T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME VE SEÇİLMİŞ İLLER BAZINDA İNCELENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet GÜZEL

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME VE SEÇİLMİŞ İLLER BAZINDA İNCELENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet GÜZEL

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

Türkiye'de Mali Yerelleşme ve Seçilmiş İller Bazında İncelenmesi

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı:Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
……	……
……	……
……	……
……	……
……	……
……	……

Tez Sınavı Tarihi ……

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(……/……/2014)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

……

İmzası
……..

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR LİSTESİ ..... **vii**

ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **xi**

GRAFİKLER LİSTESİ ..... **xii**

GİRİŞ **1**

1. MALİYE TEORİSİNDE YEREL YÖNETİM **5**

1.1. MALİYE TEORİSİNDE DEVLETİN ROLÜ 5

1.1.1. Piyasa Ekonomisinde Kamusal Müdahale ve Etkinlik 5

1.1.2. Piyasa Aksaklıkları ve Devletin Rolü 6

1.2. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN TEORİK ÇERÇEVE 11

1.2.1. Birinci Kuşak Teoriler 12

1.2.1.1. Musgrave'in Üçlü Tahsis Teorisi 12

1.2.1.2. Tiebout Modeli 14

1.2.1.3. Mali Denklik İlkesi 15

1.2.1.4. Oates'in Yerelleşme Teoremi 16

1.2.1.5. Buchanan-Kulüp Teorisi 17

1.2.2. İkinci Kuşak Teoriler 18

2. YERELLEŞME VE MALİ YERELLEŞME: TEORİK ÇERÇEVE 23

2.1.1. Siyasi Yerelleşme 23

2.1.2. İdari Yerelleşme 24

2.1.2.1. Yetki Yayılması (Deconcentration) 24

2.1.2.2. Yetki Genişletmesi (Delegation) 25

2.1.2.3. Yerinden Yönetim (Devolution) 25

2.1.3. Mali Yerelleşme 25

2.1.4. Ekonomik Yerelleşme 27

2.1.4.1.Özelleştirme 27
2.1.4.2.Deregülasyon 28
2.2. MALİ YERELLEŞMENİN UNSURLARI 28
2.2.1. Merkezle Yerel Arası Görev Paylaşımı 33
2.2.2.Merkezle Yerel Arası Kaynak Paylaşımı 35
2.2.2.1. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşım Sistemleri 39
2.2.3.1. Dikey Eşitsizlik Ve Dikey Eşitleme 41
2.2.3.2. Yatay Eşitsizlik Ve Yatay Eşitleme 43
2.2.3.İdareler Arası Mali Transferler 45
2.2.4.Yerel Yönetimlerin Borçlanması 46
2.3. MALİ YERELLEŞMENİN DEZAVANTAJLARI 48
3. MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜ 52
3.1. MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜNDE MALİ ÖZERKLİK ÖLÇÜTLERİ 57
3.1.1.Yerel Yönetimlerin Harcama Gücü 57
3.1.2.Yerel Yönetimlerin Vergileme Gücü 60
3.1.3.İdarelerarası Transferler 66
4. TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME 70
4.1. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER 70
4.1.1.Mahalli İdarelerin Tarihçesi 70
4.1.2.Anayasal Açıdan Mahalli İdareler 72
4.1.3.İl Özel İdareleri 74
4.1.3.1.İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları 75
4.1.3.2. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı 76
4.1.3.2.1. İl Özel İdaresinin Gelirleri 76

4.1.3.2.2. İl Özel İdaresinin Giderleri 81
4.1.4.Belediyeler..... 83
4.1.4.1.Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları 83
4.1.4.2.Belediyelerin Mali Yapısı 85
4.1.4.2.1. Belediyenin Gelirleri..... 85
4.1.4.2.2.Belediyenin Giderleri 88
4.1.5.Büyükşehir Belediyeleri 90
4.1.5.1.Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları 91
4.1.5.2.Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı 93
4.1.5.2.1. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri..... 93
4.1.5.2.2.Büyükşehir Belediyesinin Giderleri 98
4.1.5.2.2. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinde Getirilen Yenilikler..... 99
4.1.6.Mahalli İdare Birlikleri 100
4.1.6.1.Mahalli İdare Birliğinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri..... 101
4.1.6.2.Mahalli İdare Birliğinin Mali Yapısı 102
4.1.6.2.1. Mahalli İdare Birliğinin Gelirleri..... 102
4.1.6.2.2. Mahalli İdare Birliğinin Giderleri..... 104
4.2. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERİN KARŞILAŞTIRMALI MALİ BÜYÜKLÜĞÜ..... 105
4.2.1.Türkiye'de Kamu Kesiminin Büyüklüğü ve Mahalli İdarelerin Payı 105
4.2.1. Mahalli İdarelerin Bütçe Büyüklüğü 114
4.2.1.1. Mahalli İdarelerin Konsolide Bütçe Giderleri..... 114
4.2.1.2. Mahalli İdarelerin Konsolide Bütçe Gelirleri 122
5. SEÇİLMİŞ İLLER BAZINDA TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜ 127

5.1. Yöntem ve Veri 127
5.2. Giderler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi 130
5.3. Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi 150
6. SONUÇ 167
KAYNAKÇA 174
ÖZET **184**
ABSTRACT **185**

TABLOLAR LİSTESİ

TABLO 1:MERKEZDEN YERELE KAYNAK TRANSFERİ VE GÜÇLER DENGESİ - TOPLAM KAYNAĞIN BELİRLENME YÖNTEMİ..... 39

TABLO 2: FARKLI YÖNETİM KADEMELERİNİN GELİRLER ÜZERİNDEKİ GÖRELİ YETKİLERİ 53

TABLO 3:MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜNDE FARKLI YAKLAŞIMLAR 54

TABLO 4: GELİR YAPISINA BAĞLI MALİ ÖZERKLİK DERECESİ 61

TABLO 5: VERGİ ÖZERKLİĞİ KATEGORİLERİ 63

TABLO 6: İL ÖZEL İDARELERİNİN BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU 80

TABLO 7: 2006, 2013 YILLARI İL ÖZEL İDARELERİ FONKSİYONEL BÜTÇE GİDERLERİ..... 83

TABLO 8: BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU..... 87

TABLO 9: BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU 90

TABLO 10: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU..... 96

TABLO 11: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU..... 99

TABLO 12: MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU 103
TABLO 13: MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI TABLOSU 105
TABLO 14: GENEL DEVLET GELİR-GİDERLERİ VE DENGESİ 107
TABLO 15: MAHALLİ İDARELERİN GELİR VE GİDER BÜYÜKLÜKLERİ 2006-2013 (MİLYON TL) 110
TABLO 16: MAHALLİ İDARELERİN GELİR VE GİDER BÜYÜKLÜKLERİ 2006-2013 (GSYH'YA ORAN AÇISINDAN) 110
TABLO 17: MAHALLİ İDARELERİN GENEL DEVLET GELİR VE HARCAMALARI İÇİNDEKİ PAYI 111
TABLO 18: MAHALLİ İDARE GİDERLERİNİN GENEL YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ İÇİNDEKİ PAYI 112
TABLO 19: MAHALLİ İDARE GELİRLERİNİN GENEL YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI 113
TABLO 20: MAHALLİ İDARELER KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ 115
TABLO 21: FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA AÇISINDAN MAHALLİ İDARE GİDERLERİ 116
TABLO 22: 2013 YILI MAHALLİ İDARELER KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİN KURUMSAL AÇIDAN DAĞILIMI 117
TABLO 23: BÜTÜN BELEDİYELER KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ GSYH % PAYI 118
TABLO 24: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GİDERLERİ GSYH İÇİNDEKİ % PAYI 120

TABLO 25: İL ÖZEL İDARE GİDERLERİNİN GSYH İÇİNDEKİ % PAYI 121
TABLO 26: MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ GİDERLERİNİN GSYH İÇİNDEKİ % PAYI 122
TABLO 27: MAHALLİ İDARELER KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ 122
TABLO 28: MAHALLİ İDARELER KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN GSYH İÇİNDEKİ PAYI 123
TABLO 29: 2012 YILI MAHALLİ İDARE GELİRLERİNİN EKONOMİK VE KURUMSAL DAĞILIMI 125
TABLO 30: SEÇİLMİŞ İLLERDE 2013 YILI MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ . 130
TABLO 31: İSTANBUL İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 133
TABLO 32: ANKARA İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 136
TABLO 33: İZMİR İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ.... 138
TABLO 34: DİYARBAKIR İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 140
TABLO 35: KONYA İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 142
TABLO 36: SİVAS İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ ... 144
TABLO 37: ÇANAKKALE İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 146
TABLO 38: VAN İLİNDE MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 148
TABLO 39: 2013 YILI GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ 150

