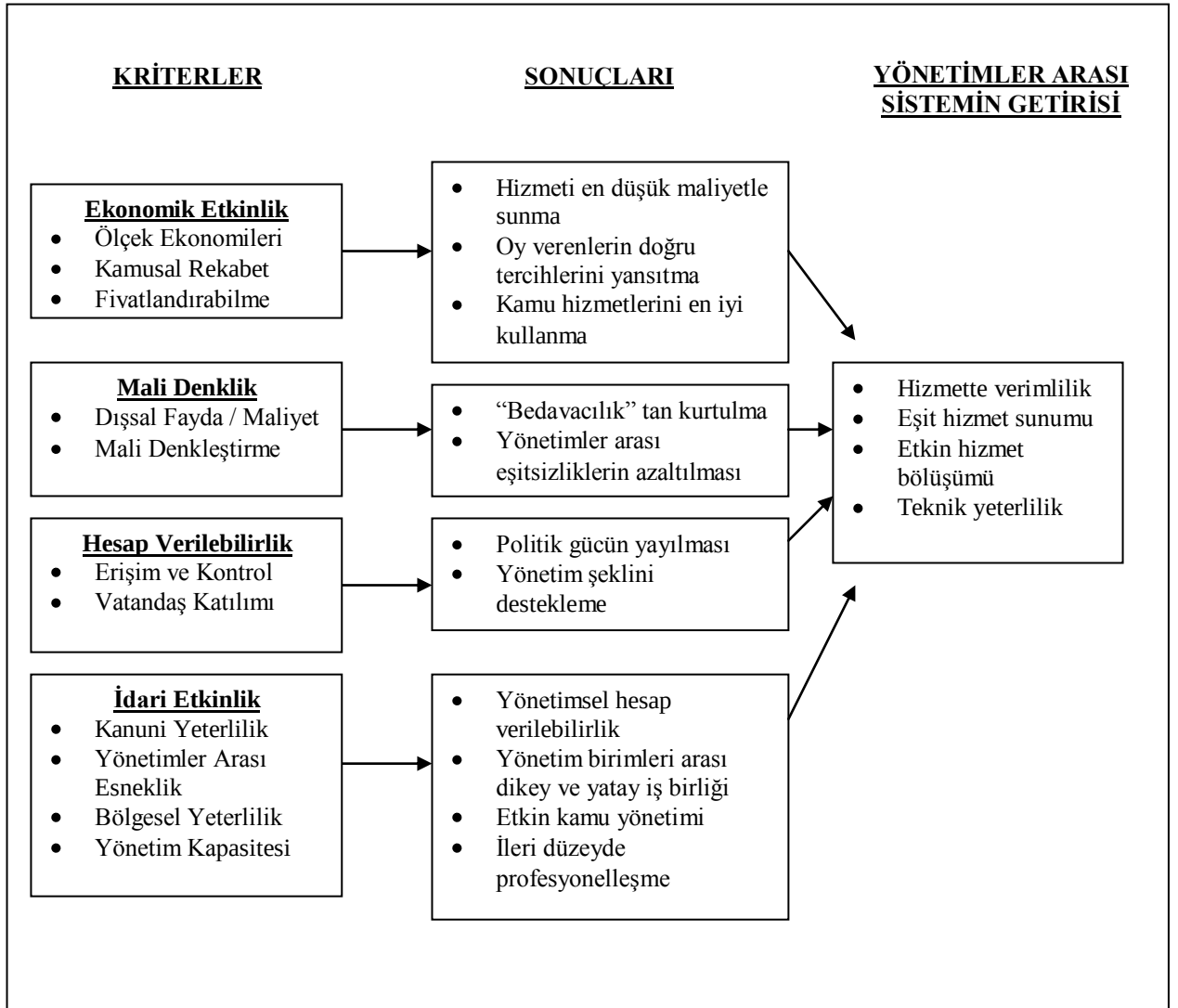
Asıl önemli olan, yönetim birimlerinin bir hizmeti sunmada yeterli yasal yetkisinin bulunması ve bu yetkiye dayanarak bir hizmeti sunmasıdır. Aksi takdirde yasal dayanağı olmayan bir hizmet sunumunu verimlilikle ilişkilendirmek doğru olamamaktadır.

Yukarıda sayılan hizmet bölüşümünün amaçlarının tümünü bir anda uygulayabilmek mümkün olmayabilir. Bu ilke ve ölçütlerin tümü hizmetlerin yönetimlere aktarılmasında birbiriyle çelişen yaklaşımlar getirebilmektedir. Örneğin hesap verilebilirlik ölçütü sürekli kontrolü ve denetimi öne sürmektedir. Eğitim ve sağlık gibi sürekli kontrol ve denetim gerektiren hizmetler hesap verilebilirlik açısından yerel yönetim birimleri tarafından sunulması gerekmektedir. Bu tür hizmetlerin sunumunda sadece yerel yönetim birimlerinin sorumlu olması halinde, daha zengin

⁹⁰ Richard Bird, **Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1999, s.11.

⁹¹ Ebel ve Yılmaz, s.30.

yönetimler fakir yönetimlere göre bu tür hizmetlere daha çok kaynak ayırabilecekler ve hizmet sunumun kalitesi ve şekli birimlerin ekonomik gücüne göre değişiklik gösterebilecektir. Dolayısıyla bu tür hizmetleri sadece yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakmak yönetimler arası eşitlik ve mali denklik ölçütleriyle çelişmektedir. Bu nedenle hizmet bölüşümünü gerçekleştirirken her bir ilke ve ölçüt iyi değerlendirilip ölçülmelidir. En iyi bölüşüm şekli diye bir şey yoktur. Her ülkeye ve yönetim birimine göre hizmetlerin yönetim birimlerine aktarılması farklı olabilmektedir. Aşağıdaki Şekil 1’de, harcama tahsisinin temel amaçları ve amaçların yönetimler arası sistemde getirdiği sonuçlar özetlenmektedir.



Şekil 1

Harcama Tahsisi İşlemi

Kaynak: Robert D. Ebel ve Serdar Yılmaz, “Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview”, **World Bank Working Paper**, 30346, Washington D.C., 2002, s.32’deki şekilden uyarlanmıştır.

Şekil 1’de ifade edildiği üzere, hizmet üretiminde ekonomik etkinlik kriterleri dikkate alındığında, hizmet en düşük maliyette üretilebilecek ve oy verenlerin tercihleri doğru algılanmış olacaktır. Bu sayede de hizmet sunumunda verimlilik sağlanmış olacaktır. Mali denklik kriterinin uygulanmasıyla da yönetim birimleri arasındaki eşitsizlikler giderilerek eşit hizmet sunumu gerçekleştirilmiş olacaktır. Hizmetten yararlanan vatandaşın hizmet üretimi ile ilgili her türlü bilgiye ulaşması ve bu üretim

sürecine katılması bölüşümde etkinliği artıracaktır. Bunlara ek olarak, hizmet sunumunda yönetim biriminin yeterliliği açısından idari etkinlik kriteri sağlanması gerekmektedir. Bu sayede etkin yönetim sağlanarak, yönetim birimleri arası dikey ve yatay işbirliği gerçekleşmiş olacaktır. Tüm bunlar ideal bir hizmet bölüşümünü sağlamaya yönelik kriterlerdir. Ama yönetimlerin siyasi, ekonomik ve coğrafi durumları bu kriterleri her zaman gerçekleştirmelerine imkan sağlayamayabilir.

1.4.1.3. Hizmet Bölüşümünün İlkeleri

Hizmetlerin hangi yönetim birimleri tarafından sunulacağının belirlenmesinde bazı ölçütler ve ilkeler dikkate alınmaktadır. Aksi takdirde, hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik faktörleri başta olmak üzere bir takım sonuçlar sağlanmamış olacaktır.

1.4.1.3.1. Genel İlkeler

Bu bölümde, yönetimler arası hizmetlerin bölüşümünde dikkate alınan genel ilkeler anlatılacaktır.⁹²

1.4.1.3.1.1. Hizmetlerin En Uygun Birimlere Verilmesi

Hizmetlerin en uygun birimlere verilmesinden kasıt sunulacak hizmetin özelliği ile ilgilidir. Yukarıda da anlatıldığı üzere, topluma sunulacak mal ve hizmetler toplumun tümünü ilgilendiren, ulusal düzeyde bir mal veya hizmet ise bunu merkezi yönetim sunmalıdır. Buradaki konu sunulacak mal ve hizmetin tam kamusal mal niteliğinde olup olmamasıyla ilgilidir. Savunma, sosyal güvenlik ve dış işler gibi hizmetler tam kamusal mal niteliğinde olup kesinlikle merkezi yönetim tarafından sunulmalıdır. Bu tip hizmetlerin faydası bölünemezdir ve faydası belirli bir bölgeyle sınırlı değildir. Bunun dışındaki hizmetler halka daha yakın olan yerel yönetim birimlerince verilebilmektedir.

⁹² Genel ilkeler kapsamında Öncel'in sınıflandırılması dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmıştır.

1.4.1.3.1.2. Hizmetin Sınırlarının Belirlenmesi

Yönetimlerin sunacakları hizmetlerin sınırları belli olmalıdır. Yönetim birimlerince sunulacak hizmetlerin iyi tanımlanması gerekir. Bir önceki ilkeyle iç içe olan bu ilke ile de hangi yönetim biriminin hangi hizmeti, ne kadar ve nasıl sunacağını bilmelidir.

Yönetimlerin sunacakları hizmetlerin açıkça tanımlanmaması etkin olmayan ve olumsuz birtakım sonuçlar doğurabilir. Bunlardan ilki, hizmetlerin sunulabilmesi için gerekli olan gelirlerden yönetimlerin yoksun kalabilmesidir. İkincisi ise, yerel yöneticilerin bölgelerinin ekonomisine uzun vadede yarar sağlayacak projeler yerine kısa vadede yarar sağlayacak popülist projelere yönelmeleridir. Örneğin, eğitim ve altyapı projeleri yerel yönetimler için öncelikli olmasına rağmen yerel idarecilere oy sağlayacak projelerin tercih edilmesi. Bir diğer sonuç ise, yerel harcamaların yerel öncelikleri mi yoksa merkezi yönetim tarafından belirlenen programları mı temsil ettiği konusundaki belirsizliktir.⁹³

Bunun yanında, iyi tanımlanmış bir hizmet bölüşümü hesap verilebilirliği de arttıracaktır. Hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın arttığı hizmet sunumunda, ilgili hizmetin verimliliği ve performansı da artacaktır.

1.4.1.3.1.3. Hizmetin Tekrarının Olmaması

Yönetimlerin sunacakları hizmetlerin hangi yönetime ait olduğu konusunda yapılan kesin ayrımlar ve tanımlar, sunulacak hizmetlerin iki ayrı yönetim tarafından tekrar sunulmasının önüne geçer.⁹⁴ Bu da kaynak dağılımında etkinliği sağlarken kaynaklardaki israfı da önlemektedir. Bu tip hizmet sunumları, alt yönetim birimi ile üst yönetim biriminin eşanlı olarak aynı hizmeti sunmalarında görülmektedir. Genelde sağlık hizmetlerinde tekrarlanan sunumları görmek mümkündür. Yerel yönetimler temel ve koruyucu amaçlı sağlık hizmetlerini sunarken, merkezi yönetimler daha çok gelişmiş tedavi edici sağlık hizmetlerinin sunumunu ve finansmanını üstlenmektedirler. İşte bu

⁹³ Robert D. Ebel ve Serdar Yılmaz, “Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview”, **World Bank Working Paper**, 30346, Washington D.C., 2002, s.28.

⁹⁴ Öncel, s.46.

aşamada kaynak israfına ve etkinsizliğe yol açan, tekrar veya eşanlı sunumları görmek mümkündür. Örneğin Çin ve Rusya gibi ülkelerde, hizmet bölüşümünün etkin yapılmamasından dolayı sağlık hizmetlerinin sunum düzeyinde ve kalitesinde yönetim birimleri arasında farklılıklar ve tekrarlar görülmektedir.⁹⁵

1.4.1.3.2. İktisadi İlkeler

1.4.1.3.2.1. Yerindenlik

Merkezi yönetimin kamu hizmet sunumunu en etkin bir şekilde sağlaması için vergi ödeyenlerin ihtiyaçlarını ve isteklerini gerçekleştirmesi gerekir. Bu gerçekleştirme de en iyi şekilde yerindenlik⁹⁶ (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde olmaktadır. Bu ilke ile, kamusal hizmetlerin bireylere en yakın yönetimler tarafından yerine getirilmesini ve ancak ekonomik ve teknik nedenlerle mümkün olmadığı taktirde hizmet sorumluluğunun bir üst yönetime aktarılması gerektiğini ifade etmektedir. Bunun yanında yerindenlik ilkesi, hizmetin tüketiciye yakınlığı, hizmet talebinin iyi ölçülmesi ve hizmetin halka en yakın birimce sunulması amaçlanmaktadır.⁹⁷ Bu ilkeye göre ulusal savunma, dış ilişkiler ve iç güvenlik gibi hizmetler dışında kalan hizmetlerin (itfaiye, çöp toplama, şehir içi ulaşım, kanalizasyon, vb.) yerel yönetim birimlerince sunulmaları gerekmektedir. Ancak tüm uygulamalar bu yönde değildir. Yerindenlik ilkesi sadece yol gösterici nitelikte olup bir yaklaşım tarzı sunmaktadır.⁹⁸ Kavramın uygulanabilirliği konusunda çeşitli yorumlar bulunmaktadır.⁹⁹

Bu ilke ilk olarak, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzaya açılan ve Türkiye'nin de 1988 yılında imzaladığı ve 1992 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile

⁹⁵ Teresa Ter-Minassian, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", Teresa Ter-Minassian (Ed.) **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Washington DC: International Monetary Fund., 1997, s.7.

⁹⁶ "Subsidiarity" kelimesinin Türkçesi konusunda farklı kavramlar kullanılmıştır. Yerindenlik kelimesi dışında "yerindelik", "yerellik" veya "hizmette halka yakınlık" kavramları da literatürde yazarlar arasında kullanılmaktadır.

⁹⁷ Nihat Falay, "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (9-29), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.10.

⁹⁸ Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, "Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme", **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Temmuz 2007, s. 1527.

⁹⁹ Yerindenlik ilkesine ilişkin yorumlar için bkz. TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, TOBB Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1996, s.30-36.

onayladığı Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda tam anlamıyla adı geçmese de kavram olarak ifade edilmiş olup şöyle denilmektedir: “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”¹⁰⁰

Bu ilke asıl olarak görev ayrımı temelinde şekillenmiş olup, dolayısıyla ayrılan görevler ile birlikte mali kaynaklar ve personelin de merkezden ayrı bir oluşum içinde düşünülmesini yeniden gündeme getirmektedir.¹⁰¹ Yerindenlik ilkesi, muhtarlık kurumundan başlayarak, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine, oradan da bölge yönetimine ve merkezi yönetime kadar, en küçük yönetim birimden başlayarak, bu birimlerin yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını ifade etmektedir.

Yerel yönetimler açısından baktığımızda özellikle büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının daha küçük ölçekteki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin ve sağlanacak hizmetlerin halka yakınlaştırılması gerekmektedir. Böylece yönetim birimlerinin oluşumunda sorumlu yönetim biriminin halkına ne kadar yakın olursa o kadar etkin çalışacağı varsayılmıştır. Bununla birlikte, en alt yönetim biriminde gerçekleşecek karar verme mekanizmasının bölüşümde etkinliği sağlayacaktır ve kişiler istedikleri şekil ve miktardaki kamu hizmetini seçme hakkına sahip olacaktır.¹⁰²

1.4.1.3.2.2. Hizmetin Maliyet / Fayda Alanı

Gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimin sunduğu hizmetin fayda ve maliyetleri hizmetin sunulduğu alan ile sınırlı kalmalıdır. Sunulan hizmet hangi birimin sorumluluk alanına giriyorsa o hizmetin fayda ve maliyetleri de ilgili birimin sorumluluk alanı dışına taşmamalıdır. Aksi takdirde ortak hizmet sunumu

¹⁰⁰ Ahmet Uçar, “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler**, Yıl 2004, Cilt 2(1), s.102.

¹⁰¹ Birgül A. Güler, “Yerel Yönetimler Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s.28.

¹⁰² Anwar Shah, **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**, The World Bank, Washington, D.C., 1994, s. 12.

gerçekleşebilir. Böylece hizmet sunumundan beklenen etkin ve eşit üretim ortadan kalkmaktadır. Kaynak dağılımında etkinliğe ulaşabilmek için kamusal hizmet sunumu kişilerin tercihleri ve ihtiyaçları ile orantılı olmalıdır. Bu da hizmetin fayda ve maliyet alanlarının iyi belirlenmesi ile gerçekleştirilebilir.¹⁰³

Kamusal hizmet sunumunda, fayda ve maliyetlerin yayıldığı alan bütün ülkeyi kapsıyorsa merkezi yönetimin, sadece yerel yönetimin sorumluluk alanını kapsıyorsa yerel yönetim biriminin ilgili mal ve hizmeti üretmesi uygun olabilir. Kaynak dağılımında etkinlik açısından bazen merkezi yönetim ve yerel yönetim ortak olarak mal ve hizmet üretimini gerçekleştirebilirler.¹⁰⁴

Faydası ve maliyeti belirli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi halinde bürokrasinin sebep olacağı genel giderlerdeki artışlar üretilen hizmetin birim başına maliyetinin artmasına neden olacağından üretilen hizmet etkin olmayacaktır.¹⁰⁵

Kamu hizmetlerinin en etkin şekilde sunulması, yönetim biriminin sunduğu mal ve hizmetin fayda ve maliyetini kontrol edebileceği coğrafi bölgeyle sınırlı kalmasına bağlıdır. Yani fayda ve maliyet alanı sınırlı olan kamusal hizmetlerin sunulmasının daha üst yönetim birimine bırakılması etkin olmayacaktır. Aynı zamanda fayda ve maliyet alanı daha geniş olan kamusal hizmetlerin de bir alt yönetim birimine bırakılması ilgili mal ve hizmetin eksik sunumuna yol açacaktır ve etkin olmayacaktır.¹⁰⁶ Çünkü ilgili yönetim ancak o bölgedeki halkın ihtiyaçlarını ve tercihlerini en iyi bilebilir. Bunun yanında ilgili yönetim ancak hizmet sunduğu kişilere karşı sorumlu olacaktır ve bu sorumluluk da mali sorumluluğu ve etkinliği teşvik edecektir. Ayrıca sunulan hizmetin finansmanı da hizmeti alanlara bırakılmışsa, bu

¹⁰³ Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, s.10.

¹⁰⁴ Arıkboğa, s .26-27.

¹⁰⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 67.

¹⁰⁶ Jorge Martinez-Vazquez, “Intergovernmental Fiscal Relations and the Assignment of Expenditure Responsibilities,” **Fiscal Policy Resource Center, Andrew Young School of Policy Studies**, George State University, Atlanta.

sorumluluk ve etkinlik daha da artacak ve bunların yanında şeffaflığı ve hesap verilebilirliği de getirecektir.¹⁰⁷

1.4.1.3.2.3. Dışsallıklar

Yönetim birimlerinin sundukları hizmetlerin fayda ve maliyetleri ilgili bölgenin sınırları dışına taşabilmektedir. Hizmet sunumundaki fayda ve maliyetlerin komşu bölgedeki üçüncü kişileri olumlu veya olumsuz etkilediği durumlarda dışsallıklar söz konusu olmaktadır.¹⁰⁸ Dışsallıklar söz konusu olduğunda optimum bir hizmet sunumu olmamaktadır ve bu gibi durumlarda merkezi yönetim transfer mekanizmasıyla veya başka araçlarla müdahale ederek düzenleyici rolünü göstermektedir.

Herhangi bir düzeydeki yönetim biriminin hizmet sunumu başka bölgelerdeki kişiler üzerinde önemli etkiler oluşturuyorsa, bu gibi hizmetleri merkezi yönetimin sunması veya alt düzeydeki yönetim birimlerini bu gibi hizmetlerde iyi kontrol etmesi ve düzenlemesi gerekmektedir. Eğitim (ilköğretim) ve sağlık (temel koruyucu ve sağlık) hizmetleri buna örnek olarak gösterilebilir. Bu tür hizmetlerin dışsallıkları yerel sınırları aşmakta ise de, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için bu tür hizmetler yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Burada önemli olan bu tür hizmetler için belli standartların ve politikaların belirlenmesi gereğidir. Bunu da merkezi yönetim yapmalıdır. Avrupa ülkelerinin birçoğunda ilk eğitim merkezi yönetimle yerel yönetimin ortak sorumluluğundadır. Merkezi yönetim eğitim politikalarının belirlenmesinden ve hizmetin finansmanından sorumlu olurken, yerel yönetimler genelde hizmetin cari boyutuyla ilgilenmektedirler.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Shah, s.16.

¹⁰⁸ Dışsallıklar bir malın üretiminden ya da tüketiminden dolayı bir başkasının fayda fonksiyonunun olumlu ya da olumsuz olarak etkilenmesi olarak tanımlanmaktadır. Dışsallığın temel özelliği, dış fayda ve maliyetlerin pazarlanamama ve bölünememe özelliğidir. Bir başka deyişle, elde edilen özel faydaların ya da maliyetlerin topluma da yayılması olarak ifade edilmektedir. Eğer başkası ya da başkaları bir malın kullanımından fayda sağlıyorsa “dışsal fayda (pozitif dışsallıklar)”, eğer bir malın üretiminden başkası ya da başkaları zarar görüyorsa “dışsal zarar (negatif dışsallıklar)” var demektir. Dışsallıkların olduğu durumda, o mala ödenen fiyat içerisinde topluma sağlanan faydanın ya da zararın bedeli yer almamaktadır. Bu durum ise, dışsal faydası olan malın, sosyal açıdan optimum seviyede tüketilememesine; ya da dışsal maliyeti olan malın, sosyal açıdan optimum seviyede üretilmemesine neden olmaktadır. Bkz. Ayşegül Mutlu, **Çevre Ekonomisi: Politikalar, Uygulamalar ve Türkiye**, Marmara Üniversitesi, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:15, İstanbul, 2002, s.19–20.

¹⁰⁹ Güner, “Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması”, s. 50-51. Çeşitli ülke örnekleri için bkz. Shadid Joved Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger, **Beyond the Center:**

Hizmet sunumunda fayda ve maliyet taşmaları yukarıda da belirtildiği gibi etkinliği bozmaktadır. Kaynakların dağılımında etkinlik için, herhangi bir yönetim düzeyinde sunulan hizmetlerin dışsallıklarından etkilenen alanların birleştirilmesi veya içselleştirilmesi gerekmektedir. Yani fayda ve maliyet dışsallıklarının genişlemesi halinde ilgili hizmetin daha üst yönetim birimlerince veya merkezi yönetimce sunumu daha da etkin olacaktır.¹¹⁰

Özet olarak ifade etmek gerekirse, hizmetin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alan genişledikçe, yetkili yönetim biriminin alanının da genişletilmesiyle veya yerel yönetim birimlerini birleştirerek ancak etkinlik sağlanmaktadır. Bu temel yönetime ilave olarak, dışsallık sorunundan oluşan kaynak dağılımındaki etkinsizliği gidermek için yönetimler arası işbirliğine de gidilebilmektedir. Bazı hizmet sunumlarında optimal hizmet alanını sağlamak için yönetimler arasında hizmet anlaşmaları veya hizmet birlikleri oluşturulabilir.¹¹¹ Hizmet birlikleri özellikle su, kanalizasyon, enerji dağıtımı gibi hizmetlerin yönetim birimleri arasında ortak sunumu amacıyla oluşturulmuştur. Örneğin Macaristan’da birlikler hizmet sunumunda önemli rol almaktadır. Bu tür birliklerin oluşturulması için merkezi yönetimin önemli teşvikleri bulunmaktadır.¹¹²

1.4.1.3.2.4. Ölçek Ekonomileri

Yönetim birimi hizmet sunumunda ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak şekilde büyük tutulmalıdır. Ölçek ekonomisi kavramı ile anlatılmak istenen, hizmette üretilen miktar arttıkça üretilen hizmetin birim maliyetinin düşmesidir. Bu tip hizmetlerde genelde yüksek başlangıç yatırımları gerekmektedir. Üretilen hizmetin hangi yönetimin görev ve yetki alanına girdiğini belirlemede ölçek ekonomileri önemli yer tutmaktadır. Hizmetlerin üretiminde hizmetin arz miktarı,

Decentralizing the State, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C., 1999, s.23.

¹¹⁰ Falay, “Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri”, s. 25.

¹¹¹ Isabelle Joumard ve Per Mathis Kongsrud, **Fiscal Relations Across Government Levels**, OECD Economic Studies No.36, 2003, s.179-181.

¹¹² Güner, “Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması”, s. 53.

hizmetin fayda ve maliyet alanı ve ilgili birimin nüfus yoğunluğu hangi yönetim biriminin ilgili hizmeti üreteceği konusunda belirleyici olmaktadır.¹¹³

Özel mallarda piyasa, arz-talep mekanizması aracılığıyla malların ne kadar üretileceği konusunda fikir verirken kamu hizmetlerinin arzında talebi tam belirlemedeki problemler yüzünden özel mallardaki süreç kamu hizmetlerinde işlememektedir. Bundan dolayı karar vericilerin kamu tercihleri ve maliyetleri dikkate alarak her yönetim düzeyinde üretilcek kamu hizmetlerini belirlemelidirler.¹¹⁴ Maliyetleri de dikkate alırken ölçek ekonomilerini göz önünde bulundurmaları kaynak dağılımında etkinlik açısından önemli olmaktadır.

Bu ilkeler ve ölçütler çerçevesinde hizmetlerin yönetimler arasındaki bölüşümü şekillendirilebilir. Yukarıda açıklananlar çerçevesinde, gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik istikrarın yanında, faydası tüm ülkeyi ilgilendiren ve bölünmez nitelik taşıyan hizmetlerin üretimi (güvenlik, adalet, dış ilişkiler vb.) merkezi yönetim tarafından yapılmalıdır. Diğer taraftan, faydası ve maliyeti ilgili yönetimin sınırları dahilinde kalan hizmetlerin (yangın söndürme, temizlik, aydınlatma, kent içi ulaşım vb.) yerel yönetimler tarafından sunulması etkinlik açısından daha uygun olmaktadır. Bunun yanında bazı hizmetleri gerek ölçek ekonomileri ve gerekse dışsallıkların varlığı sebebiyle bu iki ayrımın içine koymak mümkün olmamaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetleri gibi karma mallar bu türdendir. Bu tip hizmetlerin sunumu ya merkezi ve yerel yönetimlerce ortaklaşa ya da merkezi yönetimin sıkı kontrolü çerçevesinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir.¹¹⁵

Özetlemek gerekirse, merkezi yönetim ulusal ve tam kamusal mal ve hizmetleri üretecektir. Bilindiği gibi bu tip mal ve hizmetlerin bölünmezlik, fiyatlandırılmama, bedelini ödemeyenlerin tüketimden mahrum bırakmaması, tüketimde rekabetin olmaması ve faydaların tam ölçülememesi gibi özelliklere sahiptirler. Bu özelliklerden dolayı bu gibi mal ve hizmetleri merkezi yönetim

¹¹³ Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, s.11.

¹¹⁴ Ethisham Ahmad, Daniel Hewitt ve Edgardo Ruggiero, “Assigning Expenditure Responsibilities,” Teresa Ter Minassian (ed.), **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington, 1997, s.30, 25-48.

¹¹⁵ Arıkboğa, s.29.

üretmelidir. Yerel yönetimler ise, yerindenlik ilkesinden ve tüketici tercihlerini iyi bilmesi ölçütünden hareketle tam yerel ve yarı kamusal mal ve hizmetleri üretmesi gerekmektedir.¹¹⁶ Tüm bu bilgiler ışığında, çeşitli kamu hizmetlerinin özellikleri ve sorumluluk alanları itibariyle yönetimler arasında nasıl bir bölüşüme tabi olabileceğini Tablo 3’te verilmiştir.

Tablo 3

Seçilmiş Kamusal Hizmetlerin Yönetimler Arası Bölüşümü

Hizmet/Harcama Türü	Sorumluluk Alanı		Hizmetlerin Özellikleri İtibariyle		
	Politika, Standart Belirleme ve Denetim	Sunum/Yönetim	Ölçek Ekonomileri	Dışsallıklar	Tüketiciye Yakınlık
Savunma	M	M	M	M	M
Dış İlişkiler	M	M	M	M	M
Çevre	M, B, Y	B, Y	B	B	B
Eğitim (ilköğretim)	M, B, Y	B, Y	Y	Y	B
Sağlık	M, B, Y	B, Y	B	B	B
Su ve Kanalizasyon	Y	Y	Y	Y	Y
Yangın Söndürme	Y	Y	Y	Y	Y
Park ve Dinlenme	Y	Y	Y	Y	Y
Çöp Toplama	Y	Y	Y	Y	Y
Kent Ulaşımı	Y	Y	Y	Y	Y

M: merkezi yönetim, B: bölge ya da eyalet yönetimi, Y: yerel yönetim

Kaynak: Anwar Shah, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, **Policy and Research Series** No:23, World Bank, Washington D.C., 1994, s.12 ve Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (9-29), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.12’deki tablolardan derlenmiştir.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, ölçek ekonomilerinin ve dışsallıkların olduğu hizmetlerin sunumu ve yönetimi merkezi yönetim tarafından yapılmalıdır. Tüketici tercihi bilgisinin daha iyi bilindiği, yani tüketiciye yakınlık özelliği taşıyan hizmetlerin sunumu da yerel yönetimler tarafından yapılmalıdır. Bunun yanında, ölçek ekonomilerinin ve dışsallıkların var olduğu hizmetlerde kaynak

¹¹⁶ Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, s.11.

dağılımındaki etkinliğin sağlanması için bir üst yerel yönetimin ilgili hizmeti sunması uygun olmaktadır.

Teorinin öngördüğü yönetimler arası hizmetlerin bölüşümü genel olarak yukarıdaki tablodaki gibi olmasına rağmen, önceden de belirtildiği gibi ülkeler uygulamasında çeşitli farklılıklar gözükmemektedir. Bu farklılıklar ülkelerin yapılanma şekillerinden, yönetimlerinden veya anayasalarından kaynaklanabilmektedir. Yönetimler arası hizmet bölüşümü, üniter ülkelerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekleşirken, federal ülkelerde, federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında gerçekleşmektedir. Seçilmiş ülkelere ait hizmet bölüşümü Tablo 4’te verilmiştir.

Tablo 4

Seçilmiş Ülkeler İtibariyle Hizmetlerin Bölüşümü

Hizmetler	Avusturya	Belçika	Almanya	İtalya	Hollanda	Norveç	İsveç	Türkiye	İngiltere
İlköğretim	B,Y	B,Y	B,Y	B,Y	Y	Y	Y	Y	Y
Yüksek Öğretim		B,Y	B	B,Y				M	Y
Sağlık	B,Y	B,Y	B,Y	B,Ö,Y	B,Y	B,Y	B	B,Y	
Çöp Toplama	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Isıtma	Y	Y	Y	Y	Y		Y	B,Y	Y
Su Arzı	Y	Y	Y	B,Ö,Y	Y	B,Y	Y	B,Y	Y

M: merkezi yönetim, B: bölge ya da eyalet yönetimi, Y: yerel yönetim

Kaynak: Jorge Martinez-Vazquez, “The Assignment of Expenditure Responsibilities”,

Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course, Chiang Mai, Thailand, February 2- March 5, 1999.

Çoğu merkezi yönetimler hizmet sunumunda teorinin önerdiğinin ötesinde rol almaktadırlar. Hatta yönetimler arası hizmet bölüşümü bazı ülkelerde teoriye uygun yapılmışsa da uygulamada böyle olmadığı görülmektedir. Örneğin Brezilya’da merkezi yönetim bazı yerel hizmetlerin sunumunu halen devam etmektedir. Pakistan’da da merkezi ve bölgesel yönetimin yerel hizmetlerin sunumunda baskın bir pozisyonu vardır. Bu ülkelere ilave olarak Çin, Rusya ve diğer geçiş ekonomileri de gösterilebilir.

Yapılan bir araştırmaya göre çok sayıda merkezi yönetim yerel hizmetlerin sunumunda yer almaktadır. Örneğin hizmet bölüşümünün gerçekleştirildiği 33 ülkenin kamu hizmetleri incelendiğinde, ilköğretim hizmeti 12 ülkede tam anlamıyla merkezi yönetimin sorumluluğunda ve 9 ülkede merkezi yönetimin bu hizmette yerel yönetimlerle birlikte sorumlu olduğu görülmektedir. Bunun yanında en çok yangın söndürme ve çöp toplama hizmetleri yerel yönetimlere bırakıldığı görülmektedir. Aşağıdaki Tablo 5’den de diğer hizmetlerin durumu ayrıntılı olarak görülebilir.¹¹⁷

Tablo 5

Merkezi Yönetimlerin Yerel Hizmetlerdeki Katılımı

Hizmet/Harcama Türü	Ülke Sayıları			
	Merkezi Yönetimin Sorumluluk Alanı	Merkezi Yönetimin Katıldığı	Yerel Yönetimlerin Sorumluluk Alanı	Örneklem
İlköğretim	12	9	12	33
Sağlık	11	12	4	27
Kent Ulaşımı	7	5	17	29
Kanalizasyon ve İçme Suyu	8	16	6	30
Çöp Toplama	0	2	27	29
Elektrik Arzı	8	13	4	25
Yangın Söndürme	0	5	4	9
Güvenlik	14	10	5	29

Kaynak: Anwar Shah, “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies”, **World Bank Policy Research Working Paper 3282**, Nisan 2004, s. 16’daki tablodan derlenmiştir.

