TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME, EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ

Abdurrahman TARAKTAŞ

(Doktora Tezi)

ESKİŞEHİR, 2010

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME, EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ

Abdurrahman TARAKTAŞ

DOKTORA TEZİ
Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. Nezih VARCAN

Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Haziran, 2010

DOKTORA TEZ ÖZÜ

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME İLE EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ

Abdurrahman TARAKTAŞ
Maliye Anabilim Dalı
Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2010
Danışman: Prof. Dr. Nezih VARCAN

Akademisyenler ve politik karar alıcılar arasında, mali yerelleşmenin kamu kesiminde etkinliği arttırarak ekonomik büyümeye olumlu yönde katkı sağlayacağı görüşü genel kabul görmektedir. Buna göre mali yerelleşme, kamusal mal ve hizmetlerin yerel tercihlere göre farklılaştırılması sonucu kaynak tahsisinde etkinliği sağlayabilecektir. Ayrıca yerel yönetimlerin birbirleriyle rekabet etmeleri sonucunda, kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde de etkinlik sağlanabilecektir. Ancak ampirik çalışmalarda bu görüşü destekleyen ortak bir sonuca ulaşılamamıştır. Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülke için belirli dönemler arasında farklılıklar sergilemektedir. Son dönemlerdeki çalışmalar bu farklılığı yaratan nedenleri araştırmaya odaklanmıştır. Bu nedenlerin başında ise mali yerelleşmenin enflasyon üzerindeki etkisinin geldiği kabul edilmektedir. Buna göre, eğer enflasyon istikrar politikalarındaki gecikmelerden kaynaklanıyorsa, mali yerelleşme karar almayı hızlandırarak enflasyonu azaltabilecektir. Ancak enflasyon istikrar politikalarının etkinsizliğinden kaynaklanıyorsa, mali yerelleşme yetki ve sorumlulukları dağıtarak enflasyonun artmasına yol açabilecektir. İktisat yazınında, yüksek enflasyonun düşük ekonomik büyümeye yol açtığı ifade edilmektedir. Bu nedenle mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerinde, enflasyon yoluyla da dolaylı bir etkisinin bulunduğu ileri sürülmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkinin varlığı ve yapısı ampirik olarak araştırılmıştır. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre, mali yerelleşmenin enflasyon oranı üzerindeki arttırıcı etkisinin, ekonomik büyüme üzerindeki yarattığı olumlu etkiyi ortadan kaldırdığı görülmüştür.

ANAHTAR KAVRAMLAR: Mali Yerelleşme, Ekonomik Büyüme, Enflasyon, Vektör Otoregresif (VAR) Modeli.

ABSTRACT

TIME SERIES ANALYSIS OF RELATIONSHIPS BETWEEN FISCAL DECENTRALIZATION, ECONOMIC GROWTH AND INFLATION IN TURKEY

Abdurrahman TARAKTAŞ
Public Finance Department
Anadolu University, Instute of Social Sciences, June 2010
Supervisor: Prof. Dr. Nezih VARCAN

There is a wide consensus exists between academicians and political decision makers about the view that fiscal decentralization could enhance economic growth by improving efficiency in public sector. According to this view, by diversifying the provision of public goods and services, fiscal decentralization could achieve allocative efficiency. Also technical efficiency in production of public goods and services could be achieved by competition between rival local governments. So far empirical studies didn't find any common evidence supporting this proposition. The effect of fiscal decentralization is seem to differentiate significantly between countries and sometimes between different time periods in a given country. Consequently the studies in the last period have focused on the causes of these differences. Foremost among these causes is the fiscal decentralization's effect on inflation. Accordingly, if inflation is the result of the delays in the implementation of stability policies, fiscal decentralization could reduce inflation by quickening decision making. But if inflation is the result of the ineffectiveness of stability policies, fiscal decentralization could raise inflation by distributing power and responsibilities. In economics literature it's stated that higher inflation is associated with lower economic growth. Therefore it's proposed that fiscal decentralization has an indirect effect on economic growth via inflation. The existence and structure of relationship between fiscal decentralization, economic growth and inflation is examined empirically in this study. The evidences achieved in this study shows that, fiscal decentralization's augmenter effect on inflation curbs its positive effect on economic growth in Turkey.

KEYWORDS: Fiscal decentralization, Economic Growth, Inflation, Vector Autoregressive (VAR) Model.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Abdurrahman TARAKTAŞ'ın "Türkiye'de Mali Yerelleşme, Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi" başlıklı tezi **19 Temmuz 2010** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Maliye** Anabilim Dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı)	:	**Prof.Dr.Nezih VARCAN**
Üye	:	**Prof.Dr.Beyhan ATAÇ**
Üye	:	**Prof.Dr.Mustafa ÖZER**
Üye	:	**Prof.Dr.Fazıl TEKİN**
Üye	:	**Prof.Dr.Fethi HEPER**

Doç.Dr.Banu UÇKAN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdür Vekili

İÇİNDEKİLER

ÖZ ii
ABSTRACT iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI iv
ÖZGEÇMİŞ v
TABLOLAR LİSTESİ x
ŞEKİLLER LİSTESİ xi
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
YERELLEŞME VE MALİ YERELLEŞME KAVRAMLARI İLE İLGİLİ TANIM VE AÇIKLAMALAR

1. YERELLEŞME KAVRAMI 6
2. MALİ YERELLEŞME KAVRAMI 11
2.1. Mali Yerelleşmenin Bileşenleri 12
2.1.1. Harcamaların Tahsisi 13
2.1.1.1. Harcamaların tahsis ilkeleri 15
2.1.1.1.1. Açıklık 15
2.1.1.1.2. Yerindenlik 15
2.1.1.1.3. Ölçek ekonomileri 16
2.1.1.1.4. Dışsallıklar 18
2.1.2. Özgelirlerin Tahsisi 19
2.1.2.1. Özgelirlerin tahsis ilkeleri 21
2.1.2.1.1. İç piyasanın etkinliği 21
2.1.2.1.2. İdari maliyetler 22
2.1.2.1.3. İstikrarlılık ve esneklik 22
2.1.2.1.4. Ulusal eşitlik 23
2.1.2.1.5. Fayda - maliyet ilişkisi 24
2.1.3. İdarelerarası Mali Aktarımların Düzenlenmesi 25
2.1.3.1. İdarelerarası mali aktarımların türleri 26
2.1.3.1.1. Gelir paylaşımı düzenlemeleri 26

2.1.3.1.2. Yardımlar 28
2.1.3.2. İdarelerarası mali aktarımların düzenlenme ilkeleri 28
2.1.3.2.1. Dikey mali dengenin sağlanması 28
2.1.3.2.2. Yatay mali dengenin sağlanması 29
2.1.3.2.3. Politikaların ulusal düzeyde uyumlaştırılması 30
2.1.3.2.4. Bölgelerarası dışsallıkların giderilmesi 31
2.1.4. Yerel Borçlanmanın Düzenlenmesi 32
2.1.4.1. Yerel borçlanmanın düzenlenme ilkeleri 34
2.1.4.1.1 Nesiller arası eşitleme 34
2.1.4.1.2. Sermaye yatırımı harcamalarının finansmanı 34
2.1.4.1.3. Gelir ve harcama akımlarının uyumlaştırılması 35
2.2. Mali Yerelleşmenin Dereceleri 35
2.2.1. Yetki Genişliği 36
2.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim 37
2.2.3. Yerel Yerinden Yönetim 37

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞMENİN GELİŞİMİ

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMLARI 40
1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem 41
1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem 44
2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPILARININ GELİŞİMİ 55
2.1. Belediyelerin Mali Yapılarının Gelişimi 58
2.1.1. Belediyelerin Harcamalarının Gelişimi 59
2.1.1.1. Cari harcamalar 62
2.1.1.2. Yatırım harcamaları 65
2.1.1.3. Transfer harcamaları 68

2.1.2. Belediyelerin Gelirlerinin Gelişimi 69
2.1.2.1 Vergi gelirleri 73
2.1.2.2. Vergi dışı gelirler 79
2.1.2.3. Borçlanma 82
2.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapılarının Gelişimi 87
2.2.1. İl Özel İdarelerinin Harcamalarının Gelişimi 88
2.2.1.1. Cari harcamalar 89
2.2.1.2. Yatırım harcamaları 91
2.2.1.3. Transfer harcamalarr 92
2.2.2. İl Özel İdarelerinin Gelirlerinin Gelişimi 94
2.2.2.1 Vergi gelirleri 96
2.2.2.2. Vergi dışı gelirler 99
2.2.2.3. Borçlanma 101

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME İLE EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON İLİŞKİSİNİN AMPİRİK ANALİZİ

1. MALİ YERELLEŞME VE EKONOMİK BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ 104
1.1. Mali Yerelleşmenin Tahsis Etkinliği Sağlaması 105
1.2. Mali Yerelleşmenin Teknik Etkinlik Sağlaması 112
2. MALİ YERELLEŞME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİ 117
2.1. Mali Yerelleşmenin Enflasyonu Azaltma Yolları 118
2.2. Mali Yerelleşmenin Enflasyonu Arttırma Yolları 120
3. MALİ YERELLEŞMENİN EKONOMİK ETKİLERİNİ ARAŞTIRAN AMPİRİK ÇALIŞMALAR 123
3.1. Mali Yerelleşmenin Ekonomik Büyüme İle İlişkisini Araştıran Ampirik Çalışmalar 123
3.2. Mali Yerelleşmenin Enflasyon İle İlişkisini Araştıran Ampirik Çalışmalar 132
4. MALİ YERELLEŞME İLE EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ AÇIKLAYAN TEORİK MODEL 135

5. AMPİRİK ANALİZ 140

5.1. Veri 141

5.2. Değişkenler Arası Korelasyonlar 142

5.3. Birim Kök Testi 142

5.4. Granger Nedensellik Testi 146

5.5. Etki-Tepki Analizi 149

5.5.1. Modeldeki değişkenlerin enflasyon üzerindeki etkileri 152

5.5.2. Modeldeki değişkenlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri 155

5.5.3. Modeldeki değişkenlerin mali yerelleşme üzerindeki etkileri 157

SONUÇ 163

EKLER 170

KAYNAKÇA 179

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Türkiye'de belediye sayılarının gelişimi 59
Tablo 2. Değişkenler arası korelasyonlar 142
Tablo 3. KPSS birim kök testi sonuçları..... 146
Tablo 4. Granger nedensellik testi sonuçları..... 148

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Belediyelerin ve il özel idarelerinin harcama ve gelirlerinin GSMH'ya oranlarının gelişimi..... 57

Şekil 2. Belediyelerin harcamalarının GSMH'ya oranlarının gelişimi 60

Şekil 3. Belediyelerin harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 61

Şekil 4. Belediyelerin harcama türlerinin toplam harcamalarına oranlarının gelişimi 61

Şekil 5. Belediyelerin cari harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı..... 62

Şekil 6. Belediyelerin cari harcama türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi 63

Şekil 7. Belediyelerin yatırım harcamalarının1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 65

Şekil 8. Belediyelerin yatırım harcaması türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi..... 66

Şekil 9. Belediyelerin transfer harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı..... 68

Şekil 10. Belediyelerin transfer harcaması türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi..... 69

Şekil 11.Belediyelerin gelirlerinin GSMH'ya oranlarının gelişimi 72

Şekil 12. Belediyelerin gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi 72

Şekil 13. Belediyelerin gelir türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 73

Şekil 14. Belediyelerin vergi gelirlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 74

Şekil 15. Belediyelerin vergi gelirleri türlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının gelişimi 76

Şekil 16. Belediyelerin vergi dışı gelirlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı..... 79

Şekil 17. Belediyelerin vergi dışı gelir türlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının gelişimi 80

Şekil 18. Belediyelerin borçlarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki iç ve dış borç olarak ortalama dağılımı..... 83

Şekil 19. Belediyelerin borçlanma türlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının gelişimi 84

Şekil 20. İl özel idarelerinin harcamalarının GSMH'ya oranlarının gelişimi..... 88

Şekil 21. İl özel idarelerinin harcama türlerinin toplam harcamalarına oranlarının gelişimi 89

Şekil 22. İl özel idarelerinin harcama türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 89

Şekil 23. İl özel idarelerinin cari harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı..... 90

Şekil 24. İl özel idarelerinin cari harcama türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi..... 90

Şekil 25. İl özel idarelerinin yatırım harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 91

Şekil 26. İl özel idarelerinin yatırım harcaması türlerinin toplam harcamaları içindeki paylarının gelişimi..... 92

Şekil 27. İl özel idarelerinin transfer harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 93

Şekil 28. İl özel idarelerinin transfer harcaması türlerinin toplam harcamaları içindeki paylarının gelişimi..... 93

Şekil 29. İl özel idarelerinin gelirlerinin GSMH'ya oranlarının gelişimi 94

Şekil 30. İl özel idarelerinin gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi 95

Şekil 31. İl özel idarelerinin gelir türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı..... 95

Şekil 32. İl özel idarelerinin vergi geliri türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 96

Şekil 33. İl özel idare vergi geliri türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi 97

Şekil 34. İl özel idarelerinin vergi dışı gelir türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı 100

Şekil 35. İl özel idare vergi dışı gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi 100

Şekil 36. İl özel idarelerinin borçlanma türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki iç ve dış borç olarak ortalama dağılımı 101

Şekil 37. İl özel idare borçlanma türlerinin toplam gelirlerine oranları 102

Şekil 38.Yerel yönetim hizmetlerinin merkezileşmesinin refah üzerindeki etkileri 109
Şekil 39. Değişkenler arası nedensellik ilişkileri 149
Şekil 40. Enflasyon ve reel GSMH büyüme oranlarının şoklara tepkileri 153
Şekil 41. Gelir ve harcama yerelleşmesi oranlarının şoklara tepkileri 158
Şekil 42. Yerel vergi yükü oranının şoklara tepkisi 161

GİRİŞ

Akademik yazında yerelleşme kavramını tam bir belirsizlik kuşatmıştır. Kavramın çok yönlü yapısı değişik çıkarımlara imkân tanımıştır. Yerelleşme kavramı bu karmaşıklığına rağmen, yönetim alanında çalışan akademisyenlerin, politika yapıcılarının ve uluslararası kuruluşların ilgisini çeken ve yoğun bir biçimde tartışılan, son derece popüler bir konu haline gelmiştir. Diana Conyers yerelleşmeyi "kalkınma yönetimindeki son moda" olarak tanımlamıştır[1]. Kavramın bunca yıldır tartışıldığını dikkate alırsak daha uzun bir süre gündemdeki yerini koruyacağını söyleyebiliriz.

1980'lerin başından bu yana yerelleşme çoğu gelişmekte olan ülkede politik ve ekonomik bir amaç olarak ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası yerelleşmeyi ajandasındaki temel yönetişim reformlarından biri olarak kabul etmiştir. Son yıllarda Dünya Bankası, yayınlandığı Dünya Kalkınma Raporları'nın çoğunda konuya büyük önem vermekte ve geniş bir biçimde ele almaktadır.[2] Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) gibi uluslararası kalkınma örgütleri yerelleşmeyi etkin bir kalkınma stratejisi olarak önermekle kalmamışlar, hükümetleri borçlar ve mali yardımlarla yerelleşme politikalarını uygulamaya koymaya teşvik etmişlerdir. Ayrıca çoğu ülke Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ve/veya Dünya Özerk Yerel Yönetim Deklarasyonuna imza atmıştır.

Yerelleşme bir kalkınma reçetesi haline gelmiş ve çok az reform yerel düzeyde olanlar kadar yaygın olabilmiştir. Bunun temelinde, yerel yönetimlerin gelir ve harcama sorumluluklarının arttırılmasının, kamu kesiminde kaynakların tahsisinde ve hizmetlerin sunumunda etkinliği arttırarak ekonomik büyümeye katkıda bulunabileceği görüşü yer almaktadır. Bu görüş Musgrave, Tiebout, Oates, Brennan ve Buchanan'ın katkılarıyla oluşmuş geniş teorik yazına dayanmaktadır. Buna göre mali yerelleşme, kamusal mal ve hizmetlerin yerel halkın istek ve ihtiyaçlarına uygun üretilmesini mümkün kılarak kaynakların etkin tahsisini sağlamaktadır. Ayrıca bireyler, kendilerine en uygun vergi-

---

[1] Dianne CONYERS, "Decentralization: The latest fashion in development administration?" **Public Administration and Development**, 3, 1983, s. 98.

[2] Pranab BARDHAN, "Decentralization of Governance and Development", **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 16 -4, (2002), s. 188.

kamu hizmeti bileşimini sunan yerel yönetimleri tercih etme imkanını da elde etmektedirler. Bu durum yerel yönetimler arasında daha fazla ve kaliteli kamu hizmetini daha düşük vergi miktarlarında sunma yönünde bir rekabetin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Merkezi düzeyde ise bu tür bir rekabet söz konusu olamayacağından, mali yerelleşme kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde teknik etkinliği arttırarak ekonomik büyümeye katkı sağlayacaktır.

Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme katkı sağlayacağı görüşü genel kabul görse de, mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyle ilişkisini araştıran ampirik çalışmalar bu görüşü destekleyen bulgular ortaya koyamamışlardır. Elde edilen ampirik bulgular bir ülkeden diğerine ve hatta aynı ülkeyi inceleyen iki çalışma arasında ciddi farklılıklar sergilemektedir. Bu durum bazen kullanılan ampirik tekniklerden kaynaklansa da, genellikle çalışmalardaki modellerin mali yerelleşmenin dinamik ve çok boyutlu yapısını kavrayamadıkları şeklinde yorumlanmıştır.

1990'lardan sonra, bazı gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan mali yerelleşme reformlarının, bölgeler arası artan eşitsizlik, yüksek enflasyon ve yerel yönetimlerin teknik yetersizliklerine bağlı olarak temel kamu hizmetlerinin sunumunda aksamalar şeklinde olumsuz sonuçlar doğurduğu görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla dikkatler mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin yanında fiyat istikrarı üzerindeki etkilerinin de incelenmesine yönelmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, mali yerelleşmenin enflasyon üzerinde farklı etkilerinin bulunduğu gözlemlenmiştir.

Mali yerelleşme konusundaki teorik yazın genellikle gelişmiş ülkelere dayanmaktadır. Mali yerelleşmenin başarısı için gerekli kurum ve uygulamalar ise gelişmekte olan ülkelerde genellikle çok zayıftır. Düşük gelir düzeyine sahip gelişmekte olan ülkelerde, kamu kesiminin mali açıkları ve halkın temel kamu hizmetlerine olan ihtiyacı bir hayli yüksektir. Talepkar toplum karşısında zorlanan gelişmekte olan ülkeler, uluslararası organizasyonların teşvikiyle dikkatli bir biçimde tasarlanmamış, ayakları yere basmayan mali yerelleşme reformlarını uygulamaya koyabilmektedirler. Bu ülkelerdeki yerel yönetimler, yetersiz kaynaklarla temel altyapı faaliyetlerini gerçekleştirme gayretiyle bütçelerini mümkün olduğunca zorlamakta ve borç almaktan çekinmemektedirler. Ödenemeyen borçlar ise merkezi yönetim tarafından üstlenilerek kamu açıklarını

attırmakta ve enflasyonu tetiklemektedir. Diğer taraftan gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimler daha fazla kaynağa ulaşabilir oldukları için, mali yerelleşme reformları sunulan kamusal mal ve hizmetlerin kalite ve kapsamlarının geliştirilmesine yönelik olmaktadır. Bu gibi ülkelerde mali yerelleşme, yerel yönetimlerin merkez bankasının bağımsızlığına ve makroekonomik istikrar politikalarının uygulanmasına katkıda bulunmalarını sağlayarak enflasyonu azaltabilmektedir.

Bir ekonomideki yüksek enflasyon oranının ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği bilinmektedir. Martinez-Vazquez ve McNab bu bulguya dayanarak, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki doğrudan etkisinin yanında enflasyon oranı üzerindeki etkisiyle yarattığı dolaylı bir etkisinin daha bulunduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu tespit mali yerelleşme reformlarında tasarım konusunu birinci plana almaktadır. Mali yerelleşmenin çok boyutlu etkilerinin, uygulandığı ülkenin kendine özgü kurumsal yapısı çerçevesinde analiz edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de, özellikle 1980'lerden sonra yerel yönetimlerin ekonomi içindeki payı hızlı bir biçimde artmaya başlamıştır. Günümüze gelindiğinde, 1980'e oranla yerel yönetimlerin gayri safi milli hâsıla içindeki paylarının yaklaşık dört kat arttığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin ekonomik büyüklüklerinde artışı ise mali yapılarındaki istikrarsızlıklar izlemiştir. Yerel yönetimlerin yasal statüsünü belirleyen, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemleri ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında hayata geçirilen düzenlemeler, 2000'li yıllara kadar yürürlükte kalmıştır. Hızlı kentleşme ve Avrupa Birliği ile bütünleşme süreci gibi merkezi yönetim üzerinde baskı yaratan faktörler, Türkiye'nin 21. yüzyıla kapsamlı bir mali yerelleşme reformuyla girmesini sağlamıştır. Ancak söz konusu mali yerelleşme reformları tasarlanırken mali yerelleşmenin ekonomik etkileri göz ardı edilmiş ve yerel yönetimlerin mali yapılarını daha istikrarlı hale getirecek düzenlemeler hayata geçirilememiştir. Akademik yazında da, Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkilerin varlığı ve yapısı daha önce analiz edilmemiştir. Bu çalışmanın amacı ise yazında söz konusu eksikliği gidermek ve Türkiye'de günümüze kadar gerçekleşen mali yerelleşme sürecinin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerinde yarattığı etkileri inceleyebilmektir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerelleşme ve mali yerelleşme kavramları ile ilgili tanım ve açıklamalar yapılmıştır. Bir yerelleşme türü olarak mali yerelleşmenin önemi vurgulanmıştır. Mali yerelleşme, bileşenleri ve derecelerine ayrılarak, mali yerelleşme uygulamalarında göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler ele alınmıştır. İkinci bölümde mali yerelleşmenin Türkiye'deki tarihsel gelişimi incelenmiştir. Öncelikle yerel yönetimlerin ilk kuruldukları günden itibaren, Türkiye'de uygulamaya konulan yerel yönetim reformları ele alınmıştır. Daha sonra belediyeler ve il özel idarelerinin gelirleri ve harcamalarındaki gelişmeler ele alınarak yorumlanmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümde ise mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkiler üzerinde durularak, teorik açıklamalar yapılmış, Türkiye örneğinde mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkiler ampirik olarak analiz edilmiştir. Öncelikle mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi tahsis etkinliği ve teknik etkinlikle arttırma yolları teorik olarak ele alınmıştır. Mali yerelleşmenin enflasyon oranında artış veya azalışa yol açma koşulları yine bu bölümde teorik olarak incelenmiştir. Daha sonra yazında mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkileri araştıran ampirik çalışmalar özetlenmiştir. Üçüncü bölümün dördüncü kısmında Martinez-Vazquez ve McNab tarafından geliştirilen, mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon oranı arasındaki ilişkilerin yapısını açıklayan modelin öngörüleri incelenmiştir. Ardından Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkiler, 1975 – 2008 dönemine ait yıllık verilere dayalı olarak ampirik olarak araştırılmıştır. Mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki nedenselliğin varlığını ve yönünü test etmek için vektör otoregresif (VAR) modeli yardımıyla değişkenler arasındaki dinamik ilişkiler analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular Martinez-Vazquez ve McNab tarafından geliştirilen modelin öngörülerine dayalı olarak yorumlanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YERELLEŞME VE MALİ YERELLEŞME KAVRAMLARI İLE İLGİLİ TANIM VE AÇIKLAMALAR

Dünya Bankası'nın bir çalışmasına göre, nüfusları beş milyonun üzerinde olan yetmiş beş gelişmekte olan ülkenin on iki tanesi hariç tümü, bir tür yerel yönetimlere yetki aktarımı reformunu uygulamaya koymuştur.[1] Yerelleşme politikalarının bu denli yaygın kullanımı ve teorinin farklı yorumlanması, kavramla ilgili karmaşıklık ve çelişkiyi beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, bu bölümde yerelleşme ve mali yerelleşme kavramlarına ilişkin genel bir giriş yapılacaktır. Bu amaçla öncelikle yerelleşme ile tanım, açıklama ve sınıflandırmalara yer verilecektir. Daha sonra mali yerelleşme kavramı bileşenlerine ve derecelerine ayrılarak ele alınacaktır. Ayrıca mali yerelleşme uygulamalarında göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler de bu bölümde ele alınacak konulardan biri olarak yer almaktadır. Böylelikle yerelleşme ve mali yerelleşme ile ilgili kavramsal karmaşıklık giderilerek daha iyi anlaşılmaları ve ilerleyen bölümlerdeki incelemelere dayanak oluşturacak unsurların ön plana çıkarılmaları sağlanacaktır.

---

[1] William DILLINGER, "Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery", **Urban Management Program Discussion Paper**, 16, (Washington, DC: World Bank, 1994), s. 8.

1. YERELLEŞME KAVRAMI

Yerelleşme terimi Oxford sözlüğünde; merkezileşmenin tersi, yönetsel güçlerin yerel merkezler arasında dağıtılması şeklinde tanımlanmaktadır.[2] Ancak kamu yönetiminde yerelleşme konusundaki yazın incelendiğinde yerelleşmenin teoride ve uygulamada farklı anlamlar ve yorumlar içeren, merkezi yönetimin taşradaki bir ofisine yetki devrinden özelleştirmeye kadar değişen geniş bir çerçevede açıklanan, karmaşık bir kavram olduğu görülmektedir. Akademisyenler, uluslararası kuruluşlar ve politika yapıcılar arasında kavram farklı anlamlarda yorumlanabilmektedir.[3] Bu durum popülerliğine rağmen konuları çevreleyen bir kavramsal uzlaşının bulunmayışından kaynaklanmaktadır.[4]

Yerelleşmenin kavramsal bir çerçeveye alınmasını zorlaştıran en önemli özelliği uygulandığı ülkeye özgü bir süreç olmasıdır. Ülkenin tarihi, yerelleşme planının tasarımı ve uygulamasını önemli bir biçimde etkileyebilmektedir. Diğer dikkate alınacak etkenler de ülkenin fiziksel büyüklüğü, bölge ve yerel yönetim birimlerinin sayısı ile büyüklükleri, kentleşme düzeyleri ve nüfusun etnik yapısıdır.[5] Her ülkenin yerel yönetim sistemi farklı olduğundan doğal olarak yerelleşme reformları da birbirinden farklılaşmaktadır. Örneğin yerelleşme, sadece belediye benzeri komün yerel yönetim biçimlerine sahip ülkelerle, bölge ve il benzeri idari olarak oluşturulmuş yönetim biçimlerinin ağırlıkta olduğu ülkeler için farklı anlamlar taşıyabilecektir. Yerelleşmenin bu çok boyutlu ve uygulamadan uygulamaya değişen yapısı tek bir tanıma veya modele ulaşılmasını zorlaştırmaktadır.[6]

Yerelleşmeyle ilgili yazın incelendiğinde kavramın kurumsal bağlamda geniş veya dar bir çerçevede ele alındığı görülmektedir. Yerelleşmenin en geniş tanımı Rondinelli

---

[2] Online Oxford Dictionary, **http://dictionary.oed.com/cgi/decentralization**, (Erişim: 09.06.2010)
[3] Sylvia Siango APREKU, "Does Decentralization Improve Public Service Delivery? Issues And Policy Implications For Uganda", (Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, September-2003), ss. 9-10.
[4] Scott FRITZEN, Decentralization And Local Government Performance: A Comparative Approach with Application to Social Policy Reform in Vietnam, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, The Faculty Of Princeton University, June - 2000), s. 11.
[5] J. S. EDRALIN, "Decentralized Planning For Local Development Improving The Performance of Local Authorities", **Second Training Workshop on Provincial Development Planning and Management, Working Paper**, (Thalath, Vientiane Province, Lao Pdr, January, 2000), s. 1.
[6] Tatsuro NIIKAWA, "Decentralization and Local Governance: Reinforcing Democracy and Effectiveness of Local Government", **Asia Regional Forum, Conferance Paper,** (2006), s. 2.

tarafından şöyle ifade edilmektedir; "Yerelleşme planlama, yönetim, kaynakların arttırılması ve dağılımı ile ilgili sorumlulukların merkezi yönetim ve onun merkez teşkilatlarından, bakanlıkların teşkilatlarının taşra birimlerine, yine merkezin kontrolü altındaki diğer birim ve düzeylere, yarı otonom kamu otoritelerine ve devletin dışındaki özel ve gönüllü organizasyonlara aktarılması olarak tanımlanabilir."[7]

Bu tanıma göre hiyerarşik yönetim şeması içerisindeki birimlere yetkilerini aktaran bir yönetici, devlet teşebbüslerini özelleştiren bir yönetim ve yetki ve sorumlulukları seçimle işbaşına gelmiş yerel yöneticilere aktaran bir hükümet arasında kavramsal olarak herhangi bir farklılık yoktur. Her biri yetkinin merkezden aktarımını içerdiği için yerelleşme sayılmaktadır.[8]

Diana Conyers kavramı biraz daha daraltarak, "güçlerin veya fonksiyonların ulusal düzeyden herhangi bir yerel düzey veya düzeylere, ya da bir yerel düzeyden diğerine veya daha alt düzeylere aktarılmasını içeren devletin örgütlenme yapısındaki herhangi bir değişiklik" olarak açıklamaktadır.[9] Bu tanımda yerelleşmenin devletin dikey örgüt yapısı içerisinde gerçekleştirilen bir kamu reformu olduğu vurgulanmaktadır. Böylelikle özelleştirme ve gönüllü organizasyonlara aktarım yerelleşme kavramının dışında tutulmuştur. Özelleştirme ve gönüllü organizasyonlara aktarım, kamu fonksiyonlarını devletin dışına çıkararak bireylerin tercihlerine bırakmaktadır. Ayrıca hizmetleri üstlenen özel kurumlar veya gönüllü organizasyonlar, ulusal veya uluslararası nitelik taşıyorlarsa teorik olarak ta yerelleşmeden söz etmek imkânsız hale gelebilmektedir.[10]

Yerelleşmenin dar tanımına göre ise sorumlulukların, işgücünün ve kaynakların merkezi yönetimin taşra ofislerine, aracı kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine aktarılması,

---

[7] Dennis RONDINELLI, "Decentralisation in Developing Countries", **World Bank Staff, Working Papers**, No. 581. (Washington DC., 1984), s. 9.

[8] Kathleen Marie O'NEILL, "Decentralization in the Andes: Power to the People or Party Politics?", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Political Economy and Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, September - 1999), s. 28.

[9] Diana CONYERS, **Decentralization for Development. A Select Annotated Bibliography**, (London: Commonwealth Secretariat. 1984),s. 4.

[10] Pedro Jorge Sobral CAMOES, "Political and Fiscal Decentralization in Western Europe: The Dynamics of Institutional Development and Change", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Department of Government and International Studies, Political Science Program, University of South Carolina, 2003), s. 10.

vakıflara bırakılması veya özelleştirilmesi yerelleşme değildir.[11] Bardhan'a[12] göre yönetim hakları, gerekli bilgi ve güdülere sahip, aynı zamanda verdikleri kararların politik ve ekonomik sonuçlarından doğrudan etkilenen ve bunlardan dolayı sorumluluk taşıyabilecek kişilere aktarılmalıdır. Dolayısıyla yerelleşme, yetki ve sorumlulukların aktarıldığı yönetimler bazı önemli özellikleri taşıyorlarsa söz konusu olabilecektir. Bu özelliklerden ilki yasayla kurulmak ve tüzel kişiliğe sahip olmaktır. Yerel yönetimler açık bir şekilde tanımlanmış idari sınırlar içerisinde bilinçli, toplu yaşama ve dayanışma duyguları sonucunda oluşmuş olmalıdırlar. Ayrıca bu yerel yönetimler yerel olarak seçilmiş yetkililer ve temsilciler tarafından yönetilmelidirler. Yerel yöneticiler merkezden aktarılan kamu kesimi sorumlulukları ile ilgili yerel düzenlemeler getirme ve uygulamaya yetkili olmalıdırlar. Son özellik olarak ta yerel yönetimler yasal olarak önceden belirlenmiş bazı vergi ve gelirleri toplamaya, bütçelerini, harcamalarını ve muhasebe sistemlerini yönetmeye ve kendi çalışanlarını işe alabilme yetkisine sahip olmalıdırlar. [13]

Tanımlardaki farklılıklara rağmen üzerinde uzlaşılan bazı ortak noktalar da mevcuttur. Tanımların ortak noktalarından biri, yerelleşmenin bir durumu değil, bir kurumsal sistemden diğerine gelişimi ve değişim sürecini ifade etmesidir.[14] Yerelleşme kamu yönetiminin üst düzeylerinden alt düzeylere sorumlulukları, kaynakları ve yetkileri aktarmayı hedefleyen bir dizi politika reformu olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla kavram bir politik veya mali sistemi sınıflandıran bir sıfat olarak kullanılmamaktadır. Bu nedenle yerelleşme, idarelerarası ilişkiler ya da federalizm kavramları ile aynı anlama da gelmemektedir. Aynı zamanda benzer yerelleşme reformları demokratik rejimler kadar otokratik rejimlerde de uygulanabildiği için yerelleşme ve demokratikleşme kavramları da birbirinden ayrı tutulmaktadır.[15]

---

[11] Tulia G. FALLETI, "A Sequential Theory Of Decentralization And Its Effects On The Intergovernmental Balance Of Power: Latin American Cases In Comparative Perspective", **Northwestern University, Working Paper,** No. 314, (July-2004), s. 3.
[12] BARDHAN, **a.g.m.**, ss. 185-205.
[13] APREKU, **a.g.t.**, s. 13.
[14] Sajjad Ali KHAN, "Evolution of the Devolution Plan (2000): Local Government System Revived or Reformed?" (Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Norwegian University Of Life Sciences Department Of International Environment And Development Studies, Noragric, 2006), s. 22.
[15] FALLETI, **a.g.e.**, s. 3.

Üzerinde uzlaşılan bir başka konu da, her ne kadar kavramın sözlük anlamı merkezileşmenin tersi olarak ifade edilse de, yerelleşmenin merkezileşmenin bir alternatifi olmadığıdır.[16] Her ikisi de aynı yönetim sisteminde çeşitli koşullarda gerekli olabilmektedir. Devlet asla tek başına bir kurum veya organizasyon olarak görülmemektedir. Breton'un da belirttiği gibi modern devlet sistemlerinin tümü, üniter olanlar da dâhil olmak üzere, çok düzeyli sistemlerdir. Buna çok düzeyli yönetişim sistemleri de denmektedir.[17] Çoğu devlet sisteminde hem merkezileşme hem de yerelleşmenin bir arada bulunduğu görülmektedir. Böylelikle devletlerin merkezileşmiş ve yerelleşmiş fonksiyonların bir bileşiminden oluştuğunu söylemek mümkündür. Çoğu zaman yerelleşme, devletin toplum ve ekonomi üzerindeki otoritesi sabitken, devlet sistemi içerisinde yerel yönetimlere doğru bir otorite kayması olarak görülebilir.[18] Genellikle uygulamada idarelerarası ilişkilerin kurumsal yapısı ve devletin yerelleşme düzeyi zaman içerisinde farklılaşmaktadır.[19]

Yerelleşmenin belirli değişkenler üzerindeki etkilerinin ölçülmesi ve karşılaştırmalar yapmak amacıyla, siyaset bilimcilerinin, kamu yönetimcilerinin ve iktisatçıların yerelleşen yetkinin türüne ve boyutuna göre yerelleşmeyi analiz etmelerinin bir sonucu olarak; yerelleşme türlerine ayrılarak incelenmeye başlanmıştır.[20] Yerelleşme, yerelleşen yetkinin türüne göre politik, idari ve mali yerelleşme olarak adlandırılmaktadır. Her yerelleşme türünün kendine özgü özellikleri, politika uygulamaları ve başarı koşulları bulunmaktadır. Bunun yanında yerelleşmenin genellikle tek bir şablonu takip etmediğini, bunun yerine uygulamada farklı türlerin bir karışımını, bir başka deyişle bileşimini sergilediğini de göz ardı etmemek gerekmektedir.[21]

---

[16] UNDP, "Decentralization: A Sampling of Definitions", **UNDP/Government of Germany Evaluation of UNDP Role in Decentralization and Local Governance Working Paper**, (October – 1999), s. 3

[17] Albert BRETON, **Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance**, (New York: Cambridge University Press 1998), s. 181.

[18] Jonathan RODDEN, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", **Forthcoming: Comparative Politics**, (July, 2003), s. 4.

[19] CAMOES, **a.g.t.**, ss. 1-2.

[20] Emily EDMONDS, "Decentralization and Local Autonomy in Mexico", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California, San Diego, 2001), s. 16.

[21] Ahmed RASHID, "The Political Economy of Decentralization In Bangladesh", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Saint Mary's University Halifax, Nova Scotia, Canada, June-2004), s. 25.

Politik yerelleşme vatandaşlara ve onların seçilmiş yerel temsilcilerine, kamu karar alma sürecinde daha fazla yetki vermeyi amaçlamaktadır. Yerel birimlere verilen otonomi ve karar almada demokrasi, politik yerelleşmenin en önemli bileşenleridir. Samoff[22] politik yerelleşmeyi karar yetkisinin sırasıyla temsil barajı altındaki veya marjinal gruplara aktarılması şeklinde tanımlamış ve onun kimin yönettiğini ve kimin karar almaya katılma hakkı olduğunu belirleme çabası olarak ele almıştır. Furniss[23] politik yerelleşmenin iki aşamasının bulunduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan ilki merkezi önceliklerin kısıtlayıcılığından uzak, yerel ve seçilmiş otoriteler oluşturmak, diğeri ise politik gücü bu yeni otoritelere aktarmaktır. Ayrıca Rondinelli[24] temsilci yönetim, vatandaş katılımı ve demokratikleşme gibi faktörlerin politik yerelleşmeyle karşılıklı olarak ilişkili olduğunu vurgulamıştır. Sonuçta politik yerelleşme, yerel birimlere politik karar alma yetki ve sorumluluğunu aktararak güçlendirmeyi amaçlamaktadır.[25]

İdari yerelleşme ise kamusal hizmet fonksiyonlarının yönetimin düzeyleri arasında aktarımını ifade etmektedir. Örneğin, eğitim merkezi yönetimin tasarrufundayken yerel yönetimlere veya eğitim amaçlı oluşturulmuş bir kamu yönetim birimine bırakıldığında idari yerelleşme söz konusu olmaktadır. İdari yerelleşme temel olarak yönetsel rollerin tasarlanması, bu rolleri yerine getirebilmek için gerekli özel idari yetkilerin saptanması ve bu yetkileri üstlenebilecek kurumların görevlendirilmesini kapsamaktadır. Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen idari görevlerin miktarı onlara bırakılan hizmet sunumu fonksiyonlarının çeşitliliğine bağlı olmaktadır. Ayrıca idari yerelleşmede fonksiyonlar parçalara da ayrılabilmektedir. Örneğin, eğitimde müfredatın ve öğretim metotlarının tasarlanması, standartların belirlenmesi merkezi yönetimde bırakılırken, yerel yönetimler ders kitaplarının üretimi ve dağıtılması, öğretmen alımı ve terfisi, okul

---

[22] Joel SAMOFF, "Decentralization: The Politics of Interventionism", **Development and Change**, 21, (1990), ss. 513-530.

[23] Norman FURNISS, "The Practical Significance of Decentralization", **Journal of Politics**, Vol. 36, No. 4, (1974), ss. 958- 982.

[24] Dennis RONDINELLI, **Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy**, (Washington D.C., Office of Housing and Urban Programs of the US Agency for International Development, 1990).

[25] Amal Kamal ALI, "Understanding Decentralization Local Power Over Decision-Making For Comprehensive Planning In Florida", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Department of Urban and Regional Planning of College Of Social Sciences,The Florida State University, 2001), ss. 16-17.

binası yapımı ve bakımı, öğretmen maaşlarının ödenmesi görevlerinden bir ya da birkaçını yerine getirebilirler.[26]

Yerelleşmenin teoride ve uygulamada en çok ele alınan ve tartışılan boyutu ise mali yerelleşmedir. Kapsamlı politik ve idari reformların yeterli mali düzenlemelerle desteklenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde başarı şansları kolaylıkla ortadan kalkabilmektedir. Bu nedenle yerelleşmenin mali boyutu yerelleşme reformlarında kilit önem arz etmektedir. Ayrıca mali yerelleşmenin boyutunun ve etkilerinin ekonomik olarak ölçülebilir olması, başarılı sonuçların alınıp alınmadığının test edilmesine de imkân tanımaktadır. Mali yerelleşmeyle ilgili tanım ve kavramsal açıklamalara çalışmanın izleyen kısmında daha detaylı bir biçimde yer verilecektir.

2. MALİ YERELLEŞME KAVRAMI

Ülkelerin birçoğu çeşitli kamu yönetimi düzeylerine ve bu düzeyler arasında mali sorumlulukların nasıl paylaşılacağını düzenleyen bir idarelerarası mali sisteme sahiptirler. Ülkeler arasında da, yerel yönetimlere harcamaların ve gelirlerin tahsisinde önemli farklılıklar bulunmaktadır. Her ülkenin yönetim sistemi kendi tarihi, sosyal ve kültürel gelişiminin bir ürünüdür. Devlet yapılarındaki farklılıklar da bu faktörlerin doğal bir sonucudur. Bu farklılıklar her ülkenin tarihi, coğrafi karakterinin ve devletin ekonomiye müdahalesinin boyutunu yansıtmaktadır.[27] Tarihsel olarak oluşmuş olan kurumsal farklılıklar idarelerarası ilişkilerde en iyi uygulamanın belirlenmesini ve genelleyici sonuçlara ulaşan kıyaslamalarda bulunmayı güçleştirmektedir. Ancak diğer ülkelerin deneyimlerinden idarelerarası sistemin güçlü ve zayıf yanlarının belirlenebilmesi açısından önemli dersler sunan bir rehber olarak yararlanılabilir.[28]

Mali yerelleşme kavramı idarelerarası mali sistemde değişikliğe gitmeyi ifade etmektedir. İdarelerarası mali sistemdeki değişikliğin mali yerelleşme sayılabilmesi için değişikliğin yerel yönetimlerin mali yetki ve sorumluluklarında bir artışı da beraberinde

---

[26] APREKU, **a.g.t.,** ss. 46-47.
[27] Robert D. EBEL ve Serdar YILMAZ, "Concept Of Fiscal Decentralization And Worldwide Overview", **International Symposium Québec Commission on Fiscal Imbalance Conferance Paper**, (Québec City, September – 2001), s. 2.
[28] OECD, Fiscal Relations Across Levels of Government, OECD Economic Outlook, 2003, **http://findarticles.com/p/articles/mi_m4456/is_74/ai_114629639#** (Erişim: 09.06.2010)

getirmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimlerin harcama ve gelir sorumluluklarında bir azalma yani mali merkezileşmeden söz edilebilir.[29]

Mali yerelleşmede yerel yönetimlere yeni harcama ve gelir sorumlulukları verilebileceği gibi mevcut harcamaları ve gelirleri üzerindeki yetki ve sorumlulukları da genişletilebilir. Ancak bir kamu reformunun mali yerelleşme sayılabilmesi için gelir ve harcama sorumluluklarının birlikte arttırılması gerekli değildir. Her ne kadar gelir kaynaklarını harcama sorumluluklarına eşitlemek mali yerelleşmenin temelini oluştursa da, sadece biri üzerinde yapılan değişiklik de mali yerelleşmenin kapsamı içerisindedir.[30]

2.1. Mali Yerelleşmenin Bileşenleri

İdarelerarası mali sistemin; harcamalar, özgelirler, idarelerarası mali aktarımlar ve borçlanma olarak dört bileşeni bulunmaktadır. Mali yerelleşme idarelerarası sistemin bileşenlerinde yerel yönetimlerin lehinde değişikliğe gidilmesini ifade ettiğinden bileşenleri de, harcama sorumluluklarının ve özgelir kaynaklarının yerel yönetimlere tahsisi, yerel yönetimlerin harcamaları ve gelirleri arasında oluşabilecek dengesizliklerin ise idarelerarası aktarımlar ve/veya yerel borçlanma düzenlemeleriyle giderilmesi olarak sayılabilir. Dolayısıyla mali yerelleşmenin bu dört bileşeni birbirleriyle yakından bağlantılı hatta iç içe geçmiştir. Birinde yapılan bir değişiklik diğerleri üzerinde de önemli etkiler yaratmaktadır.[31]

Mali yerelleşmenin beklenen etkileri bileşenlerinin tasarımı ile yakından ilgilidir. Mali yerelleşme reformlarının, kamusal hizmet sunumunda yerel farklılıkları dikkate alan, harcamalarla gelirler arasındaki bağı güçlendirerek hesap verebilirliği ve şeffaflığı geliştiren bir şekilde tasarlanması gerekmektedir. Ülkenin kurumsal yapısı ve mali yerelleşmenin ekonomik ilkeleri birlikte göz önünde bulundurulmalıdır. Kurumsal düzenlemelerin tam anlamıyla etkin bir biçimde işleyebilmesi için zamana ve kararlılığa gerek vardır. Yerelleşmiş bir sistemin kalitesi, kurumlarının olgunluğu, düzenleyici yasa ve politikaların yapısı ve değişimlere ayak uydurabilmeleri ile ölçülür.

---

[29] FALLETI, **a.g.e.**, s. 4.
[30] **Aynı,** s. 4.
[31] UNDP, "UNDP Primer: Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction", 2005, s. 2. **http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_FDPR.pdf** (Erişim: 05.06.2010)

Çalışmanın izleyen kısmında idarelerarası mali sistemin bileşenleri mali yerelleşmenin ekonomik ilkeleri çerçevesinde incelenecektir. İlk olarak hangi harcamaların hangi yönetim düzeylerince yapılmasının etkin ve verimli olduğu araştırılacaktır. Daha sonra gelir perspektifinden, yönetim düzeyleri arasında etkin ve adaletli bir vergi sisteminin nasıl oluşturulabileceği incelenecektir. Son olarak ta idarelerarası aktarımlar ve borçlanmayla nasıl hem etkin ve adaletli bir idarelerarası sistem yaratılıp hem de gelir ve giderler arasındaki uyumsuzluğun ortadan kaldırılabileceği ele alınacaktır.[32]

2.1.1. Harcamaların Tahsisi

Yerel yönetimlere harcama sorumluluklarının tahsisi mali yerelleşmenin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Burada hangi hizmetin hangi yönetim düzeyince etkin bir biçimde yerine getirileceğinin saptanması gerekmektedir. Harcama sorumluluklarının paylaşımında standart bir çözüm bulunmamaktadır. Uygulamada kimin hangi hizmeti üstleneceği, ekonomik kıstaslardan çok tercihlerin yapıldığı ülkedeki bazı tarihi ve politik faktörlerce belirlenmektedir.[33]

Uygulamada kamu harcama sorumlulukları genellikle çok boyutludur. Çeşitli yönetim düzeyleri söz konusu bir hizmetin sunumuna çeşitli şekillerde katılabilmektedirler. Uygulamada bazen tüm hizmet merkezi yönetim bütçesinden finanse edilirken, bazı hizmetlerde ise harcama sorumlulukları yönetim düzeyleri arasında paylaştırılmaktadır. Harcama sorumlulukları yönetim düzeyleri arasında genellikle fonksiyon bazında paylaşılmaktadır. Örneğin merkezi yönetim orta öğretimi, hastaneleri ve sosyal yardımları üstlenirken, yerel yönetimler ilk eğitimi, temel sağlık hizmetlerini ve sosyal hizmetleri üstlenmektedir. Bazı durumlarda ise paylaşım maliyet bazında yapılabilmektedir. Örneğin merkezi yönetim çalışanların maaşlarını öderken yerel yönetimler diğer işletme maliyetlerini karşılamaktadır. Bazen de yerel yönetimler hizmet maliyetinin tümünü yüklenirken, merkezi yönetim sadece yönlendirici ve denetleyici rol üstlenmektedir. Örneğin ilköğretimde, merkezi yönetim standartları

[32] William VOORHEES, "Basic Economics of Fiscal Decentralization", **Handbook of Public Sector Economics**, (Taylor & Francis Group, LLC, 2005), s. 4.
[33] UNDP, **a.g.e.**, s. 3.

belirleyip kontroller yaparken, yerel yönetimler hizmetin sunumunu üstlenebilmektedir.[34]

Çoğu ülkede yerel yönetimler komünal hizmetler olarak adlandırılan şehir içi yolların, su ve kanalizasyon tesisatının, parklar, spor tesisleri ve mezarlıkların yapımı, bakımı ve işletilmesi ile itfaiye, ışıklandırma, çöp toplama, sosyal barındırma vb. hizmetlerden sorumludurlar. En yüksek boyutta sorumluluk ise sosyal sektör hizmetler denilen eğitim, sağlık ve sosyal destek alanlarından harcama sorumlulukları verildiğinde ortaya çıkmaktadır.[35]

Sosyal sektör hizmetler fiziki altyapı ve benzeri komünal hizmetlerden iki yönleriyle farklılaşmaktadırlar. İlki vatandaşların bu hizmetlerden yararlanmada eşit hakka sahip olmaları gerektiğinden, nerede ikamet ederlerse etsinler, ulusal standartlarda sunulmaları beklenmektedir. İkincisi bu hizmetlerin etki alanları genellikle geniş bir alanı kapsamaktadır.[36]

Sosyal sektör hizmetlerden sorumluluk verilmesi, yerelleşmenin kapsamı ve boyutu üzerinde son derece önemli farklılıklar yaratmaktadır. Ciddi sosyal sektör hizmet sorumlulukları olmaksızın yerel yönetim harcamaları ortalama olarak GSMH'nın %5'i veya 6'sını zar zor geçebilirken, eğitim, sağlık veya sosyal destek gibi sorumluluklar bu oranları iki üç katına rahatça çıkarabilmektedir.[37]

Yerel yönetimlere mali kapasitelerini aşan düzeyde bırakılan yükümlülükleri karşılayacak yeterli gelirlerin aktarılmadığı durumda ise fonlanmamış yükümlülükler sorunu ortaya çıkmaktadır. Gelirler ve giderler arasında bir fark oluştuğunda hangi giderlerin yapılamayabileceği ilgili kanunlarda belirtilmemişse yani giderler öncelik sırasına konulmamışlarsa durum daha da zorlaşmaktadır.[38]

---

[34] **Aynı**, s. 3.
[35] Kenneth DAVEY Ed., "Fiscal Autonomy And Efficiency", **Reforms in The Former Soviet Union,** (Open Society Institute, Local Government And Public Service Reform Initiative, Budapest, 2002), ss. 11-12.
[36] **Aynı**, s. 12
[37] **Aynı**, s. 12
[38] **Aynı**, s. 12

2.1.1.1. Harcamaların tahsis ilkeleri

Mali yerelleşmeyle yerel yönetimlere harcama sorumluluklarının tahsisinde, ülkeler arasındaki uygulamalardaki farklılıklara ve kamusal hizmetlerin yapısındaki karmaşıklıklara rağmen genel kabul görmüş bazı ilkeler bulunmaktadır. Bunlar tahsiste etkinlik için dikkate alınması gereken; açıklık, yerindenlik (subsidarite), ölçek ekonomileri ve dışsallıklardır.

2.1.1.1.1. Açıklık

Harcama sorumlulukları her bir yönetim düzeyi için hesap verebilirliği arttırmak ve yetki çatışmasını önlemek için mümkün olduğunca açık tanımlanmalıdır. Açıklık hangi hizmetin hangi yönetim düzeyi tarafından üretileceğini ya da ortaklaşa yürütülenlerde hangi rolün üstlenileceğinin belirlenmesidir. Açıklığın ilk adımı yetkinin belirlenmesidir. Yetkinin belirlenmesi, harcamaların hangi limitler içerisinde, ilgili yönetim düzeyinde kimin sorumluluğunda yönetileceğinin belirlenmesini içermektedir. Yetkinin ardından da ikinci adım olarak hesap verebilirliğin düzenlenmesi gelmektedir. Bu adım ise faaliyetlerin şeffaflığı ile yaptırımların belirlenmesini içermektedir. Harcamaları gerçekleştirmede yolsuzluk yapanlar gerekli cezai yaptırımlara çarptırılmazlarsa, bir dahaki seçimlerde yine iş başına gelerek daha büyük miktarlarda zarara yol açabileceklerdir.[39]

Harcama sorumluluklarının açık bir biçimde tanımlanmamasının olumsuz bazı sonuçları bulunmaktadır. Öncelikle harcamaları karşılayacak gelirler de net olarak belirlenemeyecektir. İkinci olarak yerel yöneticiler uzun dönemli etkisi olan harcamalar yerine kısa dönemli yarar sağlayan popülist projelere girişebilecektir.[40]

2.1.1.1.2. Yerindenlik

Teorik olarak her hizmetin optimal sunum alanının büyüklüğü farklılaşmaktadır. Oates yerindenlik ilkesini, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin, fayda ve maliyetlerinin içselleştirebildiği en küçük coğrafi alanın üzerinde kontrolü olan yönetim düzeyi

[39] Norio USUI, Critical Issues of Fiscal Decentralization, **Asian Development Bank ERD Technical Note**, No. 21, (February-2007), s. 8.
[40] EBEL ve YILMAZ, a.g.e., s. 28.

tarafından sunulduğunda sağlanabilmesi olarak tanımlamıştır.[41] Yerel yönetimler bir yerel topluluğun karşılaştığı sorunları merkezi yönetime kıyasla daha iyi algılayıp çözümleyebilecek konumdadırlar. Mal ve hizmetler halka en yakın yönetim düzeyi tarafından sunulduğunda halkın istek ve tercihlerine daha uygun hale getirilebilmektedir. Böylelikle vatandaşa yakın olunarak hizmet sunumda şeffaflık, etkinlik ve hesap verebilirlik arttırılır.[42]

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinde de yerindenlik ilkesi, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılması şeklinde tanımlanmıştır. Şarta göre sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekçeler göz önünde bulundurulmalıdır. [43] Yerindenlik ilkesi çerçevesinde faydası tüm ulusa yayılan veya yerel yönetimler arasında dışsallıklara neden olan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi gerekmektedir.[44]

2.1.1.1.3. Ölçek ekonomileri

Yerel yönetimlerin bazı hizmetlerin sunumunda ölçek ekonomisi sağlayamamaları harcama sorumluluklarının yerel yönetimlere aktarılmasını sınırlandırmaktadır.[45] Ölçek ekonomileri bir üretim veya sunum faaliyetinin ölçeğinin genişletilmesi sonucu sağlanan maliyet kazanımlarını ifade etmektedir. Ölçek ekonomilerinin geçerli olduğu durumda üretilen mal miktarı arttıkça ya da sunulan hizmetten yararlanan sayısı arttıkça kişi başı maliyetler azalmaktadır. Ölçek ekonomilerinin varlığı mal veya hizmetin niteliğine göre farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin televizyon yayınında izleyen kişi sayısı arttıkça maliyetler azalmaktadır. Ancak cerrahi müdahale ve örgün öğretim gibi hizmetlerde bu mümkün değildir.[46]

---

[41] Wallace OATES, **Fiscal Federalism**, (Harcourt-Brace, New York, 1972), s. 55.
[42] VOORHEES, **a.g.e.**, ss. 8-13.
[43] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm (Erişim: 09.06.2010)
[44] UNDP, **a.g.e.**, s. 3.
[45] OECD, **a.g.m.**, s. 1.
[46] Jorge Martinez-VAZQUEZ, Charles MCLURE ve François VAILLANCOURT, "Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework", **Perspectives On Fiscal Federalism**, (Jorge Martinez-Vazquez ve François Vaillancourt Ed., Wbi Learning Resources Series, The World Bank, Washington, DC, 2006), s. 17

Ölçek ekonomilerinin sağladığı maliyet kazanımları en yaygın biçimde gerekli hammadde ve materyallerin büyük miktarlarda sipariş edilebilmesi sonucu daha ucuza veya uzun vadeli sözleşmelerle alınabilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, kurumsal yaparak öğrenme sonucu sağlanan uzmanlaşma ile personel eğitim ve hata maliyetleri de azaltılabilmektedir. Geniş ölçekli üretim yapmanın bir diğer avantajı da daha geniş finansal araçlar ve piyasalara ulaşabilme imkanıyla finansman olanaklarında çeşitlilik ve daha düşük faiz oranlarının sağlanabilmesidir.[47] Bazı kamusal mal ve hizmetler daha geniş bir alanda veya daha geniş bir kullanıcı kitlesine sunulduklarında daha fazla fayda sağlayabilmektedirler.

Ölçek ekonomileri, bir hizmetle ilgili optimal görev ve yetki alanının belirlenmesinde göz önüne alınması gerekli bir öğedir. Önemli derecede ölçek ekonomilerinin varlığı durumunda etkinlik kıstasının da göz ardı edilmemesi için bu nitelikteki kamusal mal ve hizmetlerin en düşük yerel birim yerine, ölçek ekonomilerini sağlayan bölgesel düzeydeki ara yönetim birimlerince veya merkezî yönetimle birlikte üretilmesi daha doğru olabilecektir. Bu tür hizmetler özel amaçlarla oluşturulan yönetimler aracılığıyla da üretilebilir. Ayrıca harcama sorumlulukların tahsisinde ölçek ekonomilerinin belirlenebilmesi için nüfus büyüklüğü, kırsal kentsel sınıflandırması ve mali kapasite kriterleri de göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, bazı büyük kentlerin yerel yönetimleri, ülkenin diğer yörelerinde merkezce sunulan bazı hizmetleri üstlenebilirler.[48]

Tullock[49] ölçek ekonomilerinin maliyet kazanımlarından yerel yönetimlerin de yararlanabileceğini ileri sürmektedir. Ona göre kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ile sunumu birbirinden ayrılmalıdır. Yerel yönetimler bazı hizmetleri, ölçek ekonomileriyle üretim yapan özel üreticilerden satın alabilmelidirler. Böylelikle optimal alan aynı kalarak, ölçek ekonomilerinin sağladığı faydalardan yararlanılabilecektir.[50]

---

[47] Ölçek ekonomileri, **http://en.wikipedia.org/wiki/Economies_of_scale** (Erişim: 09.06.2010)
[48] THE WORLD BANK, Decentralization & Subnational Regional Economics - Intergovernmental Fiscal Relations, **http://go.worldbank.org/82Z6107UL1** (Erişim: 21.05.2010)
[49] G. TULLOCK, Federalism: Problems of Scale, **Public Choice**, 6, (1969), ss. 19-29.
[50] Arnab GUPTA, "Institutions, Politics And The Soft Budget Constraint In a Decentralised Economy: The Case Of India", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, School of Economics, University of Adelaide, 2004), s. 4.

2.1.1.1.4. Dışsallıklar

Kamusal harcamalarının yerelleşmesini kısıtlayan ve göz önünde bulundurulması gereken etkenlerden biri de dışsallıklardır. Dışsallıklar, bir mal veya hizmetin üretim ve tüketiminin üçüncü kişiler üzerinde olumlu veya olumsuz etkiler yaratmasıdır. Dolayısıyla dışsallıklar mal veya hizmetlerin fayda ve maliyet alanıyla bağlantılıdır. Bazı yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin faydaları veya maliyetleri, bu birimlerin sınırlarının ötesine taşabilmektedir. Birbirlerine komşu bölgelerde oturanlar diğer bölgelerdeki kamusal mal ve hizmetlerden faydalanabilirler. Bu tür dışsal etkiler genellikle sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi hizmetlerde söz konusu olmaktadır.[51]

Faydası komşu bölgelere taşan hizmetleri yerel yönetimler daha az üretmeyi tercih ederlerken, maliyetlere diğer yerel yönetimlerin katlandığı durumda ise aşırı üretime gidebileceklerdir. Sonuç olarak dışsallıkların varlığı, söz konusu kamusal mal veya hizmetler için etkin üretim ve sunum düzeylerinin sağlanamamasına ve yerel bütçelerin çok fazla zorlanmasına neden olmaktadır.[52]

Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, kamu hizmetlerinin sunumu ve harcamaların tahsisinin hizmetten yararlanan halkın tercihleri ile bağlantılı hale getirilmesini ve hizmetlerin dışsallıklarından etkilenen alanların birleştirilmesini veya içselleştirilmesini gerektirmektedir. Harcama sorumlulukları belirlenirken fayda ve maliyetlerin hizmetin sunulduğu veya tüketildiği alanın dışına yayılmamasına, yani ilgili birimin sorumluluk alanının içinde kalmasına dikkat edilmelidir. Burada kastedilen, mal ve hizmetin üretilmesinin veya üretilmemesinin yaratacağı faydaların ve maliyetlerin yayılma alanıdır. Fayda ve maliyetlerin yayıldığı alan, tüm ülke ise merkezi yönetimin, yerel yönetimin sorumluluk alanı ise yerel yönetim biriminin ilgili mal ve hizmeti üretmesi gündeme gelir. Bazı durumlarda ise, kaynak dağılımında etkinlik sağlanması amacıyla, dışsallık yayan hizmetin merkezi yönetim ile yerel yönetim tarafından ortaklaşa veya özel bir yönetim birimi oluşturularak sunumu da söz konusu olabilmektedir.[53]

---

[51] OECD, **a.g.m.**, s. 4.
[52] USUI, **a.g.e.**, s. 10.
[53] Nezih VARCAN (Ed.), **Yerel Yönetimler**, (AÖF Yayınları, 2008), s. 44.