TABLO 40: İSTANBUL İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 154
TABLO 41: ANKARA İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 156
TABLO 42: İZMİR İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 157
TABLO 43: DİYARBAKIR İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 159
TABLO 44: KONYA İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 160
TABLO 45: SİVAS İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 162
TABLO 46: ÇANAKKALE İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 163
TABLO 47: VAN İLİNDE GELİRLER AÇISINDAN MALİ YERELLEŞME DÜZEYİ VE GELİŞİMİ 165

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1: OATES'İN DEVLET SİSTEMLERİ ŞEMASI..... 30

ŞEKİL 2: İKİ BOYUTLU DEVLET SİSTEMLERİ ŞEMASI 31

GRAFİKLER LİSTESİ

GRAFİK 1: AB ÜYESİ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİMLERİN VERGİ ÖZERKLİĞİ 65

GRAFİK 2: 2013 YILI MAHALLİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK AÇIDAN DAĞILIMI 116

GRAFİK 3: 2013 YILI MAHALLİ İDARE BÜTÇE GİDERLERİ KURUMSAL DAĞILIMI 118

GRAFİK 4: 2013 YILI BELEDİYE GİDERLERİNİN KURUMSAL DAĞILIMI 120

GRAFİK 5: 2006-2013 DÖNEMİ MAHALLİ İDARELER BÜTÇE GELİRLERİ 123

GİRİŞ

Mali yerelleşme kavramı, son yıllarda küreselleşme süreci ve Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle kamu ekonomisi literatüründe üzerinde en çok tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda mali yetki ve sorumlulukların merkezden yerele devrinin iktisadi açıdan olumlu sonuçlar doğuracağı varsayımından hareketle birçok çalışma yapılmakta ve konuya ilişkin literatür gelişmektedir.

Türkiye'de 2000'li yıllardan başlayarak yerel yönetimlere ilişkin reform niteliğinde çeşitli düzenlemeler yapılmaya devam etmekte, yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumlulukların arttırılmasına yönelik bir eğilim, kendini göstermektedir.

Bu tez çalışmasında, mali yerelleşme kavramının teorik altyapısı incelenerek, Türkiye'de mali yerelleşmenin son yıllardaki gidişatına ilişkin bir inceleme yapılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, öncelikle maliye teorisinde yerel yönetim kavramına ilişkin çerçeve ele alınmaya çalışılmıştır.

Genel olarak kamu hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetim dışında kalan alt yönetim seviyelerine ve özel sektöre devrini ifade eden yerelleşme kavramı bünyesinde siyasi, idari, mali ve ekonomik unsurları barından çok yönlü bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasi yerelleşmeye federal devlet yapılarında, etnik, kültürel farklılaşmanın güçlü olduğu toplumlarda daha çok rastlanmaktadır ve bu yerelleşme türü, alt yönetim seviyelerine meclis oluşturma, yasa koyma, yargılama, güvenlik ve vergi toplama gibi genelde merkezi yönetime özgü yetkilerin

devredilmesiyle ortaya çıkmaktadır. İdari yerelleşmede, kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla yetki, sorumluluk ve mali kaynakların hükümetin farklı kademeleri arasında dağıtılması amaçlanmaktadır. Ekonomik yerelleşme ise, kamunun sahip olduğu yetki ve sorumlulukların özelleştirme ve deregülasyon yoluyla özel sektöre devredilmesidir.

Mali yerelleşme konusu, 20. yüzyılın ortalarından itibaren kamu maliyesi teorisi içinde yer almaya başlamış ve mali yerelleşmeye ilişkin sistematik analizin kapıları aralanmıştır. Konuyla ilgili irdelenen temel soru, hangi yetki ve sorumlulukların hangi yönetim seviyesine tahsis edilmesi gerektiği üzerine olmuştur. Ardından görev ve sorumluluklarla paralel olarak hangi kaynakların hangi yönetim birimlerine tahsis edilmesi gerektiği tartışılmıştır.Bu sorularla ilgili günümüze kadar yapılan akademik çalışmalar, mali yerelleşmeye ilişkin teorilerin "birinci kuşak" ve "ikinci kuşak" olarak ayrılmasına zemin hazırlamıştır. Konuyla ilgili teorik çalışmalar ikinci kuşak çerçevesinde günümüzde devam etmektedir.

Oates'in "yerelleşme teoremi", kamu ekonomisi içerisinde geliştirilen ve mali yerelleşme literatürü çerçevesinde yapılan çalışmalara güçlü bir zemin hazırlamış, bu çalışmalar neticesinde, mali yerelleşmenin birinci kuşak teorileri ortaya çıkmıştır. Ancak, 1990'lı yıllardan itibaren kamu maliyesi teorisi dışından fikirleri kendisine çeken "mali yerelleşmenin ikinci kuşak teorisi" ortaya çıkmıştır. İkinci kuşak teori, mali yerelleşmeyi "firma teorisi", "bilgi ekonomisi", "asil-vekil problemi" ve "sözleşme teorisi" gibi kavramlardan yola çıkarak araştırmaya çalışmış ve sadece iktisat teorileri değil siyaset bilimi ve diğer disiplinlerden katkılar sağlanmıştır. Birinci kuşak teorilerde mali yerelleşme yönünde genel bir destek görülürken, ikinci kuşak teoride mali yerelleşmede aşırıya gitmenin tehlikeleri de ortaya konmuştur. Bu

bağlamda yerel yönetimlerin kurumsal kapasite yetersizlikleri, yolsuzluğa meyilli olma gibi nedenlerden dolayı veya ölçek ekonomilerinin önemi ve genel adalet gibi nedenlerle mali yerelleşmenin birçok dezavantaja sahip olduğu konusu da literatürde tartışılagelen konular arasındadır.

Mali yerelleşme sürecinin ilk ve en önemli aşaması görev ve harcamaların merkezi yönetim ile diğer alt yönetim birimleri arasında açık bir şekilde paylaştırılmasıdır. İkinci aşamada yapılan görev ve sorumluluk paylaşımının bir gereği olarak kaynakların yönetimler arasında paylaştırılması gelmektedir. Dünyada pek çok ülkede uygulanan kaynak paylaşım sistemleri, farklı versiyonları olsa da; gelir devri, gelir paylaşımı ve transferler olmak üzere üç ana başlık altında toplanmaktadır. Gelirlerin bir kısmı doğrudan yerel yönetimlere devredilirken bir kısmı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında belirli kurallar ve politikalar çerçevesinde paylaştırılmaktadır. Gelir paylaşımlarından dolayı yönetimler arası oluşan eşitsizliklerin giderilmesinde mali transferler önemli rol oynamaktadır. Ayrıca yerel yönetimler, gelir ve harcama akışlarının dengelenmesi veya büyük altyapı yatırımlarının yapılması amacıyla borçlanma yoluna da gidebilmektedirler.

Mali yerelleşmenin ölçümü konusunda literatürde yine çeşitli yaklaşımlar bulunmakla beraber yerel yönetimlerin harcama özerklikleri, gelir özerklikleri ve transferler gibi mali özerklik ölçütleri de son yıllarda sıkça ele alınan konular arasındadır.

Türkiye'de yönetimler arası görev ve sorumluluk paylaşımı, üniter yapılanma çerçevesinde merkezi yönetimin yanı sıra idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri arasında gerçekleşmekte ve son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimler, mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Bununla

beraber tarihsel, coğrafi ve ekonomik faktörler nedeniyle özünde merkeziyetçi bir yapılanma kendini göstermektedir.