1.4.2. Hizmetlerin ve Harcamaların Bölüşümünde Temel Problemler

Her ülke yönetimler arası mali ilişkileri düzenlemede ve mali yerleşme reformlarını gerçekleştirmede kendi ülkesinin özelliklerini dikkate almaktadır. Böyle olunca da, harcamaların yönetim birimlerine tahsisinde gelişmekte olan ülkelerde ve

¹¹⁷ Anwar Shah, “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies”, **World Bank Policy Research Working Paper 3282**, Nisan 2004, s. 15-16.

geçiş ülkelerinde birtakım ortak sorunlar ortaya çıkmaktadır. Aşağıda bu ortak sorunlar belirtilmiştir.¹¹⁸

1.4.2.1. Belirgin ve Açık Bir Bölüşümün Olmaması

Harcamaların tahsisinde gelişen ve geçiş ülkelerinin ortak problemi belirgin ve açık bir bölüşümün olmamasıdır. Genel itibariyle yönetimler arası mali ilişkilerde gelir bölüşümüne ve transfer sistemine daha çok önem verilirken yönetimler arası mali ilişkilerin ilk basamağı olan harcama veya hizmet tahsisine daha az önem verilmektedir. Bu da belirli bir yönetim birimine aktarılabilecek hizmetlerde etkinsizliğe yol açmaktadır. Belirgin ve açık bir harcama tahsisinin olmaması yönetimler arası mali ilişkilerde istikrarsızlığa sebep olmaktadır.¹¹⁹

1.4.2.2. Etkin Olmayan Tahsislerin Yapılması

Harcama tahsisindeki ikinci bir problem ise etkinsiz tahsislerin olmasıdır. Bu konuda etkinsizliğe yol açan olay yatırım harcamalarındaki sorumluluktur. Çoğu gelişmekte olan ülkelerde, alt yapı yatırımları ile ilgili hizmet sunumunu kimin üstlendiğine bakılmaksızın tüm sermaye harcamaları merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunun nedeni ise, yerel yönetimlerin alt yapı yatırımlarını yapacak kapasitelerinin olmadığı veya bu tür yatırım kararlarını sadece merkezi yönetiminin alabileceği düşüncesidir. Bu tip bir ayrımın yapılması, yerel yönetimlerin bilgisi dahilinde ve etkin olmayan harcama kararlarının alınmasına neden olacaktır.¹²⁰

Bu konuda ikinci bir problem de, fakirlere yardım veya refah artırımı gibi sosyal harcamalarının yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Bu sorun genelde ilgili hizmetin finansmanının da yerel yönetimlere bırakıldığında ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere daha fakir yönetim birimlerinde daha çok sosyal hizmet sunulması gerekmektedir. Zaten

¹¹⁸ Jorge Martinez-Vazquez, "Intergovernmental Fiscal Relations and the Assignment of Expenditure Responsibilities" **International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies**, Georgia State University, Atlanta, 2001, s. 9. <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd2/martinez2001.pdf> (2 Şubat 2008)

¹¹⁹ Jorge Martinez-Vazquez, "The Assignment of Expenditure Responsibilities", Charles E. McLure ve Jorge Martinez-Vazquez (Ed.) **Fiscal Transition in Kazakhstan**, Asian Development Bank, 1999, s.175.

¹²⁰ Jorge Martinez-Vazquez, "The Assignment of Expenditure Responsibilities", **Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course**, Chiang Mai, Thailand, February 2- March 5, 1999, s. 10.

fakir olan ilgili yönetim biriminin bu hizmeti finanse etmesi olanaksızdır. Yerel yönetimin finanse etmesi halinde ise ilgili sosyal hizmet etkin olmayacaktır.

1.4.2.3. Tahsislerde Belirsizlik ve Merkezi Yönetimin Aşırı Kontrolü

Harcama tahsisindeki belirsizliklere rağmen merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında harcamaların tahsisinde fazla çatışma ve tartışma olmamaktadır. Çatışma ve müzakere çözümleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu müzakere sonuçları genelde iktisadi rasyonalitenin ötesinde daha çok merkezi yönetimin yerel yönetimler üstündeki gücüne dayanmaktadır. Çoğu durumda merkezi yönetim kendi istediğini gerçekleştirmektedir.¹²¹

1.4.2.4. Ortak Harcama Sorumlulukları

Herhangi bir kamu hizmetini ortak sunmak veya sorumluluğunu bölmek, ilgili hizmeti sunmada karmaşıklığa sebep olmasından dolayı etkinsizlik getirecektir. Olması gereken ise, belirli bir hizmet sunumunda ilgili mal ve hizmetin üretimindeki tüm girdileri bir tek otorite belirlemelidir. Eğer ortak hizmet sunumunda görevler ve hizmetler çeşitli yönetim birimlerine açık ve belirgin bir şekilde belirtilirse, ortak hizmet sunumu problem oluşturmayacaktır. Bu konudaki uygulamalar göstermiştir ki, belirli bir hizmetin yönetim birimleri arasında dağıtılmasında görevler ve hizmetler açık ve belirgin olmamaktadır.¹²²

Bu yüzdendir ki, eğitim sağlık gibi dışsallıkları olan ve büyük alanlara yayılan hizmetlerin yönetim kademeleri arasında bölüşümü gerçekleştirilirken görevler ve hizmetler açık ve belirgin olmalıdır. Aksi taktirde ilgili hizmet ile ilgili bazı görevler eksik sunulurken bazıları ise tekrarlanabilmektedir. Bu da ilgili mal ve hizmet sunumunda etkinsizliğe ve kaynakların israfına neden olacaktır.

¹²¹ Osung Kwon, “The Effects Of Fiscal Decentralization On Public Spending: The Korean Case”, **13th Annual Conference on Public Budgeting and Financial Management**, Washington, DC, 2002, http://www.abfm.org/pdf_2001_conf/kwon.pdf , (4 Mayıs 2007), s.77-78.

¹²² Vazquez, s.11.

1.4.3. Bazı Yabancı Ülkeler İtibariyle Yerel Hizmet ve Harcamaların Bölüşümü

Yerel nitelikteki hizmetlere ilişkin görev bölüşümünü her zaman ve her yerde geçerli olacak şekilde kesin ölçütlere bağlamak mümkün değildir. Yerindenlik (subsidiarity) gibi genel kabul görmüş bir ilke çerçevesinde ideal bir bölüşüm düşünülse bile, dünyada her ülkedeki anayasal düzen, ekonomik ve sosyal gerekler nedeniyle birbirinden farklı uygulamalara gidilmiştir. Çünkü yerel yönetimlerin görevlerini gerçekleştirmesinde yerel birimin elde ettiği gelir kadar, gelirlerin nasıl harcandığı ve kullanıldığı, hangi hizmetlerin sunumu hizmet alan vatandaşlar için daha öncelikli olduğu, harcamalarda etkinlik ve verimlilik hususlarının da göz önünde tutulması gerekir.

Harcamaların yerel yönetim birimlerine aktarılmasında ülkeler itibariyle çeşitli farklılıklar görülse bile, yerel niteliğe sahip çoğu hizmetler (toplu taşıma, temizlik, su ve kanalizasyon gibi) genel itibariyle çoğu ülkelerde yerel yönetimlerce sunulmaktadır. Çoğu Avrupa ülkelerinde, ileri teknoloji gerektirmeyen hizmetlerin genellikle yerel yönetim birimlerince, ileri teknoloji ve yüksek maliyetli hizmetler ise fayda ve maliyetler, dışsallıklar ve ölçek ekonomilerinin varlığı nedeniyle merkezi yönetimce sunulmaktadır.¹²³

Yönetimler arası mali ilişkiler kapsamında yerel harcamalarının payına bakıldığında, bu pay ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Bazı Avrupa ve kuzey ülkelerindeki yerel yönetim harcamalarının payı ABD ve Almanya gibi anayasal kanunlarla tanımlanmış federal ülkelere göre daha yüksektir.¹²⁴

¹²³ Falay, “Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, s.13.

¹²⁴ OECD, “Fiscal Relations Across Levels of Government”, **OECD Economic Outlook 74**, 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/18/23465547.pdf> , (8 Ocak 2007), s.144.

Tablo 6
Çeşitli Ülkeler İtibariyle Yerel Harcama Payları

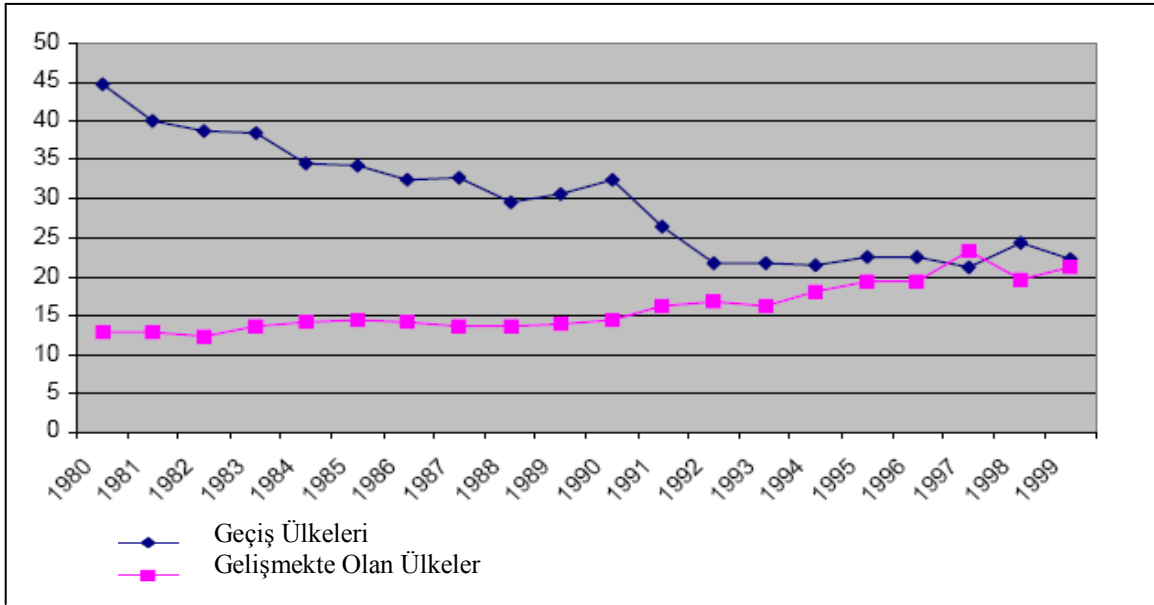
	Yerel Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı	
	1985	2001
Federal Ülkeler		
Avusturya	28,4	28,5
Belçika	31,8	34,0
Kanada	54,5	56,5
Almanya	37,6	36,1
ABD	32,6	40,0
Üniter Ülkeler		
Danimarka	53,7	57,8
Fransa	16,1	18,6
Yunanistan	4,0	5,0
İrlanda	30,2	29,5
İtalya	25,6	29,7
Japonya	46,0	40,7
Hollanda	32,6	34,2
Norveç	34,6	38,8
İspanya	25,0	32,2
İsveç	36,7	43,4

Kaynak: OECD, “Fiscal Relations Across Levels of Government”, **OECD Economic Outlook 74**, 2003, s.145’deki tablodan uyarlanmıştır.
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/18/23465547.pdf>

Tablo 6’da görüleceği üzere, yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının son yıllarda çoğu ülkeler için arttığı söylenebilir. Ülkelerdeki bu artış, en azından bazı hizmet sunumlarının yerel yönetimlere aktarıldığını göstermektedir. Örneğin Kanada’da işgücü piyasası politikaları ve Kore’de bazı refah programları yerel yönetimlere aktarılmıştır. Bunlara ilave olarak, özellikle merkezi Avrupa ülkeleri için, sınırsal ve idari reformlar da harcama fonksiyonlarının yerel yönetimlere aktarılmasını sağlamıştır. Örneğin Çek Cumhuriyeti’nde hastane kurma hakkı ve 1999 reformlarıyla

Polonya’da eğitim, sağlık ve yol hizmetlerindeki harcama sorumlulukları yerel yönetimlere bırakılmıştır.¹²⁵

Gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ülkeleri yerel harcamalar açısından ele alındığında, 1980’lerden 2000’li yıllara gelinceye kadar özellikle geçiş ülkeleri önemli değişim geçirmiş oldukları görülmektedir. Geçiş ülkelerindeki bu değişimin önemli nedeni kamu sektörünün yeni rolünün benimsenmesidir. Bu ülkelerde piyasa ekonomisi kamu sektörünü çeşitli hizmet üretiminde desteklemiştir.¹²⁶ Şekil 2’de gösterildiği üzere, bu dönemde geçiş ülkelerinde yerel harcamaların toplam harcamalar içindeki payı % 44’lerden % 22,3’lere düşmüştür. Gelişmekte olan ülkelere ise, yıllar itibarıyla düzgün bir artış gerçekleşmiş olup, ilgili dönemde yerel harcamaların toplam harcamalar içindeki payı % 12’lerden % 20’lere kadar yükselmiştir.



Şekil 2. Gelişmekte olan Ülkelerde ve Geçiş Ülkelerinde Yerel Harcamaların Payı

Kaynak: Anwar Shah, "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise". **World Bank Policy Research Working Paper No. 3282**, 2004, s. 12.

¹²⁵ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, **OECD Economic Survey of Czech Republic**, 2003 ve OECD, **OECD Economic Survey of Poland**, 2003.

¹²⁶ Anwar Shah, "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise", **World Bank Policy Research Working Paper No. 3282**, 2004, s. 11.

Çeşitli ülkeler itibariyle yerel harcamaların durumuna baktıktan sonra, bu bölümde yönetimler arası hizmetlerin bölüşümünün seçilmiş bazı yabancı ülkeler itibariyle nasıl gerçekleştiği gösterilecektir. Bu ülkelerin seçilmesinde ülkelerin üniter sisteme sahip gelişmiş ülkeler olmaları dikkate alınmıştır.

1.4.3.1. Norveç

Norveç'te merkezi idare kral, başbakan ve devlet konseyi üyelerinin yönetimi altındaki teşkilattan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerde ise, belediyeler (municipality) ve il yerel yönetimi (county) (il belediyeleri) olarak ikili bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır.

Norveç'teki hizmetlerin bölüşümü konusu yerindenlik (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde gerçekleşmektedir. İlgili hizmet yerel birimlere aktarılırken fayda/maliyet alanı ve ölçek ekonomisi kavramları dikkate alınmaktadır. Eğer bir hizmet birkaç belediye sakinini etkiliyor ve finansman ihtiyacı bir belediyenin kapasitesinin üzerinde ise, bu hizmetin sorumluluğu prensip olarak il mahalli idaresine verilecektir. Burada iki unsur öne çıkmaktadır. Birincisi, kanunla diğer kuruluşlara verilen görevler dışındaki bütün yerel görevler belediyeler ve il mahalli idareleri tarafından yerine getirilmesidir. İkincisi ise, Belediyelere ve il mahalli idarelerine verilen görevler ve sorumlulukların kanunla tarif edilmesidir.¹²⁷

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde Norveç'te merkezi idare; yüksek öğretim ve üniversiteler, ulusal sigorta sistemi, savunma, ulusal yol ağı, demiryolları, polis, cezaevlerinden, il mahalli idareleri; hastaneler, özel sağlık servisleri, ikinci derece okullar, çocukları ilaç ve alkolden uzak tutma enstitüleri, şehir yollar, müzeler ve ulaştırmadan, belediyeler ise; ilk ve orta dereceli okullar, temel sağlık, itfaiye, çöp toplama, su kaynakları v.b gibi hizmetlerden sorumludur. Aşağıdaki Tablo 7'de Norveç'te çeşitli hizmetlerin hangi yönetim birimleri tarafından sunulduğu belirtilmiştir.¹²⁸

¹²⁷ Council Of Europe, **Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Norway**, Council of Europe Publishing, 1998, s. 17.

¹²⁸ Council Of Europe, s.17.

Tablo 7
Norveç'te Hizmetlerin Bölüşümü

Hizmetler	Merkezi Yönetim	İl Mahalli İdareleri	Belediyeler
Güvenlik (polis)	•		
Yangın Söndürme	•		•
Adalet	•		
İlk Öğretim			•
Yüksek Öğrenim	•		
Sağlık	•	•	•
Aile Refah Hizmetleri		•	•
Sosyal Güvenlik	•		
Sosyal Hizmetler			•
Su Hizmetleri			•
Çöp Toplama ve Atık Hizmetleri			•
Park ve Bahçe Hizmetleri			•
Yollar	•	•	•
Taşımacılık	•		•
Elektrik			•

Kaynak: Council Of Europe, **Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Norway**, Council of Europe Publishing, 1998,s. 19-21.

Yönetim birimlerinin ortak çıkarlarıyla ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi için belediyeler ve iller bir birlik oluşturabilirler. Uygulamada işbirliği genellikle sektör veya özel alan mevzuatının verdiği yetki ile gerçekleştirilir. İşbirliği en çok, su tedariki, atık toplanması, kanalizasyon tesisleri gerektiren konut ve kalkınma, ticari hayatın gelişmesi için gerekli şartların hazırlanması ve iyileştirilmesi, öğretim, sağlık hizmetleri alanlarını kapsamaktadır.¹²⁹

1.4.3.2. İtalya

İtalya parlamenter sistemle yönetilen üniter bir yapıya sahiptir. İtalyan Anayasası'nın beşinci bölümünde düzenlenen İtalyan yerel yönetimleri 3 türdür. Bunlar;¹³⁰

¹²⁹ Council Of Europe, s.23.

¹³⁰ Stefano Piperno, "Fiscal Decentralization in Italy: Some Lessons", **Ministry of Finance**, 2000, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/italy.pdf> , (21 Eylül 2008), s. 5.

- Bölgeler,
- İller ve metropoliten şehirler
- Belediyeler'dir.

İtalya'daki yönetimler arası mali ilişkilerde, alt yönetim birimlerini oluşturan iller ve belediyelerin bölge yönetimlerine hiyerarşik olarak bağımlılıkları sınırlıdır. İl yönetimleri ve belediyeler finansman bakımından bölgesel yönetime bağlı olmayıp doğrudan merkezi yönetimin denetimi ve desteği altındadır. İl yönetimleri ve belediyeler, toprak kullanımı, bölge düzenlemesi, bölge ulaşımı, yaşlıların refahı ve sağlığın korunması gibi bölge yönetimlerinin yetkisi alanına giren durumlarda bölge yönetimlerine karşı sorumlu olmaktadır.¹³¹

İtalya'da bölge yönetimlerinin faaliyetleri, mali güçleri ve ilişkileri Anayasa ve yasalarla düzenlenirken, il yönetimleri ve belediyelerin faaliyetleri, mali güçleri ve ilişkileri yasalarla düzenlenmiştir. Bununla birlikte, İtalya'da olağan bölge yönetimlerinin yanında özel statülü bölge yönetimleri de kurulmuştur. Bunlar olağan bölge yönetimlerinin sundukları hizmetlerden daha geniş ve çeşitli hizmet sunumlarını gerçekleştirmektedirler. Temel ve ikinci derece eğitim ve spesifik sağlık hizmetleri örnek olarak gösterilebilir.¹³²

Anayasa sağlık, yerel ulaşım, tarım, mesleki eğitim gibi kamusal hizmetlerin sunumunu bölge yönetimlerine bırakmıştır. İl yönetimleri, çevrenin korunması, kültürel varlıkların değerlendirilmesi, il düzeyinde çöplerin toplanması, su hizmetleri, sanat ve mesleki eğitim gibi hizmetlerden sorumludur. Belediyeler ise, kendi sınırları dahilindeki genel kamu hizmetlerini sunmakla görevlidirler. Tablo 8'de yerel yönetimler arası hizmet bölüşümü karşılaştırılmalı olarak verilmiştir.

¹³¹ Piero Giarda, "Intergovernmental Fiscal Relations in Italy", **Conference on Fiscal Decentralization**, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, 20-21 Kasım 2000, s.3.

¹³² Arıkboğa, s. 81.

Tablo 8

İtalya’da Yerel Hizmetlerin Bölüşümü

Hizmetler	Belediyeler	İl Yönetimleri	Bölgeler
Genel Hizmetler	Sınırlar dahilindeki ve yasalarla sağlanan tüm idari fonksiyonlar	İstatistiki bilgi hazırlama ve yerel yönetimlere idari asistanlık	Yerel güvenlik ve belediyelerin sınırlarının belirlenmesi
Eğitim	Temel eğitim	Sanat ve mesleki eğitim, okul yapımı	Okullaşma
Sağlık		Kamu sağlığı ve sağlık hizmetleri	Sağlığın iyileştirilmesi
Trafik ve Ulaşım	Tüm trafik ve ulaşım hizmetleri	Yollar ve ulaşım	Bölgesel ulaşım
Ekonomik Hizmetler		Avcılık ve balıkçılık, su ve enerji hizmetleri	Tarım ve ormancılık, bölgesel avcılık

Kaynak: Council Of Europe, **Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Italy**, Council of Europe Publishing, 1999, s. 23-24.

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation/italy.pdf

1.4.3.4. Japonya

Üniter bir yapıya sahip olan Japonya’da yerel yönetimler sistemi temelde ikili bir yapılanma göstermektedir. Mahalli Özerklik Kanunu Japon yerel yönetimler sistemini iki temel kategoriye ayırmıştır. Bunlardan ilki bölgesel yönetim olarak valilikler, diğeri ise belediyelerdir. Valilikler ve belediyeler genel nitelikli yerel yönetim birimleridir. Bunların dışında Japonya’da özel nitelikli yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Bunlardan en önemlisi özel beldelerdir. Sadece Tokyo Metropolitanı’nda bulunan bu yerel yönetim birimleri, şehirlere benzer bir yapıya sahiptirler. Ancak şehirlerden ayrıldıkları yönler de bulunmaktadır. Burada itfaiye hizmetleri gibi şehirlerin yükledikleri bazı hizmetler, Tokyo Metropolitani Yönetimi tarafından yerine getirilmektedir.¹³³

¹³³ CLAIR, “Local Government in Japan”, Council of Local Authorities for International Relations, 2004, <http://www.clair.or.jp/e/forum/pdf/en2004.pdf> , (5 Şubat 2009), s.2.

Japonya’da yerel yönetimler, merkezi yönetimin belirlemiş olduğu idari prosedürlere göre çalışırlar. Merkezi yönetim aynı zamanda yerel yönetimlerin danışmanlık hizmetleri ile yerel yönetim birimlere sağlayacağı mali yardımların standartlarını da oluşturur. Merkezi yönetimin bu belirleyiciliği - rehberliği geniş bir alanı kapsar. Diğer yandan, merkezi yönetim yerel yönetimlere ilişkin politikalar hakkında kararlar oluştururken yerel yönetimler de gereksinimlere karşılık verebilecek sonuçların çıkması amacıyla karar verme sürecine katılırlar.¹³⁴

Japonya Anayasası’nın hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlere geniş yetki vermesine rağmen, çoğu hizmetler merkezi yönetimin kontrolü altındadır. Merkezi yönetim, güvenlik, diplomasi, adalet hizmetleri, posta hizmetleri, yüksek öğretim, hastane ve ilaç hizmetleri gibi genel hizmetleri sunmakla yükümlüdür. Bunun yanında yerel yönetimler eğitim ve kültür, altyapı, sağlık ve refah hizmetlerini sunmaktan sorumludurlar.¹³⁵ Tablo 9’da Japonya’daki yönetim birimleri arasındaki hizmetlerin bölüşümü gösterilmiştir.

Japonya’da merkezi yönetimin sadece ülkenin tümünü ilgilendiren hizmetleri üstlenmesi ve yerel yönetim birimlerinin de büyük ölçüde insanların günlük hayatlarını ilgilendiren hizmetleri üstlenmesi sonucu Japonya’da yerel yönetim birimlerinin harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı yüksek olmaktadır.¹³⁶ Tablo 6’da da görüleceği üzere bu pay 2001 yılı itibarıyla % 40’lar gibi yüksek bir paya ulaşmıştır.

¹³⁴ Semra Kalkan, “Japonya’da Yönetim Yapısı ve Şehir Planlama Pratiği”, <http://www.kentli.org/makale/japonya.htm>, (20 Mayıs 2009)

¹³⁵ Massimo Di Domenico ve Alberto Zanardi, “Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: Assessment and Suggestions”, **International Forum for Macroeconomic Issues**, 2004, <http://www.esri.go.jp/jp/prj-rc/macro/macro15/10-3-R.pdf> , (5 Şubat 2009), s. 5.

¹³⁶ Ulusoy ve Akdemir, s.144.

Tablo 9

Japonya’da Hizmetlerin Bölüşümü

Hizmetler	Merkezi Yönetim	Bölge Yönetimleri	Belediyeler
Güvenlik	Diplomasi, güvenlik, Suçlu Yargılaması	Polis	Yangın Söndürme
Eğitim	Üniversite	Lise	Temel Eğitim
Sağlık ve Refah	Sosyal Güvenlik, Doktor ve İlaç Onayı	Kamu sağlığı ve Çocuk Gelişimi	Tedavi, su sağlama ve çöp toplama, yetişkin refahı, vb.
Sosyal Çevre	Otoyol ve ana nehirler	Bölgesel nehirler ve yollar	Yerel yollar ve kanalizasyon
Endüstri ve Ekonomi	Ticaret, gümrük, posta, ulaşım ve Ekonomik politikalar	Bölgesel gelişim, istihdam	Bölgesel gelişim

Kaynak: Local Autonomy College, “Local Public Finance in Japan 2000”, **Local Governance** (Policy Making and Civil Society), s. 4-5’ten uyarlanmıştır. <http://www.soumu.go.jp/english/pdf/lpfij.pdf>

1.4.3.4. Fransa

Fransa yönetim sistemi ve mali sistem bakımından geleneksel merkeziyetçi yönetim sisteminin önemli örneklerinden birisidir. Yetkiler büyük oranda merkezde toplanmış olup, üniter yapıya sahip bir devlettir.¹³⁷ Fransa, 1982 yılına gelinceye kadar daha merkeziyetçi bir yapıya sahipken, 1982 reformları ile yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güçlenmiştir.

Fransa’da yerel yönetimler coğrafi alanlarının bölünmesi şeklinde tanımlanırsa üç tür yerel yönetim birimi olduğu görülmektedir. Bu birimler: Komünler (Belediyeler), Departmanlar ve Bölgelerdir. Departmanlar, bizdeki il özel iradelerine benzemektedir. Bölge yönetimleri ise 1982 yılından sonra yapılan reform ile daha önce yerel yönetim birimi değilken, yerel yönetim birimi haline getirilmişlerdir.¹³⁸ Komünler (Belediyeler) ise, köyleri de içine alacak şekilde yapılanmışlardır. Tarihsel olarak, ülkenin yönetim

¹³⁷ Guvendolen Carter, **The Government of France**, Second Edition, USA, 1992, s. 141.

¹³⁸ E. Martin Harloff, **The Structure of Local Government in The European Community**, IULA, Netherland, 1987, s. 17.

yapısı içinde önemli bir role sahiptirler. 1983 yılındaki merkeziyetçilikten uzaklaşma programında belli belediyeler ve bölümler karşısında bölgeler güçlendirilmiştir.¹³⁹

Merkezi yönetimce yerine getirilen görevler 1983 reformuyla bölgelere devredilmiştir. Bölgelerin temel görevi, bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve bilimsel açıdan gelişimini sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu amaca yönelik olarak bölgelere ulusal planların hazırlanıp uygulama aşamalarında önemli yetkiler tanınmıştır.¹⁴⁰ Bölge yönetimlerine bu temel görevin dışında liselerle özel eğitim kurumlarının yapımı ve bakımı, mesleki öğretim, çıraklık ve tarım eğitimi, konut yapımı için gerekli kredinin sağlanması ve desteklenmesi gibi görevler verilmiştir.

Departmanlar daha çok dayanışma ve yardım hizmetlerini sunmakla görevlidir. Köy hizmetleri, kent dışı ulaşım, kolejlerin yönetimi ile ilgili görevler de sunmak zorunda olduğu görevler arasındadır.

Belediyeler ise, kent içi ulaşım, şehircilik, kitaplık, müze hizmetleri gibi halka en yakın günlük hizmetleri yerine getirir. Belediyeler, ayrıca devlet hizmetlerini de sunarlar. Yurttaşların medeni halleri ile ilgili kayıtları, seçmen kütüklerini tutarlar. Yolların yapımı, bakımı, onarımı, mezarlıkların kuruluşu ve bakımı da belediye görevleri arasındadır.¹⁴¹

Fransa’da yerel yönetimler hizmet görecekları alanları belirleme yetkisine sahip değildirler. Bunun yanında, departmanların ve komünlerin hizmet bölüşümlelerini belirleyen ayrıntılı bir sistemde mevcut değildir. Departmanların ve komünlerin kanunları, bu birimlerin sunmak zorunda oldukları hizmetlerin ancak genel bir tanımını yapmaktadır.¹⁴² Tablo 10’den de Fransa’daki yönetim birimleri arasındaki ortak hizmet sorumlulukları görölmektedir.

¹³⁹ Ruşen Keleş, "Kentleşmenin Mali Sorunları", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 25. Seri Sene 1976/1977 İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2454, Günay Matbaası, İstanbul, 1977, s. 3-18.

¹⁴⁰ Harloff, s. 25.

¹⁴¹ Ruşen Keleş, **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, TBD – Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara. 1994, s. 23.

¹⁴² Duran Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 2006, s. 63.

Tablo 10

Fransa’da Hizmetlerin Bölüşümü

Hizmetler	Merkezi Yönetim	Bölgeler	Departmanlar	Belediyeler
Güvenlik (polis)				•
Yangın Söndürme				•
Adalet	•			•
İlk Öğretim	•			•
Yüksek Öğrenim	•			
Sağlık	•		•	•
Aile Refah Hizmetleri			•	
Sosyal Güvenlik	•			
Tren Ulaşımı		•		
Su Hizmetleri	•			•
Çöp Toplama ve Atık Hizmetleri				•
Park ve Bahçe Hizmetleri				•
Çevre Koruma	•			•
Elektrik	•	•	•	•

Kaynak: Council Of Europe, **Structure and Operation of Local and Regional Democracy, France**,

Council of Europe Publishing, 1999, s. 23-25.

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/structureoperation/france.pdf ‘deki tablodan düzenlenmiştir.

Bu bölümde incelenen ülkelerde hizmet bölüşümüne bakıldığında, genelde yerel nitelik taşıyan hizmetlerin (toplu taşıma, temizlik ve çöp hizmetleri, su ve kanalizasyon hizmetleri, park ve bahçeler, vb.) yerel yönetim birimlerince sunulduğu görülmektedir. Bunun yanında merkezi yönetim ise tüm ülkeyi ilgilendiren, ölçek ekonomisini ve dışsallıkları barındıran hizmetlerin sunumunu üstlenmektedir. Genel tablo böyle olmakla birlikte, bazı hizmetlerin sunumunun ülkeden ülkeye değiştiği de görülmektedir. Örneğin polis güvenlik hizmeti incelenen ülkelerde genel itibariyle yerel yönetim biriminin sorumluluğunda olurken, Norveç’te polis hizmeti merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Aynı şekilde yangın söndürme hizmeti de genel itibariyle yerel yönetim birimlerinin sorumluluğunda olurken, bu hizmet Norveç’te merkezi yönetim ile yerel yönetim birimlerinin ortak sorumluluğundadır.

2. TÜRKİYE’DE YÖNETİMLER ARASI HİZMET BÖLÜŞÜMÜ VE YEREL YÖNETİM HARCAMALARI

2.1. HİZMETLERİN VE HARCAMALARIN BÖLÜŞÜMÜ

Birinci bölümde ayrıntılı bir şekilde belirtildiği gibi, hizmet bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Ana ilke, yerel yönetimlerce sunulacak hizmetlerin vatandaşlara en etkin ve verimli bir biçimde sunabilecek kuruluşlarca yerine getirilmesidir.⁷⁸ Yerel niteliğe haiz bir hizmet, yerel yönetimler tarafından sunulursa daha ucuz, hızlı ve kolay olur. Çünkü, yerel yönetimler kendi sınırları dahilindeki vatandaşların isteklerini daha iyi bilmektedirler. Yerindenlik ilkesinin de öngördüğü temel yaklaşım şekli budur. Bunun yanında hizmetin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alan, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar da hizmetin yönetim birimlerine aktarılmasında ele alınması gereken önemli faktörlerdir.

Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" esaslarına dayanacağını ifadesi ile yerel yönetimlerin varlığına işaret etmektedir. Bu madde ve gerekçesi incelendiğinde idareye ilişkin temel ilkelerin şu şekilde belirlendiği anlaşılmaktadır:⁷⁹

- Türkiye’de idari yapı, merkezden ve yerinden yönetim birimi olarak öngörülmüştür. Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesi gereği olarak kurulmuş olan yönetim birimleridir. Bu konudaki bazı esaslar Anayasa’nın 127. maddesinde yer almıştır.

- Kamu hizmetleri, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından yürütülecektir.

⁷⁸ Tortop, s. 41.

⁷⁹ Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü”, **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Marmaris 23-25 Mayıs 1991, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1991, s. 26.

- Anayasa'nın 123. maddesi idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu öngörüldüğüne göre kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlar arasında uyum ve birlik sağlanması gerekecektir. Bunun için de yönetimler arasındaki idari ve mali paylaşım ilişkilerinin Anayasa'da öngörülen esaslar göz önünde tutularak düzenlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda ifade edilen Anayasa'nın 127. maddesinin ilk fıkrasında, yerel yönetimlerin varlık nedenini de açıklamaktadır. Buna göre; "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir". Buradan da anlaşılacağı üzere, yerel hizmetlerin yerel halkın ortak ihtiyaçlarına hitap etmesi gerektiğidir.

127. maddenin devamında ise yerel yönetimlerin görevlerinin ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde kanunla düzenleneceği öngörülmektedir. Bu düzenlemelere ilaveten merkezi yönetimin, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu vurgulanmıştır.

Yerel yönetimlerin temel amacı ve görevi kendi sınırları içindeki halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmektir. Bu amaç doğrultusunda, yerel yönetimler merkezi yönetim ile olan bağ ve ilişkilerinde kanunların getirdiği sınırlamalar çerçevesinde idari ve mali özerklikten yararlanabilirler. Anayasa'da da yerel yönetim birimlerinin özel gelir kaynaklarına, dolayısıyla ayrı birer bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları gerekliliği ifade edilmektedir.

Tüm bu düzenlemeler Anayasa'da belirtilmişken ve yerel yönetim birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak da anayasa zorunluluk olarak ifade edilmesine rağmen ülkemizde bu tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Anayasa'nın vurguladığı yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki paylaşımı ile mali paylaşım yapılamamıştır. Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim

kuruluşları tarafından yürütülmektedir.⁸⁰ Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümünde, yerel hizmetlerin merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılması çok daha önceki yıllarda gerçekleşmişken ülkemizde ise ancak son yıllarda AB uyum süreci çerçevesinde hız kazanmaya başlamıştır.

Ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü Anayasa ve kanunlarla belirlenmiştir. Bu düzenlemelerle merkezi yönetim, ekonomik istikrarın ve gelirin yeniden dağılımının sağlanmasının yanında, savunma, güvenlik, adalet ve dış ilişkiler gibi ulusal düzeyde bölünmez nitelik taşıyan hizmetlerden sorumlu olurken, yerel yönetimler daha çok yerel niteliğe haiz hizmetleri (itfaiye, kent temizliği ve ulaşımı, su ve kanalizasyon, parklar ve yeşil alanların düzenlenmesi, çöplerin toplanması vb.) sunmakla sorumludur.⁸¹

Bazı hizmetler ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortak sorumluluğundadır. Bu hizmetlere eğitim, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri örnek gösterilebilir. Bu gibi hizmetler nitelikleri itibarıyla merkezi yönetimin sorumluluğunda olmakla birlikte yerel yönetimlere de sınırlı sorumluluklar verilmiştir.

