



**T.C.**

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ KAPSAMINDA EKONOMİK  
KRİZLERİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ  
(ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İNCELEMESİ)**

**DOKTORA TEZİ**

**Mehmet Fatih ASLANTAŞ**

**BURSA – 2020**



**T.C.**

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ KAPSAMINDA EKONOMİK  
KRİZLERİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ  
(ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İNCELEMESİ)**

**DOKTORA TEZİ**

**Mehmet Fatih ASLANTAŞ**

**Danışman:**

**Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

**BURSA – 2020**



**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU**

**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA**

Tarih: ..14./06/2020

Tez Başlığı/Konusu: Yerinden Yönetim İlkesi Kapsamında Ekonomik Krizlerin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisinin Değerlendirilmesi (Ülke Örnekleri ve Türkiye İncelemesi)

Yukarıda başlığı tez çalışmamın a)Kapak sayfası, b)Giriş, c)Ana bölümler ve d)Sonuç kısımlarından oluşan toplam 286 sayfalık kısmına ilişkin ..14./06/2020 tarihinde şahsım tarafından Turnitin adlı inthal tespit programında (Turnitin)\* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %7'dir .

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç / dâhil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksini tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

14.06.2020

Adı Soyadı: Mehmet Fatih ASLANTAŞ  
Öğrenci No: 711212003  
Anabilim Dalı: Maliye  
Bilim Dalı: Bütçe ve Mali Planlama  
Statüsü: ☐ Yüksek Lisans ☒ Doktora

Danışman  
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

...14./06/2020

\*Turnitin programına Uludağ Üniveristesi kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

## Yemin Metni

Doktora tezi olarak sunduğum “**Yerinden Yönetim İlkesi Kapsamında Ekonomik Krizlerin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisinin Değerlendirilmesi (Ülke Örnekleri ve Türkiye İncelemesi)**” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

21.07/2020  
Tarih ve İmza



Adı Soyadı: Mehmet Fatih ASLANTAŞ

Öğrenci No: 711212003

Anabilim Dalı: Maliye

Bilim Dalı: Bütçe ve Mali Planlama

Statüsü: Doktora

## ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Mehmet Fatih ASLANTAŞ  
Üniversite : Bursa Uludağ Üniversitesi  
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Anabilim Dalı : Maliye  
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama  
Tezin Niteliği : Doktora Tezi  
Sayfa Sayısı : xvi+271  
Mezuniyet Tarihi : ..... / ..... / 2020  
Tez Danışmanı : Prof.Dr. Özhan ÇETİNKAYA

### YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ KAPSAMINDA EKONOMİK KRİZLERİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ (ÜLKE ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İNCELEMESİ)

Yerinden yönetim ilkesi kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından karşılanmasını amaçlayan bir kamu yönetimi ilkesidir. Bu ilkenin uygulanmasında rol alan en önemli yönetim çeşidi ise yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin toplumsal refahın arttırılmasında önemli bir rolünün olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler çeşitli nedenlerle ortaya çıkan ve günümüzde de etkinliğini sürdüren yapılanmalardır.

Bu çalışmanın amacı ekonomik kriz döneminde yerel yönetimlerin maliyesinde nasıl bir değişim olduğunun çözümlenmesidir. Zira ekonomik krizler makro düzeyde ülkelerin mali yapılarına zarar veren bir olgudur. Bu olgunun makro düzeyde verdiği negatif mali etkilerin yerel yönetimlere yansımalarının ne olduğu yerel yönetim maliyesindeki değişkenler üzerinden bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Çalışmada küresel düzeyde ABD, Almanya, Kanada, İtalya, Fransa, İspanya, Yunanistan'ın 2008 Mortgage Krizi'nde makro değişkenlerindeki dönüşüm ardından da bu dönüşümün söz konusu ülkelerin yerel yönetimler maliyesindeki yansımaları incelenmiştir. Hem federal hem ulus devlet hem de ikisinin farklı yoğunlukta uygulandığı yönetim anlayışlarından seçilen ikişer ülke örneklerinde görülmüştür ki, tıpkı merkezi yönetimlerde olduğu gibi yerel yönetimlerinde mali durumlarında bazı bozulmalar meydana gelmiştir. Ülkeler yerel yönetim harcamalarını kısıtlasalar da gelirlerin düşmesine bağlı olarak artan borç yüküyle karşı karşıya kalmışlardır. Ayrıca, üst yönetim birimince yerel yönetimlere farklı kanallar yoluyla aktarılan transferlerde de değişimler gözlenmiştir.

Ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine etkisinin nasıl olduğu ayrı bir bölümde Türkiye örneği üzerinden incelenmiştir. Ekonomik kriz gibi farklı nedenlerle meydana gelen bir olgunun Türkiye'de son yıllarda çok defa karşılaşıldığı ve ülkenin makroekonomisinde telafisi zor negatif etkiler bıraktığı bilinmektedir. Verilerin bulunabilirliği açısından üç ekonomik kriz örneği alınmıştır. Bu krizler, 1994, 2001 ve 2008 Ekonomik Krizleri'dir. Söz konusu üç ekonomik krizin yerel yönetimlere etkisinin nasıl ve ne boyutta olduğu analiz edilmiştir. Görülmüştür ki tıpkı küresel kriz ile karşılaşan diğer ülkelerin yerel yönetimlerinin mali durumlarındaki bozulmalar Türk yerel yönetimlerinde de yaşanmış, bütçe dengelerinde negatif değişimler gözlenmiştir.

#### Anahtar Sözcükler:

Yerinden Yönetim, Ekonomik Kriz, Yerel Yönetim Maliyesi

## ABSTRACT

Name and Surname : Mehmet Fatih ASLANTAŞ  
University : Bursa Uludag University  
Institution : Social Science Institution  
Field : Public Finance  
Branch : Budget and Fiscal Planning  
Degree Awarded : PhD  
Page Number : xvi+271  
Date : ..... / ..... / 2020  
Supervisor : Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

### EVALUATION OF THE EFFECTS OF ECONOMIC CRISES ON THE FINANCE OF LOCAL GOVERNMENTS WITHIN THE SCOPE OF DECENTRALIZATION PRINCIPLE (EXAMPLES OF COUNTRIES AND TURKEY REVIEW)

The principle of decentralization is a public administration principle that aims to meet public services by the closest management unit. The most important type of management that plays a role in the implementation of this principle is local governments. It is known that local governments have an important role in increasing social welfare. Local governments are structures that have emerged as a result of different reasons and are still active today.

The purpose of this study is to analyze what change the local administrations' finances were during the economic crisis. Because economic crises are a phenomenon that damages the financial structures of countries at macro level. The reflection of the negative financial effects of this phenomenon at the macro level on the local administrations was subjected to an evaluation over the variables in the local government finances.

In the study, first of all, the transformation of macro variables in USA, Germany, Canada, Italy, France, Spain, Greece's 2008 Economic Crisis and then the reflections of this transformation in the local government finances of these countries are examined. Both the federal, the nation-state and the two countries selected from the management approaches in which the two are applied in different intensities have been seen in the examples of the financial conditions of their local governments, just like the central governments. Although countries restrict their local government expenditures, they faced an increased debt burden due to the decrease in revenues. In addition, changes have been observed in transfers that have been transferred to the local administrations by different management channels through different channels.

How the economic crisis has affected the local governments' finance has been examined in another section through a Turkish sample. It is known that in recent years Turkey has encountered the phenomenon of economic crisis, which may occur for different reasons, more than once and that it has caused negative effects on macroeconomics which are difficult to compensate. In terms of data availability, three examples of economic crises were taken. These crises are the 1994, 2001, 2008 Economic Crises. How and to what extent the mentioned three economic crises have affected the local governments has been analyzed. The data obtained reveals that local governments' financial situation in Turkey went through a similar deterioration as other countries' local governments had faced throughout the global crisis and that negative changes were observed in budget balances.

#### Keywords:

Decentralization, Economic Crisis, Local Government Finance

## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

|                       |      |
|-----------------------|------|
| TEZ ONAY SAYFASI..... | i    |
| ÖZET.....             | vi   |
| ABSTRACT .....        | vii  |
| İÇİNDEKİLER .....     | viii |
| TABLO LİSTESİ .....   | xiv  |
| KISALTMALAR .....     | xvi  |
| GİRİŞ .....           | 1    |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU YÖNETİMİNDE YERİNDEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE KURAMSAL YAPI

#### 1. KAMU YÖNETİMİNİ AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR BAĞLAMINDA

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| KAMU YÖNETİMİNDEKİ TEMEL İLKELERİN AÇIKLANMASI.....              | 5  |
| 1.1. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI VE TARİHSEL SÜREÇTEKİ DEĞİŞİMİ... 5 |    |
| 1.2. KAMU YÖNETİMİNE AİT TEMEL İLKELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10    |    |
| 1.2.1. Merkezden Yönetim İlkesi .....                            | 11 |
| 1.2.2. Yerinden Yönetim İlkesi .....                             | 16 |
| 1.2.3. Yerinden Yönetim Türleri .....                            | 17 |
| 1.2.3.1. Siyasi Yerinden Yönetim .....                           | 17 |
| 1.2.3.2. İdari Yerinden Yönetim .....                            | 18 |
| 1.2.3.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim .....                | 19 |
| 1.2.3.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....                    | 20 |
| 1.2.4. İdarenin Bütünlüğü İlkesi .....                           | 20 |
| 1.2.4.1. Hiyerarşi .....                                         | 21 |
| 1.2.4.2. İdari Vesayet .....                                     | 22 |
| 1.2.5. Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi .....                          | 23 |

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2. YERİNDEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE UYGULAMADAKİ YERİ .....</b>       | <b>25</b> |
| 2.1. SUBSİDİARİTE (HİZMETTE YAKINLIK) İLKESİ.....                    | 27        |
| 2.2. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ .....                                  | 29        |
| 2.2.1. Dekonsantrasyon .....                                         | 29        |
| 2.2.2. Delegasyon .....                                              | 30        |
| 2.2.3. Devolüsyon.....                                               | 31        |
| 2.2.4. Özelleştirme .....                                            | 32        |
| 2.3. YERİNDEN YÖNETİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE YEREL<br>YÖNETİMLER..... | 35        |
| 2.3.1. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Nedenleri.....                | 35        |
| 2.3.1.1. Siyasi Nedenler .....                                       | 36        |
| 2.3.1.2. Hukuki Nedenler .....                                       | 38        |
| 2.3.1.3. İktisadi Nedenler.....                                      | 39        |
| 2.3.2. Yerel Yönetimleri Destekleyen Kuruluşlar ve Belgeler.....     | 41        |
| 2.3.2.1. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı.....  | 41        |
| 2.3.2.2. Şehirler İttifakı (Cities Alliance) .....                   | 42        |
| 2.3.2.3. Sürdürülebilirlik İçin Yerel Yönetimler (ICLEI).....        | 43        |
| 2.3.2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....                 | 44        |
| <b>3. MALİ YERELLEŞME VE BOYUT TESPİTİ .....</b>                     | <b>47</b> |
| 3.1. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI.....                                      | 47        |
| 3.2. MALİ YERELLEŞME VE UNSURLARI.....                               | 49        |
| 3.2.1. Hizmetlerin Görülmesi .....                                   | 51        |
| 3.2.2. Gelirlerin Tahsili .....                                      | 55        |
| 3.2.3. Mali Transferler.....                                         | 57        |
| 3.2.4. Yerel Düzeyde Borçlanma .....                                 | 59        |
| 3.3. MALİ YERELLEŞME TEMSİLCİLERİ .....                              | 60        |
| 3.3.1. Birinci Kuşak Mali Yerelleşme Temsilcileri .....              | 60        |
| 3.3.1.1. R.Musgrave.....                                             | 61        |

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 3.3.1.2. C.Tiebout .....                               | 63 |
| 3.3.1.3. W.Oates.....                                  | 65 |
| 3.3.1.4. Buchanan ve Brennan .....                     | 67 |
| 3.3.2. İkinci Kuşak Mali Yerelleşme Temsilcileri ..... | 69 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİLERİNİN İNCELENMESİ: ÜLKE ÖRNEKLERİ

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. EKONOMİK KRİZLER VE TARİHSEL SÜREÇTE ÖNEMLİ KRİZ<br/>ÖRNEKLERİ .....</b>                          | <b>72</b> |
| 1.1. EKONOMİK KRİZLERİN TEORİK ÇERÇEVESİ.....                                                           | 72        |
| 1.2. TARİHSEL SÜREÇTE YAŞANAN ÖNEMLİ KRİZ ÖRNEKLERİ.....                                                | 75        |
| 1.2.1. 1929 Ekonomik Buhranı .....                                                                      | 76        |
| 1.2.2. 1973 Petrol Krizi .....                                                                          | 78        |
| 1.2.3. 1997 Güney Doğu Asya Krizi .....                                                                 | 80        |
| 1.2.4. 2008 Mortgage Krizi .....                                                                        | 84        |
| 1.3. EKONOMİK KRİZ DÖNEMLERİNDE YEREL YÖNETİMLER<br>MALİYESİNİN DURUMU .....                            | 89        |
| 1.3.1. Ekonomik Krizler ve Mali Kurallar .....                                                          | 90        |
| 1.3.2. Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Ekonomik Krize Verdiği<br>Reaksiyon: Teorik Çerçeve ..... | 93        |
| 1.4. EKONOMİK KRİZİN GÖLGESİNDE BİR ÖRNEK:<br>DETROİT BELEDİYESİ.....                                   | 100       |
| 1.4.1. Ekonomik Kriz ve ABD’de Oluşan Genel Ekonomik Durum .....                                        | 101       |
| 1.4.2. ABD’de Krizin Yerel Yönetim Bütçelerine Yansımaları:<br>Detroit Örneği.....                      | 105       |

|                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2. 2008 KÜRESEL EKONOMİK (MORTGAGE) KRİZİNİN YEREL YÖNETİM MALİYESİNE ETKİLERİNE ÜLKE ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN</b> |            |
| <b>GENEL BAKIŞ .....</b>                                                                                         | <b>118</b> |
| 2.1. 2008 KÜRESEL KRİZİNİN ÇALIŞMANIN ESASINI OLUŞTURMASININ NEDENİ .....                                        | 118        |
| 2.2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE EKONOMİK KRİZİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ.....                                   | 119        |
| 2.3. EKONOMİK KRİZİN KANADA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI.....                                      | 122        |
| 2.3.1. Ekonomik Kriz Döneminde Kanada'da Makro Ekonomik Durum .....                                              | 122        |
| 2.3.2. Ekonomik Krizin Kanada Yerel Yönetimlerine Etkisi .....                                                   | 124        |
| 2.4. EKONOMİK KRİZİN ALMANYA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI.....                                     | 129        |
| 2.4.1. Ekonomik Kriz Döneminde Almanya'da Makro Ekonomik Durum .....                                             | 129        |
| 2.4.2. Ekonomik Krizin Almanya Yerel Yönetimlerine Etkisi .....                                                  | 131        |
| 2.5. EKONOMİK KRİZİN YUNANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI.....                                  | 136        |
| 2.5.1. Ekonomik Kriz Döneminde Yunanistan'da Makro Ekonomik Durum ..                                             | 136        |
| 2.5.2. Ekonomik Krizin Yunanistan Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi.....                                        | 138        |
| 2.6. EKONOMİK KRİZİN FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI.....                                      | 143        |
| 2.6.1. Ekonomik Kriz Döneminde Fransa'da Makro Ekonomik Durum .....                                              | 143        |
| 2.6.2. Ekonomik Krizin Fransa'da Yerel Yönetimlere Etkisi .....                                                  | 144        |
| 2.7. EKONOMİK KRİZİN İTALYA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI.....                                      | 150        |
| 2.7.1. Ekonomik Kriz Döneminde İtalya'da Makro Ekonomik Durum.....                                               | 150        |
| 2.7.2. Ekonomik Krizin İtalya Yerel Yönetimlerine Etkisi.....                                                    | 151        |

## 2.8. EKONOMİK KRİZİN İSPANYA'DA YEREL YÖNETİMLER

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| MALİYESİNE YANSIMALARI .....                                         | 157 |
| 2.8.1. Ekonomik Kriz Döneminde İspanya'da Makro Ekonomik Durum ..... | 158 |
| 2.8.2. Ekonomik Krizin İspanya Yerel Yönetimlerine Etkisi .....      | 159 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİLERİNİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPILANMASINA GENEL

|                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>BAKIŞ .....</b>                                          | <b>169</b> |
| 1.1. BELEDİYE İDARESİ VE MALİ YAPISI .....                  | 171        |
| 1.1.1. Normal Belediye-Büyükşehir Belediyesi .....          | 172        |
| 1.1.1.1. Normal Belediye İdaresi ve 5393 Sayılı Kanun ..... | 173        |
| 1.1.1.2. Büyükşehir Belediyeleri ve 5216 Sayılı Kanun ..... | 175        |
| 1.1.2. Belediye Maliyesi .....                              | 176        |
| 1.1.2.1. Belediyelerin Gelir Yönü .....                     | 177        |
| 1.1.2.2. Belediyelerin Harcama Yönü .....                   | 180        |
| 1.2. İL ÖZEL İDARESİ VE MALİ YAPISI .....                   | 180        |
| 1.2.1. İl Özel İdaresinin Görevleri .....                   | 181        |
| 1.2.2. İl Özel İdaresi Maliyesi .....                       | 182        |
| 1.2.2.1. İl Özel İdaresi Harcamaları .....                  | 182        |
| 1.2.2.2. İl Özel İdaresi Gelirleri .....                    | 183        |
| 1.3. KÖYLER .....                                           | 184        |

|                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2. TÜRKİYE’DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİLERİNİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ.....</b> | <b>186</b> |
| 2.1. TÜRKİYE’DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLERİN GENEL ÇERÇEVESİ .....                                                               | 186        |
| 2.2. 1994 EKONOMİK KRİZİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ .....                                                           | 188        |
| 2.2.1. 1994 Ekonomik Krizi’nin Çıkış Nedenleri .....                                                                           | 188        |
| 2.2.2. 1994 Ekonomik Krizi’nin Makro Ekonomiye Etkisi .....                                                                    | 191        |
| 2.2.3. 1994 Ekonomik Krizi’nin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi .....                                                        | 196        |
| 2.3. 2001 EKONOMİK KRİZİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ.....                                                            | 206        |
| 2.3.1. 2001 Ekonomik Krizi’nin Çıkış Nedenleri .....                                                                           | 206        |
| 2.3.2. 2001 Ekonomik Krizi’nin Makro Ekonomiye Etkisi .....                                                                    | 208        |
| 2.3.3. 2001 Ekonomik Krizi’nin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi .....                                                        | 213        |
| 2.4. 2008 MORTGAGE KRİZİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ .....                                                           | 219        |
| 2.4.1. 2008 Mortgage Krizi’nin Çıkış Nedenleri .....                                                                           | 220        |
| 2.4.2. 2008 Mortgage Krizi’nin Makro Ekonomiye Etkisi .....                                                                    | 222        |
| 2.4.3. 2008 Mortgage Krizi’nin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi .....                                                        | 225        |
| <b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>                                                                                            | <b>236</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>                                                                                                          | <b>244</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>                                                                                                           | <b>271</b> |

## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tablo 1.</b> Farklı Desantralizasyon Aşamalarında Fonksiyonlar .....                                                           | 34  |
| <b>Tablo 2.</b> Kamusal Hizmetlerin Özellikleri İtibariyle Üretildikleri Yönetim Düzeyleri .....                                  | 54  |
| <b>Tablo 3.</b> Yönetimler Arası Vergi Bölüşümünün Kavramsal Esasları .....                                                       | 56  |
| <b>Tablo 4.</b> Yönetimler Arası Transferler, Türleri ve Nitelikleri.....                                                         | 58  |
| <b>Tablo 5.</b> 1997 Güney Doğu Asya Krizi'nin Temel Özellikleri .....                                                            | 84  |
| <b>Tablo 6.</b> 2008 Mortgage Krizi'nin Temel Özellikleri .....                                                                   | 89  |
| <b>Tablo 7.</b> 2005-2012 Yılları Arasında ABD'de Bazı Makro Ekonomik Göstergeler.....                                            | 103 |
| <b>Tablo 8.</b> 2005-2012 Yılları Arasında ABD Kamu Maliyesindeki Bazı Göstergeler.....                                           | 111 |
| <b>Tablo 9.</b> Kanada'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler .....                                      | 123 |
| <b>Tablo 10.</b> Kanada'da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon Kanada doları ve %)..... | 126 |
| <b>Tablo 11.</b> Almanya'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler .....                                    | 131 |
| <b>Tablo 12.</b> Almanya'da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %) .....           | 133 |
| <b>Tablo 13.</b> Yunanistan'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler .                                     | 137 |
| <b>Tablo 14.</b> Yunanistan'da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %) .....        | 140 |
| <b>Tablo 15.</b> Fransa'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler .....                                     | 143 |
| <b>Tablo 16.</b> Fransa'da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %) .....            | 147 |
| <b>Tablo 17.</b> İtalya'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler .....                                     | 151 |
| <b>Tablo 18.</b> İtalya'da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %) .....            | 155 |
| <b>Tablo 19.</b> İspanya'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler .....                                    | 158 |
| <b>Tablo 20.</b> İspanya'da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %) .....           | 162 |
| <b>Tablo 21.</b> 1990-1996 yılında Türkiye'de Bazı Temel Ekonomik Göstergeler I .....                                             | 194 |
| <b>Tablo 22.</b> 1990-1996 yılında Türkiye'de Bazı Temel Ekonomik Göstergeler II .....                                            | 194 |
| <b>Tablo 23.</b> Türkiye'de Yıllar İtibariyle Genel Nüfusun Belediye ve Köylere Dağılımı.....                                     | 197 |

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tablo 24.</b> 1990-1996 Yılları Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerin Seyri (Cari Fiyatlarla/ Bin TL)..... | 200 |
| <b>Tablo 25.</b> 1991-1996 Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerde Yüzdelik Değişim .....                       | 200 |
| <b>Tablo 26.</b> Türkiye’de 1997-2004 Yılları Arasında Bazı Makroekonomik Göstergelerinin Seyri I.....                              | 210 |
| <b>Tablo 27.</b> Türkiye’de 1997-2004 Yılları Arasında Bazı Makroekonomik Göstergelerinin Seyri II .....                            | 210 |
| <b>Tablo 28.</b> 1997-2004 Yılları Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerin Seyri (Cari Fiyatlarla/TL) .....     | 215 |
| <b>Tablo 29.</b> 1998-2004 Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerde Yüzdelik Değişim .....                       | 215 |
| <b>Tablo 30.</b> Türkiye’de 2006-2012 Yılları Arasında Bazı Makro Ekonomik Göstergelerinin Seyri I.....                             | 222 |
| <b>Tablo 31.</b> Türkiye’de 2006-2012 Yılları Arasında Bazı Makro Ekonomik Göstergelerinin Seyri II .....                           | 223 |
| <b>Tablo 32.</b> 2005-2011 Yılları Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerin Seyri (Cari Fiyatlarla/ Bin TL)..... | 226 |
| <b>Tablo 33.</b> 2006-2011 Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerde Yüzdelik Değişim .....                       | 226 |
| <b>Tablo 34.</b> 2007-2015 Yılları Arasında Belediyelerin Bazı Bütçe Gelirleri (Bin TL).....                                        | 230 |
| <b>Tablo 35.</b> 2008-2015 Yılları Arasında Belediyelerin Bütçelerindeki Bazı Gelirlerin Yüzdesel Değişimi .....                    | 231 |
| <b>Tablo 36.</b> 2007-2015 Arasında Belediyelerin Bütçelerindeki Bazı Giderler (Bin TL) .....                                       | 232 |
| <b>Tablo 37.</b> 2008-2015 Yılları Arasında Belediyelerin Bütçelerindeki Bazı Giderlerin Yüzdesel Değişimi .....                    | 232 |

## KISALTMALAR

| <b>Kısaltma</b> | <b>Bibliyografik Bilgi</b>                                                                     |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.g.e.          | Adı Geçen Eser                                                                                 |
| a.g.m.          | Adı Geçen Makale                                                                               |
| ABD             | Amerika Birleşik Devletleri                                                                    |
| B.              | Baskı                                                                                          |
| BDDK            | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu                                                       |
| BKMY            | Birinci Kuşak Mali Yerelleşmeciler                                                             |
| Bknz.           | Bakınız                                                                                        |
| BKYYDT          | Birleşmiş Kentler Ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı                                          |
| çev.            | Çeviren                                                                                        |
| DPT             | Devlet Planlama Teşkilatı                                                                      |
| Ed.             | Editör                                                                                         |
| FED             | Federal Reserve /Amerika Merkez Bankası                                                        |
| G7              | Group Of Seven / Gelişmiş 7 Ülke                                                               |
| GEGP            | Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı                                                                 |
| GSMH            | Gayri Safi Milli Hâsıla                                                                        |
| GSYİH           | Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla                                                                      |
| ICLEI           | Local Governments for Sustainability / Yerel Çevre Girişimleri Konseyi                         |
| IMF             | Uluslararası Para Fonu                                                                         |
| İKMY            | İkinci Kuşak Mali Yerelleşme                                                                   |
| İKYT            | İkinci Kuşak Mali Yerelleşmeciler                                                              |
| KİT             | Kamu İktisadi Teşebbüsleri                                                                     |
| KKBG            | Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi                                                              |
| OECD            | Organisation for Economic Co-Operation And Development / Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü |
| OPEC            | Organization of Petroleum Exporting Countries / Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü               |
| PIIGS           | Portekiz, İrlanda, İtalya, Yunanistan ve İspanya                                               |
| STK             | Sivil Toplum Kuruluşları                                                                       |
| TARP            | Troubled Asset Relief Program / Sorunlu Varlıkların Kurtarılması Programı                      |
| TMSF            | Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu                                                                 |
| TOBB            | Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği                                                             |
| TODAİE          | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü                                                    |
| TÜFE            | Tüketici Fiyatları Endeksi                                                                     |
| UCLG            | United Cities and Local Governments / Birleşmiş Kentler ile Yerel Yönetimler                   |
| UNDP            | United Nations Development Programme / Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı                   |
| vd.             | Ve Diğerleri                                                                                   |
| USA             | The United States of America / Amerika Birleşik Devletleri                                     |

## GİRİŞ

Devletler tarih sahnesine çıktığı zamandan beri birçok görevi yerine getirmektedirler. Bu görevlerden en önemlilerinden birisi halkın toplumsal refahını sağlamaktır. Devletler ellerinde bulundurdıkları imkanlarla iktisadi ve siyasi konjonktür dahilinde toplumsal refahı en optimum noktaya ulaştırmaya çalışmaktadırlar. Kamu yönetimi olarak tanımlayacağımız yönetim içerisinde toplumsal refah, halkın ve devletin ortak çıkarları doğrultusunda şekillenmektedir. Bu şekilleniş için kamu yönetiminde bazı temel ilkeler devreye girmektedir. Söz konusu ilkeler arasındaki en önemli ilkeler olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim sayılabilir. Merkezden yönetim halkın ihtiyaçlarını belli bir alandan ülkenin diğer yerlerine aktaran bir yapılanmayı temsil etmektedir. Merkezden yönetim ilkesi özellikle uniter devlet anlayışının uygulandığı ulus devlet modellerinde ön plana çıkmaktadır. Bir diğer temel ilke ise yerinden yönetim ilkesidir. Yerinden yönetim ilkesi merkezden yönetim ilkesine nazaran daha kompleks bir yapılanmayı içerisinde barındırmaktadır. Bu ilke doğrultusunda yerinden yönetim, siyasi ve idari olarak iki farklı anlayışı temsil etmektedir. Siyasi yerinden yönetim federalizm ilkesinin uygulandığı devlet modellerinde görülen bir yönetim yapılanmasıdır. İdari yerinden yönetim ise fonksiyonel ve coğrafi olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

Çalışma esas itibarıyla, coğrafi bir yerinden yönetim türü olan yerel yönetimler bağlamında ekonomik krizler ile bu yönetimlerin etkileşimini ele almaktadır. Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesinin uygulamadaki en işlevsel türlerinden biridir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra değişen idari yapılanmalar ve seksen sonrasında gelişen politikalar dâhilinde yerel yönetimler önemli dönüşümler geçirmiştir. Söz konusu dönüşümler sonucunda yerel yönetimlerin her ülkede daha işlevsel hale nasıl getirilebileceği sorusuna farklı cevaplar aranmaya başlanmıştır. Ulus devlet, federal devlet ya da ikisinin ara formlarında görülen devlet yapılanmaları yerel yönetimlerin hizmetleri, daha etkin ve daha verimli daha ekonomik üretebilmesini sağlamak, hizmette yakınlık ilkesini optimum şekilde uygulamak için önemli regülasyon hamleleri yapmışlardır. Regülasyonlar sayesinde yerel yönetimlerin üst yönetim birimlerinin yerine getirmekte zorlandığı hizmetleri sağlayacağı öngörülmektedir.

Yerel yönetimler 20. yüzyıldan beridir hizmetlerin görülmesi için önemli sorumluluklar yüklenmektedirler. Yerel ihtiyaçları optimum noktada karşılayacak bir yerel yönetim varlığı merkezden yönetimin de üzerindeki toplumsal refahı sağlama sorumluluğunu hafifletecektir. Zira merkezden yönetimin yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda sunacağı hizmetler başta iktisadi olmak üzere yerel yönetimlerin varlık nedenini açıklayan yaklaşımlarla zıt bir yönetim anlayışını beraberinde getirecektir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda bir yönetim anlayışını benimsemesi toplumsal refahın sağlanmasında önemli bir unsurdur.

Çalışmanın çıkış noktası yukarıda belirtilen yerinden yönetim ilkesi bağlamında yerel yönetimlerin hizmetleri devam ettirmek için yapacağı harcamalar ve toplayacağı gelirlerin ekonomik kriz döneminde ne durumda olacağı sorusuyla ilgilidir? Yerel yönetimler her halükarda hizmetlerin görülmesini sağlayabilecek midir? Aslında bakıldığında, bazı durumlarda özellikle hizmetlerin görülmesi için ayrılan finansmanda sorunlar yaşanabilmektedir. Tarihsel dönem içerisinde ekonomik krizlerin ülkelerin iktisadi mali ve sosyal yapılarındaki önemli dönüşümlere neden olduğu görülen bir olgudur. Ekonomik krizler yapısı itibarıyla küreselleşmeden etkilenmiş ve yayılmacı özellikler göstermiştir. 1929 Ekonomik Buhranı, 1973 Petrol Krizi, 1997 Güney Doğu Asya Krizi, 2008 Mortgage Krizi başta olmak üzere ekonomik krizler bir ülkenin iktisadi konjonktürünü değiştirmiş daha sonraları meydana geldiği ülkenin sınırlarını aşarak bölgesel ve küresel etkiler göstermiştir. Söz konusu ekonomik krizlerin çıkış noktaları, ortaya çıktığı ülkeler ve zamanları farklılıklar gösterse de her biri öngörülemezlik, kaos, piyasalarda güvensizlik, borçlanma gereksiniminde artış, işsizlik, ekonomik daralma gibi makro ekonomik sonuçları beraberinde getirmiştir. Böyle bir durum içerisinde ülkelerin yerel yönetim maliyelerinin nasıl bir reaksiyon verdiği bir başka anlatımla, harcamalarında ve gelir yapılarında merkezden yönetim ile oluşturulan gelir paylaşımlarında borçlanmalarında nasıl bir dönüşüm olduğu çalışmanın ana sorularından birisidir. Bu sorunun cevabını bulabilmek için çalışma dünya ölçeğinde 2008 Mortgage Krizi'ni adres göstermekte ve ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine olan etkisini yedi ülke üzerinden incelemektedir. Yedi ülkenin seçimi özellikle kamu mali yönetimlerindeki farklılıkları, dünya ekonomisindeki yerleri, ekonomik krizden etkilenmeleri gibi değişik faktörler esas alınarak yapılmıştır. İlk incelenen ülke 2008 Mortgage Krizi'nin ortaya çıktığı ve federatif bir yönetim

anlayışını benimsemiş olan ABD'dir. Daha sonra incelenen ülkeler ise, Kanada, Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Yunanistan'dır. Almanya, Kanada federatif, Yunanistan Fransa ulus devlet İtalya ve İspanya ise ulus devlet ve federalizm yönetim modellerinden izler taşıyan bir devlet yapılanmasını temsil etmektedirler. Söz konusu ülkelerin büyük bir kısmı dünya ticaret hacminde önemli bir yere sahip olan ve ekonomik krizden önemli ölçüde etkilenen ülkeler hüviyetindedir. Ekonomik krizden etkilenmeleri ile birlikte yerel yönetim maliyelerinde değişimlerin görülmesinin daha net görüleceğinin düşünülmesi söz konusu ülkelerin çalışmaya dâhil edilmesinin önemli sebeplerinden birisidir.

Bir diğer soru Türkiye örneğinde yaşanan ekonomik krizlerin yerel yönetimler maliyesine etkisinin ne olduğudur. Türkiye'de özellikle 1980 sonrası yaşanan politikalar ve küresel ekonomide yaşanan gelişmeler dâhilinde birçok ekonomik kriz yaşanmıştır. Esasında Türkiye'nin iktisadi tarihi bir tür ekonomik kriz tarihidir. Gerek dünya ölçeğinde gerekse ülke ölçeğinde siyasi, iktisadi ve mali sorunların sonucunda birçok kriz yaşanmıştır. Ancak, verilerin bulunabilirliği, devamlılığı ve günümüz tasnifine uygunluğu açısından üç ekonomik kriz örneği seçilmiştir. Bu ekonomik krizler 1994 Ekonomik Krizi, 2001 Ekonomik Krizi ve 2008 Mortgage Krizi'dir. 1994 Ekonomik Krizi ve 2001 Ekonomik Krizi siyasi ve ekonomik politikaların sonucunda ortaya çıkmışken, 2008 Mortgage Krizi ise küresel bir kriz olarak ortaya çıkmış, finansal ve ticari bağlantılar neticesinde ülke ölçeğinde gelişen bir ekonomik kriz olmuştur. Söz konusu ekonomik krizlerin makroekonomiye negatif etkileri oldukça fazladır. Bu bağlamda krizin yerel yönetimlerin harcama gelir ve borçlanma gibi temel göstergelerine nasıl sirayet ettiği sorusuna cevap önemli olmaktadır.

Çalışma yukarıdaki soruların çözümü için üç bölüme olarak düzenlenmiştir. Birinci bölümde, yerinden yönetim ilkesinin kapsam ve esasları belirlenmiş ve diğer yönetim ilkeleri ile olan ilişkileri açıklanmıştır. Bölümün diğer alt başlıklarında ise yerinden yönetim türü olarak önemli bir rol üstlenen yerel yönetimlerin tanımı, ortaya çıkış sebepleri ve kamu yönetimindeki yeri aktarılmıştır. Yerel yönetimlerin daha etkin hizmet sunması için gerekli olan mali yerelleşme kavramı ise yine birinci bölümün alt başlıklarında açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ekonomik krizlerin tanımı yapıldıktan sonra ekonomik krizlerin hangi nedenlerle ortaya çıktığına değinilmiştir. Ekonomik krizlerin ülke ekonomilerinde ne gibi etkiler meydana getirdiği ve dünya çapında etkisini gösteren ekonomik kriz örnekleri açıklanmıştır. Sebep ve sonuçları ile değerlendirilmeye tabi tutulan ekonomik kriz örnekleri 1929 Büyük Buhranı, 1973 Petrol Krizi, 1997 Güney Doğu Asya Krizi, 2008 Mortgage Krizi'dir. İkinci bölümün diğer alt başlığında ise ekonomik krizlerin yerel yönetimlere nasıl bir etkisi olduğuna dair literatürdeki örnekler incelenmiş ve ABD'deki Detroit Belediyesi'nin iflası ile sonuçlanan süreç değerlendirilmiştir. Daha sonra 2008 Mortgage Krizi örneğinden altı ülkenin makro ve yerel mali değişkenleri analiz edilerek küresel ölçekte yaşanan ekonomik krizin ülkelerin yerel yönetim maliyesindeki etkisi incelenmiştir.

Üçüncü bölüm ise Türkiye Örneği'ne ayrılmıştır. Ekonomik krizlerin yerel yönetimler maliyesine etkisinin nasıl olduğu Türkiye'deki üç ekonomik kriz örneği üzerinden bir analize tabi tutulmuştur. Bunun için öncelikle Türkiye'deki yerel yönetim yapılanmasının gelişim süreci irdelenmiş ve yerel yönetimlerin gelir, sorumluluk ve görevlerine değinilmiştir. Daha sonra 1994, 2001 ve 2008 Ekonomik Krizleri açıklanmış ve bu dönemde ülkenin makroekonomik değişkenlerinde ne gibi dönüşümlerin yaşandığı tablolar yoluyla açıklanmıştır. Makroekonomik değişkenlerin incelenmesinin ardından ekonomik kriz döneminde yerel yönetimlerin maliyesinde nasıl bir dönüşümün gerçekleştiği gelir, harcama, transfer ve borçlanma yönüyle analiz edilmiştir.

Özetlemek gerekirse, çalışma da teorik olarak yerel yönetimlerin kamu yönetimi içerisinde nerede bulunduğundan başlayarak ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine ne gibi etkilerinin olduğunu ortaya konmaya çalışılmıştır. Küresel örnek olarak 2008 Mortgage Krizi seçilmiş ve yedi ülkenin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim bütçeleri yorumlanarak nasıl bir etkinin oluştuğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, Türkiye örneğinde üç ekonomik krizin gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerde mali açıdan nasıl etkiler meydana getirdiği irdelenmiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU YÖNETİMİNDE YERİNDEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE**

### **KURAMSAL YAPI**

#### **1. KAMU YÖNETİMİNİ AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR**

#### **BAĞLAMINDA KAMU YÖNETİMİNDEKİ TEMEL İLKELERİN**

#### **AÇIKLANMASI**

Devletin tanımı ve içeriği belirlendiğinde, kamu yönetimindeki temel ilkelerin açıklaması daha kolay yapılabilecektir. Kamu yönetiminin temel unsuru devlet olduğundan tanımlama devlet üzerinden olacaktır. Devlet, Anayasa olarak belirlenen kanunlar bütünü ile sıkı bir birliktelik kurarak Anayasal düzeni oluşturmaktadır. Anayasal düzen sayesinde devletin halkla olan ilişkileri belirlenmektedir. Bu bağlamda, devletin tanımı yapılacak olunursa devlet kamu gücünü kullanan hukuksal kişiliktir. Yine başka tanımda devlet bir milletin belirli alanda siyasi örgütlenme ile kurduğu kurallar mekanizmasıdır<sup>1</sup>. Bir devletin, söz konusu niteliğine kavuşabilmesi için belirli şartları taşıması gerekmektedir. Bu şartlardan ilki insan topluluğuna sahip olunmasıdır. Şüphesiz, yöneticilerin yönetilenlere ihtiyacı olmaktadır. Diğer şart toprak parçasına sahip olunması gerekliliğidir. Bilindiği üzere her ülkenin bir toprak parçası vardır ve dünya üzerindeki bütün toprak parçaları bir devletin hükümrânlığı altındadır. Toprak parçasına sahip olmak isteyen toplum hangi ülkenin toprak parçasını ele geçirmek istiyorsa şiddetli bir karşı çıkışı da hazırlıklı olmalıdır. Çünkü devletler ellerinde bulundurdıkları toprağı vermek istememektedirler. Topluluk toprak parçasına sahip olduğu anda üçüncü unsur olan egemenlik de sağlanmış olacaktır<sup>2</sup>.

##### **1.1. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI VE TARİHSEL SÜREÇTEKİ DEĞİŞİMİ**

İnsan denilen varlığın, kendi sosyal ilişkilerinin meydana getirdiği düşmanlar kadar vahşi yaşamın tehdidi karşısında diğer insan toplulukları ile bir tür güç birliğine

---

<sup>1</sup> Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 4. b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1993, s. 9.

<sup>2</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 4. b., Bursa: Ekin Yayınları, 2003, s. 64.

girmesi gerçeği kaçınılmaz bir son olarak kabul edilirse, yönetim kavramının insanlık tarihi kadar eski olduğu anlaşılabilir<sup>3</sup>.

Tarihsel süreçte insanoğlu dünya sahnesine ilk çıkışından itibaren birçok sorun ve olayla karşılaşmıştır. Bu sorunların önemli bir kısmının bireysel faaliyetlerle çözülmesi mümkün olmamıştır. Sorunların çözümü için, bir yönetim mekanizmasının varlığı kaçınılmaz hale gelmiştir. Söz konusu, yönetim mekanizmasında birden çok kişinin varlığı önem kazanmaktadır. Klasik örneği vermek gerekirse, yönetim bir tek kişinin kaldıramayacağı kayayı birden çok kişinin bir yerden bir yere taşımasıdır<sup>4</sup>. Yönetim mekanizmasının doğru şekilde dizayn edilip uygulanması ile birlikte, faaliyetlerin gerçekleşme düzeyi artacak ve bunun sağlanması ile hizmet alanların refahı yükselecektir. Yüzyıllardan beri süre gelen sorunların çözümü için bireyler tarafından oluşturulan örgütlenme, birçok farklı işlevi ve sorumluluğu içerisinde barındırmaktadır. Bu özelliklerinden dolayı yönetimi tanımlamak için birden çok boyutun dikkate alınması gerekir. Buna göre, yönetim bazı kullanımlarda bir teşkilatı betimlerken, bazı durumlarda yönetsel faaliyetleri açıklamakta, bazı durumlarda ise sevk ve idare yerine kullanılmaktadır<sup>5</sup>. “Yönetim” fiiline bu kadar anlam yüklenmesi onun çok yönlü bir olgu olduğunun da göstergesidir<sup>6</sup>. Yönetimin fonksiyonel bir halde olması bir bakıma toplumun değişen ve dönüşen ihtiyaçlarına da adapte olmasını sağlamaktadır.

Yaşamın her alanında ortaya çıkan yönetim, siyaset bilimi sahnesinde kendini kamu yönetimi olarak göstermiştir. Kamu yönetimi belli işlemleri içerisinde barındıran süreçler bütünü olarak tanımlanabilir. Yönetim kavramı içerisinde bulunan planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi süreçler kamu yönetimi içerisinde de bulunmaktadır<sup>7</sup>. Bu bağlamda kamu yönetimi, yönetim biliminde bulunan fonksiyonları içerisinde barındıran ve geniş yönetim kavramının içerisinde yer alan bir alt bölümü teşkil etmektedir<sup>8</sup>. Kamu yönetimini oluşturan iki önemli unsur devlet ve halktır. Devlet ile halk arasındaki günlük işlerin çözümünde yer alan kamu yönetimi toplumun genelini kapsayan sorunların birbirleriyle çelişen halleri ile kamu

<sup>3</sup> Şerif Şimşek, *Yönetim ve Organizasyon*, 10 b., Konya: Adım Ofset & Matbaacılık, 2008, s. 7.

<sup>4</sup> Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, 6.b, Kocaeli:, Umuttepe Yayınları, 2013, s. 3.

<sup>5</sup> Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 4.b., Ankara: S Yayınları, 1990, s. 1.

<sup>6</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 3.

<sup>7</sup> Bekir Parlak, M. Zahit Sobacı, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Gözden Geçirilmiş 4.b., Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010, s. 6.

<sup>8</sup> Bidyut Chakrabarty, Arindam Royand, Prakash Chand, *Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices*, Calif: Sage Publications, 2012, s. 2.

hizmetlerinin devamlılığını amaçlamaktadır<sup>9</sup>. Bir başka anlatımla devletin halkın birbirinden farklı ihtiyaçlarını toplumsal refahı bozmadan karşılamasını sağlayan bir yönetim mekanizmasıdır. Başka bir tanımda ise kamu yönetimi devletin ve devletle bağlantılı halde çalışan kurumların ya da kişilerin davranışlarını inceleyen disiplin olduğuna vurgu yapılmıştır<sup>10</sup>. Kamu yönetiminin tanımından da anlaşılacağı üzere kamu yönetimi geniş alanda çok farklı görev ve sorumlulukların yerine getirildiği bir yönetim mekanizmasıdır. Bu mekanizmanın uygulanmasında en büyük sorumluluk devlete düşmektedir. Devletin uyguladığı politikaların önemli bir kısmı halkın refahını sağlamak içindir. Bu yönüyle halk, devletin en büyük paydaşı konumundadır. Halkın devlete, devletin halka olan tutumunun ve işlemlerinin iyi bilinmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminin bir disiplin olarak incelenmesinin sebebi, devlet ile halkın bütün ilişkilerin çözülmesi ve analizi edilmesi gerekliliğidir. Bahsedilen ilişkilerin çözülmesi ile birlikte daha etkin, verimli, tarafsız politikaların da üretileceği beklenmektedir.

Daha önceki cümlelerde yer verilen kamu yönetiminin temel tanımları ve fonksiyonları dikkate alındığında oldukça kapsamlı olduğu yorumu yapılabilir. Tarihsel süreç içerisinde farklı sosyal, ekonomik, kültürel, hukuki ilişkiler üzerinden uygulanan kamu yönetimi farklı bilimlerle temas içerisindedir. Kamu yönetimi iktisat, hukuk, maliye, sosyoloji, psikoloji, tarih gibi bilimlerle yakından ilişkilidir<sup>11</sup>. Bu bilimler ve disiplinler ışığında çok eskiden beridir yöneticilerin nasıl yöneticilik yapması gerektiği hakkında bilgiler veren eserler bulunmaktadır. Kautilya'nın Arthashastra'sı, Aristo'nun Politika'sı, Platon'un Cumhuriyet'i, Machiavelli'nin Prensi bunlardan sadece bir kaçıdır<sup>12</sup>.

Kamu yönetiminin sosyal bilimlerde yerinin tartışıldığı zaman dilimi 19.yy'ın sonlarıdır. Buna göre kamu yönetiminin siyaset, sosyoloji, iktisat bilimlerinin teorilerinden yararlanılarak oluşturduğu güncel durumunun bilim dünyasındaki yerinin tartışılması tarihsel süreçte oldukça yenidir.

---

<sup>9</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 9.

<sup>10</sup> Turgay Ergun, Aykut Polat, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1978, s. 5.

<sup>11</sup> Ergun, Polat, a.g.e., s. 6.

<sup>12</sup> Tahir Aktan, *Kamu İdaresi*, Genişletilmiş 2.b., Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:20, 1989, s. 15.

Wilson'un 1887 yılında kaleme aldığı eser kamu yönetiminin bir disiplin olarak başlangıcını işaret etmektedir. Bu eser ayrıca siyaset ve yönetim arasındaki ikiliği de gösteren bir metin özelliği taşımaktadır<sup>13</sup>. Bu temel eserin hemen arkasından Goodnow'un 1890 yılında "*Politics and Administration*" ve White'ın 1927 yılında kaleme aldığı "*Study of Public Administration*" eserleri kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlamışlardır<sup>14</sup>.

Kamu yönetimi disiplinine katkısı olan bir başka teorisyen ise Frederick Taylor'dur. Taylor, sadece kamu yönetimine değil işletme yönetimine de katkıda bulunmuştur. Taylor, "*Bilimsel Yönetim İlkeleri*" adlı ünlü çalışmasını 1911'de yayımlanmıştır. Bu eserinde çalışma ve örgütsel etkinliğin artırılması için bilimsel çalışma sürecinin gerekliliğini ortaya koymuş ve oluşturduğu ilkeler, iş bölümünden iş analizine, çalışma düzeninden üretim kontrolüne kadar birçok alana büyük katkılar sağlamıştır<sup>15</sup>. Taylor'un oluşturduğu model özel sektör çalışanlarının davranışlarını incelenmesiyle ortaya çıksa da kamu yönetiminin gelişmesine katkı sunacak teorileri de içerisinde barındırmaktadır. Taylor'un insan-toplum, yönetici-yönetilen arasındaki bağlantıları ve farklılıkları ortaya koymasına bağlı olarak devletin nasıl daha iyi yönetileceğine dair önemli kazanımlar elde etmişlerdir.

Taylor, yaşadığı dönemde işçilerin faaliyetlerini incelerken, belirli tespitlerde bulunmuştur. Buna göre işçiler, kendilerine verilen işleri daha az performans göstererek yapmaktadırlar. Taylor'a göre bu durumun sebebi, işçilerde bulunan *daha az iş yapılırsa, daha fazla işçi olacağı* görüşüdür. Bunun dışında, üretim faktörlerine dâhil olacak yeni makineler işçiler için bir endişe kaynağı olmaktadır. Zira işe dâhil edilen her bir makine bir işçiye ihtiyacın ortadan kalkacağı gibi düşünülmektedir. İşçilerin oluşturduğu bu düzen içerisinde, yaptıkları düzensiz ve verimsiz hareketlerin sebebinin bilimsel gelişmelerden uzak bir yönetim modelinden kaynaklandığı, oluşan durumdan işçiler kadar bilimsel yönetim ilkelerine uymayan yöneticilerin de sorumluluğu olduğuna vurgu yapmıştır. Zira kaytarma, işi yavaşlatma ya da işi hiç yapmama hali

---

<sup>13</sup> Marcia Lynn Whicker, Ruth Ann Strickland, Dorothy Olshfski, "The Trouble Some Cleft: Public Administration and Political Science", *Public Administration Review*, 53(6), Kasım-Aralık, (1993), s. 531.

<sup>14</sup> Whicker, Strickland, Olshfski, a.g.m., s. 531.

<sup>15</sup> Cristina M. Giannantonio, Amy E. Hurley-Hanson "Frederick Winslow Taylor: Reflections on the Relevance of The Principles of Scientific Management 100 Years Later", *Journal of Business and Management*, 17(1), (2011), s. 7.

işçilerin bir faaliyeti olarak gözüke de son noktada yöneticilerin yönetim hakkındaki bilgisizliğinden kaynaklanmaktadır<sup>16</sup>.

Kamu yönetiminin gelişmesine katkı sağlayan bir diğer araştırmacı ise H. Fayol'dur. Fayol, işletme ve kamu yönetimi için uygulanabilecek altı süreçten bahsetmektedir. Bu süreçler, üretim, ticaret, satın alma, koruma tedbirleri, muhasebe ve idari süreçlerdir<sup>17</sup>. Taylor'un fikirlerini kabul etmekle birlikte onlar farklı düzleme yerleştirerek dizayn eden Fayol, yönetim ilkelerini oluştururken bireylerin anlayış, fikir ve duygularını da esas almış ve bireylerin bu özelliklerini değerlendirmeden yönetimin gerçekleştirilemeyeceğini belirtmiştir. Yine Fayol'a göre, planlamanın, örgütlenmenin emir ve kumandanın, eşgüdümün son olarak denetlemenin olmadığı bir yönetim modelinin istenen sonuçları verebilmesi mümkün olmayacaktır<sup>18</sup>.

Gullick ise planlama, organizasyon, personel idaresi, emir verme, koordinasyon, kontrol ve bütçeleme süreçlerini yönetim yapılanmasında bir bütün olarak değerlendirerek yönetim süreçlerini yeni bir boyuta taşımıştır<sup>19</sup>. Gullick'in kamu yönetimini ilgilendiren teorisi kısaca, merkezi yönetimin yapacağı yönetim hamlesinin bir plan dahilinde gitmesi, bu plana ulaşılabilmesi için bir organizasyonun oluşturulması, oluşturulan organizasyonun içerisinde bulunan personelin planlar doğrultusunda istihdam edilerek planlara ulaşılmasında uygun bir oryantasyon sürecinden geçirilmesi, yöneticilerle çalışanların planlara ulaşma sürecinde koordineli çalışması, organizasyon işlemlerinin planlar dahilinde gidip gitmediğinin denetlenmesi ve işlemlerin finansmanı için bütçelemenin gerçekleşmesi gibi yedi aşamayı içermektedir<sup>20</sup>. Söz konusu aşamalar özel sektörün gelişimi için ortaya atılmış olsa da özellikle gelişen iktisadi sosyal ve siyasi şartlar çerçevesinde, Gullick'in yönetim ilkeleri kamu yönetimi için de önemli bir rehber konumundadır.

---

<sup>16</sup> Frederick Taylor, *Bilimsel Yönetim İlkeleri*, çev. H.Bahadır Akın, 5. b., Ankara: Adres Yayınları, 2012, ss. 22-28.

<sup>17</sup> Aktan, a.g.e., s. 19.

<sup>18</sup> Nuri Tortop, Eyüp İsbir, Burhan Aykaç, *Yönetim Bilimi*, Gözden Geçirilmiş 3. b., Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s. 23.

<sup>19</sup> Aktan, a.g.e., s. 19.

<sup>20</sup> Duygu Demirel Duyar, "Fayol ve Gulick'ten Günümüze Yönetim Fonksiyonlarının Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme", *Journal of Politic Administrative and Local Studies*, 1(2), (2018), ss. 81-89.

Wilson'nın 1887 yılında bir konuşma metninde ortaya attığı kamu yönetiminin nasıl olması gerektiği sorusu, daha sonra Taylor, Fayol ve Gullick gibi önemli yönetim bilimcilerinin görüşleri doğrultusunda şekillenmiştir. Kamu örgütlenmesinin tıpkı özel sektör gibi, insan odaklı bir sistem olduğu göz önüne alındığında, kamu yönetiminde var olan ilkelerin yönetim bilimleri kuramcılarının görüşlerini de baz alarak kurgulandığını söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi yüzyıllardan beri devlet ve halkın oluşturduğu paydaşların birbiriyle etkileşim içerisinde olmasına bağlı olarak değişim göstermiştir. Kamu yönetiminin bir disiplin olarak kabul edilmesi ve bilim insanları tarafından başka bilimlere dayalı olarak analiz edilmesi ise yüzyıl önce başlatılan bir çalışmanın sonucudur. Wilson, Taylor, Gullick gibi konunun uzmanı olan kişiler kamu yönetiminin nasıl daha işlevsel olması gerektiğine, en doğru kamu yönetimi anlayışının nasıl olacağına dair fikirler üretmiştir.

## 1.2. KAMU YÖNETİMİNE AİT TEMEL İLKELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkeler farklı siyasal rejimlerin etkisinde yönetilmektedir. Örneğin, federatif devletlerin federe devletlerle kurduğu bağlar iyi bir yönetim için gerekli iken ulus devletin etkin olduğu yani yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız olduğu yönetim modellerinde ise merkezden yönetimin taşra teşkilatları ile uyumu iyi bir kamu yönetimi için gerekli olacaktır. Siyasal rejimlerin içerisinde uygulanan kamu yönetimi anlayışı, ister federal ister ulus devlet isterse bu iki yönetim modelinin farklı oranlarda kullanıldığı yönetim modellerinde uygulanıyor olsun, hepsi de halkın refahını maksimum düzeyde sağlamak zorundadır. Söz konusu maksimizasyonun yerine getirilmesi kamu yönetimi ilkelerinin doğru şekilde uygulanmasına bağlıdır. Yine belirtilmelidir ki, ülkelerin mali analizlerinin doğru şekilde yapılabilmesi için söz konusu ülkelerin, hangi kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde yönetildiğinin bilinmesi önem arz etmektedir.

Bu bölümde kamu yönetiminde genel olarak belirlenmiş temel ilkeler irdelenmiştir. Bu ilkeler; merkezden yönetim, yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü ve

kamu tüzel kişiliği ilkeleridir. Çalışmanın amacına yönelik olarak bu ilkelerden özellikle merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri üzerinde durulmaktadır. Zira, çalışmanın esas tartışmalarından birisini teşkil eden yerinden yönetim ilkesi ancak merkezden yönetim ilkesi ile beraber işlendiğinde daha anlaşılır bir hal alacaktır. Yine ifade etmek gerekir ki yerinden yönetim ilkesi, hukuki, siyasal ve ekonomik boyutları ile bu bölümden itibaren çalışmanın içerisinde işlenmeye başlayacaktır.

### 1.2.1. Merkezden Yönetim İlkesi

Devletlerin toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak için yapacağı faaliyetlerin yerine getirilmesini esas alan bir yönetim anlayışını benimsediği görülmektedir. Bu faaliyetlerin yerine getirilmesi için esas alınan temel ilkelerden ilki merkezden yönetim ilkesidir. Bu ilke esas itibarıyla kamu yönetiminin varlığı ve devamlılığı için büyük önem arz etmektedir.

Merkezden yönetim, her devletin elinde bulundurduğu yasama, yürütme ve yargı güçlerin uygulanmasıyla ortaya çıkan yetkilerin tek bir merkezde toplandığı yönetim modelidir<sup>21</sup>. Yine başka bir tanımda merkezden yönetim, devletin halkına sunacağı tüm kamu hizmetleri için alınacak kararların tek bir elde toplanmasını ifade etmektedir. Merkezde bulunan idari organ merkez dışında verilmesi gereken kamu hizmetlerini il, ilçe, bucak gibi taşra teşkilatları ile sunmaktadır<sup>22</sup>.

Devletin asli fonksiyonları olan yasama, yürütme, yargı yetkilerinin tek bir elde toplanarak ülke vatandaşlarının refahlarını maksimize etmeye çalışan bir sistem olan merkezden yönetim uzmanlaşmış, bir merkez kadrosu ile bütün bir ülkenin yurttaşlarının devletle olan ilişkilerini belirlemektedir. Tek bir elden uygulanan merkezden yönetim kendisine coğrafi olarak bir başkent bulmak zorundadır. Coğrafi bir alanda gücün tek bir elde toplanması hiyerarşik düzende de merkezden yönetimin etkilerinin görülmesi kaçınılmazdır. Kamu yönetiminin merkezden yönetim esasına göre şekillenmesiyle beraber personellerin alımı ve iş bölümü çalışacakların yerinin belirlenmesi de tek bir elde toplanacaktır<sup>23</sup>. Buna göre, merkezden yönetimin

<sup>21</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli idareler(Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması)*, İstanbul: Sermet Matbaası, 1978, s. 23.

<sup>22</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 106.

<sup>23</sup> Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku (Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)*, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Ankara:Turhan Kitabevi, 1985, s. 136.

yürütücüleri konumundaki hükümet teşkilatı yönetim kademelerinin en üstünde yer almaktadır. Kendilerini halk karşısında ve diğer yönetici birimleri karşısında meşruluğunu ispatlamak için kanunları baz alan bir yaklaşımı benimsemektedirler.

Ülke uygulamaları incelendiğinde merkezden yönetimin tek tip halde uygulanmadığı anlaşılabılır. Ülkelerin ekonomik, tarihsel, siyasi alt yapıları gibi birçok değişken merkezden yönetimin uygulama şekillerini farklılaştırmaktadır<sup>24</sup>. Ancak, genel olarak merkezden yönetim ilkesinin uygulanması iki şekilde incelenmektedir. Bunlardan birisi siyasi bakımdan merkezden yönetim diğeri ise idari bakımdan merkezden yönetimdir. Siyasi merkezden yönetim, kuvvetler ayrılığı çerçevesinde uygulanmaktadır. Ülkenin bütün bölgelerinde yasama erkinin belirlediği kurallar aynı şekilde yürürlüğe konulup bu kurallara göre hüküm verilmektedir. Siyasi merkezden yönetimde, kanun koyucuların ülkenin her bölgesinde aynı kanunu uyguladıkları görülmektedir. Ayrıca siyasi merkezden yönetimde yasama erkine sahip olan meclisin demokrasinin güdümünde, halkın çıkarlarını gözeterek koyduğu kuralları önceleyen bir anlayış olarak idari yerinden yönetime nazaran daha geniş bir anlam taşımaktadır. İdari merkezden yönetim ise, daha dar bir anlam taşımaktadır. İdari merkezden yönetim, devletin yürütme gücüne sahip olan yetkilerinin, merkezden kullanmasını ifade etmektedir<sup>25</sup>. Devletin yapısı üzerine çalışan araştırmacılar, idari olarak merkezileşme süreci ile modern devletlerin oluşumu arasında güçlü bir bağın olduğunu vurgulamaktadır<sup>26</sup>.

Merkezden yönetimin ülkenin bütün coğrafi alanlarına hizmetleri götürüp varlığını hissettirebilmesi için bazı farklı yönetim birimlerine ihtiyacı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Söz konusu yönetim birimleri merkezi yönetimin adına, merkezden uzak yerlere merkezin sunmak istediği hizmetleri sunmaktadır. Bu yönetim birimlerine merkezden yönetimin “taşra teşkilatı” denilmektedir. Taşra teşkilatının başında bulunan yöneticiler güçlerini merkezden aldıklarından, görevlerinin izin verdiği ölçüde uyguladıkları yetkilerden başka özel yetkileri bulunmamaktadır<sup>27</sup>. Bir başka

<sup>24</sup> Bknz, Bekir Parlak, Cantürk Caner, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2009.

<sup>25</sup> Vakur Versan, *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*, 10. b., İstanbul: Der yayımları, 1990, s.74.

<sup>26</sup> Paul D. Hutchcroft, “Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power Governance”, *An International Journal of Policy and Administration*, 14(1), (2001), s. 28.

<sup>27</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. b., Bursa: Ekin Yayınları, 2002, s. 69-70.

anlatımla merkezden yönetimin farklı nedenlerle başkent teşkilatından kamu hizmetini yürütmekte zorlandığı durumlarda taşra teşkilatı devreye girmektedir. İyi bir merkezden yönetimin sürdürülebilirliğinin sebeplerinden birisi başkent teşkilatı ile taşra teşkilatı arasındaki koordinasyonun sürekliliği ve sağlamlığıdır. Taşra teşkilatı ile iyi bir koordinasyon kuran idarecilerin ülkeyi daha başarılı şekilde yönetebileceği ifade edilemelidir. Bu koordinasyonun içerisinde, atamalar, personel özlük hakları, maaşlar gibi birçok farklı unsur bulunmaktadır. Merkezin politikaları uygulama alanının bir kısmını da taşra teşkilatında bulmaktadır. Bu bağlamda, merkezden yönetimin kendine ait dinamiklerini anlamak için taşrada kendine bağlı olan kurumlarla nasıl bir etkileşim içerisinde olduğunu analiz etmek gerekmektedir<sup>28</sup>. Taşra teşkilatına ait idari görevler için atamalar gerçekleştiğinde, merkezden yönetimin genellikle taşra ile çok bağlantısı olmayan bireyler ilgisini çekmektedir. Bu kişiler merkeze olan sadakatlerini sağlamak için ya diğer bölgelerden seçilirler ya da kendi bölgelerinde yönettikleri arasında mesafe konularak elit bir alan oluştururlar. Merkezden yönetimin rotasyonlara önem vermesi de bu yüzdendir<sup>29</sup>. Merkezden yönetimin taşradaki idari birimleri yönetmek için yönlendirdiği memurların, söz konusu coğrafi alanla bağlantılarının gelişmemiş olması beklenmektedir. Merkezden yönetimin emri altındaki memurlara sirayet etmesi ve memurların merkezden gelen emirleri doğru şekilde uygulayabilmesi bu bağın güçlü tutulmasına açısından önemlidir.

Ülkelerde merkezden yönetimin uygulanması birçok sonucu beraberinde getirecektir. Politik sistemin merkezden yönetim unsuru çerçevesinde uygulanması mutlak doğru yönetimin sağlanacağı anlamına gelmemektedir. Merkezden yönetimin uygulanması ile birlikte halk ile yönetici sınıf arasındaki ilişkide bazı olumlu ve olumsuz yanlar ortaya çıkabilir. Bu durum merkezden yönetimin avantajlı ve dezavantajlı yönleri olarak belirtilebilir.

Merkezden yönetimin avantajlı yönleri kamu yönetimi literatüründen hareketle şu şekilde sıralanabilir:

---

<sup>28</sup> Martin J. Smith, v.d., "Central Government Departments and the Policy Process", *Public Administration*, C.71, (1993), s. 590.

<sup>29</sup> Hutchcroft, a.g.m., s. 29.

1. Merkezden yönetim sayesinde idari otoritenin gücü artacak ve devamlılığı daha kolay hale gelecektir. Hizmetin merkezden yerine getirilmesi sayesinde, idari işlerde birlik sağlanması mümkün olacaktır. Özellikle devletin karşılaması gereken ihtiyaçların günümüz dünyasında daha da arttırdığı düşünüldüğünde zorunlu eğitim, savunma gibi temel ihtiyaçların merkezden sağlanması gerekliliği öne çıkmaktadır<sup>30</sup>.

2. Küreselleşen dünya düzeni ile birlikte devletlerin diğer devletlerin farklı fonksiyonları yerine getiren kademelerle olan temasları kaçınılmaz bir hale gelmektedir. Devletler yurtdışı koordinasyonları ve faaliyetlerini belirli bir norma uygun hale getirebilmek için merkezden yönetimi tercih edeceklerdir<sup>31</sup>.

3. Merkezden yönetimin uygulanmasıyla ortaya çıkacak bir başka avantaj ise mali açıdandır. Merkezden yönetimin uygulanması ile kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetle karşılanması mümkündür. Merkezden yönetimde sunulacak kamusal malın tek bir kaynaktan üretilmesi sonucu üretim maliyetleri düşecektir. Üretim maliyetleri düştüğünde birim başına düşen üretim maliyeti de düşecektir<sup>32</sup>. Devletin söz konusu maliyetleri karşılamak için başvurduğu en önemli kaynak vergilerdir. Düşen maliyetler neticesinde vatandaşların vergi yüklerinde belli bir azalma olacaktır<sup>33</sup>.

4. Merkezden yönetim ülkenin ekonomik ve kalkınma dinamiklerini bölgeler arasında dengeli ve eşit dağıtılmasını sağlayarak farklı bölgelerde oluşacak ve ülkeyi etkileyecek dengesizliklerin önüne geçer<sup>34</sup>.

5. Merkezden yönetim ile devletin adalet ilkesine uygun şekilde idari otorite ortaya konmaktadır. Zira yerel yönetimin ağırlıkla uygulandığı yerlerde idare belli başlı grupların etkisi altında kalabilir. Kararlar alınırken merkezden yönetimin öncelikli olması ile bu risk ortadan kalkar. Ayrıca merkezden yönetimde kamu personeli daha fazla uzmanlaştığından, kamu hizmetleri daha etkin bir şekilde uygulanmaktadır<sup>35</sup>.

Merkezden yönetimin uygulanması neticesinde ortaya çıkacak dezavantajlı yönler ise şu şekilde sıralanabilir:

---

<sup>30</sup> Eroğlu, a.g.e., s. 136.

<sup>31</sup> Aktan, a.g.e., s. 100.

<sup>32</sup> Eroğlu, a.g.e., s. 136, Gözübüyük, a.g.e., s. 32.

<sup>33</sup> Versan, a.g.e., s.76.

<sup>34</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 108, Gözübüyük, a.g.e., s. 32.

<sup>35</sup> Eroğlu, a.g.e., s. 136.

1. Merkezden yönetimin ana işleyişi basit anlatımla halkın vatandaşlarla olan ilişkisini düzenlemek olmalıdır. Ancak üzerine yüklenen rutin işler bu temel işleyişinden uzaklaşıp tali işlerle uğraşmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda devlet yönetimi temel bazı fonksiyonlarını kaybederek etkinsizleşmeye başlamaktadır<sup>36</sup>.

2. Merkezden yönetimin bir diğer sakıncası demokrasiye olan bağlılığın kaybedilmesi olarak gösterilebilir. Bu sayede halk bütün kararların merkezden alınmasını bekleyecek ve böylelikle yönetimden uzak kalacaktır<sup>37</sup>.

3. Karar alma yetkisinin merkezde toplanması bu kararları uygulayıcısı olan taşra teşkilatları ile koordinasyon zaafını beraberinde getirir. Kararlar uygulanırken, başta zaman olmak üzere birçok kaynak israf edilir. Karşılıklı yazışmalar bu yazışmaların cevabının beklenmesi gibi işler taşrada hizmeti alacak olan vatandaşların hizmeti vaktinden geç almasına bazı durumlarda ise ihtiyacın geçmesinden sonra hizmeti alabilmeleri gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olabilecektir<sup>38</sup>.

4. Merkezden yönetimin katı bir şekilde yönetim sistemlerinde uygulanması bütün kararların başkent teşkilatı tarafından alınmasını gerektirmektedir. Bu da uygulamada sakıncaların ortaya çıkması demektir<sup>39</sup>.

5. Başka bir sakınca da memurların atamalarında ortaya çıkmaktadır. Merkezden yönetim hükümet politikalarını uygularken seçeceği memurları siyasi bakışla değerlendirerek liyakattan uzak atamalar yapabilir. Atamanın yapıldığı kadronun gerektirdiği iş hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan memurların artması ile beraber merkezden yönetimle halk arasında kopukluklar baş gösterebilir<sup>40</sup>. Yine memur atamasında ortaya çıkan başka bir sorun memurların merkezi yönetime olan üst düzeydeki bağlılığından kaynaklanmaktadır. Merkezden yönetimi memnun etmeye çalışan atanmış memurlar, taşradaki halkın isteklerini bazı durumlarda göz ardı edebilir.

---

<sup>36</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 108.

<sup>37</sup> Gözübüyük, a.g.e., s. 32, Eroğlu, a.g.e., s. 157.

<sup>38</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 108.

<sup>39</sup> Tortop, İşbir, Aykaç, a.g.e., s. 92.

<sup>40</sup> Versan, a.g.e., s. 76-77.

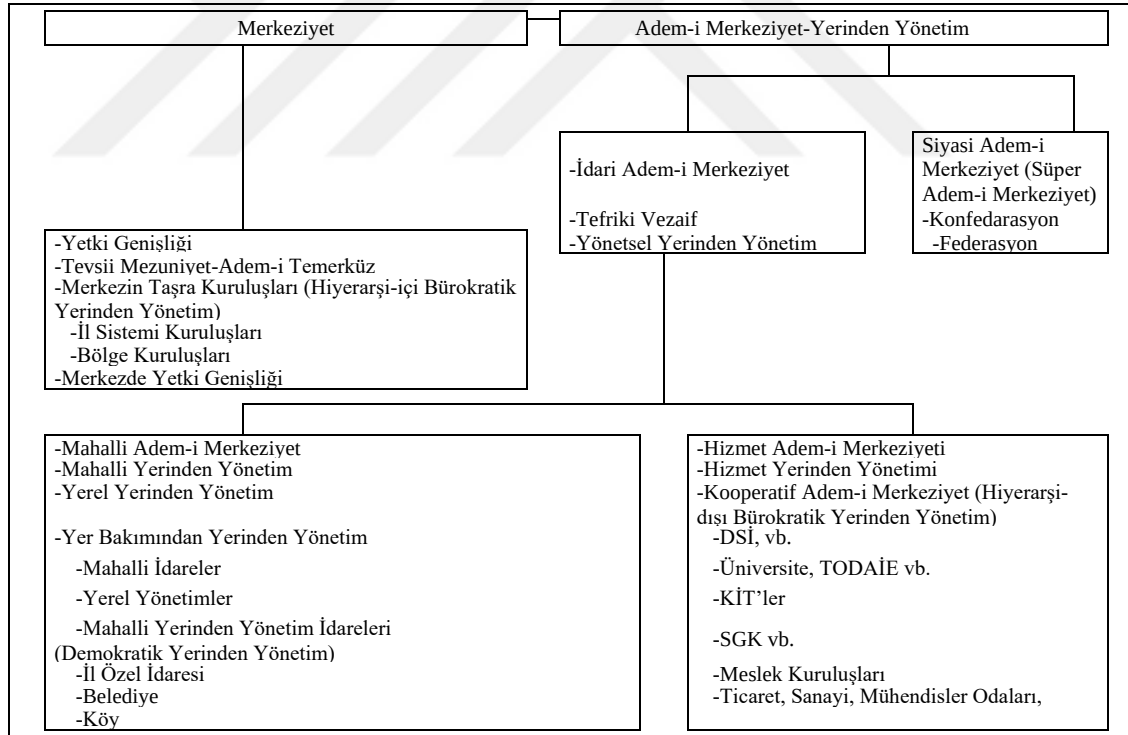
Halkın tatminsizliğiyle sonuçlanacak bu durum merkezden yönetimin uygulanabilirliğini sekteye uğratabilir<sup>41</sup>.

6. Merkezden yönetimle en iyi ihtimalle ancak halkın temsilcileri söz sahibi olabilmektedir. Bu temsilcilerse taşradan uzak idari yönden merkez sayılan yerlerde ikamet ederek, yerel halkın isteklerine uzak kalabilmektedir<sup>42</sup>.

### 1.2.2. Yerinden Yönetim İlkesi

Merkezden yönetim dışında kamu yönetimindeki diğer bir yönetim modeli yerinden yönetimdir. Yerinden yönetim, merkezdeki hükümetten ayrı idari organlara, yürütme mekanizmalarına sahip belli alandaki halkın taleplerini karşılayan ve bunu seçilmiş karar organları ile yürüten tüzel kişiliklerin verildiği bir anlayışı temsil etmektedir<sup>43</sup>. Aşağıdaki şemada yerinden yönetimin durumu gösterilmektedir.

**Şema 1. Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim) Düzeni**



**Kaynak:** Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, 5.b, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 2001, s. 12.

<sup>41</sup> Haluk A. Kabaalioğlu, Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları:147, 1995, s. 18.

<sup>42</sup> Robert Dahl, *Demokrasi Üstüne*, çev. Betül Kadioğlu, Ankara: 1.b., Phoenix Yayınevi, 2001, 23.

<sup>43</sup> Süreyya Sakıncı, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Orion Kitabevi, 2012, s. 14.

### 1.2.3. Yerinden Yönetim Türleri

Yerinden yönetim konusunun genişliği Tablo 1 incelendiğinde anlaşılmaktadır. Yerinden yönetimin başta siyasi ve idari (yönetmel) olmak üzere birden fazla türü bulunmaktadır<sup>44</sup>. Yerinden yönetim türleri çalışmanın gidişatına göre farklı ayrımlara tabi tutulacak ve bu ayrımlar takip eden başlıklarda ele alınacaktır.

#### 1.2.3.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim anlayışının analitik bir düzlemde incelenmesi ile ortaya çıkan ayrımlardan birisi siyasi yerinden yönetimdir. Bu anlayış, federal devletlerin yönetimlerinde daha fazla görülmektedir<sup>45</sup>. Ülkeler içerisinde bazıları merkezden yönetilemeyecek kadar geniş coğrafi alanlara yayılmış halde bulunabilmektedir. Siyasi yerinden yönetim anlayışıyla amaçlanan, gücün merkezde bırakılmayarak ülkenin farklı coğrafi alanlarına dağıtılmasını sağlamaktır. Bir başka anlatımla, yasama, yürütme hatta yargı güçlerini elinde bulunduran merkezden yönetimin yetkilerinin ikincil derecede de olsa alt yönetim birimlerine aktarılmasıdır<sup>46</sup>. Siyasi yerinden yönetimde yetkiler merkezden alınarak bunun farklı alt yönetim kademelerine aktarması ile halka yakın bir yönetim tarzı da oluşacaktır. Bir başka tanımda siyasi yerinden yönetim devletin sahip olduğu yargı ve yasama yetkilerinin alt yönetim birimlerine devri ile oluşan yönetim modelidir<sup>47</sup>.

Siyasi yerinden yönetimin en önemli özelliklerinden birisi yerelde yaşayan vatandaşların isteklerinin etkin şekilde yerine getirilmesinde farklı siyasi çeşitlemelere kendisini uyarlayabilmesidir<sup>48</sup>. Siyasi yerinden yönetim, yerinden yönetim türleri arasında daha çok federe devletleri esas alan ve ulusal bir kimliğe sahip olmayan yerel idarelere tanınan özerk veya yarı özerk statünün verilmesi ile ortaya çıkan yerinden yönetim türüdür<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3. b., İstanbul: Cem Yayınevi, 1998, s. 18., Eryılmaz, a.g.e., s. 114, Nadaroğlu, a.g.e., s. 26-27, Versan, a.g.e., s. 82.

<sup>45</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 26.

<sup>46</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 115.

<sup>47</sup> Eroğlu, a.g.e., s. 140.

<sup>48</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 115.

<sup>49</sup> Keleş, a.g.e., s. 83.

Siyasi yerinden yönetim uygulaması ülkenin coğrafi, kültürel, tarihsel altyapısına bağlı olarak değişim göstermekle birlikte geniş bir biçimde federatif yapılanmaya sahip olan ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Siyasi yerinden yönetim ulus devletlere özgü bir yönetim metodu değildir. Ancak federatif ya da konfederatif devlet yapılanmalarında görülen bir yönetim türüdür. Özellikle etnik unsurların ağır bastığı geniş coğrafi alanlara sahip olan ülkelerde karşılaşılan bu yapılanma Türkiye gibi ulus devleti esas alan anayasalara sahip ülkelerde uygulanmayan bir yönetim türüdür.

Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı devlet modeli olan federalizm bir bakıma halkın temel farklılıklarını bir mozaik etkisiyle farklı ihtiyaçları olan ülke vatandaşlarının sorunlarına çözüm olabilmek için geliştirilmiştir. Başta etnisite olmak üzere dil, din gibi farklılıkları bulunan ve birarada olması zor olan aynı devlete mensup vatandaşların değişen ve gelişen ihtiyaçlarını bulunduğu coğrafi alanda çözerek, merkezdeki gücün etkisinde kalmamasını ve kendi alt kültürlerinin bozulmamasını amaçlamaktadır<sup>50</sup>.

### **1.2.3.2. İdari Yerinden Yönetim**

Merkezden yönetimin kamu hizmetlerinin etkin sunulmasında yetersizliği farklı yerinden yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasında pay sahibidir. Ulus devletlerde daha çok görülen idari yerinden yönetim, farklı ülkelerde uygulama alanları bulmaktadır<sup>51</sup>. İdari yerinden yönetim anlayışında devletler belirledikleri politikalar ve programların uygulanma sürecinde merkezden yönetimin ağır hiyerarşik denetimden uzak bir sistem geliştirmiştir. İlke olarak merkezden uzak olarak geliştirilen bu yönetim modelinde faaliyetleri yürütecek olan yöneticilerin nasıl göreve gelecekleri konusunda serbestlik tanınmıştır. Buna göre, karar alma organları atama usulü ile belirleneceği gibi seçimle de belirlenebilir<sup>52</sup>.

İdari yerinden yönetim ülkemizin de dâhil olduğu birçok üniter yapıli sistemde uygulanan bir yönetim mekanizmasıdır. İdari yerinden yönetim uygulamada iki farklı biçimde görülmektedir. Bunlardan ilki hizmet yönünden yerinden yönetim iken diğeri ise coğrafi yönden yerinden yönetimdir.

<sup>50</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 116.

<sup>51</sup> Bknz Parlak, Caner, a.g.e.

<sup>52</sup> Sakınç, a.g.e., s. 18.

### 1.2.3.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin merkezden yönetimin dışında bağımsız bir yapılanma ile yerine getirilmesi olarak tanımlanmaktadır<sup>53</sup>. İlk örnekleri 19. Yüzyılın ortalarında görülse de özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra popülerlik kazanan bu yönetim modelinin ortaya çıkıp gelişmesinde üç temel faktörün katkısı olduğu bilinmektedir. Bu faktörler, teknik, siyasi ve idaridir<sup>54</sup>.

Teknik faktörle belirtilmek istenen, etkinlik ve verimlilik gibi teknik unsurların yönetime dâhil edilme gereksinimidir. Geleneksel devlet yönetim modelinde, bu teknik düşünceler kendine yer bulamamış, bunun neticesinde verimsiz ve etkin olmayan hizmetler üretilmiştir. Kendini yenilemeyen yönetim mekanizmaları ve personeli, kendisini özel sektörle rekabet eden bir yapıya kavuşturmak için bu yönetim modelini benimseme yoluna gitmiştir. Siyasi faktöre göre, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını alıp uygularken siyasi yapılanmadan ve günlük olaylardan etkilenmemesini amaçlar. İşlevsel olan yerinden yönetim kuruluşları sunduğu mal ve hizmetler siyasi olaylardan etkilenmeyerek üretilmelidir. Zira, eğitim, bilim, haberleşme ya da kültürel faaliyetlerin içerisinde bulunan bu örgütlerin siyasi kararlara doğrudan muhatap olması üretilcek mal ve hizmetin verimliliği düşürebilmektedir. İdari faktör ise yerinden yönetim kurumlarının üst yöneticilerin baskısından uzak şekilde işlemleri gerçekleştirmesini içermektedir. Bu görüşe göre, kurumlar rasyonel ve hizmete dönük faaliyetleri ancak üst kademelerden gelen baskıları kendilerinden uzak tutarak yerine getirebilecektir.

Hizmet yönünden yerinden yönetim merkezden yönetimin hiyerarşik yönden kontrolüne tabi olmayan bir idari yapılanmaya sahiptir. Bir başka anlatımla hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yürütme yetkisinin kullanılmasında serbestliğe sahiptir<sup>55</sup>. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları vatandaşların spesifik anlamda hizmetlerini yerine getirirken, merkezden yönetimin ast üst şeklinde bir denetimine tabi olmadan faaliyetlerini sürdürmektedir. Bahsedilen faaliyetleri yerine getirirken de merkezden yönetimin oluşturduğu kurallardan ziyade kendi oluşturduğu

---

<sup>53</sup> Keleş, a.g.e., s. 19.

<sup>54</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 71.

<sup>55</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 27-8.

kurallar bütününe göre bir hareket alanı içinde bulunmaktadır. Ancak belirtilmelidir ki, bu hareket alan hürriyeti siyasi anlamdan daha ziyade idari bir anlam içermektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ancak merkezden yönetimin yürürlüğe koyduğu yasal düzenlemelerle ellerindeki yetkileri ve mali gücü kullanabilmektedir<sup>56</sup>.

#### **1.2.3.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim**

Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde uygulanan yerinden yönetim çeşitlerinden bir diğeri de yer yönünden yerinden yönetimdir. Yer yönünden yerinden yönetimin uygulama alanı bir coğrafyayı kapsamaktadır. Bu yönünden dolayı, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına coğrafi yerinden yönetim kuruluşları da denilmektedir. İdari yerinden yönetimin içerisinde incelenen bu kuruluşların en önemlileri yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler çalışmanın daha sonraki bölümlerinde detaylı bir şekilde incelenecek ve yer yönünden yerinden yönetim kavramı gelecek bölümlerde açıklanacaktır.

#### **1.2.4. İdarenin Bütünlüğü İlkesi**

Devlet denilen büyük organizasyonun asli fonksiyonlarından birisi halkın ihtiyaçlarını karşılamaktır. İhtiyaç kavramı ise, iktisadi literatürde belirtildiği üzere sınırsızdır. İhtiyaçların sınırsız olması, bir taraftan onların ne kadar çeşitli ve farklı türden olduklarını da anlatmaktadır. Giyinmeden, barınmaya, ulaşımdan, güvenliğe kadar birçok ihtiyaç, devlet tarafından karşılanmaktadır. Devlet ihtiyaçları karşılayarak halkın refahını en üst düzeye çıkarmak için elindeki güçleri kullanmaktadır. Devlet elinde bulundurduğu farklı kaynakları ve yetkileri kullanırken ihtiyaçların farklılığını göz önüne almaktadır.

Toplumsal ihtiyaçların devlet tarafından karşılanması zorunluluğu üretilen hizmetlerin farklılaşması ile birlikte bu hizmetlerin sunuş şekillerinin de farklılaşması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Bu bağlamda, devletin organları (yasama, yürütme, yargı) ilk görünüşte bir parçalanmışlık izlenimi verse de gerçekte olan durum ise bu parçalanmışlığın olmadığıdır. Zira bir parçalanmışlık söz konusu olacaksa bu ancak

---

<sup>56</sup> Yüksel Koçak, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013, s. 26.

devletin üreteceği kamu hizmetlerini üretecek kuruluşlar ve bu kuruluşların sunduğu hizmetler yönünden olmaktadır<sup>57</sup>.

Halkın farklı ihtiyaçlarının karşılanma gerekliliği devleti de birbirinden farklı kural ve fonksiyonlarla çalışan kurumlar oluşturmaya sevk edebilir. Ancak devletin genel var oluş prensiplerine bakıldığında, devletin faaliyetlerini yürüten bütün kurumların aynı amaca (kamu hizmetinin görülerek kamu yararının ortaya çıkarılması) yönelmesi bir bütünlüğü de gerekli kılar<sup>58</sup>. Bu açıklamalardan hareketle, idarenin bütünlüğü ilkesi devletin farklı hizmetlerini gören ayrı birimlerin bir bütünlük çerçevesinde hareket etmesinin esas alındığı bir ilke olarak nitelendirilebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi merkezden yönetimin alt yönetim birimleri ile koordinasyonun devamlılığına bağlıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda, merkezden yönetimin taşra teşkilatları diğer yönetim birimleri ile ilişkilerini hükümet politikaları konusunda oluşturulan plan dâhilinde sürdürebilmelidir.

Kamu yönetiminin önemli ilkelerinden olan idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanabilmesi için devlet kademelerinde farklı örgütlenmelerin olması gerekmektedir. Bu anlamda kamu idarelerinin bir bütün halinde ortak hedefleri gerçekleştirmesi için kamu yönetiminde önemli iki anlayışın geliştiği görülmektedir. Bunlar hiyerarşi ve idari vesayettir.

#### 1.2.4.1. Hiyerarşi

Sözlük anlamına bakıldığında “kademelenme” olarak tanımlanan hiyerarşinin hukukta ast-üst ilişkisini anlatan bir kavram olduğu görülmektedir. Kelsen Okulu<sup>59</sup>’nun literatüre kazandırdığı “normlar hiyerarşisi” kavramı söz konusu kademelenme anlayışını ifade etmektedir<sup>60</sup>. Hiyerarşi, yönetici sınıfının daha alt kademede emri altında bulunan diğer yöneticilerle kurduğu aşağıdan yukarıya doğru çıkan bir ilişki zincirini temsil etmektedir. Bu ilişki zinciri sayesinde hiyerarşik teşkilatın en üstündeki

<sup>57</sup> Parlak, Sobacı, a.g.e., s. 17.

<sup>58</sup> Kabalıoğlu, Yıldırım, a.g.e., s. 7.

<sup>59</sup> Kelsen Okulu: H. Kelsen’in Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya attığı hukuki teorilerinin çerçevesinde kurulan okul, geçmişten beri süre gelen birçok sosyal bilimcinin tezlerine eleştirel bir bakış ile yaklaşmıştır. Buna göre, *egemenlik* kavramı devletin kendi iç düzeninde bulunan kurallarla açıklanırken, uluslar arası hukukun devletin kendi özel kurallarına zarar verdiğini düşünmektedir. Daha fazlası için bkz., François Rigaux, “Kelsen ve Uluslar arası Hukuk”, çev. Elif Başkaracaoğlu), *İÜHFM C.LXV*, S. 1, 2007, ss. 377-412.

<sup>60</sup> İlhan Özay, *İkinci Bin Yıla Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları, 1986, s. 166.

amir ya da kurum, alt birimlerdeki memur ve kurumları yönlendirme yetkisine sahip olmaktadır<sup>61</sup>. Hiyerarşi bu bağlamda, egemen olan yönetimin, ast-üst ilişkisinde kalıcı olarak karar verme hakkının, alt kademelere vermeyerek kendisinde tutması durumu olarak anlaşılabılır.<sup>62</sup>

Hiyerarşi halkın yönetimi için merkezden yönetimi kullanan devletlerde gücün meşru olarak tek elden kullanıldığı sistemdir. Yerel sükûnetin sağlanması, komşularla olan sınırların korunması gibi temel işlevlerin devletin uluslararası alanda yaptıkları faaliyetlere nazaran daha fazla hiyerarşik düzene ihtiyacı vardır<sup>63</sup>. Toplumsal düzenin sağlanması için merkezden yönetimin gerçekleştirme zorunluluğu olduğu faaliyetlerde hiyerarşinin daha sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Devletin, gerçekleştirilmemesi halinde ekonomik ve sosyal anlamda zor durumda kalacağı idari işlemlerin uygulanmasında hiyerarşinin etkisi hissedilmektedir.

Güçlü bir denetim mekanizması olan hiyerarşi ile üst astın yaptığı işlemi elverişlilik ve kanuna uygunluk açılarından ele almaktadır<sup>64</sup>. Buna göre, üst astın idari işlemi yapmasını durdurmasını isteyebildiği gibi bütün işlemi de iptal edebilir. Üst ast üzerindeki bu yetkilerini astın yaptığı işlemlerin hukuka uygun olmadığı sebebiyle iptal edebileceği gibi yapılan işlemi kendi iradesine uygun bulmadığı için de iptal edebilmektedir<sup>65</sup>.

Hiyerarşi konusunda yapılan açıklamalardan anlaşılabacağı üzere hiyerarşi, yönetimdeki bütünlüğün sağlanması için önemlidir. Astların üstlerle olan ilişkisinin etkili şekilde uygulanması ile kamu yönetiminde oluşabilecek yönetsel parçalanmışlıkların önüne geçilebilecektir.

#### **1.2.4.2. İdari Vesayet**

İdari vesayetin önemli unsurlarından olan vesayet kavramı gerek özel hukuk gerekse kamu hukukunda kullanılmaktadır. Ancak iki hukukta farklı anlamları taşımaktadır. Bu bağlamda vesayet kavramının özel hukuk ve kamu hukukundaki

<sup>61</sup> Kabaalioğlu, Yıldırım, a.g.e., s. 8.

<sup>62</sup> Alexander Cooley, *Logics of Hierarchy: The Organization of Empires, States, And Military Occupation*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2005, s. 5.

<sup>63</sup> Joseph M. Parent, Emily Erikson, "Anarchy, Hierarchy and Order", *Cambridge Review of International Affairs*, 22(1), (2009), s. 132.

<sup>64</sup> Tortop, İşbir, Aykaç, a.g.e., s. 173.

<sup>65</sup> Kabaalioğlu, Yıldırım, a.g.e., s. 8.

ayrımı önemlidir. Özel hukukta vesayet güçlünün güçsüzü koruması anlamına gelirken kamu hukukunda vesayet merkezden yönetimin yerinden yönetime olan denetimi anlamına gelmektedir<sup>66</sup>. Bu bağlamda vesayet özel hukukta güçlünün güçsüzü korumasına vurgu yaparken, kamu hukukunda korumadan ziyade kontrol ve denetime vurgu yapmaktadır.

İdari vesayet, merkezden yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının yapacağı faaliyetlerde toplumsal refahı sağlama vazifesini yerine getirirlerken, devletin bütünlüğünü bozmaması için belirli denetim mekanizmalarını uygulaması olarak anlaşılabilir. İdari vesayet, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin oluşturacağı hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine ters düşmeyecek şekilde gerçekleştirilmesi, görevlendirilen kamu kuruluşlarının söz konusu görevleri icra ederken kamu birliğini bozmaması, toplum yararını gözetmesi, yerel ihtiyaçların uygun olarak karşılanabilmesi<sup>67</sup> gibi amaçları yerine getirebilmek için kullanılmaktadır. Buna göre merkezden yönetimin yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde faaliyet gösteren idareleri ve bu idarelerin yaptığı işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi bulunmaktadır<sup>68</sup>.

#### **1.2.5. Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi**

Devletin kamu hizmetlerini daha etkin halde üretilmesi, halkın ihtiyaçlarına daha etkin ve verimli üretim şekliyle cevap verebilmesi için yeni idari yapılanmalara gitmesi son zamanlarda görülen bir durumdur. Özellikle artan ihtiyaçlar, finansman sorunları gibi nedenler yönetim mekanizmalarını merkezden yerele doğru kaydırarak tek başlı bir sistemden vazgeçilmesine sebebiyet vermektedir. Bu da kamu yönetiminde yönetim çokluğunu beraberinde getirmektedir. Kamu tüzel kişiliği denilen kavramla beraber kamu yönetiminde devletin verdiği yetkilerle faaliyet gösteren kurumlar, yasalarla korunarak kamu yönetiminin içerisinde yer almaya başlamakta ve bütüncül yapıdan ayrılmamaktadır.

<sup>66</sup> Semih Mustafa Önen, İhsan Eken, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), ss. 216-234, (2016), s. 218.

<sup>67</sup> Enis Yeter, “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1(4), Temmuz (1992), ss. 13-21.

<sup>68</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, 3.b. Eskişehir: Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No:781, 2005, s. 35-36.

Kamu yönetiminin uygulayıcısı olan devleti meydana getiren unsurların haricinde kendisine has bir hukuki varlığı bulunmaktadır. Bu varlık, kamu tüzel kişiliği olarak değerlendirilmektedir<sup>69</sup>. Kamu tüzel kişiliği kavramını Günday “*Kanunla ya da kanunu açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak kurulan üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış malları, gelirleri ve personeli ayrı bir statüye tabi tutulmuş kuruluşlar*”<sup>70</sup> şeklinde tanımlamıştır. Bir başka tanımla kamu tüzel kişiliği, devlet tarafından idari işlemle kurulan belli yetki ve ayrıcalıklarla donatılan tüzel kişilikler şeklindedir<sup>71</sup>. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere bahsedilen kamu yönetimi ilkesi bir yönetim organını kişilik kavramının içerisine almaktadır. Zaman içerisinde gerçek kişilerden beklenen irade açıklaması belli bir amaç etrafında toplanan bireylerin oluşturduğu kuruluşların yaptığı irade açıklamalarına doğru bir değişim olmaya başlamıştır. Özel hukukta görülen bu değişim zamanla kamu hukukuna sirayet etmiş ve böylelikle hukuk devletin temsilcileri olan yeni yönetim biçimlerinin birçoğunda kurumlar irade açıklamalarına bağlı olarak tüzel kişilik sahibi olmuşlardır<sup>72</sup>. Bu kazanım hukuk düzeninde değişimleri de beraberinde getirmiştir. Gerçek kişilerin varlığından sonra tüzel kişilerin de yönetim mekanizmasında yer alması mülk devlet anlayışının değişerek, hukuk devleti anlayışına geçişin bir tezahürü olmaktadır<sup>73</sup>. Tüzel kişiliğin hukuk alanında var olduğunu kabul etmekle beraber birçok sonucun oluşacağını da ön görmek gerekir. Bu sonuçlar<sup>74</sup>;

- Tüzel kişiliğin oluşumu ancak kanun koyucunun yetkisi dâhilinde olmaktadır. Tüzel kişiliğin hukuk sahnesine girişi ancak devletin izni ile olacaktır.
- Yukarıda ki sonuçtan hareketle tüzel kişiliğin hangi haklara sahip olacağını belirleyen de yine devlet olacaktır.
- Tüzel kişiliğinin iradesi belirtmesi ancak onu temsil edecek olan temsilciler sayesinde gerçekleşecektir.
- Tüzel kişiler hukuk alanında tam ehliyetsiz sayıldıklarından haksız fiillerden sorumlu olmaktadır. Ancak tüzel kişilerin haksız fiil işlemesi mümkün olmamaktadır.

<sup>69</sup> Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş Ek.1982 Anayasası*, 13. b., Ankara: İmaj Yayınevi, 2007, s. 25.

<sup>70</sup> Günday, a.g.e., s. 28.

<sup>71</sup> Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, Genişletilmiş 13.b., İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2011, s. 219.

<sup>72</sup> Özay, a.g.e., s. 148.

<sup>73</sup> Kabaalioğlu, Yıldırım, a.g.e., s. 4.

<sup>74</sup> Eroğlu, a.g.e., s. 127.

Farklı hukuksal metinlere dayanarak kamu tüzel kişiliğine sahip olmuş kamu kurum ya da kuruluşlarının özel hukuk tüzel kişiliklerine göre farklılığı bulunmaktadır. Hukuki zeminde değerlendirildiğinde özel hukuk tüzel kişileri ile kamu tüzel kişiliklerinin kendi içlerinde bir ayrıma sahip olması mümkün gözükmemektedir<sup>75</sup>. Ancak işleyiş bakımından durum biraz daha farklıdır. Zira, kamu hukuku tüzel kişilikleri, özel hukuk tüzel kişiliklerine nazaran daha üstün nitelikler ve yetkilerle donatılmışlardır. Bununla birlikte özel hukuk tüzel kişileri ise kamu hukuku tüzel kişilerine nazaran hareket serbestisi daha fazladır. Kamu hukuku tüzel kişiliği ile özel hukuk tüzel kişiliği arasında bir başka farklılık denetim yönü ile olmaktadır. Buna göre, özel hukuk tüzel kişiliğini denetleyen mekanizma kolluk kuvvetleri iken, kamu tüzel kişiliğinin denetlenmesi idari vesayet ve hiyerarşi şeklindedir<sup>76</sup>.

Kamu tüzel kişiliği uygulaması ile devlet faaliyetlerinin devamlılığını sağlamaktadır. Kamu tüzel kişiliği ilkesi devletin yaptığı faaliyetleri bir andan alarak zamana yaymaktadır. Zira devlet anlayışı bu ilkenin uygulanması ile birlikte belli bir dönemdeki kişilerin yaptığı işlemlerden ibaret olmayacaktır. Hükümetlerin iktidar iken yaptığı işlemler daha sonra gelen hükümetler tarafından geçerliliği koruyacaktır<sup>77</sup>. Diğer bir deyişle kamu tüzel kişiliği sayesinde kanun koyucuların oluşturduğu düzen bir hükümetten diğerine değişmeyecek belirli çerçevelere bağlı kalacaktır. Bu sayede vatandaşlar devlet nezdinde kazandıkları hakların bir hükümetten diğerine sona ermeyeceğini bildiğinden işlemlerini bu çerçevede gerçekleştirebileceklerdir.

## 2. YERİNDEN YÖNETİM ANLAYIŞI VE UYGULAMADAKİ YERİ

Tarihsel sürece bakıldığında, hiçbir dönemde merkeziyetçiliğin en saf haliyle uygulamaya konulduğu görülmemiştir. Hangi siyasal sistemle yönetilirse yönetilsin günümüzde de merkezden yönetimin tümüyle egemen olduğu bir ülke bulabilmek imkânsızdır<sup>78</sup>. Kamu yönetiminin temel ilkeleri içerisinde bulunan merkezden yönetimle ile yerinden yönetim arasında gidip gelen yönetim gücü, çalışmanın planı itibari ile bu bölümde incelenecektir. Daha önce temel yönetim ilkeleri içerisinde

---

<sup>75</sup> Özey, a.g.e., s. 149.

<sup>76</sup> Kabaaliğlu, Yıldırım, a.g.e., s. 6.

<sup>77</sup> Sabuncu, a.g.e., s. 25.

<sup>78</sup> Nadaroğlu, a.g.e., 23-4.

çözümlemeye çalışılan yerinden yönetimin bu bölümle birlikte uygulamada nasıl bir anlayış çerçevesinde değişim geçirdiği ortaya konulacaktır.

Yerinden yönetim anlayışı, yerel halkın tercihleri doğrultusunda hükümetin yereldeki farklı faaliyetlerde etkinliğini inceleme konusuna eğilmiştir<sup>79</sup>. Hükümetlerin yerine getirdiği hizmetlerin yerel halkı nasıl etkilediğini yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde açıklamak mümkün olacaktır. Yerinden yönetim, merkezden yönetimin dışında kendine ait bir tüzel kişiliği olan, idari organların yönetimin içerisinde yer alıp bazı kararları alarak uygulama yetkisine sahip olduğu bir oluşumdur<sup>80</sup>. Boex ve Yılmaz'ın çalışmasında yerinden yönetim, halkın daha spesifik hizmetleri alabilmesi için kamu görevlerini merkezden alt yönetim birimlerine yapıları, sistemleri, kaynakları ve işlemleri ile birlikte devredilmesi şeklinde tanımlanmaktadır<sup>81</sup>. Başka bir tanımda ise yerinden yönetim, tamamı ile olmasa da bir kısım kamu erklerinin merkezi yönetimden çıkarılarak bir alt yönetim seviyelerine transferi şeklinde tanımlanmaktadır<sup>82</sup>.