Türkiye'de mali yerelleşmenin ölçümü konusunda literatüre bir katkı sağlamayı hedefleyen bu çalışmada, mali yerelleşmenin Türkiye'de ortaya konması ve seçilmiş iller bazında mali yerelleşmenin hesaplanarak, analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye'de mali yerelleşme düzeyinin, uygulanan kamusal politikalar ve yürütmenin uygulamaya ilişkin almış olduğu kararlar çerçevesinde iller arasında farklılaşması, çalışmanın başlangıç varsayımını oluşturmakta ve Türkiye'de il bazında mali yerelleşmenin ölçülmesi, çalışmanın özgün noktasını teşkil etmektedir.Türkiye'de mali yerelleşmenin örnek olarak seçilen ve nüfusun önemli bir bölümünü temsil eden illerde incelenmesine ilişkin yapılan bu çalışmada,örnek olarak seçilen illerde il bazında mali yerelleşme ölçülmeye ve çıkan sonuçlar Türkiye genelini temsil edecek şekilde yorumlanmaya çalışılmıştır.

1. MALİYE TEORİSİNDE YEREL YÖNETİM

1.1. MALİYE TEORİSİNDE DEVLETİN ROLÜ

1.1.1. Piyasa Ekonomisinde Kamusal Müdahale ve Etkinlik

Piyasaların herhangi bir müdahale olmadan serbestçe işleyişinin toplumların refahını nasıl arttırdığını inceleyen ilk iktisatçı Adam Smith olmuştur. Smith, ünlü eseri 'Ulusların Zenginliği (1776)'nde piyasaların serbest bırakılması gerektiğini, rekabet sayesinde görünmez bir elin bireyleri kendi çıkarlarını izlerken aynı zamanda kamu çıkarını da izlemeye götüreceğini ileri sürmüştür.

İktisat bilimi, etkinlik ve adalet olmak üzere iki ayak üzerine yükselmektedir (Sen,1997: Kirmanoğlu,2009:63).Kaynakların etkin dağılması, daha fazla refah sağlayacak başka hiçbir dağılım biçiminin olmaması anlamına gelmektedir.

Kaynakların etkin dağılımının anlamı, her kaynağın en verimli olduğu ve en yüksek faydayı sağlayacağı alanda kullanılmasıdır. "Üretimde etkinlik", üretim faktörlerinin çeşitli sektörler arasında o şekilde dağılmış olduğunu gösterir ki, herhangi bir üretim faktörünün bir sektörden başka bir sektöre kaydırarak daha fazla ürün elde etme imkanı yoktur. "Tüketimde Etkinlik" kavramına göre, üretilmiş olan mallar tüketiciler arasında o şekilde dağılmıştır ki malları kişiler arasında yeniden dağıtarak en az bir kişiyi daha iyi bir duruma getirme imkanı yoktur. "Pareto Etkinlik" olarak tanımlanan bu durum, refah iktisadının kabul ettiği etkinlik kriteridir. (Kirmanoğlu,2009:65).

Piyasa mekanizmasının işleyişi sonucunda ortaya çıkan kaynak dağılımının etkin olup olmadığına ilişkin temel kriter, "Pareto Etkinlik" kriteridir. Buna göre, eğer kaynakları yeniden dağıtarak, hiç kimsenin refahını azaltmadan en az bir kişinin refahını artırmak mümkün değil ise kaynak dağılımı "Pareto etkindir". Pareto etkinlik noktalarına kadar yapılan her iyileştirme, "Pareto İyileştirme" olacaktır. Pareto etkinliği; değişimde etkinlik, üretimde etkinlik ve etkin ürün karması gibi üç düzeyde incelenen bir konudur (Kirmanoğlu, 2009: 68).

Bir Pareto iyileştirme, toplumu optimum olmayan bir konumdan optimum bir konuma taşıyan bir değişikliktir. Baumol'a göre: "Kimseye zarar vermeyen ve kimsenin konumunu iyileştirmeyen her türlü değişim, bir ilerleme olarak değerlendirilmelidir" (Hunt, 2005: 480).

1.1.2. Piyasa Aksaklıkları ve Devletin Rolü

Neoklasik iktisat ile maliye teorisinin buluştuğu alanlardan bir tanesi olanpiyasa aksaklıkları teorisine göre, kaynakları tahsis mekanizması, asıl olarak piyasadır. Piyasa mekanizmasının çalışmadığı veya yetersiz çalıştığı alanlarda, kamu ekonomisine ihtiyaç doğmaktadır. Kamu sektörünün varlığının ekonomik gerekçesi, ancak kamu müdahalesinin ekonomik etkinliği arttırma derecesiyle açıklanabilmektedir (Bailey, 1995: 26).

Devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği konusundaki normatif soruyu Musgrave (1959) üç aşamada ele almıştır, bunlar; kaynak dağılımına ilişkin fonksiyonlar, gelir dağılımına ilişkin fonksiyonlar ve istikrar sağlama fonksiyonudur. Musgrave'in ortaya attığı sınıflandırma, uzun yıllar normatif maliye teorisinin temel

kaynağını oluşturmuştur. Özellikle kaynak dağılımı fonksiyonu, devletin özel ekonomiye müdahalesinin sınırlarını çizmek için yol gösterici olmuştur. Piyasanın etkin kaynak dağılımını sağlayamadığı durumların en klasik olanları kamu mallarının varlığı, dışsallıklar ve doğal tekel durumlarıdır. Stiglitz, bu piyasa aksaklıklarına eksik piyasalar ve bilgi eksiklikleri durumlarını da ilave etmiştir (Stiglitz, 2000: Kirmanoğlu,2009:104).

Kamu malı teorisi, ilk defa 1954 yılında, Samuelson tarafından bir model olarak, ortaya konulmuştur. Bu modelde, hangi malların kamu malı olarak sınıflandıracağımızı belirleyecek olan kriterler tanımlanmış ve kamu mallarının optimal sunumu, bu özellikler göz önüne alınarak bir piyasa işleyişi içinde, ama özel mallardan olan farkları göz önüne alınarak, analiz edilmiştir (Kirmanoğlu, 2009:117).

Kamusal mallar, piyasa tarafından ya hiç arzedilmemekte ya da arzedildiğinde, miktar açısından yeterli olmamaktadırlar. Bu mallara en bilinen örnek, milli savunmadır. Özel piyasaların kamu malı arzetmemesi, birçok devlet faaliyetinin gerekçesini oluşturmaktadır (Stiglitz, 1994).

Samuelson'un (1954) makalesinden bu yana, bir malın özel mal mı olduğu, yoksa kamusal mal özellikleri mi gösterdiği belirli kriterlere göre değerlendirilmektedir. Bu kriterlerin bir kısmı talebe ilişkin iken, bir kısmı da arza ilişkin kriterlerdir. Talebe ilişkin kriter, faydanın yalnızca o malı tüketen kişiye mi ait olduğu, yoksa diğer kişilere de mi yayıldığı sorusu ile ifade edilebilir. Bir malın faydasını sadece o malı tüketen kişi elde ediyorsa "özel mal"dan söz ediyoruz demektir. Eğer bir malı birden fazla kişi eşanlı olarak tüketebiliyorsa, bir "kamusal mal" durumu söz konusudur.

Samuelson, bu özelliği,“bağlı tüketim”(joint consumption) olarak ifade etmiştir (Kirmanoğlu, 2009:118).

Eğer fayda, belirli derecelerde bütün topluma yayılıyorsa,ki bu durum bir pozitif dışsallık durumudur, söz konusu mal 'kamusal mal' özelliği göstermektedir. O halde, tam kamusal bir mal, mutlak dışsallığın olduğu bir özelliğe sahiptir.Arz yanına ilişkin kriterler ise iki tanedir: (Kirmanoğlu, 2009:119)

a) Tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olup olmadığı

b) Tüketimde rekabet olup olmadığı

Birinci kriter, bir malın bedelini ödemeyen kişinin o malı tüketmesinin mümkün olup olmadığına ilişkindir. Eğer bedel ödemeyen dışarıda bırakılabiliyorsa, bu mal teknik olarak özel maldır ve özel kesim tarafından sunulabilir. Eğer bedel ödemeyen dışarıda bırakılamıyorsa, bu malın piyasa içinde sunumu mümkün olmaz. Bu mal kamusal mal özelliğine sahip olur. Ancak, bir malın tam kamusal mal olarak nitelendirilebilmesi için, tüketiminden mahrum bırakılamaması yeterli değildir. Aynı zamanda tüketimde rekabet olmaması, yani ilave bir kişinin tüketiminin mevcut tüketicilerin faydasını azaltmaması özelliğinin de olması gerekir. (Kirmanoğlu, 2009:119).