Yerel yönetimler genel olarak, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir.⁸² Bu açıdan, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilirler. Bu birimlerin, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları bulunmaktadır.⁸³ Söz konusu bu örgütlenmeler, belli amaçlara ulaşmak ve belli gereksinmelere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır.⁸⁴ Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetim sistemi il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç

⁸⁰ Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, s. 112.

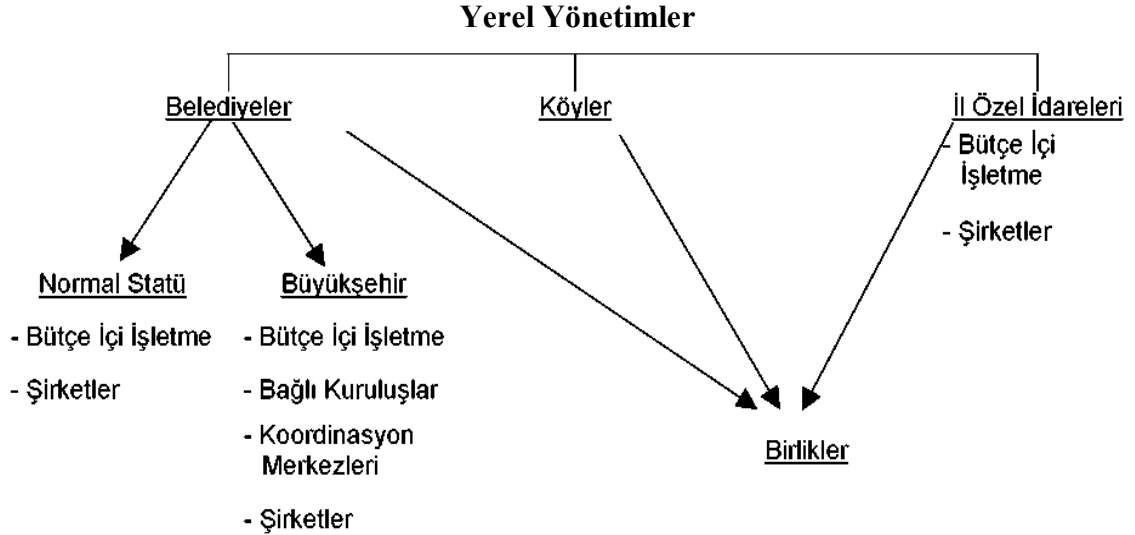
⁸¹ Arıkoğlu, s.146.

⁸² Ulusoy ve Tekin, s.19.

⁸³ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriya Sezen, s.259.

⁸⁴ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 13.

kademelidir. Şekil 3’te yerel yönetim birimlerinin organizasyonu verilmiştir. Ancak bu üç kademe arasında tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı gibi, eşgüdüm amaçlı ilişkinin de ne kadar olduğu tartışmalı bir konudur. Bunların birbirleri arasındaki ilişki, merkezi yönetimin taşra kuruluşları olan ilçe (kaymakamlık) ve il (valilik) kanalları ile sağlanmaktadır.⁸⁵



Şekil 3. Yerel Yönetim Şeması

Kaynak: DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 16.

Yerel yönetimlerdeki sosyal ve ekonomik yapılar zaman içinde değişmektedir. Buna ilave olarak da teknolojik gelişmelerin sosyal ve ekonomik yaşama etkisi, yerel yönetimlerde yaşayan toplumların da hizmet alma gereksinimlerinde değişikliklere neden olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak yönetim birimlerinin hizmet ve sorumluluk alanlarında da değişimler olmuştur. Bu bağlamda da ülkemizde son yıllarda gerçekleşen kamu yönetim reformları çerçevesinde belediyelerin, büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin kanunları yeniden düzenlenmiştir.

Son yıllarda yerel yönetim kanunlarında yapılan düzenlemelerle Türkiye’de merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine önemli hizmet ve harcama

⁸⁵ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 16.

sorumlulukları aktarılmıştır. Yapılan düzenlemelerde, hizmetlerin yerel yönetim birimlerine aktarımında yerindenlik ilkesi esas olarak alınmıştır. Belediye Kanunu'nda md. 14'te ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda md. 6'da yer alan "hizmetler vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" ifadesiyle bu ilkenin benimsendiği gösterilmektedir. Bunun yanında hizmetin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alan, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar gibi temel ilkeler de düzenlemelerde dikkate alındığı gözlenmektedir. Bölgesel ve yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun yerel yönetimlerin sorumluluk alanı altında yer alması da hizmetin fayda ve maliyet alanı ile ilgili ilkenin düzenlemelerde dikkate alındığını göstermektedir. Fakat yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlere aktarılan bazı hizmet sunumlarının açıkça tanımlanmamış olması hizmet çakışmasına yol açabilmektedir. Tablo 11'de bazı hizmetlerin belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri arasında dağılımı verilmektedir. Tablodan da görüleceği üzere, bazı hizmet sorumlulukları (sağlık, eğitim ve kültür bina ve tesisleri, kent bilgi sistemleri, çevre ile ilgili hizmetler, zabıta hizmetleri, kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hizmetler, vb.) her üç yönetim biriminin alanına girmektedir. Bu dağılım şeklinin yönetim birimleri arasında anlaşmazlıklara ve kaynakların gereksiz yere kullanılmasına yol açabilecektir. Ayrıca yerel yönetimlerin görev alanları bazen yerel yönetim birimlerinin büyüklüğü ile uyuşmamaktadır ve dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin sunmak zorunda oldukları hizmetlerin aksamasına yol açmakta ve finansman yapılarını olumsuz yönde etkilemektedir.⁸⁶

Bunun yanında, hizmet bölüşümünde karşılaşılabilecek başka bir sorun ise hizmetlerin önceliği konusudur. Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında hizmetlerin yerin getirilmesinde hizmetin ivediliği ve hizmeti sunacak yerel yönetim biriminin mali durumu belirleyici olduğu ifade edilmektedir. Bu durumda gelirleri yeterli olmayan ve mali yapı bakımından sıkıntı çeken yönetim birimleri bazı hizmetleri yerine getiremeyecektir.⁸⁷

⁸⁶ Falay, "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", s. 27.

⁸⁷ Güner ve Yılmaz, "Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme", s.1533.

Tablo 11
Türkiye’de Bazı Hizmet Sorumluluklarının Yerel Yönetimler Arasında Dağılımı

Hizmetler	Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	İl Özel İdareleri
Eğitim	Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılamak.	Gerektiğinde eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak; bunların her türlü bakımını, onarımını yapmak ve malzeme desteğini sağlamak.	İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapımı, bakım ve onarım ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması.
Sağlık	Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilmek ve işletebilmek.	Gerektiğinde sağlık hizmetleri için bina ve tesisler yapmak; bunların her türlü bakımını, onarımını ve malzeme desteğini sağlamak.	Sağlık hizmetleri
Çevre	Çevre ve çevre sağlığı; ağaçlandırma hizmetleri	Çevrenin, tabiat varlıklarının, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak.	Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında çevre ve ağaçlandırma hizmetleri.
Ekonomi- nin ve Ticaretin Gelişti- rilmesi	Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak		Sanayi ve ticarete ilişkin hizmetler.
Sosyal Hizmetler	Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak.	Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak.	Sosyal yardım ve hizmetler; yoksullara mikro kredi verilmesi.
Hizmet Sunum Koşulları	Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.		Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.
Koordi- nasyon		Altyapı ve ulaşım hizmetleri için koordinasyon görevi bulunmaktadır.	Hizmetlerin diğer yerel yönetimler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

Kaynak: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Temmuz 2007, s. 1534-1535.

Yerinden yönetim ilkesi ve yerelleşme, merkezi yönetimlerin yetkilerini ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmeye yöneltmiştir. Ekonomik ve toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler, ihtiyaç kavramını da değiştirmiştir. Zamanla ihtiyaç kavramının kapsamı genişlerken, kaynaklar aynı düzeyde kalmıştır. İhtiyaçlara oranla, kaynakların sınırlı oluşu yönetimler arasında işbirliğini gündeme getirmiştir.⁸⁸ Yukarıda ifade edilen hizmet sunumundaki ve paylaşımındaki tüm aksaklıkların yanında, yerel hizmetlerin sunumunda optimal hizmet alanının sağlanması, dışsallıkların giderilmesi, mali ve teknik güçlüklerin aşılması için yerel yönetimler arasında işbirliğinin sağlanmasına gidilmiştir. Bu amaca yönelik olarak ta yerel yönetimler arasında hizmet birlikleri kurulması da bir yol olarak görülmüştür.⁸⁹

Yerel yönetim birliklerine ilişkin temel dayanak Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında düzenlenmiştir. Anayasa maddesi "Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" olarak ifade etmiştir. İlk olarak bu maddeyle düzenlenen yerel yönetim birlikleri daha sonraki yıllarda yeniden düzenlenmiş ve ayrı bir kanun olarak 26.05.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Birliklerin kuruluşuna, organlarına, gelirlerine vb. ilişkin düzenlemeler 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'ndan önce 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133. ve 148. maddeleri içinde yer almaktaydı. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 4. maddesinde su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu'nun, ilgili yerel yönetimlerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği ve bu birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı olduğu belirtilmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin kurulmasındaki temel neden, bazı yerel yönetimlerin yeterli hizmeti üretemiyor olmasıdır. Çağımızın değişmekte olan gereksinimleri bölgeden bölgeye farklılık göstermekte ve çeşitli ihtiyaçların doğmasına neden

⁸⁸ Engin Şahin, "Mahalli İdare Birliklerinin Küçük Ölçekli Belediyeler Açısından Kazanımları", **Yerel Siyaset**, No. 32, 2008, s. 5.

⁸⁹ Güner, "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması", s.64.

olmaktadır. İhtiyaçlar mahalli idare sınırları dışında kalan bölgeleri kapsayarak, farklı mahalli idarelerin ortaklaşa yerine getirmeleri gereken hizmetlere dönüşmektedir. Birden fazla mahalli idarenin birleşerek kurmuş oldukları birlikler, tek başlarına yerine getirilemeyecek görev ve hizmetlerin vatandaşlara sunulmasını sağlamaktadır.⁹⁰ Yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmeleri, günümüzdeki deneyimler gözden geçirildiğinde, ya birleşmeler (amalgamation) biçiminde, ya da işbirliği yapma (cooperation) biçiminde olmaktadır.⁹¹ Örneğin, bugüne kadar daha çok altyapı yatırımlarında ortaklık için kurulan yerel yönetim birliklerine 4 Ocak 2006 tarih ve 2006/9941 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile merkezi Finike olan bir itfaiye birliği kurulmuştur. Bu birliğe Finike ilçesinin belde belediyeleri olan Turunçova, Yeşilyurt, Sahilkent ve Hasyurt belediyeleri katılmıştır. Birliğin amacı, üye belediye sınırları içerisinde olabilecek yangınlara tek merkezden anında müdahale etmek ve bu konuda her türlü yatırımı yapıp, araç ve gereç alımı yapmak olarak belirlenmiştir. Birliğe üye belediyeler itfaiye hizmeti ile ilgili hak, görev ve yetkilerini birliğe devir ve tevdi etmişlerdir.⁹² Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerinin sunmuş oldukları hizmetlerin daha etkin ve sağlıklı sunabilmeleri için birlik kurmalarını desteklemektedir.⁹³ Tablo 12’de ülkemizde kurulan birliklerin çeşitleri verilmiştir.

Yerel gereksinimleri karşılamada asıl sorumluluk yerel yönetim birimlerindir. Köy, belediye ve il özel idareleri yerel gereksinimleri karşılamak için kurulmuşlardır. Yerel yönetim birlikleri bu açıdan bölge ya da yörede ne tek otoritedir, ne de yerel yönetimlerin yerine geçebilen bir kuruluştur. Yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimleri karşılamada başvuru veya oluşturulan ikincil nitelikteki kuruluşlardır. Asıl hizmet sunumu, yönetim birimi sınırları içinde yerel yönetim birimine aittir. Buna rağmen, Türkiye’de yaklaşık 900’ü köylere hizmet götürme birliği olmak üzere 1800’e

⁹⁰ Şahin, s. 6.

⁹¹ Yaşar Güneş, “Yeni Yasaya Göre Yerel Yönetim Birlikleri.” **Türk İdare Dergisi**, yıl 77, sayı 447 (Haziran. 2005), s. 157.

⁹² Barış Kurtuluş, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Mahalli İdareler Dairesi, DPT, Ankara, 2006, s.96.

⁹³ Güner ve Yılmaz, “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, s.1537.

yakın yerel yönetim birliği olduğu ve bunların bir kısmının çok aktif ve etkin bir role sahip olduğu unutulmamalıdır.⁹⁴

Tablo 12
Türkiye’deki Birlik Türleri ve Sayıları

BİRLİK TÜRLERİ	Üyelerinin Tamamı Köy Olanlar	Üyelerinin Tamamı Belediye Olanlar	Üyeleri Arasında Belediye ve Özel İdare Olanlar	Toplam
ATAK (alt yapı birlikleri)		45	16	64
Belediye Birlikleri		52		52
Çevre Hizmet Birlikleri	1	17	14	
Hizmet Birlikleri	1	6	5	
İçme Suyu Birlikleri	104	9		141
Sulama Birlikleri	97	18	1	379
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	906			906
Diğer	8	24	30	33
TOPLAM	1117	171	66	1725

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Dokumanlar/birliklerkurucularina_gore_istatistiksel_dagilimi.xls, (30.05.2009)

Yerel yönetim birlikleri küçük ölçekli yerel yönetimler için hizmetlerini yerine getirmede kolaylıklar sağlamaktadır. Mahalli idare birliklerinin oluşmasında temel etken olan, hizmet gereksinimleri, ekonomik etmenler, yerel görevlerde farklılaşma, yöredeşlik etkeni ve politik tatmin gibi sebepler aynı zamanda küçük ölçekli mahalli idarelerin birlik kurmaları sonucu kazanımlarını da göstermektedir.⁹⁵ Kısıtlı imkanlara sahip en küçük yerel yönetim olan köyler, bazı hizmetleri yerine getirmede yeterli

⁹⁴ Güneş, s. 158.

⁹⁵ Eyüp Zengin, **Yerel Yönetim Birlikleri**, Mimoza Yayıncılık, 1999, s. 60.

olamamaktadır. Bu kısıtlı imkanların başında ekonomik yetersizlik gelmektedir. Teknik ve ekonomik gelişmeler karşısında, insanların bir kısmının görmek istediği değişik yerel hizmetler için köy yönetimleri yetersiz kalmaktadır. Örneğin tarımda kullanılan teknolojik aletler, sulama kanallarının genişlemesi, temiz içme suyu şebekeleri, sağlık kurumları ve araçları, elektrik gibi alt yapı hizmetlerini karşılamakta güçlük çeken köyler, kurmuş oldukları “köylere hizmet götürme” birlikleri sayesinde bu yükümlülüklerini yerine getirmektedir.⁹⁶ Tablo 12’de görüldüğü üzere köyler daha çok köylere hizmet götüren birliklerde yer almaktadırlar. Bu da köylerin yerel yönetim birimleri içindeki hizmet sunum güçlerini ve mali yapılarının olumsuz yönünü yansıtmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumunda başvurabilecekleri bir diğer yol ise işbirliği yoludur. Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliği artırmak ve optimal hizmet sunumunu sağlamak amacıyla işbirliğine gitmeleri kanunla düzenlenmiştir. Bu iş birliği, yerel yönetimler arasında tüzel bir kişiliğe gidilmeden ortaklaşa kamu hizmetlerinin sunulması şeklinde gerçekleştirilebilmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu’nun 64. maddesinde ve Belediye Kanunu’nun 75. maddesinde bu birimlerin diğer kuruluşlarla ilişkilerinin koşulları ve kapsamı belirlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler meclis kararı ile görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda,

- a) diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstelenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir;
- b) Merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli bina ve tesisler ile arsa ve aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel görevlendirebilir;
- c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir;

⁹⁶ Zengin, s.61.

- d) Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir.

2.1.1. Belediyeler

Ülkemizde, 1980 sonrası iktisadi yapıda ve sosyal yaşamda yaşanan değişimlerin sonuçlarından biri de kentleşme alanında yaşanan gelişmelerdir. Sanayi ve hizmet sektörlerinin öne çıkması ile birlikte kırsaldan kente doğru göç hızlanmış, büyüyen şehirler ile birlikte su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşıma ve şehrin imarı gibi temel kentsel altyapı hizmetleri başta olmak üzere, kent yaşamıyla ilgili birçok yerel nitelikli talep ön plana çıkmıştır. Ama yerel yönetimlerin bu dönemdeki hantal yapıları ve bu süreçte yapılması gereken düzenlemelerin ancak son yıllarda yapılması nedeniyle yerel yönetim birimleri bu gelişmelere ayak uyduramamıştır. Bu nedenle de bazı görevlerini yerine getirmede başarısız olmuşlardır.⁹⁷

Belediye sisteminin önemli ölçüde küçük yerleşim birimlerine dayalı olması, bu belediyelerin gelir kapasitelerinin yetersizliği ve hizmet maliyetlerinin yüksekliği gibi önemli bir mali soruna neden olmaktadır. Bu durumda da hizmet ölçekleri sorunlarını aşmak için belediyelerin ya nüfus ölçeğinin yeniden gözden geçirilmesini ya da hizmet birlikleri kurulmasının düşünülmesi gerekmektedir. Nüfusun büyük belediyelerde yoğunlaşmasının, buna karşılık küçük belediye sayısının artmasının temel nedeni, hem büyük belediyelere göçün sürmesi hem de küçük yerleşim yerlerinin belediye yapılmasıdır.⁹⁸

⁹⁷ Kurtuluş, s.1.

⁹⁸ Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:8, Türkiye’de Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve çözüm Önerileri**, Başbakanlık, Ankara, 2005, s. 53.

Son yıllarda yaşanan göç olgusuyla birlikte bazı belediyelerin nüfus yapılarında da aşırı değişiklikler olmuştur. Bazı belediyelerin nüfus sayılarında aşırı artış yaşanırken bazılarında ise nüfus azalmıştır. Tablo 13'te görüldüğü üzere nüfusun yaklaşık %83'ü belediyelerde yaşamaktadır. Çok sayıda küçük nüfuslu belediyenin varlığı, belediye sisteminin yüksek maliyetlerle çalışmasına ve kısıtlı kaynakların kötü kullanımına neden olmaktadır. Ölçek dezavantajı yetersiz mali kapasite ile birleştiğinde belediyeler kapsamında hizmet sunumunda sıkıntılar çıkmaktadır. Bu bağlamda da ülkemizde son yıllarda gerçekleşen kamu yönetimi reformları çerçevesinde bu sıkıntıların giderilmesi amacıyla belediye sayılarında bir düzenlemeye gidilmiştir. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile nüfusu 2000'nin altındaki belediyeler köye dönüştürülmüştür. Bu kapsamda 2011 belde belediyesinden; 862'sinin nüfusu 2000'in altında kaldığı için köye dönüştürülmüştür. Bunun yanında 100 ilçe belediyesinden 1'inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye, 283 ilk kademe belediyesinden; 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülerek 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında, 22.03.2008 tarihi itibarıyla 25 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.⁹⁹ Tablo 14'te belediye sayılarının 5747 sayılı kanundan önceki ve sonraki durumları verilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere 5747 sayılı kanun ile toplam belediye sayısı 1120 azaltılması amaçlanmıştır.

⁹⁹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediye İstatistikleri, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc , (4 Kasım 2008)

Tablo 13
Belediye Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Payı (2008)

	NÜFUS MİKTARI	YÜZDESİ
BELEDİYE SINIRLARI İÇİNDEKİ NÜFUS	59.145.185	82,7
BELEDİYE SINIRLARI DIŞINDAKİ NÜFUS	12.371.915	17,3
TÜRKİYE NÜFUSU	71.517.100	100

Kaynak: TUIK, 2008 ADNKS Sonuçları.

Tablo 14
5747 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belediye Sayıları

5747 SAYILI KANUNDAN ÖNCE TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER		5747 SAYILI KANUNDAN SONRA TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER	
TÜRÜ	SAYISI	TÜRÜ	SAYISI
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16
BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	100	BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	142
İLK KADEME BELEDİYESİ	283	İLK KADEME BELEDİYESİ	0
İL BELEDİYESİ	65	İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	750	İLÇE BELEDİYESİ	750
BELDE BELEDİYESİ	2.011	BELDE BELEDİYESİ	1.132
TOPLAM	3.225	TOPLAM	2.105

Kaynak: http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc (2 Ocak 2009)

Ancak Tablo 14'deki belediye sayıları 22.03.2008 tarihi ile yürürlüğe giren 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a iptal davası açılması ile düşmemiştir. Anayasa Mahkemesi 5747 sayılı kanunun iptali istemiyle açılan davayı

sonuçlandırarak 6.12.2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.¹⁰⁰ Bu kararında Anayasa Mahkemesi; 5747 sayılı kanuna ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden,

i) Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar,

ii) Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.03.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2.000'in üzerine çıkanlar,

iii) “Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri” kapsamında kalanlar ile “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler” listesinde yer alanlar, yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı¹⁰¹ ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonucu oluşan belediye sayısı aşağıdaki Tablo 15'de verilmiştir.

¹⁰⁰ Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 06.12.2008 tarih ve 27076 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 31.10.2008 tarihli ve E: 2008/34, K: 2008/153 sayılı kararı.

¹⁰¹ YSK, 862 belde belediyesinden 19'unun “belediye meclisinin kararı ile bağlı oldukları ilçe belediyesine katılma talebinde bulunduklarını”, 7'sinin ise dava açmadığını belirledi. Bu durumda YSK, dava açmış 836 belediyede seçim yapılacağına karar verdi. Bkz. Tarhan Erdem, “Nihayet belediye sayısı belli oldu”, Radikal, 16.02.2009.

Tablo 15
ADNKS'ye Göre Belediye Sayıları

Belediye Türü	5747 Sayılı Kanundan Önce	5747 Sayılı Kanundan Önce
Büyükşehir Belediyesi	16	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	142
İlk Kademe Belediyesi	283	0
İl Merkez İlçe Belediyesi	65	65
İlçe belediyesi	750	750
Belde Belediyesi	2011	1965
Toplam	3225	2938

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve TUIK, ADNKS Sonuçları. (3 Nisan 2009)

Ülkemizde belediyelerin görev ve sorumlulukları, yetki ve imtiyazları, gider türleri 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanunun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14., 15. ve 60. maddelerinde ise belediyelerin görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Belediyelerin görev ve sorumlulukları yerel düzeyde ortak olmak şartıyla iki grupta ele alınmıştır (5393 / 14. madde);

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

- Belediyelerin yetki ve imtiyazları (5393 / 15. madde);

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak olarak belirlenmiştir.

Belediyelerin tüm bu yetki sorunluluklarını yerine getirebilmeleri için giderler yaparlar. Bu giderlerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesinde belirtilmiştir.

AB uyum süreci ve kamu reformu kapsamında yapılan yeni düzenlemelerle yönetime katılma ve saydamlıkla ilgili yeni açılımlar gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin, kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile ilişkileri geliştirilmekte,

yurtdışındaki yerel yönetim kuruluşları ile daha etkin işbirliği olanakları oluşturulmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin hizmet etkinliklerini artırıcı mekanizmalar getirilmiş, insan kaynakları konusunda daha esnek ve etkin politikalar uygulamanın yolu açılmıştır. Bunun yanında, Kanun'un 15. maddesindeki “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” ifadesi belediyelerin hizmet alanlarını daha da genişletmektedir. Yeni düzenlemelerde genellikle ayrıntılı bir hizmet tanımlaması yerine hizmet alanları genel başlıklar altında belirtilmiştir (örneğin çevre ve çevre sağlığı, konut, sosyal hizmet ve yardım şeklinde). Bu hizmetler arasında klasik yerel hizmetlerin yanı sıra (su, kanalizasyon, itfaiye, mezarlık hizmetleri gibi), daha kapsamlı ve yeni görevler de bulunmaktadır (örneğin eğitim, sağlık, ekonomi ve ticaret alanlarında). Coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin oluşturulması ile de belediyelerin günümüz teknolojilerine ve gelişmelerine uyum sağlamalarını ve takip etmeleri amaçlanmaktadır.¹⁰²

2.1.2. Büyükşehir Belediyeleri

Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerini kapsamını ve ölçek boyutlarını büyütüştür. Bu durum, anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahallî idarenin teşkilât yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz malî kaynaklarıyla çözümünü imkânsız hale getirmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Büyükşehir düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon ile ölçek etkinliği ortadan kalkmakta, kaynak israfına yol açılmaktadır.

Temel olarak büyükşehir ihtiyacını doğuran nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:¹⁰³

- Büyük kentlerin çevresinde yer alan küçük yerleşmeler, ne merkezdeki belediyenin sunduğu hizmetlerden yeterince yararlanabilmekte, ne de

¹⁰² Güner ve Yılmaz, “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, s.1532.

¹⁰³ Ruşen Keleş, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 2, Haziran 1985, s. 70-71.

yararlanabildikleri hizmetlerin karşılığını ödemeye zorlanabilmektedirler. Bu nedenle daha düşük düzeydeki hizmetlerle yetinmek durumunda kalmaktadırlar. Çünkü yerel hizmetlerin birden çok belediye tarafından sunulması, merkezdeki belediye ile ekonomik ve fiziksel yönlerden ayrılmaz bir biçimde bağlı olan bu yerleşmelerde kaynak savurganlığına yol açabilmektedir.

- Her kamu hizmeti, farklı yönetim kademelerinde ele alındığı takdirde etkin bir biçimde yürütülebilir. Kimi hizmetler için yerel, kimi için bölgesel, kimi için ise ulusal düzey daha ekonomik ve elverişlidir. Her küçük yerel yönetim biriminin bütün kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi görevini üstlenmesi büyük bir savurganlığa yol açacaktır. Örneğin ulaşım, konut, kanalizasyon gibi hizmetlerin, belli bir yönetim örgütüne, başka yönetim kademeleriyle işbirliği sağlanmaksızın yerine getirilmeye çalışılması rasyonel bir davranış olarak kabul edilemez.

- Büyük kent alanlarında, yerel yönetimlerin gelir sistemlerine, büyük kentlerin merkezi yönetimce sağlanan gelirlerden diğer küçük yerel yönetim birimlerine göre daha büyük pay almalarını mümkün kılacak bir esneklik getirilmesi gerekmektedir. Çünkü büyük kentlerin ihtiyaçları küçük kentlerin ihtiyaçları ile kıyaslanamayacak ölçüde yüksek düzeydedir.

- Ülkede uygulanan ekonomik ve toplumsal politikalar da büyük kentlerin boyutlarının artmasına yolaçan bir etkidir. Bölgeler arası gelişmelerdeki dengesizlik ve çok büyük kentlerin varlığı, bu tür politikalarla yakından ilgilidir. Çünkü bu politikalar, en büyük kentlerin daha da büyümesine neden olmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, 1980 sonrasında yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve hizmet alanı genişliğinde optimal büyüklüğün belirlenmesi için kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin kurulması ile anakent niteliğini kazanmış ve yoğun nüfuslu kentlerde bazı temel hizmetlerin tek elden yürütülmesi amaçlanmıştır. İki kademeli bir yapıdan oluşan bu sistem, kent yönetiminde büyük yapıların bazı avantajları ile küçük yapıların yönetime katılma ve dinamizmi yönündeki yararlarını birleştirmektedir.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8, Türkiye’de Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve çözüm Önerileri**, Başbakanlık, Ankara, 2005, s. 41.

Büyükşehir belediyeleri statüsünün oluşturulmasındaki temel neden yürürlükteki kanundan önceki 3030 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde ifade edilmiştir. Bu maddede kanunun amacı “büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir” şeklinde açıklanmaktadır. Aynı şekilde bir hüküm de, 5216 sayılı kanunda da yer almıştır ve yeni kanunda verimlilik kavramına da yer verilmiştir. Metropol niteliği kazanmış kentlerin yönetiminde etkinliğin sağlanması kanunun oluşturulması için temel teşkil etmiştir. Böylece yoğun nüfuslu kentlerde büyük şehir belediyeleri adı altında yeni bir örgütlenmeye gidilmiş, bazı temel hizmetlerin tek elden yürütülmesi sağlanmış ve Cumhuriyet tarihinde yerel yönetimler alanında en önemli değişikliklerden biri gerçekleştirilmiştir.¹⁰⁵

Bir il merkezinde büyükşehir belediye teşkilâtı kurulabilmesi için o yerin nüfusunun, son nüfus sayımına göre en az 750.000 olması gerekmektedir. Öngörülen nüfusun, belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinde yaşayanlar olması gerekmektedir. Büyükşehir belediye teşkilâtı kurulacak olan il merkez belediyesinin sınırından itibaren 10.000 metre yarıçaplı alan içinde kalan yerleşim yerlerinin nüfusları bu sayıya dahil edilecektir. Ayrıca, o yerin fizikî yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi teşkilâtı kurulması için uygun olması gerekmektedir.¹⁰⁶ Bu bağlamda ülkemizde 16 tane büyükşehir statüsünde belediye kurulmuştur. Tablo 16’da görüldüğü üzere en fazla nüfusu sırasıyla İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyeleri barındırmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yönetim birimlerinde ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri korunmuş, fakat bazı haklar, görevler, gelirler ve hizmetler büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Hizmet üretiminde standart bir düzeyin ve ölçek ekonomilerinin sağlanması amacı, hizmet devrinde temel hareket noktasıdır. Ancak böylece kentin hizmetlerinin ülkenin makro politikalarıyla uyum içinde ve bir plan çerçevesinde yönetilmesi ilkesi yerine getirilebilmektedir. Böylece büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında hizmet bölüşümü gerçekleştirilirken ölçek ekonomileri ve dışsallıklar genel itibariyle göz önüne alınmıştır.

¹⁰⁵ Kurtuluş, s.76.

¹⁰⁶ Bkz. 5216 sayılı kanunun 4. ve 5. maddesi.

Tablo 16
Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusu (2008)

Büyükşehir Belediyesinin Adı	Nüfusu	Büyükşehir Belediyesinin Adı	Nüfusu
Adana	1.525.115	İstanbul	12.569.041
Ankara	4.194.939	İzmir	3.210.465
Antalya	911.497	İzmit	1.392.733
Bursa	1.819.470	Kayseri	884.663
Diyarbakır	799.447	Konya	980.973
Eskişehir	600.333	Mersin	814.615
Erzurum	359.752	Sakarya	537.313
Gaziantep	1.252.329	Samsun	502.924
TOPLAM	32.355.609		

Kaynak: http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/NUFUS_2.xls (24 Nisan 2009)

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları, yetkileri ve imtiyazları ve giderleri 23.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7., 8., 9., 10. ve 24. maddelerinde belirtilmiştir. Bu kanundaki 7., 8., 9. ve 10. maddeler büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu görevleri ve hizmetleri aşağıdaki gibi gruplamak mümkündür:

a) Bayındırlık: Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar plânını yapmak, yaptırmak, onaylayarak uygulamak ve ruhsat vermek; Belediye Kanununun 69 ve 73 nci maddelerindeki yetkileri kullanmak.¹⁰⁷; Gerekğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak,

¹⁰⁷ 69. madde belediyelerin arsa ve konut üretimi faaliyetleri ile ilgilidir. Bu maddeye göre “Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir”. 73. madde ise belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin faaliyetlerini kapsamaktadır. Buna göre, “Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.

kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak; Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek; Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek; Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak;

b) Ulaşım: Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek; Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek;

c) Çevre: Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak; Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını

belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak;

d) Güvenlik: Yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek; Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak; u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda izin ve ruhsatları vermek;

e) Hizmet: Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak; Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak ve denetlemek olarak ifade edilebilir.

5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu'nun 24. maddesi ile yetki ve sorumluluğundaki hizmetleri yapabilmesi için ilgili kanunun gerekli kıldığı giderleri

yapabilme hakkı tanınmıştır. Bu kanun ile 3030 sayılı kanunun saydığı görevler ve yetkilere ilave olarak;

- Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,

- Hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,

- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak,

- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak,

- Özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek,

- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak gibi yeni görev ve yetkiler de büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine bazı ortak sorumluluklar verilmiştir. Bazı hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerine aktarılabilmesine rağmen hizmet çakışmasının görülmesi kaçınılmazdır. Bunun yanında hangi hizmetin kimin sorumluluğu altında olduğu konusunda vatandaşlar arasında belirsizlik oluşturmaktadır. Vatandaşların bu konuda bilgisiz olmaları da etkinsiz bir yapı oluşturmaktadır.¹⁰⁸ Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesindeki uyum ve koordinasyonu büyükşehir belediyesi sağlayacaktır. Bunun yanında, büyükşehir ilçe ve belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili her türlü karmaşıklık ve ihtilaf için büyükşehir meclisi yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisine sahiptir.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Güner ve Yılmaz, “Etkin Bir Yönetimler Arası Mali İlişkiler Sisteminin Temel Unsurları Ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, s.1532.

¹⁰⁹ Bakınız, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 27. madde.

Büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen görevleri, mali ve teknik imkanları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. Ayrıca, büyükşehir belediyesi bölgesindeki diğer belediyeler ile ortak projeler geliştirebilir ve bu belediyeler ile ortak yatırım yapabilir, belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için mali ve ayni yardım yapabilir.

Ayrıca, Devlet Planlama Teşkilatı büyükşehir belediyelerinin hangi tür hizmetlere öncelik verdiği konusunda bir araştırma yaptırmıştır. Bu araştırmanın sonuçları Tablo 17’de verilmiştir. Buna göre, İstanbul, İzmir, Bursa ve Kayseri’de altyapı ve imar hizmetleri büyükşehir belediyelerinin öncelik verdiği hizmetler olarak öne çıkmaktadır. Bu hizmetleri çevre ve gıda hizmetleri izlemektedir.