2.1.2. Özgelirlerin Tahsisi

Harcama sorumlulukları belirlendikten sonra bu sorumlukların nasıl finanse edileceği konusu önem kazanmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminin harcamanın önceliği ilkesinden hareketle mali yerelleşmenin ikinci önemli boyutunu özgelirlerin tahsisi oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları genellikle yerel yönetimlerin özgelirleri, idarelerarası aktarımlar ve yerel borçlanmayla finanse edilmektedir.[54]

Mali yerelleşmeyle şeffaflık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi açısından, yerel harcama sorumluluklarının ağırlıklı olarak yerel yönetimlerin özgelirleriyle finanse edilecek şekilde tasarlanması gerektiği ileri sürülmektedir. İdarelerarası aktarımlar ve yerel borçlanma ise özel koşullarda başvurulması gereken gelir kaynakları niteliğindedir. Bu varsayımın temelinde özgelirlerle finansmanın, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin faydalarıyla maliyetlerini bağlantılı hale getirebileceği düşüncesi yer almaktadır. Buna göre seçmenler yerel yönetimlere doğrudan vergi ve/veya harç ödediklerinde, bu yönetimlerin yöneticilerinin ve bürokratlarının hesap verebilir olmalarını daha fazla talep edeceklerdir. Özgelirlerin etkili olmaması seçmenlerin muhatap olarak merkezi yönetimi almasını ve yerel yönetimlerle olan karşılıklı ilişkinin kopmasını da beraberinde getirebilecektir. Ayrıca idarelerarası aktarımlara veya yerel borçlanmaya olan bağımlılık, yerel yönetimlerin gelir yaratma çabalarını zayıflatarak mali yönetimlerini güçleştirebilecektir.[55]

Genel olarak yerel yönetimlerin özgelirlerini; yerel vergiler, yerel harçlar, harcamalara katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka şekilde değerlendirilmesinden elde edilen gelirlerle, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Bunların içinde en büyük pay ise yerel vergilere aittir.[56]

Bird, yerel vergiyi, yerel yönetimler tarafından tarh olunan ve/veya yerel yönetimlerin oranlarını belirlediği, gelirleri yerel yönetimlere kalan vergiler şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanıma göre bir vergi, merkezi yönetim tarafından vergi tabanı

[54] UNDP, **a.g.e.**, s. 4.
[55] USUI, **a.g.e.**, s. 8.
[56] VARCAN, **a.g.e.**, ss. 71-75.

belirlenip tahsil edilse bile, söz konusu özellikleri taşıyorsa yerel yönetimin özgeliri sayılmaktadır.[57]

Çoğu ülkede yerel yönetimler harcama sorumluluklarını karşılayacak derecede özgelirlere sahip değildirler. Mali yerelleşmede gelirlerle ilgili göz önünde bulundurulması gereken konuların başında, hangi vergilerin yerel yönetimlerin yapısına uyduğunun belirlenmesi gelmektedir.[58] Vergi tabanının nasıl paylaşılacağı kamu maliyesi teorisinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Richard Musgrave[59] vergilerin yönetim düzeyleri arasında tahsisinde göz önünde bulundurulması gereken altı kriter bulunduğunu belirtmiştir.[60] Buna göre;

- Yerel yönetimler bölgeler arası en az mobiliteye sahip vergi tabanlarını vergilendirmelidirler.
- Gelir vergileri küresel matrahı en etkin biçimde kapsayan yönetim düzeyince uygulanmalıdır.
- Gelirin yeniden dağılımını hedefleyen artan oranlı vergiler merkezi yönetimce uygulanmalıdır.
- İstikrar sağlamaya yönelik vergiler merkezi yönetimce alınmalı ve yerel vergiler dönemsel olarak istikrarlı olmalıdır.
- Bölgesel olarak eşit olmayan bir biçimde dağılmış vergi tabanları merkezi yönetimce vergilendirilmelidir.
- Faydalanma vergileri ve kullanıcı harçları tüm düzeyler için uygundur.[61]

---

[57] EBEL ve YILMAZ, a.g.e., s. 7.
[58] UNDP, **a.g.e.**, s. 4.
[59] Richard A. MUSGRAVE, **Who Should Tax, Where, and What? in Tax Assignment in Federal Countries**, (Charles E. McLure, Jr. Ed., Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1983)
[60] VOORHEES, **a.g.e.**, ss. 6-7.
[61] **Aynı**, s. 7

2.1.2.1. Özgelirlerin tahsis ilkeleri

Yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin aktarılması çok kolay değildir. Vergi yönetimi için zayıf kapasitelerinin yanında ekonomilerinin açıklığı da bir sorun oluşturmaktadır. Etkin bir özgelir sistemi tasarlanırken iç piyasanın etkinliği, idari maliyetler, istikrarlılık ve esneklik, ulusal eşitlik ve fayda - maliyet ilişkisi gibi konuların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.[62]

2.1.2.1.1. İç piyasanın etkinliği

İç piyasa, tüm ekonomik faktörler (işgücü, sermaye, mallar ve hizmetler) ülke sınırları içerisinde bir yöreden diğerine politika kaynaklı bir engel veya kısıtlamaya tabi olmaksızın serbestçe hareket edebiliyorlarsa etkin çalışmaktadır. Yerelleşmiş vergi sistemleri iç piyasanın etkinliği ile iki şekilde çelişebilmektedir. İlk olarak hareketli faktörler üzerine konulan koordine edilmemiş yerel vergiler, kaynaklar için piyasada aksaklıklara yol açarak bölgeler arası ticareti olumsuz etkileyebilecektir. İkinci durumda da yerel yönetimler vergiler yoluyla komşu bölgelerdeki kaynakları kendi bölgelerine çekmeye çalışabileceklerdir. Bu vergi oranlarında dibe doğru bir yarışa yol açarak, her bir yerel yönetimin yatırımı kendi bölgesine çekmek için düşük vergi oranları belirlemesini ve gelir kaybı yaşamasını beraberinde getirecektir. Eğer tüm bölgeler bu tür faaliyetlere girişirse sonuç, hareketli faktörlerin verimsiz bir biçimde çok düşük vergilendirilmesi olacaktır.[63]

Vergiler ekonomik aktivitenin bölgeler arasındaki hareketliliğini etkileyen en önemli unsurlardan biridir. Vergi mükellefinin uluslararası dolaşımı maliyetli ve zor olmasına rağmen aynı ülke içinde bölgeler arası dolaşım nispeten daha kolaydır. Birçok yerel yönetimin vergi yetkisine sahip olduğu durumda bu yönetimler arasında vergi oranlarının belirlenmesi konusunda bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Vergi yasaları tasarlanırken de yerel yönetimler arasında kaynakların mobil olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Ekonomik teoriye göre hareketsiz ve bölgeler arasında eşit

[62] VOORHEES, **a.g.e.**, s. 8.
[63] THE WORLD BANK, **aynı.**

dağılmış faktörlerin vergilendirilmesi yerel yönetimlere bırakılmalıdır. En iyi örnekler emlak ve motorlu taşıtlar vergileridir.[64]

2.1.2.1.2. İdari maliyetler

Gelirlerin yerelleşmesi tahsil ve takip maliyetlerini hem kamu hem de özel sektör için arttırır. Vergi kayıp ve kaçağını en aza indirmek için yerel yönetimlerin birbirleriyle eş güdümlü çalışması gelir yönetimine ek maliyetler getirmektedir. Bu maliyetler göz ardı edildiğinde ise, bazı vergi tabanları çifte vergilemeye konu olacak bazıları ise hiç vergilendirilemeyecektir. Yerel yönetimlerin gelir yönetme kapasiteleri merkezi yönetime oranla daha zayıftır. Bu nedenle yönetimi zor, karmaşık ve masraflı olan gelirler yerel yönetimlere bırakılmamalıdır.[65]

Ayrıca yerel yönetimlerin gelir sorumluluklarını arttırmak vergi mükelleflerinin karşı karşıya oldukları vergi alacaklılarının sayısını da arttırarak vergi yılgınlığına yol açabilecektir.[66] Buna engel olmak için mükelleflerin merkezi yönetime ödedikleri vergilerle yerel yönetimlere ödedikleri vergiler göz önünde bulundurularak, vergileri öderken karşılaştıkları masraf ve bürokrasiyi en aza indirecek yerel gelir sistemlerinin tasarlanması gerekmektedir.

2.1.2.1.3. İstikrarlılık ve esneklik

Yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin istikrarlılık ve esneklik özelliklerini bir arada bulundurması gerekmektedir. Etkin ve dengeli bir harcama sisteminin kurulabilmesi önceden tahmin edilebilir olan ve maliyetlerdeki gelişmelere de cevap verebilecek yeterli esnekliğe sahip bir gelir sisteminin varlığına ihtiyaç duymaktadır. Yerel gelirlerin, ilgili mali yıl veya orta vadeli bütçeleme söz konusuysa üç ila beş yıl için istikrarlılık göstermesi, harcama sorumluluklarının daha kesin bir biçimde planlanmasına imkân tanıyacaktır.[67] Gelirler her yıl değişen bütçe kanunlarıyla değil yürürlük süreleri kısıtlanmamış kanunlarla yerel yönetimlere bırakıldığında istikrarlılık daha sağlam olacaktır. Yerel yönetimlerin gelirleri merkezi yönetimin değişen kararlarına bağlı ve kararsız bir yapı sergiliyorsa, yerel yönetimler üstlendikleri hizmetlerin maliyetini

[64] VOORHEES, **a.g.e.**, s. 5.
[65] THE WORLD BANK, **aynı.**
[66] VARCAN, **a.g.e.**, s. 32.
[67] THE WORLD BANK, **aynı.**

özgelir kaynakları ile karşılayamayacaklardır. Bu durumda aradaki açığı kapatmak amacıyla merkezi yönetimden ek kaynak transferine ya da borçlanmaya ihtiyaç duyulacaktır. Bu da özgelirlerle finansmandan beklenen şeffaflık ve hesap verebilirliği olumsuz etkileyebilecektir.[68]

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin boyutunun ve maliyetlerinin zaman içerisinde arttığı gözlenmektedir. Bu gelişmenin arkasında kentleşme, nüfus artışı ve yükselen yaşam standartlarının daha fazla kamusal hizmet ihtiyacı doğurması ve enflasyon gibi nedenler yer almaktadır. Bu gibi etkenler, bazı durumlarda yerel yönetimlere beklenmedik ve büyük çaplı ilave hizmet maliyetleri yükleyebilmektedir.

Ekonomik faaliyetlerle genişleyen vergiler daha çok merkezi yönetim tarafından tahsil edildiğinden, yerel yönetimler beklenmedik durumlarda merkezden mali destek bekler hale gelmektedirler. Örneğin emlak vergileri yerel yönetimlerin en önemli özgelir kaynaklarının başında gelmektedir. Bununla birlikte çoğu ülkede gelişmiş emlak piyasalarının olmaması emlak vergisinin alınmasında sorunlar yaratmaktadır. Enflasyonist bir ortamda emlak değerleri güncel olarak belirlenmediği için yerel yönetimler emlak vergisinden arzuladıkları kadar gelir elde edememektedirler. [69]

Yerel özgelir kaynaklarının kamu harcamalarının artış baskısına sürekli olarak cevap verebilecek kadar istikrara ve ilave hizmet maliyetlerini karşılayabilecek kadar da esnekliğe sahip olmaları gerekmektedir.

2.1.2.1.4. Ulusal eşitlik

Bir ülkenin içerisindeki yerel yönetimlerin idari alanları; nüfuslarının yapısı, yüzölçümleri ve ekonomileri bakımından birbirlerinden farklılaşmaktadır. Ekonomik aktivitelerin ise genellikle belli bir nüfus yoğunluğuna ve ticari potansiyele sahip yörelerde yoğunlaşma eğilimi bulunmaktadır. Bu tür bir yoğunlaşma da zengin yörelerle fakir yöreler arasındaki farklılıkları derinleştirmektedir.

Mali yerelleşmeyle, özgelirlere dayalı bir gelir sistemi uygulamasından zengin yöreler daha avantajlı çıkabileceklerdir. Fakir yörelerdeki yerel yönetimler ise yeterli

[68] DAVEY, **a.g.e.**, s. 13.
[69] EBEL ve YILMAZ, a.g.e., s. 9.

kaynaklara sahip olmadıkları için zorunlu hizmetleri dahi yerine getirmekte zorlanabileceklerdir. Bunun sonucunda fakir yörelerde yaşayanlar daha iyi hizmetler ve olanaklar umuduyla zengin yörelere göç etmeye başlayabileceklerdir. Yerel yönetimler ise yüksek gelirli mükellefleri kendilerine çekmek, düşük gelirlileri kaçırmak için ters gelir dağılımı politikaları şeklinde vergi ve aktarım politikaları uygulayabileceklerdir. Bu durumda ülke ekonomisi ve gelir dağılımı sağlıksız ve sürdürülemez bir hal alacaktır.[70]

Merkezi yönetim farklı bölgelerdeki bireylere eşit muamele yapıldığını garanti etmek zorundadır. Her birey sosyal refah fonksiyonuna eşit bir temelde katılabilmelidir. Daha adil bir gelir dağılımını hedefleyen artan oranlı vergiler ile bölgeler arasında eşit dağılmamış kaynaklardan sağlanan gelirler merkezi yönetime bırakılmalıdır. Fakir yerel yönetimlerin de ihtiyaç duydukları gelir düzeyine sahip olmaları dengeleyici yardımlarla merkezi yönetimce sağlanmalıdır.[71]

2.1.2.1.5. Fayda - maliyet ilişkisi

Yerel yönetimlerde şeffaflık ve hesap verebilirliğin yerel kamusal mal ve hizmetlerinin faydaları ile maliyetlerinin ilişkilendirilmesi ile arttırılabileceği varsayılmaktadır. Merkezi yönetimin üstlendiği tam kamusal nitelikli mal ve hizmetlerin aksine yerel kamusal mal ve hizmetlerden faydalananların belirlenmesi daha kolaydır. Söz konusu yerel kamusal mal ve hizmetlerin maliyetleri ağırlıklı olarak bu hizmetlerden faydalananlardan finanse edildiğinde, bu kimseler yerel kamusal mal ve hizmetlerin daha ucuz ve kaliteli, mal ve hizmetleri sunan yerel yönetimlerin ise daha şeffaf ve hesap verebilir olması konusunda duyarlı hale gelebileceklerdir. Bu artan duyarlılık mali yerelleşmeden beklenen kazanımlarının ortaya çıkabilmesi için gerekli bir ön koşul niteliği taşımaktadır.[72]

Fayda – maliyet ilişkisi sağlamakta kullanılabilecek gelir yönetimi araçları faydalanma vergileri ve kullanıcı harçlarıdır. Faydalanma ilkesinde vergi mükellefinin ödediği vergi, verginin konusundan sağladığı fayda ile orantılıdır. Böylelikle faydalanma vergileri ve kullanıcı harçları, yerel kamusal mallarda ortaya çıkan sıkışıklık

[70] THE WORLD BANK, **aynı.**
[71] **Aynı.**
[72] DAVEY, **a.g.e.**, ss. 6-7.

maliyetlerini ve dışsallıkları kontrol etmek için de kullanılabilecektir. Akaryakıt vergisi bu tür vergilere bir örnek olarak verilebilir. Bir yandan akaryakıt tüketimi kontrol altında tutabilirken, diğer yandan sağlanan gelirler akaryakıtın neden olduğu çevre zararlarını gidermek, toplu taşıma sistemleri oluşturmak, karayolu yapım ve bakım amaçları için de kullanılabilecektir.[73]

2.1.3. İdarelerarası Mali Aktarımların Düzenlenmesi

Yerel yönetimlerin bütçelerindeki dengesizlikler idarelerarası mali aktarımlar ve/veya yerel yönetimlerin borçlanmasıyla giderilmektedir. İdarelerarası mali aktarımlar, mali yerelleşmeyle etkin, adaletli ve borçlanmanın sadece makul durumlarda başvurulduğu bir idarelerarası mali sistem oluşturabilmek için dikkatle tasarlanması gereken önemli politika araçlardan biridir. Ayrıca, idarelerarası mali aktarımların tasarlanması, karmaşık ve ülke deneyimlerinin çok çeşitli olduğu bir konudur.[74]

İdarelerarası mali aktarımlar çoğu gelişmekte olan ülkedeki yerel yönetimlerin ana gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bu durum, kökleşmiş mali aktarımlara bağımlı hale gelmiş olan yerel yönetimlerin yerel gelir yaratma kabiliyetlerinin zayıflığının bir göstergesi olarak yorumlanabilir.[75] Ayrıca uygulamada aktarım sistemlerinin çoğunun sağlıklı işlediğini iddia edebilmek de oldukça güçtür. İdarelerarası mali aktarımlar genellikle yerel yönetimler üzerinde kontrol sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Aktarımlar açık ve objektif ölçütlere dayalı olarak değil, merkezi yönetimler tarafından keyfi bir biçimde belirlenmektedir. Böylelikle idarelerarası mali aktarımlar rasyonel yerel bütçelemeye imkan vermeyecek şekilde değişkenlik gösterebilmektedir.[76]

İdarelerarası mali aktarımlarla ilgili merkezi yönetim tarafından dikkate alınması gereken temel husus, her bir mali aktarım türünün yerel harcama ve gelir toplama davranışları üzerinde nasıl bir etki yaratacağının önceden saptanmasıdır.[77]

---

[73] VOORHEES, **a.g.e.**, ss. 4 - 5.
[74] Teresa TER-MINASSIAN Ed., "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", **Fiscal Federalism in Theory and Practice**, (International Monetary Fund, Washington, DC: 1997), s. 8.
[75] THE WORLD BANK, **aynı.**
[76] UNDP, **a.g.e.**, s. 5.
[77] Khululekile MASE, "Equitable Share? An Analysis Of South Africa's System Of Fiscal Transfers To Local Government İn Terms Of How It Addresses Vertical And Horizontal Fiscal Imbalances",

2.1.3.1. İdarelerarası mali aktarımların türleri

Uygun ve etkin bir idarelerarası mali aktarım sisteminin oluşturulması, idarelerarası mali aktarımların türleri, amaçları ile yerel koşullar hakkında bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir.[78] Bu kısımda öncelikle idarelerarası mali aktarımların türleri ele alınacaktır. Ardından idarelerarası mali aktarım sistemi düzenlenirken etkinlik için göz önünde bulundurulması gereken temel ilkeler vurgulanacaktır. İdarelerarası aktarımlar temel olarak, gelir paylaşımı düzenlemeleri ve yardımlar şeklinde iki gruba ayrılmaktadır.[79]

2.1.3.1.1. Gelir paylaşımı düzenlemeleri

Gelir paylaşımı düzenlemeleri genellikle belirli bir vergi üzerinden ya da tüm gelir havuzundan, gelirin elde edildiği kaynağa göre veya belirli bir formüle göre yerel yönetimlere pay verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.[80] Gelirlerin paylaşımı, istikrarlı ve maliyetsiz olmasına rağmen gelir yönetimi konusunda yerel yönetimlere esneklik bırakmamakta ve harcama ihtiyacına göre gelirleri arttırma imkânını ortadan kaldırmaktadır.[81]

Tek tek vergiler bazında yapılan bir paylaşım düzenlemesinin olumsuz yanı merkezi yönetimlerin sadece kendilerine bırakılan ya da büyük oranda pay verilen vergilerin tahsiline odaklanmalarıdır.[82] Ya da yerel olarak tahsil edilen bazı vergilerden merkezi yönetime pay veriliyorsa ve bu pay çok yüksekse tahsil çabaları olumsuz etkilenebilecektir. Bazı durumlarda ise vergi paylaşım oranı tüm bölgeler için değişmez bir biçimde merkezi yönetimce belirlenmektedir. Bu da yerel yönetimlerin harcamalarını etkin kılma isteğini olumsuz etkileyebilecektir.[83]

(Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham, September-2003) s. 10.

[78] **Aynı**, s. 10.

[79] R. BAHL, J. BOEX ve J. Martinez-VAZQUEZ, "Intergovernmental Transfers in Developing and Transitional Countries: Principles and Practice", **Andrew Young School of Public Policy Working Paper**, (Georgia State University, Atlanta, 2001), s. 1.

[80] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 9.

[81] MASE, **a.g.t.**, ss. 12-13.

[82] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 9.

[83] THE WORLD BANK, **aynı.**

Yerel yönetimlere gelirlerden pay verme genellikle her yönetimin kendi bölgesinde toplanan gelirlerden pay aldığı kaynak esasına göre düzenlenmektedir.[84] Kaynak esasına göre paylaşım sistemi, paylaşılan gelir gerçekten o bölgeden kaynaklanıyorsa adil olacaktır. Gelir vergisi ve emlak vergisinde gelirin nereden kaynaklandığını tespit etmek kolayken, kurum merkezinin bulunduğu yerde ödenen kurumlar vergisi ya da kolaylıkla müşterilere yansıtılabilen harcama veya satış vergilerinde bunu belirlemek oldukça güçtür.[85] Kaynağa göre paylaşım prensibinin olumlu yanlarından biri, yerel yönetimlerin paylarını arttırmak için vergi hâsılatını arttırmaya yönelik çaba sarf etmelerine yol açmasıdır. Bir diğer olumlu yanı ise, vergi birçok birim tarafından değil de tabanı en uygun biçimde kontrol edebilecek merkezi yönetim tarafından tahsil edildiğinden, vergi hâsılatında ölçek ekonomisi sağlayarak idari etkinliği arttırmasıdır. Son olarak ta ekonomik açıdan verimli bölgelerdeki fiziki altyapı yatırımlarının finansmanında kolaylık sağlamaktadır. Kaynağa göre gelir paylaşımının olumsuz yanı ise kaynak prensibinin güçlü mali kapasiteye sahip yöreleri ödüllendirmesi ve bölgeler arası eşitlik ilkesine aykırı olmasıdır.[86] Kaynağına göre gelir paylaşımı hâlihazırdaki yerel vergi tabanlarındaki farklılıkları derinleştirecektir. Bu durumda eğer ulusal politikalar eğitim, sağlık ve sosyal destek gibi konularda sert bir standart eşitliğini zorunlu kılıyorsa uygulamada zorluklar yaratabilecektir.[87]

Kaynak esasına göre gelir paylaşımları yatay dengesizlikleri gidermekte kullanılamaz. Çünkü paylaşımlar her bir yerel yönetimin vergi kapasitesiyle doğru ilişki içerisindedir. Bu gibi durumlarda kaynak esaslı gelir paylaşımı etkili bir eşitleme sistemine ihtiyaç duymaktadır. Bunu sağlamak için gelir paylaşımında nüfus, gelişmişlik indeksi ve vergi gayreti gibi faktörleri içeren bazı formüller geliştirmiştir.[88] Formüle göre gelir paylaşımı toplanan verginin belirli bir yüzdesinin önceden belirlenmiş ölçütlere göre yerel yönetimlere aktarılmasıdır.[89] Formüle göre paylaşım sistemleri doğru tasarlandıklarında bölgeler arası eşitsizlik sorununun çözümüne yardımcı olabilmektedir.[90]

---

[84] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 9.
[85] DAVEY, **a.g.e.**, s. 13.
[86] MASE, **a.g.t.**, ss. 12-13.
[87] DAVEY, **a.g.e.**, s. 13.
[88] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 10.
[89] DAVEY, **a.g.e.**, s. 13.
[90] MASE, **a.g.t.**, s. 13.

2.1.3.1.2. Yardımlar

İdarelerarası mali yardımlar merkezi yönetimin tasarrufuna ya da yerel yönetimin talebine bağlı olarak süreklilik taşımayan biçimde yapılan mali aktarımlardır. Yardımlar koşullu veya koşulsuz yardımlar olarak ikiye ayrılabilir.[91]

Koşulsuz yardımlar yerel yönetim harcamalarına genel bir katkı olarak nitelendirilebilmektedir. Burada önemli olan, harcama ihtiyaçlarını, hizmet sunum maliyetlerini ve/veya vergi kapasitesini ölçen objektif bir kritere göre mi, yoksa merkezi yönetimin tasarrufuna göre mi dağıtıldıklarıdır.[92]

Koşullu yardımlar merkezi yönetimin belirli bir harcama programı veya programın bir parçası için kullanılmak şartıyla yaptığı yardımdır. Şart bazı ulusal öncelikler ya da yerel yatırımın yetersiz görüldüğü dışsal yarar sağlayan yerel hizmetler için konulabilir. Maliyeti karşılayan ve karşılamayan koşullu yardımlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu tür yardımlar bir ulusal hedef olarak bazı temel kamu hizmetlerinin minimum sunum düzeylerinin sağlanması amacıyla kullanılabilmektedir.[93]

2.1.3.2. İdarelerarası mali aktarımların düzenlenme ilkeleri

Etkin bir idarelerarası sistemin tasarlanabilmesi için, idarelerarası mali aktarımlar düzenlenirken bazı ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. İdarelerarası mali sistemde aktarımların, dikey ve yatay mali dengenin sağlanması, politikaların ulusal düzeyde uyumlaştırılması ve bölgeler arası dışsallıkların giderilmesi gibi kapsamlı amaçları gerçekleştirmesi gerekmektedir.

2.1.3.2.1. Dikey mali dengenin sağlanması

Yerel yönetim sistemleri genellikle ciddi dikey ve yatay dengesizliklere konudurlar. Dengelerin dikey olarak bozulması, gelir kaynakları ile harcama sorumlulukları arasında bir eşitsizliğin oluşmasından kaynaklanır. Bir başka deyişle, idarelerarası mali sistemde dikey dengesizlik, yerel yönetimlerin kaynak yaratma gücünün harcama

---

[91] **Aynı**, s. 12.
[92] K. NEWTON, "Central Government Grants. Territorial Justice and Local Democracy in Post-War Britain", **Financing Urban Government in the Welfare State,** (D Ashford, (ed)., Croom Helm, London, 1980), ss. 106-107.
[93] MASE, **a.g.t.**, s. 10.

sorumluluklarını karşılayamaması ile ortaya çıkar. Sorunun en yaygın kaynağı ise yerel düzeyde yeterli özkaynakların bulunmamasıdır.[94]

Harcamaları yerel düzeyde sunmak etkinken, gelirleri toplamak merkezi düzeyde etkin olabilir. Bu durumda oluşabilecek dikey dengesizliklerin idarelerarası mali aktarımlarla giderilmesi kaçınılmazdır. Ancak yerel yönetimler için yumuşak bütçe kısıtları[95] oluşturmamaya özen göstermek gerekmektedir. Dikey mali dengesizliğin boyutu yerel yönetimlerin politika tercihlerinin, anayasanın veya yasaların bir sonucu olabilir. Bazı ülkeler yerel yönetim bütçelerinin denk tutulmasını şart koşarken, bazıları ise açık vermesine izin vermektedir. Sonuncu tür ülkelerdeki yerel yönetimlerde yeterli gelir olmadan harcamaları arttırmak güdüsü ortaya çıkabilecektir. Bu durum, özgelirlerini artırmak için yeterince çaba göstermeyen yerel yönetimlerin ödüllendirildiği ve çaba gösteren birimler için doğru teşviklerin bulunmadığı bir idarelerarası sistemin kurulması anlamına gelmektedir.[96]

2.1.3.2.2. Yatay mali dengenin sağlanması

Bölgeler arasındaki yatay dengesizlikler bölgeler arasındaki mali kapasite ve hizmet sunum maliyetlerindeki farklılıklarından kaynaklanmaktadır.[97]

Birçok ülkede doğal kaynaklar ve ticari yoğunlaşma gibi faktörler nedeniyle bölgeler arasında önemli derecede mali kapasite farklılıkları bulunmaktadır. Bununla birlikte ülkenin tümünde yaşam kalitesinin sağlanması için, tüm bölgelerde kamusal hizmetlerin belirli bir düzeyde sunulması gerekmektedir. Aksi takdirde çarpık gelir dağılımının yol açacağı sorunlar toplumsal refahı olumsuz etkileyebilecektir. Bu nedenle minimum kamusal hizmet sunum düzeylerini finanse etmeye gücü olmayan fakir bölgelerdeki yerel yönetimlere idarelerarası mali aktarımlarla destek olunması gerekmektedir.[98] Buna göre kaynaklar bölgeler arasında dağıtılarak, mali açıdan yetersiz bölgelerin mali kapasiteleri aktarımlarla diğer bölgelere yakınlaştırılmalıdır. Bu tür uygulamalar gelir

---

[94] GUPTA, **a.g.e.**, s. 13.
[95] Yumuşak bütçe kısıtı, yerel yönetimlerin beklenmedik mali giderler karşısında merkezi yönetime baskı yaparak ilave fonlar sağlayabilme derecesini ifade etmektedir. J. Kornai, Resource Constrained Versus Demand Constrained Systems, **Econometrica**, 47, (1979), ss. 801-819.
[96] GUPTA, **a.g.e.**, ss. 13-14.
[97] Aynı, s. 14.
[98] DAVEY, **a.g.e.**, s. 14.

dağılımı üzerinde etkili olabilecektir. Ancak bunların, bireylere yapılan aktarımlar ya da artan oranlı vergilemeyle tanınan en az geçim indirimi uygulamaları kadar etkili olacağını söylemek zordur. Çünkü bölgeler arası gelir farklılıklarının yanı sıra aynı bölge içerisinde de gelir farklılıkları görülebilmektedir. Kaynakların bölgeler arası adil dağılımını hedefleyen bir idarelerarası aktarım sistemiyle zengin bölgeler de ikamet eden yoksulların kaynaklarından, fakir bölgelerde ikamet eden zenginler yararlanmış olabileceklerdir. Bu nedenle merkezi yönetimlerin dengeleyici idarelerarası mali aktarımlara daha çok eğitim ve sağlık gibi ulusal standartlara tabi olan ve bu nedenle ülkenin her yerinde benzer niteliklerde sunum yapılması gereken kamu hizmetleri söz konusu olduğunda başvurmaları gerektiği ileri sürülmektedir.[99]

Bölgelerin ekonomik ve coğrafi koşullarına göre hizmet sunum maliyetleri de farklılaşabilmektedir. Örneğin, eğitim benzeri sosyal refah hizmetlerinin maliyetleri kırsal bölgelerde daha fazla iken, yerel ekonomik aktivite ile birlikte artan ulaşım ve trafik hizmetleri gibi fiziki altyapı hizmetlerinin maliyetleri ise kentsel bölgelerde daha fazladır. Bu nedenle idarelerarası mali aktarım sistemi tasarlanırken yerel yönetimlerin mali kapasitelerin yanında hizmet sunum maliyetlerinin de dikkate alınması gerekmektedir.[100]

İdarelerarası mali aktarımlarla yatay mali dengesizliklerin giderilmesi, düzenli olarak mali kapasitelerin ve hizmet sunum maliyetlerinin ölçümünü gerekli kılmaktadır. Bu koşul etkin bir mali yerelleşme tasarımında merkezi yönetimin rolünün önemini göstermektedir.

2.1.3.2.3. Politikaların ulusal düzeyde uyumlaştırılması

Mali yerelleşmeyle birlikte gelen yerel düzeyde karar verebilirlikteki artış yerel yönetimlerin politikalarının ulusal düzeyde öncelikli olan politikalarla bağının zayıflamasına ve hatta bazı durumlarda çelişmesine yol açabilecektir. Bu tür uyumsuzluklar genellikle ekonomik istikrar programları, büyük çaplı altyapı yatırım projeleri ve kamusal hizmetlerde standartların sağlanması gibi konularda ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin harcama ve gelir politikaları idarelerarası mali

[99] VOORHEES, **a.g.e.**, ss. 14 - 15.
[100] DAVEY, **a.g.e.**, s. 15.

aktarımlar kullanılarak ulusal öncelikli politikalarla uyumlu hale getirilebilir. Mali uyumlaştırmanın kapsamının ve derecesinin; mali yerelleşmenin etkinliği açısından ulusal önceliklerin yanında, mali yerelleşmenin temelini oluşturan, yerel farklılıkların ve isteklerin hesaba katılması prensibi de göz önünde bulundurularak tasarlanması gerekmektedir.

İdarelerarası mali aktarımlar gerekli biçimde tasarlanmadıklarında ulusal istikrar politikalarının etkinliğini kısıtlayabilmektedir. Bu durum, mali aktarımlar genellikle üzerinde değişiklik yapmanın zor olduğu oran ve miktarlarda belirlendiğinde ortaya çıkmaktadır. Kanunlarda yer verilmiş sabit oranlarda yerel yönetimlere pay verilmesi gelirlerin tahmin edilebilirliğinin derecesini arttırarak bütçe planlamasında sağladığı kolaylığa rağmen merkezi yönetim bütçesinde de bir katılığa yol açmaktadır. Örneğin genişleme zamanlarında pay aldıkları gelir havuzunun genişlemesi yerel yönetimlerin harcamalarını arttırarak, merkezi yönetimin daraltıcı maliye politikası uygulamasını zorlaştırmaktadır. İdarelerarası mali aktarımların yerel yönetimlerin ulusal istikrar amaçlarına uymalarını teşvik edecek şekilde tasarlanmaları mümkündür. Bunun için mali aktarım sistemlerinin ekonomik dalgalanmalara yanıt verebilecek biçimde yeterli esnekliğe sahip olmaları gerekmektedir. Örneğin aktarım miktarı saptanırken sabit bir oran değil, merkezi yönetimin gelirlerinin birkaç yıllık hareketli ortalaması temel alınabilir. Bir diğer yöntem olarak ise aktarımlardan genişleme dönemlerinde yerel yönetimlerin gelir istikrar fonları ayırmaları sağlanabilir. Bu ayrılan fonlar ekonomik daralma dönemlerinde standart hizmet sunumu ve sağlıklı altyapının sağlanması için kullanılabilir.[101]

2.1.3.2.4. Bölgelerarası dışsallıkların giderilmesi

Kamusal mal ve hizmetlerin fayda alanları her bir mal ve hizmet için farklılıklar göstermektedir. Bir yerel yönetimin yetki alanının, kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerini içselleştirebilecek şekilde belirlenebilmesi veya her bir kamusal mal ve hizmet için bir yönetim birimi oluşturulması mümkün değildir. Breton'a göre eğer bir hizmetin fayda alanı bu hizmeti sunan yönetim düzeyinin yetki alanı ile tam olarak örtüşmüyorsa, merkezi yönetimin söz konusu kamusal mal veya hizmetin optimal altı

[101] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 9.

sunumunu önlemek için mali aktarımlarla müdahale etmesi gerekmektedir. Breton'un analizi kamusal hizmetlerin marjinal sosyal maliyet ve faydalarını hesaplayan ve mali aktarımlar yoluyla bunların bölgeler arasında eşitlenmesini sağlayan bir merkezi yönetim organının gerekliliğini ortaya koymaktadır.[102]

2.1.4. Yerel Borçlanmanın Düzenlenmesi

Yerel borçlanmanın düzenlenmesi mali yerelleşmenin dördüncü bileşenidir. Borçlanma kamu maliyesi teorisine göre sadece bazı özel koşullarda başvurulması gereken önemli bir politika aracı olmasına rağmen, yerel yönetim bütçelerindeki ağırlığı gün geçtikçe artmaktadır. Bu gelişmenin temelinde ise yerel özgelir ve idarelerarası mali aktarımların, yerel politikacıların seçim dönemlerindeki popülist yatırım harcamaları için yetersiz kalması ve ödenemeyen yerel borçların merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi gibi etkenler yer almaktadır. Yerel yönetimlerin borçlarının merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi ahlaki riziko[103] sorununu ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin piyasadan borçlanabilmesine imkân verilmesi yerel özerklik açısından olumlu bir durum olsa da kamu borcunun artmasını da beraberinde getirebilmektedir. Mali yerelleşme açısından ele alındığında yerel özerklik ve borç yönetimi konularının dengelenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.[104]

Çoğu ülkede merkezi yönetimler yerel yönetimlerin borçlanmasını doğrudan kontrol yetkisine sahiptirler. Bu kontroller yıllık toplam borç miktarına ya da sadece dış borçlanmaya sınırlamalar getirilmesi, borçlanmanın tümünün merkezileştirilmesi ve yerel yönetimlere ihtiyaçlarına göre borç verilmesi gibi şekiller alabilmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanması ile ilgili uygulamalar ve düzenlemeler ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar temel olarak ülkenin kamu mali yönetimi geleneği, ciddi ekonomik ve mali dengesizliklerin varlığı, sermaye piyasalarının gelişmişliği gibi etkenlerden kaynaklanmaktadır.[105]

---

[102] GUPTA, **a.g.e.**, s. 3.
[103] Ahlaki riziko, bir anlaşma yapıldıktan sonra anlaşmanın taraflarından birinin, diğer tarafın aleyhine olacak şekilde kendine ilave faydalar sağlayacak davranışlar sergilemesi olarak tanımlanmaktadır. EBEL ve YILMAZ, **a.g.e.**, s. 40.
[104] **Aynı**, s. 40.
[105] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 15.

Dünya çapında yaşanan yerel yönetimlerin borç krizleri ve bunun enflasyonist etkileri borçlanmanın yerelleşmesinin olası makroekonomik etkilerini ortaya koymaktadır. Yerel borçlanma çoğu ülkede yerel yönetimlerin kredibilitesinin düşük olmasıyla sınırlanmaktadır. Bu durumda yerel yönetimler ellerindeki kamu taşınmazlarını veya merkezi yönetimi garanti göstermeye çalışmaktadırlar. Yerel yönetimlerin borçlarını ödememeleri sorununu çözmek için yerel yönetimlerin borçlanma yeteneği üzerinde sınırlamalar oluşturmak gerekmektedir. Yerel yönetimler için borçlanma ve tahvil basma konusunda sıkı bütçe kısıtları getiren bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır. Borçlanmak için kullanılan diğer bazı metotlar da izlenmeli ve mümkünse engellenmelidir. Örneğin emeklilik fonlarının kullanımı veya yerel yönetim şirketlerinin borçlandırılması gibi yöntemler yasayla engellenmeli ya da bunlarda borç limitlerinin içinde sayılmalıdır. Ayrıca mümkün olduğunca bütçelerin denk hazırlanmasına, borçlanmanın bu açıkları finanse etmek için kullanılmamasına dikkat edilmelidir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin özgelirleri bu borçlara mali teminat olmalıdır. Piyasa yerel yönetimin borcuna merkezi yönetimin taahhütte bulunduğunu düşünmemelidir. Yeterli özgelire sahip olmaları, yerel yönetimlerin borçla finansmana başvurmalarının ve ahlaki rizikoların önlenmesi açısından oldukça önemlidir. Ancak halkın borçlanma konusunda bilgi sahibi olması da ahlaki riziko sorunlarını kendiliğinden ortadan kaldırmamaktadır. Aşırı borçlanma ile birlikte yaptırımlar da söz konusu olmalıdır. Aksi takdirde yerel yönetimler bütçe açıklarını sürdürmeyi tercih edeceklerdir. Bu da faiz oranlarının yükselmesi, toplam kamu açığının büyümesi gibi makroekonomik koşullar üzerinde etki yaratacaktır. Sonuç olarak merkezi yönetimin istikrar politikalarında hareket kabiliyeti kısıtlanabilecektir.[106]

Yerel yönetimler genel olarak, merkezi yönetimden, aracı finansal devlet kurumlarından ve doğrudan sermaye piyasalarından olmak üzere üç kaynaktan borçlanmaktadırlar. Uluslararası deneyimler incelendiğinde kamu kurumlarından borçlanmada politik ayrımcılığın epey yaygın olduğu görülmektedir. Serbest piyasadan borçlanmada ise borç verenler ile yerel yönetimler arasında piyasa temelli ilişkilerin geliştirilemediği ve yerel borçlanmayı denetleyen özel kredi derecelendirme ve bono sigorta kuruluşlarının eksikliği gözlemlenmektedir. İyi gelişmemiş piyasalarda yurtdışından borçlanma öncelikliyken, iyi gelişmiş piyasalarda özel sermayeyi dışlamadan borçlanmaya dikkat

[106] UNDP, **a.g.e.**, s. 6.

edilmelidir. Buna ilaveten iyi gelişmiş piyasalarda, özel kredi derecelendirme kuruluşlarından, bono sigorta acentelerinden yararlanılabilmesi yerel borçlanmayı izleme ve düzenlemeye imkan tanımaktadır. Sermaye piyasaları geliştikçe yerel yönetimlerin seçmenleri yönetimlerin mali sağlığı ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olacaklardır. Dolayısıyla politik hesap verebilirlik ve şeffaflık artacaktır. Ancak söz konusu denetleyici kurumların da kamu kurumlarınca izlenmesi ve düzenlenmesi gerekmektedir.

2.1.4.1. Yerel borçlanmanın düzenlenme ilkeleri

Çalışmanın izleyen kısmında yerel borçlanmanın düzenlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken ilkelere yer verilecektir. Yerel borçlanma, nesiller arası eşitleme, sermaye yatırımı harcamalarının finansmanı ile gelir ve gider akımlarının uyumlaştırılması amaçlarıyla kullanıldığında yerel yönetimler için uygun bir kamu maliyesi aracı sayılmaktadır.

2.1.4.1.1 Nesiller arası eşitleme

Çeşitli yatırım projelerinin yararları, eğitim ve altyapı gibi, geniş zamana yayılmaktadır. Bunun anlamı bu hizmetlerden sadece şimdiki nesillerin değil gelecekteki nesillerin de yararlanabileceğidir. Kamu maliyesinde faydalanma prensibi gelecekteki nesillerin de bu yatırım projelerinin finansmanına katılmaları gereğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle borçlanma, yatırım projeleri için ödemeleri projenin yaşam ömrüne yayabilme ve gelecekteki fayda akımlarıyla bütünleştirebilme imkânı sunmaktadır. Dolayısıyla yerel borçlanma yerel yönetim yatırım harcamalarında nesiller arası bağlantıların kurulmasını sağlamaktadır.[107]

2.1.4.1.2. Sermaye yatırımı harcamalarının finansmanı

Yerel yönetimlerin bazen büyük maliyetli kamu yatırımları yapmaları gerekmektedir. Bu tür sermaye yatırımı harcamalarının yerel yönetimlerin gelirleriyle finanse edilmesi çoğu zaman mümkün olamayabilir. Önemli altyapı yatırımlarını ertelemek yerel ekonomik performans üzerinde olumsuz bir etki yaratabilecektir. Bu durum orada ikamet edenlerin de hayatında daha az istihdam olanağı, gelirlerinde azalma gibi

[107] EBEL ve YILMAZ, **a.g.e.**, s. 39.

doğrudan etkiler yaratabilecektir. Bu nedenle borçlanma yerel yönetimlerin cari kalkınma üzerinde uyarıcı bir etki sağlamak için kullanıcıların faiz girdilerini de üstlenebileceği uzun vadeli yatırım projelerine girişebilmelerinin bir aracı olarak kullanılmaktadır.[108]

Prensip olarak yerel borçlanmayı yatırım amaçlarıyla kısıtlamak borçlanmanın olumsuz etkilerini azaltabilecektir. Ancak böyle bir altın kural[109] kamu tasarruflarının yatırıma yönelmesini engelleyebilmektedir. Bununla birlikte yeterli ekonomik ve sosyal geri dönüşü olmayan yatırımlar için borçlanmak ta arzu edilen bir durum değildir. Çoğu durumda eğitim ve sağlık gibi alanlara yapılan cari harcamaların geri dönüşü daha fazla olabilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin sadece yatırım amacıyla borçlanmalarına izin verilmesi bazı durumlarda etkin olmayabilecektir.[110]

2.1.4.1.3. Gelir ve harcama akımlarının uyumlaştırılması

Bazı nedenlerle yıl içerisinde yerel yönetimlerin yapacakları harcamalarla, gelirlerin elde edileceği zamanlar arasında farklılıklar doğabilmektedir. Harcamaları ertelemek ise yerel yönetimlerin sundukları önemli hizmetlerde kesintiler yaratarak telafi edilemeyecek olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Bu olumsuzluklar yerel borçlanmayla giderilebilecektir. Ancak bu tür bir uyumlaştırma beraberinde yerel yönetimler için bir faiz yükü de getirmektedir. Bu durum süreklilik arz ediyorsa yerel yönetimlerin borç yükü zamanla ağırlaşacak ve bir borç faiz sarmalına girebileceklerdir. Mali yerelleşmenin etkinliği ve yerel hizmetlerin aksamadan sürdürülebilmesi için yerel yönetimlerin gelir ve harcama akımları uyumlu bir biçimde tasarlanmalı ancak beklenmedik uyumsuzluklar söz konusu olduğunda da borçlanmaya başvurmalarına izin verilmelidir.[111]

2.2. Mali Yerelleşmenin Dereceleri

Bu bölümde son olarak mali yerelleşmenin bileşenlerinden sonra dereceleri ile ilgili açıklamalara yer verilecektir. Mali yerelleşmenin dereceleri arasındaki ayrımın

[108] EBEL ve YILMAZ, **a.g.e.**, ss. 39-40.
[109] Altın kural devletin sadece yatırım amaçlı borçlanabilmesini ifade eden bir anayasal iktisat görüşüdür.
[110] TER-MINASSIAN, **a.g.e.**, s. 17.
[111] EBEL ve YILMAZ, **a.g.e.**, s. 40.

vurgulanması mali yerelleşmenin ekonomik etkilerinin belirlenmesi ve Türkiye'deki mali yerelleşme sürecinin daha iyi anlaşılması açısından önemlidir. Mali yerelleşme aktarılan mali yetkilerin derecesine göre yetki genişliği, hizmet yerinden yönetim ve yerel yerinden yönetim şeklinde derecelendirilmektedir. [112]

2.2.1. Yetki Genişliği

Yerelleşmenin derecelerini arasında, yetki genişliği mali yerelleşmenin en zayıf derecesi olarak kabul edilmekte ve sıklıkla üniter ülkelerde görülmektedir. Aynı zamanda dekonsantrasyon olarak ta tanımlanmaktadır. Mali konularda karar alma otoritesini ve sorumluluklarını, merkezi yönetimin çeşitli düzeyleri arasında dağıtmaktadır. Yetki genişliğiyle genellikle başkentte bulunan merkezi yönetim yetkililerinin sorumlulukları bölgelerde, illerde ve ilçelerde çalışan memurlara kaydırılmakta ya da merkezi yönetimin kontrolünde güçlü taşra temsilcilikleri veya yerel yönetim birimleri oluşturulmaktadır. Crook ve Manor[113] yetki genişliğini yönetim sisteminin daha alt düzeylerde hizmet sunmanın etkinliğinden yararlanmak için merkezi yönetim tarafından kontrol edilen yönetsel birimler oluşturulması olarak tanımlamaktadırlar. İlaveten Rondinelli ve Cheema[114] iki tür yetki genişliği tanımlamışlardır: taşra ve yerel teşkilat. Taşra teşkilatında bakanlıklar, belirli bir yerel düzeyde temsilciliklerini oluşturur, yönetir ve yönlendirirken, yerel teşkilatta devlet yönetiminin tüm alt kademeleri (örn. bölgeler, iller ve ilçeler) merkezi yönetimin bağlı birimleri durumundadır. Yerel fonksiyonların yerine getirilmesi merkezi yönetim tarafından denetlenir ve yerel yöneticiler merkezi yönetimin komutasındadır. Yerel birimlere sadece görevlerini yerine getirme konusunda sınırlı bir otorite aktarımı söz konusudur.[115]

Yetki genişliği temel olarak merkezi yönetimin kendi içindeki bir etkinlik ölçüsüdür ve sonuçta otoritenin önemli bir kısmı merkezi yönetimde kaldığından, tam anlamıyla bir otonomi aktarımını içermemektedir. Bununla birlikte merkezin iş yükünü hafiflettiği ve

---

[112] VARCAN, **a.g.e.**, ss. 17-19.
[113] Richard C. CROOK ve James MANOR, **Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance**, (Cambridge University Press, 1998)
[114] Dennis RONDINELLI ve G. Shabbir CHEEMA (Ed.), **Implementing Decentralization Policies: An Introduction in Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries**, (Beverly Hills, Sage Publications Inc., 1983), ss. 9-34.
[115] ALI, **a.g.t.**, s. 18

devleti halka yakınlaştırdığından, özellikle bir hayli merkezileşmiş devletler için, mali yerelleşmenin ilk basamağı olarak görülebilir. Eğer zaman içerisinde saha personeline merkezi direktiflerin uygulanmasının planlanmasında ve yerel koşullara uygun hale getirecek düzenlemeler yapmakta biraz serbestlik tanınırsa, böyle bir sistemle bir üst basamağa da çıkılabilmesi mümkün olabilmektedir. [116]

2.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim

Mali yerelleşmenin daha kapsamlı bir derecesi olan hizmet yerinden yönetiminde merkezi yönetim, mali konularda karar alma ve uygulama sorumluluklarını, merkezce yönetilmeyen ancak ona üst düzeyde hesap verebilir olan yarı otonom yönetimlere aktarmaktadır. Hizmet yerinen yönetim, delegasyon olarak ta adlandırılmaktadır. Hizmet yerinden yönetiminde belirli görev ve fonksiyonları yerine getirmek için gerekli olan otorite ve sorumluluk birimlere aktarılır ancak otoritenin büyük kısmı merkezi yönetimde kalır. Bunlara örnek olarak kamu girişimleri veya ortaklıkları, iskan otoriteleri, ulaşım otoriteleri, özel hizmet bölgeleri, yarı otonom okul bölgeleri, bölgesel kalkınma teşkilatları, özel proje uygulama birimleri verilebilir. Genellikle bu birimlerin karar alma konusunda epey önemli derecede takdir yetkisi vardır. Olağan kamu personel sınırlamalarından muaf olabilmekte ve hatta hizmetlerden yaralananlardan doğrudan harç alabilmektedirler.[117]

2.2.3. Yerel Yerinden Yönetim

Yerel yerinden yönetim mali yerelleşmenin en yoğun derecesi olarak ele alınmaktadır. [118] Devolüsyon olarak ta tanımlanmaktadır. Rondinelli'ye göre yerel yönetimlere mali konularla ilgili karar almada otorite ve otonominin devredilmesi anlamındadır.[119] Bu yüzden yerel yönetimler devolüsyonda merkezi yönetimin doğrudan kontrolüne konu olmazlar. Manor, yerel yerinden yönetimi, kaynakların, yükümlülüklerin, gücün ve karar almanın merkezi yönetimden tamamen veya büyük oranda bağımsız, demokratik

---

[116] Helena VISTA-BAYLON, **Decentralization: What, When, and How, To Serve and to Preserve**, (Ed. S. Schiavo-Campo, P. S. A. Sundaram Asian Development Bank, 2000), ss. 157-159.
[117] ALI, **a.g.t.**, s. 19
[118] VARCAN, **a.g.e.**, s. 19
[119] Dennis RONDINELLİ, James S. McCULLOUGH ve Ronald W. JOHNSON, "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political –Economy Framework", **Journal of Development and Change**, 20, 1, (1989), ss. 9-34.

olarak seçilmiş daha alt düzeydeki otoritelere aktarılması olarak tanımlamaktadır.[120] Devolüsyonda merkezi yönetimin rolü, yerel kurumların geniş biçimde tanımlanmış bir ulusal politika içerisinde hareket etmelerini garanti etmektir.[121]

[120] James MANOR, "Democratic Decentralization in Africa and Asia", **IDS Bulletin**, 26, 2 (1995) s. 81-82
[121] ALI, **a.g.t.**, s. 19

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞMENİN GELİŞİMİ

Türkiye'deki yerel yönetim deneyimi batılı ülkelerle kıyaslandığında yeni sayılmaktadır. Ancak yerel yönetimler ilk kuruldukları günden itibaren, kamu reformlarının en önemli parçası olmuşlar ve ekonomi içindeki büyüklükleri sürekli artış göstermiştir. Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili tarihsel gelişim incelenecek, ardından yerel yönetimlerin bütçeleri analiz edilecektir. Çalışmanın bu bölümünün ilk kısmında Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve yerel yönetimlerle ilgili yapılan reform çalışmaları ele alınacaktır. Bu reform çalışmalarının incelenmesi yerel yönetimlerin mali yapılarında meydana gelen gelişmeleri yorumlayabilmek açısından önemlidir. İkinci kısımda Türkiye'de yerel yönetimlerin mali yapılarında meydana gelen gelişmeler yerel yönetim bütçeleri bileşenlerine ayrılarak incelenecektir. Çalışmanın bu bölümü, izleyen bölümdeki ampirik uygulamaların sonuçlarının analizine ışık tutacaktır.

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMLARI

İnsanlar bir arada yaşamaya başladıklarından itibaren bazı yerel kamusal mal ve hizmetlere ihtiyaç duymuşlardır. Bu mal ve hizmetler tarih boyunca çeşitli kamu üretici birimleri tarafından sunulmuştur. Ancak bu birimler, yerel halkın yönetimine katıldığı yerel yönetimler kuruluncaya kadar genellikle merkezi yönetime bağlı teşkilatlar veya vakıf ve lonca tipindeki örgütlenmeler şeklinde faaliyet yürütmüşlerdir. Yerel halkın yönetimine katıldığı yerel yönetimler ise ilk olarak Batı Avrupa'da 15. yy.'dan itibaren kurulmaya başlanmıştır. Batı toplumlarında yerel yönetimlerin gelişimi doğu toplumlarından çok önceleri başlamıştır. Bu gelişmede batı toplumlarının iç dinamikleri daha fazla etkili olmuştur. Batıda ticaretin ve üretimin gelişmesiyle büyüyen kentlerde ekonomik ağırlıkları artan toplumsal sınıflar, geleneksel yönetici sınıfla iktidarı paylaşmak için büyük mücadeleler vermiştir. Doğu toplumlarında ise yerel yönetimlerin gelişmesinde toplumsal dinamikler yeterince etkili olamamıştır.[1] Bu toplumlarda yerel yönetimler daha çok dış dinamiklerin etkisiyle, merkezi yönetim tarafından tepeden inme kurumlar olarak kurulmuşlardır. Türkiye'de de gelişmeler bu yönde olmuştur. Yerel yönetimler, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde merkezi yönetime yardımcı kurumlar olarak görülmüşler, yapılan birçok reforma rağmen batılı örneklerinin yapı ve gücüne ulaşamamışlardır.

Türkiye'de batılı yerel yönetimlerin benzerlerinin ortaya çıkışı, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla mümkün olmuştur. Tanzimat Reformları'ndan sonra çıkarılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimler için ilk adımlar atılmış ve oluşturulan yerel yönetim teşkilatı modeli ana hatları ile günümüze kadar gelmiştir.[2] Yerel yönetimler bu dönemden itibaren daima kamu reformlarının en önemli parçası olmuşlardır. Ancak Cumhuriyet'in ilanına kadar yerel yönetimlere özerklik tanınmamıştır. Tam anlamıyla özerk yerel yönetimler Türkiye'de ilk defa Cumhuriyetin ilanıyla kurulmuştur. Osmanlı'dan miras alınan yerel yönetim reformu geleneği Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Yerel yönetimler günümüze kadar, özellikle planlı kalkınmaya geçilmesiyle beraber, pek çok reform çalışmasına konu

[1] Ergun TÜRKCAN ed., **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, (Belediyecilik Araştırma Projesi, Bilimsel Araştırma Dizisi, Birinci Kitap, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 1978), ss. 3-4.
[2] Özcan SEZER, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008), s. 276.

olmuşlardır.[3] Çalışmanın izleyen kısmında Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili yapılan reformlar konunun daha rahat anlaşılabilmesi için, Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönem olarak ikiye ayrılarak incelenecektir.

1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu'nun idari sisteminde sadece yerel nitelikli hizmetleri sunan yönetimler Tanzimat öncesi dönemde hiç var olamamıştır. Bu tür bir yerel yönetim uygulaması, yönetimi ayakta tutabilmek için Batılılaşma adı altında ortaya atılmış düşüncelerin ürünü olarak ortaya çıkmış, daha doğrusu dışarıdan ithal edilmiştir. Bu nedenle günümüz yerel yönetimlerinin temelleri esas itibariyle Tanzimat sonrası yapılan idari reformlarla atılmıştır.[4]

Osmanlı devleti, merkez dışındaki yönetimini belli bir arazi rejimi, askeri ve ekonomik düzen uyarınca gerçekleştirmiştir. Ülke Anadolu ve Rumeli beylerbeyliğine, beylikler de sancaklara ve yine sancaklar da kazalara bölünmüştür. Bu yönetimlerin tüzel kişiliği olmamış ve yetki genişliği ilkesi ile idare edilmişlerdir. Osmanlı taşra teşkilatı II. Mahmut dönemine kadar geniş yetkilere sahip valiler tarafından yönetilirken Devletin güçsüz düşmesi ve zayıflaması sebebiyle bu dönemden sonra sıkı bir merkezi yapı uygulanmıştır.[5]

Tanzimat öncesine kadar Osmanlı kentlerinde geleneksel idari yapı devam etmiş, belediye işleri ile idari işler birbirinden ayrılmamıştır. Osmanlı kentinin yönetimi ve yargı görevi, ilmiye sınıfından olan kadılara bırakılmıştır. Kadı, tayin edildiği bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve kent yönetiminin sorumlusu olmuştur. Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim birimleri kurulmadan önce vakıflar ve esnaf loncaları da kent hizmetlerinin yürütülmesinde ve halkın yerel gereksinimlerinin karşılanmasında önemli rol oymamışlardır. Yerel nitelikteki birçok görev daha çok vakıflar tarafından yerine getirilmiştir.[6]

---

[3] Mehmet KARAARSLAN, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007), s. 106.
[4] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 107.
[5] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 108.
[6] SEZER, **a.g.t.**, s. 277.

Osmanlı devletinde sadece yerel nitelikli hizmetleri sunan yönetimlerin oluşturulması, Tanzimat döneminde mümkün olmuştur. Tanzimatçılar bu dönemde özerk yerel yönetimler ya da yerel demokrasiyi hayata geçirmekten ziyade, imparatorluğun mali kaynaklarını arttırmak ve merkeze bağlı sorunsuz vilayet, sancak ve kaza yönetimleri oluşturmayı amaçlamışlardır. Tanzimatçılar bu düşüncelerin sonucu olarak, batılı örneklerinden, özellikle Fransa'dan, esinlenilerek şehremaneti ve il özel idarelerini oluşturmuşlardır. 1854 yılında İstanbul'da kurulan şehremanetinden sonra 1864 tarihinde de günümüz il özel idarelerinin temelleri Fransız örneğine uygun olarak atılmıştır.[7]

Yerel yönetim geleneğimiz içinde köylerin ise her zaman farklı bir yeri olmuştur. Zira köyler, Büyük Selçuklulara kadar uzanan bir geçmişi olan kurumlardır. Ancak köyler idari olarak, ilk defa 1858 yılında çıkarılan yönetmeliklerle, ardından bunu izleyen 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle düzenlenmiştir. Köylerin tüzel kişiliğe sahip gerçek bir yerel yönetim birimi olması ise ancak Cumhuriyet döneminde mümkün olmuştur.[8]

19. y.y.'da Osmanlı kentleri, özellikle liman kentleri vasıtasıyla dış dünya ile ilişkilerinin gelişmesi sonucunda, önemli yapısal değişiklikler geçirmiştir. Ülkenin değişmekte olan ekonomik, toplumsal ve yönetsel yapısına bağlı olarak, geleneksel kent yönetimlerinde değişim ve yeni bir örgütlenmeye gidilmesi kaçınılmaz olmuştur. Özellikle İstanbul'da kent hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan güçlükler ve yabancı diplomatların eleştiri ve istekleri sonucunda İstanbul'u modernleştirecek bir örgüte gereksinim duyulmuş ve Ağustos 1854'te yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kurulmuştur.[9] Türkiye'de günümüz yerel yönetimleri anlamında ilk örnek 1854 yılında İstanbul'da kurulan şehremaneti olmuştur. Bu ilk yerel yönetim uygulamasında bir yürütme organı ve bir karar organı bulunması öngörülmüştür. Yürütme organı olarak şehremini, karar organı olarak da şehir meclisi tasarlanmıştır. İlk belediye teşkilatının organlarının tümü padişahın onayı ile atanmıştır. Kurulan bu örgüt her yönüyle merkezi hükümetin bir şubesi olarak görev yaptığından şehremanetinin özerkliğinden bahsetmek mümkün olmamıştır. Zaten beklenen

[7] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 110.
[8] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 111.
[9] SEZER, **a.g.t.**, s. 277.

hizmetleri yerine getiremediğinden dolayı kuruluşundan bir yıl sonra karar organı olan şehir meclisi fesh edilmiştir.[10]

Kurulan bir komisyon tarafından İstanbul Şehremaneti'nin 14 belediye şubesine ayrılması önerilmiş, ancak mali yetersizlikler nedeniyle sadece Galata-Beyoğlu bölgesinde Paris'teki Altıncı Bölge Belediyesi isminden esinlenerek 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye adında bir belediye teşkilatı kurulmuştur. Yarı özerk yapısı, gelir kaynakları ve personeli ile Altıncı Daire-i Belediye, belediyeciliğin ilk örneklerini vermiştir.[11] İstanbul'da kurulmaya çalışılan şehremanetinin yanında 1868 yılında çıkarılan bir talimatla taşrada da belediye teşkilatı kurulması öngörülmüş ve bu talimat hükümleri 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de teyit edilmiştir. Bu nizamnameye göre vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye kurulacak, bu belediyelere merkezden bir belediye reisi atanmak suretiyle göreve gelecek, buna karşın bu belediyelerin ikinci organı olan belediye meclisleri mahalli ihtiyar heyetlerince seçilecektir.[12] 1870 tarihli Nizamnamenin önem taşıyan bir başka noktası da kurulacak belediyelerin gelir ve giderlerin açıklığa kavuşturulmuş olmasıdır.[13]

Osmanlı İmparatorluğu'nda il özel idareleri de Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır. İl özel idarelerinin kuruluşuna yönelik ilk resmi belge 1864 yılında yürürlüğe giren Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu Nizamname ile eyalet sisteminden il sistemine geçilmiştir. Bu düzenlemeyle mülki yönetimin her kademesinde, üyelerinin bir kısmının seçimle iş başına geldiği idare meclisleri oluşturulmuştur. Vilayetler için iki türlü meclis yapısı tasarlanmıştır. Birincisi, vilayet idare meclisi, ikincisi ise, vilayet umumi meclisidir. Vilayet umumi meclisi uygulaması, günümüzdeki il genel meclisinin de temelini oluşturmuştur.[14]

Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasası Kanuni Esasi, belediye yönetimini bir kamu yönetim kuruluşu olarak güvence altına almıştır. Kanuni Esasi, gerek İstanbul'da gerekse taşrada kurulacak olan belediyelerin, seçimle iş başına gelecek meclisler

[10] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 112.
[11] SEZER, **a.g.t.**, s. 278.
[12] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 112.
[13] Aslı GÜZELER, Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Finansal Sorunları: Konak Belediyesi Örneği, (Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008) s. 108.
[14] SEZER, **a.g.t.**, s. 278.

tarafından yönetileceğini, kuruluş, görev ve meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Bu bağlamda, belediyelere ilişkin iki kanun Osmanlı Devletinin ilk Meclisi Mebusan'ının açılışından kısa bir süre sonra 1877 tarihinde kabul edilmiştir. Bunlardan İstanbul için olanı Darsaadet Belediye Kanunu ve diğer iller için olan kanun ise Vilayetler Belediye Kanunu adıyla kabul edilmiştir. Vilayet, liva ve kazalardan seçilmiş meclislerden farklı olarak belediye meclisleri icrai karar alabilecek organlar olarak tanzim edilmiştir.[15] 1877 tarihli Belediye Kanunu, belediyelere 1864 ve 1871 vilayet nizamnamelerinden farklı olarak yeni görevler yüklemiştir. 1877 tarihli Belediye Kanunu, demokrasi tarihimizde, gizli oy ve açık tasnifli tek dereceli seçim sistemini getirmesi bakımından da son derece önemlidir.[16]

Anayasa'da yer alan yerinden yönetim ilkesine rağmen uygulamada katı bir merkeziyetçilik yaşanmıştır. Merkezin, tereddütlerinin başlıca nedeni, Osmanlı toplumunun çok uluslu yapısı sebebiyle, yerel yönetimlere özerklik verilmesinin merkezi otoriteyi zayıflatacağından duyulan kaygı olmuştur. Bu nedenle de nisbeten daha özerk bir yapı öngören Darsaadet Belediye Kanununda 1912 yılında değişiklik yapılarak İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış bunun yerine dokuz şube kurulmuş ve bunların başına da birer memur atanmıştır. İl özel idareleri ile ilgili olarak ta İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı 1913 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Bu Kanunla vilayetlerin tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi ve ayrı bir malvarlığına sahip olması şeklindeki yerel yönetimlere ilişkin temel ilkeleri kabul edilmiştir.[17] 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı 1871 tarihli Fransız Vilayet İdaresi Kanunu örnek alınarak yapılmıştır. Bu kanunun il özel idaresine ait kısmı 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır.[18]

1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Cumhuriyet rejimi, Osmanlı'da olduğu gibi başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı bir yasayla düzenlenmesi düşüncesine sadık kalarak, 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı yasayla Ankara Şehremanetini

[15] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 113.
[16] GÜZELER, **a.g.t.**, s. 109.
[17] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 115.
[18] **Aynı**, s. 117.

kurmuştur. Bu yönüyle Ankara Şehremaneti, kent yönetimi açısından Cumhuriyet yönetimi için önemli bir laboratuar olmuştur. Ankara Şehremaneti 1924–1930 yılları arasında çok önemli görevler üstlenmiştir. Bu dönemde bataklıklar kurutulmuş, kamulaştırmalar yapılmış, yapı malzemeleri için fabrikalar açılmış, çalışan işçilerin konut ihtiyacı giderilmiş, gaz deposu, un fabrikası ve fırın yaptırılmıştır. Bunlara ilaveten, Ankara'nın imar planı için bir yarışma bile düzenlenmiştir.[19]

Türkiye'de köy yerel yönetim biriminin esasları Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul olunan 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Köyün tüzel kişiliğe sahip olması ve hukuki açıdan yerel yönetim birimleri içinde yer alması bu kanun ile mümkün olmuştur. Köylere tüzel kişilik veren ve onları tam anlamıyla yerel yönetim birimleri haline getiren Köy Kanunu büyük beklentilerle yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun sayesinde, Osmanlı İmparatorluğu döneminde ihmal edilmiş olan köy ve köylünün süratle kalkınacağına inanılmıştır. Ancak izleyen dönemde köyler bu kanun ile gerçekleştirilmek istenen düzeye getirilememiştir. 442 sayılı Kanun köylere tüzel kişilik tanımak suretiyle köy yönetimlerinin kurulmasına imkan sağlamış, ancak onu izleyen dönemde bu yönetimin güçlenmesini sağlayacak ekonomik tedbirler alınmamıştır.[20]

Yerel yönetimler konusundaki üçüncü önemli temel kanun, 3 Nisan 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu Kanun, Fransa'nın 1884 tarihli Belediye Kanununun çeviriye yakın bir uyarlamasından ibaretti. Bu kanunla farklı bir statüyle yönetilen İstanbul ve Ankara belediyeleri de diğer belediyelerle aynı Kanuna tabi kılınmıştır. Bu düzenlemeye rağmen bu belediyelere ilişkin bazı ayrıcalık ve farklılıklar devam ettirilmiştir. İstanbul'da il ve belediyenin bir olması ve valinin aynı zamanda belediye başkanı olması durumunun devam ettirilmesi ile Ankara Belediye Başkanının İçişleri Bakanı tarafından seçilmesini öngören eski yapının korunmuş olması dikkat çeken farklılıklar olarak devam etmiştir. İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın il genel idaresine ilişkin olan bölümü bu dönemde değiştirilmesine karşın il özel

---

[19] Hamza AL, "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler,** (Editörler: Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü, , C:2, İlke Yayınları, İstanbul, 1996), s.23.