Yerinden yönetim söyleminin günümüzde geniş kitleler tarafından kabul görmesinin sebebi, ulusal demokrasi ile olan bağından kaynaklanmaktadır. Yerel demokrasi, ulusal demokrasinin temel değerlerini beslemiş ve ulusal demokrasiye pozitif anlamda etki etmiştir<sup>83</sup>. Daha öncede belirtildiği üzere, halkın demokrasi kültürünü benimseyerek yönetime katkı sağlaması ideal yönetim anlayışı içinde büyük önem arz etmektedir. Demokrasi olarak bilinen yönetim şekli ancak halkın katılımı ile yönetim sahasına uygulanabilmektedir. Başka bir anlatımla, demokrasi geleneğinin uygulanması halkın katılımıyla mümkün olacağından deneme yanılma yolu ile de olsa yerinden yönetimle halk demokratik davranışları kazanmaktadır<sup>84</sup>.

Halkın demokrasi ile uyumu neticesinde yönetim anlayışında birçok farklılığın sağlanması beklenmektedir. Bu farklılıklar merkezi yönetim ile ilişkilerde, iktisadi kaynakların etkin kullanımında, kültürel etkileşimde kendisini göstermektedir. Örneğin; yerinden yönetim anlayışının uygulamaya konulması ile birlikte, bu anlayışın yereldeki

<sup>79</sup> Alan P Hamlin, "Decentralization, Competition and The Efficiency Federalism", *The Economic Record*, September, (1991), s. 195.

<sup>80</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 47.

<sup>81</sup> Paul Smoke, "Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to A Popular Public Sector Reform", *Public Administration and Development*, 35, (2015), s. 98.

<sup>82</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 23.

<sup>83</sup> Ronan Paddison, "Decoding Decentralisation: The Marketing of Urban Local Power?", *Urban Studies*, 36(1), (1999), s. 110.

<sup>84</sup> Şahin, a.g.e., ss. 24-25.

gücün artırılarak merkezi hükümete karşı özellikle karar verme aşamasında söz sahibi olabilme, kendi haklarını koruma ve kontrol etme, yoksulluğu kendi kaynaklarına geri dönüşle engelleme, kültürel farklılıklara izin verme gibi durumları değiştirmesi beklenmektedir<sup>85</sup>.

Yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde gelişen yönetim mekanizmaları halkın yönetime katılımının daha etkin olarak görüleceği mekanizmalar olacağı düşünülmektedir. Farklı ihtiyaçları bulunan yerel sakinlerin bulundukları coğrafi alana göre hizmetleri kendilerine en yakın yönetim biriminden alması hizmette etkinliğin sağlanması için de etkili bir metot olacaktır. Bu doğrultuda yerinden yönetim anlayışının uygulandığı yerlerde hizmette yakınlık ilkesinin varlığından bahsedilebilir.

## 2.1. SUBSIDIARITE (HİZMETTE YAKINLIK) İLKESİ

Hizmette yakınlık ilkesinin Türkçe kaynaklarda karşılığı olarak kullanılan kelimeler subsidiarity, subsidiarite ve subsidiyarite kelimeleridir<sup>86</sup>. Bu çalışmada ise “subsidiarite” kelimesinin kullanımı tercih edilmiştir.

Hizmette yakınlık olarak da Türkçeleştirilen subsidiaritenin geçmişten gelen bir kavram olduğu görülmektedir. Ancak kamu yönetimi yazınında kullanılan kavram, geçmişte kullanıldığı anlamlardan uzak bir anlam taşımaktadır. Hizmetin yerel yöneticiler tarafından yerine getirilmesini önceleyen subsidiarite, kendi tanımını önceki dönemlerde sosyal ilişkilerin açıklanması için Aristo ve Aquanalı Thomas’ın söylemlerinde bulsa da, son zamanlarda politik ve ahlaki değer tartışmalarının içerisinde kendisine yeni tanım içinde bulmaktadır<sup>87</sup>.

Subsidiarite, daha yüksek etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla güçlerin ve işlerin politik düzen içerisinde merkezi yönetimden bir alt yönetime devredilmesini ifade eder<sup>88</sup>. Subsidiarite kavramı yönetimde kararların en etkin düzeyde alınmasını ve

<sup>85</sup> Barbara Ingham, K. M. Kalam, ”Decentralization and Development: Theory and Evidence from Bangladesh”, *Public Administration And Development*, C. 12, (1992), s. 374.

<sup>86</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 126, Koçak, a.g.e., s. 103, Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 33

<sup>87</sup> Alexandru Stolan, “Influences of The Principle of Subsidiarity in The Activity of The Public Administration”, *Social-Behavioural Sciences Revista Academiei Forțelor Terestre*, nr. 4(72), (2013), s. 383.

<sup>88</sup> Andreas Féllesdal, “Survey Article: Subsidiarity”, *The Journal of Political Philosophy*, 6(2), (1998), s. 190.

çoğulcu demokrasi anlayışını önceleyen bir modelin savunuculuğunu yapmaktadır<sup>89</sup>. Yerinden yönetim anlayışının hayata geçirilmesinde önemli bir prensip olan subsidiarite, yerel yönetimlerin toplumsal refahın sağlanması için önem arz eden bir konuyu merkezden yönetimin sorumluluğundan alarak kendi içerisinde düzenleme yetkisine sahip hale getirmektedir<sup>90</sup>.

Subsidiaritenin özellikle son yıllarda yerel yönetim alanında artan bir popülerlik kazandığı görülmektedir. Subsidiarite görüşünün son dönemde popüler olmasının sebepleri şöyle sıralanabilir<sup>91</sup>:

- İki farklı yönetim modelinin aynı anda uygulanabileceği fikrine uygun bir düşüncedir.

- Pozitif bir özerkliğin yanında merkezi hükümetin yapması gereken görevlerin ve hedeflerin bir alt yönetim tarafından yapılmasını ve özerkliğin oluşturulmasını teşvik eden bir özelliği bulunmaktadır.

- Subsidiarite katı yönetim ilkelerini kendisine çok fazla rehber olarak görmemektedir.

Bahsedilen özellikleri dışında subsidiarite ilkesi hizmeti yerine getirenlerin hizmetten faydalananlar tarafından görevlendirilmesini savunmaktadır. Hizmetin yerinden yönetim kuruluşları tarafından değil de üst yönetim birimleri tarafından oluşturulması söz konusu olunca ve hizmetin yerel yönetimleri aşacak büyüklükte ve birkaç yerel yönetimi ilgilendirecek düzeyde olması ve gerçekleştirilecek hizmetin bütün bir ülke için aynı önemi içermesi gibi nedenleri bünyesinde barındırmalıdır<sup>92</sup>. Ulusal savunma, dış ilişkiler ve adaletin sağlanması gibi ülke dinamiklerini etkileyen hizmetler subsidiarite ilkesi vasıtasıyla merkezden yönetim ilkesi çerçevesinde yerine getirilirse, etkinliğin sağlanacağı düşünülmektedir<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Paul Craig, "Subsidiarity: A Political and Legal Analysis", *Journal of Common Market Studies*, 50(51), (2012), s. 84.

<sup>90</sup> Mattias Kumm, "Sovereignty and The Right to be Left Alone: Subsidiarity, Justice-Sensitive Externalities and The Proper Domain of The Consent Requirement in International Law", *Law & Contemporary Problems*, 79(2), (2016), s. 240.

<sup>91</sup> Yishai Blank, "Federalism, Subsidiarity, And The Role of Local Governments in An Age of Global Multilevel Governance", *Fordham Urban Law Journal*, C. XXXVII, (2010), s. 533.

<sup>92</sup> Koçak, a.g.e., s. 103-4.

<sup>93</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, 5. b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2007, s. 34.

## 2.2. YERİNDEN YÖNETİM TÜRLERİ

Yerinden yönetim, geçmişi, paydaşları ve etkileri ile yönetim bilimi içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerin hukuki yapılanmalarındaki, yönetim geleneklerindeki, iktisadi faktörlerindeki farklılıklar ile yerinden yönetimi kendi içlerinde farklı algılamaları sonucu değişik uygulama şekilleri ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra değişen dünya koşulları ve halkın ihtiyaçlarında meydana gelen değişimler yerinden yönetim ilkesini birçok farklı yönü ile değerlendirilmesinin önünü açmıştır. Daha önce idari ve siyasi olarak ayrıma tabi tutulan yerinden yönetim olgusu bu defa dört farklı türde incelenecektir. Bu türler dekonsantrasyon, delegasyon, devülasyon ve özelleştirme.

### 2.2.1. Dekonsantrasyon

Kamu yönetimi sözlüğüne göre dekonsantrasyon, merkezi bir teşkilatın sorumluluklarının bir kısmını kendi yetki alanı içindeki alt düzeydeki örgütlere aktarılması olarak tanımlanan bir terimdir. Dekonsantrasyon sağladığı bazı avantajlar, yerel halkın profiline uygun ve sunumunda uzmanlık gerektiren hizmetlerle, yerel niteliklere daha kolay adapte edilmiş kararları içermektedir. Ayrıca dekonsantrasyon merkezden yönetimin sebep olduğu tek düzeliğin azaltılmasını ve merkezi otoritenin yönetim mekanizmasında oluşturduğu aşırı kontrolün gevşetilmesini sağlayabilmektedir<sup>94</sup>.

Merkezden yönetimin ülke genelinde yayılan genel kararları ve baskısını azaltmayı amaçlayan dekonsantrasyon ulus devlet modellerinde daha sık rastlanan bir yerinden yönetim türüdür. Dekonsantrasyonda merkezden yönetim yerinden yönetim birimlerine belli şartlar altında belli alanlarda gücünü devretmektedir. Bir başka anlatımla, dekonsantrasyon, yetki ve otoritenin hiyerarşiyi esas alarak bir alt birime devredilme sürecinin ifade etmektedir<sup>95</sup>. Belirtilmelidir ki, modern kamu yönetimi ilkelerinin doğru şekilde yürütülebilmesinin yolu yerinden yönetim ilkesinin uygulanabilirliğine bağlıdır. Söz konusu ilkenin uygulamadaki temel karşılıklarından

<sup>94</sup> [http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions\\_anglais/deconcentration\\_a.pdf](http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/deconcentration_a.pdf) (Erişim Tarihi:17.08.2017).

<sup>95</sup> Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 5.b., Bursa: Ekin Yayınevi, 2015, s. 17.

birisi dekonsantrasyondur. Dekonsantrasyonun uygulanabilmesinin sağlanması yerinden yönetimi etkin kılan bir hamle olmaktadır<sup>96</sup>.

Dekonsantrasyon, merkezden yönetimin aynı yetki alanındaki daha alt yönetimlere mali ya da yönetsel alanda yetki devrini gerektirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde görülen ve bakanlık ve taşra teşkilatlarında uygulama alanı bulan bir yerinden yönetim modelidir<sup>97</sup>. Dekonsantrasyonun önemli örnekleri nasıl bir finansman metodunun bulunacağı tartışılmalı eğitim ve sağlık hizmetleridir. Buna göre, eğitim ve sağlık bakanlıklarının taşra teşkilatları dekonsantrasyon örnekleri olarak gösterilebilir<sup>98</sup>. Dekonsantrasyon ile eğitim ve sağlık hizmetleri gibi merkezi yönetimin önemli sorumluluklarından sayılan hizmetleri yerinden yönetim kuruluşları yerine getirebilmektedir.

### 2.2.2.Delegasyon

Bir başka yerinden yönetim türü de delegasyondur. Geçmiş dönemlerde de uygulanan delegasyon özellikle 20. yüzyılın sonlarından itibaren, gelişen yeni kamu yönetimi anlayışı ile beraber yeni bir anlam kazanmıştır<sup>99</sup>. Delegasyonun kamu yönetimi literatüründe yeniden popüler olup, anlam kazanmasının sebeplerinden birisi uluslararası siyasi ve finansal kuruluşlardır. IMF ve Dünya Bankası gibi büyük ölçekli uluslararası kurumlar devletin günümüz dünyasına uygun gerçekleştirdiği faaliyetlerin verimliliğini en üst seviyeye çıkarma, piyasa güvenini sağlama gibi sebeplerden ötürü delegasyonun savunuculuğu yapmaktadırlar<sup>100</sup>. Bu bağlamda delegasyon ile ilgili yapılan çalışmaların birçoğu, delegasyonun uygulanması ile birlikte ekonomik açıdan kamu sektörünün daha etkin hale geleceğini savunmaktadır. Yine yapılan çalışmalarda vatandaşların menfaatlerinin korunması hesap verilebilirlik ve siyasi istikrarın tesis edilmesi beklenilmektedir. Diğer beklentiler arasında ise, yüksek motivasyon, artan

<sup>96</sup> Karel Lacina, “Remarks to the Development of Public Administration from the Concept of “Government” to The Concept of “Governance”, *Economic Studies & Analyses/Acta*, 5(2), (2011), ss. 126-147, s. 135.

<sup>97</sup> UNDP, Decentralization: A Sampling of Definitions, Ocak, 1999, [http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report). PDF (Erişim Tarihi: 23.09.2017).

<sup>98</sup> Ayşegül Mutlu, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, *Mali Yerelleşme (Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar)* Ed. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, 1.b. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 30-58. s. 33.

<sup>99</sup> Matthew Flinders, “Review Article: Theory and Method in The Study of Delegation: Three Dominant Traditions”, *Public Administration*, C.87, S.4, (2009), s. 955.

<sup>100</sup> Flinders, a.g.m., s. 955.

üretkenlik, esnek hareket edebilme, artan özerklik ve kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek karmaşanın önlenmesi sayılabilir<sup>101</sup>. Özel sektörün öncelediği üretkenlik, esneklik gibi kavramlar delegasyonla birlikte kamu yönetimine de yansıtılmaktadır. Delegasyon, bu yönleri değerlendirildiğinde kamu yöneticileri, kamu yönetimine ilgi duyan akademisyen ve uygulayıcılar için temel bir konu niteliği oluşturmaktadır<sup>102</sup>.

Gregersen, delegasyonu idari yerinden yönetimin bir formu ve merkezi hükümetin yarı özerk kuruluşlara yetkisini devrettiği yönetim modeli olduğunu belirtmiştir<sup>103</sup>. Delegasyon kuruluşları merkezden yönetimle bağlarını tam anlamı ile koparmayan, idari yerinden yönetim kapsamında yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla işlevselliğini sürdüren yapıdadırlar. Merkezi yönetim ile delegasyon kuruluşları arasında bir güven bağı bulunmaktadır. Otoriterinin idaresi ise güven ilişkisi çerçevesinde yürütülmektedir<sup>104</sup>.

Delegasyonda bulunan yarı özerk organizasyonlar tam anlamıyla devlet kurumu sayılmasa da devletin yerine getirdiği birçok görevi üstlenirler. Bu yönetim modelinin tipik örneklerinden birisi, devletin kendi girişimleri ya da şehir ve bölgeyi kalkındırmak için kurulan şirketlerdir<sup>105</sup>. Delegasyonun dünyadaki örneklerine bakıldığında farklı kıtalarda farklı şekillerde uygulama alanı olduğu görülmektedir. Örneğin Orta Afrika ülkelerinde eğitim hastaneleri bir yerinden yönetim metodudur. Bu hastaneler devlet sermayesinin daha fazla olduğu ve devletin imtiyazında olan kurumlardır. Yine Güney Amerika'nın bazı ülkelerinde, eğitim, sosyal güvenlik gibi sosyal devlet ilkesinin pekişmesini sağlayan alanlarda delegasyon kuruluşları yer bulmuştur<sup>106</sup>.

### 2.2.3.Devolüsyon

Devolüsyon fikrinin son 40 yılda hızlı bir yükselme trendine girdiği görülmektedir. Dünyada gelişmiş ve gelişmekte ülkelerde devolüsyon örneklerine

---

<sup>101</sup> Sjors Overman, "Great Expectations of Public Service Delegation A Systematic Review", *Public Management Review*, C.18, S.8, (2016), s. 1244-8.

<sup>102</sup> Flinders, a.g.m. s. 955.

<sup>103</sup> Elizabeth Linda Yuliani, "Decentralization, Deconcentration and Devolution: What do They Mean?", *Interlaken Workshop in Decentralization*, Switzerland, April, (2004), s. 4.

<sup>104</sup> Alexander Somek, "Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today", *European Law Journal*, C.21, S.3, Mayıs, (2015), s. 347.

<sup>105</sup> UNDP, a.g.e., s. 7.

<sup>106</sup> Mutlu, a.g.e., s. 34.

rastlanmaktadır<sup>107</sup>. Belirtmek gerekir ki, kıt kaynakların verimli bir şekilde kullanımı için devolüsyon büyük fırsat olarak görülmektedir<sup>108</sup>. Ferguson ve Chandrasekharan devolüsyonun tanımını, bazı önemli fonksiyonların yerine getirilmesi için yönetim sorumluluğunun merkezden yönetimin kontrolü dışında ulus altı otoritelere devri şeklinde yapmıştır<sup>109</sup>. Dünyanın büyük bir bölümünde uygulanan devolüsyon idari alanda daha fazla verimlilik sağlamak ve uygulanacak hükümet programlarının belli bir standardı yakalaması için otoritenin sorumluluğunun merkezden uzaklaştırılması sürecidir<sup>110</sup>. Bir bakıma, bölgedeki yerel halkın o alandaki isteklerine karşılık verebilecek kadar yetkilerin alt birimlere aktarılması halidir<sup>111</sup>.

Devolüsyon sayesinde, ulus altı diye tabir edilen bölgelerde yasalar tarafından belirlenen bazı organizasyonlar oluşturulmuştur. Devolüsyon, idareler arası bir yetki devri olması itibari ile dekonsantrasyona benzese de bu devrediş sadece idari bir yetki devredişi değildir. Devolüsyonda idari yetki devrinin yanında alt yönetim birimine gelir toplama ve topladığı gelirleri harcama hakkı da tanınmıştır<sup>112</sup>. Devolüsyon sayesinde merkezden yönetim sorumluluğunda olan bazı hizmetler yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmektedir. Bu devrediş sürecinde ilgili hizmetin üretilmesi için yerinden yönetim kuruluşlarına yeterli gelirlerin tahsisi de gerçekleştirilmektedir.

#### 2.2.4.Özelleştirme

Özelleştirme dar anlamıyla devletin elinde bulundurduğu farklı alanlarda hizmet sunmak için kurulan iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve organizasyon olarak özel sektöre devredilmesidir<sup>113</sup>. Özelleştirme geniş tanımıyla kamu sektörünün bütünüyle

---

<sup>107</sup> Andres Rodriguez-Pose and Nicholas Gill, “On The “Economic Dividend” of Devolution”, *Regional Studies*, 39(4), (2005), s. 406.

<sup>108</sup> Mildred Warner, “State Policy Under Devolution: Redistribution and Centralization”, *National Tax Journal*, C. LIV, S. 3, (2001), ss. 541-566, s. 541.

<sup>109</sup> Yuliani, a.g.e., s. 3.

<sup>110</sup> Judith Kurland, “Devolution: The Retreat of Government”, *New England Journal of Public Policy*, C. 24, S. 1, (2013), s. 33.

<sup>111</sup> Serkan Çınarlı, “İskoçya Yerinden Yönetim Deneyimine Genel Bir Bakış”, *Ege Akademik Bakış*, 11(2), (2011), ss. 299-307, s. 300.

<sup>112</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 18.

<sup>113</sup> Haluk Tandırıcıoğlu, “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(3), (2002), s. 198.

piyasalardan uzaklaştırılması sürecidir<sup>114</sup>. Özelleştirme uygulamasına ekonomik yerinden yönetim de denilmektedir<sup>115</sup>.

Özelleştirme sürecinde hangi kamu kurumlarının özelleştirileceği sorusu önem arz etmektedir. Bu durum Aktan'ın anlatımıyla bir öncelik sorununu da teşkil etmektedir<sup>116</sup>. Hangi kurum ve hizmetin özelleştirileceği hususu devletin uyguladığı politikalarla ilgilidir. Manzetti, özelleştirme politikalarının uygulanmasındaki farklılıkların özelleştirilecek hizmetin özel sektöre devir şeklinden, özelleştirmenin başka kamu politikaları ile beraber uygunma şeklinden, ülkelerin siyasi rejimlerinin özelleştirmenin başka boyutlarda uygulanmasına izin vermesinden kaynaklandığını belirtmiştir<sup>117</sup>.

Yerinden yönetim türü içinde yer alan özelleştirme uygulaması ile devletler belli amaçlara ulaşmaya çalışırlar. Özelleştirme ile amaçlanan konular<sup>118</sup>;

- Etkinliği ve verimliliği arttırmak,
- Piyasa ekonomisini geliştirmek,
- Tasarrufları değerlendirmek,
- Ülke dışından gelen sermayenin miktarını arttırmak,
- Devletin var olan gelirini arttırmak,
- Devlet fonksiyonlarının yerine kurulan devlet işletmelerinin mali tablolarındaki negatif sonuçların önüne geçmek,
- Mülkiyetin toplumun bütün katmanlarına dağılımını gerçekleştirmek,
- Adil bir gelir dağılımını yerine getirmek,
- Yeni istihdam alanlarının oluşturulmasına öncülük etmektir.

<sup>114</sup> Tarık Vural, “Özelleştirme Kavramının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1(1), (2015), s. 17.

<sup>115</sup> Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Güncelleştirilmiş 2.b., Bursa: Ekin Yayınları, 2007, s. 106-113.

<sup>116</sup> Coşkun Can Aktan, “Özelleştirme Uygulamalarında Ortaya Çıkabilecek Başlıca Sorunlar”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* Cilt 2, Sayı 2, (2010), ss.124-137, s. 127.

<sup>117</sup> Şennur Sezgin, “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(2), (2010), ss. 154-171, s.156.

<sup>118</sup> Çetinkaya, a.g.e, s. 15,

Özelleştirme ile amaçlananların sağlanması hükümetlerin uyguladıkları politikalarla ilgilidir. Özelleştirme uygulamaları iktisadi, mali, ve sosyal faydaya ulaşmak üzere yapılmaktadır. Ancak özelleştirmenin bazı maliyetleri de ortaya çıkabilmelidir. Özelleştirmenin maliyetleri; işsizlik, üretimin durması, ticari nitelikte olmayan hizmetlerin durması, blok satışlar neticesinde toplumun bir kısmının haksız zenginleşmesi, doğal tekellerin özelleştirilmesi ile birlikte monopol piyasalara sebep olması şeklindedir<sup>119</sup>.

Bir kamu kurumu ve hizmet sunan birim olarak yerel yönetimlerde özelleştirmeyi hizmet sunma aracı olarak kullanabilmektedir. Yerel yönetimlerin özelleştirmeyi alternatif bir hizmet sunma şekli olarak görme sebepleri olarak, iktisadi etkinliğin sağlanması, kamu yönetiminin getirdiği bürokratik engellerin aşılabilmesi gösterilebilir<sup>120</sup>.

**Tablo 1.** Farklı Desantralizasyon Aşamalarında Fonksiyonlar

| Fonksiyonlar                    | Dekonsantrasyon | Devolüsyon | Delegasyon | Özelleştirme |
|---------------------------------|-----------------|------------|------------|--------------|
| Kanun Koyma                     | -               | **         | -          | -            |
| Gelir Artırım                   | *               | **         | **         | ***          |
| Politika Üretme                 | -               | **         | **         | ***          |
| Regülasyon                      | -               | **         | *          | -            |
| Planlama ve Kaynak Tahsisi      | **              | **         | ***        | ***          |
| Yönetim                         |                 | **         | ***        | ***          |
| -Personel                       | *               | **         | ***        | ***          |
| -Bütçeleme ve Harcama           | **              | **         | ***        | ***          |
| -Arz edilecek Malların Tedariki | *               | **         | ***        | ***          |
| -Bakım-Onarım                   | *               | **         | ***        | ***          |
| Sektörlerarası İşbirliği        | *               | ***        | ***        | ***          |
| Kurumlararası İşbirliği         | *               | **         | ***        | ***          |
| Eğitim (hizmet İçi)             | *               | **         | ***        | ***          |

\*\*\* İleri Derecede Sorumluluk; \*\* Orta Derecede Sorumluluk; \*Sınırlı Sorumluluk; -Sorumluluk Yok

**Kaynak:** Mutlu, a.g.e., s. 38.

Tablo 1’de farklı desantralizasyon aşamalarında fonksiyonların hangi sorumluluklar çerçevesinde yerine getirildiği işlenmektedir. Bu tablodan hareketle şu

<sup>119</sup> Güneri Akalın, *Türkiye’de Ekonomi-Politik, Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş*, 1. b. Ankara: Akçağ Yayınları, 2002, s. 190-191.

<sup>120</sup> Mehmet Özel, “Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme Rekabetle İlişkisi ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları”, *Akademik Fener*, 5(8), (2008), ss. 57-81, s. 65.

yorumlar yapılabilir. Dekonsantrasyon sürecinde bütçeleme, kaynak tahsisi ve planlama fonksiyonlarının yerine getirilmesinde yerinden yönetim birimlerine orta derecede sorumluluk verilirken, kanun koyma, politika üretme ve düzenleme fonksiyonlarında sorumluluk verilmemiştir. Devolüsyonda ise, yerel yönetimler üzerine daha çok sorumluluk veren bir yerinden yönetim modeli söz konusudur. Devolüsyonda yerel yönetimler sektörler arası işbirliği ve üretilecek hizmetler konusunda en üst sorumluluğa sahiptirler. Kanun koyma, gelir artırımı, politika üretme, regülasyon, planlama ve kaynak tahsisi, yönetim, personel, bütçeleme ve harcama, arz edilecek malların tedariki, bakım-onarım, kurumlar arası işbirliği ve eğitim hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ise orta derece sorumluluk söz konusudur.

Delegasyonda, planlama ve kaynak tahsisi, yönetim, personel, bütçeleme ve harcama, arz edilecek malların tedariki, bakım-onarım, sektörler arası işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve eğitim desantralizasyonun uygulandığı alanlarda yüksek derecede sorumluluğun yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir. Kanun ve regülasyon hizmetleri ise, diğer hizmetlere nazaran yerel yönetimlerden yerine getirilmesi beklenmeyen hizmetlerdir. Özelleştirme de ise, delegasyona yakın olarak kanun koyma ve regülasyon hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerden bir beklenti içine girilmemekte ve bu iki hizmet tamamen merkezden yönetime bırakılmaktadır.

## 2.3. YERİNDEN YÖNETİM ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLER

### 2.3.1. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Nedenleri

Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler coğrafi yönden yerinden yönetim olarak da adlandırılmaktadır. Siyasi tarih incelendiğinde, yerel yönetimlerin yönetim sürecinde büyük etkinliğinin olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış sebeplerine bakıldığında dünya genelinde bazı farklılıkların olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri genel olarak üç kategoride incelenmektedir. Bu nedenler siyasi, hukuki ve iktisadi olarak değerlendirilmektedir.

### 2.3.1.1. Siyasi Nedenler

Yerel yönetimlerin varlığını açıklayan siyasi nedenler, özellikle son yüzyılda gelişen demokrasi olgusuyla birlikte değerlendirilmektedir. Bir başka ifadeyle, yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği ve halkın siyasal çıkarlarını koruyacak idareler olarak görülmesi yerel yönetimlerin varlığını açıklayan siyasi nedenlere öncülük etmektedir.

Yerel yönetimler bulundukları konum itibarı ile merkezden yönetimin elinde bulundurduğu başta yasama olmak üzere bazı güçlerin halka yeniden aktarılmasını sağlayarak demokrasiyi etkin hale getirmektedir. Demokrasinin ülke geneline yayılması ile beraber özgürlük, katılımcılık ve eşitlik tesis edilecek böylelikle merkezden yönetimin keyfi karar almasının da önüne geçilecektir<sup>121</sup>.

Yerel yönetimlerin varlığını liberal unsurun önemli parçalarından birisi olarak gören J.Stuart Mill, bireylerin özgürlüğüne büyük sınırlamalar getiren merkezi yapılanmanın zaman içerisinde parçalanması ile özgürlüğün sağlanacağını ve bu parçalanma olurken etkinlik ve verimlilik gibi olguların sekteye uğratılmaması gerektiğini belirtmektedir<sup>122</sup>. Demokrasinin halkın yönetime katılması ve kendisini ilgilendiren her türlü kararı alma yetkisini elinde bulundurması olduğu düşünüldüğünde, bahsedilen yönetim şekli en doğru olarak yerel yönetimlerde uygulanabilir<sup>123</sup>.

Yerel yönetimlerin kendi alanlarına ait ihtiyaçları karşılamak için politikalar belirleyip bu politikaları uygularken ülkenin demokrasiyi içselleştirmesinde önemli bir paya sahip olması beklenmektedir. Yerel yönetimler bireyleri yerel siyasete ve seçime katılımını teşvik etmesine bağlı olarak siyasi açıdan önemli konumdadır. Ayrıca, yerel demokrasinin gelişiminin yerel yönetimlerle beraber olması gerektiği savunulmaktadır. Zira yazarlara göre merkezden yönetimin kendi içsel dinamikleri yerel demokrasiyi geliştirmede etkisiz kalmıştır. Merkezden yönetimin yoğun kontrolü, yerel güce ve otoriteye uyguladığı kısıtlamalar, halkın demokratik bir zeminde kendilerini ifade etmelerini zorlaştırmaktadır<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 40-41.

<sup>122</sup> Birgün Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992, ss. 9-14.

<sup>123</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 25.

<sup>124</sup> Stephen Bailey, Mark Elliott "Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy And The Constitution", *Cambridge Law Journal*, C. 68, S. 2, (2009) , s. 436-437.

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim ikileminde, merkezden yönetimin gücünü yerinden yönetim unsuru olan yerel yönetimlere bırakması ancak kendi gücünün en yüksek seviye de hissedilmesi sonucunda mümkün olabilmektedir. Bu noktadan hareketle pratikte, merkezden yönetimin siyasal gücünü sağlamlaştırdıktan sonra yerel yönetimlerin varlığına izin verdiği birçok ülke gerçeğinde görülebilir<sup>125</sup>.

Özellikle günümüz siyasal yapılanması ve yönetim biçimleri ele alındığında, en merkeziyetçi yapılanmaya sahip olan devletler bile, yerel yönetimleri bir şekilde yönetim mekanizmalarının içerisine dâhil etmişlerdir. Bu durum günden güne ağırlık kazanmakta ve dünya üzerinde birçok ülkeye de yayıldığı görülmektedir<sup>126</sup>.

Yerel yönetimlerin varlık sebebini açıklayan siyasal yaklaşımın prensipleri ve ülkelerdeki uygulama farklılıkları göz önüne alındığında şu çıkarımları yapmak mümkün olmaktadır. Yerel demokrasinin uygulanabilirliği, yerel yönetimlerin demokratik bir modelde varlığı ile beraber demokratik istikrarın ön koşulları olan ekonomik kalkınma, eşitlik, siyasal kültür ve sivil toplum hareketlerinin gelişimi ile olmaktadır. Merkezileşme eğilimleri, alınacak ekonomik kararlar, sınır dışı çatışmalar, bürokrasiye bağımlılık, temsil hakkının düşürülmesi gibi bir olay ya da durum da yerel yönetimleri buna bağlı olarakta yerel demokrasiyi negatif yönde etkileyebilmektedir<sup>127</sup>.

Yerel yönetimlerin siyasi olarak varlığını izah eden yaklaşım demokrasinin öncelendiği bir yönetim modelini savunmaktadır. Halkın ihtiyaçlarının etkin şekilde yerine getirilmesi yolunun halkın iradesine doğru şekilde yansıtılmasına bağlı olduğuna vurgu yapmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi iradesini ortaya koyan, yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda demokratik ortamın oluşmasına zemin hazırlayan bir yapı olarak ortaya çıktığı düşüncesi siyasal yaklaşımın önemli argümanlarındanır.

---

<sup>125</sup> Fransa'daki yönetimin taşra yapılanmasından olan "province" kabul edilerek Fransız ihtilali ile birlikte "department" denilen dilimizde karşılığı il olan yapılanması uygulamaya konulmuştur. Yine başka bir de facto durum İtalya'nın ulus birliğini sağlamasından sonra yaşanmıştır. Zira, İtalyan birliği sağlandıktan sonra, 1865 yılında yerel yönetimleri ilgilendiren ilk yasa yürürlüğe konulmuştur, Bknz, Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983, s. 33.

<sup>126</sup> Koçak, a.g.e., 2013, s. 21.

<sup>127</sup> B. C. Smith, "Sustainable Local Democracy", *Public Administration and Development*, C. 16, (1996), s. 163.

### 2.3.1.2. Hukuki Nedenler

Yerel yönetimlerin oluşumunu açıklayan nedenler arasında *siyasi nedenler* her ne kadar yadsınamasa da bütünüyle yerel yönetimler gibi bir evrensel olguyu tamamıyla çözümlmek için yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin varlık nedenini sadece siyasi yönden açıklamak yetmemektedir<sup>128</sup>.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini açıklayan görüşlerden bir tanesi de hukuki nedenlerdir. Hukuki nedenlere değinmeden evvel açıklanması gereken konu, hukuki nedenlerin diğer nedenlerle olan bağıdır. Hukuki nedenler siyasi ve iktisadi nedenlerin kapsayıcısı konumundadır. Siyasi ve iktisadi nedenler hukuki nedenler çerçevesinde yerel yönetimlerin içerisinde yer alabilir. Hukuki nedenlerin oluşturduğu kurallara bağlı olarak siyasi ve iktisadi nedenlerin yerel yönetimlere sirayet edebilmesi mümkün olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, siyasal ve iktisadi faktörlerin nasıl bir hukuki çerçeve ile belirlenmesi gerektiği hukuki nedenlerin analiz edilmesiyle anlaşılmaktadır<sup>129</sup>.

Hukuki nedenle yukarıda belirtildiği üzere yerel yönetimlere anayasal bir gücün verilmesi arzulanırken diğer tarafta ise idari işleyişinin netleştirilmesi de sağlanmak istenmektedir. Buna göre, devletin hangi yönetim sistemi içerisinde bulunursa bulunsun, merkezden yönetim ve yerinden yönetimin uygulanma alanlarının tam olarak belirlenmesi de hukuki kavramlarla açıklanabilir bir durum olmuştur. Yerel yönetimler varoluşlarını merkezden yönetimler aralarında çizilecek olan görev, yetki ve hizmet bölüşümünü hukuki zemin üzerinde belirlemektedir<sup>130</sup>.

Hukuki nedenin çıkış noktasının özellikle 11. Yüzyıldan sonra ortaya çıkan komün<sup>131</sup> yapılanması olduğu görülmektedir. Bu noktada önemli bir nüans değerlendirilmelidir. Devlet söz konusu komünleri, kendi güdümünde kurgulayarak yönetimin parçası haline getirmemiş aksine var olan komünlere kendi yönetim mekanizmaları içerisinde hukuki bir kimlik kazandırmıştır. Devletin ağır bastığı

<sup>128</sup> Marleen Brans, "Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation", *Public Administration*, C. 70, (1992), ss. 429-451, s. 448.

<sup>129</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 22-23.

<sup>130</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 45.

<sup>131</sup> Komün idaresinin açıklaması yapılacak olunursa kömün idaresi kentlerin feodal yapılanmadan kurtularak burjuvazi sınıfının eline geçmesi ile oluşan yerel yönetim biçimidir.. Daha fazlası için bkz, Tortop vd, *Mahalli İdareler*, 2.b., Ankara: Nobel Yayıncılık, 2008, s.11.

merkezden yönetimin unsurları komünleri devlete uygun hale getirerek hukuki kimlikle tanımlama yoluna gitmiştir<sup>132</sup>.

Yerel yönetimlerin varlık sebebinin hukuki yönden açıklandığı hukuki yaklaşım, devletin üreteceği kamusal mal ve hizmetleri yerine getirirken yerel yönetimlerin alacağı sorumluluklarla da ilintilidir. Yerel yönetimlere verilen görev ve sorumlukların yerel yönetimler tarafından eksiksiz şekilde yerine getirilmesi beklenmektedir. Etkinlik, verimlilik, iktisadilik prensipleri ile gerçekleştirilecek bu yerine getiriliş için yerel yönetimlerin hukuki anlamda bir yetkinliğe kavuşması gerekmektedir<sup>133</sup>. Hukuki yetkinlikten kasıt, yerel yönetimlerin yapacakları iş veya işlemlerin kanunlar tarafından belirlenmesidir. Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken, kanun gücünü arkasına alması gerekmektedir. Modern dönemde devlet anlayışına bakıldığında artık yerel yönetimlerin anayasal ilkeler içerisinde yer alan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Bu yüzden, kanunlar çerçevesinde yerel yönetimlerin kuruluşlarına özgü bütçeleri, yönetsel özerkliği, mal varlıkları ve personel rejimleri bulunmaktadır<sup>134</sup>.

Yerel yönetimlere hukuki yetkinlik ve özerkliklerin verilmesi ile birlikte bu durum farklı etkiler meydana getirebilmektedir. Örneğin; yerel yönetimi çekici/özendirici yapacak bir hukuk kuralının oluşturulması özellikle kentlere göçün önünü açarak söz konusu yerlerin gelişmesine sebebiyet verebilmektedir. Avustralya’da Canberra, Breziya’da Bresilia kentlerinin siyasal karar mekanizmaları tarafından başkent yapılması ile birlikte nüfuslarında hızlı bir artış görülmüştür. Türkiye’de de Ankara 1920’li yıllarda 20.000 nüfuslu bir taşra kasabası iken başkent olmasının ardından 50 yılda yaklaşık 100 katlık bir nüfus büyümesi yaşaması açısından önemli bir örnek olmaktadır<sup>135</sup>.

### **2.3.1.3. İktisadi Nedenler**

Yerel yönetimler, milli gelirden kendilerine ayrılan pay kadar vatandaşların yerel düzeyde ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar. Yerel yönetimlerin üreteceği hizmetlerin neticesinde “kaynak” dediğimiz milli gelirden ayrılan pay, sadece o alanda yaşayan

<sup>132</sup> İsmail Hakkı Ülkemen, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Ajans Türk Yayınları, 1960, s. 7.

<sup>133</sup> Mehmet Akif Özer, Murat Akçakaya, *Yerel Yönetimler: Mali Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi, Ocak 2015, s. 63.

<sup>134</sup> Koçak, a.g.e., s. 22.

<sup>135</sup> Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, 14. b., Ankara: İmge Yayınevi, 2015, s. 43.

insanların elde edeceği faydaya dönüştürülerek etkinlik ve verimlilik sağlanmış olacaktır<sup>136</sup>.

Kaynakların sınırlı olmasından dolayı yönetim birimlerinin en uygun alanda hizmetleri üreterek halka sunması etkin bir kaynak kullanımı için gereklidir. Bu etkinliğin sağlanması için yerel yönetimlere önemli bir rol düşmektedir. Zira yerel yönetimler halka yakınlıkları çerçevesinde hizmetlerin hangi alanda sunulması gerekliliğini bilecek konumdadır. Yerel yönetimlerin hizmet sunacağı alanın belirlenmesinde uygulanacak metotlarından birisi söz konusu alanda hizmet maliyetlerinin en düşük seviyede tutulacak optimal alan büyüklüğüdür<sup>137</sup>. Çetinkaya, yerel yönetimlerin ekonomik yönden nasıl etkin olması gerektiğini, hizmet faydasının yayıldığı alanın büyüklüğü ve hizmeti talep edenlerin tercihi noktasında incelemektedir<sup>138</sup>. Optimal alanın belirlenmesi ve hizmeti tercih edenlerin belli bölgelerde toplanması ile etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından uygun bir yönetsel davranış yerine getirilecektir<sup>139</sup>.

Yerel yönetimlerde halkın talep ettiği ihtiyaçlar belli bir alanı kapsadığından, oluşturulacak finansman ve hizmet sunumu yerel yönetimler eliyle gerçekleşmelidir.. Yerel yönetimler en uygun maliyetle en yüksek faydayı sağlama amacını yerel halkın tercihleri doğrultusunda belirleyeceklerdir. Bu talebin ortaya çıkmasını sağlayacak işlem ise “oy verme sürecidir”. Yerel halk oylayacakları yönetici adaylarıyla tercihlerini göstermektedirler<sup>140</sup>. Yerel halktan coğrafi konum, kültürel veya tarihsel altyapı refah seviyesi gibi farklılıklar doğrultusunda tercih yapması beklenmektedir. Örneğin, bazı yerel yönetim birimleri su sorunu yaşarken bazıları kuraklık sıkıntısı yaşayacaklardır. Bütün hizmetlerin merkezden yönetim tarafından karşılandığı düşünüldüğünde, aynı verimlilikte bu iki sorunun giderilmesi mümkün olamayacaktır. Yerel yönetimler su taşkınlarının önlenmesini veya kuraklık sorununun çözümünü merkezden daha kolay sağlayacaklardır<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, s. 12.

<sup>137</sup> Randall G. Holcombe, De Edgra W. Williams “Are There Economies of Scale in Municipal Government Expenditures?” *Public Finance and Management*, 9(3), (2009), s. 417.

<sup>138</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, s. 12-13.

<sup>139</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 84.

<sup>140</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 85.

<sup>141</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, s. 12.

### 2.3.2.Yerel Yönetimleri Destekleyen Kuruluşlar ve Belgeler

Son yıllarda gelişen ekonomi politikaları ve küreselleşme eğilimlerinin ivme kazanması yönetim modellerinde değişikliklere yol açmıştır. Bu dönemde gelişen yeni akımlar yerel yönetimlerin demokrasinin savunuculuğu yapan, kıt kaynakların etkin şekilde kullanılmasını esas alan yönetim yapılanmaları olduğu konusunda fikirler üretmektedir. Bu bağlamda IMF, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği ve Kalkınma Bankaları gibi küresel ve bölgesel ölçekteki kurum ve kuruluşlar yerel yönetimleri önemseyen belgeler yayımlamışlardır. Bunun yanında başta belediyeler olmak üzere birçok yerel yönetim uluslararası ölçekte bilgi ve tecrübe paylaşımı yoluna gitmiş bunun neticesinde küresel bir ağ oluşmuştur. Bu bölümde bir taraftan bazı küresel güce sahip yerel yönetimler incelenecek bir taraftan da yerel yönetimlerin son zamanlardaki anayasası hükmünde olan Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı değerlendirilecektir.

#### 2.3.2.1. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı (BKYYDT)

Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları artırılarak daha güçlü bir yönetim anlayışına sahip olmalarını destekleyen kuruluşlardan birisi Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı'dır.

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği ve Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu Habitat II Konferansı'ndan önce farklı iki yapı halinde iken konferanstan sonraki süreçte Dünya Büyükşehirler Birliği'nin de katılımı ile "Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı" ismiyle tek bir çatı altında birleşmişlerdir. Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı'nı kuruluş amacı "*yerel yönetimin birleşik sesi ve dünya ölçeğinde savunucusu olmak ve yerel yönetimler ve uluslararası topluluk içinde değerlerini amaçlarını ve çıkarlarını korumak*" olarak belirlenmiştir<sup>142</sup>.

Yerel yönetimlerin uluslararası alandaki gücünün artırılması, sorunlarının gündeme getirilmesi gibi görevler üstlenen BKYYDT bu misyonlarını belirli bir sistem içerisinde faaliyete geçirmektedir. Söz konusu örgüt belirli konular üzerinden yerel yönetimlerin yönetim alanında aktif rol üstlenmesini sağlamaya çalışmaktadır. BKYYDT'nin çalışma programı şu konulara odaklanmaktadır.

<sup>142</sup> <http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/uluslararasi-iliskiler/birlesmis-kentler-ve-yerel-yonetimler-dunya-teskilati-ucg> (Erişim Tarihi: 13.03.2016).

- Yerel yönetimlerin rolünün, etkisinin ve küresel yönetim seviyesinde sunduğu hizmetlerin arttırılması
- Vatandaşa yakın demokratik, etkin ve yenilikçi yerel yönetimlerin desteklenmesinde temel kaynak olmak
- Etkin ve küresel organizasyonu sağlamak

BKYYDT'nin hedefleri ise dört ana başlık içerisinde tanımlanmıştır. Bu hedefler, uluslararası karar alma sürecinde yerel ve bölgesel otoritelerin rolünün sağlamlaştırılması, kalkınma için yerel eylemlerin harekete geçirilmesi, güçlü, etkili yerel ve bölgesel otoritelerin ve yine örnek sayılacak ulusal kurumların teşviki, yararlı bir yerel yönetim oluşması için yeniliklerin desteklenmesidir<sup>143</sup>.

BKYYDT yerel yönetim denilen yönetim mekanizmasını harekete geçirmek için çalışmalar yapmaktadır. Dünyanın farklı coğrafi alanlarında oluşturduğu bağlantılar ile yerel yönetimin geliştirilerek yerel halkın ihtiyaçlarına cevap verecek bir hizmet hiyerarşisi oluşturmayı amaçlamıştır. Bu bağlamda BKYYDT, barışın temini, ekonomik gelişmenin arttırılması, maksimum düzeyde yönetim etkinliğinin sağlanması, çevresel sürdürülebilirliğinin devamı için yerel yönetimin içerisinde bulunan, temel hizmetlerin görülmesi, adem-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi, mali yerelleşme, cinsiyet eşitliği, kültür, sosyal içerik ve insan hakları alanlarında çalışmalar yürütmektedir<sup>144</sup>.

#### **2.3.2.2. Şehirler İttifakı (Cities Alliance)**

Yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal anlamda geliştirilmesi için kurulan bir başka uluslararası örgüt Şehirler İttifakıdır. Şehirler İttifakı, şehirlerdeki yoksulluğun azaltılması ve sürdürülebilir kalkınmada kentlerin rolünün belirlenmesi için kurulmuş global bir ortaklıktır. Şehirler İttifakı, başta yerel yönetimler olmak üzere STK'lar, bağlı ortaklıklar gibi geniş yelpazeye sahip ortakları bulunmaktadır. Bahsedilen üyelerin bir kısmı organizasyonu tam üyesi kabul edilirken bir kısmı ise ortaklık şeklinde organizasyona destek olmaktadır<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> <http://www.uclg.org/en/organisation/about> (Erişim Tarihi:09.04.2016).

<sup>144</sup> <http://www.uclg.org/en/action/decentralisation-governance> (Erişim Tarihi: 09.04.2016).

<sup>145</sup> <http://www.citiesalliance.org/about-cities-alliance> (Erişim Tarihi: 09.04.2016).

Şehirler İttifakı'nın, stratejik olarak hedefleri, yerel yönetimlerin etkin bir hale getirilmesi için konulmuştur. Ayrıca, aktif vatandaşlık ve yerel yönetimlerin içerisinde kamu ve özel sektör yatırımları ile ekonomiyi daha hareketli bir konuma getirmek de organizasyonun amaçları arasındadır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için, Şehirler İttifakı, aşağıdaki faaliyetleri yerine getirmektedir<sup>146</sup>.

- Kent yönetiminin artan ihtiyaçlar karşısında ulusal politika sistemlerinin geliştirilmesi veya arttırılması,
- Yerel yönetimleri kapsayıcı stratejik planların geliştirilmesi ve uygulanması,
- İhtiyaçlarını karşılamayan yerel halka sunulacak hizmetlerin belirlenmesi için şehirlerin hizmet kapasitelerinin arttırılması,
- Vatandaşların katılımı veya şehir yönetişimi için var olan mekanizmaların geliştirilmesi.

#### **2.3.2.3. Sürdürülebilirlik İçin Yerel Yönetimler (ICLEI)**

ICLEI , 1500'den fazla şehir, belde ve bölgeye liderlik yapan, sürdürülebilir bir gelecek inşa eden küresel bir ağ oluşturan uluslararası organizasyondur. ICLEI, düşük karbon, bio-çeşitlilik, yeşil ekonomi ve akıllı altyapılara önem veren ve yaptığı faaliyetlerle dünyadaki kent nüfusunun yüzde yirmisine etki eden bir kuruluştur<sup>147</sup>.

ICLEI yerel yönetimlerin değişen yönetim anlayışlarına bağlı olarak *Sürdürülebilir Şehir ve Canlı Çeşitliliğini Barındıran Şehir* oluşturulması için destek olmaktadır.

*Sürdürülebilir Şehir*: ICLEI, doksanlı yıllardan bu yana daha fazla sürdürülebilir şehir oluşturulması için çalışmaktadır. Sürdürülebilir şehir, kent gelişimi ve kent yönetişimi, Eko-Şehir ve Yeşil Şehir, eko-bütçeleme ve sürdürülebilir tedarik başlıkları altında oluşturulan faaliyetlerle gerçekleştirilmektedir. Sürdürülebilir şehrin oluşumu için yapılan projelerden birisi, EcoBUDGET olarak gösterilmektedir. EcoBUDGET, ana hatları ile ICLEI Avrupa masası tarafından yerel yönetimlerin doğal kaynaklarını yönetmeye yardımcı olmak için hayata geçirilmiş bir çevre yönetim sistemi olarak

<sup>146</sup> <http://www.citiesalliance.org/node/3750> (Erişim Tarihi: 09.04.2016).

<sup>147</sup> <http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html> (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

açıklanabilir. EcoCities Ağı, sürdürülebilir şehrin hayata geçirilmesi kullanılan bir başka programdır. Bu ağ sayesinde, ICLEI kapsamında bulunan şehir sakinleri, bilgi ve tecrübelerini kendi aralarında paylaşmaktadırlar<sup>148</sup>.

*Canlı Çeşitliliğini Barındıran Şehir (Biodiversity):* ICLEI'nin oluşturduğu biyolojik çeşitlilik merkezi sayesinde şehirlerin ve yerel yönetimlerin daha büyük sürdürülebilirliği yerine getirmeleri ve biyolojik çeşitliliğinin etkin bir şekilde sağlanması konusunda projeler üretmektedir. Bu projelerden bazıları, Biodiversity Özel Odak Projeleri, Küresel Biodiversity Bilgi Olanaklarıdır. Bunun dışında, ICLEI düşük karbonlu şehir, akıllı şehir, dirençli şehir gibi son dönemde oluşmaya başlayan yeni şehir sıfatlarını geliştirmek ve küresel düzeyde yaygınlaşmasını sağlamak için faaliyetlerde bulunmaktadır<sup>149</sup>.

#### **2.3.2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi üyesi olan devletlerin yerel yönetimlerine verilecek idari ve mali özerkliği hayata geçirilmesini amaçlayan bir anlaşma metnidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı her ne kadar uluslararası bir anlaşma kimliği taşısa da metnin içerisinde bulunan maddelerin içeriği dünya çapında yerel yönetimler için ilkedir<sup>150</sup>. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Şartı, çağın yerel yönetim anlayışına uygun olan ve genel çerçevesiyle Avrupa ülkelerinin yerel yönetimlerine yeni bir anlayış getiren bir belge niteliğindedir. Şart imzaya açıldıktan sonra, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 45 Avrupa ülkesinin 42 tanesi şartı imzalamış ve onaylamışlardır. Ancak söz konusu ülkelerin 31 tanesi şarta çekince koymuştur. Şartın 12. maddesi “*Her iki taraf bu şartın paragraflarından en az 20'sine bağlı kalacaklarını taahhüt edeceklerdir*” şeklindedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı toplam üç bölüm üzerinden şekillenmiş bir metindir. Bunlardan birincisi, zorunlu bir şekilde yürürlüğe girmesi gereken maddeler, ikincisi serbest olarak bırakılan ve devletlerin kendi iç hukuklarına uygun olarak benimsedikleri maddeler, üçüncüsü ise çekince konularak kabul edilmeyen

<sup>148</sup> <http://www.iclei.org/activities/agendas/sustainable-city.html> (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

<sup>149</sup> <http://www.iclei.org/activities/agendas/biodiversity.html> (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

<sup>150</sup> Selçuk Sertleşen, Avrupa Yerel Yönetimler Özerk Şartı Reform Açısından Önemli Mi?, Tepav Yayınları, ss. 1-5, 2013, s. 2. [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_Ozerklik\\_Sarti\\_Reform\\_Acisindan\\_Onemli\\_mi.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.Avrupa_Yerel_Yonetimler_Ozerklik_Sarti_Reform_Acisindan_Onemli_mi.pdf) (Erişim Tarihi: 20.10.2018).

maddedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel makamların demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu, bu bağlamda özerk yerel yönetim korunmasının ve güçlendirilmesinin ancak adem-i merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulmasında katkı sağlanacağı düşünülmüştür.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı incelenecek olunursa, şartın 3. maddesi özerk yönetim kavramına vurgu yaparak yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yürütme hakkının bulunması gerektiğinden bahsetmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde kamu hizmetlerinin ulaşılabilirlik açısından halka en yakın kurum ya da kuruluş tarafından yerine getirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Aksi bir durum yaşanacaksa da yani görev ya da yetkinin halka yakın olmayan kurum ya da kuruluşlar tarafından kullanılması durumunda ise, bu sorumluluğu yerine getirecek olanların etkinlik ve ekonomiklik kriterleri sağlaması beklenmektedir. Bu maddenin 6. paragrafında yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanakları ölçüsünde zamanında ve uygun biçiminde danışılacağını bildiren hükme Türkiye çekince koymuştur<sup>151</sup>.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 6. maddesinde, kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere karşı olmamak koşuluyla yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve idari etkinlik sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabileceğini belirtmiştir. Türkiye'nin bu paragrafa çekince koyduğu görülmektedir. Yine ilgili bölümün 7. maddesinde yerel düzeydeki sorumluluklarının kullanılma koşullarının nasıl olması gerektiğini açıklanırken, bu maddenin 3. paragrafı idari denetimin orantılılık çerçevesinde gerçekleşmesini istemektedir. Türkiye, bu paragrafa çekince koymuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan 9. Madde, yerel yönetimlerin hizmetleri üretirken kendi finansal kaynaklarını sağlaması yolunda kurallar içermektedir. Yerel yönetim mekanizmalarının mali özerklik çerçevesinde uygulayacağı kararlar bu madde üzerinden şekillenmektedir. Bu madde toplamda sekiz ayrı paragrafa ayrılmıştır. Buna göre yerel yönetimler yetki-kaynak dengesini sağlayarak görevlerini devam ettirme yoluna gidecektir. Yerel yönetimler kanunla verilen yetkilere uygun olarak,

<sup>151</sup> [https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf)  
(Tarihi: 20.01.2020)

(Erişim

finansmanlarını oluşturacaklardır. Bu finansman oluşturulurken, sadece merkezi idarenin değil, yerel yönetimlerin de kendi öz gelirlerinin bu finansman havuzunda yer alması beklenmektedir. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemle belirli ödevleri yerine getirebilmek için çeşitlilik göstermesi beklenmektedir. Türkiye bu maddenin 4. paragrafına çekince koymuştur. Yerel yönetimlere kaynak tahsisinin nasıl yapılacağı konusu da bu kanunda yer alan paragraflardan birisidir. 5. Paragraf da yer alan bu metne göre merkezi yönetimden, yerel yönetime kaynak tahsisinin nasıl gerçekleştirileceği konusunda danışılması istenmektedir. Türkiye bu paragrafa da çekince koymuştur. Bu maddenin 7. paragrafı yerel yönetimlere ayrılan hibenin belli bir alanda uygulanacak projelere değil de, yerel yönetimleri ilgilendiren her alanda kullanılmasını esas almıştır. Yerel yönetimlerde bulunan takdir hakkı projeyi finanse eden kurumların güdümünde olmaması gerektirdiğini vurgulamaktadır. Türkiye bu paragrafa da çekince koymuştur<sup>152</sup>.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı 10. madde de hükme bağlanmıştır. Buna göre, 10.maddede yerel makamlar kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirirlerken, söz konusu görevlerin daha verimli şekilde yerine getirilmesi için ülke içerisindeki başka bir yerel yönetim birimi ile işbirliği yapabilmesine olanak tanınmıştır. Bu maddenin 2. paragrafı yerel yönetimlerin uluslararası birliklere katılma hakkının tanınmasını içermektedir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı imzalayan devletlerin yerel yönetimlerini uluslararası yerel yönetim birliklerinin içerisinde tutmalarını beklenmektedir. 3. paragrafta ise yine bu devletlerden başka devletlerin yerel yönetimleri ile ikili işbirliği içerisine girerek hizmetlerin yürütülmesi sağlanmalıdır. Türkiye 2. ve 3. paragraflara çekince koymuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ikinci bölümü muhtelif hükümlerin yer aldığı alan olup, toplam üç maddeden oluşmaktadır. Bu üç maddeden biri on ikinci maddedir. 12. madde, devletlerin ne gibi yükümlülöklere sahip olduğunu açıklayan maddedir. 13. madde söz konusu metni imza atan üye devletlerin tüm yerel yönetim seviyelerinde uygulanmasını hükme bağlamıştır. 14. madde de ise Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği ile üye devletlerarasındaki bilgi paylaşımının nasıl olacağını

<sup>152</sup> [https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf) (Erişim Tarihi: 20.01.2020).

açıklamaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, üçüncü bölümünde de 4 madde bulunmaktadır<sup>153</sup>. Bu maddeler imza, onay ve yürürlüğe girme ile ilgili maddelerdir.

### **3.MALİ YERELLEŞME VE BOYUT TESPİTİ**

Yerel yönetimlerin hizmetleri optimum noktada sağlayabilmesi toplumsal refahın tesis edilebilmesi için önemli bir kriterdir. Bu kriterin yerine getirilmesi ise yerel yönetimlerin hizmet üretiminin sorunsuz bir şekilde sağlanabilmesine bağlıdır. Burada sorundan kasıt, yerel yönetimin hizmet üretirken finansman sıkıntısı yaşamasıdır. Yerel yönetimlerin gelir problemi yaşamaması ve kendi özgelirleriyle yerel hizmetleri üretebilmesi mali özerklik çatısı altında incelenmektedir. Mali özerkliğin uygulanması ile de mali yerelleşme denilen kavram ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde mali özerklikten yola çıkarak mali yerelleşme kavramı ve mali yerelleşmenin boyutlarının ne olduğu hakkında açıklamalarda bulunulacaktır.

#### **3.1. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI**

20. yüzyıla bakıldığında bu dönemde birçok önemli olayın yaşandığı görülmektedir. Bu olayların en önemlileri arasında 1. Dünya Savaşı, 1929 Büyük Buhranı ve II. Dünya Savaşı gösterilebilir. Söz konusu olayların insanlık tarihi için önemli olmasının sebebi sonuçlarının da geleceği değiştirecek büyüklükte ve etkinlikte olmasıdır. İnsanlık geçen yüzyıl görmüştür ki, iktisadi ve sosyal buhran aşılamazsa sonuçları vahim olmaktadır. Devletler için iktisadi sorunların başlıcalarından birisi, kıt kaynaklarla halkın ihtiyaçların karşılama zorunluluğudur. Bu sorunun çözümü, devletlerin ellerinde bulundurdıkları kaynakları etkin şekilde kullanarak ihtiyaçları giderme yoluna gitmeklerinden geçmektedir.

Merkezden yönetimin iktisadi ve mali fonksiyonlarındaki değişimler, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde rol üstlenen yerel yönetimleri de büyük ölçüde etkilemektedir. Federal ya da üniter devlet ayrımı yapılmaksızın devletler, bu dönüşümden paylarını almıştır. Devletler, merkezden yönetim kapsamındaki bazı yetkilerinden feragat ederek bu yetkileri bir alt yönetim birimlerine devretmeye

---

<sup>153</sup> [https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_ozerklik\\_Sarti.pdf](https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf) (Erişim Tarihi: 20.01.2020).

başlamışlardır. Özerklik çatısı altında incelenecek bu dönüşümün, farklı boyutlarına değinildikten sonra mali boyutu ile ele alınacaktır.

Özerklik, bir topluluğun veya kuruluşların kendilerine ait bir yasayı kullanarak kendilerine verilen yönetilme hakkı, yönetimin erklerini kullanması olarak tanımlanmaktadır<sup>154</sup>. Özerklik, tam bir bağımsızlık değil sadece belli yetkilerin kullanılabilme hakkı olarak görülmelidir. Bu bağlamda, özerklik verilen kuruluşun devletin belirlediği usul, şekil gibi temel argümanlar yönünden denetlenmesi uygulamada görülen bir durumdur<sup>155</sup>.

Özellikle, yerinden yönetim uygulamasında önemli bir rolü olan yerel yönetimlerin özerklik alanında geniş çapta çalışmaları bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin tarihsel süreçteki mücadelesi günümüze geldiğimizde yerel yönetimler adına farklı boyutlarda kazanımlara sebebiyet vermiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği farklı metinlerde belgelenmektedir. Bu belgelerden çıkacak sonuç yerel özerkliğin iki farklı şekilde meydana geleceği yönündedir. Bunlardan birincisi yerel yönetimlerin idari anlamda bir özerkliğe sahip olması ikincisi ise yerel halka farklı araçlarla tanınan mali özerkliktir<sup>156</sup>.

İdari ve mali olarak ayrılan özerklik tez çerçevesinde mali özerklik yönü ile ele alınacaktır. Mali özerklik, yerel yönetimlere kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere belli başlı mali yetkilerin taraflarına tahsis sürecini ifade etmektedir<sup>157</sup>. Mali özerkliğin en güçlü şekilde uygulanma hali, yerel yönetimlerin kendi vergilerini ve harcamalarını kendilerinin belirleyecekleri bütçelerini oluşturmalarıdır<sup>158</sup>. Başka bir tanımda mali özerklik kavramı, hâlihazırdaki bütçenin kullanılmasından evvel o bütçeyi vergi ve harcama kalemlerini belirleyerek uygulamaya sokma hürriyetine sahip olmayı ifade etmektedir<sup>159</sup>.

<sup>154</sup> <http://www.tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 20.05.2018).

<sup>155</sup> İrfan Türkoğlu, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, (2012-2013), s. 41.

<sup>156</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 31.

<sup>157</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 26.

<sup>158</sup> Pieter van Houten, “The Politics of Fiscal Autonomy Demands Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany-“, *CASPIC Mac Arthur Scholars Conference Rescaling the State*, Chicago:Wilder House, 1999, s. 2.

<sup>159</sup> Pieter van Houten, a.g.e., s. 4.

Mali özerkliğin etkin şekilde uygulanabilmesi için şu hususların yerine getirilmesi gereklidir<sup>160</sup>:

- Öncelikle mali özerklik bütçenin iki tarafı ile de bağlantılı olmalıdır. Bir başka ifade ile, gelirler toplanıp harcamalar gerçekleştirilirken mali özerklik kriterlerine uygun davranılmalıdır.

- Yerel yönetimlerin harcama yapısının gelirlerle orantılı olması ve halkın kullandığı ve ücretlendirilebilen hizmetlerin kaynak finansmanında etkinliğe kavuşturulması beklenmektedir.

- Mali özerkliğin uygulanması esnasında bütün yetkilerin ve kontrolün yerel yönetimlere bırakılmaması merkezden yönetimin de kontrol sürecine dahil olması önem arz etmektedir. Merkezden yönetimin yaptığı değerlendirmeler ve gözlemler mali özerklik sürecine yön verecektir.

- Yerel yönetimlere kendi alanlarında tarh, tahakkuk ve tahsil edecekleri bir vergilendirme yetkisi ve süreci verilmelidir. Ancak mali özerklik içerisinde verilen vergilendirme yetkisi de mali özerklik kriterlerine uygun şekilde yerine getirilmelidir.

- Merkezi yönetim yerel yönetimlere mali anlamda daha rahat bir hareket alanı açarken bu süreçten mümkün olduğunca vazgeçmemelidir. Mali özerkliğin uygulanabilirliği merkezi yönetimin mali özerklik hakkında koyduğu kuralları istikrarlı bir şekilde savunması ile orantılıdır. Yine merkezden yönetimin yerel yönetimlere tanıdığı mali özerklik ile basit ve anlaşılabilirlik beklenmektedir.

### 3.2. MALİ YERELLEŞME VE UNSURLARI

Mali yerelleşme mali özerklik altında incelenmesi gereken bir kavramdır. Zira, mali özerkliğin içeriğine uygun hareket edilmesi ile mali yerelleşme sağlanacaktır. Yerel gelir ve harcamaların dengelenmesi, yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin tanınması, merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir ve hizmet bölüşümlerinin sağlanması ve borçlanma sürecinin merkez yerel arasında rasyonel değerlendirilmesi mali yerelleşmenin ilgi alanına girmektedir. Çalışmanın inceleme konusu olan yerel yönetimler maliyesinin kriz dönemlerinde tartışılması ancak mali

---

<sup>160</sup> Özer, Akçakaya, a.g.e., s. 18.

yerelleşme literatürünün incelenmesi ile açıklığa kavuşacaktır. Yerel yönetimler maliyesinde yer alan yerel gelirler, harcamalar, mali transferler, borçlanma mali yerelleşmenin inceleme alanıdır.

Mali yerelleşme yerel vergi sistemlerini verimlilik ve etkinlik çerçevesinde analiz etmek için temel kriterler ortaya koymaktadır. Mali yerelleşme bu bakış açısı ile yeni bir yerel gelir oluşturma metodu ve yerel seviyedeki sert bütçe kısıtlamaları ve artan harcama ihtiyaçlarına karşı bir reaksiyon olarak kabul edilebilir<sup>161</sup>.

Mali yerelleşme ülkenin coğrafi ve siyasal alt yapısını esas alarak doğru şekilde uygulanırsa, bireylerin hayatlarına etki eden hükümet kararlarının alınmasında bireylere söz hakkı tanıyacak bir modeldir<sup>162</sup>. Daha önce de belirtildiği üzere, harcama sorumluluklarının idareler arası seviyelerde nasıl dağıtılacağını, yine vergi yetkisinin alt birimlere nasıl devredileceği ve eğer gerek kalırsa da transferlerin idareler arasında hangi şartlar esas alınarak düzenleneceği hususları mali yerelleşmenin önemli konularındandır<sup>163</sup>.

Dünya Bankası verilerine göre mali yerelleşme altmıştan fazla ülkenin planlarında stratejik bir önem arz etmektedir<sup>164</sup>. Ayrıca, IMF, Inter Amerikan Kalkınma Bankası gibi uluslararası finansal kuruluşlar gelişmekte olan ülkeleri mali yerelleşme ve adem-i merkezîyetçilik konusunda cesaretlenmiştir<sup>165</sup>. Uluslararası finansal kuruluşların mali yerelleşme konusundaki tutumlarının devletlerin mali yerelleşmeye olan bakışlarına pozitif yönde bir katkı sağladığı düşünülmektedir. Ülkelerin mali yerelleşmeyi doğru şekilde uygulaması için belli şartları sağlamaları gerekir. Bu şartlar<sup>166</sup>,

---

<sup>161</sup> Christian von Haldenwang “Fiscal Decentralisation and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru”, *Development Policy Review*, 28(6), ss. 643-667, (2010), s. 645.

<sup>162</sup> Jorge Martinez-Vazquez, Charles McLure, François Vaillancourt “Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework”, *Perspectives on Fiscal Federalism*, Ed. Richard M. Bird, François Vaillancourt, Washington DC: WBI Learning Resources Series, 2006, s. 15.

<sup>163</sup> Jha Prakash Chandra, Theory of Fiscal Federalism: An Analysis, *Munich Personal RePec Archive*, MPRA Paper No. 41769, 2012, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/41769/>, s.1-2 (Erişim Tarihi:20.01.2017).

<sup>164</sup> Louis Chih-Hung Liu, “The Typology of Fiscal Decentralisation System: A Cluster Analysis Approach”, *Public Administration and Development*, 31, (2011), ss. 363-376, s. 373.

<sup>165</sup> Chandra, a.g.e., s. 4-5.

<sup>166</sup> Güner, Yılmaz, a.g.e, s. 3.

- Yerel yönetimlerin yaptıkları faaliyetler için yönetim alanında bir hesap verilebilirlik mekanizmasının varlığı,
- Sıkı bütçe politikaları,
- Yerel yönetimlerin kurumsal yapılarının güçlü olması,
- Yerel yönetim bütçelerinin çağın şartlarına uygun olması şeklinde sıralanabilir.

Merkezden yönetim ile yerinden yönetimi birbirine farklı amaçlarla bağlayan ve birbirleri ile ilişkisini düzenleyen mali sistemin dört ana unsuru olduğu bilinmektedir. Bu unsurlar, hizmetlerin görülmesi, gelir kalemlerinin oluşturulması, idareler arasında mali transferler ve borçlanmadır. Ülke hangi yönetim şekliyle yönetilirse yönetilsin bu dört unsuru birbirinden ayrı tutarak merkezden yönetimle yerinden yönetim arasında bir mali sistem kurmak mümkün gözükmemektedir. Bu bağlamda, mali sistem içerisinde bu unsurların birinin değiştirilmesi durumunda diğerlerinin de değişeceği gerçeği kaçınılmazdır. Dünya genelinde artan kamu yönetimi reformları bu sürece dâhil olduğunda mali yerelleşme tek başına ifade edilecek bir kavram olmamaktadır. Dünya genelinde yayılan kamu reformlarının hedefleri çıktıkları ya da coğrafi alanlardaki farklılıkları da mali yerelleşme sürecine sirayet edecektir<sup>167</sup>.

### **3.2.1. Hizmetlerin Görülmesi**

Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlere bakıldığında bu kuruluşlar anayasal düzen çerçevesinde yer, konu ve biçim unsurları bakımından sınırlandırılmışlardır. Bu üç unsur sayesinde yerel yönetimler kendi yetki alanlarının dışına çıkamaz ve merkezden yönetimle ortaya çıkabilecek olası bir yetki karmaşası ortadan kalkar. Ayrıca hangi işin hangi prosedüre uygun şekilde yapılacağı da bu unsurların sınırlandırılmasına bağlıdır<sup>168</sup>. Yerel yönetimler hizmetlerin hangi coğrafi alanda üretileceği, hangi alanlarda kamu hizmetini üreteceği ve söz konusu kamu hizmetlerinin ne şekilde üretileceği bu sınırlara bağlı olarak cevap bulacaktır. Ayrıca bu

---

<sup>167</sup> Güner, Yılmaz, a.g.e., s. 1.

<sup>168</sup> Özer, Akçakaya, a.g.e., s. 27.

sınırlar yerel yönetimler mali özerkliği ve üretilecek hizmetlerin etkin ve adaletli olmasını sağlamaktadır<sup>169</sup>.

Yerel yönetimler maliyesi yazınına bakıldığında yerel yönetimler vasıtasıyla hizmetlerin sunulması ve harcamaların yapılması aynı başlık altında incelenmektedir. Zira hizmetlerin görülmesi için belli bir harcamanın gerçekleştirilmesi kaçınılmazdır<sup>170</sup>. Merkezden yönetimin oluşturacağı idari ve siyasi programların hayata geçirilmesinin başlıca göstergesi hizmetlerin sunulmasıdır halka ulaştırılmasıdır.

Harcamaların belirlenmesi hizmeti halka ulaştıracak olan yönetim biriminin merkezden mi yerinden mi olacağının da cevabını verecektir<sup>171</sup>. Literatürde oluşan yaygın görüşe göre, kamu hizmetlerinin etkinliğinin sağlanmasının en bilinen yolu, kamu hizmetini kullanacak olan en yakın birime harcama sorumluluğunun verilmesidir<sup>172</sup>.

Yerel yönetimlerce sunulacak hizmetlerin kamu harcamalarının miktarıyla ilişkili olduğu düşünüldüğünde, bu harcamaların mali yerelleşmenin prensiplerine uygun bir hale getirilmesi adeta bir zorunluluk olarak yöneticilerin karşısına çıkmaktadır. Bir başka ifade ile mali yerelleşmenin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine harcamaların aktarılması belli kriterlere uygun olmalıdır. Mali yerelleşmenin harcama boyutu, merkezden yönetimin etkin ve verimli şekilde karşılayamadığı hizmetlerin ifasının sağlanması için gerçekleşmektedir. Mali yerelleşmeye uygun olarak yapılacak harcamaların yerine getirilmesi için oluşturulan bu ilkeler, ölçek ekonomileri, alan ekonomileri, fayda-maliyet taşmaları, mali ve politik sorumluluklar, idari maliyet tasarrufları ve etkinlik şeklinde sıralanmaktadır<sup>173</sup>.

Yerel yönetimlerin, harcama yetkisine sahip olarak hizmetlerin yerel halka en yakın seviyede görecektir şekilde yerine getirmesinin sebepleri arasında; yerel yönetimlerin yerel halkın tercihlerini anlaması, yerelde harcamalara karar verilmesi ile

<sup>169</sup> Ahmet Kesik, “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10), (2005), ss.74-103, s. 81.

<sup>170</sup> Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998, s. 34.

<sup>171</sup> Tekin Akdemir, “Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsisi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Kitabevi, 2010, s. 155.

<sup>172</sup> Kesik, a.g.m., s. 81.

<sup>173</sup> Sakınç, a.g.e., s. 99.

hizmetlerin halka göre şekillenmesi, mali sorumluluk, verimlilik gibi kavramların yerine getirilmesinin ve yönetimler arasında gerek olmayan yapılanmaların ortadan kaldırılmasının sağlanması, yönetimler arasında rekabetin ve inavosyonun arttırılması sayılabilir<sup>174</sup>.

Harcama yetkisinin alt yönetimlere bırakılması ile merkezden yönetimin etkinlik, verimlilik, ekonomik ilkelerine bağlı bir yönetim modelinin uygulanması desteklenmektedir. Bu ilkelerin uygulanması yanında harcamaların etkin şekilde hizmetlere dönüştürülmesi için merkezden yönetim ile alt yönetim birimleri arasında şu konuların doğru biçimde ayrıştırılması gerekmektedir<sup>175</sup>.

- Yerel yönetimlere hangi hizmetlerin bırakılacağı hangilerinin merkezi yönetimin kontrolü altında olacağı net bir şekilde açıklanmalıdır.
- Hizmetlerin hangi yönetim biriminin yerine getireceğinin belirlenmemesi durumunda merkezden yönetim ile yerel yönetimlerin hangi hizmetleri görüp hangi harcamaları yapacağı konusunda muğlaklık ortaya çıkabilir. Bu da hizmet boşluklarının oluşmasına sebebiyet verecektir. Mali yerelleşme doğrultusunda hizmetleri görece, harcamaları yapacak birimlerin görev karmaşasından kaçınması için yukarıda değinildiği gibi hizmet boşlukları bırakılmamalıdır.
- Yerel yönetim birimlerince üretilen hizmetlerin, merkezi yönetimlerce üretilmemesi ve böylelikle kendini tekrar eden hizmet sunumundan kaçınılması önem arz etmektedir.

<sup>174</sup> Anwar Shah, “Introduction: Principles of Fiscal Federalism”, *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspective*, ed.Anwar Shah, John Kincaid, Mc Gill-Queen’s University Press, ss. 3-42, 2007 , s. 9.

<sup>175</sup> M.Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, *Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, 1. b., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No.273, 2009, s. 16.

**Tablo 2.** Kamusal Hizmetlerin Özellikleri İtibariyle Üretildikleri Yönetim Düzeyleri

| Hizmetler            | Ölçek Ekonomileri | Fayda-Maliyet Dışsallıkları | Tüketiciye Yakınlık |
|----------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------|
| İtfaiye              | Y                 | Y                           | Y                   |
| Çöp Toplama          | Y                 | Y                           | Y                   |
| Kanalizasyon         | Y                 | Y                           | Y                   |
| Park                 | Y                 | Y                           | Y                   |
| İlköğretim           | Y                 | Y                           | Y                   |
| Şehiriçi Ulaşım      | Y                 | B                           | Y                   |
| Şehirlerarası Ulaşım | M                 | M                           | B                   |
| Çevre Kirliliği      | B/M               | B/M                         | Y/B/M               |
| Sağlık               | B                 | B                           | B                   |
| Savunma              | M                 | M                           | M                   |
| Dışişleri            | M                 | M                           | M                   |

**Kaynak:** Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, s.12. U: Ulusal B: Bölgesel Y: Yerel

Hangi hizmetlerin hangi yönetim birimleri tarafından yerine getirileceği global nitelikler taşımasına rağmen ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ülkelerin bulunduğu rejimler, geleneksel yönetim yapıları gibi temel farklılıkların ülkelerin harcama konusunda mali yerelleşmelerini belirleyici bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Son yıllarda görev ve sorumlulukların belirli kısmının merkezden yönetimden alınarak daha alt kademedeki yönetim seviyelerine bırakılması sadece federal devlet modellerinde değil ulus devlet modellerinde de görülen bir uygulama olmaktadır<sup>176</sup>.

Tablo 2’den anlaşılabacağı üzere yerel yönetimlere hizmetlerin görülmesi için yetkiler verilirken, ölçek ekonomileri, fayda-maliyet analizleri, dışsallıklar ve tüketicilere yakınlık kriterleri esas alınmaktadır. Özellikle tüketiciye yakınlık ilkesi hizmetlerin sağlanmasında mali yerelleşme kapsamında temel dinamiklerden birisidir. Örneğin: İtfaiye, çöp toplama, kanalizasyon, park-bahçe düzenleme ve şehir içi ulaşım gibi yerel düzeyde önemli hizmetler yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Dışsallık ve ölçek ekonomilerine sahip olan söz konusu hizmetler iktisadi kriterlerin etkin şekilde uygulanabilmesi için önem arz eder. Bazı hizmetler ise hem yerel hem de ulusal düzeyde üretilebilmektedir. Bu hizmetlerin başında çevre kirliliğine karşı yapılan mücadele yer almaktadır. Bu hizmetin sunumunda yerel ve ulusal düzeyde tüketiciye yakınlık açısından her iki idareye de

<sup>176</sup> Bernard Dafflon, “The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, *Hand of Fiscal Federalism*, Ed.Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio, Edward Elgar Publishing, 2006, s. 271.

görev düşmektedir. Ancak bazı hizmetler vardır ki, bu hizmetlerin yerel düzeyde sunulması düşünülemez. Bu hizmetlere örnek olarak ulusal düzeyde faydası yayılan ve tam kamusal nitelikte olan savunma ve dış işleri verilebilir.

### **3.2.2.Gelirlerin Tahsili**

Yerel yönetimlerin sınırları içerisinde yaşayan halkın ihtiyaçlarını karşılamak için üretilen kamu hizmetlerinin finansmanı sağlanırken kullanan öder prensibi ile hareket edilmesi beklenmektedir. Halkın istifade ettiği hizmetler oranında ödeme yapması ve yerel hizmetlerin finansmanının bu yolla karşılanmasının esas olduğu bir sistemin varlığından bahsedilmelidir. Ancak gerek teknik sebeplerin gerekse kamu menfaati gibi temel unsurların oluşturduğu durumda sadece resim, harç gibi vergi benzeri gelirlerle yerel yönetimlerin finansmanın sağlanamayacağı bilinmektedir<sup>177</sup>. Bu durumda yerinden yönetim ilkelerinin uygulandığı ülkelerde hizmetlerin görülmesi için gerekli en önemli finansman metodu vergilendirme olmaktadır. Mali özerklik ve mali yerelleşme ile ilgilenen bilim insanlarının tartıştığı en önemli konulardan birisi merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki vergileme paylaşımının nasıl gerçekleşeceği hususudur. Kamu maliyesinin temel amaçlarından birisi halkın refahını optimum şartlarda karşılamak olduğuna göre, yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde bu amacın yerine getirilmesi için en uygun verginin ve vergileme tekniğinin seçilmesi esas olmaktadır. Bir anlamda aşağıda bahsedilecek olan yerel vergi gelirlerinin mali yerelleşme yolunda önemli bir rol oynaması beklenmektedir. Mali yerelleşmenin gelir bölüşümünü etkileyen kısmı aslında kamu hizmetleridir.

Kamu hizmetlerinin üretilip halka sunulması toplanacak vergi gelirlerine bağlıdır. Özellikle yerel kamu hizmetlerinin üretilip sunulması için toplanacak gelirlerin söz konusu hizmetlerin etkinlik ve verimlilik gibi fonksiyonlara uygun olarak sağlanması amaçlanmalıdır. Yine federal ya da üniter devletlerde mali yerelleşme uygulanırken, finansmanı sağlama uğruna mükellefleri aşırı bir vergi yükü ile karşı karşıya bırakmamalıdır<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Ülkemen, a.g.e, s. 78.

<sup>178</sup> Mutluer, Öner, a.g.e., s. 37.

**Tablo 3.** Yönetimler Arası Vergi Bölüşümünün Kavramsal Esasları

| Vergi Türü                                 | Vergileme Yetkisi |         | Tahsilât ve İdare | Açıklama                                                              |
|--------------------------------------------|-------------------|---------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                                            | Matrah            | Oran    |                   |                                                                       |
| Gümrük Vergisi                             | U                 | U       | U                 | Uluslararası dış ticaret ile ilgili vergiler                          |
| Kurumlar Vergisi                           | U                 | U       | U                 | Mobil; istikrar politikası aracı                                      |
| Kişisel Gelir Vergisi                      | U                 | Y       | U                 | Yeniden dağıtıcı; mobil; istikrar politikası aracı                    |
| Servet Vergileri                           | U                 | U, B    | U                 | Yeniden dağıtıcı                                                      |
| Katma Değer Vergisi                        | U                 | U       | U                 | Bölgeler arası oran eşitlendirmesine uygun; istikrar politikası aracı |
| Satış Vergileri                            | B                 | B, Y    | B, Y              | Konjoktürel                                                           |
| Alkol ve Tütün Tüketim Vergisi             | U, B              | U, B    | U, B              | Sağlık yardımı programı                                               |
| Kumar, Talih Oyunları, Bahisler Üz. Al. V. | B, Y              | B, Y    | B, Y              | Bölge ve yerel yönetimler arası sorumluluk                            |
| Kirletme Vergisi                           | U, B, Y           | U, B, Y | U, B, Y           | Kirlilik faktörleri ulusal, bölgesel veya yerel ortaya çıkabilir      |
| Park Ücretleri                             | Y                 | Y       | Y                 | Trafiği ve kalabalığı kontrol etmek için                              |
| Motorlu Taşıtlar Vergisi                   | B                 | B       | B                 | Bölge yönetimlerinin sorumluluğu                                      |
| Emlak Vergisi                              | B                 | Y       | Y                 | Mobil değil                                                           |
| Kullanıcı Fiyatları                        | U, B, Y           | U, B, Y | U, B, Y           | Hizmet karşılığı ödemeler                                             |
| Geçiş Ücretleri (Otoban, Köprü)            | U, B, Y           | U, B, Y | U, B, Y           | Ulusal, bölgesel ve yerel ulaşım yolları                              |
| Şerefiye                                   | B, Y              | Y       | Y                 | Kamusal hizmet sonucunda gayrimenkullerin değerindeki artış           |

**Kaynak:** Sakınç, a.g.e., s. 126.

U: Ulusal B: Bölgesel Y: Yerel

Tablo 3’de kamu ihtiyaçlarının finansmanı için alınacak verginin hangi idare tarafından alınmasını gerektiği matrah, oran, tahsilât ve idare yönleri ile gösterilmiştir. Vergileme ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gereken vergilendirilme süreci mali yerleşmenin de etkin şekilde yürütülmesi için de önem arz etmektedir. Satış vergilerinin oran, tahsilât ve idaresinin yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmesi gerektiği savunulmaktadır. Örneğin; yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini oluşturacak gelir kalemlerinden birisi park ücretidir. Park ücretleri, yerel yönetimlerin trafik ve

ulaşım sorunlarını çözmede kaynak olarak kullanılarak fayda sağlamaktadır. Bir başka örneklemlak vergisidir. Gelir hacmi bakımında önemli bir kalem olan bu vergi türü emlak ile ilgili hizmetlerin büyük kısmının yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle yerel yönetimlerin idaresine bırakılması söz konusudur. Kırletme vergisi, şerefiye gibi vergi ve vergi benzeri gelirlerinin de matrah, oran, tahsilât ve idaresinin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği ifade edilmektedir. Yine bir başka vergi türü olan motorlu taşıtlar vergisinin konusu olan motorlu taşıtların neden olduğu negatif dışsallıkların giderilmesi için vergilendirme yetkisi, tahsilât ve idaresinin bölgesel düzeyde kalması gerektiği savunulmaktadır.

### **3.2.3.Mali Transferler**

Değişen ekonomik şartlar ve insan ihtiyaçları neticesinde merkezden yönetimden yerel yönetimlere doğru bir mali kaynak akışının sağlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Mali transfer denilen bu kavram gelirlerin farklı yöntemlerle ve araçlarla yerel yönetimlere aktarılması sürecini ifade eder. Gelir bölüşümü olarak da değerlendirilen bu durum, idarelerin gördükleri hizmetlerin finansman açıklarını kapatmak ve idareler arasında yapılan denge unsurunu gözeten ödemeler olarak tanımlanabilir<sup>179</sup>. Kaynakların kıt olması ve ihtiyaçların sınırsız olması mali bölüşümün yeniden düzenlemesi gerekliliğini zorunlu kılmaktadır. Bunun haricinde, kamu düzeninin bozulmaması, ülkenin farklı coğrafyalarında eşitsizliklerin önlenmesi gerekliliği, merkezden yönetimin yerel yönetimlerin üzerindeki baskısının azaltılması mali transferlerin bir bakıma neden zorunlu olduğunu açıklayan sebeplerdir<sup>180</sup>.

Değişen dünya koşullarına bağlı olarak devletler oluşturacakları finansal sistemin toplumsal düzenin tesisine uygun bir hale getirmesi doğrultusunda düzenlemeler yapmaktadırlar. Merkezden yönetimin transferlerinde hedeflenenler; idarelerarsı yatay ve dikey ilişki boşluklarının doldurulması, dışsallıkların düzeltilmesi,

---

<sup>179</sup> Özer, Akçakaya, a.g.e., s. 73.

<sup>180</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 68-74.

bölgesel veya yerel kalkınmaya katkı sağlanması ve yerel hizmetlerin ulusal ya da federal standartları yakalamasına destek olmaktadır<sup>181</sup>.

**Tablo 4.** Yönetimler Arası Transferler, Türleri ve Nitelikleri

|                     | Koşullu                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                   | Koşulsuz                                                                               |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|                     | Açık Uçlu, Karşılıklı                                                                                                                                                                                                            | Kapalı Uçlu, Karşılıklı                                                                                                                                    | Karşılıksız                                                                                                                                       |                                                                                        |
| Açıklama            | Bir birimlik transfer karşılığında alıcı birim bir miktar karşılık koymalıdır. Açık uçlu olması, kullanılabilecek fonlarda tavan sınır olmadığı anlamına gelmektedir. Transferin maliyeti alıcının harcama davranışına bağlıdır. | Bir birimlik transfer karşılığında alıcı birim bir miktar karşılık koymalıdır. Kullanılabilecek toplam transfer miktarında tavan bir sınır belirlenmiştir. | Sabit bir transfer miktarı gerçekleştirilir. Alıcının katkısı beklenmez, ancak transferin belirlenen kamu hizmeti için kullanılması şart koşulur. | Eşitleme amaçlı gerçekleştirilir. Alıcı, fonları istediği gibi kullanabilir.           |
| Transferlerin Amacı | Bölgeler arası pozitif dışsallığı olan hizmetlerin veya üretimin teşvik edilmesi (sunulan belirli bir hizmetin veya üretilen bir kamu malının başka yöreleri de olumlu etkilemesi)                                               | Açık uçlu ile aynı.                                                                                                                                        | Ulusal önceliği olan sektörlere harcamanın teşvik edilmesi. Kullanımına getirilen sınırlama bu transfer türünü koşulsuz transferlerden ayırır.    | Harcama kapasitesini artırır. Yatay veya dikey dengesizliği giderme amacını güdebilir. |

**Kaynak:** Serdar Yılmaz, Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, s.103.

Merkezden yönetim, sosyal ve ekonomik olarak düşük statüye sahip olan bazı yerel yönetimlere kaynak bulmakta zorluklar yaşayacaktır. Bu da merkezden yönetimin geliri yeniden dağıtma politikalarını sekteye uğratabilir. Ouy’un yaptığı çalışma göstermiştir ki, mali yerelleşme çerçevesinde gerçekleşen idareler arası transferler bir taraftan ekonomik büyümeye yardımcı olurken diğer taraftan kaynakların dağılımında eşitsizliklerin artmasına sebebiyet vermiştir. Bu durumun oluşmasında ülkelerin gelir seviyelerindeki farklılarda yön verici olmaktadır. Zira ekonominin güçlü olduğu gelişmiş ülkelerde mali yerelleşmenin bölgeler arası gelir dağılımına etkisi pozitif yönde olmakta iken, gelişmekte olan ülkelerde mali yerelleşme bölgeler arası eşitsizliklerin oluşmasına sebebiyet vermektedir<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> Julio Lopez-Laborda, Antoni Zabalza, “Intergovernmental Fiscal Relations: The Efficiency Effect of Taxes, Transfers, and Fiscal Illusion”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, C. 33, ss. 136-162, (2015), s. 136-137.

<sup>182</sup> Suzana Makreshanska, “Fiscal Decentralization and Income Inequality Cross Section Analysis of Central and Southeastern European Countries”, *Economic Development S.1-2*, (2015), ss. 245-260, s. 248.

### **3.2.4.Yerel Düzeyde Borçlanma**

Yerinden yönetimin önemli bir özelliği görev yetki ve sorumlulukların üst yönetimden alt yönetimlere aktarılması ya da devredilmesidir. Yerinden yönetim çerçevesinde mali yerelleşme ile yerel yönetimlere kendi gelirlerine sahip olması özerkliği tanınmaktadır. Kendi gelirlerini yönetmeleri açısından bakıldığında yerel yönetimlerin hizmetleri ile bağlantılı olarak ihtiyaç duydukları gelirlerin yetersizliği durumunda onlar için borçlanmaya başvurmak kaçınılmaz olmaktadır. Bu noktada borçlanma olağan üstü gelir olması sebebiyle yerel yönetimlerin başvurduğu alternatif gelir metodu olarak kullanılmaktadır. Özellikle artan ihtiyaçların giderilmesi zorunluluğu borçlanmayı yerel yönetimler için bir mecburiyet haline getirmiştir. Yerel yönetimlerin yerel halkı kamu hizmetlerinden mahrum bırakmaması gerekliliği ve günden güne değişen ve gelişen ihtiyaçların karşılanması zorunluluğu normal gelirlerin yetmemesi nedeniyle yerel yönetimleri borçlara bağlı hale getirmektedir<sup>183</sup>.

Yerel yönetimlerin borçlanmaya başvurması halinde dikkat etmeleri gereken önemli konu borçların kullanımudur. Alınan borçların özellikle yatırım alanlarında kullanılırken zorunlu ihtiyaçlar (ulaşım, temizlik, imar faaliyetleri gibi) için kullanılması, kullanırken de etkinlik ve verimlilik ilkelerine dikkat edilmesi önemlidir. Özellikle borçların geri ödemesinde bütçe dengesi çerçevesinde hareket edilmesi ve bütçede geri ödemeler için ödeneklerin ayrılması gerekmektedir. Aksi takdirde bütçe dengesi bozularak borç geri ödemelerinde sorun yaşanabilir<sup>184</sup>. Diğer bir deyişle sonraki yıllarda cari gelirlerle karşılanması mümkün olmayan borçlar bir müddet sonra yerel yönetimleri mali açıdan iflasa sürükleyecek bir hal alabilir<sup>185</sup>. Yerel yönetimlerde meydana gelen bu mali zorluk dolaylı olarak ülkenin makroekonomik göstergelerini negatif yönde etkileyebilir bu da ülkenin genel mali dengesine olumsuz etkide bulunabilir<sup>186</sup>.

Borçlanmanın olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılması amacıyla yerel yönetimlerin borçlanma konusunda belli sınırlamalara<sup>187</sup> maruz bırakıldığı

<sup>183</sup> Güner, Serdar, a.g.e, s. 2.

<sup>184</sup> Mutluer, Öner, a.g.e., s. 54.

<sup>185</sup> Ülkemen, a.g.e., s. 181.

<sup>186</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 75.

<sup>187</sup> Söz konusu sınırlamalar genel çerçevesiyle “mali kurallar” olarak açıklanmaktadır: Mali kuralların neler olduğu borçlanma konusu içerisinde değilse de genel açıklamalar bir sonraki bölümü olan “

görülmektedir. Bu sınırlamalar arasında piyasa sınırlamaları, idari ve mali sınırlamalar ve belli kurallar çerçevesinde uygulanan sınırlamalar sayılabilir<sup>188</sup>. Ancak belirtmek gerekir bu sınırlamalar dünya üzerindeki her ülke için geçerli olmamaktadır. Bazı ülkelerde sınırlandırmalar katı bir şekilde uygulanırken bazı ülkelerde ise sınırlandırmalara gerek duyulmamaktadır<sup>189</sup>.

### 3.3. MALİ YERELLEŞME TEMSİLCİLERİ

Mali yerelleşme teorisi İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimi ve iktisat teorilerinin güdümünde gelişmiş ve günümüzde de özellikle kamu mali yönetimi yazınıni oldukça işgal eden bir tartışma konusu olmuştur. Tibeout, Oates, Arrow, Musgrave gibi yazarların savunuculuğunu yaptığı mali yerelleşme zaman içerisinde çeşitli eleştiriler almaya ve bir bakıma kabuk değiştirmeye başlamıştır. Weingast, Lockwood, Brennan ve Buchanan gibi akademisyenler de mali yerelleşme literatürüne farklı disiplinleri ve bakış açılarını kullanarak katkılar sağlamıştır. Bunun neticesinde mali yerelleşme yazını kendini ayrıştırma yoluna gitmiştir. Buna göre, Oates, Tiebout ve Musgrave gibi yazarlar birinci kuşak mali yerelleşme temsilcileri olarak Weingast, Lockwood gibi yazarlar ise İkinci Kuşak Mali Yerelleşme temsilcileri olarak anılmaya başlamıştır. Birinci kuşağın yaptığı analizler ve açıklamalar ikinci kuşağı tatmin etmekle birlikte bazı yönleri ile eleştirilmektedir. Bu eleştirilerin çıkış sebebi yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gelişen müşteri odaklı bir vatandaş tanımlamasıdır. Kamu yöneticilerinin yönetim anlayışları bir bakıma özel sektör mantığına kaymış ve bu mantıkta mali yerelleşmenin ilk kuşağının yeniden sorgulanmasına yol açmıştır. Çalışma, bu aşamada mali yerelleşmeyi birinci ve ikinci kuşak üzerinden değerlendirecek ve teoriyi destekleyen bilim insanları üzerinden bir analiz gerçekleştirecektir.

#### 3.3.1. Birinci Kuşak Mali Yerelleşme Temsilcileri

Birinci Kuşak Mali (Geleneksel) Yerelleşme Temsilcileri, mali yerelleşmeden nasıl bir ekonomik fayda sağlanacağı konusuna odaklanırlar<sup>190</sup>. Birinci kuşak olarak

---

Dünyada Yaşanan Ekonomik Krizler ve Yerel Yönetimler Maliyesine Etkilerinin İncelenmesi Ülke Örnekleri”nde incelenecektir.

<sup>188</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 107.

<sup>189</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 136.

<sup>190</sup> Chih-Hung Liu, a.g.e., s. 363.

isimlendirilen akımın önemli temsilcilerinden başlıcaları, Richard Musgrave, Charles Tiebout ve Wallace Oates'dir.

### **3.2.1.1. R. Musgrave**

Musgrave, ekonomi biliminin en önemli isimlerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Musgrave'in çalışmaları, ekonomideki temel amacımız nedir?, kullanılan ekonomik sistem nasıl daha aktif hale getirilebilir?, yönetim sisteminde hükümet en doğru nasıl konumlandırabilir? gibi önemli sorulara cevap aramaya yönelik olmuştur<sup>191</sup>.

Musgrave'in ekonomi temelli araştırmaları daha çok kamu finansmanı üzerine yoğunlaşmıştır. Pigou, Samuelson gibi maliye ilminin duayenleri ile beraber anılan Musgrave devletin mali fonksiyonları üzerine yaptığı çalışmalarla popülarlığını korumaktadır. Devletin etkinliğini ve halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki faaliyetlerini irdeleyerek refah temelli bir devlet yapısı ortaya koymaktadır. Buna göre, refah devleti temelli bakış açısıyla oluşturduğu teori merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında ilişkinin ortaya koyulmasına destek olmaktadır. Piyasa ekonomisinin halkın refahını sağlamada yetersiz kalacağını ve halkın ihtiyaçlarını sağlamadaki başarısızlığının devletin bazı fonksiyonları yerine getirerek değiştirebileceğini düşünmektedir. Musgrave, yaptığı çalışmalarda devletin söz konusu fonksiyonlarını yerine getirirken harcamalar yapacağını ve bu harcamaların toplumun refah seviyesi ile doğru orantılı olarak eğitim, sağlık gibi sosyal devlet ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilen harcamalara kaydığını belirtmektedir<sup>192</sup>.

Musgrave'in merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki mali ilişkilerin seyrini, mali fonksiyonların boyutları ile açıklamaktadır. Yerel yönetimlerin kaynak tahsisini belirlemede uygulayacakları en önemli farklılık halkın vereceği kararlar olacaktır. Ancak ihtiyaçların dağıtımı ve paylaşımındaki istikrar ise merkezi yönetimin sorumluluğu altındadır<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Karl E.Case, "Musgrave' s Vision of The Public Sector: The Complex Relationship Between Individual, Society and State In Public Good Theory", *Journal of Economy and Finance*, (2008), s. 348.

<sup>192</sup> Edizdoğan, vd., a.g.e., s. 55.

<sup>193</sup> Dale Crane, Carol Ebdon, John Bartle, "Devolution, Fiscal Federalism, and Changing Patterns of Municipal Revenues: The Mismatch Between Theory and Reality", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), ss. 513-533, (2004), s. 516.

Musgrave, özel sektörün kar odaklı faaliyet yapısı ile oluşacak piyasa başarısızlıklarının telafi edilebilmesi ve halkın ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılanabilmesi için kamu maliyesinin üç fonksiyonunu yerine getirmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bunlar kaynakların tahsisi, kaynakların etkin ve adil dağılımı ve ekonomik istikrarın sağlanmasıdır<sup>194</sup>.

Etkinlik, gelir dağılımı, kamu mallarının adaletli paylaşımı ve işsizlik, enflasyon gibi temel makroekonomik göstergelerin iyileştirilmesi konuları Musgrave'in çalışmalarında tartışılmıştır. Musgrave'e göre, ekonomik istikrarın sağlanması ve gelirin yeniden dağıtılması için kullanılacak araçlar merkezden yönetimin eline bırakılırsa daha avantajlı sonuçlar verecektir<sup>195</sup>. Bu bağlamda Musgrave'in teorisinde yerel yönetimleri ilgilendirecek ve ülke refahını artıracak devlet fonksiyonları kaynak kullanımında etkinlik oluşturmaktadır.

Musgrave, etkinlik ve verimlilik perspektifinde bazı vergilerin merkezden yönetimin tekelinden çıkarılarak yerinden yönetim mekanizmasının bir fonksiyonu olarak kullanılmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Vergilerin hangi yönetim birimi tarafından alınması gerektiğini Musgrave şu şekilde açıklamıştır<sup>196</sup>.

- Ekonomik istikrarın sağlanması için gerekli olan bazı vergiler merkezden yönetim anlayışı içerisinde ülke nüfusu oluşturan halktan alınmalıdır.
- Artan oranlı vergiler merkezden yönetim tarafından alınmalıdır.
- Üretim içinde yer alan mobil haldeki faktörlerden alınan vergiler merkezden yönetimin kontrolünde olmalıdır.
- Farklı yönetim birimlerde farklı şekillerde belirlenen vergi matrahları merkezileştirilmelidir.
- Tüketim vergileri gibi, yerel halktan alınan ikametgâh ilkesinin geçerli olduğu vergiler yerinden yönetim birimleri tarafından tahsil edilmelidir.
- Fayda vergileri ve kullanım ücretleri gibi alacakların tahsisi bütün yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilebilir.