Kamu mallarının ikinci özelliği olan tüketimde rekabet olmaması durumu ise, bir kişinin tüketimi sonucu elde ettiği faydanın ikinci bir kişinin faydasını azaltmamasıdır. Oysa, özel mallarda, bu özellik kesin olarak vardır. (Kirmanoğlu, 2009:120).

Yukarıda gösterdiğimiz sınıflandırmaya göre, tüketimden mahrum bırakılma özelliğine sahip olduğu halde, belirli bir kapasite noktasına kadar faydada rekabet

olmayan mallar “klüp malı”(club goods) adı altında sınıflandırılmaktadır. J. Buchanan'ın (1965) ortaya koyduğu “klüp teorisi”ne dayanan bu kategoriye giren hizmetlerde dışarıda bırakma özelliği mevcut olduğu sürece taleplerin açıklanması için yeterli dürtü olacak, dolayısıyla bu hizmetleri devletin üretmesi zorunluluğu olmayacaktır(Jones, 1998: 57). Aynı hizmeti talep eden kişiler biraraya gelerek bir klüp oluşturacak ve söz konusu hizmeti daha düşük maliyetler ile elde edeceklerdir. Klübe üye olmayanlar bu hizmeti kullanamayacak ve kapasite noktasından sonra klübe üye kabul edilmeyecektir. Hizmetin optimal düzeyde sunumu, hizmetin sunum ölçeği ve hizmeti kullanan kişi sayısı olma üzere iki değişkene bağlıdır(Kirmanoğlu, 2009:125).

Bir malı üretmenin, firmanın özel maliyeti yanında topluma yayılan bir maliyeti daha varsa dışsallık durumu ortaya çıkar. Birinci duruma pozitif dışsallık, ikinci duruma negatif dışsallık adı verilir. Her iki durumda da topluma yayılan fayda ya da maliyet bir tür kamu malı niteliğinde olduğu için piyasada oluşacak olan fiyat, bu fayda ve maliyetleri kapsamaz ve “Pareto etkinlik” koşullarından "fiyat = marjinal maliyet" kuralını zedelediği için, piyasa üretim düzeyi, negatif dışsallık durumunda toplumsal optimumun üzerinde, pozitif dışsallık durumunda ise toplumsal optimumun altında oluşur (Kirmanoğlu, 2009: 154).

Pozitif dışsallıkların varlığında, malın fiyatı ve dolayısıyla üretim miktarı, tüm faydaları dikkate alan, diğer bir deyişle toplumsal optimum sağlayan düzeylerde değildir. Negatif dışsallıklar veya dışsal maliyetlerin varlığı durumunda, firma maliyetleri içinde içselleştirilmeyen bazı maliyetler söz konusudur. Dışsallıklar birer piyasa aksaklığı olarak ortaya çıktığında devletin optimal üretim seviyesini sağlamak

amacıyla piyasaya vergi ve sübvansiyonlar aracılığıyla müdahalesi gündeme gelmektedir. (Kirmanoğlu, 2009: 157).

Piyasa aksaklıklarının bir diğer sebebi,"asimetrik (veya eksik) bilgi" problemidir. Asimetrik bilgi, bir işlemde yer alan alıcı ve satıcı gibi aracıların söz konusu mal veya hizmet hakkında eksik bilgiye sahip olmaları durumunda ortaya çıkar. Genellikle ürünün kalitesi konusunda alıcı, satıcıdan daha eksik bilgiye sahiptir.

Bilgi asimetrisi, ilk olarak Akerlof (1970) tarafından Amerika'da ikinci el araba piyasasında, alıcılarla satıcılar arasında oluşan bilgi dengesizliği üzerine yapılan çalışmayla ortaya konmuştur.

Bilgi asimetrisi, "ters seçim" ve "ahlaki tehlike" olmak üzere iki sonuç doğurabilmektedir. Ters seçim, yeterince bilgi sahibi olmayan tarafın olması gerekenden farklı bir karar vermesi sonucu ortaya çıkar. Ahlaki tehlike ise, bilgisi fazla olan tarafın bunu kullanarak diğer tarafa zarar vermesi problemidir.

Spence (1973), "Sinyal Verme" (signaling) kavramını ortaya koymuş, iş piyasası üzerinden yaptığı analizde, taraflardan birinin kendi özelliklerini ilişkin karşı tarafa iletmesinin mümkün olduğunu, böylece asimetrik bilgi probleminin ortadan kalkacağını savunmuştur.

Stiglitz (1975)'e göre ise, "Gösterim" (Screening) yöntemiyle taraflardan eksik bilgiye sahip olanı, diğer tarafın sahip olduğu bilgiye ulaşabilir.

1.2. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN TEORİK ÇERÇEVE

Kamu sektörünün temel fonksiyonları arasında; kaynakların etkin kullanımı, gelirin eşit dağılımı ve geçerli bir fiyat düzeyinde yüksek istihdamın sağlanması yer almaktadır. Kamu sektörünün bu fonksiyonları yerine getirebilmek amacıyla nasıl bir organizasyon yapısına sahip olması gerektiği konusu önemli bir soru olarak varolagelmiştir. Bu sorunun cevabında devlet yapılanmalarında iki kutuplu yaklaşım gündeme gelmektedir. Bu düzlemin bir ucunda tam merkezi yapı yer alırken diğer ucunda tam yerel yapı karşımıza çıkmaktadır. Tam merkezi yapıda merkezi hükümet, diğer başka bir yönetim kademesi yer almaksızın bütün görevleri icra eder. Düzlemin diğer ucunda ise merkezi bir yönetimin yer almadığı tam yerel yapılar yer alır (Oates, 1972: 3). Bu durumlar gerçekte karşılaşılması neredeyse mümkün olmayan uç durumlardır. Gerçek hayatta ise iki uç arasında yer alan çok sayıda ara form yer almaktadır.

Merkezi hükümetler veya yönetimler altında yer alan hertürlü devlet yapılanmasına genel olarak "Ulusaltı Hükümet" (Subnational Government) denilmektedir. Federal devlet sistemlerinde ulusaltı hükümet kavramı; devlet, il, kanton ve alt düzey ilçe ve konseye karşılık gelmektedir. Üniter devletlerde ise ikili bir yapılanma olmakta, merkezi yönetimin altında yalnızca yerel yönetimler yer almaktadır. Devletlerin yapılanma şekillerine bağlı olarak yönetimlerarası ilişkilerin tasarımı, kamu sektörünün performansında önem arzetmektedir(Ebel ve Yılmaz, 1999: 2).

İdarelerarası mali ilişkilerin tasarımı, mali federalizm veya mali yerelleşme isimleri altında literatürde üzerinde birçok çalışmaya konu olmuş bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mali federalizm konusunun kamu maliyesi teorisi içerisinde yer almaya başlaması 20. yüzyılın ortalarında başlamış ve mali yerelleşmeye ilişkin sistematik analizin kapıları aralanmıştır. Konuyla ilgili ana normatif soru, hangi yetki ve sorumlulukların üst yönetim seviyelerinden alt yönetim seviyelerine aktarılması gerektiğidir. Bu soruyla ilgili günümüze kadar yapılan akademik çalışmalar, mali yerelleşmeye ilişkin teorilerin "birinci kuşak" ve "ikinci kuşak" olarak ayrılmasına kadar gelişme göstermiştir (Oates, 2005: 349). İkinci kuşak teorilerin ise gelişim süreci hala devam etmektedir.

1.2.1. Birinci Kuşak Teoriler

Kamunun mali fonksiyonlarının yerelleştirilmesine yönelik olarak geliştirilen birinci kuşak teoriler ilk olarak Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından gerçekleştirilmiştir ve bu çalışmalar mali federalizm teorisinin temellerini atmıştır. Olson (1969) tarafından geliştirilen 'mali denklik' kavramı da birinci kuşak teorilere önemli bir katkı sağlamıştır.