[20] Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler**, (Yenilenmiş 7. Baskı, Beta Basım, İstanbul - Ekim 2001), ss. 243-244.

idarelerine ilişkin hükümler Cumhuriyetin ilk döneminde de uygulanmaya devam etmiştir.[21] Bu dönemde il özel idareleri ile ilgili bir yasal düzenleme yapılmamış ve bir yerel yönetim birimi olarak il özel idareleri de çok işlevsel olamamıştır. Merkezi yönetimin taşradaki yöneticileri olan vali ve kaymakamlar, hem genel yönetimin hizmetlerini hem de yerel yönetimin işlerini birlikte yürütmüşlerdir. Vali, hem bir vesayet makamı hem de yürütme organı olarak il özel idaresi ile çok yönlü bir ilişki içerisinde olmuştur. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda 1930 yılından sonra birtakım değişiklikler yapılsa da bu değişiklikler gerçek bir yerel yönetim birimi olma anlamında önemli değişiklikler getirmemiştir.[22]

1930 Tarihli Belediye Kanunu belediyelere yüklenen işlevleri hiçbir mantıksal boşluk bırakmayacak şekilde belirlemiş, görev ve yetkiler konusunda "sayma" ve "genel yetki" ilkelerine birlikte yer vererek zamanın değişen koşullarına uyum sağlayabilecek esnekliği bünyesinde taşımıştır. Kanunun bu niteliğinin, özünde önemli bir değişiklik yapılmadan 2004 tarihine kadar uygulanmasında ve dolayısıyla uzun ömürlü olmasında önemli etkisi olmuştur. Bununla birlikte 1580 sayılı Kanun, belediyeyi kentte yaşayanların gereksinim duydukları tüm hizmetler için tek yetkili ve sorumlu kurum olarak oluşturmamıştır. Bunun yanında merkezi yönetime bağlı kuruluşlar da yerel hizmetlerin sunumunda görev almışlardır. Bu durum, belediyelerin kent yönetimindeki rolünü zayıflatmış, kent hizmetleri açısından görev, yetki ve sorumluluk açısından bir karmaşa ortaya çıkarmıştır.[23]

1930 – 1935 yılları arasında Belediye Kanunu ile birlikte Cumhuriyet dönemi belediyeciliğini büyük ölçüde şekillendirilen başka yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri, 6 Mayıs 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 tarihli Belediye Bankası Kuruluş Kanunu, 1933 tarihli Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarihli Belediye İstimlâk Kanunu, 1935 tarihli Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunudur.[24]

Belediyelerin demokratikleştirilmesi yönünde dönemin önemli düzenlemelerinden biri 1946 tarihli 4878 sayılı Kanundur. Bu Kanunla belediye seçimlerinin yapılma

[21] KARAARSLAN, **a.g.t.**, s. 121.
[22] SEZER, **a.g.t.**, s. 283.
[23] **Aynı**, s. 283.
[24] GÜZELER, **a.g.t.**, s. 111.

şekli değiştirilmiştir. Belediye meclislerinin oluşturulmasında iki dereceli seçim sistemi kaldırılmış ve tek dereceli seçim yapılmaya başlanmıştır. Ayrıca belediye seçimlerinin yargı denetimine tabi tutulması benimsenmiştir. Bu dönemin diğer önemli bir gelişmesi ise 1948 yılında mali sıkıntılara çare olmak amacıyla çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunudur.[25]

İzleyen dönemde ekonomik ve sosyal anlamda gerçekleşen bu değişimler Türkiye'de yerel yönetim konusunun gündeme gelmesini ve ciddi olarak ele alınması gerektiğini ortaya koymuştur. 1950'lerden sonra köyden kente göçün artmasıyla kentlerin nüfusunun kalabalıklaşması sonucunda, kentlerin zaten yetersiz olan altyapı, hizmet ve yönetim kapasitesi üzerine büyük bir yük binmiştir. 1955 - 1975 arasında yılda ortalama %6.8'i bulan ve kentlerin nüfusunu iki-üç katına çıkaran kentleşme hızı, özellikle belediyeler açısından önemli sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde kent nüfusu geçmiş yıllara göre kıyaslandığında oldukça hızlı bir şekilde artmıştır. 1927'de nüfusun %16'sı kentlerde yaşıyorken bu oran 1940'da %17.8'e; 1945'te %18.3'e; 1950'de %18.5'e yükselmiştir. 1950-55 dönemde ortalama %7.5'lik yıllık artışla kentleşme düzeyi %22.1'e yükselmiştir. 1950-60 döneminde ise %24.6 olmuştur. Belediye sayısı 1930'da 492 iken, 1945'te 583'e yükselmiştir. Bu sayının 1960'da 995'e yükselmesi kentleşmenin hızlanması ile ilgilidir. [26]

1960'da planlı kalkınmaya geçilerek, Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Planlı dönemin ilk çalışması Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP)'tır. 13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan proje, yönetim yapısında hızlı ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak bir düzenleme yapmak amacıyla başlatılmıştır. Araştırma sonucunda hazırlanan raporda, "merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir incelenme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir" ve "mahalli idareler ve

[25] **Aynı**, s. 116.
[26] SEZER, **a.g.t.**, s. 285.

bunların merkezle münasebetleri incelenmelidir" şeklinde öneriler ortaya koyulmuştur.[27]

Fehmi Yavuz, MEHTAP'ın önerileri doğrultusunda oluşturulan "İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu" adına, yerel yönetimler konusu üzerine bir araştırma yapmış ve bu araştırma "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma" adıyla yayımlanmıştır. Söz konusu araştırmada; yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarının bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmesi, yönetimlerin kümelendirilmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmesi, merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanması, denetim ve gözetim yetkilerinin Bakanlar Kurulundan çok bakanlıklarda toplanması, merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin göz önünde bulundurulması, arazi ve yapı yazımının hemen yapılması ve kamulaştırma ilkelerinin değiştirilmesi, yerel yönetimlerin personel sorununun devlet memurlarınınkine koşut olarak giderilmesi ve meslek içi eğitimlerinin sağlanması öngörülmüştür.[28] Ancak izleyen dönemde bu çalışmalar doğrultusunda herhangi bir düzenleme hayata geçirilememiştir.

MEHTAP'ın ardından, tam adı İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi olan İç Düzen Projesi, Bakanlar Kurulunun 2 Eylül 1967 tarih ve 6/8247 sayılı kararı ile İçişleri Bakanlığı tarafından 1967'de başlatılmış ve 1971'de sonuçlandırılmıştır. İç Düzen Projesi ile, İçişleri Bakanlığı teşkilatına dâhil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile yerel yönetimler arasında amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, teşkilat yapıları ve teşkilatın işleyişi ile kurumlar arası koordinasyonun araştırılması amaçlanmıştır. Proje çalışmaları 8 ayrı kitap haline getirilerek basılmış ve çalışma sonuçları ışığında 12 yasa tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bu tasarıların hiçbiri yasalaşmamıştır.[29]

Bakanlar Kurulunun 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı karıyla kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, çalışmaları sonucunda İdarenin Yeniden Düzenlemesi İlkeler ve Öneriler adında bir rapor yayınlayarak devlet kesiminin yeniden düzenlenmesine

[27] Dilek MEMİŞOĞLU, "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006), s. 75.
[28] **Aynı.**, s. 75.
[29] **Aynı**, s. 76.

yönelik tespit ve önerilerde bulunmuştur. Raporda, il özel idarelerinin yanında ilçe yerel yönetim birimleri kurulması, mevcut belediyelerin korunması ancak yeni kurulacak belediyeler için taban nüfusun beş bin olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, vesayet yetkisinde söz sahibi olan makamların azaltılarak aralarında eşgüdüm sağlanması, yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi, il düzeyinde denetim ve vesayetin valiler ve kaymakamlar aracılığıyla uyumlu bir şekilde yapılması, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması yönünde öneriler yer almıştır.[30]

Merkezi yönetimin, reform çalışmaları sonucunda ileri sürülen önerileri değerlendirmemesinin temelinde bazı siyasi nedenler bulunmaktadır. 1970 ve özellikle 1973 sonrası dönemde merkezi yönetimle yerel yönetimlerin farklı siyasal partilerin elinde olması nedeniyle kaynak açısından merkeze büyük ölçüde bağımlı olan belediyeler çok büyük sıkıntılar içerisine girmişlerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerindeki denetimini artırmak ve onları başarısızlığa sürüklemek için, belediyelerde kaynak arttırıcı önlemlere girişmemiştir.[31]

Yerel yönetimlerin artan sorunlarına merkezden çözümler üretecek bir kuruluşa duyulan ihtiyaç neticesinde 1978 yılının Ocak ayında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın amacı ise, hızlı bir değişim sürecine giren toplumumuzda, gelişmekte olan yerel yönetimlerin taşıdığı yönetsel ve mali sorunları gidermek ve yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmak şeklinde belirtilmiştir. Önemli beklentilerle kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, Bakanlığın istediği yetki ve sorumlukların diğer bakanlıklardan alınamaması, bakanlık mensuplarının yerel yönetimlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalmaları, hükümet içinde görüş ayrılıklarının ortaya çıkması gibi nedenlerle başarısız olmuş ve Kasım 1979'da kaldırılmıştır.[32]

Yerel Yönetim Bakanlığı bu kısa ömrüne rağmen Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişmesi yönünde çaba harcamış ve katkı sağlamıştır. Öncelikle, bu Bakanlık sayesinde yerel yönetimlerin başkentte kendilerini savunacak merkezi bir örgütleri olmuştur. Ayrıca Bakanlık yerel yönetimlerin hükümet karşısında pazarlık gücünü artırmış ve

---

[30] **Aynı**, s. 76.
[31] SEZER, **a.g.t.**, s. 286.
[32] MEMİŞOĞLU, **a.g.t.**, s. 76.

yerel yönetim birliklerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin akılcı ölçülere indirilmesi için çalışmış ve yerel yönetimlerin özerkleşmesine yardımcı olmuştur.[33]

Yerel yönetimlerin kamu yönetimi sistemi içindeki geleneksel rolü, 1980'lerden itibaren yaşanan küresel gelişmelerin etkisiyle değişmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin üstlendiği ve kendisine aktarılan sorumlukları ve kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki önemi artmaya başlamıştır. Dünyada birçok ülkede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kaynak ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesi, halkın yerel düzeyde katılımının sağlanması gibi gelişmeler 1980'lardan sonra yoğunluk kazanırken Türkiye'de yerel yönetimler açısından bu gelişmeler çok gerilerden takip edilmektedir. 1980'lerde kısmi değişiklikler olsa da bu yetersiz kalmış, 1990'lı yıllarda ise yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan reform tasarıları gündeme gelmiş ancak bir türlü uygulamaya geçirilememiştir.[34]

Türk yerel yönetimlerinde illerin kaynak ihtiyacının merkezi yönetim tarafından karşılanması uygulana gelen bir kural haline gelmiştir. 1981 öncesinde il özel idareleri ve belediyelerin gelir kaynakları verimsiz ve dağınık bir yapıya dayandırılmış ve bazı yıllarda %100'e varan enflasyonun sebep olduğu erozyonu telafi edecek hiçbir düzenleme yapılmamıştır. 1981'e gelinceye kadar il özel idarelerine ve belediyelere bazı merkezi yönetim gelirlerinden belirli oranlarda pay verilmesi yöntemi benimsenmiştir. Buna göre; il özel idarelerine, Akaryakıt İstihsal Vergisi, Motorlu Kara Taşıtları Vergisi, trafik cezaları, orman ürünleri safı hâsılatından pay (halen yürürlüktedir) ve Emlak Vergisinden çeşitli oranlarda paylar verilmesi öngörülmüştür. Daha sonra, 1981 yılında çıkartılan 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile pay verme yönteminde önemli bir değişiklik yapılmış, genel bütçe vergi gelirleri hâsılatı toplamı üzerinden %1 pay verilmesi öngörülmüştür.[35]

1980 sonrasındaki önemli gelişmelerden biri de, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesidir. Ancak, belediyelerin gelirleri içinde

---

[33] **Aynı**, ss. 76-77.
[34] SEZER, **a.g.t.**, s. 287
[35] R.Cengiz DERDİMAN, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, (Aktüel Yayınları, 2005), s. 82.

merkezi yönetim gelirlerinden aktarılan payların ve borçlanma imkanlarının artışına dayanan bu yaklaşım, belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılığını daha da güçlendirmiştir. Bu dönemde devlet gelirlerinden aktarılan paylar belediye gelirlerinin yarısı kadar iken, özgelirler % 20'lik bir paya sahiptir. Başta İller Bankasından borçlanabilme imkanının kısıtlılığı olmak üzere, yurt içi borçlanabilme olanaklarının çok az olması ve kredinin proje ile bağlı halde gelmesi gibi nedenler büyükşehir belediyelerinin dış krediye yönelmesine neden olmuştur. Yerel yönetimlerin toplam dış borç içindeki payı 1982'de % 0,006 iken bu oran 1995 yılında % 4,5'e yükselmiştir. Ayrıca, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, bu dönemde gündemde yer bulan önemli tartışma konularındandır. Yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği hizmetlerin özelleştirilmesi ile ilgili araştırmaların yetersizliği ve özelleştirilen hizmetlerin daha kaliteli ve ucuza sağlandığı yönünde ikna edici kanıtların bulunmaması, konunun değerlendirilmesini güçleştirmiştir. Özelleştirme yanında, 1970'lerde yerel hizmetlerin hizmet yoksunluğu yaşayanlara dönük olarak gerçekleştirilme çabasının bu dönemde terk edilerek, 1980'lerden sonra hizmetlerin maliyetleri karşılığı sunulmasının tercih edilmeye başlandığı da görülmüştür.[36]

Bu dönemde yerel yönetimler açısından 1982 Anayasası'nda önemli düzenlemeler getirilmiştir. 1982 Anayasası, yerel yönetimler açısından demokratik özgürlükleri sınırlayan ve kısıtlayan bir anlayışla düzenlenmiştir. Yerinden yönetime ağırlık veriliyor gibi görünse de yerinden yönetimi işlemez hale getirmeye yol açacak ağır vesayet hükümlerini de içermektedir. "Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ibaresi Anayasanın 127. maddesinde yer almakla birlikte, bu ilke uygulamada çok fazla anlam ifade etmemiştir. Bu Anayasa ile daha çok merkezi yönetim güçlendirilmiştir. Yerel yönetimlerin organları, görevleri ve mali kaynakları üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi olduğu belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimler açısından getirdiği bir başka yenilik, büyük yerleşim yerlerinde Kanun ile özel yönetim biçimlerinin getirilmesine imkan tanınmasıdır. [37]

1980 dönemi içindeki önemli gelişmelerden biri, 1984 tarih 3030 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulmasıdır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanarak

[36] **Aynı**, s. 83.
[37] SEZER, **a.g.t.**, ss. 287-288.

büyük kentlerdeki hızlı nüfus artışı sonucu yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunlara çözüm amacıyla çıkarılan 3030 sayılı Kanunla, büyükşehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur.[38] Ayrıca bu dönemde yerel yönetimler açısından bir diğer gelişme de, özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim sistemini öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesidir. Türkiye, 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bazı çekinceler koyarak Şartı imzalamıştır.[39]

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdareleri Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1989'da Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi başlatılmıştır. Proje ekibi, biri yerel yönetimlerle ilgili olmak üzere yedi çalışma grubu halinde çalışmalarını yürütmüştür. Bu çalışma grubunun çalışmaları 1991'de tamamlanmış ve raporları TODAİE tarafından yayımlanmıştır. Kamu yönetimini bir bütün olarak, yerel yönetimler, merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra örgütüyle bir arada ele alan KAYA Projesi sonucunda, Genel Rapor ve Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu olmak üzere iki rapor hazırlanmıştır.[40] Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda, yerel yönetimlerin içinde bulundukları sorunlar sıralanmış ve sonra da yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili önerilere yer verilmiştir. Genel nitelikli önerilerden ilki yerel yönetim kuruluşlarının yerel toplulukların temel hizmet birimi olması, bu amaçla merkezi yönetimin taşra örgütü tarafından yerine getirilen görevlerin bir bölümünün yerel yönetimlere devredilmesidir. Bir diğer öneri ise nüfusu beş yüzün üzerinde olan tüm köylerin belediye haline getirilmesi, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi tanınarak öz kaynaklarını artırma imkânının sağlanmasıdır. Raporda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması, yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılarak il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimlerinin bu yasanın çatısı altında toplanması gereği de vurgulanmıştır. Genel nitelikli önerilerden diğer bazıları ise hemşehrilerin yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararlarına karşı iptal davası açabilmesi, yerel yönetim meclisleri kamuoyunun görüşüne başvurabilmesi ile yerel yönetimlerin merkezi yönetimin izni olmadan birlik kurabilmesine olanak verilmesi olarak sayılabilir.

[38] MEMİŞOĞLU, **a.g.t.**, s. 77.
[39] **Aynı**, s. 77.
[40] **Aynı**, s. 78.

Raporda genel nitelikli bu önerilerin yanında il, ilçe ve köy yerel yönetimleri ve belediyelere yönelik öneriler de sunulmuştur.[41]

KAYA Projesinden sonra yerel yönetim sistemine ilişkin ilk yasal düzenlemeler, 1996 yılında üç ayrı yasa tasarısı olarak gündeme getirilmiştir. Bunlar; İl Özel İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Özel İdarelerle İlgili Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Belediye Kanunu'na Bazı Maddeler Eklenmesi, Bazı Maddelerin Değiştirilmesi ile Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Oniki Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı olarak sayılabilir. Bu üç yasa tasarısı 1996 yılı içinde ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmiş, görüşler alınmış, ancak bu tasarılar TBMM gündemine gelmemiştir. Hükümet, konuyla ilgili olarak TBMM Başkanlığı'na 24 Mart 1998 tarihinde tek metinden oluşan yeni bir Tasarı sunmuştur. 1996 yılında görüş toplanan metinlerden bir hayli farklı olan yeni Tasarı'nın adı "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı"dır. Kamuoyunda Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı olarak bilinen kanun tasarısı, 24.3.1998 tarihinde Meclise gönderilmiştir.[42] Tasarıyla getirilmek istenilen yeniliklerden ilki, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gerçekleştirilmesi öngörülen görev bölüşümüdür. Buna göre, adalet, savunma, güvenlik, sivil savunma, dış politika, dış ticaret, tapu ve kadastro, nüfus hizmetleri ve ulusal ve bölgesel nitelikli diğer hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülecektir. Yasalar tarafından yasaklanmamış ve belli bir yönetime verilmemiş her türlü kamusal hizmet de yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Bu düzenleme, merkezi yönetimin hem etkinlik alanını daraltıcı hem de etkinlik derinliğini sığlaştırıcı niteliktedir. İdareyi bir

[41] **Aynı**, s. 78.
[42]Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı, **http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/yasa2.php** (Erişim: 24.01.2010)

bütün olarak ele alan ve ciddi reform önerileri ve yeniliklerle hazırlanan tasarı, uzun bir süre Mecliste kalmış ancak yasalaşamamıştır.[43]

Ülkemizde 2002 yılı sonundan itibaren yerel yönetimler reformu çalışmaları tekrar hız kazanmıştır. 2003 yılında başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde oluşturulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Hazırlama Komitesi adına, Prof. Dr. Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz tarafından yerel yönetimlerle ilgili inceleme ve önerileri içeren, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli bir kitap hazırlanmıştır.[44] Bu çalışma yeni yerel yönetim kanun tasarılarına temel teşkil etmiştir. Tasarıların yasalaşmasıyla uzun yıllardır yürürlükte kalmış olan yerel yönetim kanunları, 10.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu[45] ve 22.02.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile değiştirilmiştir. Ayrıca 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da çıkartılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu alanda şimdiye kadar yürürlükte bulunan yasal düzenlemeleri ortadan kaldırarak; reform olarak nitelendirilmeyi hak edecek kadar önemli ve geniş kapsamlı yenilik ve değişiklikler getirmiştir.

İl özel idareleri ve belediyelerin gelirlerini yeniden düzenleyen İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı 2006 yılı içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiş ancak henüz kanunlaşamamıştır. Yeni Köy Kanunu ile ilgili çalışmalar ise devam etmektedir. Ayrıca bu kanunların uygulanması amacıyla kanunların ön gördüğü yönetmelikler de çıkartılmıştır. Yine kanun ve yönetmeliklerin

---

[43] MEMİŞOĞLU, ss. 79-80.

[44] Ayrıntılı bilgi için bkz. Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, (Başbakanlık, Ankara, 2004).

[45] Esasında bu konuda çıkarılan ilk Kanun, Resmi Gazetenin 24.12.2004 gün ve 25680 sayılı nüshasında yayınlanarak yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediye Kanunu'dur. Ancak Anayasa Mahkemesi, Resmi Gazetenin 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı nüshasında yayınlanan 18.01.2005 tarih ve E.2004/118, K. 2005/8 sayılı kararıyla; Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilen bu Kanuna eklenen Geçici 4'ncü maddenin af niteliğinde olması ve bu nedenle gerekli olan nitelikli çoğunlukla kabul edilmemesi nedeniyle son aşamada metinden çıkarılması üzerine Kanunun geneli üzerinde tekrar son oylama yapılmadığı gerekçesiyle bu Kanunu şekil yönünden Anayasaya aykırı bularak iptal etmiş; ancak iptal üzerine uygulama boşluğu doğmaması için iptal kararının yürürlüğe girmesini altı ay ertelemiştir. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış olup, 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Gürsel KAPLAN, "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim", **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Sayı 6, (Eylül-2005), s. 270.

doğru uygulanması ve yerel yönetimler reformunun yerleşmesi amacıyla çeşitli genelge, tebliğ ve görüşler çıkartılmıştır.

5393 sayılı Kanunda nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Bu hüküm yerel yönetimlerde ölçek sorununa çözüm getirmeyi amaçlamış, ancak çeşitli sebeplerden ötürü uygulamaya konulamamıştır. Üç yıl sonra, adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre nüfusu 2000'in altına düşen beldelerin köye dönüştürülmesini öngören 22.3.2008 tarihli 5747 sayılı yasa yürürlüğe konulmuştur. Buna toplam belediye sayısı 3225'ten 2951'e düşürülmüştür.

Yerel yönetimler konusunda yapılan en son düzenleme ise 15.07.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur. Bu kanunla yerel yönetimlerin, nüfus kriterine dayalı olarak pay dağıtılması sistemi sonucu karşılaştıkları bazı sorunlar giderilmeye çalışılmış, aldıkları paylar arttırılmıştır. Buna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmıştır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u da büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır.

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPILARININ GELİŞİMİ

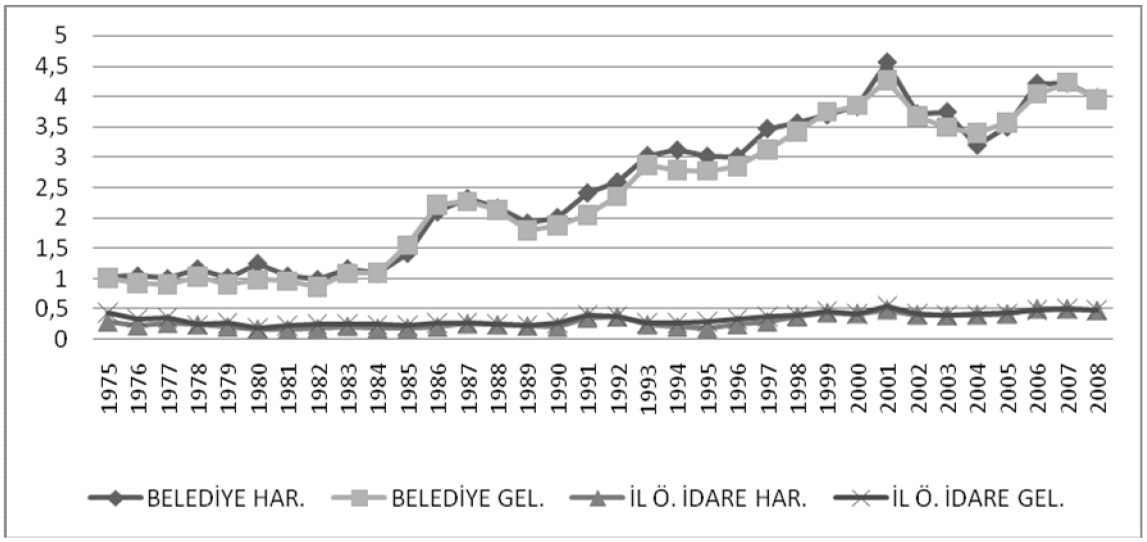
Türkiye'de mali yerelleşmenin yapısının ve gelişiminin daha açık ortaya konulabilmesi için belediyelerin ve il özel idarelerinin harcama, gelir ve borçlanma yapılarının daha detaylı incelenmesi gerekmektedir. Ancak il özel idareleri ve belediyelerin mali yapılarının Cumhuriyet tarihi boyunca nasıl bir değişim sergilediklerini incelemek, bütçe yapısının geçirdiği değişiklikler nedeniyle hemen hemen olanak dışıdır. Mevcut kesin hesap rakamları, 1925-1964 yılları arasında işlevsel ayırıma göredir.[46] 1965 yılına kadarki dönemde, belediye harcamaları idari, sağlık ve sosyal, temizlik, aydınlatma, bayındırlık harcamaları şeklinde sınıflandırılmış, bunun dışında kalan harcamalar ise

[46] Tayfun ÇINAR ve Birgül A. GÜLER, **Yerel Maliye Sistemi**, (TODAİE Yayın no: 313, YYAEM – 17, Ankara, Şubat-2004), s. 175.

diğer harcamalar başlığı altında gösterilmiştir. Böyle bir sınıflandırmada belediye harcamalarının ne kadarının cari, yatırım veya transfer harcaması olduğunu tespit etmek oldukça güçtür. Bu sınıflandırma, planlı kalkınma döneminde harcamaların; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde üçlü bir gruplandırmaya tabi tutulmasına kadar sürdürülmüştür.[47] Rakamlar, iktisadi ayırım olarak adlandırdığımız cari, yatırım, transfer sınıflandırmasına göre 1965 yılından bu yana değerlendirilebilmekte, ancak bu zaman diliminde de 1970'li yıllara ait kesin hesap rakamlarının bulunmaması sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu sınırlılıklardan dolayı, 1975 yılından bu yana var olan rakamlar irdelenerek bazı sonuçlara ulaşılabilir.[48] Belediyeler ve il özel idarelerine ait veriler TUİK tarafından, yerel yönetimlerden anket yoluyla elde edilmekte ve yayınlanmaktadır. Tez basıma hazırlandığı sırada 2009 yılı kesin hesapları kurum tarafından yayınlanmadığından, çalışmaya dâhil edilememiştir.

Şekil 1'de 1975-2008 yılları[49] arasında belediye ve il özel idareleri harcamalarının GSMH'daki oranlarının gelişimine bakılacak olursa; harcamaların dönem sonu değeri, dönem başına kıyasla belediyelerde yaklaşık dört misli, il özel idarelerinde ise yaklaşık bir buçuk misli olmuştur. Öte yandan belediyeler, yerel yönetimlerin toplam gelirleri ve harcamalarının yaklaşık %90'ını gerçekleştirmeleriyle temel yerel yönetim birimi özelliğini taşımaktadırlar. Belediyeler politik kurumlar olmaları nedeniyle, gelir ve harcama sorumluluklarını mümkün olduğunca arttırma eğilimi göstermektedirler. İl özel idarelerinin GSMH içindeki payı ise adeta aynı kalmıştır.

[47] GÜZELER, **a.g.t.**, s. 126.
[48] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, s. 175.



Şekil 1. Belediyelerin ve il özel idarelerinin harcama ve gelirlerinin GSMH'ya oranlarının gelişimi

Kaynak: Türkiye Başbakanlık İstatistik Kurumu (TUİK), **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri**, Farklı Yıllar, (1975 – 2008), http://www.tuik.gov.tr (Erişim: 09.06.2010).

Yerel yönetimlerin ekonomi içindeki payı özellikle 1980'lerin ortasından itibaren giderek artmıştır. GSMH ve konsolide bütçe harcamalarına oranla hem il özel idareleri hem de belediye harcamalarında kaydedilen söz konusu genişleme, 1980 ve 1990'lı yıllarda yerelleştirme politikasının uygulamaya geçirildiğini göstermektedir.[50] Merkezi yönetim tarafından üretilen bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi yönünde son yıllarda oluşan güçlü eğilim ile yerel yönetimlerin kaynaklarının artırılmasına yönelik yapılan ve yapılması planlanan düzenlemeler, önümüzdeki dönemde belediyeler başta olmak üzere tüm yerel yönetimlerin gerek ekonomi geneli gerekse kamu kesimi içerisindeki payının artarak devam edeceğine işaret etmektedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılarak görevlerinin önemli bir bölümünün yerel idarelere devredilmesi bu sürecin ilk adımı olmuştur.[51]

Köylerle ilgili herhangi bir istatistikî veri veya 1924'ten bu yana bir yeniden yapılanma düzenlemesi söz konusu olmadığından, köyler bu çalışmanın kapsamını dışında tutulmuştur. Bu nedenle çalışmanın izleyen kısmında yerel yönetimlerin mali yapıları,

[50] **Aynı**, s. 162.
[51] Barış KURTULUŞ, **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, (DPT, Yayın No: 2692, Ankara, 2006), s. 8.

son bölümdeki ekonometrik analizdeki verilerle uyumlu olarak, 1975 sonrası dönemi kapsayacak biçimde ele alınacaktır. Yerel yönetimlerin mali yapılarının gelişimi, belediyeler ve il özel idareleri birbirinden ayrılarak incelenecektir.

2.1. Belediyelerin Mali Yapılarının Gelişimi

Türkiye'de belediyeler yerel halkın en çok bildiği ve tanıdığı yerel yönetim birimleridir. Sayıları tarihsel süreç içerisinde artış göstermiştir. Türkiye'de belediye statüsü kazanmanın, merkezi yönetimden sağlanan yardımlar açısından özendirici olması, belediye sayısındaki hızlı artışın en temel nedenlerindendir. 1923 yılında 421 olan belediye sayısı, 1950 yılında 628'e, 1970'de 1303'e, 1990'da 2055'e, 2000 yılında 3228'e yükselmiştir. 2007'ye gelindiğinde Türkiye'de 16'sı büyükşehir belediyesi olmak üzere 3225 belediye faaliyet göstermekteydi. 22 Mart 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanun ile belediye sayılarında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun'a göre, belediyelerin etkinleştirilmesi amacıyla nüfusu 2.000'in altındaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmakta, büyükşehir belediyelerine bağlı bazı ilk kademe belediyelerinin kapatılması, bazı belediyelerin ise statülerinin değiştirilmesi söz konusu olmuştur. 100 ilçe belediyesinden 1'inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye, 283 ilk kademe belediyesinden; 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye, dönüştürülerek 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ayrıca 24.03.2008 tarihi itibariyle 25 belde belediyesinin de tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece aşağıdaki Tablo 2.1'de de görüldüğü üzere, toplam belediye sayısı 2951'e düşmüştür.[52]

[52] SEZER, **a.g.t.**, s. 373

Tablo 1. Türkiye'de belediye sayılarının gelişimi

5747 SAYILI KANUNDAN ÖNCE	
TÜRÜ	**SAYISI**
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16
BÜYÜKŞEHİR İLÇE	100
İLK KADEME BELEDİYESİ	283
İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	750
BELDE BELEDİYESİ	2.011
TOPLAM	**3.225**

5747 SAYILI KANUNDAN SONRA	
TÜRÜ	**SAYISI**
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16
BÜYÜKŞEHİR İLÇE	143
İLK KADEME BELEDİYESİ	0
İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	749
BELDE BELEDİYESİ	1.978
TOPLAM	**2.951**

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **www.mahalli-idareler.gov.tr** (Erişim: 09.06.2010)

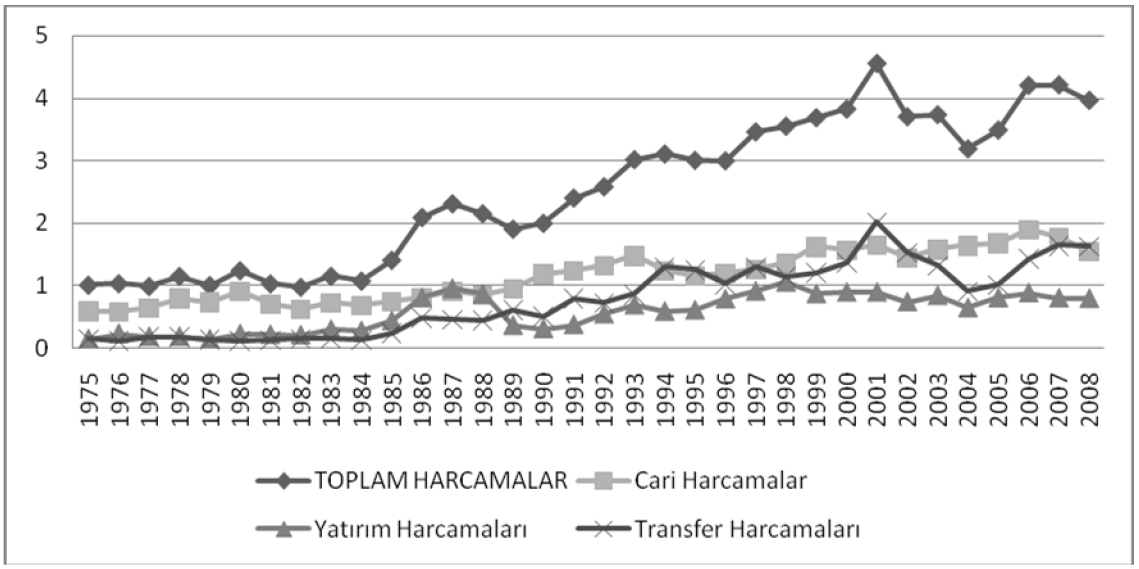
Belediyelerin mali yapılarında meydana gelen gelişmeleri daha açık inceleyebilmek için çalışmanın izleyen kısmında belediyelerin harcamaları ve gelirleri ayrı ayrı ele alınacaktır.

2.1.1. Belediyelerin Harcamalarının Gelişimi

Türkiye'de belediyelere harcama sorumluluklarının tahsisini 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar düzenlemektedir. 5393 sayılı Kanun 14. md.'de belediyelerin görevlerinden belli başlı olanlarını saydıktan sonra "… Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." hükmüyle belediyeye genel bir yetki vermektedir. Burada görevlerin sayılması, düşük kapasiteli belediyelere yol göstermek amacını içermektedir. Belediyelere genel yetki verilmesi ise belediye hizmetlerinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkesi olan yerindenlik ilkesinin hayata geçirilmesini sağlamaya yönelik getirilmiş bir düzenlemedir. Ancak Kanunun bu hükmü Anayasa Mahkemesinin 24.01.2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Bu iptal kararının ardından belediyelerin hizmetleri ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla belediyelerin sunmaları gereken hizmetler konusunda bir belirsizlik ortaya çıkmış durumdadır. Yerindenlik, açıklık, ölçek ekonomisi ve dışsallıklar gibi harcama sorumluluklarının etkin tahsis ilkelerinin son yapılan düzenlemelerle de tam anlamıyla hayata geçirilemediği söylenebilir.

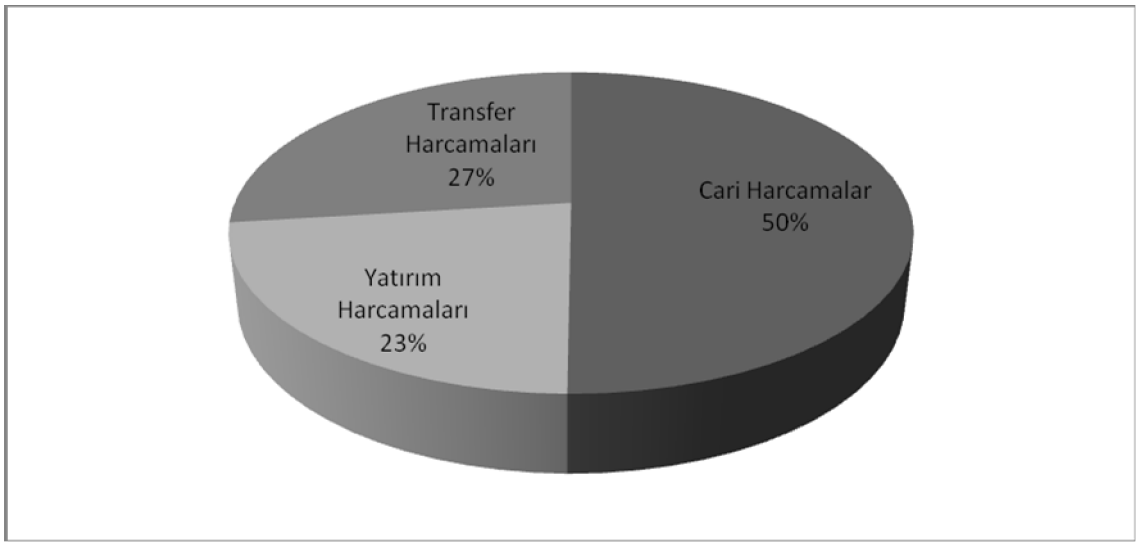
Belediyelerin harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Şekil 2'de belediyelerin harcamalarının 1975 yılından itibaren GSMH'ya oranlarının gelişimi

gösterilmektedir. Buna göre belediyelerin transfer harcamaları diğer harcamalarından daha hızlı artmaktadır. Şekil 3 ve 4'de de görülebileceği gibi son yıllarda transfer harcamalarının toplam belediye harcamaları içerisindeki payı giderek artarken diğer harcama türlerinde bir azalma eğilimi söz konusu olmaktadır. Bu durum belediyelerin borçlanma sorumluluklarındaki artıştan ve personel harcamalarına merkezi yönetim tarafından getirilen %30'luk sınırın transfer harcamaları kullanılarak aşılmasından kaynaklanmaktadır. Gelirlerin büyük kısmının faiz ödemeleri veya plansız personel harcamalarına gitmesi yatırım gibi verimli harcamalarda kesintiye yol açmaktadır.



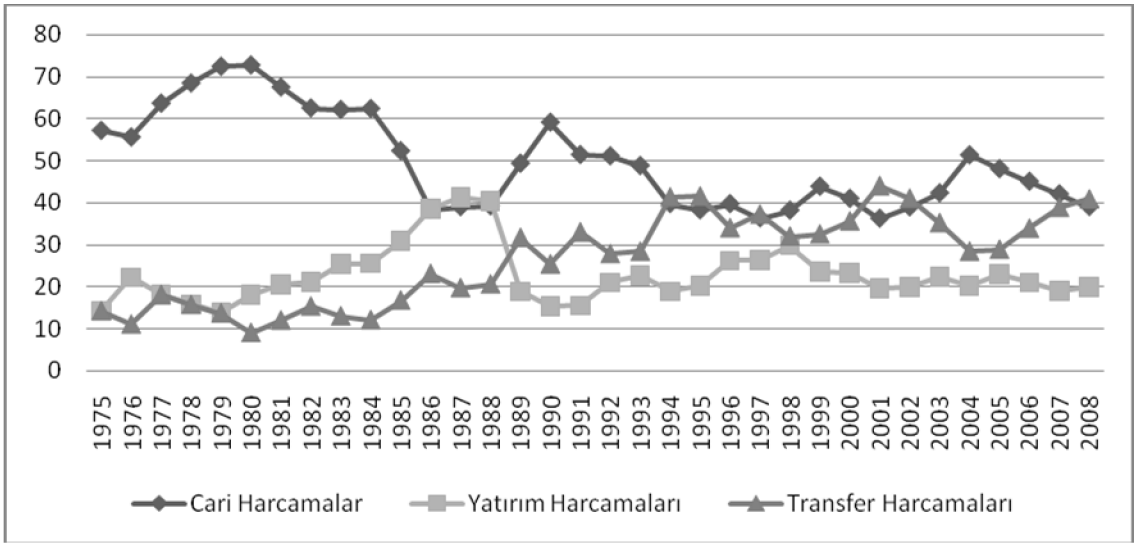
Şekil 2. Belediyelerin harcamalarının GSMH'ya oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



Şekil 3. Belediyelerin harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



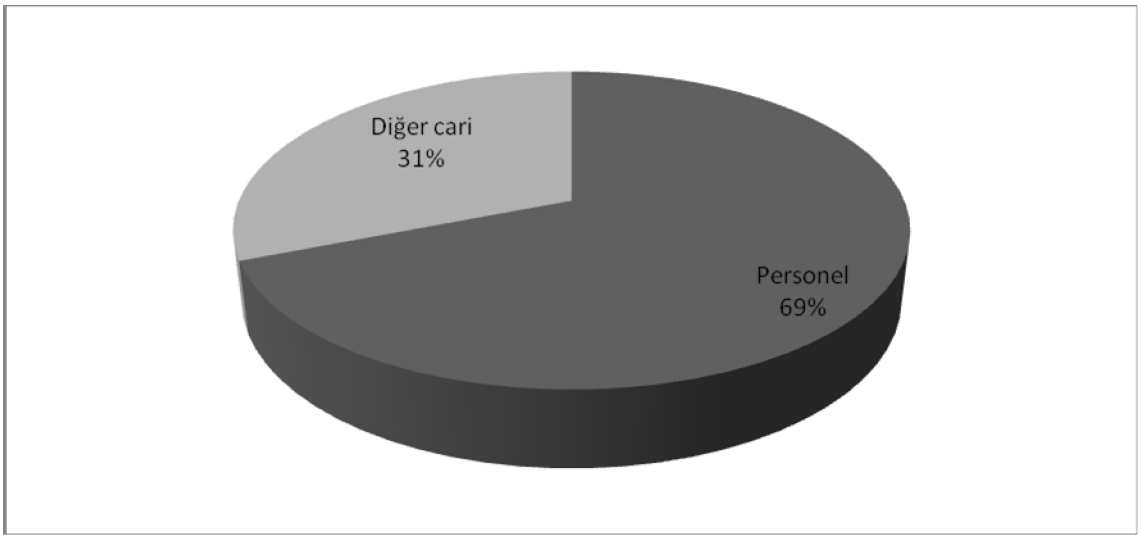
Şekil 4. Belediyelerin harcama türlerinin toplam harcamalarına oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

2.1.1.1. Cari harcamalar

Cari harcamalar; personel, yolluklar (ödenekler), hizmet alımları, tüketim malı ve malzemeleri alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemeler bölümlerinden oluşmaktadır.[53] Cari harcamaların toplam harcamalardaki payı 1975'de %65 iken, 1979'da %77'ye kadar yükselmiş, sonra 1986'da %40'a kadar gerilemiş ve 1994-2004 döneminde ortalama %47-48 olmuştur. Cari harcamaların payının gerilemesinde, 1980'lerde kamu maliyesinde sağlanmaya çalışılan disiplinin yanında, toplam harcamaları içinde cari harcamaları daha düşük olan büyükşehir belediyelerinin sisteme girmesi de etkili olmuştur.[54]

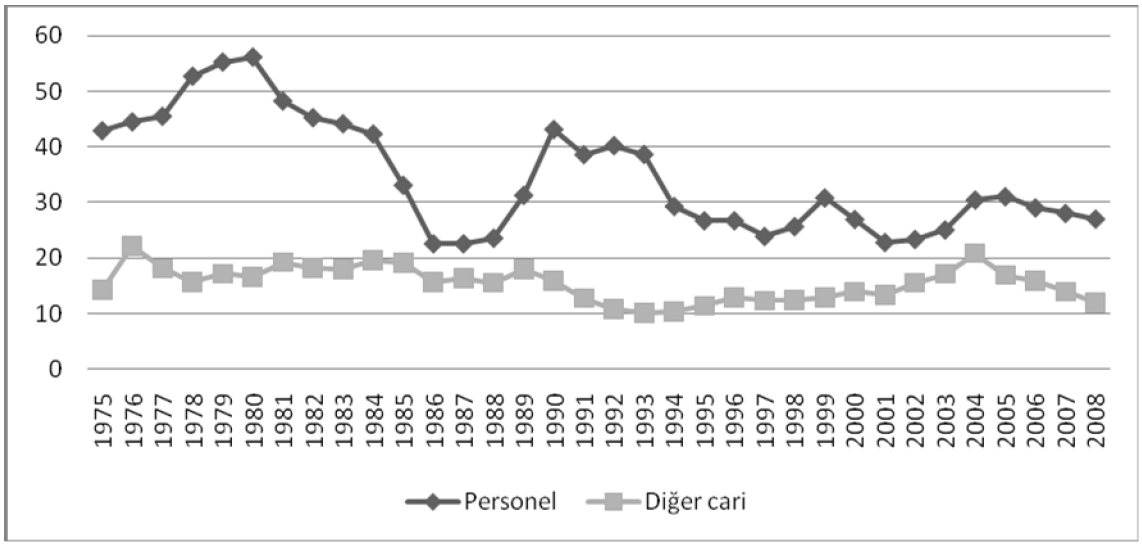
Şekil 5'te belediyelerin harcamalarından cari harcamaların gelişimini ve yapısını incelediğimizde personel harcamalarının ortalama olarak cari harcamaların üçte ikisini oluşturduğunu görmekteyiz. Şekil 6'da ise son yıllarda personel harcamalarının %30'luk sınır nedeniyle istikrarlı bir seyir izlediğini söyleyebiliriz.



Şekil 5. Belediyelerin cari harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

[53] T.C. BAŞBAKANLIK, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8; Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, (T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak, 2005), s. 57.
[54] **Aynı**, s. 57.



Şekil 6. Belediyelerin cari harcama türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Belediye giderleri nüfus ve bu nüfusun talep ettiği hizmetlere bağlı olarak artarken, bunun ötesinde bazı nedenler de gider artışını hızlandırmıştır. Bunların en önemlisi işçi ve memur ücretlerindeki artışlardır. Devlet Memurları Yasasının mali hükümlerinin yerel yönetimde çalışanlara da uygulanması, memur maaş katsayılarının artırılması ve toplu sözleşmeler belediye personel ödemelerinin bütçedeki oranında %100'ü aşan artışlar yaratmıştır. Büyük belediyelerde personel giderleri yasal üst sınır olan %30'u aşmış, gerçek rakamlarla %70'lere ulaşmıştır. Üstelik bu artışlar belediye gelirleri ile devlet gelirleri arasında zaten var olan dengesizliği artırmaktadır. İşçi ve memur ücretlerindeki artışlar vergilerle belli ölçüde devlet gelirlerine dönüşebildiği halde aynı durum belediyeler için söz konusu değildir. Belediye giderlerinin hızla artması ve gelirlerinin bunu izleyememesi sonucu bütçe açıkları her yıl büyümüştür.[55]

Cari harcamalarda düşüş, personel giderlerinin daraltılması ile gerçekleşmiştir. Personel sayısı, dönemler itibarıyla artış ve azalışlar göstermekle birlikte bu artış hızı yavaşlamış ve 1998 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. Yüksek işçilik maliyetlerinin getirdiği yük sonucu belediyelerin işçi sayısı 1993 yılından itibaren sürekli azalmış, buna paralel

[55] İlhan TEKELİ, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, (Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009), ss. 300-301.

olarak da daha esnek bir istihdam yöntemi olan geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Belediyelerin kadro kullanımı oranı da 1993 yılında %95 seviyesine kadar yükselmiş, ancak daha sonraki yıllarda sürekli azalarak 2002 yılında %80,4'e kadar gerilemiştir. [56] Toplam harcamalar içinde 1980 yılında %56 büyüklük sergileyen personel giderleri, 1997 yılında %30 büyüklüğüne geri çekilmiştir. Diğer cari harcamalar büyüklüklerini kimi zaman artırmakla birlikte genel olarak korumuştur. Diğer cari harcamalardaki bu gelişme, belediyelerde kurumsal yenileşmeye dönük harcamaların daraltılmadığını göstermektedir. Ancak 1992 yılından itibaren bu kalem içinde hizmet alımları başlığıyla bazı taşeron kullanımı giderlerinin de yer aldığını anımsatmakta yarar vardır.[57]

Cari harcamaların kesin hesap rakamları daima yüksek çıkmaktadır. Çünkü mali transferler bölümü içinde yer alan, yıl içinde memur maaşları ile ilgili yapılan değişiklikler ve toplu sözleşme gereği ödenecek giderler kalemi kullanılarak, personel harcamaları bütçe ile verilen ödenekleri aştığı takdirde, aşan kısım bu kaleme konulan ödenekler ile karşılanmaktadır. Yıl içerisinde bütçenin yapılması sırasında tahmin edilemeyen memur maaş giderleri ve işçi ücret artışlarının yanı sıra, bütçe ödeneklerinin en fazla %30'unun personel gideri olarak ayrılabileceği yönündeki sınırı aşabilmek için yılsonunda kullanılan bu mali transferler kaleminin artması da söz konusudur.[58] Mali transferler kaleminde bazı yıllarda neredeyse %100'lük artışın ardında bu neden yatmaktadır. Böylece cari harcamalar toplam harcamalar içindeki payını her geçen yıl arttırmakta ve belediyelerin bu harcamaları planlama olanağı zayıflamaktadır. [59]

---

[56] KURTULUŞ, **a.g.e.**, s. 36

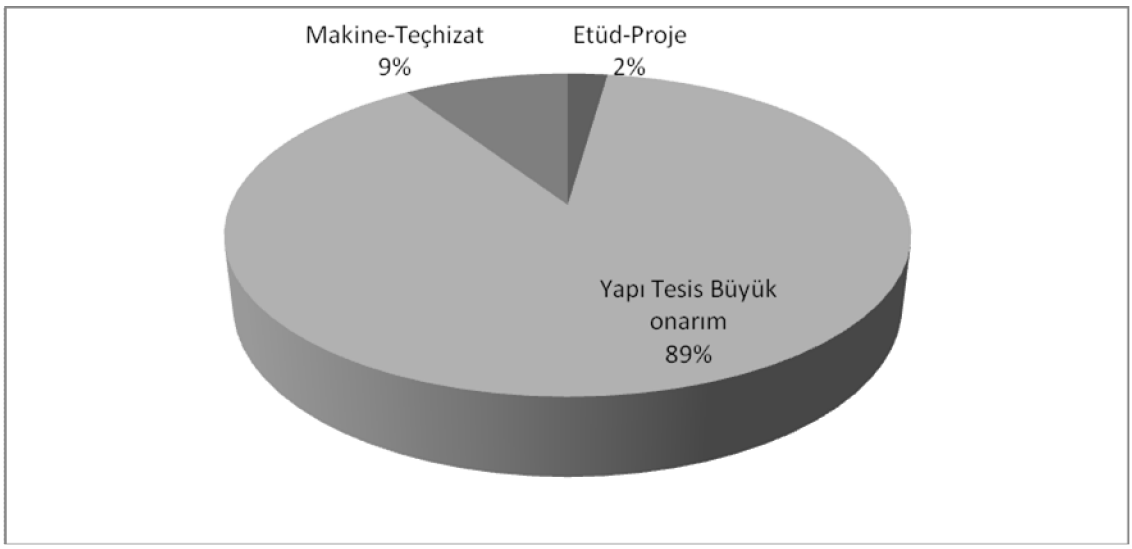
[57] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, s. 167

[58] 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediyelerin personel harcamalarına ilişkin yeni düzenleme Kanunun 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Bu madde ''Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir'' hükmünü getirmiştir.

[59] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, ss. 57-58

2.1.1.2. Yatırım harcamaları

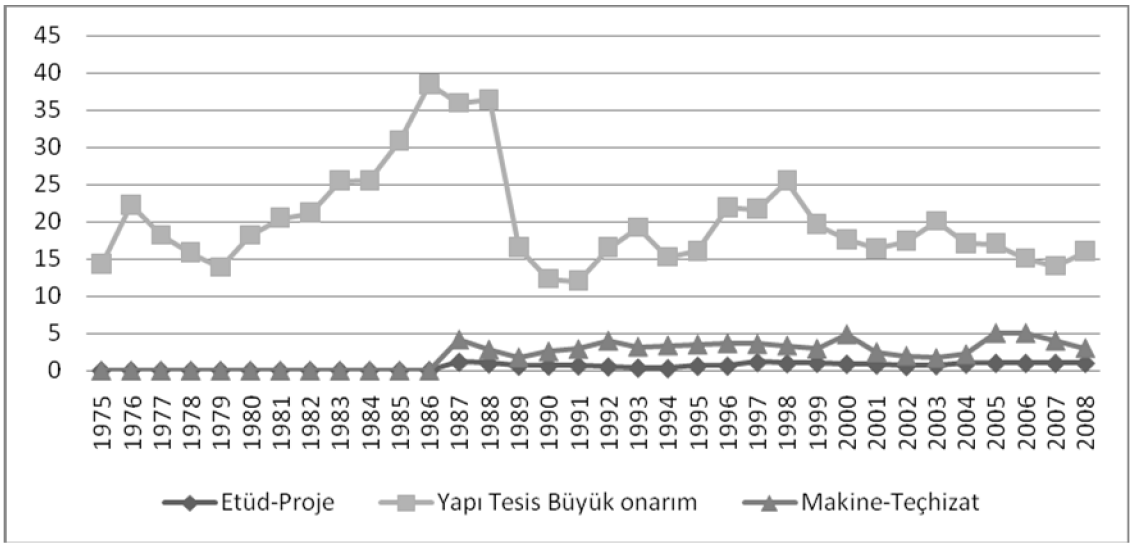
Belediyelerin yatırım harcamaları; makine, teçhizat, taşıt alımları, etüd-proje ve yapı, tesis ve büyük onarım giderleri bölümünden oluşmaktadır. Belediyelerin yatırım harcamalarına daha yakından bakıldığında, gelişiminin dalgalı bir seyir izlediği söylenebilir. Yatırımlarda istikrarlı bir artış sağlanamamış, bazı dönemlerde yüksek oranlı artışlar gerçekleşirken izleyen dönemlerde ciddi reel daralmalar yaşanmıştır.[60] Şekil 7'de belediyelerin yatırım harcamalarının büyük bir kısmının yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinden oluştuğu görülmektedir. Ayrıca Şekil 8'e bakıldığında yatırım harcamalarının 1980'lerin sonundan itibaren ciddi oranda azaldığı ve günümüze kadar dalgalı bir seyir izlediği de görülmektedir.



Şekil 7. Belediyelerin yatırım harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

[60] **Aynı**, s. 61



Şekil 8. Belediyelerin yatırım harcaması türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Belediye yatırım harcamalarının en büyük kısmı inşaat sektörü kapsamındaki faaliyetler için kullanılmaktadır. İkinci büyük kısım, makine-teçhizat alımlarına yönlendirilmektedir. En küçük pay ise etüd-proje harcamalarına ayrılmaktadır. Bütçe sisteminde etüd-proje giderlerinin ayrıca gösterilmesine son verildiği için, bu kaleme ilişkin rakamlar 1990 yılından sonra kesilmektedir.[61]

Yapı-tesis harcamaları, inşaat etkinlikleri olarak yatırım harcamalarının üçte ikisinin yöneldiği alandır. Bu gider kalemi ile belediyeler inşaat sanayine talep yarattıkları gibi inşaat yüklenicilik sektörüne de kayda değer iş olanakları açmaktadır.[62]

Makine-teçhizat alımları, 1983 yılında yatırım harcamalarının dörtte birini, çeşitli yıllarda %20'sini kaplamıştır. Belediyelerin makine-teçhizat alımları asıl olarak otomotiv sanayine dönük taleplerini temsil etmektedir. Binek araçlardan iş makinelerine, otobüs alımlarından itfaiye aracı alımlarına uzanan bu alanda,

[61] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, s. 180.
[62] **Aynı**, s. 180.

belediyelerin ilgili piyasaların en önemli talep unsurlarından biri haline geldikleri söylenebilir.[63]

Genel olarak yatırım harcamaları büyükşehir belediyeleri toplam harcamalarının %37'si civarında iken, diğer tür belediyelerde yatırım harcamaları toplam harcamaların %26'sı civarındadır. Yalnız, bu iki tür belediye arasında bu harcamaların dağılımı açısından bir yaklaşım farkı vardır. Şöyle ki, büyükşehir belediyelerinde yatırım harcamalarının %10 kadarı makine-teçhizat alımına ayrılırken, diğer belediyelerde bu oran %20'ye kadar çıkmaktadır. [64]

Yatırım harcamalarının büyüklüğünü etkileyen bir dizi faktör vardır. Öncelikle, belediyelerin cari harcamalarının payının azaltıldığı yıllarda yatırım harcamalarının paylarında artışlar görülmektedir. Yani, belediyelerin cari ve yatırım harcamaları arasında negatif yönde güçlü bir ilişki vardır ve cari harcamalardaki gelişmeler önce yatırım harcamalarına yansımaktadır. Yatırım harcamalarını etkileyen bir başka faktör ise dış borçlanmadır. Belediyelerin yoğun dış borçlanmaya başladığı 1986'dan itibaren belediye yatırımlarında bir artış görülmektedir. Borç stokunun artmasına paralel olarak belediye yatırımları da giderek artmaktadır ve bu iki faktör karşılıklı olarak birbirlerinin artışına yol açmışlardır.[65]

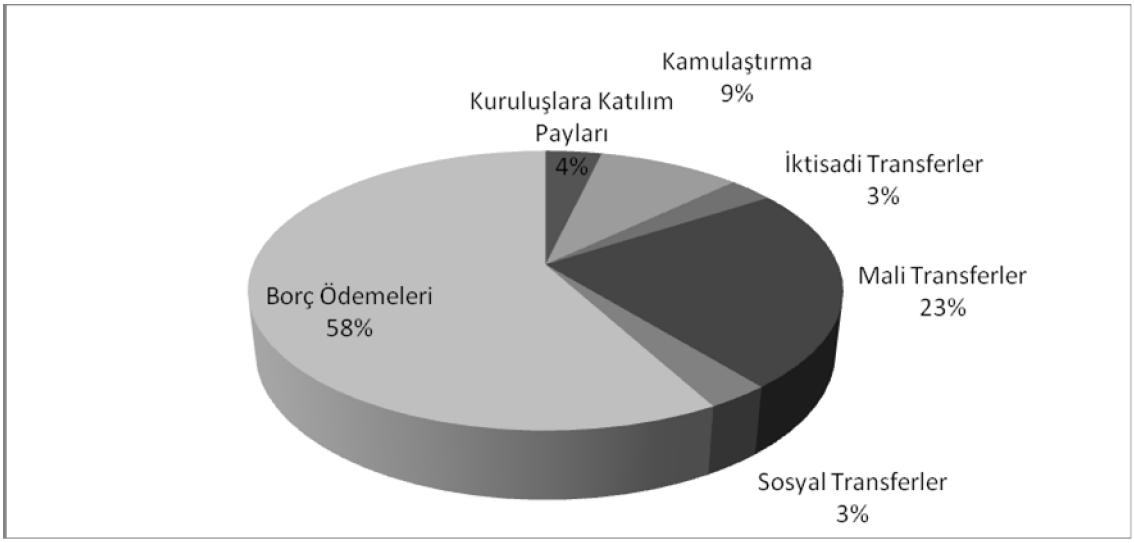
Belediye yatırımlarının bir kaynağı da İller Bankası'dır. İller Bankası yatırımları, orta ve küçük nüfuslu belediyelerin özellikle altyapı yatırımlarının finansmanında önemli bir kaynak niteliğindedir. Bankanın finansmanı ile gerçekleştirilen yatırımlar. 1983'e kadar belediyelerin kendi toplam yatırımlarını aşan bir düzeyde olmuştur. Fakat 1984'ten itibaren bu eğilim tersine dönmüştür, çünkü İller Bankasının sabit sermaye yatırımları içindeki payı giderek azalmış, 1973-1985 yılları arasında %57 iken 1996-2003 arasında %16'ya düşmüştür.[66] İller Bankası'nın yerel altyapı yatırımlarını ulusal ölçekte planlama, ihale etme ve gerçekleştirme işlevleri 1990'lı yıllarda büyük ölçüde sona erdirilmiştir. Büyük yatırımlar doğrudan belediyelerce yapılmaya başlanmıştır. Bir başka deyişle yerel yatırımların gerçekleştirilmesi yerelleştirilmiş, belediyelerin

[63] **Aynı**, s. 180.
[64] **Aynı**, s. 169.
[65] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, s. 60.
[66] **Aynı**, s. 62.

iktisadi-mali çevresini oluşturan yerli ve yabancı sanayi sektörü, inşaat sanayi, yüklenici sektör ile ilişkileri önceden olduğundan farklı bir içerik kazanmıştır. [67]

2.1.1.3. Transfer harcamaları

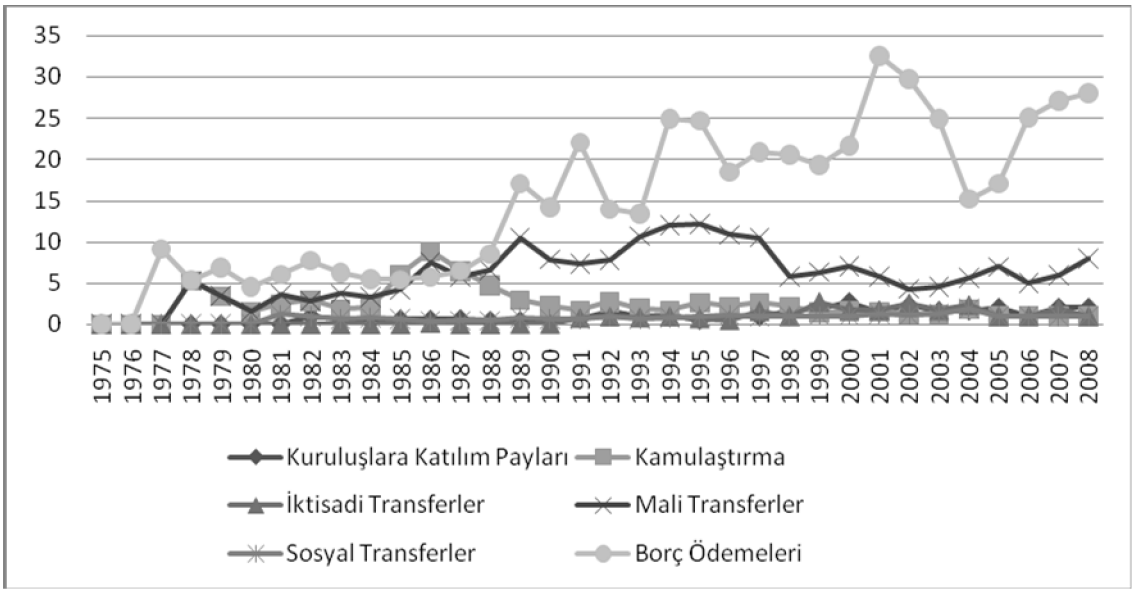
Transfer harcamaları; kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri gibi bölümlerden oluşmaktadır. Mali transferler bölümü, personel harcamalarındaki %30'luk sınırı aşmak için kullanılan ödenekleri de kapsamaktadır. Belediyelerin transfer harcamaları içinde mali transferler ve borç faiz ödemeleri en önemli iki kalemdir.[68] Şekil 9'da borç ödemeleri ve mali transferlerin tutarlarının 1975-2008 döneminde ortalama olarak belediyelerin transfer harcamalarının yaklaşık dörtte üçünü oluşturduğu görülmektedir. Şekil 10'da ise borç ödemelerindeki artış eğiliminin hız kazandığı görülmektedir.



Şekil 9. Belediyelerin transfer harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

[67] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, ss. 180-181.
[68] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, ss. 62-63.