<sup>194</sup> XIngyuan Feng, Christer Ljungwall, Sujian Guo and Alfred M. Wu, "Fiscal Federalism: A Refined Theory and Its Application in the Chinese Context", *Journal of Contemporary China*, 22(82), (2013), ss. 573-593, s. 576.

<sup>195</sup> Sakınç, a.g.e., s. 81.

<sup>196</sup> Shah, a.g.e., s. 8, Sakınç, a.g.e., s. 117.

### 3.2.1.2. C.Tiebout

Yerel yönetimlerin hizmet sunmakla yükümlü olduğu alan içerisindeki tüm yerel halka eşit şekilde hizmet götürmesi önemli esaslardan birisidir<sup>197</sup>. Bu esas çerçevesinde yapılacak hizmetlerin en etkin şekilde yerine getirmesi için oluşturulan ve daha önce de ifade edildiği mali özerkliğe dayanan sistemler olması beklenmektedir. Bu sistemin oluşması için teoriler üreten bir başka bilim insanı C.Tiebout'tur. Tiebout, mali yerelleşmeyi, 1956 yılında yaptığı çalışma ile farklı bir boyuta taşımıştır. Tiebout teorisini ortaya koyarken bir yönüyle yerel yönetimlerde verimliliğin arttırılmasını, piyasada bilinen rekabet şartlarının merkez-yerel eksenin de uygulanabilmesini amaçlamaktadır<sup>198</sup>. Tiebout'un teorisine göre, bireyler farklı sosyal çevrelerde bulunurken, kendi ihtiyaçlarını göz önüne almaktadır. Bu bağlamda, her vatandaş kendi özel taleplerini en iyi karşılayan topluluğu seçecektir. En iyi hizmeti en az maliyetle etkin bir şekilde almak isteyen bireyler birbiri ile rekabet halinde olacaklardır. Rekabet bir bakıma her toplumdaki vatandaşların hizmet düzeylerini belirleme noktasında hem fikir olmasını sağlamaktadır<sup>199</sup>. Bu duruma ulaşıldığında yerel yönetimler için gelir ve gider dengesi en optimum noktaya ulaşacaktır. Ayrıca Tiebout, uygulamadaki sorunların oluşturduğu modelin geçersiz kılınmaması gerektiğine de vurgu yapmaktadır<sup>200</sup>.

Tiebout'un oluşturduğu modele göre yerel yönetimler kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunar ve vergi mükellefi olan vatandaşlar kamu harcamalarının benzerliği doğrultusunda farklı alanlara belli bir homojenlikte dağılırlar<sup>201</sup>. Oturulacak yerin seçilebiliyor olması yerel kamu mallarının sunumunu daha etkin bir şekilde getirmeye sebep olabilecektir. Tiebout'a göre taşınma faaliyetleri maliyetli değilse bireyleri vergilerin ve hizmetlerin en iyi kombinasyonla sunulduğu alanlara taşınarak ayakları ile oylama işlemini gerçekleştirirler<sup>202</sup>. Hane halklarının kendi tercihlerine göre bir yaşam

---

<sup>197</sup> Tortop, vd., a.g.e., s. 114.

<sup>198</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 86.

<sup>199</sup> Edward J. Huck, "Tiebout or Samuelson: The 21st Century Deserves More", *Marquette Law Review*, 88(1), (2004), s. 185.

<sup>200</sup> Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), (1956), s.424.

<sup>201</sup> Gerald W. Scully, "The Convergence of Fiscal Regimes and The Decline of The Tiebout Effect", *Public Choice*, 72, , (1991), ss. 51-59, s. 51.

<sup>202</sup> Martin Farnham, Purvi Sevak, "State Fiscal Institutions and Empty-Nestmigration: Are Tiebout Voters Hobbled?", *Journal Public Economics*, 90(3), (2006), ss. 407-427, s. 407.

alanı seçmesi diğer alanlarda yaşayan insanlara göre örneğin gelir açısından farklılaşmaya yöneltecektir<sup>203</sup>. Bu farklılaşma ile birlikte yerel kamu hizmetlerinin daha etkin üretilmesi için piyasa ekonomisine benzer bir ekonomik sürecinin oluşmasına sebebiyet verecektir<sup>204</sup>. Piyasa ekonomisinin de önem verdiği, en az maliyetle en verimli çıktı isteği, yerel yönetimlerce karşılanabilecektir. Yine yerel yönetimlerin elindeki kıt kaynağı farklı ürün çeşitlendirmesine gitmeden aynı tercihleri olan yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere tahsis edecektir. Ters bir durum düşünülüğünde, yani aynı alan içerisinde bulunan halkın farklı ihtiyaçlara sahip olması ile birlikte yerel yönetim birimi de elindeki kaynakları etkinlik ve verimlilik esaslarına uygun şekilde halka tahsis edemeyecektir<sup>205</sup>.

Tiebout, teoreminde bu temel varsayımları göz önüne alarak modelini geliştirmiştir. Ancak aşağıda sıralanacak olan varsayımlardan birisi varlığını yitirdiğinde yerel kamu hizmetinin etkin bir şekilde sağlanması da mümkün olmayacaktır<sup>206</sup>. Bu varsayımlar;

- Seçmenler ya da tüketiciler, sonsuz bir hareket serbestisine sahiptirler ve dolaşım maliyetleri bulunmamaktadır.
- Bireylerin yerleşecekleri bölgedeki idarenin vergi gelirlerini nasıl elde edeceğini ve harcama politikalarının ne olacağı hakkında tam ve eksiksiz bilgileri bulunmaktadır.
- Bireyler yerleşim alanlarının içerisinde kendi yaşayacakları en uygun yeri belirleyebilir.
- İşsizlik sorununun olmadığı ve bu bağlamda bireylerin ortaya çıkacak yeni iş fırsatları yüzünden yerleşim alanını terk etmesinin mümkün olmadığı varsayılır.
- Ölçek ekonomilerinin varlığı kabul edilmemiştir.

Tiebout'un mali yerelleşme ile ilgili teorisi geniş çevrelerce kabul görse de birçok yönden de eleştiri almıştır. Tiebout'un, ortaya attığı dönemde yankı bulan teorisi için yapılan en önemli eleştirilerden birisi teorinin gerçek hayata uygulanabilirliği ve gerçek hayata adaptesi için kurulan modelin zorluğudur. Bir başka anlatımla, Tiebout

<sup>203</sup> Patrick Bayer, Robert McMillan, “ Tiebout Sorting and Neighborhood Stratification, *Journal of Public Economics*, 96, (2012), ss.1129-1143, s. 1129-1130.

<sup>204</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 86.

<sup>205</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 51.

<sup>206</sup> Sakınç, a.g.e., s. 91.

yerel yönetimler maliyesi literatüründe kamu hizmetlerinin yerleşim alanları arasında tahsisi için yararlı bir teori olsa da gerçek hayatta uygulanabilirliği kolay gözükmeyen varsayımları içerisinde barındırmaktadır<sup>207</sup>.

### 3.2.1.3. W.Oates

Mali yerelleşme konusunda çalışan herkes bu alanda Oates'in büyük katkıları yaptığı konusunda hemfikirdir<sup>208</sup>. Oates'in temellerini attığı birinci kuşak mali yerelleşme teorisinin altyapısına bakıldığında liberal politikaları esas aldığı görülmektedir<sup>209</sup>. Bu konuda yetmişlerin başında kaleme aldığı makale mali literatürde önemli yer bulmuştur. Oates'in oluşturduğu mali yerelleşme hipotezi, daha verimli çalışan ve daha bürokrasiden arındırılmış bir devlet yapılanmasını savunmaktadır. Yerel otoriteler, yerel halkın istediği optimal ürünleri üreteceğinden merkezden yönetimin yapacağı harcamalar mümkün olduğunca azaltılacak ve devletin hantal yapılaşmasına izin vermeyecektir<sup>210</sup>.

Yerel yönetimlerin kendi alanlarında Pareto etkinliğine göre oluşturacakları kamusal mal çıktıları merkezden yönetimin sunduğu tek tip kamusal mallara nazaran daha etkin olacaktır<sup>211</sup>.

Oates'e göre mali yerelleşme kavramının oluşumunun sebebi merkezi yönetimin bölgesel farklılıklara bakmaksızın bütün ürünleri tek bir banttan çıkarmasıdır. Halk arasında bu ürünlerin bütün bölgeler için aynı tatmini sağlayabilmesi ancak kusursuz çalışan bir bilgi mekanizmasının varlığı ve işini doğru şekilde yapan merkezden yönetim planlamasının bütün yerel halk ihtiyaçlarını resmetmesi ile mümkün olabilirdi. Bu durumun sağlanmasıyla mali yerelleşmeye ihtiyaç duyulmazdı. Ancak, merkezden yönetimin halkın yerel ihtiyaçları hakkında ciddi anlamda bilgi problemi mevcuttur ve bu bilgi eksikliği yüzünden yerel yönetimlerin mali yerelleşmeye katkısını beklemektedir. Zira, yerel anlamda hangi düzeyde olursa olsun yöneticiler merkezden

---

<sup>207</sup> Sakınc, a.g.e, s., 89.

<sup>208</sup> Gordon M. Myers, "Bookreview", *Regional Science And Urban Economics*, 30, (2000), ss. 725-730, s. 725.

<sup>209</sup> Birsan Nacar Karabacak, "Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?", *Maliye Dergisi*, Sayı:163, Temmuz-Aralık, (2012), ss. 389-415, s. 391.

<sup>210</sup> Paolo Liberati, Agnese Sacchi, "Tax Decentralization and Local Government Size", *Public Choice*, 157, (2013), ss.183-205, s.185.

<sup>211</sup> Wallace Oates, "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, C. LXI, S. 2, (2008), s. 314.

yönetime nazaran halkın ihtiyaçlarını bilme konusunda daha uzmanlaşmışlardır. Ayrıca, politik baskılar merkezden yönetimin daha yüksek düzeyde kamu hizmetlerini üretmesini kısıtlamaktadır. Bu kısıtlamaların neticesinde merkezden yönetimin tekdüzeliği ortaya çıkmaktadır<sup>212</sup>. Bu bir bakıma merkezin verdiği bir reaksiyondur ve heterojen olmayı kendisi tercih etmektedir. Bunu sağlamak içinse tek tip politikalar üretmektedir<sup>213</sup>. Merkezden yönetimin makroekonomik istikrar sağlama ve yoksullara yardım şeklinde gelir dağılımı için temel sorumluluğu olmalıdır. Para politikaları ya da döviz kuruna müdahale yetkinliğine haiz olmayan belediyeler gibi yerel yönetimlerin bu alanlarda kontrolü sağlanması beklenmemektedir<sup>214</sup>.

Oates'in mali yerelleşme teorisinde yer alan idareler arası transfer hakkında da görüşleri mevcuttur. İdareler arası mali paylaşımın her ne kadar kavramlaştırılması zor bir konu olduğunu belirtse de, merkezden yönetimden aktarılan hibelerin bireylere değil belli bir gruba tahsis edildiğini, buna bağlı olarak bu hibelerin harcanırken yerel grubun ortak kararlarının dikkate alınması gerektiğine vurgu yapmıştır<sup>215</sup>. Yerel yönetimler merkezden transferlere ciddi bir bağımlılık duyuyorsa, harcama kararlarını merkezden yönetimin karışabileceği gerçeği kaçınılmaz bir son halini alabilir. Bu durumda yerel politikalara ilişkin kararlar yerel yönetimler ve merkezi yönetimin görüşmeleri sonucunda ortaya çıkacak bu da yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını sekteye uğratacak bir sonuç doğuracaktır. Hibelerin arttırılması ve yoğun bir şekilde bu hibelere güvenmenin diğer sonucu yerel karar vericilerin sorumluluk alma isteğini etkilemesidir. Normal şartlarda kendi finansal aktifleri ile hizmet sunma faaliyetine giren yerel yönetimler alacakları kararların maliyetini dikkatlice değerlendirme şansına sahip olmaktadır. Ancak fonlamanın “yukarıdan “ gelmesi durumunda alınacak kararlarda yerel karar alıcılar ekonomik maliyetlerin değerlendirilmesi ile daha az ilişkili hale gelebilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin kendi oluşturdukları finansmanı kullanarak hizmetleri üretmesi mali yerelleşme için kritik bir önem arz etmektedir<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> Oates, a.g.m., s. 1123.

<sup>213</sup> Marko Koethenbueger, “Revisiting The “Decentralization Theorem on The Role of Externalities”, *Journal of Urban Economics*, 64, (2008), s. 116.

<sup>214</sup> Wallace Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, C.XXXVII, (1999), s. 1121.

<sup>215</sup> David F. Bradford, Wallace E. Oates, “Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants”, *American Economic Review*, 61(2), (1971), ss. 440-448, s. 440.

<sup>216</sup> Wallace E. Oates, “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, 46(2), ss.237-243, (1993), s. 238.

Yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk verilmesi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesi ve büyümenin önünde kimi zaman engel olan merkezden yönetimin vesayetinin kırılabilmesi için önemli bir yol olarak görülmektedir<sup>217</sup>. Ancak Oates mali yerelleşmenin kendi başına tek bir hedef olamayacağını da belirtmektedir. Zira mali yerelleşmenin nihai hedefi kamu malları ve hizmetleri açısından vatandaşların tercih ve isteklerine uygun olan daha verimli bir kamu yönetimine katkıda bulunmaktır<sup>218</sup>. Kamu kaynakları kullanıma açılırken düşünülen genel düşünce, tahsis karşılığında oluşturulan kamu hizmetlerinin, sunumdan fayda sağlayacak halka en yakın yerel otorite tarafından sunulması gerekliliğidir<sup>219</sup>.

Burada yine belirtilmesi gereken noktalardan birisi toplumun heterojenlik seviyesinin ne kadar olduğudur. Heterojenlikten kasıt dil, ırk, din gibi farklılığa haiz toplulukların aynı ülkede yaşaması ve farklı ihtiyaçlarının bulunmasıdır. Toplum içerisindeki yüksek derecede heterojenlik kamu hizmetlerinin yerel sunumlarını daha etkin hale getirilmesine öncülük edecektir. Çünkü bu durum vatandaşların beğenilerini ve tercihlerini belirleme konusunda yerel yönetimleri harekete geçirecektir<sup>220</sup>.

Oates, yerelleşme teorisini savunurken yerelleşme ile sadece vatandaşların ihtiyaçlarının etkin karşılanması konusuna vurgu yapmamaktadır. Ayrıca, oluşturduğu teorisinde merkezden yönetimin yolsuzluklarının azaltılması ve yetkilerin yüksek gelirli küçük gruplar tarafından kullanmasının önüne geçilmesine de vurgu yapmaktadır. Bu noktadan bakıldığında yerelleşmenin eşit gelir dağılımına yol açacağı düşünülmektedir<sup>221</sup>.

#### **3.2.1.4. Buchanan ve Brennan**

Devletlerin vatandaşlarına kamu hizmetlerini sunması ancak yapacağı kamu harcamaları ile mümkün olabilmektedir. Örneğin Wagner kamu harcamalarının devletin artan faaliyetlerinin kaçınılmaz bir sonucu olduğunu tespit etmiş ve bu durumun sosyal bir olgu olarak incelenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca kamu harcamalarının toplumun ilerleme ve gelişme isteğinin doğal bir sonucu olarak görülmesi gerektiğini

<sup>217</sup> Oates, a.g.m., s. 241.

<sup>218</sup> Makreshanska, a.g.m., s. 245.

<sup>219</sup> Kesik, a.g.m., s. 81.

<sup>220</sup> Barbara Ermini, Raffaella Santolini, "Does Globalization Matter on Fiscal Decentralization? New Evidence from the OECD", *Global Economic Review: Perspectives on East Asian Economies and Industries*, 43:2, ss. 153-183, (2014), s. 162.

<sup>221</sup> Makreshanska, a.g.m., s. 247.

belirtmiştir<sup>222</sup>. Artan kamu harcamaları devletin bir anlamda büyümesine sebebiyet vermektedir. Harcamaların artması demek bu harcamaların neticesinde oluşan kamu hizmetlerini de kontrol etmeyi gerektirmektedir. Artan harcamalar, devletin organik yapısında büyümeye yol açarak devletin kontrolünü güç hale getirebilmektedir. Buchanan 1975 yılında kaleme aldığı “Özgürlüğün Sınırları” adlı çalışmasında aşırı büyümüş olan devleti Leviathan olarak tanımlamıştır<sup>223</sup>. Buchanan ve Brennan devletlerin büyüyerek Leviathan seviyesine ulaşmamasını sağlayacak olan mekanizmanın siyasi süreçten geçmeyeceğini zira, siyasi sürecin bu büyümeyi durdurmada yetersiz kalacağını savunmaktadır. Onlara göre, bu kısıtlamaların ancak anayasal bir düzlemde yerine getirilmesi gerekmektedir<sup>224</sup>.

Devletin büyüüp Leviathan olmasını engellemek için bazı kamu finansmanına ait kısıtlamalarının getirilmesi kaçınılmaz bir hal alır. Vergi taban hacminin azaltılması vergi tabanlarının kapsamının kısıtlanması, hükümetin borçla finansman sağlama yetkisinin azaltılması, vergi oranlarının yapılanmaları ve harcamalarının kısıtlanması söz konusu önlemlerden bazılarıdır<sup>225</sup>.

Brennan ve Buchanan’ın oluşturduğu mali yerelleşme hipotezine göre, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında mali yönden bir rekabet gerçekleşirse yönetim alanları o derece homojen olacak halkın ihtiyaçları yerelden sağlandıkça merkezden yönetimin yani Leviathan’ın gücü azalacaktır<sup>226</sup>. Hükümet faaliyetlerinin merkezden uzaklaştırılarak yerele kayması ile hükümet harcamaları arasında bir bağ olduğunu incelemiştir.

Rekabete dayalı olarak alınan mali kararlar mali yerelleşmenin prensiplerine uygun olarak merkezi hükümetin vergi koyma kabiliyetine engel olmaktadır<sup>227</sup>. Merkezi hükümetin ekonomiye müdahalesi harcamaların ve gelirlerin yerelleşmesi ile ters bir orantı olduğunu göstermektedir. Yani mali yerelleşme uygulandıkça merkezi yönetimin ekonomiye müdahaleleri o derece azalmaktadır. Bir bakıma, mali yerelleşme,

<sup>222</sup> Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, Erhan Gümüş, *Kamu Maliyesi*, 11. b., Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 51.

<sup>223</sup> Coşkun Can Aktan, *Politik İktisat*, 1.b. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2000, s. 112.

<sup>224</sup> Rebecca J. Campell, “Leviathan and Fiscal Illusion in Local Government Overlapping Jurisdictions”, *Public Choice*, 120, (2004), s. 303.

<sup>225</sup> Campell, a.g.m., s. 305.

<sup>226</sup> Chandra, a.g.m., s. 5-6

<sup>227</sup> Johathan Rodden, “Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and The Growth of Government”, *International Organization* 57, ss.695-729, (2003), s. 696.

hükümetleri vergi rekabetleri oluşturmaya zorlar ve Leviathan'ın vergilemedeki tekeli kırarak daha homojen bir vergilendirme anlayışını sağlar. Aynı zamanda mükellef olan yerel halk, hükümetin yapacağı harcamaları kendi isteklerine yakın bir hale getirebilir<sup>228</sup>.

Buchanan'a göre hükümet ve bürokrasi kamu mallarının sunulmasından sonra arta kalan kazancı maksimize etmeye çalışan bir Leviathan olarak kabul edilmektedir. Hükümet monopol oluşturma gücüne sahiptir. Oluşturduğu tekelleri piyasa sayesinde halkın ihtiyacı olan kamusal ve hizmetleri finanse etmek için bir gelir oluşturabilir. Ancak bu şekilde tekelleri anlaşıya sahip olan devlet, karını maksimize etmek için daha yüksek vergi oranlarını da koyabilecek yeteneğe sahip olacaktır. Bu da politik süreçte kaçınılması zor olan yüksek vergilendirmeye yol açacaktır. Vergi limitleri veya bütçe kalemlerinin dengelenmesi gibi tipik mali kısıtlamalar, devletin "Leviathan" davranışlarına sınırlandırmalar getirebilir. Bunun yanı sıra, rekabetçi federalizm ve yüksek açıklıktaki ekonomilerde Leviathan tipi örgütlenmiş hükümetleri sınırlayıcı bir etki oluşturabilir. Yüksek vergilemeye karşı politik reaksiyonların düşük kalması halinde, vergi mükellefi vatandaşlar, daha düşük vergi bedelleri ödeyerek kamu mal ve hizmetlerini alacakları başka yerlere geçmeleri ile söz konusu durumdan çıkmaları mümkün olabilecektir<sup>229</sup>.

### 3.2.2. İkinci Kuşak Mali Yerelleşme Temsilcileri

1990'lı yılların sonundan itibaren birinci kuşak mali yerelleşme teorisi önemli eleştiriler almıştır. Birinci kuşak teorisyenlerin üzerinde durduğu subsidiarite, yerel demokrasi, liberalleşme eğilimleri gibi önemli kavramların ikinci kuşak mali yerelleşmeciler (İKMY) tarafından eleştirilere tabi tutulduğu görülmektedir.

İKMY, kamu mali yönetiminin dışında çok daha farklı kaynaklardan beslenmektedir. Sadece maliye veya iktisat yazınının etkisinde kalmayan teorisyenler, bir bakıma birinci kuşağın farklı yönlerindeki açıkları farklı bakış açılarıyla kapatma gayretindedirler. İkinci kuşak mali yerelleşmeciler, birinci kuşağın düşüncelerinin geliştirilmesi ve ideal yönetimin gerçekleştirilmesi için yeni fikirler üretmektedirler. İkinci kuşak bu anlamda kendini modern ekonomi ve işletme kurallarını kullanarak

<sup>228</sup> Rodden, a.g.m., s. 66-67.

<sup>229</sup> Lars P. Feld, "James Buchanan's Theory of Federalism: From Fiscal Equity to The Ideal Political Order", *Const. Polit Econ* 25, ss. 231-252, (2014), s. 235-6.

revize etmektedir<sup>230</sup>. İkinci kuşak mali yerelleşmeyi savunan yazarlar birinci kuşağın piyasayı baskı altına alan müdahaleci tutumlarının azaltılması gerektiğini, piyasanın etkin verimli şekilde çalışmasına destek olacak şekilde yeniden revize edilmesi gerektiğini savunmaktadır<sup>231</sup>.

İkinci kuşak mali yerelleşme akımının temsilcilerinin ilgilendikleri temel noktalardan birisi, siyasi ve mali kurumlar tarafından sağlanan mali teşviklerin yerinden yönetimlere olan etkisinin ne olduğudur. Teşviklerin doğru şekilde yerel yönetimlere aktarılması isteği bir bakıma ilk nesil teorisyenlerin sosyal refah devleti sağlama gayretinin devamıdır<sup>232</sup>. Birinci kuşak teorisyenlerinde oluşan genel düşünce yerel yöneticilerin alacakları kararlarda en doğru ve en rasyonel davranışta bulunulacağı yönünde olmuştur. Gerçekten de alınacak kararın halkın çıkarına uygun olması beklenmektedir. İKMY'ler bu durumu sorgulamakta ve yerel karar mercilerinin yaptıkları faaliyetlerin halkın çıkarları ile örtüşüp örtüşmediğini de tartışmaya açmaktadırlar.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ilişkiyi bir organizasyon, işletme mantığıyla inceleyen İKYT'ler bu sistemin doğru şekilde işletilmesini bilgi akışının sağlıklı ve güvenilir olmasına bağlamaktadırlar. Yerel halkın kamusal malın süreci ile ilgili gerçekleşecek yanlış bilgilendirilmesi kaynakların israfı ya da verimsiz kullanımı gibi sonuçlara yol açacaktır.

Lockwood, Oates tarafından oluşturulan yerelleşme teorisinin en önemli ayaklarından birisini teşkil eden yöneticilerin halkın çıkarlarını yardımseverlik güdüsü ile arttırma düşüncesini eleştirmektedir<sup>233</sup>. Lockwood, yerel yöneticilerin seçim zamanlarında oy toplama gayretiyle mali istikrarı bozucu kararlar alabileceği ihtimali üzerinde durmuştur. İKMY, mali yerelleşme prensibine bağlı olarak yöneticilerin halkın çıkarlarını önemseyerek kararlar alacağı düşüncesinin yerine iktidar mücadelesine giren yönetici adaylarının oy çoğaltma gayretiyle bütçeyi, kendi çıkarları

<sup>230</sup> Giampaolo Garzarelli, Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout, <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0509/0509009.pdf> (Erişim Tarihi: 20.11.2018).

<sup>231</sup> Wallace E.Oates, "Toward A Second Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, (2005), ss. 349-373, s. 360.

<sup>232</sup> Barry R. Weingast, "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, 53, (2013), ss. 14-25, s. 14.

<sup>233</sup> Ben Lockwood, "Voting, Lobbying and Decentralization Theorem", *Economics and Politics*, 20(3), ss. 416-431, (2008), s. 416.

doğrultusunda kullanma riskini ortaya koymaktadır. Hatta merkezi yönetimin mali bozulmaya daha az etki ettiğine vurgu yapmaktadır<sup>234</sup>. Bir bakıma İKMY, kamu görevlilerinin toplumsal refahı sağlama isteklerini fazla masum bularak gerek seçmen gerekse yöneticilerin mali yerelleşme sürecini kullanarak kendi çıkarlarının maksimuma noktaya çıkarma isteklerinin bulunabileceğini teorilerinin merkezine koyarlar<sup>235</sup>.

Oates'in vurguladığı mali yerelleşmenin karanlık tarafı, ilk kuşak mali teorisyenlerin oluşturduğu genel kanıları bir kez daha düşünmek gerektiğine değinmekte ve kurgulanın aksine mali yerelleşmenin hoş olmayan sonuçlar doğuracağına da ihtimal vermektedir<sup>236</sup>.

İKMY, mali yerelleşmeyi piyasayı koruyucu devlet anlayışı güdümünde değerlendirmektedirler. Esas itibarı ile piyasayı koruyucu devlet anlayışı birçok bilim insanı tarafından eleştirilse de liberalleşen ekonomilerin geldiği noktanın bilinmesi açısından da önemli bir bakış açısı ve farkındalık oluşturmuştur<sup>237</sup>. Weingast'ın belirttiği söz konusu anlayış, yerelleşmede en ideal biçim olarak sunulurken şu özellikleri içinde barındırmaktadır. Öncelikle alt ve üst yönetim kademeleri sorumluluklarını kendi içinde açıkça ayırtmalıdır. Hangi sorumluluğun hangi yönetim birimi tarafından yerine getirileceği net bir şekilde ortaya konulmalıdır. Piyasayı koruyucu devletçi modelde yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması adına kamu malları ve hizmetleri üzerine önemli bir otoriteye sahip olunmalıdır. Yerelde üretilen kamu malları üretildiği alanda etki sahibi olan yönetim birimlerinin kontrolünden geçmelidir. Yine devletin bu modelde, iç pazarı koruması beklenmektedir. Bunun yanı sıra devletin bütün birimlerindeki yönetim mekanizmaları aldıkları finansal kararların sonuçları ile yüzleşmelidirler<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> Lockwood, a.g.m., s. 431.

<sup>235</sup> Oates, Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, s. 356.

<sup>236</sup> Vito Tanzi, "The Future of Fiscal Federalism", *European Journal of Political Economy*, 24, (2008), ss. 705-712, s. 710.

<sup>237</sup> Chandra, a.g.e., s. 14.

<sup>238</sup> Shah, a.g.e., s. 7.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİLERİNİN İNCELENMESİ: ÜLKE ÖRNEKLERİ

#### 1. EKONOMİK KRİZLER VE TARİHSEL SÜREÇTE ÖNEMLİ KRİZ ÖRNEKLERİ

Ekonominin en basit anlamıyla bilinen tanımı kıt kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. İnsanlar varlıklarını devam ettirebilmek için bazı temel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadırlar. Tarih boyunca insanların ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğu ekonominin temellerini oluşturmaktadır. Modern dünya ile birlikte insanların ihtiyaçlarının arttığı görülmektedir. Bu ihtiyaçların karşılanma zorunluluğu insanların ekonomik anlamda farklı metotlara başvurmalarını ve refah arayışlarını beraberinde getirmiştir. Daha fazla ihtiyacın karşılanması daha fazla kazanılması gerekliliğini doğurmuştur. Böylece toplumlar arasında artan ticari ilişkiler ile birlikte ekonomik düzen yeni bir yönde gelişmiştir. Yeni ekonomik düzen daha fazla harcamayı ve kazanmayı hedefleyen bir düzen olmuştur. Ancak bu düzen zaman zaman içinde harcama ve kazanç arasındaki dengenin bozulmasını da doğuran bir düzen olarak karşımıza çıkıp “kriz” olarak ifade edilen yeni bir olgunun oluşmasına neden olmuştur.

##### 1.1. EKONOMİK KRİZLERİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Ekonomik krizin toplum yaşamında bıraktığı en önemli etkilerden birisi, belirsizliktir. İnsanlık, krizlerle birlikte artan bir mali belirsizlikle karşı karşıya kalmıştır. Belirsizliğin yanı sıra ekonomik krizler, küreselleşme olgusunun etkisi ile birlikte ülkelerin finansal istikrarlarını etkileyerek ekonomik göstergelerin değişimine neden olmuştur<sup>239</sup>. Ülkeler arasındaki artan ticaret hacmi ve yoğun ekonomik ilişkiler ülkelerin mali yapısında da değişikliklere neden olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, oluşturduğu etkiler neticesinde ekonomik krizler ekonomistler için önemli bir araştırma

---

<sup>239</sup> Christina Burghlea, “ Economic Crisis Perspective Between Current and Forecast”, *Theoretical and Applied Economics*, C. XVIII, S. 8(561), (2011), s. 146.

alanı olmuştur. Tarihsel süreçte görülmüştür ki, ekonomik krizler ekonominin gelecekteki gelişimlerini ve sektörlerin seyrini etkileyen olaylardır<sup>240</sup>.

Ülkelerin mali yapısını dramatik şekilde etkileyen krizin tanımının yapılması önem arz etmektedir. Krize karşı alınacak önlemlerin tam olarak belirlenmesi ancak krizin tam olarak neyi ifade ettiğinin bilinmesinden geçer. Ülkelerin krizler tarihine bakıldığında yapılan çalışmaların ve edinilen deneyimlerin bize bu imkânı vermeyeceği söylenebilir. Bazı durumlarda enflasyon bazı durumlarda deflasyon bazı durumlarda da durgunluk kriz sayılabilmektedir<sup>241</sup>. Ayrıca krizin başlangıcında rol oynayan enflasyonist ve deflasyonist baskılar başka bir ifadeyle, piyasalarda oluşan dalgalanmalar bir baskıyı beraberinde getirirse de bu sürecin gelecekte bir krizle sonuçlanacağını kestirebilmek zordur. Bir bakıma kriz, yaşanılarak görülmesi gereken bir süreci temsil etmektedir<sup>242</sup>.

Birbirinden değişik alt sebeplerle ortaya çıktığı görülen ekonomik kriz ile ilgili bir başka tanım zorluğu krizin hangi dönemde olacağıdır. Ekonomik krizin hangi dönemlerde başlayıp biteceğinin bilinmesi alınacak önlemlerin etkin olmasını sağlayacaktır. Ancak krizi ortaya çıkaran sebepler kesin olarak bilinmemekte birlikte, krizin ne zaman biteceği konusunda da kesin bir veri bulmak mümkün gözükmemektedir. Literatürdeki yaygın görüş, krize karşı önlemler alındığında krizin süresinin kısılacağı yönündedir<sup>243</sup>. Bir başka ifadeyle, krizin etkilerinden kurtulabilmenin ve ekonomik göstergelerin pozitif görünüm kazanmasının tarihi verilmemekle birlikte, ülkelerin alacağı önlemler neticesinde krizin etkilerinin azalacağına dair genel bir kanı mevcuttur. Bu bağlamda ülkelerin krizlerden kurtulmasında alacakları kararların önemli olduğu söylenebilir.

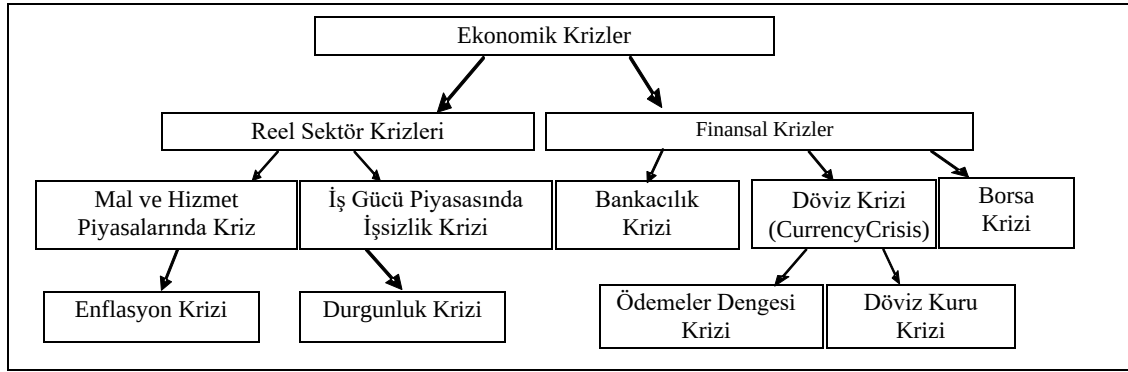
<sup>240</sup> Irina-Raluca Busuioc-Witowski, "Theories about The Financial Crises", *Studies and Scientific Researches, Economics Edition*, No. 15, (2010), s. 32.

<sup>241</sup> Literatürde kriz yerine birçok kavram daha kullanılmaktadır. Bu kavramların en bilindikleri durgunluk ve resesyon kavramlarıdır. Ancak, krizin yerine kullanılan bu kavramlar farklı anlamlara da gelebilmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, durgunluk, ekonomideki büyümenin hızının bir önceki yıl baz alındığında sıfır ya da sıfıra yakın olmasını ifade etmektedir. Resesyon ise, ekonomik gelişmenin bir önceki yıla göre sıfırın altında olmasıdır. Bknz, Eğilmez, a.g.e., s. 48.

<sup>242</sup> Erdal Sağlam, "Türkiye'nin Kriz Deneyimi", *G/7'de Ekonomi Tartışmaları'08 Krizler Para ve İktisatçılar*, Ed. Ercan Kumcu, 2. b., İstanbul: Remzi Kitabevi, 2009, s. 171.

<sup>243</sup> Coşkun Can Aktan, Hüseyin Şen, "Ekonomik Kriz Nedenler ve Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, 2(42), Kasım-Aralık, (2001), s. 1225-1226.

## Şema 2. Ekonomik Krizlerin Türleri



**Kaynak:** Aykut Kibritçioğlu, Türkiye’de Ekonomik Krizler ve Hükümetler, 1969-2001, Yeni Türkiye Dergisi-Özel Sayı, C.7, S.41, ss. 174-182, 2001, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/kibritci/ytd-kibritcioglu.pdf> (Erişim Tarihi: 21.05.2018).

Yukarıdaki şemadan da görüleceği üzere, kendi içerisinde reel sektör ve finansal olarak ikiye ayrılan ekonomik krizler, daha sonra farklı türlere ayrılmaktadır. Örneğin, reel sektör krizleri, mal ve hizmet piyasalarındaki kriz ve iş gücü piyasasında işsizlik krizi şeklindeyken, finansal krizler; bankacılık krizi, döviz krizi ve borsa krizi olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu durum, doğal olarak ekonomik kriz hakkında açıklamalarda bulunurken birden çok teorinin varlığını kabul ederek bir tanım yapılması gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Bir başka anlatımla, her bir kriz biçimleri, sebepleri ve etkileri ile kendine özgüdür. Bu bağlamda kriz teorilerinin birçoğu birbirini ile çelişkilidir ve krizin tam anlamıyla açıklanmasına imkân vermeyecek kadar yetersizdir<sup>244</sup>. Öyle ki, Kiplinger, 2008 Mortgage Krizi’ni adres göstererek, söz konusu krizden alınacak en büyük dersin hiç kimsenin krizin neden çıktığı ve etkilerinin ne olacağı hakkında kesin bilgiye sahip olmadığının bilinmesidir. İronik bir dilde anlatılsa da gerçekte krizin doğasını bu tespit doğru bir şekilde nitelemiştir<sup>245</sup>.

Ekonomik krizlerin ortaya çıkışları farklı sebeplerle de olsa bütün krizlerde değişmeyen tek parametre, insandır. Tarihin sayfaları karıştırıldığında görülecektir ki, tarih boyunca bütün insanlığın genel olarak kurduğu ortak hayal hızlı ve fazla kazanmadır<sup>246</sup>. Daha çok kazanma güdüsüyle hareket eden finansal aktörler, piyasalardan alacakları işaretler doğrultusunda hamleler yapmaktadır. Ancak, gelecekle

<sup>244</sup> Busuioc-Witowski, Ioan Cuza, a.g.m., s. 33.

<sup>245</sup> Mark Weder, “Economic Crisis and Economic Theory”, *The Economic Record*, C.86, Special Issue, ss. 7-12, (2010), s. 7.

<sup>246</sup> Sorin Christian Nita, “Economic Crisis-Lessons About The Present”, *Hyperion International Journal of Econophysics & New Economy*, (2017), s. 164.

ilgili olan bu hareketler her zaman yatırımcılar için kazançlı olmamaktadır. Ekonomik kriz, bir bakıma piyasanın geleceği ile ilgili pozitif beklentilerin hatalı olduğunu finansal aktörlere hissettiren kendine özgü bir olgudur<sup>247</sup>. Ekonomik kriz, mal hizmet gibi alıcılar ve satıcılar arasında oluşan, farklı piyasalarda fiyatların öngörülemez şekilde dalgalanmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda finansal krizler de finansal piyasa aracı olan döviz başta olmak üzere, fiyatların kontrol edilemez derecede artışı ve azalışına bağlı olarak, banka kredilerinin geri dönüş işlemlerinde ortaya çıkan problemler olarak tanımlanabilir<sup>248</sup>.

Ekonomist yazar Mishkin, ekonomik krizi, ters seçim ve ahlaki tehlikenin neticesinde gerçekleşen piyasanın reaksiyonu olarak tanımlamaktadır<sup>249</sup>. Başka bir görüşe göre, ekonomik kriz, dünya ticaretinde meydana gelen hızlı bir düşüş ve şiddetlenen ticari savaşlar, uluslararası para sisteminde önemli bir yer tutan doların istikrarsızlığıyla diğer ülkelerin finansal yapısının bozulması, ulusal ve uluslararası sistemlerin devamlılığı için gerekli olan borçlanmanın geri ödeme mekanizmasında yaşanan sorunlardan herhangi birisinin ortaya çıkmasıyla oluşmaktadır<sup>250</sup>.

Ekonomik krizin piyasalarda oluşturduğu negatif hava ve gelecek dönemler için gerek hanehalklarının gerekse finansal aktörlerin yapacağı hamleleri temkinli bir şekilde uygulamasına sebebiyet verdiği yazında tartışılan bir unsurdur. Ancak yine yazında birçok yazar da krizin negatif etkilerinin yanında pozitif yönlerinin olduğuna dair tespitlerde bulunmuşlardır. Örneğin Aktan ve Şen, ekonomik krizin bir taraftan piyasalar için bir tehdit unsurunu içerisinde barındırdığını kabul etmekle beraber, fırsat özelliğine de dikkat çekmektedir. Bu açıdan bakıldığında ekonomik kriz sadece olumsuz yanıyla değerlendirilmemelidir<sup>251</sup>.

## 1.2. TARİHSEL SÜREÇTE YAŞANAN ÖNEMLİ KRİZ ÖRNEKLERİ

Ekonomik krizlerin birçok farklı nedenden dolayı ortaya çıktığı görülmektedir. Siyasi, sosyal, kültürel faktörlerin iktisadi rejime sirayet etmesi ile oluşan irili ufaklı birçok kriz örneği tarihte görülmektedir. Ortaya çıkan krizler farklı zaman dilimlerinde

<sup>247</sup> Simon Clarke, *Economic Crisis*, s. 1,

<https://homepages.warwick.ac.uk/~syrbe/pubs/Economiccrisis.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

<sup>248</sup> Kibritçiöğlu, a.g.m., s. 2.

<sup>249</sup> Busuioc-Witowski, Ioan Cuza, a.g.m., s. 33

<sup>250</sup> Fred Bergsten, "Can We Prevent A World Economic Crisis?", *Challenge*, (1983), s. 11.

<sup>251</sup> Aktan, Şen, a.g.m., s. 1225-1226.

farklı coğrafyalarda etkisini göstermiştir. Örneğin, Lale Krizi, Mississippi Balonu, South Sea Balonu bunlardan sadece birkaçıdır. Ancak bu krizler belli bir bölgeyi geçememiş ve etkisi kısa sürmüş kriz örnekleridir<sup>252</sup>. Buna bağlı olarak, çalışmanın içerisinde bu kriz örneklerine değinilmeyecektir. Çalışmada dört büyük ekonomik krize yer verilmiştir. Bu kriz örnekleri, 1929 Büyük Buhranı, 1973 Petrol Krizi, 1997 Güney Doğu Asya Krizi ve 2008 Mortgage Krizidir. Bu krizlerin çalışmada yer alma sebeplerinden bir kaçı; ekonomik kriz döneminde ülke ekonomilerinde nasıl değişimler meydana geldiği, krizin ne gibi sebeplerden ortaya çıktığı, sonuçlarının dünya çapında nasıl etkiler meydana getirdiğinin de anlaşılmasının sağlanabilmesi, farklı kıtalarda farklı zamanlarda çıkan söz konusu krizlerin hangi yollarla küresel etkiler gösteren büyük krizlere örnek teşkil eden bir hal kazandığıdır.

#### **1.2.1. 1929 Ekonomik Buhranı**

Avrupa'da finansal merkezin kalbi olarak gösterilen İngiltere'de, Hollanda'da ve Fransa'da, geçmişte ekonomik kriz örnekleri ile karşılaşmıştır. Bu krizler yayıldığı coğrafya ve etki süreleri baz alındığında “Büyük Depresyonla<sup>253</sup>” karşılaştırılamayacak düzeyde etkiler meydana getirmiştir. Dünya ekonomik tarihine bakıldığında, fizyokratlardan beri süre gelen ekonomik prensipler, 1929 Ekonomik Buhranı ile birlikte büyük bir dönüşüm geçirmiştir. 1929 Ekonomik Buhranı ABD'den dünyanın büyük ekonomilerine yayılmış ve ülkelerin makroekonomik göstergelerinde telafisi zor etkiler bırakmıştır. Bunun yanı sıra yine bu krizin en önemli etkilerinden birisi, iktisadi düşünceler sisteminde yaşanmıştır. Klasikler olarak nitelendiren A.Smith, J.B. Say gibi teorisyenlerin görüşleri ekseninde gelişen iktisadi bakışın etkinliği tartışılır hale gelmiştir. Klasiklerin düşüncelerinin ekonomik krizle mücadelede yetersiz kalması ile birlikte yeni teorilerin ekonomik sistemlere entegre edilmesi gündeme gelmiştir.

1929 Ekonomik Buhranı ortaya çıkmadan evvel sayıları az da olsa kimi iktisatçılar krizin meydana geleceğine dair bazı uyarılarda bulunmuşlardır. Ekonomik kriz çıkmadan önce 1920'lerin başında piyasanın aksaklığı ile ilgili bazı iktisatçıların görüşleri literatürde yer almıştır. Bu aksaklıkların çözümünün yapısal reformları

<sup>252</sup> Daha fazlası için Murat Kaykusuz, *Geçmişten Günümüze Finansal Krizler (1619-2014)*, 1.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2014.

<sup>253</sup> Büyük Depresyon (Great Depression): 1929 Ekonomik Krizi oluşturduğu etkiler bakımından büyük çaptadır. Ekonomik kriz literatüründe Büyük Durgunluk olarak da isimlendirilmektedir.

yürürlüğe koymaktan geçtiği düşünülmekteydi<sup>254</sup>. Bazı iktisatçıların bu görüşe sahip olmasının sebebi, o dönemin ekonomik şartlarında “durgunluk” sayılan piyasaların normal seyrinden uzak olayları içeren iki farklı dönemin yaşanmasıydı. Söz konusu durgunluklar, Mayıs 1923-Temmuz 1924 ve Ekim 1926-Kasım 1927 tarihleri arasında iki periyot halinde yaşanmıştır. Bu dönemin etkilerinin kısa sürede atlatılması ile insanlar normal ekonomik faaliyetlerine geri dönmüşlerdir<sup>255</sup>. Finansal sistemdeki negatif göstergeler, o dönemin otoriteleri tarafından görmezden gelinmiştir<sup>256</sup>. Başta borsa olmak üzere piyasalarda büyük rekorlar kırılırken, yakın zamanda büyük bir krizin gerçekleşeceğini söylemek kamuoyu tarafından inandırıcı bir söylem olarak karşılanmayacaktı. Bunu bilen otoritelerin de kriz senaryolarından uzak başka teorilerle o günleri yorumladığı görülmektedir. Sonuç olarak, iktisadi sistem içerisinde yapısal reformların aciliyetinden bahseden iktisatçıların görüşleri o dönemde dikkate alınmamıştır.

FED’in uygulamaya koyduğu sıkı para politikası krizin yayılmasına başka bir etken olarak gösterilebilir. İktisatçı Kindleberger ise krizi o dönemin büyük ekonomik güçleri olarak gösterilen ABD ve İngiltere’nin süreç içerisinde sorumluluk almamasına bağlamaktadır. Kindleberger, borç politikalarının iyi şekilde ayarlanamaması, döviz kuru sisteminde meydana gelen aksaklıklar, politik alanda istikrarsızlıkların ve güvensizliğin önüne geçilememesi gibi sebeplerin krizi tetikleyen unsurlar olduğunu belirtmiştir<sup>257</sup>.

1929 Ekonomik Buhranı farklı sebeplerin sonucunda ortaya çıkan bir küresel kriz özelliğini taşımaktadır. Bu krizin borsanın düşüşüne bağlı olarak reel sektöre sirayet ettiğini söyleyebilmek mümkündür. 1920’li yılların sonlarında borsada yükseliş aşırı boyutlara gelmiş ve bu durum ise, finansal piyasalar ile reel piyasalar arasındaki uçurumun açılmasına neden olmuştur<sup>258</sup>. Daha sonra ise tam aksi bir durum yaşanmış ve borsadaki hisse senetlerinde büyük kayıplar yaşanmıştır. 1929 Ağustos ayına kadar,

---

<sup>254</sup> Roger E. Backhouse, “Economic Power and the Financial Machine: Competing Conceptions of Market Failure in The Great Depression”, *History of Political Economy*, 47(5), (2015), s. 106.

<sup>255</sup> Cristina Peicuti, “The Great Depression and the Great Recession: A Comparative Analysis of Their Analogies”, *The European Journal of Comparative Economics*, 11(1), (2014), s. 56.

<sup>256</sup> Oya S. Erdoğan, “How to Cope With Crises? Same Country Different Experiences”, *International Journal of Turcologia*, C. XII, S. 23, (2017), s. 83.

<sup>257</sup> Kaykusuz, a.g.e., ss. 161-181.

<sup>258</sup> Erdoğan, a.g.m., s. 83.

pozitif görünömlü bir seyir izleyen New York Borsası, eylöl ayından itibaren pozitif göröntüsünden çıkarak önlenemez bir düşüşe geçmiştir. 1929 yılının Ekim ayında sadece bir hafta içerisinde borsadaki hissedarlar toplamda 30 milyona yakın bir senedi ellerinden çıkarmışlardır<sup>259</sup>.

Kriz döneminde ABD Başkanı Hoover, Amerika'nın büyük şirketlerinin yöneticileri ile görüşerek ekonomik krizin kısa dönem içerisinde geçeceğini tedirgin olunmaması yönünde konuşmalarda bulunmuştur. Bunun yanısıra şirketlerden, ücretlerin düşürölmemesi, işçi çıkarımlarının yapılmaması, alt yapı faaliyetlerinde durağanlığın yaşanmaması ile alakalı sözler almıştır<sup>260</sup>. Ancak bu konuşmalar etkili olmamıştır. Özellikle işsizlik oranları verilen sözlerin tutulmadığını göstermektedir. 1929 yılında ABD'de işsizlik oranı %3,2 iken, 1933 yılına gelindiğinde %25 seviyelerine gelmiştir. 1937 yılında ise ekonomik krizin üzerinden sekiz yıl geçmesine rağmen ancak ekonomik krizden önceki üretim rakamlarına ulaşılabilmiştir. İstihdam sorunu ise ciddiyetini korumaktaydı ve üretim eski haline gelmesine karşın sekiz milyona yakın bir işsiz ABD için büyük bir yük teşkil ediyordu<sup>261</sup>.

1929 Ekonomik Buhranı borsadaki ani düşüşe bağılı olarak reel sektöre de sirayet eden ve iktisadi yazında ilk küresel kriz olarak nitelendirilen bir krizdir. ABD'de çıkan kriz diğör ölkelerin o dönem içerisinde bulundukları mali yapılarının da etkisiyle çok hızlı bir şekilde dünya geneline yayılarak küresel bir hal almıştır. Krizin etkisi bulunan yeni ekonomik teorilerinin uygulanmasına bağılı olarak yavaş yavaş silinmiş ve işsizlik ekonomik büyümedeki negatif tablolar zaman içerisinde pozitifte dönmüştür.

### 1.2.2. 1973 Petrol Krizi

1929 Ekonomik Krizi'nin etkilerinin azaltılması için devletlerin birçoğı J.M. Keynes'in teorilerinden istifade etmişlerdir. Dünyanın birçok ölkesinde uygulamaya konulan Keynesyen iktisat politikaları kısa süre içerisinde istenilen sonuçlara ulaşılmasına vesile olmuştur. Buna bağılı olarak, uzun süre dünyada büyük bir ekonomik krizin emareleri görölmemiştir<sup>262</sup>. 1973 Petrol Krizi'ne kadar olan dönemde ölkelerin

---

<sup>259</sup> Nere, a.g.e., s. 58-60.

<sup>260</sup> Nere, a.g.e., s. 68.

<sup>261</sup> John Kirkwood, "The Great Depression: A Structural Analysis", *Journal Money, Credit, and Banking*, 4(4), ss. 811-837, (1972), s. 811.

<sup>262</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 198.

ticaret hacmi, GSMH'ları ve işsizlik rakamlarında krize neden olabilecek bulgulara rastlanmamıştır. Ancak ortaya çıkan 1973 Petrol Krizi başta enflasyon oranları, borçlanma ve ticaret hacmi olmak üzere birçok ülkenin makroekonomik göstergelerini negatif yönde etkilemiştir.

1973 Petrol Krizi'nin ortaya çıkmasında en büyük sorumlu olarak Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC) gösterilmektedir. OPEC, 1960 yılında Irak'ın başkenti Bağdat'ta yapılan konferansla kurulmuştur. Bağdat Konferansı'nda yapılan anlaşmanın beş ortağı İran, Irak, Kuveyt, Suudi Arabistan ve Venezuela'dır. Bu beş ortağa daha sonraki yıllarda diğer üyeler eklenmiştir. Bu üyeler sırasıyla Katar (1961), Endonezya (1962, Kasım 2016'da üyeliği askıya alındı), Libya (1962), Birleşik Arap Emirlikleri (1967), Cezayir (1969) Nijerya (1971), Ekvator (1973), Gabon (1975), Ekvator Ginesi (2017)'dir<sup>263</sup>. OPEC'in kuruluş amacına bakıldığında, başlarda petrol fiyatını ortak olarak belirlemek olduğu söylenebilir. Daha sonraları karar alma güdüsü sadece petrol fiyatları ile sınırlanmamış siyasi mecrada da ortak hareket etmeye başlanılmıştır<sup>264</sup>.

OPEC ülkeleri enerji ihtiyacı olan ülkelere önemli bir enerji kaynağı olan petrolü dolar cinsinden ihraç etmekteydi. Petrol fiyatlarının dolara endeksli olarak belirlenip bu endeks üzerinde satılması, petrol üreten ülkelerin gelirlerinde artışa sebebiyet vermiştir<sup>265</sup>. Ham petrol fiyatları savaş sonrasında 1960'lı yıllara kadar ki süre incelendiğinde, 2.50-3.00 dolar aralığında değişen bir fiyata sahipti. Ancak OPEC'in 1973 yılında ambargo uygulamasıyla fiyat 12 dolar seviyesine yükselmiştir<sup>266</sup>. Bu süreç, "Spekülatif Boom" olarak adlandırılmış ve birçok ülke ekonomisinde uzun süre telafi edilemeyecek hasarlar meydana getirmiştir<sup>267</sup>. Önemli üretim maliyeti olarak kabul edilen petrolün bu derece yükselmesi üretim maliyetlerinin de karşılanamaz boyutlara taşınmasına neden olmuştur..

Bir başka açıdan bakıldığında ise OPEC ülkelerinin başlattığı petrol ambargosu, ekonomik bir hamlenin siyaset üzerinde nasıl bir etki bıraktığının görülmesi açısından

<sup>263</sup> [https://www.opec.org/opec\\_web/en/](https://www.opec.org/opec_web/en/), (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

<sup>264</sup> Salih Öztürk, Selin Saygın, "The Economic Effects of The 1973 Oil Crisis and Stagflation Case", *BJSS Balkan Journal of Social Sciences* 6(12), ss.1-12, (2017), s. 3.

<sup>265</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 62.

<sup>266</sup> Khalid Kiswani, "OPEC and Political Considerations When Deciding on Oil Extraction", *J Econ Finan* C.38, S.1, (2014), s. 97.

<sup>267</sup> Ramazan Kurtoglu, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Destek Yayınları, 2017, s. 511.

önemli bir örnek olmaktadır. Başını Arap ülkelerinin çektiği OPEC petrolün başka ülkeler tarafından Batıya arz edileceğini bildiğinden tamamen petrolün ihracatını durdurmak yerine fiyatları arttırma yoluna gitmişlerdir<sup>268</sup>. OPEC ülkelerinin fiyatlarını arttırma yolundaki tasarrufları, bu kuruma bağlı ülkelerin kâr marjlarını kısa sürede yüksek seviyelere çekerken, petrol ithalatçısı ülkelerin üretim maliyetlerinde büyük artışlara yol açmıştır<sup>269</sup>. Batı ekonomisi, oluşan yüksek maliyetlerle beraber bir daralma içerisine girmiş, OPEC ülkelerinin yaptığı artışlarla beraber, üretim daha da daralmıştır<sup>270</sup>.

1973 Petrol Krizi, daha önceleri ortak petrol fiyatı belirlemek için kurulan OPEC organizasyonunun İsrail-Arap Savaşı'nda taraf olmasının etkisiyle üretecekleri ürünlerin oluşturulmasında enerji ihtiyacı olan gelişmiş ülkelere petrol fiyatlarını arttırması sonucu ortaya çıkmış, kısa sürede küresel nitelik kazanmış bir ekonomik krizdir. Ekonomik kriz neticesinde üretim maliyetlerinde artış gerçekleşmiş ve bu da ticaret hacimlerinin daralmasına yol açmıştır. Yüksek maliyetlere katlanmakta zorlanan gelişmiş ülkelerin enerji ihtiyaçlarını karşılayamadığı ve kendi ekonomilerinde farklı uygulamalara giderek tasarrufu arttırıcı tedbirler aldıkları görülmüştür<sup>271</sup>.

### 1.2.3. 1997 Güney Doğu Asya Krizi

Asya kıtası, coğrafi olarak büyük bir alanı kaplamakta ve bu alanda birçok devlet bulunmaktadır. Özellikle küresel ticaretin yaygınlaşması ile Asya'daki birçok ülke ticaret hacimlerini gün geçtikçe arttırmıştır. 1990'lı yılların ortalarına kadar, Güney Kore, Tayland, Malezya güçlü ekonomilere sahip ülkeler olarak ticarete yer almıştır. Güney Doğu Asya Krizi ortaya çıkmadan önceki otuz yıl boyunca uygulanan politikalar neticesinde kişi başına düşen milli gelirde, Güney Kore'de 10 katlık, Tayland'da 5 katlık, Malezya'da 4 katlık bir artış görülmüştür. Yine kriz öncesi bölgedeki ekonomik konjonktür hakkında bilinmesi gereken husus, Asya ülkelerine giriş yapan sıcak para, gelişmekte olan ülkelere giren toplam paranın yarısına karşılık gelmekteydi. Bu ülkeler sadece kendilerinin ihracat rakamlarının yanında, başka ülkelere de ithal ettikleri

<sup>268</sup> Akgün, a.g.e., s. 102.

<sup>269</sup> Öztürk, Saygın, a.g.e., s. 2.

<sup>270</sup> Melih Gürsoy, *Dünyadaki Büyük Krizler ve Türkiye Ekonomisine Etkileri*, 1.b., İstanbul: Metis Yayınları, 1989, s. 240.

<sup>271</sup> Sefer Yılmaz, Duhan Kalkan, "Enerji Güvenliği Kavramı: 1973 Petrol Krizi Işığında Bir Tartışma", *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi*, 1(3), (2017), s. 191.

ürünler sayesinde global bir kimliğe sahiptiler. Örneğin ABD, 1990 ihracatının %19'unu 1996 yılında ise %15'ini bu ülkelere gerçekleştirmekteydi. Asya, bütün bu örnekler dikkate alındığında dünya ekonomisinin büyümesi içinde etkin bir rol halindeydi<sup>272</sup>. Ekonomik kriz öncesindeki rakamlar ekonomik bir krizin çıkacağını alametlerini göstermiyordu. Düşük enflasyon, pozitif tasarruf rakamları Doğu Asya ülkelerinin makroekonomik göstergelerinin genel özellikleriydi<sup>273</sup>.

1990'ların ortalarından itibaren pozitif ivme tersine dönmüş ve özellikle Güney Asya ülkelerinin bulunduğu coğrafyada önemli bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Döviz kurundaki farklılıklar bir kenara bırakılırsa, Güney Doğu Asya Krizi tipik bir yerel bankacılık krizinin örneği olarak gösterilebilir<sup>274</sup>. Stiglitz'e göre, ekonomik krizin ortaya çıkmasına neden olan en önemli nedenlerden biri, Asya ülkelerine kısa vadede sıcak para girişini kolaylaştıran liberal politikaların söz konusu ülke hükümetleri tarafından uygulamaya konulmasıdır<sup>275</sup>. Yine, uluslararası sermaye akışları ile gerçek ekonomik faaliyetler arasındaki farklılık, ekonomik krizin çıkışında etkili olan bir diğer nedendir. Ortaya çıkan sorunların çözümü için düzenleyici mekanizmaların zayıf olması krizin etkilerini daha da arttırmıştır<sup>276</sup>. Ayrıca cari açık da işletmelerin üretim kapasitesinin istenen seviyelere ulaşamamasında krizin diğer nedenleri arasında gösterilebilir<sup>277</sup>. Başka bir görüşte ise krizin sebebi borç alanlar borç verenler ve uluslararası finansal kuruluşların yaptığı fiiller olarak değerlendirebilmektedir<sup>278</sup>. Bu yorumlardan hareketle Kaykusuz, Güney Doğu Asya Ekonomik Krizi'nin sebeplerini ülkelerin ekonomik durumlarını da temel alarak şu şekilde sıralamıştır<sup>279</sup>.

---

<sup>272</sup> Stanley Fischer, "The Asian Crisis: A View From The IMF", *Journal of International Financial Management and Accounting*, 9(2), (1998), s. 167.

<sup>273</sup> Timothy D.Lane, "Asya Finansal Krizi-Ne Öğrendik", çev. Lale Alkinoğlu, *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 15(1), ss. 67-74, (2000), s. 6.

<sup>274</sup> Kazuo Ueda, "The East Asian Economic Crisis: A Japanese Perspective", *International Finance*, 1(2), (1998), s. 328.

<sup>275</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 217.

<sup>276</sup> Hanns W. Maull, Crisis in Asia: Origins and Implications, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), ss. 57-67, (1999), s. 57, <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-1999-1/artmaull.pdf>, (Erişim Tarihi: 2.10.2017).

<sup>277</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 217.

<sup>278</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 64-65.

<sup>279</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 348.

- Kısa vadeli portföy yatırımları,
- Finansal kurumların ve şirketlerin yabancı para cinsinden aşırı borçlanması,
- Alınan kısa vadeli kredilerin uzun vadeli verimsiz alanlarda kullanılması,
- Bankacılık ve finans sektörleri üzerinde denetimin yetersiz olması.

Krizlerin ortaya çıkması ile birlikte üretim, istihdam ve gelirde önemli düşüşler yaşanmıştır<sup>280</sup>. Tarihsel süreç içerisinde Güney Doğu Asya ülkelerinde meydana gelen olaylar değerlendirildiğinde, özellikle 1990'ların ikinci yarısında Güney Doğu Asya ülkeleri önemli ölçüde para transferine tanık olmaktaydı. Yabancı sermayenin piyasadan paralarını çekmesi ile başlayan süreçte, 5 ülkeden 100 milyar dolar'a yakın bir para çıkışı gerçekleşmiştir. Bu miktar krizden öncelikle etkilenen beş ülkenin krizden önceki GSYİH'sinin %11'ine karşılık gelmekteydi<sup>281</sup>. Bu sürecin hemen arkasından ulusal para birimleri durumdan etkilenmiştir. 1997 yılında Tayland para birimi olan *Baht*'in aşırı şekilde değer kaybetmesinin ardından Tayland ile ekonomik ilişkiler içerisinde olan komşu ülkelerin de sermaye hareketleri hızlanmıştır<sup>282</sup>.

Güney Doğu Asya Krizi için tarih vermek gerekirse bu tarih 2 Temmuz 1997 olmalıdır. Bu tarihte Tayland Hükümeti ekonomik anlamda önemli bir karar alarak, ulusal para birimi olan Baht'ı dalgalanmaya bırakmıştır. Tayland'dan hemen sonra, 11 Temmuz'da Filipinler de aynı politikayı izlemiştir. Paranın değerinin piyasada değerlendirilmesine bağlı olarak gerçekleşen serbest kur sistemine geçiş yapan Güneydoğu Asya ülkelerinin birçoğunun yılsonuna kadar para birimi değer kaybetmiştir<sup>283</sup>. Belli başlı ekonomik göstergelerde ortaya çıkan negatif tablo ülkelerdeki krizin derinliğini arttırmıştır. Ancak bu artışın daha ne kadar olacağı en kötü senaryonun gerçekleşip gerçekleşmediği bilinmiyordu<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> Maull, a.g.m., s. 57.

<sup>281</sup> World Bank, Global Economic Prospects, Responding to The East Asian Crisis, s. 55, [http://documents.worldbank.org/curated/en/600471468127172589/310436360\\_20050012034744/additional/multi0page.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/600471468127172589/310436360_20050012034744/additional/multi0page.pdf), (Erişim Tarihi: 12.05.2018)

<sup>282</sup> Hal Hill, "East Asia in Crisis: Overview of The Issues", *Australian Economic History Review*, 43(2), (2003), s. 117.

<sup>283</sup> Stephan Haggard, Arthur MacIntyre, "Theme Section: Models and Crisis: Turbulence in Asian Economies- The Political Economy of the Asian Economic Crisis", *Review of International Political Economy*, 5(3), (1998), s. 381.

<sup>284</sup> Ueda, a.g.m., s. 328.

Ekonomik kriz döneminde ülkelerin ekonomilerinin bir an önce krizden önceki hallerine kavuşturulması için çalışmalar yapan hükümetler, çözüm yolu aramaya girişmişlerdir. Ekonomik krizden etkilenen ülkelerin yaptıkları ortak hamlelerden birisi IMF ile olan ikili ilişkileri yeniden revize etme yoluna gitmektir. Tayland, Ağustos 1998’de, Endonezya ise Kasım 1998’de IMF ile yeni anlaşmalar imzaladılar<sup>285</sup>. Anlaşmalar neticesinde IMF’nin krizin etkilerinin görüldüğü ülkelerde uygulanmasını istediği politikalar şunlardır<sup>286</sup>:

- Kriz döneminde büyük kayıplara uğrayan ve iflas haline geçen finansal kurumların piyasadan çekilme sürecinin hızlandırılarak tamamlanması,
- Devletin üzerine yük bindiren kamu işletmelerinin özelleştirilmesini sağlamak ve piyasadaki özel sektör işletme sayısının artırılması,
- Yerel para birimlerinin yurtdışı paralarına karşı gücünün korunması için iktisadi politikalarının uygulanması,
- Kamu harcamalarını etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik prensiplerine göre yeniden düzenleyerek israfın önlenmesi,
- İstihdamın artırılmasına yönelik politikalara hız verilmesi.

IMF’nin önerilerinin yanında, krizdeki ülkelerin ekonomik göstergelerini pozitifte çevirerek bir finansal kaynağa sahip olması beklenmekteydi. Ancak IMF, krizdeki birçok ülkeye direkt müdahale edememiştir. Ayrıca söz konusu kuruluşun kredi derecelendirme kuruluşları ile birlikte kriz öncesinde piyasa hakkında güçlü bir bilgi ağına sahip olması ve bu bilgiler doğrultusunda yatırımcıları doğru şekilde yönlendirmesi diğer beklentiler arasındaydı<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Haggard, MacIntyre, a.g.m., s. 381-382.

<sup>286</sup> Kaykusuz, a.g.e., ss. 229-234.

<sup>287</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 66.

**Tablo 5.** 1997 Güney Doğu Asya Krizi’nin Temel Özellikleri

| Başladığı Yer | Finansal Krizin Türü | Finansal Krizin Temel Nedeni                                                | Etkilediği Alanlar      | Son Kredi Mercii | Uygulanan Ekonomi Politikası                                                                                                                 | Bitiş Tarihi                                                                                                                      |
|---------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tayland       | Devalüasyon          | Kısa vadeli portföy yatırımları                                             | Asya ülkeleri           | IMF              | IMF’nin dayattığı ekonomi politikaları: Sıkı para politikası, devalüasyon, özelleştirme, yabancı sermayenin önündeki engellerin kaldırılması | Asya Krizi, 1998’de Rusya ve Brezilya’ya sirayet etti. Krizin etkileri Asya ülkelerinde 2000’li yılların başına kadar devam etti. |
| Güney Kore    |                      | Finansal kurumların ve şirketlerin yabancı para cinsinden aşırı borçlanması | Rusya                   |                  |                                                                                                                                              |                                                                                                                                   |
| Endonezya     | Bankacılık Krizi     | Alınan kısa vadeli kredilerin uzun vadede verimsiz alanlarda kullanılması   | Brezilya                |                  |                                                                                                                                              |                                                                                                                                   |
| Malezya       | Devlet Borç Krizi    | Bankacılık ve finans sektörleri üzerinde denetimin yetersiz olması          | Türkiye                 |                  |                                                                                                                                              |                                                                                                                                   |
| Filipinler    | Resesyon             | “Crony capitalism”(ahbap çavuş kapitalizmi)                                 | Gelişmekte Olan Ülkeler |                  |                                                                                                                                              |                                                                                                                                   |

**Kaynak:** Kaykusuz, a.g.e., s. 348.

Tablo 5’den görüleceği üzere, 1997 Güney Doğu Asya Krizi, birçok ülkenin etkilendiği bir krizdir. Ülkeler için o dönemin mevcut durumu incelendiğinde, Tayland ve Güney Kore’de ortaya çıkan finansal kriz türü devalüasyon iken Endonezya’daki bankacılık krizi, Malezya’daki devlet borç krizi ve Filipinler’deki ise resesyondur.

#### 1.2.4. 2008 Mortgage Krizi

2008 Mortgage Krizi, 1929 Büyük Buhranı’ndan sonra küresel ölçekte yaşanan ve ağır sonuçları olan bir krizdir. Ekonomik krizin çıkış alanı konut piyasası olmasına rağmen zaman içerisinde başka sektörleri de içine alan bir yapıya kavuşmuştur. Bu kriz belli bir aşamadan sonra, Avrupa’da borç krizine dönen başka bir sürecin tetikleyicisi olmuştur. Bu yönü ile değerlendirildiğinde, literatürde birçok kere Mortgage krizi tabiri kadar Büyük Durgunluk<sup>288</sup> (Great Recession) tabirini de kullanılmaktadır. Krizin etkilerinin ülkelerin ekonomilerinde tahrip edici olması, krizin ne kadar devam edeceği,

<sup>288</sup> Bkz: Erinç Yeldan, “Büyük Durgunluğun Öğrettikleri”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, S.1, (2010).

ülkelere ne kadar külfet getireceği konusunda tartışmaları ve öngörülerini de beraberinde getirmiştir<sup>289</sup>.

Krizin çıkış yeri itibari ile bankacılık krizlerine örnek teşkil ettiği söylenebilir. Ancak, 2008 Mortgage Krizi daha önce yaşanmış bankacılık krizlerinden ayrılmaktadır. Ekonomik krize sebep olan önemli noktalardan birisi, bankalar başta olmak üzere finansal kuruluşların sunduğu türev ürünlerdir. Karmaşık bir yapıya sahip türev ürünler küreselleşmenin etkisiyle başka ülkelerin de krizden etkilenmesine sebep olmuştur<sup>290</sup>. Başlarda finansal piyasalarda etkisini gösteren kriz, kısa süre içerisinde reel sektöre de yansımış ve bunu neticesinde ülkelerin temel makroekonomik göstergelerinde negatif yönde değişimler meydana getirmiştir<sup>291</sup>.

2008 Mortgage Krizi'ni oluşturan zeminin yetmişli yıllara kadar gittiği söylenebilir. Zira ABD'de yetmişli yıllarda borsa komisyoncularını oldukça özgürleştiren düzenlemeler ile doksanlı yıllarda bankacılık sektörünün gelişmesi için atılan bazı yanlış adımlar ekonomik krizin bu kadar genişlemesine sebebiyet vermiştir<sup>292</sup>.

Ekonomik krizin oluşmasında Neoliberal politikaların etkisine de değinmek gerekmektedir. Dönem içerisinde ortaya konan neoliberal politikaların özgürlükçü ve piyasa odaklı olduğu görülmektedir<sup>293</sup>. Devletin uygulanmaya koyduğu söz konusu politikalar özel şirketlerin hareket kabiliyetlerini arttırmakla birlikte kontrolsüz olarak gelişmelerine de sebep olmuştur.

2000'li yılların başından beri süregelen birçok gösterge ve olay ekonomik krizin olacağı yönünde işaretler taşımaktaydı. Ancak tıpkı 1929 Büyük Buhranı'nda olduğu gibi bu krizde de sinyallerin doğru algılanamadığı görülmektedir. 2008 Mortgage

<sup>289</sup> Umut Üzar, "Post Keynesyen İktisat, Ana Akım İktisada Alternatif Olabilir mi? 2008 Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme", *M.Ü.İ.İ.B.D.*, 39(1), (2017), s. 286.

<sup>290</sup> Coşkun Karaca, "Uygulanan Para ve Maliye Politikaları Açısından Geçmiş Krizler ve 2008 Küresel Ekonomik Krizin Karşılaştırmalı Analizi", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), (2014), s. 270.

<sup>291</sup> Ersan Bocutoğlu, Aykut Ekinci, "Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası", *Maliye Dergisi*, S. 156, (2009), s. 67.

<sup>292</sup> Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu, 2007-08 Küresel Finans Krizi ve Türkiye: Etkiler ve Öneriler, ss. 1-8, s. 2, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312239r2127.2007\\_08\\_Kuresel\\_Finans\\_Krizi\\_ve\\_Turkiye\\_Etkiler\\_ve\\_Oneriler.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312239r2127.2007_08_Kuresel_Finans_Krizi_ve_Turkiye_Etkiler_ve_Oneriler.pdf) (Erişim Tarihi:10.07.2018)

<sup>293</sup> Üzar, a.g.m., s. 288.

Krizi'ne kadar giden ekonomik süreç içerisinde, piyasalarda arka arkaya gelişen ve negatif etkiler meydana gelen olaylar krizin oluşacağına dair kanaatleri kısa dönem içerisinde arttırdı. Krizin, 2002'de ortaya çıkan varlık fiyatlarındaki düşüşten daha büyük hasarlar meydana getireceği, konut sektörünün ABD'nin büyük bir kesimi ile alakalı olduğu, bu bağlamda sektörde bir kırılmanın büyük yıkımlara yol açabileceği öngörülerinde bulunulmuştur<sup>294</sup>. Bu tezi destekler nitelikte birçok çalışma da mevcuttur. Örneğin, Philippon 2007 yılında yayımladığı çalışmasında finansal sektörde genişlemenin sınırlara ulaştığı ve bu şartlarda daha fazla büyüemeyeceği belirtmiştir<sup>295</sup>.

2008 Mortgage Krizi'nin oluşumunun doğru şekilde izahı için öncelikle emlak sektöründeki değişimin irdelenmesi gerekmektedir. 2008 Mortgage Krizi'nin ortaya çıkmasından üç yıl önce konut fiyatları hızlı bir şekilde düşüşe geçmiştir. Emlak piyasasını hareketlendirmek isteyen yetkililer kredilerin tutarını oldukça büyük tutmuşlardır. Öyle ki, birçok ülkede bankalar emlak fiyatının %95 ila %100'ünü kredi olarak vermektedir<sup>296</sup>. Bu durumun geri ödemede bir sorun teşkil edeceği hususu o günün şartlarında ekonomideki süregiden genişlemenin etkisiyle öncelikli sorunlar arasında yer almamıştır.

Emlak fiyatının neredeyse tamamına yakınına kredi olarak veren finansal kuruluşlar verilen kredilerle ilgili de bir düzenlemeye gitmişlerdir. Daha önceleri verilen krediler, bankaların alacaklar hanesinde yer almakta ve uzun bir dönem kredinin ödenmesi beklenmekteydi. Bu durum bankaların ticari faaliyetleri için istedikleri bir süreç değildi. Ancak daha sonra bankalar bu durumu değiştirmenin yolunu buldular<sup>297</sup>. Buna göre, bankalar ile krediyi alan müşteri arasında gerçekleştirilen akit belli bir zaman sonra finansal kuruluşlar tarafından değerli bir kağıt haline dönüştürülmüş ve bu

<sup>294</sup> Mustafa Emre Akbaş, "1800'lerin Küresel Krizleri, Büyük Depresyon ve 2008 Krizi", *İGÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), ss. 77-127, (2017), s. 114.

<sup>295</sup> Demet Vardareri, Gülten Dursun, "Asimetrik Bilgi Çerçevesinde 2008 Küresel Krizinin İncelenmesi", *The Journal of Economy & Knowledge Management*, 5(1). İlkbahar, ss. 137-150, (2010), s. 138.

<sup>296</sup> Sudi Apak, Güneş Yılmaz, "Türkiye'de Kriz Döneminde Açıklanan Ekonomik Önlem Paketleri", *Muhasebe Finansman Dergisi*, 43, ss. 14-23, (2009), s. 23.

<sup>297</sup> Yakup Ergincan, Ümit Yayla, "2008 Finansal Krizi Sonrasında AB ve ABD'de Önemli Düzenlemeler ve Yeni Türk Sermaye Piyasası Kanunu'na Etkileri", *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, ss. 51-72, (2013), s. 52.

değerli kağıt global ölçekte faaliyetler gösteren, yatırım bankalarına satılmıştır<sup>298</sup>. Bu işlemlerin bütününe varlığa dayalı menkul kıymetleştirme deniliyordu. Menkul kıymetleştirme sayesinde konut sahiplerinin yaptığı ödeme oranında yatırımcılar kar elde ederken bir taraftan bu kâğıtları piyasaya pazarlayan şirketler de komisyon almaktaydı. Bu kâğıtların piyasalarda desteklenmesini sağlayan bir diğer önemli nokta ise finansal derecelendirme kuruluşları ile alakalıdır. Moody's ve Fitch gibi kredi derecelendirme kuruluşları söz konusu kâğıtların güvenilirliğini en yüksek derecelerden belirlemişti. Yatırımcılar menkul kıymetleştirilen bu kâğıtlara güvenerek ellerinde tutmayı sürdürmüşlerdir<sup>299</sup>. Menkul kıymetleştirme için yetkilendirilen aracı kuruluşlar bu işlemi yaparken iyi bir kazanç elde etmekteydiler. Bunun neticesinde kredi verenler tarafından bu piyasaya olan ilgi de artmıştır. Piyasalara artan ilgi ise türev piyasaların dengesiz ve hızlı büyümesine etki etmiştir<sup>300</sup>. Daha sonraları, ikincil piyasalarda menkul kıymetleştirilen kâğıtların değeri, garantisinde bulunduğu emlak fiyatlarının üzerine çıkmaya başlamıştır. Bir başka anlatımla söz konusu kâğıtların teminatı olarak gözüken konutların fiyatları piyasadaki değerinin altında yer almıştır. Bu durum ikincil piyasalarda fiyatların şişmesiyle birlikte bir balon etkisi oluştuğuna işaret etmekteydi<sup>301</sup>.

Krizin hangi şartlar içerisinde meydana geldiğinin anlaşılması için ABD'de kriz öncesi dönemde incelenmesi gereken bir diğer parametre subprime kredi<sup>302</sup>lerinin seyridir. 2003 yılında subprime kredileri toplum konut kredilerin %8,5'ini teşkil ederken sadece üç yıl içerisinde neredeyse 2.5 kat artarak %20,1 seviyesine gelmişti. Bu oran bir anlamda kredi ile edinilen her beş evden birisinde subprime kredi kullanıldığına işaret etmektedir<sup>303</sup>. Faiz oranlarındaki yükseliş subprime kredilerine yansımış ve bu da

<sup>298</sup> Burhan Kabadayı, "2008 Emlak Krizinin İller Bazında Etkileri", *Yönetim ve Ekonomi*, 20 (2), (2013), s.122.

<sup>299</sup> Steven Horwitz, Peter Boettke, "Sam Amca'nın Kulubesi: 2008 Büyük Bunalımın Anlatılmamış Hikayesi", çev.Mustafa Acar, *Aksaray Üniversitesi, İ.İ.B.F.D.*, 7(1), (2015), s. 139.

<sup>300</sup> Nihat Işık, Tuba Tünen, "Türev Ürünlerin 2008 Küresel Finansal Krizindeki Rolü", *T.C. Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Avrasya Etüdları*, 39/2011-1, (2011), s. 7.

<sup>301</sup> Cem Engin, Esra Göllüce, "2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye Üzerine Yansımaları", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1), ss. 27-40, (2016), s. 30.

<sup>302</sup> Subprime Kredi: Başlarda ev kredilerinin büyük kısmı üst gelir grubuna verilen kredilerden oluşmaktaydı. Bu kredilere "Prime Mortgage" kredileri adı verilmekteydi. Zaman içinde kredi talep edenler daha düşük gelir seviyesine sahip olan müşterilerden oluşmaya başladı. Düşük gelir grubunun kullandığı kredilere ise "Subprime Mortgage Kredileri" denilmeye başlandı. 2008 yılında Mortgage piyasasında subprime kredilerin hacmi 1.5 Trilyon \$ seviyesindeydi. Bknz. Eğilmez, a.g.e., s. 66.

<sup>303</sup> Tepav, a.g.e., s. 2.

kredi ile ev sahibi olan tüketicilerin kredilerini ödemelerinde güçlüklerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Örnek verilecek olunursa, değişken faizli kredi ile ev sahibi olmak isteyen bir kişinin ilk iki yıl hesaplanan faiz oranı 2005-2007 yılları arasında %3,75'tir. Daha sonraki dönemde değişken faize geçen borçlu ödemelerini %5,75 olan faiz oranları üzerinden yapmak zorunda kalıyordu. Bu süreçte borçlu kredinin ödenmesinde zorluklar yaşatmaktaydı<sup>304</sup>. Buna göre subprime kredileri ödemelerin gecikmesi 2007'nin ilk çeyreğinde %8,2 iken aynı yılın son çeyreğinde %12,4 olarak açıklanmıştır<sup>305</sup>. Dönemin ekonomi otoriteleri yerelde bir emlak balonu olduğuna ancak ulusal ölçekte konut sektöründe ciddi bir düşüşün yaşanmasının imkânsız olacağını belirtmesiyle<sup>306</sup> de emlak sektörüne bağlı olarak bankalarda biriken kâğıtların oranındaki artış sürmekteydi. Bankalar tarafından bireylere verilen konut kredilerinin menkul kıymetleştirme yoluyla oluşan yeni finansal araçları enstrüman olarak kullanan birçok uluslararası finansal kuruluş bulunmaktaydı. Bu kuruluşlardan en önemlilerinden birisi Lehman Brothers'dır<sup>307</sup>.

2008 Mortgage Krizi'nin başlamasında Lehman Brothers'ın finansal durumunda yaşanan sorunların etkisinin olduğunu söylemek mümkündür<sup>308</sup>. Lehman Brothers menkul kıymetleştirilen ürünlerin geri ödenememesine bağlı olarak iflasını duyurmuştur. Lehman Brothers'ın iflasını açıklamasından sonraki iki gün içerisinde piyasalarda fonları bulunan yatırımcılar büyük miktardaki fonlarını piyasadan geri çekmişlerdir. O dönem itibarı ile çekilen fon tutarının yaklaşık 150 milyar \$ olduğu tahmin edilmektedir. Menkul kıymetleştirme sonucu ortaya çıkan tahvilleri enstrümanları arasına alan banka ve finansal kurumlar toplam zararı 453 milyar \$ olarak açıklamışlardı<sup>309</sup>.

---

<sup>304</sup> BDDK, ABD Mortgage Krizi, Çalışma Tebliği, Sayı: 3, Ağustos 2008, [http://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru\\_0326\\_02.pdf](http://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru_0326_02.pdf), s. 49, (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

<sup>305</sup> BDDK, s. 47.

<sup>306</sup> Paul Krugman, *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü ve Küresel Kriz*, çev.Neşenur Domaniç, 6.b., İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2010, s. 135.

<sup>307</sup> Ergincan, Yayla, a.g.m., s. 53.

<sup>308</sup> Pelin Ataman Erdönmez, "Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi", *Bankacılar Dergisi*, Sayı. 68, ss. 85-101, (2009), s. 86-87.

<sup>309</sup> Erdönmez, a.g.m., s.87.

**Tablo 6.** 2008 Mortgage Krizi’nin Temel Özellikleri

| Başladığı Yer | Finansal Krizin Türü            | Finansal Krizin Temel Nedeni                                                 | Etkilediği Alanlar                  | Son Kredi Mercii                | Uygulanan Ekonomi Politikası                                                                                        | Bitiş Tarihi                                                                                                                                                                             |
|---------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABD           | Konut Balonu                    | Konut fiyatlarının aşırı artması                                             | ABD                                 | FED                             | Finansal kurumların kamulaştırılması                                                                                | Kriz, 2009 yılından itibaren Küresel Finans Krizi adını aldı. 2010 yılında başlayan Avrupa Borç Krizi'nin en temel nedeni oldu. 2007 ABD Subprime Mortgage Krizi halen devam etmektedir. |
|               | Bankacılık Krizi                | Mortgage kredisi dayanaklı menkul kıymetler (menkul kıymetleştirme) kurumlar |                                     | AB Merkez Bankası               |                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                          |
|               | Likidite Krizi, Kredi Daralması | Borsa spekülasyonu                                                           | AB ülkeleri                         | Birçok ülkenin merkez bankaları | Finansal kurumların portföylerindeki değersiz menkul kıymetlerin hazine bonolarıyla swap yapılması (takas edilmesi) |                                                                                                                                                                                          |
|               |                                 | Kredi genişlemesi                                                            |                                     |                                 |                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                          |
|               | Devlet Borç Krizi               | Gölge bankacılık işlemleri                                                   | Kapitalist sistemdeki bütün ülkeler | IMF                             | IMF ve gelişmiş ülkelerin borç ödeme güçlüğü çeken ülkelere yardım etmesi                                           |                                                                                                                                                                                          |
|               |                                 | Ahlâki risk sorunu                                                           |                                     |                                 |                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                          |

**Kaynak:** Kaykusuz, a.g.e., s. 348.

2008 Mortgage Krizi’nin ortaya çıkış sebeplerinden en önemlisi, kredi alanların ödeme taahhütlerinin olduğu belgelerin menkul kıymetleştirme yoluyla piyasaya sürülmesidir. Finansal piyasalarda işlem gören bu kâğıtlar, kredilerin ödenmemesi ile karşılığını bulamamış ve bu kâğıtları en çok elinde bulunduran köklü finansal kuruluş olan Lehman Brothers’ın iflasını açıklamasıyla patlak vermiştir. Piyasalardaki güven bunalımının etkisiyle kriz önce tüm ABD’ye daha sonra da farklı finansal yollarla diğer ülkelere sirayet etmiştir.

### 1.3. EKONOMİK KRİZ DÖNEMLERİNDE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNİN DURUMU

Ekonomik krizler, piyasalarda oluşan konjonktür dışı dalgalanmaları temsil etmektedir. Ekonomik kriz döneminde devletin yapacağı hamleler önemlidir. Krizin toplumdaki etkilerinin bertaraf edilmesi devletin ekonomi otoritelerinin alacağı kararlarla paralellik göstermektedir. Örneğin kriz dönemlerinde piyasalarda oluşan negatif tablo ile birlikte ortaya çıkan en önemli sorunlardan birisi işsizlik olmaktadır. Devletler uygulayacakları kamu maliyesi politikaları ile birlikte işsizliğe çare olabilirler. Bunu gerçekleştirmek için kamu harcamalarını arttırabilir ya da kamu gelirlerinden vazgeçebilirler. Krizin makroekonomideki etkilerinin bertaraf edilebilmesi uygulanacak kamu politikalarına önemli ölçüde bağlı olmaktadır.

Ekonomik krizin makroekonomide değişimler meydana getirdiği düşünöldüğünde aynı durumun yerel yönetimler maliyesine yansıyıp yansımadığı çalışmanın temel problemlerinden birisidir. Çalışmanın bu kısmında ekonomik kriz döneminde yerelin ihtiyaçlarını karşılamaya devam eden bir merkezden yönetim anlayışının olup olmadığı ya da krizden etkilenen ölkelerin mali yerelleşmeyi kamu politikalarında öncelikleri arasına alıp almadığı 2008 Mortgage Krizi üzerinden incelemeye tabi tutulmuştur.

### 1.3.1. Ekonomik Krizler ve Mali Kurallar

Ekonomik kriz döneminde devletlerin krizin etkilerinden kurtulmak için kamu harcamalarını artırarak piyasayı rahatlatan önlemler alması beklenmektedir. 1929 Ekonomik Buhranı'nda böyle bir süreç yaşanmıştır. Keynesyen ekonomi olarak literatürde isimlendirilen görüşte var olan temel nokta, istikrarın sağlanmasıdır. İstikrarın sağlanması için gerektiğinde borçlanmaya gidilmesinde bir mazur görülmemektedir. Borcun ödemesi geldiğinde borcun borçla kapatılması değil, borcun doğrudan ödenmesi gerekmektedir. Kriz dönemleri gibi olağanüstü dönemlerde borçlanma artarak sürdürülemez boyutlara ulaşmaktadır<sup>310</sup>. 2008 Mortgage Krizi küresel ölçekte değerlendirildiğinde ölkelerin borçlanma düzeyini artırmış ve buna bağlı olarak dramatik bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalınmıştır. Borçlanma ve bütçe açıklarında ortaya çıkan artışlar sonucu bozulan kamu mali dengelerinin düzeltilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu kapsamda mali kurallara önem verilmiştir<sup>311</sup>. Bir yönü ile mali kurallar kriz sonrasında ortaya çıkan negatif tablonun bir daha yaşanmaması için ekonomide bir çıpa noktası belirleme sürecini ifade etmektedir. Mali kurallarla ölkeler, makroekonomik göstergelerinde negatif tabloların oluşmamasını sağlamak istemektedirler.

Küresel mali krizden sonra ekonomilerin sürdürülebilir bir büyümeye ulaşmasına yardımcı olmak için gerekli olan politika karması hakkındaki tartışmanın merkezinde maliye politikası yer almaktadır<sup>312</sup>. Ancak maliye politikalarının rasyonel

<sup>310</sup> Kamil Güngör, “2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ölkeleri İçin Bir Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18(1), ss.173-198, (2016), s. 182.

<sup>311</sup> Güngör, a.g.m., s. 175.

<sup>312</sup> João Tovar Jalles, “Fiscal Rules and Fiscal Counter-Cyclicality”, *Economic Letters*, C.170, (2018), ss.159-162, s. 159.

ilkelere uygun bir şekilde yerine getirilmemesi durumunda ekonomik sistemlerde daha ciddi sorunların baş göstermesi kaçınılmazdır. Kriz sonrası uygulanan politikalara bağlı olarak geliştirilen temel argümanlarından birisi mali kurallardır. Mali kurallar, temel maliye politikası araçlarının kullanımlarında yöneticilerin hareketlerini kanunlar aracılığıyla kısıtlayan düzenlemeler olarak tanımlanabilir<sup>313</sup>. Mali kuralların, geniş perspektiften bakıldığında içerisinde önemli faaliyetleri ve karar alma mekanizmalarını içeren kurallar bütünü olduğu görülecektir. Mali kurallar, harcama birimlerinin ödenek tekliflerinin sunulmasını, sunulan tekliflerin Maliye Bakanlığı ve başka bir yetkili organ tarafından gözden geçirilmesini, yapılacak harcamaların ve toplanacak gelirlerin hangi yasal süreçler içerisinde yerine getirilmesini açıklayarak raporlama sürecinin kriterlerini belirler<sup>314</sup>.

Bazı mali kurallar hükümetlerin oluşturduğu maliye politikası kuralları çerçevesinde belirlenirken bazıları ise hükümetlerin bağlı bulunduğu uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan ortak anlaşmalar yoluyla oluşturulmuştur. Mali kurallar oluşturulurken farklı sosyal, hukuki ya da iktisadi köklerden yararlanılmıştır. Mali kuralların ortaya çıkışında, farklı coğrafyalarda farklı kültürlerin, iktisadi ve siyasi konjonktürün etkisinin olduğu söylenebilir. Örneğin Kanada’da eyaletlerde maliye politikasının etkinliğinin artırılması ve bütçe açıklarının ortadan kaldırılmasına yardımcı olmak, Yeni Zelanda’da yaşlanan nüfusun maliye politikası aracılığıyla finansmanını sağlayabilmek, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği’nde negatif dışsallıkları en aza indirmek, savaş sonrası Japonya’ında makroekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olmak için mali kurallar oluşturulmuştur<sup>315</sup>. Bu bağlamda, mali kuralların, farklı ihtiyaçlara binaen ortaya çıktığı söylenebilir. Bu durum, mali kurallarında farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulanması dolayısıyla değişik tür ve niteliklere haiz olması anlamına da gelmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki uygulanan mali kuralların krize karşı etkin bir rol oynadığı yapılan ampirik çalışmalarda da kanıtlanmıştır<sup>316</sup>.

<sup>313</sup> Abuzer Pınar, *Maliye Politikası*, 5.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012, s. 144.

<sup>314</sup> Allen Schick, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), (2003), s. 8.

<sup>315</sup> Suzanne Kennedy and Janine Robbins, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Department of Finance Working Paper*, ss. 1-31.  
<http://publications.gc.ca/collections/Collection/F21-8-2001-16E.pdf>, s. 3. (Erişim Tarihi: 02.11.2018).

<sup>316</sup> U.Michael Bergman, Michael Hutchison, “Economic Stabilization in the Post-Crisis World: Are Fiscal Rules The Answer?”, *University of Southern California Conference, Financial Adjustment in The Aftermath of The Global Crisis 2008-9: New Global Order*, 18-19 Nisan 2014, s. 16.

Mali kuralların belli kategorilere ayrılması oldukça güçtür. Ancak bir kategorize edilmesi gerekirse mali kurallar, katı/esnek, anayasal/yasal, reel/nominal olarak ayrıştırılabilir<sup>317</sup>. IMF, ise yaptığı çalışmada dört mali kuralın varlığına vurgu yapmaktadır. Bu kurallar; borç, bütçe dengesi, harcama ve gelir konularıyla ilgilidir<sup>318</sup>.

**Borç kuralları**, hizmetlerin görülmesinde normal gelirlerin yetmemesi durumunda olağan üstü gelir olarak görülen borçlanmanın GSYH içerisindeki oranını belirlemektedir. Mali kurallar içerisinde etkin olarak kullanılabilen bir araç olan borç kuralı, etkisinin bütçelerde uzun dönemde görülmesi açısından olumsuz özellik taşımaktadır. Borçlanma özellikle gelişmekte olan ülkelerde, faiz oranlarının yükselmesi, döviz kurundaki değişimler gibi sebeplerle hükümetlerin kontrolünden çıkmaktadır.

**Bütçe dengesi kuralı**, harcamalar ile gelirlerin dengeli bir şekilde bütçede yer almasını, gelirlerin harcamaları karşılamaında kurallar çerçevesinde hareket edilmesini önerir. Bu sayede mali yapı ekonomik krizler gibi dışsal şoklarda direnç gösterebilir. Bütçe dengesi kuralı ile dengenin izlenmesi kolaylaşacak, borcun sürdürülebilirliği görülebilecektir.

**Harcama kuralları**, özellikle cari harcamalar konusunda kısıtlayıcı kuralları içerisinde barındırır. Kurallar çoğunlukla harcamaların rakamsal tutarlarının daha önce belirlenen limitleri geçmemesi yönünde ya da ülkedeki toplam GSYH'nın belirli bir oranını aşmaması konusunda çeşitli yaptırımları içermektedir. Söz konusu kurallar gelir yönünü kısıtlamadıklarından, ülkelerin borçlanma politikalarını etki edecek bir konumda değildirler.

**Gelir kuralları** gelirlerin üst seviyesinin ne olacağını ve üst seviyeye ulaşmak için hangi araçların kullanılacağını belirler. Ayrıca, gelirlerin arttırılmasını hedeflerken farklı gelir gruplarının üzerinde oluşacak vergi yükünün azaltılması için uğraş vermektedir. Kriz dönemlerinde ortaya çıkan genel durum gelirleri azaltıcı bir yönde olduğunda, gelirler için konulan mali kuralların etkili şekilde uygulanması zorlaşmaktadır.

<sup>317</sup> Coşkun Can Aktan, İstiklal Y.Vural, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, *Kuramsal Maliye Politikası*, ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dinleyici, İstiklal Y.Vural, 1.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2007, s. 122-123.

<sup>318</sup> Andrea Schaechter, vd., “Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next Generation” Rules”, *IMF Working Paper*, 2012, s. 7-9.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

Mali kuralların tek başına yürürlükte olması söz konusu kuralların amacına ulaşabilmesi için yeterli olmayacaktır. Mali kurallar bütçeleme anlayışının aşağıdaki özellikleri kazanmasıyla daha etkin bir şekilde devletlerin dış şoklara karşı direncini arttıracaktır.

- Bütçeleme sürecini bir yıla değil orta vadeye yayabilmek,
- Gelecek bütçe tahminlerinde güvenilirlik ve doğruluk,
- Uygulanacak politikaların gelecek dönemlerde bütçeye nasıl bir etki meydana getirebileceğinin etkin bir şekilde analizi,
- Bütçe uygulamaları sonucunda ortaya çıkan çıktıların, doğru şekilde izlenerek gerekli önlemlerin alınması için prosedürlerin tamamlanması,
- Art niyetli politikacıların bütçe sürecini kötüye kullanmaması ve kuralları ihlal etmemesi için oluşturulan çeşitli mekanizmaların yürürlükte olması.

### **1.3.2. Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Ekonomik Krize Verdiği Reaksiyon: Teorik Çerçeve**

Devletler, asli vazifeleri uyarınca vatandaşlara toplumsal refahı optimum seviyeye ulaştırmanın yollarını aramaktadırlar. Toplumsal refahın optimum seviyeye ulaştırılması, kamu hizmetlerinin hangi yönetim seviyesi ile yerine getirileceği sorusunun cevabıyla bulunacaktır. Kamu hizmetinin hangi yönetim birimi ile yerine getireceğinin bulunabilmesi için hizmetin içeriği, belirli bir alanı kapsayıp kapsamaması gibi konularda bilgi sahibi olunması gerekmektedir. Bahsedilen bu konularda bilgi sahibi olunması hizmetin yerine getirilmesinde merkezin mi yerelin mi daha etkin olacağının da belirleyicisi olacaktır. Toplum refahının sağlanmasının devlet otoritelerinin görevi olduğu düşünüldüğünde hükümetlerin bu süreci nasıl yönetecekleri de önem kazanmaktadır.

Merkezden yönetimin halkın ihtiyaçlarını tam, eksiksiz olarak yerine getirmesi, coğrafi, iktisadi, kültürel sebeplerden dolayı zor bir süreci içerisinde barındırır. Bu noktada, yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Yerel yönetimler bütçeleri doğrultusunda hizmetlerin yerine getirilip, harcamaların yapılmasını sağlamaktadır. Ancak 2008 Mortgage Krizi'nin ortaya çıkması ile birlikte, yerel yönetim bütçelerinde sorunlar baş göstermiştir. Ekonomik kriz

döneminde yerel yönetimler sosyal bütçe anlayışına dönmek zorunda bırakılmışlardır. Yerel yönetimlerin hizmet üretmekle mesul oldukları alanlarda yaşayan yerel sakinlerin, krizden etkilenerek işsiz ve hatta evsiz kalmaları ile birlikte yerel yönetimler toplumun refahını sağlamak için bazı harcamaları arttırmak zorunda kalmışlardır<sup>319</sup>.

Literatürde de değinildiği üzere yerel yönetimler, yerel hizmetlerin karşılanmasında kriz döneminde önemli roller üstlenmektedir. Kriz döneminde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlere büyük bir sorumluluk düştüğü düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin bu sorumlulukları yerine getirebilmek için, finansal, teknik ve iş gücü bakımından güçlü olmaları beklenmektedir. Bunun ötesinde, yerel yönetimlerin bütçeleri ile krize karşı refleks gösterebilmeleri de beklenmektedir<sup>320</sup>. Bir başka anlatımla yerel yönetimlerin krizin toplumsal refaha etkisinin minimize edilmesi açısından önemli roller üstlenmesinin yanı sıra bu rolün başarılı şekilde yerine getirilmesinde bütçe yönünden bazı özelliklerle donatılmasının önemi büyüktür. Ancak piyasada yaşanan ciddi likidite sorununun da etkisiyle, finansman ihtiyacı olan yerel yönetimler mali kaynak sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır. Bir başka anlatımla, ekonomik krizin oluşturduğu negatif durum makro ölçekte olduğu kadar yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapılarına sirayet etmiştir. Bu bölümde, yerel yönetimlerin dünya genelinde hangi sorunlarla karşılaştığı, harcamalarında ve gelirlerinde ne gibi değişimler meydana geldiği irdelenmeye çalışılacaktır.

Yönetim birimlerinin oluşturacakları faaliyetlerle ekonomik krizin etkilerinin geçmesinin sağlanması beklenmektedir. Toplumsal refahın yeniden tesis edilmesi için merkezden yönetimin yanında yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimler daha önceki bölümlerde değerlendirildiği üzere farklı yaklaşımların etkisiyle şekillenen yönetim organizasyonlarıdır. Söz konusu farklılıklar ise yerel yönetimlerin organizasyonlarında birbirinden değişik modellerin kullanılarak yerel hizmetlerin sunumunun gerçekleştirilmesine sebebiyet vermektedir. Bir başka anlatımla, farklı ülkelerdeki yerel yönetimler farklı seviyelerde yetki, sorumluluk ve mali kaynaklara

---

<sup>319</sup> Thierry Paulais, *Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis*, *The Cities Alliance*, Washington, 2009, s. 10-11.