Yukarıda belirtilen çalışmalar, Brennan ve Buchanan (1980) tarafından ortaya konan "çok katmanlı devlette kamu tercihi yaklaşımı"yla birleştirildiğinde mali yerelleşmeye yönelik birinci nesil literatürü oluşturmaktadır(Vo, 2009).

1.2.1.1. Musgrave'in Üçlü Tahsis Teorisi

Musgrave, 1959 yılında yayımlanan ünlü "kamu maliyesi teorisi" adlı kitabında, kamu maliyesine üç temel fonksiyon yüklemiştir. Devletin bir piyasa ekonomisi içerisinde sahip olduğu üç rolü ifade eden bu fonksiyonlar; tahsis (etkinlik), gelirin

dağılımı ve makroekonomik istikrardır. Tahsis fonksiyonu, ekonomik sistem içerisinde kaynak dağılımındaki etkinsizliği gidermeye çalışırken, gelir dağılımı fonksiyonu, gelir dağılımında adaleti amaçlar. Para ve maliye politikaları ve makroekonomik istikrar, istikrar fonksiyonuyla ilgilidirler (Case, 2008).

(i) Makroekonomik İstikrar:

Para ve maliye politikası araçlarını kullanarak ekonomide istikrarın sağlanması görevi genellikle merkezi yönetimler tarafından kullanılmaktadır.

Para ve maliye politikaları ekonomik istikrarı sağlamaya yardımcı olurlar. Yerelleşme teorileri açısından önemli olan nokta, mali yerelleşmenin ekonomik istikrara faydalı mı yoksa zararlı mı olacağı ve hükümetin ekonomik hedeflerinden tavizlere neden olup olmayacağı konusudur. Birinci kuşak teorisyenler arasında yaygın olan kanı, yerelleşmenin makro istikrara herhangi bir katkı sağlamayacağı, bilakis, mali gücün alt yönetim birimlerine devrinde sınırlayıcı bir rol üstleneceğidir (Oates, 1972: 7).

(ii) Gelirin Yeniden Dağılımı

Kamu ekonomisine yüklenen ikinci temel fonksiyon gelirin yeniden dağılımıdır. Ekonomik mallar üretildikten sonra hükümetler toplumu oluşturan üyelere piyasa tarafından yapılan dağılımı değiştirmek gibi bir göreve sahiptirler.

Yerelleşmeye yönelik mali düzenlemelerin toplumun gelir dağılımı amaçlarına hizmet etmeyeceği görülmektedir, çünkü yerel yönetimler arasında yer alan ekonomik bağlılık, bölüşüm konusundaki çeşitliliği azaltmaya yönelik bir eğilim sergileyecektir. Yerel yönetimler arasında bölüşüm hedefleri konusunda eğer bir

farklılık yoksa, yerel yönetimlere bölüşüm gibi görevlerin verilmemesi gerekir. Gelirin yeniden dağılımı konusunda izlenecek politikaların merkezi yönetimler tarafından ulusal seviyede uygulanması, başarı şansını arttıracaktır (Oates, 1972: 9).

(iii) Tahsis Fonksiyonu:

Kamu ekonomisinin üç temel fonksiyonundan sonuncusu kaynak tahsisi veya kaynak dağılımıdır. Bu fonksiyon, mali yerelleşmenin birinci kuşak teorisyenleri açısından önem verilen bir konu olmuştur. Bunun iki temel sebebi bulunmaktadır. Birincisi, yerel yönetimler, kendi bölgelerinde yer alan kaynakların nasıl daha faydalı bir şekilde kullanılması konusunda daha uygun bir konumda yer aldıklarından, kıt kaynakların yerelleşmiş bir sistemde yönetimler arasında etkin dağılımının sağlanması gerekmektedir. İkincisi, kamusal malların yerel olma özelliği, hizmetin sunumunda ulusal hükümetlerin iyi bir yönetim sergileyemeyeceği bir yığılmaya neden olur. Özetle, kamu malının yerel olma özelliği ihmal edilirse, yerel tercihlerin bölgeler arasında farklılık göstermesi etkinliğin azalmasına neden olacaktır. Yani yerel yönetimler, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması konusunda önemli bir potansiyel role sahiptir(Vo, 2009: 660).

1.2.1.2.Tiebout Modeli

1956 yılında Charles Tiebout, yayımlamış olduğu ünlü"Yerel Harcamaların Saf Teorisi" adlı makalesinde, hanehalklarının yerel kamusal mallara yönelik tercihleri doğrultusunda ikamet edecekleri yerel bölgeyi seçtikleri bir model geliştirmiştir. Bu model literatürde,"Tiebout Sınıflandırması", "Tiebout Göçü" veya "Tiebout Hipotezi" olarak da anılmaktadır.

Bu makalenin temel amacı; Samuelson'un yerel tercihlerin kamu mallarının sunumunda etkinliği doğuramayacağı yönündeki iddiasını çürütmekti. Tiebout, bazı kamu mallarının yerel kamusal mal olduklarını ve bu mallara yönelik bireysel tercihlerin, Pareto etkin bir sonuç doğurabileceğini iddia etmiştir. İnsanların yerel hizmet talepleri doğrultusunda bir araya gelerek kendilerini sınıflandırabileceklerini ortaya koymuştur (Oates, 2005:6).

Söz konusu modele göre, oldukça mobil oldukları varsayılan insanlar, kendi tercihleri doğrultusunda, yerel yönetimler arasında vergi şartları ve harcama tercihleri en uygun olanı seçerek oraya göç ederler.

1.2.1.3. Mali Denklik İlkesi

Mali denklik ilkesi, devletin faaliyetleri ile bunların finansmanının coğrafi boyutları arasındaki uyuma işaret eden bir ilkedir. Temel olarak, kamu harcamalarının hangi yönetim seviyesinde (yerel veya merkezi) ve hangi coğrafi sınırlar içerisinde yapılıyorsa, bu harcamaların finansmanı için gereken gelirin de o yönetim seviyesinde karşılanması gerektiğini savunan bir ilkedir (Olson, 1969: 483).

Bu ilkenin altında yatan temel amaç, bedavacılık problemini engellemektir ve ilkenin uygulanmaması, kamu harcamalarından yararlanıp da maliyete katlanmama gibi bir teşvik unsuruna neden olabilir. Ayrıca bu durumun, harcama yetkisi olan ancak harcamanın finansmanı için gelir arttırma sorumluluğu bulunmayan siyasi temsilcilerle birlikte harcama gücüyle vergilendirme arasında dengesizlik oluşmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir(Oates 1999).

Özetle, yerel yönetimlerde, harcamalarla yerel gelirler arasında uyum sağlanması gerektiği, bu ilkenin özetini oluşturmaktadır.

Mali denklik ilkesi, özellikle federal devlet sistemlerinde, bedavacılık probleminin aşılması ve mali dengesizliklerin giderilmesinde önemli bir kavram olarak ortaya konmuştur.

1.2.1.4. Oates'in Yerelleşme Teoremi

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini açıklayan önemli teorilerden birisi de Oates'in 1972 yılında yazmış olduğu "Mali Federalizm" adlı kitabında ortaya koyduğu "Yerelleşme Teorisi"dir. Bu teoride yerel düzeyde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin hem nitelik hem de nicelik açısından yerel tercihlere uygun olarak sunulmasının, merkezi yönetimce gerçekleştirilen tek tip mal ve hizmet sunumuna göre daha etkin olacağı ve dolayısıyla kaynak dağılımında etkinliği arttıracağı vurgulanmıştır.

Oates kamu malı kavramını, hem yerel nitelikli kamusal malları hem de nüfusun tamamını ilgilendiren genel nitelikli kamusal malları içerecek şekilde tanımlamıştır. Oates'e göre, farklı yerel bölgelerde yaşayan insanların kamu mallarına yönelik farklı zevk ve tercihlere sahip olmaları nedeniyle, bu doğrultuda yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda çeşitlilik sağlanmalıdır.

Bir kamu malının, merkezi hükümetin belirli ve tektip seviyede üretiminden ziyade yerel hükümet tarafından, Pareto–etkin seviyede üretilmesi, daha etkin sonuçlar doğuracaktır (Oates, 1972:35).