Şekil 10. Belediyelerin transfer harcaması türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Belediye bütçelerinde personel harcamaları gibi çarpıcı bir diğer kalem transfer harcamalarıdır. Ülke genelinde belediye transfer harcamalarının %75'lik bölümü büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, kendi harcamalarının %40'ını bu kaleme aktarırken, diğer belediyelerde transfer harcamaları bütçe içinde yalnızca %10 dolaylarında yer tutmaktadır. Bir başka deyişle, büyükşehir belediyeleri modeli yaşama geçmeden önceki yılların belediye bütçelerinde genel bir özellik olarak rastlanan %10'luk transfer gideri büyüklüğü, günümüzde büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler için geçerliğini sürdürmektedir.[69]

Bu iki grup belediye arasında farklılık, borç ödemeleri kaleminde de karşımıza çıkmaktadır. Ülke genelinde kredi ödemelerinin %75'i büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmaktadır. Bu belediyeler, borçlanmalarını büyük ölçüde yabancı kaynaklardan gerçekleştirmektedirler. Belediyelerin aldıkları yabancı kredilerin, geri ödemelerinin %98'i büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmıştır. İç kredi kullanımında ağırlık, büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelerdedir.[70]

[69] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, s. 169.
[70] **Aynı**, ss. 169-170.

Mali transferler, daha önce de belirtildiği üzere, özellikle personel harcamalarında beklenenin üzerinde artışların yaşandığı yıllarda hızla artmıştır. Bu harcamalar 1980-2000 yılları arasında transfer harcamalarının ortalama %40-50'sini oluştururken, son yıllarda ortalama %30'u civarında gerçekleşmiştir.[71]

İktisadi transferlerin toplam transfer harcamaları içindeki payı daha önceleri çok düşük iken 2000'li yıllarda yükselmiştir. Bunda büyükşehir belediyelerince ilçe belediyelerine ve belediye işletmelerine yapılan yardımların etkisi olmuştur. Bunun yanında sosyal transferler ve kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili gibi diğer transfer harcamaları oldukça düşük oranlarda gerçekleşmiştir.[72]

Dış borç faiz ödemeleri Türk Lirasının değer kaybının hızlandığı dönemlerde, kamu kurumlarına olan borçların faiz ödemeleri ise gecikme faizlerinin yükseltilmesi sonucu artmıştır.[73] Finansman açığının sürekli olması, yüksek cezai faizler, kur artışları ve ödeme kapasitesi olmamasına rağmen verilen garantiler borç stokunun hızla artmasına neden olmuştur. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren yoğunlaşan dış borçlanmanın etkileri 1990'lı yıllarda etkisini göstermeye başlamış, 1996-2004 yılları arasında dış borç ödemelerinin toplam borç ödemeleri içerisindeki payı %28,6 düzeyine kadar yükselmiştir. [74]

2.1.2. Belediyelerin Gelirlerinin Gelişimi

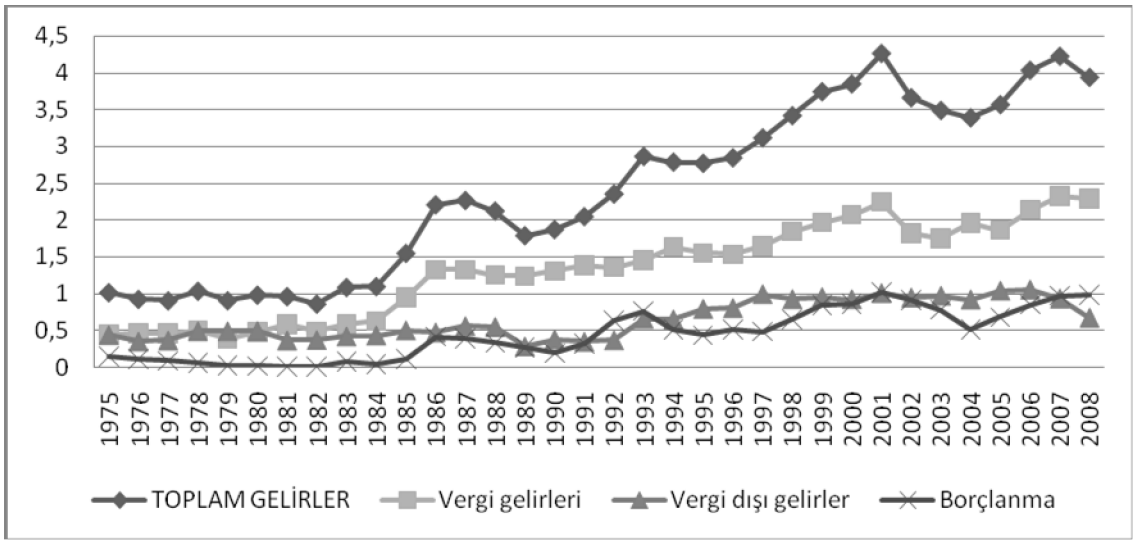
Ülkemizde, 1981 yılına gelinceye kadar belediyelerin gelirleri oldukça yetersiz ve dağınık bir durumdaydı. Bu tarihten önce belediye gelirleri temelde 1580 sayılı Kanun ile, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa dayanmaktaydı. Ancak, 1980 sonrasında belediye gelirlerinde yapılan düzenlemelerle, bu dağınık yapı bir ölçüde giderildiği gibi, belediyelere yeni gelir kaynakları da sağlanmıştır.[75] Belediyelerin kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılma payları ile ilgili düzenlemeler temel olarak 26.05.1981 Tarih ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 29.07.1970 Tarihli ve 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda yer almaktadır. Belediyelerin merkezi yönetimden aldıkları paylar da 15.07.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve

[71] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, s. 63.
[72] **Aynı**, s. 64.
[73] **Aynı**, ss. 63-64.
[74] KURTULUŞ, **a.g.e.**, s. 46.
[75] Ahmet ULUSOY ve Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, (Seçkin Yayınevi, 2001), s. 193.

Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir.

Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ise 2006 yılında hazırlanmış ancak henüz kanunlaşamamıştır. Bu durum yerel yönetim reformlarının mali kısmının göz ardı edildiğinin bir göstergesidir. Yerel yönetim gelirlerini düzenleyen yasalar eskimiş ve günün gereklerine uyum sağlayamaz hale gelmişlerdir. Yeterli ve etkin öz gelirlere sahip olamayan yerel yönetimler merkeze ve borçlanmaya daha bağımlı bir hale gelmişlerdir. Gelirlerin etkin tahsisi ilkeleri bağlamında uygulamadaki belediye gelirlerini incelersek, gelir türleri yönetimler arasında paylaştırılırken iç piyasanın etkinliğinin göz ardı edildiği görülmektedir. Mali açıdan verimli vergiler merkez tarafından tahsil edilirken, tahsilatı zahmetli ve verimsiz vergiler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Örneğin Motorlu Taşıtlar Vergisi yerel nitelikte ve verginin konusunu oluşturan motorlu taşıtlar kullanıldıkları yörelerde olumsuz dışsallıklar yaratırken, merkezi yönetim tarafından tahsil edilmektedir. Yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerinin istikrarlılık ve esneklik özelliklerini bir arada bulundurması gerekmektedir. Ancak belediye gelirlerinin büyük bir kısmının bu özellikleri taşıdığı söylenemez. Çoğu belediye vergisi ve harcı enflasyona yenik düşmüştür. Zaman zaman bu miktarlar güncellense de belirli bir süre sonra yine değerlerini kaybetmektedirler. Yeniden değerleme oranında artış gibi benzeri uygulamaların belediye vergilerinde çok kısıtlı kaldığı görülmektedir. Belediyelerin daha çok merkezi yönetim vergi gelirlerinden pay alması sonucu fayda ve maliyetler arasında da ilişki kurulamamaktadır. Vatandaşlar yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ödeme yaptıklarını hissetmemektedirler. Dolayısıyla belediyelerin şeffaf ve hesap verebilir olması konusunda duyarlılık arttırılamamaktadır. İdarelerarası aktarımlarda ise bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi, politikaların ulusal düzeyde uyumlaştırılması gibi etkinlik ilkelerinin göz önünde bulundurulduğu söylenemez. Hatta 5779 sayılı pay verilmesini düzenleyen Kanunla gelişmişlik endeksi uygulamasına geçilerek, gelişmiş yörelerin daha fazla pay almaları yönünde düzenlemeye gidilmiştir. Mali açıdan sıkıntıya düşen belediyelere de İçişleri Bakanlığı tarafından yardım yapılması öngörülmüştür. Bu durum söz konusu belediyelerin mali yönetimini güçleştirecek, onları merkeze daha bağımlı bir hale getirebilecektir.

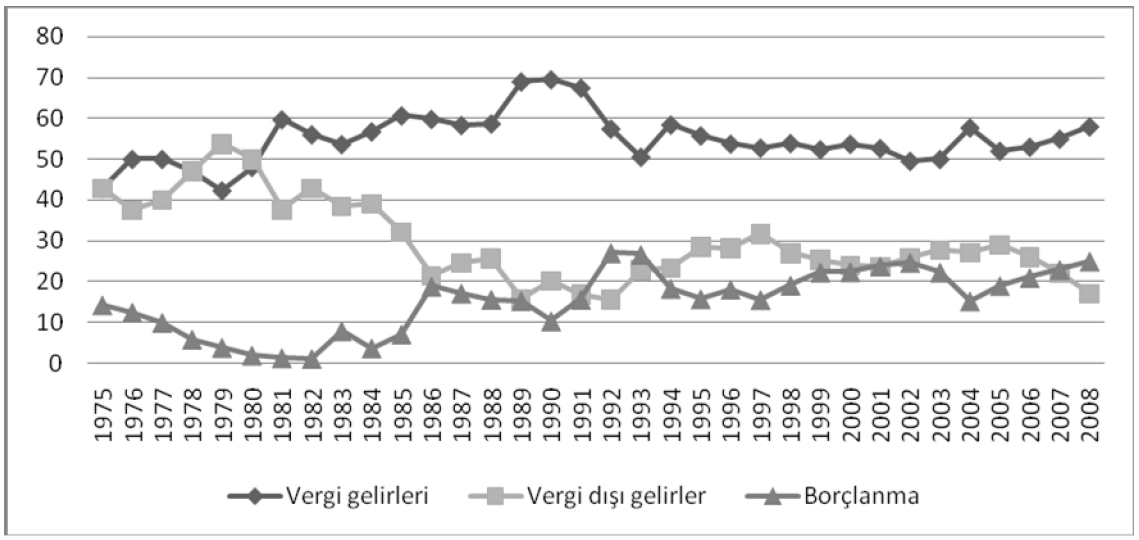
Belediyelerin gelirleri; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve borçlanmadan oluşmaktadır. Şekil 11'de belediye gelirlerinin GSMH içindeki payının gelişimini incelediğimizde özellikle 1984'ten itibaren bir artış eğilimi görülmektedir.



Şekil 11.Belediyelerin gelirlerinin GSMH'ya oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

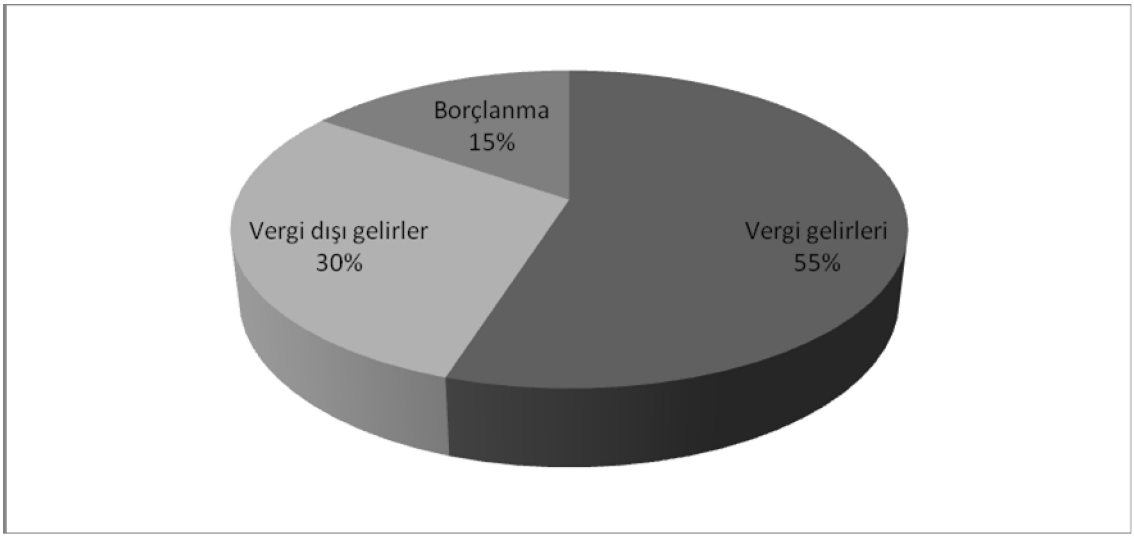
Şekil 12'ye göre ise vergi gelirleri ve borçlanma artarken vergi dışı gelirlerde zaman içerisinde bir azalma eğilimi görülmektedir.



Şekil 12. Belediyelerin gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Belediyelerin gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının ortalamalarını şekil 13'te incelediğimizde en büyük payın %55'le vergi gelirlerine ait olduğunu görmekteyiz. Borçlanma ise son yıllardaki artışa rağmen belediye bütçelerinde düşük bir orana sahiptir.

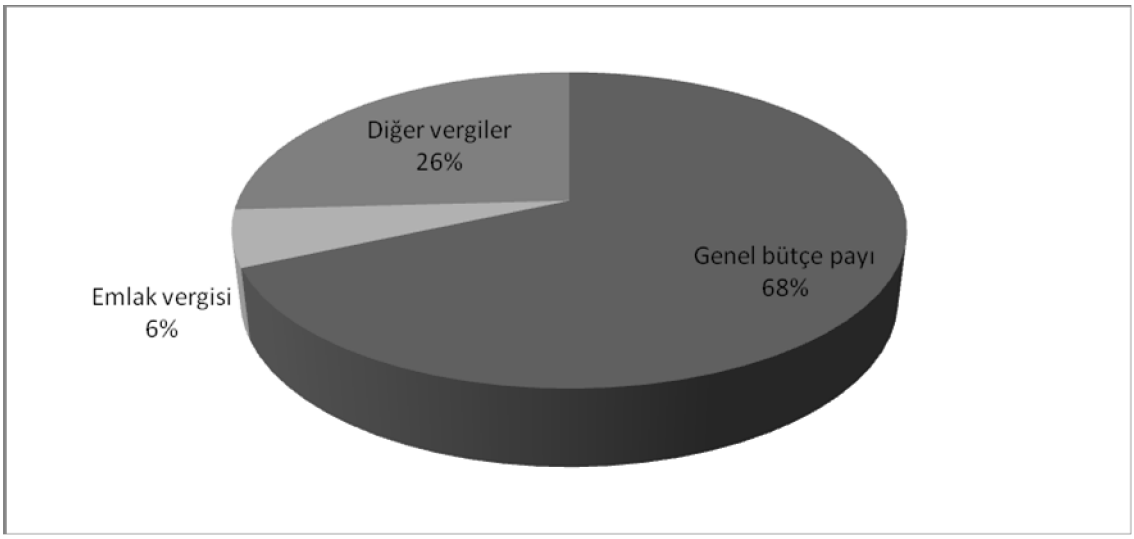


Şekil 13. Belediyelerin gelir türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

2.1.2.1 Vergi gelirleri

Belediyelerin vergi gelirlerini genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, Emlak Vergisi ve kanunlarla belediyelere bırakılan diğer vergiler olarak sınıflandırabiliriz. Şekil 14'te vergi gelirlerinin dönem içerisindeki ortalamalarına baktığımızda en büyük payın genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay olduğunu görmekteyiz. Emlak Vergisi en önemli belediye vergisi sayılmasına rağmen bütçedeki payı oldukça düşük kalmaktadır.



Şekil 14. Belediyelerin vergi gelirlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Belediyelerin vergi gelirleri türlerinin vergi gelirleri içerisindeki payları ise şekil 15'de görüldüğü üzere 1981'de belediye ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yönündeki düzenlemeyle genel bütçe paylarının ağırlık kazandığı bir yapıya kavuşmuştur. 1985 yılında Emlak Vergisi genel bütçe vergi gelirlerinden çıkarılarak yerel yönetimlere bırakılmıştır. Daha sonra, Çevre Temizlik Vergisi 1993 yılında uygulamaya konularak belediye gelirleri arasına dâhil edilmiştir. Bu dönemde, belediye gelirlerinde köklü değişimler olmasına karşın, belediyelerin finansman ihtiyacı yeterince karşılanamamıştır. 1993 sonrasında belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanamadığı gibi, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar da sürekli azaltılmıştır.[76]

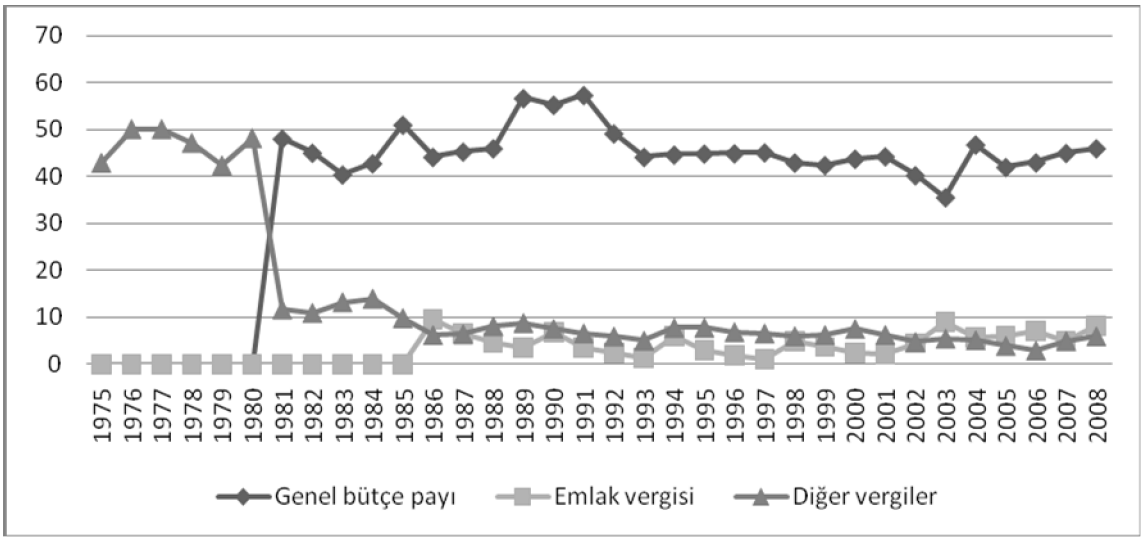
Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi belediyelerin öz gelirlerinin çok daha fazla düşmesini engellemiştir. Özellikle Emlak Vergisinin tahsil edilmediği yıllarda öz vergi gelirlerindeki düşme çok çarpıcı bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu düşmenin etkisini

[76] ULUSOY ve AKDEMİR, **a.g.e.**, s. 231.

dönemsel olarak gidermede Çevre Temizlik Vergisi 1998'den sonra önemli bir kalem haline gelmiştir.[77]

Yerel vergiler içerisinde adalet, tahsilât ve mali yönetim anlamında en etkini Emlak Vergisidir. Emlak Vergisi ekonomi politikalarının da bir aracı olmuştur. 2000 yılında uygulanmaya başlanan ekonomik istikrar programının hedeflerine ulaşmak amacıyla belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar azaltılmış ve bu farkı tazmin etmek amacıyla Emlak Vergisi oranları artırılmıştır. 2002 yılında büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde Emlak Vergisi tutarları, yarısı büyükşehir belediyesine aktarılmak üzere, %100 oranında artırılmış ve bu uygulama sürekli hale gelmiştir. Yine 2003 yılında 4837 sayılı Ekonomik İstikrarı Sağlamak İçin Ek Vergiler Alınması Hakkında Kanun ile tüm ülke genelinde Emlak Vergisi tutarları 2003 yılına mahsus olmak üzere geçici olarak ve %100 oranında artırılmıştır. Bu dönemlerde normal statüdeki belediyeler kayıplarını tamamen telafi edebilirken aynı durum büyükşehir belediyeleri için söz konusu olmamıştır. Bu düzenlemeler sonrasında Emlak Vergisinin borçlanma hariç belediye gelirleri içerisindeki payı her yıl istikrarlı seviyesini korumak üzere %6'lar düzeyine yükselmiştir.[78]

[77] UNDP/TESEV, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, (TESEV, İstanbul, Ağustos 2005), s. 61.
[78] KURTULUŞ, **a.g.e.**, s. 51.



Şekil 15. Belediyelerin vergi gelirleri türlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Vergi gelirleri içinde Emlak Vergisi'nin payı, yeniden değerleme uygulamasından önce, dört yılda bir verilen beyanlar nedeniyle %2-7 arasında değişmektedir. Ayrıca bu pay, vergi toplamamaya dönük faktörler nedeniyle belediyeler küçüldükçe azalma eğilimi de göstermektedir.[79]

1982 yılında çıkarılan 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun" gereğince; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %9.25 pay verilmesi öngörülmüştür. Bu pay, 1989 yılına gelinceye kadar, son nüfus sayımındaki rakamlar esas alınmak suretiyle, nüfus kriterine göre dağıtılmıştır. Ancak, 1989 yılı sonrasında bütçe kanunlarına konulan hükümlerle payların verilmesi, hesaplanması ve dağıtımına ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile payların dağıtımı belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önünde bulundurularak İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının birlikte tespit edecekleri ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılması öngörülmüştür.

[79] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, s. 34

Bütçeden belediyelere ayrılan payların oranı, 2380 sayılı kanunda %9,25 olarak öngörülmesine karşılık bu oran ilerleyen yıllarda sık sık değişikliğe uğramıştır. Örneğin, 1985 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %8,15, pay ayrılırken, bu pay 1986-1992 yılları arasında %8,55 olarak uygulanmıştır. 1994 yılında çıkarılan 3986 sayılı ekonomik denge vergisi kanunu ile önceki yıllar %8,55 oranında olan belediye paylarının 1994 yılında %7,55'e düşürülmesi kabul edilmiştir. 31 Aralık 1994'e kadar geçerli olan bu oran 1995 yılından itibaren %8,55'e yükselmiştir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın oranındaki değişim bunlarla da sınırlı kalmamıştır. Bu oran, 1996 yılından itibaren %9,25 olarak uygulanırken, 21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı "Bazı Kanunların Tasfiyesi Hakkında Kanun"la 2002 yılından itibaren geçerli olmak üzere %6'ya düşürülmüş ve fonların kapatılmasıyla önceki yıllarda bütçe gelirlerinden ayrılan payların bir kısmının fonlara aktarılması uygulamasına son verilmiştir. Bu tarihten itibaren yerel yönetimler önemli mali kayıplara uğramışlardır.[80] Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payda meydana gelen düşüş 2003 yılında da devam etmiş ve 4969 sayılı kanuna eklenen geçici maddeyle belediyelere ayrılan payın 2003 yılı sonuna kadar %6 yerine %5 olarak uygulanmasına karar verilmiştir.

Öte yandan, genel bütçe vergi gelirleri toplamının oluşturduğu havuzdan, petrol ve doğalgaz ürünlerinden alınan Özel Tüketim Vergisinin tamamı, kolalı gazoz, alkol ve tütün mamulleri ile motorlu taşıtlardan alınan Özel Tüketim Vergisinin bir kısmının yanı sıra, Özel İletişim Vergisinin de ayrık tutulması, yerel yönetimlere aktarılan kaynağı küçültmüştür.[81]

Mevcut uygulamada 02.07.2008 tarihinde kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile paylar ayrılmaktadır. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılır. Bakanlar Kurulu, bu oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.

---

[80] **Aynı**, s. 35.
[81] **Aynı**, s. 35.

Belediye payının; %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı bulundukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. 1. grup %23, 2. grup %21, 3. grup %20, 4. grup %19, 5. grup %17 pay almaktadır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile getirilen bir diğer düzenleme de kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulmasıdır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin %60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır. Belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutardan, yapılacak kesintilerin toplamı, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının %40'ını aşmayacaktır.

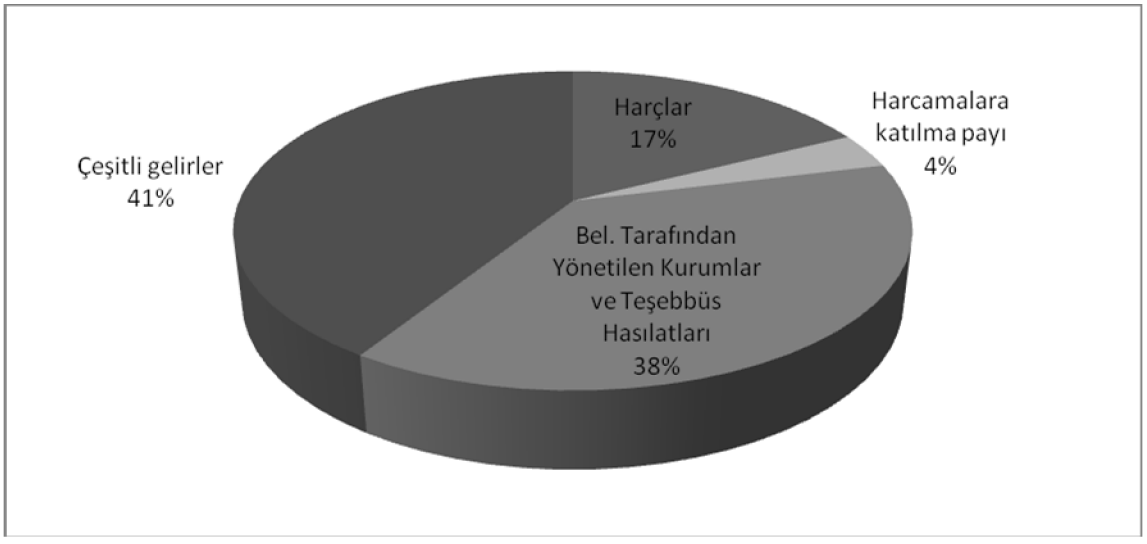
5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemelerine göre, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye payının; %70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan %30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını kanunda belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan aktarır. Büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların %20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır.

Daha önce olduğu gibi, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere ayrılan paylardan, belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idareler fonlarına kaynak aktarılmamaktadır. Bu fonlar kalkmış olduğundan, fonlardan aktarılan kaynakların yerini ilgili bakanlık bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan yardımlar almıştır. Örneğin İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılan yardımlar, Belediyelere Yapılacak Yardımlar Ödeneği'nden yapılmaktadır.

2.1.2.2. Vergi dışı gelirler

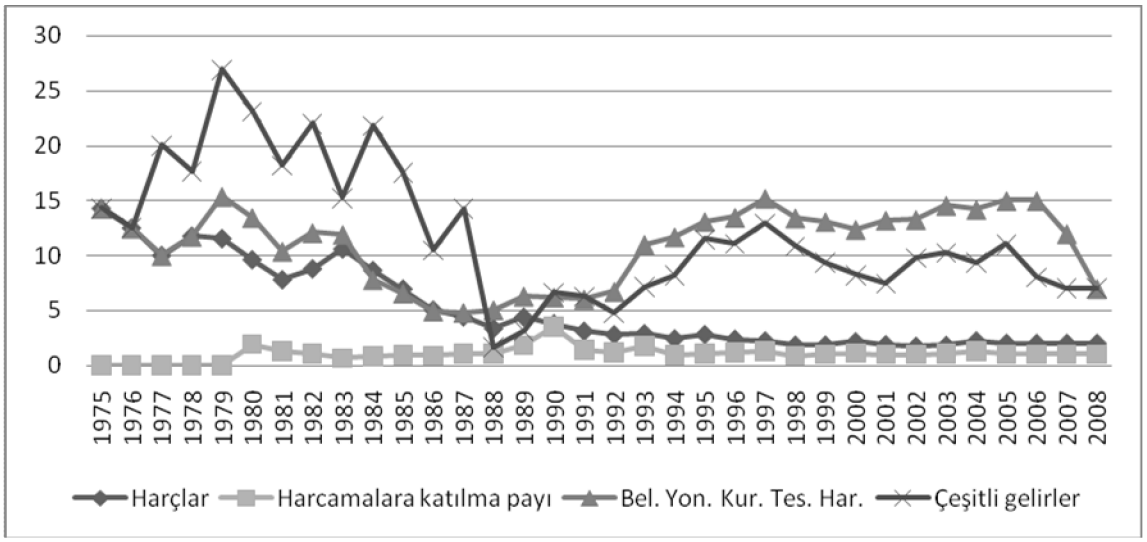
İkincil gelir olarak nitelendirilen vergi dışı gelirler; belediye tarafından yönetilen kurumlar ve teşebbüs hâsılatları, harçlar, harcamalara katılma payları, müze giriş ücretleri ile ruhsat işlemleri gibi işlerden belediyelere ödenmesi zorunlu olan ücretler, cezalar gibi çeşitli gelirlerden oluşmaktadır.

Şekil 16 ve 17 belediyelerin vergi dışı gelirlerinin ortalama dağılımı ve bütçe içindeki payları hakkında bilgi vermektedir. Buna göre harçların vergi dışı gelirler içerisinde ve bütçedeki payı oldukça yetersizdir. Harçlar mali yerelleşme teorisine göre kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerini uyumlaştırmada en önemli araçlardan biridir. Ancak Türkiye'de bu araçtan yeterince etkin yararlanılamamaktadır.



Şekil 16. Belediyelerin vergi dışı gelirlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



Şekil 17. Belediyelerin vergi dışı gelir türlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Belediye harçları içerisinde İşgal Harcı, İmar İle İlgili Harçlar ve Bina İnşaat Harcı önemli yer tutmakta, bunların toplam belediye harç gelirleri içerisindeki ağırlıkları %75'e ulaşmaktadır. Tellallık Harcı, küçük belediyeler için göreceli olarak önemli görünürken, bu gelir kaynağı nüfusu elli binden fazla belediyelerde oldukça düşük bir pay almaktadır, Sağlık Belgesi Harcı ile Ölçü ve Tartı Aletleri Harcı bütçe içerisinde yok denecek kadar az önem taşımaktadır.[82]

Belediye gelirleri içerisinde yer alan harçlardan sadece tellallık harcı nispi olarak belirlenmektedir. Tellallık harcı dışındaki harçlar maktu olarak belirlenmiştir. Harçların maktu olarak belirlenmesi, bu harçların enflasyon karşısında aşınmasına ve enflasyondaki seyre bağlı olarak yıllar itibariyle azalıp artmalarına yol açmaktadır. Belediye gelirleri içerisinde nispi önemi oldukça düşük olan harç türü gelirlerin payı, 1990'dan bu yana sürekli azalmaktadır.[83]

Harçların yüksek enflasyon ortamında tahsil masrafını dahi karşılayamayacak düzeylere gerilemesi ve artan finansman ihtiyacı, harca tabi olması gereken birçok hizmetin ücret

[82] ULUSOY ve AKDEMİR, **a.g.e.**, s. 243.
[83] **Aynı**, s. 243.

ve çoğu zamanda yasal olmayan bağış benzeri uygulamalara konu olmasına neden olmuştur.[84]

Harçların belediye gelirleri içerisindeki payının azalmasının en önemli nedeni, belediyelerin harç türü gelirlerini enflasyon karşısında erimesini önleyecek bir mekanizmanın geliştirilmemiş olmasıdır. Öyle ki, Belediye Gelirleri Kanunu'nun yürürlüğe konulduğu 1981 yılından bu yana harç miktarları üç kez artırıma tabi tutulmuştur. Harç miktarlarında yapılan artırımlardan birincisi 04.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla, ikincisi 05.09.1992 tarih ve 92/3278 Bakanlar Kurulu Kararıyla olmak üzere iki kez 10'ar kat artırma şeklinde gerçekleşirken, üçüncü artırım 30.12.2004 tarih ve 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile gerçekleşmiş, harç miktarları yeniden belirlenmiştir.[85]

Belediyeler, harcamaların veya açıklarının finansmanında, ürettikleri ulaştırma ve su temini gibi hizmetlerinin fiyatlandırılmasını temel finansman unsurlarından biri olarak tercih etmişlerdir. Belediyelerin bağlı teşebbüslerden elde ettikleri hâsılat ve karlar kalemi 2005 yılında 1975 yılına göre sabit fiyatlarla %1.100,7 (yıllık ortalama %8,6) oranında artmıştır. 2001-2005 döneminde, borçlanma hariç gelirlerin ortalama %17'sini oluşturan hasılat ve karlar kaleminin payı aslında büyükşehir belediyelerinin bağlı işletmeleri de konsolide edildiğinde yaklaşık olarak %45'ler düzeyine yükselmektedir. Nitekim, 1994 Ocak-2004 Aralık döneminde tüketici fiyat endeksi (TÜFE) 150 kat artarken, konutlarda kullanılan su fiyatları 258 kat ve belediye toplu taşım ücretleri ise 217 kat artış göstermiştir. Belediyelerin sorunlu mali yapılarının, fiyat düzeylerinin artışına katkısı olduğu görülmektedir.[86]

Faktör gelirleri, belediye tarafından işletilen kurum ve teşebbüslerin hâsılat ve karlarından oluşmaktadır. Bunların en önemlileri su ve ulaştırma işletmeleridir. Bu işletmeler ayrı bütçeye ve yönetime sahip olmakta, ancak denetimleri ve bütçelerinin kabulü yine belediye meclisi tarafından yerine getirilmektedir. Faktör gelirlerinin borçlanma hariç gelirler içerisindeki payı 1980'li yıllarda ortalama %8,5 düzeylerine

[84] KURTULUŞ, **a.g.e.**, s. 55.
[85] ULUSOY ve AKDEMİR, **a.g.e.**, s. 243.
[86] KURTULUŞ, **a.g.e.**, ss. 7-8.

düşerken, izleyen yıllarda hızla artarak 2001-2005 döneminde %17,3 seviyesine yükselmiştir. Faktör gelirlerinin artışında diğer önemli bir unsur, bu hizmetleri talep eden nüfusun yani kentli nüfusun hızla artmasıdır.[87]

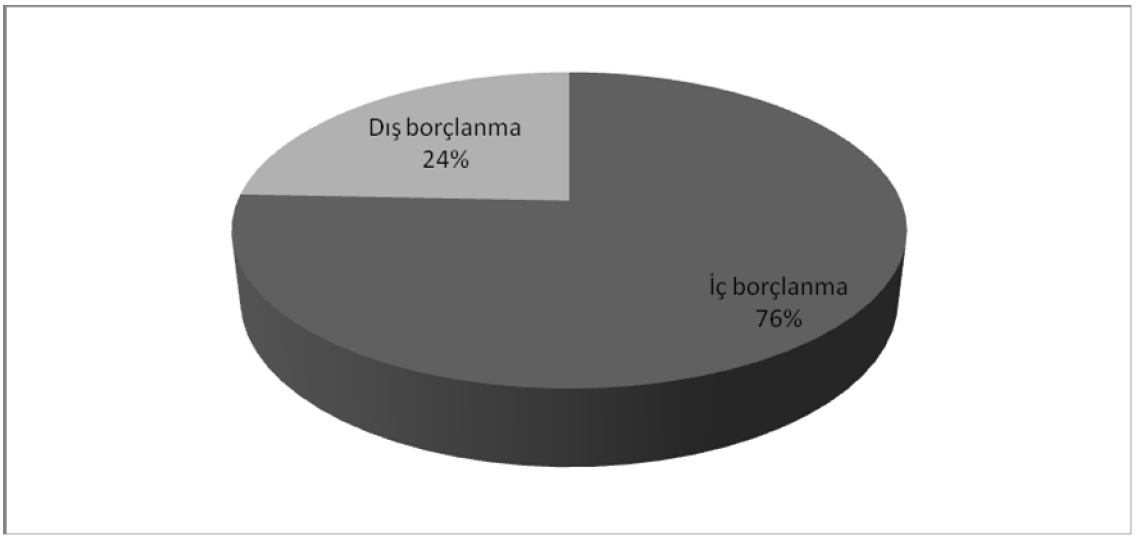
2.1.2.3. Borçlanma

Türkiye'de belediyelerin borçlanması yeni bir olgu değildir. Batı tipi belediyeciliğin ilk örneği olarak 1858 yılında kurulan Altıncı Daire Belediyesi, hizmetleri merkezden aldığı kaynakların yanı sıra kullandığı borçlarla yerine getirmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında da belediyeler, Anadolu'da sermaye birikiminin çok sınırlı oluşu nedeniyle, sayısı oldukça az olan ticari bankalara ya da yöredeki zengin kişilere borçlanmak zorunda kalmışlardır.[88]

Türkiye'de belediyelerin borçlanmalarını nereden yapacakları konusunda yasal bir sınırlama yoktur. Belediyeler kamu kaynaklarının yanı sıra, yurtiçindeki ve yurtdışındaki özel kaynaklardan da kredi sağlayabilme yetkisine sahiptir. Kamu kaynaklarından borçlanma daha çok İller Bankasından sağlanan krediler ve diğer kamu kuruluşlarına karşı mali yükümlülüklerin yerine getirilmemesi şeklinde yaratılan fonlardan oluşmaktadır. Yerel yönetimler dış borçlanmalarını Hazine aracılığıyla (hazine garantili, ikrazen ya da Hazinenin izniyle Hazine garantisiz) gerçekleştirmektedirler. Belediyelerin dış borçlanmaları ise borcu verenlere göre dört grupta toplanmaktadır. Bunlar; uluslararası kuruluşlar, yabancı devletler, ticari bankalar ve tahvil ihracı yoluyla sağlanan borçlanmalardır. Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası belediyelerin borç aldıkları başlıca uluslararası kuruluşlardır.[89] Şekil 18'de görüleceği üzere belediyeler daha çok iç borçlanmaya başvurmuşlardır.

---

[87] **Aynı**, s. 55.
[88] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, ss. 138-139.
[89] GÜZELER, **a.g.e.**, s. 88.

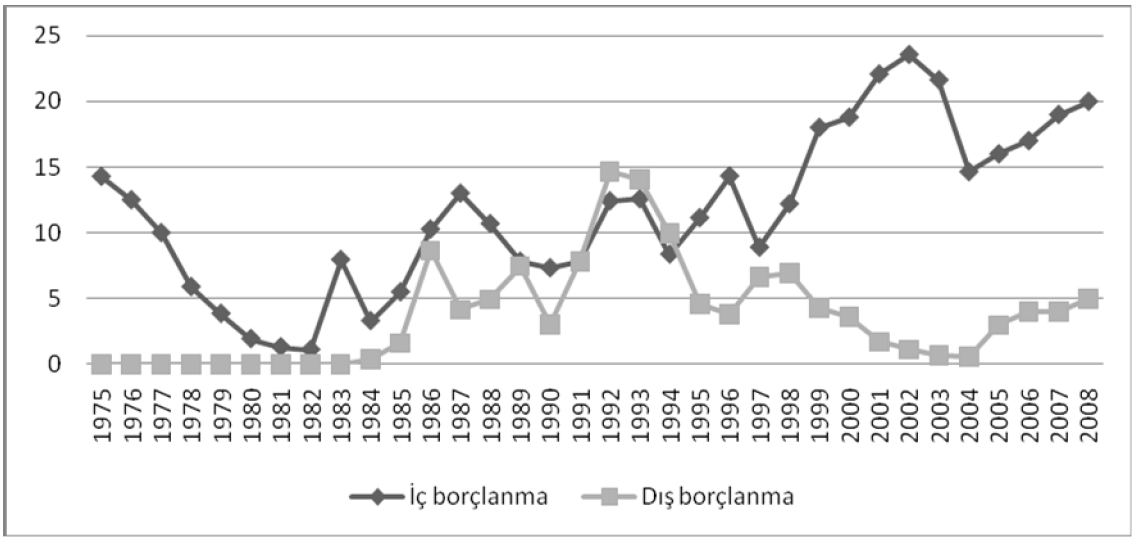


Şekil 18. Belediyelerin borçlarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki iç ve dış borç olarak ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Şekil 19 incelendiğinde, iç borçlanmanın 1982 yılından, dış borçlanmanın ise büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte 1986 yılından sonra hız kazandığı görülmektedir. Yerel yönetim borçları, asıl olarak belediye altyapı yatırımlarının finansmanı için sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanma rakamları incelendiğinde il özel idarelerinin dış borçlanma yapmadığı, dış borç stokunun önemli bir kısmının büyükşehir belediyeleri ve belediye iktisadi teşebbüslerine ait olduğu, il ve ilçe belediyelerinin ise çok önemli boyutlarda dış borçlanma yapmadıkları görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin dış borçlanma rakamları incelendiğinde ise bu rakamların bazı büyükşehir belediyelerinde önemli boyutlara ulaştığı, toplam gelirlerin büyük bir kısmının bazı yıllarda (yaklaşık % 80) bu şekilde elde edildiği anlaşılmaktadır.[90]

[90] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, ss. 197-198.



Şekil 19. Belediyelerin borçlanma türlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Yeterli geri ödeme kapasitesi olmamasına rağmen verilen kredi geri ödeme garantileri ve kullandırılan devirli krediler, belediyelerde borç geri ödemeye yönelik kurumsal ilkelerin yerleşmemesi ve hızlı kur artışları, belediyelerin ve bağlı idarelerinin dış borç geri ödemelerinin önemli bir bölümünün Hazine tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurmuştur. Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, 1992-2005 yılları arasında, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi gereken toplam 5,7 milyar dolar garantili dış borç ödemesi Hazine tarafından üstlenilmiştir.[91]

Belediyelerin borçlanmaları sorunu gittikçe kronik bir hal almıştır. Hazineye borçlu kuruluşlardan bazıları ödeme yükümlülüklerini düzenli olarak yerine getirirken, bazıları da borçlarını Hazineye üstlendirme yoluna gitmişler ve böylece kamuya olan ödeme yükümlülüklerini yerine getirmeyerek kaynak sağlamışlardır. Bu durum ahlaki rizikoyu da beraberinde getirmiş, düzenli ödeme yapan kuruluşlardan bir kısmı Hazineye olan borçlarını ödememeye başlamışlardır. Kısacası, 1990'lı yılların başından itibaren Hazine alacaklarından görülen bu kırılma Hazineyi ciddi ölçüde zarara uğratmış ve kamu finansman ihtiyacını artırarak borç stokunu büyüten etkenlerden olmuştur. Bu bağlamda, tahsil edilmeyen Hazine alacakları Hazinenin planladığı nakit akımını

[91] KURTULUŞ, **a.g.e.**, s. 9.

olumsuz yönde etkileyerek kamu kaynaklarının ülke geneline dengeli ve adil dağılmasını engellemiş ve ülkenin borç stokunu artırdığı için kaynakların verimsiz bir şekilde dağıtılmasına yol açmıştır.[92]

Uygulamada 1990'lı yıllarda daha önce alınmış borçların geri ödemeleri geldiği zaman Hazine, garantili ya da garantisiz olsun Türkiye'nin kredibilitesinin bozulmaması gerekçesiyle dış borçları ödemiştir. Bu durum bölgesel eşitsizlikleri daha da artırıcı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Eğer dış finansman sağlayan bir kuruluş Hazine yoluyla borçlarını ödetiyorsa o zaman dış borçtan yararlanan kent diğer kentlerden beslenir hale gelmektedir. Dış borç kullanan kuruluş, il veya bölge, diğer illerden bu yolla sübvansiyon sağlamaktadır. Çünkü Hazine gelirleri yurt çapında toplanırken, dış borçlanmalarla sağlanan büyük miktardaki krediler belirli bölgelerdeki büyük ölçekli altyapı yatırımlarına harcanmaktadır. Bunun yanı sıra dış borçlanma uygulamaları dışa bağımlılığı artırıcı bir süreçte işlemiştir.[93]

Belediyeler için diğer önemli bir kaynak SSK primleri, vergi, elektrik faturaları ve dış borç üstlenimleri nedeniyle oluşan Hazine alacakları gibi kamu kuruluşlarına olan yükümlülüklerin ödenmemesiyle yaratılmıştır. Ancak bu kaynakların maliyetleri de yüksek olmuştur. Yüksek oranlı gecikme faizi ve cezaları, belediyelerin borç stokununun hızla artmasına neden olmuştur. Tahkim ve borçların yeniden yapılandırılması gibi uygulamalar ise ancak geçici bir mali rahatlama yaratmış, mali yapıda istikrar sağlanamadığı için alınan önlemler kalıcı bir iyileşme sağlamamıştır.[94]

Borçlanma ve borç ödemeleri kalemlerinin kendi içindeki akımı, borç servisi öncesi açığın finansmanından daha önemli bir hale gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, belediyelerde borçlanma sadece yatırım sonrası ve borç ödemeleri öncesi açıkların kapatılması için değil, mevcut borçların ödenmesi için kullanılan bir finansman aracına dönüşmüştür. Böylelikle belediyelerin mali yapıları bir kısır döngüye mahkûm olmuştur.[95]

Finansmandaki sorunlu yapının diğer önemli bir etkisi ise mali yönetimde istikrarsızlık şeklinde ortaya çıkmıştır. Makroekonomik istikrarsızlığında katkısıyla, genel olarak,

---

[92] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, s. 187.
[93] ÇINAR ve GÜLER, **a.g.e.**, s. 145.
[94] KURTULUŞ, **a.g.e.**, s. 9.
[95] **Aynı**, s. 11.

bütçe açığındaki genişleme dönemlerini hızlı daralma dönemleri takip etmiştir. Bütçe açıklarının arttığı dönemlerde yükümlülüklerin ertelenmesi, belediyeleri gelecek dönemlerde genellikle genel bütçe vergi paylarının kesilmesi şeklinde zorunlu tasarrufa zorlayarak, bir nevi her belediyenin kendi içerisinde kısa dönemli istikrar paketleri uygulamasına neden olmuştur. Bu durum ise orta ve uzun vadeli yatırım ve finansal planlama yapma imkânını ortadan kaldırmıştır.[96]

Bu gelişmeler sonucunda belediyelerin borçlanmalarına sınırlamalar getirilmiştir. Bu kapsamda, yılı bütçe kanunlarına 1997 yılında performans kriteri, 1998 yılında KİT'ler ve belediyelerin Hazine garantisi ile sağlanan dış kredileri için borçlanma limiti, 1999 yılında ise sadece belediyelerin Hazine garantisi ile ticari koşullarda sağlanan dış borçlanmalarına limit getirilmiştir. Diğer taraftan belediyelerin aldıkları dış kredileri geri ödeyememeleri karşısında Hazine güç durumda kalarak 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununda garantör olacağı kredi hacmini 700 milyon ABD Doları ile sınırlamıştır. Hazine alacağını, borçlu belediyeler adına tahakkuk eden genel bütçe vergi gelirleri paylarından amme hizmetinden doğan borçları düşüldükten sonra kalanının % 25'i oranında kesinti yaparak tahsil etmeye çalışmış ise de, yapılan kesintiler çoğu zaman bir taksiti bile karşılamada yetersiz kalmıştır.[97] Ayrıca bu önlemlere ilave olarak gerçekleştirilen en önemli yasal düzenlemelerden olan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 09.04.2002 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir.[98]

Şekil 19 incelendiğinde dış borçlanmanın 1998'den sonra merkezi yönetim tarafından getirilen kısıtlamalar sonucunda azalma eğilimine girdiği görülmektedir. İç borçlanmanın belediye bütçeleri içindeki payı ise 2001 yılında yaşanan ekonomik krizinin ardından yerli kredi piyasalarının daralması sonucu düşmüştür. İzleyen yıllarda belediyelerin hızla artan fon ihtiyacını karşılayabilmek için dış borçlanmaya yönelik kısıtlamaların esnetildiği, 2004'ten itibaren belediyelerin dış borçlanmalarının yeniden artmaya başladığı görülmektedir. Hızla artmaya başlayan dış borcu, yine önceki dönemlerdeki gibi iç borçlanmadaki bir artış takip etmektedir. Bu durum belediyelerin tekrar bir borç-faiz sarmalı içerisine girdiklerinin göstergesidir. Türkiye'de

[96] **Aynı**, s. 14.
[97] T.C. BAŞBAKANLIK, **a.g.e.**, ss. 189-190.
[98] **Aynı**, ss. 190-191.

belediyelerin borçlanmaları, nesiller arası eşitleme, sermaye harcamalarının finansmanı ile gelir ve harcama akımlarının uyumlaştırılması gibi kabul edilebilir gerekçelerle gerçekleşmemiştir.

2.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapılarının Gelişimi

İl özel idaresi, görev alanı il sınırlarını kapsayan bir yerel yönetim birimidir. Dolayısıyla günümüzde Türkiye'de 81 tane il özel idaresi bulunmaktadır. İI özel idarelerinde etkili ve verimli bir yönetim kurmak amacıyla çıkarılan 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı Kanunla bir yandan il özel idarelerinin görevleri artırılırken, diğer taraftan merkezi yönetimin görevlerinin önemli bir bölümünün il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Bununla beraber il özel idarelerine verilen yeni görevler merkezi yönetim teşkilatına dâhil kurum ve kuruluşların görev tanımından henüz çıkarılmamıştır. Ayrıca, il özel idarelerine verilen yeni görevleri gerçekleştirmek için yeterli kaynaklar da henüz tahsis edilmemiştir. Bu nedenle, il içinde il özel idaresi ile merkezi yönetim kuruluşları arasında görev ve yetki paylaşımı açısından büyük bir karmaşa yaşanmaktadır. Mali kaynaklar merkezi yönetimin elinde olduğu için kanunda belirtilen görevleri merkezi yönetimin çeşitli birimleri yerine getirmektedir. Bu gelişmeler il özel idarelerini kendine özgü görevleri dahi yerine getirememe gibi bir konuma itmiştir.[99]

İl özel idareleri illerle birlikte kurulmaktadır. İllerin büyüklükleri bakımından ise önemli farklılıklar söz konusudur. Coğrafî alanı küçük, nüfus yoğunluğu büyük olan illerin yanında coğrafî alanı büyük ve nüfus yoğunluğu düşük ya da coğrafî alanı ve nüfusu çok küçük iller vardır. İl özel idarelerinin bir alan yönetimi oldukları göz önüne alındığında bu durum küçük iller açısından bir ölçek sorununun varlığına işaret etmektedir.[100]

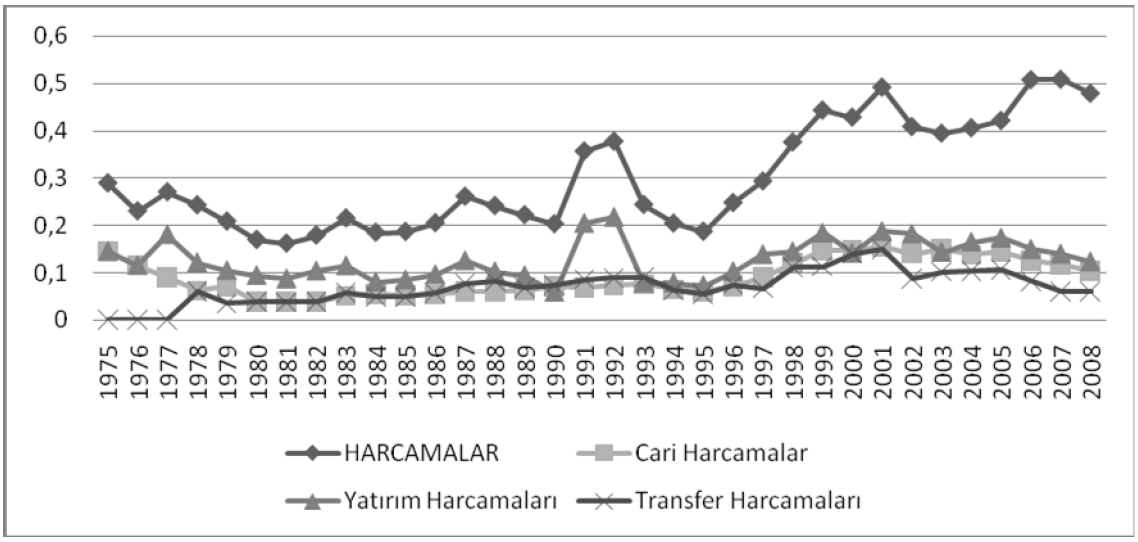
İI özel idareleri belediyelerin aksine bütçe fazlası veren kamu idarelerdir. Borçlanma ve borç ödeme hariç il özel idareleri bütçe dengesine bakıldığında bütçe fazlasının bir artış eğilimi içinde olduğunu görülmektedir. [101] İl özel idarelerinin mali yapılarında meydana

[99] ULUSOY ve AKDEMİR, **a.g.e.**, s. 180.
[100] **Aynı**, s. 172.
[101] UNDP/TESEV, **a.g.e.**, s. 28.

gelen gelişmeleri daha açık inceleyebilmek için izleyen kısımda il özel idarelerinin harcamaları ve gelirleri ayrı ayrı ele alınacaktır.

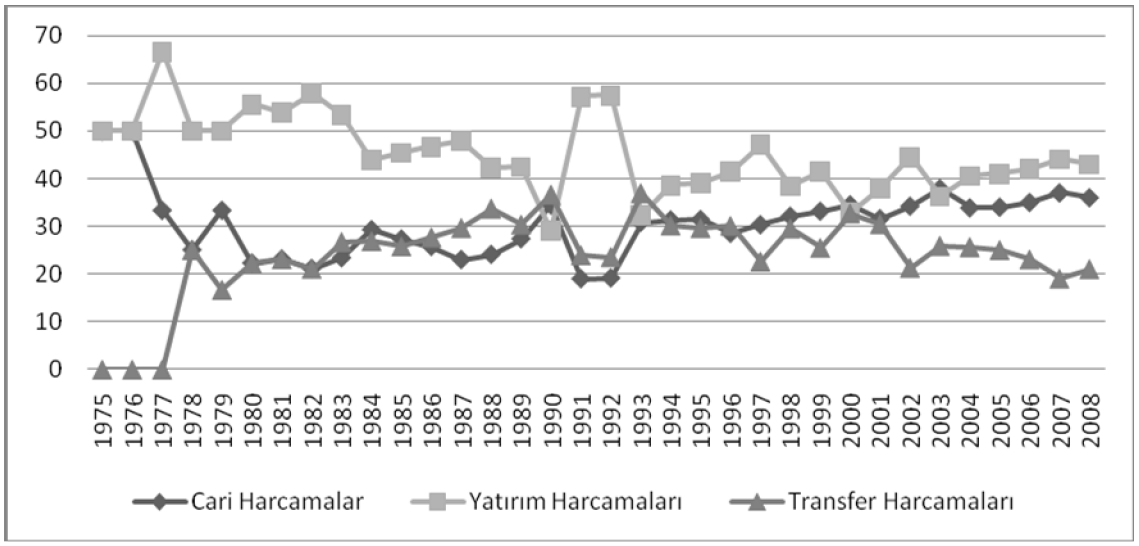
2.2.1. İl Özel İdarelerinin Harcamalarının Gelişimi

İl özel idarelerinin harcamaları da cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Şekil 20'de il özel idarelerinin harcamalarının GSMH'ya oranlarının gelişimi gösterilmektedir. Buna göre il özel idarelerinin harcamaları, 1990 ve 1993 yılları arasındaki yatırım harcamalarının ani artış ve azalışı hariç, yatay bir seyir izlemiştir. Şekil 21 ve 22'de de görülebileceği gibi son yıllarda yatırım harcamalarının toplam il özel idare harcamaları içerisindeki payı giderek artarken diğer harcama türlerinde bir azalma eğilimi söz konusu olmaktadır. İl özel idarelerinin harcama bütçelerinin önemli bir kısmı yatırım harcamalarına gitmektedir.



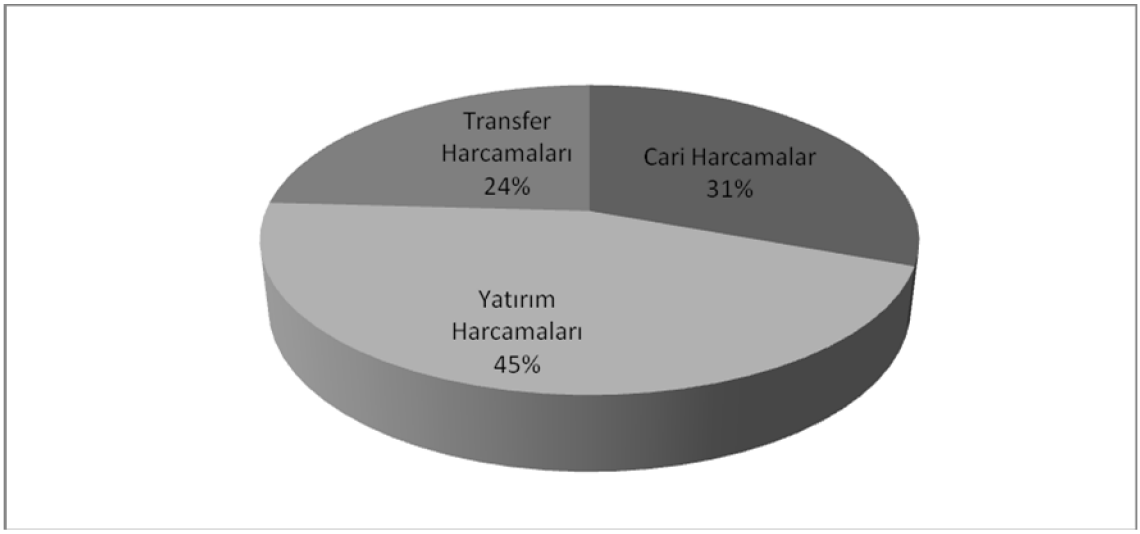
Şekil 20. İl özel idarelerinin harcamalarının GSMH'ya oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



Şekil 21. İl özel idarelerinin harcama türlerinin toplam harcamalarına oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

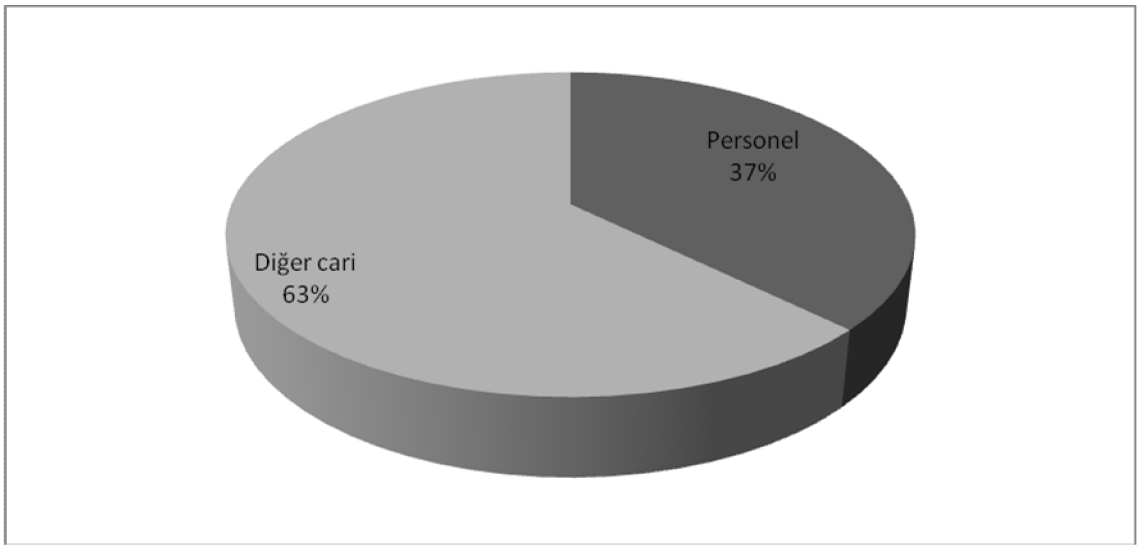


Şekil 22. İl özel idarelerinin harcama türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

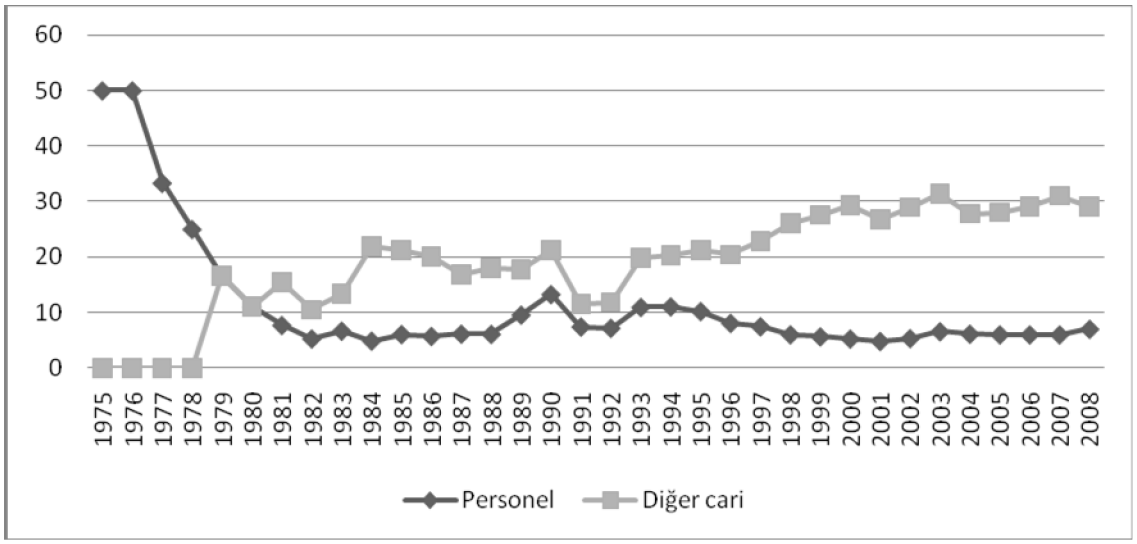
2.2.1.1. Cari harcamalar

Şekil 23 ve 24 il özel idarelerinin cari harcamalarının ortalama dağılımını ve cari harcama türlerinin gelişimini göstermektedir.



Şekil 23. İl özel idarelerinin cari harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



Şekil 24. İl özel idarelerinin cari harcama türlerinin toplam harcamaları içerisindeki paylarının gelişimi

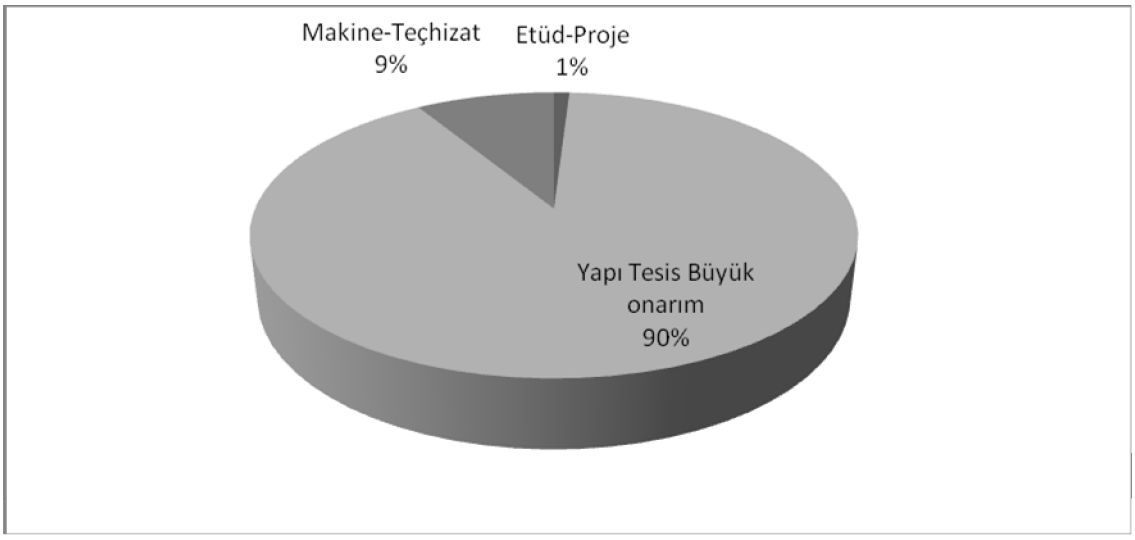
Kaynak: TUİK, **Aynı.**

Cari harcamaların il özel idarelerinin toplam harcamaları içinde çok önemli bir paya sahip olmadığı görülmektedir. İl özel idarelerinin cari harcamaları ödenekler, personel giderleri, yönetim giderleri, hizmet giderleri, kurum giderleri ve diğer giderler

kalemlerinden oluşmaktadır. Cari harcamalar içinde en önemli payı yönetim giderleri oluşturmaktadır. Belediye yönetimlerinden farklı olarak il özel idarelerinde personel giderlerinin cari harcamalar ve toplam harcamalar içindeki payı düşüktür. Bunun nedeni il özel idaresinin başı olan valinin aynı zamanda ilin en büyük mülki amiri sıfatıyla il genel yönetiminin de başında bulunması nedeniyle ildeki merkezi yönetim personelinden yararlanabilmesidir.