Tablo 17
Büyükşehir Belediyelerinin Hizmet Öncelikleri

Öncelik Sırası	İstanbul	İzmir	Bursa	Kayseri
1	Altyapı	İmar	İmar	İmar
2	İmar	Çevre	Altyapı	Altyapı
3	Çevre	Gıda	Gıda	Çevre
4	Gıda	Zabıta	YSSK	YSSK
5	Zabıta	İtfaiye	Çevre	Gıda
6	Hal ve Mezbaha	YSSK	Zabıta	İtfaiye
7	İtfaiye	Hal ve Mezbaha	İtfaiye	Hal ve Mezbaha
8	YSSK	Mezarlık	Hal ve Mezbaha	Mezarlık
9	Mezarlık	Altyapı	Mezarlık	Zabıta

YSSK- Yeşil Saha ve Sosyo-Kültürel

Kaynak: Güngör Erdumlu, **Büyükşehir Belediyesi Araştırması**, DPT Yayını, Ankara, 1993, s. 90-91.

2.1.3. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, il sınırları içindeki coğrafi alanda hizmet sunan, daha çok belediyeler ve köyler arasındaki ortak yerel hizmetleri yürütmekle görevli yönetim birimidir. İl özel idareleri, ilde mahalli müşterek nitelikteki “bayındırlık”, “tarım ve hayvancılık”, “sağlık ve sosyal yardım” ve “ekonomi ve ticaret” olmak üzere geniş bir görev alanına sahiptir. Bu görevler, kuruluşunda, il özel idaresinin gerçek bir yerel

yönetim birimi olarak düşünüldüğünü göstermektedir. Ancak bu görevlerin çok önemli bir kısmı, çeşitli merkezi yönetim kurumlarının da görevleri arasında sayılınca, ortaya görev ve yetkiler konusunda birden fazla yetkili kurum çıkmış ve böylece görevler konusunda bir karmaşıklık oluşmuştur.

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı Kanun¹¹⁰ ile il özel idarelerinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 6. 7. ve 43. maddeleri il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını tanımlamıştır. İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları yerel düzeyde ortak olmak şartıyla bunlar şu başlıklar altında toplanabilmektedir;

a) İl sınırları içinde, sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret hizmetleri; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,

b) Belediye sınırlar dışında, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

Bu kanun çerçevesinde, Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. İl özel idaresi bu yatırımların yüzde yirmibeşine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir. Merkezi idare, ayrıca, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili il özel idaresine

¹¹⁰ İl özel idarelerinin yasal rejimini düzenleyen esas kanun 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'dir. İsminden de görüleceği gibi geçici olduğu belirtilen ve bu isimle 74 yıl yürürlükte kalan Kanun'un ismi 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir. Bu kaynak ve ödenekler özel idare bütçesi ile ilişkilendirilmez ve başka amaçla kullanılamaz.

İl özel idarelerinin yetki ve imtiyazları ise;

- a) Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.
- b) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- d) Borç almak ve bağış kabul etmek.
- e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşbin Yeni Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.
- g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ortadan kaldırılmasıyla birlikte, bu genel müdürlüğün il kuruluşları il özel idarelerine bağlanmış ve böylece köye yönelik hizmetler de özel idarelerin temel görevleri arasında yer almıştır. Bununla beraber, il çevre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Hizmetlerin

yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.

Kırsal alana hizmet götürmek amacıyla bir alan yönetimi olarak kurulan il özel idarelerine, kurulduğu dönemde en önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilmiş olmasına rağmen, zamanla bu görevlerin bir kısmı belediyeler, önemli bir kısmı da merkezi idarenin taşra kuruluşları tarafından üstlenilmiş, ancak bu görevler mevzuatla il özel idarelerinden de alınmamıştır. Bu bakımdan, il özel idarelerine verilen görevlerin büyük bir kısmı, aynı zamanda ilgili bakanlıkların (Millî Eğitim, Sağlık, Tarım, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları vb.) ve başka merkezi yönetim kuruluşlarının da görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. Dolayısıyla il özel idarelerinin belirtilen bu görevlerinde etkili olabilmesi, ilgili bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarının bu konulardaki yetkilerini, bir yasal düzenleme ile il özel idarelerince devretmesi veya onlarla paylaşması ve bunlara bağlı olarak gerekli mali kaynakların sağlanmasıyla olanaklıdır. Örneğin merkezi yönetim tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleri vasıtasıyla da yapılabilir. Merkezi yönetim, ayrıca desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri gerekli kaynağını sağlayarak il özel idareleriyle işbirliğine giderek yapabilmektedir.¹¹¹

2.2. YEREL YÖNETİM HARCAMALARI

Toplumun gelişim sürecine bağlı olarak, bir arada yaşamaktan dolayı oluşan ihtiyaçlar da artmaktadır. Ülke sınırlarının büyüklüğüne ve yerleşim bölgelerinin dağılımına göre toplumsal ihtiyaçlar farklı büyüklüklerde olmakla birlikte, her ülke için bunların giderilmesi devletin vazgeçilmez görevlerinden birisini oluşturmaktadır.

Dünyada gelişen yeni yaklaşımlar ve gelişmeler ile birlikte kamusal mal üretim ve hizmet sunumunda merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel yönetimlerin ve piyasanın önünün açılarak desteklenmesi gereği vurgulanmaya başlanmıştır.¹¹² Gelişen

¹¹¹ Bülül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, s. 125.

¹¹² İbrahim Atilla Acar ve Hüseyin Gül, “1980 Sonrası Kamusal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, **Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri**, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu, Süleyman Demirel Üniversitesi, Antalya, 2007, s. 257.

ve değişen teknoloji, artan nüfus ile birlikte değişen ve artan vatandaş taleplerinin kamu hizmetlerinin anlamında ve sunum biçimlerinde değişiklikler oluşturmuştur. Sunum biçimlerindeki ve miktarındaki bu değişiklikler de yönetim birimlerinin harcamalarını paralel olarak artırmıştır.

Genel olarak kamu giderlerinin düzeyindeki artışa paralel nedenlerle, yerel yönetim birimlerinin harcamalarında da sürekli olarak artış meydana gelmektedir. Harcamaların artış nedenleri olarak sınıflandırılabilen faktörler genel olarak aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir.¹¹³

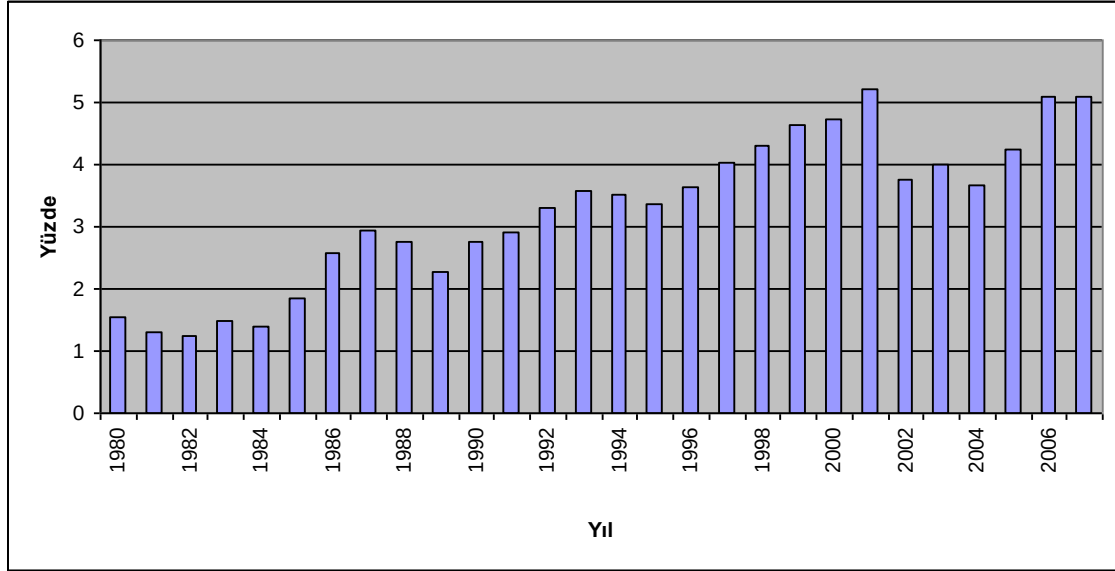
- Hizmet götürülen nüfusun sayısındaki değişiklikler,
- Hizmet götürülen toplumun demografik yapısındaki değişmeler,
- Toplumun tercih ve isteklerindeki değişmeler,
- Gelirdeki değişmeler,
- Yerel yönetim hizmetlerinin fiyatlarındaki değişmeler,
- Kamu sektörünün üretim fonksiyonunun niteliklerinin ve girdilerinin verimliliğindeki değişmeler,
- Üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerindeki değişmeler.

Tüm bu sayılan nedenlerden dolayı, yerel yönetimlerin ekonomi içindeki payı giderek artış göstermiştir. 1980-2007 yılları arasında yerel yönetim harcamalarının GSMH içindeki payı % 1,54'lerden yaklaşık % 5'lere kadar yükselmiştir. şekil 4'te görüleceği üzere, bu artış 2001 yılında % 5,21 ile en yüksek değerine ulaşmış, bu yılda yaşanan ekonomik kriz ile birlikte düşüş göstermiş ve bu yıldan sonra ülkenin ekonomik gelişimiyle birlikte yeniden yükselme eğilimi göstermiştir. Bu harcamalar içinde en büyük payı belediyeler gerçekleştirmektedir. Belediyelerin toplam yerel yönetim harcamalarının büyük bir bölümünü oluşturması nedeniyle belediyeler temel yerel yönetim birimi özelliğini taşımaktadır.¹¹⁴ 2006 yılı bütçe sonuçlarına göre bu birimler yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 66 oluştururken, belediyelere bağlı

¹¹³ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 12. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s. 414-415.

¹¹⁴ Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:8, Türkiye'de Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve çözüm nerileri**, s. 53.

idareler % 14'ünü ve il özel idareleri de % 14'ünü oluşturmaktadır. Belediyelere bağlı idareleri de belediye kapsamına dahil edilirse, yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 80'i belediyeler kapsamında harcanmaktadır.¹¹⁵



Şekil 4. Yerel Yönetim Harcamalarının GSMH'ya Oranı¹¹⁶

Kaynak: DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>, tablodan düzenlenmiştir. 2006 ve 2007 yılları geçici verilerdir. Bu veriler, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/mahalliidareler.xls> 'den alınmıştır.

Bunlara ilave olarak, merkezi yönetim tarafından üretilen bazı hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılması yönünde son yıllarda oluşan eğilim ve yaklaşımlar ile yerel yönetimlerin sorumluluğunun artırılmasına yönelik yapılan ve yapılması düşünülen düzenlemeler, belediyeler başta olmak üzere tüm yerel yönetimlerin gerek ekonomi geneli gerekse kamu kesimi içerisindeki payının artarak devam edeceğini göstermektedir.

Yerel yönetim harcamalarının dağılımına baktığımızda, 1980'den günümüze cari harcamaların yerel yönetimlerde temel harcama kalemi olduğu görülmektedir.

¹¹⁵ Muhasebat Genel Müdürlüğü, **2006 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni**, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2007, s. 8.

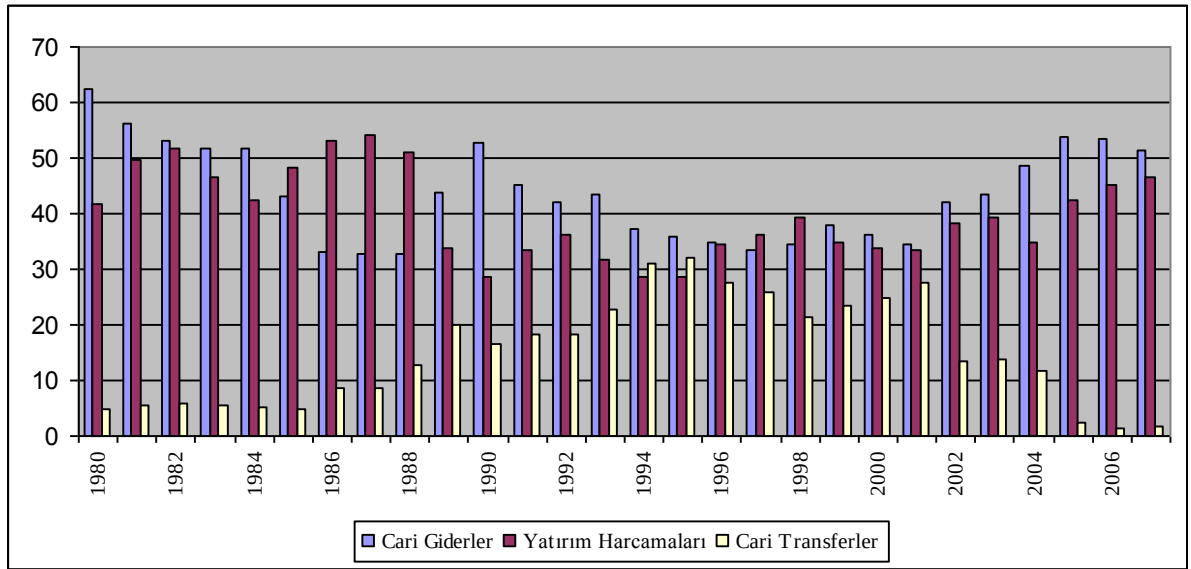
¹¹⁶ Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası, Su-Kanalizasyon İdareleri, Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmelerini kapsamaktadır. Doğalgaz ve Toplu Taşıma İşletmeleri 1999 tarihinden itibaren denge kapsamına alınmıştır.

Tablo 18’de görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin cari harcamaları 1980’lerin ilk başlarında yerel harcamalarının yarısından fazlasını oluştururken, daha sonraki yıllarda düşüş göstermiş ve son yıllarda yine artarak yaklaşık yerel harcamaların yarısını oluşturmuştur. Yerel yönetimlerde cari harcamalar, en düşük % 32,5 ile 1987 yılında gerçekleşirken en yüksek % 62,4 ile 1980 yılında gerçekleşmiştir.

Tablo 18
Yerel Yönetim Harcamalarının Dağılımı (%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cari Harcamalar	62,4	43,1	52,8	35,8	36,2	34,6	42,0	43,3	48,5	54,2	49,8	47,9
Yatırım Harcamaları	41,8	48,3	28,7	28,7	33,7	33,3	38,4	39,2	35,0	41,7	41,9	43,5
Transferler	-4,2	8,6	18,5	35,5	30,1	32,1	19,6	17,5	16,5	4,1	7,9	8,5
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>, tablodan düzenlenmiştir. 2006 ve 2007 yılları geçici verilerdir. Bu veriler, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/mahalliidareler.xls> alınmıştır.



Şekil 5. Yerel Harcamaların Dağılımı (%)

Kaynak: DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>, tablodan düzenlenmiştir. 2006 ve 2007 yılları geçici verilerdir. Bu veriler, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/mahalliidareler.xls> alınmıştır.

Yerel yönetimlerin yatırım harcamaları 1989 yılına kadar ortalama % 40-50 arasında gerçekleşirken, 1989-2002 arasında ortalama %30'a düşmüştür. Son yıllardaki ekonomik büyüme ile beraber yerel yönetimlerin yatırım harcamaları 2002 yılından itibaren artarak yaklaşık % 48 olmuştur. Şekil 5'te de görüldüğü üzere, yatırım harcamaları yıllar itibariyle %30'un altına düşmeyip, inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Transferler ise 2001 yılına kadar artmış ve daha sonraki yıllarda düşüş göstermiştir.

Yerel yönetimlerin cari ve yatırım harcamalarının GSMH içindeki payına bakıldığında ise, 1980'de yaklaşık % 1 olan bu oran son yıllarda % 2,5'lara çıkmıştır ve 1980'de % 0,6 olan yerel yatırım harcamaları da % 2.20'lere çıkmıştır.

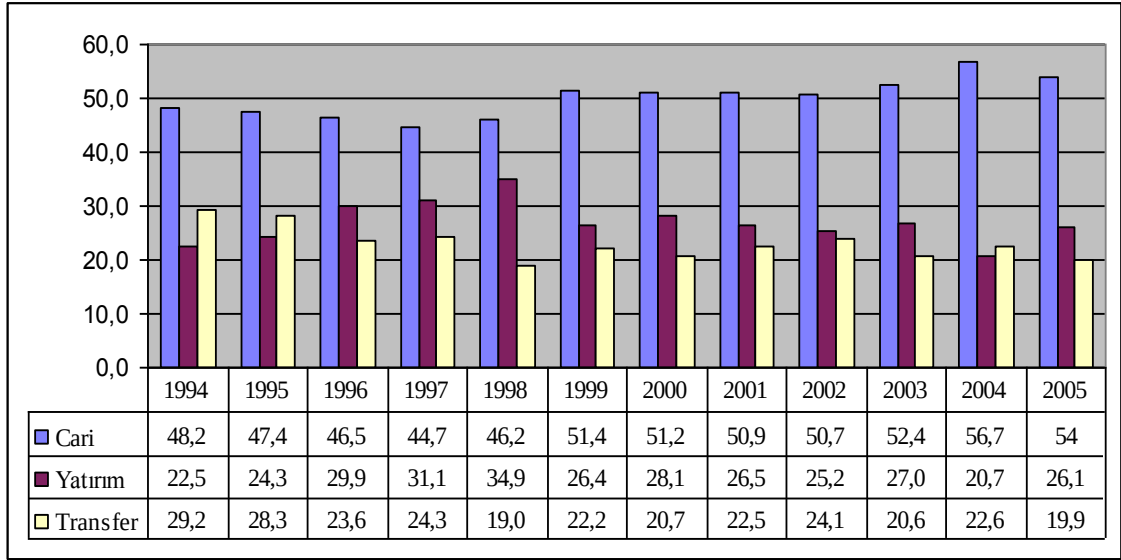
Yerel yönetim yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payına bakıldığında, yıllar itibariyle artış eğilimi göstermiştir. 1980 yılında %7 olan yerel yönetim yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payı 1990'da % 10, 2000 yılında % 23,2 v3 2005 yılında % 34,4 olarak gerçekleşmiştir.¹¹⁷

2.2.1. Belediye Harcamaları

Belediye harcamalarının düzeyine ve gelişimine baktığımızda, DPT verilerine göre 1980'lerden günümüze belediye harcamalarının toplam yerel yönetim harcamaları içindeki payı ortalama % 83 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yerel yönetim birimlerinin aksine belediyelerin cari harcamaları toplam belediye harcamalarındaki payı önemli ölçüde yüksektir. Şekil 5'te de görüldüğü üzere bu oran son yıllarda % 50'nin üzerine çıkmıştır. 1994-2005 yılları arasındaki on iki yıllık dönemde belediyelerin ortalama olarak cari harcamaları % 50, yatırım harcamaları % 27 ve transfer harcamaları % 23 olmuştur.¹¹⁸ Belediyelerin toplam harcamaları içindeki yatırım harcamalarının payı 1996 yılından itibaren transfer harcamaları payını geçmeye başlamıştır. Cari harcamalarının payı diğer harcamalardan ilgili yıllarda hep yüksek olmuştur. Şekil 6'da da görüldüğü üzere sadece 2004 yılında belediyelerin transfer harcamaları yatırım harcamalarını az da olsa geçmiştir. Yatırım harcamaları bu dönemde inişli çıkışlı bir seyir izlemiş ve en yüksek 1998 yılında % 35 olmuştur.

¹¹⁷ Kurtuluş, s. 44, Tablo 1.18.

¹¹⁸ TÜİK, **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005**, Ankara, 2007, Tablo 1.1, s.2.



Şekil 6. Belediyelerin Harcamalarının Gider Türlerine Göre Yüzde Dağılımı

Kaynak: TUIK, Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005, Ankara, 2007, Tablo 1.1.

Belediye harcamalarının daha önceki yıllar itibariyle kendi içinde dağılımına baktığımızda, belediye harcamaları içinde cari harcamalar son yıllara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Tablo 19’da dönemler itibariyle belediye harcamalarının dağılımı verilmiştir. Cari harcamaların, borç geri ödemeleri hariç toplam harcamalar içindeki payı 1975 yılında % 65,6 iken 1979 yılında % 77,8’e kadar yükselmiştir. Bu tarihten itibaren hızla düşerek 1986 yılında % 40,6’ya kadar gerileyen bu oran daha sonra tekrar yükselmiş ve 2001-2005 döneminde ortalama % 56,7 olarak gerçekleşmiştir.

Borç geri ödemeleri dahil edildiğinde ise son yıllarda borç geri ödemelerinin belediye bütçeleri üzerinde ne kadar etkili olduğu daha açık ortaya çıkmaktadır. Borç geri ödemeleri dahil cari harcamaların 1975 yılında bütçe büyükleri içerisinde payı % 62,5 iken, bu oran istikrarı bir şekilde gerileyerek 1996-2000 yılları arasında ortalama % 40,6 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, son dönemde cari harcamalar yeniden bütçeden aldıkları payı artırma eğilimine girmiştir.

Tablo 19
Belediye Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Borç Ödemeleri Hariç						
Cari	71,2	65,3	51,0	58,0	51,1	56,7
Personel	53,1	45,4	32,6	43,8	34,4	33,7
Diğer Cari	18,0	20,0	18,5	14,3	16,7	23,0
Yatırım	19,4	26,4	34,1	24,6	33,2	27,9
Transfer	9,4	8,3	14,9	17,1	15,7	15,4
Borç Ödemeleri Dahil						
Cari	67,0	61,4	45,2	46,5	40,6	43,4
Personel	50,1	42,6	28,8	35,1	27,3	25,7
Diğer Cari	17,0	18,7	16,5	11,3	13,3	17,7
Yatırım	18,3	24,8	31,0	19,9	26,4	21,2
Transfer	14,6	13,8	23,8	33,6	33,0	35,4
Borç Ödemeleri	5,8	6,1	10,4	20,1	20,5	23,6

Kaynak: Barış Kurtuluş, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı**, Mahalli İdareler Dairesi, DPT, Ankara, 2006, s.35.

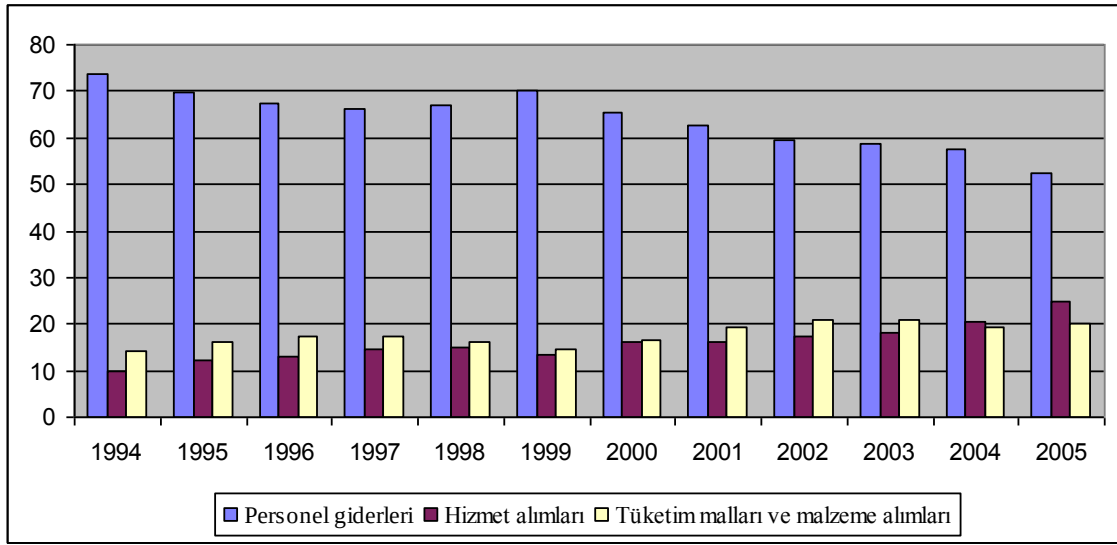
Belediyelerin cari harcamaları; personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemelerden oluşmaktadır. Belediyelerin cari harcamaları içinde personel giderleri önemli yer tutmaktadır. 1994 yılında belediye bütçelerinde personel giderlerinin cari harcamalar içindeki payı % 74, 2000 yılında % 65 ve 2005 yılında ise % 53 olmuştur.¹¹⁹ Şekil 7’de de gösterildiği gibi, personel harcamaları yıllar itibariyle diğer cari harcamaların yaklaşık iki üç katı seviyesinde olmuştur.

Personel sayısı, dönemler itibarıyla artış ve azalışlar göstermekle birlikte bu artış hızı yavaşlamış ve 1998 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. Yüksek işçilik maliyetlerinin getirdiği yük sonucu belediyelerin işçi sayısı 1993 yılından itibaren sürekli azalmış, fakat geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Belediyelerin kadro

¹¹⁹ TUİK, Tablo 1.4, s.12.

kullanımı oranı da 1993 yılında % 95 seviyesine kadar yükselmiş, ancak daha sonraki yıllarda sürekli azalarak 2002 yılında yüzde 80,4'e kadar gerilemiştir.¹²⁰

Cari harcamaların diğer kalemleri olan yolluklar, demirbaş ve diğer alımlar yıllar itibariyle çok düşük olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanında belediyelerin son yıllarda değişen hizmet sunumlarından dolayı hizmet alımları artış göstermiş olup personel giderlerinin yarısına ulaşmıştır.



Şekil 7. Cari Harcamaların Gider Türlerine Göre Yüzde Dağılımı

Kaynak: TUIK, **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005**, Ankara, 2007, Tablo 1.4, s.12'den derlenmiştir.

Belediyelerin yatırım harcamalarını; makine, teçhizat ve taşıt alımları ve bunların büyük onarım giderleri ile yapı, tesis ve büyük onarım giderleri ve satın alınan eski bina giderlerinden oluşmaktadır. Yatırım harcamaları ise 1994-2005 yılları arasında dalgalı bir seyir izlemiştir. Şekil 6'da da görüldüğü gibi yıllar itibariyle ortalama % 25 olmuştur. Belediyelerin yatırım harcamalarında en büyük payı ilgili yıllar itibariyle yapı, tesis ve büyük onarım giderleri almıştır. 1994 yılında belediye bütçelerinde yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinin yatırım harcamaları içindeki payı % 82, 2000 yılında

¹²⁰ Kurtuluş, s. 36-37.

% 78 ve 2005 yılında ise % 89 olmuştur. Makine, teçhizat ve taşıt alımları yıllar itibariyle % 20'leri aşmamış, en yüksek % 22 ile 2000 yılında gerçekleşmiştir.¹²¹

Yatırım harcamaların gerek toplam belediye harcamaları içinde gerekse merkezi yönetimin yatırım harcamaları itibariyle oran olarak bazı Avrupa ülkelerine göre yüksek görünmesine rağmen, yine de altyapı yatırım talebi karşısında miktar olarak yetersiz olduğu söylenebilir.¹²²

Yatırım harcamaları dönemsel olarak bazı faktörlerden etkilenmektedir. Cari harcamalarının düzeyi yatırım harcamalarını etkileyen faktörlerden biridir. Belediyelerin cari harcamalarının paylarının azaldığı yıllarda yatırım harcamalarının paylarında artışlar görülmektedir. Cari ve yatırım harcamaları arasında ters yönde güçlü bir ilişki vardır. İkincisi ise, dış borçlanmalar da yatırım harcamalarını etkilemektedir. Şöyle ki, belediyelerin yoğun dış borçlanmaya başladığı yıllarda belediye yatırımlarında bir artış görülmektedir. Yani, borç stokunun artmasına paralel olarak belediye yatırımları da giderek artmaktadır.¹²³

Yatırım harcamalarının büyüklüğünü etkileyen iki temel faktör operasyonel fazla¹²⁴ ve dış borçlanmadır. Operasyonel fazlanın ve dış borçlanma imkanlarının arttığı yıllarda yatırım harcamaları önemli miktarda artış göstermektedir. Gelirlerdeki artışa rağmen operasyonel giderlerin hızla artması yatırımlara daha fazla kaynak aktarılmasını engellemiş ve yatırımların borçla finansmanını ön plana çıkarmıştır. Dış borçlanma ise, süreklilik arz eden bir kaynak değil geri ödeme riski nedeniyle sadece Hazine garantili ve ikraz şeklinde kullanılabilen düzensiz bir kaynak olmuştur. Dış borçlanmanın sadece Hazine garantili ve ikraz şeklinde kullanılabilmesi, yatırımların bir bölümünün yerel ve ulusal düzeyde ihtiyaç ve önceliklerinden ziyade siyasi kaygılarla şekillenmesine yol açmıştır.¹²⁵

¹²¹ TUIK, Tablo 1.4, s.12.

¹²² Başbakanlık, s.61.

¹²³ Falay, "Hizmet ve Harcama sorumlulukları", s.22.

¹²⁴ Operasyonel fazla, yönetim birimlerinin öz gelirleri ile cari ve transfer harcamalarının (operasyonel gider) farkına genel bütçe vergi payının ilave edilmesinden sonraki bakiyenin pozitif olmasıdır.

¹²⁵ Kurtuluş, s. 42.

Belediyelerin transfer harcamaları ise; kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, iktisadi transferler, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri gibi bölümlerden oluşmaktadır. Transfer harcamaları içinde mali transferler ve borç ödemeleri en büyük paylara sahip olan kalemler olmuşlardır. 1994 yılında belediye bütçelerinde toplam transfer harcamaları içinde mali transferlerin payı % 44, borç ödemelerinin payı ise % 37 olurken, 2000 yılında sırasıyla % 24 ve % 34, 2005 yılında ise % 17 ve % 37 olmuştur.¹²⁶ Tablo 20’de görüldüğü üzere, mali transferler % 44’lerden % 17’lere düşmüştür.

Tablo 20
Transfer Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kamulaştırma ve taşınmaz mal alımları	7	11	11	13	14	8	10	10	7	7	9	16
Kurumlara katılma payları	5	2	5	5	10	10	16	9	12	10	8	11
İktisadi transferler	4	3	3	8	6	14	11	11	14	10	12	8
Mali transferler	44	46	45	45	26	24	24	25	23	27	30	17
Sosyal transferler	3	4	6	5	6	5	6	8	6	8	10	11
Borç ödemeleri	37	33	31	24	38	39	34	39	38	37	32	37
Transfer Harcamaları	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: TUIK, Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005, Ankara, 2007, Tablo 1.4, s.12’den derlenmiştir.

Borç ödemeleri ise ortalama % 30-40 arasında gerçekleşmiş olup, belli yıllarda artış göstermiştir. Bu ödemeler; paramızın değer kaybının hızlandığı dönemlerde dış borç faiz ödemeleri, gecikme faizlerinin yükseltilmesi sonucu kamu kurumlarına olan borçlar ve başta İller Bankası olmak üzere yurt içi mali kuruluşlara olan borç faiz ödemeleri nedeniyle artmıştır. Borç faiz ödemeleri 1980’lerde % 7 civarında iken giderek artmış ve son yıllarda % 40’lara kadar yükselmiştir. Borç ödemelerinin tam tersi olarak, kamulaştırma giderleri 1990’lara kadar % 30-40 seviyelerinde gerçekleşirken, son dönemlerde % 10’lara kadar gerilemiştir.¹²⁷

¹²⁶ TUIK, Tablo 1.4, s.12.

¹²⁷ Başbakanlık, s. 63-64.

Belediye harcamalarının fonksiyonel dağılımına son yıllar itibariyle bakıldığında, en çok harcama yapılan alanın altyapı harcamaları olduğu gözükmemektedir. Bunu sebebinin de hızlı nüfus artışı ve buna bağlı kentleşme altyapı yatırım ihtiyacının artması olarak değerlendirilebilir. Bu yatırımların artması da personel ihtiyacını ve harcamasını artırarak belediye harcama dağılımını etkilemektedir. Kaynakların kentin altyapı ve imarı gibi alanlara yönelmesi sosyal harcamalara daha az kaynak ayrılmasına sebep olduğu düşünülmektedir. Bu durumun oluşmasında en önemli faktör de eğitim, sağlık ve turizm gibi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş olmasıdır.¹²⁸

2.2.2. Büyükşehir Belediyesi Harcamaları

Büyükşehir belediyelerinin harcamalarına baktığımızda, 1998 yılından bu yana toplam harcamalar hep artış göstermiş, en çok artış 1999 yılında % 59 oranında gerçekleşirken en az artış ise 2004 yılında % 10 olarak gerçekleşmiştir.¹²⁹ 2005 yılı belediye kesin hesaplarına göre harcamaların % 80'i büyükşehir belediyeleri ve bağlı belediyelerce gerçekleştirilirken, % 20'si diğer ilçe belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir.¹³⁰

Ekonomik sınıflandırmaya göre büyükşehir belediyelerinin harcamalarına baktığımızda, yine cari harcamaların oransal olarak yatırım ve transfer harcamalarına oranla fazlalığı gözükmemektedir.

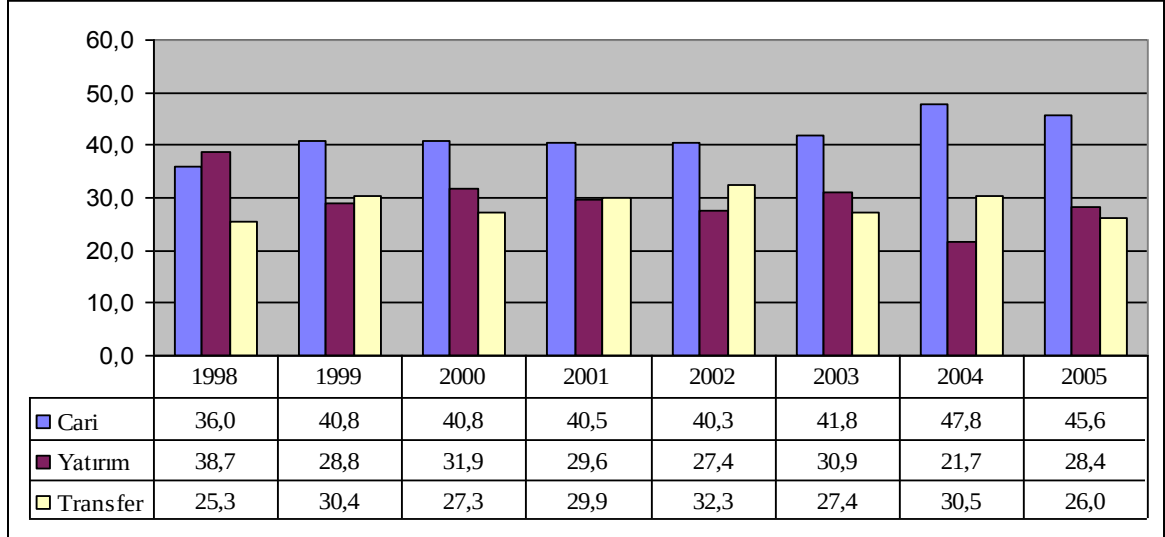
Cari harcamaların kalemleri belediyelerdeki harcama kalemleri ile aynıdır. Büyükşehir belediyelerinin cari harcamaları 1999 yılında % 40'lara ulaşmış sonra yaklaşık aynı düzeyde seyretmiş ve son yıllarda artış eğilimi göstererek 2005 yılında % 45 olarak gerçekleşmiştir. Burada da personel giderlerin fazlalığı cari harcamaları diğer kalemlere oranla öne çıkarmaktadır.