<sup>320</sup> Tomori M. Adijolola, "Local Government Finance and The Challenges of Global Economic Crisis", *The Workshop on Property Tax System and Local Government Financing*, Mart, 2009, <http://www.macosconsultancy.com>, s. 2. (Erişim Tarihi: 17.12.2017).

sahip bulunmaktadır<sup>321</sup>. Bahsedilen farklılıklar, ülkelerin kendilerine ait idari, mali ve ekonomik alt yapıları ile alakalıdır. Bu farklılıklar ülkelerin devlet yapılanmaları başta olmak üzere birçok fonksiyonuna etki etmiştir. Deneyimlerde oluşan bu farklılıklar, ülkenin ekonomik krizden nasıl etkilendiği, doğal kaynaklara olan bağımlılıklar, ülkelerin makro düzeyde geliştirdiği ekonomik politikalar ve bu politikaların yerel yönetimlere nasıl sirayet ettiği ile açıklanabilir<sup>322</sup>.

2008 küresel krizi birçok ülkenin GSYH'lerini düşürmüştür<sup>323</sup>. Daha önceki bölümlerde de incelendiği üzere, temel makroekonomik göstergelerde meydana gelen değişimle ülkeler arasında farklılıklar gösterse de, aşağıdaki belirtilen değişimler dünya genelinde aynı şekilde yaşanmıştır<sup>324</sup>:

- İşsizliğin artışı,
- Sanayi üretiminde düşüşler,
- Dış ticaret hacminde düşme,
- Yabancı yatırımlarda azalış,
- Bütçe açıklarında artış.

Ekonomik krizin farklı alanlara etkileri makro açıdan değerlendirildiği kadar yerele etkisinin de değerlendirilmesi önem arz eder. Ekonomik krizin yerele etkisinin görüldüğü üç önemli hususa<sup>325</sup> vurgu yapmak gerekmektedir. Bunlardan birincisi, dünyadaki birçok şehirde planlanan yatırımların tam anlamıyla gerçekleşmemiş olması, yatırım anlaşmalarının fesih edilmiş ya da projelerin durmuş olmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde tamamlanması gereken yol, kanalizasyon, çevre düzenlemesi, spor kompleksleri gibi yerel halkın refahının artmasını sağlayacak projeler bu konuya örnek olarak verilebilir İkinci olarak, şehirlerdeki insanların işlerini kaybetmeleri ile geçim sıkıntısı sonucu şehrin krizinin derinleşmesidir. Şehrin kriz altında olması yerel

<sup>321</sup> Xuefei Ren, "City Power and Urban Fiscal Crises: The USA, China and India", *International Journal of Urban Sciences*, 19(1), (2015), s. 74.

<sup>322</sup> United Cities and Local Governments, The Impact of the Global Crisis on Local Governments, 2009, ss.1-59, s.16, [https://issuu.com/uclgcglu/docs/9225580315\\_en\\_uclgcrisis\\_eng\\_0](https://issuu.com/uclgcglu/docs/9225580315_en_uclgcrisis_eng_0) (Erişim Tarihi: 20.01.2019)

<sup>323</sup> Nick Bailey, Glen Bramley, Annette Hastings "Symposium Introduction: Local Responses to Austerity", *Local Government Studies*, 41(4), (2015), s. 572.

<sup>324</sup> Report by OSI/LGI to the Council of Europe, The Impact of The Economic Downturn on Local Government: What is Happening and What can be Done about it?, [http://www.praxis.ee/wpcontent/uploads/2014/03/OSI\\_LGI\\_Final-report.pdf](http://www.praxis.ee/wpcontent/uploads/2014/03/OSI_LGI_Final-report.pdf), s. 10. (Erişim Tarihi: 20.10.2018)

<sup>325</sup> United Cities and Local Governments, a.g.e., s. 20.

yönetimlerin mali yapılarını ayakta tutan gelirlerini kaybetmelerine neden olmuştur. Üçüncü olarak, para akışının Avrupa ve ABD'nin güvensiz mali durumundan ötürü batıdan doğuya doğru kaymasıdır. Bu da ciddi bir likitide sıkıntısını beraberinde getirmiştir.

Yerel yönetimler kriz döneminde yaşanan gelişmelerden öncelikle yatırım boyutuyla etkilenmektedir. Yerel yatırımlardaki azalma yerel halkın ihtiyaçlarının optimum noktada karşılanmasını engelleyerek, toplumsal refahın düşmesine neden olmaktadır. Yerel yönetimler için yatırımların yerel halkın refahının sağlanmasında önemli bir unsur olduğu düşünüldüğünde, kriz yerel yönetimlerin harcamalarında bazı kısıtlamalara gitmesine neden olmaktadır. Yerel güvenlik, yol bakımı veya sosyal hizmetler gibi temel yerel kamu yatırımlarında meydana gelen azalma ve projelerde meydana gelen durma sadece hizmet kalitesinin düşmesine etkisinin olmasının yanında yerel yönetimlerin iflasına giden bir sürecin başlangıcı da olabilir<sup>326</sup>.

Yerel yönetimlerin ekonomik kriz döneminde yaşayacağı bir diğer sorun elde edeceği gelirlerle alakalıdır. Ekonomik krizin etkisiyle yaşanan daralma yerel yönetimlerin en önemli gelirlerinden olan emlak vergilerinin tahsilâtını düşürmektedir. Bunun dışında işsizliğin etkilediği hane halklarının harcamaları yerel gelirlerin sekteye uğramasına başka bir sebep olarak gösterilmektedir. Yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından sayılan emlak vergisi ve transferlerden elde edilen gelirler bu dönemlerde düşme eğilimine girmektedir. Kentlerde, emlak satışlarının görülmesi ile emlakların değeri düştükçe bu alandan tahsil edilen vergilerde doğal olarak düşecektir. Ayrıca, merkezi yönetim krizin etkilerini makro düzeyde hafifletmek isteyeceğinden kriz döneminde transfere ayıracak bütçeyi yeniden gözden geçirecektir<sup>327</sup>.

Paulais ise yerel yönetimlerin harcama ve gelir kalemleri başta olmak üzere bütçelerinde ekonomik kriz döneminde değişimin aşağıda belirtilen şekillerde ortaya çıkacaktır<sup>328</sup>:

<sup>326</sup> Eric Scorsone, Emanuele Padovani, "Through The Complexity of Bankruptcy in Local Governments", *Public Finance and Management*, 14(1), (2014), ss. 1-4, s. 1.

<sup>327</sup> Erich Cromwell and Keith Ihlanfeldt, "Local Government Responses to Exogenous Shocks in Revenue Sources: Evidence From Florida", *National Tax Journal*, 68(2), (2015), ss. 339-376, s. 339.

<sup>328</sup> Paulais, a.g.e., s. 5.

- Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden transferler adıyla gelen gelirindeki düşüş,
- Ekonomik sistemdeki yaşanan yavaşlamalar nedeni ile ortaya çıkan işsizliğin toplumdaki etkisinin azaltılması için artan sosyal hizmet harcamaları,
- Yerel yönetimlerin finansmanının da düşüşe bağlı olarak arayacakları yeni finansman kapasitesindeki düşüş,
- Gerçekleşmesi umulan alt yapı projelerinin azalan yabancı yatırımın neticesinde iptal edilmesi veya askıya alınması.

Ekonomik kriz dönemlerinde yerel yönetimlerin bütçe kalemlerinde oluşan değişim toplumsal refaha etki etmemesi açısından merkezden yönetimin etkin bir şekilde rol alması beklenen bir olgudur. Başka bir anlatımla, yerel yönetimlerin kriz dönemlerinde mali durumlarının güçlü kalabilmesi için üst yönetim birimlerine görevler düşmektedir. Merkezden yönetimin yerel yönetimlerin mali davranışlarına resesyon ve refah dönemlerinde etki ettiği görülmektedir. Kriz dönemlerinde transfer yolu ile yerel yönetimlerin politikalarının uygulanmasına destek vermektedirler<sup>329</sup>. Ancak bu destek veriş refah dönemindeki gibi olmayıp merkezi yönetim kriz döneminde gelir, kurumlar ve özel tüketim vergilerindeki düşüş neticesinde mali transferleri azaltmaya gidebilir. Kanunların belli bir oranı alt yönetim birimine bırakmayı merkezi yönetimin sorumluluğuna verdiği ülkelerde bile, gelirdeki düşüş transferin hacmini de küçültmüştür<sup>330</sup>.

Devletlerin oluşturacakları idari ve mali yapılanmalarla kriz döneminde yerel yönetimlerin yerel hizmetleri sunumunda etkinliğinin devam etmesini sağlaması beklenen bir durum olacaktır. Bu bağlamda, ekonomik krizleri önlemek için devletler, oluşturacakları mali sistemle kriz oluşmadan önce yerel yönetimlerin mali sorunlarını tespit edebilmelidir. Amerika örneğinde, eyaletler borç ihraç limitlerini belirleme,

<sup>329</sup> Harold Wolman, *National Fiscal Policy and Local Government During The Economic Crisis*, Washington: The German Marshall Fund of The United States Urban Paper Series, 2014, s. 9.

<sup>330</sup> Common Wealth Secretari at Discussion Paper, *The Global Financial Crisis and Local Government*, No:9, 2010, <https://www.oecd-ilibrary.org>, (Erişim Tarihi: 21.11.2017).

muhasabe ve nakit yönetimi düzenlemek vergi ve harcamaların sınırlarını belirlemek gibi geniş gözlem ve denetim yetkisine sahiptir<sup>331</sup>.

Yerel yönetimlerin kriz döneminde hizmetleri yerine getirmesindeki başarısı, gelirlerinin söz konusu hizmetleri karşılamasındaki oranı, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimlerin kriz döneminde krizden ne kadar etkilendikleri, bulundukları ülkenin üst yönetimlerinin, kendilerine verdiği görev, yetki sorumluluklar çerçevesinde değişmektedir. Dünya genelinde ülkeler incelendiğinde her ülkenin yerel yönetimlere verdiği sorumluluklarda da bu farklılığın izlerini görebilmek mümkündür. Örneğin, ABD’de yerel yönetimler, devlet harcamalarının %53’lük kısmını gerçekleştirmektedir. İtalya’da ise, bu rakam %12’dir<sup>332</sup>.

Ekonomik kriz döneminde ortaya konan kurtarma ve teşvik politikaları adaletli ve refah sağlamaya odaklı bir hal almadığı sürece işlevini yerine getiremeyecektir. Uygulanacak politikalar yerel yönetimlerin coğrafi veya gelişmişlik düzeyine göre farklılıklar gösterecektir. Ortak payda ise, yerel yönetimlerin uyguladıkları kemer sıkma politikalarını etkinleştirerek bütçelerinde gerekli kalemlerin güçlendirilmesini sağlayabilmektir. Devletlerin yerel yönetimler için bunun dışında bir politikayı desteklediği durumlarda ise, genellikle artan bir borç stoğuyla karşılaşıldığı görülmüştür. Petterson ve Lidbom’un yaptığı çalışmada, İsveç belediyelerinin harcamalarını daraltıcı önlem almadıklarında borcunun %20 oranında arttığını ortaya koymuştur<sup>333</sup>.

Yerel yönetimlerin mali politikaları ulusal hükümetlerle aynı güdümde seyretmektedir<sup>334</sup>. Emlak sektöründeki düşüş yerel yönetimleri başka bir açıdan istenmeyen bir noktaya getirmiştir. Yerel yönetimler öz gelirlerin bir kısmını toprağın değer kazanması, yapı izinleri, bina ruhsatı, harç gibi kalemlerden elde etmektedir<sup>335</sup>.

Belirtilmesi gereken bir başka husus yerel yönetimlerin uyguladıkları planla ilintilidir. 2008 Mortgage Krizi’nde dünya çapında yerel yönetimlerin farklı faaliyetleri

<sup>331</sup> Charles K.Coe, “Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices”, *Public Administration Review*, (2008), s. 764.

<sup>332</sup> Wolman, a.g.e., s. 38.

<sup>333</sup> Thushyanthan Baskaran, “Local Fiscal Policy After a Bailout: Austerity or Soft Budget Constraints?” *Economic Government*, 18, (2017), s. 210.

<sup>334</sup> Wolman, a.g.e., s. 1.

<sup>335</sup> Paulais, a.g.e., s. 9.

yerine getirerek krizin etkilerinin hizmet yönüyle yerel halk tarafından hissedilmemesini sağlamak için uygulamışlardır. Yerel yönetimler kriz döneminde şu dört başlık altında kendi eylem planlarını harekete geçirmişlerdir<sup>336</sup>

- Kamu iletişimi: Krizden etkilenen birçok şehir yönetimi, krizin şehre etkisi üzerine halkı bilgilendirmek üzere çalışmalar yaptılar. Örneğin Cape Town, 2010 Dünya Kupası'na ev sahipliğini yaptığı dönemde şehirdeki organizasyonun krizin etkilerini nasıl hafifleteceğini anlatan bir sunum yapmıştır.

- Etkinlik ve kampanyalar: Yerel yönetimler şehirde yapılacak etkinliklerin ve ticaretin geliştirilmesi amacıyla bazı gelirlerinden feragat ettiler. Örneğin; Glasgow kentinde Noel öncesi yapılacak alışverişin hacmini arttırmak için ücretsiz otopark hizmeti sunulmuştur.

- Kriz ortaklıkları: Birçok şehir krizin etkilerini daha yakından incelemek ve değerlendirmek için, kamu özel sektör ortaklıkları kurmuştur.

- İşbirliği ve ortaklık; Yönetimlerin bir kısmı, ekonomik sürecin hızlanması için kendinden üst düzeyde bulunan bölgesel yönetimlerle iş birliği anlaşmaları yapmışlardır.

Eylem planlarından anlaşılacağı üzere yerel yönetimler yerel hizmetlerin aksamaması ve gelirlerde düşüşün keskin bir biçimde yaşanmaması için dünya genelinde farklı faaliyetleri yerine getirmişlerdir.

Ekonomik krizlerin yerel yönetimlere etkisinin olup olmadığı literatürde tartışılan bir husustur. Ekonomik kriz döneminde merkezi yönetimin oluşturduğu mali politikaların yerele sirayeti farklı ülkelerde farklı etkiler meydana getirmektedir. Makroekonominin finansmanındaki güçlükler, likitide darlığı, piyasalardaki oluşan kaotik durum hem merkezi hem de yerelin gelirlerinin düzenlenmesini etkilemiştir. Buna karşın sosyal devlet ilkesi ile hareket eden ülkeler hem merkez hem yerel ekseninde toplumsal refahı sağlamak için normal düzenin dışında bir harcama politikası gerçekleştirilmesi gerektiğinin bilincinde olmuşlardır. Bu bağlamda oluşturdukları politikalar toplumsal refahın kısa ve uzun dönemde sağlanmasına yönelik olmuştur. Ayrıca yapılan çalışmalar göstermiştir ki yerel yönetimlerin kendilerine ait eylem planları oluşmuş ve yerel yönetimler bu eylem planlarını peyder pey hayata geçirmiştir.

---

<sup>336</sup> United Cities and Local Governments, a.g.e., s. 30.

#### 1.4. EKONOMİK KRİZİN GÖLGESİNDE BİR ÖRNEK: DETROİT BELEDİYESİ

2008 Mortgage Krizi ülkelerin makroekonomilerinde uzun dönemde kapatılması zor negatif etkiler meydana getirmiştir. ABD ekonomik krizin ortaya çıktığı ülke olduğundan makro ölçekte krizin etkilerini hisseden ülkelerin başında gelmektedir. Çalışmanın esas itibarıyla önemli konusu ekonomik kriz döneminde ülkelerin yerel yönetim maliyelerinde yaşanan dönüşüm olduğu düşünüldüğünde, ABD yerel yönetimlerinin ekonomik kriz döneminde krizden nasıl etkilendiği de çalışmanın önemli bir sorusuna cevap olacaktır. Daha sonraki bölümlerde ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine etkileri altı ülke üzerinden değerlendirilecektir. Çalışmanın bu kısmında ekonomik krizin yerel yönetimlere yansımalarının nasıl olduğu ABD örneği ile açıklanmaya çalışılacaktır. ABD'nin diğer ülke örneklerinden ayrılarak bu bölümde çalışmada analiz edilmesinin birden çok sebebi bulunmaktadır. Öncelikle daha sonra 2008 Mortgage Krizi'nin çıkış yeri ABD'dir. Söz konusu ekonomik krizin çıkışı ve etkilerinin ABD'de neler olduğuna dair bir incelemenin ekonomik kriz gerçeğinin anlaşılması açısından önem arz ettiği düşünülmektedir. Bu bağlamda da ekonomik kriz olgusunun ABD'de oluşumu ve makroekonomik değişkenlerde ne gibi etkiler meydana getirdiği daha sonraki ülke incelemeleri için de referans olacaktır. Çalışmanın bu kısmında krizin ABD'de yerel yönetimler maliyesine etkilerinin neler olduğunun incelenmesinin bir başka sebebi de Detroit Belediyesi'dir. Detroit Belediyesi ekonomik kriz döneminde yerel yönetimler maliyesinde yaşanan negatif gelişmelerin yerel yönetimlere etkisinin ne boyutta olabileceğini gösteren bir örnektir. Ekonomik kriz döneminde alınan kararlar ve mali tablolarla ortaya çıkan negatif gelişmelere bağlı olarak Detroit Belediyesi iflasını istemiştir. Bu durum Detroit ve bulunduğu ülke olan ABD'yi diğer ülke örneklerinden ayrı bir şekilde incelenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Daha önceleri de yaşanan birçok irili ufaklı kriz Amerikan yerel yönetim yapılanmasına etki etmiştir. Ancak 2008 Mortgage Krizi'nde yaşanan durum daha önce Amerikan yerel yönetim tarihinde karşılaşılmayan bir durumdur. Söz konusu krizde önemli bir sanayi şehri olan Detroit'de belediye yönetimi iflasını istemek zorunda kalmıştır. Detroit gibi önemli sanayi şehrinin bu duruma nasıl geldiği bir başka anlatımla bir yerel yönetimin iflasına giden sürecin ne olduğu ekonomik kriz

bağlamında değerlendirilecektir. Bu değerlendirmenin doğru şekilde yapılabilmesi makroekonomide göstergelerin nasıl değiştiği, yerel yönetim yapılanmasının nasıl olduğu Detroit'te kriz sonrasında ne gibi gelişmelerin yaşandığının analiz edilmesine bağlıdır.

#### **1.4.1. Ekonomik Kriz ve ABD'de Oluşan Genel Ekonomik Durum**

Ekonomik krizin etkilerinin azaltılması ve sürecin tekrar normale dönmesi için yapılacak önemli hamleler maliye ve para politikalarının etkin şekilde uygulanabilmesine bağlıdır. Bu sayede, ülkeler ekonomik krizin etkilerini bertaraf edecek ve yeniden toplumsal refahı tesis edebileceklerdir<sup>337</sup>. Bu bağlamda, ekonomik krizin etkilerini azaltmak ya da tümüyle gidermek isteyen ülkeler, genişletici ekonomik politikaları yürürlüğe koymuşlardır. Yürürlüğe konulan politikalar çerçevesinde; vergiler düşürülmüş, kamu harcamaları artırılmış, yurt içi borçlanma faizlerinin aşağıya çekilmesine çalışılmış, çeşitli kurtarma paketleri ile devletler kamu alacaklarından vazgeçmiş ayrıca devletler artan harcamalara katlanmıştır. Bu durum bütçe açığı ve kamu borç stokunun artmasına sebebiyet vermiştir<sup>338</sup>.

Ekonomik krizin ortaya çıktığı yer kabul edilen ABD'de krizin etkilerinin azaltılıp, konjonktürün kriz öncesi haline döndürülebilmesi için, yukarıdaki bahsi geçen tedbir ve faaliyetler uygulamaya konulmuştur. 2008 Mortgage Krizi'nin nasıl meydana geldiği dünyada ortaya çıkan kriz örnekleri bölümünde değinilmişti. Amerikan ekonomisinde krizin öncesi ve sonrasında nasıl bir sürecin yaşanıldığına burada makroekonomik göstergeler ışığında yeniden değinilecektir.

2007 yılında ilk işaretlerini veren ancak piyasalarda asıl etkisini 2008 yılında gösteren ekonomik kriz, kriz teorileri içerisinde bankacılık krizine örnek teşkil etmektedir. Krizin bankacılık krizi olma sebebi, bankacılık ürünlerinden olan mortgage kredilerini kullananların bu krediyi geri ödememesinden kaynaklı olmasındandır. Mortgage kredilerinin konut sektörü ile ilgili olduğu bilinen bir gerçektir. Amerika'da krizin konut sektöründe nasıl meydana geldiği anlatılmak istenirse yine ev sahibi olmak ile ilgili bir örnek verilebilir. Amerikan vatandaşlarının genel olarak ev sahibi olmak

---

<sup>337</sup> Karaca, a.g.m., s. 264.

<sup>338</sup> Birol Karakurt, Tekin Akdemir, "Küresel Finans Krizinin Devlet Borçlarına Etkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme", *Sosyo Ekonomi*, 24(29), (2016), s. 226.

istemesi, konut kredisi taleplerini artırmıştır. Ev sahibi olma konusunda talep artışının nedeni olan husus, her Amerikalının geniş ve büyük bahçeli ev rüyasını gerçekleştirmek istemesinden kaynaklanmaktadır<sup>339</sup>.

ABD ve diğer ülkelerde başlangıçta finansal piyasalarda etkisini gösteren kriz kısa süre içerisinde reel sektöre de yansımış ve bunu neticesinde ülkelerin temel makroekonomik göstergelerinde negatif yönde değişimler meydana gelmiştir<sup>340</sup>. Kriz öncesindeki dönemlerde krizin ortaya çıktığı sektör olan konut sektörü ile yakından ilişkili olan sektörlerde durgunluklar baş göstermiştir. Başta sigortacılık ve inşaat sektöründe oluşan negatif durum krizin daha da derinleşmesine yol açmıştır. Örneğin, sigortacılık sektörü 2004-2007 yıllarında yükseliş eğilimi gösterirken 2007'nin son çeyreğinde düşüş trendine geçmiştir<sup>341</sup>.

Kriz döneminde Amerikan ekonomisinde oluşan yıl içerisindeki genel denge, yatırımlar, enflasyon, işsizlik, kişi başına düşen GSYH, GSYH'nin içerisinde yer alan kamu gelirleri, GSYH içerisindeki kamu harcamalarının oranı, tasarrufların ve açıkların ekonomideki payları gibi farklı parametrelerin dönemsel değişiklikleri Tablo 7 'daki veriler çerçevesinde değerlendirilecek olunursa, krizin Amerikan ekonomisinde en çok hissedildiği alanlardan birisi istihdam olmuştur. Buna göre, 2007'de %4,6 olan işsizlik oranı 2009 yılında %9,3'e çıkmıştır. Üç yıllık bu dönemde iki katından fazla artan bir işsizlik oranından bahsedilebilir.

---

<sup>339</sup> Horwitz, Boettke, a.g.m., s. 134.

<sup>340</sup> Bocutoğlu, Ekinci, a.g.m., s. 67.

<sup>341</sup> BDDK, a.g.e., s. 1.

**Tablo 7.** 2005-2012 Yılları Arasında ABD’de Bazı Makro Ekonomik Göstergeler

| YIL         | Genel Denge yıllık değişim | Doğrudan yatırımlar, varlıklar yıllık değişim | Tüketici fiyatları endeksi yıllık değişimi | Sabit Fiyatlarla GSYH yıllık değişim | İşsizlik oranı | Kişi başına GSYH yıllık değişim | Kamu Gelirinin GSYH'ye oranı | Kamu harcamalarının GSYH'ye oranı | Kamu açığı veya fazlasının GSYH'ye Oranı | Brüt tasarrufların GSYH' ye oranı |
|-------------|----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|
| 2005        | 402,89%                    | -85,94%                                       | 3,40%                                      | 3,30%                                | 5,10%          | 2,40%                           | 17,90%                       | 20,60%                            | -3,00%                                   | 18,00%                            |
| 2006        | -83,04%                    | 439,64%                                       | 3,20%                                      | 2,70%                                | 4,60%          | 1,68%                           | 18,60%                       | 20,50%                            | -2,10%                                   | 19,30%                            |
| 2007        | -105,19%                   | 84,60%                                        | 2,90%                                      | 1,80%                                | 4,60%          | 0,82%                           | 18,70%                       | 20,90%                            | -2,40%                                   | 17,50%                            |
| <b>2008</b> | <b>3800,81%</b>            | <b>-34,42%</b>                                | <b>3,80%</b>                               | <b>-0,30%</b>                        | <b>5,80%</b>   | <b>-1,23%</b>                   | <b>17,80%</b>                | <b>22,90%</b>                     | <b>-5,30%</b>                            | <b>15,70%</b>                     |
| 2009        | 978,83%                    | -9,02%                                        | -0,40%                                     | -2,80%                               | 9,30%          | -3,62%                          | 15,70%                       | 25,70%                            | -10,20%                                  | 14,60%                            |
| 2010        | -96,50%                    | 11,91%                                        | 1,60%                                      | 2,50%                                | 9,60%          | 1,68%                           | 16,50%                       | 26,20%                            | -10,10%                                  | 15,30%                            |
| 2011        | 775,78%                    | 24,81%                                        | 3,20%                                      | 1,60%                                | 9,00%          | 0,85%                           | 16,70%                       | 25,50%                            | -9,00%                                   | 16,00%                            |
| 2012        | -72,07%                    | -13,60%                                       | 2,10%                                      | 2,20%                                | 8,10%          | 1,47%                           | 16,80%                       | 24,10%                            | -7,40%                                   | 18,00%                            |

**Kaynak:** www.tuik.com verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 01.05.2018).

Amerikan ekonomisinin yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere, ekonomik krizden önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir. Ekonomik kriz neticesinde, işsizlik artmış, büyüme durarak ekonomi daralmış, piyasalarda enflasyonist baskı hissedilmiştir.

ABD’de ekonomik kriz döneminde kamu maliyesinin önemli iki unsuru olan harcama ve gelir kalemlerinde değişimler yaşanmıştır. Kamu gelirlerinin GSYH oranı 2005-2007 yıllarında artış halindeyken, 2008-2010 yılları arasında düşüş trendine geçmiştir. Kamu maliyesinde yaşanan bir diğer dönüşüm ise kamu harcamalarıyla ilgilidir. Ekonomik kriz öncesinde kamu harcamalarının GSYH oranı %20 seviyesinde iken 2008 yılında %22,9’a 2009 yılında ise %25 bandına gelmiştir. Bu artışın önemli sebeplerinden birisi de ekonomik krize karşı devletin aldığı önlemler dizisidir.

ABD Hükümeti ekonomik krizle mücadelede etkin bir strateji oluşturmak için kongreyi toplamıştır. Toplanan kongre 3 Ekim 2008’de Acil Ekonomik İstikrar Yasası’nı kabul etmiştir. Bu yasa dâhilinde Amerikan Merkez Bankası’na kısa adı TARP<sup>342</sup>olan krizden çıkış programlarının yer aldığı süreci yönetme yetkisi

<sup>342</sup> Troubled Asset Relief Program: Sorunlu Varlıkların Kurtarılması Programı

verilmiştir<sup>343</sup>. TARP programının amacı finansal piyasalarda yaşanan mali çöküşü durdurarak ekonomik istikrarın yeniden teminini sağlamaktır. Program hazırlanırken, daha sonra ortaya çıkacak ekonomik ve mali zararların sınırlandırılmasına özen gösterilmiştir. Program dâhilinde birçok sektörün ekonomik kriz döneminde uğradığı zarar telafi edilmek istenmiştir. Bu doğrultuda küçük ve orta büyüklükteki işletmelere, otomotiv sektörüne, finansal piyasalara, tüketicilere, emeklilere ve konut sektörünü temel alan teşvik ve yardımlarda bulunulmuştur. TARP'ın toplam maliyetinin 341 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir<sup>344</sup>.

Kurtarma paketleri hem özel sektörün yeniden canlılık kazanması için hem de kamu hizmetlerinin karşılanması için finanse edilmiştir. Özel sektör için örnek vermek gerekirse, 7 Eylül 2008'te krizin patlak vermesine sebep olan toksit ürünler olarak isimlendirilen tahvillerin ürün yelpazesinde önemli yeri bulunan iki finansal kurum olan, Fannie Mae ve Freddie Mac'in yönetimini Amerikan hükümeti devralmıştır. Hemen ertesi hafta Merrill Lynch'i, Bank of America 50 milyar dolara satın almıştır. Daha sonra Amerikan bankacılık tarihinin 328 milyar dolar ile en büyük iflasını gerçekleştiren Washington Mutual Bank'a devlet tarafından el konulmuştur. Şubat ayında Obama Hükümeti, piyasaların yeniden canlandırılması için 838 milyar dolarlık bir teşvik paketini Amerikan Senatosu'nun onayına sunmuş ve Senato da bu teşvik paketini onaylamıştır<sup>345</sup>. Obama yönetiminin kongreden geçirdiği kurtarma paketi, savaş dönemleri sayılmazsa kabul edilen en yüksek tutarlı teşvik ve yardımları içeren programları içerisinde barındırmaktaydı. ABD Kongresinde 800 milyar dolarlık kurtarma paketinin dışında yeni paketlerinde ortaya çıkması gereklili gündeme gelmiştir. Kongreden onay alan kurtarma paketleri dört alanda öne çıkmıştır. Bu alanlar eğitim, sağlık, çevre ve enerjidir. Paket dâhilinde, eğitime 142 milyar, sağlığa 24 milyar, çevreye 90 milyar, enerjiye 75 milyar dolar fon belirlenmiştir<sup>346</sup>.

2009'un ilk aylarında Amerikan hazinesi, ekonomiyi canlandırmak için yeni bir program zincirinden oluşan paketi yürürlüğe koymuştur. Özellikle bankacılık sisteminin

---

<sup>343</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 273.

<sup>344</sup> The Department of The Treasury, The Financial Crisis Response in Charts, <https://www.treasury.gov/> (Erişim Tarihi: 25.12.2017).

<sup>345</sup> Erdönmez, a.g.m., ss. 90-95.

<sup>346</sup> İhsan Işık, Kurtarma Paketlerinden Bize Bir Şey Düşer Mi? Nisan, 2009, [https://www.researchgate.net/publication/323026777\\_Kurtarma\\_paketlerinden\\_bize\\_bir\\_sey\\_duser\\_mi](https://www.researchgate.net/publication/323026777_Kurtarma_paketlerinden_bize_bir_sey_duser_mi) (Erişim tarihi: 25.12.2018).

rehabilitesini amaçlayan söz konusu paketin maliyeti yaklaşık olarak 2 trilyon doları bulmaktaydı. Bu plan doğrultusunda kamu ve özel sektörün yapacağı faaliyetlerin bankacılık sektöründeki şirketlerin negatif görünümünü değiştirmek için 1 trilyon dolar, tüketici kredilerindeki durgunluğu giderebilmek için 1 trilyon dolarlık bir fon ayrılmıştır. Bu planın uygulaması için şu hamlelerin yapılması ön görülmüştür<sup>347</sup>;

- ABD Tasarruf Sigorta Mevduat Fonu, ABD Merkez Bankası, ABD Hazinesi ve özel sektörün oluşturacağı bir ortaklığa bağlı olarak bir yatırım fonu kurulması,
- Bankaların mortgage piyasasından kaynaklı ellerine geçen fakat piyasada karşılığını bulamadıkları için zarar eden kâğıtların Kamu-Özel Yatırım Fonu aracılığıyla alınması,
- FED'nin küçük ölçekli işletmelere verdiği ticari kredilerin miktarının artırılması,
- Federal kurtarma fonlarına desteğin artırılması.

ABD'de yaşanan ekonomik kriz ülkenin finansal sektörü olmak üzere birçok sektöründe telafisi zor etkiler bırakmıştır. Önemli bankalar ve finansal kuruluşlar ekonomik kriz döneminde iflasını açıklamışlardır. Finansal piyasalarda oluşan negatif tablo kısa sürede reel sektöre de yansımıştır. Reel sektörün de ekonomik krizden etkilenmesi ile birlikte Amerikan ekonomisi önemli bir türbülansa girmiştir. Oluşan kaotik tabloda işsizlik ve enflasyondaki artışın uzun yıllardır olmadığı seviyelere geldiği görülmüştür. Bu durumdan kurtulmak için devlet otoriteleri maliye politikalarına başvurmuştur. Öncelikle bazı bankalar kamulaştırılmış daha sonra ise teşvik programları devreye sokulmuştur.

#### **1.4.2. ABD'de Krizin Yerel Yönetim Bütçelerine Yansımaları: Detroit Örneği**

2008 Mortgage Krizi, Amerikan kamu ve özel sektöründe önemli değişimler meydana getirmiştir. Krizin başlamasıyla birlikte ortaya çıkan piyasadaki daralmanın çözümlenmesi için maliye politikaları popülerlik kazanmış ve kurtarma paketleri devreye girmiştir. Halkın zorunlu ihtiyaçlarının federal anlayış içerisinde giderilmesi için kabul edilen teşvik ve yardımlar birçok projenin gerçekleşmesi için yürürlüğe

---

<sup>347</sup> Erdönmez, a.g.m., s. 96.

sokulmuştur. Ancak ifade etmek gerekir ki, Amerikan hükümetinin makro ölçekli projeleri halkın farklı ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmamıştır. Bu bağlamda yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulacak kamu mal ve hizmetlerinin kriz döneminde Amerikan ekonomisinde nasıl oluşturulduğu ve finansmanında karşılanan güçlüklerin neler olduğu da önem arz etmektedir. Federal yapı içindeki federe devletlerin yerel yönetimlerinin kendi yasalarına göre kriz dönemlerinde nasıl bir anlayış içerisinde oldukları bu kısımda değerlendirilecektir.

ABD’de her bir eyaletin kendi yasama erkini kullanmasına bağlı olarak, yerel yönetimlerinde farklı yapılaşmalar görülebilmektedir. Bu bağlamda, Amerikan yerel yönetim yapılanması federe devletin kendi iç işlerini ilgilendiren bir yönetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. Amerikan yerel yönetim sisteminde yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine sıkı sıkıya bağlı olması birçok açıdan yönetimleri belli bir kalıba sokmamaktır. Amerikan anayasası yerel yönetimlerin işleyişini eyaletlerin insiyatifine bıraktığından yerel yönetimler eyaletlerin yönetimi altındadır<sup>348</sup>. Elli eyaletin hepsi yerel yönetim anlayışını federal devlet anayasasına aykırı olmadan kendisi belirlemektedir. Aynı işleri gören yönetimler, farklı eyaletlerde farklı isimler alabilmektedir. Farklılıklara rağmen Amerikan yerel yönetim yapılanmasının genel olarak tüm eyaletlerde beş farklı yerel yönetim türünden oluştuğu söylenebilir. Bu beş yerel yönetim türü county, belediye, township, özel okul bölgeleri ve özel bölgelerdir.

Countyler, İngiltere’de süre giden “shire” anlayışının Amerikan sistemine uyarlanmış halidir. Bu yönetim birimleri farklı görevleri yerine getirebilecek geniş yetkilerle donatılmış bir yerel yönetim teşkilatlanmasıdır<sup>349</sup>. Countylerin aldığı en önemli sorumluluk yargı alanında kendini göstermektedir. Söz konusu yerel yönetimler eyaletin anayasasında belirlenen kanunları uygulamaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin maliyesini ilgilendiren vergilerin tarhı ve tahsili işlemlerini gerçekleştirir. Bunun dışındaki görevleri, seçimlerin yapılması, ulaşım hizmetlerinin sağlıklı şekilde yürütülmesi olarak sıralanabilir<sup>350</sup>.

<sup>348</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Dünyada Mahalli İdareler*, Ed. Muammer Türker, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1999, s. 596.

<sup>349</sup> T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 596-597.

<sup>350</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 162.

Countylerin idari yapılanmasına bakıldığında countylerin organları, county meclisi, seçimle ve atanma yoluyla gelen görevliler ve ihtisas komisyonları olarak sıralanmaktadır<sup>351</sup>. Yürütmede olan seçimle iş başına gelen memurların hareket alanının ve sorumluluklarının daha fazla olduğu söylenebilir. Şerif, yargıç ve mali işlerden sorumlu yönetici seçimle iş başına gelen memurlardan sayılabilir<sup>352</sup>.

Başka bir yerel yönetim ise belediye<sup>353</sup>lerdir. Tıpkı başka ülkelerde olduğu gibi belediyelerin nüfusları ya da bulundukları alanın büyüklüğüne göre yaptıkları faaliyetler ve aldıkları sorumluluklar farklılık göstermektedir<sup>354</sup>. Belediyeler, eyaletler tarafından kurulmaktadır. Eyaletlerin güdümü altında bulunan belediyelere federal devletin eyaletlerin onayı olmaksızın doğrudan müdahalede bulunmasının önü kanuni açıdan büyük oranda kapatılmıştır<sup>355</sup>.

Township, köy ve kasaba yönetimi anlamına gelmektedir. ABD’de townshipler her eyalette bulunmamaktadır<sup>356</sup>. Townshipler, countylerin içerisinde yer alan bir yerel yönetim çeşidi olarak sayılmaktadır. Daha çok bir ilçe görünümüne sahip olan townshipler zaman içerisinde nüfus açısından büyümesine bağlı olarak il görünümüne kavuşmuşlardır<sup>357</sup>. Söz konusu yerel yönetim modelinin en çok uygulandığı yer New England eyaletidir. Township’e ilişkin kararların alındığı yer tüm seçmenlerin söz hakkının olduğu “Kasaba Toplantısı”dır. Yürütme organı ise, toplantılarda seçilen yönetim kurulu ve yönetim kurulunun başındaki kişidir<sup>358</sup>.

Özel okul bölgeleri, bir diğer yerel yönetim türüdür. Eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla kurulan söz konusu yerel yönetimler, nicelik yönünden değişim geçirmişlerdir. Daha önce sayıları 108.000’i aşan okul yönetimleri kırsaldaki okulların işlevlerinin sınırlandırılması, etkin bir yönetim modelinin benimsenmesi ile sayıları

---

<sup>351</sup> Parlak, Caner, a.g.e., s. 90-91.

<sup>352</sup> Hüseyin Erkul, Hüseyin Kara, Savaş Şimsek, “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), ss. 33-56, (2016), s. 37.

<sup>353</sup> ABD’de bulunan yerel yönetim birimi municipality Türk yerel yönetim anlayışındaki *belediye* birimine karşılık geldiği söylenebilir. Ayrıca, Municipality yerine belediye yönetimi için city, town, borough, village gibi tabirlerde kullanılmaktadır. Bknz., Nadaroğlu, a.g.e. s. 162.

<sup>354</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 128.

<sup>355</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 125

<sup>356</sup> ABD’de elli eyaletin yirmisinde township uygulaması vardır. Bknz.Hilmi Can Turan, “Amerika Birleşik Devleti’nde Yerel Yönetimler”, *International Journal of Education Technology and Scientific Researches*, S.2, (2017), s. 12.

<sup>357</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 166.

<sup>358</sup> Parlak, Caner, a.g.e., s. 93.

20.000'in altına kadar düşürülmüştür. Elli eyaletin otuz ikisinde kamu okullarının sorumluluğu özel okul ilçelerine bırakılmıştır<sup>359</sup>. Özel okul bölgelerinde verilen eğitimin finansmanı, okul bölgesindeki yerel halk aracılığıyla sağlanmaktadır<sup>360</sup>.

Özel bölgeler, özel ihtiyaçların karşılanması için kurulan özel yönetim bölgeleridir. Yerel halkın federe devletler eliyle gerçekleştirilemeyen hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Bu hizmetler yerel yönetimin bulunduğu coğrafi alana göre, içme suyundan sulamaya, tarımsal sorunlarla mücadelede havalimanı hizmetlerine kadar geniş bir yelpazede örneklendirilebilir<sup>361</sup>. Özel bölgelerin hangi faaliyetleri yapıp hangi hizmeti üretecekleri eyaletler arasındaki kültürel, sosyal ekonomik farklılıklarla şekillenmektedir<sup>362</sup>.

Amerika'da 1820'lerde ortaya çıkan borç krizinden sonra, eyaletler mali özerklik anlamında dengeli bir bütçe politikası uygulamaya başlamışlardır<sup>363</sup>. Dengeli bütçe politikaları ile yerel yönetimlerin eyaletlerin kendilerine tanıdığı hukuki sınırlar dâhilinde harcama, gelir ya da borçlanma alanlarında hareket edebilmeleri amaçlanmıştır. Yerel yönetimlerin aldığı kararların uygulanması için toplayacağı gelirlerin ve yapacağı harcamaların en önemli denetleyicisi durumundaki yönetim birimi eyaletlerdir. Yerel yönetimler eyaletlerin kendilerine tanıdığı mali özerklik ölçüsünde mali anlamda hareket kabiliyetine sahip olmaktadır.

Federal devletin eyaletin kararlarını yok sayıp yerelin harcamalarını azaltıcı/arttırıcı ya da gelirlerini azaltıcı/arttırıcı talimatlarda bulunması söz konusu değildir. Bu bağlamda, federal hükümetler yerel hükümetler üzerinde hüküm kuramaz veya krize cevap verecek hamlelerde bulunması için harekete geçmeye zorlayamaz. Bunun yerine federal devlet, eyaletlere sağladıkları hibe veya şartlara bazı şerhler koyarak bu desteklerin yerel yönetimlere kaydırılmasına eyaletleri teşvik edebilir<sup>364</sup>.

<sup>359</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 604.

<sup>360</sup> Çetinkaya, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, s. 130.

<sup>361</sup> Çetinkaya, s. 131.

<sup>362</sup> Yüksel Koçak, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, 1.b., Ankara : Orion Kitabevi, 2008, s. 151.

<sup>363</sup> Jiri Jonas, "Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S Subnational Government Level", *Imf Working Paper*, 2012, <https://www.imf.org>, s. 5. (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

<sup>364</sup> Congressional Budget Office, "Fiscal Stress Faced by Local Governments", *Economic and Budget Issue Brief*, ss. 1-10, <https://www.cbo.gov>, s. 8. (Erişim Tarihi: 12.04.2019).

Yine değinilmesi gereken başka bir husus, daha önce çalışmada tartışılan mali kural uygulamasıdır. ABD’de federal devlet, eyalet ve yerel yönetimlere bir mali kural uygulaması için yaptırım uygulamamaktadır. Ancak eyaletler, yerel yönetimlerin mali seçeneklerini sınırlayıcı bazı kuralları kanunlarına koyabilmektedir. Bu kurallar, yerel yönetimlerin tahsil edeceği verginin türleri ve oranlarını, bütçe açıklarını yasaklayıcı önlemleri, yerel yönetimlerin borçlanma için çıkartacağı tahvilleri ve borçlanma oranlarını kapsayabilir. Bu kuralların konulması ve uygulanması eyaletlere göre farklılıklar gösterebilmektedir<sup>365</sup>. Dolayısıyla eyaletler yerel yönetimlerin finansal işleyişinde kritik bir rol oynamaktadır. Eyaletlerin birçoğu yerel yönetimlere olan vergilendirmenin nasıl gerçekleşeceğine dair yasama gücünü elinde bulundurur. Yerel yönetimlere belli bir finansman ayrılrsa bile, vergi matrahı ve oranlar üzerinde söz sahibidir. Eyaletler idareler arası transfer sayesinde yerel yönetimlerin hizmetlerini finanse etme hususunda yerel yönetimlere destek olmaktadır<sup>366</sup>.

Olağan dönemlerde oluşturulan kanunlar gereği, yerel yönetimlerin ABD’de denk bütçe ilkesi çerçevesinde faaliyet göstermesi zorunlu kılınmaktadır. Belediyelerin halka sunduğu hizmetler dolayısıyla bütçelerinde oluşan açıklara izin verilmemektedir. Böyle bir durumdan korunmak için belediyelerin gerçekleştirdiği eylemlere örnek olarak vergi oranlarını yükseltmek ve sunulan ücretli hizmetlerin fiyatlarını artırmak verilebilir. Hoene ve Mc Farland yaptıkları çalışmada kriz sonrası dönemde yerel yönetimlerin %20’sinin bütçe açıklarını kapatmak için vergi oranlarını arttırma yoluna gittiklerini saptamıştır<sup>367</sup>.

2007 yılına bakıldığında yerel yönetimler genel gelirlerin % 60’ını kendi öz gelirlerinden sağlarken, geri kalan kısmı eyalet ve federal devletin gelirlerinden karşılamaktadırlar. Öz gelirlerin üçte ikisini vergi gelirleri oluştururken geri kalanları kullanıcı ücretleri ve harçlar gibi kalemler oluşturmaktadır <sup>368</sup>. Emlak vergileri yerel yönetimlerin gelirlerinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. 2010 yılı göz önüne alındığında, emlak vergileri, yerel vergi gelirlerinin %75’ini oluştururken tüm yerel

---

<sup>365</sup> Wolman, a.g.e., s. 9.

<sup>366</sup> Howard Chernick, Adam Langley, Andrew Rechovsky, “Revenue Diversification in Large U.S Cities”, *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, No. 5, 2011, ss. 3-4.

<sup>367</sup> Ren, a.g.e., s. 76.

<sup>368</sup> Chernick, Langley, Rechovsky, a.g.m., s. 6.

gelirler içindeki payı yaklaşık %30 olarak hesaplanmıştır<sup>369</sup>. 2008 yılından itibaren, eyalet ve yerel vergilerde genel bir düşüş yaşanmıştır. Daha sonraları, vergi gelirleri artma eğilimine girse de işsizlik yardım harcamaları ve diğer sosyal program harcamalarında artışlar olmuştur<sup>370</sup>. Sosyal yardımlar ekonomik kriz dönemlerinde önemli bir harcama kalemi olarak yerel yönetimlerin bütçelerinde yer almıştır. Yerel yönetimlerin sosyal harcamaları yapmaması halı, federal devletin istediği bir durum olmayacaktır. Bunun sebebi ise yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanamaması durumunda toplam refah düşecek bu ise devletin asli fonksiyonlarını yerine getirmesini zorlaştıracaktır.

Yerel yönetimlerin oluşan konjonktüre dayalı olarak geliştirecekleri politikalara en büyük handikabın yerel yönetimlerin dönem içerisinde hizmetlerin sunumunun finansmanında borçlanmayı kullanmasıdır<sup>371</sup>. Kurtarma paketlerinde desteğiyle birlikte, federal hükümet yerel yönetimlere hibeler, borçlar, borç garantileri ve vergi kanunlarındaki bazı değişikliklerle yardım etmiştir. Örneğin, yerel okul bölgelerin finansmanına destek olmak için Kongre, eyaletlere 10 milyar dolarlık bir fon tahsis edilmesini onaylamıştır. Yine 2008 ve 2009 yıllarında toplam 6 milyar doları bulan yerel istikrar programı ile birlikte, yerel yönetimlere mali destekte bulunulmuştur<sup>372</sup>. Eyaletlere ve yerel yönetimlere yardım amaçlı aktarılan hibeler 2009 yılında 538 milyar dolar iken, 2010 mali yılında 608,4 milyar dolara yükseltilmiştir<sup>373</sup>.

Özellikle, yeni vergilere karşı geliştirilen direnç ve yeni gelir kaynağı oluşturmadaki sınırlı alan yerel yönetimlerin bazı hizmetleri sivil toplum örgütleri ve işletmelere devretmesini de zorunlu hale getirebilir<sup>374</sup>. Yerel yönetimler 2007 ile 2010 yılları arasında istihdamda %2’lik bir düşüşle karşılaşmışlardır. Eyaletlerde olduğu gibi, bazı zorunlu hizmetleri yerine getiren yerel yönetimler emeklilik ödemeleri ve sağlık hizmetlerinin karşılanmasından kaçamamıştır<sup>375</sup>. Federe devletlerin yerel yönetim

---

<sup>369</sup> Wolman, a.g.e., s. 9.

<sup>370</sup> Steven Maguire, “State and Local Government Debt: An Analysis”, *Congressional Research Service*, ss. 1-28, s. 2, <https://www.cdfa.net/> (Erişim Tarih: 20.11.2018).

<sup>371</sup> Maguire, a.g.e., s. 2

<sup>372</sup> Congressional Budget Office, a.g.e., s. 8

<sup>373</sup> Macguire, a.g.e., s. 2

<sup>374</sup> John R. Bartle, Kenneth A. Kriz, Boris Morozov, “Local Government Revenue Structure: Trends and Challenges”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 23(2), ss. 268-287, (2011), s. 284.

<sup>375</sup> Congressional Budget Office, a.g.e., s. 11.

çalışanlarına ödemesi gereken emekli aylıkları ve sağlık ödemeleri bütçelerinde oldukça önemli bir pay teşkil etmektedir. Ödemeler için piyasalara tahvil sürerek borçlanılması kriz döneminde ödemelerin zorlaşmasına sebebiyet vermiştir. Bütçelerinde bu ödemeler için ayrılan fonlar ise yeterli durumda değildi. Örneğin, Illionis eyaleti, çalışanlara ödenecek emeklilik ve sağlık ödemesi gibi aylıklara olması gerekenin ancak %28'ini ayırabilmiştir. Ödenmesi gereken ile ödemeye ayrılan arasındaki farkın yüksekliği yerel yönetim bütçelerine olumsuz yansımıştır<sup>376</sup>.

**Tablo 8.** 2005-2012 Yılları Arasında ABD Kamu Maliyesindeki Bazı Göstergeler

| Değişkenler                                                         | Yönetim Birimi | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Toplam Harcama (Milyon \$)                                          | Merkez         | 2.368.389 | 2.502.529 | 2.672.385 | 3.000.692 | 3.256.195 | 3.432.488 | 3.488.347 | 3.442.543 |
|                                                                     | Eyalet         | 2.403.703 | 2.511.650 | 2.676.590 | 2.808.197 | 2.940.787 | 2.992.749 | 3.003.742 | 3.023.498 |
| Harcamaların GSYH'ye Oranı                                          | Merkez         | 18,09     | 18,06     | 18,46     | 20,39     | 22,58     | 22,94     | 22,48     | 21,31     |
|                                                                     | Eyalet         | 18,36     | 18,13     | 18,49     | 19,08     | 20,4      | 20        | 19,36     | 18,72     |
| Vergi Gelirlerinin GSYH'ye oranı                                    | Merkez         | 16,99     | 17,58     | 17,56     | 16,63     | 14,2      | 14,74     | 15,06     | 15,28     |
|                                                                     | Eyalet         | 5,24      | 5,32      | 5,31      | 5,24      | 4,8       | 4,84      | 4,99      | 5,01      |
|                                                                     | Yerel          | 3,71      | 3,77      | 3,85      | 3,82      | 4,02      | 3,91      | 3,85      | 3,78      |
| Vergi Gelirleri (Milyon \$)                                         | Merkez         | 2.224.204 | 2.435.368 | 2.541.740 | 2.447.344 | 2.046.889 | 2.206.326 | 2.336.327 | 2.468.129 |
|                                                                     | Eyalet         | 686.044   | 736.863   | 768.236   | 771.524   | 692.248   | 724.110   | 774.672   | 809.846   |
|                                                                     | Yerel          | 485.336   | 522.101   | 557.428   | 562.354   | 579.558   | 585.337   | 597.709   | 610.494   |
| Vergi Gelirlerinin Genel Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı          | Merkez         | 65,5      | 65,92     | 65,72     | 64,72     | 61,68     | 62,76     | 63        | 63,47     |
|                                                                     | Eyalet         | 20,2      | 19,95     | 19,86     | 20,4      | 20,86     | 20,6      | 20,89     | 20,83     |
|                                                                     | Yerel          | 14,29     | 14,13     | 14,41     | 14,87     | 17,46     | 16,65     | 16,12     | 15,7      |
| Konsolide Hükümet Harcamalarının Toplam Hükümet Harcamalarına Oranı | Merkez         | 49,63     | 49,91     | 49,96     | 51,66     | 52,54     | 53,42     | 53,73     | 53,24     |
|                                                                     | Eyalet         | 50,37     | 50,09     | 50,04     | 48,34     | 47,46     | 46,58     | 46,27     | 46,76     |
| Federal Devlet Transferleri (Milyon \$)                             | Merkez         | 392.784   | 393.449   | 413.271   | 428.630   | 521.471   | 577.368   | 541.550   | 510.551   |

**Kaynak:** www. oecd.org (Erişim Tarihi: 20.12.2019)

<sup>376</sup> Wolman, a.g.e., s. 7.

Tablo 8’de gösterilen değişkenler<sup>377</sup> üzerinden yapılacak inceleme Amerikan yerel yönetimlerinin ekonomik kriz öncesi ve sonrasında nasıl bir dönüşüm geçirdiğinin anlaşılması açısından önemlidir.

Tablodan da görüleceği üzere, ABD’de federal devlet ve eyaletler üzerinden gerçekleşen harcamalar artmıştır. Söz konusu harcamaların yerel yönetimlere aktarılan kısmının hangi kanallar üzerinden gerçekleştirildiği daha önce değerlendirilmişti. Eyaletlerin yerel yönetimlerin de içinde bulunduğu alt yönetim birimlerine yaptığı harcamalar artma trendini sürdürmüştür. Eyalet harcamalarının ekonomik kriz döneminde GSYH’deki oranına bakıldığında artış trendinin devam ettiği görülmektedir. 2006 yılında eyalet harcamaları %18,13 olarak hesaplanmışken 2007 yılında %18,49, 2008 yılında %19,08, 2009’da ise %20,4’e ulaşmıştır.

Yerel yönetimlerin gelirlerine bakıldığında en önemli gelir kaleminin vergiler olduğu bilinmektedir. ABD yerel yönetimlerinin vergi gelirlerine bakıldığında, ekonomik kriz öncesinde de ekonomik kriz döneminde de vergi gelirleri bir önceki yıla göre artışını sürdürmüştür.

2008 Mortgage Krizi, ABD’de ortaya çıkmış bir ekonomik krizdir. Ekonomik krizin yerel yönetimlere nasıl yansıdığı yukarıdaki bölümde değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Buna göre, federal devlet aldığı kararlar neticesinde ekonomik krize önlem paketlerini ardı ardına açıklamış ve piyasaları toparlayıcı etkilerin ortaya çıkmasını amaçlamıştır. Ayrıca eyaletler üzerinden yerel yönetimlerin ekonomik krizden etkilenmemesi için farklı teşvikleri de yürürlüğe koymuştur. Buna rağmen bazı yerel yönetimler mali durumlarından dolayı ekonomik krizden önemli bir biçimde etkilenmiştir. Bu duruma verilecek en önemli örneklerden birisi Michigan eyaletindeki Detroit Belediyesi’dir.

Detroit belediyesinin ekonomik kriz döneminde mali açıdan yaşadığı gelişmeler günümüzde de yerel yönetimlerin nasıl iflasa sürüklenebileceğini anlatan tarihte eşine az rastlanan olaylar silsilesini içerisinde barındırmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Detroit kentinde yaşanan iflas diğer yaşanan küçük çaplı krizler dikkate alınmazsa, 1970’li

---

<sup>377</sup> İncelenen değişkenler OECD’nin hazırlamış olduğu veri setleri kullanılarak tarafımızca derlenerek çalışmaya dahil edilmiştir.

yıllarda New York şehrinde yaşanan krizden bu yana şehirlerde yaşanan en büyük krizdir<sup>378</sup>.

ABD’de, yerel yönetimlerin elde ettiği gelirlerin, yerel hizmetleri karşılayamaması Detroit Belediyesi’nin iflasından önce yaşanmıştır. Elli eyaletin bir kısmı daha önce oluşturdukları mali kurallar çerçevesinde yaşanan kötü tecrübelerin bir daha yaşanmaması için sert tedbirler almıştır. Bu bağlamda eyaletlerin bir kısmı, bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalan belediyelerini, idari ve mali açıdan daha fazla kontrol altında tutmak için bazı kanunları yürürlüğe koymuşlardır<sup>379</sup>. Örneğin, ABD’de 19 eyaletin anayasalarında yerel yönetimlerine müdahale konusunda yetki verilmektedir<sup>380</sup>.

Yerel yönetim krizi nadir karşılaşılan bir durum gibi gözüксе de Amerikan yönetim tarihinde büyük bir coğrafi alana yayılmış ve nüfus açısından yoğun sayılabilecek bölgelerde yerel yönetim krizlerine de rastlanmaktadır. Örneğin, büyük çapta yerel hizmet sunmayla sorumlu bir yerel yönetimin krizle yüz yüze gelmesine 1974-75 yıllarında New York’ta rastlanmıştır. O dönemde federal hükümet, New York şehrine 2 milyar dolar yardımda bulunarak belediyeyi krizden kurtarmışlardır. Belirtilmelidir ki, bu yardımın yanı sıra belediye için iflas opsiyonu da açık bulundurulmuştur<sup>381</sup>. Ancak New York belediyesi Detroit Belediyesi gibi iflasını istememiştir.

ABD’de 2008’de ortaya çıkan ekonomik kriz yerel yönetimlerin maliyesinde de negatif etkiler meydana getirmiştir. Krizin sonrasında iflasını ilan edebilecek hale gelmiş birçok yerel yönetim bulunmaktaydı. Ancak birkaç küçük belediye dışında iflas başvurusu hakkı kullanılmamaktaydı. Rhodes Island’daki Central Falls, Alabama’daki Jefferson County, Kaliforniya’daki Stockton Belediyesi bu yıllar içerisinde iflas

<sup>378</sup> Jamie Peck, Heather Whiteside, “Financializing Detroit”, *Economic Geography*, 92(3), (2016), s. 236.

<sup>379</sup> David A. Skeel Jr, “Is Bankruptcy The Answer For Troubled Cities And States”, *Houston Law Review*, 50(4), (2013), s. 1065.

<sup>380</sup> The PEW Charitable Trusts, After Municipal Bankruptcy, 2015, <https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2015/08/after-municipal-bankruptcy-pdf.pdf>, s.2, (Erişim Tarihi:08.11.2017).

<sup>381</sup> David A.Skeel, Jr, “From Chrysler and General Motors to Detroit”, *Widener Law Journal*, Vol. 24, (2015), s. 122.

başvurusunda bulunmuşlardır<sup>382</sup>. Bu belediyelerden başka nüfus ve coğrafi alan olarak diğerlerinden daha büyük olan Detroit Belediyesi de iflas başvurusunda bulunmuştur.

Detroit, Michigan eyaletinin bir kenti olarak önemli bir yerel yönetim birimidir. Detroit, daha önceleri otomotiv endüstrisinin beşiği konumundaydı. 1936-37 yıllarında daha iyi çalışma saatleri ve ücretler için yapılan eylemlere ev sahipliği yapmış olan kent, 1950'den sonra otomasyon teknolojisinin otomotiv sektörüne entegre olması ile birlikte iş gücünün düşmesine neden olmuş ve ilk göçler bu dönemde ortaya çıkmıştır. 1950'lerde 2 milyon nüfusu olan Detroit kenti, 2014 yılında 700.000 nüfusa gerilemiştir<sup>383</sup>. Detroit şehri krizden sonra yaşandığı bilinen nüfus azalışını aslında daha önceden yaşamaya başlamıştı. Şehirden göç eden nüfusu durdurabilmek ve küçülmenin etkilerini azaltmak için farklı politikalar denense de geleceği olamayan projelerin nüfusa bağlı olarak devam eden küçülmeye etkisi olmadı<sup>384</sup>. Michigan Üniversitesi'nin 2009 yılının sonlarında yaptığı çalışmaya göre, Detroit'te meydana gelen göçün neticesinde şehrin iş gücünden elde edeceği gelirden 359.5 milyon dolar, emlak gelirlerinden 207.2 milyon dolar toplam ekonomik çıktılardan, 1.1 milyar dolar kaybı olmuştur<sup>385</sup>.

Daha önceleri ABD'de önemli bir ticari şehir olan Detroit'in iflasa giden süreci 2007 yılının sonundan itibaren yaşanan gelişmelere bağlı olarak şekillenmiştir. 2007 yılının Aralık ayından itibaren Detroit kenti krizin etkisini hissetmeye başlamıştır. Bu dönemden sonra şehirde nüfusun kenti terk etmesi, yoksulluğun artması, yatırımların azalması gibi ciddi sorunlar baş göstermiştir. İşsizliğin artması ve iş hacminin bir dönem gerilemesi ile birlikte, vergi tabanında daralma yaşandı. Şehir, nüfusun azalmasına, işsizliğin artmasına, alt yapı yatırımlarında yaşanan eksikliklere, eğitim hizmetlerinde görülen aksaklıklara, vergi gelirlerinde meydana gelen dramatik bir düşüşe sahne olmaktaydı<sup>386</sup>. Şehrin 2008 yılında yayımlanan mali yıl raporunda, eyaletin en zayıf mali duruma sahip şehri olduğu belirtilmiştir. Yine 2009 yılının

<sup>382</sup> Juliet M.Moringiello, "Goals and Governance in Municipal Bankruptcy", *Washington & Lee Law Review* 403, (2014), ss. 406-7.

<sup>383</sup> Gail M.Presbey, "Globalization And The Crisis in Detroit", *Perspectives on Global Development and Technology* 14, ss. 261-277, (2015), s. 262.

<sup>384</sup> William J.V. Neill, "Carry on Shrinking?: The Bankruptcy of Urban Policy in Detroit", *Planning, Practice & Research*, 30(1), ss. 1-14, (2015), s. 7.

<sup>385</sup> Citizens Research Council of Michigan, *The Fiscal Condition of The City of Detroit*, 361, Report, 2010, s. 3.

<sup>386</sup> The PEW Charitable Trusts, a.g.e., s. 6.

temmuz aylarında %29 olarak belirlenen işsizlik, kişisel gelir vergilerinin azalmasında baş faktörlerden birisi olmuştur<sup>387</sup>.

Detroit'in 2012 yılında hazırladığı Stratejik Planı'nda eski günlerine dönebileceği imajını vermekte ve şehre yeni yerleşim alanlarının açılması gerektiği, yeni konutların teşvikinin hızlandırılmasının stratejik ve koordineli bir süreci takip edilmesinin gelerek için büyük önem arz ettiği belirtmiştir<sup>388</sup>.

Yerel yönetimler için hizmetlerin finansmanını oluşturacak en önemli gelir kalemlerden birisi emlak vergileridir. Ancak Detroit'te daha önceden beri süregelen göçün etkisinin yanı sıra ekonomik krizin ülke genelinde oluşturduğu negatif atmosfere bağlı olarak en büyük öz gelir kaynaklarından olan emlak vergileri, şehrin hizmet maliyetlerini karşılayamayacak duruma gelmiştir.<sup>389</sup>

Vergi gelirlerindeki düşüş harcamalarının finansmanı için Detroit yönetimini borçlanmaya yönlendirmiş ve bu borçlanma geri ödemesi zor boyutlara gelmiştir. Detroit Belediyesi'ni iflasa götüren borç stokunun 18.5 milyar dolar olduğundan bahsedilmekteydi. Oluşan bu borcun içeriğine bakıldığında büyük ve maliyetli projelerin etkisinin olduğu görülmektedir.<sup>390</sup>

Yerel yönetimlerin düştüğü sorunlardan birisi emeklilik maaşlarının ödenmesi hususudur. Emeklilik fonlarının ödenmesinde birçok yerel yönetim sorun yaşasa da bu durum Detroit belediyesini etkilediği kadar diğerlerini etkilememiştir. Ödenmesi gereken emekli aylıklarının yükü 2013 yılında 3,5 milyar dolar seviyesine gelmiştir. Bu ise toplam borç yükünün %19'una denk bir tutardır<sup>391</sup>. Şehir yönetimi, çıkaracakları tahvillerle elde ettikleri finansmanla bünyelerinde çalıştırdıkları memurların, emeklilik giderlerini karşılamayı düşündüler. Ancak planları krizinde etkisiyle istenildiği gibi

<sup>387</sup>Citizens Research Council of Michigan, a.g.e., s. 2.

<sup>388</sup> Detroit Future City, 2012 Detroit Strategic Framework Plan, <https://kresge.org/sites/default/files/Uploaded%20Docs/Detroit-Future-City-executive-summary.pdf>, s.8. (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

<sup>389</sup> Presbey, a.g.m., s. 267.

<sup>390</sup> Presbey, a.g.m., s. 262.

<sup>391</sup> Nikolay Gospodinov, Brian Robertson, Paula Tkac, *Do Municipal Bonds Pose a Systemic Risk? Evidence From the Detroit Bankruptcy*, ss. 1-36, (2014), s. 1, <https://pdfs.semanticscholar.org/c543/34ddf9ff5c172420a51983cd8415aeda11e3.pdf> (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

gitmedi. Ayrıca dönem içerisinde, siyasi skandallara adı karışan Detroit Belediye Başkanı Kwane Kilpatrick 2008 yılında görevinden alındı<sup>392</sup>.

Detroit iflas başvurusunda bulunduğunda, borcunun 19 milyar dolar civarında olduğu tahmin ediliyordu. Borcun bu noktaya gelmesinin sebepleri olarak, bütçenin doğru şekilde hazırlanmaması, yanlış yönetim uygulamaları ve faaliyetlerde eksiklikler ile israf olarak belirtilmişti<sup>393</sup>. Bu sebeplerle değerlendirildiğinde Shah ve Nallathiga Detroit’i iflasa götüren sürecin sebeplerini<sup>394</sup> ise;

- Sanayi kaybı ve işsizlik
- Nüfusun azalması ve gelir kaybı
- Mali dengesizlikler
- Yanlış mali yönetim
- Mali yönetimdeki eksiklikler
- Borç yükü
- Uzun vadeli borçlar şeklinde açıklamışlardır.

Kriz sonrası yetkili organ<sup>395</sup> olarak Vali, şehrin yönetimi için Kevyn Orr’u atadı. Orr, finansal raporları inceleyerek borç ödemelerinin bu dönemde yapılamayacağını para olarak yapılacak ödemelerin kısıtlanması gerektiğini açıkladı. Bu bağlamda, Detroit belediyesi borç verenlerin alacaklarının bir kısmından vazgeçmesini beklemekteydi. Ancak, yargıç Rhodes’un yaptığı görüşmeler ve duruşmalar neticesinde kredi verenler Detroit sanat enstitüsünde bulunan sanat eserlerinin satılması ile borçların ödenebileceğini savundu. Netice olarak, Rhodes, 2013 yazında Detroit’in iflasını kabul etti. Kriz döneminde Detroit Belediyesi’nin iflasının istenmesi ile birlikte ortaya çıkan iki önemli sorun tahvil sahiplerine ve emeklilere ödemelerinin nasıl yapılacağıdır.

<sup>392</sup> The PEW Charitable Trusts, a.g.e., s. 3.

<sup>393</sup> Lotta Moberg, Richard Wagner, “Default Without Capital Account: The Economics of Municipal Bankruptcy”, *Public Finance and Management*, 14(1), (2014), s. 35.

<sup>394</sup> Mona N. Shah, Ramakrishna Nallathiga, “Detroit: The Case of Bankruptcy of a City Government”, *Journal of Business and Management*, International Case Study Conference, (2015), s. 66.

<sup>395</sup> Michigan yasama organı, sorunlu şehirlerin ve okul bölgelerinin mali sorunlarının hafifletilmesi için 1988’de acil durumlarda Mali Sorumluluk Kanunu çıkardı. Kanun, sayman ya da finansal işlerden sorumlu kişinin finansal raporların kötüye gitmesine bağlı olarak valiye acil dönem yetkilisinin (müdür) atanması için uyarıda bulunmasına yetki veriyordu. Reynolds Farley, “The Bankruptcy of Detroit: What Role Did Race Play?”, *City, Community*, 14(2), (2015), s. 119.

Detroit belediyesinde aktif olarak çalışan 9000 kişi ve emekli olan 20.000 kişi bulunmaktaydı. Acil durum müdürünün emekli maaşlarının düşürülmesi ile ilgili görüş bildirmesi ile durum içinden çıkılmaz bir kaosa doğru sürüklenmekteydi. Bu noktada, baş müzakereci olan Hakim Rosen devreye girerek büyük pazarlık olarak değerlendirilen anlaşmanın çerçevesini ortaya koydu. Bazı büyük şirketlerin vakıflarının Michigan eyaletine mali destekleri ile memurların emekli maaşlarından kesinti yapmadan ödemelerin gerçekleşmesi sağlandı<sup>396</sup>.

Federal Anayasanın dokuzuncu maddesinin uygulanması birçok yönüyle belediyeleri ekstra maliyetler getirecek bir süreci de içerisinde barındırmaktadır. Central Falls belediyesi iflas sonrası gelecek her yıl için emlak vergisine %5'lik bir artış yapmıştır. Detroit'te ise emekli olan işçiler hak edilenden daha düşük bir emekli maaşı alacaklardır. Detroit, atanan acil durum müdürüne 275.000 dolar maaş ödenmişti ki bu rakam Michigan valisinden 116.000 dolar fazlaydı. Ayrıca iflas döneminde avukatlara 170 milyon dolar yakın bir ücret ödenmiştir<sup>397</sup>.

Süreç içerisinde görülmüştür ki, belediye iflasları sorunları çözüme kavuşturmamaktadır. Belediyenin sunması gereken bazı hizmetlerin kesilmesi gibi belediye iflaslarından öğrenilecek olan önemli derslerden birisi, fayda ve yükümlülüklerin harcama baskılarına karşı dengelenmesidir. Gelirlerin hizmetlerin sunumunda yetersiz duruma gelmesi halinde sürdürülemez bir harcamayla başa çıkmak zorunluluğu doğacaktır. Anayasanın dokuzuncu maddesinden kaynaklanan olaylar nadirdir ancak, böyle durumlarda bütün paydaşların ortak bir paydada buluşarak karar alması gerekmektedir<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> Farley, a.g.m, s. 120.

<sup>397</sup> The PEW Charitable Trusts, a.g.e., s. 4.

<sup>398</sup> The PEW Charitable Trusts, a.g.e., s. 12.

## **2. 2008 KÜRESEL EKONOMİK (MORTGAGE) KRİZİNİN YEREL YÖNETİM MALİYESİNE ETKİLERİNE ÜLKE ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN GENEL BAKIŞ**

Yerel yönetimlerin kriz sürecini bertaraf edip etmedikleri çalışmanın temel problemlerinden birisini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler gibi siyasal ve idari olguyu ekonomik kriz gibi iktisadi bir olguyla aynı çalışmada işleyerek bir neden sonuç ilişkisine gitmek, birçok açıdan bazı sınırlamaları da kabul etmeyi gerektirmektedir. Zira ekonomik kriz gibi birçok sebebi olan ve farklı yollarla bulaşan bir ekonomik olgunun, yerel yönetimler gibi birçok ülkede merkezden yönetimin hükümranlılığını kıramamış bir idari yapılanmanın içerisinde nasıl ve ne yönlerden yer aldığını bulabilmek oldukça kapsamlı bir araştırmayı yapabilmeyi gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin ekonomik kriz dönemlerinde maliyelerinde nasıl bir değişimin gözlemlendiğini açıklayabilmek için öncelikle ekonomik kriz olgusu üzerinde yoğunlaşmak gerekmektedir.

### **2.1. 2008 KÜRESEL KRİZİNİN ÇALIŞMANIN ESASINI OLUŞTURMASININ NEDENİ**

Ekonomik krizleri, Eğilmez<sup>399</sup>'in ifadesinde olduğu gibi ulusal, bölgesel ve küresel krizler olarak belirlediğimizde, son yüz yıl içerisinde küresel örneğe en fazla yaklaşan yalnızca iki tane ekonomik kriz bulunmaktadır. Bunlar; 1929 Büyük Buhranı (Great Depression) ile 2008 Mortgage Krizi bir diğer adıyla 2008 Küresel Kriz'dir. Ekonomik krizin ülkelerde nasıl bir etki meydana getirdiğinin görülmesi için büyük çaplı bir krizin izlerinin takip edilmesi önem arz etmektedir. Zira dünya çapındaki krizler birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeyi temel göstergeler yönünden etkilemektedir. Krizin etkileri ülkelerde görüldükçe, yerel yönetimlerinde verdiği reaksiyon daha kolay bir şekilde gözlemlenebilecektir.

1929 Ekonomik Buhranı ele alınırsa, söz konusu dönemin önemli bir sorunu verilerle ilgilidir. Dönemin veri kaydı ve tasnifi günümüz anlayışından uzaktır. Zira dönemin teknolojik şartları verilerin tasnifi ve günümüze kadar güvenilir bir şekilde gelmesine engel teşkil etmektedir. 2008 Mortgage Krizi ise gerek çalışmaya olan

---

<sup>399</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 52-53.

tarihsel yakınlığı gerekse günün şartlarına uygun bir şekilde veri tasnifine izin verdiği için çalışmaya dâhil edilerek ülkelerin yerel yönetimlerinin maliyesine etkilerinin incelenmesi için uygun görülmüştür. Yine 2008 Mortgage Krizi küreselleşmenin etkisiyle birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin mali göstergelerine tezahür etmiş bu sayede ülkelerin bütçelerinde nasıl bir değişim olduğunu saptamamızı sağlamıştır.

## 2.2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE EKONOMİK KRİZİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ

2007 yılında ilk etkileri ortaya çıkan ancak 2008 yılında dünyada daha etkin bir şekilde hissedilen ekonomik kriz ile birlikte, ABD’de mortgage sistemi çökmüş ve Amerikan ekonomisi büyük bir bunalım içerisine girmiştir. Bu durum bir anlamda söz konusu ülke için büyük bir ekonomik kriz anlamına da gelmekteydi. Bununla birlikte, ekonomik kriz sadece ABD’de değil ABD ile finansal ilişkilerle bağlantılı olan ülkelerde de ekonomik sorunlara yol açmıştır<sup>400</sup>. Bu durumla ilgili birçok çalışma mevcuttur. Örneğin, Özcan ve Oral’ın yaptıkları çalışma 2008 Mortgage Krizi’nin gelişmiş ülkelerin makroekonomik değişkenlerinde önemli değişimler meydana getirdiği ortaya konmuştur<sup>401</sup>. Göçer, seçili ülke örnekleri üzerinden yaptığı çalışmada ekonomik krizin özel tüketim harcamalarında negatif bir etki meydana getirerek, ekonomik büyümeyi azalttığı yönünde sonuca ulaşmıştır<sup>402</sup>. Tsai ise çalışmaya dâhil olan Almanya, Fransa, ABD’nin içinde bulunduğu ülkelerin borsaları üzerinden ülkelerin kriz döneminde değişimlerini gözlemlemiştir<sup>403</sup>.

Ekonomik krizin ekonomik büyümeyi negatif yönde etkileyen bir süreç olduğu düşünüldüğünde, krizin etkilerinin açık bir şekilde ortaya konulması açısından, GSYH’deki değişimin değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira ekonomik büyümenin ölçütlerinden birisi GSYH’deki değişimdir. Çalışmaya dâhil edilen Fransa, ABD,

<sup>400</sup> Vedat Kaya, Adem Türkmen, “Küresel Krizin Üst Orta Gelir Grubu Ülkelere Makro Ekonomik Yansımaları”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(4), (2013), s. 318.

<sup>401</sup> Sami Özcan, Orkun Oral, “2008 Krizinin Gelişmiş Ülkelere Yansımalarının Eşleştirilmiş Çiftler Testi Yöntemiyle İncelenmesi”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Kongresi*, (2017), s. 1836.

<sup>402</sup> Kaya, Türkmen, a.g.m., s. 321.

<sup>403</sup> Özcan, Oral, a.g.m., s. 1827.

Kanada, İtalya, Almanya GSYH hacmi bakımından dünyada ilk on üçte yer almaktadır<sup>404</sup>.

Çalışmanın, ekonomik kriz dönemlerindeki yerel yönetimlerin maliyesinde yaşanan dönüşümü incelediğini dikkate aldığımızda ekonomik krizin ortaya çıktığı ülke olan ABD'nin ekonomik ilişkide bulunduğu ülkeleri de etkilemesi kaçınılmaz olmuştur. Diğer bir deyişle krizden öncelikle etkilenen ülkelerin, ABD ile ekonomik ilişkileri güçlü ülkeler olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda ABD ile ticari faaliyetleri güçlü ülkelerden olan Kanada, Almanya, Fransa, İtalya çalışmada ele alınmıştır.

“PIIGS<sup>405</sup>” olarak isimlendirilen ülkelerin, (Portekiz, İtalya, İrlanda, Yunanistan, İspanya) içerisinde seçilen ülkeler olan İtalya, İspanya ve Yunanistan da çalışmaya dâhil edilmiştir. Söz konusu ülkelerin ortak özelliği ekonomik krizden önemli ölçüde etkilenmiş olmalarıdır. Özellikle uyguladıkları kurtarma paketleri ve genişletici maliye politikaları ile birlikte kamu borç stoklarında önemli ölçüde artış gözlenmiştir<sup>406</sup>. Ekonomik kriz döneminde hizmetlerin sunumuna bağlı olarak ortaya çıkan finansman sorunu ve artan borçlanma, PIIGS ülkelerinin gerek makroekonomik gerekse yerel yönetim maliyesi göstergelerini etkilediği düşünülmektedir.

Çalışmaya dâhil edilen ülkelerden olan Yunanistan'a ayrıca değinmek gerekmektedir. Yunanistan daha önceleri yerine getirdiği idari ve mali reformlara rağmen 2008 Mortgage Krizi'nden en çok etkilenen ülkelerden birisi olmuştur. 2008 Mortgage Krizi'nin etkilerinden henüz kurtulamadan Avrupa Borç Krizi'nin içerisinde yer almıştır. Bu bağlamda krizlerden bu derece etkilenmiş bir ülkenin çalışmanın esas konusunu teşkil eden kriz döneminde yerel yönetimler maliyesinde nasıl bir dönüşüm

<sup>404</sup> Ioana-Iulica Mihai, Georgiana Mindreci, *Economic Realities and Prospects of Brics, G7*, ss. 67-72, 2013., [http://www.strategiimanageriale.ro/images/images\\_site/articole/article\\_ee2ec83c16affaa651a1b3b21a6042e0.pdf](http://www.strategiimanageriale.ro/images/images_site/articole/article_ee2ec83c16affaa651a1b3b21a6042e0.pdf), s. 69, (Erişim Tarihi: 20.11.2018).

<sup>405</sup> PIIGS Ülkeleri: 2008 Küresel Krizi'nin etkileri Avrupa'da bir çok ülkenin makro ekonomik göstergelerinde bozulmalar meydana getirmiştir. Ancak bazı ülkelerde bu bozulmalar çevrilemez boyutlara gelmiş özellikle kamu borç stokunda önemli yükselişler kaydedilmiştir. Bu durum Avrupa'da temelleri 2008 Ekonomik Krizi'ne dayanan yeni bir krize sebep olmuştur. Bu krizden önemli ölçüde etkilenen ülkeler ise, Portekiz, İtalya, İrlanda, Yunanistan ve İspanya'dır. PIIGS ise söz konusu beş ülkenin baş harflerinin birleştirilmesi ile oluşturulmuş ve Avrupa Borç Krizi'nden etkilenmeleri dolayı beraber anılan ülkeleri temsil etmektedir. Bknz, Faruk Akın, “Avrupa Borç Krizi Sonrası PIIGS Ülkeleri ve Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Analizi”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl. 5, S.5, (2017), ss. 59-75.

<sup>406</sup> Karakurt, Akdemir, a.g.m., 228.

yaşandığının görülmesinde önemli bir örnek olacağı düşünülmektedir. Zira Yunanistan mali yetersizlikler, vergilendirme sisteminde reformların gerçekleştirilememesi, emeklilik sisteminin kamu açıklarına neden olması, AB kistaslarına uydurulamayan ekonomik ve mali göstergelerle krizin etkilerini önemli ölçüde hissetmiştir<sup>407</sup>.

Ülkelerin siyasi ve idari yapılanmaları da çalışmaya dâhil edilmeleri için belirleyici sebeplerdendir. Kimi ülkeler federalizm ilkesi çerçevesinde, kimileri ulus devlet ilkesi, kimileri de bu iki modelin farklı yoğunlukta uygulanmasıyla yönetilmektedir. Özellikle küreselleşen dünyayla birlikte, bu ayrım daha da birbirine yaklaşmış ve birçok yönetim formu ortaya çıkmıştır. Çalışmada seçilen ülke örneklerinin bu farklılıkları da imkânlar doğrultusunda temsil etmesine çalışılmıştır. Bu bağlamda, Kanada ve Almanya federal yapılanmayı, Fransa ve Yunanistan ulus devlet yapılanmasını, İspanya ve İtalya’da bölgeselleşmiş devlet yapılanmasını temsil etmektedir.

Çalışmada ekonomik krizin ülkelerin yerel yönetimler maliyesine etkilerinin aynı değişkenler üzerinden değerlendirilmesine çalışılmaktadır. Zira farklı değişkenlerin kullanılarak krizin yerel yönetimler maliyesine etkisinin incelenmesi çalışmanın sonucunda doğru sonuçlara ulaşılmasına engel teşkil edecektir. Bu durumun önüne geçmek için ülkelerin yerel verilerinin tek bir kaynaktan alınması gerekmektedir. Bu kaynak da verilerinin güvenilirliğinin önemsendiği OECD’nin internet veri tabanı olmuştur<sup>408</sup>. Söz konusu veri tabanının seçilmesinin bir başka nedeni ise, verilerin süreklilik gösterebilmesidir. Seçilen kriz döneminde verilerin neredeyse hepsi kesintisiz olarak OECD’nin veri tabanında bulunmaktadır.

---

<sup>407</sup> Serdar Öztürk, Ali Sözdemir, “Effects of Global Financial Crisis on Greece Economy”, *Procedia Economics And Finance*, 23, ss. 568-575, ( 2015 ), s. 569.

<sup>408</sup> [http://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm#C\\_3](http://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3). (Erişim Tarihi: 20.05.2019)

### 2.3. EKONOMİK KRİZİN KANADA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI

#### 2.3.1. Ekonomik Kriz Döneminde Kanada'da Makro Ekonomik Durum

Daha önceleri İngiltere hegemonyasında bulunan Kanada, 1 Temmuz 1867 'de bağımsızlığını ilan etmiştir. Ancak tarihsel süreçte İngiltere ile siyasi ve kültürel bağlarını da koparmayarak anayasal bir monarşi anlayışını sürdürmektedir. Buna göre, Kanada Hükümeti'nin önerisi doğrultusunda Kraliçe'nin atadığı genel vali Kraliçe'yi ülkede temsil etmektedir. Ülke, 308 üyeli Avam Kamarası ile 105 üyeli Senatodan oluşmaktadır. Bu haliyle Kanada iki meclisli parlamenter sistem statüsündedir<sup>409</sup>.

2008 Mortgage Krizi'nin Kanada'nın sınır komşusu olan ABD'de meydana geldiği düşünüldüğünde, ekonomik krizin etkilerinin güçlü bir ticari ve ekonomik bağından ötürü Kanada'da da ortaya çıkması doğal bir durum olacaktır. Ancak belirtilmesi gereken husus, ABD'de krizin ortaya çıkmasında etken olan finansal sektör uygulamalarının Kanada'da daha farklı şekilde cereyan etmesidir. Kanada'da ev kredisiyle ev sahibi olma süreci ABD'ye nazaran daha ağır sorumlulukları ve kuralları içermekteydi. Hane halklarının belirli kıstasları yerine getirmeden ev kredisi kullanmaları mümkün olmadığından krizin ülkedeki etkisi ABD'ye nazaran daha düşük olmuştur<sup>410</sup>.

Ülkedeki ekonomik göstergeler her ne kadar ABD'deki kadar kriz alametlerini göstermese de netice olarak bir krizin varlığından söz edebilmek mümkündür. Toplumsal hayatta ekonomik krizin etkilerini azaltmak ve piyasalardaki güveni arttırmak için Kanada Hükümeti, teşvik ve kurtarma paketlerini devreye sokmuştur. Kanada Hükümeti tarafından ekonomik kriz sonrası açıklanan iki yıllık eylem planıyla iki yılda 62 milyar Kanada dolarını bulan bir kaynak piyasalara aktarılmıştır. Bu sayede,

<sup>409</sup> Kanada Ülke Raporu, <https://www.deik.org.tr/uploads/kanada-ulke-raporu-agustos-2015-2.pdf>. (Erişim Tarihi: 20.05.2019)

<sup>410</sup> David Amborski, "Municipal Responses to the Fiscal Downturn in Canada: Performance Budgeting, Local Government Finance in Times of Crisis: An Early Assessment", Ed.Lucie Sedmihradská, vd., NISPAcee, Bratislava, 2011, s. 213.

durgunluk döneminde işsiz kalan vatandaşların yeniden ekonomiye katılımları sağlanmıştır<sup>411</sup>.

Aşağıdaki tabloda ekonomik kriz öncesi ekonomik kriz dönemi ve ekonomik krizin etkilerinin azaldığı kriz sonrası dönemde Kanada'nın makroekonomik değişkenlerindeki dönüşüm değerlendirilmiştir.

**Tablo 9.** Kanada'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler

| Yıl         | Doğrudan Yatırımlar, Varlıklar Yıllık Değişim | Tüketici Fiyatları Endeksi Yıllık Değişimi | Sabit Fiyatlarla GSYH Yıllık Değişim | İşsizlik Oranı | Kişi Başına GSYH Yıllık Değişim | Kamu Gelirinin GSYH'ye Oranı | Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı | Kamu Açığı Veya Fazlasının GSYH'ye Oranı | Brüt Tasarrufların GSYH' Ye Oranı |
|-------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|
| 2005        | -39,20                                        | 2,20                                       | 3,20                                 | 6,80           | 0,02                            | 18,60                        | 17,90                             | 0,70                                     | 24,40                             |
| 2006        | 84,70                                         | 2,00                                       | 2,60                                 | 6,30           | 0,02                            | 18,60                        | 17,10                             | 1,50                                     | 24,60                             |
| 2007        | 29,30                                         | 2,10                                       | 2,10                                 | 6,10           | 0,01                            | 18,70                        | 17,00                             | 1,80                                     | 24,50                             |
| <b>2008</b> | <b>36,10</b>                                  | <b>2,40</b>                                | <b>1,00</b>                          | <b>6,10</b>    | <b>0,00</b>                     | <b>17,70</b>                 | <b>17,10</b>                      | <b>0,80</b>                              | <b>24,30</b>                      |
| 2009        | -57,50                                        | 0,30                                       | -2,90                                | 8,40           | -0,04                           | 17,70                        | 18,90                             | -1,20                                    | 18,60                             |
| 2010        | -3,60                                         | 1,80                                       | 3,10                                 | 8,10           | 0,02                            | 16,90                        | 19,10                             | -2,20                                    | 19,40                             |
| 2011        | 37,90                                         | 2,90                                       | 3,10                                 | 7,50           | 0,02                            | 17,00                        | 17,90                             | -0,90                                    | 20,90                             |
| 2012        | 24,30                                         | 1,50                                       | 1,70                                 | 7,30           | 0,01                            | 17,00                        | 17,60                             | -0,50                                    | 20,90                             |

**Kaynak:** www.tuik.com kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

Ekonomik krizin Kanada makroekonomisinde nasıl bir etki meydana getirdiği Tablo 9'daki göstergelere bağlı olarak çözümlenmeye çalışılmıştır. Söz konusu ekonomik krizin ülke ekonomisindeki etkisini gösteren önemli göstergelerden birisi enflasyon oranıdır. Kanada'nın enflasyon oranına bakıldığında, 2007 yılında enflasyon oranı %2,1 iken, 2008'de %2,4'e yükselmiştir. 2009 yılında ise %0,3 olmuştur. Enflasyon oranında bu düşüş ekonomik kriz karşısında alınan önlemlerin makroekonomiye olan pozitif etkisi olarak yorumlanabilir. Kamu harcamalarının GSYİH'ye oranında krizden sonraki iki yıl içerisinde artışlar meydana gelmiştir. 2008'de söz konusu oran %17,10 iken, 2009'da %18,9'a, 2010 yılında ise, %19,10'a yükselmiştir. Özellikle 2008 ve 2009 yıllarında, bir önceki yıllara göre ekonomide daralmalar meydana gelse de kamu harcamalarının GSYİH içerisindeki payında artışlar olduğu görülmektedir. Yine kriz döneminde kamu açığında artışlar meydana gelmiştir.

<sup>411</sup> Department of Finance , Canada's Economic Action Plan: A Sixth Report to Canadians, 2010 <https://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2010-09-27/index-eng.asp>. (Erişim Tarihi:17.11.2018).

Ekonomik krizin ülke ekonomisindeki etkilerinin ne olduğunu belirleyen başka bir değişken işsizlik oranıdır. Kanada’da işsizlik oranları kriz döneminde artmıştır. Bir başka ifadeyle ekonomik kriz döneminde Kanada ekonomisi de ekonomik krizden etkilenmiştir. 2007 ve 2008 yıllarında işsizlik oranı %6,1 iken, 2009 yılında %8,4 seviyesine yükselmiştir. 2010’da ise %8,1 olarak gerçekleşmiştir. Ülkede gerçekleşen tasarruflarda kriz döneminde azalmıştır. Örneğin 2007 yılında ülkede brüt tasarrufların GSYİH’ye oranı %24,3 iken, 2009 yılında, %18,6 gerilemiştir. Yine tabloya bakıldığında bütçe açıklarında da önemli değişimin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla makro ekonomik değişkenler temel alındığında Kanada’nın ekonomik krizden etkilendiği görülmektedir.

### **2.3.2. Ekonomik Krizin Kanada Yerel Yönetimlerine Etkisi**

Kanada’da federal devlette hissedilen 2008 Mortgage Krizi’nin yerel yönetimlere etkisinin ne yönde olduğu farklı göstergelerle ele alınıp ortaya konması gerekmektedir.

Kanada, İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar yerel yönetimler alanında ciddi bir reforma ihtiyaç duymamıştır. Ancak değişen siyasi, sosyal, ekonomik şartlara dayalı olarak, İkinci Dünya Savaşı’ndan günümüze kadar gelen süreç içerisinde yerel yönetimlerin reform ihtiyacı da kaçınılmaz olmuştur. Söz konusu reformların en önemlilerinden birisi federe devletlerin içerisinde bulunan yerel yönetimlerin sayılarındaki artıştır. Yerel yönetimlerin ülke çapında hızlı bir şekilde artmasının sebepleri şu şekilde sıralanmaktadır<sup>412</sup>:

- Yerel yönetimlerin yapmaktan mesul oldukları hizmetleri gerçekleştirmeleri için kamuoyundan gelen baskı,
- Denetim dışındaki bazı kurumların artan harcamaları,
- Yerel yönetimlerin kentleşme ile orantılı olarak artan harcamaları.

Kanada’da yerel yönetimlerin harcamalarının nasıl finanse edileceği tıpkı diğer ülkelerdeki gibi önemli bir husustur. Bu bağlamda Kanada’daki yerel yönetimlerin gelir yapısının optimum kaynak kullanımını hesaba katan bir anlayışı temsil etmesi beklenmektedir. Kanada’da, yerel yönetimlerin gelir yapısı incelenecek olunursa üç

---

<sup>412</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı, a.g.e., ss. 623-626.

farklı gelir kaynağının yerel yönetimler maliyesinde etkili olduğu görülecektir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin kendi öz gelirleri, ikincisi yerel yönetimlerin yerel halka sunduğu hizmetlerden elde ettikleri gelirler ve son olarak merkezden yönetimden ayrılan transferlerdir<sup>413</sup>. Gelirlerin toplanıp, harcamaların yapılması hususunda, Kanada yerel yönetimleri diğer federal devletlerle karşılaştırıldığında, yerel yönetimlerine büyük oranda özerklik tanımaktadır. Bu özerkliğin ortaya çıktığı alanlar ise özellikle harcama sorumlulukları ve gelir toplama yetkileridir. Yerel yönetimlere bu denli büyük oranda yetki ve sorumluluğun verilmesinin başlıca nedenlerinden birisi, Kanada’da bulunan farklı kültürler ve bölgesel farklılıklardır. Federal Anayasa bu doğrultuda geniş bir perspektif üzerinden kuralları koymakta ve uygulama yükümlüğünü söz konusu yerel yönetimlere bırakmaktadır. Bu sayede de, Kanada mali yerleşmenin en etkin şekilde yerine getirildiği ülkelerden birisi olmuştur<sup>414</sup>.

ABD’de ortaya çıkan ekonomik krizin devletlerin iktisadi ve mali planlarını değiştirdiği bilinmektedir. Planlarda yaşanan bu dönüşüm, ekonomik krizin negatif etkilerinden ülke ekonomilerini mümkün olduğunca uzak tutmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda, Kanada hükümeti oluşturduğu politika ve programlar dâhilinde hem federal hem federe devlet hem de yerel yönetimler düzeyinde yaşanan olumsuz konjonktürün değişmesi için bir dizi hamle gerçekleştirmiştir. Bu hamlelerin en önemlilerinden birisi “Ekonomik İyileştirme Planı”dır. Kanada’da ekonomik krizin etkileri ile başa çıkmak için geliştirilen en önemli formüllerden birisi olan “Ekonomik İyileştirme Planı” sadece makroekonomik göstergelerin iyileştirilmesi için değil ayrıca yerel ekonomilerin de geliştirilmesini içermektedir<sup>415</sup>. Plan ile örneğin; yerel yönetimlerin enerji ihtiyaçlarının maliyetini düşürmek için, krizden sonraki birkaç ay içerisinde çevreci yatırım fonlarını devreye almış ve 800 milyon Kanada dolarını bulan projelerle hidroelektrik, jeotermal rüzgâr gibi enerji santralleri Winnipeg ve Ontario’da olduğu gibi, atık su tesislerinin inşasını destekleyen projelere fon aktarmıştır<sup>416</sup>.

Kanada’da yerel yönetimler kriz döneminde ortaya çıkan finansman sorunlarının giderilmesi için büyük oranda vergi artışı yapmak yerine harcamalarda belli reformları

<sup>413</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 627

<sup>414</sup> Camila Vammalle, “Public Investment Across Levels of Government: The Case of British Colombia”, *OECD 28th Territorial Development Policy Committee*, Canada, 2012, s. 3.

<sup>415</sup> Canada’s Economic Action Plan, s. 12.

<sup>416</sup> Canada’s Economic Action Plan, s. 73.

uygulamaya koyarak krizin etkilerinden kurtulmaya çalışmışlardır<sup>417</sup>. Yerel halkın da bu yönde bir kamuoyu oluşturduğunu söylemek mümkündür. Zira yapılan bir çalışmaya göre<sup>418</sup>, Kanadalı yerel sakinlerin büyük bir kısmı, kriz döneminde yerel vergi yükünün arttırılmasına olumlu bakmamıştır, yerel hizmetlerin finansmanı için gerekli olan ödeneklerin emlak vergisi gibi yerel vergiler yerine federal hükümetin yerele aktaracağı transferlerle sağlanmasını savunmuşlardır. Ayrıca yerel sakinler alt yapı hizmetleri sağlanırken bunun dengeli bir bütçe politikası güdümünde gelişmesi gerektiğine inanmaktadırlar. Aşağıdaki tabloda Kanada’da seçilmiş değişkenler üzerinden yönetim birimlerinde krizden önce ve krizden sonra nasıl değişimler olduğu gösterilmektedir. Söz konusu değişkenler değişimlerinin ele alındığı 2005-2012 yılları arasını kapsamaktadır.

**Tablo 10.** Kanada’da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon Kanada doları ve %)

|                                             |               | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    |
|---------------------------------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Toplam Hükümet Harcamaları                  | <b>Merkez</b> | 194.077 | 200.571 | 208.314 | 212.665 | 227.431 | 235.883 | 241.567 | 244.192 |
|                                             | <b>Eyalet</b> | 254.063 | 272.279 | 287.560 | 309.578 | 326.808 | 344.422 | 357.755 | 361.918 |
|                                             | <b>Yerel</b>  | 111.392 | 117.876 | 124.831 | 133.705 | 141.612 | 151.149 | 152.588 | 156.268 |
| Toplam Hükümet Harcamalarının GSYH’ye Oranı | <b>Merkez</b> | 13,6961 | 13,4412 | 13,2386 | 12,8660 | 14,5104 | 14,1916 | 13,6485 | 13,3965 |
|                                             | <b>Eyalet</b> | 17,9293 | 18,2467 | 18,2748 | 18,7291 | 20,8508 | 20,7217 | 20,2130 | 19,8550 |
|                                             | <b>Yerel</b>  | 7,8610  | 7,8994  | 7,9332  | 8,0890  | 9,0350  | 9,0937  | 8,6212  | 8,5729  |
| Toplam Hükümet Gelirleri                    | <b>Merkez</b> | 266.245 | 280.254 | 297.933 | 295.032 | 280.474 | 284.889 | 303.595 | 312.459 |
|                                             | <b>Eyalet</b> | 255.019 | 273.846 | 281.922 | 290.679 | 277.564 | 287.100 | 305.890 | 316.607 |
|                                             | <b>Yerel</b>  | 60.347  | 63.978  | 69.558  | 73.294  | 76.824  | 80.535  | 83.726  | 87.184  |
| Toplam Hükümet Gelirlerinin GSYH’ye Oranı   | <b>Merkez</b> | 18,7890 | 18,7812 | 18,9340 | 17,8491 | 17,8946 | 17,1400 | 17,1530 | 17,1416 |
|                                             | <b>Eyalet</b> | 17,9968 | 18,3517 | 17,9165 | 17,5858 | 17,7090 | 17,2730 | 17,2827 | 17,3692 |
|                                             | <b>Yerel</b>  | 4,2587  | 4,2875  | 4,4205  | 4,4342  | 4,9015  | 4,8453  | 4,7305  | 4,7830  |
| Vergi Gelirleri                             | <b>Merkez</b> | 245.334 | 257.355 | 269.461 | 266.573 | 258.207 | 260.018 | 276.313 | 284.781 |
|                                             | <b>Eyalet</b> | 176.156 | 188.837 | 196.851 | 200.483 | 197.431 | 201.136 | 213.098 | 225.102 |
|                                             | <b>Yerel</b>  | 42.811  | 43.565  | 46.351  | 50.516  | 52.632  | 55.436  | 57.052  | 59.792  |
| Vergi Gelirlerinin GSYH’ye Oranı            | <b>Merkez</b> | 17,0255 | 17,0424 | 16,8828 | 16,3249 | 16,2488 | 15,4261 | 15,4439 | 15,4927 |
|                                             | <b>Eyalet</b> | 12,2247 | 12,5051 | 12,3335 | 12,2775 | 12,4242 | 11,9328 | 11,9106 | 12,2460 |
|                                             | <b>Yerel</b>  | 2,9709  | 2,8850  | 2,9041  | 3,0936  | 3,3121  | 3,2889  | 3,1888  | 3,2528  |

<sup>417</sup> Robert D. Brown, Jack Mintz, *Tax Policy in Canada*, Canadian Tax Foundation s.6, [http://www.ctf.ca/CTFWEB/Documents/PDF/2012/TaxPolicy\\_Chapter1.pdf](http://www.ctf.ca/CTFWEB/Documents/PDF/2012/TaxPolicy_Chapter1.pdf), (Erişim Tarihi:12.07.2017).