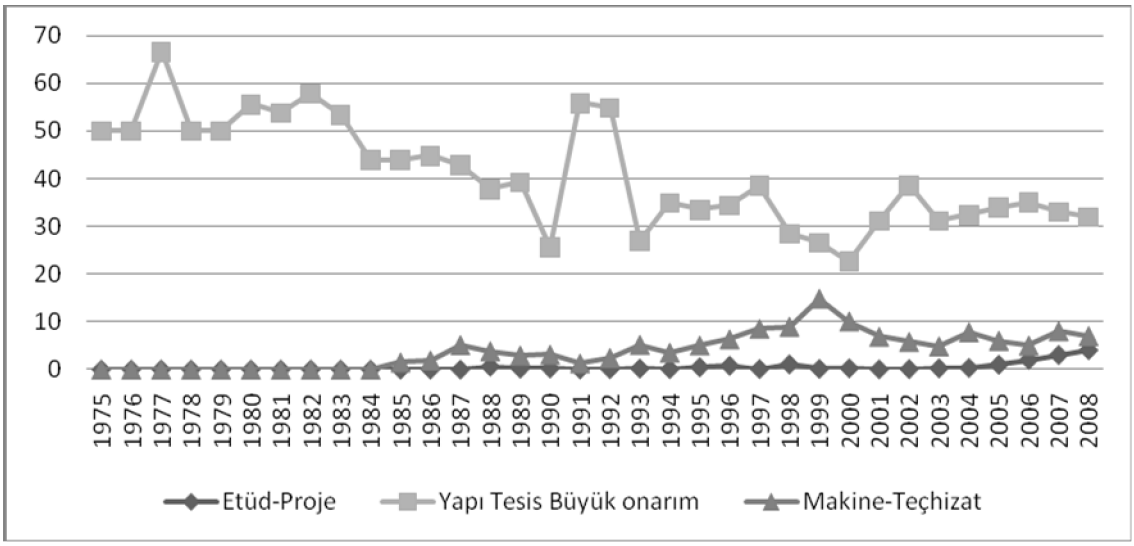
2.2.1.2. Yatırım harcamaları

İl özel idarelerinin yatırım harcamaları etüd proje, yapı, tesis ve büyük onarım giderleri ve makine, teçhizat, taşıt alımları ve onarımları kalemlerinden oluşmaktadır. Yatırım harcamaları, Şekil 25 ve 26'da da görülebileceği gibi, il özel idarelerinin toplam harcamaları içinde en önemli payı oluşturmaktadır. Bu durum il özel idarelerinin personel sayısının ve personel giderlerinin, dolayısıyla cari harcamalarının düşük olması ile açıklanabilir. Yatırım harcamalarının büyük kısmı yapı, tesis ve büyük onarım gideri olarak ilköğretim hizmetleri ile konut, iş hanı, yönetim binası gibi alanlarda kullanılmaktadır. İl özel idarelerinin, merkezi yönetimin taşra teşkilatına ait kurumların makine ve teçhizatından yararlanma imkânı nedeniyle bu harcama kaleminin bütçeleri içerisindeki ağırlığı da belediyelere oranla daha azdır.



Şekil 25. İl özel idarelerinin yatırım harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

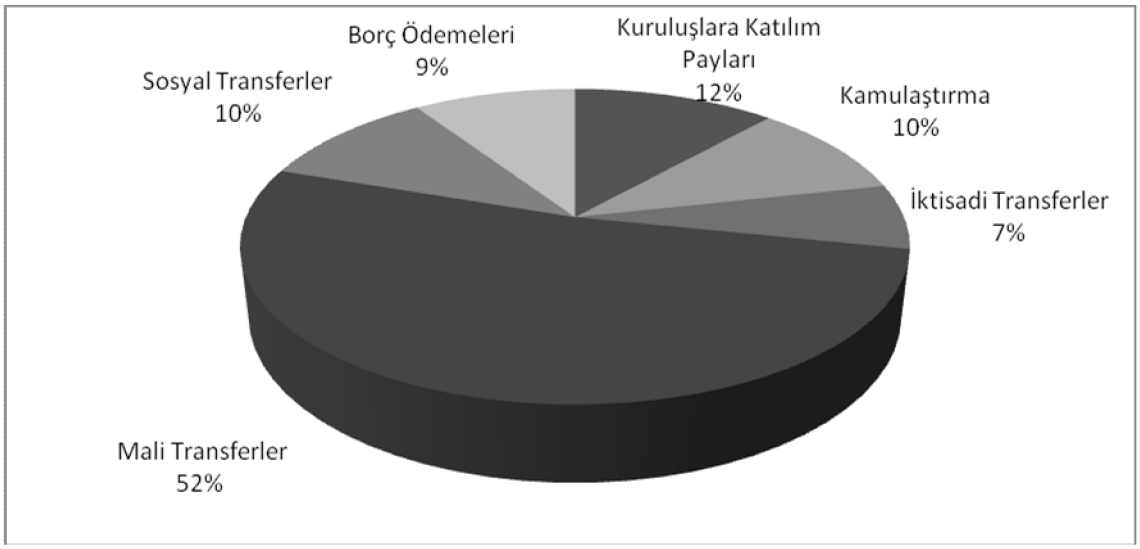


Şekil 26. İl özel idarelerinin yatırım harcaması türlerinin toplam harcamaları içindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

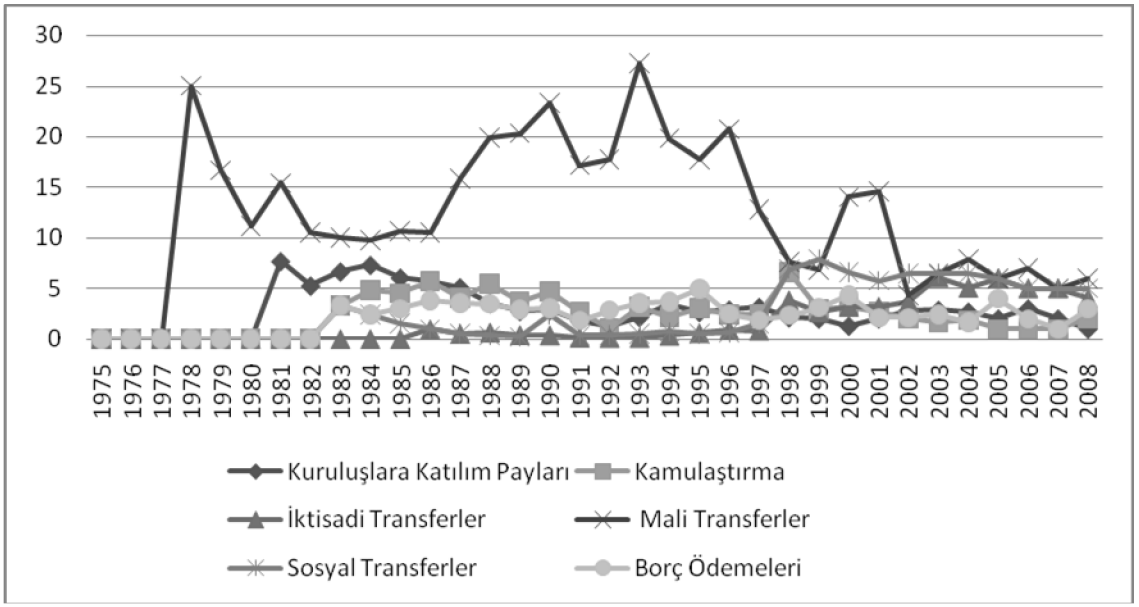
2.2.1.3. Transfer harcamaları

Transfer harcamaları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, kamulaştırma ve taşınmaz mal alımları, iktisadi transferler, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri kalemlerinden oluşmaktadır. Transfer harcamaları içindeki en önemli payı mali transferler oluşturmakta iken, 1998 yılında itibaren kamulaştırma ve taşınmaz mal alımları da ağırlık kazanmaya başlamıştır. Borç ödemelerinin transfer harcamaları içindeki payı ise önemli düzeylere ulaşmamıştır. Şekil 27 mali transferlerin boyutunu ortaya koymaktadır. Şekil 28'de ise mali transferlerin dalgalı yapısı yanında 1993'ten itibaren azalma eğilimine girdiği de görülmektedir.



Şekil 27. İl özel idarelerinin transfer harcamalarının 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

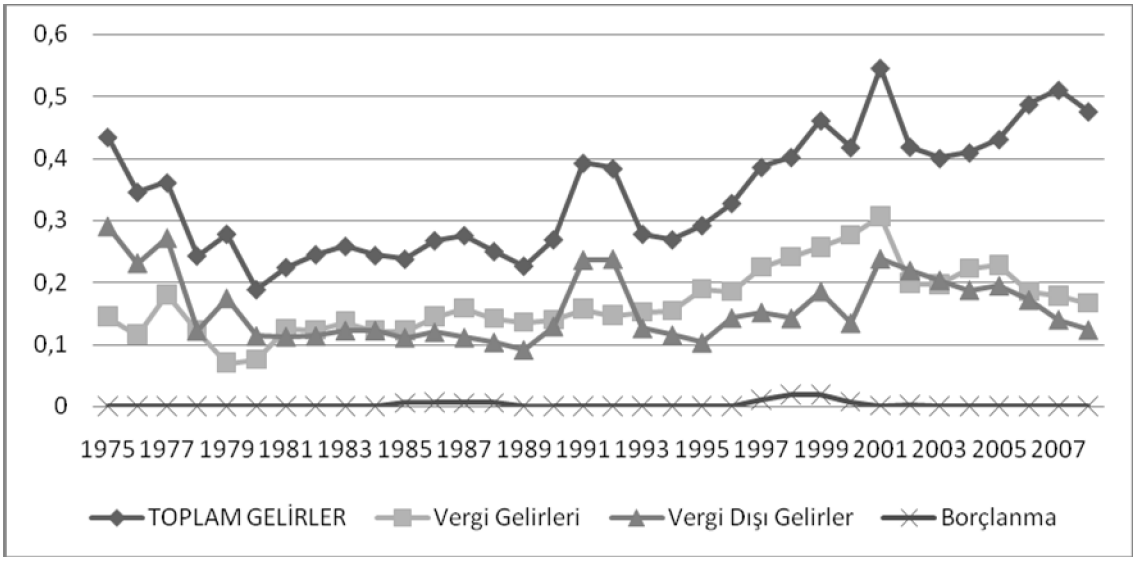


Şekil 28. İl özel idarelerinin transfer harcaması türlerinin toplam harcamaları içindeki paylarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

2.2.2. İl Özel İdarelerinin Gelirlerinin Gelişimi

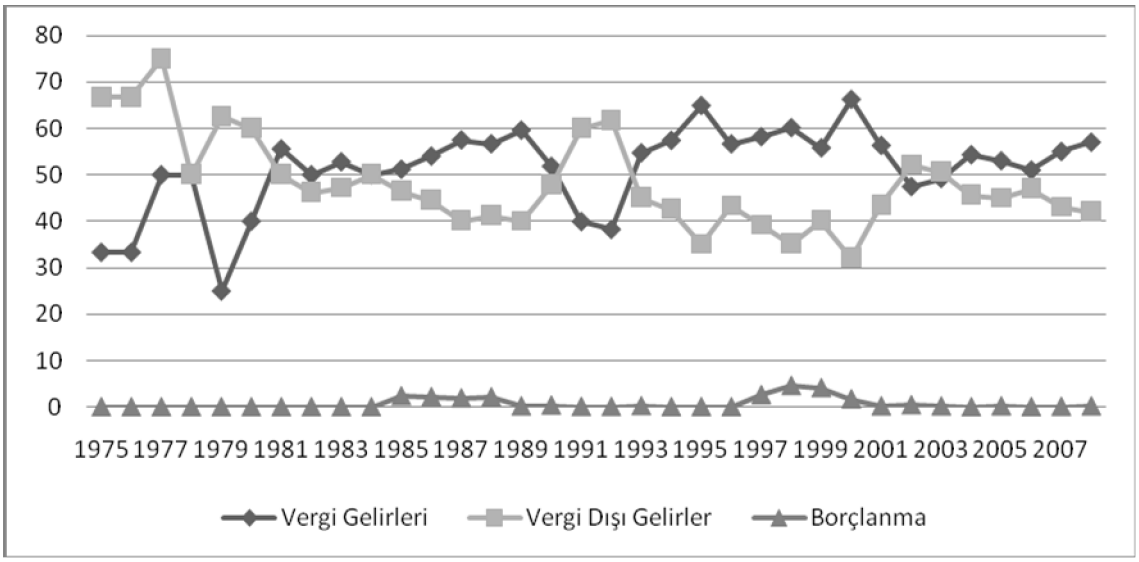
İl özel idarelerinin gelirlerinin gelişimini şekil 29'da incelediğimizde, il özel idareleri gelirlerinin 1980 öncesi dönemdeki düzeylerine ancak 2000'li yıllarda ulaşabildiğini görmekteyiz. Yerel yönetim sistemi içerisinde politik kurumlar olarak belediyelerin, özellikle 1980'lerden sonra, ağırlığının artması il özel idarelerinin kaynaklarını azaltıcı bir etki yaratmıştır. Ancak bu tarihten sonra il özel idare gelirleri sürekli bir yükseliş eğilimine girmiştir. Şekil 30 ve 31'de de görülebileceği gibi il özel idarelerinin gelirlerinin en önemli kısmını genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay oluşturmaktadır. Şekil 30 ve 31'de gelirlerin yapısını incelediğimizde yıllar içerisinde dalgalı bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler eşit ağırlığa sahipken, borçlanma gelirlerinin il özel idareleri bütçelerinde çok az kullanılan bir gelir türü olduğu görülmektedir. Ayrıca 5302 sayılı Kanun il özel idarelerine, genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ödenek aktarılabilmesine imkân tanınmıştır. Bu hükümle merkezi yönetim bakanlıkları, yapacakları hizmet ve yatırımlar için il özel idare bütçesine kaynak aktarma suretiyle yardımda bulunabilmektedirler.[102]



Şekil 29. İl özel idarelerinin gelirlerinin GSMH'ya oranlarının gelişimi

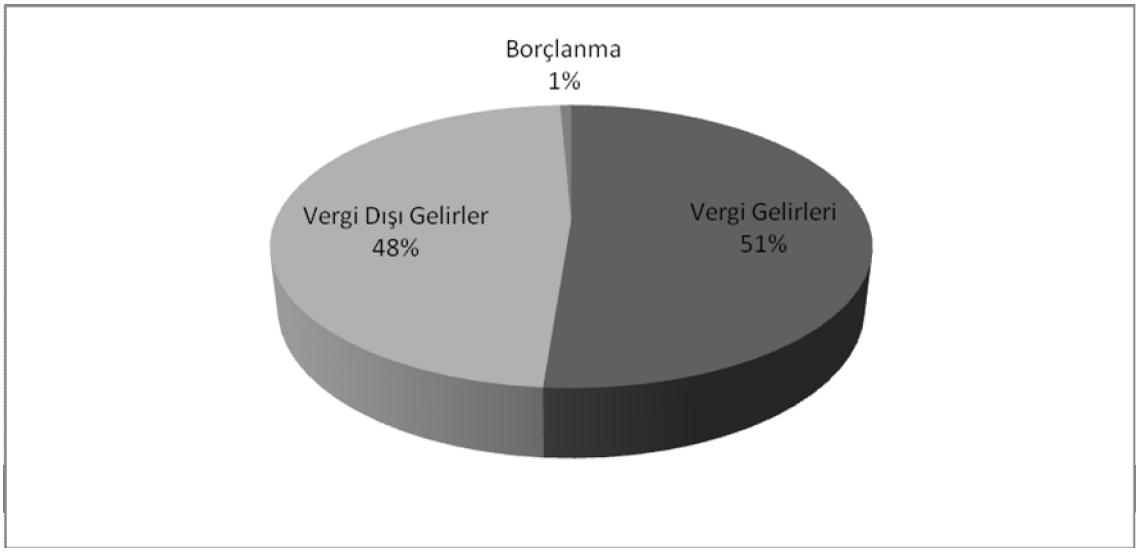
Kaynak: TUİK, **Aynı.**

[102] ULUSOY ve AKDEMİR, **a.g.e.**, s. 194



Şekil 30. İl özel idarelerinin gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



Şekil 31. İl özel idarelerinin gelir türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

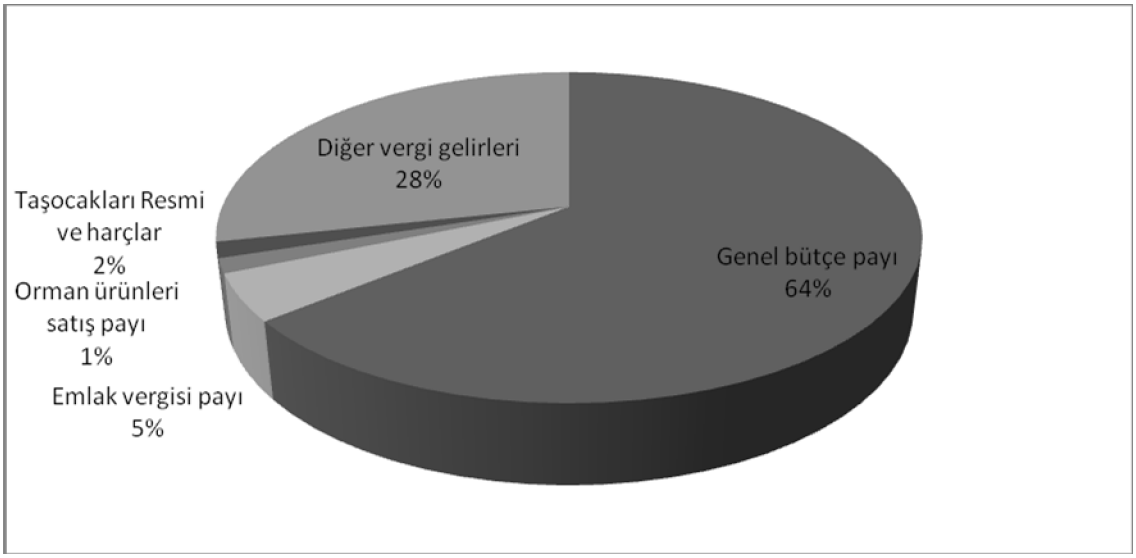
Kaynak: TUİK, **Aynı.**

5302 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre, il özel idareleri gelir kaynaklarının büyük bir kısmını bağımsız olarak toplayamamakta ve ihtiyaçlarını diledikleri gibi karşılayamamaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'de merkezi yönetim ile il özel idareleri arasında gelir kaynaklarının bölüşümü açısından bağımlılık sisteminin

geçerli olduğu söylenebilir.[103] Şekil 29 incelendiğinde il özel idarelerinin gelirlerinde sürekli artış olduğu gözlenmektedir. Bu durum ilk bakışta il özel idareleri açısından olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Ancak, toplam gelirler içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve merkezi idareden yapılan diğer yardımların önemli bir ağırlığının olması il özel idarelerinin gelir ve harcamalar konusunda merkezi idareden bağımsız bir şekilde hareket etmesini önleyerek, bu idarelerin merkezi yönetimin taşradaki bir temsilcisi gibi faaliyette bulunmalarına neden olmaktadır.[104]

2.2.2.1 Vergi gelirleri

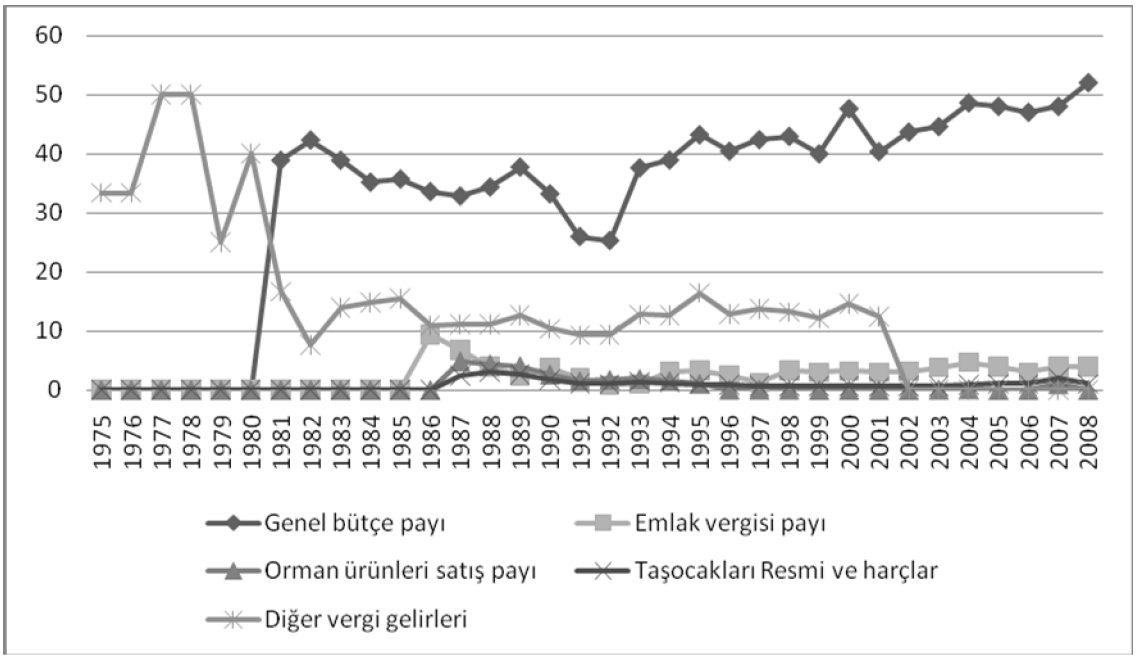
İl özel idarelerinin vergi gelirlerinin yapısı belediyelerinkine benzemektedir. Burada da en büyük ağırlık genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paya aittir. Şekil 32'de bu durum açıkça ortaya konulmaktadır. Şekil 33'te ise genel bütçeden payların son yıllardaki artış eğilimi açık bir biçimde görülmektedir. Bu eğilim il özel idarelerinin sadece genel bütçe paylarından gelir elde eder bir yapıya bürünmelerine yol açarak mali özerkliklerini olumsuz etkileyebilecektir.



Şekil 32. İl özel idarelerinin vergi geliri türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

[103] Halil KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, (Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005), s. 495.
[104] ULUSOY ve AKDEMİR, **a.g.e.**, s. 197



Şekil 33. İl özel idare vergi geliri türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

1981'e gelinceye kadar il özel idarelerine ve belediyelere bazı merkezi yönetim gelirlerinden belirli oranlarda pay verilmesi yöntemi benimsenmiştir. Buna göre; il özel idarelerine, akaryakıt istihsal vergisi, motorlu kara taşıtları vergisi, trafik cezaları, orman ürünleri safı hasılatı (halen yürürlüktedir) ve emlak vergisinden çeşitli oranlarda paylar verilmesi öngörülmüştür.

Daha sonra, 1981 yılında çıkartılan 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile pay verme yönteminde önemli bir değişiklik yapılmış, genel bütçe vergi gelirleri hasılatı toplamı üzerinden %1 pay verilmesi öngörülmüştür.

9 Mayıs 1984 yılında kabul edilen yasa ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay %2.30'a çıkartılmıştır. Ancak, 11 Aralık 1985 yılında yürürlüğe giren 3239 sayılı kanunla, 2380 sayılı kanunda değişiklik yapılarak, belediyelere ve il özel idarelerine merkezi yönetim gelirlerinden verilen paylarda tekrar bir düzenleme yapılmış ve il özel idarelerinin payı %2.30'dan %1.70'lere indirilmiştir. Bu azaltımda temel gerekçe olarak; bütçe gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine

ayrılan payların bütçe dengesini olumsuz yönde etkilemesi gösterilmiştir. Bu oran 1985 yılında %1.15, 1986 yılında %1.20 olarak uygulanmıştır. İl özel idarelerinin aldığı bu paylar 1987 yılına kadar %1 olarak uygulanmış, 1987 ve izleyen yıllarda Bütçe Kanununa konulan hükümlerle, bu tarihten itibaren %1.20 olarak uygulanmıştır. Bu pay 1991 yılında %1.70'e çıkartılmış, son olarak 2001 yılında yapılan değişiklikle il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay, %1.12'ye düşürülmüş ve 2003 yılında Bütçe Kanununa konulan hüküm ile 2003 yılı için %1 olarak uygulanması öngörülmüştür. İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları bu pay anılan idareler arasında nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Anılan paylar, gelir saymanlarınca aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı izleyen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılmaktadır.

Ayrıca, daha önceki düzenlemelerde bu payların bir kısmı Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu ve İl Özel İdareleri Fonu için ayrılmakta iken, bu düzenlemelerde payların tamamının nüfus esasına göre il özel idarelerine ve belediyelere dağıtılması öngörülmüş ve bu fonlar kaldırılmıştır.

Fonların kapatılmasıyla, il özel idareleri gelirlerinde meydana gelen azalmayı telafi etmek üzere, içişleri Bakanlığı bütçesine il özel idarelerine yapılacak yardımlar ödeneği konulmuştur. Bir nevi kaldırılan fonların işlevini gören bu ödeneğin, hangi usul ve esaslara göre dağıtılacağı, Bakanlıkça çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir.

Mevcut uygulamada 02.07.2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile il özel idarelerine %1,15 pay ayrılmaktadır. Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı, il özel idareleri paylarını ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarır. İller Bankası, müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir. İl özel idare payının %50'si illerin nüfusuna, %10'u illerin yüzölçümüne, %10'u illerin köy sayısına, %10'u illerin kırsal alan nüfusuna, %10'u illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılır. Gelişmişlik endeksine göre dağıtım ise belediyelerdeki sistemin aynıdır.

İI özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yanı sıra, 24.12.2004 tarihine kadar Emlak Vergisi'nden de pay verilmiştir. 1319 sayılı Emlak Vergisi

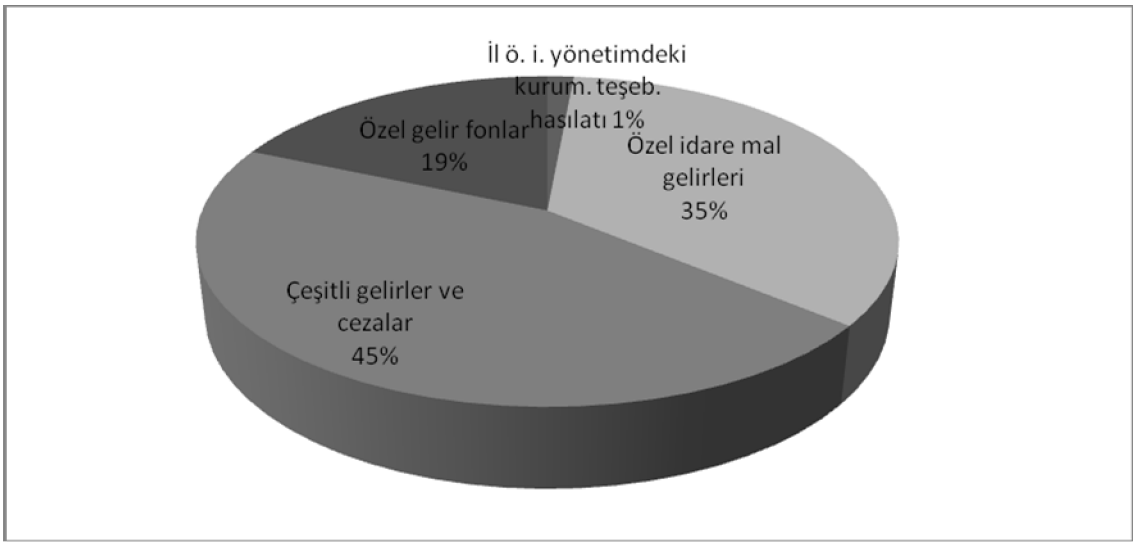
Kanununun, 3239 sayılı Kanunla eklenen 88'inci maddesine göre, 1985 yılından bu yana belediyelerce toplanan emlak vergisinin %15'i il özel idarelerine pay olarak ayrılması öngörülmüştür. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile il özel idarelerine (büyükşehir belediyelerine olduğu gibi) Emlak vergisinden pay verme uygulamasına son verilmiştir. İI özel idarelerinin gelirleri içerisinde Emlak vergisi gelirlerinden il özel idarelerine verilen payların istikrarlı bir görünüm arz etmesine karşın, genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine ayrılan pay, sürekli değişikliğe uğramıştır.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden sağladıkları kaynak, belediyelere göre düşük düzeydedir. Bunun nedeni de, il özel idarelerinin en önemli gelir kaynağını, merkezi yönetim tarafından koşula bağlı olarak yapılan bağışların oluşturmasıdır. Dolayısıyla öz gelir diyebileceğimiz yerel vergi, harç, resim ve ücret gelirleri, il özel idarelerinin gelirleri içinde çok düşük düzeyde kalmaktadır.

2.2.2.2. Vergi dışı gelirler

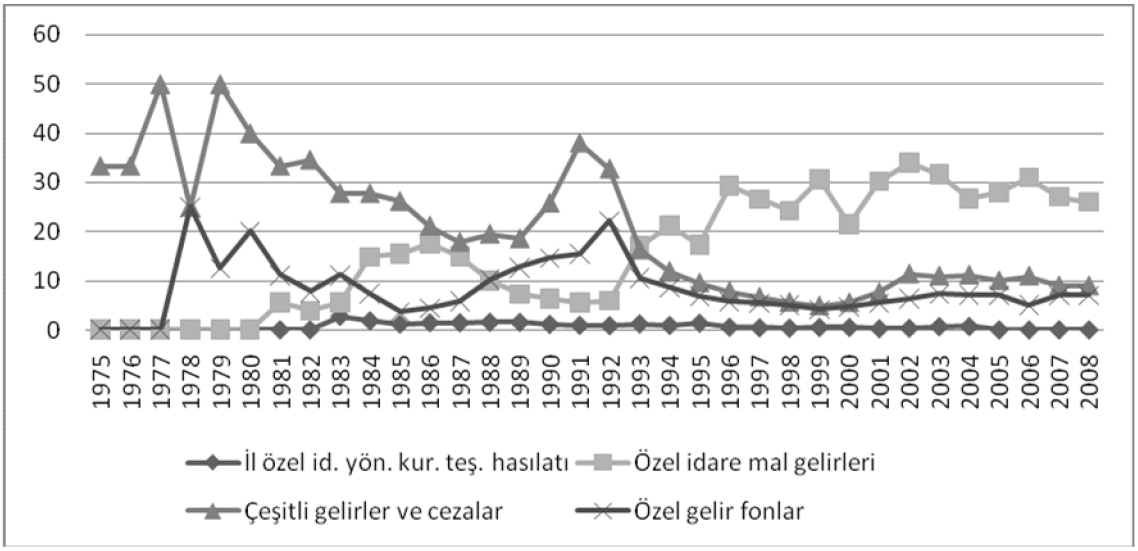
İl özel idare gelirlerinin yıllar itibariyle gelişimi incelendiğinde dikkatleri çeken bir diğer husus bütçede öngörülen gelirlerle, gerçekleşen gelirler arasında önemli farklılıkların varlığıdır. Bu farklılıklar büyük ölçüde, özel gelirler ve fonlar ile diğer gelir ve cezaların bütçede çok düşük gösterilmesinden kaynaklanmaktadır. Vergi dışı gelirlerin vergi gelirlerine oranla gittikçe daha fazla artması da bir başka özellik olarak göze çarpmaktadır.[105] Şekil 34'te vergi dışı gelirlerde ağırlığın çeşitli gelirler ve cezalarda olduğu görülmektedir. Ancak Şekil 35 incelendiğinde son yıllarda diğer bileşenler azalırken il özel idarelerinin mal gelirlerinin arttığı görülmektedir.

[105] **Aynı**, s. 197.



Şekil 34. İl özel idarelerinin vergi dışı gelir türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

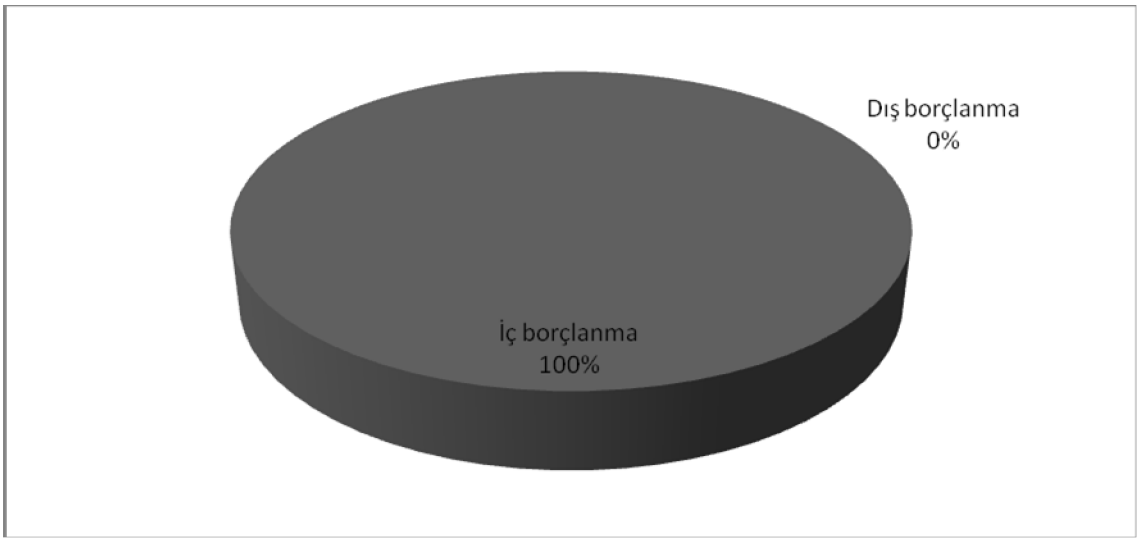


Şekil 35. İl özel idare vergi dışı gelir türlerinin toplam gelirlerine oranlarının gelişimi

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

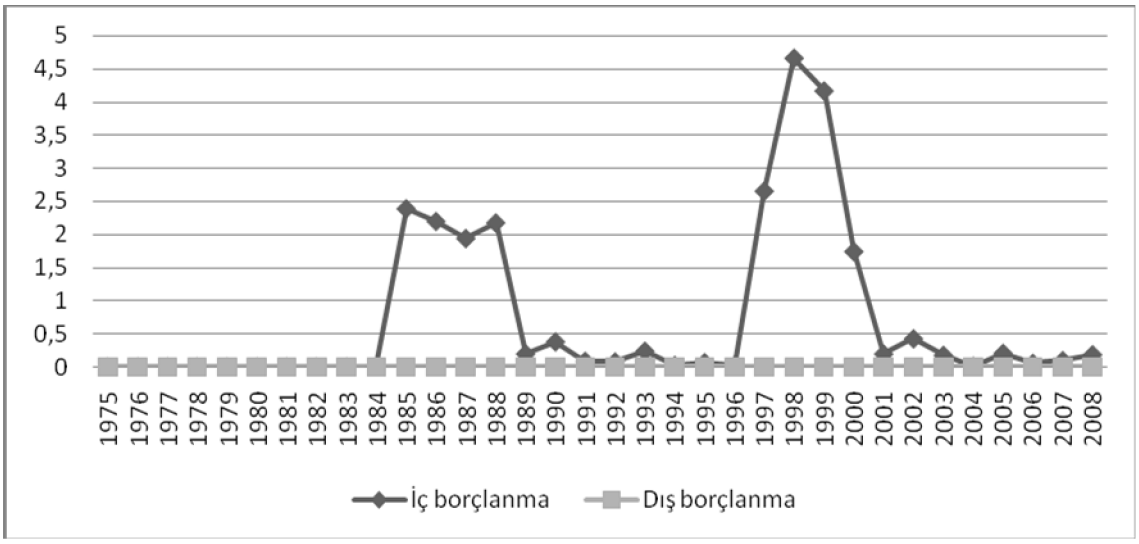
2.2.2.3. Borçlanma

İl özel idareleri borçlanma konusunda önemli ölçüde vesayet altında tutulmaktadır. İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin borçlanma konusunu ve koşullarını düzenlemiştir. İl Özel İdaresi Kanununa göre, il özel idareleri ancak bayındırlık, sağlık ve eğitim hizmetleri için borçlanabilirler. Yine bu maddeye göre, il özel idare bütçesinde belirtilen olağan gelirlerin bir yıllık toplamının üçte birini geçmeyen borçlanmalar valinin önerisi ve il genel meclisi kararı ile yapılabilir. Bu miktardan daha fazla ve toplamı özel idare bütçesi olağan gelirlerinin bir yıllığına kadar olan borçlanmalar için Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı gerekir. Borçlanma toplamı bir yıllık olağan gelirlerin miktarını da geçecek olursa özel kanun çıkartılması zorunluluğu vardır. Şekil 36 ve 37'de de görülebileceği gibi borçlanma il özel idareleri açısından sıkça başvurulan bir yöntem olmamıştır.



Şekil 36. İl özel idarelerinin borçlanma türlerinin 1975 ile 2008 yılları arasındaki iç ve dış borç olarak ortalama dağılımı

Kaynak: TUİK, **Aynı.**



Şekil 37. İl özel idare borçlanma türlerinin toplam gelirlerine oranları

Kaynak: TUİK, **Aynı.**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME İLE EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON İLİŞKİSİNİN AMPİRİK ANALİZİ

Kamu maliyesi teorisinde, yerel yönetimlerin temel işlevinin kaynak tahsisinde etkinliği sağlaması olduğu kabul edilmektedir. Kaynak tahsisinde etkinlik, Musgrave[1] tarafından ileri sürülen ve geniş kabul gören kamu ekonomisinin görevlerinden sadece bir tanesidir. Diğer ikisi gelir dağılımında adalet ve makroekonomik istikrardır. Bu üç işlev ise birbirleriyle yakından ilişkilidir. Bu nedenle eğer yerel yönetimler kaynak tahsisinde etkinlik konusunda önemli bir rol oynarlarsa gelir dağılımı ve makroekonomik istikrar üzerinde de olumlu bir etki yaratabileceklerdir. Aynı şekilde, makroekonomik dengeleri ve adaletli bir gelir dağılımını göz ardı eden bir mali yerelleşme politikası da yerel yönetimlerin kaynak tahsisindeki etkinliklerini sınırlandırabilecektir. Bu nedenle son yıllarda mali yerelleşme konusu bu çok boyutlu yapısıyla, özellikle kaynak tahsisinde etkinlik ve makroekonomik istikrar boyutuyla, ele alınıp incelenmektedir. Mali yerelleşmenin kaynak tahsisinde etkinlik ve makroekonomik istikrar üzerinde etkili olup olmadığı, ekonomik büyüme ve enflasyon gibi makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileriyle yorumlanabilir. Mali yerelleşmenin gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin ise makroekonomik istikrar üzerindeki etkilerine göre daha dolaylı ve ölçülmesinin zor olduğu varsayılmaktadır. Bunun nedeni ise gelir dağılımı konusunda yerel yönetimlerin yapabileceklerinin kısıtlı olmasıdır. Hane halklarının yurtiçinde hareketlilik imkânlarının yüksek olması herhangi bir yerel yönetimin uyguladığı gelir dağılımı politikasını geçersiz kılabilecektir.[2]

---

[1] MUSGRAVE, **a.g.e.**, ss. 179-183

[2] Jorge Martinez-VAZQUEZ ve Robert M. MCNAB, "Fiscal Decentralization and Economic Growth", **World Development**, Vol. 31(9), (Elsevier, 2003), ss. 1597-1598.

Çalışmanın bu üçüncü bölümünde öncelikle mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi etkileme yolları incelenecektir. Bu bağlamda mali yerelleşme teorisinin temellerini oluşturan Musgrave, Tiebout, Oates ile Brennan ve Buchanan'ın görüşleri ve bu görüşlere son dönemlerde yapılan katkılar ele alınacaktır. Ardından mali yerelleşmenin enflasyonu hangi koşullarda arttırdığı ve azalttığı ile ilgili teorik açıklamalara yer verilecektir. Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyonu etkileme yolları teorik olarak açıklığa kavuşturulduktan sonra bu ilişkilerin varlığını ve boyutunu araştıran önemli ampirik çalışmalar ele alınacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünün dördüncü kısmında ise Martinez-Vazquez ve McNab tarafından mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki karşılıklı ilişkileri açıklayan teorik model ele alınarak incelenecektir. Bu modelin varsayımları çalışmanın bu bölümündeki, Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkilerin analizine dayanak teşkil etmesi açısından önemlidir. Çalışmanın üçüncü bölümünün son kısmında ise Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkiler ekonometrik olarak analiz edilecektir.

1. MALİ YERELLEŞME VE EKONOMİK BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ

Kamu kesiminde ekonomik etkinliğin arttırılmasıyla ekonomik büyüme sağlanacağı görüşü mali yerelleşmenin ekonomik gerekçesini oluşturmaktadır. Bu görüşe kadar kamu maliyesi teorisi ekonomik büyüme amacını daha dolaylı bir biçimde ele almıştır. Ekonomik büyümenin, işgücü, sermaye ve doğal kaynaklar gibi ekonomik girdilerin miktarı ve kalitesinin arttırılması ile özel kesimde sağlanabileceği varsayımı genel kabul görmüştür. Kamu kesiminin bu süreçteki rolü ise destek olmak veya engel çıkarmamak olarak tanımlanmıştır. Çalışmalar genellikle vergilendirmenin tasarruf ve yatırım teşvikleri üzerindeki etkileri, fayda maliyet analizi teorisiyle kamu yatırım projelerinin göreli değerinin nasıl arttırılabileceği, eğitim ve sağlık sistemiyle temel altyapı yatırımlarına yapılacak harcamaların özel piyasaları nasıl geliştireceği üzerinde yoğunlaşmıştır. Zamanla kamu kesimi etkinliğiyle makroekonomik performans arasındaki ilişkinin önemi ve büyüklüğü anlaşıldıkça, mali yerelleşme tartışmaları da ağırlık kazanmıştır.[3]

[3] **Aynı**, ss. 1598-1599.

Mali yerelleşmenin, ekonomik büyümeyi iki yönden arttırabilme gücü olduğu ileri sürülmektedir; tahsis etkinliği ve teknik etkinlik sağlayarak. Yazında talep ve arz etkinliği veya tüketici ve üretici etkinliği olarak da yer almaktadır.[4] Tüketici etkinliği, tüketicilerin arzuladıkları mal ve hizmetlere en uygun fiyatlardan ulaşabildikleri durumu ifade etmektedir. Kamu ekonomisinde tüketici etkinliği ifadesiyle, harcama politikalarının vergi mükelleflerinin tercihlerine en uyumlu hale getirilmesi ifade edilmektedir. Teknik etkinlik veya üretici etkinliği aynı harcamayla daha büyük miktarda veya daha iyi kalitede mal ve hizmet üretilmesi veya aynı mal veya hizmetin daha düşük bir maliyetle üretilmesini ifade etmektedir.[5] Çalışmanın izleyen kısmında, mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyi etkileme yolları tahsis etkinliği ve teknik etkinlik bağlamında ele alınacaktır.

1.1. Mali Yerelleşmenin Tahsis Etkinliği Sağlaması

Farklı yönetim düzeylerinin fonksiyonel sorumluluklarının belirlenmesinde Musgrave'in mali fonksiyonların bölüşümü önerisi diğer adıyla devlet fonksiyonlarının Musgrave'ci ayrımı, başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir. Kamu kesiminin kaynak tahsisi fonksiyonu, serbest piyasanın etkin bir biçimde üretmede başarısız olduğu mal ve hizmetlerin üretimi ile ilgilidir. Tahsis etkinliği ise kaynakların en yararlı amaçlar için kullanımı sonucu ortaya çıkan etkinlik kazanımı olarak tanımlanabilir.[6]

Bazı kamusal mal ve hizmetlerin faydaları tüm ulusa yayılırken, çoğu kamusal mal ve hizmet belirli coğrafi alanların içerisinde fayda sağlamaktadırlar. Bu tür mal ve hizmetlerin de merkezi yönetim tarafından sunulması mümkündür. Ancak bu, tüm yerel birimlerde tek tip bir düzeyde sunumu beraberinde getirebilecektir. Eğer ülke çapında vatandaşların tercihleri birbirinin aynısıysa merkezi sunum tahsis için uygun yöntem

---

[4] Jorge Martinez-VAZQUEZ ve Robert M. MCNAB, "Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance", **International Studies Program Working Paper Series**, **Working paper 97-07**, (International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1997), ss. 4-5.

[5] Baoyun QIAO, "The Trade-Off Between Growth And Equity in China's Decentralization Policy", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, 2001), s. 7.

[6] Fritz BREUSS ve Markus ELLER, "Efficiency And Federalism in The European Union The Optimal Assignment of Policy Tasks To Different Levels of Government", **Research Institute For European Affairs, Wien Unıversity of Economics and Business Administration, Working Paper,** Nr. 50, (Vienna, May-2003), s. 7.

olacaktır. Merkezi sunum kamusal mal ve hizmetlerle ilgili tercihler farklılaştığında etkin olamayacaktır.[7]

Bir topluluğun içerisindeki ekonomik ve demografik faktörlere bağlı olarak nüfusun kamusal mal ve hizmetlere ilişkin tercih ve isteklerindeki farklılıkları vurgulamak için toplumsal ayrışıklık kavramı kullanılmaktadır. Toplumsal ayrışıklığının yerel kamusal mal ve hizmet sunumundaki önemi çok önceleri keşfedilmiştir.[8] Musgrave'e göre "mali yerelleşmenin özünü oluşturan tahsis fonksiyonunu, politikaların eyaletler arasında vatandaşların tercihlerine göre farklılaştırılması oluşturmaktadır."[9] Samuelson kamusal malları mekânsal boyutta ele alarak, pür kamu mallarının yerel düzeyde sunumunun etkinsiz olduğunu belirtmiştir.[10]

Charles M. Tiebout yerel kamusal mal ve hizmetlerin, nüfusun tercih ayrışıklığı durumunda etkin sunumunun nasıl yapılabileceğini "mali yerelleşme hipotezi" adı altında teorik bir model çerçevesinde bir araya getirmiş ve Samuelson'un kamu mallarının etkin tahsis edilemeyeceği görüşüne de karşı çıkmıştır. Bu hipoteze göre tamamen mobil ve bilgilendirilmiş bireyler, farklı ekonomik ve demografik karakteristiklere sahip yerel kamusal mal ve hizmetlerle ilgili tercihlerini en iyi tatmin eden yerel yönetimlerin bölgelerine taşınacaklardır. Örneğin bazı bireyler kamu güvenliğine önem veriyorlarsa güvenli bölgelere taşınmak isteyeceklerdir. Tiebout'un modelinde yerel yönetimler bireyler için, onların arzu ettikleri kamusal mal ve hizmetleri sunarak rekabet etmektedirler.[11] Tiebout'a göre "seçmen-tüketici kamusal mallarla ilgili tercih yapısını en iyi tatmin eden topluluğu tercih edecektir… Toplulukların sayısı ve aralarındaki farklılıkların fazlalığı arttıkça seçmen tüketicinin tercih pozisyonunu tam olarak gerçekleştirme olasılığı da artacaktır."[12]

---

[7] Sandra Lynette ROUSSEL, "Decentralization of Public Finance: Centralizing Forces in Developing Countries", (Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Faculty of the University of Southern California, 1998), s. 28.
[8] Amlan MITRA, "Local Government Structure and Population Heterogenity", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Northern Illınois University Department of Economics, Illınois, Aralık 1999), s. 5.
[9] MUSGRAVE, **a.g.e.**, s. 183.
[10] P. A. SAMUELSON, "The Pure Theory of Public Expenditure", **Review of Economics and Statistics**, 36, (1954), ss. 387-389.
[11] MITRA, **a.g.t.**, s. 5
[12] Charles TIEBOUT, "A Pure Theory of Local Expenditures", **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5, (1956), s. 418.

Tiebout'un çalışmasının temelini maliyetsiz hareketlilik ve tam bilgilendirilmiş bireyler oluşturmaktadır. Geliştirdiği modele göre farklı düzeylerde kamusal hizmet ve vergi bileşimleri sunan bir topluluklar ağı bulunmaktadır. Bireyler tüm topluluklardaki hizmet bileşimleri ve vergi fiyatı hakkında tam bilgiye sahiptirler. Bireysel hareketlilik sayesinde kolayca bireyler ayaklarıyla oylama yaparak bu rekabet eden topluluklar içerisinde ikamet edecekleri yeri seçerek bireysel tercihlerini ortaya koyarlar. Böylelikle kamu kaynaklarının etkin tahsisi bireylerin tercihleriyle sağlanmış olacaktır. Bu çözüm serbest piyasada bulunan çözüme benzemektedir. Vergilendirme piyasadaki fiyatın yerini alarak bir tercih açıklatma mekanizması işlevi üstlenmektedir. Eğer her bir yerel yönetim kendi gelir ve harcamalarını yönetirse bireyler bölgede olan hareketlilikleriyle sadece kamusal mal ve hizmetlerin sunumuyla ilgili değil finansman ve vergi talepleriyle ilgili tercihlerini de ortaya koymuş olacaklardır. Bu tür bir rekabet merkezi düzeyde söz konusu değildir. Dolayısıyla vergi mükellefleri alandan bağımsız, tek tip vergi-harcama paketleriyle karşı karşıya kalacaklardır.[13] Merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetlerin yapısından ve miktarından tatmin olmayan birçok ayrışık tüketicinin varlığına karşın, yerelleşmiş sunum, tüketici refahını, tüketici talebi ve hizmet arzını dengeleyerek arttırabilecektir.[14]

Oates, Tiebout'un modelini genişletip genelleştirmiştir. Ona göre teoremdeki en önemli unsur, kamu malının tahsisinde etkinliğin sağlanabilmesi için yerelleşmiş sunumun sağlayabileceği potansiyeldir.[15] Oates'e göre "tüketimi belirli bir coğrafi alanda tanımlanabilen bir kamusal mal veya hizmet için, herhangi bir ölçek ekonomisinin ve bölgeler arasında dışsallıkların olmadığı durumda, merkezi yönetim tarafından bütün bölgelerde tek tip bir üretim düzeyinin belirlenmesi yerine, her bir bölge için ilgili yerel yönetim tarafından pareto etkin üretim düzeyleri belirlenirse, toplumsal refah her zaman daha yüksek olacaktır."[16]

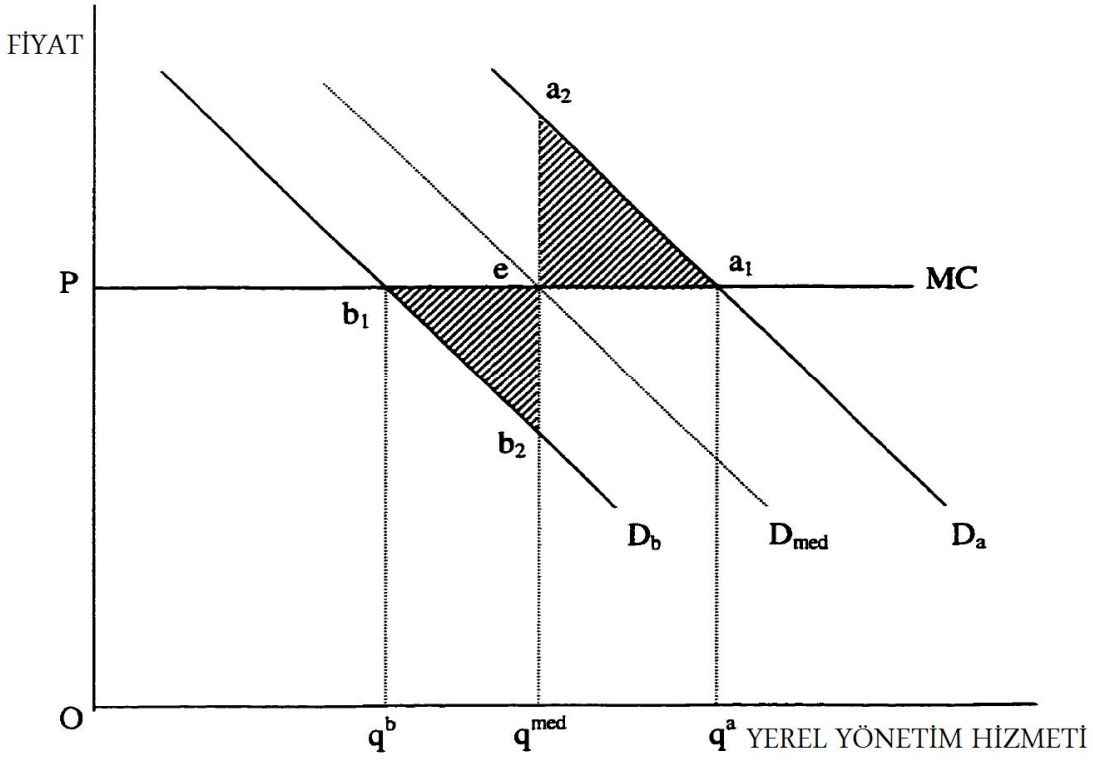
Oates'in modelinin katkısı faktör hareketliliği olmaksızın da tüm bölgelerde tek tip düzeyde kamu malı sunumunun, coğrafi olarak birbirinden ayrı, kamusal mal ve hizmetler için farklı taleplere sahip tüketicilerin varlığında etkinsiz olduğunu ortaya

[13] ROUSSEL, **a.g.t.**, ss. 29-37.
[14] MITRA, **a.g.t.**, s. 2.
[15] MITRA, **a.g.t.**, s. 16.
[16] OATES, **a.g.e.**, s. 35.

koymasıdır. [17] Dolayısıyla mali yerelleşme, tüketicilerin hareketliliğinin, ölçek ekonomilerinin ve yönetimler arası hizmet sunumu dışsallıklarının bulunmadığı durumda, tüketicilerin talepleriyle devletin sunduğu hizmetleri uyumlaştırarak etkinliği arttırmaktadır. Sunulan hizmetlerle vatandaşların tercihleri daha dengeli bir hale geldiğinden, hizmetlerin yerelleşmiş sunumundan tüketici artığında artış gibi kazanımlar söz konusu olmaktadır.[18]

Oates'in modeli, bölgeler arası ilişkilerden daha çok politika yapıcı ve seçmen arasındaki bağlantıyla ilgilenmektedir. Başka bir deyişle merkeziyetçi bir yapıda çıktılar genel medyan seçmenin pozisyonuna yakın belirlenirken, yerelleşmiş bir yapıda yerel medyan seçmenin tercihlerine göre çıktı yapısı ve düzeyi belirlenecektir.[19] Bu durum aşağıdaki şekille açıklanabilir.

[17] Phil BODMAN ve Kathryn FORD, "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in the OECD," **MRG Discussion Paper Series,** 0706, (School of Economics, University of Queensland, Australia, 2006), s. 7.
[18] MITRA, **a.g.t.**, s. 16.
[19] Marius R. BUSEMEYER, "The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending", **Max Planck Institute for the Study of Societies, Discussion Paper,** 07 /8, (Cologne, May-2007), s. 6.



Şekil 38.Yerel yönetim hizmetlerinin merkezileşmesinin refah üzerindeki etkileri

Kaynak: Amlan MITRA, **a.g.t.**, s. 7.

Şekil 38'deki D_a, D_b ve D_{med} eğrileri A, B ve Medyan gibi üç tür bireyin yerel kamusal hizmetin talep eğrilerini ifade etmektedir. Toplulukta yerel kamusal mal ve hizmetin üretim düzeyinin çoğunluk oylamasıyla belirlendiğini varsayarsak, bu senaryoya göre D_a ve D_b düzeylerini talep edenler q^{med} düzeyinde yerel kamusal mal ve hizmet tüketmeye zorlanmaktadırlar. İdeal düzeyler sırasıyla q^a ve q^b olacaktır. Lindahl fiyatlamasının mümkün olmadığını varsayarsak q^{med}, A'nın q^a miktarından ve B'nin tercih ettiği q^b düzeyinden fazla olduğu için A ve B için sırasıyla "a1ea2" ve "b1eb2" taralı üçgenlerinin alanları kadar refah kaybı söz konusu olmaktadır. Eğer yönetimler her bir kamu malını bundan yararlanan bireyin tercihine göre üretebiliyorsa kamusal malların sunumunda mükemmel uyum söz konusu olacaktır. Başka bir ifadeyle her bir kamu malı, sunumda tercihler arasındaki farklılıkları en fazla hesaba katabilen yönetim düzeyi tarafından sunulmalıdır.[20]

[20] MITRA, **a.g.t.**, s. 7.

Teorik olarak merkezi yönetimler de topluluklar bazında kamusal mal ve hizmetleri farklılaştırabilirler. Ancak yerel isteklerden uzak olmanın merkezi sunuma daha fazla bilgi, kontrol ve uygulama maliyetleri yükleyebilecektir. Yerel yönetimlerin kendi seçim bölgelerindeki tercihler ve ekonomik koşullar hakkında daha iyi bilgiye sahip oldukları varsayılmaktadır.[21] Buna ilave olarak Oates'in ilgililik prensibine göre "kamu hizmetleri, bu hizmetlerden faydalanan, sunulacak miktarı belirleyen ve ödemek zorunda olanlar arasındaki ilişkiyi kurabilen en alt yönetim düzeyi tarafından sunulmalıdır."[22] Vergilerin daha görünür ve hissedilir olması vergi mükelleflerinin bütçe genişlemelerini oylarken daha eleştirel yaklaşmalarına imkân tanıyacaktır. Merkezi yönetim projelerinde faydalar belirli bir bölgeye ait olsa bile fonlar tüm ulusa yayılmaktadır. Bu durumda aynı proje yerel düzeyde üstlenilseydi ödenecek tutara karşı merkezi sunumda söz konusu pay oldukça düşük olacaktır. Bu durumda marjinal maliyet, marjinal faydadan az olduğundan, gereksiz bütçe genişlemelerini sınırlandırma konusunda isteksizlik söz konusu olabilecektir.[23]

Oates'in yerel yönetimlerin merkezi yönetime oranla daha fazla bilgi avantajına sahip olduğu görüşü ise Hayek'e[24] kadar dayanmaktadır. Hayek her bireyin mekânın ve zamanın koşullarıyla ilgili kendisine özgü ve diğerlerine göre avantaj teşkil eden bir bilgiye sahip olduğunu öne sürmektedir. Bu bilgi sadece birey kendi kararlarını bu bilgiye dayanarak aldığında veya toplumsal karar alma onun bu bilgisini hesaba kattığında yararlı olabilecektir. Mali yerelleşmenin ekonomik etkinlik sağlayabilmesi her bir yönetim düzeyinin kendi koşullarıyla ilgili bir bilgiye sahip olduğu ve bu bilgiyi kullanabilme imkân ve arzusuna dayanmaktadır. Aynı zamanda, yerel faaliyetlerle ilgili bilgi avantajına sahip olan yerel halkın da yerel tercihlere daha iyi uyum sağlamalarına imkân tanınmaktadır. [25]

Merkezi yönetimin yerel tercihler konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığı varsayımına, birçok üniter ülkede yerel birimlerde merkezi yönetimin temsilcilerinin

---

[21] BODMAN ve FORD, **a.g.m.**, s. 7.
[22] OATES, **a.g.e.**, s. 34.
[23] ROUSSEL, **a.g.t.**, s. 30.
[24] Freidrich HAYEK, "The Use of Knowledge in Society", **American Economic Review**, Vol. XXXV, No. 4, (September-1945), ss. 519-30.
[25] Francisco Javier Arze Del GRANADO, "A Study of The Relationship Between Fiscal Decentralization And The Composition of Public Expenditures", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, 2003), s. 14.

bulunduğu ve böylelikle yerel bilgiye ulaşabileceği karşı görüşü getirilmektedir. Hızlı teknolojik gelişim ve azalan iletişim maliyetleriyle hızla değişebilen yerel tercihlere uyum bu şekilde sağlanabilecektir. Ancak burada önem kazanan konu merkezi yönetimin doğru yerel bilgiye sahip olsa dahi kamusal mal ve hizmet sunumunu bölgeler arası farklılaştırmak isteyip istemeyeceği ve bu esnekliğe sahip olup olmadığıdır. Merkezi yönetimin temsilcileri kendi güç ve önemlerini arttırmak için yerel talebi de arttırmak isteyebileceklerdir. Ayrıca merkezi yönetimin amaçlarıyla yerel ihtiyaçlar ve tercihler arasında bir çatışma ortaya çıktığında merkezi yönetim temsilcisi merkezi yönetim işvereni olduğu ve sadece ona hesap verebilir kılındığı için merkezi yönetimin programının uygulanmasından yana olacaktır.[26]

Weingast[27], McKinnon[28] mali yerelleşmenin piyasaların korunması ve geliştirilmesine katkı sağlayarak ekonomik büyümeyi teşvik ettiğini ileri sürmektedirler. Uygun bir biçimde tasarlanmış idarelerarası mali ilişkiler, yerel yönetimlere piyasaları canlandırmak için gerekli teşvikleri sağlayabilecektir. Dolayısıyla mali yerelleşme girişimler için yol üzerindeki engelleri kaldırır bir işlev üstlenmektedir. Merkezden tek tip uygulanan yasal ve kurumsal düzenlemelerin yoğunluğu bir bölgedeki ekonomik gelişmeyi sekteye uğratabilir. Yerelleşmiş otoriteyle düzenlemeler bölgenin özel koşullarına daha uyumlu hale getirilerek karar alma daha hızlı ve açık olarak yerine getirilebilir. İkinci olarak politikaların uygulanması yerel kaynakları harekete geçirebilir. Yerel halk ve organizasyonlar kendilerini yerel kalkınma için yapılan plan ve politikalarla ilişkili ve sorumlu hissettiklerinde yerel girişimlere katılmak için daha istekli olacaklardır. Aktörlerin mali ve psikolojik ilgileri, girişim ve projelerdeki devamlılıklarını arttıracaktır.[29]

---

[26] Robert Martin MCNAB, "An Empirical Examination Of The Outcomes Of Fiscal Decentralization", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, 2001), s. 16.

[27] Barry R. WEINGAST, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth", **Journal of Law, Economics, and Organization**, 11, (1995), ss. 1-31.

[28] Ronald I. MCKINNON, "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union", , **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi,** (M. Blejer and T. Ter-Minassian, eds. London: Routledge, 1997), ss. 73-93.

[29] Pieter CRUCQ ve Hendrik-Jan HEMMINGA, "Decentralization and Economic Growth per capita in Europe", , **Publications of the Science Shop of Economics and Business**, **University of Groningen**, EC 178, (Groningen, 2007), s. 7.