¹²⁸ Kurtuluş, s. 94-95.

¹²⁹ TÜİK, Tablo 1.3, s. 8.

¹³⁰ TÜİK, s. 36.

Tablo 21
Büyükşehir Belediyelerinin Gider Türüne Göre Harcama Payları



Kaynak: TÜİK, *Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005*, Ankara, 2007, Tablo 1.3.

Büyükşehir belediyelerinin yatırım ve transfer harcamaları 1998 – 2005 yılları arasında dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu dönemde yatırım harcamaları ortalama % 31 civarında olurken, transfer harcamaları % 29 civarında olmuştur. Yine yatırım harcamalarında yapı, tesis ve büyük onarım giderleri belediyelerdeki gibi büyükşehir belediyelerinde de öne çıkmaktadır. Transfer harcamalarında en önemli paya sahip olan kalemler ise mali transferler ile borç ödemeleridir. Bunun nedeni de, büyükşehir belediyelerinin nispeten daha fazla borçlanma imkanlarına sahip olması ve diğer belediyelere yaptığı yardımlardır.

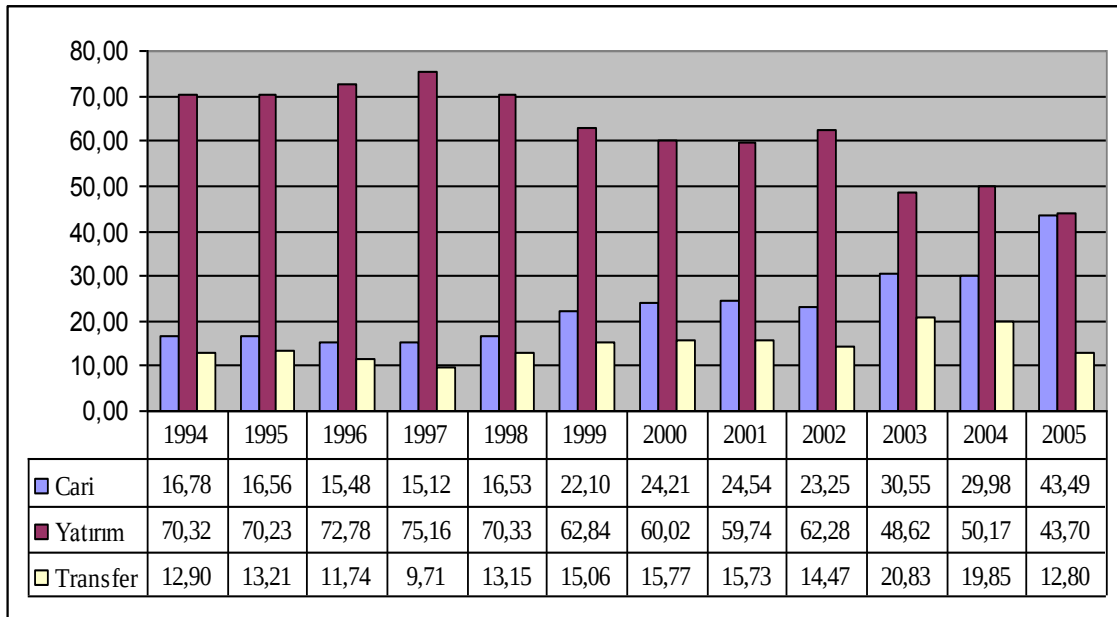
Büyükşehir belediyelerinin harcamalarının fonksiyonel dağılımına baktığımızda, büyükşehir belediyeleri hariç tüm belediyelerin idari harcamalar % 11-35'ler düzeyinde bulunurken, büyükşehir belediyelerinde bu oran % 7 düzeyine kadar gerilemektedir. Verimsiz harcama olarak nitelendirebileceğimiz idari harcamaların büyükşehir belediyelerinde düşük düzeyde olması ölçek ekonomisinin bütçe büyüklüğünün alt dağılımında etkili olduğunu göstermektedir. Büyükşehir alanlarında, çevre temizlik hizmetleri başta olmak üzere kent esenliğine yönelik harcamaların bir

bölümünün ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından gerçekleştirilmesi, bu hizmetlerin harcamalar içerisindeki payının yüksek olmasına neden olmaktadır.¹³¹

2.2.3. İl Özel İdareleri Harcamaları

İl Özel İdarelerinin harcamalarına baktığımızda, aşağıda yer alan Tablo 22’de de görüleceği üzere, 1994–2005 yılları arasında il özel idarelerinde yatırım harcamaları cari ve transfer harcamalarının çok üzerinde gerçekleşmiştir. 2002 yılına kadar yatırım harcamaları ortalama % 60-70 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ama son yıllarda bu fark cari harcamaların artmasıyla azalmıştır.

Tablo 22
İl Özel İdarelerinin Gider Türüne Göre Harcama Payları (1994-2005)



Kaynak: TÜİK, Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005, Ankara, 2007.

Cari harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı 1994 yılında yaklaşık % 17 iken, 2000 yılında % 24,21’e ve 2005 yılında % 43,5’e yükselmiştir. İl özel idarelerinin cari harcamaları toplam harcamalar içerisinde 2002 yılına kadar oldukça düşük olmuş ve ortalama % 20’ler civarında gerçekleşmiştir. Bu durum, il özel idarelerinin geçmişten gelen yetki ve sorumluluklarındaki daralmanın aynen devam ettiğini göstermektedir. Bunun yanında il özel idarelerindeki personel sayısının azlığı da

¹³¹ Kurtuluş, s. 111.

belediyelerin tersine cari harcamalardaki oransal düşüklüğü göstermektedir. Cari harcamalarda yıllar itibariyle bir artış eğilimi olmakla birlikte 2002 tarih ve 4736 sayılı Kanun ve 2002/4100 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla belediye mücavir alan sınırları dışındaki aydınlatma giderlerinin özel idarelerce üstlenilmesi, cari harcamalarda bir miktar daha artış göstermesine sebep olmuştur.¹³²

İl özel idarelerindeki cari harcamaların kalemlerine baktığımızda:

- Personel giderleri,
- Yolluklar,
- Hizmet alımları,
- Tüketim malları ve malzeme alımları,
- Demirbaş alımları,
- Diğer ödemelerden oluşmaktadır.

Cari harcamalar bölümünde yer alan harcama kalemlerinden hizmet alımları ile tüketim malları ve malzeme alımları en çok harcama yapılan kalemlerdir. Özel idarelerin personel sayılarının az ve durağan bir yapıda olması, belediyelerin aksine personel harcamalarını en aza indirmektedir. Ancak 13 Ocak 2005 tarih ve 5286 sayılı Kanunla Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personelinin (İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir belediyeleri dışında) İl Özel İdarelerine devredilmesi ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu gereğince yeni teşkilatlanma ihtiyacı, cari harcamalar kaleminde yer alan personel giderlerinin çok ciddi artmasına sebep olabilecektir.¹³³ Tablo 24'den 2000-2005 yılları arası il özel idarelerinin kesin hesaplarına baktığımızda, cari harcamalar içinde hizmet alımlarına ayrılan pay 2000-2004 yılları arasında ortalama % 40-50 iken, 2005 yılında bu oran % 20'lere kadar düşmüştür. Tüketim malları ve malzeme alımlarına ayrılan pay 2000-2004 arasında % 25'ten % 35'e yükselirken 2005 yılında bu oran % 19'a düşmüştür. Personel giderlerine ayrılan pay ise ortalama % 15 civarında seyrederken 2005 yılında bu oran bir önceki yıla göre yaklaşık dört kat artarak % 58,71 olmuştur.

¹³² Osman Altıntaş, **İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No:2743, Ankara, 2007, s. 54.

¹³³ Altıntaş, s. 54-55.

2005 yılı il özel idaresi kesin hesaplarına göre toplam il özel idaresi harcamaları içinde en düşük cari harcamayı % 11,5 ile İstanbul yaparken, en yüksek cari harcamayı ise % 65 ile Bayburt il özel idaresi gerçekleştirmiştir.¹³⁴

Tablo 23
İl Özel İdareleri Harcamalarının Dağılımı (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CARİ HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100
Personel giderleri	14,99	14,96	15,32	17,12	13,94	58,71
Yolluklar	0,24	0,26	0,26	0,22	0,22	0,47
Hizmet alımları	52,69	46,67	43,95	43,51	46,72	19,82
Tüketim mal. ve malz. alım.	25,11	30,68	34,88	35,50	35,18	19,02
Demirbaş alımları	6,68	7,23	5,34	3,50	3,72	1,84
Diğer ödemeler	0,28	0,19	0,25	0,16	0,22	0,12
YATIRIM HARCAMALARI	100	100	100	100	100	100
Mak., teç. ve taşıt alım. ve onarım.	11,72	8,91	6,29	8,00	15,44	11,38
Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri	88,28	91,09	93,71	92,00	84,56	88,62
TRANSFER HARCAMALARI	100	100	100	100	100	100
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları	14,20	13,51	9,40	6,23	7,05	8,53
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili	5,71	9,99	13,02	11,04	10,56	11,77
İktisadi transferler ve yardımlar	14,19	15,72	17,15	23,57	20,60	23,63
Mali transferler	17,15	21,80	20,16	24,83	29,74	14,65
Sosyal transferler	29,32	28,43	30,21	24,98	25,46	34,18
Borç ödemeleri	19,44	10,55	10,06	9,35	6,59	7,24

Kaynak: TÜİK, Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005, Ankara, 2007.

Özel idarelerin harcamalarının büyük çoğunluğu yatırım harcamalarıdır. Ancak yatırım harcamaları 1994 yılında % 70’ler seviyesindeyken 2000 yılında % 60 ve 2005 yılında % 43,7 seviyesine gerilemiş, en büyük düşüş ise % 22 ile 2003 yılında gerçekleşmiştir.

Yatırım harcamaları içinde yer alan yapı, tesis ve büyük onarım kalemi bu grup içerisinde harcamanın en çok yapıldığı kalemdir. Tablo 23’ten de görüleceği üzere, bu oran yatırım harcamalarının ortalama % 90’ını oluşturmaktadır. Yapı, tesis ve büyük

¹³⁴ TÜİK, s. 83-89.

onarım giderlerine bakıldığında ilköğretim hizmetleri ve konut yapımı ön plana çıkmaktadır.¹³⁵ Bu hizmetlerin finansmanı da büyük ölçüde merkezi yönetimin sağladığı yardım ve fonlardan sağlamaktadır.

İl özel idarelerinin yatırım harcamalarını aşağıdaki gider kalemleri oluşturmaktadır:

- Etüt ve proje giderleri,
- Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri,
- Makine, Teçhizat ve taşıt alımlarıyla bunların onarımları.

2003 yılındaki yatırım harcamalarındaki düşüşte yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinin azalmasından kaynaklanmaktadır. Yapı, tesis ve büyük onarım giderlerine yapılan yatırım harcamalarının düşmesinin en büyük nedeni, söz konusu işleri genelde ihale usulü ile yapan özel idarelerin 22 Ocak 2002 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, istekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımların etkinleştirilmesi hükmü gereğince hem özel idarenin hem de ihale isteklilerinin bu işleri yapmayı imtina etmesinden kaynaklanmaktadır.¹³⁶

2005 yılı il özel idaresi kesin hesaplarına göre toplam il özel idaresi harcamaları içinde en düşük yatırım harcamasını % 17,7 ile Samsun yaparken, en yüksek yatırım harcamasını ise % 72,9 ile İstanbul il özel idaresi gerçekleştirmiştir.¹³⁷

İl özel idarelerinin transfer harcamaları ise yıllar itibariyle değişken seyir izlemiş ve % 20'yi geçmemiştir. Transfer harcamalarının kalemleri ise şunlardır:

- Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları,
- Kurumlara katılma payları,
- İktisadi transfer ve yardımlar,
- Mali transferler,
- Sosyal Transferler,

¹³⁵ Falay, "Hizmet ve Harcama sorumlulukları", s.27.

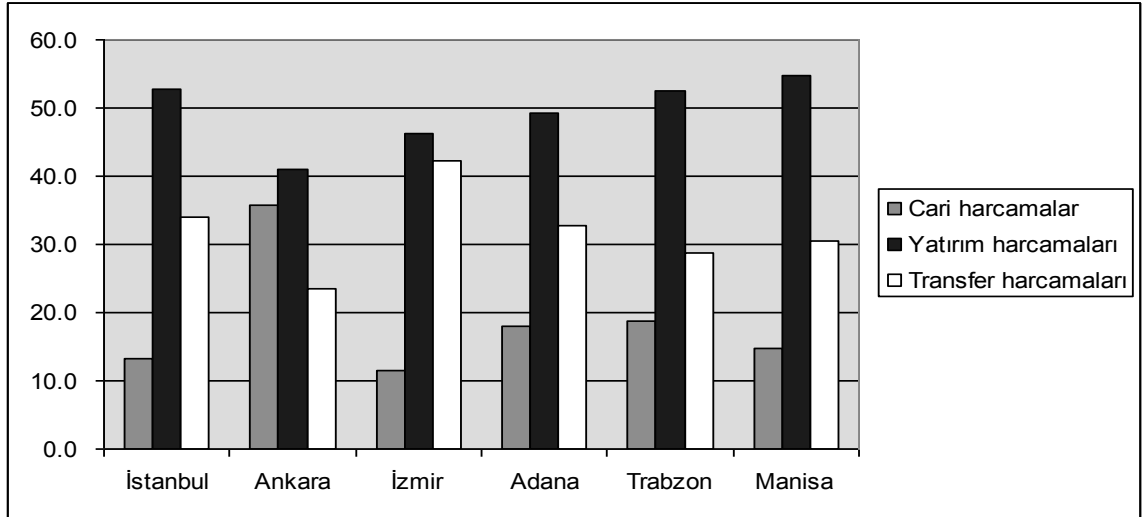
¹³⁶ Altıntaş, s. 55.

¹³⁷ TUIK, s. 83-89.

- Borç ödemeleridir.

Bu kalemler içinde en önemli payı mali ve sosyal transferler almaktadır. Bunun yanında kamulaştırma ve iktisadi transferlerde yıllara göre mali transferler kadar olmasa da önemli paylar alabilmektedir. 2005 kesin hesaplarına göre sosyal transferlerin il özel idarelerinin transfer harcamalarındaki payı % 34 olurken, mali transferler azalarak % 14,6 olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanında borç ödemeleri 2000 yılından itibaren % 20'lerden % 7,2'lere kadar düşmüştür.

2005 yılı il özel idaresi kesin hesaplarına göre toplam il özel idaresi harcamaları içinde en düşük transfer harcamasını % 0 ile Tekirdağ yaparken, en yüksek transfer harcamasını ise % 24,7 ile İzmir il özel idaresi gerçekleştirmiştir.¹³⁸



Şekil 8. Seçilmiş İl Özel İdarelerinin Ekonomik Ayrıma Göre Harcama Düzeyleri (2005)

Kaynak: TÜİK, **Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler, 2006**, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, 2006.

Bazı seçilmiş illerin 2005 yılı bütçe harcamalarına baktığımızda, yine yatırım harcamaları dikkatimizi çekmektedir. Bunun yanında Ankara'nın cari harcamalarının diğer illere göre neredeyse iki kat daha fazla olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum, Ankara'daki tüketim malları ve malzeme alımlarının, hizmet alımlarının ve personel

¹³⁸ TÜİK, s. 83-89.

giderlerinin diğ er illere g ore daha fazla olmasından kaynaklandığı s oylenebilir. Bunun yanında İzmir’in cari harcamalarının ilgili iller i erisinde en d üş uk oluşu ve buna karşıt olarak transfer harcamalarının diğ er illere g ore y uksek oluşu dikkat  ekmektedir. Diğ er illerin harcamalarının ekonomik tasnifi Şekil 8’de g osterilmiştir.

3. MALİ YERELLEŞME-BÜYÜME İLİŞKİSİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ÇALIŞMA

Gelişen ve değişen teknoloji ile birlikte toplumda yaşayan vatandaşların talepleri de değişmekte ve artmaktadır. Bu gelişmeler paralelinde, vatandaşların kamu mal ve hizmet talebindeki değişiklikleri de en verimli ve etkin bir şekilde yerel yönetim birimleri cevap verebilmektedir. Bu yüzden günümüzde yerel yönetimlerin mal ve hizmet sunumunda etkinliği ve önemi giderek artmaktadır. Ülkeler bu gelişmeler doğrultusunda kamu reform çalışmaları düzenleyerek mali yerelleşme ile yerel yönetim birimlerinin mali özerkliklerini artırmaktadırlar. Buna paralel olarak, mali yerelleşmenin ekonomik etkinliği artırdığı yönündeki teorideki öngörüler de mali yerelleşmenin günümüzde daha fazla tartışılır hale gelmesindeki önemli sebeplerden biridir.

Tezin bu bölümünde, Türkiye’de il düzeyinde mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisi tahmin edilmeye çalışılacaktır. Mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini inceleyen yapılmış çalışmalarda herhangi bir ortak sonuç bulunmamaktadır. Bunun nedenlerinden biri olarak da mali yerelleşmenin birçok boyutunun olması ve ölçümü konusunda farklı metotların ve ölçümlerin kullanılması olarak görülmektedir. Bunun için, bu bölümde mali yerelleşme ve ölçümü konusuna da yer verilecektir. Mali yerelleşme ve ölçümü konusunda teoride ve ülkemizdeki durumu belirttikten sonra ampirik çalışmaya geçilecektir.

3.1. MALİ YERELLEŞME VE ÖLÇÜMÜ

Mali yerelleşme genel itibariyle yerel ekonomik faaliyetler için yerel yönetimlere yetki verilmesi işlemidir. Bu işlem değişik yönetim birimlerinin mali sorumluluklarının tanımlanmasını içermektedir. Ayrıca mali yerelleşme, hizmet sunumuna yardımcı olacak mali araç ve yöntemlerden oluşmaktadır.¹³⁷ Bir başka tanıma göre mali yerelleşme, karar alma yetkisinin alt yönetim birimlerine devri olarak ifade

¹³⁷ Bkz. R. M. Bird, R. D. Ebel, ve C. I. Wallich, (Eds). **Decentralization of the Socialist State**. Washington D.C.: World Bank, 1995, s.17.

edilmektedir.¹³⁸ Hesap verilebilirlik ile birleştirilmiş yetkinin yerel yönetim birimlerine transferinin de yerel yönetimlerin gelirlerini artıracacağı ve bu sayede harcamalarını kanuni sınırlar çerçevesinde değişik hizmetlere de yönltebileceği ifade edilmektedir.¹³⁹ Mali yerelleşmenin, yerel yönetim birimlerinin gelir ve harcama özerkliğini artırarak vatandaşların mal ve hizmet sunumu taleplerine daha esnek ve etkin cevap verme olanağı getirdiği ifade edilmektedir.

Harcama fonksiyonlarının ve gelir kaynaklarının yerel yönetimlere devrini ifade eden mali yerelleşme, hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde açık bir hükümet politikası eğilimi olmuştur. Mali yerelleşmenin günümüzde artan popülaritesi de bu konunun yerel yönetimlere getireceği ekonomik faydalarının olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ekonomik faydaların da, yerel yönetimlerin kendi sınırları içindeki demografik özellikler hakkında merkezi yönetime göre daha fazla bilgi sahibi olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu yüzden de yerel yönetimlerin kamu kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanabilecekleri görüşü teoride hakim olmuştur. Bu konudaki öncül ve etkin görüş ise, mali yerelleşmenin kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinliği artırdığından dolayı ekonomik performansı artırdığıdır.¹⁴⁰ Ekonomik faydalarının yanında, mali yerelleşmenin aynı zamanda hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artırabileceğinden söz edilmektedir. Çünkü vatandaşlar kendi sınırları içerisindeki yerel idarecilerinin yönetim davranışlarını daha yakından takip edebilmektedirler. Yeniden seçilebilme olasılığını yüksek tutmak için yerel idareciler de olabildiğince etkin ve yerel taleplerle orantılı hizmet sunmak zorunda kalmaktadırlar. Özellikle seçim dönemine yakın zamanlarda, yerel idarecilerin mal ve hizmet sunumlarındaki etkinliklerinin ve verimliliklerinin en yüksek seviyede olduğu belirtilmektedir.¹⁴¹

¹³⁸ Nobuo Akai ve Masayo Sakata, “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States.” **Journal of Urban Economics** (52), 2002, s. 93-94.

¹³⁹ Ulrich Thiessen, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries”, Economics Working Papers 001. **European Network of Economic Policy Research Institutes**, 2001, <http://www.ciaonet.org/wps/thu01/thu01.pdf>, s.4.

¹⁴⁰ Wallace Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, **Journal of Economic Literature**, Vol. 37, No. 3. 1999, s.1123-1124.

¹⁴¹ Bkz. Wallece Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, **Journal of Economic Literature** (37), 1999, s. 1120 – 1149. Vito Tanzi, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, **Annual World Bank Conference on Development Economics**. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1996.

Mali yerelleşmenin faydalı olduğunu savunan görüşlerin çıkış noktaları aşağıdaki gibidir:¹⁴²

- i) Yerel yönetim birimlerinin yerel tercihleri daha iyi bilmelerinden dolayı harcamaların yerelleşmesi kamu sektörünün ekonomik verimliliğini artıracaktır. Böylece tekdüze hizmet sunumunu engelleyerek vatandaşların tercihlerine göre sunum gerçekleştirilebilecektir.
- ii) Mali yerelleşme hizmet sunumunda hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artıracaktır ve böylece de harcama kararlarında ve gelir toplamada etkinlik sağlanacaktır.¹⁴³ Yerel hesap verilebilirliğin var olduğu sürece, vergi ödeyenler yerel yönetim birimleriyle daha fazla işbirliği içinde olacaktır. Bu da vergi tahsilatını daha etkin hale getirecektir.

Mali yerelleşmenin yararlı olduğunu savunan görüşlerinin doğru olmadığını savunan görüşler de mevcuttur. Bu görüşlerden ilki, yerel yönetim birimlerinin mal ve hizmetlerin sunumunda ölçek ekonomisini sağlayamayabileceğidir. Bazı yerel yönetim birimlerinde bilgi ve koordinasyon maliyetleri merkezi yönetime göre daha yüksek olabilmektedir. İkinci olarak, eğer yerel hesap verilebilirliğin olmadığı bir ortamda yerel çıkarlar güçlü ise, bu durumda mali yerelleşme yolsuzluğu ve sosyal tabakalaşmayı artıracaktır. Üçüncüsü, mali yerelleşme yerel yönetim birimleri arasında rekabeti ve politik gerginliği artırabilir. Dördüncüsü, yerel yönetim birimlerindeki kurumsal ve idari kapasitedeki eksiklik mali yerelleşmenin yararlarının gerçekleşmesini engelleyebilmektedir. Son olarak ise, değişik yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyon ve etkileşim problemleri mali reformları ve düzenlemeleri gizleyebilmektedir.¹⁴⁴

Mali yerelleşmenin ölçümü konusu, tartışmalı bir konu olup mali yerelleşmenin ekonomik faktörlere etkisinin incelenmesinde de önemli bir sorun teşkil etmektedir.

¹⁴² Bilin Neyaptı, "Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation", **Metu Studies in Development**, 32, 2005, s. 435.

¹⁴³ Luiz R De Mello, "Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?" **IMF Working Paper No. 00/129**, 2000, s. 5-8.

¹⁴⁴ Neyaptı, "Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation", s.435.

Teoriye baktığımızda bu konu üzerinde belli bir anlaşma zemini oluşmamıştır. Çünkü mali yerelleşme çok boyutlu bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden, bir ülkenin mali ilişkilerinin birçok yönü daha az veya daha fazla yerelleşmiş olabilmektedir. Mali yerelleşme terimi ekonomi bilimi için tam anlamıyla yeterli derecede açık değildir.¹⁴⁵ Birçok gelişmekte olan ülke için yerelleşme kavramı daha çok idari yerelleşmeyi ifade etmektedir. Bunun yanında ülkelerin politik ve idari durumları da mali yerelleşmenin ölçümünü etkilemektedir. Bu yüzden mali yerelleşmenin ölçümünde nüfus büyüklüğü veya oranı, yönetim birimlerinin sayısı, şehirleşme oranı gibi ölçümlerin de dikkate alındığı görülmektedir.¹⁴⁶ Tablo 24’te mali yerelleşmenin ölçümünde kullanılan bazı yöntemler özetlenmiştir.

Yukarıda ifade edilen gerekçelerden dolayı da optimal bir mali yerelleşme oranından ya da derecesinden söz etmek mümkün değildir. Bir ülkede yerelleşme olup olmadığı konusunda bir yargıya varabilmek için iki yol izlenebilir. Bunlardan birincisi, kamu yönetimi reformlarının ve bu çerçevede mali yerelleşmenin hedeflendiği bir ülkede, reform öncesi ve sonrası yapıyı bazı sayısal yöntemler ve kriterler ile değerlendirmektir. İkinci bir değerlendirme yöntemi ise, bazı ortak istatistikî verilerden yararlanarak ülkeler arası karşılaştırmalar yapmaktır.¹⁴⁷ Bu yönde yapılmış çalışmalara baktığımızda, bir ülkenin mali yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde daha çok ülkeler arası karşılaştırma yoluna gidildiği görülmektedir. Bunun sebebi de IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların ülkeler için ortak veri seti hazırlamasından kaynaklanmaktadır. Bu alandaki araştırmacıların en çok kullandıkları IMF’in sunmuş olduğu “Government Finance Statistics” (GFS) veri setidir. Bu veri seti kullanılarak, ülkeler için mali yerelleşmenin düzeyi hakkında bir sonuca ulaşmak istenmektedir. Ancak GFS verileri mali yerelleşmeyi tek boyutlu ele aldığından, merkezi yönetimler için etkin bir istatistiki standardizasyon ve analiz aracı olmakla birlikte, yerel

¹⁴⁵ Akai and Sakata, s. 95.

¹⁴⁶ Bkz. Mehmet Serkan Tosun ve Serdar Yilmaz, “Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces”, **World Bank Policy Research Working Paper No. 4725**, 2008; Dean Stansel, “Local decentralization and local economic growth: a cross-sectional examination of US metropolitan areas”, **Journal of Urban Economics**, 57 (1), 55-72.

¹⁴⁷ Güner, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, s. 221.

yönetimler açısından aynı derecede bir değerlendirme aracı olmayacağı konusunda bazı görüşler belirtilmektedir. Bunlar:¹⁴⁸

i) GFS verileri harcamaların fonksiyonel ve ekonomik tasnifini vermekle birlikte, yerel yönetimlerin harcama özerkliğinin derecesini belirtmemektedir.

ii) GFS verileri vergi ve vergi dışı gelirleri, mali transferleri ve yardımları ayırt etmemektedir.

iii) GFS verileri yönetimler arası transferlerin ne kadarının koşulsuz ne kadarının koşullu olarak verildiğini ve bu transferlerin hangi şekilde dağıtıldığını (objektif kriterlere göre ya da *ad hoc* olarak) da göstermemektedir.

Bu tür kısıtlardan dolayı GFS verilerinin mali yerelleşmeyi ölçmede yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Bu kısıtlamalardan dolayı GFS verileri yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğini tam olarak ifade edemediği de belirtilmektedir.

GFS verileri mali yerelleşmenin ölçümü olarak yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının toplam kamu gelir ve harcamaları veya GSYİH içindeki payını göstermektedir. Çoğu araştırmacıda bu ölçümü kullanmaktadır. Daha öncede belirtildiği üzere bu tür bir ölçüm yerel yönetim birimlerinin gerçek mali yerelleşme derecesini veya mali özerkliğini ölçmemektedir. Örneğin, diğer yönetim birimlerine göre yüksek harcama veya gelir payına sahip bir yönetim biriminin daha yüksek bir mali yerelleşme derecesine sahip olduğu söylenemez. Çünkü kamu harcama veya gelirlerin yerel payı yerel özerkliklerdeki değişiklikleri kapsamamaktadır. Daha düşük harcama veya gelir payına sahip yerel yönetim birimleri, yerel kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda veya vergi oranlarının belirlenmesinde daha fazla özerkliğe sahip olabilmektedir ve dolayısıyla bu tip yönetim birimleri yüksek harcama ve gelir payına sahip ama karar alma gücü düşük olan yönetimlerden daha fazla yerelleşmiş olduğu söylenebilmektedir.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Robert Ebel ve Serdar Yılmaz, “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, **Policy Research Working Paper 2809**, The World Bank, Washington D.C., 2002, s.6.

¹⁴⁹ Örneğin Kenya, göreceli olarak daha fazla yerel özerkliğe sahip bir ülkedir ve merkezi yönetimden yerel yönetimlere hiçbir transfer yapılmamaktadır. Kenya çok düşük bir yerel harcama payına sahip iken

Tablo 24
Mali Yerleşme Ölçümleri

Yılmaz (1999)	Yerel harcamaların toplam harcamalara oranı
Ebel ve Yılmaz (2002)	Yerel yönetim harcamaları veya gelirlerinin GSYİH'ya oranı
Jin ve Zou (2005)	Yerel bütçe harcamalarının veya gelirlerinin toplam bütçe harcamalarına oranı
Ehdaie (1994)	Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam hükümet harcamalarına oranı
Neyaptı (2005)	Yerel harcamalarının toplam harcamalara oranı Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı
Tosun ve Yılmaz (2008)	Yerel yönetimlerin sayısı
Sağbaş ve diğerleri (2005)	Yerel harcama veya gelirlerin yerel GSYİH'ya oranı

Tablo 24'te de görüldüğü üzere tek bir mali yerelleşme ölçümü bulunmamaktadır. Bu yüzden geçmişte yapılan çalışmalarda ve araştırmalarda mali yerelleşme ile ekonomik faktörler arasındaki ilişkide değişik sonuçlar çıkmaktadır. OECD ve Dünya Bankası her ülke için belli mali yerelleşme ölçütleri sunmaya çalışsa da ülkelerdeki yerelleşme süreçleri, idari yapılar ve veri yetersizliği araştırmacıları değişik ölçme yöntemlerine sevk etmiştir.

3.2. TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME

Son yıllarda, yerel yönetimlerin kamu yönetimi sistemi içindeki geleneksel rolü yaşanan uluslararası gelişmelerinde etkisiyle değişmeye başlamıştır. Küreselleşme süreci ile birlikte, yerel yönetimlerin önemi kendilerine yüklenen sorumlulukların

Endonezya daha fazla bir yerel harcama payına sahiptir. Daha çok mali transferlere bağlı oldukları için çok düşük bir mali yerelleşme dercesine sahiptir. Üstelik yüksek yerel harcama veya gelir payına rağmen, yerel yönetimleri merkezi yönetime daha bağımlı olan ve demokratik yollarla seçilmeyen yerel idarecileri bulunan ülkeler daha az yerelleşmiş olabilmektedir.

değişmesi ve fazlalaşmasıyla birlikte artmaya başlamıştır. Bu bağlamda küreselleşme süreci geleneksel yönetim yaklaşımlarını, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışını kökten değiştirmekte ve ulus-devlet yapısını dönüştürmekteyken, yerel yönetimler için de önemli değişiklikler getirmektedir. Küreselleşme ile paralel bir gelişme gösteren yerelleşme olgusu da, yerel yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde farklılaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır.¹⁵⁰ Bu bağlamda birçok hükümet gelişen bu sisteme uyum sağlayabilmek için yerel yönetim birimlerine bazı özellikler sağlamak için reformlar yapmaktadır. Bunlar:¹⁵¹

- i) Yerel yönetimler, demokratik olmalıdır;
- ii) Yerel yönetimlerde karar ve yürütme organlarının yerel topluluğun oyuyla görevlendirilmeleri asıldır;
- iii) Halk bilinçli ve sorumluluğunun farkında olmalıdır;
- iv) Yerel harcamalar yönetim ve yargı birimlerinin denetimine açık olmalıdır;
- v) Karar verme süreçlerine halkın her düzeyde katılımı ve ortak çalışma gibi değerler yerel yönetim ortamında anlamlı uygulama olanakları bulabilmelidir.

Türkiye’de de yerel yönetimler konusunda meydana gelen değişimlerin önemli bir kısmı kamusal mal ve hizmetlerin sunumuyla ilgili zorunluluklardan kaynaklanmaktadır. Çünkü, hızlı kentleşme, teknolojideki hızlı gelişmeler, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki artan istekler, küreselleşme, çevre bilincinin artması ve sonuç olarak halka dönüklük ve etkinlik çerçevesinde hayat standartlarının artırılması gereksinimleri özellikle yerel nitelikli hizmetlerin sunumundan sorumlu yerel yönetimler konusunda yeni arayışları zorunlu kılmaktadır.¹⁵² Bu nedenle kamu yönetiminde kamu mal ve hizmetlerini daha kaliteli, etkin ve etkili bir şekilde sunmak için bütün dünyada yeni değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır.

¹⁵⁰ H. Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, 2004, s. 31-32.

¹⁵¹ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 15.

¹⁵² Nagehan Talat Arslan, “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme açısından Mahalli İdareler Hakkında bir Değerlendirme”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 32 No:2, Aralık 2008, s. 263-264.

Dünyada gelişen değişim akımları ve düşünceleri, günümüzde Türkiye’de de yerel yönetimlerin hem varlık nedenleri hem de sunmak zorunda oldukları hizmetleri yerine getirmede yeniden değerlendirilmeleri konusunu gündeme getirmektedir. Tarihsel süreç içerisinde Türk kamu yönetimine baktığımızda, güçlü bir merkezi yönetim sisteminin benimsediği görülmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin güçlü idari ve mali vesayeti altında tutulmuşlardır. Bu güçlü merkezi yönetim yapısı Osmanlı İmparatorluğu’ndan kalmıştır ve ülkenin modernleşme süreci çerçevesinde cumhuriyetle birlikte yeniden bu önem sürdürülmüştür. Bununla birlikte, vatandaşların daha iyi hizmet alma taleplerindeki artışın öne çıkmasıyla ve Avrupa Birliği üyelik sürecinin başlatılması çalışmaları kapsamında son yıllarda kamu yönetimi alanında birçok reform çalışmaları yapılmıştır. Modern yerel yönetim sisteminin oluşturulması ve karar alma gücünün yerelleşmesi bu reformların temelini oluşturmaktadır. Bu reformlarla, yerel yönetimlerin mali ve idari özerklikleri artırılmaya çalışılmaktadır.