<sup>418</sup> The Federation of Canadian Municipalities, Cities, Communities and The Federal Budget Deficit, 2010, [https://fcm.ca/Documents/reports/Cities\\_Communities\\_and\\_the\\_Federal\\_Budget\\_Deficit\\_EN.pdf](https://fcm.ca/Documents/reports/Cities_Communities_and_the_Federal_Budget_Deficit_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 22.08.2018).

|                                                     |               |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-----------------------------------------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Hükümetler Arası Transfer Harcaması                 | <b>Merkez</b> | 62.654  | 57.592  | 62.491  | 70.443  | 72.942  | 86.749  | 79.033  | 80.235  |
|                                                     | <b>Eyalet</b> | 43.587  | 48.158  | 50.100  | 49.691  | 55.736  | 65.259  | 58.095  | 61.483  |
|                                                     | <b>Yerel</b>  | 148     | 164     | 204     | 379     | 378     | 413     | 287     | 238     |
| İdareler arası Transfer Harcamalarının GSYH'e Oranı | <b>Merkez</b> | 4,4215  | 3,8595  | 3,9714  | 4,2617  | 4,6538  | 5,2191  | 4,4653  | 4,4017  |
|                                                     | <b>Eyalet</b> | 3,0759  | 3,2273  | 3,1839  | 3,0063  | 3,5560  | 3,9262  | 3,2823  | 3,3730  |
|                                                     | <b>Yerel</b>  | 0,0104  | 0,0110  | 0,0130  | 0,0229  | 0,0241  | 0,0248  | 0,0162  | 0,0131  |
| Hükümetler Arası Transfer Gelirleri                 | <b>Merkez</b> | 1.049   | 837     | 1.061   | 962     | 977     | 734     | 842     | 2.524   |
|                                                     | <b>Eyalet</b> | 56.659  | 51.244  | 55.710  | 62.475  | 65.738  | 78.850  | 70.619  | 72.394  |
|                                                     | <b>Yerel</b>  | 48.681  | 53.833  | 56.024  | 57.076  | 62.341  | 72.837  | 65.954  | 67.038  |
| İdareler arası Transfer Gelirlerinin GSYH'ye Oranı  | <b>Merkez</b> | 0,0740  | 0,0561  | 0,0674  | 0,0582  | 0,0623  | 0,0442  | 0,0476  | 0,1385  |
|                                                     | <b>Eyalet</b> | 3,9984  | 3,4341  | 3,5404  | 3,7797  | 4,1942  | 4,7439  | 3,9900  | 3,9716  |
|                                                     | <b>Yerel</b>  | 3,4354  | 3,6076  | 3,5604  | 3,4530  | 3,9774  | 4,3821  | 3,7264  | 3,6777  |
| Net Bütçe Fazla ya da Açığı                         | <b>Merkez</b> | 10.563  | 22.928  | 28.189  | 12.886  | -18.922 | -37.009 | -16.163 | -9.444  |
|                                                     | <b>Eyalet</b> | 14.028  | 4.653   | -28     | -6.115  | -39.242 | -43.731 | -39.341 | -34.400 |
|                                                     | <b>Yerel</b>  | -2.512  | -229    | 547     | -3.714  | -2.825  | 1.810   | -3.195  | -2.284  |
| Toplam Borç Yüğü                                    | <b>Merkez</b> | 512.792 | 502.954 | 469.107 | 577.321 | 668.389 | 716.651 | 783.078 | 839.344 |
|                                                     | <b>Eyalet</b> | 508.246 | 552.565 | 575.196 | 519.328 | 573.829 | 635.114 | 703.849 | 766.720 |
|                                                     | <b>Yerel</b>  | 120.669 | 125.498 | 136.811 | 148.124 | 152.883 | 163.690 | 172.069 | 178.817 |

**Kaynak:** www.oecd.org verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.01.2018)

Tablo 10'daki Kanada federal devletinin harcamalarına bakıldığında ekonomik kriz dönemindeki artışın ekonomik kriz sonrasında da devam ettiği görülmektedir. 2006 yılında 200.571.000.000 Kanada doları<sup>419</sup> olan federal devlet harcamaları 2007'de 208.314.000.000 dolara 2008'de ise 212.665.000.000 dolara yükselmiştir. 2009 ve 2010 yıllarında da artış trendi devam etmiş ve federal devletin harcaması sırasıyla 227.431.000.000 dolara ve 235.883.000.000 dolara yükselmiştir. Federe devletlerde de harcama trendi hemen hemen aynı seyir izlemiştir. 2005-2007 yılları arasında federe devlet harcamalarının ortalamaları 271.000.000.000 dolar seviyesindedir. 2008-2010 yılları arasındaki ortalama ise, 327.000.000.000 dolar seviyesine yükselmiştir. 2011 ve 2012 yıllarında da söz konusu artış sürmüş ve federe devletlerin harcamaları 357.755.000.000 ve 361.918.000.000 doları olarak hesaplanmıştır. Ekonomik kriz dönemi öncesinde yerel yönetimlerin harcamalarına bakıldığında 2005-2007 yılları arasındaki ortalamanın 118.000.000.000 doları olduğu görülmektedir. 2008-2010 yıllarında ise bu ortalama 142.155.000.000 Kanada doları seviyesine yükselmiştir. Yerel harcamaların GSYH içerisindeki payı ise, kriz öncesinde %8 bandının altında

<sup>419</sup> Çalışmanın Kanada ile ilgili bu kısmında Kanada için para birimi olarak "Kanada Doları" ifadesi sadece "dolar" olarak kısaltılmıştır.

seyrederken, 2008 yılında %8 bandına ulaşmış daha sonraki yılda ise bu bandı da geçerek %9.04 seviyesine gelmiştir.

Kanada federal devletinin gelirleri kriz öncesi dönemde yükseliş halindedir. 2005 yılında 266.245.000.000 dolar olan gelirler 2006 yılında 280.254.000.000 ve 2007 yılında 297.933.000.000 dolara yükselmiştir. Toplam gelirler, 2008 yılında 295.032.000.000 dolara düşse de asıl keskin düşüş gelirlerin 2009 yılında 280.474.000.000 dolara düşmesiyle yaşanmıştır. Daha sonraki yıllar olan 2010,2011 ve 2012 yıllarında federal devletin gelirlerindeki artış devam etmiştir.

Eyaletlerin gelirlerine bakıldığında, 2005 yılından beri devam eden artış trendi 2008 yılına kadar sürmüştür. 2008 yılında 290.679.000.000 dolar olan eyaletlerin gelirleri 2009 yılında 277.564.000.000 dolara inmiştir. Daha sonraki yıllarda ise, eyaletlerin gelirleri yeniden yükselişe geçmiştir.

Kanada'nın yerel yönetim gelirlerine bakıldığında eğilimin ne federal devletteki ne de eyaletlerdeki gibi olduğu görülecektir. Kanada yerel yönetimlerinin elde ettiği gelirler ekonomik krizden etkilenmeyerek ekonomik kriz döneminde de artmaya devam etmiştir. 2005, 2006, 2007 yıllarında Kanada'da yerel yönetimlerin elde ettiği gelirler sırasıyla 60.347.000.000, 63.978.000.000 ve 69.558.000.000 dolar olmuştur. 2008 yılında ekonomik kriz birçok ülkenin maliyesinde negatif etkiler meydana getirirken Kanada yerel yönetimlerinin gelirlerinde artış devam etmiştir. 2008 yılında yerel yönetimlerin gelirleri 73.294.000.000 dolara yükselmiştir. 2010 ve 2011 yıllarında söz konusu artış devam etmiş ve yerel yönetimlerin elde ettiği gelirler sırasıyla 76.824.000.000 ve 80.535.000.000 dolar seviyesinde gerçekleşmiştir.

Kanada federal devletinin vergi gelirleri 2008 yılına kadar artış trendindedir. 2008 yılında ise bir önceki yıla göre düşüş gözlenmiştir. Daha sonraki yıllarda ise vergi gelirlerindeki artış devam etmiştir. Federe devletlerin vergi gelirlerindeki artış trendi sadece 2009 yılında sekteye uğramış daha sonraki yıllarda kriz öncesinde olduğu gibi artış devam etmiştir. Yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerindeki seyir ise federal devletin ve federe devletin topladığı vergi gelirlerinden farklıdır. Zira yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirleri krize rağmen artış trendini sürdürmüştür.

Kanada federal devletinin yaptığı transfer harcamalarının 2005-2007 yılları ortalaması 60.912.000.000 dolar iken 2008-2010 yıllarında bu ortalama 76.711.000.000 dolar seviyesine gelmiştir. Ekonomik kriz döneminde federal devlet transfer harcamalarını arttırmıştır.

Tablo 12’den de görüleceği üzere 2005-2012 yılları arasındaki dönemde Kanada yerel yönetimlerinin aldığı kararlar yerel harcamaları artırıcı bir rol oynamıştır. Özellikle ekonomik kriz sonrasında bu artış devam etmiştir. Genel olarak yerel yönetim maliyelerinde gözlenen durum harcamaların artması ile bütçe dengesinde değişimler meydana getirebilmektedir. Zira, gelirlerin harcamaların finansmanını karşılamayacak olması bütçe açıklarına neden olmakta ve bu durum da ülkelerin mali kırılganlıklarını arttırabilmektedir. Kanada’da ekonomik kriz döneminde her üç yönetim biriminde de bütçe açıkları görülmüştür. Ancak incelenen yıllar içerisinde idareler arasında en çok bütçe açığını yerel yönetimlerin verdiği anlaşılmıştır. 2005-2012 yıllarında altı kez yerel yönetimlerin bütçelerinde açık meydana gelmiştir. Bu durumda Kanada yerel yönetim maliyesinin ekonomik krizden negatif yönden etkilendiğini göstermektedir.

Ekonomik kriz döneminde hükümetlerin yaptığı harcamaların finansmanı gelirlerden karşılanamadığında ülkeler borç yükünü arttırmaktadırlar. Bu durum 2008 Mortgage Krizi döneminde Kanada yerel yönetimleri içinde geçerli olmuştur. Zira Tablo 12’den de da görüleceği üzere 2005 yılından itibaren artarak devam eden borç yükü 2008 yılında etkilerinin hissedildiği ekonomik kriz döneminde de artışını sürdürmüştür.

## 2.4. EKONOMİK KRİZİN ALMANYA’DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI

### 2.4.1. Ekonomik Kriz Döneminde Almanya’da Makro Ekonomik Durum

Avrupa ülkeleri arasında yer alan Almanya’nın günümüzdeki yönetim yapısına bakıldığında, 16 eyaletten oluşan bir federatif yapının olduğu görülmektedir. Her bir eyalet, kendilerine ait parlamento, başkan ve Anayasa’ya sahiptir<sup>420</sup>. Federal devlet, dış

<sup>420</sup> <http://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr>, (Erişim Tarihi: 24.10.2017).

politika, kamu düzeni, vergi politikası gibi, tüm ülkeyi ilgilendiren genel konularda söz sahibi iken, eyaletler daha çok yerel hizmetlerin görülmesini sağlamaktadır<sup>421</sup>.

Yasama gücünü, tüm halkın temsil edildiği ulusal meclis ve on altı eyaleti temsil eden eyaletler meclisi elinde bulundurmaktadır. Ulusal meclis 656 üyeden, eyaletler meclisi ise 68 üyeden oluşmaktadır<sup>422</sup>.

Alman Federal Anayasası'nın oluşturduğu devlet sistemi dört temel ilke üzerinden şekillenmektedir. Bu ilkeler; demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet ve federalizmdir. Bu ilkelerden federalizm, eski Almanya'da yaşanan kötü yönetim tecrübelerinin silinmesinin en iyi göstergesi olmuştur<sup>423</sup>. Yasama erkinin temsilcileri, Federal Meclis ve Federal Konseydir. Yürütme görevi ise federal cumhurbaşkanı ve federal başbakanın başında bulunduğu kabine tarafından yerine getirilmektedir<sup>424</sup>.

ABD'nin ticari ve finansal bağlarla ilişkilerinin bulunduğu ülkelerden birisi de Almanya'dır. ABD'de ortaya çıkan ekonomik kriz kısa süre içerisinde Almanya'da da hissedilmiştir. Almanya, krizin hemen sonrasında farklı ekonomik ve mali kararları içeren paketler yürürlüğe koymuştur. Ekonomik İstikrar Paketleri olarak isimlendirilen ve bazı teşvikleri içeren mali ve ekonomik programlar 2008 ve 2009 yıllarında yürürlüğe girmiştir. Bunun hemen arkasından da ihracatı artırmak için "Büyümeyi Arttırma Paketi" yürürlüğe girmiştir. İlk iki paketin bütçe maliyeti 56.000.000.000 €'yu aşmaktaydı. 56.000.000.000 €'luk maliyetin 26.000.000.000 €'luk kısmı vergi indirimleri ve teşvikler gibi hane halklarının vergi yükünü azaltacak hamleleri içermekteydi<sup>425</sup>.

Tablo 11'de Alman ekonomisinin ekonomik kriz döneminde federal ölçekteki durumu ifade edilmeye çalışılmıştır. Güçlü bir ekonomik yapıya sahip olan Almanya incelenen ülkeler içerisinde belki de makroekonomik göstergeleri esas alındığında krizden en az etkilenen ülkeler arasında gösterilebilir. Özellikle diğer ülkelerde

<sup>421</sup> Parlak, Caner, a.g.e, s. 164.

<sup>422</sup> Parlak, Caner, a.g.e, s. 167-170.

<sup>423</sup> Tacettin Karaer, "Federal Almanya'da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 3, (1989), s. 19.

<sup>424</sup> İsmail Can, Almanya'da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri, *Maliye Dergisi*, Sayı:145, (2004), s. 4.

<sup>425</sup> Maximilian Blömer, Mathias Dolls, Clemens Fuest, vd, German Public Finances Through the Financial Crisis, ZEW Discussion Paper No. 15-041, ss. 2-21. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15041.pdf> (Erişim Tarihi: 22.11.2017) .

meydana gelen işsizlik sorunu Almanya’da yaşanmamıştır. İşsizlik oranları, 2007 yılında %8,5 iken, kriz döneminde %7 bandında seyretmiştir. Kamu gelirlerinin GSYİH’ye oranı, 2009 yılında küçük bir artış olsa da kriz döneminde %27-28 seviyelerinde olmuştur. Ancak kişi başına düşen GSYİH ve toplam GSYİH rakamları 2009 yılında bir önceki yıla göre düşüş göstermiştir. Bir başka anlatımla 2009 yılında Alman ekonomisinde bir daralma yaşanmıştır. Yine bir başka önemli husus kamu açığı ile ilgilidir. Kamu açığının GSYİH’ye oranı 2009 ve 2010 yıllarında artmış olup sırasıyla, -%2,2 ve -%3,1 seviyelerine yükselmiştir.

**Tablo 11.** Almanya’da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler

| Yıl         | Genel Denge Yıllık Değişim | Doğrudan Yatırımlar, Varlıklar Yıllık Değişim | Tüketici Fiyatları Endeksi Yıllık Değişimi | Sabit Fiyatlarla GSYH Yıllık Değişim | İşsizlik Oranı | Kişi Başına Gsyh Yıllık Değişim | Kamu Gelirinin GSYH'ye Oranı | Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı | Kamu Açığı Veya Fazlasının GSYH'ye Oranı | Brüt Tasarrufların GSYH'ye Oranı |
|-------------|----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------|
| 2005        | 43,78                      | 880,10                                        | 1,50                                       | 0,70                                 | 11,70          | 0,76                            | 27,90                        | 30,30                             | -2,30                                    | 23,40                            |
| 2006        | 40,45                      | 66,26                                         | 1,60                                       | 3,70                                 | 10,80          | 3,82                            | 27,80                        | 29,10                             | -1,30                                    | 25,40                            |
| 2007        | -133,78                    | -4,91                                         | 2,30                                       | 3,30                                 | 8,50           | 3,40                            | 27,40                        | 27,80                             | -0,30                                    | 27,50                            |
| <b>2008</b> | <b>122,20</b>              | <b>-30,34</b>                                 | <b>2,60</b>                                | <b>1,10</b>                          | <b>7,40</b>    | <b>1,27</b>                     | <b>27,70</b>                 | <b>28,10</b>                      | <b>-0,40</b>                             | <b>26,50</b>                     |
| 2009        | 350,62                     | 1,70                                          | 0,30                                       | -5,60                                | 7,60           | -5,38                           | 28,70                        | 30,90                             | -2,20                                    | 23,80                            |
| 2010        | -82,74                     | 47,20                                         | 1,10                                       | 4,10                                 | 7,00           | 4,24                            | 27,80                        | 31,10                             | -3,10                                    | 25,20                            |
| 2011        | 83,45                      | -26,49                                        | 2,10                                       | 3,70                                 | 5,80           | 5,60                            | 28,20                        | 28,70                             | -0,50                                    | 27,20                            |
| 2012        | -56,58                     | -8,08                                         | 2,00                                       | 0,50                                 | 5,40           | 0,30                            | 28,40                        | 28,30                             | 0,10                                     | 26,30                            |

**Kaynak:** www.tuik.com verilerinden yararlanılarak tarafımızca derlenmiştir (Erişim Tarihi: 20.01.2017).

#### 2.4.2. Ekonomik Krizin Almanya Yerel Yönetimlerine Etkisi

Almanya’nın ekonomik kriz döneminde yerel yönetimler maliyesinde ne gibi değişimlerin yaşandığının gözlenebilmesi için Alman yönetim yapılanmasının bilinmesi önem arz etmektedir. Söz konusu yönetim yapılanmasının üç temel unsuru, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimlerdir.

Alman yerel yönetimleri incelendiğinde, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerine getirecekleri hizmetler ve bu hizmetlerin finansmanı hususunda geniş yetkilerle donatıldığı söylenebilir. Federal Anayasa’nın 28. Maddesi de yerel yönetimlerin sosyal

devlet ilkesi çerçevesinde, idari ve mali özerkliklerini yapacakları faaliyetlerde kullanması doğrultusunda bir düzenleme içermektedir<sup>426</sup>.

Almanya’da yerel yönetim hizmetlerinin sağlandığı birimler, ilçeler ve belediyelerdir. İlçeler, federe devletin çizdiği sınırlar çerçevesinde yerel halkın hizmetlerini karşılayan birimlerdir<sup>427</sup>. İlçeler, özerk yönetim anlayışlarından dolayı eyaletler arasında farklılık göstermektedir. Yine merkezden yönetimin görev ve yetki bölüşümü sırasında ilçeleri sorumlu kıldığı veyahut belediyelerin imkân kısıtlılığından dolayı yerine getiremediği hizmetleri sağladığı görülmektedir<sup>428</sup>. Bir başka anlatımla, belediyeler, Alman anayasası hükümleri uyarınca kendi yetki alanına giren yerel hizmetleri yerine getiren yerel yönetim birimleridir. Doğu ve batı bloklarının birleşimiyle birlikte oluşan süreçte, sayıları artan belediyelerin bir kısmı birleştirilerek belediye sayıları düşürülmeye çalışılmıştır. Belediyeler hakkında bir başka önemli husus da, belediye yönetimlerinin oluşturdukları farklılıklardır. Kimi belediyeler güçlü başkanlık modelini, kimi belediyeler profesyonel yönetici modelini kimi belediyeler ise, belediye meclisi modelini benimsemişlerdir<sup>429</sup>.

---

<sup>426</sup> Parlak, Caner, a.g.e., s. 182.

<sup>427</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 28.

<sup>428</sup> Çetinkaya, a.g.e., 146.

<sup>429</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., ss. 115-117.

**Tablo 12.** Almanya’da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %)

|                                                      |               | 2005      | 2006      | 2007    | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|------------------------------------------------------|---------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Toplam Hükümet Harcamaları                           | <b>Merkez</b> | 665.273   | 664.152   | 663.659 | 686.488   | 723.691   | 756.526   | 733.017   | 742.418   |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 237.418   | 238.850   | 241.211 | 251.686   | 260.124   | 268.677   | 277.082   | 280.059   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 160.543   | 166.909   | 171.458 | 178.274   | 186.907   | 194.243   | 198.601   | 199.417   |
| Toplam Hükümet Harcamalarının GSYH'ye Oranı          | <b>Merkez</b> | 28,9141   | 27,7510   | 26,4066 | 26,7977   | 29,4150   | 29,3220   | 27,1174   | 26,9162   |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 10,3187   | 9,9802    | 9,5976  | 9,8248    | 10,5729   | 10,4136   | 10,2505   | 10,1535   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 6,9775    | 6,9742    | 6,8222  | 6,9591    | 7,5970    | 7,5286    | 7,3471    | 7,2298    |
| Toplam Hükümet Gelirleri                             | <b>Merkez</b> | 645.424   | 666.902   | 691.164 | 709.478   | 707.054   | 720.894   | 765.286   | 787.100   |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 230.628   | 244.472   | 264.998 | 273.787   | 262.150   | 263.077   | 282.371   | 295.657   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 108.563   | 117.337   | 124.872 | 128.652   | 121.928   | 126.571   | 135.180   | 138.208   |
| Toplam Hükümet Gelirlerinin GSYH'ye Oranı            | <b>Merkez</b> | 28,0514   | 27,8660   | 27,5010 | 27,6952   | 28,7388   | 27,9410   | 28,3112   | 28,5361   |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 10,0236   | 10,2151   | 10,5441 | 10,6875   | 10,6553   | 10,1965   | 10,4461   | 10,7190   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 4,7184    | 4,9028    | 4,9686  | 5,0221    | 4,9559    | 4,9057    | 5,0009    | 5,0107    |
| Vergi Gelirleri                                      | <b>Merkez</b> | 551.355   | 573.874   | 602.669 | 621.028   | 625.887   | 641.210   | 682.483   | 704.375   |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 167.495   | 183.265   | 200.777 | 208.568   | 192.286   | 190.633   | 204.971   | 217.447   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 60.446    | 68.267    | 73.393  | 77.412    | 69.453    | 71.370    | 77.596    | 81.912    |
| Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranı                     | <b>Merkez</b> | 23,9630   | 23,9789   | 23,9799 | 24,2424   | 25,4397   | 24,8525   | 25,2480   | 25,5369   |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 7,2797    | 7,6576    | 7,9888  | 8,1417    | 7,8156    | 7,3887    | 7,5828    | 7,8835    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 2,6271    | 2,8525    | 2,9203  | 3,0219    | 2,8230    | 2,7662    | 2,8706    | 2,9697    |
| Hükümetler Arası Transfer Harcaması                  | <b>Merkez</b> | 37.696    | 38.076    | 39.206  | 37.510    | 42.882    | 49.227    | 51.496    | 47.378    |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 58.628    | 60.259    | 65.220  | 66.722    | 69.281    | 69.686    | 73.908    | 74.360    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 7.163     | 7.776     | 7.933   | 8.711     | 7.902     | 8.658     | 8.904     | 8.974     |
| İdareler arası Transfer Harcamalarının GSYH'ye Oranı | <b>Merkez</b> | 1,6383    | 1,5910    | 1,5600  | 1,4642    | 1,7430    | 1,9080    | 1,9051    | 1,7177    |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 2,5481    | 2,5179    | 2,5951  | 2,6046    | 2,8160    | 2,7009    | 2,7342    | 2,6959    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 0,3113    | 0,3249    | 0,3156  | 0,3400    | 0,3212    | 0,3356    | 0,3294    | 0,3254    |
| Hükümetler Arası Transfer Gelirleri                  | <b>Merkez</b> | 4.429     | 4.927     | 5.091   | 4.833     | 4.580     | 4.645     | 5.125     | 4.998     |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 42.461    | 43.166    | 44.255  | 43.120    | 47.741    | 54.725    | 57.174    | 53.296    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 56.597    | 58.018    | 63.013  | 64.990    | 67.744    | 68.201    | 72.009    | 72.418    |
| İdareler arası Transfer Gelirlerinin GSYH'ye Oranı   | <b>Merkez</b> | 0,1925    | 0,2059    | 0,2026  | 0,1887    | 0,1862    | 0,1800    | 0,1896    | 0,1812    |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 1,8454    | 1,8037    | 1,7609  | 1,6832    | 1,9405    | 2,1211    | 2,1151    | 1,9322    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 2,4598    | 2,4242    | 2,5073  | 2,5369    | 2,7535    | 2,6434    | 2,6639    | 2,6255    |
| Net Bütçe Fazla ya da Açığı                          | <b>Merkez</b> | -53.116   | -30.399   | -6.610  | -9.687    | -54.939   | -80.214   | -14.102   | 2.302     |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | -22.957   | -11.471   | 2.822   | -1.501    | -19.514   | -20.561   | -11.445   | -5.466    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | -2.546    | 670       | 8.494   | 6.657     | -5.137    | -8.129    | -316      | 2.235     |
| Toplam Borç Yüğü                                     | <b>Merkez</b> | 1.000.398 | 1.013.558 | 996.025 | 1.075.999 | 1.137.706 | 1.404.902 | 1.459.811 | 1.563.961 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 501.726   | 507.688   | 505.868 | 555.825   | 599.935   | 650.599   | 690.609   | 733.460   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 127.084   | 128.945   | 127.334 | 127.946   | 133.852   | 143.188   | 143.572   | 151.147   |

**Kaynak:** www.oecd.org verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. (Erişim Tarihi: 20.05.2018)

Alman ekonomisi genel olarak aldığı tedbirlerle birlikte ekonomik krizin etkilerini belli bir ölçüde minimize etmeyi başarmıştır. Ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine yansımalarının ne olduğu Tablo 12’den görülmektedir.

Almanya’da ekonomik kriz öncesinde federal devletin toplam harcamaları 2005 yılında 665.273.000.000 € , 2006’da 664.152.000.000 €, 2007’de 663.659.000.000 € olarak gerçekleşmiştir. Ekonomik krizden önceki üç yılda önemli bir artış gerçekleşmemiştir. Ancak krizin ekonomide etkilerinin hissedildiği yıl olan 2008 yılında bir önceki yıla göre 23.000.000.000 € ‘luk bir artış gözlenmiştir. Bu artışı 2009 yılında 723.941.000.000 €’luk harcama takip etmiştir. 2010 yılında da federal devletin harcamalarındaki artış trendi devam etmiştir. Federe devletlerin kriz öncesi ve sonrası harcama yapısı da tıpkı federal devletin ki gibi olmuştur. Tablo 14 incelendiğinde federe devletlerin harcamaları, 2005-2007 yılları arasında 239.000.000.000 € olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında 251.686.000.000 € olan federe devletlerin harcamaları 2009’da 260.124.000.000 €, 2010’da 268.677.000.000 €, 2011’de 277.082.000.000 € olarak açıklanmıştır.

Ekonomik krizin daha önceki tablolarda görüleceği üzere makro düzeyde Alman ekonomisini etkilediği görülmüştür. Tablo 14’de de federal devletin ve federe devletin kriz döneminde kamu harcamalarını artırdığı ve krizin Alman kamu maliyesinde genişletici maliye politikasının uygulandığı bir döneme sahne olduğu söylenebilir. Alman yerel yönetim birimlerinin kamu harcamalarında kriz döneminde nasıl bir politika izlendiğine değinilecek olunursa, yerel harcamaların hem para birimi cinsinden hem de GSYİH’deki payı üzerinden değerlendirilmesi tespitin doğruluğunu güçlendirecek bir etken olacaktır.

2005 yılında yerel yönetimlerin harcaması 160.543.000.000 € olmuştur. Bu harcama toplam GSYİH’nin % 6.98’ine denk gelmiştir. 2006 ve 2007 yıllarında ise 166.909.000.000 € ve 171.458.000.000 €’luk harcama gerçekleşmiştir. Bu harcamanın GSYİH içindeki payı ise %6,97 ve %6,92 olarak açıklanmıştır. Krizin etkilerinin hissedildiği ilk yıl olan 2008’de yerel harcamalar 178.274.000.000 € olmuştur. Bu yılda yerel harcamaların GSYİH’deki payı %7 bandını aşamamıştır. 2009 yılından itibaren artış trendi devam etmiş ve GSYİH içindeki pay %7’nin üzerine çıkmıştır. 2009, 2010,

2011 yıllarında yerel harcamalar ortalaması 193.250.000.000 €’dur. Yerel harcamaların GSYİH’deki payının ortalaması ise, %7,5 seviyesine yükselmiştir.

Ekonomik kriz öncesinde federal devletin gelirlerine bakıldığında, düzenli bir artışın olduğu görülmektedir. 2005-2007 yılları arasında Alman federal hükümeti ortalama 667.830.000.000 € gelir elde etmiştir. 2008-2010 yılları arasında ise gelir ortalaması 712.475.000.000 €’ya yükselmiştir. Bir başka anlatımla kriz döneminde federal devletin kamu gelirlerindeki artış devam etmiştir. Eyalet düzeyinde gelirler incelendiğinde tıpkı federal devletin gelir yapısındaki değişim gibi bir değişimin gerçekleştiği görülmektedir. Eyalet gelirleri krizden sonra da artışını sürdürmüştür. 2005-2007 yılları arasında eyaletler gelirlerinin ortalaması 246.670.000.000 € iken, dünyada krizin negatif etkilerinin etkin şekilde hissedildiği yıllar olan 2008-2010 yılları arasındaki gelir ortalaması 266.338.000.000 € ile önemli seviyede olmuştur.

Alman yerel yönetimlerinin topladığı gelirlere bakıldığında 2005 yılında 108.563.000.000 € olan yerel gelirler 2006 yılında 117.737.000.000 €’ya 2007’de ise, 124.872.000.000 €’ya yükselmiştir. 2008 yılında gelirlerdeki artış devam etmiş ve 128.652.000.000 €’ya ulaşmıştır. 2009 yılında ise gelirlerde bir düşüş yaşansa da 2010 yılında yeniden artışa geçmiştir. Bu durumu gelirlerin GSYİH’a oranı üzerinden de görmek mümkündür. 2007 ve 2008 yıllarında %4,9 olarak hesaplanan gelirlerin GSYİH’ye oranı 2008 yılında %5 bandına çıkmış 2009’da yeniden bu bandın altına inmiştir. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından olan vergi gelirlerinin seyri federal devletin topladığı vergi gelirlerinden farklıdır. Tablo 14’de de görüleceği üzere, vergi gelirleri 2008 yılına kadar artış halindeyken 2009 yılında düşmüştür. 2008 yılında yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirleri 77.412.000.000 € iken 2009 yılında 69.453.000.000 €’ya gerilemiştir. Ancak bir sonraki yıl yeniden yükselen vergi gelirleri 2012 yılına kadar artış eğilimini sürdürmüştür.

Federal devletin transfer harcamalarına bakıldığında ise 2005-2007 yılları ortalamasının 38.326.000.000 € olduğu, kriz döneminde içinde bulunduğu 2008-2010 yılında ise bu ortalamanın 43.206.000.000 €’ya yükseldiği hesaplanmıştır. Bir başka anlatımla ekonomik kriz döneminde federal devlet transfer harcamalarını artırmıştır.

Almanya'nın bütçe dengesine bakıldığında ekonomik kriz dönemi öncesinden devam eden bir bütçe açığının olduğu görülmektedir. Ancak ekonomik krizle birlikte bütçe açığında önemli açıklar meydana gelmiştir. Bütçe açıkları hem federal devlet bütçesinde hem eyalet bütçesinde hem yerel yönetim bütçesinde meydana gelmiştir. 2008-2012 yıllarından yerel yönetim bütçelerinde dört yıl açıkla karşılaşmıştır. Bu durumun en önemli sebeplerinden birisi artan harcamaların gelirlerle finansmanında ortaya çıkan güçlükler olarak gösterilebilir.

Ekonomik kriz döneminde kamu maliyesinde ortaya çıkan bir başka negatif görüntü artan borç yüküdür. Artan borç yükü her üç yönetim birimi içinde geçerli olan bir durumdur. Yerel yönetimlerin borç yüküne bakıldığında, 2008 yılından sonra borç yükünün arttığı görülmektedir. 2008 yılında 127.946.000.000 € olan yerel yönetimlerin toplam borç stoku 2009 yılında 133.852.000.000 €'ya, 2010 yılında 143.188.000.000 €'ya yükselmiştir.

## 2.5. EKONOMİK KRİZİN YUNANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI

2008 Mortgage Krizi döneminde Yunanistan hükümetinin borç stoku ve kapatılamayan bütçe açıklarının olduğu düşünüldüğünde Yunanistan'ın çalışma da incelenmesi gereken ülkelerden birisi olması uygun olacaktır.

### 2.5.1. Ekonomik Kriz Döneminde Yunanistan'da Makro Ekonomik Durum

Yunanistan'ın kamu yönetimi yapılanmasına bakıldığında, güçler ayrılığının uygulandığı bir ulus devlet modelinin benimsediği görülebilir. Yunanistan'da demokrasi bir dönem sekteye uğramıştır. Bunun sebebi bir süreliğine askeri yönetimle yönetilmiş olmasıdır. Sonrasında ise 1975 yılında demokratik bir anayasayı kabul etmiştir. Söz konusu Anayasa günümüze gelene kadar bazı değişikliklere uğramıştır. Anayasa halk egemenliğini öncelikli prensipleri arasında saymış ve yasama erkini cumhurbaşkanı ve parlamentoya vermiştir<sup>430</sup>. Cumhurbaşkanı, yasama erkinin yanı sıra, yürütme rolünü de hükümetle birlikte yerine getirmektedir. Cumhurbaşkanının yürütme içindeki rolü bazı kanunlar çerçevesinde sınırlandırılmıştır<sup>431</sup>. Yürütmede söz sahibi olan diğer bir siyasi

<sup>430</sup> Ahmet Tunç, Emre Baran Pak, Yunanistan'ın Devlet ve Kamu Yönetimi Yapısı” *S.D.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, C.22, S.4., (2017), s. 1191.

<sup>431</sup> <https://www.mfa.gr/turkey/tr/yunanistan-hakkinda/hukumet-ve-siyaset>. (Erişim Tarihi: 20.12.2017).

aktör başbakandır. Başbakan, cumhurbaşkanının atadığı seçimlerde üye tam sayısının mutlak çoğunluğuyla atanan partinin başkanıdır<sup>432</sup>.

Kriz döneminde Yunanistan'ın ekonomik göstergeleri incelendiğinde çalışmaya konu edilen ülkeler içerisinde en dramatik sonuçların bu ülkeye ait olduğu görülmektedir. Kriz döneminde birçok makroekonomik gösterge negatif eğilimler göstermiştir. Ekonomik daralma, tasarruflarda meydana gelen düşüş, artan enflasyon, işsizlik, bütçe açıkları negatif göstergelere örnek teşkil etmektedir.

**Tablo 13.** Yunanistan'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler

| YIL         | Genel Denge Yıllık Değişim | Doğrudan Yatırımlar, Varlıklar Yıllık Değişim | Tüketici Fiyatları Endeksi Yıllık Değişimi | Sabit Fiyatlarla GSYH Yıllık Değişim | İşsizlik Oranı | Kişi Başına GSYH Yıllık Değişim | Kamu Gelirinin GSYH'ye Oranı | Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı | Kamu Açığı veya Fazlasının GSYH'ye Oranı | Brüt Tasarrufların GSYH'ye Oranı |
|-------------|----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------|
| 2005        | -96,83                     | 40,80                                         | 3,50                                       | 0,60                                 | 10,00          | 0,31                            | 38,40                        | 43,40                             | -6,20                                    | 15,60                            |
| 2006        | -368,27                    | 180,77                                        | 3,20                                       | 5,70                                 | 9,00           | 5,33                            | 38,20                        | 42,80                             | -5,90                                    | 15,40                            |
| 2007        | 63,80                      | 24,26                                         | 2,90                                       | 3,30                                 | 8,40           | 3,01                            | 39,40                        | 44,50                             | -6,70                                    | 12,70                            |
| <b>2008</b> | <b>-91,47</b>              | <b>-39,06</b>                                 | <b>4,20</b>                                | <b>-0,30</b>                         | <b>7,80</b>    | <b>-0,60</b>                    | <b>39,70</b>                 | <b>47,70</b>                      | <b>-10,10</b>                            | <b>10,10</b>                     |
| 2009        | 3002,56                    | -23,89                                        | 1,20                                       | -4,30                                | 9,60           | -4,55                           | 37,80                        | 51,70                             | -15,10                                   | 5,90                             |
| 2010        | -1251,74                   | -30,45                                        | 4,70                                       | -5,50                                | 12,80          | -5,60                           | 40,10                        | 50,90                             | -10,90                                   | 5,60                             |
| 2011        | -4,49                      | 7,07                                          | 3,30                                       | -9,10                                | 17,90          | -9,00                           | 42,90                        | 54,20                             | -10,50                                   | 4,90                             |
| 2012        | -83,94                     | -62,69                                        | 1,50                                       | -7,30                                | 24,50          | -6,80                           | 45,20                        | 55,30                             | -9,20                                    | 8,50                             |

**Kaynak:** www.tuik.com verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi:20.01.2018).

Tablo 13'deki Yunanistan'ın makroekonomik göstergeleri içindeki enflasyon oranlarına bakıldığında, 2005, 2006 ve 2007 yıllarında %3 dolayında olduğu görülmektedir. 2008 yılında ise enflasyon %4,2'ye yükselmiştir. İşsizlik oranı ise 2008 yılına kadar düşme eğilimi sürdürerek % 7,8 seviyesine gerilemiştir. Daha sonraki yıllarda ekonomik krizin etkisiyle önemli bir yükseliş trendine geçmiştir. 2012 yılında işsizlik oranı %25 seviyelerine çıkmıştır.

Ekonomik büyümenin göstergesi olarak kabul edilen reel GSYİH'nin yıllık değişimi 2008 yılına kadar pozitif bir görünümdeydi. Her yıl ekonomide bir önceki yıla

<sup>432</sup> Tunç, Pak, a.g.m., s. 1195.

göre büyüme gözlenmiştir. Ancak 2008 ‘de ekonomide başlayan daralma her yıl devam etmiştir. İncelenen ülkeler arasında bu kadar yıl üst üste daralma yaşayan başka bir ülke bulunmamaktadır. Ekonomide görülen bu daralma diğer makroekonomik değişkenleri de negatif yönde etkilemiştir. Söz konusu ekonomik değişkenlerden birisi de kişi başına düşen GSYİH’dir. Kişi başına düşen GSYİH, 2007 yılından itibaren bir önceki yıla göre, sürekli azalma eğilimine girmiştir. 2006 yılından sonraki yıllarda, sürekli artan GSYİH içerisindeki kamu harcamaları 2008 yılından sonra, %50 seviyesini geçmiştir. GSYİH içerisinde tasarrufların oranı, düşük seviyelerde kalmıştır. Öyle ki, 2009 yılından itibaren bu oran tek hanelere inmiştir.

### 2.5.2. Ekonomik Krizin Yunanistan Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi

Ulus devlet anlayışı çerçevesinde bir kamu yönetimi mekanizmasına sahip olan Yunanistan, gelişen ve değişen kamu politikalarına uygun olarak yönetim yapılanmasında değişiklikler yapmıştır. 1980’lerin ortalarından beri devam eden yerel yönetim reformu bir bakıma Yunanistan’ın uzun yıllardan beri süregiden katı merkeziyetçi yapısını sarsan bazı paketleri içermiştir<sup>433</sup>. Söz konusu reform paketleri denetim, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensiplerini kanunlara taşıyan ve ölçek ekonomileri, insan kaynakları ve finansal yönetimin modern ilkelerin uygulanmasını teşvik eden bir yapılanma olarak gösterilebilir<sup>434</sup>. Bu reformlardan en önemlilerinden birisi Capodistrias Reformu’dur. 1997 yılında yapılan Capodistrias Reformu’nun öncelikli konularından birisi yıllar içerisinde artan yerel yönetim sayısının belirli oranda azaltılarak yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesine uygun bir yerel yönetim yapılanmasının oluşturulmasıdır. Bu durumdan hareketle, Yunanistan’da belediyelerin bazıları birleştirilmiş ve daha önce 6000 olan belediye sayısı 1.034 ‘e çekilmiştir. Arkasından gerçekleştirilen Callicrates Reformu ile birlikte ise belediye birleşimleri devam ederek belediye sayısı 325’e indirilmiştir<sup>435</sup>.

<sup>433</sup> Nikolaos Komninos Hlepas, Panos Getimis “Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment,” *Local Government Studies*, 37(5), (2011), s. 517-8.

<sup>434</sup> Hlepas, Getimis, a.g.m., s. 529.

<sup>435</sup> Vasilis Leontitsis, The “Callicrates” Reform: Transforming Greek Local Government in the Years of Austerity, 2012, [http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/hellenicobservatory/cms%20pdf/events/2011-12/research\\_seminars/10\\_leontitsis\\_ppt.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/hellenicobservatory/cms%20pdf/events/2011-12/research_seminars/10_leontitsis_ppt.pdf), s.7. (Erişim Tarihi: 20.07.2018).

Yunanistan’da yerel yönetimler konusunda adem-i merkezileşmiş yönetimler, bölgeler ve bölge birimleri ve belediyeler şeklinde bir yapılanmaya gidilmiştir. Buna göre, 7 adet adem-i merkezileşmiş yönetim onun hemen altında 13 bölge bulunmaktadır<sup>436</sup>. Bunun dışında, yerel halkın hizmetlerinin karşılanması hususunda, belediyeler ve köylerin yerel hizmetlerin görülmesinde etkin olduğu görülmektedir.

Belediyelerin yerel hizmetlerin görülmesinde artan sorumluluğu, kent ve kırsal belediye olarak yapılan ayrıma bakılmaksızın belediyelerin güçlü bir yapılanma içerisinde olmasını gerektirmektedir. Köy ve kent belediyelerinin yürütmesinden belediye başkanı mesulken, kent ve köy belediyelerinin karar organları arasında farklılıklar mevcuttur<sup>437</sup>. Yerel yönetimlere birçok reformla faaliyet özerkliği tanılsa da, söz konusu faaliyetlerin yerine getirilmesinde kullanılacak finansmanda merkezden yönetime bağımlıdır. Bu bağıllık Anayasal ilkeler çerçevesinde belirlenmiştir. Zira, Yunanistan Anayasası’nın 102. maddesine göre, merkezden yönetim, yerel yönetimlerin yapacağı işlemleri hukuka uygun olup olmadığı yönünde bir denetlemeye tabi tutabilir<sup>438</sup>.

Yerel yönetimlerin, ekonomik kriz döneminde de etkin şekilde hizmetleri görüp halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için Yunan hükümeti çeşitli reform paketlerini yürürlüğe koymuştur. Bu reformlardan birisi de Callicrates Reformu’dur. 3852 sayılı kanunla hayata geçirilen Callicrates Reformu ile yerel yönetimlerin mali krizden etkilenmemesi amaçlanmıştır<sup>439</sup>. Söz konusu reformun uygulanması için kabul edilen kanunun acele ile hazırlanıp uygulanmasında sorunların olduğu, yöneticiler tarafından anlaşılmasının zaman aldığı yönünde kısmi eleştiriler de bulunmaktadır<sup>440</sup>. Reformun açıklanmasıyla krizin yereldeki etkilerinin giderileceği düşünülse de reform etkin bir yerel anlayışa destek olmada yetersiz kalmıştır. Başka bir ifade ile Yunanistan yerel yönetim alanında ekonomik krizin getirdiği problemleri yeterince çözememiş ve 2010 yılından beri, mali uyum programları içeren uluslararası kuruluşlarla karşılıklı

---

<sup>436</sup> Tunç, Pak, a.g.m., 1197.

<sup>437</sup> T.C İçişleri Bakanlığı, a.g.e., ss. 582-585.

<sup>438</sup> Athanasia Triantafy Ilopoulou, “Local Government and Citizen in the Period of Crisis in Greece”, *Review of European Studies*, 9(4), (2017), s. 47.

<sup>439</sup> Triantafy Ilopoulou, a.g.m., s. 47.

<sup>440</sup> Leontitsis, a.g.e., s. 20.

yaptığı anlaşmalar çerçevesinde sıkı bir mali gözetim altına girmiştir<sup>441</sup>. Ekonomik krizin makroekonomik etkilerinin yerele yansımaları istemeyen politik aktörler yerel hizmetlerin görülmesini gönüllülük esasına bağlı olarak çalışan sivil toplum örgütleri vasıtası ile yerine getirmeye çalışmışlardır. Buna göre yerel halkın eğitim, sağlık gibi temel hizmetleri gönüllülerin desteklediği projelerle gidermektedir. Bunun dışında, yerel yönetimler AB hibe programlarını da kullanarak bu hizmetlerin karşılanması için çaba göstermektedir<sup>442</sup>.

**Tablo 14.** Yunanistan’da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %)

|                                                      |        | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    |
|------------------------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Toplam Hükümet Harcamaları                           | Merkez | 85.332  | 91.611  | 102.445 | 115.239 | 119.571 | 111.211 | 106.727 | 100.065 |
|                                                      | Yerel  | 6.058   | 7.246   | 7.707   | 8.553   | 9.643   | 8.578   | 6.342   | 6.316   |
| Toplam Hükümet Harcamalarının GSYH'ye Oranı          | Merkez | 42,8283 | 42,0501 | 44,0255 | 47,6213 | 50,3384 | 49,2016 | 51,5517 | 52,3342 |
|                                                      | Yerel  | 3,0405  | 3,3260  | 3,3121  | 3,5344  | 4,0596  | 3,7950  | 3,0633  | 3,3033  |
| Toplam Hükümet Gelirleri                             | Merkez | 76.969  | 83.690  | 92.099  | 96.516  | 90.449  | 91.668  | 89.502  | 86.727  |
|                                                      | Yerel  | 2.092   | 2.213   | 2.446   | 2.651   | 2.799   | 2.812   | 2.287   | 2.654   |
| Toplam Hükümet Gelirlerinin GSYH'ye Oranı            | Merkez | 38,6309 | 38,4143 | 39,5793 | 39,8842 | 38,0783 | 40,5554 | 43,2316 | 45,3584 |
|                                                      | Yerel  | 1,0500  | 1,0158  | 1,0512  | 1,0955  | 1,1784  | 1,2441  | 1,1047  | 1,3880  |
| Vergi Gelirleri                                      | Merkez | 61.715  | 65.291  | 71.686  | 74.031  | 71.378  | 70.718  | 68.025  | 66.227  |
|                                                      | Yerel  | 473     | 777     | 879     | 929     | 1.668   | 1.696   | 1.624   | 1.654   |
| Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranı                     | Merkez | 30,9748 | 29,9690 | 30,8069 | 30,5925 | 30,0496 | 31,2868 | 32,8577 | 34,6368 |
|                                                      | Yerel  | 0,2374  | 0,3566  | 0,3777  | 0,3839  | 0,7022  | 0,7503  | 0,7844  | 0,8650  |
| Hükümetler Arası Transfer Harcaması                  | Merkez | 4.236   | 5.170   | 5.427   | 5.979   | 7.002   | 5.210   | 4.642   | 4.280   |
|                                                      | Yerel  | 200     | 206     | 193     | 193     | 198     | 114     | 100     | -       |
| İdareler arası Transfer Harcamalarının GSYH'ye Oranı | Merkez | 2,1261  | 2,3731  | 2,3322  | 2,4708  | 2,9478  | 2,3050  | 2,2422  | 2,2384  |
|                                                      | Yerel  | 0,1004  | 0,0946  | 0,0829  | 0,0798  | 0,0834  | 0,0504  | 0,0483  | -       |
| Hükümetler Arası Transfer Gelirleri                  | Merkez | 200     | 206     | 193     | 193     | 198     | 114     | 100     | -       |
|                                                      | Yerel  | 4.236   | 5.170   | 5.427   | 5.979   | 7.002   | 5.210   | 4.642   | 4.280   |

<sup>441</sup> Triantafy Ilopoulou, a.g.m., s. 47.

<sup>442</sup> Triantafy Ilopoulou, a.g.m, s. 50.

|                                                                   |               |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| İdareler<br>arası<br>Transfer<br>Gelirlerinin<br>GSYH'ye<br>Oranı | <b>Merkez</b> | 0,1004  | 0,0946  | 0,0829  | 0,0798  | 0,0834  | 0,0504  | 0,0483  | -       |
|                                                                   | <b>Yerel</b>  | 2,1261  | 2,3731  | 2,3322  | 2,4708  | 2,9478  | 2,3050  | 2,2422  | 2,2384  |
| net Bütçe<br>Fazla yada<br>Açığı                                  | <b>Merkez</b> | -12.399 | -12.885 | -15.580 | -24.509 | -35.926 | -24.639 | -21.767 | -17.618 |
|                                                                   | <b>Yerel</b>  | 70      | -69     | -27     | -116    | -40     | -670    | 487     | 618     |
| Toplam<br>Borç Yüğü                                               | <b>Merkez</b> | 253.333 | 276.396 | 288.566 | 309.274 | 342.340 | 302.914 | 233.984 | 322.991 |
|                                                                   | <b>Yerel</b>  | 2.041   | 2.240   | 2.593   | 2.823   | 3.308   | 3.576   | 3.404   | 3.152   |

**Kaynak:** www.oecd.org verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. ( Erişim Tarihi: 20.01.2018)

Yunanistan merkezi yönetiminin kriz döneminden önce harcamalarını düzenli olarak arttırma eğiliminde olduğu Tablo 14'den de görülmektedir. 2005'de 85.332.000.000 €, 2006'da 91.161.000.000 €, 2007'de 102.445.000.000 € olan merkezden yönetim harcamaları ekonomik krizin hissedildiği 2008 yılında da artışını sürdürmüş ve 115.239.000.000 € olarak hesaplanmıştır. Bu yıldan sonra ise, harcamalarda önemli bir düşüş yaşanarak 111.211.000.000 € seviyesine gelmiştir. Bir sonraki yıl düşüş devam etmiş ve merkezden yönetimin harcamaları 106.727.000.000 € seviyesine gerilemiştir. Yerel yönetimlerin harcamaya seyrine bakıldığında merkezden yönetimin gösterdiği mali refleksler görülmektedir. 2005 yılında 6.058.000.000 € olan yerel harcamalar 2006 ve 2007 yıllarında sırasıyla 7.246.000.000 € ve 7.707.000.000 € seviyelerine yükselmiştir. Yerel harcamalar ekonomik krizin etkilerinin hissedildiği 2008 ve 2009'unda önemli bir yükselişe geçerek 8.553.000.000 € ve 9.643.000.000 €'ya yükselmiştir. 2010 yılında ise bu yükseliş durmuş ve yerel harcamalar 2010 yılında 2008 rakamlarına gerilemiştir. 2011 yılında da söz konusu düşüş devam etmiş ve yerel yönetim harcamaları 6.342.000.000 €'ya düşmüştür. Yerel harcamaların GSYH içindeki payına bakıldığında incelenen ülkeler arasındaki en düşük pay Yunanistan'a aittir. Ekonomik kriz çıkmadan önce % 3,3 civarında seyreden pay, 2008'de %3,5'e 2009'da ise % 4 bandının üstüne çıkarak %4,06 olarak hesaplanmıştır.

Yunanistan'ın merkezden yönetim gelirlerine bakıldığında ekonomik krizden gelirlerin etkilendiği görülmektedir. Ancak bu etkileniş diğer ülkelerin gelir değişimlerine benzer bir durum sergilememektedir. Örneğin 2008 yılında bir önceki yıla göre artış gösterirken bir sonraki yıl gelirlerde düşme yaşanmış 2010 yılında merkezden yönetimin topladığı gelirler bir önceki yıla göre artmış daha sonra ise yeniden düşmüştür. Yunanistan'ın yerel yönetimlerinin elde ettiği gelirlerin kriz dönemindeki

eğilimi ise merkezden yönetime nazaran daha istikrarlı bir haldedir. Yerel düzeyde sağlanan yerel gelirler 2006 yılında 2.213.000.000 €, 2007 yılında 2.446.000.000 € olarak hesaplanmıştır. Ekonomik krizin ortaya çıktığı 2008 yılında da artış devam etmiştir. 2008 yılında yerel yönetimlerin gelirleri 2.651.000.000 € olmuştur. 2009 ve 2010 yıllarında da söz konusu artış devam etmiş ve sırasıyla yerel yönetimlerin gelirleri 2.799.000.000 € ve 2.812.000.000 € olarak hesaplanmıştır. 2010 yılından sonra artış yerini önemli bir düşüşe bırakmış ve yerel yönetim gelirleri 2.287.000.000 € seviyesine gerilemiştir. İncelenen yıllar içerisinde gelirlerde bir önceki yıla göre sadece 2011 yılında düşüş gerçekleşmiştir.

Yunanistan'da yerel yönetim gelirlerinin en önemlilerinden birisi vergi gelirleridir. Yunanistan yerel yönetimlerin vergi gelirlerine bakıldığında yerel yönetim vergi gelirlerinin ekonomik krizden etkilendiği görülmektedir. Yunanistan merkezden yönetiminin topladığı vergi gelirleri ise, 2008 yılına kadar artış halindeyken daha sonraki yıllarda düşüş trendine geçmiştir. Yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirleri ise sadece 2011'de bir önceki yıla göre düşüş gerçekleştirmiştir. Bunun dışında incelenen yıllarda vergi gelirlerinde artış devam etmiştir.

Yunanistan ekonomik krizin ilk yıllarında transfer harcamalarını arttırma yoluna gitmiştir. Yerel yönetimlere aktardığı tutarlar, 2009 yılında 7.002.000.000 € seviyesine gelmiş daha sonraki yıllarda ise transfer harcamalarında önemli bir düşüş gözlenmiştir.

Yunanistan'ın bütçe açıklarına merkezi ve yerel yönetim açısından bakıldığında her iki yönetim biriminde de açıkların ekonomik kriz döneminden öncede var olduğu görülmektedir. 2007 yılında yerel yönetimlerin bütçe açığı 27.000.000 € iken bir yıl sonra dört kattan fazla artarak 116.000.000 € seviyesine ulaşmıştır. Daha sonraki yıl 40.000.000 € seviyesine gerilese de bir sonraki yıl yeniden artarak 640.000.000 €'ya ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin borç yükü ekonomik kriz döneminde artış trendini sürdürmüştür. 2007 yılında 2.593.000.000 € olan borç yükü 2008 yılında 2.823.000.000 €'ya 2009 yılında ise 3.308.000.000 € 'ya yükselmiştir.

## 2.6. EKONOMİK KRİZİN FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI

Fransa, 1789 Fransız devrimiyle birlikte cumhuriyet yönetimini ile olan bağı kuvvetlendirerek bu gün, Anayasal bir cumhuriyet sistemine geçiş yapan bir ülke hüviyetindedir. 1958 yılında ilan edilen 5. Cumhuriyet'in ardından, cumhurbaşkanının yürütmede daha etkin olduğu bir yönetim modeli benimsenmiştir<sup>443</sup>. Güçler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu söz konusu yönetim modelinde yürütme, cumhurbaşkanı, başbakan ve hükümetin paylaştığı bir sistemle sağlanmaktadır<sup>444</sup>. Cumhurbaşkanı en fazla iki defa olmak üzere beşer yıllığına halk tarafından seçilmektedir. Yürütme konusunda cumhurbaşkanının sorumlulukları bulunsada, parlamentoya karşı sorumluluk taşıyan yönetici başbakandır. Parlamentoda ulusal meclis ve senato olmak üzere iki farklı grup bulunmaktadır. Buna göre, ulusal mecliste 577 senatoda 348 üye olmak üzere toplam 925 kişi parlamentodaki temsilcileri oluşturmaktadır<sup>445</sup>.

### 2.6.1. Ekonomik Kriz Döneminde Fransa'da Makro Ekonomik Durum

Fransa ekonomisinde ekonomik krizle birlikte temel makroekonomik göstergelerde yaşanan değişim Tablo 15'deki veriler yardımıyla açıklanmıştır.

**Tablo 15.** Fransa'da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler

| Yıl  | Genel Denge<br>Yıllık Değişim | Doğrudan<br>Yatırımlar,<br>Varlıklar Yıllık<br>Değişim | Tüketici<br>Fiyatları Endeksi<br>Yıllık Değişim | Sabit Fiyatlarla<br>GSYH Yıllık<br>Değişim | İşsizlik Oranı | Kişi Başına<br>GSYH Yıllık<br>Değişim | Kamu Gelirinin<br>GSYH'ye Oranı | Kamu<br>Harcamalarının<br>GSYH'ye Oranı | Kamu Açığı<br>veya Fazlasının<br>GSYH'ye Oranı | Brüt<br>Tasarrufların<br>GSYH'ye Oranı |
|------|-------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------|---------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 2005 | -319,61                       | 94,62                                                  | 1,70                                            | 1,60                                       | 8,90           | 0,85                                  | 42,60                           | 45,40                                   | -3,00                                          | 21,90                                  |
| 2006 | -230,54                       | 9,68                                                   | 1,70                                            | 2,40                                       | 8,80           | 1,66                                  | 42,90                           | 45,00                                   | -2,20                                          | 22,70                                  |
| 2007 | -102,77                       | 1,44                                                   | 1,50                                            | 2,40                                       | 8,00           | 1,73                                  | 42,40                           | 44,50                                   | -2,10                                          | 23,20                                  |
| 2008 | 3576,45                       | 2,80                                                   | 2,80                                            | 0,20                                       | 7,40           | -0,36                                 | 42,40                           | 45,00                                   | -2,70                                          | 22,80                                  |
| 2009 | -177,73                       | -34,81                                                 | 0,10                                            | -2,90                                      | 9,10           | -3,44                                 | 41,70                           | 48,30                                   | -6,90                                          | 19,80                                  |
| 2010 | -16,70                        | -18,10                                                 | 1,50                                            | 2,00                                       | 9,30           | 1,46                                  | 43,20                           | 49,60                                   | -6,70                                          | 20,20                                  |
| 2011 | -207,68                       | -11,19                                                 | 2,10                                            | 2,10                                       | 9,20           | 1,59                                  | 43,00                           | 48,00                                   | -5,10                                          | 21,10                                  |
| 2012 | -165,52                       | -19,28                                                 | 2,00                                            | 0,20                                       | 9,80           | -0,30                                 | 44,00                           | 48,60                                   | -4,60                                          | 19,80                                  |

**Kaynak:** www.tuik.com verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.(Erişim Tarihi:20.01.2018)

<sup>443</sup> Parlak, Caner, a.g.e., ss. 29-31.

<sup>444</sup> Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8(2), (1999), s.58.

<sup>445</sup> <http://www.mfa.gov.tr/fransa-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

Fransa ekonomisinde enflasyon oranına bakıldığında, kriz öncesi dönemde %1,5 olan enflasyon, 2008 yılında yaklaşık iki kat artarak %2,8'e yükselmiştir. Bu bağlamda enflasyonun ekonomik krize bağlı olarak arttığı söylenebilir. Ekonomik kriz döneminde makroekonomideki başka bir negatif değişken ekonomik büyüme rakamlarıdır. Ekonomik büyüme, 2006 ve 2007 yıllarında %2'nin üzerinde iken, 2008'de GSYH'de sadece %0,2'lik bir artış gerçekleşmiştir. 2009 yılında ise ekonomik büyümenin yerini ekonomik daralma almıştır. Ekonomide bir önceki yıla göre, yaklaşık %3'lük bir küçülme meydana gelmiştir. Yine ekonomik kriz döneminde işsizlik oranının da arttığı gözlenmiştir. Buna göre, 2008 yılında %7,4 olarak açıklanan işsizlik oranı 2009'da %9,1'e, 2010'da ise %9,3'e yükselmiştir. Bu dönem içerisinde kamu harcamalarının GSYH'ye oranlarında artış görülmüştür. 2007 yılında kamu harcamalarının GSYH'ye oranı %44,5 seviyesindeyken, 2010 yılında %49,6'ya yükselmiştir. Yine tasarrufların GSYH içindeki payı kriz döneminde azalmıştır.

#### **2.6.2. Ekonomik Krizin Fransa'da Yerel Yönetimlere Etkisi**

Fransa'nın kamu yönetimi geleneğine bakıldığında, güçlü bir merkezi yapılanmanın etkisi görülmektedir. Yerel yöneticilerin merkezden yönetim karşısında karar alma yetkisi 1980'li yıllara kadar oldukça düşük bir seviyede idi. 1980'li yılların başından itibaren yapılan reformlarla birlikte, yerel yönetimlerinde yönetime katkısı artmaya başlamıştır<sup>446</sup>.

Fransız yerel yönetim sisteminin temellerinin 1789 yılından itibaren atıldığı ve Fransız yerel yönetim sisteminin kurulmasında Napolyon Bonapart'ın etkisi olduğu söylenebilir<sup>447</sup>. Daha sonra farklı anayasalar yürürlüğe girse de günümüz Fransız Anayasasının kamu yönetimini yapılanması belirlenmiş ve Fransız anayasasının 72. Maddesi yerel yönetiminin esas çerçevesini ortaya koymuştur<sup>448</sup>. Söz konusu Kanuna

---

<sup>446</sup> Helene Reigner, "The Transformations of Local Government in France: Towards a co-administration Model Between Local Authorities and State Field Services", *ECPR, Workshops*, 1999, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/79b99a40-f347-4def-a85b-df12609fe1e8.pdf> (Erişim Tarihi: 01.02.2019)

<sup>447</sup> Akdemir, Ulusoy, a.g.e., s. 141.

<sup>448</sup> T.C İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 259.

göre Fransız yerel yönetim üç yönetim biriminden oluşmaktadır. Bu birimler, bölge, il ve ilçelerdir<sup>449</sup>.

Bölgeler, bölgesel hizmet taleplerinin yine bölge içinde yerine getirilmesi esasına göre kurulmuş yerel yönetim birimleridir<sup>450</sup>. İlk bölge teşkilatının kurulması diğer yerel yönetim birimlerine göre daha yeni bir oluşumdur. İlk defa 1972 yılında kurulan bölge teşkilatından yirmi altı tane bulunmaktadır<sup>451</sup>. Hükümet tarafından atanan valinin güdümünde bulunan bölge teşkilatlarının altında birçok alt birim bulunmaktadır. Bölgenin başındaki vali, yerel yönetimlerin yöneticilerin üstünde bir koordinatör görevi üstlenmektedir<sup>452</sup>. Bir diğer yerel yönetim birimi olan belediyelerin yerel yönetim içerisindeki görev, yetki ve sorumlulukları yıllar içerisinde incelendiğinde, birçok değişime uğradığı görülmektedir. Bu durumun en büyük sebebi, ülke vatandaşlarının değişen ihtiyaçları dâhilinde kararları alma zorunluluğudur<sup>453</sup>. Fransız belediyelerinin bir diğer özelliği diğer yönetim birimlerine nazaran sayılarının fazla olmasıdır. Belediyelerin sayısının diğer yönetim birimlerine göre bu kadar fazla olmasının sebebi köy olarak bilinen mahalli idare anlayışının Fransa'da egemen olmayışıdır. Ayrıca, belediyelerin ortak hizmetleri belirli ilkeler çerçevesinde yerine getirme ve bu amaçla birleşme fikri, Fransız yerel yönetim anlayışı için olumlu olarak karşılanmamaktadır<sup>454</sup>.

Fransız yerel yönetim sisteminde belediyeler iki başlıdırlar. Bunlardan birisi belediye meclisi diğeri ise belediye başkanıdır. Belediye meclisi karar alma organı iken belediye başkanı yürütme görevini üstlenmektedir<sup>455</sup>. Belediye başkanları yerel hizmetleri ellerinde bulundurdukları yetki çerçevesinde yerine getirirken iki taraflı bir yöneticilik anlayışını temsil etmektedir. Bir yönüyle, merkezden yönetimin taşradaki temsilciliğini yerine getirirken bir yönü ile de yerel yönetimin başı sıfatıyla işlemler yapmaktadır<sup>456</sup>. Yerel ihtiyaçların karşılanmasında fiili olarak aktif durumunda olan belediyelerin diğer organı durumunda olan belediye meclisinin asli görevlerinden birisi,

---

<sup>449</sup> Parlak, Caner, a.g.e., s. 45.

<sup>450</sup> Parlak, Caner, a.g.e., s. 47.

<sup>451</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 136.

<sup>452</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 208.

<sup>453</sup> TC İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 259.

<sup>454</sup> Akdemir, Ulusoy, a.g.e., s. 143.

<sup>455</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 208.

<sup>456</sup> Öner, Mutluer, a.g.e., s. 68.

alacağı kararlarla belediyenin işlerini düzenlemektir<sup>457</sup>. İller ise, yetki genişliğini kullanarak halkın ihtiyaçlarını kullanan bir yönetim birimi olarak kabul edilmektedir<sup>458</sup>. İl yönetimleri, ilin yerel ihtiyaçlarını yerine getirme anlayışı çerçevesinde kurulan bir yönetim birimidir<sup>459</sup>. Türkiye’deki il özel idarelerine benzeyen bir yapılanmaya sahip olan bu yerel yönetim birimi, toplam 100 adettir<sup>460</sup>.

Fransa’nın 2008 Mortgage Krizi’nden tıpkı daha önce incelenen ülkeler gibi makroekonomik açıdan etkilendiği görülmektedir. Ekonomik kriz döneminde ekonomik büyümenin durması, ekonomik hacmin daralması, işsizliğin artması gibi gelişmeler yaşanmış ve bu durum Fransa hükümetini krizden korunmak için tedbir alma yoluna götürmüştür. Ekonomik krizin negatif etkilerini azaltacak ekonomik büyümenin devamını sağlayacak teşvik ve tedbirler ülkenin toplumsal refahı için de önem arz etmekteydi. Avrupa Birliği’nin oluşturduğu kurallar çerçevesinde hazırlanan Fransız Ekonomik Kurtarma Planı, 4 Aralık 2008 ‘de “*sınırlı zamanda, etkin olarak durgunluğun aşılmasını sağlamak üzere*” kabul edilmiştir. 2008’den sonraki 2 yıl içinde çıkan kurtarma paketleri 60 milyar €’luk bir bütçeyi kapsamaktaydı. Yerel yönetimlerde bu kurtarma paketlerinden faydalanmıştır<sup>461</sup>.

Fransız yerel yönetimler maliyesinin ekonomik kriz öncesi, ekonomik krizde ve ekonomik krizden sonra nasıl bir dönüşüm gösterdiği aşağıdaki tablo yardımıyla analiz edilmeye çalışılmıştır. Bir başka anlatımla 2005-2012 yılları arasında gelirler, harcamalar, transferler, borçlanmada nasıl bir sürecin yaşandığı Tablo 16’de görülmektedir.

<sup>457</sup> TC İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 264.

<sup>458</sup> Öner, Mutluer, a.g.e., s. 69.

<sup>459</sup> Parlak, Caner, a.g.e., s. 48.

<sup>460</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 136.

<sup>461</sup> Emanuele Padovani, Celine Du Boys, Alice Monti, “Municipal Budgetary Decisions in Times of Austerity in Italy and France: Between National, Local and Internal Influences”, 2017 IRSPM Annual Conference, SIG C2-Local Governance, Nisan, 2017, Budapeşte, Macaristan, s. 8.

**Tablo 16.** Fransa’da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %)

|                                                      |        | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|------------------------------------------------------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Toplam Hükümet Harcamaları                           | Merkez | 754.129   | 779.354   | 809.532   | 841.846   | 877.960   | 904.795   | 922.324   | 946.678   |
|                                                      | Yerel  | 182.935   | 193.974   | 207.374   | 216.398   | 223.072   | 223.542   | 230.613   | 239.542   |
| Toplam Hükümet Harcamalarının GSYH’ye Oranı          | Merkez | 42,5586   | 42,0530   | 41,6069   | 42,1798   | 45,2786   | 45,2741   | 44,7886   | 45,3623   |
|                                                      | Yerel  | 10,3238   | 10,4666   | 10,6582   | 10,8424   | 11,5044   | 11,1856   | 11,1987   | 11,4782   |
| Toplam Hükümet Gelirleri                             | Merkez | 748.732   | 788.866   | 818.320   | 839.307   | 801.678   | 857.821   | 881.206   | 913.735   |
|                                                      | Yerel  | 132.242   | 141.063   | 149.095   | 155.404   | 160.092   | 134.341   | 166.021   | 171.978   |
| Toplam Hükümet Gelirlerinin GSYH’ye Oranı            | Merkez | 42,2540   | 42,5662   | 42,0585   | 42,0526   | 41,3446   | 42,9237   | 42,7919   | 43,7837   |
|                                                      | Yerel  | 7,4630    | 7,6116    | 7,6629    | 7,7864    | 8,2563    | 6,7222    | 8,0621    | 8,2407    |
| Vergi Gelirleri                                      | Merkez | 671.056   | 706.601   | 725.610   | 739.844   | 695.994   | 749.526   | 772.971   | 803.789   |
|                                                      | Yerel  | 87.013    | 91.978    | 99.078    | 102.083   | 105.272   | 89.293    | 115.823   | 121.157   |
| Vergi Gelirlerinin GSYH’ye Oranı                     | Merkez | 37,8705   | 38,1273   | 37,2936   | 37,0691   | 35,8942   | 37,5048   | 37,5359   | 38,5154   |
|                                                      | Yerel  | 4,9105    | 4,9630    | 5,0922    | 5,1148    | 5,4291    | 4,4680    | 5,6244    | 5,8055    |
| Hükümetler Arası Transfer Harcaması                  | Merkez | 53.075    | 55.190    | 57.019    | 58.343    | 64.589    | 93.673    | 68.563    | 68.296    |
|                                                      | Yerel  | 5.453     | 5.803     | 6.484     | 6.835     | 7.664     | 6.278     | 4.734     | 4.442     |
| İdareler arası Transfer Harcamalarının GSYH’ye Oranı | Merkez | 2,995     | 2,978     | 2,931     | 2,923     | 3,331     | 4,687     | 3,329     | 3,273     |
|                                                      | Yerel  | 0,308     | 0,313     | 0,333     | 0,342     | 0,395     | 0,314     | 0,230     | 0,213     |
| İdareler arası Transfer Gelirleri                    | Merkez | 5.453     | 5.803     | 6.484     | 6.835     | 7.664     | 6.278     | 4.734     | 4.442     |
|                                                      | Yerel  | 53.075    | 55.190    | 57.019    | 58.343    | 64.589    | 93.673    | 68.563    | 68.296    |
| İdareler arası Transfer Gelirlerinin GSYH’ye Oranı   | Merkez | 0,3077    | 0,3131    | 0,3333    | 0,3425    | 0,3953    | 0,3141    | 0,2299    | 0,2128    |
|                                                      | Yerel  | 2,9952    | 2,9780    | 2,9306    | 2,9232    | 3,3310    | 4,6872    | 3,3295    | 3,2726    |
| Net Bütçe Fazla yada Açığı                           | Merkez | -53.018   | -39.877   | -41.747   | -54.046   | -133.207  | -134.369  | -104.947  | -96.797   |
|                                                      | Yerel  | -3.070    | -3.524    | -7.744    | -9.486    | -6.055    | -1.805    | -763      | -3.710    |
| Toplam Borç Yüklü                                    | Merkez | 1.349.983 | 1.331.629 | 1.369.742 | 1.516.012 | 1.681.341 | 1.805.287 | 1.946.970 | 2.187.112 |
|                                                      | Yerel  | 150.440   | 157.908   | 171.469   | 181.860   | 192.427   | 197.880   | 204.390   | 221.140   |

**Kaynak:** www.oecd.org verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.01.2020)

Fransa’da toplam harcamaların kriz öncesi seyrine bakıldığında, 2005-2007 döneminde toplam harcamaların ortalaması 781.000.000.000 € olduğu hesaplanmıştır. Krizin ortaya çıkması ile merkezden yönetimin toplam harcamalarındaki artış

süregitmiştir. 2007 yılında 809.532.000.000 € olan harcamalar, 2008'de 841.846.000.000 €'ya bir sonraki yıl olan 2009'da ise 877.960.000.000 €'ya yükselmiştir. Söz konusu trend 2010 yılından sonra da devam etmiş ve merkezden yönetimin toplam harcamaları 2010 yılında 904.795.000.000 €, 2011'de 922.324.000.000 € ve 2012'de ise 946.678.00 € olarak açıklanmıştır.

Krizin etkilerinin Fransız yerel yönetimlerinin harcama boyutuna etkisi incelendiğinde, harcamalarda ekonomik krize rağmen bir artışın olduğu gözlenmektedir. Kriz öncesi dönemden beri süregelen harcama trendi krizin etkilerinin hissedildiği 2008 yılı ve sonrasında da devam etmiştir. 2007 yılında 207.374.000.000 € olan yerel harcamalar 2008 yılında 216.398.000.000 €'ya, 2009'da 223.072.000.000 €'ya, 2010 yılında ise 223.542.000.000 €'ya yükselmiştir. Söz konusu rakamların GSYİH üzerindeki etkisi incelendiğinde yerel harcamalara bağlı olarak GSYİH içindeki payında da artışlar gözlenmiştir. 2007 yılında yerel harcamaların GSYİH payı %10,6 iken 2007 de %10,8, 2009 yılında %11,5 olarak açıklanmıştır. 2009 yılından sonra GSYİH içindeki payın azaldığı görülse de söz konusu pay sonraki üç yılda %11 oranının altına inmemiştir.

Fransa'da ekonomik kriz öncesindeki gelir yapısına bakıldığında ise 2007'ye kadar bir artışı olduğu görülmektedir. Krizin ortaya çıktığı yıl olan 2008'de de söz konusu artış devam etmiştir. 2009'da ise gelir 839.307.000.000 €'dan 801.678.000.000 € seviyesine gerilemiştir. Bu düşüş bir yıl sürmüş ve 2010 yılında merkezden yönetimin topladığı gelirler artış eğilimine girmiştir.

Yerel yönetimlerin elde ettiği gelirlerdeki durum merkezi yönetiminkine benzer bir seyir izlese de bu benzerlik bir yıl gecikmeyle yaşanmıştır. Şöyle ki merkezi yönetimin gelirleri 2009'da düşüp daha sonra yükseliş trendine geçerken yerel yönetimlerde bu gelişme 2010 yılında yaşanmıştır. Daha sonraki yıllarda düşüş yerini yükselişe bırakmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin GSYİH'deki payında bu değişimi görebilmek mümkündür. 2007 ve 2008 yıllarında %7,6 ve %7,7 olan pay 2009'da %8,2'ye yükselmiştir. Daha sonra ki yıl ise önemli bir düşüş kaydeden söz konusu pay % 6,7 olmuştur.

Merkezden yönetimin topladığı vergi gelirleri kriz öncesindeki yıllarda artış trendi içindedir. 2005 yılında 671.056.000.000 € olan vergi gelirleri 2006 yılında 706.601.000.000 €'ya, 2007 yılında 725.610.000.000 €'ya, 2008 yılında ise, 739.844.000.000 €'ya yükselmiştir. 2009 yılında ise krizin etkileri merkezden yönetimin bütçesinde hissedilmiş ve vergi gelirlerinde bir düşüş meydana gelmiştir.

Yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerine bakıldığında ise, vergi gelirlerinin 2009 yılına kadar artış eğiliminde olduğu 2010 yılında 105.272.000.000 €'dan 89.293.000.000 €'ya gerilediği görülmektedir. Daha sonraki yıllarda ise yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerindeki artış devam etmiştir.

2005-2007 yılları arasında merkezden yönetimin yaptığı transfer harcamaların ortalaması 55.094.000.000 € iken 2008-2010 yıllarında 72.201.000.000 €'ya yükselmiştir. Fransız merkezi yönetimi ekonomik kriz döneminde yerel yönetimlere aktardığı transferleri önemli ölçüde arttırmıştır.

Fransa'nın kamu maliyesinde yaşanan bütçe açığı ekonomik kriz dönemi öncesinde de var olan bir durumdu. Bütçe açığı hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde yaşanmaktaydı. Yerel yönetimlerin bütçe açığına bakıldığında, 2006 yılında 3.524.000.000 € olan yerel yönetimlerin bütçe açığı 2007 yılında 7.744.000.000 € seviyesine yükselmiştir. 2008 yılında da bütçe açığı bir önceki yıla göre daha da artarak 9.486.000.000 € olarak hesaplamıştır.

Harcamaların da etkisiyle toplam borç yükü ciddi seviyelere ulaşmıştır. 2006 yılında toplam borç yükü 157.908.000.000 € iken 2007 yılında 171.469.000.000 €'ya 2008 ve 2009 yılında ise sırasıyla 181.860.000.000 ve 192.427.000.000 milyon €'ya yükselmiştir.

## 2.7. EKONOMİK KRİZİN İTALYA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI

İtalyan yönetim yapılanmasına bakıldığında üniter bir devlet anlayışını benimsediği görülmektedir<sup>462</sup>. İtalya, sanayileşmiş ülkelerin kurdukları G7 ülkesine dâhildir<sup>463</sup>.

Meclis iki başlı bir yapıya sahip olup Milletvekili Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu ismi ile anılmaktadır. Milletvekili sayısı 630'dur. Ancak 630 milletvekilinden 12'si yurtdışındaki seçim bölgelerinde seçilir. Meclisteki senatörlerin sayısı üç yüz on beştir. Söz konusu senatörlerin altısı yurtdışı seçim bölgelerinden gelmektedir. Milletvekilleri ve senatörlerin görev süresi beşer yıldır. İki meclisi de temel görevleri yasama sürecinde ortaya çıkmaktadır. İtalyan Anayasası'nın 70. maddesi uyarınca, yasama iki meclisin ortak fiilleri ile yürütülmektedir. Meclislerin kabul ettiği kanunlar Cumhurbaşkanı'nca yayımlanır. Cumhurbaşkanı meclislerin ortak kararıyla parlamento tarafından yedi yıllığına seçilmektedir. Cumhurbaşkanı milli birliği temsil eden ve devletin başındaki kişidir. Yürütme görevini cumhurbaşkanını seçtiği başbakan ve başkanının seçtiği bakanlar üstlenmektedir. Güçler ayrılığının üçüncü unsuru olan yargıdır<sup>464</sup>.

### 2.7.1. Ekonomik Kriz Döneminde İtalya'da Makro Ekonomik Durum

2008 yılında negatif etkileri hissedilmeye başlayan Büyük Durgunluk olarak adlandırılan ekonomik kriz gelişmiş ülkelerin birçoğunu etkisi altına almıştır. Güçlü ekonomiler arasında yer alan İtalya'da söz konusu ekonomik krizden etkilenmiştir.

<sup>462</sup> Neslihan Koşar, "İtalya'da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler arası Mali İlişkiler", *Uluslar arası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), (2013), s. 328.

<sup>463</sup> Konya Ticaret Odası, İtalya Ülke Raporu, Dış Ticaret Servisi, s. 7. (Erişim Tarihi:20.01.2018)

<sup>464</sup> İtalyan Cumhuriyeti Anayasası.  
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-%C4%B0TALYA%20319-354.pdf>. (20.03.2020)

**Tablo 17.** İtalya’da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler

| YIL  | Genel Denge Yıllık Değişim | Doğrudan Yatırımlar, Varlıklar yıllık Değişim | Tüketici Fiyatları Endeksi Yıllık Değişimi | Sabit Fiyatlarla GSYİH Yıllık Değişim | İşsizlik Oranı | Kişi Başına GSYİH yıllık Değişim | Kamu Gelirinin GSYİH'ye Oranı | Kamu Harcamalarının GSYİH'ye Oranı | Kamu Açığı veya Fazlasının GSYİH'ye Oranı | Brüt Tasarrufların GSYİH' ye Oranı |
|------|----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------|
| 2005 | -63,76                     | 265,80                                        | 2,00                                       | 0,90                                  | 7,70           | 0,46                             | 34,60                         | 38,30                              | -3,40                                     | 20,20                              |
| 2006 | -44,95                     | 12,71                                         | 2,10                                       | 2,00                                  | 6,80           | 1,70                             | 35,70                         | 38,70                              | -2,60                                     | 20,40                              |
| 2007 | -433,16                    | 103,57                                        | 1,80                                       | 1,50                                  | 6,10           | 0,96                             | 36,60                         | 38,20                              | -1,40                                     | 20,80                              |
| 2008 | 334,30                     | -43,65                                        | 3,30                                       | -1,10                                 | 6,70           | -1,71                            | 36,60                         | 39,20                              | -2,40                                     | 19,00                              |
| 2009 | 9,74                       | -72,85                                        | 0,80                                       | -5,50                                 | 7,80           | -5,91                            | 37,70                         | 43,00                              | -4,90                                     | 17,50                              |
| 2010 | -85,19                     | 67,38                                         | 1,50                                       | 1,70                                  | 8,40           | 1,37                             | 37,40                         | 41,50                              | -3,80                                     | 17,10                              |
| 2011 | -12,08                     | 68,64                                         | 2,80                                       | 0,60                                  | 8,40           | 0,40                             | 37,20                         | 40,90                              | -3,50                                     | 17,50                              |
| 2012 | 60,49                      | -86,88                                        | 3,00                                       | -2,80                                 | 10,60          | -3,08                            | 38,70                         | 42,20                              | -3,10                                     | 17,50                              |

**Kaynak:** www.tuik.com verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

Enflasyon, işsizlik oranı, GSYİH’deki dönüşüm kamu gelirleri ve kamu harcamalarının GSYİH’deki oranları, kamu açığı gibi yönlerden kriz döneminde dramatik değişimler gözlenmiştir. Buna göre, enflasyon oranları incelendiğinde, 2007’de %1,8 olan enflasyon oranı, 2008 yılında %3,3 yükselmiştir. Ekonomik büyümenin göstergesi olarak kabul gören GSYİH’deki değişim incelendiğinde, 2007 yılında %1,5’lik büyümeden sonra iki yıl üst üste ülkede ekonomik daralma yaşanmıştır. GSYİH 2008 yılında, -%1,1 hemen arkasından da -%5,5 oranlarında düşmüştür. Yine işsizlik oranları da ekonomik daralmanın neticesinde artmıştır. 2007 yılında işsizlik %6,1 seviyesinde iken, 2010’da %8,4 seviyesine ulaşmıştır. Kriz sürecinde kamu harcamalarının GSYİH’deki payında da yükseliş meydana gelmiştir. Yine kriz döneminde, geçen yıllardan beri süregelen bütçe açığı daha da derinleşmiştir. Örneğin 2009 yılında bütçe açığının GSYİH’ oranı %4,9 olmuştur.

### 2.7.2. Ekonomik Krizin İtalya Yerel Yönetimlerine Etkisi

İtalyan yönetim yapılanmasının kökleri Antik Roma medeniyetine kadar götürülebilir. Kadim bir gelenekten gelen İtalyan yönetim yapılanması skolastik felsefeden Rönenans’a Yakınçağ Dönemi’nden İkinci Dünya Savaşı’na kadar birçok olay ve süreçten etkilenecek günümüze kadar gelmiştir. İtalyan yönetim yapılanmasının önemli bir unsuru olan yerel yönetim yapılanması da bu dönüşümden payını alarak günümüzdeki halini almıştır. 1990’lı yıllarda ortaya yeni kamu yönetimi işletmeciliği

anlayışı İtalyan kamu sektörünü etkisi altına almış ve bu etkileniş, İtalyan yerel yönetimlerini siyasi ve mali alanlarda daha özerk bir hale getirmiştir<sup>465</sup>.

İtalyan yerel yönetim yapılanması değerlendirildiğinde, üç farklı yönetim türünden bahsedilebilir. Bu yönetim türleri; bölgeler, iller ve belediyelerdir.

Bölgeler, yerel yönetim yapılanmasında önemli bir yerde bulunmaktadır. Özellikle halkın farklı bölgelerindeki farklı ihtiyaçlarının karşılanması hususunda bölgelere önemli görevler düşmektedir. Bölgelerin kendisine ait olarak teşkilatlanmasının yapılması, zabıta hizmetleri, sağlık alanlarında hizmetlerin görülmesi şehircilik, ulaşım altyapı hizmetleri gibi birçok alanda geniş yetkileri bulunmaktadır. Bölge yönetimleri söz konusu alanlardaki yetkileri kullanarak müdahale etmektedir. Bu sayede bölge içerisindeki hizmetin optimum ulaştırılması hedeflenmektedir<sup>466</sup>.

Doğal kaynakların korunması ve değerlendirilmesi, kültürel varlıkların korunması ve değerlendirilmesi, il düzeyinde gerçekleşen katı atık toplanmasının organizasyonu veya mesleki eğitimle ilgili okulların açılmasını desteklemek yerel yönetimlerin hizmetlerinin geliştirilmesi için teknik ve idari yardımların yapılması bilgi toplanması ve hazırlanması bölgesel düzeyde diğer yönetimlerle hizmet bölüşümünün doğru şekilde sağlanması için çeşitli sektördeki faaliyetlerin koordinasyonun gerçekleştirilmesi gibi görevleri bulunmakla birlikte kalkınma programları doğrultusunda hazırlanacak programların hazırlanması gibi görevleri de olduğu bilinmektedir<sup>467</sup>. İllerin gelir kaynaklarına bakıldığında vergilerden sonra gelen ek gelirlerinde vergi gelirleri kadar olmasa da belirli bir paya sahip olduğu görülür. Ek vergiler içerisinde emlaklardan alınan vergi, elektrik tüketimi sonucu alınan ek vergi bina vergi gelirlerinden alınan ek vergi bulunmaktadır<sup>468</sup>.

Belediyeler, merkezden yönetimin ve diğer yerel yönetim birimlerinin görev alanına girmeyen hizmetleri yerine getirmektedir. Bu hizmetler, ekonomik kalkınma sosyal hizmetler, seçim hizmetleri gibi görevlerdir<sup>469</sup>. Belediyeler kararlarını belediye meclisinde almaktadırlar. Belediye meclislerindeki üye sayıları 5-60 arasında

<sup>465</sup> Carmela Barbera, Enrico Guarini and Ileana Steccolini, "Italian Municipalities and the Fiscal Crisis: Four Strategies for Muddling Through", *Financial Accountability & Management*, 32(3), (2016), s. 338.

<sup>466</sup> T.C İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 481.

<sup>467</sup> T.C İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 482.

<sup>468</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 139.

<sup>469</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 137.

değişmektedir. Meclis üyeleri 4 yılda bir seçimle meclis üyeliği görevini yürütmektedir. Belediyelerin yürütme organı ise, belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediyenin bulunduğu alandaki nüfusa göre, 2-8 arasında değişmektedir. Encümen üyeleri, belediye başkanı tarafından atanır. Yine belirli sebeplere bağlı olarak, görevden alınabilir. Belediyelerin siyasal sorumluluğu ise, belediye başkanlarına aittir<sup>470</sup>.

Yerel hizmetlerin sunumunda bölgelerin, belediyelerin ve illerin katkısı önemli boyuttadır. Yerel hizmetlerin, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde devamlılığı önem arz etmektedir. Kriz öncesi dönemde de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde değişen kamu yönetimi algısı İtalyan yerel yönetimlerinin hizmet sunumu ve mali özerklik bağlamında etkilemiştir. Ekonomik krizin öncesinde yerel yönetimlerin yapılarına bakıldığında, özellikle 2000’li yılların başından itibaren geliştirilen politikaların dâhilinde mali özerkliği destekleyen yasaların meclisten geçtiği görülmektedir. 1990-2007 yıllarını kapsayan bu süreçte, karar alma finans yönlerinden kendine ait özerk bir alan elde etmiştir<sup>471</sup>. İtalyan hükümeti, kriz döneminde uyguladığı politikalarla ekonomik krizin yerel yönetimlerin hizmet sunumunda sorunlar yaşanma riskini en aza indirmeye çalışmıştır. Bu bağlamda, yeni yerel vergi düzenlemeleri, yerel yönetimlerin idari yapılanmalarında dönüşüm, yerel harcamaların gözden geçirilmesi gibi farklı reformları uygulamaya koymuşlardır.

2008 Ekonomik Krizin devlete negatif etkisinin azaltılması piyasalara güvenin yeniden tesis amacıyla daha önceki Berlusconi hükümeti arkasından da Monti Hükümeti mali uyum programının destekçisi olmuştur<sup>472</sup>. İtalya hükümeti de Britanya’nın yerel yönetim anlayışını baz alarak oluşturduğu modelde harcama kalemlerini revize ederek krize karşı direnç göstermiştir. 2011 yılı sonunda göreve gelen Monti Hükümeti Berlusconi hükümetinin başaramadığı kesintilerle sosyal güvenlik ve sağlık reformlarını gerçekleştirmeye çalışmıştır<sup>473</sup>. 2009 yılındaki 191 Sayılı Bütçe Yasası’nda, belediyelerin ili temsil eden üye ve delegelerin sayılarında indirime

<sup>470</sup> TC İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 478

<sup>471</sup> Silvia Bolgherini, “Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis”, *South European Society and Politics*, 19(2), (2014), ss.193-214, s. 200-201.

<sup>472</sup> Maria Flavia Ambrosanio, Paolo Balduzzi, Massimo Bordignon, “Economic Crisis and Fiscal Federalism in Italy”, *Societa Italiana di Economia Pubblica Working Paper*, No.674., s.2., [http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1409754363Ambrosanio\\_et\\_al\\_WP\\_SIEP\\_674.pdf](http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1409754363Ambrosanio_et_al_WP_SIEP_674.pdf) (Erişim Tarihi: 02.10.2019)

<sup>473</sup> Walter Kickert, Tiina Randma-Liiv, Riin Savi, Cutback Decision Making in Europe: A Comparative Analysis, *7th ECPR General Conference*, Bordeaux 4-7 September, ss. 1-25, (2013), s.9.

gidilmiştir. Ayrıca bu yasada bir yerel yönetim türü olan “Circoscrizioni”nin nüfusu 250.000’den az olan yerleşim yerleri için kaldırılmıştır<sup>474</sup>. Merkezden yönetim başta emlak vergisinin oranlarını arttırmak olmak üzere yerel yönetimlerin, mali özerkliğini güçlendirecek adımlar attı ve bu İtalyan yerel yönetimleri mali güç açısından krizde daha güçlü bir hale getirmiştir<sup>475</sup>.



---

<sup>474</sup> Bolgherini, a.g.e. 204-5.

<sup>475</sup> Ambrosanio, Balduzzi, Bordinon, a.g.e., s. 3.

**Tablo 18.** İtalya’da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %)

|                                                      |               | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|------------------------------------------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Toplam Hükümet Harcamaları                           | <b>Merkez</b> | 482.408   | 509.967   | 523.364   | 540.492   | 558.360   | 557.053   | 570.443   | 583.719   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 221.408   | 228.864   | 230.759   | 241.269   | 247.496   | 244.456   | 239.111   | 236.090   |
| Toplam Hükümet Harcamalarının GSYH'ye Oranı          | <b>Merkez</b> | 32,3823   | 32,9335   | 32,5162   | 33,1153   | 35,4993   | 34,7179   | 34,8370   | 36,1825   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 14,8623   | 14,7800   | 14,3369   | 14,7823   | 15,7352   | 15,2355   | 14,6025   | 14,6343   |
| Toplam Hükümet Gelirleri                             | <b>Merkez</b> | 515.808   | 553.760   | 589.480   | 597.996   | 594.026   | 600.569   | 610.382   | 625.975   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 125.836   | 129.522   | 140.072   | 139.829   | 128.949   | 132.819   | 138.391   | 146.618   |
| Toplam Hükümet Gelirlerinin GSYH'ye Oranı            | <b>Merkez</b> | 34,6244   | 35,7617   | 36,6239   | 36,6385   | 37,7668   | 37,4300   | 37,2761   | 38,8017   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 8,4469    | 8,3645    | 8,7026    | 8,5672    | 8,1983    | 8,2778    | 8,4516    | 9,0883    |
| Vergi Gelirleri                                      | <b>Merkez</b> | 486.314   | 526.973   | 561.348   | 570.814   | 562.371   | 568.394   | 578.938   | 593.382   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 96.899    | 101.300   | 109.841   | 110.170   | 99.354    | 103.234   | 107.260   | 114.784   |
| Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranı                     | <b>Merkez</b> | 32,6445   | 34,0318   | 34,8761   | 34,9731   | 35,7543   | 35,4247   | 35,3558   | 36,7814   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 6,5045    | 6,5419    | 6,8243    | 6,7500    | 6,3167    | 6,4340    | 6,5504    | 7,1150    |
| Hükümetler Arası Transfer Harcaması                  | <b>Merkez</b> | 88.567    | 89.937    | 94.138    | 102.920   | 124.519   | 112.673   | 103.328   | 96.886    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 4.900     | 5.976     | 4.700     | 5.431     | 11.803    | 8.233     | 5.627     | 4.845     |
| İdareler arası Transfer Harcamalarının GSYH'ye Oranı | <b>Merkez</b> | 5,945     | 5,808     | 5,849     | 6,306     | 7,917     | 7,022     | 6,310     | 6,006     |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 0,329     | 0,386     | 0,292     | 0,333     | 0,750     | 0,513     | 0,344     | 0,300     |
| Hükümetler Arası Transfer Gelirleri                  | <b>Merkez</b> | 4.900     | 5.976     | 4.700     | 5.431     | 11.803    | 8.233     | 5.627     | 4.845     |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 88.567    | 89.937    | 94.138    | 102.920   | 124.519   | 112.673   | 103.328   | 96.886    |
| İdareler arası Transfer Gelirlerinin GSYH'ye Oranı   | <b>Merkez</b> | 0,3289    | 0,3859    | 0,2920    | 0,3328    | 0,7504    | 0,5131    | 0,3436    | 0,3003    |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 5,9452    | 5,8081    | 5,8487    | 6,3058    | 7,9166    | 7,0222    | 6,3102    | 6,0056    |
| Net Bütçe Fazla yada Açığı                           | <b>Merkez</b> | -50.267   | -40.168   | -23.322   | -39.985   | -77.050   | -60.924   | -57.762   | -49.785   |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | -11.905   | -15.381   | -1.249    | -3.951    | -5.831    | -7.197    | -3.019    | 2.569     |
| Toplam Borç Yüklü                                    | <b>Merkez</b> | 1.642.234 | 1.650.669 | 1.638.369 | 1.714.594 | 1.832.093 | 1.845.828 | 1.781.273 | 2.058.051 |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 163.076   | 179.883   | 186.615   | 189.383   | 195.521   | 199.799   | 202.571   | 198.205   |

**Kaynak:** www.oecd.org verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 2.7.2019)

İtalyan merkezi yönetiminin harcamaları incelendiğinde, krizden önceki harcama politikası krize rağmen sürdürülmüş ve krizin toplumsal refaha olan etkilerinin

bertaraf edilmesi için harcamalarda kesintiye gidilmemiştir. 2007 yılında 526.364 milyon € olan harcamalar krizin ortaya çıktığı yıl olan 2008’de 540.492 milyon €’ya, 2009’da 558.360 milyon €’ya yükselmiştir. 2010 yılında 1.000.000.000 €’luk bir düşüş gerçekleşse de 2011’de 570.443.000.000 €’luk harcama gerçekleştirilmiştir.

Yerel yönetimlerin kriz öncesi ve sonrası harcama seyrine bakıldığında tıpkı merkezden yönetim gibi bir seyrin izlendiği görülecektir. 2007 yılında 230.759.000.000 € olan yerel yönetim harcamaları 2008 yılında 241.629.000.000 €’ya, 2009 yılında ise 247.496.000.000 €’ya yükselmiştir. 2010 yılından itibaren bu yükseliş yerini düşüş trendine bırakmıştır. 2010 yılında 244.456.000.000 €’ya, 2011 yılında ise 239.111.000.000 €’ya düşmüştür. Yerel harcamaların GSYİH içindeki payının en yüksek olduğu yıl krizden sonraki yıl olan 2009’dur. Söz konusu yıl diğer yıllardan farklı olarak yerel harcamaların GSYİH oranı ilk defa %15 bandının üstüne çıkmıştır. Daha sonraki yıllarda bu oran harcamaların azalmasına bağlı olarak düşme trendine girmiştir.

İtalyan merkezi yönetimin gelir yapısında ekonomik kriz döneminde yaşanan gelişmeler incelendiğinde ekonomik krizin merkezi yönetimin gelirlerinde önemli bir negatif değişim meydana getirmediği görülecektir. 2005 yılından itibaren devam eden artış sadece 2009 yılında sekteye uğramış ve bir önceki yıl 597.996.000.000 € olan merkezden yönetim gelirleri 2009 yılında 594.026.000.000 € olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllar ise merkezi yönetim gelirleri artış eğilimini sürdürmüştür. Yerel yönetimlerin gelirleri incelendiğinde, 2005 yılında 125.836.000.000 € olan yerel yönetimlerin elde ettiği gelirleri 2006 yılında 129.522.000.000 €’ya, 2007 yılında ise, 140.072.000.000 €’ya yükselmiştir. 2008 yılında ise yerel yönetim gelirleri 139.829.000.000 €’ya gerilemiştir. 2009 yılında yaşanan düşüş ise bir önceki yıla daha keskin bir düşüştür. 2009 yılında bir önceki yıl 139.829.000.000 €’dan 128.949.000.000 €’ya gerilemiştir. Daha sonraki yıllar ise bu düşüş yerini yükselişe bırakmıştır.

İtalyan merkezi yönetimin topladığı vergi gelirleri 2008 yılına kadar artış eğilimindedir. 2009 yılında bir önceki yıla göre düşüş gözlenmiştir. 2010 yılında ise, bir önceki yıla göre artış gözlenmiştir. Söz konusu artış 2011 ve 2012 yıllarında da devam etmiştir. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri 2008 yılına kadar artış eğilimindeyken daha

sonra sonraki yıl düşmüş sonraki yıllarda ise artış trendini devam ettirmiştir. 2009 yılı hem merkezden yönetimin hem de yerel yönetimlerin vergilerinin düştüğü yıl olmuştur.

İtalyan merkezi yönetimin 2005-2007 yılları arasında yerel yönetimlere aktardığı transferlerin ortalaması 90.880.000.000 €'dur. Ekonomik krizin ülke ekonomilerinde hissedildiği 2008-2010 yılları arasında ise, yerel yönetimlere aktarılan transfer harcamalarının ortalaması 113.370.000.000 €'dur. Bir başka anlatımla ekonomik kriz döneminde merkezden yönetimin yerel yönetimlere aktardığı transferlerde artış gözlenmiştir.

İtalya'da ekonomik kriz öncesinde de hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler bütçe açıkları bulunmaktaydı. Ekonomik kriz öncesi yerel yönetimlerin bütçe açıklarında önemli azalışlar kaydedilse de ekonomik krizin etkisinin hissedilmesi ile birlikte yeniden bütçe açıklarında artışlar meydana gelmiştir. 2007 yılında bütçe açığı 1.249.000.000 € iken 3.951.000.000 €'ya 2009 yılında ise 5.831.000.000 €'ya yükselmiştir. 2010 yılında bütçe açığı 7.391.000.000 € seviyesine yükselerek en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Yine değerlendirilmesi gereken bir başka unsur yerel yönetimlerin borç yükündeki dönüşümdür. Ekonomik kriz öncesinde de İtalya yerel yönetimlerinin borç stokunda artışlar gözlenmekteydi. Ekonomik krizin meydana gelmesi ile birlikte İtalya yerel yönetimlerinin borç yükündeki artışta devam etmiştir. 2007 yılında borç yükü 186.615.000.000 € iken 2008 yılında 189.383.000.000 €'ya 2009 yılında ise 195.521.000.000 €'ya yükselmiştir.

## 2.8. EKONOMİK KRİZİN İSPANYA'DA YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE YANSIMALARI

İspanya yönetim yapılanmasına bakıldığında, parlamenter demokrasinin egemen olduğu monarşi anlayışının hâkim olduğu bir yönetim yapılanması benimsenmiştir. Kralın yönetimi büyük çoğunlukla temsili bir şekildedir<sup>476</sup>. Hükümet, Corte Generale karşı sorumluluklar taşımaktadır. Bölgesel yönetimlerin varlığı bir yönüyle ülkenin federal anlayışına doğru kaydığını özetleyen bir durum olarak değerlendirilmektedir<sup>477</sup>.

<sup>476</sup> <http://www.mfa.gov.tr/ispanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 02.10.2018)

<sup>477</sup> Mete Yıldız, "İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29(2), ss. 175-191, (2011), s. 184.

### 2.8.1. Ekonomik Kriz Döneminde İspanya’da Makro Ekonomik Durum

İspanya’nın ekonomik verileri için Tablo 21’e bakıldığında bir önceki yıla göre genel dengelere bakıldığında, 2005, 2006 ve 2007 yıllarında bir önceki yıla göre negatif eğilimli bir eğilimin olduğu, fiyatlar genel seviyesindeki değişim gözlemlendiğinde ise, 2003 yılından beri artış halinde olan enflasyonun, 2007 yılında düştüğü ancak 2008 yılında yeniden yükseldiği görülmektedir.