Martinez-Vazquez ve McNab [30] ise Oates'in modelini daha da genişletmişlerdir. Toplumdaki tüm bireylerin tercihlerinin aynı olduğu ve hareketliliğin kısıtlandığı durumda bile yerel yönetimlerin hizmet sunumunda merkezi yönetime oranla daha etkin olduklarını ileri sürmektedirler. Onlara göre vergi mükelleflerinin öncelikleri eğitim ve sağlık gibi hizmetlerken, merkezi yönetim fonları ulusal güvenlik gibi ekonomik büyüme açısından verimsiz alanlarda kullanmak için daha istekli olacaktır. Üretim sürecine altyapı ve beşeri sermaye gibi girdiler sağlayan politikalar, yerel koşullara daha duyarlıdırlar ve ekonomik büyümeyi sağlamada coğrafi farklılıkları göz ardı eden merkezde belirlenen politikalara oranla daha etkilidirler. Ayrıca bireylerin tercihleri daha iyi karşılanarak refahlarının arttırılmasının çalışma gayreti, tasarruf ve yatırımlar üzerindeki ikincil etkilerinin, ekonomik büyüme üzerinde pozitif etki yaratabileceğini de ileri sürmüşlerdir. [31]

1.2. Mali Yerelleşmenin Teknik Etkinlik Sağlaması

Mali yerelleşmenin üretici etkinliğini arttırarak ekonomik büyüme sağlaması doğal bir sonuçtur. Kamu hizmetinin marjinal ürününün pozitif olması koşuluyla, yerel yönetimler aynı harcama düzeyinde merkezi yönetime oranla daha fazla veya kaliteli çıktı sağlayabiliyorlarsa, gelirin artmasına ve sonuç olarak ekonomik büyümeye yol açacaklardır.[32]

Herhangi bir kamu harcama ve gelir bileşimi ulusal düzeyde büyümeyi teşvik ediyorsa, tüm yönetim düzeylerinde ekonomik büyüme üzerinde etkili olacaktır. Bir kamu harcaması ve gelir bileşiminin ekonomik büyümeyi etkileme derecesi göreli teknik etkinliğinin derecesine bağlı olarak belirlenecektir. Örneğin, eğitim ekonomik büyümeyi etkiliyorsa, bu hizmet en etkin biçimde sunan yönetim düzeyi tarafından yerine getirildiğinde, ekonomik büyüme üzerindeki etkisi daha fazla olacaktır. Eğer bir hizmetin yerel düzeyde daha etkin sunumu mümkün oluyorsa, mali yerelleşmenin teknik etkinliği arttırdığı varsayımı geçerli olacaktır.[33]

---

[30] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.**, (1997), s. 1-41.
[31] BODMAN ve FORD, **a.g.e.**, s. 5.
[32] QIAO, **a.g.t.**, s. 7.
[33] MCNAB, **a.g.t.**, s. 16.

Serbest piyasa sürecinde bireyin bir mala verdiği değer fiyat sistemi sayesinde ortaya konulmaktadır. Eğer fiyat çok yüksekse birey ürün için ödeme yapmayacaktır. Ancak bu tür bir süreç kamusal mal ve hizmetlerin özel yapısı gereği söz konusu değildir. Eğer bireylerden gönüllü olarak bu bilgi sağlanmaya çalışılırsa bu durumda faydalarını düşük değerlendirme güdüsü ortaya çıkabilecektir. Devlet yetkilileri bu durumda kamusal mal ve hizmetlere olan talebi değişen başarı şansıyla doğru olarak tahmin etmekle yükümlü olacaklardır. Başarısızlıkları ise sunumda etkinsizliğe yol açacaktır. Teknik etkinlikte temel soru kamu kesiminde sosyal olarak sunulan bir malın talebinin nasıl doğru olarak hesaplanacağıdır.[34]

Tiebout bu soruya rekabet modeli ile yanıt vermektedir. Modelde yerel yönetimlerin yetkililerinin kamusal mal ve hizmetlerin düzey, bileşim ve kalitelerinde oynamalar yaparak, vatandaşlar ve ödedikleri vergiler için rekabet ettikleri varsayılmaktadır. Tiebout, vatandaşların tercih ettikleri kamusal mal ve hizmet ile vergi fiyatı bileşimlerini sunan şehirler arasında alışveriş yaptıklarını ifade etmektedir. Tiebout'a göre bireyler nasıl özel mallar için alışveriş yaparken hareketlilik sergiliyorlarsa, aynı durum kamusal mallar için de geçerli olmaktadır. Bu alışveriş davranışı, vatandaşlar söz konusu bölgeler arası hareketlilik sergiliyorsa ve çok sayıda yerel yönetim birimi mevcutsa söz konusu olacaktır. Eğer vergiler kamu malının fiyatlarını yansıtıyorsa bu durumda, kamu kaynaklarının tahsisi özel ekonomide olduğu gibi etkin olabilecektir. Çünkü vatandaşlar taleplerini ayaklarıyla oylayarak belirteceklerdir. Tiebout'a göre yerel yetkililer vergileri mümkün olduğunca düşük tutmaya çalışırken, çekici kamu hizmetlerini de sunmaya çalışacaklardır.[35]

Schwab ve Oates'e[36] göre kamusal mal ve hizmetlerle ilgili temel yanılgılardan biri üretim fonksiyonlarının tipik olduğunun varsayılmasıdır. Oysa topluluklar aynı üretim imkânlarına ulaşsalar bile nihai çıktı üzerinde çok az kontrolleri bulunmaktadır. Örneğin iki toplulukta polis devriyeleri ve derslik sayıları aynı olabilir. Ancak bu iki topluluktaki güvenlik ve eğitim düzeyleri arasında önemli farklılıklar bulunabilir. Bu durum kamusal mal ve hizmetlerin nihai çıktılarının sadece üretim imkânlarına değil aynı zamanda

[34] ROUSSEL, **a.g.t.**, s. 21-22.
[35] TIEBOUT, **a.g.m.**, ss. 416-426.
[36] Robert M. SCHWAB ve Wallace E. OATES, "Community composition and the provision of local public goods : A normative analysis", **Journal of Public Economics**, Vol. 44(2), (Elsevier, 1991), ss. 217-237.

sunuldukları topluluğun yapısına da bağlı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu görüş, Tiebout'un modelinin arz tarafının da aynı zamanda önemli olduğunu ve toplumsal ayrıklaşmanın kamusal mal ve hizmetin üretim fonksiyonuna girdiğini ortaya koymaktadır. [37]

Ayrıca, ayrışık topluluklarda karar almanın refah maliyetleri de bulunmaktadır. Farklı tercihlere sahip bireylerden oluşan bir toplulukta kollektif karar alma süreci seçilen çıktı düzeyini tercih etmeyen bireyler üzerine maliyetler yükleyebilmektedir. Buchanan ve Tullock bu maliyetleri kollektif karar almanın dışsal maliyetleri olarak adlandırmakta ve bu dışsal maliyetlerin toplumsal ayrışıklıkla doğrudan bağlantılı olduğunu iddia etmektedirler. Böylelikle karar almanın dışsal maliyetinin fazla olduğu topluluklarda yerel düzeyde karar alınması maliyetlerde azalma sağlayabilecektir.[38]

Brennan ve Buchanan[39], Tiebout'un rekabet modelini Leviathan[40] kısıtlama hipotezi ile genişletmişlerdir. Brennan ve Buchanan, bu hipotezle rekabet halindeki yönetimlerle, kamu kesiminin büyüklüğü arasındaki ilişkiyi araştırmaktadırlar. Modelde devlet, amacı gelirini maksimize etmek olan tek yanlı bir aktör olarak tasvir edilmektedir. [41] Buchanan'a göre kamu kesiminin 20.yy'ın ikinci yarısındaki büyümesi, kar amaçlı politika olarak adlandırdığı bir sürecin göstergesidir. Buna göre politikacılar, politik gelirlerini ve seçmenleri yanıltarak tekrar seçilme şanslarını arttırmak için kamu harcamalarını genişletmektedirler.[42]

Brennan ve Buchanan mali yerelleşmeyi, mükemmel olmayan kollektif tercih belirtme mekanizmaları ve bürokratik tekelcilikten kaynaklanan devlet başarısızlıklarına bir çözüm olarak görmektedirler. İddiaları mali yerelleşmenin kamu ekonomisinin verimsiz genişlemesine bir sınırlama getirebileceğidir. Leviathan'ın kamu kesimindeki büyüme arzusu mali yerelleşmeyle dizginlenebilecektir. Kısacası mali yerelleşme, merkezi yönetimin tekelci kontrolünü ortadan kaldırarak, aynı serbest piyasadaki üreticiler gibi

---

[37] MITRA, **a.g.t.**, s. 17.
[38] MITRA, **a.g.t.**, s. 4.
[39] G. BRENNAN ve J. M. BUCHANAN, **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, (Cambridge University Press, Cambridge: 1980)
[40] Leviathan mitolojide devasa büyüklükte bir deniz canavarının adıdır. Bkz. **http://en.wikipedia.org/wiki/ Leviathan** (09.06.2010)
[41] BRENNAN ve BUCHANAN, **a.g.e.**, s.29.
[42] J. M. BUCHANAN, **Freedom in Constitutional Contract**, (Texas A & M University Press, College Station, 1977) s.13.

rekabet eden, çok sayıda küçük kamu yönetimi birimi yaratabilecektir.[43] Bölgeler arası göç olanakları sebebiyle ortaya çıkan idarelerarası rekabetle, daha sert bütçe disiplini sağlanırken, kamu kesiminin toplam büyüklüğünde azalma beklenebilir. Böylelikle kamusal mal ve hizmetlerin aşırı sunumu ve kamu kesiminin etkinsizliği önlenebilecektir.[44]

İdareler arası düşey ve yatay rekabet, bürokratların gelir maksimizasyoncusu olma kapasitelerini kısıtlayarak, vergi mükelleflerinin ödedikleri rant masraflarını da azaltacaktır. İthalat kotaları ve vergi ayrıcalıkları gibi bazı merkezi yönetim politikalarında ekonomik rantların gerçekleşme olasılığı daha fazladır.[45] Kaynaklara ve sermaye piyasalarına ulaşma düzeyi daha fazla olduğu için merkezi düzeydeki yolsuzluktan kaynaklanan hasarın büyüklüğü yerel düzeydekinden çok daha fazla olacaktır.[46] Yolsuzlukla ilgili teorik ve ampirik çalışmalar yolsuzluğun gelir eşitsizliği düzeylerini arttırdığını ortaya koymaktadır.[47] Yolsuzluklar, özel kesimin yatırımlarında azalmaya yol açarak ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiler doğurabilmektedir. Yüksek düzeyde yolsuzluk, ekonomik büyümeyi, vergi tarifesinin artan oranlılığını, sosyal harcamaların etkinliğini ve beşeri sermayenin oluşumunu azaltarak gelir eşitsizliği ve yoksulluğu arttıracaktır.[48] Bu durumda eğer mali yerelleşmenin yolsuzluğu azaltabilmesi söz konusuysa, ekonomik büyümeyi de arttırabilecektir.

Oates'e göre bu tür bir etkinlik arttırıcı rekabet, vatandaşların yönetimlerin sunduğu mal ve hizmetleri karşılaştırabilmelerine ve tüm yönetim düzeylerini kararlarından dolayı sorumlu tutabilmelerine bağlıdır.[49] Yerel yöneticiler seçimle işbaşına geliyorlarsa, yerelleşme sonucunda sorumlulukları ve hesap verebilirlikleri artacaktır. Kamu yetkilileri kamu kaynaklarını daha etkin kullanmak ve ekonomik kalkınma için

---

[43] MITRA, **a.g.t.**, s. 18-19.
[44] Ulrich THIEßEN, "Fiscal Federalism in Western European And Selected Other Countries: Centralization Or Decentralization? What is Better for Economic Growth?", **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Discussion Paper,** No. 224, (August-2000), s. 13.
[45] Andrés Rodríguez-POSE ve Adala BWIRE, "The economic (in)efficiency of devolution", **Working Paper, Department of Geography and Environment, London School of Economics,** (London, August- 2003), ss. 5-6.
[46] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.**, (2003), s. 1607.
[47] Ayrıntılı bilgi için bkz. M.T. ROCK ve H. BONNETT, "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for The East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption Growth and Investment", **World Development**, 32(6), (2004), ss. 999–1017.
[48] MCNAB, **a.g.t.**, s. 41.
[49] BODMAN ve FORD, **a.g.e.**, s. 6.

ellerinden geleni yapmak konusunda seçmenlerine yakın olduklarında daha istekli olacaklardır. Aksi taktirde seçilemeyeceklerdir. Seçmenler merkezi seçimlerin aksine kendi bölgelerindeki yerel yönetimlerin seçiminde diğer yerel yönetimlerdeki kamu hizmetlerini ölçü almaktadırlar. Yerel yönetimler sunulan hizmeti finanse ettiklerinde bunu maliyet etkin bir biçimde, marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu düzeyde, üreteceklerdir. Yerelleşmiş bir sistem, yerel yönetimlere kendi bölgelerine özgün sorunlarla mücadele etme imkânı ve araçları sunmaktadır.[50]

Mali yerelleşmenin teknik etkinliği arttırma yollarından birisi de kamusal mal ve hizmet sunumunda deney ve yenilikleri teşvik etmesidir. Oates bu durumu deneysel federalizm olarak adlandırmaktadır. Etkinlik arttırıcı rekabetin yarattığı baskı, yerel yönetimleri daha etkin sunum olanaklarına ulaşarak daha çekici bir harcama paketini en az vergi oranlarıyla sunabilmek amacıyla idari yenilikleri geliştirmeleri ve denemeleri yönünde cesaretlendirecektir. [51] Farklı hizmet üretim süreçleri ile ilgili denemeler maliyetlerde azalma sağlıyorsa ilgili yönetime yönetimler arası rekabetten kazanımlar yaratacaktır. Rekabet serbest piyasadaki firmalar gibi yerel yönetimlerin de daha etkin teknoloji ve üretim teknikleri geliştirmeleri yönünde baskı yaratabilecektir. Oates'e göre aşırı derecede merkezileşmiş bir yönetim çok az veya hiç rekabetle karşılaşmadan üretim yapmaktadır. Bu yüzden yenilikçi ve etkin olmak için hiçbir teşvik bulunmamaktadır.[52]

Yenilik uygulama süreçleri ise genellikle yüksek derecede riskle tanımlanmaktadır. Yerel yönetimler gibi küçük çapta çalışmak, riskleri azaltıp esnekliği arttırabilecektir.[53] Yerel topluluklar yerelleşmiş sistemde ekonomik kalkınma programları geliştirip uyguladıklarında, bu programlar ilk olarak küçük bir ölçekte uygulanacaktır. Eğer program başarılı olursa ülkenin diğer kısımlarındaki yerel yönetimler de bunu uygulayacaktır. Bununla birlikte eğer program başarısız olursa tüm ulus yerine sadece birkaç küçük topluluk bu durumdan olumsuz etkilenecektir. Mali yerelleşmeyle yerel topluluklar araştırma laboratuarları haline geleceklerdir. Yerel denemeler kamusal mal

[50] Afia Boadiwaa YAMOAH, "The Effects of Fiscal Decentralization On Economic Growth in U.S. Counties", (Yayınlanmamış Doktora Tezi Graduate School of The Ohio State University, Ohio, 2007), s. 19.
[51] W.E. OATES, "An Essay on Fiscal Federalism", **Journal of Economic Literature**, 37, (1999), s. 1132.
[52] YAMOAH, **a.g.t.**, s. 20.
[53] POSE ve BWIRE, **a.g.e.**, s. 6

ve hizmet sunumu sürecine teknolojik katkı sağlayarak etkin maliyetlerle üretilmelerine imkân tanıyabilecektir.[54]

Yerelleşmenin teknik etkinlik yaratacağı iddiasına, ölçek ekonomisi karşıt görüşü getirilmektedir. Buna göre kamusal mal ve hizmetlerin merkezi sunumu ölçek ekonomilerine bağlı olarak yerel yönetimlere oranla daha etkin olacaktır. Kamu yönetimleri uygulamada işleri çoğunlukla ihale etmekte ve çok nadir üretim sürecine girmektedirler. Burada kamusal mal ve hizmetin sunumunu üretimden ayırma söz konusudur. Yerel yönetimlerin ihale yoluyla iş gördürebilme veya diğer yönetimlerle işbirliğine gidebilme olanaklarının varlığında ölçek ekonomileri ile üretim yapamama sorununun üstesinden gelebilecekleri ileri sürülmektedir.[55]

2. MALİ YERELLEŞME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİ

Musgrave, makroekonomik istikrar sağlanmasının merkezi yönetimin üstlenmesi gereken görevlerden biri olduğunu ileri sürmüş ve bu görüş kamu maliyesi teorisi yazınında geniş kabul görmüştür.[56] Ancak zaman içerisinde yerel yönetimlerin genel ekonomi içerisindeki ağırlıkları ve sundukları hizmetlerin önemi arttıkça makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileri de tartışılmaya başlanmıştır.

Teorik olarak mali yerelleşmenin kaynak tahsisinde ve kamu hizmet sunumunda etkinliği arttırarak makroekonomik istikrara katkıda bulunması beklenmektedir. Ayrıca mali yerelleşmenin makroekonomik istikrar üzerinde etkinlik kazanımları sonucu sağlayabileceği dolaylı etkilerinin yanında doğrudan da bazı etkilerinin olabileceği ileri sürülmektedir. Mali yerelleşmenin sonuçları, reformların tasarımı ile uygulandıkları ülkenin kurumsal ve ekonomik yapılarıyla bağlantılı olduğundan, çoğu zaman makroekonomik istikrar üzerinde farklı etkiler yaratabilmektedir. Bu etkiler ise genellikle mali yerelleşmenin enflasyon oranı üzerindeki etkileriyle ölçülmeye çalışılmaktadır. Enflasyon oranı bir ülkedeki makroekonomik istikrarın en açık ve kolay yorumlanabilir göstergelerinden biridir. Dolayısıyla çalışmanın bu kısmında yazında mali yerelleşmenin enflasyonu nasıl etkilediği ile ilgili teorik açıklamalara yer verilecektir. Yazında mali yerelleşmenin enflasyon üzerindeki etkilerinin çift yönlü

[54] YAMOAH, **a.g.t.**, s. 20.
[55] GRANADO, **a.g.t.**, s. 19.
[56] MUSGRAVE, **a.g.e.**, ss. 179-183.

olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında mali yerelleşmenin enflasyonu azaltma ve arttırma yolları ayrı olarak ele alınacaktır.

2.1. Mali Yerelleşmenin Enflasyonu Azaltma Yolları

Enflasyonun genellikle para arzındaki orantısız artışlardan kaynaklanan parasal bir olgu olduğu kabul edilmektedir. Bu tür artışlar ise genellikle parasal otoritelerin, bütçe gücünün üzerinde kamu harcaması finansmanı baskılarına direnemediklerinde ortaya çıkmaktadır. Buna göre bir ülkenin enflasyon oranı parasal otoritelerin politik baskılara direnebilme kapasitelerinin düşük olduğu veya politik baskıların çok güçlü olduğu durumlarda yüksek olacaktır. Parasal otoriteler üzerindeki politik baskı ise parasal artış isteyen baskı gruplarının harcama taleplerinin çok yüksek olmasına veya enflasyonun marjinal maliyetinin hükümet ve baskı grubu için düşük olmasına göre belirlenecektir. Politik karar alıcıların enflasyonun pozitif reel etkilerinden yararlanabilmek için istikrarlı para politikası izleme yönünde verdikleri taahhütlerinden vazgeçme dürtüleri bulunması nedeniyle enflasyon bir taahhüt sorunudur. Eğer politik karar alıcıların gelecekteki bu tür bir vazgeçme ihtimalleri kısıtlanabilirse daha güvenilir olacaklar ve böylelikle düşük enflasyon düzeyleri de sağlanabilecektir.[57]

Merkez bankasının veya para otoritesinin fiyat istikrarı konusundaki kesin vurgusu ve bunun güvenilirliği makroekonomik istikrar için kritik önemdedir.[58] Sadece bazı kurumsal mekanizmalar parasal otoriteleri politik karar alıcıların baskılarından koruyarak, fiyat istikrarını sağlayabilecektir. En sık kullanılan kurumsal düzenleme ise merkez bankalarının bağımsızlığıdır.[59]

Mali yerelleşmenin makroekonomik istikrara zarar vermeyip aksine güçlendirebileceğine yönelik iddialardan ilki, mali yerelleşmenin merkez bankasının bağımsızlığını artırarak fiyat istikrarını sağlayabileceğidir. Bu iddianın temelinde ise kurumların özerkliği ve denetiminin bazen çatışan çıkarlara sahip rekabet halindeki

---

[57] Daniel TREISMAN, "Decentralization and Inflation in Developed and Developing Countries", **Working Paper**, **www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive/archive_98/19980015.pdf**, (Erişim: 09.06.2010), ss. 1-4.

[58] Ekonomik büyüme ve enflasyon ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. Robert J. BARRO, "Inflation and Economic Growth", **NBER Working Papers**, 5326, (National Bureau of Economic Research, Inc., 1995)

[59] Yongmo LEE, "Fiscal Decentralization, Instutional Arrangments and Economic Performance in Korea", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, New York University, Mayıs-2003), s. 135.

birimler arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı yoluyla arttırılabileceği görüşü yer almaktadır. Bu durumda her bir birim diğeri tarafından kontrol altında tutulacaktır. Örneğin merkez bankasının yönetim kurulunda merkezden ve yerelden temsilciler bulundurulduğunda karşılıklı bir kontrol mekanizması oluşturulabilecektir. Enflasyon merkez bankasının yetersiz bağımsızlığından kaynaklanıyorsa, bankanın üzerindeki kontrol yetkisinin yerelleşmeyle paylaşımı banka yöneticileri üzerindeki politik baskıları azaltabilecek ve parasal politikaların güvenilirliği artacaktır. Sonuç olarak yerelleşmiş bir sistem merkez bankasının faaliyetlerinde ve yerel yönetimlerle ilişkilerinde daha fazla açıklığı beraberinde getirirse bu durum merkez bankasının bağımsızlığını güçlendirecek ve fiyat istikrarı daha kolay sağlanacaktır.[60]

Mali yerelleşmenin makroekonomik istikrarı güçlendirebileceğine yönelik iddialardan ikincisi ise istikrar politikalarının uygulanmasını kolaylaştırabileceği savıdır. Ulusal düzeyde birçok aktörün bir makroekonomik istikrar planı üzerinde uzlaşmasının gerekliliği, kollektif karar alma maliyetlerine ve asimetrik bilgi gecikmelerine yol açabilecektir. Buna göre yetkiyi çeşitli yönetim düzeylerinin arasında bölmek, eşgüdüm maliyetlerini azaltarak enflasyonu düşürme görevini kolaylaştırabilecektir.[61]

Merkezi yönetimin istikrar politikalarıyla ilgili tek başına sorumluluk taşıması gerektiği fikri ekonomik şokların ülke çapında simetrik dağıldığı düşüncesine dayanmaktadır. Ancak bazı ekonomik şokların etkisi ülke içinde bazı bölgelerde daha yoğun hissedilebilmektedir. Yerel yönetimler bu şoklara merkezi yönetime oranla daha çabuk ve etkin yanıt verebilir konumda olabilirler. İkinci olarak açık bir ekonomide ulusal düzeydeki istikrar amaçlı bir uyarıcı, eğer döviz kurları yeterince esnekse döviz kurlarındaki ani bir değişiklikle bastırılabilecektir. Asimetrik dağılmış şoklara uygun yerel uyarıcılar ise döviz kurlarına karşı daha yansızdırlar.[62]

Makroekonomik istikrar politikalarının yerelleşmesi savının üçüncü ve son varsayımı ise merkezi yönetimin borçlarının emisyonla ödenmesinin yarattığı enflasyonist etkilere

---

[60] TREISMAN, **a.g.e.**, ss. 7-8.
[61] TREISMAN, **a.g.e.**, s. 2.
[62] Jorge Martínez VAZQUEZ ve Robert M. MCNAB, "Fiscal Decentralization, Macrostability and Growth", **International Studies Program Working Paper Series, Working paper**, 11/03, (Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2003), ss. 11-12.

dayanmaktadır. Bu imkâna sahip olmayan yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından borçlanması daha zor ve sıkı kontrollere tabi olduğunda daha istikrarlı olabilecektir.[63]

2.1. Mali Yerelleşmenin Enflasyonu Arttırma Yolları

Prud'homme[64] ve Tanzi[65] mali yerelleşmeden sağlanacak refah kazanımlarının, yarattığı mali dengesizlikler sonucunda makroekonomik istikrara verdiği zararla ortadan kalkacağını ileri sürmektedirler. Genel olarak yerel yönetimler zayıf bütçe kısıtlarına sahip olduklarında veya aşırı personel çalıştırma, çalışanların teknik beceri ve eğitimlerinin zayıf olması ile yetersiz kamu harcama yönetimi gibi kurumsal zayıflıklar taşıdıklarında, mali yerelleşmenin makroekonomik istikrarı bozduğu görüşü hâkimdir. Bu durumda mali yerelleşme makroekonomik istikrarı bozuyorsa ekonomik büyüme üzerinde de etkisi negatif olacaktır. Barro [66] ve Fischer [67] ekonomik büyümenin enflasyon oranı ve bütçe açığı ile ölçülen makroekonomik istikrarsızlıkla ters yönde ilişkili olduğunu ortaya koymuşlardır.[68]

Mali yerelleşmenin dört yolla makroekonomik istikrarı bozabileceği, dolayısıyla enflasyonu arttırabileceği ileri sürülmektedir. İlk olarak, yeterli ve açık kurumsal kısıtlamalar olmaksızın mali yerelleşme, yerel yönetimlerin borçlanma güdüsünü arttırabilecektir. Bunun temelinde mali yerelleşmeyle arttırılan harcama sorumluluklarının karşısında gelir kaynaklarının yeterince artmayacağı düşüncesi yer almaktadır. Çoğu zaman merkezi yönetimler yerel yönetimlere gelir kaynaklarını aktarmada isteksiz davranabilecekler veya aktarılan gelirler yerel düzeyde etkin bir biçimde işletilemeyebilecektir. Dolayısıyla yerel yönetimler harcamalarını karşılayabilecek yeterli gelire sahip olmadıklarında ve ödenmeyen borçlarının merkezi yönetim tarafından üstlenileceğinden emin olduklarında, borçlanmayı tercih edeceklerdir. Buna ilaveten yerel yönetimler daha dar sermaye piyasalarına

---

[63] **Aynı**, s. 12.
[64] Remy PRUD'HOMME, "The Dangers of Decentralization", **World Bank Research Observer**, vol. 10(2), (Oxford University Press, 1995), ss. 201-20.
[65] Vito TANZI, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects", **Annual World Bank Conference on Development Economics**, (Washington: World Bank. 1996)
[66] R.J. BARRO, "Economic Growth in a Cross-section of Countries", **Quarterly Journal of Economics**, 106, (1991), ss. 407–443.
[67] Stanley FISCHER, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", **NBER Working Papers**, 4565, (National Bureau of Economic Research, Inc. 1993), ss. 1-23.
[68] LEE, **a.g.t.**, s. 132.

ulaşabilmeleri nedeniyle daha yüksek maliyetlerden borçlanmak zorunda kalabileceklerdir.[69]

Yerel yönetimler belli bir politik güce ve ekonomik etkiye sahip olduklarından, iflas etmelerine izin verilmesi ise ulus çapında önemli politik ve ekonomik sorunları beraberinde getirebilecektir. Bu yüzden merkezi yönetimler uygulamada çok nadir olarak yerel yönetimlerin finansal krizlerine göz yummaktadırlar. Yerel borçlanmalar için sert yasal kısıtlamalar ve piyasa disiplini söz konusu değilse veya merkezi yönetim yerel yönetimlerin borcuna kefil oluyorsa, yerel bütçeler yumuşak ve borç fazla olacaktır. Bu şekilde yerel yönetimler harcamalarını arttırarak faydaları kendi bölgelerine kazandırırken, maliyetleri ise tüm ulusa yaymaktan çekinmeyeceklerdir.

İkinci olarak mali yerelleşmeyle kamu harcama bileşimindeki değişiminin toplam talebi ve dolayısıyla fiyatlar genel düzeyini önemli bir biçimde etkileyebileceği ileri sürülmektedir. Yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarındaki artış veya değişim, merkezi yönetimin istikrar amaçlarıyla çelişebilecektir. Yerel yönetimlerin harcamalarının boyutu sınırlandırılmış vergilendirme ve borçlanmayla kontrol altına alınmış olsa bile harcamalarının bileşimi, örneğin transfer harcaması gibi tüketime yönelik harcamalar şeklinde, değişirse toplam talebi etkileyebilecektir. Eğer yerel yönetimlerin harcamalarının ortalama çarpan değeri, gelirlerininkini önemli derecede aşıyorsa, bütçelerinin genişletilmesi ne kadar dengeli ve kontrollü bir biçimde yapılırsa yapılsın, yine de toplam talebi ve dolayısıyla enflasyonu arttırabilecektir.[70]

Üçüncü olarak, bazı vergilerin yerel yönetimlere aktarılmasının makroekonomik istikrar üzerinde olumsuz etkilerinin olabileceği varsayılmaktadır. Eğer mali yerelleşmeyle temel ve dinamik vergi tabanları yerel yönetimlere bırakılıyor ve merkezi yönetimde azalan vergi kaynaklarına rağmen harcamalarını aynı hızda azaltamıyorsa, makroekonomik sorunlar kaçınılmaz bir biçimde ortaya çıkabilecektir. Örneğin Brezilya, Hindistan, Çin ve Rusya önemli vergileri yerelleştirdikten sonra çeşitli makroekonomik sorunlar yaşamışlardır.[71]

---

[69] **Aynı**, ss. 132-133.
[70] **Aynı**, ss. 133-134.
[71] **Aynı**, s. 134.

Vergilendirme yetkisi birbiriyle rekabet halindeki yönetim birimlerine bırakıldığında, yerel yönetim birimi vergilendirilebilir bir kaynağın diğer bölgede vergilendirileceğini düşünerek önce kendisi vergilendirmeye çalışabilecektir. Söz konusu kaynak diğer bölgede de vergilendirilirse bu aşırı vergi yükü fiyatların artmasına yol açabilecektir. Yine ithal ürünler iç hukuk tarafından da korunmuyorlarsa vergi idareleri bu tür kaynakları optimalin üzerinde vergilendirmeyi tercih edebileceklerdir. Bu durum da ithalatçıların kaçmasına yol açabilecektir. Mali yerelleşme bu şekilde ithalatta daralmaya yol açarak fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olabilecektir. Ayrıca bazı durumlarda vergi rekabeti vergi oranlarının düşmesine de yol açabilecektir. Bu da daraltıcı bir enflasyon vergisini uygulamanın yerel yönetimler için zorluğunu ortaya koymaktadır.[72]

Dördüncü olarak, mali yerelleşmeyle yerel yönetimlere de kendi mali politikalarını uygulama imkânı verildiğinde, bu durumun merkezi yönetimin makroekonomik politikalarını karmaşıklaştırabileceği ileri sürülmektedir. Merkezi yönetim önemli vergileri veya harcama sorumluluklarını yerel yönetimlere bıraktığında, vergi veya harcama düzeylerini ayarlayarak müdahale edebileceği enflasyon gibi makroekonomik koşullar karşısında elini zayıflatmış olmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin bu görevi üstlenmeleri beklenmektedir. Yerel mali politikalar, yerel ekonomilerin açıklığı veya beklenti olarak ulusal politikalara oranla daha önemsiz bulunabilmelerinden ötürü yetersiz kabul edilmektedirler. Buna göre yerel yönetimler arasında ortak bir politika kararı alınmasının zorluğunun yarattığı gecikme maliyetleri yanı sıra bölgeler arası hareketlilik de yerel yönetimlerin müdahalelerinin etkilerini ortadan kaldırabilecektir. Ayrıca yerel mali politikalar yerel tercihlerden etkilendiklerinden ulusal politikalara karşı da çalışabileceklerdir. Örneğin merkezi yönetim sıkı bir maliye politikası amacıyla harcamaları kısıp vergileri arttırırken, yerel yönetimler seçim dönemi içindelerse harcamaları arttırıp, vergileri azaltmak isteyebileceklerdir.[73]

[72] TREISMAN, **a.g.e.**, s. 9.
[73] LEE, **a.g.t.**, ss. 134-135.

3. MALİ YERELLEŞMENİN EKONOMİK ETKİLERİNİ ARAŞTIRAN AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Günümüze kadar mali yerelleşmenin ekonomik etkilerini ortaya koymaya çalışan pek çok ampirik çalışma yapılmıştır. Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerindeki etkilerini ölçmeye çalışan ampirik çalışmaların 1990'ların ortalarından itibaren başladığını ve konuyla ilgili teorik tartışmalara oranla yeni olduğunu söyleyebiliriz.

Çalışmalarda; ülkeler arasında, tek bir ülke örneğinde veya bir ülkenin içerisindeki bölgeler veya eyaletler bağlamında mali yerelleşmenin etkileri araştırılmıştır. Ülkeler arası çalışmalarda, ülkeler düşük ve yüksek gelirliler, farklı anayasal yapıların etkilerini araştırmak için üniter ve federal yapıdakiler ve farklı coğrafi alanlara göre gruplandırılmışlardır. Eyaletler arası karşılaştırmalarda oranları daha anlamlı yapmak, bölgelerin büyüklüğünü hesaba katmak için büyüklük ve kişi başı açıklayıcı değişkenler kullanılmıştır. Çoğu yazar bütçe verisi yaklaşımını tercih etmiştir ve mali yerelleşmenin büyüklüğünü yerel harcamaların veya gelirlerinin toplam kamu harcamasına veya gelirine oranı olarak hesaplamışlardır. Ülkeler arası çalışmalarda çoğunlukla IMF'nin Devlet Finansman İstatistikleri (GFS) kullanılmıştır. GFS 1970'den bu yana istatistikî veri sağladığı için zaman serileri 30 yılı aşan bir uzunluğa sahiptir. Bağımlı değişken olarak da çalışmaların çoğu reel GSMH büyüme oranını kullanmışlardır. Bazı çalışmalar ise yerel reel geliri kullanmışlardır.[74] Çalışmanın bu kısmında mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon ile olan ilişkisini araştıran ampirik çalışmalar ele alınacaktır.

3.1. Mali Yerelleşmenin Ekonomik Büyüme İle İlişkisini Araştıran Ampirik Çalışmalar

Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini ölçmeye çalışan ampirik çalışmalara ışık tutan ilk çalışmaların amacı kamu kesiminin büyüklüğünün makroekonomik performans üzerindeki etkilerini ölçmekti. Bu çalışmalarda kamu kesiminin büyüklüğü, merkezi yönetim harcamalarının GSMH'ya oranı veya merkezi

[74] Markus ELLER, "The Determinants of Fiscal Decentralisation and Its Impact on Economic Growth: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", (Yayınlanmamış Diploma Tezi, Vienna University of Economics and Business Administration, 2004), ss. 39-40.

yönetim harcamalarının büyüme oranı şeklinde ölçülüyordu. Bu göstergeyle merkezi yönetimin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri araştırılmaktaydı. Landau[75] ve Barro[76], çalışmalarıyla merkezi yönetim harcamalarının GSMH'ya oranının kişi başı büyüme oranıyla negatif ilişkili olduğunu bulmuşlardır.[77]

Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini ölçmeye çalışan ilk çalışma, bu konuda teoriye de önemli katkılar yapmış olan Oates'den gelmiştir. Oates[78] 40 ülkenin 1974'den 1989'a kadar olan dönem içerisindeki verilerinden yararlanmıştır. Mali yerelleşme ve ekonomik büyüme arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulmuştur.[79]

Phillips ve Woller[80], gelir yerelleşmesinin ekonomik büyümeyle istatistiki olarak anlamlı, karşılıklı bir ilişkisi olup olmadığını, beş yıllık büyüme ortalamalarına ilave olarak yıllık büyüme oranlarını da içeren bir panel veri analizinde incelemişlerdir. Veri setleri 23 az gelişmiş 17 gelişmiş ülkenin 1974'den 1991'e kadar olan verilerini içermektedir.[81] Her bir düzey yönetimin kesin sorumluluğunu ölçebilmek için savunma ve sosyal güvenlik harcamaları ile merkezi yönetimlerinin yardımlarını analiz dışında tutmuşlardır. İki çalışmada da sabit etki modellerini kullanmışlardır.[82] Phillips ve Woller bir eğilim değişkeni de ilave ederek ortak zaman eğilimini hesaba katmışlardır. Ancak az gelişmiş ülke örnekleminde anlamlı bir ilişki saptamakta başarısız olmuşturlar. Sadece büyüme ve gelir payı arasında zayıf ve geçici bir ilişki bulmuşlardır.[83]

---

[75] D. LANDAU, "Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study", **Southern Economic Journal**, 49:3, (1983), ss. 783-92.
[76] Robert J. BARRO, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", **Journal of Political Economy**, vol. 98(5), (University of Chicago Press,1990), ss. 103-126.
[77] GRANADO, a.g.t., s. 25.
[78] W. E. OATES, "Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes" **Annual World Bank Conference on Development Economics**, (Bruno, M., Pleskovic, B. (eds.) 1995), ss. 351-353.
[79] ELLER, **a.g.t.**, s. 42.
[80] G. M. WOLLER ve K. PHILLIPS, "Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation", **Journal of Development Studies**, 34(4), (1998), ss. 139-148.
[81] Shahnawaz MALIK, Mahmood-ul HASSAN, ve Shahzad HUSSAIN, "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in Pakistan", **The Pakistan Development Review**, Volume 45, Number 4, Part II, (Winter, 2006), s. 846.
[82] ELLER, **a.g.t.**, s. 43.
[83] Lars P. FELD, Horst ZIMMERMANN ve Thomas DORING, "Federalism, Decentralization, and Economic Growth", **Philipps-University Marburg, Public Finance Group Discussion Paper Series "Fiscal federalism and national growth"**, No. 1, (Marburg, March 2004), s. 17.

Zhang ve Zou[84], Çin'in 1978'den 1992'ye kadar olan dönemi için, 28 Çin bölgesinin bölgesel verilerini kullanmışlardır. Bir basit en küçük kareler regresyon modelini kullanarak panel veri analizi yapmışlardır. Modellerinde yer alan bağımlı değişken bölgesel gelir büyüme oranı ve bağımsız değişkenleri ise mali yerelleşme, yatırım oranı, enflasyon oranı, vergi oranları ve bölgesel sabit etki ölçümleridir. Zhang ve Zou mali yerelleşmenin bölgeler arası etkilerini ölçebilmek için toplam bölgesel bütçe harcama ve gelirlerinin merkezi bütçe harcama ve gelirlerine oranlarını kullanmışlardır.[85] Sonuçta 15 yıllık dönem için yüksek harcama yerelleşmesinin düşük bölgesel ekonomik büyümeyle bağlantılı olduğunu bulmuşlardır.[86] Tüm ulus çapında dışsallığı olan önemli altyapı projelerinin, Çin'de aşırı biçimde yerelleşmesinin bu sonucun ana gerekçesi olduğunu iddia etmişlerdir.[87] Ampirik araştırmalarındaki bu anlamlı ve negatif ilişki ise mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye pozitif katkı yaptığı savıyla çelişmektedir.

Jin, Qian ve Weingast[88], Zhang ve Zou'yla neredeyse aynı Çin bölgesel örneklemiyle zayıf anlamlı ve pozitif bir etki bulmuşlardır. Bu çalışmalar arasındaki en önemli fark açıklayıcı değişkenlerdeki küçük farklılıkların dışında Zhang ve Zou'nun zaman kukla değişkenleri kullanmamasıdır. Sonuç olarak Çin ekonomisini etkileyen pozitif ve negatif ekonomik şokların etkileri tam olarak modellerinde yer almamıştır. Zaman kukla değişkenleri kullanan tahminler Çin'deki güçlü ekonomik dinamikleri hesaba katmaktadırlar. Bazı zamanlar aşırı yüksek orandaki Çin büyüme oranları sadece yapısal değişkenlerle ele alınamadığından, ilgili yıllarla ilgili kukla değişkenlerin kullanılması modeli tamamlayabilmek için gerekli görülmektedir. Zhang ve Zou'nun bunları kullanmamaları modellerinin tamamlanmadığı şeklinde yorumlanmaktadır.[89]

---

[84] T. ZHANG ve H. ZOU, "Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China", **Journal of Public Economics**, 67, (1998), ss. 221-40.
[85] YAMOAH, **a.g.t.**, s. 18.
[86] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 846.
[87] ELLER, **a.g.t.**, s. 42.
[88] Hehui JIN, Yingyi QIAN ve Barry R. WEINGAST, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", **Journal of Public Economics**, 89, (2005), ss. 1719-1742.
[89] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, ss. 19-20.

Jin ve Zou[90], Çin'in 30 bölgesinin 1979'dan 1993'e ve 1994'den 1999 kadar olan zaman periyotlarını ayrı ayrı incelemişlerdir. Bu iki periyotta da harcama ve gelir yerelleşmesinin bölgesel ekonomik büyümeye katkıda bulunduğunu saptamışlardır.[91]

Davoodi ve Zou[92], 1970 – 1989 dönemi için 46 ülkeyi kapsayan bir örneklemde panel veri analizi kullanmışlardır. Bağımlı değişkenin kişi başı ortalama GSMH büyüme oranı, bağımsız değişkenleri ise (yüksekokul okullaşma oranıyla ölçülen) beşeri sermaye, GSMH, ortalama vergi oranı, nüfus artışı, mali yerelleşme ile ülke ve zaman sabit etkileri olan bir basit en küçük kareler (OLS) modeli tahmin etmişlerdir. Bu çalışmada merkezi ve yerel yönetimlerin verilerini kullanmışlardır. Mali yerelleşme derecesi ve kişi başı ortalama GSMH büyümesi oranı arasında zayıf anlamlılığa sahip negatif bir ilişki bulmuşlardır. Söz konusu bu etki gelişmiş ülkeler alt örneklemi için ise istatistiki olarak anlamlı değildir. Gelişmekte olan ülkeler için ise negatif etki mevcut ancak zayıf bir istatistiki anlamlılığa sahiptir.[93] Bu tahminlere göre fonksiyonların %10'luk oranda yerelleşmesi gelişmekte olan ülkelerin kişi başına GSMH'nın büyümesinde %0,7 ila 0,8 arasında bir azalma yaratabilecektir.[94]

Yılmaz[95], 1971 -1990 dönemi için 17 üniter ve 13 federal ülke örnekleminde yıllık verilerle mali yerelleşmenin etkilerini araştırmıştır.[96] Üniter ülkeler için mali yerelleşmenin kişi başı gelir üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkisi olduğunu bulmuştur. Ancak çalışması federal ülkeler için sonuçsuz kalmıştır.[97]

Wallis[98], Amerikan ekonomik gelişimini incelerken 1790 – 1840 yılları arasında, mali yerelleşmenin A.B.D.'nin ekonomik büyümesini hızlandıran önemli bir kurumsal süreç olduğunu ileri sürmüştür.[99]

---

[90] Jing JIN ve Heng-fu ZOU, "Fiscal Decentralization, Revenue And Expenditure Assignments, and Growth in China", **Journal of Asian Economics**, vol. 16(6), (Elsevier, 2005), ss. 1047-1064.
[91] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, ss. 846-847.
[92] H. DAVOODI ve H. ZOU, "Fiscal Decentralization and Economic Growth – A Cross-Country Study", **Journal of Urban Economics**, 43, (1998), ss. 244-257.
[93] YAMOAH, **a.g.t.**, s. 14.
[94] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, s. 17.
[95] S. YILMAZ, "The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance", **National Tax Association Proceedings**, (1999), ss. 251-260.
[96] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, s. 19.
[97] ELLER, **a.g.t.**, s. 42.
[98] J. WALLIS, "American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990", **Journal of Economic Perspectives**, (2000), ss. 77-99.

Xie, Zou ve Davoodi[100], A.B.D.'de 1948 ve 1994 yılları arası mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini ölçebilmek için zaman serisi verisi kullanmışlardır. Modellerinin bağımlı değişkeni kişi başı çıktı büyüme oranı, bağımsız değişkenleri ise ortalama vergi oranı, işgücü büyüme oranı, Gini katsayısı, mali yerelleşme, (dış ticaretin GSMH'ya oranı olarak ölçülen) ekonominin açıklığı ve enflasyon oranıdır. Toplam gümrükte alınan vergi ve harçların toplam tüketim ithalatına oranlanmasıyla hesaplanan ortalama gümrük vergisi oranını ekonominin açıklığının bir diğer göstergesi olarak kullanmışlardır. Modele ilave edilen diğer değişkenler de farklı düzeylerdeki kamu yönetimlerinin harcama payları, enerji ürünlerinin fiyat endeksi ve fiziki sermayeye yapılan toplam özel yatırımdır. Mali yerelleşme yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamasına oranı şeklinde hesaplanmaktadır. Üç düzey yönetim olan federal, eyalet ve yerel yönetimler çalışmada tanımlanmaktadır. Sonuç olarak mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye istatistiki olarak anlamlı olmayan bir katkısı olduğunu saptamışlardır. Mali yerelleşmenin bu ülkede optimal bir seviyede yani bir mali yerelleşme eşiğinde bulunduğunu ve mali yerelleşmedeki değişimlerin ekonomik büyüme üzerinde anlamlı etkiler yaratmadığını belirtmişlerdir. Onlara göre daha fazla yerelleşme ekonomik büyümeyi maksimize eden yoldan çıkaracak ve böylelikle A.B.D.'nin ekonomik büyümesine zarar verebilecektir.[101]

Lin ve Liu[102], Çin'in 28 bölgesinin 1970'den 1993'e kadar olan döneminin bölge düzeyi panel verilerini, çapraz sabit etkilere ilave olarak zaman kukla değişkenleri kullanarak, analiz etmeye çalışmışlardır. Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini üretim fonksiyonu temelli bir regresyon analiz çerçevesinde araştırmışlardır. [103] Çalışmalarındaki ekonometrik model bir Cobb-Douglass üretim fonksiyonudur. Kişi başı çıktı, modelde kişi başı sermaye, teknoloji düzeyi ve işgücünün toplam nüfustaki payının bir fonksiyonu olarak yer almıştır. Dolayısıyla modelde ekonomik büyüme teknoloji ve sermayeye bağlıdır. Teknoloji değişkeni kurumsal farklılıklar kadar kaynak tahsisindeki farklılıkları ve aynı zamanda

---

[99] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, ss. 20-21.
[100] D. XIE, H. ZOU ve H. DAVOODI, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States", **Journal of Urban Economics**, 45, (1999), ss. 228-39.
[101] YAMOAH, **a.g.t.**, ss. 14-15.
[102] J. Y. LIN ve Z. LIU, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", **Economic Development and Cultural Change**, 49(1), (2000), ss. 1-23.
[103] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 847.

ölçülemeyen bölgeye özgü karakteristikleri de içermektedir. Mali yerelleşme ise modele teknolojinin bağlantılı olduğu reform programları aracılığıyla dahil edilmektedir. Sonuç olarak mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye pozitif ve anlamlı bir katkısı olduğunu bulmuşlardır.[104] Mali yerelleşmenin kamu kesiminde yatırımları arttırmaktan çok kaynak tahsisinde etkinliği arttırmasından dolayı Çin'in toplam büyüme oranının pozitif olarak mali yerelleşmeye bağlı olduğunu öne sürmüşlerdir. Ayrıca yerelleşme getiren mali reformla birlikte kırsal reform ve devlet dışı sektördeki sermaye birikiminin Çin'in son 20 yıldaki etkileyici büyümesinin arkasındaki anahtar itici güç olduğunu da belirtmişlerdir.[105]

Zhang ve Zou[106], kişi başı mali yerelleşme oranlarının Hindistan'da yerel ekonomik büyüme üzerinde pozitif etkisi olduğunu, ancak sadece kişi başı gelir paylarının etkisinin istatistiki olarak anlamlı olduğunu bulmuşlardır.[107]

Berthold, Drews ve Thode[108], Almanya'da eyaletler arası mali dengeleme ve destekleyici yardımların 16 eyaletin ekonomik gelişmesine etkisini 1991'den 1998'e kadar olan bir dönem için yıllık verilerle bir panel analizi ile ölçmeye çalışmışlardır. Tahminlerine göre yüksek miktardaki yatay ve düşey mali yardımlar eyaletin nominal kişi başı büyüme oranları üzerinde anlamlı ve negatif bir etki yaratmaktadır.[109]

Thiessen[110], 1975 -1995 döneminde OECD ülkelerinde mali yerelleşmenin fayda ve maliyetlerini ölçmeye çalışmıştır. Çalışmasında bölgeler arası analiz tekniğini kullanmıştır. Yüksek gelirli OECD ülkelerinin ekonomik performanslarıyla yerel yönetimlerin kendi gelirlerinin payı arasında herhangi bir ilişki bulamamıştır. Sermaye

---

[104] YAMOAH, **a.g.t.**, s. 17.
[105] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 847.
[106] T. ZHANG ve H. ZOU, "The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India", **China Economic Review**, 12(1), (2001). ss. 58- 81.
[107] ELLER, **a.g.t.**, s. 42.
[108] N. BERTHOLD, S. DREWS ve E. THODE, "Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?", **Zeitschrift für Wirtschaftspolitik**, Jg. 50, (2001), ss. 113-127.
[109] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, ss. 21-22.
[110] U. THIESSEN, "Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?", **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Discussion Paper** No. 224 (Berlin- 2000), ss. 1-33.

oluşumunun ise pozitif ancak istatistiki olarak anlamlı olmayan bir ilişkisi olduğunu öne sürmüştür.[111]

Mello ve Barenstein[112], 78 ülke için 1980 – 1992 dönemi ülkeler arası verisini kullanarak vergi dışı yerel yönetimlerin gelirleri ve merkezi yönetimden alınan karşılıksız transferlerin toplam yerel gelirler içindeki payı ne kadar büyükse mali yerelleşmenin ekonomik büyümeyle daha güçlü bir bağlantı sergilediğini ortaya koymuşlardır.[113]

Akai ve Sakata, önceki çalışmalardaki iki konuya dikkat çekmişlerdir. İlk olarak onlara göre Zhang ve Zou ile Xie ve diğerleri Çin ve A.B.D.'deki yüksek büyüme dönemi verilerini kullanmışlardır. Bu tür dönemlerde yüksek düzeyde bir merkezi yönetim, ekonomik kalkınmanın erken aşamalarında büyük dışsallıklar arz eden kamu yatırımlarını sunabilmek için gereklidir. Dolayısıyla bu çalışmalarda kullanılan veri setleriyle mali yerelleşme ve ekonomik büyüme arasında negatif ilişkilerin bulunması kaçınılmazdır. İkinci olarak Davoodi ve Zou aralarında önemli kültürel, tarihi ve kurumsal farklılıklar bulunan ülkelerden ülkeler arası çapraz veri kullanmışlardır. Birleşik Devletler ve Almanya ile Malawi ve Bolivya gibi ülkeler arasındaki büyük farklılıklar karşılaştırmalar yapmayı zorlaştırmaktadır. Diğer bir önemli nokta ise mali yerelleşmenin sadece bir boyutunun analiz edilmesidir. Bu durum olgunun karmaşıklığının göz ardı edilmesine yol açmıştır. Veri setinde bu farklılıkları hesaba katacak düzeltmeler yapılmaksızın yerelleşmenin gerçek etkisini saptayabilmek çok güç olacaktır. Davoodi ve Zou da ülkeler arası bu farklılıkların gelişmekte olan ülkeler için negatif etkiye yol açtığını çalışmalarında belirtmektedirler.[114]

Akai ve Sakata[115], A.B.D. eyalet düzeyi verilerini mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini ölçebilmek için kullanmışlardır. Gayri safi eyalet hâsılasının (GSEH) bağımlı değişken olduğu doğrusal bir regresyon modeli tahmin

---

[111] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 847.
[112] L. De MELLO ve M. BARENSTEIN, "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross- Country Analysis", **IMF Working Paper**, WP/01/71, (2001), ss. 4-35.
[113] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 847.
[114] Nobuo AKAI ve Masayo SAKATA, "Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States", **Journal of Urban Economics,** 2, (2002), s. 94.
[115] AKAİ ve SAKATA, **a.g.m.**, ss. 93- 108.

etmişlerdir. Bağımsız değişkenler olarak da nüfus büyüme oranı, (eyaletlerin diğer ülke ve eyaletlere yaptığı ihracatların toplam nominal GSEH'ına oranı olarak ölçülen) eyalet ekonomik karakteristikleri, (Gini katsayısıyla ölçülen) gelir dağılımı ve gayri safi hasıla büyüme oranı kullanılmıştır. Diğer bağımsız değişkenler ise (patent sayısı ile ölçülen) bölgesel beşeri sermayenin kalitesi, (eğitim düzeyleri ve işgücü kalitesi ile ölçülen) beşeri sermaye düzeyi, (eyaletin güneyde olup olmadığını belirleyen bir kukla değişkenle ölçülen) bölgeye özgü etkilerdir.[116] Bu ilave açıklayıcı değişkenler ve mali yerelleşmenin dereceleri için kullanılan çeşitli göstergelerle A.B.D.'nin eyaletlerinde mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerinde pozitif, ekonomik dalgalanmalar üzerinde ise negatif etkisi olduğunu bulmuşlardır. Dolayısıyla iyi tasarlanmış bir mali yerelleşmenin istikrarlı bir ekonomik büyüme sağlayacağını iddia etmişlerdir. Buna göre eğer yerelleşme %10 arttırılırsa kişi başı GSMH büyüme oranı %1,6 ila 3,2 oranında artacaktır. Bununla birlikte mali yerelleşmenin gelir kısmının ve yerel yönetimlerin mali otonomilerinin göstergesi olan, kendi öz gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranının anlamlı bir etkisini bulamamışlardır.[117]

Desai ve diğerleri[118], yerel yönetimlerin mali otonomisinin bir göstergesi olan marjinal vergi artış oranının Sovyetler Birliği'nin dağılmasından bu yana Rus bölgelerinin endüstriyel çıktı düzeyleri üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi olduğunu bulmuşlardır.[119]

Kurumsal faktörleri hesaba katarak, Enikopolov ve Zhuravskaya[120] 91 ülkenin 25 yıllık ortalama ekonomik büyümesini incelemişlerdir. Buna göre mali yerelleşme etkilerinin, parti sisteminin yapısına ve yerel yönetimlerin üzerindeki merkezi kontrolün derecesine bağlı olduğunu bulmuşlardır. Buradan elde ettikleri sonuçlara göre tek partili bir merkezi yönetim mali yerelleşmenin gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik büyümeye etkisini olumlu yönde arttırmaktadır. Bu bağlamda daha zayıf parti sistemlerine sahip

---

[116] YAMOAH, **a.g.t.**, s. 15.
[117] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, s. 21.
[118] R. M. DESAI, L. M. FREINKMAN ve I. GOLDBERG, "Fiscal Federalism and Regional Growth, Evidence from the Russian Federation in the 1990s", **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 3138, (2003), ss. 1-28.
[119] ELLER, **a.g.t.**, s. 42.
[120] Ruben ENIKOLOPOV ve Ekaterina ZHURAVSKAYA, "Decentralization and Political Institutions", **CEPR Discussion Papers**, 3857, (2003), ss. 1-36.

gelişmekte olan ülkelerde gelirlerin %10 oranında yerelleşmesi kişi başına ekonomik büyümeyi %0,14 oranında azaltacaktır. [121]

Thiessen[122], 1981 -1995 dönemi için 26 ülkenin panel veri analizini yapmıştır. Mali yerelleşme paylarını üç kukla değişken kullanarak, düşük, orta ve yüksek derece mali yerelleşme şeklinde sınıflandırmış ve orta dereceden yakınsamasını test etmiştir. OECD ülke örneklerinden düşük ve yüksek derece mali yerelleşmeye sahip olanlarda mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi %10'da, orta derecedekilerde ise %5'te anlamlı bulunmuştur. Buna göre orta derecede mali yerelleşme, düşük ve yüksek mali yerelleşme derecesine göre daha yüksek ekonomik büyüme oranına sahiptir. Thiessen yüksek gelirli OECD ülkeleri arasında orta düzeyde mali yerelleşmenin gözlenmiş yakınsama eğilimine göre ekonomik büyümeyi arttırdığını saptamıştır.[123] Tahminlerine göre harcama sorumluluklarının %10 daha fazla arttırılması bu ülkelerde ekonomik büyümeyi %0,12 ila 0,15 puan arasında arttıracaktır. Ancak mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin doğrusal olmayabileceğini, çeyrek dönemlik harcama yerelleşmesinin anlamlı bir biçimde negatif olduğunu saptamıştır.[124]

Akai ve diğerleri [125] de, A.B.D. eyaletlerindeki araştırmalarında veri setlerini, tahminlerinin doğruluğunu test etmek için mali yerelleşme değişkenlerini düşük, orta ve yüksek derecede mali yerelleşme şeklinde sınıflandırmışlardır. Bu şekilde sınıflandırılmış harcama paylarının bütün katsayıları %1 düzeyinde anlamlı ve pozitif bir işarete sahiptir. Bununla birlikte mali yerelleşme hali hazırdaki mali yerelleşme derecesine bağımlı olmadan ekonomik büyüme üzerinde etkilidir. Ayrıca ilginçtir ki düşük derecede mali yerelleşmeye sahip grup, söz konusu A.B.D. eyaletlerinin daha hızlı büyüdüğünü gösterir biçimde en yüksek katsayıya sahiptir.[126]

---

[121] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, ss. 18-19.
[122] U. THIESSEN, "Fiscal Decentralization and Economic Growth In High Income OECD Countries", **18th Annual Congress of the European Economic Association (EEA), Conference paper** , (Stockholm, 2003), ss. 20-24.
[123] ELLER, **a.g.t.**, s. 43.
[124] FELD ve DİĞ., **a.g.e.**, s. 19.
[125] N. AKAI, Y. NISHIMURA, M. SAKATA, "Fiscal Decentralization, Economic Growth and Economic Volatility – Theory and Evidence from State-level Cross-section Data for the United States", **The Centre for International Trade Studies, Faculty of Economics, Yokohama National University, Discussion Paper Series,** No. 03-F-2, (2004).
[126] ELLER, **a.g.t.**, s. 43.

Stansel[127], mali yerelleşme ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi A.B.D. metropoliten alanları için araştırmıştır. 314 A.B.D. metropoliten alanından 1960 -1990 yılları arası kesit verileri kullanmıştır. Yerelleşmenin ekonomik büyümeyi arttırdığını saptamıştır. Metropoliten alanların ekonomik büyümesi nüfusun logaritmasındaki büyüme olarak ölçülmektedir. Bu iki değişkende bağımlı değişkenler olarak kullanılmaktadır. Stansel, diğer çalışmaların ekonomik büyüme oranını GSMH büyüme oranı olarak almasına işaret ederek, bu ölçünün metropoliten alan ölçeğinde bulunmadığını belirtmektedir. Bağımsız değişkenler ise 1962'de 100.000 kişi başına düşen genel amaçlı kamu yönetimi birimi sayısı şeklinde hesaplanan bir mali yerelleşme endeksi, nüfusun logaritmasındaki büyüme, reel kişi başı gelir işsizlik oranları, işgücünün üretici kesimi payı, 16 yıl veya daha fazla eğitimi olan nüfusun payı, 48 eyalete ait kukla değişkendir. Stansel bir basit en küçük kareler modeli tahmin etmiş ve yerelleşmenin ekonomik büyümeyi arttırdığı sonucuna varmıştır. Mali yerelleşme katsayısının yerelleşmenin kişi başı gelir büyümesi üzerinde pozitif etkisi olduğunu gösterir biçimde anlamlı ve pozitif olduğunu bulmuştur. Bu çalışma aynı zamanda mali yerelleşmenin nüfus artışı üzerinde de anlamlı ve pozitif bir etkisi olduğunu ortaya koymaktadır.[128]

3.2. Mali Yerelleşmenin Enflasyon İle İlişkisini Araştıran Ampirik Çalışmalar

Mali yerelleşmenin enflasyon ile ilişkisini araştıran ampirik çalışmalardan ilki Huther ve Shah'ın[129] çalışmasıdır. Huther ve Shah, mali yerelleşme ile yönetişim kalitesi arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Ülkelerarası çalışmalarında gelişmiş ve gelişmekte olan 80 ülke örneğinden ortak bir iyi yönetişim endeksi oluşturmuşlardır. Endekste politik özgürlük ve istikrar, yönetsel ve bürokratik etkinlik, yolsuzluğun bulunmaması, beşeri kalkınma, gelir dağılımında adalet, uluslararası ticarette açıklık, merkez bankası bağımsızlığı ve borcun GSMH'ya oranı gibi çok sayıda gösterge yer almıştır. Mali yerelleşmeyi ise bu endeksin açıklayıcı değişkeni olarak kullanmışlardır. Mali yerelleşme verileri ise yerel yönetimlerin harcama paylarından oluşmaktadır. Mali yerelleşmenin iyi yönetişimle ilişkisini ölçebilmek için korelasyon analizi

[127] Dean STANSEL, "Local Decentralization and Local Economic Growth: A Cross- Sectional Examination of US Metropolitan Areas", **Journal of Urban Economics**, 57, (2005), ss. 55-72.
[128] YAMOAH, **a.g.t.**, ss. 15-16.
[129] J. HUTHER ve A. SHAH, "Applying a Simple Measure of Good Governance in the Debate on Fiscal Decentralization", **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 1894, (1998), ss. 1-43.

kullanmışlardır. Sonuç olarak mali yerelleşmenin bürokratik etkinlik, daha az yolsuzluk ve daha yüksek beşeri sermaye skoruyla istatistiki olarak anlamlı ve pozitif bir ilişkisi bulunduğunu saptamışlardır. Mali yerelleşme ve merkez bankası bağımsızlığı arasında ise pozitif ancak zayıf anlamlılığa sahip bir ilişki bulmuşlardır.[130] Cukierman, Webb ve Neyaptı'nın[131] merkez bankası bağımsızlığı ve fiyat istikrarı arasında pozitif bir ilişki bulan çalışmasına istinaden mali yerelleşmenin de merkez bankasının bağımsızlığını arttırarak fiyat istikrarına pozitif katkıda bulunduğunu öne sürmüşlerdir. Çalışma mali yerelleşmenin ekonomiye nasıl katkılar sağlayabileceğinin anlaşılması açısından önemlidir. [132]

Fornasari, Webb ve Zou[133], mali yerelleşmenin kısa dönemde bütçe açığını arttırıcı etkisi bulunduğunu saptamışlardır. Etki uzun dönemde ortadan kalkmaktadır. Bu sonucu, mali yerelleşme sürecinin başında yetkilerin aktarılması sırasında ve yeni kurumların oluşturulmasında ortaya çıkan maliyetlerle ilişkilendirmişlerdir. Ancak zamanla mali yerelleşmenin etkinlik arttırıcı etkilerinin görülmeye başlayacağını ve nihai bütçe şokunun etkisini kaybedeceğini belirtmişlerdir.[134]

Triesman, mali yerelleşmenin enflasyonla olan ilişkisini gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bağlamında incelemiştir. Çalışmasında 87 ülkeden oluşan panel veri analizinden yararlanmıştır. Mali yerelleşmenin enflasyon üzerinde farklı etkilerinin bulunduğunu ileri sürmüştür. Buna göre eğer enflasyon politikalardaki gecikme sorunundan kaynaklanıyorsa yerelleşme enflasyonu azaltabilmektedir. Ancak enflasyon, politikaların koordinasyonundaki güçlüklerden kaynaklanıyorsa enflasyonu arttırabilecektir. Mali yerelleşmenin gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneklemlerinde çok farklı etkilerinin bulunduğunu saptamıştır. Triesman'ın bulgularına göre mali yerelleşme gelişmiş ülkelerde merkez bankasının bağımsızlığına katkıda bulunarak ve merkezi yönetimin aşırı harcamasını sınırlandırarak enflasyonu azaltmakta, ayrıca uzun dönemde daha az dalgalı bir hale getirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise mali

---

[130] Philippe WINGENDER, "Decentralization and Economic Growth: A Case Study for Canada", (Yayınlanmamış Yükseklisans Araştırma Raporu, Université de Montréal, 2005), s. 14-15.
[131] Alex CUKIERMAN, Steven B. WEBB, ve Bilin NEYAPTI, "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes," **World Bank Economic Review**, 6, 3, (1992) ss. 353-398.
[132] LEE, **a.g.t.**, s. 136.
[133] F. FORNASARI, S. WEBB ve H. ZOU, "Decentralized Spending and Central Government Deficit: International Evidence" **The World Bank, LCSPR/DECRG**, (Washington, D.C.: 1999), ss. 1-26.
[134] LEE, **a.g.t.**, s. 136.

yerelleşme kamu kesiminin harcamasının ve açıklarının artmasına yol açmaktadır. Artan kamu açıklarının merkez bankası tarafından finansmanı nedeniyle fiyat istikrarını bozmaktadır. Triesman ayrıca mali yerelleşmenin gelişmekte olan ülkelerde enflasyonu daha dalgalı bir hale getirerek çözümünü güçleştirdiğini de ileri sürmüştür. [135]

Martinez-Vazquez ve McNab [136] mali yerelleşmenin doğrudan etkilerinin yanında dolaylı etkilerinin de araştırılması gerektiğini vurgulamışlardır. Bunları ekonomik etkinlik, bölgesel kaynakların dağılımı ve makroekonomik istikrar olarak özetlemişlerdir. Martinez-Vazquez ve McNab 52 ülkenin 1972-1997 dönemi verileri üzerinde kapsamlı bir panel veri analizinde mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve makroekonomik istikrar üzerindeki dolaylı ve doğrudan etkilerini araştırmışlardır. Mankiw, Romer ve Weil'i izleyerek düzenlenmiş bir Solow büyüme modeli kullanmışlardır. Kişi başı gelirin büyüme oranı, mali yerelleşmenin, kamu, özel ve beşeri sermaye birikiminin, makroekonomik istikrar, demokratik yönetim ve bölgeler arası eşitlik gibi diğer kurumsal faktörlerin bir fonksiyonu olarak modelde formüle edilmiştir. Martinez-Vazquez ve McNab analizi sonucunda yerel harcamaların payı olarak ölçülen mali yerelleşmenin örneklem ülkelerinde ekonomik büyüme üzerinde pozitif ancak istatistiki olarak anlamlı olmayan bir etkisi olduğunu bulmuşlardır. Bununla birlikte mali yerelleşmenin enflasyon oranını düşürdüğünü, böylelikle makroekonomik istikrar üzerinde sağladığı etkiyle ekonomik büyüme üzerinde de pozitif etkisi olduğunu ileri sürmüşlerdir.[137]

Feltenstein ve Iwata[138], Çin'in ekonomik büyümesi ve enflasyon oranı üzerinde mali yerelleşmenin etkisini ölçebilmek için bir vektör otoregresif (VAR) modeli kullanmışlardır. Ekonometrik incelemeleri, mali yerelleşmenin Çin'in makroekonomik performansı arasında güçlü bir bağlantı olduğuna dair güçlü deliller sunmaktadır. Yerelleşme savaş sonrası dönemde ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etki göstermiştir. Mali yerelleşmenin, özellikle 1970'lerin sonlarından itibaren enflasyon oranı üzerinde ters yönlü bir etkisinin olduğunu saptamışlardır. Sonuç olarak mali

[135] TREISMAN, **a.g.e.**, s. 29-32.
[136] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.** (2003), ss. 1-43.
[137] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 848.
[138] Andrew FELTENSTEIN ve Shigeru IWATA, "Decentralization and Macroeconomic Performance in China: Regional Autonomy Has Its Costs", **Journal of Development Economics**, Vol. 76(2), (Elsevier, 2005), ss. 481-501.

yerelleşmenin ekonomik büyüme açısından iyi ancak fiyat istikrarı açısından kötü performans sergilediğini belirtmişlerdir. [139]

4. MALİ YERELLEŞME İLE EKONOMİK BÜYÜME VE ENFLASYON ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ AÇIKLAYAN TEORİK MODEL

Martinez-Vázquez ve McNab, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin araştırıldığı çalışmalarda, ülkeler arasında ve bazen aynı ülke içerisinde değişik dönemlerde karşılaşılan farklı sonuçların, mali yerelleşmenin makroekonomik istikrar üzerinde yarattığı etkiden kaynaklandığını ileri sürmüşlerdir. Görüşleri, enflasyon oranının ekonomik büyüme üzerinde olumsuz bir etkisinin bulunduğunu ortaya koyan çok sayıdaki ampirik çalışmaya dayanmaktadır. Martinez-Vázquez ve McNab, mali yerelleşmenin makroekonomik istikrar üzerindeki etkisinin de araştırılması gerektiğini belirtmişlerdir. Dolayısıyla kendilerinden önceki çalışmalardan farklı olarak, neoklasik büyüme modeline mali yerelleşmenin yanı sıra, enflasyon oranını da bağımlı (mali yerelleşme düzeyinden etkilenen ve ekonomik büyümeyi etkileyen) bir değişken olarak dâhil ederek, teorik bir model geliştirmişlerdir.[140]

Mali yapıları bir hayli istikrarsız olan Türkiye'deki yerel yönetimlerin ele alındığı bu çalışmada, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini doğru yorumlayabilmek için mali yerelleşmenin enflasyon oranı üzerindeki etkisini de incelememiz gerekmektedir. Dolayısıyla çalışmanın bu kısmında, Martinez-Vázquez ve McNab tarafından mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkileri açıklamak üzere geliştirilmiş teorik model ele alınacaktır. Modelin amacı öncelikle mali yerelleşme ve ekonomik büyüme arasındaki doğrudan ilişkiyi belirleyerek, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme üzerinde doğrudan etkinlik arttırıcı etkileri olup olmadığı varsayımını test etmektir. Daha sonra ise mali yerelleşmenin enflasyon üzerindeki dolaylı etkisini toplam üretim fonksiyonuna katarak mali yerelleşmenin makroekonomik istikrar yoluyla ekonomik büyüme üzerindeki etkisini de ölçebilmektir.[141]

---

[139] MALIK ve DİĞ., **a.g.m.**, s. 848.
[140] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.** (2003), ss. 13-14.
[141] **Aynı**, ss. 13-14.