Ülkemiz yerel yönetim sisteminde il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç kademeli bir örgütlenme şekli benimsenmiştir. Ancak bu üç kademe arasında tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Bu üç yerel yönetim birimi arasındaki eşgüdümü, genel yönetimin taşra birimleri olan ilçe (kaymakamlık) ve il (valilik) kanalları ile giderilmektedir. Bu üç yerel yönetim türü arasında ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında yerel yönetim birimleri arasında belediyeler öne çıkmaya başlamıştır. Kırdan kente kitlesel göçlerin sonucunda ortaya çıkan toplumdaki yapısal dönüşümler köy muhtarlığının önemini azaltarak belediyeleri öne çıkarmıştır. Bu süreçte il özel idarelerinin yetki ve görevleri büyük ölçüde merkezi yönetimce üstlenilmiştir. 1984 yılında belediye sistemine büyükşehir belediyesi modeli getirilerek yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve hizmet alanı genişliğinde optimal büyüklüğün belirlenmesi amaçlanmıştır.¹⁵³

¹⁵³ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 16.

Tablo 25
Yıllara Göre Yerel Yönetim Birimlerinin Sayıları

Yıl	Toplam Belediye Sayısı	İlçe Sayısı	Büyükşehir Belediyesi Sayısı	İl sayısı
1980	1725	572	-	67
1985	1703	580	3	67
1990	2061	829	8	73
1999	3200	850	15	81
2000	3212	923	16	81
2008	2938	957	16	81

Kaynak: DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 16 ve TÜİK.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere yerel yönetim birimlerinin sayısı tarihi süreç boyunca hep artış göstermiştir. İlçe ve belediye sayılarındaki bu artış yerindenlik ilkesi çerçevesinde halka daha yakın mal ve hizmet sunma amacının ötesinde daha çok popülist politikalar çerçevesinde olmuştur. Sadece 2008 yılında hükümetin kamu reformları çerçevesinde yaptığı değişikliklerle ilk kademe ve nüfusu 2000 altında olan belediyeler kapatılarak belediye sayısı azaltılmaya çalışılmıştır. Çok sayıda küçük nüfuslu belediyenin varlığı, belediye sisteminin yüksek maliyetlerle çalışmasına ve kısıtlı kaynakların kötü kullanımına neden olmakta ve ölçek dezavantajı yetersiz mali kapasite ile birleştiğinde belediyeler kapsamında hizmet sunumunda sıkıntılar çıkmaktadır. 22.03.2008 tarihli 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile nüfusu 2000'nin altındaki belediyelerin köye dönüştürme çabası kanuna açılan iptal davası ile tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Kanundan önce 3225 olan toplam belediye sayısı bu kanun ile yaklaşık 1000 düşmesi beklenirken kanuna karşı açılan iptal davası ile ancak 87 belediye kapatılmıştır.

Bunun yanında, çoğu belediyelerin nüfusunun 2000 altına olmasının nedenlerinden biri de buralardan yani kırsal kesimden şehirlere olan göçtür. Tablo 26'dan da görüleceği üzere, şehir nüfusunun toplam nüfusa oranı artarken kırsal kesimin nüfusu toplam nüfusa göre düşmektedir. Bu da bazı belediyelere mal ve hizmet

sunumunda zorluklar getirmektedir. Bunun yanında, altyapı ve mali açıdan yeterli olmayan belediyelerin bu göçlerle birlikte daha da zorlanacakları kaçınılmazdır.

Tablo 26
Yıllara İtibariyle Şehirleşme Oranları

Yıl	Şehir Nüfusu / Toplam Nüfus (%)	Kırsal Nüfus / Toplam Nüfus (%)
1960	32	68
1970	39	61
1980	44	56
1990	59	41
2000	65	35
2008	75	25

Kaynak: İsa Sağbaş, Muhsin Kar ve Hüseyin Şen, “Fiscal decentralization, the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, 2005, s. 6. 2000 ve 2008 yılı hesaplamaları için TÜİK verileri kullanılmıştır.

Türkiye’de tarihi süreç içerisinde belediye sayılarının artmasıyla beraber artan şehir nüfusu, buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık % 80’inin belediye sınırları içinde yaşıyor duruma gelmesi, mevcut reformların ve önerilerin daha çok belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. İl özel idareleri ile köyler hem mali hem de yönetsel açıdan belediyelere göre daha az bir öneme sahiptir. Nüfusun kentlerde toplanmasına karşın, kentlerin idaresinden sorumlu yönetim birimi olan belediyelerin görev, yetki ve gelirlerinde uzun yıllar boyunca herhangi bir olumlu değişim olmamıştır. Nüfus artışından kaynaklanan çarpık şehirleşme, yerel yönetimlerinin düzenleyici ve hizmet sunucu olarak yeterince örgütlenememesi ve kaynak oluşturmamasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca geçmiş dönemlerde merkezi yönetim kuruluşların büyümesi ve güçlenmesi, yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve kaynaklarından yapıldığından dolayı yerel yönetimlerin bir bütün olarak zayıflaması sonucunu doğurmuştur.¹⁵⁴

Bütçe büyüklüğü itibariyle baktığımızda, Türkiye’de yerel yönetimler içinde köyler %1, özel idareler %14, belediyeler ise %85 büyüklüğünde yer tutmaktadır.

¹⁵⁴ Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, 1997, s. 93-95.

Köyler, doğrudan harcamacı kuruluşlar olmaktan çok, il özel idareleri ve merkezi yönetim tarafından hizmet götürülen yönetim birimleri olmak özelliğine sahiptir.¹⁵⁵

Gelişen ve değişen teknoloji, artan nüfus ile birlikte değişen ve artan vatandaş taleplerinin kamu hizmetlerinde ve sunum biçimlerinde değişiklikler oluşturmuştur. Sunum biçimlerindeki ve miktarındaki bu değişiklikler de yönetim birimlerinin harcamalarını paralel olarak artırmıştır. Ülkemizde de genel olarak kamu giderlerinin düzeyindeki artışa paralel nedenlerle, yerel yönetim birimlerinin harcamalarında da sürekli olarak artış meydana gelmektedir.

Tablo 27
Yerel Gelirlerin ve Harcamaların GSYİH İçindeki Payı

Yıl	Yerel Gelirler / GSYİH (%)	Yerel Harcamalar / GSYİH (%)	Yerel Harcamalar / Genel Bütçe Harcamaları (%)
1982	1	1	6
1985	1	1	9
1990	2	2	11
1995	2	2	11
2000	3	3	11
2005	3	3	13
2008	4	4	18

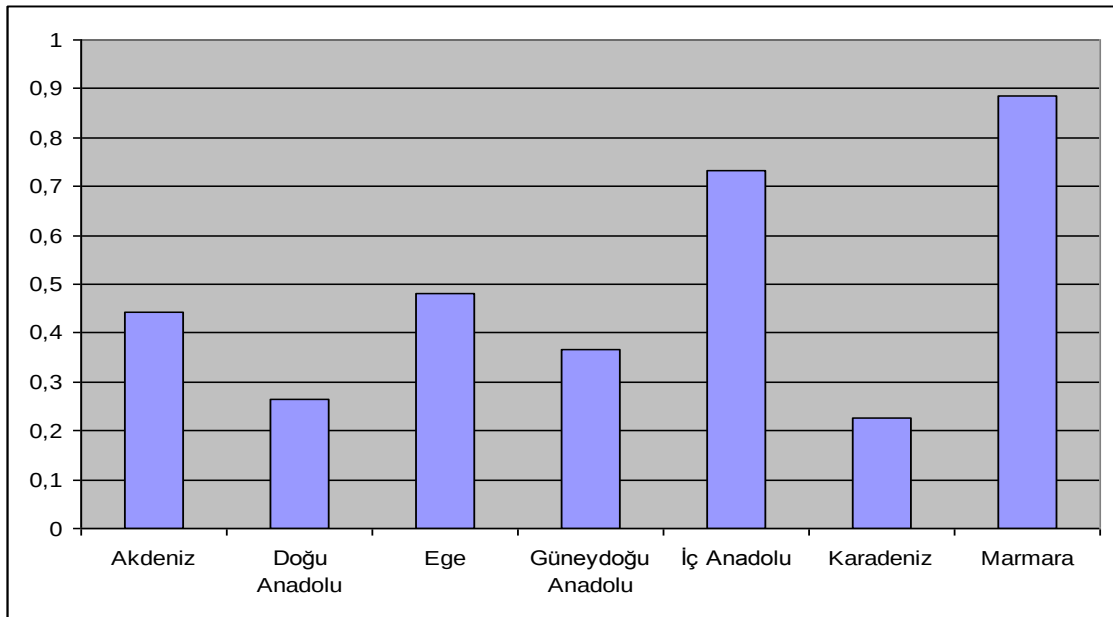
Kaynak: İsa Sağbaş, Muhsin Kar ve Hüseyin Şen, “Fiscal decentralization, the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, 2005,s. 7. 2008 rakamları Eylül ayı itibariyledir ve Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfasındaki verilerden hesaplanmıştır.

Tablo 27’den de görüleceği üzere, Türkiye’de hem yerel gelirlerin hem de yerel harcamaların düzeyi ve milli gelir içindeki payları belirtilen yıllar içerisinde artış göstermiştir. Genel bütçe harcamaları içindeki yerel harcamalara baktığımızda, yerel harcamaların burada milli gelir içindeki payına göre daha fazla artış gösterdiği görülmektedir. Bu oran mali yerelleşme düzeyi olarak değerlendirildiğinde diğer ülkelere göre halen düşük olduğu görülmektedir. Ülkemizde belirtilen yıllar içerisinde

¹⁵⁵ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s. 39.

ortalama % 10 olan bu oran, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde % 10-30 arasında değişmektedir.¹⁵⁶

Mali yerelleşme konusuna ülkemiz açısından bölgeler ve iller düzeyinde baktığımızda da durum pek farklı gözükmemektedir. Bölgeler düzeyinde 1990-2006 yılları arası mali yerelleşme ortalamalarının, bölgedeki toplam il harcamalarının toplam harcamalar içinde paylarının ortalaması, yaklaşık % 1 ile % 0,2 arasında değiştiği görülmektedir.¹⁵⁷ Yaklaşık % 1 ile mali yerelleşmesi en yüksek Marmara Bölgesi olurken, en düşük yaklaşık % 0,2 ile Karadeniz bölgesi yer almıştır. Mali yerelleşme açısından belirtilen dönemde tüm bölgelerin ortalamalarının toplamı bir İstanbul ili kadar etmemektedir. Batıdan doğuya doğru gidildikçe mali yerelleşme yüzdesinin bölgesel olarak düştüğü görülmektedir.

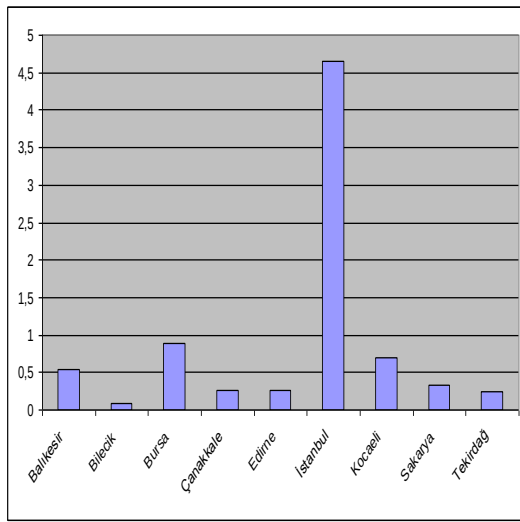


Şekil 9. 1990-2006 Arası Bölgelere Göre Mali Yerelleşme Düzeylerinin Ortalaması (Yüzde)

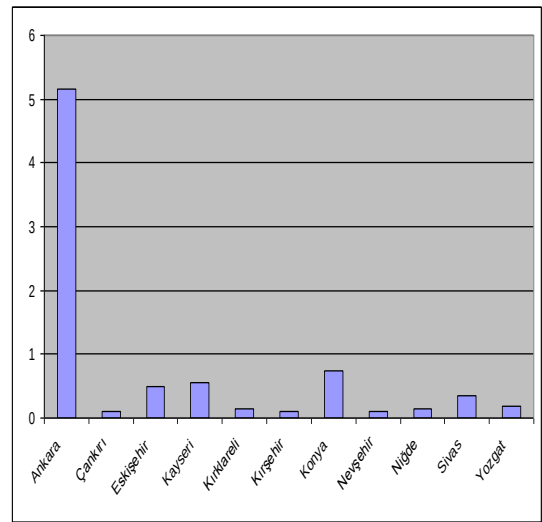
¹⁵⁶ Neyaptı, "Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation", s.440.

¹⁵⁷ Mali yerelleşme ile ilgili hesaplamalar yapılırken 67 il dahil edilmiştir. Yeni kurulan iller için 1990-2006 arası her yıl için veri bulunmadığı için hesaplamalara bu iller dahil edilmemiştir.

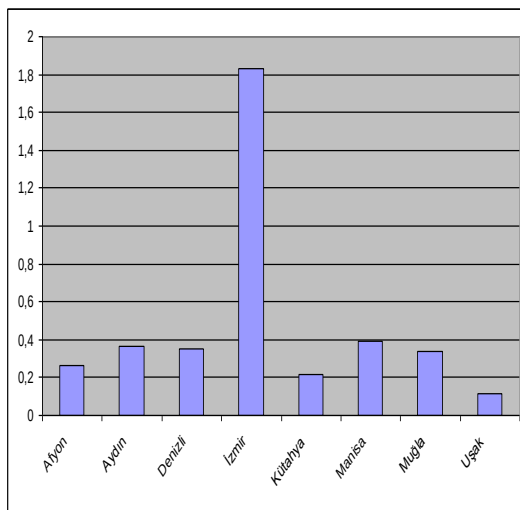
1990-2006 yılları arasında il bazında genel bütçe harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payına baktığımızda, % 5,14 ile en yüksek payı Ankara ili alırken en düşük payı ise % 0,07 ile Gümüşhane ili almıştır. İstanbul ‘un ilgili dönem mali yerelleşme payı % 4,65 olarak gerçekleşmiştir. Sırasıyla Ankara, İstanbul ve İzmir ilgili dönem payları bakımından ilk üç sırayı alırken diğer iller % 1’in altında kalmaktadır. Aşağıdaki şekillerde bölgelere bağlı illerin mali yerelleşme yüzdeleri ayrıntılı verilmiştir.



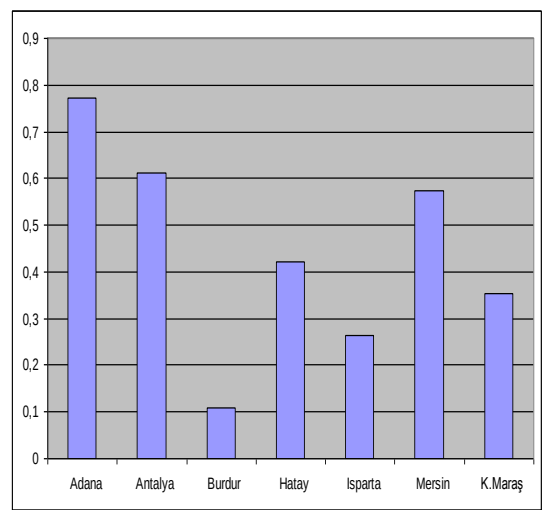
Marmara Bölgesi



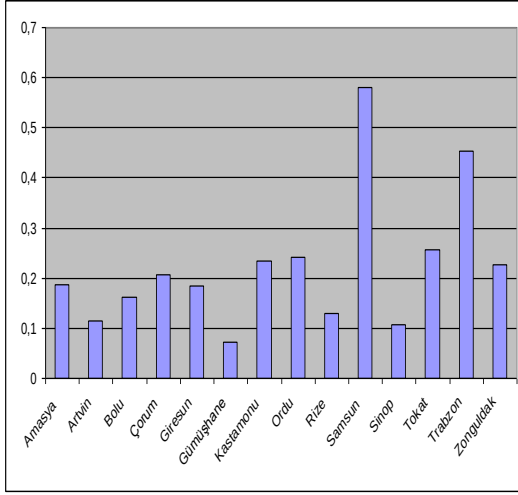
İç Anadolu Bölgesi



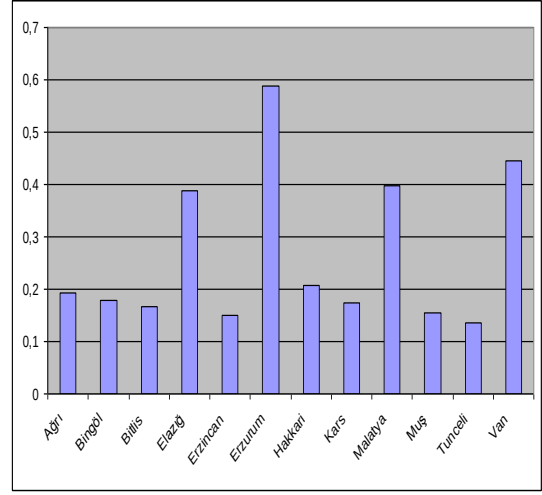
Ege Bölgesi



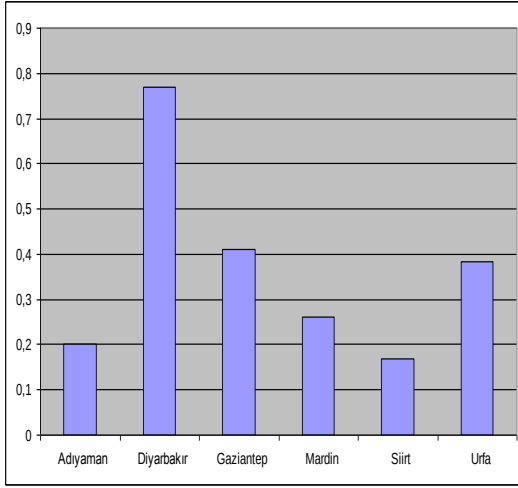
Akdeniz Bölgesi



Karadeniz Bölgesi



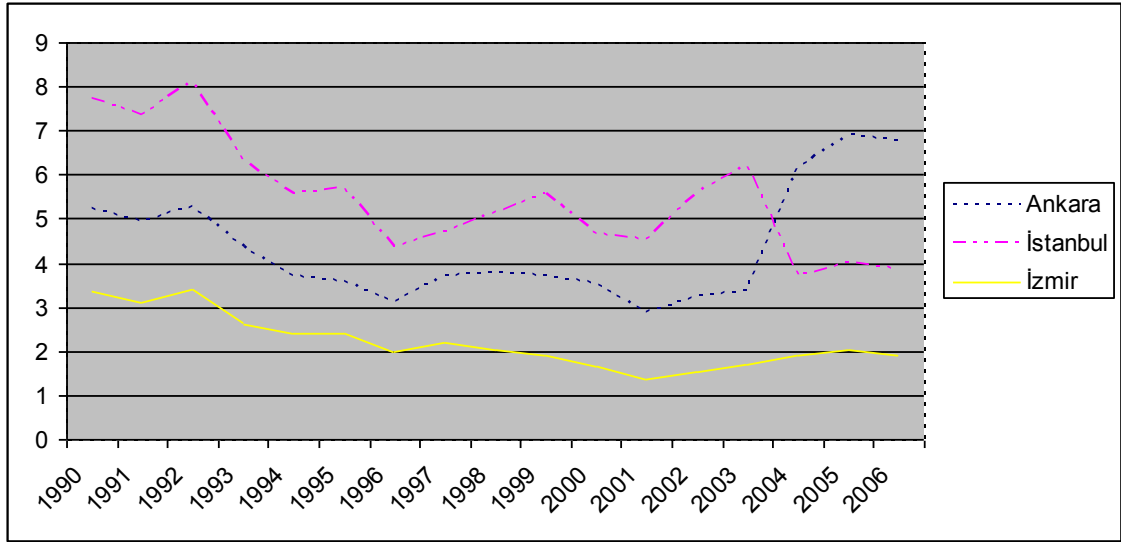
Doğu Anadolu Bölgesi



Güneydoğu Anadolu Bölgesi

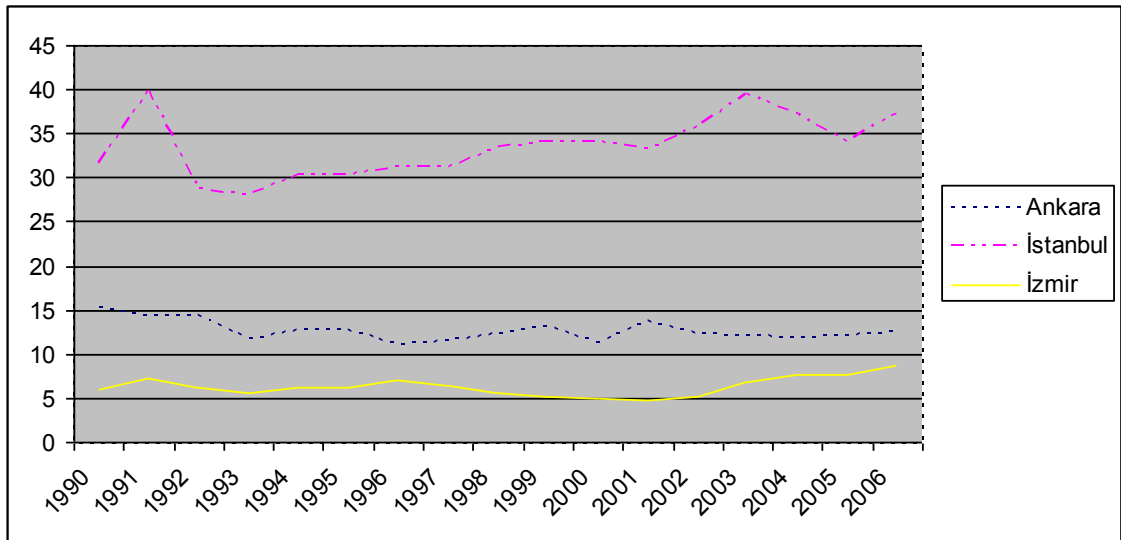
Şekil 10. 1990-2006 Arası Bölgeler İtibariyle İllere Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri (Yüzde)

Bunlara ilave olarak, yıllar itibariyle üç büyükşehir açısından mali yerelleşme düzeylerine baktığımızda, harcamalara göre mali yerelleşme yüzdesi olarak 2004 yılına kadar İstanbul daha yüksek bir mali yerelleşme yüzdesine sahipken, bu yıldan itibaren Ankara yüzde olarak İstanbul'u geçmiştir. İstanbul'un 1990'da harcamalara göre yaklaşık % 8 olan mali yerelleşme düzeyi 2006'da yaklaşık % 5'e kadar düşmüştür. Ankara'nın ise aynı dönemde payı % 5'den % 7'ye kadar çıkmıştır. İzmir'de ise bu pay 1990'dan itibaren genelde düşüş göstermiştir.



Şekil 11. 1990-2006 Arası Üç Büyükşehir'in Harcamalara Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri (Yüzde)

Bu üç ilimiz için mali yerelleşme düzeylerine gelirler açısından baktığımızda, İstanbul'un payının diğerlerine göre çok yüksek olduğu görülmektedir. 1990-2006 yılları arasında İstanbul'da bu pay yaklaşık % 30-40 arası gerçekleşmiştir. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi aynı dönemde Ankara için yaklaşık % 10-15 olarak gerçekleşirken, İzmir için % 5-10 arası gerçekleşmiştir.



Şekil 12. 1990-2006 Arası Üç Büyükşehir'in Gelirlere Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri (Yüzde)

3.3. MALİ YERELLEŞME VE BÜYÜME ÜZERİNE AMPİRİK BİR ÇALIŞMA

Bu bölümde ilk olarak mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi nasıl etkilediği üzerine yapılmış ampirik çalışmaların yöntem ve bulguları özetlenmeye çalışılacaktır. Yapılmış çalışmalar incelendikten sonra, yapılacak olan ampirik çalışma ile ilgili yöntem, veri, ekonometrik analiz ve bu analiz ile ilgili olarak ortaya çıkan sonuçlar değerlendirilecektir.

3.3.1. Yapılmış Çalışmalar

Son yıllarda mali yerelleşme ile ilgili birçok ampirik çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların çoğu ekonominin değişik alanlarının mali yerelleşmeden nasıl etkilendiği üzerine yoğunlaşmıştır. Bu çalışmalara baktığımızda genelde ulusal düzeyde veya kesit analizi çerçevesinde ülkeler boyutunda yapıldığı görülmektedir. Az sayıda çalışma mali yerelleşmenin diğer ekonomik boyutlara etkisini yerel düzeyde incelemiştir. Bu alanda daha çok ekonomik büyüme, sağlık sistemi ve makro ekonomi gibi konularda mali yerelleşmenin etkisi incelenmeye çalışılmıştır.

Literatürde mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisinde varılmış ortak bir sonuç bulunmamaktadır. Yapılmış çalışmaların büyük kısmında mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi negatif veya pozitif etkilediği sonucu bulunurken, az sayıdaki çalışmada da herhangi bir sonuç bulunamadığı belirtilmiştir. Bu bölümde mali yerelleşmenin ekonomik büyüme etkisini inceleyen çalışmaların metotları ve sonuçları belirtilecektir.

Davoodi ve Zou panel veri kullanarak 46 ülke için 1970-1989 yılları arasında mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini incelemiştir. Bağımlı değişkeni kişi başı GSYİH büyümesi ve bağımsız değişkenleri insan sermayesi (ölçümü için orta öğretim okullaşma oranını kullanmışlar), ortalama vergi oranı, nüfus büyüme oranı, mali yerelleşme olan sıradan en küçük kareler (OLS) yöntemiyle bir model oluşturmuşlardır.

Yazarlar gelişmekte olan ülkeler için mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişki bulurken gelişmiş ülkeler için bir ilişki bulamamışlardır.¹⁵⁸

Xie ve diğerkleri zaman serileri kullanarak 1948-1989 yılları arasında ABD için mali yerelleşmenin büyümeye etkisini incelemişlerdir. Bağımlı değışkeni kişi başi çıktı büyüme oranı olan ve bağımsız değışkenleri ortalama vergi oranı, işgücü büyüme oranı, gini katsayısı, mali yerelleşme, dışa açıklık (dış ticaretin GSYİH ya oranı) ve enflasyon oranı olan bir ekonometrik model oluşturmuşlardır. Üç kademeli yönetim şekli için model kurmuşlardır. Mali yerelleşme için kullandıkları yerel harcama oranları negatif katsayı alırken bütün katsayılar anlamsız sonuç vermiştir. Buna rağmen şu anki harcama oranlarının ABD için büyümeyi maksimize etmek için yeterli olduğu sonucuna varmışlardır. Bu düzeyden daha ileri bir mali yerelleşmenin ülkeyi büyüme çizgisinden uzaklaştıracağını belirtmişlerdir.¹⁵⁹

Akai ve Sakata ABD için yerel düzey veri kullanarak mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini değerlendirmişlerdir. Milli hasıladaki değışimin bağımlı değışken olduğu bir çizgisel regresyon modeli oluşturmuşlardır. Nfs artış oranı, mali yerelleşme, dışa açıklık, gini katsayısı ve milli hasıla büyüme oranı da bağımsız değışkenleri oluşturmaktadır. Yazarlar A.B.D için yerel düzeyde mali yerelleşme ile büyüme arasında pozitif bir ilişki bulmuşlardır.¹⁶⁰

Stansel de ABD metropolleri için yerel düzey veri kullanarak mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini ölçmeye çalışmıştır. 1960-1990 yılları arasında 314 metropol alanı için kesit veri kullanarak oluşturduğu ekonometrik analizde, mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi olumlu etkilediğini bulmuştur. Ekonomik büyümeyi nüfusun büyüme oranının logaritması ve kişi başi gelirin logaritması olarak almıştır. Stansel sıradan en küçük kareler (OLS) modeli tahmini yaparak mali yerelleşmenin

¹⁵⁸ Bkz. Hamid Davoodi and Heng-fu Zou, "Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study", **Journal of Urban Economics** 43, 1998, s. 244-257.

¹⁵⁹ Bkz. Xie, D., H. Zou, ve H. Davoodi, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States", **Journal of Urban Economics** (45), 1999, 228 – 239.

¹⁶⁰ Bkz. Akai ve Sakata, s. 93-108.

ekonomik büyümeyi artırdığını belirtmiştir. Çalışmada yazar ayrıca mali yerelleşmenin nüfus büyümesine pozitif ve anlamlı bir etkisinin olduğunu savunmuştur.¹⁶¹

Lin ve Lui Çin için yaptıkları çalışmada, mali yerelleşmenin Çin ekonomisini pozitif etkileyip etkilemediğini araştırmaya çalışmışlardır. Mali yerelleşmenin ekonomik etkinliği artırdığını kabul edip bunun doğruluğunu araştırmayı hedeflemişlerdir. Çin için 1979'den başlayarak iller temel alınarak 23 yıllık bir panel veri kullanmışlardır. Bağımlı değişkenleri GSYİH olurken, bağımsız değişkenlerini mali yerelleşme, tarımsal fiyatlar, kişi başı GSYİH, nüfus, yerel nüfus oranı, kişi başı yatırım büyüme oranı ve çeşitli kukla değişkenleri oluşturmuştur. Geleneksel mali yerelleşme ölçümlerini bir yana bırakarak, mali yerelleşmeyi birkaç değişik yöntemle göre ölçmüşlerdir. Ortalama gelir tutma ve marjinal gelir artış oranlarını da mali yerelleşmenin ölçümü olarak kullanıp bunun büyümeye etkisini de ölçmüşlerdir. Yazarların elde ettikleri sonuçlara göre mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye pozitif etkisinin olduğunu belirtmişlerdir.¹⁶²

Zhang ve Zou ise, Çin üzerine yaptıkları çalışmada mali yerelleşmenin büyümeye etkisini ölçmek için 12 yıllık bir panel veri seti kullanmışlardır. Bağımlı değişkenleri illerin kişi başı gelirdeki büyüme oranları olurken, bağımsız değişken olarak mali yerelleşme, yatırım oranı, işgücü büyüme oranı, dış ticaretin il bazında gelire oranı, enflasyon oranı, vergi oranı ve bazı kukla değişkenleri almışlardır. Mali yerelleşme yerel harcamaların toplam harcamalara oranı olarak almışlardır. En küçük kareler (EKK) yöntemiyle regresyon analizi yaparak mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişki saptamışlardır.¹⁶³

Jin ve Zou da, Çin için iki ayrı dönemi kapsayan ve 30 ili içeren bir panel veri analizi yaparak mali yerelleşmenin büyüme üzerine etkisini ölçmeye çalışmışlardır. Bağımlı değişken olarak GSYİH'nın büyüme oranını alırken, bağımsız değişkenler olarakta mali yerelleşme, il bazında toplam yatırımların GSYİH'ya oranı ve il bazında

¹⁶¹ Bkz. Stansel, s. 55-72.

¹⁶² Justin Yifu Lin ve Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", **Economic Development and Cultural Change** (49) 1, 2000, s. 1 – 21.

¹⁶³ Tao Zhang ve Heng-fu Zou "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China", **Journal of Public Economics** (67), s. 221 – 240.

işgücü büyüme oranını almışlardır. Yazarlar çalışmanın sonucunda hem harcamaların hem de gelirlerin yerelleşmesinin ekonomik büyümeyi desteklediği sonucuna ulaşmışlardır.¹⁶⁴

İlimi yaptığı çalışmasında, 1997-2001 yılları arası 51 ülkeyi ele alarak mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini incelemiştir. Kurduğu tahmin modelinde, ülkelerin büyüme oranını bağımlı değişken olarak almıştır. Bağımsız değişkenlerini ise vergi oranı, mali yerelleşme, nüfus artış oranı ve birtakım kontrol değişkenleri oluşturmaktadır. Mali yerelleşmeyi de yerel harcamaların toplam harcamalara oranı olarak almıştır. Ekonometrik analiz sonucunda mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde desteklediğini bulmuştur.¹⁶⁵

Bunun yanında ülkemiz için yerel düzeyde yapılmış çalışmada da, Sağbaş, Kar ve Şen mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini incelemiştir. Hem zaman serisi hem kesit analizlerini kullandıkları çalışmalarında, bağımlı değişken olarak illerin GSYİH büyüme oranlarını alırken, bağımsız değişken olarak da mali yerelleşme, nüfus ve kukla değişkeni kullanmışlardır. Veri yetersizliği nedeniyle sadece 1990, 1995 ve 2000 yılları verilerini çalışmalarında kullanmışlardır. Mali yerelleşmenin ölçümünde yerel harcamanın ve gelirin ilin GSYİH'sına oranını almışlardır. Yazarların elde ettikleri sonuca göre ise, mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında negatif yönlü bir ilişki olduğudur.¹⁶⁶

Ayrıca Neyaptı'da Türkiye'yi il düzeyinde ele alarak, mali yerelleşme ile sosyo-ekonomik çıktılar arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Neyaptı çalışmasında mali yerelleşmeyi hem harcamaların merkezi harcamalara oranı hem de vergi gelirlerinin merkezi hükümetin vergi gelirlerine oranı olarak iki türde hesaplamıştır. Çalışmasında mali yerelleşme ve milli gelir arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki bulmuştur.

¹⁶⁴ Jing Jin ve Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China", **Journal of Asian Economics** 16, 2005, 1047-1064.

¹⁶⁵ Atsushi Iimi, "Decentralization and economic growth revisited: An empirical note", *Journal of Urban Economics* 57, 2005, s. 449-461.

¹⁶⁶ İsa Sağbaş, Muhsin Kar ve Hüseyin Şen, "Fiscal decentralization, the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey", **Environment and Planning C: Government and Policy**, 2005.