**Tablo 19.** İspanya’da 2005-2012 Yılları Arasındaki Bazı Temel Ekonomik Göstergeler

| YIL  | Genel Denge Yıllık Değişim | Doğrudan Yatırımlar, Varlıklar Yıllık Değişim | Tüketici Fiyatları Endeksi Yıllık Değişimi | Sabit Fiyatlarla GSYH Yıllık Değişim | İşsizlik Oranı | Kişi Başına GSYH Yıllık Değişim | Kamu Gelirinin GSYH’ye Oranı | Kamu Harcamalarının GSYH’ye Oranı | Kamu Açığı veya Fazlasının GSYH’ye Oranı | Brüt Tasarrufların GSYH’ye Oranı |
|------|----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------|
| 2005 | -70,03                     | -29,01                                        | 3,40                                       | 3,70                                 | 9,20           | 1,99                            | 17,40                        | 16,90                             | 0,50                                     | 22,50                            |
| 2006 | -129,92                    | 138,98                                        | 3,50                                       | 4,20                                 | 8,50           | 2,43                            | 18,00                        | 17,00                             | 0,90                                     | 22,20                            |
| 2007 | -62,78                     | 39,27                                         | 2,80                                       | 3,80                                 | 8,20           | 1,87                            | 18,50                        | 17,10                             | 1,30                                     | 21,70                            |
| 2008 | 219,16                     | -48,40                                        | 4,10                                       | 1,10                                 | 11,30          | -0,48                           | 14,90                        | 17,60                             | -2,90                                    | 20,40                            |
| 2009 | 774,52                     | -78,99                                        | -0,30                                      | -3,60                                | 17,90          | -4,42                           | 12,60                        | 21,40                             | -9,10                                    | 20,20                            |
| 2010 | -82,40                     | 137,98                                        | 1,80                                       | 0,00                                 | 19,90          | -0,44                           | 14,70                        | 19,80                             | -4,80                                    | 19,60                            |
| 2011 | 1197,15                    | 18,92                                         | 3,20                                       | -1,00                                | 21,40          | -1,35                           | 14,20                        | 19,60                             | -3,60                                    | 18,60                            |
| 2012 | -78,53                     | -105,59                                       | 2,40                                       | -2,90                                | 24,80          | -2,99                           | 14,30                        | 25,60                             | -7,90                                    | 19,70                            |

**Kaynak:** www.tuik.com verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir (Erişim Tarihi: 20.07.2019).

Tablo 19’a göre ekonomik büyüme 2006’dan itibaren bir önceki yıl baz alındığında, ülke daha az bir hacimle büyümüş ancak bir daralma yaşanmamıştır. 2009 dâhil olmak üzere, 2010, 2011, 2012, 2013’de 5 yıllık dönemde sadece 2010 yılında bir düşüş yaşanmamış diğer yıllarda sürekli bir düşme eğilimi görülmektedir. 2000li yılların başından itibaren, çift hanelerde olan enflasyon oranları, krizden önceki 3 yılda tek hanelere kadar inmiş, ancak krizin başlamasının ardından önceki çift hanelere bir sonraki yıl ise 2007 yılı rakamlarının 2 katının üstüne 2013’te %24,5’e çıkmıştır. Bu bir anlamda, çalışabilecek her 4 kişiden birisinin işsizliği anlamına da gelmekteydi. GSYİH’de genel düşüş İspanyol hükümetinin maliye politikalarında daralmalar meydana getirmiştir. Buna rağmen kriz döneminde harcama politikasına bakıldığında kamu

harcamalarının GSYİH'ye oranında artışlar meydana gelmiştir. Yine kamu açıklarında artışlar, tasarruflarda ise azalmalar meydana gelmiştir.

### 2.8.2. Ekonomik Krizin İspanya Yerel Yönetimlerine Etkisi

İspanyol devlet politikası bir yanı ile merkezi yönetimin ülke üzerindeki otoritesini korumaya çalışırken, farklı kültürel ve tarihsel altyapılardan gelen halkın ihtiyaçlarına uygun bir şekilde yönetilmesini amaçlamaktadır. İspanya'da özerk bölge uygulamalarının yönetim yapılanmasının ismi belirlenmemiş bir federatif anlayışa evrildiği söylenebilir<sup>478</sup>. İspanya Anayasası'nda "ülke toprakları; belediyelere, illere ve özerk topluluklara ayrılmıştır" ibaresi bulunmaktadır. Buna göre yerel yönetimler, özerklik ilkesini görecekleli hizmetlerin yönetimine katkı yapması amacıyla kullanmaktadır. Bu bağlamda, özerklik anayasal bir ilke gibi görünse de İspanya'da federal bir devlet yapılanmasından söz etmek mümkün değildir<sup>479</sup>. İspanyol kamu yönetiminin işleyiş sürecine bakıldığında, üniter bir sistem olarak görülse de özellikle özerk bölgelere verilen imtiyaz ve haklar neticesinde özerklikçi yönetim modeli olarak da isimlendirilebilir<sup>480</sup>.

Bu noktadan hareketle, İspanyol kamu yönetimi anlayışı kökü itibari ile ulus devletin prensiplerine bağlı kalsa da, uygulama da federatif bir anlayışını izlerini taşımaktadır. Yetkilerin dağıtılması da söz konusu mahalli idarenin bölgesel ya da yerel düzeyde aldığı sorumluluklarla orantılı şekilde belirlenmiştir<sup>481</sup>.

Tarihsel anlayış içerisinde de, İspanyol yönetim yapılanması incelendiğinde, tarihsel olarak çıkış noktası 1812 Anayasası gösterilebilir. Bu anayasa çerçevesinde, Napolyon yönetim modelini benimseyen İspanyol kamu yönetimi anlayışı, 1978 yılına kadar il ve belediyeyi kapsayan yerel yönetimler desteklemiş, yerel hizmetlerin görülmesi bu iki yönetim birimi tarafından sağlanmıştır<sup>482</sup>. İspanya her ne kadar üniter bir devlet yapılanmasını yönetim sistemi olarak benimsese de geniş bir yerinden yönetim anlayışını da bu sisteme adapte etmiştir. İspanyol Anayasası'nın 2. maddesinde "ulusal birlik ve milletler ile bölgelere yetki devri" başlığında olduğu üzere bir taraftan

<sup>478</sup> Yıldız, a.g.m., s. 175.

<sup>479</sup> Ruşen Keleş, "İspanya'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz, 1993, ss.11-22, s. 13.

<sup>480</sup> Yıldız, a.g.m., s. 182-3.

<sup>481</sup> TC İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 376.

<sup>482</sup> Keleş, "İspanya'da Yerinden Yönetim", a.g.m., s. 11.

üniter yapılanmaya değinilirken bir taraftan da bölge ve benzeri yapılanmaların bazı konularda merkezden yönetimden ayrı kararlar alabilmesinin önü açılmıştır<sup>483</sup>. İspanyol Anayasası'nın 137. Maddesi yerel yönetimleri özerk yönetimler, iller ve belediyeler olmak üzere üçe ayırmaktadır<sup>484</sup>.

Özerk topluluklar; İspanya anayasasının hükümlerine göre, özerklik ile ulusal birlik arasında ince bir denge bulunmaktadır<sup>485</sup>. Özerk topluluğun kendi hizmetlerini sunması için gelir kalemleri bulunmaktadır. Buna göre, devletin özerk topluluğa devrettiği payların oluşturduğu gelir kalemleri, özerk kuruluşlar alanlarında tüketilen tütün ve içeceklerden elde edilen özel tüketim vergisinin belirli bir kısmı, yine özerk topluluk alanlarında tüketilen elektrik üzerinden alınan verginin tamamı başta olmak üzere birçok vergi geliri özerk toplulukların finansmanı için kullanılmaktadır<sup>486</sup>. İstisnai bir durumda olsa, özerk topluluklar kendilerine bırakılan vergilerde belirli artırımlara gidebilir. Oluşturacakları vergilerin hizmet maliyetini aşmaması durumu öncelikler arasındandır<sup>487</sup>. İstisnai sistem sadece Bask bölgesinde bulunan 3 il ve Navaraforal topluluğu sınırları içerisinde uygulanmaktadır. Bu alanlardaki istisnai durum tarihsel argümanlara dayanmaktadır. Süreç içerisinde farklı şekillerde uygulansa da bu alanlar için belirlenen istisnai durum kendi vergi gelirlerini kendilerinin toplayabildiği bir özerklik anlayışına dayanmaktadır<sup>488</sup>.

Özerk topluluklara, hizmetlerin etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi temel prensipler çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi merkezden yönetim tarafından transferler yapılmaktadır. Yapılan yardımların 1/3'lik kısmı yatırımlar için ayrılırken, geri kalan kısmı, sağlık başta olmak üzere diğer hizmetler için kullanılması ön görülmektedir<sup>489</sup>.

Belediyeler ve illerin yapılanmasına bakıldığında, 1985 yılında yürürlüğe giren yasaya göre, belediyeler İspanyol vatandaşlarının yurttaşlık bilincine uygun olarak

<sup>483</sup> Fikret Toksöz, vd., Yerel Yönetim Sistemleri, TESEV Yayınları, 2009, s. 77-78, [http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yerel\\_Yonetim\\_Sistemleri.pdf](http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yerel_Yonetim_Sistemleri.pdf) (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

<sup>484</sup> Selin Esen, Yedinci Bölüm: İspanya, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ed. Birgün Ayman Güler, İmge Kitabevi, 2009, s.347,

<sup>485</sup> Keleş, *İspanya'da Yerinden Yönetim*, s. 18.

<sup>486</sup> Esen, a.g.e., s. 360.

<sup>487</sup> TC İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 390.

<sup>488</sup> Esen, a.g.e., s. 361.

<sup>489</sup> Toksöz vd., a.g.e., s. 89.

toplumsallaşmasının gerçekleştiği birimlerdir<sup>490</sup>. Belediyelerin örgütlenmesine bakıldığında; belediye başkanı, başkan yardımcıları, yürütme kurulu ve belediye meclisinin oluşturulduğu bir yapılanmanın olduğu görülmektedir<sup>491</sup>. Ceuta ve Melilla kentleri özerk statülü belediyeler olarak halkın hizmetlerini kendine ait özel yetki ve sorumluluklar kapsamında yerine getirmektedir<sup>492</sup>.

İspanyol Anayasasının 142. maddesi, belediyelerin görevleri ile orantılı bir gelir yapısı oluşturulmasına vurgu yapmıştır<sup>493</sup>. Belediyelerin nüfus büyüklükleri ile görev ve yetkileri arasında doğru oran bulunmaktadır. Belediyelerin nüfusu arttıkça ellerinde bulundurdıkları yetkiler de artmaktadır. Örneğin nüfusu 5.000'i geçmiş belediyelerde yukarıda sayılan hizmetlerin yanı sıra, parklar, pazar yerlerinin tedariki gibi hizmetler, 20.000'i geçen belediyelerde itfaiye ve spor tesislerini, 50.000'i geçen belediyelerde ise, toplu taşıma, çevrenin ıslahı gibi hizmetlerin sunumundan sorumlu kılınmıştır<sup>494</sup>. Yine ilgili maddeye göre, belediyeleri içme suyunun sağlanması, şehrin ışıklandırılması, yol geçişleri, kanalizasyon ve şehrin altyapı hizmetleri, alt ve üst geçiş yapılması gibi önemli görevler, tekil ya da başka belediyelerle kuracağı birliklerle gerçekleştirebilir<sup>495</sup>. Belediyeler ve iller merkezden yönetim tarafından toplanan gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisinde belirli oranda pay almaktadır. İşletme vergisi, emlak vergisi ve motorlu taşıtlar vergisinin tarhı ve tahsili belediyelere bırakılmıştır<sup>496</sup>.

---

<sup>490</sup> Keleş, a.g.m., s. 15.

<sup>491</sup> Esen, a.g.e, s. 355.

<sup>492</sup> Toksöz vd, a.g.e., s. 78.

<sup>493</sup> Keleş, a.g.m., s. 16.

<sup>494</sup> Esen, a.g.e., s. 356.

<sup>495</sup> T.C İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 379.

<sup>496</sup> T.C İçişleri Bakanlığı, a.g.e., ss. 390-391.

**Tablo 20.** İspanya’da 2005-2012 Yılları Arasında Yerel Yönetimlerin Bazı Temel Göstergeleri (Milyon € ve %)

|                                                      |               | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    |
|------------------------------------------------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Toplam Hükümet Harcamaları                           | <b>Merkez</b> | 184.510 | 197.385 | 212.375 | 231.283 | 251.135 | 256.031 | 264.918 | 298.692 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 127.716 | 138.850 | 152.291 | 168.216 | 177.604 | 173.706 | 168.794 | 153.570 |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 45.434  | 50.715  | 58.343  | 61.287  | 67.098  | 65.735  | 59.511  | 51.508  |
| Toplam Hükümet Harcamalarının GSYH'ye Oranı          | <b>Merkez</b> | 19,8277 | 19,5824 | 19,6497 | 20,7201 | 23,2737 | 23,6861 | 24,7483 | 28,7255 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 13,7246 | 13,7752 | 14,0905 | 15,0701 | 16,4593 | 16,0700 | 15,7685 | 14,7690 |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 4,8824  | 5,0314  | 5,3981  | 5,4906  | 6,2182  | 6,0813  | 5,5594  | 4,9536  |
| Toplam Hükümet Gelirleri                             | <b>Merkez</b> | 274.691 | 303.588 | 332.240 | 304.376 | 271.020 | 292.170 | 284.373 | 275.419 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 58.640  | 65.949  | 68.800  | 65.696  | 67.486  | 60.935  | 64.521  | 76.954  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 35.585  | 39.588  | 42.761  | 41.371  | 39.137  | 40.963  | 41.115  | 42.550  |
| Toplam Hükümet Gelirlerinin GSYH'ye Oranı            | <b>Merkez</b> | 29,5187 | 30,1186 | 30,7400 | 27,2683 | 25,1165 | 27,0294 | 26,5658 | 26,4873 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 6,3015  | 6,5427  | 6,3656  | 5,8856  | 6,2542  | 5,6372  | 6,0275  | 7,4007  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 3,8240  | 3,9275  | 3,9564  | 3,7063  | 3,6270  | 3,7896  | 3,8409  | 4,0921  |
| Vergi Gelirleri                                      | <b>Merkez</b> | 253.960 | 279.532 | 306.306 | 277.262 | 241.786 | 262.964 | 255.325 | 244.238 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 45.861  | 52.148  | 54.211  | 50.005  | 49.883  | 43.555  | 47.521  | 59.213  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 27.207  | 30.501  | 32.438  | 31.097  | 28.894  | 30.849  | 30.864  | 31.742  |
| Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranı                     | <b>Merkez</b> | 27,2909 | 27,7321 | 28,3405 | 24,8397 | 22,4076 | 24,3280 | 23,8529 | 23,4899 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 4,9283  | 5,1735  | 5,0158  | 4,4799  | 4,6229  | 4,0295  | 4,4395  | 5,6949  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 2,9237  | 3,0260  | 3,0013  | 2,7860  | 2,6778  | 2,8540  | 2,8834  | 3,0528  |
| İdareler Arası Transfer Harcaması                    | <b>Merkez</b> | 78.710  | 87.426  | 96.158  | 102.343 | 113.444 | 98.306  | 81.270  | 102.401 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 7.360   | 8.546   | 9.139   | 10.681  | 10.629  | 14.396  | 24.701  | 37.665  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 9.260   | 10.375  | 11.275  | 10.789  | 9.204   | 10.878  | 13.592  | 10.039  |
| İdareler arası Transfer Harcamalarının GSYH'ye Oranı | <b>Merkez</b> | 8,4583  | 8,6734  | 8,8969  | 9,1687  | 10,5133 | 9,0945  | 7,5921  | 9,8480  |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 0,7909  | 0,8478  | 0,8456  | 0,9569  | 0,9850  | 1,3318  | 2,3075  | 3,6223  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 0,9951  | 1,0293  | 1,0432  | 0,9666  | 0,8530  | 1,0064  | 1,2697  | 0,9655  |
| İdarelerarası Arası Transfer Gelirleri               | <b>Merkez</b> | 3.010   | 3.247   | 3.867   | 4.393   | 2.941   | 8.007   | 21.918  | 32.950  |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 73.759  | 80.839  | 89.186  | 94.090  | 99.081  | 86.974  | 74.163  | 94.851  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 18.561  | 22.261  | 23.519  | 25.330  | 31.255  | 28.599  | 23.482  | 22.304  |
| İdareler arası Transfer Gelirlerinin GSYH'ye Oranı   | <b>Merkez</b> | 0,3235  | 0,3221  | 0,3578  | 0,3936  | 0,2726  | 0,7407  | 2,0476  | 3,1688  |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 7,9263  | 8,0199  | 8,2518  | 8,4293  | 9,1822  | 8,0462  | 6,9282  | 9,1219  |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 1,9946  | 2,2085  | 2,1761  | 2,2693  | 2,8965  | 2,6458  | 2,1937  | 2,1450  |
| Net Bütçe Fazla ya da Açığı                          | <b>Merkez</b> | 14.481  | 22.024  | 27.574  | -24.857 | -90.618 | -54.160 | -39.897 | -92.724 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | -2.677  | -608    | -3.444  | -19.111 | -21.666 | -40.193 | -54.811 | -19.430 |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | -548    | 759     | -3.338  | -5.375  | -5.910  | -7.051  | -8.506  | 3.307   |
| Toplam Borç Yüğü                                     | <b>Merkez</b> | 405.869 | 390.870 | 375.914 | 442.836 | 572.842 | 604.545 | 687.751 | 835.329 |
|                                                      | <b>Eyalet</b> | 74.965  | 80.622  | 86.217  | 102.034 | 121.892 | 156.439 | 203.732 | 225.062 |
|                                                      | <b>Yerel</b>  | 39.125  | 42.535  | 46.321  | 50.770  | 55.076  | 59.781  | 64.891  | 62.772  |

**Kaynak:** www.oecd.org verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 5.12.2018)

Tablo 20’den görüldüğü üzere merkezi yönetimin 2007 yılında 212.375.000.000 € olan harcamaları 2008’de yaklaşık 20.000.000.000 € artarak 231.283.000.000 € seviyesine gelmiştir. 2009, 2010 ve 2011 yıllarında da söz konusu harcama artışı devam ederek sırasıyla 251.135.000.000 €, 256.031.000.000 € ve 264.918.000.000 € seviyelerine ulaşmıştır.

İspanya’nın bölgesel yönetimlerine bakıldığında, kriz öncesinde gerçekleşen harcama eğilimi krizden sonra da devamlılık göstermiştir. Tablo 22’de görüleceği üzere 2005 yılında bölgesel yönetimlerin yaptığı harcamalar 127.716.000.000 € olmuştur. 2007 yılında 152.291.000.000 € olan harcamalar krize rağmen artma eğilimini sürdürmüştür. 2008 ve 2009 yıllarında sırasıyla 168.216.000.000 € ve 177.604.000.000 € olmuştur. 2009 yılından sonra bölgesel yönetimler harcamalarını daraltan önlemler almışlar ve 2010 ve 2011 yıllarında harcamaları düşüş eğilimine geçmiştir.

İspanyol yerel yönetimlerde de tıpkı bölgesel yönetimler gibi krizin ilk yılında kriz öncesinde devam eden harcama eğilimi sürdürmüştür. 2007 yılında 58.343.000.000 € olan yerel yönetim harcamaları 2008’de 61.287.000.000 €, 2009 ise 67.908.000.000 € olmuştur. 2010 yılında ise harcamalar azalmış ve 65.735.000.000 € seviyesine gelmiştir. Sonraki iki yılda da yerel yönetimlerin harcamalarındaki azalma devam etmiştir. Yerel yönetimlerin harcamalarının GSYH’deki payına bakıldığında kriz öncesinde %6’nın üstüne çıkmadığı görülmektedir. Ancak 2008 ve 2009 yıllarında söz konusu payın %6’nın üstüne çıktığı Tablo 20’den görülmektedir. 2010 yılında bu payın %6’nın üstünde olduğu görülse de harcamaların düşüşüyle birlikte pay bir önceki yıla göre düşme eğilimindedir. Söz konusu düşüş 2011 ve 2012 yıllarında devam etmiştir.

İspanya’da kriz döneminden önce merkezi yönetim gelirlerinin artış halinde olduğu Tablo 22’den görülmektedir. 2005-2007 yıllarında merkezi yönetimin gelirlerinin ortalaması 303.496.000.000 € olarak hesaplanmıştır. 2008-2010 yıllarında ise 289.188.000.000 €’ya gerilemiştir. Gelirlerdeki düşüş 2010 yılından sonra da devam etmiştir. Öyle ki, merkezden yönetimin 2012 yılında elde ettiği gelir, 2005 yılında elde ettiği tutara yakın bir haldedir.

Ekonomik kriz döneminde İspanyol yerel yönetimlerinin gelirlerine bakıldığında, 2005 yılından 2007 yılına kadar gelirdeki artış devam etmiştir. Ancak

2008 yılında yerel yönetimlerin gelirlerinde düşüş olmuştur. 2007 yılında 42.761.000.000 € olan yerel yönetim gelirleri 2008 yılında 41.371.000.000 €'ya düşmüştür. Bir sonraki yıl düşüş devam etmiş ve 2009 yılında yerel yönetim gelirleri 39.137.000.000 € olarak gerçekleşmiştir. Bu düşüşün ardından 2010 yılında yerel yönetim gelirleri yeniden yükselişe geçmiş ve 2011 ve 2012 yıllarında bir önceki yıllara göre artışlar gözlenmiştir. Merkezi yönetim vergi gelirleri 2005 yılında 253.960.000.000 €'ya, 2006 yılında 279.532.000.000 €'ya ve 2007'de 306.306.000.000 €'ya yükselmiştir. 2008 ve 2009 yıllarında ise bir önceki yıla göre merkezi yönetimin gelirinde düşüş meydana gelmiştir. 2010 yılında vergi gelirleri yeniden yükselse de 2011 ve 2012 yıllarında düşüş yaşanmıştır.

Bölgesel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerindeki seyir izlendiğinde, 2008 ve sonraki iki yıl boyunca her yıl bir önceki yıla göre düşüş gerçekleşmiştir. 2011 ve 2012 yıllarında düşüş eğilimi yerini yükselişe bırakmıştır. Yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerinde ise bir önceki yıla göre yükseliş 2007 yılında durmuş 2008 ve 2009 yıllarında bir önceki yıla göre düşüş gözlenmiştir.

İspanya'nın merkezi yönetiminin transfer harcamalarına bakıldığında 2005-2007 yılları arasındaki ortalamanın 87.431.000.000 €, 2008-2010 yılları arasındaki ortalamanın ise 104.697.000.000 € olduğu hesaplanmıştır. İspanyol merkezi yönetimi ekonomik krizin etkili bir şekilde hissedildiği yıllarda transfer harcamalarını artırmıştır.

İspanya'daki tüm yönetimlerin ekonomik kriz döneminden önce bütçeleri ya fazla ya da düşük sayılabilecek açıklar vermekteydi. Ancak ekonomik kriz dönemiyle birlikte yönetim birimleri önemli bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Yerel yönetimlerin bütçe performanslarına bakıldığında 2007 yılı ile birlikte önemli bir negatif değişimin yaşandığı görülmektedir. 2006 yılında 759.000.000 € fazla veren bütçe 2007 yılında 3.338.000.000 € açık vermiştir. 2008 yılında ise bütçe açığı 5.375.000.000 €, 2009 yılında 5.910.000.000 € seviyesine gelmiştir. Yerel yönetimlerin toplam borç yüküne bakıldığında ekonomik kriz öncesinde artan borç yükü ekonomik kriz sonrasında daha da önemli boyutlara gelmiştir. 2005 yılında yerel yönetimlerin toplam borç yükü 39.125.000.000 € iken 2007 yılında 46.321.000.000 €'ya 2009 yılında ise 55.076.000.000 €'ya yükselmiştir.

İncelenen ülke örneklerinde görülmüştür ki konjonktür dışında gelişen ekonomik krizler yerel yönetimlerin harcama ve gelir büyüklüklerinde değişikliklere neden olabilmektedir. Çalışmanın daha önceki bölümlerinde bahsedildiği üzere ekonomik krizler genellikle siyasal ya da ekonomik alanda ortaya çıkan olayların neticesinde gelişen bir olgu özelliğindedir. Ancak bu durumun dışında da konjonktürün değiştiği dönemlerde de ender de olsa krizlere rastlanabilmektedir. Ekonomik kriz türleri arasında bu tür krizler arızı krizler<sup>497</sup> olarak nitelendirilmektedir. Çalışma devam ederken, bu tür bir ekonomik kriz örneği yaşanmıştır. Dünyada sağlık alanında yaşanan bir olay tüm dünyayı etkileyerek ülkelerin ekonomik yapılarını tahrip etmiştir. Söz konusu olay Çin'in Wuhan kentinden dünyaya yayılan Korona (Covid 19 ) Pandemisi'dir. Yaşanan salgın ülke ekonomilerini tehdit eden bir hal alarak ekonomik krize neden olmuştur.

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke pandemi döneminde hastalığın yayılmasını önlemek için önemli kararlar almışlardır. Alınan kararlar pandeminin yayılmasını engellemek içindir. Kararların en önemlisi “sosyal mesafe” ile ilgili kurallardır. Sosyal mesafe ile insanların yakınlaşmaması ve temas etmemesi önemsendiğinden çalışma hayatında bu kuralın uygulanması ile kamu ve özel sektör çalışmalarına ara verilmiştir. Bu kuralların uygulanması salgının önlenmesinde etkin bir rol üstlense de ekonomide ciddi sorunların baş göstermesine neden olmuştur. Sosyal mesafe gibi kuralların yerine getirilmesiyle birçok ekonomik faaliyet yavaşlamış veya durmuştur.

Ticari faaliyetlerin durdurulması hastalığın etkilerini azaltmaya yönelik bir karar olsa da ekonomi için negatif bir durum oluşturmuştur. Ekonomik faaliyetlerde gerçekleşen durgunluk ülkenin makroekonomik değişkenlerine negatif şekilde yansiyarak konjonktürün dışında bir sürecin gelişmesine sebebiyet vermektedir. Ülkelerin ekonomilerinde yaşanan yavaşlama devlet gelirlerinde düşüş meydana getirmektedir. Ülkeler daha önce yaşanan küresel ekonomik krizin etkilerini hala tam manasıyla atlamazken virüsün yayılmasının engellenmesi için alınan önlemler ülke ekonomilerini zor duruma sokmuştur. Bu görüntü altında belirtilmesi gereken konulardan birisi toplumsal refahı sağlamakla görevli devletin pandemi sürecindeki

---

<sup>497</sup> Nazım Öztürk, *Maliye Politikası*, 2. b. , Bursa: Ekin Yayınevi, 2014, s. 262.

üstlendiği rolün önemidir. Devletler hastalıktan vatandaşların korunması ve hastalanan vatandaşların tedavisi için önemli maliyetlere katlanmaktadır. Ayrıca sosyal devlet ilkesi gereğince işsiz kalanlara yapılan yardımlar ve teşvikleri arttıran ekonomik paketler devletlerin harcama artışlarına yol açan önemli ekonomik müdahaleleridir.

Özetlenecek olursa, dünya geneline yayılan Covid-19 virüsü pandemik bir kimlik kazanmış ve küresel bir sağlık tehditi halini almıştır. Ülkeler bu durum karşısında vatandaşların sağlığını koruyan tedbirler almışlardır. Karantina ve sosyal mesafe kuralı alınan tedbirlerden en önemlileridir. Söz konusu tedbirler genel sağlığı koruyucu bir özellik taşısa da genel ekonomiyi bozucu bir özellik de göstermektedir. Çalışmanın yapıldığı dönemde ekonomide oluşan kriz ortamının etkilerinin azaltılması için alınan önlemler oldukça yenidir ve sonuçlarının ekonomik anlamda maliyetinin ne kadar olduğunun söylenmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak belirtilmelidir ki alınan tedbirlere rağmen ülkelerin ekonomik büyümelerinde önemli düşüşler beklenmektedir<sup>498</sup>.

Ülkelerde dönem içinde faaliyetlerin durma noktasına gelmesi toplumsal sorunların baş göstermesine de sebep olabilmektedir. Toplumsal refahın sağlanması için önemli bir konumda bulunan yerel yönetimlerin de bu dönemde sorumlulukları artmaktadır. Zira yerel yönetimler daha önce de belirtildiği gibi hizmetlerin sunulmasında halka yakınlık kriteri esas alındığında en avantajlı durumdadır.

Salgına bağlı olarak oluşan ekonomik kriz ortamında yerel yönetimlerin durumuyla ilgili farklı örnekler mevcuttur. ABD’de oluşan genel görüş, bu gün yaşanan ekonomik krizde yerel yönetimlere zamanında ve devamlı bir desteğin sağlanmaması gelecek yıllarda gerçekleştirilecek büyümenin de önüne de geçmektedir. Pandemi salgınında önemli roller üstlenen yerel yönetimlerin halk sağlığının korunması için finansal açıdan güçlendirilmesi gerekmektedir. Ancak salgının kontrolü için alınan önlemler yerel yönetimlerin vergi gelirleri için önemli olan ekonomik faaliyetleri büyük oranda kısıtlamıştır. Federal hükümetin yerel yönetimlere mali yardımları geciktirmesi durumunda, yerel yönetimler bir yandan hastalıkla mücadelede gerekli önlemleri

---

<sup>498</sup> IMF yayınladığı “Büyük Tecrit” isimli raporunda dünya çapında 2020 yılı büyüme tahminini %3,3’ten %-3’e çekmiştir Bknz NTV, IMF Covid-19 etkisiyle 2020 küresel büyüme tahminini düşürdü.<https://www.ntv.com.tr/ekonomi/imf-covid-19-etkisiyle-2020-kuresel-buyume-tahminini-dusurdu,Frp0rF8LykyTglFXixP6QA> (Erişim Tarihi: 20.04.2020)

alamayacak bir taraftan harcamaların finansmanı için ticari faaliyetleri arttırarak karantina kurallarına uymakta zorlanacaktır. Ayrıca yaşanan bir başka sorun olağandışı durumda denk bütçe kurallarının birçok yerel yönetimde uygulanması durumu daha da kötü bir hale sürükleyecektir. Yerel hizmetlerin en aktif olması gereken dönemde yerel yönetimlerin mali kaynak sıkıntısı yaşadığı söylenmelidir. Örneğin, Maryland eyaletinde koronavirüsle mücadele dışında diğer tüm harcamalarda kesintiler yaşanmıştır. Eyaletin gelecek üç ayda gelirlerinde 2.8 milyar \$'lık bir düşüş beklenmektedir. Pennsylvania eyaleti kısa zaman içinde yaklaşık çalışanların % 10'una ödeme yapmayacağını açıklamıştır. Kaliforniya eyaletinde vergi gelirleri büyük durgunluk döneminde olduğu gibi üst üste üç dönem düşüş göstermiştir. Yapılan anketler önemli bir yerel yönetim birimi olan şehirlerin (city) %96'sında önemli gelir kayıpları yaşanacağını öngörmüştür. ABD'de genel bakış yerel yönetim hizmetlerinin etkin olarak sağlanması için federal hükümetten mali desteğin zorunlu olduğudur<sup>499</sup>. Federal hükümet süreç içerisinde yerel yönetimlerin hizmetlerinde düşüş yaşanmaması için faaliyetlerde bulunmuştur. Öncelikle federal hükümetin kongreden geçerek aldığı karar, eyalet ve yerel yönetimlerde 150 milyar \$'lık bir paketi yürürlüğe koymuştur<sup>500</sup>.

İngiltere'de pandeminin oluşturduğu durum karşısında yerel yönetimlerin hizmetlerinin aksamaması için bazı önlemler alınmıştır. 19 Mart 2020'de yerel yönetimlere Covid-19 virüsünün yerel hizmetlerin sunumunu engellememesi için 1.6 milyar sterlin transfer sağlayacaklarını açıklamışlardır. Yaklaşık bir ay sonra yine 1.6 milyar sterlinlik bir paket açıklanmış ve yerel yönetimlere yapılan transfer 3.2 milyar sterline ulaşmıştır<sup>501</sup>. Finlandiya yerel yönetimlerin fon açığı sorunu yaşamaması için kurumlar vergisinden belediyelere aktarılan payları arttırmıştır. Fransa açıklanan acil eylem planı ile yerel yönetimlerin 2018 yılında kabul edilen harcama kurallarının dışında bir tutum sergileyerek harcama limitlerini aşabileceklerini duyurmuştur. Norveç hükümeti, salgın neticesinde ortaya çıkan durum karşısında yerel yönetimlerin artan harcamalarının finansmanı için belediyelere hibe desteğinde bulunacağını açıklamıştır.

<sup>499</sup> Michael Madowitz and Jacon Leibenluft, *A Coronavirus Recovery Demands Substantial, Durable Aid for State and Local Governments*

<https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2020/04/17/483461/coronavirus-recovery-demands-substantial-durable-aid-state-local-governments/> (Erişim Tarihi: 20.04.2020)

<sup>500</sup> <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/03/23/how-will-the-coronavirus-affect-state-and-local-government-budgets/> (Erişim Tarihi: 20.04.2020)

<sup>501</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-emergency-funding-for-local-government> (Erişim Tarihi: 20.05.2020).

İspanya’da 2019’da fazla veren AB’den aktarılan yerel yönetimler bütçesinin büyük bir kısmı 2020 yılında da kullanılmaya devam etmektedir<sup>502</sup>.

Sonuç olarak, sağlık alanında ortaya çıkan Covid-19 virüs salgını sosyal mesafe kuralına uyulması şeklinde yeni bir yaşam anlayışını getirerek ekonomileri negatif anlamda doğrudan etkilemiş olup devletlerin ve yerel yönetimlerin maliyesinin de bozulmasına yol açmıştır. Salgından doğan bu krizin ekonomik büyüklüğü ilerleyen dönemde hesaplanacaktır. Devletler açısından önemli açıklar yaşanacak olup yerel yönetimler de bu durumu gerek kendi imkânlarını etkin kullanarak gerekse merkezi hükümetlerin yardımları ve mali transferleri ile en doğru şekilde atlatmaya çalışmaktadırlar.

---

<sup>502</sup> OECD, The Territorial Impact of COVID-19: Managing The Crisis Across Levels of Government, ss.4-5, 2020. [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government) ( Erişim Tarihi: 10.05.2020)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİLERİNİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YAPILANMASINA GENEL BAKIŞ

Kamu yönetiminde hizmetler sunulurken bir taraftan toplumsal refahın sağlanması esas alınırken bir taraftan da kıt kaynakların optimum kullanımının sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu bağlamda halka yapılacak hizmetlerden iki yönetim birimi sorumlu olmaktadır. Bu birimler merkezden yönetim ve yerel yönetimdir. Hizmetlerin optimum şekilde sunulması ve bu hizmetlerin maliyetlerinin mümkün olduğunca düşük tutulması için merkezden yönetimin mi yoksa yerel yönetimin mi daha başarılı olacağı kaynak ve hizmet bölüşüm teorilerinin merkezinde bulunmaktadır. Zira doğru yönetim biriminin sunacağı hizmet sayesinde toplumsal refahın sağlanmasında önemli kriterlerden olan etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kriterleri gerçekleşecektir. Bu sayede kaynakların optimum şekilde kullanılması sağlanacaktır. Çalışmanın akışı itibarıyla yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin ve yapılan harcamaların analizinden önce hizmetlerinin/görevlerinin bilinmesi önemlidir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları uzun zamandan beri tartışıla gelmektedir. Cumhuriyet sonrası yerel yönetim anlayışında köylerin önemli görev ve yetkileri üstlendiği daha sonraki zamanlarda ise kentleşme ve yoğun göçün etkisiyle belediyelerin yerel yönetimler için daha önemli bir konuma geçtiği söylenebilir. Halkın ihtiyaçlarının yerel düzeyde gerçekleşmesi için hem köy hem de belediyelerin şu anki döneme kadar aldığı yetki ve sorumlulukları yerine getirmesi birçok defa farklı süreçlerden dolayı kesintiye uğramıştır. Ülkenin yaşadığı ekonomik, siyasi dönüşümler bütün yönetim birimlerini hizmetleri tam olarak yerine getirme noktasında etkisiz bırakmıştır.

Geçmişten günümüze kadar yerel yönetimlere, Anayasalar, kanunlar ve diğer hukuki belgelerle farklı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin amacı yerel yönetimlerin halka hizmet noktasında daha etkin görevler almasının ve hizmetlerin en

uygun şekilde sunulmasının önünü açabilmektir. 1980 öncesinde iktisadi şartlar siyasi konjonktür ve küresel eğilimlerin meydana getirdiği sorunlardan dolayı yerel yönetimlerin reformist politikaları bir çok defa sekteye uğramıştır. Yerel yönetimlerin etkinliğini arttırıcı önemli adımlar 1980 sonrası atılmıştır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın konulan birçok şerhe rağmen kabul edilmesi, uluslararası kuruluşların yerelleşme anlayışına önem vermesi, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde idari yapılanmanın Kıta Avrupası modelinden Anglo Sakson modeline doğru kayması gibi etkenler yerel yönetimlerde reformist politikalarının oluşmasındaki nedenler olarak sayılabilir<sup>503</sup>. Bu doğrultuda reformların yerine getirilmesi için kanunlarda düzenlemelere gidilmesi zorunlu hale gelmiş ve normlar hiyerarşisinde en üst mevkiye bulunan Anayasada belirli düzenlemeler yapılmıştır. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin şu özelliklere sahip olduğuna vurgu yapmaktadır<sup>504</sup> :

- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine haizdirler.
  - Yerel yönetimler ortak ihtiyaçları karşılamak için kurulurlar.
  - Yetki ve görevleri kanunlarla düzenlenir.
  - Karar organlarının belirlenmesi seçimle olmaktadır.
  - Yerel yönetimler merkezden yönetimin dışında karar alma yetkisine sahiptir.
- Ancak merkezi yönetim yerel yönetimlerin fiillerine karşı vesayet hakkını kullanabilir.
- Yerel yönetimler hizmetlerinin sürdürülebilirliği adına Cumhurbaşkanı'nın izni doğrultusunda birlik kurabilir.

Anayasanın 127. maddesinde bulunan bu esaslar yerel yönetimlerin nasıl bir yapılanmada olacağı ve hangi özellikleri taşıması gerektiğini belirtmektedir. Yerel yönetimler Anayasanın 127. maddesinden hareketle oluşturulan kanunlar çerçevesinde hizmet sunmaya devam etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Anayasadaki ilgili madde kapsamında yerel yönetimler; 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Büyükşehir Belediye Kanunu,

<sup>503</sup> Pınar Akarçay, *Yerel Yönetimler*, 1.b. Edirne: Paradigma Kitabevi, 2014, s. 78.

<sup>504</sup> 1982 TC Anayasası 127. Madde

6360 sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerini Düzenleyen Kanun ve 442 Sayılı Köy Kanunu çerçevesinde hizmet üretmektedir. İlgili kanunlarda hizmetlerin nasıl görüleceği ve harcamaların hangi şartlar altında gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Çalışmanın bu kısmında Türkiye'deki yerel yönetimlerin idari ve mali durumu hakkında mevzuata dair bilgiler verilerek ekonomik kriz söz konusu olduğunda mevcut bu durumun krizin etkisinden kurtulma yönünde ne kadar çözüm üretici yapıya sahip olduğu analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda öncelikli olarak hangi yerel yönetim yapılanmasının hangi tür organlara, hangi yetkilere ve mali yapıya sahip olduğu kısa ve öz olarak tarihsel ve kanuni bağlamlarda aktarılacaktır.

### 1.1. BELEDİYE İDARESİ VE MALİ YAPISI

Yerel yönetim olarak belediyeler, geniş yetkileri doğrultusunda yerel sakinlerin ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Belediyeler, özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde ortaya çıkan akımlar çerçevesinde gelişerek farklı düzenlemeler geçirip günümüze kadar gelmiştir.

Tanzimat öncesi döneme bakıldığında, günümüz belediyelerinin sunduğu hizmetleri yerine getiren bir kurumun varlığından bahsedebilmek mümkün değildir. Belediyelerin bugün sunduğu yerel hizmetleri lonca teşkilatı, kadılık makamı, merkezin atadığı hükümet yöneticileri veya kentin ileri gelenleri karşılamaktaydı<sup>505</sup>. Örneğin kadılar, bugünkü belediye zabıtalарının yerine getirdiği esnafın ölçü, tartı gibi ticaret aletlerinde kurallara uyup uymadığının kontrolünü yapmaktaydı<sup>506</sup>. Köprüler, çeşmeler ise yönetimde bulunan vezirlerin ya da şehrin ileri gelenlerinin finansmanını sağladığı günümüz belediyelerin yaptığı hizmetler olarak gösterilebilir. Bu açıdan bakıldığında, *beledi hizmetler*, yönetici sınıfı ile halkın ortak faaliyetleri sonucu görülmekteydi<sup>507</sup>.

Türkiye'de ilk belediye yönetimi örgütlenmesine Kırım Savaşı sırasında gidilmiştir<sup>508</sup>. O dönemde, İstanbul'da bulunan yabancı ülkelerin askeri kuvvetleri,

<sup>505</sup> Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1991, s. 273.

<sup>506</sup> Ülkemen, a.g.e., s. 324.

<sup>507</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 317.

<sup>508</sup> A.Şeref Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara: TODAİE Yayınları, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967, s. 70.

ulaşımdan, sağlık koşullarına kadar birçok hizmeti almakta zorluk çekmiştir. Hizmetlerin görülmesindeki aksaklıklar belediyelerin oluşma sürecini de hızlandırmıştır<sup>509</sup>. Kısa bir süre sonra ilk Belediye olan, Altıncı Daire-i Belediye<sup>510</sup>, 27 Ocak 1858 yılında yapılan düzenleme ile Beyoğlu ve Galata çevresini hizmet alanı olarak belirlemiş ve o dönemin İstanbul’unda yerel ihtiyaçların giderilmesine önemli katkılar sağlamıştır. Altıncı Daire-i Belediye’nin İstanbul’da kurulmasından sonra, Anadolu topraklarında da belediyeçilikle ilgili çalışmalar başlatılmıştır. 1867 yılından itibaren belediyelerin ülkenin başka kentlerinde nasıl kurulacağını belirleyen nizamnameler yayımlanmıştır. Bu talimatlar, belediyelere özerklik tanımaktan ziyade, onların görev ve yetkilerinin ne olacağını sıralandığı metinler hükmünde idi<sup>511</sup>. Yine 1876 yılında çıkarılan Kanun-u Esasi, gerek İstanbul belediyelerinin gerekse Anadolu belediyelerinin seçimle oluşturacakları belediye meclislerini hayata geçirmeleri ve söz konusu belediye meclisleri eliyle yerel hizmetlerin görülmesini karara bağlamıştır<sup>512</sup>.

Belirtmek gerekir ki, İstanbul belediyeleri ile Anadolu’daki belediyelerin kuruluşları ve faaliyete geçmeleri farklı zamanlara rastlamaktadır. Farklı zamanlarda kurulmasının yanı sıra Anadolu ve İstanbul belediyeleri arasındaki bir başka farklılıkta, belediyelerin mevzuat içerikleri yönüyleydi. Ülke coğrafyası içerisindeki uygulamadaki farklılıklar, 1930 yılında çıkarılan “Belediye Kanunu’na” kadar süregitmştir<sup>513</sup>. 1930 yılında ise 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuş ve bu kanun uzun süre yürürlükte kalmıştır. Belediye Kanunu, Türkiye’de yerel yönetim yapılanması hususunda büyük değişimlerin yaşanmasına vesile olmuştur. Ancak yirmi birinci yüzyılın getirdiği yönetim anlayışı yeniliklerine uyum sağlanabilmesi için Kanun yerini 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır.

### **1.1.1. Normal Belediye-Büyükşehir Belediyesi**

Türkiye’nin Cumhuriyet sonrası belediyeçilik serüvenine bakıldığında, belediyeleşme çabalarının arttığı görülmektedir. Ülkedeki demokratikleşme

---

<sup>509</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 318.

<sup>510</sup> İstanbul Beyoğlu’nda kurulan ilk belediyeye 6. Daire denilme sebebi, o dönem belediyeçilik çalışmalarında bulunan Osmanlı bürokratlarının Fransa’da kaldıkları ortak yerleşim yerinin adı olmasıdır. Bknz, Şahin, a.g.e., s. 93.

<sup>511</sup> Çadircı, a.g.e., s. 275.

<sup>512</sup> Selçuk İpek, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı*, 1. b. Bursa: Ekin Yayınevi, 2016, s. 57.

<sup>513</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 314.

faaliyetlerinin artışı, merkezden yönetimden belediyelere ayrılan bütçe rakamlarındaki değişim, belediyeleşme hamlelerini arttıran etkenler olarak gösterilebilir<sup>514</sup>. Artan belediyelerin yaptıkları hizmetler ve bulundukları alanların nüfuslarındaki değişimler, kendi aralarında bir tasnif yapılması zorunluluğunu doğurmuştur. Bir başka anlatımla, belediyeçilik yönetiminde idari ve mali alanlarda yaşanan dönüşüm zaman içerisinde belediyelerin, normal belediye ve büyükşehir belediyeleri olarak değerlendirilmesine sebep olmuştur<sup>515</sup>. Çalışmada bu tasnife sadık kalınarak normal belediye ve büyükşehir belediyeleri genel düzenlemelerinin yapıldığı kanunlarla birlikte değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

#### **1.1.1.1. Normal Belediye İdaresi ve 5393 sayılı Kanun**

Normal belediye kavramıyla kastedilen yönetim yapılanması büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerdir. 13.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu normal belediyelerin genel kurallarını oluşturmaktadır. Bu Kanun çerçevesinde belediyelerin, hukuki ve örgütsel yapılanmaları, mali hakları ve yetkileri düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesi belediyeyi: *“Belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanım doğrultusunda belediyelerin ortak yerel ihtiyaçları karşılamak için kurulan, yöneticilerin demokrasinin önemli argümanlarından olan seçimle iş başına geldiği, aldığı kararlarda idari ve mali açıdan belirli özgürlük alanları olan bir kamu kurumu olduğu yorumu yapılabilir. Belediyenin tanımında dikkat çeken sıfatlardan birisi “belde” kavramıyla açıklanan alandır. Bu alan bir araziden çok meskenlerin bulunduğu bir yeri temsil etmektedir.

Belediyelerin nasıl bir idari işlem silsilesi doğrultusunda kurulması gerekliliği 5393 sayılı Kanunun İkinci Bölümü'nde açıklanmıştır<sup>516</sup>. İlgili Kanun daha önce yürürlükte olan 1580 Belediye Kanunu'ndan farklı olarak, belediyelerin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus kriterini 2000'den 5000'e çıkarmıştır. Bu artışın önemli sebeplerinden birisi, ölçek ekonomilerinin göz önüne alınmasıdır. Bu Kanunla ayrıca,

<sup>514</sup> Keleş, a.g.e., s. 200.

<sup>515</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 159, Eryılmaz, a.g.e., s. 191.

<sup>516</sup> Tarık İlman, Recep Tekeli, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, *Yerel Yönetimler Üzerine*, ed. Recep Tekeli, 1.b. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2015, ss.141-182, s. 143.

mahalle yönetimi de belediyenin yönetim sorumlulukları içerisinde verilmiş ve mahallenin imarı ve ıslahı için belediyelere çeşitli yetkiler tahsis edilmiştir. Daha önceki Kanunda *hemşerilik* aynı nüfus kütüğüne yazılı olanların oluşturduğu birliktelik iken, 5393 sayılı Kanun hemşeriliği, aynı yerde ikamet eden insanların oluşturduğu birliktelik olarak tanımlamıştır. Belediyelerin daha önce daha dar kapsamda bulunan görev ve yetkileri, ticaretin geliştirilmesinden, kültürel faaliyetlerin arttırılmasına kadar geniş bir yelpazeyi kapsayacak şekle sokulmuştur. Belediyelerin yapacağı faaliyetlerin sonuçlarının denetlenmesi, yeni kamu yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir<sup>517</sup>. 5393 sayılı Kanunda belediyelerin görevleri, a ve b olarak iki ayrı grupta toplanmıştır. A grubunda belirlenen görevler belediyeler tarafından zorunlu, b grubunda belirlenen görevlerin ise zorunlu olmayan görevler olduğu belirtilmektedir. Kanunun b bendinde yer alan b grubu olarak tanımlanan görev metni içerisinde bulunan, ....onarabilir,...edebilir,...yapabilir yüklemeleri de bir zorunluluktan ziyade belediyenin inisiyatifine bırakılmış görevlerin olduğunu destekler niteliktedir<sup>518</sup>.

5393 sayılı Kanun belediyelerin yapısı görev ve sorumlulukları ile ilgili genel çerçeveyi belirlemiştir. Kanun doğrultusunda belediyeler hizmetleri yerine getirmektedirler. Kanunun 14. maddesi belediyelerin hizmetleri yerine getirmesinde bir öncelik sırası belirlerken belediyenin mali durumu ve hizmetin önceliği kriterlerinin baz alındığını vurgulamaktadır. Ayrıca, hizmet sunumunun düşkün ve dar gelir sahibi olan yerel sakinlerin durumlarına uygun olarak yapılması gerektiğini belirtmiştir. Kanunun ilgili maddesinden de anlaşılmaktadır ki, olağanüstü haller yaşanması durumunda hizmetlerin devamlılığının sağlanmasında belediyeler mali durumları ve hizmet önceliklerini baz alarak bir tercih yapmak zorunda kalmaktadır. Ekonomik kriz dönemlerinin olağanüstü bir durum özelliği taşıdığı düşünüldüğünde, belediyelerin hizmet sunumlarını söz konusu dönem içerisinde oluşacak öncelikli ihtiyaçlar doğrultusunda belirlemesi beklenmektedir. Yine ekonomik kriz döneminde gelirlerdeki düşüşlerin yaşanması olası olduğundan ekonomik krizin kötü etkilerine maruz kalmış yerel sakinlerin ihtiyaçlarının öncelikli olarak karşılanmasının belediyelerin vazifesi olduğu ilgili kanun maddesinden anlaşılabılır.

<sup>517</sup> Eryılmaz, a.g.e., ss. 192-195.

<sup>518</sup> Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, 1. b., Bursa: Ekin Yayınevi, 2018, s. 244.

### **1.1.1.2. Büyükşehir Belediyeleri ve 5216 sayılı Kanun**

Tarihte büyükşehir kavramının kullanıldığı ilk yer Antik Yunandır. O dönemde metro ve polis kelimelerinin birleşiminden oluşan metropolis günümüzün büyükşehirine karşılık gelmekteydi. Daha sonra kentleşmenin artışı ile birlikte büyüyen Londra, Paris gibi kentler bu adla anılmaya başlamıştır<sup>519</sup>.

Ülkemizin büyükşehir uygulamasına geçmesi ise köylerden kente olan göçlerin arttığı zaman dilimine rast gelmektedir. Ülkede seksenli yıllardan sonra artan göç hareketliliği özellikle büyük kentlerde belediyelerin hizmet sunumunda yetersiz kalmasına ve ölçek ekonomilerinin yeterince uygulanamamasına neden olmuştur. Hizmetlerin optimum karşılanması için İstanbul, Ankara, İzmir şehirlerinin diğer şehirlerden farklı bir yönetim modeliyle yönetilmesi gerekli hale gelmiştir. Büyükşehir modelinin ilk örnekleri de bu şehirlerin belediyelerinde görülmüştür. Bir bakıma büyükşehir belediye anlayışının uygulanma gerekliliği, görülecek hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlama isteğidir<sup>520</sup>. Bu doğrultuda seksenli yıllardan itibaren büyükşehir belediyesi çalışmalarına başlanmıştır. İstanbul, Ankara, İzmir için diğer şehirlerde olmayan imtiyazlar tanıyan kanunlar düzenlenmiştir. Bu kanunlardan birisi olan 3030 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehirlerin yapısı ve sayısı belirlenmiş daha sonra 3030 sayılı Kanun kaldırılmış ve çıkarılan 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleri hukuki statüsü yeniden düzenlenmiş son olarak 6360 sayılı Kanun dâhilinde büyükşehir belediyelerin sayısı belirlenmiştir.

5216 sayılı Kanun gerekçesi, büyükşehirin bir kent ve onun etrafında kümelenen yerleşim alanlarının oluşturduğu geniş bir beldeyi kapsadığına vurgu yapmaktadır<sup>521</sup>. Böyle geniş alanın içerisinde bulunan nüfusun hizmetlerinin karşılanması için büyükşehir belediyelerine büyük görevler düşmektedir. Söz konusu görevlerin yerine getirilmesi için 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerine geniş bir görev alanı vermiştir. Kentin ulaşım politikasını belirlemek ve uygulamak, otopark terminal

<sup>519</sup> Gökhan Kalağan “Türkiye’de 6360 sayılı Büyükşehir Yasası Kapsamında Büyükşehirler/ Bütünşehirler: Yönetişel Yapı, Mali/İktisadi Boyut ve Gelecek Vizyonu Üzerine Bir Tartışma”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 10, S.25, ss. 591-603, (2018), s. 591.

<sup>520</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 205.

<sup>521</sup> Ozan Zengin, “ Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2, ss. 91-116, (2014), s. 96.

yapımında ya da işletmesinde rol oynamak gibi ulaşımı ilgilendiren; imar planlarının hazırlanıp hayata geçirilmesini sağlama, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan yol, meydan, caddeleri yapmak gibi imar ve iskânı ilgilendiren; tarım topraklarının ve su havzalarının korunması, katı atıkların şehrin belli yerlerinde toplanması, su kanalizasyon işlerinin görülmesi, dere ıslahını yapılması gibi çevresel; meslek edindirme kurslarının açılması kültürel ve tarihi dokunun, halk sağlığının korunmasının sağlanması kültürel görevleri bulunmaktadır<sup>522</sup>.

5216 sayılı Büyükşehir Kanununun üçüncü maddesinde büyükşehirler, idari ve mali özerkliğe sahip kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan anlaşılaçağı üzere büyükşehir belediyeleri sundukları hizmetleri büyükşehir ölçeğinde yerine getirirken mali özerkliğe sahip olması gereklidir. Mali özerklik sayesinde hizmetlerin daha etkin ve verimli sağlanması mümkün olabilecektir. Ekonomik kriz gibi ülkelerin makroekonomilerinde negatif değişimler meydana getiren olguların yerel yönetimleri etkilememesi için mali özerklik önemli bir kriterdir. Mali özerklik sayesinde yerel yönetimler makroekonomide oluşan ekonomik krizin etkilerini hissetmeden hizmet sunumunu gerçekleştirebilir.

### **1.1.2. Belediye Maliyesi**

Yerel yönetimlerin önemli bir türü olan belediyelerin halka sunacağı hizmetleri modern yönetim ilkelerini esas alarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. Halkın hizmetlerden yararlanma düzeyi, hizmetlerin etkinlik başta olmak üzere iktisadi ve hukuki kriterlere uygun olması, çağın şartlarına uygun bir hizmetin sunumunun gerçekleşmesine bağlıdır.

Belediyelerin hangi hizmetleri göreceğı normal belediye örneğinde 5393 sayılı Kanunda büyükşehir belediyeleri örneğinde de 5216 sayılı Kanunla belirtilmiştir. İki kanun incelendiğinde görülecektir ki, belediyeler hizmetlerin görülebilmesi için birçok alanda görev ve yetkiler üstlenmiştir. Bu bağlamda görevlerin yerine getirilmesi için harcamaların yapılması, harcamaların karşılanması için de gelirlerin sağlanması esastır.

<sup>522</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu ile birçok görev ve sorumluluğı büyükşehir belediyesine aktarmıştır. Söz konusu kanunun 7.maddesinde 23 bent olarak verilen Büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları oldukça geniş tutulmuştur. Çalışmanın planı doğrultusunda görev sorumluluklarından sadece bir kaçı metne dâhil edilmiştir. Daha Fazlası için: 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Bu durum belediye maliyesinin de iki unsurunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda harcamaların hangi şartlarda yerine getirileceği ve harcamaların yapılırken finansmanın nasıl sağlanacağı belediye maliyesinde değerlendirilmesi gereken iki ana başlıktır. Bu bölümde belediyelerin gelirlerinin ne olduğu ve harcamaların finansmanının nasıl sağlandığı değerlendirilecektir.

#### 1.1.2.1. Belediyelerin Gelir Yönü

Belediyelerin yukarıda belirlenen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için mali durumlarının güçlü olması gerekmektedir. Güçlü mali yapıları ise elde ettikleri gelirlere bağlıdır. Belediyeler normal belediye ve büyükşehir belediyeleri olarak ayrıldığında yapılan harcamaların finansmanı için ayrılan gelirlerde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

*Normal Belediye Gelirleri*, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda, belirlenmiştir. Buna göre; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence İşletme Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, belediyelerin sunduğu Çevre Temizlik Vergisi normal belediye gelirleri arasındadır. Ayrıca 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda Emlak Vergisi belediyelerin topladığı vergi olarak yer almıştır. Emlak vergileri, 1985 yılında çıkarılan kanunla birlikte merkezi yönetim bütçe kaleminden çıkarılarak yerel yönetimlerin bütçesine aktarılmıştır<sup>523</sup>. Emlak vergileri belediye gelirleri için önemli bir kaynağı teşkil eder. Emlak vergisi ilgili kanuna göre bina vergisi ve arazi vergisini içine almaktadır. Bina vergisinin matrahı binanın yapımında ortaya çıkan maliyetle arsa maliyetinin toplanması ile hesaplanmaktadır. Belediyeler mesken ve işyeri olunmasına bağlı olarak binanın hesaplanan değerinin 1/1000 ile 2/1000'sini bina vergisi olarak almaktadır. Arazi vergisi de yine belediyelerin arazi ve arsaların değeri üzerinden aldığı bir vergidir. Arazinin konumuna göre 0.001 ve 0.003 oranlarında alınmaktadır<sup>524</sup>.

Belediyelerin elde ettiği bir başka gelir kaynağı da harçlardır. 2464 sayılı Kanunda harçların ne olduğuna vurgu yapılmaktadır. Harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi

<sup>523</sup> Metin Erdem, Doğan Şenyüz, İsmail Tathoğlu, 7.b., *Kamu Maliyesi*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009, s. 345.

<sup>524</sup> Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, 6.b., Trabzon: Celepler Matbaacılık, 2016, ss. 124-125.

Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü Tartı Aletleri ve Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Çeşitli Harçlardan oluşmaktadır. Kanunda aynı zamanda harcamalara katılma payları da yer almıştır. Bu gelirlerin dışında, belediyeler yükleneceği hizmetlerin bir kısmını da ücrete tabi tutulan hizmetlerden elde edilmektedir. Kanunun 97. maddesinde, *“belediyeler .....harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir”* denilmektedir. Bu bağlamda belediyelerin bazı hizmetlerinin ücretli olduğu anlaşılmaktadır. Vergi dışı gelir kaynağı olarak elde edilen gelirlere örnek verilecek olunursa taşınmazların kiraya verilmesi, belediye işletmelerinden elde edilen gelirler gösterilebilir<sup>525</sup>.

Belediyelerin kendi öz gelirlerinin yanında genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar da önemlidir. 5779 sayılı Kanun kapsamında, belediyelere ülke genelinde vergi iadeleri düşüldükten sonra, tahsil edilen vergi gelirlerinden aktarılacak pay, %1,5’dir<sup>526</sup>. Yine 5579 sayılı Kanunun 6. maddesinde belediyelerin verimli, etkin ekonomik olarak hizmetlerini yerine getirebilmesi amacıyla denkleştirme ödeneği adı altında bir transfer geliri yer almıştır. Buna göre, en son vergi gelir tahsilatının 1/1000’lik kısmı, Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine aktarılarak. İlbank A.Ş.’nin hesabından yılda iki defa olmak üzere nüfusu 10.000 ‘in altında olan belediyelere verilir. Bu ödeneğin %65’lik kısmı bütün belediyelere eşit geri kalan kısmı ise nüfusları ile orantılı olarak tahsis edilir.

*Büyükşehir Belediyesi Gelirleri* ise 5393 sayılı Kanunda belirtilen belediye gelirlerinden ayrı bir gelir sistemi ile değerlendirilmektedir. Buna göre 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu büyükşehir belediye gelirlerini; eğlence vergisi, sosyal kültürel tesislerden elde edilecek *belediye vergi, resim, harç, ilan ve reklam vergisi, park yerlerinin işletme gelirleri, katılma payları, kira faiz, ceza gelirleri, kamu kurumlarının yardımları, bağlı kuruluşlardan aktarılabacak giderler, taşınır taşınmaz mal gelirleri, alınacak ücretler, bağışlar, diğer gelirler* şeklinde sıralamıştır<sup>527</sup>.

<sup>525</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 182. Bkz: 2.7.2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

<sup>527</sup> 5216 sayılı Belediye Kanunun belirttiği vergiler dışında 2464 sayılı Kanunda yer alan eğlence vergisi ile çevre temizlik vergisinden belirli oranlarda büyükşehir belediye bütçesine aktarım yapılmaktadır.

5779 sayılı Kanuna göre de “*genel bütçe vergi gelirlerini tahsilatı toplamının...%4,5’i büyükşehir ilçe belediyelerine*” ayrıca, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri<sup>528</sup> tahsilatı toplamının %6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u büyükşehir belediye payı olarak aktarılır”. Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar verginin çıkış yeri, nüfus, yüz ölçümü gibi kriterler esas alınarak gerçekleştirilmektedir<sup>529</sup>.

Gerek büyükşehir belediyeleri gerekse normal belediyelerin gelirleri yukarıdaki kanunlar çerçevesinde izah edilmeye çalışılmıştır. Bu gelirlerin dışında olağanüstü gelir olarak kabul edilen borçlanma bulunmaktadır. Belediyelerin borçlanmayı bir gelir metodu olarak kullanmasının sebebi, hizmetlerini yerine getirilmesinde ki finansman yetersizliğidir<sup>530</sup>. Bazı durumlarda borçlanma bir *yönetim hatası*<sup>531</sup> olarak görülse de belediyelerinin artan ihtiyaçlarını karşılamada sıklıkla kullanılmaktadır. 4749 sayılı Kanun<sup>532</sup> belediyelerin nasıl bir borçlanma süreci içerisinde bulunacağını, borçlanmada garantörlerin kim olacağını ve nasıl ödeneceği gibi temel konularda belediyelere yol gösterici bir konumdadır.

Özellikle olağanüstü dönem olarak sayılabilecek ekonomik kriz dönemlerinde borçlanmada bazı istisnai durumlar yaşanmaktadır. 4779 sayılı kanunun 5. maddesi uyarınca gelir ve gider arasındaki fark kadar bir borçlanma yapılabilmektedir. Ayrıca borç limitinde olağanüstü hallerde %5’lik bir artışın olabileceği ilgili maddede belirtilmiştir. Belediyelerin ekonomik kriz dönemlerinde gelir kayıplarına uğradığı varsayıldığında borçlanmanın önemli bir finans aracı olarak kullanılabileceği söylenebilir.

---

<sup>528</sup> Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yapılan tahsilatın içerisine Özel Tüketim Vergisi Kanunu (İnolu listede yer alan ürünlerden alınan vergiler dahil edilmemektedir. Bknz. 2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

<sup>529</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 211.

<sup>530</sup> Zuhâl Yıldırım, “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek,, Bursa: Ekin Kitabevi , 2010, s. 113.

<sup>531</sup> Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, “Türkiye’ de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi* (8), (2004), s. 20.

<sup>532</sup> 28/03/2002 Tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

### 1.1.2.2. Belediyelerin Harcama Yönü

Yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamada büyük görevler üstlendiği göz önüne alındığında, bir yönetim birimi olan belediyelerin kendisine emanet edilen gelir kalemlerini halkın refahını karşılamak amacıyla en etkin şekilde kullanma gerekliliği ortaya çıkmaktadır<sup>533</sup>. Belediyelerin yerine getirilmesi beklenen hizmetler, harcamaları ortaya çıkaracağından hizmetlerin bölüşümü bir anlamda harcamalarında bölüşümü olmaktadır<sup>534</sup>. Ülkenin kaynakları aynı yerlerden sağlandığından kullanılacak kaynakların olası tercihler arasında optimum şekilde kullanılması belediyelerin yadsınamaz görevleri arasında gösterilmektedir<sup>535</sup>.

Belediyelerin elde ettikleri gelirler oranında harcama yapması beklenilmektedir. 5393 sayılı Kanunda normal belediyeler için belirlenen mecburi ve ihtiyari hizmetlerin yerine getirilmesi ile 5216 sayılı Kanunda tanımlanan hizmetlerin görülebilmesi, amacına uygun şekilde hazırlanmış bir bütçe ile mümkün olabilmektedir.

### 1.2. İL ÖZEL İDARESİ VE MALİ YAPISI

İl özel idaresinin temelini Osmanlı İmparatorluğu döneminde atıldığı görülmektedir<sup>536</sup>. İlk il özel idare teşkilatlanması 1864 yılında kabul edilen “Vilayet Nizamnamesi” dâhilinde kurulmuştur. Söz konusu metne göre, federatif bir yönetimin izlerini taşıyan eyalet anlayışından, ulus devlet yönetim sürecinde yer alan il yönetimine geçilmiştir. Vilayetlerin sancaklara, sancakların ise kazalara ayrılması hususu bu metinle karara bağlanmıştır. Vilayet (il), yapılanmasına gidilen bu nizamname, il özel idarelerine ayrı bir tüzel kişilik hakkı vermemiş, ayrıca il özel idaresinin meclislerinde kabul edilen kararların, “icrai” nitelik taşımasına izin vermemiştir<sup>537</sup>. Kanun ilk olarak Tuna Vilayeti’nde hayata geçirilmiş daha sonra devletin farklı yerlerinde kendisine uygulama alanları bulmuştur<sup>538</sup>.

İkinci Meşrutiyet’in ilanı ile birlikte il özel idaresinin geleceği de o günün otoritelerince tartışılmıştır. İl özel idarelerinin adem-i merkezîyetçi mi yoksa merkezden

<sup>533</sup> Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, “Mahalli İdarelerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Tekniklerin Değerlendirilmesi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, s. 231.

<sup>534</sup> Öncel, a.g.e., s. 34.

<sup>535</sup> Mutluer, Öner, a.g.e., s. 19.

<sup>536</sup> Sakınç, a.g.e., s. 287.

<sup>537</sup> Ülkemen, a.g.e., s. 218.

<sup>538</sup> Tortop, vd., a.g.e., s. 194.

yönetimin bir unsuru mu olacağı konusunda belli bir müddet uzlaşısı sağlanamamıştır. Bu durumu çözmek için mecliste oluşturulan komisyon 1912 yılına kadar yaptığı çalışmaların neticesini alamamıştır<sup>539</sup>. 1913 yılında ise, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatı kabul edilmiştir<sup>540</sup>. Kanunla birlikte, il özel idarelerine ilk defa tüzel kişilik hakkı tanınmıştır. Yerel kamu hizmetlerini sağlaması için kendilerine ait bir bütçe tahsis edilmiştir<sup>541</sup>. Bu Kanun birçok defa değiştirilse de il özel ve genel yönetimi için alınan kararlar itibarıyla bu gün bile temel metin olma özelliği taşımaktadır<sup>542</sup>. Kanun, 1987 yılında yeniden değişikliğe uğrayarak İl Özel İdaresi Kanunu adını almıştır<sup>543</sup>. 3360 sayılı bu Kanun, il özel idarelerinin yapacakları hizmetleri ve bütçelerini dönemin şartlarına uygun bir hale getirme amacı taşımaktaydı<sup>544</sup>. Son olarak kabul edilen 5302 sayılı Kanun çerçevesinde günümüz il özel idaresinin gelir, harcama ve yetki sorumlulukları hüküm altına alınmıştır.

### 1.2.1. İl Özel İdaresinin Görevleri

3360 sayılı Kanunda il özel idarelerinin görevleri ayrı ayrı sayılmışken, 5302 sayılı Kanunda söz konusu görevler, hizmet alanları olarak belirtilmiştir<sup>545</sup>. Hizmet alanlarının oluşturulması ile birlikte, il özel idarelerin diğer kanuna göre görevlerinde de artışlar gözlenmiştir<sup>546</sup>. İkili bir görevlendirme anlayışını uygulayan il özel idarelerinin ilgili kanuna göre, ilk grupta sayılan görevleri ilin ait olduğu sınırlar içerisinde, ikinci gruba ait olanlar ise belediye sınırları dışında yerine getirilmesi gerekmektedir. Burada il özel idarelerinin belediye sınırlarının dışına görevlerini yerine getirmesiyle beklenen durum, belediyelerle oluşabilecek bir görev karmaşasının önüne geçilmesidir<sup>547</sup>.

İlgili Kanun çerçevesinde il özel idarelerine verilen ilk gruptaki görevlere bakıldığında, yerel sakinlerin yaşadığı alanlardaki bayındırlık iskân, toprağın korunması gibi çevresel, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının açılması ve eğitim kurumlarının açılması için arsa temini gibi eğitimsel, sosyal hizmetler ve yoksullara kredi verilmesi

---

<sup>539</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 284.

<sup>540</sup> Mutluer, Öner, a.g.e., s. 98.

<sup>541</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 168.

<sup>542</sup> Tortop, a.g.e., s. 194.

<sup>543</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 180.

<sup>544</sup> Koçak, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, s. 144.

<sup>545</sup> Tortop vd., a.g.e., s. 196.

<sup>546</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 164.

<sup>547</sup> Şahin, a.g.e., s. 57.

gibi sosyal görevler İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin a bendinde tanımlanmıştır. Kanunun b maddesinde ise, belediye sınırlarının dışında, imar, yol, su kanalizasyon gibi altyapısal ağaçlandırma, park ve bahçe tesislerinin kurulması gibi çevresel hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

### **1.2.2.İl Özel İdaresi Maliyesi**

Türkiye’de il özel idarelerinin gelişim süreci daha önce açıklanmıştır. İl özel idarelerinin yapılanmaları uzun bir süreç içerisinde değişimler geçirmiştir. Bu değişimin görüldüğü önemli unsurlar il özel idarelerin gelir ve harcama yapılarıdır. İl özel idareleri gerek harcama gerekse gelir yönleriyle belediyelere nazaran farklı bir yapı içerisinde bulunmaktadır. İl özel idarelerinin nasıl bir harcama ve gelir yapılanması içerisinde olduğu 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde belirlenmiştir. Söz konusu Kanun esas alınarak il özel idarelerinin maliyesi hakkında aşağıda bazı tahlillerde bulunulmuştur.

#### **1.2.2.1. İl Özel İdaresi Harcamaları**

İl özel idaresinin yapacağı harcamaların nasıl olacağı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 43.maddesinde “il özel idaresi giderleri” başlığı altında düzenlenmiştir. Buna göre giderler; bina ve tesis giderleri, personel giderleri, altyapı giderleri, vergi, resim, harç ve katılma paylarının tahsili için yapılacak giderler, köy ve köy birliklerine yapılacak yardımların neticesinde oluşacak giderler, faiz ve borçlanma giderleri, yoksul ve muhtaçlara yapılan hizmet giderleri, kamu ve özel kesimle hizmet sağlamak için oluşturulan ortaklıklara bağlı olarak ortaya çıkan giderler, bilimsel araştırmalar için yapılan giderler ve diğer giderler olarak sıralanmaktadır.

Üstlendiği görevler neticesinde, büyük bir hizmet alanında faaliyet gösteren il özel idarelerinin harcama alanları da aynı oranda büyüklük göstermektedir<sup>548</sup>. İl özel idarelerinin harcama kalemleri arasında en yüksek tutar yatırım harcamalarına aittir. İl özel idaresinin içerisinde en yüksek payı olan yatırım harcamalarının olma sebebi merkezden yönetimin uyguladığı taşra politikaları ile ilintilidir. Zira merkezden yönetim

---

<sup>548</sup> Özer, Akçakaya, a.g.e, s. 141.

taşrada yapacağı yatırımları birçok kez il özel idareleri vasıtasıyla yerine getirmektedir<sup>549</sup>.

#### **1.2.2.2. İl Özel İdaresi Gelirleri**

İl özel idarelerinin harcamalarının büyük bir alan içerisinde yer alması, gelirlerini de önemli kılmaktadır. Kanunlar dâhilinde hizmetlerin yerine getirmesi için il özel idarelerinin gelir yönünden problem yaşamaması gerekmektedir. İl özel idarelerinin tarih içindeki dönüşümü incelendiğinde, gelir yapılarının harcamalarını karşılamada yeterli olmadığı görülecektir. Geçmişten günümüze il özel idaresinin gelirleri analiz edildiğinde, il özel idarelerinin kuruluşlarının ilk yıllarında gelirleri yüksek oranlarda iken, zamanla gelir kalemlerinde düşüşler meydana gelmiştir<sup>550</sup>. İl özel idarelerinin, 1913 sayılı Kanun dâhilinde, aşar vergilerinden ayrılan paylar, aşar vergisi dışında eklenen paylar, hizmet karşılığında alınacak ücretlerden oluşan geniş vergi yelpazesi bulunmaktaydı. Daha sonraları farklı gelir kalemlerinin devreye girdiği, 1913-1929, 1929-1936, 1936-1971, 1972-1980, 1980 sonrası 5302 sayılı kanuna kadar farklı dönemler mevcuttur. Bu dönemler içerisinde il özel idarelerinin gelirlerini düşüren dönem 1972 ve sonrasıdır. Söz konusu dönem içerisinde, emlak vergisinin il özel idarelerince tahsilinden vazgeçilip merkezden yönetime bırakıldığı görülmektedir<sup>551</sup>.

İl özel idarelerinin gelirleri içinde öz gelirlerinin payı önemli alanı teşkil etmektedir. 5032 sayılı Kanunun 42. maddesine göre il özel idarelerinin gelirleri dokuz gruba ayrılmışlardır. İl özel idarelerinin bu gelirleri dışında başka kanunlardan doğan gelirleri de bulunmaktadır. Örneğin, Taş Ocakları Nizamnamesi uyarınca taş ocaklarından çıkarılan madenlerin satışından %15, yurtiçine gerçekleştirilen tomruk ve kereste satışından pay, çeltik ekiminden elde edilen gelirler, kiraya verilen kaynak ve su altı kira gelirleri, iskelelerden geçiş ücretleri gibi gelirler öz gelirler grubuna girmektedir. Bir diğer gelir türü de idareler arası transferlerden elde edilen gelirlerdir. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar olarak ifade edilen bu gelirler, il özel idareleri için önemli bir gelir kaynağı hükmündedir<sup>552</sup>. Bu gelirler idareler arası

<sup>549</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 184.

<sup>550</sup> Özer, Akçakaya, a.g.e., s. 132.

<sup>551</sup> Mutluer, Öner, a.g.e., s. 136-8.

<sup>552</sup> 5779 Sayılı 2/7/2008 kabul tarihli İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2. Maddesine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1.15'i il özel idarelerine aktarılmaktadır.

transferler de merkezden yönetimin hâkimiyetinde bulunan belli bir oran ve matrah dâhilinde toplanan gelirlerin il özel idarelerine bırakılması ile il özel idarelerinin önemli bir gelir kaynağına kavuştukları söylenebilir<sup>553</sup>.

### 1.3. KÖYLER

Ülkemizde yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak gösterilmektedir. Köylerin hangi şartlar altında yönetilmesi gerektiğinin açıklayan kanun 1924 yılında kabul edilmiştir. Bu gün itibarıyla bakıldığında söz konusu kanun diğer yerel yönetimlerin kanunlarına nazaran oldukça eskidir. Köylerle ilgili değinilmesi gereken bir diğer husus 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda köylerin bir yerel yönetim olarak sayılmadığı gerçeğidir. Bu iki durumdan hareketle köylerin bu günkü yerinden yönetim anlayışında önemli bir hükmünün bulunmadığı sonucu çıkarılabilir. Ancak literatür taramasında görülmektedir ki, hala alanda köyler bir yerel yönetim türü olarak sayılmaya devam etmektedir. Buradan yola çıkarak çalışmada kısa da olsa köy ve köy idaresi hakkında genel bilgi verilmesi uygun görülmüştür.

442 sayılı Kanunun 1.ve 2. maddeleri köyün iki unsuru üzerinden tanım yapmışlardır. Buna göre, nüfusu 2000'den aşağı olan, cami, okul otlak gibi orta malları olan ve insanların oluşturduğu yaşam alanlarına *köy* denilmektedir.

Kanunun kabul edildiği tarihte, yerel hizmetlerin sunumunda merkezden yönetimin yetersiz kalması, yerinden yönetim ilkesinin gerçekleştirilme isteği gibi sebeplerle köye ait tüm işlerin köy idaresi tarafından yerine getirilmesi uygun görülmüştür<sup>554</sup>. Ancak burada ilgili kanunun 12. maddesi bir ayrıma gitmiş ve köy idaresinin yapması gereken işleri mecburi ve köylünün isteğine bağlı işler olarak ikiye ayırmıştır. Sağlık, güvenlik, ticaret, kültürel, eğitim gibi temel hizmetlerin önemine göre köy idaresinin yapacağı işler ilgili kanunun 13. ve 14. maddelerinde düzenlenmiştir.

1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu dönem itibarıyla reformist bir özellik taşısa da zaman içerisinde değişen koşullara bağlı olarak birçok noktada yetersiz kalmıştır. Kanuna yapılan eleştirilerden bir tanesi, köy yönetimine verilen görevlerle, emirlerine

---

<sup>553</sup> Özer, Akçakaya, a.g.e, s. 135.

<sup>554</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 219.

tahsis edilen mali kaynaklar arasındaki orantısızlıktır. Bir diğer eleştiri noktası da köyün yönetim organlarına görevleriyle orantılı bir kaynak tahsisi sağlansa bile, söz konusu kaynakların etkinlik, verimlilik, ekonomiklik prensiplerine uygun olarak kullanılıp kullanılamayacağıdır. Köy idaresinin elindeki kaynakları görevleri ile orantılı kullansa bile verimli kullanmasının mümkün olamayacağı literatürde tartışıla gelmektedir<sup>555</sup>.

Köy yönetiminin üç farklı organla kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Bu organlar ilgili kanun çerçevesinde muhtar, köy derneği, köy ihtiyar meclisidir. Muhtar, köy yönetiminin yürütme organı ve devletin köydeki temsilcisi konumundadır<sup>556</sup>. Asayiş korumak, sağlık sorunlarını üst mercilere bildirmek gibi devlet işleri ile ihtiyar meclisiyle istişare yaparak alacağı köy işleri muhtarın görevleri arasındadır<sup>557</sup>.

Köy derneği, muhtar seçimini yapan köydeki seçmenlerin oluşturduğu organdır. Köy derneğinin Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kadın-erkek eşitliği esas alan bir organ olduğu seçimlerde erkeklerle kadınların aynı hakka sahip olduğu görülmektedir. Ancak kanun, belirli görevler dışında köy derneğinin yetkilerini daraltan bir yönetim politikası izlemiştir<sup>558</sup>.

İhtiyar meclisi haftada en az bir sefer toplanarak köyde hangi faaliyetlerin yürütülmesi gerekliliğe karar verir. İhtiyar meclisi, köy işlerini belli bir sıraya koyarak köylülere bu işleri sırasıyla yaptırmaya çalışmaktadır.

Köyler üç yönetim organıyla görevlerini yerine getirmektedir. Ayrıca başka yerel yönetimlerinde bulunmayan imece ve salma gibi köyün hizmetlerinin etkin şekilde görülmesini sağlayan yönetim mekanizmaları da bulunmaktadır.

---

<sup>555</sup> Duran Bülbül, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006, s. 282.

<sup>556</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 220.

<sup>557</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., ss. 296-297.

<sup>558</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 368-9.

## 2. TÜRKİYE’DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİLERİNİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’nin iktisadi tarihine bakıldığında birçok ekonomik kriz ile karşı karşıya kalındığı görülmektedir. Diğer bir deyişle Cumhuriyetin ilk yıllarından beri yapılan onlarca regülasyona rağmen birçok defa ülke ekonomisi krizle karşılaşmıştır. Türkiye ekonomisinin yaşanan krizlerden etkilenmesinin yanında Türkiye’deki yerel yönetimlerin de krizlerden etkilenmesi söz konusudur.

### 2.1. TÜRKİYE’DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLERİN GENEL ÇERÇEVESİ

Gelişmekte olan ülkeler içerisinde kabul edilen Türkiye’de ekonomik krizin oluşumunda birden çok nedenin varlığından bahsedilebilir. Bu nedenler ülkenin ekonomik, mali, siyasi yapısında yaşanan sorunların sonucunda oluşmuştur. Serbest piyasa ekonomisine geçişte yaşanan dönüşüm sorunu, cari işlemler bilançosunun negatif seyri, kamu borçlarının kapatılamaması, özel sektörün borçlanma sorunları, siyasi süreçlere de bağlı olarak gelişen makroekonomik istikrarsızlıklar, ekonomik krizlerin içsel dinamik nedenleri arasındadır<sup>559</sup>.

Ekonomik krizler ortaya çıktıktan belli bir süre sonra sona ermektedir. Bu süre bazı krizler için kısa bazıları için uzundur. Bazı krizlerin çıkış noktası ekonomik olmasa da (salgın hastalık gibi) varlığının hissedildiği platform ekonomi olmuştur.<sup>560</sup> Ekonomik krizlerin çıkış sebepleri arasında sosyal ve siyasal gerçeklerin olduğu, Türkiye’de ekonomik krizleri inceleyen bilim insanlarının görüşlerinin de temelini oluşturur. Sosyal ve siyasal alanlarda meydana gelen sorunların ekonomik krize dönüşünün şu kanallar yoluyla gerçekleştiği savunulmaktadır<sup>561</sup>:

- Liberalizm ve demokrasi gibi önemli siyasal argümanların ülkede tam olarak anlaşılacak uygulanmaması ve hukuk ilkelerinin bu argümanlar çerçevesinde şekillenememesi,

<sup>559</sup> Gülten Kazgan, *Türkiye Ekonomisinde Krizler(1929-2001) ”Ekonomi Politik Açısından Bir İnceleme”*, 1.b., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:109, 2005, ss. 7-15.

<sup>560</sup> Nurhan Yentürk, *Körlerin Yürüyüşü Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, 2.b., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 1.

<sup>561</sup> Akalın, a.g.e., ss. 375-376.

- Siyasilerin devletçilik prensibi ile şekillendirdiği ekonomipolititiğinin rant ekonomisinin içerisinde aktif olarak uygulanamaması,
- Oy odaklı ve popülist siyasal söylemlerin kamu kaynaklarının etkin olarak kullanamaması sorununu meydana getirmesidir.

Siyasal düzlemde yaşanan sorunlar ülkenin kamu kaynaklarının günün iktisadi prensiplerine uygun olarak kullanılmamasının yanı sıra özel sektörün istenilen seviyeye gelmemesine neden olmuş ve bu duruma bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik krizler son seksen yılda ülkenin temel sorunlarından birisini oluşturmuştur.

Çalışma, ekonomik kriz döneminde yerel yönetimlerin mali görünümünde nasıl bir seyrin oluştuğunu analiz etmeye çalıştığından ekonomik krizler çalışmanın önemli bir yerini işgal etmektedir. Analizin doğru yapabilmesi için ekonomik krizin ülkenin makroekonomik göstergelerine sirayet etmesi önem arz etmektedir. Ülkenin merkezi ve yerel yönetimin maliyesini ilgilendiren verilerinde konjonktürün dışında bir seyrin gözlenmesi ekonomik krizin etkilerinin yerel yönetimler maliyesindeki durumunu daha net ortaya koyacaktır. Bu bağlamda seçilecek ekonomik krizlerin<sup>562</sup> ülkenin ekonomik göstergelerinde önemli değişimler meydana getirmesi esastır. Yine doğru bir analizin gerçekleştirmesi için veri setlerinin devamlılığı ve bulunabilirliği de önemlidir.

Türkiye’de özellikle seksen sonrası ekonomi politikalarında uygulanan finansal serbestleşme dış dünyayla Türkiye arasındaki ekonomik geçişleri hızlandırmış ve ekonomi, dış etkilere daha açık bir hale gelmiştir. Bir yönüyle içsel dinamiklerin de oluşturduğu konjonktürle birlikte ülke kısa bir dönem içerisinde ekonomide etkisi büyük olan krizlerle yüz yüze gelmiştir. Çalışmada ele alınacak krizler seksen sonrası gelişen şartların oluşturduğu krizlerdir. Bu krizler 1994, 2001 ve 2008 Ekonomik Krizleri’dir. İlk iki ekonomik krizin sebepleri daha çok ülkenin kendi iç dinamiklerine bağlı olarak oluşmuştur. 2008 Mortgage Krizi ise küresel bir krizdir. Bu bölümde üç ekonomik krizin sebepleri ve ülke ekonomisinde ne tür değişimler meydana getirdiği incelenecek ve yerel yönetimler maliyesine ne tür etkiler bıraktığının tahlilleri yapılacaktır.

---

<sup>562</sup> Türkiye ekonomisi tarih boyunca birçok ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır. 1929 Kambiyo Krizi, 1958 Krizi ve 4 Ağustos Devalüasyonu, dünyada çıkan petrol krizine bağlı olarak çıkan 1978 Krizi, 1994 Krizi, 2001 krizi ve 2008 Ekonomik Krizi bu krizlerin en önemli örneklerindendir. Daha fazlası için Gülten Kazgan, *Türkiye Ekonomisinde Krizler(1929-2001)*.

## 2.2. 1994 EKONOMİK KRİZİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ

1994 Ekonomik Krizi Türkiye’de yerel yönetimlerin ekonomik kriz döneminde mali yapılarında nasıl bir dönüşüm yaşandığının görülmesi için incelenecek ilk ekonomik kriz örneğidir. Söz konusu ekonomik kriz kısa süreli bir kriz özeliği taşısa da ülke ekonomisine ve kamu maliyesine etkisi derin olmuştur. Ekonomik krizin giderilmesi için reformist politikalar devreye sokulmuştur. Reformist politikalar arasında kamu gelirlerini arttırıcı ve giderleri azaltıcı politikalar mevcuttur. 1994 Ekonomik Krizi’nin yerel yönetimler maliyesine etkilerinin doğru şekilde analiz edilmesi için ülkedeki kamu maliyesinin değişimi kadar, Türkiye’nin yaşadığı sosyal ve kültürel dönüşümünün irdelenmesi de önemlidir.

1980’li yıllardan beri devam eden kırdan kente göç, doksanlı yılların Türkiye’inde yerel yönetimleri önemli bir konuma getirmiştir. Yerel yönetimlerin artan nüfusla orantılı olarak görev ve sorumlulukları artmıştır. Özellikle belediyeler özelinde bu durum yerel yönetimleri bölge ihtiyaçlarını karşılayamama sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu durumun yanında ortaya çıkan ekonomik krizler de yerel yönetimlerin yerel hizmet sunumunda yeni sorunlarla karşılaşmalarına neden olmuştur. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de doksanlı yıllarda yaşanan ekonomik ve sosyal dönüşüm perspektifinde, ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine yansımaları tartışılmaktadır.

### 2.2.1. 1994 Ekonomik Krizi’nin Çıkış Nedenleri

1994 Ekonomik Krizi’nin doğru bir şekilde analiz edilmesi için önemli hususlardan birisi, ekonomik kriz öncesi ülkede yaşanan ekonomik ve siyasi değişimlerin objektif şekilde yorumlanabilmesidir. Türkiye’nin 1980 öncesi ekonomisinin temelleri, ithal ikameci bir üretim modeline dayanmaktaydı. Bu modelin 1980 sonrası geliştirilen politikaların etkisiyle dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Bu dönüşümün temel sebebi, değişen dünya koşullarına adapte olan bir ülke ekonomisinin amaçlanmasıdır. Zira 1980 sonrası gelişen politikalar dâhilinde, ihracata dönük sanayi modelinin öncelikli olduğu ekonomik model çerçevesinde dış aktörlerle gerçekleşen bir alış veriş ile ekonomik büyümenin gerçekleştirilip ve bu adaptasyonun sağlanacağı ön

görülmekteydi<sup>563</sup>. Bu doğrultuda yapılacak en önemli hamlelerden birisi küresel ekonomi ile adapte olacak reformların hukuki düzlemde sağlanmasıdır. Bunun sağlanması için dış ticarete serbestleşmenin yolunu açan kanunlar yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye seksenli yılların sonuna doğru gösterdiği liberal politika hamlelerinin belki de en radikallerinden birisi sermaye serbestleşmesine izin veren hamledir. Buna göre, serbest sermaye hareketlerine izin verilen bir sistem benimsenmiş ve yabancı para cinsinden işlem yapılmasının önü açılmıştır<sup>564</sup>. Ülke doksanlı yıllara geldiğinde ise finansal serbestleşmenin etkisiyle, birçok fırsat ve tehdidi bir arada görmüştür. Finansman sorunları, cari işlemler dengesinde meydana gelen negatif tablo, ülke ekonomisinde çözülmesi zor sorunların oluşmasına sebebiyet vermiştir.

1994 Ekonomik Krizi'nin ortaya çıkmasının sebeplerinden olan ve yıllardır çözülemeyen kamu kesimi açığı ile dış ticaret açığı sorunlarıdır<sup>565</sup>. Kamu kesiminin ve özel sektörün gelir gider dengesinde yaşanan sorunlar bir başka anlatımla giderleri karşılayacak gelirlerin olmaması ve ihracattan fazla ithalatın gerçekleşmesi ülkenin ekonomik dinamiklerini doksanlı yılların ortalarından itibaren sarsmıştır. Oysa seksen sonrası reformist politikalar ülke ekonomisinin güçlü, istikrarlı, fazla veren bir hal almasını önceleyen kararları içermekteydi. Tarihsel süreçte siyasi ve ekonomik alanda yapılan reformlar, 1990 yılında ülke ekonomisinin yeniden pozitif görünümlü bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır. Örnek verilecek olunursa, 1990 yılında ekonomik büyüme rakamları bir önceki yıla göre %9'un üzerinde bir artış göstermiştir. 1991 yılında ise dış ticarete önemli bir rolü bulunan ülkelerin, siyasi kriz olarak ortaya çıkan anlaşmazlıklarının savaşa dönmesi ile Türkiye ekonomisi negatif yönde etkilenmiştir. 1991 yılında ekonomik büyümenin %1'in altında gerçekleşmesi bu sürecin ülkenin ekonomisini nasıl etkilediğini göstermektedir<sup>566</sup>.

1994 yılında ekonomik krizin ortaya çıkmasının sebeplerinden bir diğeri de ülkede sağlanmaya çalışılan ekonomik büyüme için seçilen kaynakların yanlışlığıdır.

---

<sup>563</sup> M. Kemal Aydın, "Türkiye Ekonomisi: Krizlerin Sorumlusu Kim?" *Toplum ve Bilim*, 102, ss. 92-102, (2005), s. 93.

<sup>564</sup> Yentürk, a.g.e., s. 130.

<sup>565</sup> Suat Oktar, Levent Dalyancı, "Finansal Kriz Teorileri ve Türkiye Ekonomisinde 1990 Sonrası Finansal Krizler", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.XXIX, S.2, (2010), s. 12.

<sup>566</sup> Aydın, a.g.m., s. 95.

Siyasi kaygılar taşıyan politika yapıcılarının oy maksimizasyonu sağlamak için halka gösterdiği refah tablosunun arkasında, uygun olmayan finansman teknikleri bulunmaktaydı. Başka bir anlatımla, ekonomik büyümenin gerçekleşmesi için aceleci davranan siyasiler aldıkları politik kararlarla, kaynağına bakmaksızın büyümeyi finanse etmeye çalışmışlardır<sup>567</sup>. Kullanılan kaynaklardan birisi para basma suretiyle hükümetin harcamalarının finansmanıydı. 1993 yılının sonları ile 1994 yılının başları arasında literatürde kısa vadeli avans olarak geçen yöntemle birlikte, Merkez Bankası para basarak Hazine'yi desteklemekteydi. Bu yöntem vadesi gelen alacakların ödenmesi için iyi bir yöntem olarak gözükmekteydi. Ancak borcun başka borçlarla kapatılması ile birlikte, doksanlı yıllarda verimli kullanılan bir yöntem olamamıştır<sup>568</sup>.

Sadece ülke dinamiklerinde oluşan ekonomik durumun dışında küresel finasta yaşanan yenilikler de Türkiye'nin 1994 yılında ekonomik kriz yaşamasının bir başka unsurudur. Özellikle ABD'nin çıkardığı kanunla birlikte, küresel piyasalardan yatırımcılar kabul etmesi ve ihracat yapılan ülkelerin resesyona girmesine bağlı olarak dış taleplerini kısıması da krizin başka bir nedeni olarak gösterilmektedir<sup>569</sup>. ABD'nin söz konusu dönemde aldığı kararla birlikte sermaye piyasası başta olmak üzere birçok piyasada faaliyet gösteren yatırımcıyı ülkesine çekmiştir. Yine aynı dönem içerisinde dünyanın farklı yerlerinde irili ufaklı krizlerin Türkiye'nin ihracatında negatif etkiler meydana getirmesi ekonomik krizin oluşmasına sebebiyet veren bir başka unsur olarak gösterilebilir.

Ekonomide herhangi bir türbülansın yaşanmaması ve kamu kesimi ödemelerinin vadesinde gerçekleştirilmesi için kullanılan araçlardan biri dış sermaye yatırımlarıdır. Ekonomik kriz öncesi dönemde dış sermaye yatırımları kamu kesimi ödemelerinde kullanılmaktaydı. Bu durum ödemeler dengesinde ciddi sorunların yaşanmamasına neden oluyordu. Ancak kredi derecelendirme kuruluşlarının ekonomik kriz öncesinde ülkenin kredi notunu düşürmesine bağlı olarak dış sermaye yatırımlarında önemli düşüşler gerçekleşmiştir. Küresel ekonomide yer alan yatırımcıların ülkenin riskli

<sup>567</sup> Şevket Sayılğan, “5 Nisan Kararları ve Beklentiler”, *Marmara İletişim Dergisi*, S.8, (1994), ss. 213-217, s.213.

<sup>568</sup> Fatih Özatay, *Finansal Krizler ve Türkiye*, 3. b., İstanbul: Doğan Kitabevi, 2011, ss. 76-77.

<sup>569</sup> İlker Parasız, *Kriz Ekonomisi*, 2.b., Bursa: Ekin Yayınevi, 1996, ss. 224-225.

durumda olduğunu düşünmesinden kaynaklı olan bu durum ekonomik krizin oluşmasında başka bir neden olarak sayılabilir<sup>570</sup>.

Yukarıda değinilen ekonomik krizin nedenleri ülkenin ekonomik ve mali boyutlarıyla ilintilidir. Ekonomik krizin bir de siyasi nedenine değinilmesi gerekmektedir. Krizden önceki dönemde, Mart 1993’de dönemin Cumhurbaşkanı’nın vefatı arkasından gelen koalisyon hükümetleri Hazine’nin Merkez Bankası’na olan borcunun silinmesi için faaliyetlere başlamış bu dönem içerisinde Merkez Bankası’nın başkanı ve iki yardımcısı görevlerinden ayrılmışlardır<sup>571</sup>. Bu kaotik durum karşısında piyasalarda hükümete karşı güvenin azaldığını söylemek mümkündür. Bu durumun bir göstergesi olarak 1994 yılı Aralık ayının sonu ile 1995 Ocak ayı sonu arasındaki dönemde doların artışına bağlı olarak Türk Lirasının değerinde yaklaşık %22’lik bir düşüş meydana gelmesi örnek verilebilir<sup>572</sup>.

### 2.2.2. 1994 Ekonomik Krizi’nin Makro Ekonomiye Etkisi

Doksanlı yıllardaki konjonktürde, ekonomik büyüme doğru kaynaklar kullanılmadan gerçekleşiyordu<sup>573</sup>. Türkiye’deki ekonomik büyüme uzun vadeli olmamış ve Özatay<sup>574</sup>,’ın tabiriyle kendi oluşturduğumuz bir kriz meydana gelmiştir. Krizin etkilerinden kurtulmak için büyük bir hamle yapılma ihtiyacı hâsıl olmuştur. Bu hamlelerin bütünü “5 Nisan Kararları” adı altında tek bir başlık altında toplanmıştır. 5 Nisan Kararları’nın dâhilinde uygulanacak politikaların ülke ekonomisine olumlu etkiler meydana getireceği yönünde yorumlar yapılmaktaydı<sup>575</sup>.

5 Nisan Kararları’nın başlıca hedefleri şu başlıklar altında değerlendirilmektedir<sup>576</sup>:

- Kamu gelirlerinde artış,
- Kamu giderlerinde azalış,

---

<sup>570</sup> Sayılğan, a.g.e., s. 214.

<sup>571</sup> Özatay, a.g.e., s. 77-78.

<sup>572</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 272.

<sup>573</sup> Sayılğan, a.g.e., ss. 213-214.

<sup>574</sup> Özatay 1994 Ekonomik Krizi’ni *kendi oluşturduğumuz bir kriz* şeklinde tanımlamıştır. Daha fazlası için Özatay, a.g.e.

<sup>575</sup> Parasız, a.g.e., ss. 291-295.

<sup>576</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 71.

- Bu iki unsurun yerine getirilmesine bağlı olarak bütçe açığının kapatılması,
- Hazine tahvillerinin enflasyonun üzerinde bir faiz getirisiyle satışa çıkarılması daha sonra bu faiz oranının adım adım düşürülmesi,

5 Nisan Kararları'nın uygulanması için, uzun bir aradan sonra yeniden dış destek alma yoluna gidilerek IMF ile Stand-by antlaşması yapılmıştır. Bu antlaşma çerçevesinde, para arzı kontrol altında tutularak ekonominin krizden önceki dengesine getirilmesi için çaba sarf edilmiştir<sup>577</sup>.

5 Nisan Kararları genel itibarıyla bakıldığında, toplumda her kesimin bazı noktalarda tavizler vermesi gerektiğini bildiren ve bu doğrultuda ekonomik daralma amaçlayarak tasarruf politikası izleyen kararların alındığı bir plan özelliği taşımaktadır. Nisan ve Haziran ayları arasında yapılan düzenlemelerin ve alınacak tedbirlerin, planın gelecek dönemlerindeki başarısı için kilit bir rol üstleneceği üzerinde durulmuştur<sup>578</sup>. Mart ile haziran ayları arasında %10'un üzerinde bir küçölme öngörölürken, yılsonunda ekonomide bir önceki yıla göre %6'lık bir daralma yaşanmıştır<sup>579</sup>. Faizler yeniden artırılarak piyasalara yerel para birimine karşı oluşan güvensizliğin giderilmesi amaçlanmıştır. Yine mali yılı büyük açıklarla kapatan KİT'lerin bir kısmı özelleştirilmiş ya da kapatılmıştır<sup>580</sup>.

5 Nisan Kararları'nın uygulanmaya konulması ile başlarda söz konusu kararlara, ölke ekonomisinin tepkisi pozitif yönde olmuştur. Döviz kurundaki spekülative yükselişler kontrol altına alınmış, kamu ve cari işlem açıklarında azalmalar meydana gelmiştir<sup>581</sup>. Ekonomide oluşan ılımlı hava mali disiplinden tavizler verilmesine neden olmuştur. Bunun dışında, önlem paketlerinin finansörü konumundaki IMF ile bazı anlaşmazlıklar ortaya çıkmış ve Stand-by anlaşmasının uygulanmasından vazgeçilmiştir<sup>582</sup>.

---

<sup>577</sup> Sayılğan, a.g.e., s. 236.

<sup>578</sup> TMMOB 5 Nisan 1994 Tarihli "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile İlgili Değerlendirme ss. 26-28,s.27,[https://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/a612be4940bae15\\_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD](https://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/a612be4940bae15_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD), (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

<sup>579</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 72.

<sup>580</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 273.

<sup>581</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 274.