Vázquez ve McNab, Mankiw, Romer ve Weil'ı[142] izleyerek Solow'un[143] neoklasik büyüme modelini, diğer bazı değişkenlerin yanında mali yerelleşmenin etkilerini ölçebilmek için beşeri ve fiziki sermayeyi katarak geliştirmişlerdir. Modeli, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerindeki etkisinin, dışsal teknolojik gelişme etkisi şekline dönüştürülebileceği varsayımına dayanarak geliştirmişlerdir. Model bu şekilde geliştirilerek mali yerelleşmenin etkilerini net bir biçimde ölçebilmek de mümkün olmaktadır. Vázquez ve McNab bu şekilde bir düzenlemenin yazındaki koşullu yakınsama hipotezine de uygun olduğunu ileri sürmektedirler.[144]

Çalışmada temel alınan, 1950'li yıllarda R.M Solow tarafından geliştirilen büyüme modeli ekonomik büyüme alanına önemli katkılar yapmıştır. Solow büyüme modelinin (SBM) temelini, girdilerin azalan verimlere sahip olduğu ve ölçeğe göre getirisinin sabit varsayıldığı neoklasik üretim fonksiyonu oluşturmaktadır. Bu üretim fonksiyonu, ekonominin basitleştirilmiş bir genel denge modelini kurmak amacıyla, sabit tasarruf oranı varsayımıyla birleştirilmiştir. Neoklasik büyüme yaklaşımı olarak adlandırılan bu modele göre, başlangıçta GSYİH'leri göreli olarak düşük olan ülkeler, daha büyük büyüme oranlarına sahip olacaklardır. Bu sonuca, sermayenin azalan verimlere tabi olarak çalıştığı varsayımından hareketle ulaşılmaktadır. Yani işgücü başına daha az sermayeye sahip olan ülkeler, daha yüksek sermaye getiri oranına ve dolayısıyla büyüme oranına sahip olacaklardır ve gelişmiş ekonomilerin ulusal gelirlerine yakınsayacaklardır. Bu yakınsama (convergence) süreci literatürde 'koşullu yakınsama' (absolute convergence) olarak adlandırılmaktadır. Yakınsamanın kısıtlı olmasının nedeni, işgücü başına sermaye ve üretimin durağan durum düzeylerinin tasarruf oranı, nüfus artış hızı ve üretim fonksiyonuna bağlı olmasıdır. 1980'lerden sonraki çalışmalarda, R.J. Barro, W.J. Baumol gibi ekonomistler modellerine başlangıç beşeri sermaye stoku ve hükümet politikaları değişkenlerini de dâhil etmişlerdir. Neoklasik büyüme modelinden çıkan bir başka sonuca göre de, teknolojik gelişmelerde sürekli gelişmelerin sağlanamaması durumunda, büyüme giderek yavaşlayacaktır. Bu öngörü,

[142] Ayrıntılı bilgi için bkz. N. Gregory MANKIW, David ROMER, ve David N. WEIL, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 107(2), (MIT Press 1992), ss. 407-437.
[143] Ayrıntılı bilgi için bkz. Robert M. SOLOW, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", **Quarterly Journal of Economics**, 70, (1956), ss. 65-94.
[144] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.**, (2003), s. 14.

geniş anlamda sermayenin getirisine ilişkin kabul edilen azalan verimler yasasının işlemesinden kaynaklanmaktadır.[145]

Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerindeki etkilerini belirlemekte kullandığımız modele dönersek; ekonominin tümü için *t* dönemindeki üretim miktarını veren bir Cobb-Douglas üretim fonksiyonu[146] aşağıdaki gibidir; [147]

$$Y_t = V_t K_t^{\alpha} H_t^{\beta} G_t^{\varphi} L_t^{\theta} \qquad (1)$$

Burada $\alpha, \beta, \varphi, \theta > 0$ ve $\alpha + \beta + \varphi + \theta \geq 1$'dir. Y_t çıktıyı, V_t teknoloji düzeyi ve diğer kurumsal faktörleri, L_t işgücünü, K_t , H_t ve G_t de sırasıyla özel, beşeri ve kamu sermayesini ifade etmektedir.[148]

V_t 'yi teknoloji düzeyi ve diğer kurumsal faktörlerin t dönemindeki ürününü tanımlamak üzere açarsak; [149]

$$V_t = A_t D_t P_t \qquad (2)$$

olur. Burada A_t teknoloji düzeyini, D_t mali yerelleşme düzeyini[150] ve P_t de enflasyonu ölçmektedir. Aynı zamanda D_t mali yerelleşmenin çıktı üzerindeki doğrudan etkisini de göstermektedir. Eğer mali yerelleşme V_t 'yi enflasyon üzerindeki dolaylı etkisiyle etkilerse diğer her şey sabitken çıktıyı da P_t yani enflasyon yoluyla etkileyebilecektir. Ayrıca mali yerelleşmenin üretim fonksiyonuna fiziksel girdiler yoluyla bir dizi dolaylı

---

[145] Sanlı ATEŞ, "Yeni İçsel Büyüme Teorileri Ve Türkiye Ekonomisinin Büyüme Dinamiklerinin Analizi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, Haziran-1998), s. 9.

[146] Ekonomik büyüme en basit olarak ve doğrudan doğruya, ülkenin halkın istediği mal ve hizmetleri üretebilme gücünü arttırmak olarak tanımlanabilir. Peterson'a göre "Bir ekonominin üretim kapasitesi kaynaklarının nicelik ve niteliğine ve ulaştığı teknolojik düzeye dayandığından, ekonomik büyüme üretim kapasitesinin bu belirtenlerin genişletilmesi ve geliştirilmesi sürecini içerir". Bir ülkenin sahip olduğu üretim kaynakları işgücü, sermaye, doğal kaynaklar, teknoloji ve bilgi birikimi yıldan yıla değişmektedir. Büyüme bu kaynakların nicelik ve niteliğindeki artışlarla ortaya çıkmaktadır. Büyümeyi rakamlarla ifade edebildiğimizden, sonuçta ekonomisi büyüyen bir ülkenin temel göstergeleri üretim hacmindeki artış ile milli gelirdeki artışlardır. Bir ekonomide üretilen çıktı miktarı ile üretimde kullanılan girdi miktarları arasındaki ilişki üretim fonksiyonları ile gösterilmektedir. En çok başvurulan Cobb-Douglas üretim fonksiyonuna göreölçeğe göre sabit getiri söz konusudur. Pınar YARDIMCI, "İçsel Büyüme Modelleri ve Türkiye Ekonomisinde İçsel Büyümenin Dinamikleri", **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 10, Yıl 9, (Haziran-2006), s. 98.

[147] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.**, (2003), s. 14.

[148] **Aynı**, s. 14.

[149] **Aynı**, s. 14.

[150] Yerelleşme genellikle yerel yönetimlerin harcamalarının (gelirlerinin) toplam devlet harcamasına (gelirine) oranlanmasıyla ölçülmektedir.

etkisi de bulunmaktadır. Bunun anlamı mali yerelleşmenin ekonomik çıktıyı beşeri, kamu ve özel sermaye üzerindeki etkisi yoluyla dolaylı bir biçimde etkileyebileceğidir.[151]

Ayrıca L ve A 'nın sırasıyla n *ve* g oranlarında dışsal olarak büyüdüğü ve fiyat düzeyinin; [152]

$$P_t = g(D_t, X_t^I) \qquad (3)$$

mali yerelleşmenin ve para arzını içeren, makroekonomik istikrarın zaman içerisindeki davranışını açıklayan diğer dışsal değişkenlerin bir vektörü olan X_t^I 'nin bir fonksiyonu olduğu varsayılmaktadır. Burada ayrıca teorik basitlik sağlamak açısından D 'nin X_t^I ile karşılıklı ilişkisinin bulunmadığı varsayılmaktadır. [153]

Mankiw, Romer ve Weil'ın görüşlerine dayanarak fiziksel ve beşeri sermayenin ölçeğe göre azalan getiriye konu oldukları kabul edilmektedir. Modelde teorik basitlik için yeniden üretilebilir sermaye türlerinin tümü için amortisman oranlarının aynı olduğu varsayılmaktadır. Bu ekonominin uzun dönemde sabit özel sermaye – işgücü, beşeri sermaye – işgücü, kamu sermaye – işgücü oranlarına eğilimi olduğunu göstermektedir. Durağan durum çıktı düzeyi sağlandığında kişi başı çıktıya ilave artış ancak sermaye üretkenliği veya yerelleşme düzeyindeki artışla (yerelleşmenin etkisinin pozitif olduğu varsayımıyla) sağlanabilecektir. Kaynak yapısındaki değişiklikler (yeni kaynakların bulunması veya kansere çare bulunması gibi) kısa dönemli sermaye işgücü oranlarını etkileyebilir ancak bu değişiklikler sermaye üretkenliğini etkileyemedikleri sürece durağan durum sermaye – işgücü oranlarını etkileyemeyeceklerdir. Bu bakış açısından mali yerelleşme çıktıyı iki kanaldan etkilemektedir; çıktı üzerinde doğrudan potansiyel bir etki veya makro istikrar yoluyla bir dizi potansiyel etkiyle.[154]

---

[151] VAZQUEZ ve MCNAB, **a.g.m.**, (2003), s. 14.
[152] **Aynı**, s. 15.
[153] **Aynı**, s. 15.
[154] **Aynı**, s. 15.

Mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerindeki etkilerinin belirlenebilmesi için öncelikle üretim fonksiyonuna dahil olan fiziksel girdilerin durağan durum düzeylerinin belirlenmesi gerekmektedir.[155]

Mankiw, Romer ve Weil'ın görüşlerine dayanarak aynı üretim fonksiyonunun yeniden üretilebilir sermaye ve tüketimin tüm türlerine uygulanabilir olduğu varsayılmaktadır. Böylelikle bir birim sermaye maliyetsiz bir biçimde bir birim tüketime dönüştürülebilmektedir veya tam tersi de söz konusu olabilmektedir. Tüm yeniden üretilebilir sermaye türlerinin azalan marjinal getiriye sahip oldukları, böylelikle hiçbir sermaye girdisi bileşiminin marjinal getiri sergileyemeyeceği varsayılarak, işgücünün birim başına durağan durum düzeyini belirlemek için V_t açılarak (1) ve (2) nolu denklemlerin logaritması alındığında denklem;[156]

$$\ln y_t = \ln A_t + \ln D_t + \ln P_t + \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_k + \frac{\beta}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_h \qquad (4)$$

$$+ \frac{\varphi}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_g - \frac{\alpha+\beta+\varphi}{1-\alpha+\beta+\varphi}\ln(n+g+\delta)$$

halini alır. Böylelikle durağan durum çıktının yeniden üretilebilir sermayenin birikimine, teknoloji stokuna, mali yerelleşmenin çıktı üzerindeki doğrudan etkisine ve makro istikrar yoluyla dolaylı etkisine bağlı olduğu formüle edilmektedir.[157]

Kişi başı durağan durum çıktıyla yakınsamanın hızı şu şekilde ölçülebilir.[158]

$$\frac{d \ln y_t}{d_t} = \lambda(\ln y_t^* - \ln y_t) \qquad (5)$$

Burada $\lambda = (n + g + \delta)(1 - \alpha - \beta - \varphi)$ 'dir. y_0 kişi başı çıktının nihai düzeyi olarak tanımlandığında kişi başı çıktının zaman içerisindeki gelişimini şu şekilde tahmin edebiliriz;[159]

---

[155] **Aynı**, s. 16.
[156] **Aynı**, s. 16.
[157] **Aynı,** s. 16.
[158] **Aynı**, s. 16.
[159] **Aynı**, s. 16.

$$y=\left(1-e^{-\lambda t}\right)\left[\begin{array}{l}\ln D_t+\ln P_t+\dfrac{\alpha}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_k+\dfrac{\beta}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_k+\dfrac{\beta}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_h \\ +\dfrac{\varphi}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln i_g-\dfrac{\alpha+\beta+\varphi}{1-\alpha-\beta-\varphi}\ln(\mathrm{n}+\mathrm{g}+\delta)-\ln y_0 \\ -e^{-\lambda t}\ln \mathrm{A}(0)-e^{-\lambda t}\ln \mathrm{D}(0)-e^{-\lambda t}\ln \mathrm{P}(0)\end{array}\right] \quad (6)$$

Denklem (6)'da da görüleceği üzere mali yerelleşme ekonomik büyüme ve enflasyon üzerinde doğrudan, enflasyon üzerindeki etkisiyle de ekonomik büyüme üzerinde dolaylı olarak ikinci bir etkiye sahiptir.[160]

Bu teorik çözümlemenin önceki çalışmalarda kullanılan modellere göre bir avantajı durağan durumun açık bir biçimde incelenmesine imkan tanımasıdır. Bununla birlikte üretim fonksiyonundaki birbiriyle bağlantılı kurumsal faktörlerle üretim girdileri birbirinden ayrılmaktadır. Kurumsal faktörler ekonomik büyüme üzerinde doğrudan etkili olurken fiziki girdiler işgücüne yaptıkları katkı oranına göre önem taşımaktadırlar.[161]

5. AMPİRİK ANALİZ

Çalışmanın üçüncü bölümünün bu son kısmında, Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkiler ampirik olarak araştırılmıştır. Mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişki araştırılırken öncelikle araştırmanın veri seti ve dönemi hakkında bilgi verilerek ampirik çalışma için kullanılan ekonometrik yönteme ilişkin ilgili açıklamalar yapıldıktan sonra uygulama sonucunda ulaşılan ampirik bulgular ortaya konulmuştur. Son olarak da ulaşılan ampirik bulgulara göre Türkiye için mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişki değerlendirilmiş, çeşitli öneriler ortaya konulmuştur.

Türkiye için inceleme döneminde ekonomik büyüme, enflasyon ve mali yerelleşme göstergeleri arasındaki ilişki araştırılırken ekonometrik yöntem olarak zaman serisi yaklaşımı kullanılmıştır. Bu çerçevede öncelikle Kwiatkowski, Phillips, Schmidt ve Shin (KPSS) birim kök testi ile çalışmada yer alan zaman serilerinin durağanlığı

[160] **Aynı**, s. 16.
[161] **Aynı**, ss. 16-17.

araştırılmıştır. Ardından Granger nedensellik testi ile değişkenler arasındaki nedensellik ilişkileri tespit edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra VAR (vektör otoregresif) modeli[162] yardımıyla değişkenler arasındaki dinamik ilişkiler analiz edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda değişkenler arasındaki dinamik etkileşimler etki-tepki analizi yöntemiyle incelenmiştir. Testlerin yapılmasında E-views 6.0 istatistik paket programı kullanılmıştır.

5.1. Veri

Çalışmadaki veri seti Türkiye'nin 1975 yılından 2009 yılına kadar olan makroekonomik zaman serilerinden oluşmaktadır. Veriler temel olarak TUİK'in yayınladığı İstatistik Göstergeler ile DPT'nin yayınladığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler adlı yayınlardan derlenmiştir.

Çalışmanın iki temel serisi Türkiye'nin reel gayrisafi milli hasılası büyüme oranı (GSMHB) ve tüketici fiyatları endeksi artış oranı (ENF) değişkenleridir. Her iki seri de incelendiğinde ortak doğrusal bir yapı izledikleri görülmektedir. Gayrisafi milli hasıla büyüme oranı incelendiğinde 1980, 1994, 1998 ve 2001 gibi ekonomik kriz yıllarında ciddi düşüşler gerçekleştiği görülmektedir. Enflasyon oranında ise 1980 ve 1994 yıllarındaki büyüme oranlarına karşılık ciddi artışlar gerçekleşmiş ancak 1994 yılından sonra bir düşüş trendine girilmiştir.

Çalışmada mali yerelleşmenin yazınında da genel olarak ele alınan üç adet göstergesi kullanılmıştır. Bu göstergelerden ilki olan harcama yerelleşmesi oranı (HAROR) değişkeni, mahalli idarelerin harcama toplamlarının, konsolide bütçe harcamalarıyla mahalli idarelerin harcamalarının toplamına oranlanmasıyla hesaplanmıştır. Bir diğer gösterge olan gelir yerelleşmesi oranı (GELOR) değişkeni, mahalli idarelerin gelir toplamlarının, konsolide bütçe harcamalarıyla mahalli idarelerin harcamalarının toplamına oranlanmasıyla hesaplanmıştır. Göstergelerden yerel vergi yükü (VERYK)

[162] VAR modeli C. A. Sims'in çalışmasıyla önem kazanmıştır. Değişkenler arasında içsel dışsal ayırımına gidilmeyen bir ekonometrik tahmin yöntemidir. Sims çalışmasında bir ekonometrik modelde seçilen bütün değişkenleri sistem bütünlüğü içinde ele almış ve her bir değişkenin hem kendisinin hem de sistemde yer alan diğer değişkenlerin gecikmeli değerlerinden etkilendiğini ileri sürerek VAR modelini geliştirmiştir. Böylece VAR modeli ile eşanlı denklem sistemlerinde hem değişkenler arasında içsel dışsal ayırımının yapılmasındaki güçlük veya belirsizlik hem de ileriye dönük yapılan tahminlerde başarının düşük olmasından kaynaklanan problemlerin giderilmesi söz konusu olmaktadır. Ayrıntılı bilgi bkz; Christopher A. SIMS, "Macroeconomics and Reality", **Econometrica**, Vol:48, No:1, (Jan - 1980)

ise, mahalli idarelerin vergi yüklerinin, konsolide bütçe ve mahalli idare vergi yükleri toplamına oranlanmasıyla hesaplanmıştır. Bu değişkenlere ait seriler incelendiğinde de söz konusu dönem içinde bir artış trendi sergiledikleri görülmektedir.

5.2. Değişkenler Arası Korelasyonlar

Değişkenler arasındaki ikili korelasyonlar aşağıdaki tablo 2'de incelendiğinde, mali yerelleşme göstergeleriyle ekonomik büyüme göstergesi arasında güçlü olmayan ancak pozitif korelasyonlar söz konusudur. Buna karşılık enflasyon göstergesi ile mali yerelleşme göstergeleri arasında ise ekonomik büyümeye oranla daha güçlü pozitif korelasyonlar söz konusudur. Enflasyon ile ekonomik büyüme arasında ise negatif yönlü bir korelasyon göze çarpmaktadır.

Tablo 2. Değişkenler arası korelasyonlar

	ENF	GSMHB	GELOR	HAROR	VERYK
ENF	1.000000	-0.440022	0.344868	0.263186	0.409989
GSMHB	-0.440022	1.000000	0.079419	0.155687	0.027303
GELOR	0.344868	0.079419	1.000000	0.906561	0.975006
HAROR	0.263186	0.155687	0.906561	1.000000	0.914685
VERYK	0.409989	0.027303	0.975006	0.914685	1.000000

5.3. Birim Kök Testi

Değişkenler arasındaki nedensel ilişkiler incelenmeden önce serilerin durağanlık derecelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Durağan olmayan zaman serileriyle yapılan çalışmalarda sahte regresyonlar ortaya çıkabilmektedir. Sahte regresyonlarda yüksek R^2 ve anlamlı t istatistiği değerinin söz konusu olabilmesine rağmen parametre tahminleri ekonomik olarak anlamsızdır. Durağan olmayan zaman serilerinin kullanılması, tahmin edilecek modelde yer alan değişkenler arasında gerçekte var olmayan bir ilişkinin elde edilmesine neden olabilmektedir. Dolayısıyla sahte regresyonlarda parametre tahmin sonuçlarının herhangi bir ekonomik anlamı bulunmamaktadır. Bu durumda zaman serileri analiziyle yapılan çalışmalarda sahte regresyondan kaçınmak için kullanılacak olan zaman serilerinin durağanlığının sınanması gerekmektedir.[163]

[163] Öznur ÜMİT, "Türkiye'de Bütçe Açığı ile Cari İşlemler Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007), s.160.

Durağanlık zaman serisi analizleri için oldukça önemli olmasına rağmen, iktisadi zaman serileri genellikle durağan değildir ve trend, konjonktürel dalgalanmalar, mevsimsel dalgalanmalar ve arızi hareketler gibi zaman serilerini etkileyen birtakım faktörler içerirler. Zaman serilerinde durağan olmama durumu genelde, "zamanla değişen ortalama" ve "zamanla değişen varyans" olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Eğer bir zaman serisi durağansa, onun değerleri sabit ortalama (μ) etrafında değişir. Seri durağan değilse sabit bir ortalama yoktur. Durağan süreç model haline getirilip tahmin edilirse, elde edilen katsayılar sabit olur. Bu durum, bir iktisadi değişkenin diğer değişkenlerle ilişkilendirildiği tek denklemli regresyon modelinin tahmininde varsayılan, parametrelerin yapısal ilişkisinin zamana göre değişmediği ilkesine benzetilebilir.[164]

Bir zaman serisinin durağan olup olmadığı, biçimsel birim kök (unit root) testlerinin uygulanması sonucunda belirlenmektedir. Uygulamada serilerin durağanlık özelliklerinin test edilmesinde en çok kullanılan yöntemler; Dickey Fuller [165] (1979), Genişletilmiş Dickey, Fuller [166] – ADF (1981), Philips, Perron [167] – PP (1988) ve Kwiatkowski, Philips, Schmidt ve Shin [168] – KPSS (1992) testleridir. Bu çalışmada değişkenlerin durağanlık derecelerinin belirlenmesinde KPSS Testinden yararlanılmıştır.

ADF sınaması şeklindeki geleneksel birim kök yaklaşımlarının dikkate alınan değişkenlerin zaman serisi özellikleriyle ilgili alternatif durağanlık varsayımı karşısındaki zayıf açıklama güçlerine işaret eden Kwiatkowski ve diğ. bu amaçla iktisat

---

[164] Nihat IŞIK, "Enflasyonla Mücadelede Politika Aracı Seçimi: Bir Vektör Otoregresyon (VAR) Analizi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı:14, (2005), s. 345.

[165] Ayrıntılı bilgi için bkz, D.A. DICKEY ve W.A FULLER, "Distributions of the Estimators for an Autoregressive Time Series with a Unit Root", **Journal of American Statistical Association**, No:74, (Temmuz-1979), ss. 427-431.

[166] Ayrıntılı bilgi için bkz, D.A. DICKEY ve W.A FULLER, "Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root", **Econometrica**, Sayı:49, (Temmuz-1981), ss. 1057-1072.

[167] Ayrıntılı bilgi için bkz, Peter C.B. PHILIPS, Pierre PERRON, "Testing for a Unit Root in Time Series Regressions", **Biometrica**, Cilt: 75, Sayı:2, (Temmuz-1988), ss. 345-346.

[168] Ayrıntılı bilgi için bkz, D. Phillips KWIATKOWSKI, , P.C.B.P. SCHMIDT, ve Y. SHIN, "Testing the Null Hypothesis of a Unit Root: How Sure Are We That Econometric Time Series Have a Unit Root?", **Journal of Econometrics**, Sayı: 54, (Ekim/Aralık-1992), ss. 159-178.

yazınında yaygın olarak KPSS olarak bilinen farklı bir yaklaşımın kullanımını önermişlerdir.[169]

Kwiatkowski vd. göre, ADF testinde birim kök sıfır hipotezlidir ve klasik hipotez testinde yöntem sıfır hipotezini güçlü bir delil olmaksızın kabul eder. Böylece, ADF testi ilgili alternatiflere karşı güçlü değildir. KPSS sınaması ADF sınamasından farklı olarak (trend) durağanlık sıfır varsayımını birim kök alternatif varsayımına karşı dikkate almaktadır. KPSS testi bir serinin trendi durağan veya durağan düzeyde sıfır hipotezini esas alır. KPSS testine göre, bir zaman serisi bir deterministik trend, bir tesadüfi terim ve bir sabit bozucu terim içerir ve test bir tesadüfi terimin sıfır varyansa sahip olduğu hipotezinin Lagrange Çarpanı (LM) testidir.[170]

KPSS sınama istatistiği herhangi bir Y_t değişkeninin rassal yürüyüş süreci izleyen ζ_t dışsal değişkeni üzerine kurulan regresyonundan elde edilen hata terimleri kullanılarak hesaplanmaktadır:[171]

$$Y_t = \zeta_t + \varepsilon_t \qquad (7)$$

$$\zeta_t = \zeta_{t-1} + \upsilon_t \qquad (8)$$

Denklem (7)'de ε_t durağan bir süreci temsil etmekte, ikinci denklemde υ_t hata teriminin $E[\upsilon_t]= 0$ ve $E[\upsilon_t^2]= \sigma^2$ şeklinde sıfır ortalamalı ve sabit varyanslı beklenen bir değere ve normal bir dağılıma sahip olması beklenmektedir. KPSS sınaması için durağanlık H_0 ve birim kök H_1 varsayımları aşağıdaki şekilde gösterilebilir:[172]

$$H_0 : \sigma_\upsilon^2 = 0 \quad \text{ve} \quad H_1 : \sigma_\upsilon^2 > 0 \qquad (9)$$

---

[169] Levent KORAP, "Parasal Büyüme ve Tüketici Enflasyonu Değişim Oranı Arasındaki Nedensellik İlişkisi. Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı:1, (Mayıs-2009) s. 63.
[170] Salih BARIŞIK ve Elmas DEMİRCİOĞLU, "Türkiye'de Döviz Kuru Rejimi, Konvertibilite, İhracat-İthalat İlişkisi (1980-2001)", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, (2006), s. 75.
[171] KORAP, **a.g.m.**, s. 63.
[172] **Aynı**, s.63.

Kwiatkowski ve diğ. (1992) birim kök sınaması için aşağıdaki istatistiğin kullanımını önermektedir:[173]

$$KPSS = T^{-2} \sum_{t=1}^{T} S_t^2 / \sigma^2 \qquad (10)$$

S_t, birikimli artık fonksiyonunu simgelemektedir. Kullanılan kritik değerler Kwiatkowski, vd.'in çalışmasında belirtilmektedir. Uygulanan test açıklayıcı değişkenin sabit veya deterministik trend içermesine göre kurulur. Test istatistikleri de bu modellere göre; η_T, η isimlerini alır. Ayrıca δ sıfır frekansındaki artık spektrumu tahmincisidir.[174]

Yukarıdaki denklem;

$$S_t = \sum_{i=1}^{t} \hat{u}_t \,,\ \hat{u}_t = Y_t - \bar{Y}_t$$

$$\sigma^2 = \lim_{t\to\infty} T^{-1} \mathrm{Var} \sum_{t=1}^{T} \varepsilon_t \qquad (11)$$

şeklinde yazılabilir.[175]

Böylece;

$$x_t = \alpha t + y_t + \varepsilon_t \qquad (12)$$

denklem (12)'de t deterministik trend, y tesadüfi etki, ε, hata terimidir. Tesadüfi etki, $y_t = y_{t-1} + u_t$ şeklinde ifade edilir. y'nin başlangıç değeri sabittir (intercept). ε sabit olduğu için trendi sabitin sıfır hipotezi sıfıra eşittir. α sıfıra eşitse sıfır hipotezi düzey seviyesinde durağandır. Kritik değerler tablo değerinden düşükse sıfır hipotezi yani serinin durağan olduğu kabul edilir. Aksi takdirde I(1) hipotezi kabul edilir.[176]

---

[173] **Aynı**, s.63.
[174] **Aynı**, s.64.
[175] **Aynı**, s.64.
[176] BARIŞIK ve DEMİRCİOĞLU, **a.g.m.**, s. 75.

Türkiye için 1975 – 2008 dönemine ait yıllık verilerle yapılan çalışmada modelde yer alan değişkenlerin durağanlığının sınanması için kullanılan KPSS test sonuçları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 3. KPSS birim kök testi sonuçları

DEĞİŞKENLER	TEST İSTATİSTİĞİ	TABLO KRİTİK DEĞERİ*
ENF	0.169092	0.463000
GSMHB	0.112753	0.463000
GELOR	0.415475	0.463000
HAROR	0.362459	0.463000
VERYK	0.347781	0.463000

* %5 anlamlılık düzeyi asimptotik kritik değeri

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, değişkenlerin düzey değerlerine ait Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) istatistiklerinin mutlak değerleri, her beş değişkende de %5 anlamlılık düzeyinde tablo kritik değerlerinin mutlak değerlerinden daha küçüktür. Bu durum serilerinin düzey değerlerinin %5 anlamlılık seviyesinde durağan olduklarını ifade etmektedir.

5.4. Granger Nedensellik Testi

Granger [177] incelenen değişkenler arasındaki nedenselliğin yönünün ortaya çıkarılabilmesi için iktisat yazınında yaygın kullanılan bir nedensellik çözümlemesi önermektedir. Granger, nedensellik ve dışsallık kavramlarını ortaya atmıştır. Buna göre eğer X değişkenine ait bilgilerin modele eklenmesi, Y değişkeninin öngörüsüne katkı sağlıyorsa, X değişkeni Y'nin nedenidir. Granger nedensellik çözümlemesi her bir içsel değişkenin kendisinin ve diğer değişkenin gecikmeli değerlerinin üzerine kurulu regresyonunun tahminini gerektirmektedir.[178]

Yapılan birim kök testleri sonucunda tüm değişkenler orijinal değerlerinde durağan bulunduğu için Granger nedensellik testleri yapılırken aşağıdaki eşitlikler kullanılmıştır.

[177] Ayrıntılı bilgi için bkz, C.W.J. GRANGER, "Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods", **Econometrica**, No: 37, (1969), ss. 553-560.
[178] KORAP, **a.g.m.**, s.60

$$X_t = \sum_{i=1}^{n} \alpha_i X_{t-i} + \sum_{j=1}^{n} \beta_j Y_{t-j} + u_{1t} \quad (13)$$

$$Y_t = \sum_{i=1}^{n} \lambda_i X_{t-i} + \sum_{j=1}^{n} \delta_j Y_{t-j} + u_{2t} \quad (14)$$

Yukarıdaki eşitliklerdeki u_{1t} ve u_{2t} , sıfır ortalamalı ve normal dağılıma sahip olduğu varsayılan beyaz gürültü hata terimleridir. i ve j, X ve Y değişkenleri için dikkate alınan gecikme sayılarını ifade etmektedir. Granger nedensellik çözümlemesinin (13) ve (14) no'lu eşitlikler kullanılarak uygulanması sonucunda dört olası durum ortaya çıkmaktadır. (13) no'lu eşitlikte β_j katsayılarının bir bütün olarak sıfırdan farklı olması ve (14) no'lu eşitlikte λ_i katsayılarının bir bütün olarak sıfıra eşit olması durumunda Y 'den X ' e doğru bir nedensellikten söz edilebilecektir. Tersine (13) no'lu denklemde gecikmeli Y katsayıları bir bütün olarak sıfırdan farklı değilse ve (14) no'lu denklemde gecikmeli X katsayıları bir bütün olarak sıfırdan farklı ise X 'ten Y 'ye doğru bir nedensellik ilişkisi bulunacaktır. Eğer her iki eşitlikteki X ve Y katsayı kümeleri istatistiksel olarak sıfırdan farklıysa değişkenler arasında karşılıklı nedensellik ilişkisi bulunacak, sıfıra eşitse değişkenler arasında nedensellik ilişkisi bulunmayacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta, aralarında nedensellik ilişkisi araştırılan değişkenlerin durağan bir yapıya sahip olması gerekliliğidir.[179]

Granger nedensellik testi sınaması şu şekilde gerçekleştirilir:[180]

Aşağıdaki H_1 hipotezinin kabulü halinde Y, X'in nedeni değildir.

$$H_1: \sum \beta_J = 0 \quad (15)$$

H_2 hipotezinin kabulü halinde X, Y'nin nedeni değildir.

$$H_2: \sum \lambda_J = 0 \quad (16)$$

Eğer H_1 ve H_2 hipotezlerinin her ikisi de reddedilirse, X ve Y arasında iki taraflı nedensellik olduğu anlaşılır. Bu durumda geri bildirim etkisinden bahsedilebilir. Yukarıdaki hipotez testleri, Wald testiyle sınanabilir:[181]

---

[179] **Aynı**, ss.60-61

[180] Ferhat Başkan ÖZGEN, Bülent GÜLOĞLU, "Türkiye'de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, No:31, (Haziran-2004), s. 6.

$$F = \frac{(RSS_R - RSS_{UR})/r}{RSS_{UR}/(n-k)} \quad (17)$$

Formül (17)'de yer alan RSS_R sadece değişkenlerin kendi gecikmeli değerlerinin fonksiyonu olduğu kısıtlanmış modelin hata kareler toplamını, RSS_{UR} kısıtlanmamış modelin hata kareler toplamını, r kısıt sayısını, n gözlem sayısını ve k modeldeki parametre sayısını göstermektedir. Eğer hesaplanan F değeri, F tablo değerinden büyükse, H_1 ve H_2 hipotezi reddedilmektedir.[182]

Çalışmada inceleme döneminde modelde yer alan değişkenler arasındaki nedensellik ilişkilerinin yönünü belirlemek amacıyla 6 gecikme kullanılarak Granger nedensellik testi yapılmış ve ulaşılan sonuçlar aşağıda yer alan tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4. Granger nedensellik testi sonuçları

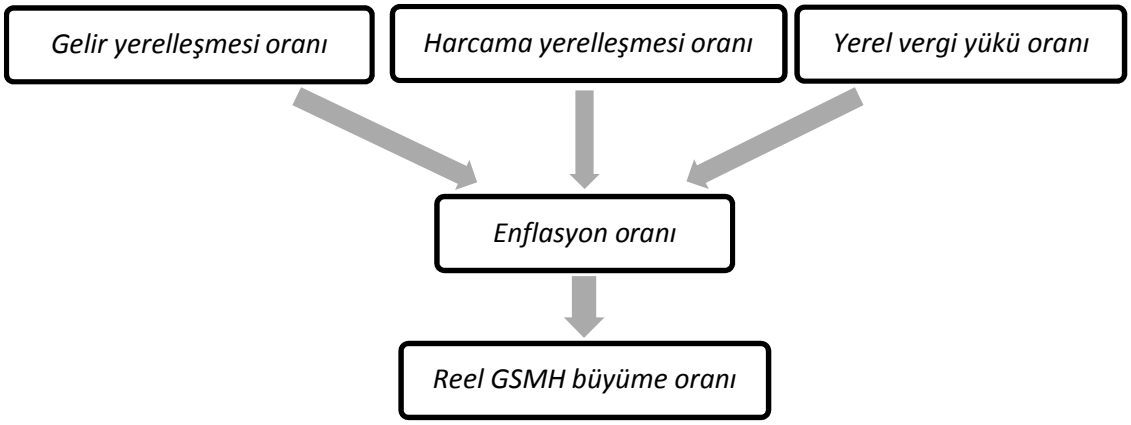
H_0 Hipotezleri	Gözlem	F-İstatistiği	Olasılık
GSMHB, ENF'in Granger nedeni değildir	28	2.22408	0.0981*
ENF, GSMHB'nin Granger nedeni değildir	28	0.82178	0.5703
GELOR, ENF'in Granger nedeni değildir	28	2.63042	0.0602*
ENF, GELOR'un Granger nedeni değildir	28	0.72573	0.6359
HAROR, ENF'in Granger nedeni değildir	28	2.50974	0.0695*
ENF, HAROR'un Granger nedeni değildir	28	1.21152	0.3534
VERYK, ENF'nin Granger nedeni değildir	28	2.40007	0.0792*
ENF, VERYK'nin Granger nedeni değildir	28	0.40842	0.8621
GELOR, GSMHB'nin Granger nedeni değildir	28	1.91215	0.1445
GSMHB, GELOR'un Granger nedeni değildir	28	1.38936	0.2816
HAROR, GSMHB'nin Granger nedeni değildir	28	0.70325	0.6518
GSMHB, HAROR'un Granger nedeni değildir	28	1.62416	0.2083
VERYK, GSMHB'nin Granger nedeni değildir	28	0.37752	0.8820
GSMHB, VERYK'nin Granger nedeni değildir	28	1.26300	0.3310
HAROR, GELOR'un Granger nedeni değildir	28	0.18637	0.9761
GELOR, HAROR'un Granger nedeni değildir	28	0.67378	0.6728
VERYK, GELOR'un Granger nedeni değildir	28	0.79201	0.5902
GELOR, VERYK'nin Granger nedeni değildir	28	0.69807	0.6555
VERYK, HAROR'un Granger nedeni değildir	28	0.54842	0.7639
HAROR, VERYK'nin Granger nedeni değildir	28	1.34577	0.2977

* Nedensellik test sonuçları %10 anlamlılık düzeyinde anlamlıdır.

[181] **Aynı**, s. 7.
[182] **Aynı**, s. 7.

Tablo 4'te yer alan Granger nedensellik testinden elde edilen sonuçlara göre, mali yerelleşme değişkenleri ile reel GSMH büyüme oranı arasında nedensel bir ilişki bulunamamıştır. Ancak enflasyon oranından reel GSMH büyüme oranına doğru tek yönlü ve %10 anlamlık seviyesinde bir nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Ayrıca her bir mali yerelleşme göstergesinden enflasyon oranına doğru tek yönlü %10 anlamlık seviyesinde nedensellik ilişkileri saptanmıştır. Sonuçlar mali yerelleşmenin enflasyon üzerinde yaratacağı etkiyle ekonomik büyümeyi dolaylı yoldan etkileyeceğini ileri süren Martinez-Vazquez ve McNab modelinin öngörüleriyle uyumludur. Bu sonuç mali yerelleşmenin yarattığı makroekonomik istikrarsızlık nedeniyle ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini ortaya koymaktadır.

Bu sonuçlara göre değişkenler arasındaki nedensellik ilişkileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir.



Şekil 39. Değişkenler arası nedensellik ilişkileri

5.5. Etki-Tepki Analizi

VAR modelleri, kısıtlanmış ve kısıtlanmamış VAR modelleri olarak iki türlü uygulanabilir ve VAR analizinden üç yolla sonuç alınabilir. Granger nedenselliğini gösteren F testleri, değişkenler arasındaki etkileşimi gösteren varyans ayrıştırması ve etki-tepki fonksiyonları, VAR'da sonuç almada kullanılan yollardır.[183]

[183] **Aynı**, s. 6.

VAR modelinde değişkenler arasındaki karşılıklı ilişkiler Granger nedensellik testi ile ortaya çıkarılırken, Granger nedensellik testi, araştırmacının ilgilendiği değişken üzerindeki en etkili değişkenin belirlenmesi ve değişkenler arasındaki uzun dönem ilişkilerin ortaya çıkarılması şeklindeki araştırmalar için yeterli olmamaktadır. VAR analizinde etki-tepki (Impulse-Response) analizi, ilgili değişken üzerinde en çok etki eden değişkenin politika aracı olarak kullanılıp kullanılamayacağını ortaya koyar. Ancak, etki-tepki analizlerinden elde edilen bulgular, reddedilebilecek bir davranışsal ekonomi teorisinin olmayışı nedeniyle, sadece bilgi verici olarak yorumlanabilir. VAR modelleme yaklaşımı, yapısal ekonometrik modellerdeki sıfır kısıtlamasını eleştirirken, modelde kullanılan değişkenlerin sayısında daima bazı kısıtlar getirilmesini gözardı etmektedir.[184]

VAR modelinin tahmini sonucunda elde edilen katsayıları yorumlamak oldukça güçtür. Bunun yerine, yapısal analizlerin ikinci kısmını oluşturan ve denklem sistemine verilecek şoklar karşısında, sistemde yer alan değişkenlerin vereceği tepkilerin ölçüldüğü etki-tepki analizinin yorumlanmasına geçilir.

Etki-Tepki analizi; sistem içinde yer alan her bir değişkene sıra ile verilecek şoklar (hata payı) karşısında hem ilgili değişkenin hem de diğer değişkenlerin tepkilerinin ölçüldüğü bir analizdir. Bu analizle gelecekte meydana gelecek şok politikalar sonucunda, diğer değişkenlerin nasıl bir tepki verecekleri tahmin edilmektedir. Diğer taraftan sistemde yer alan değişkenler durağan bir yapıda olduklarından, başlangıçta verilecek bir şokun etkisi bir süre sonra sona erecektir. Bu nedenle değişkenlerin durağan olması önemlidir. Eğer değişkenler durağan yapıda değillerse verilecek şokun etkisi sürekli devam edecek ve şoka verilecek tepki sağlıklı ölçülmeyecektir.[185]

Etki-tepki katsayılarını elde etmede en çok kullanılan yöntemlerden birisi hataların Cholesky ayrıştırması kullanılarak dikeyleştirilmesi ve elde edilen varyans-kovaryans matrisinin çapraz (diyagonal) hale getirilmesidir.[186]

---

[184] IŞIK, **a.g.m.**, s. 345.
[185] ÜMİT, **a.g.t.**, s.175.
[186] Faik BİLGİLİ, Recep DÜZGÜN ve Erginbay UĞURLU, "Büyüme, Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Yurt İçi Yatırımlar Arasındaki Etkileşim", **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:23, Sayı:2, (2007), s. 142.

Etki-tepki fonksiyonu iki değişkenli VAR matris formunda,

$$\begin{bmatrix} y_t \\ z_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a_{10} \\ a_{20} \end{bmatrix} + \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{pmatrix} \begin{bmatrix} y_{t-1} \\ z_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} e_{1t} \\ e_{2t} \end{bmatrix} \qquad (18)$$

hareketli ortalama sunumu $\{ \varepsilon_{yt} \}$ ve $\{ \varepsilon_{zt} \}$ serileri açısından,

$$\begin{bmatrix} y_t \\ z_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \overline{y} \\ \overline{z} \end{bmatrix} + \sum_{i=0}^{\infty} \begin{pmatrix} \Phi_{11(i)} & \Phi_{12(i)} \\ \Phi_{21(i)} & \Phi_{22(i)} \end{pmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt-1} \\ \varepsilon_{zt-1} \end{bmatrix} \qquad (19)$$

veya daha özet formda,

$$x_t = \mu + \sum_{i=0}^{\infty} \Phi_i \varepsilon_{t-i} \qquad (20)$$

şeklinde yazılabilir.[187]

Hareketli ortalama sunumu özellikle y_t ve z_t serileri arasındaki karşılıklı etkileşimi incelemek için yararlı bir araçtır. Denklem (20)'de yer alan φ_i 'nin katsayıları $\{\varepsilon_{yt}\}$ ve $\{\varepsilon_{zt}\}$ şokları y_t ve z_t serilerinin tüm zaman yolu üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak için kullanılabilir. Burada dört eleman $\varphi_{jk(0)}$ etki çarpanlarıdır. Örneğin; $\varphi_{12(0)}$ $\{\varepsilon_{zt}\}$, deki bir birimlik bir değişmenin y_t üzerindeki ani etkisidir. Aynı şekilde $\varphi_{11(1)}$, $\varphi_{12(1)}$ sırasıyla $\{\varepsilon_{yt-1}\}$ ve $\{\varepsilon_{zt-1}\}$'deki bir birim değişmelerin y_t üzerindeki bir dönemlik etkileridir. Dört terimden ibaret olan bu katsayılar kümesi $\varphi_{11(i)}$, $\varphi_{12(i)}$, $\varphi_{21(i)}$, $\varphi_{22(i)}$ etki-tepki fonksiyonları olarak adlandırılır. Etki-tepki fonksiyonları grafiksel olarak y_t ve z_t serilerinin değişik şoklar karşısındaki tepkileri şeklinde çizilmektedir.[188]

Etki-tepki analizi, yapısal şoklar üzerine kurulmuş bir teknik olduğu için, değişkenler arasında Granger anlamında nedenselliğin olması önemlidir. Bir X değişkeni bir Y değişkeninin nedeni değilse, X üzerine verilecek bir birimlik şok (bir standart sapma

---

[187] S. BARIŞIK ve F. KESİKOĞLU, "Türkiye'de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi (1987-2003 VAR, Etki-Tepki Analizi, Varyans Ayrıştırması)", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 64 Sayı:4, (2006), s. 70.
[188] **Aynı**, s. 70.

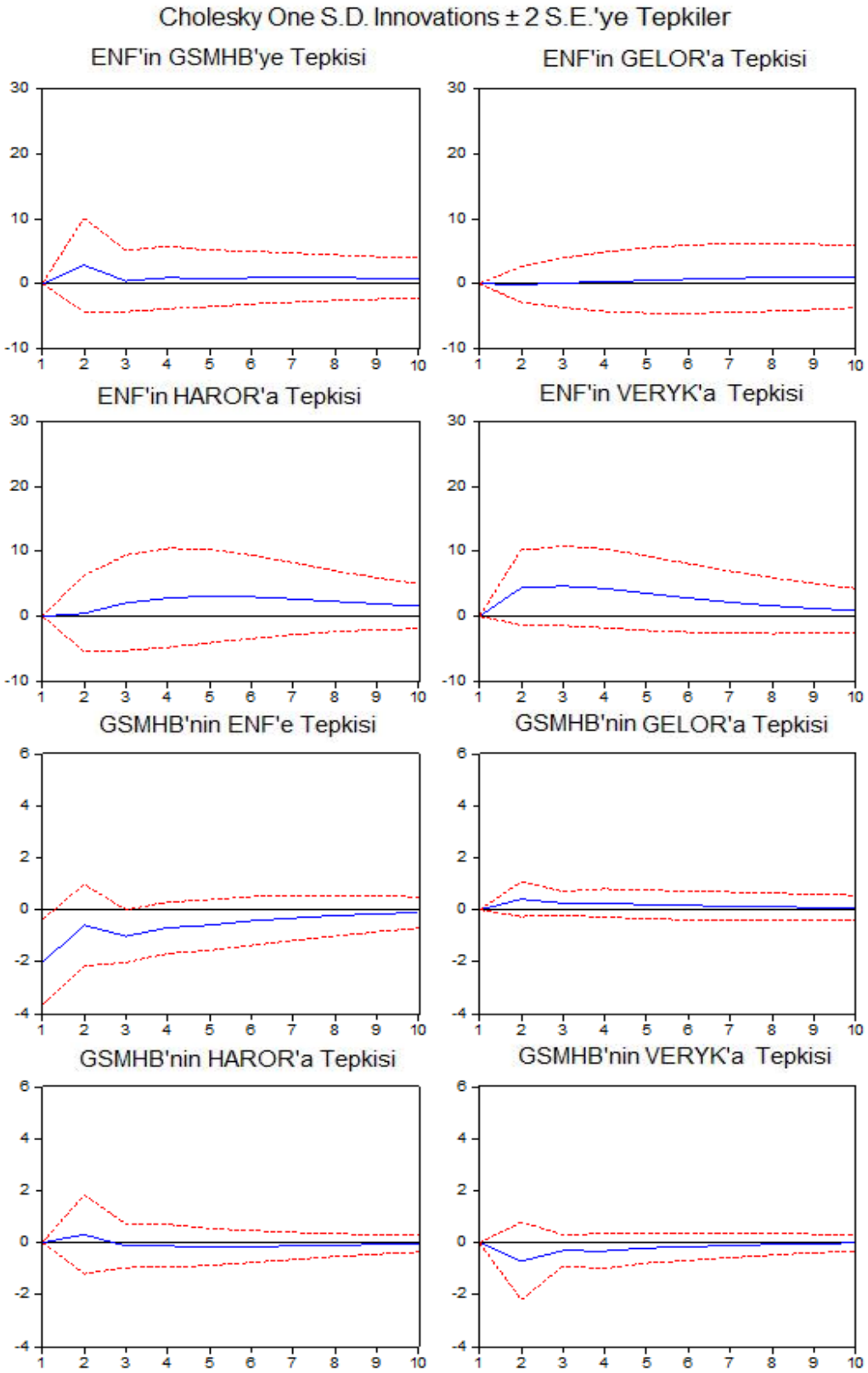
kadar), Y üzerinde bir etki doğurmayacaktır. Bu nedenle değişkenler arasında öncelikle nedensellik ilişkisinin tespit edilmesi ve değişkenlerin içsel-dışsal tespitine göre hareket edilmesi gerekmektedir.[189]

Aşağıdaki grafiklerde modeldeki serilere bir birim standart hatalık şok uygulandığında serilerin tepkisi incelenmiştir. Modelde yer alan değişkenlere ilişkin etki-tepki fonksiyonları hesaplanırken, bu fonksiyon için gerekli olan güven aralıkları ± 2 standart hata için Monte Carlo simulasyonları yardımıyla türetilmiştir. Bu grafiklerdeki kesikli çizgiler ± 2 standart hata için güven aralıklarını, düz çizgiler ise modelin hata terimlerinde meydana gelen 1 standart hatalık şoka karşı bağımlı değişkenin zaman içerisinde gösterdiği tepkiyi göstermektedir.

5.5.1. Modeldeki değişkenlerin enflasyon üzerindeki etkileri

Enflasyon değişkeninin modeldeki diğer değişkenlere uygulanan bir birimlik şok karşısında gösterdiği tepki şekil 40'ta incelendiğinde, aşağıda sunulan sonuçlara ulaşmak mümkündür.

[189] ÜMİT, **a.g.t.**, s. 175.



Şekil 40. Enflasyon ve reel GSMH büyüme oranlarının şoklara tepkileri

Reel GSMH büyüme oranında meydana gelen bir standart hatalık şok, enflasyon oranını ilk iki yıllık dönemde artış yönünde önemli ölçüde etkilemektedir. Ancak ardından gelen dönemde GSMH büyüme oranındaki artışa enflasyonun gösterdiği tepki bir yıllık hızlı bir azalmadan sonra uzun dönemde sıfıra yaklaşmaktadır. Dolayısıyla reel GSMH büyüme oranındaki bir birimlik şok enflasyon oranı üzerinde artış yönünde kalıcı olmayan bir etki bırakmaktadır.

Gelir yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında enflasyon oranının verdiği tepki ilk iki yıllık hafif bir azalmadan sonra pozitife dönmekte ve uzun vadede artış yönünde kalıcı bir seyir izlemektedir. Gelir yerelleşmesi oranının enflasyon oranı üzerindeki etkisi ikinci yıldan itibaren artış göstermektedir. Gelir yerelleşmesinin enflasyon üzerinde gecikmeli ve kalıcı bir etki bırakmasında yerel yönetimlerin gelir yapıları içinde önemli bir yer tutan borçlanmanın ve yüksek fiyatlandırılmış yerel hizmetlerin payı söz konusu olabilir. Borçlanan yerel yönetimlerin borçlarını ödeyecek yeterli öz kaynaklara sahip olmamaları nedeniyle mali yapılarının bozulması, borçlanma faizlerinin artması ve bazı durumlarda da merkezi yönetimin yerel yönetimlerin borçlarını üstlenmesi ile yerel hizmetlerin fiyatlarının enflasyon oranından daha hızlı artması gibi etkenler enflasyon oranı üzerinde söz konusu etkileri yaratabilir.

Harcama yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında enflasyon oranının verdiği tepki artış şeklindedir. Artış etkisi ikinci yıldan itibaren ivme kazanmakta ve üç yıl yükseldikten sonra pozitif ancak zaman içinde azalan bir etki bırakmaktadır. Harcama yerelleşmesi oranının da enflasyon oranı üzerinde ikinci yıldan sonra önemli bir etki yarattığı görülmektedir. Gelir yerelleşmesi oranına göre ise yarattığı etkinin daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun nedeni yerel yönetimlerin harcamalarının yapısı ve bileşimden kaynaklanıyor olabilir. Yerel yönetimlerin harcamalarının önemli bir kısmını oluşturan faiz harcamaları transfer harcamaları kalemi içinde yer almaktadır. Transfer harcamaları ise tüketime yönelik toplam talebi arttırıcı bir harcama türüdür. Mali yerelleşmenin enflasyon üzerindeki etkisinin birkaç yıl gecikerek artması transfer harcamalarının çarpan etkisinden kaynaklanıyor olabilir.

Yerel vergi yükü oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında enflasyon oranının verdiği tepki diğer mali yerelleşme değişkenlerinde olduğu gibi artış biçimindedir. Ancak yerel vergi yükündeki ani bir artış enflasyon oranında diğer

değişkenlere oranla daha hızlı bir artışı beraberinde getirmektedir. Söz konusu etki ikinci yıldan itibaren ise azalama eğilimi sergilemekte ancak yine pozitif kalmaktadır. Yerel vergi yükü oranının artmasının teorik olarak enflasyon oranında azalmayı beraberinde getirmesi beklenebilir. Ancak Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir bütçelerinin yapısı nedeniyle en büyük gelir kaynaklarından biri olan merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar da vergi gelirleri kaleminin içinde yer almaktadır. Yerel yönetimler her yıl kanunda önceden belirlenmiş oranlarda genel bütçe vergi gelirlerinden pay aldıklarından, yerel vergi yükündeki bir birimlik artışın büyük bir kısmı pay oranı sabitken bir önceki yılın genel bütçe vergi gelirlerindeki bir artıştan kaynaklanıyor olabilir. Dolayısıyla merkezi yönetim yaşanan ekonomik genişlemenin enflasyonist etkisini izleyen yılda, bu mekanizma sayesinde kontrol altına almakta güçlük çekebilir. Ayrıca payların dağıtımında ağırlıklı olarak nüfus kriteri kullanıldığından ekonomik olarak zayıf ancak kalabalık nüfuslu yörelerde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paydan sağlanan kaynağın o yöredeki genel bütçe vergi tahsilatından kaynaklanan kayıpları aşma olasılığı da bulunabilir. Bu durum vergi gelirlerinin makroekonomik istikrar sağlamak amacıyla kullanılmasını engelleyebilir.

5.5.2. Modeldeki değişkenlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri

Reel GSMH büyüme oranı değişkeninin modeldeki diğer değişkenlere uygulanan bir birimlik şok karşısında gösterdiği tepki Şekil 40'ta incelendiğinde, aşağıda sunulan sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Enflasyon oranında meydana gelen bir standart hatalık şok reel GSMH büyüme oranını ilk ve üçüncü yılda anlamlı ve önemli bir miktarda azalış yönünde etkilemektedir. Ancak söz konusu etki uzun vadede sıfırlanarak ortadan kalkmaktadır. Ekonomik büyüme oranının makroekonomik istikrarsızlıktan olumsuz etkilendiği görülmektedir.

Gelir yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında reel GSMH büyüme oranının verdiği tepki zayıf ancak pozitiftir. Kamu gelirlerinin yerelleşmesinin ekonomik büyüme üzerinde anlamlı olmayan ancak olumlu bir etkisi olduğu söylenebilir. Gelir yerelleşmesindeki bir şokun ekonomik büyüme üzerindeki etkisi izleyen ikinci yılda zirve yapmakta ancak daha sonra bu seviyeden azalarak uzun vadede ortadan kalkmaktadır. Bu durum, yerel vergi yükü oranının enflasyonu arttırıcı

ve GSMH'yı azaltıcı etkileri dikkate alındığında, bir diğer önemli gelir kaynağı olan ve yoğun biçimde başvurulan borçlanmanın kısa vadede ekonomik büyüme üzerinde olumlu bir etki yarattığını göstermektedir. Ancak bu etki enflasyon üzerinde yaratılan kalıcı etki sonucunda ortadan kalkmakta ve zamanla sıfırlanmaktadır.

Harcama yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında GSMH büyüme oranının verdiği tepki yine sadece ilk iki yılda artış yönünde olmakta daha sonra ise üçüncü yıldan itibaren azalış yönünde zayıf bir etki yaratmaktadır. Uzun vadede ise bu etki de ortadan kalkmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin harcamalarının kamu harcamasında etkinliği arttırarak ekonomik büyümeye katkı sağlayacak bir yapıya sahip olmadığı söylenebilir. Yerel yönetimler mali kaynak ve kapasite yetersizliklerinin yanında yerel koşul ve farklılıkları hesaba katacak kadar esnek bir yapı ve mevzuata da sahip değillerdir. Yaptıkları yatırım harcamalarının dahi ekonomik büyüme üzerinde kalıcı ve anlamlı bir etkisinin olduğu görülmemektedir. İlk iki yılda meydana gelen ekonomik büyümedeki artış eğilimi ise borç faizi ödemelerinden kaynaklanan transfer harcamalarının çarpan etkisinden kaynaklanıyor olabilir. Zira harcama yerelleşmesinin enflasyon oranı üzerindeki etkisi de ikinci yıldan itibaren hız kazanmaktadır.

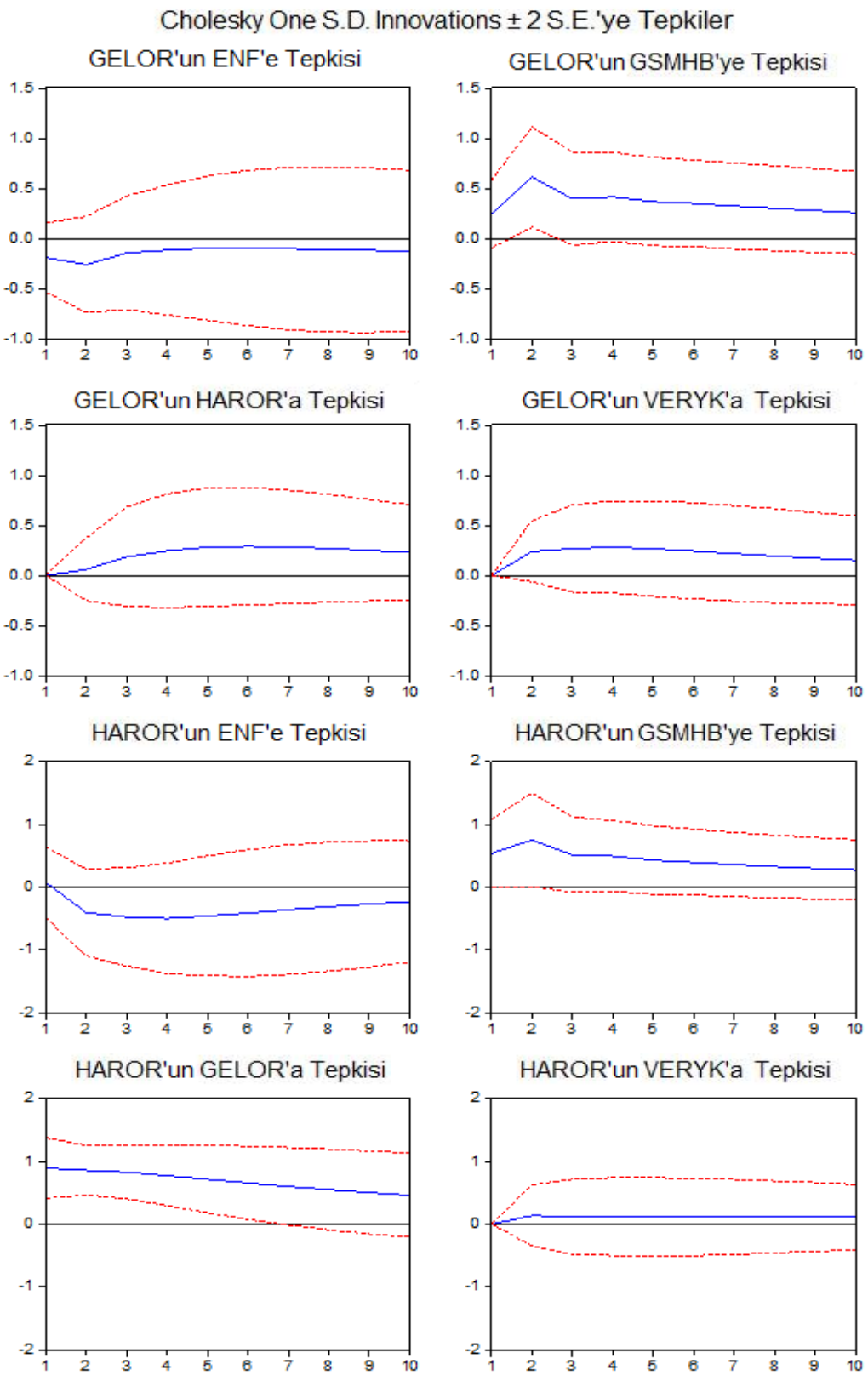
Yerel vergi yükü oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında reel GSMH büyüme oranının verdiği tepki diğer mali yerelleşme göstergelerinin aksine ilk iki yıl da azalma yönündedir. Uzun vadede ise yine zayıf bir negatif etki yaratarak sıfırda dengelenmekte ve ortadan kalkmaktadır. Yerel vergi yükünde meydana gelen bir artışın ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği söylenebilir. Bunun nedenlerinden biri yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarma mekanizması olabilir. Bu mekanizma temel pay dağıtım kriteri olarak nüfusu esas aldığından ulusal bir gelir dağılımı mekanizması olarak ta işlev görmektedir. Ekonomik faaliyetin yoğun olduğu yörelerde tahsil edilen vergiler ulusun tümünde birey bazında eşit olarak dağıtılmaktadır. Dolayısıyla ekonomik büyüme oranı üzerinde gelirin yeniden dağılımından kaynaklanan bir kayıp söz konusu olabilir. Yerel vergi yükü oranının olumsuz etki yaratmasının bir diğer nedeni de yerel yönetimlerin vergi yapılarının yerel ekonomik koşullara duyarlı olmamasından kaynaklanabilir. Ayrıca mali yetersizlikler nedeniyle yerel yönetimler, faydaları uzun vadede ortaya çıkacak temel altyapı

hizmetlerini vergi, harç ve harcamalara katılma paylarıyla finanse ettiklerinde bu durumda da kişisel gelirde azalma sonucunda ekonomik büyüme olumsuz etkilenebilecektir.