Çalışmasında veri eksikliğinden dolayı sadece 1995 ve 1998 yıllarını analizine dahil ederek değerlendirmede bulunmuştur.¹⁶⁷

Tosun ve Yılmaz'ın yapmış oldukları başka bir çalışmada da, Türkiye için 67 ili ele alarak 1976-2001 arası için bir panel veri analizi yapmışlardır. Çalışmada, iller arası yerleşme farklarının ekonomik kalkınmaya ve gelişmeye anlamlı bir etkisinin olup olmadığını ölçmeye çalışmışlardır. Yerleşme ölçümü olarak da, kişi başı yerel yönetimlerin sayısı ve kilometre kareye düşen yerel yönetim biriminin sayısını çalışmalarında kullanmışlardır. Çalışmanın sonuçlarına göre yerleşme ile ekonomik kalkınma arasında düşük bir negatif ilişki bulunmuştur. Ayrıca mevcut illerden yeni illerin oluşturulmasının da ekonomik kalkınmaya herhangi bir anlamlı sonuç getirmediğini ifade etmektedirler.¹⁶⁸

Teoride genel itibarıyla mali yerleşmenin ekonomik etkinliği artırdığı yönünde düşünceler olsa da, yukarıda anlatıldığı üzere bu konuda çeşitli görüşler mevcuttur. Kimi yazarlar mali yerleşme ile ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişki bulurken, kimi yazarlar ise negatif yönde bir ilişki tespit etmişlerdir. Bunun sebeplerinden biri çeşitli yazarların farklı mali yerleşme ölçümleri kullanmış olmalarıdır. Çalışmalarda uygun olmayan ve belirsiz ölçme yöntemleri kullananlar mali yerleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini yanlış ölçebilmektedirler.¹⁶⁹ Ayrıca merkezi yönetimin harcama birimi olarak davranan yerel yönetim birimlerinin mali yerleşmeyi tam anlamıyla yansıtmadıkları veya mali özerkliği ifade etmedikleri için bu tip çelişkili sonuçlar çıkabildiği ifade edilmektedir.¹⁷⁰

Bunlara ilave olarak, mali yerleşmenin yanlış ölçülmesinin yanında, ülkeler arası yapılan çalışmalarda farklı ölçümlerin karşılaştırılmasında da problemler oluşturmaktadır. İki ülke karşılaştırılırken aynı mali yerleşme oranlarına sahip

¹⁶⁷ Neyaptı, "Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation", s. 433-465.

¹⁶⁸ Serkan Tosun ve Serdar Yılmaz, "Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces", **World Bank Policy Research Working Paper No. 4725**, 2008. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2008/09/24/000158349_20080924104342/Rendered/PDF/WPS4725.pdf

¹⁶⁹ Ebel ve Yılmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", **Policy Research Working Paper 2809**, The World Bank, Washington D.C., 2002.

¹⁷⁰ Bkz. Richard A. Musgrave, **The Theory of Public Finance**, McGraw Hill, New York, 1959, s.346.

olabilirler ama katılımcı veya özerk yerel yönetim birim sayıları bu ülkeler arasında farklı olabilir. Bu durumda iki ülkenin kendine özgü verilerinden yola çıkarak bu iki ülke arasındaki yerelleşme farkını ayırt etmek zor olacaktır.¹⁷¹

Tablo 28
Mali Yerelleşme ve Büyüme Üzerine Yapılmış Ampirik Çalışmalar ve Sonuçları

Yazarlar	Kapsam	Sonuçlar
Davoodi ve Zou (1998)	Ülkeler	Negatif ilişki
Xie ve Diğerleri (1999)	Ülke içi	Negatif ilişki
Akai ve Sakata (2002)	Ülke içi	Pozitif ilişki
Stansel (2005)	Ülke içi	Pozitif ilişki
Lin ve Lui (2000)	Ülke içi	Pozitif ilişki
Thiessen (2001)	Ülkeler	Pozitif ilişki
Zhang ve Zou (1998)	Ülke içi	Negatif ilişki
Jin ve Zou (2005)	Ülke içi	Pozitif ilişki
Woller and Phillips (1998)	Ülkeler	İlişki yok
İimi (2005)	Ülkeler	Pozitif ilişki
Sağbaş ve Diğerleri (2005)	Ülke içi	Negatif ilişki
Neyaptı (2)	Ülke içi	Pozitif ilişki
Tosun ve Yılmaz (2008)	Ülke içi	Negatif ilişki

Sonuç olarak, mali yerelleşme ile ekonomik performans arasındaki ilişkiyi şu anki kullanılan göstergelerle tahmin etmek, hangi ülkenin daha yerelleşmiş olduğunu tam anlamıyla belirleyemediğimiz sürece zor olabilmektedir. Bu yüzden, yapılan birçok çalışmada eskiden yapılmış çalışmaların sorunlu olduğu ve tahminlerinin sahte sonuçlar

¹⁷¹ Roy Bahl ve Shyam Nath, “Public Expenditure Decentralization in Developing Countries,” **Government and Policy**, 4, 1986, s. 405-418.

oluşturduğu belirtilmektedir.¹⁷² Tablo 28’de mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisini inceleyen çalışmalar ve sonuçları özetlenmiştir.

Mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında negatif ilişkinin olası sebepleri şöyle özetlenmektedir:¹⁷³

i) mali yerelleşme ölçümü yerel yönetim biriminin neye harcama yaptığı konusunda bir bilgi vermez ve cari ve alt yapı harcamaları arasında bir ayrım yapmaz,

ii) çeşitli yönetim birimleri arasındaki yanlış gelir bölüşümü daha az büyümeye yol açabilir,

iii) gelişmekte olan ülkelerde harcama ve gelir bölüşümü merkezi hükümetin kısıtı altında olduğu sürece, mali yerelleşme mal ve hizmet sunumunda etkinliği artırmaz

iv) yerel yönetim birimleri vatandaşlarının tercihlerini tam anlamıyla karşılayamayabilir.

3.3.2. Çalışmanın Yöntemi

Çalışmamızda 1990-2006 yılları arasında yerel düzeyde (iller) mali yerelleşmenin illerin ekonomik büyümesine etkisi incelenmeye çalışılmıştır. Ekonometrik yöntem olarak da, çalışmamız hem zaman serilerinden oluşması hem de iller boyutuyla inceleme yaptığımızdan, zaman serisi ve kesit analizini içeren panel veri analizi kullanılacaktır. Bu analizde zaman serileri ile kesit serileri bir araya getirilerek, hem zaman hem de kesit boyutuna sahip veri seti oluşturulmuştur. Aşağıda standart panel veri modeli verilmektedir.

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_{1it} X_{1it} + \dots + \beta_{nit} X_{nit} + u_{it} \quad i=1, \dots, N \quad t=1, \dots, T \quad (1)$$

¹⁷² Ayrıntılı bilgi için bkz. Bahl ve Nath, 1986; Ebel ve Yilmaz, 2002; Martinez-Vazquez ve McNab, 2003.

¹⁷³ Hamid Davoodi and Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, **Journal of Urban Economics** 43, 1998, s.224-225.

burada Y_{it} bağımlı değişken, X_{it} açıklayıcı değişkenler seti, β eğim katsayıları, u_{it} hata terimleri vektörü ve α_i sabit katsayıdır. Burada N birimleri, t ise zamanı göstermektedir. Y değişkeni, birimden birime ve bir zaman periyodundan ardışık zaman periyoduna farklı değerler alan bağımlı bir değişken olduğunda, kesit boyutu için i, zaman periyodu için t olmak üzere iki alt indisle ifade edilmektedir.

Panel veri sadece yatay kesit ya da sadece zaman serisi ile karşılaştırıldığında çeşitli avantajlara sahip bulunmaktadır. En önemli avantajı, panel veri analizlerinde gözlem sayısı kesit ve zaman serilerine göre daha fazla olmaktadır. Bu durumda elde edilecek parametre tahminleri daha güvenilir ve anlamlı olabilecektir. Bunun yanında tahmin edilen modeller daha az kısıtlayıcı varsayıma dayanacaktır. Panel veri analizi bireysel heterojenliği kontrol ettiği için, zaman serisi ve yatay kesit analizlerine göre yanlı olma riskini ortadan kaldıracaktır. Panel veri analizi, değişkenler arasındaki doğrusallığı azaltarak daha güvenilir sonuçlar elde edilmesini sağlar. Ayrıca panel veri modelleri tamamıyla kesit ya da zaman serilerinden daha karmaşık davranış modellerinin kurulmasına ve test edilmesine olanak tanır. Panel veri kullanmanın diğer bir avantajı da; yatay kesit verisi kullanılarak yapılan tahminlerde, sadece birimler arasındaki farklılıklar incelenebilirken, panel veri kullanılarak hem birimler hem de bir birim içerisinde zaman içerisinde meydana gelen farklılıklar birlikte incelenebilmektedir.¹⁷⁴

Panel veri modelinin tahmininde sabit etkiler (fixed effects) ve rassal etkiler (random effects) olmak üzere iki yaklaşım vardır. Panel veri kullanılarak yapılan çalışmalarda birimler arasındaki farklılıklardan veya birimler arasında ve zaman içinde meydana gelen farklılıklardan kaynaklanan değişmeyi, modele dahil etmenin bir yolu; mevcut değişimin regresyon modelinin katsayılarının bazılarında veya tümünde değişmeye yol açtığını varsaymaktadır. Bu varsayım altında kurulan sabit etkili modeller, katsayıların birimlere veya birimler ile zamana göre değiştiğinin varsayıldığı

¹⁷⁴ Badi H. Baltagi, **Econometric Analysis of Panel Data**, New York: Wiley, 1995, s. 3-5; Ceng Hsiao, **Analysis of Panel Data**, Econometric Society monographs No. 11, 1986, s. 2-3'den Aktaran M.Vedat Pazarlıoğlu ve Özlem Kiren Gürler, "Telekomünikasyon Yatırımları ve Ekonomik Büyüme: Panel Veri Yaklaşımı", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44 Sayı: 508, 2007, s. 37.

modellerdir. Tesadüfi etkili modellerde ise, birimlere veya birimlere ve zamana göre meydana gelen değişiklikler, modele hata teriminin bir bileşeni olarak dahil edilmektedir. Bunun temel sebebi sabit etkili modellerde karşılaşılan serbestlik derecesi kaybının önlenmek istenmiş olmasıdır. Çünkü tesadüfi etkiler modelinde önemli olan birime veya birime ve zaman özel katsayıların bulunması değil, birime veya birime ve zamana özel hata bileşenlerinin bulunmasıdır. Ayrıca tesadüfi etkiler modelinde, sadece gözlenen örnekteki kesit, birimler ve zamana göre meydana gelen farklılıkların etkisini değil, örnek dışındaki etkileri de dikkate almaktadır.¹⁷⁵

Çalışmamızda panel veri analizinde tahmin edeceğimiz modelimizin sabit etkili veya rassal etkili olacağına karar vermek için, teoride genelde kullanılan Hausman Model Tanımlama Testi uygulanacaktır. Hausman testi, etkin rassal etkiler tahmincisi ile hesaplanan katsayıların, tutarlı sabit etkiler ile tahmin edilenlerle aynı olduğu sıfır hipotezini test eder. Eğer test sonucunda $p\text{-değeri} > \alpha$ ise rassal etki kullanılması daha anlamlı olacaktır. Aksi yöndeki bir sonuç ise sabit etkili bir tahmin modelinin oluşturulmasını gerektirmektedir.¹⁷⁶

Tahmin modelinin kurulmasından önce, değişkenler arasında sahte ilişkilere neden olunmaması için kullanılan değişkenlerin durağan olması gerekmektedir. Teoride durağan olmayan veriler ile çalışılması halinde bu serilerin bir trend içereceğinden incelenen değişkenler arasında regresyon çözümlemesinin güvenilir olamayacağı ve sahte regresyon (spurious regressions) probleminin ortaya çıkabileceği belirtilmiştir. Bu nedenle regresyon çözümlemesinden önce durağanlığın kontrol edilmesi gerekir.¹⁷⁷ Zaman serilerinin durağan olması olarak ifade edilen şey, zaman içinde varyansın ve ortalamasının sabit olması ve gecikmeli iki zaman periyodundaki değişkenlerin kovaryansının değişkenler arasındaki gecikmeye bağlı olup zamana bağlı olmamasıdır. Bir başka ifadeyle, bir değişkenin zaman içinde ortalamasının, varyansının ve kovaryansının sabit olmasına

¹⁷⁵ Pazarlıoğlu ve Gürler, s. 37-38.

¹⁷⁶ William H. Greene, **Econometric Analysis**, Macmillan Publishing Company, New York. s. 458-462. Ayrıca bkz. Jerry Hausman ve William, "Panel Data and Unobservable Individual Effects" **Econometrica**, 49, no. 6, 1981, s. 1377-1397; Jerry Hausman, "Specification Tests in Econometrics." **Econometrica**, 46, no. 6, 1979, s. 1251-1271.

¹⁷⁷ Clive Granger ve Paul Newbold "Spurious regressions in econometrics", **Journal of Econometrics**, 2 (2), 1974, s. 111-120.

durağanlık denmektedir. Serinin değerlerinin belli bir değere yaklaşmasını veya beklenen değer etrafında dalgalandığını ifade etmektedir.¹⁷⁸

Genişletilmiş Dickey Fuller’de (ADF) tek birim ve tek β katsayısı varken panel birim kök sınavasında birden fazla çapraz kesit birimi ve dolayısıyla birden fazla β katsayısı vardır. Bu katsayılar için birleşik sınama yapmak için değişik yöntemler geliştirilmiştir. Panel veri modellerinde birim kök sınavasını öneren önde gelen çalışmalar arasında Levin ve Lin (1993, 1994), Breitung ve Meyer (1994), Quah (1994), Maddala ve Wu (1999), Hadri (2000) ve Im, Peseran ve Shin-IPS (2003) yer almaktadır. Bunlardan en çok tercih edilen iki tanesi de Levin, Lin ve Chu ve Im, Peseran ve Shin’dir (kısaltmaları LLC ve IPS). Im, Peseran ve Shin (IPS) önerdikleri panel birim kök testinde genişletilmiş Dickey Fuller (ADF) test istatistiğini paneldeki her bir değişken için ADF hesaplayarak ortalama ADF test istatistiğine bakmaktadır.¹⁷⁹ Model N yatay kesiti ve T zamanı göstermek üzere;

$$\Delta y_{i,t} = \alpha_i + \beta_i y_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad i=1, \dots, N, t=1, \dots, T$$

şeklindedir ve sınama ADF testinde olduğu gibi β katsayısının sıfıra eşitliğine dayanır. Panel birim kök testlerinde çok sayıda yatay kesit bulunduğu için birden fazla β katsayısı mevcuttur. IPS sınavasında sıfır hipotezi bütün i ’ler için,

$$H_0: \beta_i = 0$$

ve alternatif hipotez ise

$$H_1: \beta_i < 0 \text{ şeklindedir.}$$

Bu şekilde H_0 hipoteziyle paneldeki hiçbir serinin durağan olmadığı, H_1 hipoteziyle de serilerin bir kısmının durağan olduğu varsayılmış olur. IPS’ de “birim kök yoktur” hipotezini test etmek için t -bar istatistiğini kullanılmaktadır. Test istatistiği olarak standart normal dağılımlı t değerleri yerine t istatistiği kullanılmaktadır. t

¹⁷⁸ Damodar N. Gujarati, **Basic Econometrics**, 3. Baskı, MC-Graw-Hill, USA, 1995, s. 712-713.

¹⁷⁹ Bedriye Saraçoğlu, ve Nükhet Doğan, “Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği’ne aday ülkelerin yakınsama analizi”, **VII. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu**, 26-27 Mayıs 2005, İstanbul. <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o10s1.pdf> , (12 Nisan 2009), s. 4.

istatistiği ise her bir grup için hesaplanan t değerlerinin aritmetik ortalamasının alınmasıyla elde edilmektedir. IPS testi de Stata programı kullanarak uygulanabilmektedir.¹⁸⁰

Çalışmamızda da Im, Peseran ve Shin-IPS birim kök ve Hausman testleri yapılacak olup, bu testler ve panel veri analizi ile model tahmini Stata 10.1 paket programıyla yapılacaktır.

3.3.3. Veri ve Değişkenler

Mali yerelleşmenin illerin ekonomik büyümesine etkisini inceleyecek olan analizimize konu olan veriler 1990 ile 2006 yılları arasını kapsamaktadır. Verilerimiz il düzeyinde veriler olup, bazı illerin kuruluşu 1990 sonrası olduğu için buradaki eksik verilerin analizdeki olası hatalarını gidermek amacıyla 81 ilin 67'si analize dahil edilmiştir.

Mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelerken, daha önceden teorik çerçevede bahsedildiği üzere ekonomik büyüme değişkeni için genelde kişi başı GSYİH büyüme oranları alınmıştır. Ancak ülkemiz için il düzeyinde GSYİH hesaplamaları 2001 yılına kadar TÜİK tarafından yapılmış olup bu tarihten sonra illerin milli gelirleri ile ilgili bir hesaplama yapılmamıştır. yerel yönetimler ile ilgili son kamusal reformlar genel itibariyle 2002 yılından sonra yapıldığı için ve çalışmamızın kapsamı 1990-2006 yılları olduğundan dolayı bu yıllar arasında analiz yapılmaya çalışılmıştır. Fakat illere ait GSYİH 2001 yılına kadar olması, bu verinin yerine illere ait Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yayınladığı bu dönemi kapsayan illere ait vergi gelirlerinin alınmasını gerektirmiştir. 2001 yılına kadar olan illere ait vergi gelirleri ile illerin GSYİH'sı incelendiğinde 1990-2001 yılları için bu iki veri seti arasında ortalama % 98,68'lik bir korelasyon saptanmıştır. Bu yüzden, illere ait vergi gelirlerindeki büyüme oranı daha fazla yılı kapsadığı ve istatistiksel olarak anlamlı olduğu için analizimize illere ait GSYİH büyüme oranının yerine alınmıştır. Bu analiz ile ilgili detaylı istatistikî bilgi Ek 1'de verilmiştir.

¹⁸⁰ Seçkin Sunal ve Elçin Aykaç, "Türk İmalat Sanayinde İstihdam, İhracat ve Kapasite Kullanım Oranı İlişkisi: Panel Koentegrasyon", <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o4s2.pdf>, (14 Nisan 2009), s. 3.

Ekonometrik analizimizde kullandığımız diğer bir değişken ise mali yerelleşmedir. Mali yerelleşmenin ölçülmesinde illere ait harcamaların toplam harcamalara oranı alınmıştır.

Bunun yanında illerin büyüklüğünün modele dahil edilmesi için illerin nüfus büyüklüğü bir başka değişken olarak analize dahil edilmiştir. Bunlara ilave olarak, büyükşehir olan yönetim birimlerini ayırt etmek için kukla değişkeni kullanılmıştır. Büyükşehir olan illerimiz için 1 diğer illerimiz için 0 değeri kullanılmıştır. Tablo 29’da tahmin modelinde kullanılan değişkenler ve kaynakları belirtilmiştir. Ayrıca Tablo 30’da değişkenlerin istatistiksel özetleri de verilmiştir. Bu çalışma için toplam 1139 gözlem kullanılmıştır.

Tablo 29
Değişkenler ve Kaynakları

BÜYÜME _{il}	Muhasebat Genel Müdürlüğü
MALİ YERELLEŞME _{il}	Muhasebat Genel Müdürlüğü
NÜFUS _{il}	TÜİK
D (KUKLA DEĞİŞKENİ)	1: Büyükşehir 0: Normal il

Tablo 30
Çalışmada Kullanılan Değişkenlere İlişkin Tanıtıcı İstatistikler

Değişken	Gözlem	Ortalama	Std. Sapma	Min.	Max.
kbbuyume	1139	.0001652	.0001637	-.0000993	.0009622
yrl	1139	.5234281	.8721449	.0551044	8.075486
nufus	1139	849236.9	1275951	79573.14	1.22e+07
D	1139	.238806	.4265412	0	1

3.3.4. Ekonometrik Analiz

1990-2006 dönemini kapsayan verilerden oluşan modelimiz, Jin ve Zou, Sağbaş ve diğerlerinin modellerinden yararlanılarak aşağıdaki gibi hazırlanmıştır:

$$kbbuyume_{it} = \alpha_i + \beta_0 yrl_{it} + \beta_1 nufus_{it} + \beta_2 D + u_{it} \quad (2)$$

$$i= 1,..., 67 \quad t=1990,..., 2006,$$

burada:

kbbuyume: kişi başı illere ait gelirdeki büyümenin,

yrl: mali yerelleşme, yerel harcamanın toplam harcamadaki payı,

nufus: illerin nüfusu,

D: kukla değişken, büyükşehir için 1, diğer iller için 0' dır.

2'nolu denklemdeki değişkenler için, değişkenlerin durağan olup olmadığını anlamak üzere birim kök testleri yapılmıştır. Panel verimizde kullanılan değişkenlerde birim kök sınaması Im-Pesaran-Shin (IPS) testi ile Stata programında analiz edilmiştir. IPS testine göre *kbbuyume* ve *yrl* değişkenlerinin durağanlığı sınanırken, nüfus değişkeninin durağan olmadığı anlaşılmıştır. Bu değişkenimizi analizimizde kullanmamız durumunda sonuçlarımız güvenilir olmayabilir. Durağanlığı göz ardı ederek yapılan tüm analizler, sahte (supurious) olacaktır. Yani aslında değişkenler arasında ilişki olmadığı halde ilişki varmış gibi gözükcek ve sonuç yanıltıcı olabilecektir. Bu yüzden *nufus* değişkeni modelimizden çıkarılmıştır. Bunun yerine, illerin nüfus büyüklüğünün modelde etkisinin oluşturulması için kişi başı mali yerelleşme değişkeni oluşturulmuş olup bu yeni değişkenin birim kök sınaması yapılmıştır. IPS test sonucuna göre *kbyrl* değişkeni durağan olup modelimizde kullanılmıştır. Değişkenler için yapılan IPS birim kök testlerinin sonuçları aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

Tablo 31

***kbbuyume* Serisi Im-Pesaran-Shin Panel Birim Kök Testi Sonucu**

Im-Pesaran-Shin test for cross-sectionally demeaned <i>kbbuyume</i>					
Deterministics chosen: constant					
t-bar test, N,T = (67,17) Obs = 1005					
Augmented by 1 lags (average)					
t-bar	cv10	cv5	cv1	W[t-bar]	P-value
-1.811	-1.640	-1.670	-1.730	-2.524	0.006

kbbuyume serisine uygulanmış olan Im-Pesaran-Shin testi sonucunda elde edilen değerler *kbbuyume* serisinin durağan olduğunu göstermektedir. P değeri sıfıra yakın olduğu için istatistiki olarak anlamlıdır.

Tablo 32

***kbyrl* Serisi Im-Pesaran-Shin Panel Birim Kök Testi Sonucu**

Im-Pesaran-Shin test for cross-sectionally demeaned <i>kbyrl</i>					
Deterministics chosen: constant					
t-bar test, N,T = (67,17) Obs = 1005					
Augmented by 1 lags (average)					
t-bar	cv10	cv5	cv1	W[t-bar]	P-value
-1.959	-1.640	-1.670	-1.730	-3.788	0.000

kbyrl serisine uygulanmış olan Im-Pesaran-Shin testi sonucunda elde edilen değerler *kbyrl* serisinin durağan olduğunu göstermektedir. P değeri sıfıra yakın olduğu için istatistiki olarak anlamlıdır.

Tablo 33
***nufus* Serisi Im-Pesaran-Shin Panel Birim Kök Testi Sonucu**

Im-Pesaran-Shin test for cross-sectionally demeaned <i>nufus</i>					
Deterministics chosen: constant					
t-bar test, N,T = (67,17) Obs = 1005					
Augmented by 1 lags (average)					
t-bar	cv10	cv5	cv1	W[t-bar]	P-value
-0.793	-1.640	-1.670	-1.730	6.190	1.000

nufus serisine uygulanmış olan Im-Pesaran-Shin testi sonucunda elde edilen değerler *nufus* serisinin durağan olmadığını göstermektedir. P değeri bire eşit olduğu için istatistiki olarak anlamlı değildir. Bu yüzden *nufus* serisini denkleminizden çıkartarak sahte regresyona sebep olması engellenmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere *nufus* değişkeninin etkisinin ortadan kalkmaması için, illerin büyüklüğünü analize dahil edilmesi açısından, diğer değişkenimiz nüfusa bölünerek bu etki yine de sağlanmaya çalışılmıştır.

Mali yerleşmenin ekonomik büyümeye etkisini incelemek için ekonometrik açıdan anlamlı ve tutarlı olan aşağıdaki 3'nolu denklem oluşturulmuş olup model tahmini bu denklem çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Panel veri model tahminimizde sonuçları yüzdesel olarak yorumlayabilmek ve değişkenlere ait esneklikleri vermesi açısından model tahmininde değişkenlerin logaritmik formları alınmıştır.

$$\ln kbbuyume_{it} = \alpha_i + \beta_0 \ln kbyrl_{it} + \beta_1 D + u_{it} \quad (3)$$

$$i= 1,...., 67 \quad t=1990,...., 2006.$$

Panel veri model tahminimizde kullanacağımız değişkenlerin birim kök testinden sonra değişkenlerde otokorelasyon olup olmadığı test edilmiştir. Otokorelasyon, çoklu regresyon analizinde hata teriminin birbirini izleyen değerleri arasında ilişki bulunması halidir. Bu durum, genel doğrusal regresyon modelinin önemli bir varsayımından sapmadır. Genel doğrusal regresyon modeli varsayım gereği olarak, hata terimleri arasında bir ilişki yoktur. Otokorelasyon durumunda parametrelerin EKK tahmincileri sapmasız ve tutarlı olup, etkin değildir. Hata teriminin varyansının tahmincisi sapmalıdır ve bu yüzden parametrelerin varyansları da sapmalı olur. Pozitif otokorelasyon varsa sapma negatif olur. Yani varyanslar olduğundan küçük bulunur. Bunun sonucunda t test istatistiği değeri büyük çıkar. Böylece anlamsız bir katsayının anlamlı olma olasılığı artmaktadır ve R^2 değeri de yüksek çıkabilmektedir. Dolayısıyla F değeri olduğundan büyük bulunur. Sonuç olarak t ve F testleri güvenilirliğini yitirip yanıltıcı sonuç verebilmektedir.¹⁸¹

Modelimiz için yapılan otokorelasyon sınaması Stata programında Wooldridge testi ile yapılmıştır. Test sonucu sıfır hipotezi olan “otokorelasyon yoktur” önerisi anlamlı bir şekilde ret edilmiştir ve alternatif hipotez olan “otokorelasyon vardır” kabul edilmiştir.¹⁸² Wooldridge testi ile ilgili ayrıntılı sonuçlar Tablo 34’de verilmiştir.

Tablo 34
Otokorelasyon Testi Sonucu

Wooldridge test for autocorrelation in panel data
H ₀ : no first order autocorrelation
F(1, 66) = 40.302
Prob > F = 0.0000

¹⁸¹ Recep Tari, **Ekonometri**, Alfa Basım Yayın, İstanbul, 1999, s. 189-194.

¹⁸² J. M. Wooldridge, **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, MA: MIT Press. 2002, s. 282–283; David M. Drukker, “Testing for serial correlation in linear panel-data models”, **Stata Journal** 3, 2003, s. 168–177. Ayrıca bkz. <http://www.stata.com/support/faqs/stat/panel.html>

Analizimiz çerçevesindeki verilerde birinci derece otokorelasyon sorunu olduğu için daha güvenilir ve durağan β katsayıları elde etmek için otoregrasyon yöntemlerinden biri kullanılması gerekmektedir. Bu çalışmada regresyon modeli için β katsayılarının tahmininde otoregresyon yöntemlerinden Prais-Winsten regresyon yöntemi kullanılacaktır. Modelde otokorelasyonu önlemek için birinci dereceden otoregressif süreç olan AR(1), Stata komutuyla model tahmininde giderilmiştir.

Ayrıca modelimizde değişen varyans (heteroscedasticity) probleminin olup olmadığı kontrol edilmiştir. Değişen varyans problemi genellikle zaman serisi olmayan, kesit (cross-section) veri setlerinde karşımıza çıkan bir problemdir. Değişen varyans, hata terimlerinin varyansının bütün örneklem için sabit olmaması anlamına gelir. Modelimiz için de yapılan değişen varyans testleri sonucu modelimizde bu problemin olduğu anlaşılmıştır. Değişen varyans modellerinin hesaplanmasında kullanılan ve hata terimlerindeki varyans değişikliğini dikkate alan hesaplama yöntemlerine genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemi (generalized least squares) denmektedir. Modelimiz için EKK ve GLS yöntemleri kullanılarak yapılan tahmin sonuçları karşılaştırılmış olup değişen varyansın varlığı ispatlanmıştır. Bu analiz ile ilgili ayrıntılı yöntem ve sonuçlar Ek 2’de belirtilmiştir. (3) nolu modelin tahmini yapılırken de bu problem göz önünde tutulmuş olup sağlıklı sonuç vermesi için Stata komutuyla bu sorun giderilmiştir.

3.3.5. Analiz Sonuçları

Panel veri analizi için sabit veya rassal etkilerin olup olmadığını anlamak için, sabit etki model parametre tahmincileri ile tesadüfi etkili modelin parametre tahmincileri arasındaki farkın istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Çalışmanın yöntemi kısmında belirtildiği üzere, iki model arasında tercih yapabilmek için Hausman test istatistiği kullanılmaktadır. Hausman test istatistiği “Tesadüfi etkiler tahmincisi doğrudur.” sıfır hipotezi altında k serbestlik dereceli ki-kare dağılımı göstermektedir. Gerçekleşmesi durumunda tesadüfi etkili modelin hata

terimleri bileşenlerinin bağımsız değişkenler ile ilişkili olmadığı kararı verilebilecektir. Bu durumda sabit etkili modeli tercih edilecektir.¹⁸³

Hausman testi sonucu ki-kare değerinin % 5 önem seviyesinde anlamlı olduğu ve sabit etki modelinin tercih edilmesi gerektiği göstermektedir. Sabit etkinin var ve istatistiksel olarak anlamlı olması, her ilin kendisine ait farklı bir etkisinin olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 35
Hausman Testi Sonuçları

	Katsayılar			
	(b)	(B)	(b-B)	Sqrt (diag(V_b-V_B))
	Sabit Etki	Rassal Etki	Fark	S.E
lnyrl	0,6536194	0,6184495	0,0351699	0,0178328
Chi ²				
Prob	0,0486			

Mali yerleşmenin ekonomik büyümeye etkisini tahmin etmek için oluşturulan (3) nolu denklemin panel veri regresyon analizinin sonuçları Tablo 36’de belirtilmiştir.

¹⁸³ Pazarlıoğlu ve Gürler, s. 39.

Tablo 36
Panel Veri Regresyon analizi Sonuçları

Prais-Winsten Regresyon Sonuçları Heteroskedastik Panel İçin Düzeltilmiş Standart Hataları ve β Katsayıları						
lnkbbuyume	β Katsayısı	Std. Hata	z	P > z 	[%95 Güven Aralığı]	
lnyrl	.6578678	.0370368	17.76	0.000	.585277	.7304586
D	-.9427703	.0981562	-9.60	0.000	-1.135153	-.7503876
sabit	.3934534	.5376237	0.73	0.464	-.6602697	1.447177
Gözlem Sayısı	1120					
R^2	0.7671					
Wald χ^2	344.29					
Prob > χ^2	0.0000					
rho	.6420912					

Belirtme katsayısı (R^2), doğrusal modelin uyum iyiliğinin en iyi ölçüsüdür. Söz konusu katsayı, bağımlı değişkendeki değişimin ne kadarının bağımsız değişken(ler) tarafından açıklandığını ifade eder. Bu durum, regresyon modelinin açıklayıcılık gücünün göstergesidir. Analizimizin sonucu itibariyle bağımsız değişkenlerimiz olan mali yerelleşme ve kukla değişkenimiz % 76 düzeyinde bağımsız değişkeni açıklamaktadır. Regresyon tahmini sonucunda denklemimiz değişkenlerin katsayılarıyla beraber,

$$lnkbbuyume_{it} = 0,3934534 + 0,6578678 lnkbyrl_{it} - 0,9427703 D \quad (4)$$

(0,5376237) (0,0370368) (0,0981562)

$$i= 1, ..., 67 \quad t=1990, ..., 2006,$$

şeklinde yeniden ifade edilebilmektedir. Parantez içindekiler standart hataları vermektedir ve % 5 düzeyinde *lnkbyrl* ve *D* değişkenleri istatistiksel olarak anlamlıdır. Modeldeki sabit katsayı istatistiksel olarak anlamlı çıkmamıştır.

Yukarıdaki regresyon tahmini sonuçlarına göre, mali yerleşme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki pozitif çıkmıştır. Yani kişi başı yerleşmenin artmasının ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği ortaya çıkmıştır. Kişi başı mali yerleşmede yüzde birlik bir artış ekonomik büyümeyi yaklaşık yüzde 0,65 artırmaktadır. Bir başka ifadeyle, yerel düzeydeki kişi başı yapılan harcamalardaki artış il düzeyindeki kişi başı milli geliri artırmaktadır.

Belirtme katsayısının (R^2) yüksek olmasına rağmen katsayıların düşük olması, 1990-2006 yılları arası iller itibariyle mali yerleşmenin ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilemesine rağmen düzey olarak çok etkilemediğini ortaya konmaktadır. Zaten bağımsız değişkenlerin (kişi başı mali yerleşme oranı ve kukla değişkeni) bağımlı değişkendeki (kişi başı gelirdeki büyüme) değişmeyi % 76 açıklaması daha başka bağımsız değişkenlerin de eklenebileceğini göstermektedir. Bu konudaki yapılmış çalışmalara bakıldığında da değişik ilave değişkenlerin kullanıldığı görülmektedir. Ancak ülkemiz için iller düzeyinde veri sıkıntısı bağımsız değişkenleri artırmayı engellemektedir.

SONUÇ

Toplum için gerekli olan kamu mal ve hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi, doğal olarak yönetimler arası ilişkilerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu ilişkilerin düzenlenirken de rasyonel ilkeler göz önünde tutulmalıdır. Bu bakımdan yönetimler arası mali ilişkiler şeffaf ve açık olmalıdır. Bu ilişkiler yönetimler arası mali uyumu, yönetimlerin hesap verilebilirliğini ve bölgeler arası eşitliği desteklemelidir. Aksi halde, iktisadi bakımdan kaynakların optimum kullanılmamasına, yönetim bakımından da yetki sorumluluklarının çatışmasına sebep olduğu belirtilmektedir.

Yönetimler arası mali ilişkileri oluşturma sürecinde bu amaçları yerine getirirken çok boyutlu düşünmek gerekir. Bu ilişkileri bir sistem gibi düşünülmeli ve bu sistemin bütün parçaları birbirleriyle uyumlu olmalıdır. Sistemi oluştururken siyasi, toplumsal, ekonomik ve yönetsel koşullar da göz önüne alınmalıdır. Çünkü, yönetimler arası bir sistem oluştururken toplumun ekonomik, sosyal ve kurumsal yapılarıyla, söz konusu sistem arasındaki ilişki de düzenli bir şekilde kurulmalıdır.