Oates'in yerelleşme teorisi basit bir mantığa dayanmaktadır. Belirli yerel bir kamu malının, nüfusun homojen taleplere sahip bir altkümesi tarafından oluşan bir yerel yönetim tarafından sunulması, refahı arttıracaktır. Aynı kamu malının, merkezi yönetim tarafından sunulması, nüfusun genel tercihi homojen olmadıkça, yerel yönetim tarafından sunulmasına kıyasla daha etkin seviyede olmayacaktır (Vo, 2009).

1.2.1.5. Buchanan-Kulüp Teorisi

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini açıklayan birinci kuşak teorilerin bir diğeri "Kulüp Teorisi"dir.

Maliye literatüründe kamu malı kavramı ilk olarak, Samuelson'un 1954 ve 1955 yıllarında yayımlanan makaleleriyle ortaya çıkmıştır. Bunlardan önce neoklasik iktisat teorisi, tüm malların bireysel olarak tüketildiği bir özel mülkiyet sistemiyle sınırlıydı. Samuelson'un makaleleri ile birlikte neoklasik iktisat teorisi, ortak tüketilen malları da içerecek şekilde genişlemiştir(Buchanan, 1975).

Kamu mallarından, tüketimden mahrum bırakılma özelliğine sahip olduğu halde, belirli bir kapasite noktasına kadar faydada rekabet olmayan mallar, kulüp teorisinin merkezinde yer almaktadır. Aynı hizmeti talep eden kişiler biraraya gelerek bir klüp oluşturacak ve söz konusu hizmeti, daha düşük maliyetler ile elde edeceklerdir. Klübe üye olmayanlar bu hizmeti kullanamayacak ve belirli bir kapasite noktasından sonra klübe üye kabul edilmeyecektir (Buchanan, 1965). Kulüp teorisine konu olan kamusal nitelikli mal ve hizmetlere, "kulüp malları" denilmektedir. Kulüp mallarının en bilinen örneği yüzme havuzudur.

Kulüp mallarını,tam kamusal mallardan ayıran bazı özellikler bulunmaktadır, bunlar; (Sandler ve Tschirhart, 1997: 336-338)

1. Kulüplere üyelikte gönüllülük esas olmalıdır.
2. Kulüp mallarının paylaşımında yığılma ve kalabalıklaşma söz konusu olur.
3. Kulüplerde üye olmayanlar dışlanmaktadır.
4. Nüfus birçok kulübe ayrıldığında ve insanlar bu kulüpler arasında dağıldığında, kulüpler arasında rekabet ve optimal kulüp büyüklüklerine göre dağılım oluşur.
5. Kulüp üyelerinden ücret alınır ve ücret ödemeyenler kulübe üye olamazlar.
6. Kulüp malları; dışarıda bırakmanın gerekli olması ve üyelik kapasitesinin sınırlı olması nedenleriyle, en az iki dağılım seçeneği sunmaktadır.

Mali federalizm teorisine göre bazı kamu mallarının ulusal düzeyde sunulması,optimal bir sonuç doğururken bazı kamu mallarının ise yerel düzeyde sunulması, vatandaşların ihtiyaç ve tercihlerine yakınlıktan dolayı daha etkin olacaktır. Bu bağlamda, bazı kamu malları için optimal kulüp büyüklüğü bütün ülke olurken, bazı kamu malları için yerel bir bölge olabilir. İyi bir siyasi yapılanmada, bu iki unsurun bir araya getirilmesi, önem kazanmaktadır(Casella ve Frey, 1992: 643).

1.2.2. İkinci Kuşak Teoriler

Oates'in "yerelleşme teoremi", mali federalizm literatürü çerçevesinde yapılan ve kamu ekonomisi içerisinde geliştirilen çalışmalara güçlü bir zemin hazırlamış,bu çalışmalar neticesinde, mali yerelleşmenin birinci kuşak teorileri ortaya çıkmıştır. Ancak, yirminci yüzyılın son on yılında, kamu maliyesi teorisi dışından fikirleri kendisine çeken "mali yerelleşmenin ikinci kuşak teorisi" ortaya çıkmıştır (Vo, 2009:

673). İkinci kuşak teori, mali yerelleşmeyi "firma teorisi", "bilgi ekonomisi", "asil-vekil problemi" ve "sözleşme teorisi" gibi kavramlardan yola çıkarak araştırmaya başlamıştır (Oates, 2005: 356).

Mali yerelleşmenin yeni literatürü, hem kaynakları açısından hem de ilerleme yönü açısından farklılık arzetmektedir. Burada sadece iktisat teorileri değil siyaset bilimi ve diğer disiplinlerden katkılar sağlanmıştır.

İkinci kuşak teori, temel olarak iki nokta üzerinde gelişme göstermiştir (Oates, 2005: 356).Birincisi, politik süreçler ve politik ajanlar üzerinde yoğunlaşan kamu tercihi ve politik ekonomi çalışmalarıdır. Kamu görevlilerinin ortak iyiyi aradıklarını varsayan birinci kuşak teorinin aksine burada politik sürece giren herkesin (oy verenler ve kamu görevlileri) kendi politik konumlarına ve amaç fonksiyonlarına göre hareket ettiği ve bunun da davranışlarında kısıt teşkil ettiği kabul edilmektedir.

İkinci nokta ise "asimetrik bilgi" ve "politik ajanlar" üzerine artan çalışmalardır.Bazı katılımcılar, tercihler, maliyet fonksiyonları gibi konularda diğer katılımcılara göre daha farklı bilgi sahibi olabilirler. Bu etkileri irdelemek amacıyla, ikinci kuşak teori çoğunlukla, bilgi konularını araştıran endüstriyel örgüt modeli ve mikroiktisat teorileri üzerine yükselmektedir.Birçok ikinci kuşak teorisyen, mali yerelleşme ile mali merkezileşme arasındaki denge üzerine çalışmıştır. Birinci kuşak teorilerde mali yerelleşme yönünde genel bir destek görülürken, ikinci kuşak teoride mali yerelleşmede aşırıya gitmenin tehlikeleri de ortaya konmuştur (Vo, 2009: 673).

İkinci kuşak teori iki konu üzerine şekillenmiştir; "teşvik" ve "bilgi". Her iki konu da ekonomik etkinliğin artmasına katkı sağlamıştır; teşvikler, kişi ve firmaların göç

etmelerini engelleyerek yerel yönetim hizmetlerine katkı sağlarken, yerel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasında yerel tercihlere ilişkin bilgi, ekonomik etkinliğin artmasına neden olmuştur. İkinci kuşak teorinin katkıları temel olarak "işlem maliyetleri", "eksik sözleşmeler" ve "asil-vekil" kavramlarıdır(Vo, 2009: 673).İkinci kuşak teoride öne çıkan çalışmalar; Weingast (1995), Seabright (1996), Lockwood (2002) and Besley ve Coate (2003) tarafından yapılmıştır(Vo, 2009: 673).

Weingast (1995), "Piyasayı koruyucu federalizm" (Market preserving federalism)kavramını ortaya koyarak rekabet içinde olan yerel bölgelerin teşvikler sayesinde nasıl güvenilir katılım ve düşük işlem maliyeti elde edeceğini göstermiştir. İdarelerarası hiyerarşi ve özerklik varsayımlarıyla Weingast, bir piyasa koruyucu federalizm modeli ortaya koymuştur. Buna göre; (Weingast, 1995:25)

I. Yerel yönetimler ekonomi üzerinde düzenleyici bir sorumluluğa sahiptir.
II. Yerel yönetimler, diğer bölgelerden yapılan mal ve hizmet ticaretini engelleyememektedirler.
III. Yerel yönetimler "sert bütçe kısıtı"yla karşı karşıyadır.

Ayrıca Weingast (2009), ikinci kuşak mali yerelleşmenin birinci kuşaktan farkını şu şekilde ortaya koymaktadır. Birinci kuşak mali yerelleşme, yerelleştirilmiş sistemlerin "hayırsever sosyal planlayıcı" (benevolent social planners) varsayımı altındaki performanslarını incelerken, ikinci kuşak, yerel yetkililerin karşılaştıkları mali ve politik teşvikleri temel alan çalışmalar yapmaktadır. İdarelerarası transferlerde birinci kuşak dikey ve yatay eşitliği sağlamaya çalışırken, ikinci kuşak yerel ekonomik refahı arttırmada teşviklerin önemine vurgu yapmaktadır.