<sup>582</sup> Kumcu, a.g.e., s. 176.

5 Nisan Kararları büyük bir çaba ve istekle uygulanmasına başlanılan ancak ikinci yılını doldurmadan önemli tavizler verilmek suretiyle aktifliğini kaybeden bir ekonomik program haline gelmiştir. 5 Nisan Kararları'nın uygulamada eksik kalmasının sebepleri kimi yazarlar tarafından şu şekilde izah edilmiştir<sup>583</sup>:

- Kronik sorunların başında yer alan enflasyonun düşürülmesi için öncelikle gereken siyasi istikrarın sağlanmaması,
- Nisan ayından itibaren uygulanan para politikasının istikrarlı bir şekilde giderken Merkez Bankası'nın döviz hacmini artırma isteğine bağlı olarak uygulanmasında yaşanan aksaklıklar,
- KİT'ler ve kamu sektöründeki diğer kurumlar için gerçekleşmesi planlanan yapısal reformların dönem içerisinde yerine getirilmemesi,
- Uygulanacak politikaların zamanının doğru şekilde ayarlanamaması,
- Ekonomik kriz sonrasındaki dönemde hem yerel hem de merkezi seçimlerin olacağı yönündeki genel kanı,
- Konulan ek vergilerin kısa dönemde bütçe açığını kapatmasına karşın uzun dönemde bir vergi reformunun gerçekleştirilememesine bağlı olarak kamu gelirlerinde istenen artışın sağlanamaması.

Daha önce de belirtildiği üzere, 1994 Ekonomik Krizi doksanlı yılların ilk aylarından beri devam eden siyasi, ekonomik dönüşümün tezahürü ve ülkenin bulunduğu bölgede gerçekleşen olayların sonucu olarak ülkenin yaşadığı önemli bir ekonomik kriz örneğidir. Ekonomik krizin makroekonomik değişkenleri nasıl etkilediği aşağıda görülmektedir. Ekonomik krizin ülke ekonomisine ne tür etkiler bıraktığını görebilmek için seçilen makroekonomik değişkenler sırasıyla, cari fiyatlarla GSYİH, ekonomik büyüme oranı, işsizlik oranı, kamu harcamaları ve kamu gelirleri, enflasyon oranı, dış borç kullanımı, kamu kesimi borçlanma gereği, kamu kesimi faiz ödemeleri, doğrudan sermaye yatırımı ve yılsonu dolar kurudur.

---

<sup>583</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 274-275, Eğilmez, a.g.e., s. 72-73, Yentürk, a.g.e., s. 148.

**Tablo 21.** 1990-1996 yıllarında Türkiye’de Bazı Temel Ekonomik Göstergeler I

|      | GSYİH (Cari Fiyat/Bin TL) | GSYİH Değişim (%) | İşsizlik Oranı (%) | Harcamalar (Bin TL) | Gelirler (Bin TL) |
|------|---------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| 1990 | 541.086,9                 | 9,3               | 8,5                | 67.193              | 55.239            |
| 1991 | 867.419,5                 | 0,9               | 8,7                | 130.263             | 96.747            |
| 1992 | 1.505.131,3               | 6,0               | 9,0                | 221.658             | 174.224           |
| 1993 | 2.728.239,7               | 8,0               | 9,4                | 485.194             | 351.528           |
| 1994 | 5.325.282,5               | -5,5              | 9,1                | 897.296             | 745.202           |
| 1995 | 10.685.802,8              | 7,2               | 8,1                | 1.710.647           | 1.394.497         |
| 1996 | 20.335.297,9              | 7,0               | 7,1                | 3.940.163           | 2.702.292         |

**Kaynak:** TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca derlenmiştir

**Tablo 22.** 1990-1996 yıllarında Türkiye’de Bazı Temel Ekonomik Göstergeler II

|      | TÜFE Yıl Sonu | Dış Borç Kullanımı | Borçlanma Gereği (KKBG) | Kamu Kesimi Faiz Ödemeleri | Doğrudan Sermaye Yatırımı | Yıl Sonu Dolar Kuru |
|------|---------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|
| Yıl  | (%)           | (Bin TL)           | (Bin TL)                | (Bin TL)                   | (Bin \$)                  | \$                  |
| 1990 | 60,4          | 14.240             | 29.140                  | 18.517                     | 700                       | 2.607,6             |
| 1991 | 66            | 21.342             | 63.111                  | 35.392                     | 783                       | 4.169,9             |
| 1992 | 70,1          | 43.674             | 116.147                 | 62.809                     | 779                       | 6.887,5             |
| 1993 | 66,1          | 70.139             | 203.811                 | 156.736                    | 622                       | 10.986,0            |
| 1994 | 106,3         | 88.892             | 239.573                 | 387.398                    | 559                       | 29.704,3            |
| 1995 | 89,1          | 248.740            | 390.028                 | 710.621                    | 772                       | 45.673,5            |
| 1996 | 80,4          | 463.331            | 1.294.178               | 1.651.994                  | 612                       | 81.083,6            |

**Kaynak:** TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

Cari fiyatlarla GSYİH’nin ekonomik kriz dönemi seyri incelendiğinde sürekli bir artışın olduğu gözlenmektedir. Bu artışın temel sebeplerinden birisi o dönemde oluşan enflasyonist baskıdır. Enflasyonist baskının etkisiyle fiyatlar genel seviyesi sürekli artış eğilimi göstermiştir.

Ekonomik kriz döneminde değişim gösteren bir başka makroekonomik değişken ekonomik büyüme oranıdır. Ekonomik büyüme, 1990 yılında bir önceki yıla göre %9,3 olarak gerçekleşmiştir. 1991 yılında büyüme önemli ölçüde durmuştur. Bir önceki yıla göre ekonomi %0,9 oranında büyümüştür. 1992 yılında ekonomi bir önceki yıla göre, %6’lık bir artış büyüme kaydetmiştir. Büyüme trendi 1993 yılında da devam etmiştir. Ancak 1994 yılında büyüme durmuş ve ekonomide bir önceki yıla göre, %5,5’lik bir daralma meydana gelmiştir. Ekonomik krizin varlığını gösteren en önemli göstergelerden olan ekonomik büyümede değişim 1994 yılındaki negatif verilerle krizi tanımlar niteliktedir. 1994 yılında alınan kararlar neticesinde ekonomik büyüme 1995 yılında pozitif seyre dönmüştür. 1996 yılında ise ekonomik büyüme devam ederek bir önceki yıla göre %7’lik bir artış göstermiştir.

Kamu gelirleri, her yıl artmaya devam etmiştir. 1990 yılında 55.239.000 TL, 1991’de 96.747.000 TL, 1992’de 174.224.000 TL, 1993’de 351.528.000 TL, 1994’de ise 745.202.000 TL seviyesine gelmiştir. Harcamaların seyrine bakıldığında, sürekli artışın olduğu gözlemlenmektedir. İncelenen yedi yıl içerisinde kamu harcamalarının yaklaşık 580 kat artarak 67.193.000 TL seviyesinden 3.940.163.000 TL seviyesine yükseldiği görülmektedir. Söz konusu rakamların nominal nitelikte olduğunu ve bu yükselişin önemli sebeplerinden birisinin enflasyon trendindeki artış olduğu söylenebilir. Enflasyon oranı, 1990 yılında bir önceki yıla göre %60,4 artmıştır. 1991 yılında %66, 1992 yılında %70,1, 1993 yılında %66,1 olan enflasyon ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 1994’de ise %106,3 olarak hesaplanarak üç haneli rakamlara ulaşmıştır. 1995 ve 1996 yıllarında yeniden düşüş trendine geçerek sırasıyla %89,1 ve %80 olmuştur.

Enflasyonist baskı harcamaların maliyetlerini artırmıştır. Harcamaların finansmanı için kullanılan gelirler ise sürekli harcamaların altında bir görünüm çizmiştir. İncelenen dönem içerisinde gelirler harcamaları karşılayamamıştır. Gelirlerin düşük olduğu bir dönemde artan harcamalar karşısında yapılacak hamle ise, borçlanma yoluna gidilmesidir. Zira dönem içerisinde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği<sup>584</sup>,’nde artışlar gözlenmiştir.

1990 yılında KKBG, 29.140.000 TL iken, 1991’de 63.111.000 TL, 1992 yılında 116.147.000 TL, 1993’de ise 203.811.000 TL olmuştur. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 1994’te 239.573.000 TL ‘ye yükselmiştir. 1995 yılında 390.028.000 TL’ye yükselen KKBG 1996 yılında ise yaklaşık üç katlık artışla 1.294.178.000 TL olmuştur. KKBG’deki artışın finansmanı için gidilecek yollardan bir tanesi dış borç kullanımıdır. 1990 yılında dış borç kullanımı 14.240.000 TL, 1991’de 21.342.000 TL, 1992’de 43.674.000 TL, 1993’de 70.139.000 TL olmuştur. Ekonomik kriz döneminde 88.892.000 TL ise olmuştur. 1995 yılında dış borç kullanımı bir önceki yıla göre üç kata yakın bir artışla 248.740.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bir sonraki yıl ise, dış borç kullanımı artışını sürdürmüş ve 463.331.000 TL’ye ulaşmıştır. Ekonomik krizin negatif etkilerinin azaltılması için kamu harcamalarının arttırılması dış borç kullanımı artıran

---

<sup>584</sup> KKBG, Kamu kesimi için yapılacak borçlanmalarda borcun maddi büyüklüğünün tespiti yapılmaktadır. Diğer bir deyişle KKBG kamunun borcun durumunu ve büyüklüğü ve kapasite seviyesinin büyüklüğü yönünden ele alan bir kavramdır.

önemli nedenlerden birisidir. Bir diğer neden ise döviz kurlarındaki yükseliştir. Döviz kurlarındaki artışa bağlı olarak dış borçlanmanın TL karşılığı artmıştır. Bu durumun daha iyi ortaya konulması için yıllar içerisinde dolardaki değişimin gözlenmesi gerekir. 1990 yılında 2.607,6 TL olan dolar, 1993 yılında 10.986,0 TL 1994 yılında 29.704,3 olmuştur. 1995 yılında 45.673,5 TL 'e yükselmiştir.

Krizden önceki dönem ve kriz dönemi incelendiğinde hükümetin harcamaları arttırıcı yönde bir hamlesi olmuştur. Bu hamle yapılırken harcamaların gelirler tarafından finansmanı beklenilmiş ancak gelirler harcamaları karşılamada yetersiz kalmıştır. Harcamaların finansmanı için borçlanmaya başvurulmuştur. Borçlanma ise gerek enflasyonist baskı gerekse kurdaki artışlara dayalı olarak önemli boyutlara ulaşmıştır. Hükümetin borçlanma maliyetini gösteren faiz ödemelerinin kriz döneminde daha önce olmadığı kadar yüksek seviyelere ulaştığını tablodan görmek mümkündür. 1990 yılında 18.157.000 TL olan kamu kesimi faiz ödemeleri 1991 yılında 35.392.000 TL'ye 1992 yılında 62.809.000 TL'ye 1993'de 156.736.000 TL'ye ulaşmıştır. Ekonomik krizin yaşandığı yıl olan 1994 yılında ise, kamu kesimi faiz ödemelerinin 387.398.000 TL'ye yükseldiği görülmektedir. 1995 yılında artış trendi devam etmiş ve bir önceki yıla göre neredeyse iki kat artarak 710.621.000 TL seviyesine gelmiştir. 1996 yılında da artış sürmüş ve kamu kesimi faiz ödemeleri 1.651.994.000 TL olmuştur.

Yukarıdaki verilerden anlaşılabacağı üzere 1990 sonrası ekonomide bir gelişme görülse de 1994 Ekonomik Krizi makroekonomide önemli negatif etkiler bırakmıştır. Ayrıca kamu mali dengesinde de kriz döneminde ciddi bozulmaların meydana geldiği söylenebilir.

### **2.2.3. 1994 Ekonomik Krizi'nin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi**

Türkiye'de seksenli yıllardan sonra toplumsal alanda büyük bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Başta ekonomik olmak üzere birçok etkene bağlı olarak, köyden kente büyük bir göç trafiği yaşanmıştır. Kırsalda bulunan yerel sakinler İstanbul, Ankara, İzmir gibi şehirlere yerleşmiştir. Bunun sonucunda yerel yönetimler halkın hizmetlerini karşılamada zorluklar yaşamaya başlamıştır.

Hizmetlerin etkin şekilde yerine getirilerek ihtiyaçların karşılanması için seksenli yılların başlarından itibaren önemli kamu yönetimi reformları yerine getirilmeye çalışılmıştır. Ülkede ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olarak kabul edilen

1994 yılı söz konusu reformların uygulanmaya çalışıldığı bir zaman dilimine karşılık gelmektedir. Bir taraftan krizin etkisiyle negatife dönen makroekonomik değişkenleri pozitifte çevirmeye çalışan politika yapıcılar bir taraftan da yerelde yaşanan bu önemli değişimlere karşı yerel politikaları hayata geçirmiştir.

**Tablo 23.** Türkiye’de Yıllar İtibariyle Genel Nüfusun Belediye ve Köylere Dağılımı

| Sayım Yılları | Genel Nüfus | Belediye Nüfusu | Köy Nüfusu | Belediye Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı |
|---------------|-------------|-----------------|------------|---------------------------------------|
| 1927          | 13.648.270  | 3.282.940       | 10.365.330 | 24,10%                                |
| 1935          | 16.158.018  | 4.174.542       | 11.983.476 | 25,80%                                |
| 1940          | 17.820.950  | 4.753.304       | 13.067.646 | 26,70%                                |
| 1945          | 18.790.188  | 5.145.020       | 13.645.168 | 27,40%                                |
| 1950          | 20.947.188  | 5.768.665       | 15.178.523 | 27,50%                                |
| 1955          | 24.064.763  | 7.804.354       | 16.260.409 | 32,40%                                |
| 1960          | 27.754.820  | 9.994.644       | 17.760.176 | 36,00%                                |
| 1965          | 31.391.421  | 12.787.663      | 18.603.758 | 40,70%                                |
| 1970          | 35.605.176  | 16.753.979      | 18.851.197 | 47,10%                                |
| 1975          | 40.347.719  | 20.500.442      | 19.847.277 | 50,80%                                |
| 1980          | 44.736.957  | 25.523.604      | 19.213.353 | 57,10%                                |
| 1985          | 50.664.458  | 31.223.447      | 19.441.011 | 61,60%                                |
| 1990          | 56.473.035  | 37.884.455      | 18.588.580 | 67,10%                                |

**Kaynak:** www. tuik.com verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

Tabloda görüldüğü üzere, 1970’de 35.605.176 kişi olan ülke nüfusu 1990 yılında 56.473.035 kişi seviyesine gelmiştir. 1927 yılında ülke nüfusunun 13.648.000 kişi olduğu düşünüldüğünde bu yükselişin ne denli büyük bir değişim olduğu anlaşılmaktadır. Genel nüfusun içinde belediyelerde yaşayan kişi sayısının yıllar geçtikçe arttığı görülmektedir. 1970 yılında belediye nüfusu, 16.753.979 kişi iken söz konusu rakamın toplam nüfusa oranı %40 seviyesindeydi. Ancak 1990 yılına gelindiğinde belediye nüfusu 37.884.455 kişiye ulaşmış ve belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı, %67 olarak açıklanmıştır.

Türkiye’de artan hızlı kentleşme yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin hacim ve çeşitliliğini arttırmıştır. Asli hizmetlerden sayılan taşımacılık, içme suyu gibi hizmetlere olan talep artarken o dönemin toplumsal gelişimi sonucu başka hizmetlerin

de sunum gerekliliği ortaya çıkmıştır. Refahın arttırılması, çevrenin korunması bu hizmetlere örnek verilebilir<sup>585</sup>.

Kentleşmeye bağlı olarak 1980 sonrası dönemde yerel yönetimler olarak, il özel idareleri ve belediyelerin önemli rol aldığı bilinmektedir. İl özel idareleri uzun bir müddet 1913 yılında çıkarılan kanun hükümleri çerçevesinde yönetilmiştir. Ancak çağın getirdiği zorunluluklar, yerel halkın hizmet talebinde artışlarla birlikte hizmetlerin farklılaşmasına neden olmuştur. Bu durum, il özel idarelerinin söz konusu dönemde hizmetleri yerine getirirken işlevselliğini yitirmesine sebebiyet vermiştir. Hizmetlerin çağın şartlarına uygun olarak yerine getirilmesi için il özel idarelerinin yönetsel dönüşümü kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu bağlamda, il özel idarelerinin 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı Kanun dâhilinde dönemin şartlarına adapte olan bir yapılanmaya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bunun yanında daha etkin yürütüleceği düşünölen hizmetlerin merkezden yönetimin sorumluluğundan alınarak il özel idarelerine bırakılması bu Kanun çerçevesinde kararlaştırılmıştır<sup>586</sup>.

Kentlerdeki yerel hizmetleri gören yerel yönetim türü daha çok belediyelerdir. Kente ait hizmetlerin genellikle belediyeler eliyle görülmesi Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminden beri süre gelen bir yönetim anlayışıdır<sup>587</sup>. Doksanlı yılların Türkiye'sinde de durum hemen hemen aynıdır. Kırsaldan kente yerleşen vatandaşların belediye içerisindeki hizmetlerinin görülmesi uzun bir müddet 1930 tarihli 1580 Belediye Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleşmekteydi. Dönemin yerel ihtiyaçlarının sağlanmasında karşılaşılan zorluklarla birlikte belediyelerde yeni bir yönetim mekanizmasının varlığı kaçınılmaz bir hal almıştır. Bu doğrultuda, 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanunu çıkarılmış ve normal belediyeler için ayrı büyükşehir belediyeleri için ayrı görev, yetki, gelir ve harcama prensipleri benimsenmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu üzerinde durulacak olunursa, söz konusu Kanunun çağın şartlarına gerek olarak kabul edildiği görülecektir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu dâhilinde nüfusu yıldan yıla artış gösteren büyük kentlerin hizmet ve kaynak sorununu çözmesi istenmiştir. Kentlerdeki dönüşüme uygun

<sup>585</sup> Mustafa Şener, "Türkiye'de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi*, 5(5), (1998), s. 8.

<sup>586</sup> Öncel, a.g.e., s. 111.

<sup>587</sup> Toprak, a.g.e., s. 47.

bir belediye anlayışı için uygun bir yönetim anlayışını içeren kanun, uygulamada birçok güçlüğüne rağmen reformist bir özellik taşımaktaydı<sup>588</sup>.

Türkiye’de doksanlı yılların başındaki yerel yönetim anlayışı yukarıda özetlendiği gibi birçok boyutla değinilmesi gereken bir husustur. Bu hususlardan birincisi, kırsaldan kente göçen vatandaşların sayısındaki artışa bağlı olarak şehirlerde yerel hizmetlere olan talebin artmasıdır. Artan talebe bağlı olarak yerel hizmetlerin sadece 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürütülmesinin mümkün olmayacağı anlaşılmış ve yeni kanunlar yürürlüğe konulmuştur.

İkinci husus, dönemin kamu yönetiminde yaşanan gelişmelerdir. Anglosakson yönetim anlayışının temelini oluşturduğu, yeni kamu yönetimi bakış açısı doksanlı yılların başında ilk nüvelerini vermiş ve kamu yönetimi tartışmalarının merkezinde bulunmuştur. Söz konusu kamu yönetimi anlayışı yerel yönetimlerinde hantallık bürokrasi gibi engelleri ortadan kaldıran bir yönetim modelinin uygulanmasına dönük prensipleri içerisinde barındırmaktadır.

Üçüncü bir husus ise dünyada yaşanan küreselleşme olgusuyla ilintilidir. Türkiye’nin de arasında bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin dış ticarete olan adaptasyonun önemli göstergelerinden biri olan sanayileşme, büyük kentlerin etrafında kurulan fabrikaların sayısını arttırmış ve dönemin köyden kente göçlerinin en büyük nedenlerinden birisi olmuştur.

Yerel yönetimlerde dönem içerisinde kentin sosyal dönüşümü kadar ekonomik dönüşümünün etkisinde kalmıştır. 1990’lı yıllarda artan ihtiyaçlar kadar ekonomik dönüşüme bağlı olarak değişen ihtiyaçlar da hizmetlerin çeşitliliğini arttıran bir öge olarak değinilmesi gereken başka bir husustur.

1994 Ekonomik Krizi’nde incelendiği üzere, ülkenin makroekonomik değişkenlerinde negatif etkiler meydana gelmiştir. Bu dönem içinde bir yandan ülkenin nüfusu artarken bir yandan nüfusun bulunduğu yerel yönetim alanı köylerden kentlere doğru geçmiştir. Nüfusun kentlerde yoğunlaşmasına bağlı olarak başta belediyeler olmak üzere il özel idarelerine ve kentlerde hizmet sağlayan diğer birimlerine önemli

---

<sup>588</sup> Keleş, a.g.e., ss. 285-295.

sorumluluklar düşmüştür. Yerel yönetimlerin sorumlulukları yerine getirmesi için mali durumlarının iyi olması beklenmektedir.

**Tablo 24.** 1990-1996 Yılları Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerin Seyri (Cari Fiyatlarla/ Bin TL)

|                              | 1990  | 1991   | 1992   | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    |
|------------------------------|-------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| <b>GELİRLER</b>              | 9.322 | 16.633 | 27.817 | 56.911  | 120.257 | 249.079 | 502.053 |
| 1.Vergiler                   | 6.795 | 11.802 | 19.996 | 38.254  | 80.587  | 164.154 | 314.844 |
| a. Vasıtasız                 | 2.969 | 5.452  | 8.985  | 17.674  | 34.001  | 64.821  | 122.302 |
| b. Vasıtalı                  | 3.243 | 5.764  | 10.237 | 19.470  | 39.174  | 90.842  | 180.963 |
| c. Servet                    | 583   | 586    | 773    | 1.109   | 7.412   | 8.491   | 11.580  |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 1.590 | 3.005  | 5.544  | 9.735   | 20.190  | 44.773  | 88.003  |
| <b>HARCAMALAR</b>            | 9.482 | 18.364 | 36.493 | 71.266  | 136.125 | 265.149 | 544.404 |
| 1.Cari Giderler              | 4.977 | 8.272  | 15.370 | 30.900  | 50.480  | 94.874  | 188.891 |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 2.704 | 6.132  | 13.237 | 22.593  | 38.817  | 76.175  | 188.100 |
| <b>GELİR-GİDER FARKI</b>     | -160  | -1.731 | -8.676 | -14.355 | -15.868 | -16.070 | -42.350 |
| Dış Borç Ödemesi             | -167  | -833   | -852   | -3071   | -6.308  | -18.099 | -29.452 |
| Dış Borç Kullanımı           | 394   | 1.362  | 4543   | 9465    | 13.409  | 15.400  | 32.049  |

**Kaynak:** [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları\\_27112018.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf) (Erişim Tarihi: 20.06.2019)

**Tablo 25.** 1991-1996 Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerde Yüzdelik Değişim

|                              | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>GELİRLER</b>              | 78,43  | 67,24  | 104,59 | 111,31 | 107,12 | 101,56 |
| 1.Vergiler                   | 73,69  | 69,43  | 91,31  | 110,66 | 103,70 | 91,80  |
| a. Vasıtasız                 | 83,63  | 64,80  | 96,71  | 92,38  | 90,64  | 88,68  |
| b. Vasıtalı                  | 77,74  | 77,60  | 90,19  | 101,20 | 131,89 | 99,21  |
| c. Servet                    | 0,51   | 31,91  | 43,47  | 568,35 | 14,56  | 36,38  |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 88,99  | 84,49  | 75,60  | 107,40 | 121,76 | 96,55  |
| <b>HARCAMALAR</b>            | 93,67  | 98,72  | 95,29  | 91,01  | 94,78  | 105,32 |
| 1.Cari Giderler              | 66,20  | 85,81  | 101,04 | 63,37  | 87,94  | 99,10  |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 126,78 | 115,87 | 70,68  | 71,81  | 96,24  | 146,93 |
| <b>GELİR-GİDER FARKI</b>     | 981,88 | 401,21 | 65,46  | 10,54  | 1,27   | 163,53 |
| 2.Dış Borç Ödemesi           | 398,80 | 2,28   | 260,45 | 105,41 | 186,92 | 62,73  |
| 3.Dış Borç Kullanımı         | 245,69 | 233,55 | 108,34 | 41,67  | 14,85  | 108,11 |

**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr> verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. (Erişim Tarihi: 20.06.2019)

1994 Ekonomik Krizi'nde makroekonomisi etkilenen Türkiye'nin ekonomik kriz öncesinde ve sonrasında yerel yönetimlerin nasıl bir mali yapı içerisinde bulunduğu Tablo 24 ve 25'de analiz edilmeye çalışılmıştır.

1990 yılında 9.322.000 TL olan gelirlerin en önemli kaynağı vergi gelirleridir. Vergi gelirleri 1990 yılında 6.795.000 TL olarak hesaplanmıştır. Toplanan vergi gelirlerinde önemli paylar vasıtalı ve vasıtasız vergilerdir. Vasıtalı vergiler 3.243.000 TL iken vasıtasız vergiler 2.969.000 TL olarak hesaplanmıştır.

1991 yılında yerel yönetim gelirleri 16.633.000 TL iken vergi gelirleri 11.802.000 TL olmuştur. Aynı yıl vasıtalı vergiler ise 5.764.000 TL vasıtasız vergiler 5.452.000 TL olmuştur.

1992 yılında gelirler 27.817.000 TL vergiler 19.996.000 TL olarak hesaplanmıştır. 19.996.000 TL olan vergi gelirlerinin ise 8.935.000 TL'si vasıtasız vergilerden 10.237.000 TL'si ise vasıtalı vergilerden elde edilmiştir.

1993 yılında ise gelirler 56.911.000 TL olmuştur. Vergiler 38.254.000 TL olarak gerçekleşirken bu tutar içinde vasıtalı vergiler ise 19.470.000 TL vasıtasız vergiler 17.674.000 TL'dir. Söz konusu yıl vergi dışı normal gelirler 9.735.000 TL olmuştur.

1994 yılı yerel yönetim maliyesinde ekonomik krizin etkilerinin hissedildiği bir yıl olmuştur. Ancak vergi gelirleri bir önceki yıla göre nominal artışını sürdürmüş ve 120.257.000 TL seviyesine gelmiştir. Buna göre yerel yönetim vergi gelirleri 80.587.000 TL olmuştur. Vasıtalı vergiler 39.174.000 TL vasıtasız vergiler 34.001.000 TL iken servet vergileri 7.412.000 TL seviyesindedir. 1994 yılında vergi dışı normal gelirler 20.190.000 TL olmuştur.

1995 yılında gelirler bir önceki yıla göre iki kattan fazla artarak 249.079.000 TL seviyesine yükselmiştir. Vergi gelirleri 164.154.000 TL olmuştur. Toplanan söz konusu verginin 64.821.000 TL'lik kısmı vasıtasız 90.842.000 TL'lik kısmı ise vasıtalı vergilerden elde edilmiştir. Vergi dışı normal gelirler ise 44.773.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

1996 yılında ise, gelirler 502.053.000 TL iken, vergiler 314.844.000 TL'dir. 1996 yılında 314.844.000 TL olan vergiler vasıtasız vergiler 122.302.000 TL iken

vasıtalı vergiler 180.963.000 TL olmuştur. Yine aynı yıl vergi dışı normal gelirler 88.033.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ekonomik kriz dönemlerinde nominal olarak gelirlerin sürekli artış halinde olduğu görülmektedir. Yerel yönetim gelirlerinin kriz döneminde reel artış gerçekleştirip gerçekleştirmediğini doğru şekilde analiz edebilmek için söz konusu dönemdeki enflasyon verilerinin de (Tablo 22) hesaba katılması önemlidir.

1992 yılında, yerel yönetim gelirleri bir önceki yıla göre %67,1, vasıtasız vergiler %64,8 vasıtalı vergiler %77,6, vergi dışı normal gelirler % 84,4 oranında artmıştır. 1991 yılındaki enflasyon oranının %66 olduğu bilindiğinde yerel yönetimin gelir yapısındaki artışın reel bir artış olduğu söylenebilir. Tablodan da görüleceği üzere gelirler, vergi gelirleri, vasıtalı vergiler, vergi dışı normal gelirler enflasyon oranının üstünde bir artış gösterirken, vasıtasız vergiler ve servet gelirleri enflasyonun altında bir artış göstermiştir.

1993 yılında gelirler %104, vergi gelirleri % 91, vasıtasız vergiler % 96 vasıtalı vergiler %90, servet vergileri ise %43 vergi dışı normal gelirler ise % 75 artış göstermiştir. Bir önceki yıl enflasyon oranı %70 seviyesinde olduğunda, servet vergileri dışındaki tüm vergilerin reel bir artışa sahip olduğu söylenebilir.

Krizin makro düzeyde etkilerinin hissedildiği 1994 yılında ise, bir önceki yıla göre gelirler %111, vergi gelirleri %110, vasıtasız vergiler % 92, vasıtalı vergiler %101, servet vergileri %568, vergi dışı normal gelirler ise %107 artış göstermiştir. Bir önceki yılın enflasyon oranı ise %66,1 gerçekleşmiştir. Buna göre gelirler, vasıtalı vergiler, vasıtasız vergiler, servet vergileri vergi dışı normal gelirler reel olarak artma eğilimini sürdürmüştür.

1994 yılında enflasyon oranı 3 haneli (%106) rakamlara ulaşmıştır. Bu durum 1995 yılı gelirlerinde görülmektedir. 1995 yılında oransal olarak gelirlerin önemli şekilde arttığı görülmektedir. Gelirler %107, vergi gelirleri %103, vasıtasız vergiler %90, vasıtalı vergiler %131, vergi dışı normal gelirler ise %121 oranında artış göstermiştir. Reel olarak ise vasıtalı vergilerin ve vergi dışı normal gelirlerin ekonomik krizin etkileri devam etmesine rağmen artış gösterdiği söylenebilir.

1996 yılında ise bir önceki yıla göre, gelirler %101, vergiler %91, vasıtasız vergiler %88, vasıtalı vergiler %99, vergi dışı normal gelirler %96 oranında artmıştır.

Bu bağlamda 1996 yılında gelirler enflasyon oranını %80 olduğu hesaba katıldığında gelirlerin reel olarak artışı anlaşılabılır.

Harcamaların seyri incelendiğinde yerel yönetimlerin her yıl bir önceki yıla göre harcamalarında önemli artışlar meydana gelmiştir. 1991 yılında yerel yönetim harcamaları 18.364.000 TL'dir. Harcamalar arasında iki önemli pay cari harcamalar ve yatırım harcamalarıdır. Cari harcamaları 8.272.000 TL iken yatırım harcamaları 6.132.000 TL'dir.

1992 yılında harcamalar 36.493.000 TL, cari harcamalar 15.370.000 TL, yatırım harcamaları 13.237.000 TL olarak gerçekleşmiştir. 1993 yılında ise harcamalar 71.266.000 TL seviyesine yükselmiştir. Cari harcamalar 30.900.000 TL, yatırım harcamaları 22.593.000 TL olarak hesaplanmıştır.

1994 yılında kriz etkileri ülkede önemli bir biçimde hissedilirken, yerel kamu harcamalarındaki artış devam etmiştir. Harcamalar 136.125.000 TL olarak gerçekleşirken cari harcamalar 50.480.000 TL, yatırım harcamaları 38.817.000 TL olmuştur.

1995 yılında ise, 265.149.000 TL olarak gerçekleşen harcamalar içerisinde cari harcamalar 94.874.000 TL yatırım harcamaları ise 76.175.000 TL olmuştur. 1996 yılında da yerel yönetimler harcamalarındaki artış sürmüştü ve bir önceki yıla göre iki kattan fazla olmuştur. 544.404.000 TL olan harcamalar içerisinde 188.891.000 TL yatırım harcamaları ise 188.100.000 TL olmuştur.

1992 yılında harcamalar bir önceki yıla göre %98 oranında artmıştır. Harcamalar içerisinde yer alan cari harcamalar ve yatırım harcamaları sırasıyla %85 ve %115 oranında artış göstermiştir. 1991 yılında enflasyon (%66) temel alındığında gerek toplam yerel yönetim harcamaları gerek cari harcamalar gerekse yatırım harcamaları reel artış göstermiştir.

1993 yılındaki harcamaların bir önceki yıla göre yüzdelik artışına bakıldığında ise, toplam yerel yönetim harcamaları %95, cari harcamalar %101, yatırım harcamaları ise %70 oranında artmıştır. 1992 yılında oluşan enflasyon oranına (%70) göre toplam yerel yönetim harcamaları ve cari harcamalar reel olarak artışını sürdürmüştü ancak yatırım harcamaları nominal olarak artış göstermiştir.

1994 yılı ekonomik krizin makro bazda hissedildiği bir yıl olmuş ve ekonomi daha önce de değinildiği gibi %5,5 oranında küçülmüştür. Buna rağmen yerel yönetimlerin harcamalarındaki oransal artış devam etmiştir. 1994 yılında toplam yerel yönetim harcamaları %91, cari harcamalar ve yatırım harcamaları ise sırasıyla %63 ve %71 bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Bir önceki yılın enflasyon oranı baz alındığında toplam harcamalar ve yatırım harcamaları bir önceki yıla göre reel anlamda artış göstermiştir. 1995 yılında ise makro anlamda bir büyüme gerçekleşse de yerel yönetim harcamaları ciddi anlamda bir düşüşe sahne olmuştur. Bu yıla bakıldığında, enflasyon oranı %100'ün üzerinde iken harcamalar %90 dolaylarında artış göstermiştir. Yerel yönetimlerin bu yılki harcamalarını bir önceki yıla göre revize ederek bazı tasarruflara gittikleri söylenebilir. Bu yıldan sonra uygulanan yerel yönetim politikaları da 1994 yılındaki gibi harcamaların reel artışla sonuçlanmasına neden olmuştur. 1996 yılında toplam harcamalar %94, yatırım harcamaları ise %96 oranında artış göstermiştir.

1994 Ekonomik Krizi'nin yerel yönetimler maliyesine etkisine oransal olarak artışına bakılması daha doğru sonuçların ortaya konması için gereklidir. Bu bağlamda bir önceki yılın incelenen yıldan bir önceki yılın enflasyon oranları baz alınarak yerel yönetimler maliyesindeki değişim gözlenmiştir.

1994 Ekonomik Krizi ve bundan sonra incelenen diğer ekonomik kriz örneklerinde değinilmesi gereken bir başka nokta bazı parametrelerin doğru açıklanması ile ilgilidir. Gelirler olarak belirtilen değişkenler, vergiler ve vergi dışı normal gelirlerdir. Konu itibarıyla diğer değişkenlere değinilse de asıl olan toplam gelirler ve vergi gelirleridir. Vergi gelirleri ise vasıtasız, vasıtalı ve servet vergileri olarak üçe ayrılmıştır. Vasıtasız vergiler yerel yönetimlerin kendi topladığı vergiler, vasıtalı vergiler ise ülke genelinde toplanan vergilerden kanunlar çerçevesinde yerel yönetimlere ayrılan paylardır. Bu tasnif merkezi yönetimin yerel yönetimlere nasıl bir transfer gerçekleştirdiğinin açıklanması için önemlidir.

1992 yılından itibaren değerlendirilecek olunursa, yerel yönetimlerin topladığı gelirlerde artış vardır. Kendi özgelirleri enflasyona yakın bir seyirde artış göstermiştir. Tablo 26'ya bakıldığında merkezi yönetimin transferlerindeki artışın reel olduğu görülmektedir. Harcamalardaki artış ise bir önceki yılın enflasyonu temel alındığında daha yüksek boyuttadır.

1993 yılında gelirler enflasyonun üstünde bir artış göstermiştir. Yerel yönetimlerin kendi özgelirleri de merkezi yönetimden sağladığı gelirler de bir önceki yıla göre reel bir artış göstermiştir. Harcamalarda da aynı seyrin gözlemlendiğini söylemek mümkündür. Bir önceki yıla göre gerçekleşen artış da reel bir artıştır.

1994 yılı ekonomik krizin meydana geldiği yıldır. Bu yılda da bir önceki yılın enflasyon oranından daha fazla artan vergi geliri ve transfer gelirleri oluşmuştur. Yerel yönetimlerin yaptığı toplam harcamalarda da toplam artış devam etmiştir. Ekonomik krizin çıktığı bu yılda devlet otoriteleri yerel yönetimlerin mali durumunu bozmayarak harcamaların artışına izin vermişlerdir. Ekonomik krizin çıktığı 1994 yılında yerel ve ulusal düzeydeki tepki genişletici politikaların uygulamaya konulması ve harcamaların arttırılması şeklinde olmuştur. Merkezi yönetim transfer harcamalarını arttırmış dolayısıyla yerel yönetimlerin dolaylı gelirlerinde de artış yaşanmıştır.

1995 yılında ise merkezi hükümet transfer gelirlerini artırsa da bu artış reel bir artış değildir. Enflasyonun altında bir artış söz konusudur. Keza, yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerinde de enflasyonun altında bir artış söz konusu olmuştur. Harcamalardaki artış tıpkı gelirlerdeki artış gibi nominal bir artıştır. Bu durumda yerel yönetimlerin harcamalarını ekonomik krizden sonraki yıl azaltmayı tercih ettikleri söylenebilir. Ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesinde etkisini göstermesi 1995 yılına rastlamaktadır. Bu yıl harcamalarda kısıtlamalar yaşanmıştır. Bu durumun en önemli sebeplerinden birisinin 5 Nisan Kararları olduğu söylenebilir. 1995 yılında 5 Nisan Kararları uygulamasındaki disiplinli tutum tüm kamu otoriteleri gibi yerel yönetimlere de yansımıştır.

1996 yılında ekonomik kriz öncesinde olduğu gibi hem transferlerde hemde harcamalarda enflasyonunun üstünde bir artışın yaşandığı söylenebilir. Bu bağlamda 1994 Ekonomik Krizi'nin yerel yönetimler maliyesine gelirler ve harcamalar yönünde kısa süreli de olsa negatif etkisinin olduğu yerel yönetimler maliyesinin normal dışı bir gelişme yaşattığı söylenebilir.

### 2.3. 2001 EKONOMİK KRİZİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ

Çalışmanın bu kısmında ekonomik krizlerin yerel yönetimler maliyesinde ne gibi etkiler meydana getirdiği Türkiye’de yaşanan 2001 Ekonomik Krizi<sup>589</sup> örneği üzerinden değerlendirilecektir. 2001 Ekonomik Krizi, literatürde oluşumu ve etkileri bakımından uzun zamandan beri tartışıl原因 bir ekonomik kriz örneğidir. 2001 Ekonomik Krizi küresel, sosyal, siyasal ve iktisadi olayların neticesinde ülkede ortaya çıkan kendi oluşturduğumuz bir ekonomik kriz özelliği taşımaktadır. Söz konusu ekonomik kriz döneminde ülke ekonomisi önemli sıkıntılar yaşamış, sonrasında uygulamaya konulan reformist politikalara bağlı olarak ekonomik krizin etkilerinden kurtulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda ekonomik krizin sebepleri, makroekonomiye etkileri incelenecek daha sonra ise ekonomik kriz döneminde yerel yönetimler maliyesinde ne gibi bir dönüşümün olduğu analiz edilecektir.

#### 2.3.1. 2001 Ekonomik Krizi’nin Çıkış Nedenleri

2001 yılından önce küresel ekonomide yaşanan gelişmeler ekonomik krizin sebeplerinin anlaşılması için önem arz etmektedir. 1990’lı yılların sonunda meydana gelen Güney Doğu Asya Krizi’nden ders alan yatırımcılar paralarını kendi ülkelerinde kullanmaya başlamışlardır. Güney Doğu Asya Krizi’nin hemen sonrasında 1998 Rusya Krizi’nin ortaya çıkması ile birlikte uluslararası yatırımcılar daha da temkinli davranmış ve uluslararası piyasalar çok daha dikkatli hamlelere sahne olmuştur<sup>590</sup>. Bu durum dışında dünya ekonomisinde olumsuz sayılabilecek bir diğer gelişme petrol fiyatlarında yaşanan artış neticesinde üretim maliyetlerinin artmasıdır. Bu bağlamda, 2001 Ekonomik Krizi’nin oluşmasında önemli etkenlerden birisinin uluslararası ekonomik sistemde gelişen negatif konjonktür olduğu yorumu yapılabilir.

2001 Ekonomik Krizi’nden önceki süreçte dünyada gelişen ekonomik olayların yanı sıra, ülkenin ekonomik sürecinin de değerlendirilmesi gerekir. Türkiye’de 2001 Ekonomik Krizi öncesi dönem, 1997 Güney Doğu Asya Krizi ve 1998 Rusya Krizi’nin

---

<sup>589</sup> Söz konusu krizle ilgili literatür incelendiğinde Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizi olarak iki krizin kısa aralıklarla yaşandığına vurgu yapıldığı görülmektedir. Çalışmanın krizlerin uzun dönemde etkisinin incelenmesi ve Şubat 2001 krizinin tarihsel süreçte Kasım 2000 krizinden de etkiler taşıdığı göz önüne alınarak iki kriz 2001 Ekonomik Krizi olarak tek bir başlık altında incelenmiştir.

<sup>590</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 74.

yanı sıra 1994 Ekonomik Krizi'nin etkilerini azaltmaya yönelik ekonomik politikaların uygulandığı bir dönem özelliği taşımaktadır. Doksanlı yılların önemli ekonomik sorunlarından birisi olan kronik enflasyonu önlemek ve güçlü bir ekonominin tesis edilmesini sağlamak ekonomi otoritelerin temel amaçlarındandı. Bu konu ile ilgili olarak dönemin ekonomi otoriteleri IMF ile birlikte çalışmalar yapmışlardır. Bu çalışmaların en önemlilerinden birisi 1999 yılında IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmasıdır<sup>591</sup>. Anlaşma çerçevesinde, IMF ile üç yıllık bir eylem planı hazırlanmış ve bu doğrultuda 10 milyar doların üzerinde bir fonlamanın IMF tarafından sağlanacağı taahhüdü alınmıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren anlaşma metni çerçevesinde, makroekonomik göstergelerin iyileştirilmesi ve finansal serbestleşmenin geliştirilmesi yönünde iki ana başlık doğrultusunda müdahalelerin yapılması öngörülmekteydi.

IMF ile imzalanan Stand-by anlaşması dâhilinde enflasyonun 3 yıl içerisinde tek hanelere inmesi öngörülmüyordu. Faiz hadlerinde meydana gelen artışa bağlı olarak dışarıdan gelen sermaye akışı iç piyasanın likidite ihtiyacını karşılayabilecekti. Döviz fiyatlarındaki artışın enflasyondaki artışın önüne geçmeyecek bir kur politikası benimsenecek ve böylelikle, ülkeye gelen döviz de pozitif yönde bir değişimin gözleneceği düşünülmekteydi. Yine anlaşmanın yürürlüğe konması ile oluşan beklentiler arasında bütçe açıklarının düşürülerek, piyasalardaki faiz baskısının önlenmesi bulunmaktaydı<sup>592</sup>.

Yapılan antlaşmanın uygulanmasıyla birlikte, piyasalarda faizler bir önceki yıla göre önemli düşüş kaydetmiş ve gecelik faiz oranları % 40'lara gerilemiştir. Daha sonraki dönem de ise, ertelenmiş tüketim harcamalarının yeniden canlanması ithalatı artırmıştır. Makroekonomik değişkenlerden olan cari işlemler dengesinde açıklar meydana gelmeye başlamıştır<sup>593</sup>. Cari işlemler açığındaki bu artışın piyasa şartlarında kapatılamayacağının düşünülmesi bir devülasyon beklentisini oluşturmuştur<sup>594</sup>.

Piyasalarda yaşanmaya başlanan negatif seyrin dışında krizin oluşmasında bir başka sebepte bankacılık sektörü olarak gösterilmektedir. Kamu bankalarında artış

<sup>591</sup> Hidayet Keskin, Hakan M. Kiriş, Canan Şentürk, "2001 Krizinin Ekonomik ve Siyasi Yönleri Üzerine Bir Değerlendirme Çabası", *SÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl. 2, Sayı. 4, (2006), s. 52-53.

<sup>592</sup> Kazgan, a.g.e., s. 239.

<sup>593</sup> Özgür Balmumcu, Bora Süslü, "Para Politikası Açısından Türkiye'de 2001 ve 2008 Kriz Deneyimleri", *Finansal Politik ve Ekonomik Yorumlar*, 54(626), (2017), ss. 13-15.

<sup>594</sup> Ayşe Çelikel Danışoğlu, "Para Krizleri: Türkiye'de Yaşanmış Krizlerin Değerlendirilmesi", *Sosyal Bilimler Dergisi*, (2), (2007), s. 8.

gösteren görev zararı, bankaların etkili bir şekilde görevlerini yerine getirmesine engel teşkil etmiştir. Sektör içinde daha etkin durumdaki özel sektör bankaları ise, kur ve faizlerdeki istikrarsız seyirden negatif yönde etkilenmiştir. Banka sektöründe yaşanan bir diğer sorun, TMSF içerisinde bulunan bankalar için verilen devlet güvencesidir. Buna göre, TMSF kapsamındaki bankaların mevduatları devletin garantisi altına alınmıştır. Ahlaki risk içeren fiiller bankacılık sektöründe görülmüş ve devlete mali külfet getiren işlemler gerçekleştirilmiştir. Bir denetleme mekanizması için düşünülen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun faaliyetlerine başlamasının 2000 yılının ortalarını bulması, sektörde yaşanan karmaşıklığın giderilmesini geciktirmiştir<sup>595</sup>. Aralık 1999 yılında beş bankanın devlet güvencesine alınmasının ardından iki banka da 2000 yılı içerisinde devletin kontrolüne geçmiştir. Bankacılık sektöründeki bu zayıf durum ekonomi için başka bir sorun anlamına gelmekteydi<sup>596</sup>. Başta bankacılık sektörü olmak üzere birçok sektörde ortaya çıkan güvensizlik hali ülkeyi ciddi bir krize sürüklemiştir<sup>597</sup>.

Yukarıda bahsedilen uluslararası gelişmeler, bankacılık sektöründeki zaafiyetler, kamu kesiminde ortaya çıkan negatif göstergelerin üzerine bir de 19 Şubat'ta Milli Güvenlik Konseyi'nde yaşanan "Anayasa Kitapçığı" polemigi<sup>598</sup> de eklenince krizin siyasal halkası da tamamlanmış ve kriz artık "net" bir şekilde ortaya çıkmıştır. 2001 Şubat'ta bankalar arası piyasada gecelik faiz % 4000'lere ulaşmıştır. Merkez Bankası'nın döviz rezervi 3 gün içerisinde 28,1 Milyar \$'dan 23,2 Milyar \$ seviyesine gerilemiştir<sup>599</sup>.

### 2.3.2. 2001 Ekonomik Krizi'nin Makro Ekonomiye Etkisi

2001 Ekonomik Kriz dönemi faizlerin ve enflasyonun arttığı bir dönemdir. Ayrıca, kriz döneminde mali sektörlerdeki sorunlar reel sektöre sirayet edip reel sektörü

<sup>595</sup> Merih Celasun, 2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası Makro Ekonomi ve Mali Bir Değerlendirme, s. 13. <http://content.csbs.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/i053.pdf> (Erişim Tarihi: 20.11.2018)

<sup>596</sup> Özatay, a.g.e., s. 93.

<sup>597</sup> Emine Fırat, Cuma Demirtaş, "Konjonktürel Teoriler Işığında Türkiye'de Yaşanan 2000-2001 Krizinin Değerlendirilmesi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 4(1), (2012), s. 28.

<sup>598</sup> Anayasa Kitapçığı Atma olarak ifade edilen olay, 19 Şubat 2001 yılında o dönemin Cumhurbaşkanı ile Başbakanı arasında Milli Güvenlik Kurulu(MGK) toplantısında yaşanan gerilimi anlatmaktadır. Yaşanan gerginlik sonrası yapılan açıklamalar piyasaların kırılganlığını arttırmış ve borsa üçte bir oranında değer kaybetmiş, repo faizleri %7500'lere tırmanmıştır. Daha fazlası için bakınız <https://www.aa.com.tr/tr/politika/anayasa-kitapcigi-firlatma-krizinin-uzerinden-17-yil-gecti/1066491> (Erişim Tarihi: 19.11.2019).

<sup>599</sup> Özatay, a.g.e., s. 96.

kredi sorunları başta olmak üzere birçok sorunla baş başa bırakmıştır<sup>600</sup>. Dönemin ekonomi otoriteleri söz konusu negatif tablonun değişimi için önemli adımların atılması gerekliliğine karar vermişlerdir. Daha önceleri ekonominin makroekonomik değişkenlerinde meydana gelen negatif verilerin değişimi için bazı istikrar programları yürürlüğe girmiştir. 2001 Ekonomik Krizi sonrasında yapılan reformist program ise Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)<sup>601</sup>'dir. GEGP, daha önce gerçekleştirilmemiş mali, ekonomik ve yasal dönüşümleri hedefine alan bir istikrar programıdır<sup>602</sup>. Bu program, 2001 sonrasında uygulamaya konulan, önerdiği reformist politikalarla o dönem “düzenleyici devlet” rolünün uygulama konulması açısından önemli bir metin özelliği taşımaktadır<sup>603</sup>.

GEGP ile dört alanda düzenlemenin yapılması ön görülmüştür. Bu düzenlemeler mali sektörün yeniden yapılandırılması, devletin şeffaflığının artırılması, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesidir. Mali sektörün yeniden yapılandırılması için kamu bankaları, TMSF içerisinde bulunan bankalar ve özel bankalar için ayrı düzenlemeler yapılması planlanmıştır. Devletin şeffaflığını arttıracak düzenlemeler arasında KİT'lerin görev zararı ile ilgili düzenlemelere önem verilmiştir. KİT'lere hükümet tarafından görev verilmesi ile ortaya çıkan görev zararlarının onların mali tablolarına olumsuz yansımaması için bütçe kanunlarına görev zararı ödemeleri için ödenek konulması sağlanarak görev zararının olumsuz etkilerinin azaltılması amaçlanmıştır. Yine program kapsamında borçlanma yasası kabul edilmiş ve bu kanun çerçevesinde kamu kurumlarının borç sınırları yeniden belirlenmiştir. Şeffaflık konusunda yapılan düzenleme ise, kamu ihale yasasında olmuştur. Kamu ihale yasasının uluslararası standartlara uygun bir hale getirilip etkinlik prensipleriyle hareket eden ihale sürecinin benimsenmesi hedeflenmiştir. Rekabeti arttıracak önlemler arasında ise, tütün ve şeker piyasalarında yeni düzenlemeleri içeren

<sup>600</sup> Merkez Bankası, Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <https://www.tcmb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 20.04.2019).

<sup>601</sup> GEGP: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıdır. Ancak bilinmesi gereken husus, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının daha önceleri Ulusal Program adını taşımasıdır. Bknz. Emine Nida Kol, Zeynep Karaçor, 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve İstihdam Üzerine Etkileri, Maliye Dergisi, Sayı. 162, ss. 379-395, (2012), s. 387.

<sup>602</sup> Famil Şamiloğlu, Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Bir Değerlendirme, ss. 1-7, s.3, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/55MaliCozum/10%20-%2055%20FAMILSAMIOGLU.doc> (Erişim Tarihi: 20.09.2019)

<sup>603</sup> M.Okan Taşar, “Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(1), ss. 76-97, (2010), s. 77.

kanunlar ile bazı sektörlerde yapılan özelleştirmeler yer almaktadır. Sosyal dayanışmayı güçlendirip düzenleyen çalışmalar ise, daha çok iş güvencesi, sosyal hizmetlerle ilgili yapılanmaları kapsamaktadır. Ayrıca, reel ekonominin gelişmesi içinse farklı düzenlemeler yapılmıştır<sup>604</sup>. Alınan önlemler özellikle para politikasında ve bankacılık sektöründe kayda değer pozitif gelişmelere neden olmuştur<sup>605</sup>. Bu pozitif durum ülkenin makroekonomik değişkenlerine de yansımıştır.

**Tablo 26.** Türkiye’de 1997-2004 Yılları Arasında Bazı Makroekonomik Göstergelerinin Seyri I

| Yıl  | GSYİH (Cari Fiyat/Bin TL) | GSYİH Değişim (%) | Harcamalar (Bin TL) | Gelirler (Bin TL) |
|------|---------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| 1997 | 39.695.498,2              | 7,5               | 7.990.749           | 5.750.096         |
| 1998 | 71.892.898,3              | 3,1               | 15.601.204          | 11.706.246        |
| 1999 | 107.164.345,1             | -3,4              | 28.093.903          | 18.809.482        |
| 2000 | 170.666.714,8             | 6,6               | 46.970.348          | 33.244.345        |
| 2001 | 245.428.759,6             | -6,0              | 81.175.206          | 51.334.805        |
| 2002 | 359.358.871,4             | 6,4               | 117.224.471         | 75.530.411        |
| 2003 | 468.015.146,4             | 5,6               | 140.454.842         | 100.250.452       |
| 2004 | 577.023.497,3             | 9,6               | 150.569.930         | 120.269.929       |

**Kaynak:** T.C Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

**Tablo 27.** Türkiye’de 1997-2004 Yılları Arasında Bazı Makroekonomik Göstergelerinin Seyri II

| Yıl  | TÜFE Yıl Sonu | Dış Borç Kullanımı | Borçlanma Gereği (KKBG) | Kamu Kesimi Faiz Ödemeleri | Doğrudan Sermaye Yatırımı | Yıl Sonu Dolar Kuru |
|------|---------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|
|      | (%)           | (Bin TL)           | (Bin TL)                | (Bin TL)                   | (Bin \$)                  | TL                  |
| 1997 | 85,4          | 603.194            | 2.258.007               | 2.529.036                  | 554                       | 151.429,0           |
| 1998 | 84,6          | 1.732.660          | 5.016.735               | 6.628.297                  | 573                       | 260.040,1           |
| 1999 | 64,9          | 4.174.801          | 12.176.647              | 12.015.338                 | 138                       | 420.126,2           |
| 2000 | 54,9          | 8.829.303          | 14.806.210              | 21.956.854                 | 112                       | 623.704,0           |
| 2001 | 54,4          | <b>7.213.729</b>   | 28.961.881              | 43.309.609                 | 2.855                     | 1.225.411,8         |
| 2002 | 45            | 28.271.897         | 34.990.077              | 54.304.174                 | 939                       | 1.505.839,5         |
| 2003 | 25,3          | 14.712.318         | 33.294.141              | 61.116.283                 | 1.222                     | 1.493.067,8         |
| 2004 | 8,6           | 15.654.734         | 20.302.767              | 58.392.602                 | 2.005                     | 1.422.341,2         |

**Kaynak:** T.C Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir.Bknz: <http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540023014826-f0fb9a57-91ae> (Erişim Tarihi: 20.06.2019)

<sup>604</sup> Merkez Bankası, Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <https://www.tcmb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 19.11.2019)

<sup>605</sup> Kol, Karaçor, a.g.m., s. 388.

Tablo 26 ve 27’de 1994 Ekonomik Krizi’nde olduğu gibi, 2001 Ekonomik krizinin kriz öncesi ve sonrasındaki temel makroekonomik değişkenlerindeki değişimi analiz edilmiştir.

Cari fiyatlarla GSYİH’nın seyrine bakıldığında, cari fiyatlarla GSYİH sürekli artış halindedir. Ancak bu artışın incelenen bazı yıllarda nominal olduğunu söylemek mümkündür. Zira incelenen yıllar içerisinde, GSYİH yıllık değişimi iki defa negatif şekilde gerçekleşmiştir. Söz konusu değişken ayrıca ülkedeki ekonomik büyümenin yönünü ve oranını da belirtmektedir. 1997 yılında ekonomik büyüme %7,5 olarak gerçekleşirken 1998 yılında ülke ekonomisi bir önceki yıla göre %3,1 büyümüştür. 1999 yılında ise ekonomik büyüme durmuş ve bir önceki yıla göre ülke ekonomisinde %3,4’lük bir daralma meydana gelmiştir. Bu durumun önemli sebeplerinden birisi 1999 yılında yaşanan Gölcük Depremi<sup>606</sup>’dir. Ertesi yıl ekonomide tekrar büyüme gerçekleşmiştir. Söz konusu yıl ekonomi bir önceki yıla göre %6,6’lık bir büyüme kaydetmiştir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 2001 yılında ise ekonomide ciddi bir daralma meydana gelmiştir. 2001 yılında ekonomi bir önceki yıla göre %6 oranında daralmıştır.

İncelenen dönem içerisinde ülkede enflasyonist baskının devam ettiği rakamlardan anlaşılmaktadır. 1997 yılında enflasyon %85,4, 1998 %84,6, 1999 yılında %64,9 olmuştur. 2000 yılında enflasyon düşme eğilimine girse de yine de bir önceki yıla göre fiyatlar genel seviyesindeki artış %50’nin üzerindedir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olarak kabul edilen 2001 yılında enflasyon %54,4 olarak açıklanmıştır. Daha sonra yapısal reformların harekete geçirilmesi ile birlikte, enflasyondaki düşüş sürmüş ve enflasyon sırasıyla 2002 yılında %45, 2003 yılında ise %25,3’e gerilemiştir. 2004 yılında ise uzun bir aradan sonra enflasyon tek haneli rakama inerek %8,6 gerçekleşmiştir. Harcamaların incelenen yıllar içerisindeki seyrinde sürekli bir artış gözükmemektedir. Tablodan da görüleceği üzere, 1997 yılında harcamalar 7.990.749.000 TL’dir. 1998 yılında 15.601.204.000 TL olan harcamalar İzmit Depremi’nin olduğu 1999 yılında 28.093.903.000 TL’ye yükselmiştir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olarak kabul edilen 2001 yılında ise 81.175.206.000 TL seviyesine ulaşmıştır. Başka bir anlatımla harcamalar iki yılda neredeyse üç kat artmıştır. 2002 yılında kamu

<sup>606</sup> Gölcük depremi 17 Ağustos 1999’ da İzmit’in Gölcük ilçesinde 7.2 şiddetinde meydana gelen bir depremdir..

harcamalarındaki artış devam etmiştir. Söz konusu yılda harcamalar 117.224.471.000 TL seviyesine gelmiştir.

Gelirlerin seyri incelendiğinde sürekli artışın olduğu görülecektir. Ancak gelirler incelenen hiçbir yılda harcamalardan daha yüksek seviyeye ulaşmamıştır. Kamu gelirleri 1997 yılında 5.750.096.000 TL, 1998 yılında 11.706.246.000 TL'ye 1999 yılında 18.809.482.000 TL'ye 2000 yılında ise 33.244.345.000 TL'ye ulaşmıştır. Kamu gelirlerindeki artış ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 2001 yılında da devam etmiştir. Söz konusu yıl gelirler 51.334.805.000 TL olarak hesaplanmıştır.

Artan harcamaların finansmanı için toplanan gelirler yetmediğinden KKBG'de artışlar gözlenmiştir. İncelenen yıllar içerisinde KKBG'nin sürekli artış trendinde olduğu tablodan da görülmektedir. Örneğin 1998 yılında KKBG 5.016.735.000 TL iken 1999 yılında iki kattan fazla artarak 12.176.647.000 TL olmuştur. 2001 yılında ise KKBG'de 1999 rakamlarına göre iki kattan fazla bir artış gözlenmiştir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 2001 yılında ise 28.961.881.000 TL olmuştur.

Dış borç kullanımı incelendiğinde (Tablo 27), dış borcun 1997 yılında 603.194.000 TL, 1998 yılında 1.732.660.000 TL, 1999 yılında 4.174.801.000 TL, 2000 yılında ise 8.829.303.000 TL olduğu ve devamlı arttığı görülebilir. Dış borç kullanımı 2001 yılında ise bir önceki yıla göre azalarak 7.213.729.000 TL seviyesine gerilemiştir. Belirtmek gerekir ki bu yıl ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olarak çalışma için önem arz etmektedir. Ekonomik kriz döneminde dış borç kullanımı sınırlandırıldığı için dış borcun tercih edilmediği görülmektedir. Ancak bu durum çok sürmemiş ve 2002 yılında dış borç kullanımı bir önceki yıla göre dört kat artarak 28.271.897.000 TL seviyesine gelmiştir. Ekonomik krizin negatif etkilerini düşürmek için yapılan harcamaların finansmanı için 2001 yılında dış borç kullanımına ağırlık verilmese de 2002 yılında dış borç kullanımına önemli bir dönüş olmuştur. 2003 yılında ise dış borç kullanımı önemli ölçüde azalma göstererek 14.712.318.000 TL seviyesine gelmiştir.

Dış borç kullanımında bu denli yükselişin olmasının sebeplerinden birisi söz konusu yıl içerisinde doğrudan sermaye yatırımının bir önceki yıla göre önemli bir düşüş kaydetmesi olarak gösterilebilir. Zira dövizin dış sermaye yoluyla ülkeye girmemesi hükümeti dış borç kullanmaya zorunlu bırakmıştır. Bu dönemde hükümet için önemli problemlerden birisi borçlanma maliyetleridir. Kamu kesiminin faiz

ödemeleri ekonomik kriz döneminde ciddi bir artış göstermiştir. 1999 yılında 12.015.338.000 TL olan kamu kesimi faiz ödemeleri iki yılda dört kata yakın bir artış göstererek 43.309.609.000 TL seviyesine ulaşmıştır. Borçlanma maliyetlerindeki artışın bir diğer sebebinin döviz kurundaki yükseliş olduğu söylenebilir. Tablo 29’da da görüleceği üzere, dolar kuru 1999 yılından 2001 yılına kadar ki iki yıllık sürede yaklaşık üç katlık bir artış göstermiştir. Bu dönemde artan kur maliyetleri enflasyonu tetikleyen önemli bir unsur halini almıştır.

### **2.3.3. 2001 Ekonomik Krizi’nin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi**

1994 yılından sonra uygulanmaya konulan kamu politikaları krizin etkilerini kısa sürede azaltarak ekonominin normal seyrine gelmesini sağlamıştır. Krizin atlatılmasından sonra hükümetler popülist politikalar oluşturmuşlardır. Ekonomi otoriteleri o dönem için reformist bir politika uygulamaya koymamışlardır. Ayrıca doksanlı yılların ikinci yarısından sonra iktidara gelen koalisyon hükümetleri reformist politikaların uygulamaya koyacak kadar iktidarda kalmamıştır. Bunun haricinde ülkede 1999 yılında İzmit Depremi gibi sosyal ve iktisadi hayatı sarsan bir felaket yaşanmıştır. 2001 yılının öncesinde yaşanan bu sosyal ve iktisadi gelişmeler Türk ekonomisini kırılgan bir hale getirmiş ve 2001 Ekonomik Krizi’nin oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Çalışmanın seyri bakımından 2001 Ekonomik Krizi’nin hangi ekonomik ve siyasal şartlara bağlı olarak ortaya çıktığına bir önceki başlıkta değinilmiştir. Bu bölümde ise çalışmanın esas sorusu olan ekonomik krizlerin yerel yönetimlere etkisinin ne olduğuna cevap aranacaktır. Bu soruya sağlıklı bir cevabın verilmesi için öncelikle dönem itibarıyla yerel yönetimler yapısı ve maliyesi hakkında temel bilgilerin verilmesi gereklidir.

1990’lı yılların başında Türkiye’de uygulanmaya başlanan yerel yönetim modelleri 2000’li yıllarda da uygulamada büyük değişiklikler olmadan sürdürülmeye devam etmiştir. Bu dönemde köyden kente göçün etkisine bağlı olarak yerel yönetimlerin hizmetlerinin önemli bir kısmının belediyeler eliyle gerçekleştiği söylenebilir. Belediyeler ise 1994 Ekonomik Kriz döneminde olduğu gibi bu ekonomik kriz döneminde de 1580 ve 3030 sayılı Kanunlar çerçevesinde yönetilmeye devam etmekteydi. Yine belediyelerin nüfuslarının bu dönemde göçe bağlı olarak arttığı söylenebilir.

Ekonomik kriz öncesi yerel yönetimlerin Türk Kamu Yönetimi'ndeki yerini kalkınma planı üzerinden görebilmek mümkündür. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerle ilgili olarak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin koordineli bir şekilde hizmet ve gelir bölüşümünü oluşturması gerektiği belirtilmiştir<sup>607</sup>. Söz konusu planın “*Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*” adlı kısmında yerel yönetimlerle ilgili bölüm bulunmaktadır. Öncelikle merkezden yönetimin artan görevlerinin kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesini zorlaştırdığı, görev ve yetki dağılımının yönetim birimleri arasında doğru bir şekilde sağlanamadığı, bu durumun iyileştirilmesi için yeni politikaların üretilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Planda merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki kurumsal yapının yerinden yönetim ilkesine uygun hale getirilmesinin, kaynak ve hizmet bölüşümünün görev ve yetkilerle orantılı hale getirilmesinin, yerel yönetimlerin değişen dünya şartlarına uyum sağlaması için kaçınılmaz olduğuna değinilmiştir<sup>608</sup>.

Ekonomik kriz öncesi yerel yönetimlerin idari ve mali yapılanması ile ilgili farklı reform politikaları düşünülmüş ve söz konusu politikaların uygulanması için önemli yol alınmıştır. Ancak ekonomik sarsıntının devamı, deprem felaketi, siyasi istikrarsızlık gibi sebepler yerel yönetimlerle ilgili beklenen reformist politikaların uygulanmasını engellemiştir.

Ekonomik kriz öncesi ve sonrası yerel yönetimler maliyesindeki dönüşümü görebilmek adına gelir ve harcamaların seyrini incelemek yerinde olacaktır. Aşağıdaki Tablo 28 ve 29'da rakamsal gelişmelere yer verilmiştir.

Ekonomik kriz öncesi yerel yönetimlerin gelir yapısına bakıldığında gelirlerin artış halinde olduğu görülecektir. 1997 yılında gelirler 1.100.335.000 TL iken 1998 yılında 2.093.714.000 TL seviyesine gelmiştir. Vergiler 1.364.590.000 TL olarak hesaplanmıştır. Vergi gelirlerinin 614.573.000 TL'lik kısmı vasıtasız vergilerden, 644.988.000 TL'lik kısmı ise vasıtalı vergilerden oluşmaktadır. 1998 yılında vergi dışı normal gelirler ise 348.571.000 TL olmuştur.

<sup>607</sup> DPT, Sekizinci Kalkınma Planı, s.198, <http://www3.kalkinma.gov.tr> (Erişim Tarihi: 15.03.2019).

<sup>608</sup> Koçak, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s. 131.

**Tablo 28.** 1997-2004 Yılları Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerin Seyri (Cari Fiyatlarla/TL)

|                              | 1997      | 1998      | 1999      | 2000      | 2001      | 2002       | 2003       | 2004       |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| <b>GELİRLER</b>              | 1.100.335 | 2.093.714 | 3.281.897 | 5.441.417 | 8.654.946 | 10.137.301 | 12.879.060 | 16.003.592 |
| 1.Vergiler                   | 678.484   | 1.364.590 | 2.112.748 | 3.613.228 | 5.509.653 | 5.551.968  | 6.915.091  | 9.366.098  |
| a. Vasıtasız                 | 276.877   | 614.573   | 813.513   | 1.195.264 | 2.224.900 | 1.930.289  | 2.008.735  | 2.900.829  |
| b. Vasıtalı                  | 386.358   | 644.988   | 1.149.314 | 2.220.151 | 3.048.711 | 3.063.106  | 3.641.148  | 5.244.686  |
| c. Servet                    | 15.249    | 105.028   | 149.921   | 197.813   | 236.042   | 558.574    | 1.265.208  | 1.220.583  |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 201.005   | 348.571   | 528.878   | 766.003   | 1.300.957 | 1.985.122  | 2.488.291  | 2.773.812  |
| <b>HARCAMALAR</b>            | 1.183.434 | 2.299.901 | 3.631.658 | 5.946.661 | 9.221.351 | 10.370.927 | 14.235.760 | 15.708.811 |
| 1.Cari Giderler              | 395.692   | 789.819   | 1.381.705 | 2.154.404 | 3.185.986 | 4.351.572  | 6.168.037  | 7.618.888  |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 426.817   | 906.780   | 1.267.810 | 2.005.214 | 3.072.451 | 3.982.915  | 5.573.692  | 5.497.393  |
| <b>GELİR-GİDER FARKI</b>     | -83.099   | -206.187  | -349.761  | -505.244  | -566.405  | -233.626   | -1.356.700 | 294.781    |
| Dış Borç Ödemesi             | -111.965  | -201.100  | -238.981  | -418.017  | -826.683  | -1.011.211 | -707.039   | -614.688   |
| Dış Borç Kullanımı           | 89.198    | 210.981   | 179.296   | 198.337   | 265.079   | 275.454    | 235.139    | 218.872    |

**Kaynak:** [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları\\_27112018.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf) (Erişim Tarihi: 20.06.2019)

**Tablo 29.** 1998-2004 Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerde Yüzdelik Değişim

|                              | 1998   | 1999   | 2000  | 2001  | 2002   | 2003   | 2004    |
|------------------------------|--------|--------|-------|-------|--------|--------|---------|
| <b>GELİRLER</b>              | 90,28  | 56,75  | 65,80 | 59,06 | 17,13  | 27,05  | 24,26   |
| 1.Vergiler                   | 101,12 | 54,83  | 71,02 | 52,49 | 0,77   | 24,55  | 35,44   |
| a. Vasıtasız                 | 121,97 | 32,37  | 46,93 | 86,14 | -13,24 | 4,06   | 44,41   |
| b. Vasıtalı                  | 66,94  | 78,19  | 93,17 | 37,32 | 0,47   | 18,87  | 44,04   |
| c. Servet                    | 588,75 | 42,74  | 31,94 | 19,33 | 136,64 | 126,51 | -3,53   |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 73,41  | 51,73  | 44,84 | 69,84 | 52,59  | 25,35  | 11,47   |
| <b>HARCAMALAR</b>            | 94,34  | 57,90  | 63,75 | 55,07 | 12,47  | 37,27  | 10,35   |
| 1.Cari Giderler              | 99,60  | 74,94  | 55,92 | 47,88 | 36,58  | 41,74  | 23,52   |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 112,45 | 39,81  | 58,16 | 53,22 | 29,63  | 39,94  | -1,37   |
| <b>GELİR-GİDER FARKI</b>     | 148,12 | 69,63  | 44,45 | 12,11 | -58,75 | 480,71 | -121,73 |
| Dış Borç Ödemesi             | 79,61  | 18,84  | 74,92 | 97,76 | 22,32  | -30,08 | -13,06  |
| Dış Borç Kullanımı           | 136,53 | -15,02 | 10,62 | 33,65 | 3,91   | -14,64 | -6,92   |

**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr> verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur (Erişim Tarihi:10.6.2019).

1999 yılında 3.281.897.000 TL gelir elde edilmiştir. Elde edilen gelirlerin 2.112.748.000 TL'lik kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vasıtasız vergiler

813.513.000 TL, vasıtalı vergiler 1.149.314.000 TL iken servet vergileri 149.921.000 TL'dir. Vergi dışı normal gelirler 528.878.000 TL'ye ulaşmıştır. Söz konusu yıl için değinilmesi gereken husus ekonomik büyümedir. 1999 yılında ülke ekonomisi %3 oranında bir daralma yaşamıştır. Buna rağmen yerel yönetim gelirlerindeki artış devam etmiştir. 2000 yılında yerel yönetim gelirleri artışını sürdürülerek 5.441.417.000 TL seviyesine ulaşmıştır. Vergi gelirleri 3.613.228.000 TL olmuştur. Vergi gelirleri içerisinde vasıtasız gelirler 1.195.264.000 TL vasıtalı vergiler ise 2.220.151.000 TL olarak hesaplanmıştır. Vergi dışı normal gelirler ise 766.003.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl kabul edilen 2001 yılında ise 8.654.946.000 TL gelir toplanmıştır. Toplanan gelirlerin 5.509.653.000 TL'lik kısmı vergi gelirlerinden 1.300.957.000 TL'lik kısmı vergi dışı normal gelirlerden elde edilmiştir. Vasıtasız vergiler 2.224.900.000 TL vasıtalı vergiler ise 3.048.711.000 TL olmuştur. 2001 yılında ekonomide makro düzeyde bir daralma yaşanmasına rağmen yerel yönetimlerin gelirlerindeki nominal artış sürmüştür.

2002 yılında gelirler 10.137.301.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Vergiler ise 5.551.968.000 TL olarak hesaplanmıştır. Vergi gelirlerinin 1.930.289.000 TL'lik kısmı vasıtasız vergi gelirlerden 3.063.106.000 TL'lik kısmı ise vasıtalı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. 2003 yılında ise gelirler 12.879.060.000 TL olarak hesaplanmıştır. Vergi gelirleri 6.915.091.000 TL, vasıtasız vergiler 2.008.735.000 TL ve vasıtalı vergiler 3.641.148.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Servet vergileri 1.265.208.000 TL'ye vergi dışı normal gelirler ise 2.488.291.000 TL'ye ulaşmıştır. 2004 yılında da artış sürmüş ve yerel yönetim gelirleri 16.003.592.000 TL'ye ulaşmıştır. Vergi gelirleri 9.366.098.000 TL 'ye ulaşmıştır. Vasıtasız vergiler 2.900.829.000 TL, vasıtalı vergiler ise 5.244.686.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Servet vergileri ise 1.220.583.000 TL'ye yükselmiştir.

Gelirlerin yüzdelerle değişimleri incelendiğinde, gelirler 1998 yılında bir önceki yıla göre %90 oranında artış göstermiştir. Vasıtasız vergiler %121, vasıtalı vergiler %66, vergi gelirleri ise toplamda %101 oranında artış göstermiştir. Vergi dışı normal gelirler ise %73 oranında artmıştır. Bir önceki yıl enflasyonun %85 olduğu

düşünüldüğünde gelirlerin, vergilerin, vasıtasız vergilerin artışlarının reel vasıtalı vergiler ile vergi dışı normal gelirlerin artışının nominal olduğu söylenebilir.

1999 yılında ise bir önceki yıla göre gelirler %56, vergiler %54, vasıtasız vergiler %32, vasıtalı vergiler %78 ve vergi dışı normal gelirler %51 oranında artış göstermiştir. Bir önceki yılın enflasyon oranının %84 olduğu düşünüldüğünde oransal artışların nominal olduğu reel olmadığı söylenebilir. Artış görünürde bir artıştır. Bu durumun önemli sebeplerinden birisi 1999 yılında ortaya çıkan deprem felaketi olabilir. Zira depremin sonrasında ortaya çıkan genel tabloda ekonomide daralma yaşanmıştır.

2000 yılında toplam yerel yönetim gelirleri %65, vergi gelirleri %71, vasıtasız vergi gelirleri %46, vasıtalı vergi gelirleri %93 vergi dışı normal gelirler ise %44 oranında artış göstermiştir. 1999 yılına ait enflasyonun %64 olduğu göz önüne alındığında vasıtalı vergiler dışındaki tüm gelir türlerinin artışının nominal olduğu söylenebilir.

Makro düzeyde ekonomik krizinin etkin bir biçimde hissedildiği 2001 yılında yerel yönetimlerin gelir yapısına bakıldığında toplam gelirler %59, vergiler %52, vasıtasız vergiler %86, vasıtalı vergiler %37, normal gelirler %69 oranında artış göstermiştir. 2000 yılındaki enflasyon oranının %54 olduğu düşünüldüğünde toplam gelirlerin, vasıtasız vergi gelirlerin ve vergi dışı normal gelirlerin reel arttığı görülmektedir. Vasıtalı vergilerin ise nominal artışından bahsedilebilir.

2002 yılındaki yerel yönetim gelir tablosu ise ciddi azalışlara tanıklık etmektedir. 2002 yılında gelirler %17, vergiler %1, vasıtalı vergiler %0,5 oranında artmıştır. Vasıtasız vergiler ise %13 oranında azalış göstermiştir. Enflasyonun %54 olduğu bir dönemde gelirlerde önemli bir düşüş sayılabilir. Artış olarak görünen durum sadece enflasyonun artışından kaynaklı bir nominal artıştır. Reel bir artış olarak sayılamaz.

2003 yılında da 2002 yılındakine benzer bir durum söz konusudur. Enflasyonun %45 olduğu bir dönemde gelirler, vergi gelirleri, vasıtasız vergiler, vasıtalı vergiler ve vergi dışı normal gelirler bu oranın altında kalarak nominal bir artış göstermiştir. Bu noktada vasıtalı ve vasıtasız vergilere dair açıklama yapılması gerekmektedir. Zira, bu vergi ayrımı bir bakıma yerel yönetimlerin vergi gelirleri ile merkezi yönetimden farklı kanallarla ayrılan transferleri de ifade etmektedir. 1999 yılında yerel yönetimlerin vergi

gelirleri %32,37, transfer gelirleri ise %78,19 oranında önceki yıla göre artış göstermiştir. Bir önceki yıl enflasyonun % 84,6 olduğu bilindiğinden iki artışın da nominal bir artış olduğu hem öz gelirlerin hem de transfer gelirlerinin enflasyonist baskı neticesinde gerçek olarak artmadığı söylenebilir. 2000 yılında bir önceki yıla göre yerel yönetimlerin vergi gelirleri %46,93, transfer gelirleri ise %93,17 oranında artış göstermiştir. Bir önceki yıl enflasyon oranının %64,9 olarak gerçekleştiği bilindiğinden merkezi yönetimin aktardığı transferlerin reel olarak arttığı söylenebilir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 2001 yılında yerel yönetimlerin vergi gelirleri % 86,14, transfer gelirleri ise %37,32 oranında artış göstermiştir. Bir önceki yılın enflasyonun %54,9 olduğu dikkate alındığında yerel yönetimlerin kendi vergi gelir artışının reel merkezi yönetimin transferlerinin ise nominal bir şekilde arttığı söylenebilir. 2002 yılında yerel yönetimlerin vergi gelirleri bir önceki yıla göre düşüş göstermiştir. Transfer gelirleri ise görünürde artmasına rağmen enflasyonun altında bir artış yaşandığından reel olarak artmamıştır. 2003 yılında gerek yerel yönetimlerin vergi gelirleri gerekse merkezi yönetimden aktarılan transferler artmasına rağmen enflasyonun altında kalarak görünürde bir artış gerçekleştirmişlerdir.

Yerel yönetimlerin 1997- 2004 yılları arasındaki harcamalarına bakıldığında, toplam harcamaları 1997 yılında 1.183.434.000 TL iken 1998 yılında 2.299.901.000 TL'ye yükselmiştir. Cari harcamaları 789.819.000 TL'ye, yatırım harcamaları 906.870.000 TL'ye yükselmiştir. 1999 yılında toplam harcamalar 3.631.658.000 TL seviyesindeyken bu harcama toplamının en önemli iki kalemi olan cari harcamalar 1.381.705.000 TL, yatırım harcamaları ise 1.267.810.000 TL'ye yükselmiştir. 2000 yılında toplam harcamalar 5.946.661.000 TL seviyesine yükselmiştir.

Ekonomik krizin makroekonomide etkisinin hissedildiği 2001 yılında harcamalar ciddi bir sıçrama göstererek 9.221.351.000 TL seviyesine gelmiştir. Cari harcamalar 3.185.986.000 TL, yatırım harcamaları ise 3.072.451.000 TL olarak hesaplanmıştır.

2002 yılında toplam harcamalar 10.370.927.000 TL seviyesine gelmiştir. Bu yıl cari harcamalar 4.351.572.000 TL, yatırım harcamaları ise 3.982.915.000 TL seviyesine yükselmiştir. 2003 yılında toplam harcamalar 14.235.760.000 TL olarak hesaplanmıştır. Cari harcamalar 6.168.037.000 TL, yatırım harcamaları 5.573.692.000 TL olmuştur.

2004 yılında ise toplam harcamalar 15.708.811.000 TL, cari harcamalar 7.618.888.000 TL yatırım harcamaları 5.497.393.000 TL olmuştur.

Yerel yönetim harcamalarının 1997-2004 yılı arasındaki seyrine bakıldığında sürekli artış olduğu görülmektedir. Ancak bu artışın nominal mi yoksa reel mi olduğunu belirlemek için bir önceki yıla göre oransal değişimi de analiz etmek gereklidir. 1998 yılında harcamalar bir önceki yıla göre %94 oranında artış göstermiştir. Cari harcamalar ve yatırım harcamaları ise sırasıyla %99 ve %112 oranında artmıştır. Enflasyon oranı %85 olduğundan 1998 yılında harcamalardaki artış reel bir artıştır. 1999 yılında toplam yerel yönetim harcamaları, cari harcamalar ve yatırım harcamaları bir önceki yıla göre sırasıyla %57, %74 ve %39 artmıştır. Ancak söz konusu oranlar enflasyon oranının altında olduğundan 1999 yılındaki artış reel değil nominal bir artış olmuştur. 2000 yılında toplam yerel yönetim harcamaları %55 cari harcamalar %47 yatırım harcamaları ise %53 oranında artış göstermiştir. Bu yılda harcamalar enflasyon oranının altında kalmışlardır.

Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 2001 yılında ise durum hemen hemen aynıdır. Tasarruf tedbirlerine bağlı olarak yerel yönetim harcamalarının reel değil nominal attığı söylenebilir. 2002 yılında toplam harcamalar, cari harcamalar ve yatırım harcamaları enflasyon oranının altında kalmıştır. Enflasyon %55 iken yerel yönetim harcamaları %12, cari harcamalar %36 ve yatırım harcamaları %29 oranında artmıştır.

2003 yılında daha önceki iki yılda olduğu gibi yerel yönetim harcamaları ve yerel yönetim harcamalarının içerisinde bulunan cari harcamalar ile yatırım harcamaları enflasyon oranının altında bir seyir izleyerek nominal bir artış göstermiştir. 2004 yılında da yerel harcamaların durumu hemen hemen aynıdır. Toplam yerel yönetim harcamaları enflasyonun altında bir artış göstermiştir. Burada değinilmesi gereken yatırım harcamalarının seyridir. Yatırım harcamaları, 2004 yılında enflasyonist baskıya rağmen nominal olarak da artmamış azalmıştır.

#### 2.4. 2008 MORTGAGE KRİZİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİNE ETKİSİ

2008 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali ve iktisadi durumlarını olumsuz yönde etkilemiştir. Daha önceki bölümlerde de

işlendiği gibi söz konusu krizin etkilediği ülkelerden birisi de Türkiye’dir. Türkiye daha önceki 15 yıl içerisinde iki önemli ekonomik krizi yaşamış bir ülkedir. 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler diğer ülkelerin söz konusu dönemler içerisinde yaşadıkları krizlere nazaran toplumsal refah üzerinde daha yıkıcı etkiler meydana getirmiştir. 2008’de ortaya çıkan ekonomik kriz global bir özellik taşımakta ve Türkiye ile birlikte birçok ülkeyi etkisi altına bir kriz örneği olarak gösterilmektedir. Çalışmanın bu kısmında ekonomik krizin yerel yönetimleri maliyesine olan etkisinin görülmesi açısından 2008 Mortgage Krizi’nin Türkiye’deki yerel yönetimler maliyesine yansımaları değerlendirilecektir.

#### **2.4.1. 2008 Mortgage Krizi’nin Çıkış Nedenleri**

Büyük ekonomilerde oluşan krizler dünyanın diğer kesimlerini de ekonomik ilişkiler yoluyla etkilemektedir. Ekonomik krizlerin uluslararası yayılma kanalları olarak tanımlanan bu durum, uluslararası mal, hizmet akımlarıyla sağlanmaktadır<sup>609</sup>. Ekonomik kriz, gelişmekte olan ve gelişmiş olan ülkeleri başta mal ve hizmet akışının değişimiyle etkisi altına almıştır. Gelişmiş ülkelere finans sektörlerine gelişmekte olan ülkelere ise reel sektörlerinde meydana getirdiği zararlarla söz konusu ekonomilerin genel dengesini bozmuştur. Gelişmekte olan ülkeler için bir açıklama daha yapmak gerekirse, söz konusu ülkelerin ekonomileri ihracata dönük oldukları için kriz daha kolay bir şekilde makroekonomik değişkenlere sirayet etmiştir. Haziran 2007 ile Ağustos 2008 yılları arasında menkul kıymetler borsasında %10’luk bir düşüş yaşanmıştır. Bu diğer ülkelerin endeksleriyle karşılaştırıldığında kabul edilebilir bir düşüştür. Yine 2008’in ilk sekiz ayında dış aktörlerden gelen sermayenin bir önceki yılın aynı dönemine göre %40’lık bir artış yaşanmıştır. Bir başka anlatımla ekonomik krizin dünyada ilk etkilerinin hissedildiği dönemde Türkiye’de ekonomik krize ait ciddi olumsuzluklar yaşanmamıştır<sup>610</sup>. Ancak uluslararası piyasalarda oluşan güven kaybı, ekonomik sistemlerdeki faaliyetleri yavaşlatarak, uluslararası ticarete bir talep daralmasını meydana getirmiştir. Dünyada tasarrufların arttırılarak tüketim harcamalarının azalması Türkiye’ye de sirayet etmiş ve 2008’in ikinci çeyreğinde ekonomik büyüme yavaşlamış üçüncü çeyrekle birlikte ekonomik daralma

<sup>609</sup> Aykut Kibritçioğlu, “2006-2011 Küresel Ekonomik Krizin Bileşenleri ve Karmaşıklığı”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, 9, ss. 30-34, (2011), s. 31.

<sup>610</sup> Boratav, a.g.e., s. 196

yaşanmıştır<sup>611</sup>. İhracata bağlı sanayi sektöründeki daralma ile birlikte, söz konusu sektörlerde istihdam yapısı bozulmuş ve işsizlik artma trendine geçmiştir<sup>612</sup>.

Ekonomik kriz, Türkiye'nin kendi oluşturduğu bir kriz özeliği taşımasa da dış talep daralmasının etkisi ile ekonomik krizin ülkede hissedilmesinin temel sebeplerden biri olduğu düşünülmektedir. Özellikle ihracat yapan sektörlerin krize bağlı olarak dış ticaretteki düşük işlem hacmi gerçekleştirmesi üretimde de düşüşlere neden olmuştur. Türkiye krizle karşılaşması ile birlikte 2001 yılında başlayan ve yedi yıla yakın devam eden ekonomik büyüme son bulmuştur<sup>613</sup>.

2008 Mortgage Krizi'nin ülke ekonomisine etkisini gösteren bir başka unsur reel kesim güven endeksi ve tüketici güven endeksinde yaşanan düşüştür. Piyasalarda oluşan güvensizliğin ölçümünde kullanılan iki önemli parametre; reel kesim güven endeksi ve tüketici güven endeksidir. Reel kesim güven endeksi 2008'in üçüncü ve dördüncü çeyreklerinde bir önceki çeyreklere göre, düşmüştür. Tüketici güven endeksi ise, 2008 yılının üçüncü çeyreğinde, 79,2 iken 2008'in son çeyreğinde 71 puana gerilemiştir. Krizin Türkiye'yi etkileme yollarından birisi küresel piyasalarda meydana gelen likitide krizidir. Bu durum, dış borçlanma maliyetlerini artırmıştır ve dış kaynak ihtiyacı olan ülkenin göstergelerini olumsuz yönde etkilemiştir<sup>614</sup>. Yukarıdaki analizler ve bilgiler ışığında Türkiye'nin krizin etkisi altına girmesi şu yollardan gerçekleşmiştir<sup>615</sup>:

- Ülkenin 2001 krizi sonrası geliştirdiği politikaların 2008 kriz öncesi ve sonrası iktisadi politikalarına yansıtılamaması,

- ABD'de konut ve finans sektörlerindeki krizin finansal akımlar yoluyla Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelere geçmesi,

- Yine krizin Türkiye ile güçlü ticaret ilişkiler içinde bulunan AB ülkelerini de etkilemesi ve buna bağlı olarak Türkiye'nin dış ticaretinin zarar görmesi.

---

<sup>611</sup> Serdar Öztürk, Bekir Gövdere, "Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 15(1), ss. 377-397, (2010), ss. 385-386.

<sup>612</sup> Öztürk, Gövdere, a.g.m., s. 387.

<sup>613</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Ekonomik Rapor, 2009, <https://tobb.org.tr/Documents/yayinlar/ekonomik%20rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 20.11.2019).

<sup>614</sup> Cemil Ertuğrul, Evren İpek, Olcay Çolak, "Küresel Mali Krizin Türkiye Ekonomisine Etkileri", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8(13), ss. 59-72, (2010), s. 62-63.

<sup>615</sup> Kibritçioğlu, s. 6.

#### 2.4.2. 2008 Mortgage Krizi'nin Makro Ekonomiye Etkisi

Ekonomik ve siyasal çevreler ekonomik krizin ortaya çıkması ile birlikte söz konusu krizin Türkiye'yi etkileyip etkilemeyeceği etkileyecekse de krizin hangi düzeyde etkileyici yönünde ön görülerde bulunmaya başlamışlardır. Ekonomik ve siyasal çevrelerce yapılan yorum, 2008 Mortgage Krizi'nin 2001 Ekonomik Krizi'ne nazaran Türkiye ekonomisine etkisinin daha düşük olacağı yönündeydi. Yorumcular bu durumun sebebi olarak, hükümetin mali kurallar çerçevesinde uygulanan mali disiplininin kriz öncesinde tavizlerin verilmemesini, bankacılık sisteminde yapılan regülasyonların neticesinde bankaların açık pozisyonlarındaki azalma, bankaların güçlü mali kondisyonlarının bulunmasını göstermişlerdir<sup>616</sup>. Yine "Institute of International Finance" adlı uluslararası finansal kuruluş Ocak 2008'de yayımladığı raporda ekonomik krizin küresel piyasalarda etkisinin sürmesine karşın Türkiye'nin dış sermayeyi çekici özelliklerinin devamlılık göstereceğini ön görmüştür<sup>617</sup>. Ancak 2008 yılından itibaren Türkiye başta GSYH, işsizlik, dış sermaye girişi ve ihracat olmak üzere birçok makroekonomik değişken üzerinden krizin etkilerini hissetmeye başlamıştır<sup>618</sup>.

**Tablo 30.** Türkiye'de 2006-2012 Yılları Arasında Bazı Makro Ekonomik Göstergelerinin Seyri I

| Yıl  | GSYİH (Cari Fiyat/Bin TL) | GSYİH Değişim (%) | İşsizlik Oranı (%) | Harcamalar (Bin TL) | Gelirler (Bin TL) |
|------|---------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| 2006 | 789.227.555,1             | 7,1               | 10,2               | 175.657.001         | 171.014.398       |
| 2007 | 880.460.879,2             | 5,0               | 10,3               | 202.672.243         | 188.964.334       |
| 2008 | 994.782.858,4             | 0,8               | 11,0               | 224.063.259         | 206.631.170       |
| 2009 | 999.191.848,1             | -4,7              | 14,0               | 264.697.566         | 211.936.722       |
| 2010 | 1.160.013.978,3           | 8,5               | 11,9               | 286.540.407         | 246.459.118       |
| 2011 | 1.394.477.165,5           | 11,1              | 9,8                | 306.181.687         | 288.398.497       |
| 2012 | 1.569.672.114,9           | 4,8               | 9,2                | 356.058.185         | 326.646.394       |

**Kaynak:** www.tuik.com.tr ve www.sbb.gov.tr adreslerinden alınan veriler tarafımızca derlenmiştir.

(Erişim Tarihi: 20.10.2019).

Tablo 30, ülkenin belli başlı makroekonomik göstergeleri üzerinden 2008 Mortgage Krizi'nden ne yönde etkilendiğini göstermektedir.

<sup>616</sup> İzzettin Önder, "Küresel Kriz ve Türkiye Ekonomisi", *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, s. 42, (2009), s.19-20.

<sup>617</sup> Boratav, a.g.e., s. 197.

<sup>618</sup> Kaykusuz, a.g.e., s. 331-332.

Cari fiyatlarla GSYİH'ya bakıldığında, 2006 yılında 789.227.555,1000 TL hesaplanmıştır. 2007 yılında ise 880.460.879,2000 TL'ye yükselmiştir. 2008 ve 2009 yıllarında ise, artış sürerek sırasıyla, 994.782.858,4000, 999.191.848,1000 TL seviyelerine ulaşmıştır. Söz konusu artışların nominal ya da reel olup olmadığı GSYİH'daki yıllık değişimden anlaşılabılır. Bu gösterge bilindiği üzere ekonomik büyümeyi hesaplamak için de kullanılmaktadır. 2006 yılında ekonomi bir yıl önceye nazaran %7,1 oranında büyümüştür. 2007 yılında ise, ekonomi bir önceki yıla göre %5 artış göstermiştir. 2008 yılı dünyada ekonomik krizin etkilerinin hissedildiği bir yıl olmasına rağmen ülke ekonomisi büyümeye devam etmiştir. Ancak bu büyüme daha önceki yılların ekonomik büyümeleri baz alındığında, düşük bir büyümedir. Zira 2008 yılında ekonomide bir önceki yıla göre %0,8'lik bir büyüme gerçekleşmiştir. 2009 yılında ise ekonomi uzun bir süreden sonra ilk defa küçülmüştür. Söz konusu yıl GSYİH'de bir önceki yıla göre %4,7 oranında bir azalma meydana gelmiştir. Krizin etkileri özellikle 2008 ve 2009 yılında ciddi bir şekilde hissedilmiştir. 2008 yılında ekonomi geçmiş yıllara göre düşük bir büyüme kaydetmiş 2009 yılında ise küçülmüştür. 2010 yılı ile birlikte ekonomi yeniden normal seyrini sürdürmüş ve bir önceki yıla göre %8,5 büyümüştür. 2011 yılında ise, %11,1 büyüyerek uzun zaman sonra çift haneli rakamlara ulaşmıştır.

**Tablo 31.** Türkiye’de 2006-2012 Yılları Arasında Bazı Makro Ekonomik Göstergelerinin Seyri II

| Yıl  | TÜFE Yıl Sonu | Dış Borç Kullanımı | Borçlanma Gereği (KKBG) | Kamu Kesimi Faiz Ödemeleri | Doğrudan Sermaye Yatırımı | Yıl Sonu Dolar |
|------|---------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------|
|      | (%)           | (Bin TL)           | (Bin TL)                | (Bin TL)                   | (Bin \$)                  |                |
| 2006 | 9,7           | 20.215.169         | -13.904.488             | 47.068.964                 | 19.261                    | 1,4311         |
| 2007 | 8,8           | 23.676.542         | 651.269                 | 50.444.434                 | 19.941                    | 1,3015         |
| 2008 | 10,4          | 18.606.537         | 15.414.628              | 52.529.156                 | 17.302                    | 1,2929         |
| 2009 | 6,3           | 31.961.135         | 48.091.446              | 55.359.567                 | 7.032                     | 1,5471         |
| 2010 | 8,6           | 23.085.760         | 25.949.164              | 50.330.098                 | 7.617                     | 1,5004         |
| 2011 | 6,5           | 14.831.865         | 1.790.493               | 44.250.279                 | 13.812                    | 1,6700         |
| 2012 | 8,9           | 20.334.273         | 13.878.601              | 50.301.412                 | 9.638                     | 1,7925         |

**Kaynak:** www.tuik.com.tr ve www.sbb.gov.tr adreslerinden alınan veriler tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.10.2019).

Kamu harcamalarının seyri incelendiğinde, kriz öncesi dönemden beri süregelen artışın kriz döneminde de devam ettiği görülmektedir. 2006 yılında kamu harcamaları

175.657.001.000 TL iken 2007 yılında 202.672.243.000 TL'ye yükselmiştir. Ekonomik krizin hissedildiği 2008 ve 2009 yıllarında ise, sırasıyla harcamalar 224.063.259.000 TL ve 264.697.566.000 TL'ye yükselmiştir. Söz konusu artış 2010 ve 2011 yıllarında da devam ederek 286.540.407.000 TL, 306.181.687.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu gelirleri 2006 yılında 171.014.398.000 TL iken 2007 yılında ise 188.964.334.000 TL'ye yükselmiştir. 2008 ve 2009 yılları ekonomik kriz dönemi olarak kabul edildiğinde söz konusu yıllarda da kamu gelirlerindeki artış trendi devam etmiştir. 2008 yılında 206.631.170.000 TL, 2009 yılında ise 211.936.722.000 TL olmuştur. Kriz sonrasında kriz dönemine nazaran artış daha yüksek olmuştur. 2010 yılında kamu gelirleri 246.459.118.000 TL, 2011 yılında ise 288.398.497.000 TL'ye seviyesine gelmiştir.

2006-2011 yılları arasında kamu gelirlerine bakıldığında, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama da yetersiz kaldığı görülecektir. Örneğin 2006 yılında harcamalar 175.657.001.000 TL iken gelirler 171.014.398.000 TL olarak hesaplanmıştır. 2008 yılında 224.063.259.000 TL olan harcamalar için toplanan gelirler 211.936.722.000 TL olmuştur. En büyük fark ise 2009 yılında kaydedilmiştir. Söz konusu yılda harcamalar 264.697.566.000 TL iken gelirler 211.936.722.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu açığın finansmanı için akla gelen ilk çözüm borçlanmadır. Kriz döneminde kamu kesimi borçlanma gereği, 2007 yılında 651.269.000 TL iken, 2008 yılında 20 kattan fazla artarak 15.414.628.000 TL seviyesine yükselmiştir. 2009 yılında ise artış devam etmiş ve bir önceki yıla göre, üç kattan fazla bir artış gerçekleşmiştir. 2009 yılında ise borç rakamı 48.091.466.000 TL seviyesine gelmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğine bağlı olarak bu dönemde artış gösteren bir başka değişken ise, dış borç kullanımıdır. Dış borç kullanımı 2008 yılında 18.606.537.000 TL iken 2009 yılında 31.961.135.000 TL seviyesine yükselmiştir. Sonrasındaki yıllarda ise dış borç kullanımında düşüş trendi başlamıştır. 2009 yılında 31.961.135.000 TL iken 2010 yılında 23.085.760.000 TL, 2011 yılında ise 14.831.865.000 TL seviyesine gerilemiştir. Özellikle 2009 yılında ekonomi aktörlerini dış borç kullanmaya iten sebeplerden birisi başka ülkelere gelen doğrudan sermaye yatırımlarındaki düşüştür. 2008 yılında doğrudan sermaye yatırımları 17.302.000 dolar iken 2009 yılında 7.032.000 dolar olmuştur.

### **2.4.3. 2008 Mortgage Krizi'nin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisi**

2008 Mortgage Krizi, küresel piyasalarda etkisini hissettirdikten bir müddet sonrada Türkiye ekonomisini etkisi altına almıştır. Söz konusu dönemde çalışmanın daha önceki bölümünde incelendiği üzere GSYH'de daralma ve işsizlik oranında yükselişler gözlenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde ise makro ölçekte yaşanan ekonomik krizin yerel yönetimlere yansımalarının ne boyutta olduğu ve krize karşı merkezden yönetimin transferlerinde yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları ve borç yapılarında ne gibi değişimlerin yaşandığı tartışılacaktır. Ancak bu dönemde hangi yerel yönetim yapılanmasının hangi kanunlar çerçevesinde yönetildiğinin bilinmesi de önem arz etmektedir.

2001 Ekonomik Krizi'nden sonra yapılan iktisadi reformlar kaynak dağılımının daha etkin ve verimli şekilde oluşturulmasına yönelik programları da içerisinde barındırmaktaydı. Söz konusu programların kamu yönetiminde uygulanabilirliği için kamu yönetiminin kendi içerisinde bazı reformları yerine getirmesi kaçınılmaz bir hal almıştır.