Yönetimler arası mali ilişkilerde zamana bağlı olarak çeşitli gelişmeler ve yeni eğilimler ortaya çıkmakta ve bu yeni gelişmeler çerçevesinde birçok ülke yönetimler arası mali ilişkilerini düzenleme şeklini değiştirmektedir. Son yıllarda da kamusal hizmetlerin ve gelir kaynaklarının yerel yönetimlere aktarılması ve bu sayede de hizmetlerin daha çok halka yakın yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi fikri yaygın hale gelmiştir. Bunun için gelirlerin paylaşımı yönetim birimlerinin sunacakları hizmetlere göre belirlenmesi gerekliliği unutulmamalıdır. Bu tür bir ölçüt dikkate alınmazsa bazı yerel yönetimler gereğinden fazla gelire sahip olacak ve dolayısıyla kaynakların israfı ve ekonomik etkinsizlik ortaya çıkacaktır. Bunun yanında, bazı yerel yönetimler de yeterli kaynağa sahip olamadığından temel kamu hizmetlerini yerine getiremeyecek ve bundan dolayı da o bölge vatandaşları sıkıntı çekeceklerdir. Bu nedenledir ki, gelirlerin bölüşümü, hizmetlerin bölüşümü, borçlanma ve transferler yönetimler arası mali ilişkilerde birbirini tamamlayıcı bir nitelik göstermektedir. Bu dört ana unsuru birbiriyle iyi ilişkilendirilmeli ki, yönetimler arası etkin bir sistem oluşturulsun ve kaynak dağılımında etkinlik amacı gerçekleştirilebilsin.

Yönetimler arası ilişkiler düzenlenirken yönetim kademeleri arasındaki idari ve mali paylaşım açık ve net bir şekilde yapılmalıdır. Bu ilişkileri düzenlemede yapılacak kanun ve düzenlemelerin açık ve net olmaması hizmetlerin sunumundaki etkinliği azalttığı gibi yerelleşmenin gerçekleşmesini de engeller. Merkezi yönetimin kamu hizmet sunumunu en etkin bir şekilde sağlaması için vergi ödeyenlerin ihtiyaçlarını ve isteklerini bilebildiği kadar gerçekleştirmesi gerekir. Bu gerçekleştirme de yerindenlik (subsidiarity) ilkesi çerçevesinde olur. Bu ilke ile, kamusal hizmetlerin bireylere en yakın yönetimler tarafından yerine getirilmesini ve ancak ekonomik ve teknik nedenlerle mümkün olmadığı taktirde hizmet sorumluluğunun bir üst yönetime aktarılması gerektiğini ifade etmektedir.

Mali ve idari paylaşımın en iyi şeklinin nasıl olması gerektiğinin cevabını zamana göre maliyetlerdeki ve teknolojik kısıtlardaki değişimler göstermektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal gelişimi, beşeri sermayedeki değişim ve bu bölgelerdeki vatandaşların tercihlerindeki değişimler de mali ve idari paylaşımı etkilemektedir.

Yerel yönetim birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak anayasal zorunluluk olarak ifade edilmesine rağmen ülkemizde bu tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Anayasa'nın vurguladığı yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki paylaşımı ile mali paylaşım yapılamamıştır. Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümünde, yerel hizmetlerin merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılması çok daha önceki yıllarda gerçekleşmişken ülkemizde ise ancak son yıllarda AB uyum süreci çerçevesinde hız kazanmaya başlamıştır.

Son yıllarda yerel yönetim kanunlarında yapılan düzenlemelerle Türkiye'de merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine önemli hizmet ve harcama sorumlulukları aktarılmıştır. Yapılan düzenlemelerde, hizmetlerin yerel yönetim birimlerine aktarımında yerindenlik ilkesi esas olarak alınmıştır. Belediye Kanunu'nda md. 14'te ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda md. 6'da yer alan "hizmetler vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" ifadesiyle bu ilkenin benimsendiği gösterilmektedir. Bunun yanında hizmetin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alan,

ölçek ekonomileri ve dışsallıklar gibi temel ilkeler de düzenlemelerde dikkate alındığı gözlenmektedir. Bölgesel ve yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun yerel yönetimlerin sorumluluk alanı altında yer alması da hizmetin fayda ve maliyet alanı ile ilgili ilkenin düzenlemelerde dikkate alındığını göstermektedir. Fakat yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlere aktarılan bazı hizmet sunumlarının açıkça tanımlanmamış olması hizmet çakışmasına yol açabilmektedir. Bazı hizmet sorumlulukları (sağlık, eğitim ve kültür bina ve tesisleri, kent bilgi sistemleri, çevre ile ilgili hizmetler, zabıta hizmetleri, kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hizmetler, vb.) her üç yönetim biriminin alanına girmektedir. Bu dağılım şeklinin yönetim birimleri arasında anlaşmazlıklara ve kaynakların gereksiz yere kullanılmasına yol açabilecektir. Ayrıca yerel yönetimlerin görev alanları bazen yerel yönetim birimlerinin büyüklüğü ile uyuşmamaktadır ve dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin sunmak zorunda oldukları hizmetlerin aksamasına yol açmakta ve finansman yapılarını olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

Kamu yönetimi reformu çerçevesinde getirilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayeti azaltılmaya çalışılmıştır. Bu kanunlar ile yerel yönetim birimleri daha özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimimize ve bu kapsamda yerel yönetim sistemimize, stratejik planlama, faaliyet raporları esaslı bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe, iç ve dış denetim, hesap verilebilirlik ve saydamlık gibi yerel yönetim birimlerini güçlendirici yeni kavramlar getirilmiştir.

Bu düzenlemeler ile yerel yönetim birimlerinin yapısı güçlendirilmeye çalışılsa da kaynak dağılımı konusunda yeterli bir ilerleme sağlanamamıştır. Gelişen ve değişen vatandaş talepleri ve kentleşmenin getirdiği hizmet sunumu artışı yerel yönetim birimlerinin harcamalarını artırmaktadır. Bu yüzden yerel yönetim birimlerinin görev ve hizmetleriyle orantılı gelirlere sahip olması gerektiği belirtilmektedir.

Türkiye’de tarihi süreç içerisinde belediye sayılarının artmasıyla beraber artan şehir nüfusu, buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık % 80’inin belediye sınırları içinde

yaşıyor duruma gelmesi, mevcut reformların ve önerilerin daha çok belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. İl özel idareleri ile köyler hem mali hem de yönetsel açıdan belediyelere göre daha az bir öneme sahiptir. Nüfusun kentlerde toplanmasına karşın, kentlerin idaresinden sorumlu yönetim birimi olan belediyelerin görev, yetki ve gelirlerinde uzun yıllar boyunca önemli bir değişiklik olmamıştır.

Günümüzde küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan yeni akımlar devletin en temel hizmet alanlarından çekilmesini ve çoğu alanda doğrudan hizmet sunumundan vazgeçerek düzenleyici ve denetleyici rolünü üstlenmesi gerektiğini öne sürmektedir. Kamusal mal ve hizmet sunumunda merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel yönetim birimlerinin ve özel sektörün önünün açılıp desteklenmesi savunulmaktadır. Bu aşamada da vatandaş tercihleri ve kamusal mal ve hizmet üretimin sürecine vatandaşların katılımı gibi unsurlar da öne çıkarılmaktadır. Tüm bu unsurlar yerelleşme kavramı ile bağdaştırılarak merkeziyetçiliğin azaltılmasını öngörmektedir.

Yerelleşmenin bir boyutu olan mali yerelleşme ile yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Harcama fonksiyonlarının ve gelir kaynaklarının daha alt yönetim birimlerine yeniden bölüşümü sürecini ifade eden mali yerelleşme, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için kamu reform sürecinin bir parçası olmuştur. Mali yerelleşmenin, yerel yönetim birimlerinin özerkliklerini artırmasıyla birlikte hizmetlerin sunumunda etkinliği de artırdığı söylenmektedir.

Mali yerelleşmenin günümüzde artan popülaritesi de bu konunun yerel yönetimlere getireceği ekonomik faydalarının olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ekonomik faydaların da, yerel yönetimlerin kendi sınırları içindeki demografik özellikler hakkında merkezi yönetime göre daha fazla bilgi sahibi olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu yüzden de yerel yönetimlerin kamu kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanabilecekleri görüşü teoride hakim olmuştur. Bu konudaki öncül ve etkin görüş ise, mali yerelleşmenin kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinliği artırdığından dolayı ekonomik performansı artırdığıdır. Ekonomik faydalarının yanında, mali yerelleşmenin aynı zamanda hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artırabileceğinden söz edilmektedir. Çünkü vatandaşlar kendi sınırları içerisindeki yerel idarecilerinin yönetim davranışlarını daha yakından takip edebilmektedirler.

Tüm bu yukarıda ifade edilen yararlarından dolayı, mali yerelleşme ekonomik büyüme ilişkisi çoğu araştırmacı tarafından incelenen bir konu olmuştur. Fakat literatürde mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisinde varılmış ortak bir sonuç bulunmamaktadır. Yapılmış çalışmaların büyük kısmında mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi negatif veya pozitif etkilediği sonucu bulunurken, az sayıdaki çalışmada da herhangi bir sonuç bulunamadığı belirtilmiştir.

Ülkemiz açısından yerel düzeyde yapılan ekonometrik analiz sonucu mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki pozitif çıkmıştır. Yani kişi başı mali yerelleşmenin artmasının il düzeyinde ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği ortaya çıkmıştır. Kişi başı mali yerelleşmede yüzde birlik bir artış ekonomik büyümeyi yaklaşık yüzde 0,65 artırmaktadır. Bir başka ifadeyle, yerel düzeydeki kişi başı yapılan harcamalardaki artış il düzeyindeki kişi başı milli geliri artırmaktadır.

Yapılan ekonometrik analizin sonuçları da mali yerelleşmenin ekonomik etkinliği artırdığı yönündeki varsayımları ülkemiz itibarıyla doğrulamaktadır. Bu yüzden ülkemiz için mali yerelleşmenin yerel yönetim birimlerinin etkinliği üzerindeki önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin mali özerklik derecelerinin artırılması gerekmektedir. Yönetim birimlerinin sadece sayılarında yapılan değişiklikler yerelleşmeyi sağlamadığı gibi onların mali özerkliklerini de artırmayacaktır. Kaynak bölüşümünün yeniden düzenlenmesinin yanında yerel yönetim birimlerinin mali özerklik dereceleri artırılırsa hizmet sunumunda etkinlik sağlanabilir.

EKLER

Ek 1: İllere ait GSYİH ile Gelirler Arasındaki Korelasyon Ölçümü Sonuçları

<i>Corr</i>	
Mean	98,68%
Standard Error	0,004248569
Median	99,79%
Mode	#N/A
Standard Deviation	0,03823712
Sample Variance	0,001462077
Kurtosis	26,11292978
Skewness	-4,941538065
Range	0,238507242
Minimum	0,761492758
Maximum	1
Sum	79,92822912
Count	81
Largest(2)	0,999975624
Smallest(2)	0,774687224
Confidence Level(95.0%)	0,008454921
Lower	97,83%
Upper	99,52%

Ek 2: Değişen Varyans Hesaplaması (Stata)

```
. xtgls lnkbbuyume lnkbyrl1 D1, igls panels(heteroskedastic)
```

```
Iteration 1: tolerance = .02505975
Iteration 2: tolerance = .01021011
Iteration 3: tolerance = .0048226
Iteration 4: tolerance = .00264652
Iteration 5: tolerance = .00129445
Iteration 6: tolerance = .00059477
Iteration 7: tolerance = .00026292
Iteration 8: tolerance = .00011326
Iteration 9: tolerance = .00004791
Iteration 10: tolerance = .00002
Iteration 11: tolerance = 8.267e-06
Iteration 12: tolerance = 3.392e-06
Iteration 13: tolerance = 1.383e-06
Iteration 14: tolerance = 5.616e-07
Iteration 15: tolerance = 2.272e-07
Iteration 16: tolerance = 9.167e-08
```

Cross-sectional time-series FGLS regression

```
Coefficients: generalized least squares
Panels:      heteroskedastic
Correlation: no autocorrelation
```

Estimated covariances	=	67	Number of obs	=	1120
Estimated autocorrelations	=	0	Number of groups	=	67
Estimated coefficients	=	3	Obs per group: min	=	15
			avg	=	16.71642
			max	=	17
			Wald chi2(2)	=	1446.49
Log likelihood	=	-1155.456	Prob > chi2	=	0.0000

lnkbbuyume	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
lnkbyrl1	.7033197	.0188576	37.30	0.000	.6663595 .74028
D1	-.7814409	.0466155	-16.76	0.000	-.8728055 -.6900763
_cons	1.137238	.2740262	4.15	0.000	.6001562 1.674319

```
. estimates store hetero
```

```
. xtgls lnkbbuyume lnkbyrl1 D1
```

Cross-sectional time-series FGLS regression

Coefficients: generalized least squares
Panels: homoskedastic
Correlation: no autocorrelation

Estimated covariances	=	1	Number of obs	=	1120
Estimated autocorrelations	=	0	Number of groups	=	67
Estimated coefficients	=	3	Obs per group: min	=	15
			avg	=	16.71642
			max	=	17
Log likelihood	=	-1257.576	Wald chi2(2)	=	1295.68
			Prob > chi2	=	0.0000

lnkbbuyume	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lnkbyrl1	.7075287	.0200042	35.37	0.000	.6683212	.7467362
D1	-.9627186	.0549074	-17.53	0.000	-1.070335	-.8551021
_cons	1.170794	.2911275	4.02	0.000	.600195	1.741394

. local df = e(N_g) - 1

. lrtest hetero . , df(`df')

Likelihood-ratio test	LR chi2(66) =	204.24
(Assumption: . nested in hetero)	Prob > chi2 =	0.0000

KAYNAKÇA

Kitaplar

ACIR. **Governmental Functions and Processes: Local and Areawide.** Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-45, Washington D.C., 1974.

Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi.** 12. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.

Arıkboğa, Ülkü. **Yönetimler Arası Mali İlişkiler.** Yaylacık Matbaası, İstanbul, 2004.

Bahl, Roy W.. **Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice.** Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course. Budapest: WB, 2000.

Bahl, Roy W. ve Paul Smoke. **Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa.** Studies in Fiscal Federalism and State Local Finance Series, Edward Elgar Publication, 2003.

Baltagi, Badi H. **Econometric Analysis of Panel Data,** New York: Wiley, 1995.

Başbakanlık. **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8, Ankara, 2005.

Bird, Richard M.. **Perspectives on Fiscal Federalism,** Herndon, VA, USA: World Bank, 2006.

Bird, Richard M.. **Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes,** Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1999.

Bird, Richard M., R. D. Ebel, ve C. I. Wallich, (Ed). **Decentralization of the Socialist State**. Washington D.C.: World Bank, 1995.

Bozkurt, Ömer, T. Ergun ve S. Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİ, Ankara, 1998.

Bulutoğlu, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş**. Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.

Bülbül, Duran. **Yerel Yönetimler Maliyesi**. Gazi Kitabevi, 2006.

Carter, Guvendolen. **The Government of France**. Second Edition, USA, 1992.

Conway, Francis J., Brien Desilets, Peter Epstein, Juliana H. Pigey, Graeme Frelick ve Fred Rosensweig. **Intergovernmental Fiscal Relations in Central and Eastern Europe**. World Bank Publications, 2004.

Council Of Europe, **Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Norway**, Council of Europe Publishing, 1998.

Çınar, Tayfun ve Birgül A.Güler. **Yerel Maliye Sistemi**. TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, 2004.

DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara, 2001.

Eryılmaz, Bilal. **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**. Birleşik Yayıncılık, 1997.

Ronald C. Fisher, **State and Local Public Finance**, 1. Basım, Glenview: Scot, Foresman and Company, 1988.

Gujarati, Damodar N.. **Basic Econometrics**, 3. Baskı, MC-Graw-Hill,USA, 1995.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**. İmaj Yayıncılık, Ankara, 3. Baskı, 1988.

Greene, William H. **Econometric Analysis**. Macmillan Publishing Company, New York, 1988.

Harloff, E. Martin. **The Structure of Local Government in The European Community**, IULA, Netherland, 1987.

Joumard, Isabelle ve Per Mathis Kongsrud. **Fiscal Relations Across Government Levelss**. OECD Economic Studies No.36, 2003.

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 4. Basım, Cem Yayın Evi, İstanbul, 2000.

Keleş, Ruşen. **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, TBD – Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara. 1994.

Kestane, Doğan. **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı, Ankara, 1996.

Kurtuluş, Barış. **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı**. Mahalli İdareler Dairesi, DPT, Ankara, 2006.

McLure, Charles E, Vazquez ve Jorge Martinez. **The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations**. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course. Budapest: WB, 2000.

Muhasebat Genel Müdürlüğü. **2006 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni**. Maliye Bakanlığı, Ankara, 2007.

Musgrave, Richard A. **The Theory of Public Finance**. McGraw Hill, New York, 1959.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**. Beta Yayınevi, İstanbul, 2001.

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması**. Beta Yayınevi, İstanbul, 1994.

OECD Tax Policy Studies. **Fiscal Design Surveys across Levels of Government**. No.7, 2002, s.10.

OECD-TPA. **Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States**. 2002.

Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2008, s.8.

Öncel, SS. Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**. Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.

Özer, İlhan. **Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları**. TODAİE Yayın No: 156, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.

Rafuse, Robert W., Jr.. **Assigning Expenditure Responsibilities Among Levels of Government in a System of Fiscal Federalism**. Washington, D. C.: Development Alternatives Inc., 2000.

Sağbaş, İsa ve Muhlis Bağdiken. **Local Government Finance in Turkey**. Ofset Basım, İstanbul, 2003.

Sakınç, Süreyya. **Yerel Yönetimler Ekonomisi**. Manisa: Emek Matbaası, 2001.

Shah, Anwar. **Public Service Delivery**. World Bank Publications, 2005.

Shah, Anwar. **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**. Policy and Research Series Number 23. Washington, DC: World Bank, 1994.

Tarı, Recep. **Ekonometri**. Alfa Basım Yayın, İstanbul, 1999.

Ter-Minassian, Teressa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington DC: International Monetary Fund, 1997.

Tortop, Nuri. **Mahalli İdareler**. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara, 1984.

T.C. Başbakanlığı TOKİ Başkanlığı. **Yönetimler Arası İlişkiler**. 1. Baskı, Ankara: Kent Basımevi, 1993, ss.12.

TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, TOBB Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1996.

TÜİK, **Kesin Hesaplar 2003**, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, 2005.

TÜİK, **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005**, Ankara, 2007.

Türkoğlu, İrfan. **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ankara, 2009, s. 11.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin. **Mahalli İdareler**. 3. Baskı, Ankara: Seçkin, 2005.

Ülkümen, İsmail Hakkı. **Mahalli İdareler Maliyesi**. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No :103/85. Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.

Wooldridge, J. M.. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, MA: MIT Presss. 2002.

Yılmaz, Serdar. **Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization: Studies from Central and Eastern Europe**. World Bank, 2003.

Zengin, Eyüp. **Yerel Yönetim Birlikleri**, Mimoza Yayıncılık, 1999.

Makale ve Süreli Yayınlar

Acar, İbrahim Atilla ve Hüseyin Gül, “1980 Sonrası Kamusal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, **Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri**, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu, Süleyman Demirel Üniversitesi, Antalya, 2007, ss. 257.

Akai N. ve M. Sakata. “ Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States”, **Journal of Urban Economics** (52), 2002, ss. 93-108.

Osman Altıntaş, “İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi”, **DPT Uzmanlık Tezi**, Yayın No:2743, Ankara, 2007.

Arslan, Nagehan Talat. “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme açısından Mahalli İdareler Hakkında bir Değerlendirme”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 32 No:2, Aralık 2008, ss. 263-282.

Aydemir, Süleyman Ruhi. “Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Sayı 11, 2003.

Bahl, Roy. “Fiscal Decentralization”. **Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management**, Budapest: A Partnership of the Europe, USAID and the World Bank Institute, 10-15 April 2000.

Bahl, Roy. “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, **International Seminar on Land Policy and Economic Development**, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.

Bahl, Roy. “Fiscal Decentralization as Development Policy”, **Public Budgeting & Finance**, 1999, ss. 59-75.

Bahl, Roy ve Shyam Nath. “Public Expenditure Decentralization in Developing Countries,” **Government and Policy** 4, 1986, ss. 405-418.

Balı, Besim Bülent. “Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 149-172.

Bardhan, Pranab ve Dilip Mookherjee. “Expenditure Decentralization And The Delivery Of Public Services in Developing Countries”, **IED Discussion Paper**, Boston University, 1988.

Bird, Richard M. “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes,” **Sustainable Development Department**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2000.

Bird, Richard M. “Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications,” **International Studies Program Working Paper 00-2**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2000.

Bird, Richard M. ve François Vaillancourt. “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview”. Richard M. Bird (Ed.) **Fiscal Decentralization in Developing Countries**, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998, ss. 1-48.

Bird, R., Dafflon, B, Jeanrenaud, C. Ve Kirchgässner, G.. “Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism”. **Politorbis n° 32**, 2003, ss. 58-78.

Bozlağan, Recep. "Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri". Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler** İçinde (1-28), Nobel, Ankara, 2008, ss. 1-28.

Dafflon, Bernard ve Krisztina Zsuzsanna Toth, “Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe”. **World Bank Policy Research Working Paper**, WPS3655, 2005, ss.1-75.

Davoodi Hamid, ve Heng-fu Zou. “Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study”, **Journal of Urban Economics** 43, 1998, ss. 244–257.

Ebel, Robert D. ve Serdar Yılmaz. “Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview”, **World Bank Working Paper**, 30346, Washington D.C., 2002.

Ebel, Robert D. ve Serdar Yılmaz. “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, **Policy Research Working Paper 2809**, The World Bank, Washington D.C., 2002.

Ebel, Robert D. ve Serdar Yılmaz. “Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy”. Mila Zlatic, (Ed.), **Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia and Herzegovina: Conference Proceedings**, Washington DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central Eastern Europe, 2000.

Ehtistam, Ahmad, Daniel Hewitt ve Edgardo Ruggiero. “Assigning Expenditure Responsibilities,” Teresa Ter Minassian (ed.), **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington, 1997, ss. 25-48.

Ehtistam, Ahmad. “A Comparative Perspective on Expenditure Assignments”, Ehtistam Ahmad, Gao Qiang ve Vito Tanzi (ed.), **Reforming China’s Public Finances**, IMF, Washington D.C., 1995, ss.77-94.

Emil, M. Ferhat ve H. Hakan Yılmaz. “Avrupa Birliği Türkiye arasında Yerel Yönetimler Finansmanı ve Yönetim Uyumlaştırılması”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs 2005.

Şahin, Engin. “Mahalli İdare Birliklerinin Küçük Ölçekli Belediyeler Açısından Kazanımları”, **Yerel Siyaset**, No. 32, 2008, ss. 5.

Erençin, Arif. “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”. **Mülkiye Dergisi**, Cilt 31, Sayı 254, 2008, ss. 99-122.

Falay, Nihat. “Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 439, Temmuz 2003, ss. 23-27.

Falay, Nihat. “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (der.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**

içinde. Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ile Güncel Yayıncılık Ortak Yayını, İstanbul. 2006, ss. 9-29.

Giarda, Piero. “Intergovernmental Fiscal Relations in Italy”, **Conference on Fiscal Decentralization**, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, 20-21 Kasım 2000.

Gül, Hüseyin. “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.) **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, ss. 85-118.

Güler, Birgül Ayman. “Yerel Yönetimler Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, ss.14-19.

Güner, Ayşe. “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Denizli, 2005, ss. 220-229.

Güner, Ayşe. “Belediyelerin Öz Gelirleri”, **Vergi Dünyası**, Sayı 274, Haziran 2004, ss. 146-151.

Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz. “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali Transfer Sisteminin Sorunları”, **Vergi Sorunları**, Sayı:193, Ekim 2004, ss. 195-202.

Güner, Ayşe. “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (61-82), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 61-82.

Güneş, İsmail. “Yönetimler Arası Hizmet ve Gelir Bölüşümü”. **Yönetim ve Ekonomi**, Sayı 4, 1998.

Güneş, Yaşar. “Yeni Yasaya Göre Yerel Yönetim Birlikleri”. **Türk İdare Dergisi**, yıl 77, sayı 447, 2005, ss. 157-178.

Granger, Clieve ve Paul Newbold. “Spurious regressions in econometrics”, **Journal of Econometrics**, 2 (2), 1974, ss. 111-120.

Iimi, Atsushi. “Decentralization and economic growth revisited: An empirical note”, **Journal of Urban Economics** 57, 2005, ss. 449-461.

Jin, Jing ve Heng-fu Zou. “Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China”, **Journal of Asian Economics** 16, 2005, ss. 1047-1064.

Keleş, Ruşen. "Kentleşmenin Mali Sorunları", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, 25. Seri Sene 1976/1977 İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2454, Günay Matbaası, İstanbul, 1977.

Keleş, Ruşen. “Türkiye’de Anakent Yönetimi”. **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 2, Haziran 1985, ss. 69-82.

Köse, H. Ömer. “Yerel Yönetim Olgusu ve Küresellesme Sürecindeki Yükselişi” , **Sayıstay Dergisi**, Sayı 52, 2004, ss. 31-32.

Kwon, Osung. “The Effects of Fiscal Decentralization on Public Spending: The Korean Case”, **Public Budgeting & Finance** 23 (4), 2003, ss. 1-20.

Ladd, H. F. ve J. Yinger. “The Case of Equalising Aid”, **National Tax Journal**, Vol. 47, No.1, 1999, ss. 211-224.

Lin, Justin Yifu ve Zhiqiang Liu. “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, **Economic Development and Cultural Change** (49) 1, 2000, ss. 1 – 21.

Mutlu, Ayşegül. “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 30-58.

Nadaroğlu, Halil ve Ruşen Keleş, “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü”, **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Marmaris 23-25 Mayıs 1991, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1991.

Neyaptı, Bilin. "Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation", **Metu Studies in Development**, 32, 2005, ss. 433-465.

Neyaptı, Bilin. "Fiscal Decentralisation and Deficits: International Evidence", **Türkiye Ekonomi Kurumu**, Discussion Paper 2003/2. <http://www.tek.org.tr/dosyalar/B-NEYAPTI-FDEF-04-02.pdf> , (4 Mart 2008)

Oates, Wallace E.. "An Essay on Fiscal Federalism." **Journal of Economic Literature**, September, 1999, ss. 1120-1149.

Odd-Helge Fjeldstad. "Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries, A Review of Issues", WP 2001: 11, 2001. <http://www.cmi.no/publications/2001/wp/wp2001-11.pdf> (10 Mayıs 2008)

Önder, İzzettin. "İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri", **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, 1991.

Özdenkoş, Demet. "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü". **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 2, 1999, ss. 77-95.

Pazarlıoğlu, M. Vedat, ve Özlem Kiren Gürler, "Telekomünikasyon Yatırımları ve Ekonomik Büyüme: Panel Veri Yaklaşımı", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44 Sayı: 508, 2007, ss. 35-43.

Rao, M.G. ve Singh, N. "The Assignment of Taxes and Expenditures in India", **Working Paper 30a**, Stanford University, Centre for Economic Policy Research, 1999.

Sağbaş, İsa. "Central-Local Fiscal Relations in Turkey: A Technical Analysis of Fiscal Equalization", **Turkish Studies**, Vol. 2, No.2, 2001, ss.121-142.

Sağbaş, İsa, Muhsin Kar ve Hüseyin Şen. "Fiscal decentralization, the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey", **Environment and Planning C: Government and Policy**, 2005, ss. 3-19.

Saraçoğlu, Bedriye ve Nükhet Doğan, “Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği’ne aday ülkelerin yakınsama analizi”, **VII. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu**, 26-27 Mayıs 2005, İstanbul..

<http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o10s1.pdf> (15 Şubat 2009)

Shah, Anwar. “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies”, **World Bank Policy Research Working Paper 3282**, 2004.

Stansel, Dean, “Local decentralization and local economic growth: a cross-sectional examination of US metropolitan areas”, **Journal of Urban Economics**, 57 (1), 2005, 55-72.

Tanzi, Vito. “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, **The World Bank Research Observer**, ABI/INFORM GLOBAL, 1995.

Tatar, Mehtap. “Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış”. **Amme İdaresi**, Cilt 26, Sayı 4, 1993.

Tavşancı. Aykut. “Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4/1, 2004, ss. 1-14.

Ter-Minassian, Teresa. “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”. Teresa Ter-Minassian (Ed.) **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, Washington DC: International Monetary Fund., 1997, ss. 3-24..

Ter-Minassian, Teresa ve Jon Craig. “Control of Subnational Government Borrowing”, Teresa Ter-Minassian (ed.), **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997, ss. 156-173.

Thiessen, Ulrich. “Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries”, Economics Working Papers 001. **European Network of**

Economic Policy Research Institutes, 2001.

<http://www.ciaonet.org/wps/thu01/thu01.pdf> (12 Nisan 2009)

Tiebout, Charles. “A Pure Theory of Local Expenditures.” **Journal of Political Economy**. Vol 64, 1956, ss. 416- 424.

Tosun, Mehmet Serkan ve Serdar Yilmaz. “Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces”, **World Bank Policy Research Working Paper No. 4725** , 2008. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/09/24/000158349_20080924104342/Rendered/PDF/WPS4725.pdf (10 Şubat 2009)

Uçar, Ahmet. “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler**, 2004, Cilt 2(1), ss. 97-107.

Vazquez, Jorge Martinez. “Intergovernmental Fiscal Relations and the Assignment of Expenditure Responsibilities”. **International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies**, Georgia State University, Atlanta, 2001. <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd2/martinez2001.pdf> , (2 Şubat 2008)

Vazquez, Jorge Martinez. “The Assignment of Expenditure Responsibilities”. Charles E. McLure ve Jorge Martinez-Vazquez (Ed.) **Fiscal Transition in Kazakhstan**, Asian Development Bank, 1999, ss.161-204.

Vazquez, Jorge Martinez, Charles McLure ve François Vaillancourt. “Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework”, Richard M. Bird (Ed.) **Perspectives on Fiscal Federalism**, s.15-46, Herndon, VA, USA: World Bank, 2006, ss.15-34.

Vazquez, Jorge Martinez. “The Assignment of Expenditure Responsibilities”. **Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course**, Chiang Mai, Thailand, February 2- March 5, 1999.

Wetzel, Deborah. “Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead”, **PREM**, World Bank, 2001, ss. 1-61.

Xie, D., H. Zou, ve H. Davoodi. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. **Journal of Urban Economics** (45), 1999, ss. 228 – 239.

Yılmaz, Serdar ve Ebel, Robert D. "On the measurement and impact of fiscal decentralization," **Policy Research Working Paper Series 2809**, The World Bank, 2002. <http://www.ijf.hr/eng/FDI/ebel-yilmaz.pdf> (23 Ocak 2007)

Yılmaz, Serdar ve Yakup Beriş (2006), “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 95-119.

Zhang, Tao ve Heng-fu Zou “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, **Journal of Public Economics** (67), ss. 221 – 240.

Diğer Yayınlar

CLAIR, “Local Government in Japan”, **Council of Local Authorities for International Relations**, 2004, ss.2. <http://www.clair.or.jp/e/forum/pdf/en2004.pdf> , (20 Mart 2008)

Davey, Kenneth. “Fiscal Decentralization”, 2004, ss.1. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017650.pdf> , (25 Şubat 2007)

De Silva, Migara. “Intergovernmental Fiscal Relations: A Framework”. **World Bank Institute**, ss. 5, http://europeandcis.undp.org/files/uploads/LG%20FDI/Migara_Eng.ppt (31.05.2006)

Di Domenico, Massimo ve Alberto Zanardi, “Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: Assessment and Suggestions”, **International Forum for Macroeconomic Issues**, 2004, ss. 5. <http://www.esri.go.jp/jp/prj-rc/macro/macro15/10-3-R.pdf> , (5 Şubat 2009)

Ebel, Robert D. “Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/SubnationalTaxPolicyDesign.pdf> , (25 Şubat 2007)

Fuhr, Harald. “Decentralization Policies: Expenditure and Revenue Assignments Options - Is There any ‘Best Practice’ ? What can we Recommend ?” **The World Bank LAPS**, Washington, D.C., 1996. http://newss.uni-potsdam.de/u/ls_intpolitik/WebsiteFuhr04/staff/publicationfuhr/otherpapers/arg-de~1.pdf

Semra Kalkan, “Japonya’da Yönetim Yapısı ve Şehir Planlama Pratiği”, <http://www.kentli.org/makale/japonya.htm>, (20.05.2009)

Kwon, Osung. “The Effects of Fiscal Decentralization on Public Spending: The Korean Case”, **13th Annual Conference on Public Budgeting and Financial Management**, Washington, DC, 2002, ss.77-78. http://www.abfm.org/pdf_2001_conf/kwon.pdf , (4 Mayıs 2007)

Litvack, Jennie ve Jessica Seddon “Decentralization Briefing Notes”. **World Bank Institute**, WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 2004. <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf> , (11 Ocak 2008)

Martinez Vazquez, Jorge. “Intergovernmental Fiscal Relations and the Assignment of Expenditure Responsibilities” **International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies**, Georgia State University, Atlanta, 2001. <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd2/martinez2001.pdf> , (11 Aralık 2007)

Martinez Vazquez, Jorge. “The Assignment of Expenditure Responsibilities” **World Bank**, 1999. http://www.mri.hu/downloads/SUN_2006/coretexts/coretext3.doc , (5 Eylül 2007)

OECD, “Fiscal Relations Across Levels of Government”, **OECD Economic Outlook 74**, 2003, ss.144. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/18/23465547.pdf> , (8 Ocak 2007)

Piperno, Stefano. “Fiscal Decentralization in Italy: Some Lessons”, **Ministry of Finance**, 2000, ss. 5. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/italy.pdf> , (17 Mayıs 2008)

Shah, Anwar. Expenditure Assignment. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128839/Shah%201999.pdf> (2 Mart 2008)

Sunal, Seçkin ve Elçin Aykaç, “Türk İmalat Sanayinde İstihdam, İhracat ve Kapasite Kullanım Oranı İlişkisi: Panel Koentegrasyon”, <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o4s2.pdf>, ss. 3. (5 Nisan 2009)

UNDP, “Decentralization: A Sample of Definitions”, 1999, ss.2. http://www.undp.org/eo/documents/decentralization_working_report.PDF , (02 Eylül 2008)

Wingender, Philippe. “Decentralization and Economic Growth: A Case Study for Canada”, **Masters Report**, Department of Economics, Université de Montréal, 2005, ss.3. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/dspace/bitstream/1866/277/1/a1.1g998.pdf> , (25 Aralık 2008)