Seabright (1996), mali yerelleşme literatürüne "eksik sözleşme" kavramını dahil etmiştir. Yazar; seçimleri, bazı bilgilerin teyit edilemediği eksik sözleşmeler olarak ortaya koymaktadır. Politik hesapverilebilirlik, yerelleşme için bir motivasyon kaynağı olmalıdır. Yerel yönetimlerarası mali dışsallıklar söz konusu olduğunda, bunları içselleştirebilmek amacıyla ve politikalarda işbirliği sağlamak amacıyla merkezileşme de tercih edilebilir. Sonuç olarak,yerel yönetimlerarası dışsallıkların içselleştirilmesinden elde edilecek kazançla mali merkezileşmenin hesapverilebilirliği düşürmesi nedeniyle artan maliyetler arasında göreli ağırlığa göre tercih yapılmalıdır(Vo, 2009: 674).

Lockwood (2002), Besley ve Coate (2003)'ün başlangıç noktası, Oates'in yerelleşme teoremidir fakat bu yazarlar, Oates'in de kabul etmiş olduğu gibi, merkezi yönetim tarafından sunulan mal ve hizmetlerin homojen olmak zorunda olmadıklarını ortaya koymuşlardır. Ulusal mal ve hizmetlerin farklı bölgelerde farklı şekilde sunulabileceği anlaşıldığında, Oates'in ortaya koyduğu modelden farklı bir mali model ortaya konmalıdır. Bu yazarlara ait modelde, ulusal düzeyde sunulan mal ve hizmetler, merkezce düzenlenmelerine rağmen yerel tasarımlarla sunulmaktadır. Bu ulaşılması zor bir durum değildir, çünkü merkezi yönetim bölgelerden seçilmiş temsilcilerden oluşmaktadır. Fakat bölgelerarası dışsallıkların düşük olduğu ve bölgelerin heterojen olduğu modellerde,Oates'in yerel mali düzenlemelerde öngördüğü etkinlik amacına ulaşılacaktır (Vo, 2009: 674).

Mali yerelleşmenin ikinci kuşak teorilerine bir diğer katkı, eşitleme yardımlarının dışsal olarak belirlenmediğini ortaya koyan Petchey ve Levtchenkova (2002, 2004), tarafından yapılan çalışmalardır. Çünkü, eşitleme gerçek mali davranışlara göre belirlenen mali standartlara göre uygulanmaktadır. Bu durum, yönetimlerin stratejik

davranmalarını teşvik etmekte ve etkinliği arttırıcı tekliflere temel oluşturan bir "eşitleme oyunu"na olanak sağlamaktadır (Vo, 2009: 674).

İkinci kuşak teoriler; birinci kuşak teorilerden temel yöntemler açısından farklılaşsa da, çoğu birinci kuşak teorilerin ruhunda da yer aldığı üzere, merkezileşme ile yerelleşme arasında bir değiş tokuş ortaya koymaktadır (Oates, 2005: 357).

Wagner'e göre(Wagner, 2007: 164–165), çok merkezli devletin gelişimsel özelliği, mali yerelleşmenin geleneksel yaklaşımında ortaya konan ve idarelerarası görev bölüşümüne kaynak teşkil eden hiyerarşik yapıdan daha önemlidir. Devletin, toplumun gelişen taleplerine cevap verme süreci, yaratıcı yollarla yeni gelir kaynakları oluşturma kapasitesiyle doğrudan ilgilidir.

Buna ilaveten, odak noktası, bazı devlet birimlerinin kamu hizmeti üreticiliğine soyunduğu ve bazılarının kamu hizmetlerinin tercümanlığını üstlendiği kamu işletmeleridir (Wagner, 2007: 166).

2. YERELLEŞME VE MALİ YERELLEŞME: TEORİK ÇERÇEVE

Yerelleşme, kamu hizmetlerine ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi hükümetten yarı-bağımsız hükümet veya organizasyonlara, özel sektöre ya da alt yönetsel birimlere devridir.Bir başka deyişle yerelleşme; idari, siyasi veya mali sorumlulukların alt yönetim seviyelerine devrini ifade eder (Rondinelli,1999:2).

Yerelleşmenin siyasi, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört türü olduğu ve bu türlerin her birinin farklı özelliklere, başarı şartlarına sahip olduğu söylenebilir (Rondinelli,1999:2).

2.1.1. Siyasi Yerelleşme

Siyasi yerelleşme, vatandaşlara ve onların seçilmiş temsilcilerine kamusal karar almada daha çok yetki vermeyi amaçlar. Bu konu, temsili demokrasi ve çoğulcu siyasetle ilişkili bir konudur, ayrıca vatandaşlara veya temsilcilerine siyasi kararlar alma ve uygulama noktasında daha çok etki imkanı vermektedir. Siyasi yerelleşme taraftarlarına göre,geniş katılımla alınan kararlar, ulusal siyasi otoriteler tarafından alınan kararlara göre toplumun farklı isteklerine daha uygun olacaktır. Bu kavram, yerel seçim bölgelerinden seçilen temsilcilerin vatandaşlarca daha iyi tanınacağı ve seçilenlerin de seçmenlerin ihtiyaç ve isteklerini daha iyi bilecekleri anlamına gelmektedir. (Rondinelli,1999:2).

Bu tür sistemler, federal devlet yapılarında ve etnik, kültürel farklılaşmanın güçlü olduğu toplumlarda, anayasal düzenlemeler yolu ile o bölgede yaşayanların kararlarda daha fazla söz sahibi olmasını esas alan yarı özerk yönetim biçimleridir. Bu tür yönetim biçimlerinin kendi meclisleri, yasa koyma, yargılama, güvenlik ve

vergi toplama gibi genelde merkezi yönetime özgü yetkileri bulunmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 15).

Federal devlet yapısına sahip devletlerde (A.B.D., Federal Almanya, İsviçre gibi) federe devletler yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler. Amerika'da "State"ler, Federal Almanya'da "Land"lar, İsviçre'de "Kantonlar" buna örnektir (Tortop, 1996: 3).

Siyasi yerelleşme genellikle, yasal ve anayasal reformları, çoğulcu siyasi partiler kurulmasını, yasamanın güçlendirilmesini, yerel siyasi birimler oluşturulmasını ve etkili ilgi gruplarının cesaretlendirilmesini gerektirir (Rondinelli,1999:2).

2.1.2. İdari Yerelleşme

İdari yerelleşme,kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla yetki, sorumluluk ve mali kaynakların hükümetin farklı kademeleri arasında dağıtılmasını amaçlar. Bu yerelleşme türü; belirli kamu fonksiyonlarının planlama, finansman ve yönetme sorumluluğunun merkezi hükümetten, hükümetin bölge birimlerine, hükümetin alt birim veya kademelerine, yarı özerk kamu otoritelerine, şirketlere veya bölgesel kurumlara devrini ifade etmektedir (Rondinelli,1999:2).

İdari yerelleşmenin farklı özelliklere sahip üç farklı çeşidi bulunmaktadır, bunlar;yetki yayılması (deconcentration), yetki genişletmesi(delegation) ve yerinden yönetimdir (devolution).

2.1.2.1.Yetki Yayılması (Deconcentration)

Merkezi hükümetin farklı kademeleri arasındaki karar alma, maliye ve yönetim sorumluluklarının devrini ifade eden kavram, yerelleşmenin en zayıf şekli olarak

değerlendirilir ve genellikle üniter devletlerde karşılaşılan bir durumdur.Hernekadar, yerel girdiler değişiklik gösterse de yetki yayılması, merkezi hükümetin başkent biriminden bölge birimine veya merkezi bakanlıkların gözetiminde güçlendirilmiş taşra teşkilatına bir sorumluluk devrini ifade eder(Rondinelli,1999:3).

2.1.2.2.Yetki Genişletmesi (Delegation)

Yetki genişletmesi, yerelleşmenin daha geniş bir türüdür. Bununla merkezi hükümetler, kamu hizmetlerinin yönetimi ve karar alma sorumluluklarını merkezi hükümetin kontrolü altında olmayan ancak merkezi hükümete karşı tamamen hesap veren yarı özerk kurumlara devrederler. Hükümetler yetki genişletmesini kamu işletme veya şirketlerini kurduklarında kullanırlar. Bu kurumlar, kararlarında geniş serbestiye sahiptirler(Rondinelli,1999:3).