Ulaşılan sonuçlar Martinez-Vazquez ve McNab tarafından geliştirilen modelin öngörülerini desteklemektedir. Buna göre mali yerelleşme ekonomik büyüme ve enflasyon üzerinde doğrudan ve enflasyon üzerindeki etkisiyle de ekonomik büyüme üzerinde dolaylı olarak ikinci bir etkiye sahiptir. Ancak bu etkiler anlamlı ve güçlü değillerdir. Çalışmanın bulguları Feltenstein ve Iwata'nın Çin için yaptıkları araştırmadaki sonuçlarla da paralellikler göstermektedir. Mali yerelleşme ekonomik büyüme açısından olumlu ancak fiyat istikrarı açısından olumsuz etki yaratmaktadır. Özellikle harcamaların yerelleşmesinin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi fiyatlar genel düzeyi üzerinde yarattığı sürekli etkiyle kısa sürede negatife dönmektedir. Sonuçlar aynı zamanda Türkiye'de mali yerelleşmenin gelir boyutunun ekonomik büyüme üzerindeki etkisini ortaya koyması bakımından anlamlıdır. Gelir yerelleşmesi ekonomik büyümeyi zayıf bir biçimde arttırırken enflasyonu da arttırmaktadır. Ancak uzun dönemde enflasyon ve ekonomik büyüme üzerindeki etkisi harcamalardaki etkinlikle desteklenmediği için ortadan kalkmaktadır.

5.5.3. Modeldeki değişkenlerin mali yerelleşme üzerindeki etkileri

Gelir yerelleşmesi oranı değişkeninin modeldeki diğer değişkenlere uygulanan bir birimlik şok karşısında gösterdiği tepki şekil 41'de incelendiğinde, aşağıda sunulan sonuçlara ulaşmak mümkündür.



Şekil 41. Gelir ve harcama yerelleşmesi oranlarının şoklara tepkileri

Enflasyon oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında gelir yerelleşmesi oranının tepkisi azalış yönündedir. İkinci yıldan sonra şokun etkisi azalmakta ancak uzun dönemde ortadan kalkmamaktadır. Bu durum merkezi yönetimin enflasyonla mücadele edebilmek için daraltıcı politikalar izlemeye başlayarak, yerel yönetimlere olan mali desteğini azalttığının bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Ayrıca yerel yönetimler genel bütçe vergi gelirlerinden tahsil edildikleri yıldan bir sonraki yıl pay aldıkları için enflasyonun reel olarak gelirlerini azaltması kaçınılmazdır.

Reel GSMH büyüme oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında gelir yerelleşmesi oranının tepkisi güçlü bir biçimde artış şeklindedir. Ekonomik büyüme yerel yönetimlerin gelirlerini ikinci yılda anlamlı bir biçimde arttırmaktadır. Bu yıldan sonra ise etki azalmakta ancak sekiz yıl sonra bile pozitif kalma eğilimi göstermektedir. Bu durum yerel yönetimlerin gelirlerinin ekonomik koşullara ne kadar duyarlı olduğunun bir göstergesidir. Ulusal gelirdeki artış izleyen bir sonraki yılda yerel yönetimlere kaynak aktarımında da anlamlı bir artışı beraberinde getirmektedir.

Harcama yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında gelir yerelleşmesi oranı ilk yılda artış yönünde zayıf bir tepki göstermektedir. İkinci yıldan sonra etki artmakta ancak altıncı yıldan sonra ortadan kalkacak bir biçimde azalış eğilimine girmektedir. Bu durum yerel yönetim harcamalarının borçlanma yönünde bir baskı yaratması şeklinde yorumlanabilir.

Yerel vergi yükü oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında gelir yerelleşmesi oranı ilk yılda artış yönünde hızlı tepki vermektedir. Ancak söz konusu tepki uzun dönemde sıfıra yaklaşma eğilimi sergilemekte, ortadan kalkmaktadır.

Harcama yerelleşmesi oranı değişkeninin modeldeki diğer değişkenlere uygulanan bir birimlik şok karşısında gösterdiği tepki incelendiğinde aşağıda sunulan sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Enflasyon oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında harcama yerelleşmesi oranı ilk yılın başlarında zayıf bir biçimde artış tepkisi verse de bu tepki hızlı bir biçimde azalma yönünde değişmektedir. Uzun vadede ise harcama yerelleşmesi

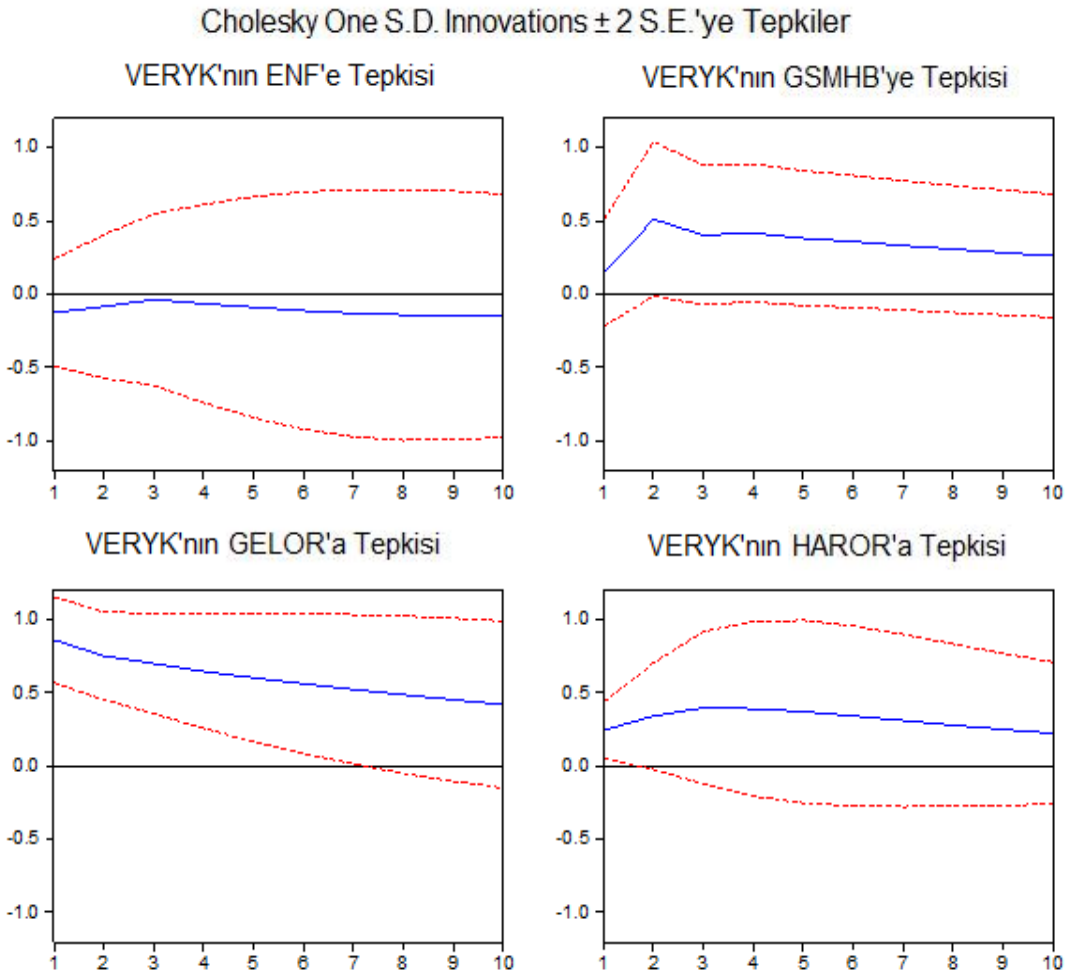
oranının enflasyona verdiği tepki yine negatif ancak azalarak ortadan kalkmaktadır. Bu durum enflasyonun yerel yönetimlerin maliyetlerini başlangıçta arttırdığını ancak gelirler üzerinde yarattığı azalma sonucunda harcamalarında da bir azalmayı beraberinde getirdiğini göstermektedir.

Reel GSMH büyüme oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında harcama yerelleşmesi oranı ilk iki yıl artış yönünde anlamlı bir tepki vermektedir. Ancak bu tepki ikinci yıldan sonra azalma eğilimine girerek uzun vadede ortadan kalkmaktadır. Ekonomik büyüme, yerel yönetimlere harcama konusunda baskı yaratmaktadır. Ayrıca, ekonomik büyümenin harcama yerelleşmesi oranı üzerindeki etkisinin gelir yerelleşmesi üzerindeki etkisinden yaklaşık iki misli fazla olduğu görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik büyüme, yerel yönetimlerin elde ettikleri kaynakların ötesinde harcama yapmalarına neden olmakta ve mali dengelerini bozmaktadır. Bu durum ekonomik büyüme soncunda izleyen yılda gelirlerinde bir artış bekleyen yerel yöneticilerin hali hazırdaki olanakların ötesinde harcama sorumluluklarına girişmeleri ve yerel yönetimlerde gelir harcama dengesinin bozulması şeklinde yorumlanabilir. Gelirlerin beklenenden düşük gerçekleşmesi durumunda ise kaçınılmaz olarak borçlanmaya başvurulmaktadır.

Gelir yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şok karşısında harcama yerelleşmesi oranını ilk yedi yıl artış yönünde anlamlı ve güçlü bir biçimde etkilemektedir. Ancak bu etki uzun vadede zayıflamaktadır. Yerel yönetimlerin harcamaları gelirlerindeki değişimlerden güçlü bir biçimde etkilenmektedir.

Yerel vergi yükü oranında meydana gelen bir standart hatalık şok harcama yerelleşmesi oranı üzerinde artış yönünde zayıf ancak kalıcı bir etki bırakmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin harcamalarında güçlü bir etki yaratan gelir kaleminin yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları paylar veya kendi tahsil ettikleri vergiler olmadığı görülmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin harcamalarının anlamlı ve önemli biçimde borçlanma sonucunda sağladıkları kaynaklardaki artıştan etkilendiği söylenebilir.

Yerel vergi yükü oranı değişkeninin modeldeki diğer değişkenlere uygulanan bir birimlik şok karşısında gösterdiği tepki şekil 42'de incelendiğinde, aşağıda sunulan sonuçlara ulaşmak mümkündür.



Şekil 42. Yerel vergi yükü oranının şoklara tepkisi

Enflasyon oranında meydana gelen bir standart hatalık şokun yerel vergi yükü oranı üzerindeki etkisi zayıf ve sürekli azalma yönündedir. Uzun vadede ise şokun etkisi azalma yönünde artmaktadır. Bu durum enflasyonun vergi gelirlerinde meydana getirdiği azalma şeklinde yorumlanabilir.

Reel GSMH büyüme oranında meydana gelen bir standart hatalık şokun yerel vergi yükü oranı üzerindeki etkisi ilk iki yıl hızlı biçimde artış şeklindedir. Etki ikinci yılda anlamlı olduktan sonra azalma eğilimine girmektedir.

Gelir yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şokun yerel vergi yükü oranı üzerindeki etkisi ilk yedi yıl anlamlı bir biçimde artış yönündedir. Gelir yerelleşmesinin yerel vergi yükü üzerindeki etkisi ilk yıldan itibaren pozitif ancak sürekli zayıflayan bir yapıdadır. İki değişken arasındaki karşılıklı ilişkiye bakıldığında yerel vergi yükünün, gelir yerelleşmesi oranından daha fazla etkilendiği söylenebilir.

Harcama yerelleşmesi oranında meydana gelen bir standart hatalık şokun yerel vergi yükü oranı üzerindeki etkisi artış yönündedir. Etki ilk yıl anlamlı görülmektedir. Uzun vadede ise harcama yerelleşmesinin yerel vergi yükü üzerinde yarattığı etki zayıflamaktadır. Bu durum yerel harcamalardaki bir artışın yerel yönetimleri daha fazla vergi geliri sağlamaya yönelttiği, ancak bu gayretin uzun vadede harcamaları anlamlı bir biçimde destekleyecek şekilde vergi gelirleri üzerinde bir artış etkisi yaratmaya yetmediği şeklinde yorumlanabilir. Yerel yönetimlerin esnek bir gelir yapısına sahip olmamalarının harcamalarında meydana gelen şoklara borçlanarak yanıt vermelerine yol açtığı söylenebilir.

SONUÇ

Yerelleşme akademik ve politik çevrelerde gün geçtikçe daha fazla tartışılan bir konu haline gelmiştir. Tasarımı ve sonuçları konusunda bir görüş birliğine ulaşılamamasına rağmen, pek çok ülke kapsamlı yerelleşme reformlarını uygulamaya koymaktan çekinmemiştir. Kavramın teorik ve pratik olarak yoğun bir biçimde ele alınması, yeni anlamlar kazanmasına neden olmuştur. Bu farklı yorum ve uygulamaların temelinde, her ülkenin kendine özgü sosyoekonomik ve tarihsel koşullarıyla şekillenmiş yerel yönetim sistemlerine sahip olması yer almaktadır.

Kavramsal bir çözüme ulaşabilmek için, yerelleşme akademik yazında politik, idari ve mali yerelleşme olarak sınıflandırılmıştır. Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin mali sorumluluk ve kaynaklarının arttırılması sürecini ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin harcamalarının ve özgelirlerinin genişletilmesinin yanı sıra, mali yapılarında oluşabilecek dengesizliklerin idarelerarası aktarımlarla ve/veya borçlanmalarına izin verilerek giderilmesi de mali yerelleşmenin kapsamı içerisindedir.

Mali yerelleşme uygulamalarının tasarımı ve sonuçları, ülkelerin kendine özgü yapıları nedeniyle bir hayli farklılaşmasına rağmen, bazı ortak etkinlik koşullarının bulunduğu da görülmektedir. Buna göre mali yerelleşmenin ilk basamağını oluşturan harcamaların yönetim düzeyleri arasında tahsisi sırasında açıklık, yerindenlik, ölçek ekonomileri ve dışsallıkların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yerel yönetimlere özgelirler tahsis edilirken de yurt içi piyasanın etkinliğinin korunması, idari maliyetlerin azaltılması, istikrarlılık, esneklik ve ulusal eşitliğin sağlanması ile yerel hizmetlerle yerel gelirler arasında fayda maliyet ilişkisinin kurulması gerekmektedir. İdarelerarası aktarımlarla etkin bir yerel maliye sisteminin kurulması dikey ve yatay mali dengelerin sağlanması ile mümkündür. Mali yerelleşmenin son bileşeni olan yerel borçlanmanın yetki çerçevesinin çizilmesi de etkinliğin sağlanması açısından çok önemlidir. Yerel yönetimlerin borçlanmaya, nesiller arası eşitleme, sermaye yatırımı harcamalarının finansmanı ile gelir ve gider akımlarının uyumlaştırılması gibi koşulların dışında başvurmalarına kısıtlamalar getirilmesi gerekmektedir.

Mali yerelleşmenin bir kalkınma reçetesi haline gelmesinin temelinde, yerel yönetimlerin gelir ve harcama sorumluluklarının arttırılmasının, kamu kesiminde kaynakların tahsisinde ve hizmetlerin sunumunda etkinliği arttırarak ekonomik büyümeye katkıda bulunabileceği görüşü yer almaktadır. Bu görüş Musgrave, Tiebout, Oates, Brennan ve Buchanan'ın katkılarıyla oluşmuş geniş teorik yazına dayanmaktadır. Buna göre mali yerelleşme, kamusal mal ve hizmetlerin talebinin yerel düzeydeki farklılığını en fazla hesaba katabilen yönetim düzeyi tarafından sunulmasına imkân tanıyarak kaynakların etkin tahsisini sağlamaktadır. Ayrıca bireyler, kendilerine en uygun kamu hizmeti bileşimini en düşük vergi miktarı karşılığında sunan yerel yönetimleri tercih etme imkânını da elde etmektedirler. Bu durum yerel yönetimler arasında daha fazla vergi geliri elde etme yönünde rekabetin ortaya çıkmasına yol açacaktadır. Merkezi düzeyde ise bu tür bir rekabet söz konusu olamayacağından, mali yerelleşme kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde teknik etkinliği arttırarak ekonomik büyümeye katkı sağlayacaktır.

Teorik olarak mali yerelleşmenin makroekonomik istikrara katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak reformların tasarımı, uygulandıkları ülkenin kurumsal ve ekonomik yapılarıyla bağlantılı olduğundan, çoğu zaman makroekonomik istikrar üzerinde farklı etkiler yaratabilmektedir. Mali yerelleşmenin makroekonomik istikrara zarar vermeyip aksine güçlendirebileceğine yönelik iddialardan ilki, mali yerelleşmenin merkez bankasının bağımsızlığını artırarak fiyat istikrarını sağlayabileceğidir. İkincisi ise istikrar politikalarının uygulanmasını kolaylaştırabileceği savıdır. Üçüncü ve son varsayım ise yerel yönetimlerin borçlarının emisyonla ödenmesinin söz konusu olmamasına dayanmaktadır. Mali yerelleşmenin dört yolla makroekonomik istikrarı bozabileceği, dolayısıyla enflasyonu arttırabileceği ileri sürülmektedir. İlk olarak uygun kısıtlamalar olmaksızın, mali yerelleşme yerel yönetimlerin borçlanma güdüsünü arttırabilecektir. İkinci olarak mali yerelleşmeyle kamu harcama bileşimindeki değişiminin, toplam talebi ve dolayısıyla fiyatlar genel düzeyini önemli bir biçimde etkileyebileceği ileri sürülmektedir. Üçüncü olarak bazı vergilerin yerel yönetimlere aktarılmasının makroekonomik istikrar üzerinde olumsuz etkilerinin olabileceği varsayılmaktadır. Dördüncü olarak ta yerel yönetimlerin mali politikalarının ağırlığı ve etkisi artarsa, bu durumun merkezi yönetimin makroekonomik politikalarını karmaşıklaştırabileceği ileri sürülmektedir.

Mali yerelleşmenin etkilerine yönelik 1990'lı yıllardan günümüze kadar yapılan ekonomi literatüründeki ampirik çalışmaların bulgularına bakıldığında, mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişki konusunda net bir görüş birliğinin olmadığı görülmektedir. Martinez-Vazquez ve McNab, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerindeki etkilerini ölçmek üzere teorik bir model geliştirmişlerdir. Modelin çözümlenmesi sonucu elde edilen denklemden, mali yerelleşmenin ekonomik büyüme ve enflasyon üzerinde doğrudan ve enflasyon üzerindeki etkisiyle de ekonomik büyüme üzerinde dolaylı olarak ikinci bir etkiye sahip olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'de mali yerelleşme ile ekonomik büyüme ve enflasyon arasındaki ilişkinin yapısı, Martinez-Vazquez ve McNab modelinin varsayımları ışığında, VAR modeli yardımıyla ampirik olarak sınanmıştır. Çalışmanın bulguları Martinez-Vazquez ve McNab modelinin varsayımlarını destekler niteliktedir. Türkiye'de mali yerelleşme ekonomik büyüme üzerinde olumlu ancak fiyat istikrarı açısından olumsuz bir etki yaratmaktadır. Çalışmanın bulgularına göre mali yerelleşme değişkenleri ile reel GSMH büyüme oranı arasında nedensel bir ilişki bulunamamıştır. Ancak enflasyon oranından reel GSMH büyüme oranına doğru tek yönlü ve anlamlı bir nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Ayrıca her bir mali yerelleşme göstergesinden enflasyon oranına doğru tek yönlü ve anlamlı nedensellik ilişkileri saptanmıştır. Etki-tepki analizinde ise her bir değişkenin sistemdeki diğer değişkenlere verilen şoklar karşısındaki tepkileri incelenmiştir. Gelir yerelleşmesi oranında meydana gelen bir şoka enflasyon oranının verdiği tepki uzun vadede artış yönünde kalıcı bir seyir izlemektedir. Enflasyon oranının da reel GSMH büyüme oranını anlamlı ve önemli bir miktarda azalış yönünde etkilediği görülmüştür. Gelir yerelleşmesi oranında meydana gelen bir artış karşısında reel GSMH büyüme oranının verdiği tepki anlamlı değil ancak pozitiftir. Enflasyon oranına mali yerelleşme göstergelerinin oranlarının tepkileri azalış yönündedir. Reel GSMH büyüme oranında meydana gelen bir artışa ise mali yerelleşme oranının tepkilerinin güçlü bir biçimde artış şeklinde olduğu görülmüştür. Bu durum mali yerelleşmenin Türkiye'de ekonomik koşullara duyarlılığının bir göstergesi olarak yorumlanmıştır. Ekonomik büyümenin yerel yönetimlere harcama konusunda baskı yarattığı görülmüştür. Mali yerelleşme göstergelerinin birbirleriyle olan ilişkileri incelendiğinde en yüksek etkinin gelir yerelleşmesinin harcama yerelleşmesi üzerindeki

etkisi olduğu görülmüştür. Yerel yönetimlerin harcamalarının gelirlerindeki değişimlere karşı son derece duyarlı olduğu bulunmuştur.

Çalışmadan elde edilen bulgular, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali yapılarının daha istikrarlı hale getirilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin kuruldukları ilk günden beri ekonomi içerisindeki büyüklüklerinin sürekli arttığı ve 1980'den itibaren bu eğilimin ivme kazandığı görülmektedir. 1980'lerden günümüze yerel yönetim harcamalarının ekonomi içindeki payının yaklaşık dört kat artması Türkiye'de mali yerelleşme sürecinin hız kazandığını göstermektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin bütçelerinin gelişimi incelendiğinde karamsar bir tabloyla karşılaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin mali yapılarının bir hayli sorunlu olduğu görülmektedir. Bu yapısal sorunlar giderilemeden gerçekleşen yerelleşme sürecinin ise faydadan çok zarar getirebileceği söylenebilir.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yapılarındaki istikrarsızlıkların temelinde uygun bir biçimde tasarlanmamış mali yerelleşme reformları yer almaktadır. Mali yerelleşme reformları tasarlanırken idarelerarası mali sistemin tüm bileşenlerinin yerelleşmenin etkinlik kriterleri çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Yerel yönetimlere yeterli özgelirler ve dengeli idarelerarası aktarımlar sağlanmadan, önemli harcama yetki ve sorumluluklarının aktarılması, borç-faiz kısır döngüsü gibi içinden çıkılamaz mali sorunları beraberinde getirmektedir.

Türkiye'de ekonomik büyümeye ve makroekonomik istikrara katkı sağlayan mali yerelleşme reformları tasarlamanın ilk koşulunu yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarının etkin bir biçimde belirlenmesi oluşturmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlere harcama sorumluluklarının tahsisi sırasında açıklık, yerindenlik, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar gibi etkinlik kriterlerinin tam anlamıyla göz önünde bulundurulduğu söylenemez. Belediyelerin yetki ve sorumlulukları ile ilgili karmaşa son yıllarda yapılan düzenlemelerle de giderilememiştir. Çoğu zaman büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yetki çatışmaları görülmektedir. Yeni yapılan düzenlemeyle, yerindenlik ilkesi çerçevesinde, ilde merkezi yönetime bağlı pek çok kuruluşun görevlerinin il özel idarelerine bırakılması kararlaştırılsa da bu hüküm uygulamada hayata geçirilememiştir. İl özel idareleri ve belediyeler son yıllarda kapsamlı mali yerelleşme reformlarına konu olmalarına rağmen, köyler bu reformların

kapsamı dışında bırakılmışlardır. Köyler Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan düzenlemeler dışında hiçbir yerel yönetim reformuna konu olmamışlar, adeta kendi kaderlerine terk edilmişlerdir. 1924 tarihli Köy Kanunundaki pek çok görev ve gelir zamanla ortadan kalkmıştır. Merkezi yönetim köyle ilgili hizmetlerin neredeyse tümünü üstlenmiştir. Bu bağlamda köy yerel yönetimleri açısından Türkiye'de merkezileşme politikasının geçerli olduğu görülmektedir. Bu uygulama mali yerelleşmenin temel etkinlik kriteri olan yerindenlik ilkesine aykırı bir uygulamadır.

Türkiye'de her bir yerel yönetim biriminin üstlenmesi gereken hizmetler, açıklık, yerindenlik, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar gibi etkenler bağlamında yeniden ele alınmalı ve düzenlenmelidir. Yerel yönetimlerin görevleri, hizmet sundukları alandaki nüfusun büyüklüğü, ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi bazı kriterlerle farklılaştırılarak, harcama sorumluluklarının daha gerçekçi belirlenmesini mümkün olabilecektir. Ayrıca yerel yönetimlerin harcamalarında etkinliğin sağlanması için personel sistemleri daha etkin ve esnek bir hale getirilmedir. Kısmi zamanlı uzman ve geçici işçi çalıştırmaları da kolaylaştırılmalıdır.

Ekonomik büyümeye ve istikrara katkı sağlayan bir yerelleşme sürecinin sağlanması için harcama sorumluluklarının etkin tahsisinden sonra ikinci koşul olarak yerel yönetimlere yeterli ve istikrarlı özgelirlerin sağlanması gerekmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin özgelirlerinin bütçelerinin içindeki payı oldukça yetersizdir. Mali kaynak yetersizlikleri ile boğuşan belediyeler, sundukları ulaştırma ve su temini gibi hizmetlerin fiyatlarında artışlar yaparak sıkıntılarını gidermeye çalışmaktadır. Bu durum söz konusu mal ve hizmet fiyatlarının enflasyon oranının üzerinde artmasına yol açmaktadır. Bu durum doğrudan ekonominin fiyat düzeyi üzerinde enflasyonist bir etki yaratmaktadır.

Son yıllarda belediyelerin mali yapısındaki bozulmada, belediyelerin görevlerinin yeni kanunlarla arttırılmasına rağmen gelirleriyle ilgili düzenlemelerin hayata geçirilmemesi etkili olmaktadır. Belediyelerin mali yapısını bir bütün olarak ele alan, finansman ihtiyacını göz önünde bulunduran ve günün koşullarına uygun bir yaklaşım içerisinde Belediye Gelirleri Kanununun yenilenmesi gerekmektedir. Önemini yitirmiş olan bazı vergilerin kaldırılması ve konaklama vergisi gibi bazı yeni vergilerin getirilmesi belediye vergi sisteminin etkinliğini arttırabilecektir. Ayrıca belediye vergilerinin fiyat

değişimlerine uyumlu olacak şekilde düzenli olarak güncellenmesi veya yeniden değerleme oranı gibi otomatik güncelleme mekanizmalarının uygulanması gerekmektedir. Belediye vergilerinde, fiyat değişimlerini ve mallar arasındaki fiyat farklılıklarını vergilendirmede uygulama güçlükleri yarattığından ötürü spesifik (maktu) vergileme yönteminin kullanılmasından vazgeçilmeli ve ad valorem (nispi) vergileme yöntemi kullanılmalıdır. Hesap verebilirliğin, yerel hizmetlere vatandaş katılımı ve duyarlılığının arttırılmasının önemli araçlarından biri olan harç ve harcamalara katılma paylarıyla finansmana, yerel yönetim hizmetlerinde daha fazla başvurulması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin söz konusu yükümlülüklerin miktarı ve oranı konusunda kendi yörelerinin koşullarına göre değişiklik yapabilme yetkisine sahip olmaları sağlanmalıdır. Bu amaçla, Anayasada yerel yönetimlere özgelirleri konusunda hareket imkânı tanıyacak değişikliklerin de yapılması gerekmektedir.

İstikrarlı ve etkin bir mali yerelleşmenin üçüncü koşulu, yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları ile gelir kaynakları arasında oluşabilecek dengesizliklerin çok dikkatli bir biçimde tasarlanmış idarelerarası mali aktarımlarla giderilmesidir. Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay oluşturmaktadır. Uygulamada merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında mali kaynakların bölüşümünün sistemli ve düzenli olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlere payların dağıtımında öngörülebilirliğin sağlandığı söylenememektedir.

Yerel yönetimlere payların dağıtımında öngörülebilirliğin sağlanması için birkaç yılın vergi geliri ortalamasının esas alınması, aylık gelir gerçekleşmesinden pay verilmesi veya merkezi yönetim bütçesinde yerel yönetim kriz fonları ayrılması gibi uygulamalar hayata geçirilmelidir. Yardımlara da sadece olağanüstü koşulların ortaya çıkması gibi durumlarda başvurulması gerekmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinde nüfus ve gelişmişlik endeksi gibi kriterlerin yanında vergi gayreti, hizmet ihtiyacı, gece-gündüz/yaz-kış nüfusu gibi faktörleri de göz önünde bulunduran bir gelir aktarım mekanizmasının tasarlanması gerekmektedir. Ayrıca pay aktarımında, Özel Tüketim Vergisinin büyük bir kısmının ve Özel İletişim Vergisinin tamamının aktarım dışında bırakılması uygulaması, yerel yönetimlerin gelirlerinin kısıtlanması dışında hiçbir gerekçesi bulunmadığı için kaldırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin borçlanmasının düzenlenmesi istikrarlı ve etkin bir mali yerelleşmenin dördüncü ve son koşuludur. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin de kurulmasıyla, belediyeler yatırımcı kuruluşlar olarak ön plana çıkmışlardır. Yatırımlarının neredeyse tamamı borçlanmayla finanse edilmiştir. Çoğu zaman ödenemeyecek duruma gelen belediye borçları hazine tarafından üstlenilmiştir. Bu uygulama bölgeler arası kaynak ve gelir dağılımını olumsuz etkilemiştir. Yeni getirilen düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerin borçlarının yönetimi konusunda ise belirsizlik halen sürmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanma miktarlarına, özgelirleri ile orantılı önemli yasal sınırlamaların getirilmesi gerekmektedir. Borçlanma yükümlülükleri yerine getirilmediğinde oluşacak mali yükümlülüğün sorumlusunun, uygulanacak yaptırımların yasal olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimleri borçlanmaya başvurmadan önce tahsil etmedikleri özgelirlerini tahsile zorlayan yasal düzenlemeler de mevzuata konulmalıdır. İller Bankasının yerel yönetim yatırımları üzerindeki etkinliğinin arttırılması gerekmektedir. İller Bankasına risk değerleme işlevi kazandırılarak, yatırım projelerinin sonuna kadar İller Bankası tarafından takip edilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca İller Bankasının kaynaklarının ve kredi verebilme kapasitesinin arttırılması gerekmektedir. Bunun için İller Bankasının belediye yatırımlarına piyasa faiz oranının altında kredi sağlaması uygulamasından vazgeçilerek, faiz geliri elde etmesi ve kredi olarak kullandırabileceği kaynakları arttırması sağlanmalıdır.

Temel altyapı konusunda büyük eksiklere sahip olan Türkiye'de, yerel yönetimler üstlendikleri kamu yatırımlarının boyutuyla ekonomik kalkınmanın en önemli belirleyicilerinden biri olmuşlardır. Uygulamaya konulan birçok düzenlemeye rağmen yerel yönetimler kendi kendilerine yeten istikrarlı bir mali yapıya kavuşturulamamıştır. Dış borçlarla girişilen yatırımlar ekonomik olarak bir canlanma sağlasa da kamu maliyesi üzerinde yarattığı olumsuz etkinin faturası daha büyük olmuştur. Bu bağlamda gelecekteki yerel yönetim reformlarının konusunu yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin genişletilmesi yerine, yerel yönetimlerin mali yapılarının daha sağlıklı hale getirilmesi oluşturmalıdır. Böyle bir yaklaşım, mali yerelleşmenin Türkiye'de ekonomik büyümeye ve makroekonomik istikrara katkıda bulunmasına imkân tanıyacaktır.

EKLER LİSTESİ

EK-1: DEĞİŞKELERİN KPSS BİRİM KÖK TESTLERİ SONUÇLARI 171

EK-2: GRANGER NEDENSELLİK ANALİZİ SONUÇLARI 176

EK- 3: VEKTÖR OTOREGRESYON TAHMİNLERİ SONUÇLARI..... 177

EK-1: DEĞİŞKENLERİN KPSS BİRİM KÖK TESTLERİ SONUÇLARI

- Enflasyon Oranı

Null Hypothesis: ENF is stationary
Exogenous: Constant
Bandwidth: 4 (Newey-West using Bartlett kernel)

		LM-Stat.
Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin test statistic		0.169092
Asymptotic critical values*:	1% level	0.739000
	5% level	0.463000
	10% level	0.347000

*Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (1992, Table 1)

Residual variance (no correction)	775.2750
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	2409.828

KPSS Test Equation
Dependent Variable: ENF
Method: Least Squares
Date: 12/01/09 Time: 11:29
Sample: 1975 2008
Included observations: 34

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	49.04529	4.846977	10.11874	0.0000

R-squared	0.000000	Mean dependent var	49.04529
Adjusted R-squared	0.000000	S.D. dependent var	28.26249
S.E. of regression	28.26249	Akaike info criterion	9.549918
Sum squared resid	26359.35	Schwarz criterion	9.594811
Log likelihood	-161.3486	Hannan-Quinn criter.	9.565228
Durbin-Watson stat	0.468923		

- GSMH Büyüme Oranı

Null Hypothesis: GSMHB is stationary
Exogenous: Constant
Bandwidth: 1 (Newey-West using Bartlett kernel)

		LM-Stat.
Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin test statistic		0.112753
Asymptotic critical values*:	1% level	0.739000
	5% level	0.463000
	10% level	0.347000

*Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (1992, Table 1)

Residual variance (no correction)	23.26588
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	21.78529

KPSS Test Equation
Dependent Variable: GSMHB
Method: Least Squares
Date: 12/01/09 Time: 11:31
Sample: 1975 2008
Included observations: 34

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.400000	0.839659	5.240224	0.0000

R-squared	0.000000	Mean dependent var	4.400000
Adjusted R-squared	0.000000	S.D. dependent var	4.896010
S.E. of regression	4.896010	Akaike info criterion	6.043689
Sum squared resid	791.0400	Schwarz criterion	6.088582
Log likelihood	-101.7427	Hannan-Quinn criter.	6.058998
Durbin-Watson stat	2.123420		

- Gelir yerelleşmesi oranı

Null Hypothesis: GELOR is stationary
Exogenous: Constant
Bandwidth: 4 (Newey-West using Bartlett kernel)

		LM-Stat.
Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin test statistic		0.415475
Asymptotic critical values*:	1% level	0.739000
	5% level	0.463000
	10% level	0.347000

*Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (1992, Table 1)

Residual variance (no correction)	9.818179
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	40.72466

KPSS Test Equation
Dependent Variable: GELOR
Method: Least Squares
Date: 12/01/09 Time: 11:36
Sample: 1975 2008
Included observations: 34

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	12.06583	0.545454	22.12069	0.0000

R-squared	0.000000	Mean dependent var	12.06583
Adjusted R-squared	0.000000	S.D. dependent var	3.180519
S.E. of regression	3.180519	Akaike info criterion	5.180936
Sum squared resid	333.8181	Schwarz criterion	5.225829
Log likelihood	-87.07592	Hannan-Quinn criter.	5.196246
Durbin-Watson stat	0.112297		

- **Harcama yerelleşmesi oranı**

Null Hypothesis: HAROR is stationary
Exogenous: Constant
Bandwidth: 4 (Newey-West using Bartlett kernel)

		LM-Stat.
Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin test statistic		0.362459
Asymptotic critical values*:	1% level	0.739000
	5% level	0.463000
	10% level	0.347000

*Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (1992, Table 1)

Residual variance (no correction)	12.53060
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	46.51399

KPSS Test Equation
Dependent Variable: HAROR
Method: Least Squares
Date: 12/01/09 Time: 11:40
Sample: 1975 2008
Included observations: 34

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	11.95521	0.616210	19.40119	0.0000

R-squared	0.000000	Mean dependent var	11.95521
Adjusted R-squared	0.000000	S.D. dependent var	3.593092
S.E. of regression	3.593092	Akaike info criterion	5.424874
Sum squared resid	426.0403	Schwarz criterion	5.469767
Log likelihood	-91.22286	Hannan-Quinn criter.	5.440184
Durbin-Watson stat	0.214560		

- **Yerel vergi yükü oranı**

Null Hypothesis: VERYK is stationary
Exogenous: Constant
Bandwidth: 4 (Newey-West using Bartlett kernel)

		LM-Stat.
Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin test statistic		0.347781
Asymptotic critical values*:	1% level	0.739000
	5% level	0.463000
	10% level	0.347000

*Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (1992, Table 1)

Residual variance (no correction)	10.27176
HAC corrected variance (Bartlett kernel)	42.60582

KPSS Test Equation
Dependent Variable: VERYK
Method: Least Squares
Date: 12/01/09 Time: 11:41
Sample: 1975 2008
Included observations: 34

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.09052	0.557912	18.08622	0.0000

R-squared	0.000000	Mean dependent var	10.09052
Adjusted R-squared	0.000000	S.D. dependent var	3.253156
S.E. of regression	3.253156	Akaike info criterion	5.226099
Sum squared resid	349.2398	Schwarz criterion	5.270992
Log likelihood	-87.84368	Hannan-Quinn criter.	5.241409
Durbin-Watson stat	0.109022		

EK-2: GRANGER NEDENSELLİK ANALİZİ SONUÇLARI

Pairwise Granger Causality Tests
Date: 12/01/09 Time: 11:42
Sample: 1975 2008
Lags: 6

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
GSMHB does not Granger Cause ENF	28	2.22408	0.0981
ENF does not Granger Cause GSMHB		0.82178	0.5703
GELOR does not Granger Cause ENF	28	2.63042	0.0602
ENF does not Granger Cause GELOR		0.72573	0.6359
HAROR does not Granger Cause ENF	28	2.50974	0.0695
ENF does not Granger Cause HAROR		1.21152	0.3534
VERYK does not Granger Cause ENF	28	2.40007	0.0792
ENF does not Granger Cause VERYK		0.40842	0.8621
GELOR does not Granger Cause GSMHB	28	1.91215	0.1445
GSMHB does not Granger Cause GELOR		1.38936	0.2816
HAROR does not Granger Cause GSMHB	28	0.70325	0.6518
GSMHB does not Granger Cause HAROR		1.62416	0.2083
VERYK does not Granger Cause GSMHB	28	0.37752	0.8820
GSMHB does not Granger Cause VERYK		1.26300	0.3310
HAROR does not Granger Cause GELOR	28	0.18637	0.9761
GELOR does not Granger Cause HAROR		0.67378	0.6728
VERYK does not Granger Cause GELOR	28	0.79201	0.5902
GELOR does not Granger Cause VERYK		0.69807	0.6555
VERYK does not Granger Cause HAROR	28	0.54842	0.7639
HAROR does not Granger Cause VERYK		1.34577	0.2977

EK- 3: VEKTÖR OTOREGRESYON TAHMİNLERİ SONUÇLARI

Vector Autoregression Estimates
Date: 12/01/09 Time: 11:43
Sample (adjusted): 1976 2008
Included observations: 33 after adjustments
Standard errors in ( ) & t-statistics in [ ]

	ENF	GSMHB	GELOR	HAROR	VERYK
ENF(-1)	0.734545	-0.066545	0.005192	-0.011520	0.008426
	(0.15660)	(0.04103)	(0.00829)	(0.01338)	(0.00873)
	[4.69063]	[-1.62174]	[0.62649]	[-0.86120]	[0.96557]
GSMHB(-1)	0.871166	-0.330746	0.100704	0.084481	0.078474
	(0.82124)	(0.21519)	(0.04346)	(0.07015)	(0.04576)
	[1.06079]	[-1.53702]	[2.31696]	[1.20427]	[1.71481]
GELOR(-1)	-6.533587	1.180112	0.477508	0.138438	-0.088697
	(4.89417)	(1.28240)	(0.25902)	(0.41806)	(0.27272)
	[-1.33497]	[0.92024]	[1.84351]	[0.33114]	[-0.32523]
HAROR(-1)	-1.324247	0.521195	-0.043561	0.563740	0.105560
	(2.56608)	(0.67238)	(0.13581)	(0.21920)	(0.14299)
	[-0.51606]	[0.77515]	[-0.32075]	[2.57186]	[0.73822]
VERYK(-1)	8.406420	-1.361987	0.461572	0.259816	0.863200
	(5.43186)	(1.42329)	(0.28748)	(0.46399)	(0.30268)
	[1.54761]	[-0.95693]	[1.60559]	[0.55996]	[2.85182]
C	18.98492	2.479168	1.606338	1.318975	0.583675
	(16.9188)	(4.43317)	(0.89542)	(1.44521)	(0.94278)
	[1.12212]	[0.55923]	[1.79396]	[0.91265]	[0.61910]
R-squared	0.620093	0.158332	0.914931	0.828060	0.908866
Adj. R-squared	0.549740	0.002467	0.899177	0.796220	0.891990
Sum sq. resids	9660.759	663.2870	27.05976	70.49108	29.99806
S.E. equation	18.91576	4.956429	1.001106	1.615791	1.054058
F-statistic	8.814005	1.015830	58.07786	26.00635	53.85368
Log likelihood	-140.5338	-96.33653	-43.55039	-59.34812	-45.25129
Akaike AIC	8.880833	6.202214	3.003054	3.960492	3.106139
Schwarz SC	9.152926	6.474306	3.275146	4.232584	3.378231
Mean dependent	49.95576	4.348485	12.18422	12.07487	10.22427
S.D. dependent	28.18980	4.962555	3.152835	3.579348	3.207247

Determinant resid covariance (dof adj.)	2754.816
Determinant resid covariance	1010.047
Log likelihood	-348.2678
Akaike information criterion	22.92532
Schwarz criterion	24.28578

KAYNAKÇA

AKAI, Nobuo ve SAKATA, Masayo. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States, **Journal of Urban Economics,** 2, 2002.

AKAI, N., NISHIMURA Y. ve SAKATA M. Fiscal Decentralization, Economic Growth and Economic Volatility – Theory and Evidence from State-level Cross-section Data for the United States, **The Centre for International Trade Studies, Faculty of Economics, Yokohama National University, Discussion Paper Series,** No. 03-F-2, 2004.

AL, Hamza. Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler,** Editörler: Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü, , C:2, İlke Yayınları, İstanbul, 1996.

ALI, Amal Kamal. Understanding Decentralization Local Power Over Decision-Making For Comprehensive Planning In Florida, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Department of Urban and Regional Planningof College Of Social Sciences,The Florida State University, 2001.

APREKU, Sylvia Siango. Does Decentralization Improve Public Service Delivery? Issues And Policy Implications For Uganda, Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, September-2003.

ATEŞ, Sanlı. Yeni İçsel Büyüme Teorileri Ve Türkiye Ekonomisinin Büyüme Dinamiklerinin Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, Haziran-1998.

BAHL, Royl Implementation Rules for Fiscal Decentralization, **Georgia State University Working Paper**, 1999.

BAHL, R., BOEX, J. ve VAZQUEZ, J. Martinez. Intergovernmental Transfers in Developing and Transitional Countries: Principles and Practice, **Andrew Young**

School of Public Policy Working Paper, Georgia State University, Atlanta, 2001.

BARIŞIK, Salih ve KESİKOĞLU, F. Türkiye'de Bütçe Açıklarının Temel Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkisi 1987-2003 VAR, Etki-Tepki Analizi, Varyans Ayrıştırması,**Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 64 Sayı:4, 2006.

BARIŞIK, Salih ve DEMİRCİOĞLU, Elmas. Türkiye'de Döviz Kuru Rejimi, Konvertibilite, İhracat-İthalatİlişkisi 1980-2001,**ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, 2006.

BARRO, Robert J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, **Journal of Political Economy**, vol. 985, University of Chicago Press,1990.

_____. Economic Growth in a Cross-section of Countries, **Quarterly Journal of Economics**, 106, 1991.

_____. Inflation and Economic Growth, **NBER Working Papers**, 5326, National Bureau of Economic Research, Inc., 1995.

BERTHOLD, N., DREWS, S. ve THODE, E. Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, **Zeitschrift für Wirtschaftspolitik**, Jg. 50, 2001.

BİLGİLİ, Faik, DÜZGÜN, Recep ve UĞURLU, Erginbay. Büyüme, Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Yurt İçi Yatırımlar Arasındaki Etkileşim, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:23, Sayı:2, 2007.

BODMAN, Philip ve FORD, Kathryn. Fiscal Decentralisation and Economic Growth in the OECD, Mart 2006.

BRENNAN, G. ve BUCHANAN, J. M. **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, Cambridge University Press, Cambridge: 1980.

BRETON, Albert. **Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance**, New York: Cambridge University Press 1998.

BREUSS Fritz. ve ELLER, Markus. Efficiency And Federalism in The European Union The Optimal Assignment of Policy Tasks To Different Levels of Government, **Research Institute For European Affairs, Wien Unıversity of Economics and Business Administration, Working Paper,** Nr. 50, Vienna, May-2003.

BUCHANAN, J. M. **Freedom in Constitutional Contract**, Texas A & M University Press, College Station, 1977.

BUSEMEYER, Marius. R. The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending, **Max Planck Institute for the Study of Societies, Discussion Paper,** 07 /8, Cologne, May-2007.

CAMOES, Pedro Jorge Sobral. Political and Fiscal Decentralization in Western Europe: The Dynamics of Institutional Development and Change, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Department of Government and International Studies, Political Science Program, University of South Carolina, 2003.

CONYERS, Diana. **Decentralization for Development. A Select Annotated Bibliography**, London: Commonwealth Secretariat. 1984.

CROOK, Richard C. ve MANOR, James. **Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance**, Cambridge University Press, 1998.

CRUCQ, Pieter ve HEMMINGA, Hendrik-Jan. Decentralization and Economic Growth per capita in Europe, , **Publications of the Science Shop of Economics and Business**, **University of Groningen**, EC 178, Groningen, 2007.

CUKIERMAN, Alex, WEBB, Steven B. ve NEYAPTI, Bilin. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes, **World Bank Economic Review**, 6, 3, 1992.

ÇINAR, Tayfun. ve GÜLER, Birgül A. **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yayın no: 313, YYAEM – 17, Ankara, Şubat-2004.

DAVEY, Kenneth., Ed., Fiscal Autonomy And Efficiency, **Reforms in The Former Soviet Union,**Open Society Institute,Local Government And Public Service Reform Initiative, Budapest, 2002.

DAVOODI, H., ve ZOU,H. Fiscal Decentralization and Economic Growth – A Cross-Country Study, **Journal of Urban Economics**, 43, 1998.

DILLINGER, William. Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery, **Urban Management Program Discussion Paper**, 16, Washington, DC: World Bank, 1994.

DERDİMAN, R. Cengiz. **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, 2005.

DESAI, R. M., FREINKMAN, L. M. ve GOLDBERG, I. Fiscal Federalism and Regional Growth, Evidence from the Russian Federation in the 1990s, **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 3138, 2003.

DICKEY, D.A. ve FULLER, W.A. Distributions of the Estimators for an Autoregressive Time Series with a Unit Root, **Journal of American Statistical Association**, No:74, Temmuz-1979.

_____. Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root, **Econometrica**, Sayı:49, Temmuz-1981.

DİNÇER Ömer. ve YILMAZ, Cevdet. **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, Ankara, 2004.

EBEL, Robert D. ve YILMAZ, Serdar. Concept Of Fiscal Decentralization And Worldwide Overview, **International Symposium Québec Commission on Fiscal Imbalance Conferance Paper**, Québec City, September – 2001.

EDMONDS, Emily. Decentralization and Local Autonomy in Mexico, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California, San Diego, 2001.

EDRALIN, J. S. Decentralized Planning For Local Development Improving The Performance of Local Authorities, **Second Training Workshop on Provincial Development Planning and Management, Working Paper**, Thalath, Vientiane Province, Lao Pdr, January, 2000.

ELLER, Markus. The Determinants of Fiscal Decentralisation and Its Impact on Economic Growth: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries, Yayınlanmamış Diploma Tezi, Vienna University of Economics and Business Administration, 2004.

ENIKOLOPOV, Ruben ve ZHURAVSKAYA, Ekaterina. Decentralization and Political Institutions, **CEPR Discussion Papers**, 3857, 2003.

FALLETI, Tulia G. A Sequential Theory Of Decentralization And Its Effects On The Intergovernmental Balance Of Power: Latin American Cases In Comparative Perspective, **Northwestern University, Working Paper,** No. 314, July-2004.

FELD, Lars P., ZIMMERMANN, Horst ve DORING, Thomas. Federalism, Decentralization, and Economic Growth, **Philipps-University Marburg, Public Finance Group Discussion Paper Series Fiscal federalism and national growth**, No. 1, Marburg, March-2004.

FELTENSTEIN, Andrew ve IWATA, Shigeru. Decentralization and Macroeconomic Performance in China: Regional Autonomy Has Its Costs, **Journal of Development Economics**, Vol. 762, Elsevier, 2005.

FISCHER, Stanley. The Role of Macroeconomic Factors in Growth, **NBER Working Papers**, 4565, National Bureau of Economic Research, Inc. 1993.

FJELDSTAD, Odd-Helge. Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries: A Review of Issues, **Michelsen Institute Working Paper**, 2001: 11, Bergen: Chr., 2001.

FORNASARI, F., WEBB, S. ve ZOU, H. Decentralized Spending and Central Government Deficit: International Evidence **The World Bank, LCSPR/DECRG**, Washington, D.C.: 1999.

FRITZEN, Scott. Decentralization And Local Government Performance: A Comparative Approach with Application to Social Policy Reform in Vietnam, Yayınlanmamış Doktora Tezi, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, The Faculty Of Princeton University, June – 2000.

FURNISS, Norman. The Practical Significance of Decentralization, **Journal of Politics**, Vol. 36, No. 4, 1974.

GRANADO, Francisco Javier Arze Del. A Study of The Relationship Between Fiscal Decentralization And The Composition of Public Expenditures, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, 2003.

GRANGER, C.W.J. Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods, **Econometrica**, No: 37, 1969.

GÜZELER, Aslı. Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Finansal Sorunları: Konak Belediyesi Örneği, Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

GUPTA, Arnab. Institutions, Politics And The Soft Budget Constraint In a Decentralised Economy: The Case Of India, Yayınlanmamış Doktora Tezi, School of Economics, University of Adelaide, 2004.

HAYEK, Freidrich. The Use of Knowledge in Society, **American Economic Review**, Vol. XXXV, No. 4, September-1945.

HUTHER, J. ve SHAH, A. Applying a Simple Measure of Good Governance in the Debate on Fiscal Decentralization, **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 1894, 1998.

IŞIK, Nihat. Enflasyonla Mücadelede Politika Aracı Seçimi: Bir Vektör Otoregresyon VAR Analizi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı:14,2005.

JIN, Hehui, QIAN, Yingyi ve WEINGAST, Barry R. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, **Journal of Public Economics**, 89, 2005.

JIN, Jing ve ZOU, Heng-fu. Fiscal Decentralization, Revenue And Expenditure Assignments, and Growth in China, **Journal of Asian Economics**, vol. 166, Elsevier, 2005.

KALABALIK, Halil. **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

KAPLAN, Gürsel. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Sayı 6, Eylül-2005.

KARAARSLAN, Mehmet. Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

KHAN, Sajjad Ali. Evolution of the Devolution Plan 2000: Local Government System Revived or Reformed? Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Norwegian University Of Life Sciences Department Of International Environment And Development Studies, Noragric, 2006.

KORAP, Levent. Parasal Büyüme ve Tüketici *Enflasyonu* Değişim Oranı Arasındaki Nedensellik İlişkisi. Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı:1, Mayıs-2009.

KURTULUŞ, Barış. **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT, Yayın No: 2692, Ankara, 2006.

KWIATKOWSKI, D. Phillips, SCHMIDT, P.C.B.P. ve SHIN, Y. Testing the Null Hypothesis of a Unit Root: How Sure Are We That Econometric Time Series Have a Unit Root?,**Journal of Econometrics**, Sayı: 54, Ekim/Aralık-1992.

LANDAU, D. Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study, **Southern Economic Journal**, 49:3, 1983.

LEE, Yongmo. Fiscal Decentralization, Instutional Arrangments and Economic Performance in Korea, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, New York University, Mayıs-2003.

LIN, J. Y. ve LIU, Z. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China, **Economic Development and Cultural Change**, 491, 2000.

MALIK, Shahnawaz, HASSAN, Mahmood-ul ve HUSSAIN, Shahzad. Fiscal Decentralisation and Economic Growth in Pakistan, **The Pakistan Development Review**, Volume 45, Number 4, Part II, Winter, 2006.

MANKIW, N. Gregory, ROMER, David ve WEIL David N., A Contribution to the Empirics of Economic Growth, **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 1072, MIT Press 1992.

MANOR, James. Democratic Decentralization in Africa and Asia, **IDS Bulletin**, 26, 2 1995.

MASE, Khululekile. Equitable Share? An Analysis Of South Africa's System Of Fiscal Transfers To Local Government İn Terms Of How It Addresses Vertical And Horizontal Fiscal Imbalances, Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham, September-2003.

MCKINNON, Ronald I. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union, , **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi,** M. Blejer and T. Ter-Minassian, eds. London: Routledge, 1997.

MCNAB, Robert Martin. An Empirical Examination Of The Outcomes Of Fiscal Decentralization, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, 2001.

MELLO, L. De ve BARENSTEIN, M., Fiscal Decentralization and Governance: A Cross- Country Analysis, **IMF Working Paper**, WP/01/71, 2001.

MEMİŞOĞLU, Dilek. Yeni Kamu Yönetimive Yerel Yönetimler Reformu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

MITRA, Amlan. Local Government Structure and Population Heterogenity, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Northern Illınois University Department of Economics, Illınois, Aralık 1999.

MUSGRAVE, Richard A. **Who Should Tax, Where, and What? in Tax Assignment in Federal Countries**, Charles E. McLure, Jr. ed., Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra 1983.

NADAROĞLU, Halil. **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7. Baskı, Beta Basım, İstanbul - Ekim 2001.

NEWTON, K. Central Government Grants. Territorial Justice and Local Democracy in Post-War Britain, **Financing Urban Government in the Welfare State,** D Ashford, ed., Croom Helm, London, 1980.

NIIKAWA, Tatsuro. Decentralization and Local Governance: Reinforcing Democracy and Effectiveness of Local Government, **Asia Regional Forum, Conferance Paper,** 2006.

O'NEILL, Kathleen Marie. Decentralization in the Andes: Power to the People or Party Politics?, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Political Economy and Government, Harvard University,Cambridge, Massachusetts, September – 1999.

OATES, Wallace. **Fiscal Federalism**, Harcourt-Brace, New York, 1972.

_____. An Essay on Fiscal Federalism, **Journal of Economic Literature**,37, 1999.

_____. Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Bruno, M., Pleskovic, B. eds. 1995.

OECD, Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance, **DAC Evaluation Series**, OECD, 2004.

ÖZGEN Ferhat Başkan ve GÜLOĞLU, Bülent. Türkiye'de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, No:31, Haziran-2004.

PHILIPS, Peter C.B. ve PERRON, Pierre. Testing for a Unit Root in Time Series Regressions, **Biometrica**,Cilt: 75, Sayı:2, Temmuz-1988.

PRUD'HOMME, Remy. The Dangers of Decentralization, **World Bank Research Observer**, vol. 102, Oxford University Press,1995.

POSE, Andrés Rodríguez ve BWIRE, Adala. The economic inefficiency of devolution, **Working Paper, Department of Geography and Environment, London School of Economics,** London, August- 2003.

QIAO, Baoyun. The Trade-Off Between Growth And Equity in China's Decentralization Policy, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, 2001.

RASHID, Ahmed. The Political Economy of Decentralization In Bangladesh, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Saint Mary's University Halifax, Nova Scotia, Canada, June-2004.

ROBALINO, D.A., PICAZO, O.F., ve VOETBERG, V.A. Does Fiscal Decentralization improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-Country Analysis, **World Bank Policy Research Working Paper,** 2565, 2001.

ROCK, M.T. ve BONNETT, H. The Comparative Politics of Corruption: Accounting for The East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption Growth and Investment, **World Development**, 326, 2004.

RODDEN, Jonathan. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, **Forthcoming: Comparative Politics**, July, 2003.

RONDINELLI, Dennis. ve CHEEMA G. Shabbir. Ed., **Implementing Decentralization Policies: An Introduction in Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries**, Beverly Hills, Sage Publications Inc., 1983.

RONDINELLI, Dennis. Decentralisation in Developing Countries, **World Bank Staff, Working Papers**, No. 581. Washington DC., 1984.

_____. **Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy**, Washington D.C., Office of Housing and Urban Programs of the US Agency for International Development, 1990.

RONDINELLİ, Dennis., McCULLOUGH, James S. ve JOHNSON Ronald W. Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political – Economy Framework, **Journal of Development and Change**, 20, 1, 1989.

ROSENGARD, Jay K. Local Government Bonds, in The Provision of Urban Infrastructure and Services in Indonesia via Debt Financing, **The Regional Development Account and Local Government Bonds,** Jakarta: Municipal Finance Project, July – 1994.

ROUSSEL, Sandra Lynette. Decentralization of Public Finance: Centralizing Forces in Developing Countries, Yayınlanmamış Yükseklisans Tezi, Faculty of the University of Southern California, 1998.

SAMOFF, Joel. Decentralization: The Politics of Interventionism, **Development and Change**, 21, 1990.

SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure, **Review of Economics and Statistics**, 36, 1954.

SCHWAB, Robert. M. ve OATES, Wallace E. Community composition and the provision of local public goods : A normative analysis, **Journal of Public Economics**, Vol. 442, Elsevier, 1991.

SEZER, Özcan. Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

SIMS, Christopher A. Macroeconomics and Reality, **Econometrica**, Vol:48, No:1, Jan– 1980.

STANSEL, Dean. Local Decentralization and Local Economic Growth: A Cross-Sectional Examination of US Metropolitan Areas, **Journal of Urban Economics**, 57, 2005, ss. 55-72.

SOLOW, Robert M. A Contribution to the Theory of Economic Growth, **Quarterly Journal of Economics**, 70, 1956.

TANZI, Vito. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects, **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington: World Bank. 1996.

T.C. BAŞBAKANLIK, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8; Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ocak, 2005.

TEKELİ, İlhan. **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü 1923-1990**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009.

THIEßEN, Ulrich. Fiscal Federalism in Western European And Selected Other Countries: Centralization Or Decentralization? What is Better for Economic Growth?, **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW, Discussion Paper,** No. 224, August-2000.

_____. Fiscal Decentralization and Economic Growth In High Income OECD Countries, **18th Annual Congress of the European Economic Association EEA, Conference paper** , Stockholm, 2003.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures, **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5, 1956.

TÜRKCAN, Ergun. Ed., **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Belediyecilik Araştırma Projesi, Bilimsel Araştırma Dizisi, Birinci Kitap, Türk İdareciler Derneği, Ankara, 1978.

ULUSOY, Ahmet. ve AKDEMİR, Tekin. **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, 2001.

UNDP, Decentralization: A Sampling of Definitions, **UNDP/Government of Germany Evaluation of UNDP Role in Decentralization and Local Governance Working Paper**, October – 1999.

UNDP/TESEV, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, TESEV, İstanbul, Ağustos 2005.

USUI, Norio. Critical Issues of Fiscal Decentralization, **Asian Development Bank ERD Technical Note**, No. 21, February-2007.

ÜMİT, Öznur. Türkiye'de Bütçe Açığı ile Cari İşlemler Arasındaki İlişkilerinZaman Serisi Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

VARCAN, Nezih. Ed., **Yerel Yönetimler**, AÖF Yayınları, 2008.

VAZQUEZ, Jorge Martinez ve MCNAB, Robert M. Fiscal Decentralization and Economic Growth, **World Development**, Vol. 319, Elsevier, 2003.

_____. Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance, **International Studies Program Working Paper Series**, **Working paper 97-07**, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1997.

_____. Fiscal Decentralization, Macrostability and Growth, **International Studies Program Working Paper Series, Working paper**, 11/03, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2003.

VAZQUEZ, Jorge Martinez, MCLURE, Charles ve VAILLANCOURT, François. Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework, **Perspectives On Fiscal Federalism**, Jorge Martinez-Vazquez ve François Vaillancourt Ed, Wbi Learning Resources Series, The World Bank, Washington, DC, 2006.

VOORHEES, William. Basic Economics of Fiscal Decentralization, **Handbook of Public Sector Economics**, Taylor & Francis Group, LLC, 2005.

WEINGAST, Barry R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth, **Journal of Law, Economics, and Organization**, 11, 1995.

VISTA-BAYLON, Helena. **Decentralization: What, When, and How, To Serve and to Preserve**, Ed. S. Schiavo-Campo, P. S. A. Sundaram Asian Development Bank, 2000.

WALLIS, J. American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990, **Journal of Economic Perspectives**, 2000.

WINGENDER, Philippe. Decentralization and Economic Growth: A Case Study for Canada, Yayınlanmamış Yükseklisans Araştırma Raporu, Université de Montréal, 2005.

WOLLER, G. M. ve PHILLIPS, K. Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation, **Journal of Development Studies**, 344, 1998.

XIE, D., ZOU, H. ve DAVOODI, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, **Journal of Urban Economics**, 45, 1999.

YAMOAH, Afia Boadiwaa. The Effects of Fiscal Decentralization On Economic Growth in U.S. Counties, Yayınlanmamış Doktora Tezi Graduate School of The Ohio State University, Ohio, 2007.

YARDIMCI, Pınar. İçsel Büyüme Modelleri ve Türkiye Ekonomisinde İçsel Büyümenin Dinamikleri, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 10, Yıl 9, Haziran-2006.

YILMAZ, S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance, **National Tax Association Proceedings**, 1999.

ZHANG, T. ve ZOU, H. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, **Journal of Public Economics**, 67, 1998.

_____. The Growth Impact Of Intersectoral And Intergovernmental Allocation Of Public Expenditure: With Applications to China and India, **China Economic Review**, 121, 2001.

İNTERNET KAYNAKLARI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, **http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm (Erişim: 09.06.2010)**

OECD, Fiscal Relations Across Levels of Government, OECD Economic Outlook, 2003, **http://findarticles.com/p/articles/mi_m4456/is_74/ai_114629639# (Erişim: 09.06.2010)**

Online Oxford Dictionary, **http://dictionary.oed.com/cgi/decentralization (Erişim: 09.06.2010)**

Ölçek ekonomileri, **http://en.wikipedia.org/wiki/Economies_of_scale (Erişim: 09.06.2010)**

UNDP, UNDP Primer: Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction, 2005. **http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_FDPR.pdf (Erişim: 05.06.2010)**

THE WORLD BANK, Decentralization & Subnational Regional Economics - Intergovernmental Fiscal Relations, **http://go.worldbank.org/82Z6107UL1 (Erişim: 21.05.2010)**

TREISMAN, Daniel. Decentralization and Inflation in Developed and Developing Countries, **Working Paper**, **www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive/archive_98/19980015.pdf**, **(Erişim: 09.06.2010)**

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı, **http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/yasa2.php (Erişim: 09.06.2010)**