Özellikle 1980 sonrası değişen dünya konjonktüründe Türkiye'de kamu yönetimi reformları kalkınma planlarında, sürekli vurgulansa da gerekli adımlar siyasi, ekonomik ve sosyal sebepler başta olmak üzere birçok sebepten gerçekleştirilememiştir. 2000'li yıllarda ise büyük ekonomik düşüşün ardından kamu yönetimi reformları art arda gerçekleştirilmeye başlamıştır. Söz konusu reformlardan yerel yönetimler de etkilenmiştir. Yerel yönetimler, çıkarılan kanunlar çerçevesinde yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir yönetim tarzını benimsemiştir. Bu anlayış çerçevesinde yerel yönetimlerin kaynakları etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanması amaçlanmış ve yerel yönetimlerin yerel sakinlerin refahını optimum noktaya getirecek hamlelerin yapılmasının önü açılmıştır.

Ekonomik kriz döneminin etkileri devam ederken iki önemli yerel yönetim kanunu olan, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Böylece ekonomik kriz öncesi görev yetki sorumluluk ve gelir hususlarında değişim gösteren yerel yönetimlerinde yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Yapılanmaların amacı yerel hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik şekilde

gerçekleşmesini sağlamaktı. 2008 Mortgage Krizi'nin Türkiye'nin yerel yönetimler maliyesine etkileri aşağıdaki tablolar yardımıyla şu şekilde analiz edilmiştir.

**Tablo 32.** 2005-2011 Yılları Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerin Seyri (Cari Fiyatlarla/ Bin TL)

|                              | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| GELİRLER                     | 21.025.601 | 24.303.129 | 26.905.827 | 30.519.221 | 32.152.997 | 38.183.385 | 46.558.106 |
| 1.Vergiler                   | 11.930.896 | 15.313.428 | 16.930.170 | 20.012.377 | 20.558.890 | 26.423.648 | 31.365.180 |
| a. Vasıtasız                 | 3.880.725  | 3.692.643  | 4.371.915  | 5.442.498  | 5.882.274  | 6.412.276  | 7.786.838  |
| b. Vasıtalı                  | 6.718.748  | 10.269.309 | 11.090.841 | 12.852.495 | 12.852.519 | 17.342.341 | 20.110.578 |
| c. Servet                    | 1.331.423  | 1.351.477  | 1.467.414  | 1.717.384  | 1.824.097  | 2.669.031  | 3.467.764  |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | 3.994.003  | 3.442.208  | 3.919.405  | 3.924.954  | 5.315.056  | 4.243.754  | 6.043.869  |
| HARCAMALAR                   | 20.576.757 | 25.496.458 | 30.860.157 | 36.585.051 | 36.189.490 | 37.162.377 | 44.032.957 |
| 1.Cari Giderler              | 10.764.753 | 14.488.973 | 16.946.296 | 20.691.746 | 21.055.972 | 23.899.640 | 28.125.907 |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 8.504.815  | 10.399.788 | 12.855.263 | 14.201.535 | 11.835.401 | 11.322.712 | 12.978.229 |
| GELİR-GİDER FARKI            | 448.844    | -1.193.329 | -3.954.330 | -6.065.830 | -4.036.493 | 1.021.008  | 2.525.150  |
| Dış Borç Ödemesi             | -608.172   | -483.309   | -385.889   | -463.491   | -447.410   | -489.100   | -623.852   |
| Dış Borç Kullanımı           | 285.385    | 361.198    | 787.056    | 1.585.983  | 1.313.154  | 1.729.067  | 1.018.262  |

**Kaynak:** [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları\\_27112018.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Mahalli-Idareler-Gelir-ve-Harcamaları_27112018.pdf) (Erişim Tarihi: 20.06.2019)

**Tablo 33.** 2006-2011 Arasında Yerel Yönetimler Maliyesine Ait Bazı Değişkenlerde Yüzdelik Değişim

|                              | 2006    | 2007   | 2008   | 2009   | 2010    | 2011   |
|------------------------------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|
| GELİRLER                     | 15,59   | 10,71  | 13,43  | 5,35   | 18,76   | 21,93  |
| 1.Vergiler                   | 28,35   | 10,56  | 18,21  | 2,73   | 28,53   | 18,70  |
| a. Vasıtasız                 | -4,85   | 18,40  | 24,49  | 8,08   | 9,01    | 21,44  |
| b. Vasıtalı                  | 52,85   | 8,00   | 15,88  | 0,00   | 34,93   | 15,96  |
| c. Servet                    | 1,51    | 8,58   | 17,03  | 6,21   | 46,32   | 29,93  |
| 2.Vergi Dışı Normal Gelirler | -13,82  | 13,86  | 0,14   | 35,42  | -20,16  | 42,42  |
| HARCAMALAR                   | 23,91   | 21,04  | 18,55  | -1,08  | 2,69    | 18,49  |
| 1.Cari Giderler              | 34,60   | 16,96  | 22,10  | 1,76   | 13,51   | 17,68  |
| 2.Yatırım Harcamaları        | 22,28   | 23,61  | 10,47  | -16,66 | -4,33   | 14,62  |
| GELİR-GİDER FARKI            | -365,87 | 231,37 | 53,40  | -33,46 | -125,29 | 147,32 |
| Dış Borç Ödemesi             | -20,53  | -20,16 | 20,11  | -3,47  | 9,32    | 27,55  |
| Dış Borç Kullanımı           | 26,57   | 117,90 | 101,51 | -17,20 | 31,67   | -41,11 |

**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr> verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur. (Erişim Tarihi:20.01.2019)

Tablo 32 ve 33'den anlaşılabacağı üzere 2006 yılında toplam gelirler bir önceki yıla göre yaklaşık %15'lik bir artış göstermiştir. Vergi gelirleri yaklaşık %28 oranında artmıştır. Vergi gelirleri içerisinde vasıtasız vergilerde bir önceki yıla göre azalış gerçekleşmiştir. Vasıtalı vergilerde ise bir önceki yıla göre önemli bir artış görülmektedir. Vasıtalı vergilerin artış oranına bakıldığında bir önceki yıla göre yaklaşık %52 oranında bir artış söz konusudur. Vergi dışı normal gelirlerde 2006 yılında bir önceki yıla göre %13 oranında bir azalış gözlemlenmiştir. 2005 yılında enflasyonun %8,5 olduğu düşünüldüğünde toplam gelirlerin, vergi gelirlerinin ve vasıtalı vergi gelirlerinin reel olarak bir artış gösterdiği söylenebilir.

2007 yılında vergi gelirleri bir önceki yıla göre %10 artmıştır. Vasıtalı vergiler geçen yıl ki yüksek artışın (%52) tersine 2007 yılında bir önceki yıla göre sadece %8 oranında artmıştır. Vasıtasız vergilerde ise bir önceki yıldaki düşüşün aksine 2007 yılında %18,4'lük bir artış görülmüştür. Vergi dışı normal gelirler de tıpkı vasıtalı vergilerde olduğu gibi bir önceki yıl azalmasına karşın 2007 yılında artış göstermiştir. 2007 yılında vergi dışı normal gelirler %13 oranında artmıştır. Servet vergileri ise %8'lik bir artış göstermiştir. 2006 yılında enflasyon oranının %9,7 olduğu bilindiğinden toplam gelirler, vergi gelirleri, vasıtasız vergiler ve vergi dışı normal gelirler reel olarak, vasıtalı vergiler ve servet vergileri ise nominal olarak artış göstermiştir. 2008 yılında toplam gelirler %13, vergi gelirleri %18, vasıtasız vergiler %24, vasıtalı vergiler %15, servet vergileri %17, vergi dışı normal gelirler ise %0,1 oranında artış göstermiştir. Vergi dışı normal gelirler dışında tüm vergi kalemleri enflasyonun üzerinde bir artış göstermiştir. En yüksek artış vasıtasız vergilerde gerçekleşmiştir. 2008 yılında vasıtasız vergiler bir önceki yıla göre %24 oranında artmıştır. 2009 yılında ekonomik kriz yerel yönetimler maliyesine de yansımıştır. 2009 yılında toplam gelirlerdeki artış %5 olurken, vergi gelirleri %2, vasıtasız vergiler %8, servet vergileri %6 oranında artış göstermiştir. Vasıtalı vergiler ise hiç artmamıştır. Vergi dışı normal gelirler %35 oranında artmıştır. Vergi dışı normal gelirler dışında tüm gelirlerdeki artış enflasyon oranı (%10) dikkate alındığında nominal artmıştır. 2010 yılında ise gelir artış oranlarındaki gelişmelerden krizin etkilerinin azaldığı anlaşılmaktadır. Vergi dışı normal gelirler dışındaki tüm gelir kalemlerindeki artışın enflasyon oranının üzerinde bir artış olduğu tabloda da görülmektedir. 2010 yılında gelirler %18, vergi gelirleri, %28 vasıtalı vergiler %9, vasıtalı vergiler %34, servet vergiler %46 oranında artış göstermiştir. Vergi dışı normal

gelirler ise konjonktürün dışında bir azalış göstererek bir önceki yıla göre %20’lik bir azalış göstermiştir. 2011 yılında gelir kalemlerinin tamamı bir önceki yıla göre reel artışlar göstermiştir. 2010 yılı enflasyon oranının %8,6 olduğu bilinmektedir. 2011 yılında gelirler %21, vergi gelirleri %18, vasıtasız vergi gelirleri, %21 vasıtalı vergiler, %15 servet vergileri, %29 vergi dışı normal gelirler, %42 oranında artış göstermiştir.

Yerel yönetim harcamalarının 2008 Mortgage Krizi döneminde oransal değişimi incelendiğinde 2006 yılında harcamalar bir önceki yıla göre %23 oranında artış göstermiştir. Cari harcamalar bir önceki yıla göre %34, yatırım harcamaları %22’lik artış göstermiştir. 2007 yılında ise toplam harcamalar bir önceki yıla göre %21, cari harcamalar %16, yatırım harcamaları ise %23’lük bir artış göstermiştir. 2006 yılı enflasyonunun %9,7 olduğu düşünüldüğünde bir önceki yıla göre tüm harcama kalemlerindeki artışın reel olduğu söylenebilir. 2008 yılında ise toplam harcamalar %18 seviyesinde, cari harcamalar %22, yatırım harcamalar ise %10 seviyesinde bir artış göstermiştir. 2007 enflasyonunun %8,8 olduğu düşünüldüğünde 2008 yılında artışın reel bir artış olduğundan bahsedilebilir. 2009 yılında ise ekonomik kriz yerel yönetimlerin harcama yapısına etki ederek harcamalarda daralmaya neden olmuştur. Toplam harcamalar bir önceki yıla göre %1 oranında azalma göstermiştir. Yatırım harcamalarında ise %16’lık düşüş meydana gelmiştir. Cari harcamalar ise bir önceki yıla göre %1’lik bir artış gösterse de enflasyonun %10 olduğu bir dönemde bu artışın reel bir artış olabileceğini söylemek mümkün değildir. 2010 yılında yatırım harcamalarındaki düşüş sürmüş ve yatırım harcamaları bir önceki yıla göre %4’lük bir düşüş göstermiştir. Toplam harcamalarda artış gerçekleşse de bu artış enflasyon oranının altında bir artıştır. Reel olarak artan tek harcama kalemi cari harcamalardır. 2010 yılında bir önceki yıla göre cari harcamalarda %13’lük bir değişim gözlenmiştir. 2011 yılında ise bütün harcama kalemlerinde kriz öncesinde olduğu gibi reel artışlar olmuştur. Buna göre, yerel yönetimlerin toplam harcamaları bir önceki yıla göre %18, cari harcamalar %17, yatırım harcamaları ise %14 oranında artış göstermiştir.

2008 Mortgage Krizi’nin daha önceki bölümlerde genel olarak yerel yönetimler maliyesine nasıl bir etki bıraktığı rakamlarla ifade edilmiştir. Bu kısımda ise 2008 Mortgage Krizi’nin “Türkiye Belediyeleri” örneğinde yerel yönetimler maliyesine

etkileri değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Çalışmanın bu bölümde neden bu örneğinin verildiğinin iki ana sebebi bulunmaktadır.

Birinci sebep çalışmanın genel erevesi ile ilintilidir. Çalışmanın ikinci bölümü 2008 Mortgage Krizi rneğinde altı ülkenin yerel yönetimlerinin ekonomik kriz döneminde nasıl bir dönüşüm geçirdiğinin analizine ayrılmıştı. Güncelliği ve verilere ulaşılabilirliği açısından 2008 Mortgage Krizi'nin ülke örnekleri açısından değerlendirilmesi ve Türkiye rneğininde ele alınması çalışmanın bölümler arasındaki bağının devamı için önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümünde 1994 ve 2001 Ekonomik Krizleri'nden bağımsız olarak 2008 Mortgage Krizi'nde belediyelerde oluşan gelir ve gider değişimleri değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

İkinci sebep ise, Türkiye'de belediyelerin yerel yönetimler içerisindeki yeriyle ilintilidir. Daha öncede değerlendirildiği özellikle 1980 sonrası köyden kente ge bağlı olarak kentleşmenin artması belediyeleri yerel yönetimler içinde önemli bir yere koymuştur. Belediyeler yerel hizmetleri gören yönetimler arasında başı çekmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin ekonomik kriz dönemindeki durumlarının nasıl olduğunun analizi için belediyelerin de mali dönüşümlerinin bilinmesi önem arz etmektedir.

Açıklanan iki ana sebep doğrultusunda, 2007-2015 yılları arasında belediyelerin gelir ve gider yapıları nominal ve oransal rakamlarla Tablo 34 ve Tablo 35'de değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

**Tablo 34.** 2007-2015 Yılları Arasında Belediyelerin Bazı Bütçe Gelirleri<sup>619</sup> (Bin TL)

|                                                                       | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015       |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Vergi Gelirleri                                                       | 3.678.464 | 4.077.274 | 3.631.028 | 5.854.566 | 6.878.140 | 7.232.437 | 8.196.251 | 9.283.644 | 10.839.017 |
| Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri                                | 708.091   | 857.621   | 320.526   | 1.113.388 | 1.175.289 | 1.385.843 | 1.612.182 | 1.653.421 | 1.912.477  |
| Özel Tüketim Vergisi                                                  | 487.782   | 604.521   | 58.773    | 800.066   | 789.518   | 962.415   | 1.134.227 | 1.170.718 | 1.347.849  |
| Haberleşme Vergisi                                                    | 55.966    | 59.981    | 50.530    | 50.397    | 48.208    | 44.345    | 34.149    | 38.725    | 40.852     |
| Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi                                  | 431.816   | 544.540   | 8.243     | 749.669   | 741.310   | 918.070   | 1.100.078 | 1.131.993 | 1.306.997  |
| Harçlar                                                               | 1.228.316 | 1.222.138 | 1.179.155 | 1.748.094 | 1.836.438 | 1.918.915 | 2.333.840 | 2.262.225 | 2.633.770  |
| Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar | 236.155   | 189.638   | 118.950   | 122.015   | 142.609   | 111.541   | 135.150   | 113.034   | 262.329    |

**Kaynak:** www.muhasebat.gov.tr verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi:20.02.2020)

Yerel yönetimlerin elde ettiği gelirlerinden birisi özel tüketim vergisi sınıfında yer alan Elektrik ve Havagazı Tüketim vergisidir. Buna göre belediye sınırları içerisinde tüketilen elektrik ve havagazından belediyeler %5 oranında vergi almaktadır<sup>620</sup>. Ancak 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile bu vergi gelirleri merkezi yönetime bırakılmıştır. Dolayısıyla Tablo 34 ve 35’de görülen o yıla ait düşüşün nedeni bu durumdur.

Belediyelerin vergi gelirlerine bakıldığında belediye vergi gelirleri 2007 ve 2008 sırasıyla 3.678.464.000 TL ve 4.077.274.000 TL olarak hesaplanmıştır. 2009 yılında ise vergi gelirlerinden düşüş gözlenmiştir. 2008 yılında 4.077.274.000 TL olan vergi gelirleri 2009 yılında 3.631.028.000 TL seviyesine gerilemiştir. 2010 yılında ise

<sup>619</sup> Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan verilere göre mahalli idarelerin bütçe gelirlerinin ekonomik tasnifine bakıldığında gelirler; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, faizler/paylar/cezalar ve sermaye gelirleridir. Çalışmada ele alınan gelirler sadece “vergi gelirleri” ile “alınan bağış ve yardımlardır”. Vergi gelirleri ise “dahilde alınan mal ve hizmet vergileri” içinde gösterilen ve “özel tüketim vergisi” olarak adlandırılan “haberleşme vergi” ile “elektrik ve havagazı tüketim vergisi”dir. Bkz: [https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri\(20.2.2020\)](https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri(20.2.2020))

<sup>620</sup> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, m. 38.

yeniden yükselerek 5.854.566.000 TL seviyesine ulaşmıştır. Söz konusu artış daha sonraki yıllarda da devam etmiştir.

**Tablo 35.** 2008-2015 Yılları Arasında Belediyelerin Bütçelerindeki Bazı Gelirlerin Yüzdesel Değişimi

|                                                                       | 2008   | 2009   | 2010    | 2011  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|-----------------------------------------------------------------------|--------|--------|---------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Vergi Gelirleri                                                       | 10,84  | -10,94 | 61,24   | 17,48 | 5,15   | 13,33  | 13,27  | 16,75  |
| Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri                                | 21,12  | -62,63 | 247,36  | 5,56  | 17,92  | 16,33  | 2,56   | 15,67  |
| Özel Tüketim Vergisi                                                  | 23,93  | -90,28 | 1261,28 | -1,32 | 21,90  | 17,85  | 3,22   | 15,13  |
| Haberleşme Vergisi                                                    | 7,17   | -15,76 | -0,26   | -4,34 | -8,01% | -22,99 | 13,40  | 5,49   |
| Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi                                  | 26,10  | -98,49 | 8994,61 | -1,12 | 23,84  | 19,83  | 2,90   | 15,46  |
| Harçlar                                                               | -0,50  | -3,52  | 48,25   | 5,05  | 4,49   | 21,62  | -3,07  | 16,42  |
| Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar | -19,70 | -37,28 | 2,58    | 16,88 | -21,79 | 21,17  | -16,36 | 132,08 |

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 20.02.2020)

Tablo 34 ve 35’de ele alınan diğer gelir kalemlerine bakıldığında bu gelir kalemleri Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri, Özel Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi, Harçlar ve Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlardır. Söz konusu gelir kalemlerinin hepsinde 2009 yılında bir önceki yıla göre bir düşüşün olduğu söylenebilir. Bu gelir kalemlerinin sonraki yıllardaki durumuna bakıldığında; haberleşme vergisi azalırken, elektrik ve havagazı vergisinde artış olmuştur. Dolayısıyla bu gelir kalemlerinin içinde yer aldığı özel tüketim vergisi ve onunda içşnde gösterilen dâhilde alınan mal ve hizmet vergilerinde artış olmuştur.

Belediyelerin gelirlerinin oransal değişimi değerlendirildiğinde ise Tablo 35’de yer alan tüm gelirlerin 2009 yılında düşüş gösterdiği görülmektedir. Vergi gelirleri bir önceki yıla göre %10,9, dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri %62,6, özel tüketim

vergisi %90,2 Harçlar, %3,5, alınan bağış ve yardımlar da %37,2 oranında düşüş göstermiştir.

**Tablo 36.** 2007-2015 Arasında Belediyelerin Bütçelerindeki Bazı Giderler (Bin TL)

|                                | 2007      | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       |
|--------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Personel Giderleri             | 5.072.880 | 5.944.940  | 6.429.912  | 6.961.389  | 7.579.178  | 8.212.752  | 9.083.774  | 9.895.429  | 10.879.060 |
| Sos. Güv. Kur. Dev. Primi Gid. | 748.204   | 831.219    | 978.137    | 1.191.385  | 1.289.262  | 1.329.199  | 1.465.719  | 1.611.617  | 1.742.152  |
| Mal Ve Hizmet Alım Giderleri   | 8.239.236 | 10.565.757 | 10.486.169 | 12.247.627 | 15.296.432 | 18.552.457 | 22.969.162 | 24.852.967 | 31.665.780 |
| Hizmet Alımları                | 3.812.507 | 4.859.454  | 5.219.003  | 6.012.349  | 7.779.500  | 9.603.434  | 11.878.316 | 14.047.654 | 18.584.208 |
| Faiz Giderleri                 | 434.574   | 631.434    | 1.004.952  | 1.043.586  | 1.074.701  | 1.189.199  | 1.129.888  | 1.497.643  | 1.663.875  |
| Cari Transferler               | 1.294.659 | 1.493.257  | 1.619.737  | 1.967.553  | 1.887.236  | 1.861.478  | 2.269.259  | 2.650.298  | 3.118.339  |
| Sermaye Giderleri              | 9.587.781 | 11.000.982 | 8.650.100  | 9.548.125  | 11.398.589 | 13.849.438 | 20.346.776 | 20.478.879 | 22.299.065 |
| Sermaye Transferleri           | 137.925   | 136.729    | 519.968    | 115.196    | 849.903    | 527.250    | 671.802    | 849.497    | 1.012.287  |

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 11.2.2020)

**Tablo 37.** 2008-2015 Yılları Arasında Belediyelerin Bütçelerindeki Bazı Giderlerin Yüzdesel Değişimi

|                                                    | 2008  | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013  | 2014  | 2015  |
|----------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| Personel Giderleri                                 | 17,19 | 8,16   | 8,27   | 8,87   | 8,36   | 10,61 | 8,94  | 9,94  |
| Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 11,10 | 17,68  | 21,80  | 8,22   | 3,10   | 10,27 | 9,95  | 8,10  |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 28,24 | -0,75  | 16,80  | 24,89  | 21,29  | 23,81 | 8,20  | 27,41 |
| Hizmet Alımları                                    | 27,46 | 7,40   | 15,20  | 29,39  | 23,45  | 23,69 | 18,26 | 32,29 |
| Faiz Giderleri                                     | 45,30 | 59,15  | 3,84   | 2,98   | 10,65  | -4,99 | 32,55 | 11,10 |
| Cari Transferler                                   | 15,34 | 8,47   | 21,47  | -4,08  | -1,36  | 21,91 | 16,79 | 17,66 |
| Sermaye Giderleri                                  | 14,74 | -21,37 | 10,38  | 19,38  | 21,50  | 46,91 | 0,65  | 8,89  |
| Sermaye Transferleri                               | -0,87 | 280,29 | -77,85 | 637,79 | -37,96 | 27,42 | 26,45 | 19,16 |

**Kaynak:** www.muhasabat.gov.tr verileri kullanılarak tarafımızca derlenmiştir (Erişim Tarihi: 5.02.2020).

Tablo 36 ve Tablo 37'e bakıldığında belediyelerin giderlerinde önemli yekün teşkil edenlerin personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri olduğu görülmektedir. Oransal olarak personel giderlerinde düşüş görülmemiştir. Ancak oransal artış 2008 yılındaki oransal artışa göre daha düşük seviyede gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri ise 2009 yılında bir önceki yıla göre düşüş göstermiştir. Bu iki gider kaleminde belediyeler harcamalarını azaltmışlardır. 2009 yılında faiz giderlerinde artış görülmüştür. Bunun sebebinin 2009 yılında harcamaların finansmanı için katlanılan borçlanmanın neticesinde oluşan faiz ödemeleri olduğu düşünülmektedir. Daha sonraki yıllar ise gider kalemlerinde artış süreci başlamış ve Tablo 38'de görüleceği üzere 2015 yılına kadar devam etmiştir.

Çalışmanın hazırlandığı dönemde dünyada yaşanan salgın hastalık olan Covid-19 virüsünün oluşturduğu genel durumun dünyada önemli bir daralmaya sebep olacağı öngörülmektedir. Bu süreç içerisinde Türkiye'nin durumu değerlendirilecek olunursa, 2008 yılından sonra küresel etkilerin neticesinde ülkemizde de hissedilen ekonomik kriz gibi, Covid-19 pandemisinin oluşturduğu ekonomik kriz de küresel bir durumdur. Hükümet bu dönemde Covid-19 virüsünün yayılmaması için karantina ve sosyal mesafe kuralları çerçevesinde kafeler, sinemalar, alışveriş merkezleri, restoranların da içinde bulunduğu birçok işyerinin kapatılması kararını almıştır. Alınan kararlar Covid-19 virüsünün yayılmasını engellerken ekonomide negatif etkilerin oluşmasının da ana unsurlarından birisi olarak gösterilmektedir. Dönem içerisinde turizm, havacılık, otomotiv ve inşaat başta olmak üzere birçok sektörün negatif anlamda etkilendiği görülmüştür<sup>621</sup>. Bu durumu destekler nitelikte IMF'nin yayımladığı raporda da Türkiye'nin 2020 yılında %5 oranında daralacağı öngörülmüştür<sup>622</sup>.

Türkiye salgının etkilerini azaltmak üzere ve ekonominin negatif seyrinin değişmesi için maliye ve para politikalarını devreye almıştır. Belirtmek gerekir ki süreç içerisinde açıklanan en önemli önlem paketi "Ekonomik İstikrar Kalkanıdır". Ekonomik istikrar kalkanı vergi ve diğer ödemeler, bankacılık, çalışanlar ve emeklilikler başlıkları alanında birçok devlet müdahalesini içeren bir pakettir. Maliye politikaları aracılığıyla

<sup>621</sup> Türkiye Bilimler Akademisi, *Covid-19 Pandemi Değerlendirme Raporu*, s.83, <http://www.tuba.gov.tr/files/images/2020/kovidraporu/Covid-19%20Raporu-Final+.pdf> (Erişim Tarihi: 20.05.2020).

<sup>622</sup> <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/imf-covid-19-etkisiyle-2020-kuresel-buyume-tahminini-dusurdu,Frp0F8LykyTglFXixP6QA> (Erişim Tarihi (13.05.2020)).

ekonomide faaliyetlerin durması sonucu oluşan krizin etkilerinin azaltılması amaçlanmıştır. Vergi ve diğer ödemeler başlığı altında oluşturulan ekonomik önlemler sıralanacak olunursa; iki milyondan fazla mükellefin muhtasar, KDV ve prim ödemeleri altı ay ertelenmiş, mücbir sebebin kapsamı genişletilerek 1.9 milyon kişi mücbir sebep kapsamına alınmış, 65 yaş üzerinde ve kronik rahatsızlığı olan mükelleflerin beyanname ve ödemeleri ertelenmiştir. Bankacılık alanında önlemler; nakit akışında bozulmalar meydana gelen firmaların anapara ve faiz ödemeleri üç ay süreyle ertelenmiş, kamu bankaları belirli bir gelirin altında kazancı olan vatandaşlara temel ihtiyaç desteği paketini devreye koymuş, ödemeleri geciken kredilerin takip hesaplarına aktarılırken ki bekleme süresi uzatılmış, ihracatın azalmaması ihracatçının süreçten etkilenmemesi için ihracatçıya stok finansman desteği sağlanmıştır. Çalışanlar ve emekliler için asgari ücret desteğinin sağlanmasına karar verilmiş, kısa çalışma ödeneği ile faaliyetlerinde azalma meydana gelen işletmelerde çalışanlar için kısa çalışma ödeneği ile üç aylık bir maaş desteği sağlanarak, en düşük emekli aylığı 1500 TL'ye çıkarılmıştır<sup>623</sup>.

Covid-19 virüsünün ülkedeki hızının yavaşlatılması için alınan tedbirler ekonomideki faaliyetleri de yavaşlatmış ve ekonomik kriz döneminde olduğu gibi bazı negatif etkiler ortaya çıkmıştır. Söz konusu dönem içinde merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerin devamlılığının sağlanması için çeşitli ekonomik teşvik paketleri yürürlüğe koyulmuştur. Toplumsal refahın sağlanmasında önemli bir rol üstlenen yerel yönetimlerinde süreçten etkilenmeyerek hizmetlerini yerine getirmesi beklenmektedir. Buna bağlı olarak yerel yönetimleri de ilgilendiren kararlar merkezi hükümet tarafından pandemi sürecinde alınmıştır.

*“Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler Ve Bunların Bağlı Kuruluşların Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar”* başlıklı kararnameye göre; mayıs, haziran, temmuz ayları boyunca büyükşehir belediyelerin, il özel idarelerinin ve bunlara bağlı kuruluşların borçlarına karşılık genel vergi gelirlerinin tahsilatı üzerinden kesinti yapılmayacaktır<sup>624</sup>.

<sup>623</sup> <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/ekonomik-istikrar-paketi-tum-kesimlere-kalkan-oldu/1795337#> (Erişim Tarihi: 10.05.2020).

<sup>624</sup> 29 Mart 2020 tarihli ve 31083 sayılı Resmi Gazete

Bir başka anlatımla, yukarıda bahsi geçen yerel yönetimlerin üç ay boyunca borçlarına karşılık genel vergi gelirlerinden elde edecekleri kazançlara kesinti uygulanmayacaktır.

Ekonomik faaliyetlerinin yavaşlaması sonucunda yerel yönetimlerin öz gelirlerinde düşüş beklenmektedir. Bu durum karşısında yerel yönetimler merkezi yönetime daha da bağımlı hale gelmişlerdir. Türkiye’de yerel yönetimlerin harcamalarının gerçekleştirilmesi için ihtiyacı olan gelirlerin sağlandığı kaynak büyük oranda merkezi yönetimin aktardığı transferler olmaktadır. Uygulanacak karar çerçevesinde merkezi yönetimin yerel yönetimlerin borçları için yaptığı kesintinin durdurulması da önemli bir transfer olarak gözükmektedir. Neticede günümüzde yerel yönetimlerin önemli ölçüde borç yükü altında olduğu bilinmektedir. Mali olarak merkezi idareye bağlı bir sistem içinde varlıklarına devam eden Türkiye’deki yerel yönetimlerin bu kriz içinde önemli finans desteğine ihtiyaçlarının olacağı ve bunu da gerek merkezi idare transferleri ile gerekse harcama tasarrufları ile atlatması beklenmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, yerinden yönetim ilkesi kapsamında ekonomik kriz dönemlerinde yerel yönetimler maliyesinde ne gibi bir değişim olduğunu incelemiştir. Bu çerçevede kamu yönetiminin temel ilkelerinden yola çıkılarak yerinden yönetimin kamu yönetimindeki yeri ve yerinden yönetimin en önemli örneklerinden olan yerel yönetimler irdelenmiştir. Çalışmada incelenen başka bir olgu da ekonomik krizlerdir. Çalışmada, önemli ekonomik kriz örnekleri çıkış sebepleri ve sonuçları analiz edilerek 2008 Mortgage Krizi'ne kadar gelinmiştir. 2008 Mortgage Krizi Örneği'nde ABD ve altı ülkenin yerel yönetimler maliyesinde dönüşüm veriler ışığında değerlendirilmiştir. Türkiye örneğinde ise son yıllarda yaşanan üç ekonomik krizin yerel yönetim maliyesine yansımaları temel makro göstergeler ile yerel mali göstergeler baz alınarak analiz edilmiştir.

Çalışma yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali açıdan ne gibi anlamlar ihtiva ettiğini birinci bölümde tahlil etmiştir. Çalışmanın yerel yönetimlerin ekonomik kriz döneminde nasıl bir reaksiyon verdiğinin çözümlenmesi için ekonomik kriz kavramının bilinmesi önem arz etmektedir. Ekonomik krizler farklı sebeplerden ortaya çıkan ve ülkelerin makroekonomilerinde uzun dönemli negatif etkiler bırakabilen ekonomik olgulardır. Liberal politikaların ekonomik sistemlere tezahürü ile birlikte birçok ekonomik kriz yaşanmıştır. Söz konusu ekonomik krizler bazen bir devleti bazen bir bölgeyi bazen de küresel ekonomi etkileyen bir hal alabilmektedir. Ekonomik krizlerin etkileri arttıkça onlara karşı alınacak önlemlerin de artması beklenmelidir. Bazı ekonomik krizlerin etkileri kısa süre içerisinde bertaraf edilirken bazılarının etkileri ise uzun yıllar süregitmiştir.

Ekonomik kriz olgusunun hangi şartlarda gerçekleştiği, ekonomik kriz döneminde neler yaşandığı ve ekonomik krizin etkilerinin azaltılması için ne gibi politikaların uygulanmaya konulduğu bilinmesi için ekonomik kriz örneklerine ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışmada 1929 Büyük Buhranı, 1973 Petrol Krizi, 1997 Güney Doğu Asya Krizi ve son olarak 2008 Mortgage Krizi örnek olarak seçilmiştir.

2008 Mortgage Krizi konut sektöründe ortaya çıkan finans problemlerinin bankacılık sektörüne yansımalarıyla ortaya çıkmıştır. Finansal kuruluşların mortgage kredilerine bağlı olarak piyasa sürdükleri türev ürünlerin reel karşılığının olmaması ile

birlikte önce emlak fiyatlarında önemli bir düşüş yaşanmış ardından söz konusu türev ürünleri varlıklarında bulunduran finansal kuruluşlar art arda iflaslarını açıklamışlardır. ABD ekonomisi bu durumdan etkilenmiş ve ekonomik daralma, işsizlik gibi önemli sorunlar baş göstermiştir. ABD Hükümeti federal devlet ve eyaletlerdeki ekonomik krizin etkilerini azaltabilmek için farklı kurtarma paketlerini yürürlüğe koymuştur.

ABD’de ekonomik krizin etkileri sadece federal devlette ve eyaletlerde görülmemiştir. ABD yerel yönetimleri de 2008 Mortgage Krizi’nden etkilenmiştir. Michigan Eyaleti’nde bulunan Detroit Belediyesi de ekonomik krizden etkilenmiştir. Detroit Belediyesi’nin, işsizlik ve konutlardan elde edilen gelirlerin düşmesine bağlı olarak emeklilik ve memur maaş ödemelerinin çevrilemez boyutlara ulaşması neticesinde Detroit Belediyesi iflas başvurusunda bulunmuştur.

2008 Mortgage Krizi ABD’de ortaya çıkmış daha sonraları ise farklı ticari ve finansal kanallar yoluyla bulaşıcılık etkisi göstermiş dünyanın farklı yerlerine sıçrayarak ve küresel bir hal almıştır. Bu durumun doğru şekilde analiz edilmesi için dünya ticaretinde söz sahibi olan ülkelerle birlikte ekonomik krizin ikinci perdesi sayılan Avrupa Borç Krizi’nden de etkilenen belli başlı ülkeler çalışmaya dâhil edilmiştir. Bu ülkeler Kanada, Almanya, Yunanistan, Fransa, İtalya, İspanya’dır.

Kanada’da ekonomik kriz döneminde makroekonomik boyutta bazı negatif değişimler gözlenmiştir. Ekonomik kriz döneminde, ekonomik daralma yaşanmış, işsizlik artmış, kamu açıklarında artış kamu tasarruflarında azalışlar yaşanmıştır. Makroekonomide yaşanan bu negatif durumun yerel yönetimler maliyesine yansımaları değerlendirilecek olunursa, yerel yönetim harcamalarında dönem içerisinde bir artış yaşanmıştır. Bu durum hem nominal olarak hem de GSYİH’ye oranda görülmektedir. Yerel gelirler ve yerel gelirlerin GSYİH oranında da pozitif değişimler gözlenmiştir. Aynı dönem içerisinde yerel yönetimlerin transferlerden dolayı oluşan gelirlerinde de artışlar yaşanmıştır. Yine aynı dönem içerisinde yerel yönetimlerde bütçe açıkları ve borç yükünde artışlar yaşanmıştır. Ekonomik krizin yerel yönetim maliyesinin etkisinin nasıl olduğu Kanada örneğinde değerlendirildiğinde, ekonomik kriz döneminde harcamalar ve gelirler artmıştır. Ancak gelirler harcamaları karşılayacak seviyede olmamıştır. Ayrıca federal devlet ve eyaletler yerel yönetimlere harcamaların finansmanı için transferler yapmışlardır. Bu duruma rağmen Kanada yerel yönetimleri

gelir gider dengesini kuramamış, yerel bütçelerinde açıklar meydana gelmiş ve borç stoklarında artışlar yaşanmıştır.

Ekonomik kriz döneminde Almanya'nın genel ekonomik durumuna bakıldığında incelenen göstergelerde negatif değişimlere az rastlanmaktadır. Kamu açığı ve tasarruflarda ve ekonomik büyümede kısmi negatif değişimler gözlenmekte birlikte işsizlik ve enflasyon gibi önemli makroekonomik değişkenlerde büyük bir değişim görülmemiştir. Ülkede ekonomik krizin etkilerinin en fazla hissedildiği yıl 2009 yılı olmuştur. Ekonomik krizin yerel yansımalarına bakıldığında şu sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Almanya yerel yönetimlerinin harcamaları ekonomik kriz döneminde artış eğilimi sürdürmüştür. Bu durum hem nominal rakamlarda hem de harcamaların GSYİH oranlarında görülmektedir. Yerel yönetim gelirleri genel itibariyle artış trendindeyken 2009 yılında bir önceki yıla göre düşüş yaşanmıştır. 2009 yılı makroekonomik değişkenlerin negatif olduğu bir yıldır. Yine 2009 yılında yerel vergi gelirleri de bir önceki yıla göre düşüş sergilemiştir. Yerel yönetimlerin dönem içinde transfer gelirlerinde artış yaşanmıştır. Ekonomik kriz döneminde hem federal devlet hem de eyaletler yerel yönetimlere olan transferlerini arttırmışlardır. Ancak harcamaların artışı yerel yönetimlerin gelirlerinden karşılanamamıştır. Yerel yönetimlerde oluşan gelir gider dengesizliği bütçe açıklarına sebep olmuştur. 2008-2012 yılları arasında yerel yönetimlerin bütçeleri toplamda üç defa açık vermiştir. Yine yerel yönetimlerin borç yükü her yıl bir önceki yıla göre artış trendini sürdürmüştür. Alman ekonomisi güçlü bir ekonomi olsa da yerel yönetimlerin ekonomik krizden etkilenmesine engel olamamıştır.

Ekonomik kriz Yunanistan makroekonomik göstergelerini deyim yerindeyse ters yüz etmiştir. Birçok makroekonomik gösterge ekonomik krizin etkisiyle negatif bir seyir izlemiştir. Ekonomi daralmış, işsizlik artmış, enflasyon yükselmiş tasarruflar azalmış ve kamu açıkları artmıştır. Yunanistan Hükümeti harcamalarını nominal anlamda arttırmıştır. Yerel yönetimlerin toplam geliri ve vergi geliri bir önceki yıla göre artmaya devam etmiştir. Hükümet yerel harcamalarının finansmanı için yerel yönetimlere transferlerini sürdürmüş ve bu gösterge her yıl bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Bir başka anlatımla yerel yönetimlerin hizmetlerinin bir kısmı merkezi yönetimin transfer harcamalarıyla karşılanmıştır. Buna rağmen yerel yönetimler gelir

gider dengesinde sorunlar yaşamışlar ve ciddi bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Ayrıca yerel yönetimlerin borç yükü de bu dönemde artış göstermiştir. Denilebilir ki, Yunanistan yerel yönetimleri daha önce yapılan önce reforma rağmen ekonomik kriz döneminden mali açıdan etkilenmişlerdir. Bu dönemde merkezi yönetime bağımlılık artmış ve transferler yoluyla hizmetleri görmek zorunda kalmışlardır. Borç yükündeki artış yerel yönetimlerin maliyelerinde telafisi zor etkiler bırakmıştır.

Fransa'nın ekonomik kriz döneminde makroekonomik değişkenlerine bakıldığında, ülkenin ekonomik krizden etkilendiği görülmektedir. Ekonomide kısmi bir daralma meydana gelmiş, işsizlik artmış kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı artmıştır. Ekonomik kriz döneminde yerel yönetimler maliyesinde şu dönüşümler gözlenmiştir. Yerel yönetimlerin harcamaları her yıl bir önceki yıla göre hem nominal olarak hem de GSYİH oranı baz alındığında artış göstermiştir. Yerel yönetim gelirleri 2010 yılına kadar artmış ancak 2010 yılında düşmüştür. Bu durumu gelirlerin GSYİH'ye oranında da vergi gelirlerinin trendinde de görebilmek mümkündür. 2010 yılında bu üç göstergede düşüş görülmüştür. Söz konusu yıl yerel yönetimlerin en yüksek transfer geliri elde ettiği yıldır. Yerel hizmetlerin karşılanmasında yerel yönetimlerin elde ettiği gelirler yetersiz kalınca 2010 yılında merkezi yönetim transferlerini arttırmıştır. Yerel yönetimlerin bütçe açıkları ekonomik kriz döneminde de artışı sürdürmüş ve toplam borç yükünde de artışlar gözlenmiştir.

İtalya'nın makro göstergeleri ekonomik kriz döneminde negatif değişimler göstermiştir. Makro boyutta görülen değişimin görülmesi açısından önemli göstergelerden birisi ekonomide yaşanan daralmadır. İtalya ekonomisi üst üste iki yıl ekonomik daralma yaşamıştır. Bu dönemde yine tasaruflarda azalma, işsizlikte artışlar meydana gelmiştir. İtalya'nın yerel yönetim maliyesindeki dönüşüm incelendiğinde şu tespitlerin yapılması mümkündür. Yerel yönetim harcamaları 2009 yılına kadar artmış ancak 2010 yılında İtalyan yerel yönetimleri harcamalarını kısmışlardır. 2009 yılında vergi gelirleri ve toplam gelirlerinde düşüşler yaşanmasının ardından bu kararı almaları kuvvetle muhtemeldir. Ayrıca, 2009 yılında merkezi hükümetin yerel yönetimlere aktardığı transfer harcamaları en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bu yıldan sonra merkezi hükümette daraltıcı maliye politikasını yerel yönetimlerde aktardığı transferlerde

göstermiştir. Bu yılla beraber yerel yönetimlerin transfer gelirlerinde düşüş yaşanmıştır. Ekonomik kriz döneminde yerel yönetimlerin bütçe dengelerinde yaşanan negatif tablo devam etmiştir. Ayrıca toplam borç yükü ekonomik kriz döneminde itibaren gelen artışını ekonomik kriz döneminde de sürdürmüştür.

İspanya ekonomisinin ekonomik kriz döneminde makroekonomik değişkenlerine bakıldığında, ekonomide daralma işsizlikte artış kamu gelirlerinde düşüş, kamu açığında artışlar meydana geldiği görülmektedir. İncelenen ülkeler arasında işsizlik oranının en yüksek seviyede ülkelerden birisinin İspanya olduğu söylenebilir. Makroekonomisinde önemli negatif değişimler görülen İspanya’da ekonomik krizin yerel yönetimler maliyesine yansımaları şu şekilde özetlenebilir. Yerel yönetim harcamaları 2010 yılına artarak devam etmiş daha sonra ise düşüşe geçmiştir. Ekonomik krizin etkilerinin hissedildiği 2008 ve 2009 yıllarında yerel yönetimler genişletici maliye politikaları uygulamışlar, daha sonra harcamaları kısıtlayıcı tedbirler almışlardır. Bu durumun önemli sebeplerinden birisinin bir önceki yıl azalan gelirler olduğu söylenebilir. 2009 yılında yerel yönetimlerin hem toplam gelirlerinde hem vergi gelirlerinde düşüşler yaşanmıştır. 2009 yılında düşen gelirlere karşın yerel yönetimlerin transfer gelirlerinde artış görülmüştür. Başka bir ifadeyle yerel yönetimlerin finansmanı üst yönetim birimlerinin aktardığı transferlerle sağlanmıştır. İspanya yerel yönetimlerinin ekonomik kriz döneminde bütçe açıkları artmaya devam etmiştir. Bunun dışında, artan bir başka bir değişkende yerel yönetimlerin toplam borç yüküdür. Ekonomik kriz döneminde yerel yönetimlerin borç yükü artış eğilimi göstermiştir.

Türkiye Örneği’nde ise hem kamu yönetiminde yerel yönetimlerin yeri hem de ekonomik kriz olgusunun Türkiye’deki önemli örnekleri incelenmiştir. Ülkede özellikle 1980 sonrası ciddi ekonomik dalgalanmalar yaşanmıştır. Bu dalgalanmaların bir kısmı siyasi zeminde çıksa da sonucunda ekonomik alanda negatif etkileri görülmüştür. Türkiye’de yaşanan ekonomik kriz olarak değerlendirilen ve ekonomiye etkisi uzun süre telafi edilemeyen ekonomik kriz örnekleri 1994, 2001, 2008 Ekonomik Krizleri’dir.

1994 Ekonomik Krizi kısa süreli bir kriz olsa da ekonomik etkileri derin olmuştur. Ülkede ekonomik büyümenin yanlış kaynaklarla finanse edilmesi, siyasilerin oylarını arttırmak için kamu kaynaklarını uygun olmayan şekilde kullanması ekonomik krizin ortaya çıkmasının önemli sebeplerindedir. 1994 yılında ortaya çıkan ekonomik

krizle birlikte ekonomide daralma meydana gelmiş, dolar kuru yükselmiş, enflasyon üç haneli rakamları görmüş, merkezi yönetimin borçlanması artışlar yaşanmıştır. 1994 Ekonomik Krizi'nde ülke ekonomisi enflasyonist baskının etkisinde kalmıştır.

1994 Ekonomik Krizi'nin yerel yönetimler maliyesine etkileri değerlendirildiğinde şu çıkarımlar yapılabilir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 1994 yılında toplam gelirler ve vergi gelirleri artmıştır. Yerel yönetimlerin hem kendi özgelirleri olarak belirlenen vergi kalemlerinde artış olmuş hem de merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı transferler ile yerel yönetimlerin gelirleri artmıştır. Enflasyonist baskıya rağmen yerel yönetimlerin gelirlerinde reel bir artış yaşanmıştır. 1995 yılında ekonomik krizin etkileri makroekonomide devam etmesine rağmen merkezden yönetimden yerel yönetimlere olan transfer akışı sürmeye devam etmiştir.

Yerel yönetimlerin 1994 yılında harcama seyrine bakıldığında bir önceki yıla göre, enflasyon oranından daha yüksek bir harcama gerçekleşmiştir. Ancak bir sonraki yıl harcamalar enflasyon oranının altında kalmış ve reel değil nominal bir artış gerçekleşmiştir.

1994 Ekonomik Krizi'nin yerel yönetimler maliyesine etkisini özetlemek gerekirse ekonomik krizin ortaya çıktığı yılda harcamalar artışını sürdürmüş ve gelir kalemlerinde artış devam etmiştir. Ancak yerel yönetimlerin gelirleri harcamalarını karşılayamamış ve yerel yönetimlerin borçlanmalarında artışlar gözlenmiştir.

Türkiye'nin yaşadığı önemli bir ekonomik kriz 2001 Krizi'dir. 1994 Ekonomik Krizi'nin henüz olumsuz etkileri kalkmadan ortaya çıkan söz konusu kriz ilk olarak Kasım 2000 yılında patlak vermiş ancak Şubat 2001'de ülke ekonomisini tamamıyla etkisi altına almıştır. Ekonomik krizde ülkenin kendi içsel dinamiklerinin yanı sıra dünya ekonomilerinde yaşanan resesyonlarında etkisinin olduğu söylenebilir. 1997 Güney Asya Krizi ve 1998 Rusya Krizi'nin oluşturduğu ekonomik konjonktür içinde Türkiye için dış sermaye girişinde ciddi azalmalar meydana gelmiş ve hem kamu hem özel sektörün finansmanında ciddi sorunlar baş göstermiştir. Bu dönem içerisinde kamu ve özel sektör bankaları ard arda finansal çöküş içerisine girmişler bu durum da ülke ekonomisini önemli bir darboğaza süreklemiştir. Makroekonomik göstergeler incelendiğinde bu durum daha net görülebilmektedir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı

2001 yılında yerel yönetimlerin maliyesinde yaşanan bir dönüşüm varlığından bahsedilebilir. Yerel yönetimlerin nominal olarak artan gelirleri reel anlamda sadece transferlerinde ve toplam gelirlerinde meydana gelmiştir. Kendi özgelirlerindeki artış nominal bir artıştır. 2002 yılında merkezi yönetimin aktardığı transferlerle birlikte toplam gelirlerde de önemli bir azalma yaşanmıştır. 2003'te benzer bir durum yaşanmış ve yerel yönetimlerin topladığı vergilerde ve aktarılan transferlerdeki artış nominal olarak kalmıştır.

2001 Ekonomik Krizi'nin yerel yönetimlerin harcamalarında meydana getirdiği etkiler incelendiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Özellikle makroekonomik değişkenler doğrultusunda şekillenen ekonomik kriz politikaları yerel yönetimlere de yansımış ve 2001, 2002, 2003 yıllarında harcamalarda enflasyonun altında bir artış gerçekleşmiştir. Bu durum görünen artışın nominal bir artış olduğu reel bir artış olmadığı sonucunu vermektedir. Ekonomik kriz döneminde yerel yönetimdeki bütçe dengesi bozularak gider lehine dönmüş ve gelir gider farkı açılmıştır. Ayrıca, 2001 Ekonomik Krizi döneminde dış borç ödemesinde artışlar gözlenmiştir.

2008 Ekonomik Krizi Türkiye'nin makroekonomik değişkenlerinde bozulmalara yol açmıştır. 2008 yılında enflasyon yeniden çift hanelere çıkmış, kamu borçlanma gereği artmış 2009'da ise uzun bir aradan sonra ekonomik daralma yaşanmıştır. Ayrıca işsizlik %14 ile son yılların en yüksek rakamına ulaşmıştır.

2008 Ekonomik Krizi'nin yerel yönetimler maliyesine etkisinin değerlendirilmesi yapılması gerekirse şu sonuçlara ulaşılabacaktır. 2008 yılında yerel yönetimlerin gelir kalemlerinde artışlar görülmüştür. Bu artış enflasyon oranının üstünde bir artış olduğundan artışın reel bir artış olduğu tesbiti yapılabilir. Ekonomik krizin ortaya çıktığı yıl olan 2008'de merkezi yönetim yerel yönetimlere transferleri arttırmış ve bu durum da yerel yönetimlerin gelirlerine yansımıştır. 2009 yılında ise merkezi yönetim transferlerini azaltmıştır. Bir önceki yıla göre olan artış düşük bir miktarda ve enflasyon oranının altında bir artıştır. Yine yerel yönetimlerin elde ettikleri vergi gelirlerinde de benzer bir durum yaşanmıştır. Tıpkı makroekonomide olduğu gibi yerel yönetimler maliyesine asıl etkisi 2009 yılında görülmüştür. 2010 yılıyla birlikte yerel yönetimlerin gelirleri yeniden enflasyon oranının üstünde bir artış sergilemiştir. Harcamaların seyrinde de benzer bir sonucun ortaya çıktığı söylenebilir. 2008 yılında

artış harcama trendi bir önceki yıla göre enflasyonun oranından yüksek bir seyir izlemiş daha sonra yani 2009 yılında ise harcamalar enflasyonun altında bir seyir izlemiştir. Yerel yönetimler gelirlerin düşmesine ve merkezi yönetim transferlerinin azalmasına bağlı olarak harcamalarını kısmışlardır.

Bu bağlamda denilebilir ki, farklı yönetim yapılarına haiz olsalarda ekonomik kriz dönemlerinde ülkelerin yerel yönetimler maliyeleri negatif bir tabloyla karşı karşıya kalmıştır. Mali özerklik alanında başarılı olan ülkelerde bile ekonomik kriz, incelenen mali değişkenleri olumsuz etkilemiş ve hizmetlerin görülmesi için ilave politikaların uygulanmasına sebebiyet vermiştir.



## KAYNAKÇA

ADIJOLOLA Tomori M., “Local Government Finance and The Challenges of Global Economic Crisis”, The Workshop on Property Tax System and Local Government Financing, Mart, 2009.

AKALIN Güneri, *Türkiye’de Ekonomi-Politik, Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş*, 1. b. Ankara: Akçağ Yayınları, 2002.

AKARÇAY Pınar, *Yerel Yönetimler*, 1.b. Edirne: Paradigma Kitabevi Yayınları, 2014.

AKBAŞ Mustafa Emre, “1800’lerin Küresel Krizleri, Büyük Depresyon ve 2008 Krizi”, *İGÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.1, 2017, ss.77-127.

AKDEMİR Tekin, “Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsisi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* Ed. Figen Altuğ Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Kitabevi, 2010.

AKIN Faruk, “Avrupa Borç Krizi Sonrası PIIGS Ülkeleri ve Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Analizi”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl:5, S.5, 2017, ss.59-75.

AKTAN Coşkun Can, “Özelleştirme Uygulamalarında Ortaya Çıkabilecek Başlıca Sorunlar”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* Cilt 2, Sayı 2, 2010, ss.124-137.

AKTAN Coşkun Can, Hüseyin ŞEN, “Ekonomik Kriz Nedenler ve Çözüm Önerileri”, *Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, C.II, S.42, 2001, ss.1225-1230.

AKTAN Coşkun Can, İstiklal Y. VURAL, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, *Kuramsal Maliye Politikası*, ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dinleyici, İstiklal Y.Vural, 1.b., Ankara: Seçkin Yayıncılık , 2007, ss.119-134.

AKTAN Coşkun Can, *Politik İktisat*, 1.b. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2000.

AKTAN Tahir, *Kamu İdaresi*, Genişletilmiş 2.b., Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:20, 1989.

ALEXANDRU Craşneac O., “Local Borrowing Autonomy” As Part of Fiscal Decentralization Process”, *Economic Science Series*, 21(2), 2012, ss. 449-453.

ALTUĞ Figen, Özhan ÇETİNKAYA, “Mahalli İdarelerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Tekniklerin Değerlendirilmesi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Kitabevi, 2010.

AMBORSKI David, “Municipal Responses to the Fiscal Downturn in Canada: Performance Budgeting, Local Government Finance in Times of Crisis: An Early Assessment”, Ed. Lucie Sedmířradska, vd., *NISPAcee*, Bratislava, 2011, ss. 213-233.

AMBROSANIO Maria Flavia, Paolo BALDUZZI, Massimo BORDIGNON,” Economic Crisis and Fiscal Federalism in Italy”, *Societa Italiana di Economia Pubblica, Working Paper, No. 674*, [http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1409754363Ambrosanio\\_et\\_al\\_WP\\_SIEP\\_674.pdf](http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1409754363Ambrosanio_et_al_WP_SIEP_674.pdf) (Erişim Tarihi: 2.11.2019).

APAK Sudi, Güneş YILMAZ, “Türkiye’de Kriz Döneminde Açıklanan Ekonomik Önlem Paketleri”, *Muhasebe Finansman Dergisi*, 43, 2009, ss. 14-23.

AYDIN M. Kemal, “Türkiye Ekonomisi: Krizlerin Sorumlusu Kim?”, *Toplum ve Bilim*, 102, 2005, ss. 92-102.

BACKHOUSE Roger E., “Economic Power and the Financial Machine: Competing Conceptions of Market Failure in the Great Depression”, *History of Political Economy*, 47(5), 2015, ss. 99-126.

BAILEY Nick, Glen BRAMLEY, Annette HASTINGS “ Symposium Introduction: Local Responses to Austerity”, *Local Government Studies*, C.41, S.4, 2015, ss. 571-581.

BAILEY Stephen, Mark ELLIOTT “Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy And The Constitution”, *Cambridge Law Journal*, 68(2), 2009, ss. 436-472.

BALMUMCU Özgür, SÜSLÜ Bora, “Para Politikası Açısından Türkiye’de 2001 ve 2008 Kriz Deneyimleri”, *Finansal Politik ve Ekonomik Yorumlar*, C.54, S. 626, 2017, ss. 9-32.

BARBERA Carmela, Enrico GUARINI and Ileana STECCOLINI, “Italian Municipalities and the Fiscal Crisis: Four Strategies for Muddling Through”, *Financial Accountability & Management*, 32(3), 2016, ss. 335-361.

BARTLE John R., Kenneth A. KRIZ, Boris MOROZOV, “Local Government Revenue Structure: Trends and Challenges”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, C.23, S.2, 2011, ss. 268-287.

BASKARAN Thushyanthan, “Local Fiscal Policy After a Bailout: Austerity or Soft Budget Constraints?” *Economic Government*, 18, 2017, ss.209-238.

BAYER Patrick, Robert MC MILLAN, “ Tiebout Sorting and Neighborhood Stratification, *Journal of Public Economics*, 96, 2012, ss.1129-1143.

BDDK, ABD Mortgage Krizi, Çalışma Tebliği, Sayı:3, Ağustos 2008,

BERGMAN U.Michael, Michael HUTCHISON, “Economic Stabilization in the Post-Crisis World: Are Fiscal Rules The Answer?”, *University of Southern California Conference, Financial Adjustment in the Aftermath of The Global Crisis 2008-9: New Global Order*, 2014, ss.1-32.

BERGSTEN Fred , “Can We Prevent A World Economic Crisis ?”, *Challenge*, 1983, ss. 11-13.

BLANK Yishai, ”Federalism, Subsidiarity, And The Role of Local Governments in An Age of Global Multilevel Governance”, *Fordham Urban Law Journal*, C. XXXVII, 2010, ss.509-558.

BLÖMER Maximilian, Mathias DOLLS, Clemens FUEST, “German Public Finances Through the Financial Crisis”, *ZEW Discussion Paper No. 15-041*, ss.2-21, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15041.pdf> (Erişim Tarihi:22.11.2017) .

BOCUTOĞLU Ersan, EKİNCİ Aykut, “Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası”, *Maliye Dergisi*, S.156, 2009, ss.66-82.

BOLGHERINI Silvia,” Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government During the Economic Crisis”, *South European Society and Politics*, 19:2, 2014, ss.193-214.

BRANS Marleen, “Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation”, *Public Administration*. C. 70, (1992), ss. 429-451.

BROWN Robert D., MINTZ Jack, *Tax Policy in Canada*, Canadian Tax Foundation,  
[http://www.ctf.ca/CTFWEB/Documents/PDF/2012/TaxPolicy\\_Chapter1.pdf](http://www.ctf.ca/CTFWEB/Documents/PDF/2012/TaxPolicy_Chapter1.pdf)., (Erişim Tarihi:12.07.2017).

BURGHELEA Christina, “ Economic Crisis Perspective Between Current and Forecast, *Theoretical and Applied Economics*, C. XVIII, S. 8(561), 2011, ss.137-147.

WITOWSCHİ Irina-Raluca, “ Theories about the Financial Crises”, *Studies and Scientific Researches, Economics Edition*, No. 15, 2010, ss. 32-37.

BÜLBÜL Duran, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006.

CAMPELL Rebecca J., “Leviathan and Fiscal Illusion in Local Government Overlapping Jurisdictions”, *Public Choice*, 120, 2004, ss.301-329.

CAN İsmail, “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı:145, 2004, ss. 1-60.

CASE Karl E., “Musgrave’ s Vision of The Public Sector: The Complex Relationship Between Individual, Society and State In Public Good Theory”, *Journal of Economy and Finance*, 2008, ss.348-355.

CHAKRABARTY Bidyut, Arindam ROY and Prakash CHAND, *Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices*, Sage Publications, 2012

CHANDRA Jha Prakash, *Theory of Fiscal Federalism: An Analysis*, *Munich Personal RePec Archive*, MPRA Paper No. 41769, 2012, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/41769/>, s.1-2 (Erişim Tarihi:20.01.2017).

CHERNICK Howard, Adam LANGLEY, Andrew RECHOVSKY, “Revenue Diversification in Large U.S Cities”, *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, No.5, 2011.

CITIZENS RESEARCH COUNCIL OF MICHIGAN, *The Fiscal Condition of The City of Detroit*, 361, Report, ss. 1-74, 2010 <https://crcmich.org/PUBLICAT/2010s/2010/rpt361.pdf> (Erişim Tarihi: 20.01.2018)

COE Charles K., “Preventing Local Government Fiscal Crises: Emerging Best Practices”, *Public Administration Review*, 2008, ss.759-767.

COMMONWEALTH SECRETARIAT DISCUSSION PAPER, *The Global Financial Crisis and Local Government*, No:9, 2010, <https://www.oecd-ilibrary.org> (Erişim Tarihi:21.11.2017).

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, *Fiscal Stress Faced by Local Governments*, Economic and Budget Issue Brief, ss.1-10, <https://www.cbo.gov>, (Erişim Tarihi:12.04.2019).

COOLEY Alexander, *Logics Of Hierarchy : The Organization Of Empires, States, And Military Occupation*, Newyork: Ithaca, Cornell University Press, 2005.

CRAIG Paul, “Subsidiarity: A Political and Legal Analysis”, *Journal of Common Market Studies*, 50(51), 2012, ss. 72-87.

CRANE Dale, Carol EBDON, John BARTLE, “Devolution, Fiscal Federalism, and Changing Patterns of Municipal Revenues: The Mismatch Between Theory and Reality”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 2004, ss. 513-533.

CROMWELL Erich and Keith IHLANFELDT, “Local Government Responses to Exogenous Shocks in Revenue Sources: Evidence From Florida”, *National Tax Journal*, C.68, S.2, 2015, ss.339-376.

ÇADIRCI Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1991.

ÇETİNKAYA Özhan, Tolga DEMİRBAŞ, “Türkiye’ de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi* (8), 2004, ss.18-37.

ÇETİNKAYA Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 5.b., Bursa: Ekin Yayınevi, 2015.

ÇETİNKAYA Özhan, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Güncellenmiş 2.b., Bursa: Ekin Yayınları, 2007.

ÇINARLI Serkan, “İskoçya Yerinden Yönetim Deneyimine Genel Bir Bakış”, *Ege Akademik Bakış*, 11(2), 2011, ss. 299-307.

DAFFLON Bernand, “The Assigment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, *Hand of Fiscal Federalism*, Ed.Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio, Cornwall: Edward Elgar Publishing, 2006.

DAHL Robert, *Demokrasi Üstüne*, çev. Betül Kadioğlu, Ankara: 1.b., Phoenix Yayınevi, 2001.

DANIŞOĞLU ÇELİKEL Ayşe, “Para Krizleri: Türkiye’de Yaşanmış Krizlerin Değerlendirilmesi”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, (2), 2007, ss.1-11.

DEPARTMENT OF FINANCE , Canada’s Economic Action Plan: A Sixth Report to Canadians, 2010, <https://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2010-09-27/index-eng.asp>. (Erişim Tarihi:17.11.2018).

DETROIT FUTURE CITY, 2012 Detroit Strategic Framework Plan , <https://kresge.org/sites/default/files/Uploaded%20Docs/Detroit-Future-City-executive-summary.pdf> t

DUYAR DEMİROL Duygu, “Fayol ve Gulick’ten Günümüze Yönetim Fonksiyonlarının Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Journal of Politic Administrative and Local Studies*, C.1, S. 2, 2018, ss.75-92.

EDİZDOĞAN Nihat, Özhan ÇETİNKAYA, Erhan GÜMÜŞ, *Kamu Maliyesi* , 11. b., Bursa: Ekin Yayınevi, 2010.

EĞİLMEZ Mahfi, *Küresel Finans Krizi*, 8. b. İstanbul: Remzi Kitabevi, 2011.

EKER Aytaç, *Kamu Maliyesi*, İzmir: Kanyılmaz Matbaası, 2004.

ENGİN Cem, Esra GÖLLÜCE, “2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye Üzerine Yansımaları”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 6, S.1, 2016, ss.27-40.

ERBAY Yusuf, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 8, S.2, 1999, ss.58-74.

ERDEM Metin, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, 7.b., *Kamu Maliyesi*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009.

ERDOĞDU Oya S., “How to Cope With Crises? Same Country Different Experiences”, *International Journal of Turcologia*, C. XII, S. 23, 2017, ss. 79-112.

ERDÖNMEZ Pelin Ataman, “Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı. 68, 2009, ss. 85-101.

ERGÜN Turgay, Aykut POLAT, *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1978.

ERKUL Hüseyin, Hüseyin KARA,, Savaş ŞİMŞEK “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), 2016, ss. 33-56.

ERMINI Barbara, Raffaella SANTOLINI, “Does Globalization Matter on Fiscal Decentralization? New Evidence from the OECD”, *Global Economic Review: Perspectives on East Asian Economies and Industries*, 43(2) , 2014, ss. 153-183.

EROĞLU Hamza, *İdare Hukuku(Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi)*, 5. b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1985.

ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, 6.Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2013.

FALAY Nihat, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, *Mali Yerelleşme (Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar)*, Ed. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, 1.b. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 9-29.

FARLEY Reynolds, “The Bankruptcy of Detroit: What Role Did Race Play?”, *City, Community*, C. 14, S.2, 2015, ss.118-137.

FARNHAM Martin, Purvi SEVAK,”State Fiscal Institutions and Empty-Nestmigration: Are Tiebout Voters Hobbled?”, *Journal Public Economics*, 90(3), 2006, ss. 407-427.

FELD Lars P., “James Buchanan’s Theory of Federalism: From Fiscal Equity to The Ideal Political Order”, *Const. Polit Econ.*, 25, 2014, ss. 231–252.

FÉLLESDAL Andreas, “Survey Article: Subsidiarity”, *The Journal of Political Philosophy*, 6(2), 1998, ss.190-218.

FENG Xingyuan, Christer LJUNGWALL, Sujian Guoand Alfred M. WU, “Fiscal Federalism: A Refined Theory and Its Application in the Chinese Context”, *Journal of Contemporary China*, 22(82), 2013, ss. 573-593.

FIRAT Emine, Cuma DEMİRTAŞ, “Konjonktürel Teoriler Işığında Türkiye’de Yaşanan 2000-2001 Krizinin Değerlendirilmesi”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, C.4, S.1, 2012, ss.23-32.

FISCHER Stanley, “The Asian Crisis: A View From The IMF”, *Journal of International Financial Management and Accounting*, C.9, S.2, 1998, ss.167-176.

FLINDERS Matthew, “Review Article: Theory and Method in The Study of Delegation: Three Dominant Traditions”, *Public Administration*, 87(4), 2009, ss. 955-971.

GARZARELLI Giampaolo, Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout, <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0509/0509009.pdf> (Erişim Tarihi: 20.11.2018).

GIANNANTONIO Cristina M., Amy E. HURLEY-HANSON “Frederick Winslow Taylor: Reflections on the Relevance of The Principles of Scientific Management 100 Years Later “ *Journal of Business and Management* , C. 17, S. 1, 2011 , ss. 7-10.

GOSPODINOV Nikolay, Brian ROBERTSON, Paula TKAC, *Do Municipal Bonds Pose a Systemic Risk? Evidence From the Detroit Bankruptcy*, 2014, ss.1-36, <https://pdfs.semanticscholar.org/c543/34ddf9ff5c172420a51983cd8415aeda11e3.pdf> (Erişim Tarihi: 20.01.2019) .

GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. b, Bursa:, Ekin Yayınları, 2002.

GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esaslarına Giriş*, 4. b., Bursa: Ekin Yayınları, 2003.

GÖZLER Kemal, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, 1.b., Bursa:Ekin Yayınevi, 2018.

GÖZÜBÜYÜK A.şeref, *Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 4. b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1993.

GÖZÜBÜYÜK A.şeref, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, Ankara: TODAİE Yayınları, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967.

GÜLER Birgün Ayman, *Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1992.

GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, Eskişehir: Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No:781, 2002.

GÜNGÖR Kamil, “2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.18, S.1, 2016, ss.173-198.

GÜRSOY Melih, *Dünyadaki Büyük Krizler ve Türkiye Ekonomisine Etkileri*, 1.b, İstanbul: Metis Yayınları, 1989.

HAGGARD Stephan, Arthur MACLNTYRE, “Theme Section: Models and Crisis: Turbulence in Asian Economies- The Political Economy of the Asian Economic Crisis”, *Review of International Political Economy*, 5(3), 1998, ss.381-392.

HALDENWANG Christian von “Fiscal Decentralisation and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru”, *Development Policy Review*, 28(6), ss. 643-667, 2010.

HILL Hal, “East Asia in Crisis: Overview of The Issues”, *Australian Economic History Review*, C.43, S. 2, 2003,ss. 115-124.

HLEPAS Nikolaos Komninos & Panos GETIMIS “Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment”, *Local Government Studies*, C.37,S.5, 2011, ss.517-532.

HOLCOMBE Randall G., W. De Edgra WILLIAMS., “Are There Economies of Scale in Municipal Government Expenditures?” *Public Finance and Management*, 9(3), 2009, ss. 416-438.

HORWITZ Steven, Peter BOETTKE, ”Sam Amca’nın Kulubesi: 2008 Büyük Bunalımın Anlatılmamış Hikayesi”, çev.Mustafa Acar, *Aksaray Üniversitesi, İ.İ.B.F.D.* 7(1), 2015,ss.133-148, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/F21-8-2001-16E.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.11.2018).

HOUTEN Pieter van, “The Politics of Fiscal Autonomy Demands Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany-“, *CASPIC Mac Arthur Scholars Conference Rescaling the State*, Chicago:Wilder House, 1999.

<https://www.ntv.com.tr/ekonomi/imf-covid-19-etkisiyle-2020-kuresel-buyume-tahminini-dusurdu,Frp0rF8LykyTglFXixP6QA> (Erişim Tarihi (13.05.2020).

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10%C4%B0TALYA%20319-354.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

[http://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru\\_0326\\_02.pdf](http://www.bddk.org.tr/ContentBddk/dokuman/duyuru_0326_02.pdf) , (Erişim Tarihi:15.02.2018).

<http://www.citiesalliance.org/about-cities-alliance> (Erişim Tarihi: 09.04.2016).

<http://www.citiesalliance.org/node/3750> (Erişim Tarihi: 09.04.2016).

[http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions\\_anglais/deconcentration\\_a.pdf](http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/deconcentration_a.pdf) (Erişim Tarihi: 17.08.2017).

<http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html> (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

<http://www.iclei.org/activities/agendas/biodiversitycity.html> (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

<http://www.iclei.org/activities/agendas/sustainable-city.html> (Erişim Tarihi: 11.06.2016).

<http://www.macosconsultancy.com>, (Erişim Tarihi: 17.12.2017).

<http://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr>, (Erişim Tarihi: 24.10.2017).

<http://www.mfa.gov.tr/fransa-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

[http://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm#C\\_3](http://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3) (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

<http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/uluslararası-iliskiler/birleşmiş-kentler-ve-yerel-yönetimler-dünya-teskilatı-uclg> (Erişim Tarihi: 13.03.2016).

<http://www.uclg.org/en/action/decentralisation-governance> (Erişim Tarihi: 09.04.2016).

<https://biruni.tuik.gov.tr/secilmisgostergeler/sorguSayfa.do?target=tablo> (Erişim Tarihi: 20.01.2017).

<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/ekonomik-istikrar-paketi-tum-kesimlere-kalkan-oldu/1795337#> (Erişim Tarihi: 10.05.2020)

<https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-emergency-funding-for-local-government> (Erişim Tarihi: 20.04.2020).

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

<https://www.mfa.gr/turkey/tr/yunanistan-hakkinda/hukumet-ve-siyaset/> (Erişim Tarihi:20.12.2017).

HUCK Edward J, “Tiebout or Samuelson: The 21st Century Deserves More”, *Marquette Law Review*, 88(1), 2004, ss.185-193.

HUTCHCROFT Paul D., “Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power,Governance”, *An International Journal of Policy and Administration*, C. 14, S.1, 2001, ss.23-53.

INGHAMA Barbara, M.K KALAM..” Decentralization and Development: Theory and Evidence from Bangladesh” *Public Administration And Development*, C. 12, 1992, ss.373-385.

İşIK Nihat, Tuba TÜNEN, “Türev Ürünlerin 2008 Küresel Finansal Krizindeki Rolü”, *T.C. Türk İşbirliğı ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Avrasya Etüdleri*, 39/2011-1, 2011, ss.7-48.

JALLES Tovar, “Fiscal Rules and Fiscal Counter-Cyclicalıty”, *Economic Letters*, C.170, 2018, ss.159-162.

JONAS Jiri, “Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S Subnational Government Level”, *Imf Working Paper*, 2012, <https://www.imf.org>, (Erişim Tarihi:20.02.2018).

KABAALİOĞLU Haluk A., Turan YILDIRIM, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları:147, 1995.

KABADAYI Burhan, “2008 Emlak Krizinin İller Bazında Etkileri”, *Yönetim ve Ekonomi*, C.20,S.2, 2013, ss.121-130.

KALAĞAN Gökhan “Türkiye’de 6360 sayılı Büyükşehir Yasası Kapsamında Büyükşehirler/ Bütünşehirler: Yönetisel Yapı, Mali/İktisadi Boyut ve Gelecek Vizyonu Üzerine Bir Tartışma”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 10, S.25, 2018, ss.591-603.

KANADA ÜLKE RAPORU, <https://www.deik.org.tr/uploads/kanada-ulke-raporu-agustos-2015-2.pdf> (Erişim Tarihi:20.05.2017).

KARABACAK NACAR Birsen, “Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?”, *Maliye Dergisi*, Sayı:163, Temmuz-Aralık, 2012, ss. 389-415.

KARACA Coşkun, “Uygulanan Para ve Maliye Politikaları Açısından Geçmiş Krizler ve 2008 Küresel Ekonomik Krizinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), 2014, ss.263-286.

KARAER Tacettin, “Federal Almanya’da Siyasal ve Yönetmel Yapının Genel Görünümü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.22, S.3, 1989, ss. 15-29.

KARAKURT Birol, Tekin AKDEMİR, “Küresel Finans Krizinin Devlet Borçlarına Etkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme”, *Sosyoekonomi*, C.24, S.29, 2016, ss.225-255.

KAYA Vedat, Adem TÜRKMEN, “Küresel Krizin Üst Orta Gelir Grubu Ülkelere Makro Ekonomik Yansımaları”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.27, S. 4, 2013,ss.

KAYKUSUZ Murat, *Geçmişten Günümüze Finansal Krizler(1619-2014)*, 1.b., Bursa: Ekin Kitabevi, 2014.

KAZGAN Gülten, *Türkiye Ekonomisinde Krizler(1929-2001) ”Ekonomi Politik Açısından Bir İnceleme”*, 1.B, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:109, 2005.

KELEş Ruşen, “İspanya’da Yerinden Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.2, S. 4, 1993, ss.11-22.

KELEş Ruşen, Fehmi YAVUZ, *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983.

KELEş Ruşen, *Kentleşme Politikası*, 14. b., Ankara: İmge Yayınevi, 2015.

KELEş Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3. b., İstanbul: Cem Yayınevi, 1998.

KENNEDY Suzanne and Janine ROBBINS, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Department of Finance Working Paper*, tarih ss.1-31

KESİK Ahmet, “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10), 2005, ss.74-103.

KESKİN Hidayet, Hakan M KİRİŞ., Canan ŞENTÜRK, “2001 Krizinin Ekonomik ve Siyasi Yönleri Üzerine Bir Değerlendirme Çabası”, *SÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Yıl.2, Sayı.4, 2006, ss.46-73.

KICKERT Walter, Tiina RANDMA-LIIV, Riin SAVI, “Cutback Decision Making in Europe: A Comparative Analysis”, *7th ECPR General Conference*, Bordeaux 4-7 September 2013, ss. 1-25.

KIRKWOOD John, “The Great Depression: A Structural Analysis”, *Journal Money, Credit, and Banking*, C. 4, S.4, 1972, ss.811-837.

KISSWANI Khalid, “OPEC and Political Considerations When Deciding on Oil Exraction”, *J Econ Finan* C.38, S.1, 2014, ss.96–118.

KİBRİTÇİOĞLU Aykut, “2006-2011 Küresel Ekonomik Krizinin Bileşenleri ve Karmaşıklığı”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, 9, 2011 ss. 30-34.

KİBRİTÇİOĞLU Aykut, Türkiye’de Ekonomik Krizler ve Hükümetler, 1969-2001, Yeni Türkiye Dergisi-Özel sayı-2001,C.7, S.41, ss.174-182, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/kibritci/ytd-kibritcioglu.pdf> (Erişim Tarihi: 21.05.2018).

KOÇAK Yüksel, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013.

KOETHENBUERGER Marko, “Revisiting The “Decentralization Theorem on The Role of Externalities”, *Journal of Urban Economics*, 64, 2008, ss.116-122.

KOL Emine Nida, Zeynep KARAÇOR, “2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve İstihdam Üzerine Etkileri”, *Maliye Dergisi*, Sayı.162, 2012, ss. 379-395.

KONYA TİCARET ODASI, İtalya Ülke Raporu, Dış Ticaret Servisi, s.7,link (Erişim Tarihi:20.01.2018).

KOŞAR Neslihan, İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler arası Mali İlişkiler, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C.9, S.18, 2013, ss.327-348.

KRUGMAN Paul, *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü ve Küresel Kriz*, çev. Neşenur Domaniç, 6.b., İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2010.

KUMM Mattias, “Sovereignty and The Right to be Left Alone: Subsidiarity, Justice-Sensitive Externatilities and The Proper Domain of The Consent Reuiment in International Law”, *Law & Contemporary Problems*, 79(2), 2016, ss. 239-258.

KURLAND Judith, “Devolution: The Retreat of Government”, *New England Journal of Public Policy*, 24(1), 2013, ss. 33-47.

KURTOĞLU Ramazan, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Destek Yayınları, 2017.

LACINA Karel, “Remarks to The Development of Public Administration from The Concept of “Government” to The Concept of “Governance”, *Economic Studies & Analyses/Acta*, 5(2), 2011, ss. 126-147.

LANE Timothy D., “Asya Finansal Krizi-Ne Öğrendik” , çev. Lale Alkinoğlu, *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, C.15, S.1, 2000, ss.67-74.

LEONTITSIS Vasilis, *The “Callicrates” Reform: Transforming Greek Local Government in the Years of Austerity*, LSE, 2012, ss.1-23, [http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/hellenicobservatory/cms%20pdf/events/2011-12\\_research\\_seminars/10\\_leontitsis\\_ppt.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/research/hellenicobservatory/cms%20pdf/events/2011-12_research_seminars/10_leontitsis_ppt.pdf) (Erişim Tarihi: 20.11.2018)

LIBERATI Paolo, SACCHI Agnese “Tax Decentralization and Local Government Size”, *Public Choice*, 157, 2013, ss.183-205.

LIU Louis Chih-Hung, “The Typology of Fiscal Decentralisation System: A Cluster Analysis Approach”, *Public Administration and Development*, 31, 2011, ss. 363-376.

LLOPOULOU Athanasia Triantafy, “Local Government and Citizen in the Period of Crisis in Greece”, *Review of European Studies*, C.9,S.4, 2017,ss.

LOCKWOOD Ben, “Voting, Lobbying and Decentralization Theorem”, *Economics and Politics*, 20(3), 2008, ss. 416-431.

LOPEZ-LABORDA Julio, Antoni ZABALZA, “Intergovernmental Fiscal Relations: The Efficiency Effect of Taxes, Transfers, and Fiscal Illusion”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, C. 33, 2015, ss. 136-162.

MADOWITZ Michael and LEIBENLUFT Jacon, *A Coronavirus Recovery Demands Substantial, Durable Aid for State and Local Governments* <https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2020/04/17/483461/coronavirus-recovery-demands-substantial-durable-aid-state-local-governments/> (Erişim Tarihi: 20.04.2020).

MAKRESHANSKA Suzana, “Fiscal Decentralization and Income Inequality Cross Section Analysis of Central and Southeastern European Countries”, *Economic Development S.1-2*, 2015, ss. 245-260.

MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge, Charles MC LURE, VAILLANCOURT François “Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework”, *Perspectives on Fiscal Federalism*, Ed. Richard M. Bird, François Vaillancourt, Washington DC: WBI Learning Resources Series, 2006.

MAULL Hanns W., “Crisis in Asia: Origins and Implications”, *Internationale Politik und Gesellschaft(IPG)*, 1999, ss. 57-67.

MERKEZ BANKASI, Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <https://www.tcmb.gov.tr> (Erişim Tarihi:20.04.2019).

MIHAÎ Ioana-Iulica, Georgiana MINDRECI, *Economic Realities and Prospects of Brics*, G7,ss.67-72, 2013, <http://www.strategiimanageriale.ro> , (Erişim Tarihi:20.11.2018).

MOBERG Lotta, Richard WAGNER, “Default Without Capital Account: The Economics of Municipal Bankruptcy”, *Public Finance and Management*, C. 14, S.1, ss. 30-47, 2014.

MORINGIELLO, Juliet M. “Goals and Governance in Municipal Bankruptcy”, *Washington & Lee Law Review* 403, 2014, ss. 403-485.

MUTLU Ayşegül, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, *Mali Yerelleşme (Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar)*, Ed. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, 1.b. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 30-58.

MUTLUER M.Kamil, Erdoğan ÖNER, *Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, 1. b., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları No.273, 2009.

MYERS Gordon M., “Bookreview”, *Regional Science And Urban Economics*, 30, 2000, ss. 725-730.

NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler(Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması)*, İstanbul: Sermet Matbaası, 1978.

NEILL William J.V., “Carry on Shrinking?: The Bankruptcy of Urban Policy in Detroit”, *Planning, Practice& Research*, C.30, S.1, 2015, ss.1-14.

NITA Sorin Christian, “Economic Crisis-Lessons About the Present”, *Hyperion International Journal of Econophysics& New Economy*, 2017, ss.159-167.

NTV, IMF Covid-19 etkisiyle 2020 küresel büyüme tahminini düşürdü <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/imf-covid-19-etkisiyle-2020-kuresel-buyume-tahminini-dusurdu,Frp0rF8LykyTglFXixP6QA> (Erişim Tarihi: 20.04.2020).

OATES Wallace E. “Toward A Second Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12, 2005, ss. 349-373.

OATES Wallace E., “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, 46(2), 1993, ss. 237-243.

OATES Wallace, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, C.XXXVII, 1999, ss. 1120-1149.

OATES Wallace, “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, C. LXI, S. 2, 2008, ss. 313-334.

OECD, The Territorial Impact of COVID-19: Managing The Crisis Across Levels of Government, ss.4-5, 2020. [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government) (10.05.2020).

OKTAR Suat, Levent DALYANCI, “Finansal Kriz Teorileri ve Türkiye Ekonomisinde 1990 Sonrası Finansal Krizler”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.XXIX, S.2, 2010 ss.1-22.

OVERMAN Sjors, “Great Expectations of Public Service Delegation A Systematic Review”, *Public Management Review*, C.18, S.8, 2016, ss.1238-1262.

ÖNCEL Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.

ÖNEN Semih Mustafa, İhsan EKEN, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.15, S.56, Kış 2016, ss. 216-234.

ÖZATAY Fatih, *Finansal Krizler ve Türkiye*, 3. b, İstanbul: Doğan Kitabevi, 2011.

ÖZAY İlhan, *İkinci Bin Yıla Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları, 1986.

ÖZCAN Sami, Orkun ORAL, “2008 Krizinin Gelişmiş Ülkelere Yansımalarının Eşleştirilmiş Çiftler Testi Yöntemiyle İncelenmesi”, *Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Kongresi*, ss.1825-1836, 2017.

ÖZEL Mehmet, “Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme Rekabetle İlişkisi ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları”, *Akademik Fener*, 5(8), 2008, ss. 57-81.

ÖZER Mehmet Akif, Murat AKÇAKAYA, *Yerel Yönetimler Mali Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2015.

ÖZTÜRK Nazım, *Maliye Politikası*, 2. b. , Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.

ÖZTÜRK Salih, Selin SAYGIN, “The Economic Effects of The 1973 Oil Crisis and Stagflation Case”, *BJSS Balkan Journal of Social Sciences* C. 6, S.12, 2017, ss.1-12.

ÖZTÜRK Serdar, Bekir GÖVDERE, “Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.15, S.1, 2010, ss.377-397.

ÖZTÜRK Serdar, Ali SÖZDEMİR, “Effects of Global Financial Crisis on Greece Economy”, *Procedia Economics and Finance* 23, 2015, ss.568 – 575.

PADDISON Ronan, “Decoding Decentralisation: The Marketing of Urban Local Power?”, *Urban Studies*, 36(1), 1999, ss. 107-119.

PADOVANI Emanuele, Celine DUBOYS, Alice MONTI, “Municipal Budgetary Decisions in Times of Austerity in Italy and France: Between National, Local and Internal Influences, 2017 IRSPM Annual Conference, SIG C2-Local Governance, Nisan, 2017, Budapeşte, Macaristan.

PARENT Joseph, M,Emily ERIKSON, “Anarchy, Hierarchy and Order”, *Cambridge Review of International Affairs*, C. 22, S.1, Mart, 2009, ss.129-145.

PARLAK Bekir, Caner CANTÜRK, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar*, 2. b., İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları, 2009.

PARLAK Bekir, Zahit SOBACI, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Gözden Geçirilmiş 4.b , Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010.

PAULAIS Thiery, *Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis, The Cities Alliance*, Washington, 2009.

PECK Jamie, Heather WHITESIDE, “Financializing Detroit”, *Economic Geography*, C. 92, S. 3, 2016, ss.

PEHLİVAN Osman, *Kamu Maliyesi*, 6.b., Trabzon: Celepler Matbaacılık, 2016.

PEICUTI Cristina, “The Great Depression and the Great Recession: A Comparative Analysis of Their Analogies”, *The European Journal of Comparative Economics*, C. 11, S.1, 2014, ss.55-78.

PINAR Abuzer, *Maliye Politikası*, 5.b., Ankara:Seçkin Yayıncılık, 2012.

PRESBEY Gail M., “Globalization and the Crisis in Detroit”, *Perspectives on Global Development and Technology*, 14, 2015, ss.261-277.

REIGNER Helene, “The Transformations of Local Government in France:Towards a co-administration Model Between Local Authorities and Eyalet Field Services”, *ECPR, Workshops*, 1999, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/79b99a40-f347-4def-a85b-df12609fe1e8.pdf>. (Erişim Tarihi:20.07.2018).

REN Xuefei,” City Power and Urban Fiscal Crises: The USA, China and India”, *International Journal of Urban Sciences*, C.19,S.1, 2015, ss.73-81.

Report by OSI/LGI to the Council of Europe, *The Impact of The Economic Downturn on Local Government: What is Happening and What can be Done about it?*, 2009, [http://www.praxis.ee/wpcontent/uploads/2014/03/OSI\\_LGI\\_Final-report.pdf](http://www.praxis.ee/wpcontent/uploads/2014/03/OSI_LGI_Final-report.pdf), (Erişim Tarihi: 20.10.2018).

RIGAUX François, “Kelsen ve Uluslar arası Hukuk”, çev.Elif Başkaracaoğlu, *İÜHFM.*, C.LXV, S.1, 2007.

RODDEN Johathan, “Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and The Growth of Government”, *International Organization* 57, 2003, ss. 695-729.

RODRIGUEZ-POSE Andres and Nicholas GILL, “On The “Economic Dividend” of Devolution”, *Regional Studies*, 39(4), 2005, ss. 405-420.

SABUNCU Yavuz, *Anayasaya Giriş Ek.1982 Anayasası* ,13. b., Ankara: İmaj Yayınevi, 2007.

SAKINÇ Süreyya, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Orion Kitabevi, 2012.

SCHAECHTER Andrea, vd., “Fiscal Rules in Response to the Crisis –Toward the “Next –Generation” Rules”, *IMF Working Paper*, 2012,

SCHICK Allen, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting* C.3, S.3, 2003, ss.1-34.

SCORSONE Eric, Emanuele PADOVANI, “Through The Complexity of Bankruptcy in Local Governments”, *Public Finance and Management*, C.14, S.1, 2014, ss.1-4.

SCULLY Gerald W., “The Convergence of Fiscal Regimes and The Decline of The Tiebout Effect, *Public Choice*, 72, 1991, ss. 51-59.

SERTLEŞEN Selçuk, Avrupa Yerel Yönetimler Özerk Şartı Reform Açısından Önemli Mi?, Tepav Yayınları, ss. 1-5, 2013, s. 2.  
[https://www.tepav.org.tr/upload/files/13838130523.Avrupa\\_Yerel\\_Yonetimler\\_Ozerkli\\_k\\_Sarti\\_Reform\\_Acisindan\\_Onemli\\_mi.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/13838130523.Avrupa_Yerel_Yonetimler_Ozerkli_k_Sarti_Reform_Acisindan_Onemli_mi.pdf) (Erişim Tarihi: 20.10.2018).

SEZGIN Şennur, “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(2), 2010, ss. 154-171.

SHAH Anwar, “Introduction: Principles of Fiscal Federalism”, *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspective*, ed. Anwar Shah, John Kincaid, Mc Gill-Queen’s University Press, 2007, ss. 3-42.

SHAH Mona N., Ramakrishna NALLATHIGA, “Detroit: The Case of Bankruptcy of a City Government”, *Journal of Business and Management*, International Case Study Conference, 2015, ss.66-73.

Türkiye Bilimler Akademisi, *Covid-19 Pandemi Değerlendirme Raporu*, s.83, <http://www.tuba.gov.tr/files/images/2020/kovidraporu/Covid-19%20Raporu-Final+.pdf> (Erişim Tarihi: 20.05.2020).

SKEEL JR David A., “From Chrysler and General Motors to Detroit”, *Widener Law Journal*, S.24, 2015, ss.

SKEEL JR David A., “Is Bankruptcy The Answer For Troubled Cities And States”, *Houston Law Review*, C.50, S.4, 2013,ss.

SMITH B. C., “Sustainable Local Democracy”, *Public Administration and Development*, C. 16, 1996, ss.163-178.

SMITH Martin J., v.d.,”Central Government Departments and the Policy Process”, *Public Administration*, C.71, 1993, ss.567-594.

SMOKE Paul, “Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to A Popular Public Sector Reform”, *Public Administration and Development*, 35, 2015, ss. 97-112.

SOMEK Alexander, “Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today”, *European Law Journal*, C. 21, S. 3, Mayıs, 2015, ss.340-360.

STOIAN Alexandru, “Influences of The Principle of Subsidiarity in The Activity of The Public Administration”, *Social-Behavioural Sciences Revista Academiei Forțelor Terestre*, nr. 4(72), 2013, ss. 383-390.

ŞENER Mustafa, “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi*, C.5, S.5, 1998, ss.7-24

ŞİMŞEK Şerif, *Yönetim ve Organizasyon*, 10 b, Konya: Adım Ofset&Matbaacılık, 2008.

T.C BAŞBAKANLIK AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerk Şartına İlişkin Bilgi Notu, ss.1-3, s. 1, [https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf) (Erişim Tarihi: 20.01.2019).

TANDIRCIOĞLU Haluk, “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(3), 2002, ss. 198-226.

TANZI Vito, “The Future of Fiscal Federalism”, *European Journal of Political Economy*, 24, 2008, ss. 705-712,

TAŞAR M. Okan, “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.3, S.1, 2010, ss.76-97.

TAYLOR Frederick, *Bilimsel Yönetim İlkeleri*, (Çev.H.Bahadır Akın) 5.b, Ankara: Adres Yayınları, 2012.

TIEBOUT Charles, “ A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5), (1956), ss. 416-424.

THE DEPARTMENT OF THE TREASURY, The Financial Crisis Response In Charts, <https://www.treasury.gov/> (Erişim Tarihi: 25.12.2017).

THE FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES, *Cities, Communities and The Federal Budget Deficit*, 2010, [https://fcm.ca/Documents/reports/Cities\\_Communities\\_and\\_the\\_Federal\\_Budget\\_Deficit\\_EN.pdf](https://fcm.ca/Documents/reports/Cities_Communities_and_the_Federal_Budget_Deficit_EN.pdf) (Erişim Tarihi: 22.08.2018).

THE PEW CHARITABLE TRUSTS, *After Municipal Bankruptcy*, 2015, <https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2015/08/after-municipal-bankruptcy-pdf.pdf>, (Erişim Tarihi:08.11.2017) .

TMMOB 5 Nisan 1994 Tarihli “Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile İlgili Değerlendirme, ss.26-28, [https://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/a612be4940bae15\\_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD](https://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/a612be4940bae15_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD), s.27.(Erişim Tarihi: 20.01.2019).

TOKSÖZ Fikret, vd., “Yerel Yönetim Sistemleri”, *TESEV Yayınları*, 2009, [http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yerel\\_Yonetim\\_Sistemleri.pdf](http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yerel_Yonetim_Sistemleri.pdf) (Erişim Tarihi:2.1.2018).

TOPRAK Zerrin, *Yerel Yönetimler*, 5.B, İzmir:, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, , 2001.

TORTOP Nuri, Eyüp İSBİR, Burhan AYKAÇ, *Yönetim Bilimi*, Gözden Geçirilmiş 3. b., Ankara: Yargı Yayınları, 1999.

TRUCHY Henry, *Beynelminel Mübadeler ve Otarşi*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2011.

TUNÇ Ahmet, Emre Baran PAK, Yunanistan’ın Devlet ve Kamu Yönetimi Yapısı, S.D.Ü.İ.İ.B.F.Dergisi., C.22,S.4., 2017, ss.1189-1201,

TURAN Hilmi Can, “Amerika Birleşik Devleti’nde Yerel Yönetimler”, *International Journal of Education Technology and Scientific Researches*, S.2, 2017, ss.1-19.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı,Politika Notu, 2007-08 Küresel Finans Krizi ve Türkiye: Etkiler ve Öneriler, ss.1-8, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312239r2127.2007\\_08\\_Kuresel\\_Finans\\_Krizi\\_ve\\_Turkiye\\_Etkiler\\_ve\\_Oneriler.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312239r2127.2007_08_Kuresel_Finans_Krizi_ve_Turkiye_Etkiler_ve_Oneriler.pdf) (Erişim Tarihi:10.07.2018).

TÜRKOĞLU İrfan, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, 2012-2013, ss.41-70.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, The Impact of the Global Crisis on Local Governments, 2009, ss.1-59, s.16, [https://issuu.com/uclgcglu/docs/9225580315\\_\\_en\\_\\_uclgcrisis\\_eng\\_\\_0](https://issuu.com/uclgcglu/docs/9225580315__en__uclgcrisis_eng__0)

UEDA Kazuo, “The East Asian Economic Crisis: A Japanese Perspective”, *International Finance*, C.1, S.2, 1998, ss.327-338.

ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, *Mahalli İdareler*, 5. b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2007.

UNDP, Decentralization: A Sampling of Definitions, Ocak, 1999, [http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.pdf) (Erişim Tarihi: 23.09.2017).

ÜLKEMEN İsmail Hakkı, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Ajans Türk Yayınları, 1960.

ÜZAR Umut, “Post Keynesyen İktisat, Ana Akım İktisada Alternatif Olabilir mi? 2008 Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”, *M.Ü.İ.İ.B.D.*, C.39, S.1, 2017, ss.281-305.

VAMMALLE Camila, “Public Investment Across Levels of Government: The Case of British Colombia, Canada”, OECD 28th Territorial Development Policy Committee, 2012, ss. 1-22.

VERSAN Vakur, *Kamu Yönetimi (Siyasi ve İdari Teşkilat)*, 10. b., İstanbul:, Der Yayınları, 1990.

VURAL Tarık, “Özelleştirme Kavramının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 2015, ss. 17-28.

WARNER Mildred, “State Policy Under Devolution: Redistribution and Centralization”, *National Tax Journal*, C. LIV, S. 3, 2001, ss. 541-566.

WEDER Mark, Economic Crisis and Economic Theory, *The Economic Record*, C.86, Special Issue, ss.7-12, 2010.

WEINGAST Barry R., “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development, *World Development*, 53, 2013, ss. 14-25.

WHICKER Marcia Lynn, Ruth Ann STRICKLAND, Dorothy OLSHFSKİ, “The Trouble Some Cleft: Public Administration and Political Science”, *Public Administration Review*, C.53, S.6, Kasım – Aralık, 1993, ss.531-541.

WOLMAN Harold, *National Fiscal Policy and Local Government During The Economic Crisis*, Washington : The German Marshall Fund of The United States Urban Paper Series, 2014.

WORLD BANK, Global Economic Prospects, Responding to the East Asian Crisis, s. 55,  
[http://documents.worldbank.org/curated/en/600471468127172589/310436360\\_20050012034744/additional/multi0page.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/600471468127172589/310436360_20050012034744/additional/multi0page.pdf) (Erişim Tarihi: 12.05.2018).

YELDAN Erinç, “ Büyük Durgunluğun Öğrettikleri”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, S.1, 2010.

YENTÜRK Nurhan, *Körlerin Yürüyüşü Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, 2.B, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

YETER Enis, “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1(4), Temmuz , 1992, ss. 13-21.

YILDIRIM Zuhale, “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Kitabevi , 2010.

YILDIZ Mete, “İspanya Yönetim Sistemi’ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 29, S. 2, 2011, ss.175-191.

YILMAZ Sefer, Duhan KALKAN, “Enerji Güvenliği Kavramı:1973 Petrol Krizi Işığında Bir Tartışma”, *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi*, C.1, S.3, 2017, ss.169-199.

YILMAZ Serdar, Yakup BERİŞ, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, *Mali Yerelleşme (Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar)* Ed. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, 1.b. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006 ss. 95-119.

YULIANI Elizabeth Linda, “Decentralization, Deconcentration and Devolution: What do They Mean?”, *Interlaken Workshop in Decentralization*, Switzerland, April, 2004.

ZENGİN Ozan, “ Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 2014, ss. 91-116.

<http://www.tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 20.05.2018).

CLARKE Simon, Economic Crisis, ss.1-2, <https://homepages.warwick.ac.uk/~syrbe/pubs/Economiccrisis.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.02.2018)

<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/03/23/how-will-the-coronavirus-affect-state-and-local-government-budgets/> (Erişim Tarihi: 20.04.2020).

IŞIK İhsan, Kurtarma Paketlerinden Bize Bir Şey Düşer Mi? Nisan,2009, [https://www.researchgate.net/publication/323026777\\_Kurtarma\\_paketlerinden\\_bize\\_bir\\_sey\\_duser\\_mi](https://www.researchgate.net/publication/323026777_Kurtarma_paketlerinden_bize_bir_sey_duser_mi) (Erişim Tarihi:25.12.2018).

SAYILGAN Şevket, “5 Nisan Kararları ve Beklentiler”, *Marmara İletişim Dergisi*, S.8, 1994.

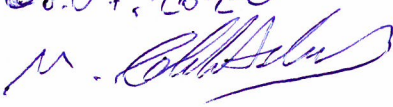
<http://www.uclg.org/en/organisation/about> (Erişim Tarihi:09.04.2016).

2/07/2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

29/03/2020 tarihli ve 31083 sayılı Resmi Gazete

23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu

28/03/2002 Tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

| ÖZGEÇMİŞ               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |      |                       |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------|
| Adı-Soyadı             | M.Fatih                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |      | ASLANTAŞ              |
| Doğum Yeri ve Yılı     | Bursa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |      | 1983                  |
| Bildiği Yabancı Diller | İngilizce                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |      | İleri Düzey           |
| Eğitim Durumu          | Başlama - Bitirme Yılı                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |      | Kurum Adı             |
| Lise                   | 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2000 | Bursa Erkek Lisesi    |
| Lisans                 | 2001                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2006 | Uludağ Üniversitesi   |
| Yüksek Lisans          | 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 2011 | Uludağ Üniversitesi   |
| Doktora                | 2012                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |      | Uludağ Üniversitesi   |
| Çalıştığı Kurum (lar)  | Başlama - Ayrılma Yılı                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |      | Çalışılan Kurumun Adı |
|                        | 1. 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | -    | Kafkas Üniversitesi   |
| Yayınlar:              | <p>1. ASLANTAŞ, M.F., KORLU, R. (2020). Avrupa Borç Krizi'nin Yerel Yönetim Maliyesine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkeleri 2010-2015 Dönemi Analizi. International Journal of Social Inquiry, 13(1), 113-146. DOI: 10.37093/ijsi.746458</p> <p>2. ÇETİNKAYA, Ö., ASLANTAŞ, M. F. (2019). Merkezi Yönetim Cari Transfer Harcamalarının Mali Büyüklüğünün Değerlendirilmesi. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2(1), 41-50. DOI: 10.33712/mana.538948</p> |      |                       |
| İletişim (e-posta):    | mfaslantas@gmail.com                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |      |                       |
| Tarih                  | 08.07.2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |      |                       |
| İmza                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |      |                       |
| Adı-Soyadı             | M.Fatih ASLANTAŞ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      |                       |