2.1.2.3.Yerinden Yönetim (Devolution)

Yarı özerk yerel yönetim birimlerine yapılan yetki devrini ifade eden bir kavramdır. Yerinden yönetim, genellikle başkan ve meclisleri seçimle gelen, gelirlerini arttırabilen, yatırım kararları alabilen belediyelere kamu hizmetlerinin devri şeklinde gerçekleşir. İdari yerelleşmenin bu türünde, yerel yönetimlerin, üzerinde yetki sahibi oldukları ve kamu görevlerini yerine getirebildikleri açık ve hukuken tanınan coğrafi sınırları vardır ve siyasi yerelleşmenin temelini oluşturur. (Rondinelli,1999:3)

2.1.3. Mali Yerelleşme

Mali yerelleşme deyimi, kamu maliyesi yetkileri ile kamu hizmetlerinin ulusal düzeyden ulusaltı düzeye devrini ifade eder (Tanzi, 1995).

Mali yerelleşme, yerelleşmenin temel bir unsurudur(Rondinelli,1999:3).

İster siyasi, ister idari açıdan ele alınsın, yerinden yönetimin önemli bir özelliği, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirecek mali kapasiteye sahip olmalarıdır. Aksi halde bu birimlerin varlık nedeni ortadan kalkar. Bu mali kapasite, yerinden yönetim biriminin kendi gelir kaynakları olabileceği gibi, merkezden aktarılan kaynaklar da olabilir. Dolayısıyla, merkezi yönetim ile yerel yönetim açısından gelirlerin paylaşımı (mali tevzin - revenue sharing) ve bölgeler arasında mali açıdan farklılıkları giderecek gelir dağıtım sistemleri (mali denkleştirme – fiscal equalization), yerel yönetim maliyesinin en önemli ilgi alanlarını oluşturur (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 16).

Mali yerelleşme bu noktalardan hareketle aşağıdaki şekillerde karşımıza çıkabilir (Rondinelli,1999:3);

1. Kullanıcı ücretleri yolu ile hizmet maliyetlerinin yerinden karşılanması
2. Hizmet ve altyapı üretiminin yöre halkının mali veya bedensel katkısı ile finanse edilmesi ve/veya karşılanması
3. Emlak ve satış vergileri gibi yollarla yerel gelir yaratılması
4. Merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay ayrılması
5. Yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi ve/veya yerel yönetim borçlarının merkezi yönetimce garanti edilmesi.

Burada mali yerelleşmenin mali kapasiteyi sağlama işlevine vurgu yapılmıştır. Yönetimler arasında mali açıdan dört temel ilişki yer almaktadır, bunlar;

- Harcama

- Vergileme veya gelir arttırma gücü
- Borçlanma
- İdarelerarası mali transferlerdir.

Mali yerelleşme birçok gelişmekte olan ülkenin karşı karşıya olduğu ve Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşlarca da desteklenen önemli bir süreçtir. (Dünya Bankası, 2003)

2.1.4. Ekonomik Yerelleşme

Ekonomik yerelleşmeyle kastedilen, aslında kamunun sahip olduğu yetki ve sorumlulukların özel sektöre devredilmesidir. Bu da iki şekilde olabilir, bunlar; özelleştirme ve deregülasyondur (Rondinelli, 1999: 4).

Ekonomik yerelleşme ile temel olarak ve özellikle hükümete ait olan sorumlulukların, özel işletmeler, kooperatifler, dernekler ve diğer sivil toplum kuruluşlarına devri ifade edilmektedir. Özelleştirme ve deregülasyon genellikle ekonomik liberalizasyon ve piyasalaştırma politikalarıyla birlikte uygulanmaktadır.

2.1.4.1.Özelleştirme

Özelleştirme iki türlü olabilir. Bunlardan birincisi, önceden kamunun ürettiği bir mal veya hizmetin özel sektörce yürütülmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Burada kamu mülkiyetinin özel sektöre devri söz konusudur. İkincisi ise hizmetin mülkiyeti kamuda kalmakla beraber, hizmetin yerine getirilmesinin özel sektöre verilmesi olarak ortaya çıkar. Bunlara kamu özel ortaklıkları (public-private partnerships - PPPs) örnek verilebilir. Bu tür ortaklıklar özellikle kamu altyapı projelerinde ortaya

çıkarlar ve memleketimizde de görülen Yap-İşlet-Devret, işletme hakkı devirleri gibi sözleşmeler bunlara örnek gösterilebilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 16).

2.1.4.2.Deregülasyon

Bu tür yerelleşme biçimi, özel sektörün daha önce kamunun tekelinde olan bir sektöre girişindeki engellerin kaldırılması şeklinde ortaya çıkar. Böylece, rekabetin önündeki engellerin kaldırılması amaçlanır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 17).

2.2. MALİ YERELLEŞMENİN UNSURLARI

Mali yerelleşme dünyada birçok ülke tarafından fayda beklentisi ve uygulama alanı artmakta olan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Literatürde genellikle mali yerelleşme (fiscal decentralisation) ve mali federalizm (fiscal federalism) olmak üzere birbiri yerine geçen veya birbirine karıştırılan iki kavram yer almaktadır.

Bu iki kavram eş anlamlı olmadıkları gibi bu kavramların zıt anlamlı oldukları da söylenemez. Aralarındaki ilişki üç farklı yaklaşımla açıklanabilir.

1. Anayasa hukuku açısından devlet egemenliğinin dağılımı çerçevesinde devletler, üç farklı türe ayrılabilir. Bunlar üniter devlet, federal devlet ve konfederal devlettir.

Üniter devlette, merkezi hükümetin tüm egemenlik hakkına sahip olması söz konusudur. Federasyon, merkezi hükümetin ve kurucu bölge hükümetlerinin, gücün

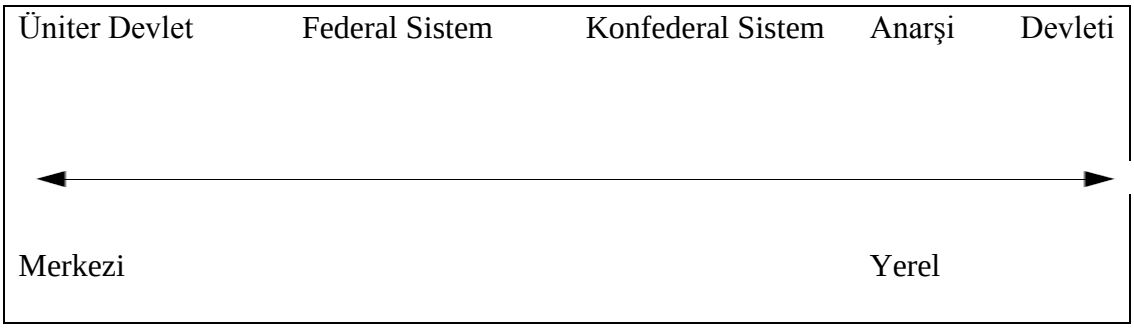
nasıl bölüneceği ve kendi yetki alanlarında bağımsızlıklarını nasıl koruyacaklarına karar verdikleri devlet biçimidir (Dafflon ve Madies, 2011: 5).

Federasyon, kendi içlerinde belli bir özerkliği koruyarak iki veya daha fazla devletin aynı merkezî iktidara tâbi olmak suretiyle oluşturduğu bir devlet topluluğudur (Gözler, 2004).

Konfederasyon, birden fazla bağımsız devletin uluslararası hukukî kişiliklerini muhafaza etmek şartıyla belli bir amaçla, özellikle ortak savunmalarını sağlamak üzere kurdukları bir devlet topluluğu şeklidir. Konfederasyon bir uluslararası antlaşmayla kurulur. Konfederasyona anlaşmayla girildiğinden, üye devletlerin konfederasyondan istedikleri zaman çıkabilecekleri kabul edilmektedir. Yani üye devletlerin "ayrılma hakkı" mevcuttur(Gözler, 2004).

2. Konuya ekonomik açıdan yaklaşıldığında devletler keskin kategorilere ayrılmak yerine merkezileşme ve yerelleşmenin uç noktaları arasında bir dereceye sahip olurlar (Oates, 1972: 18).

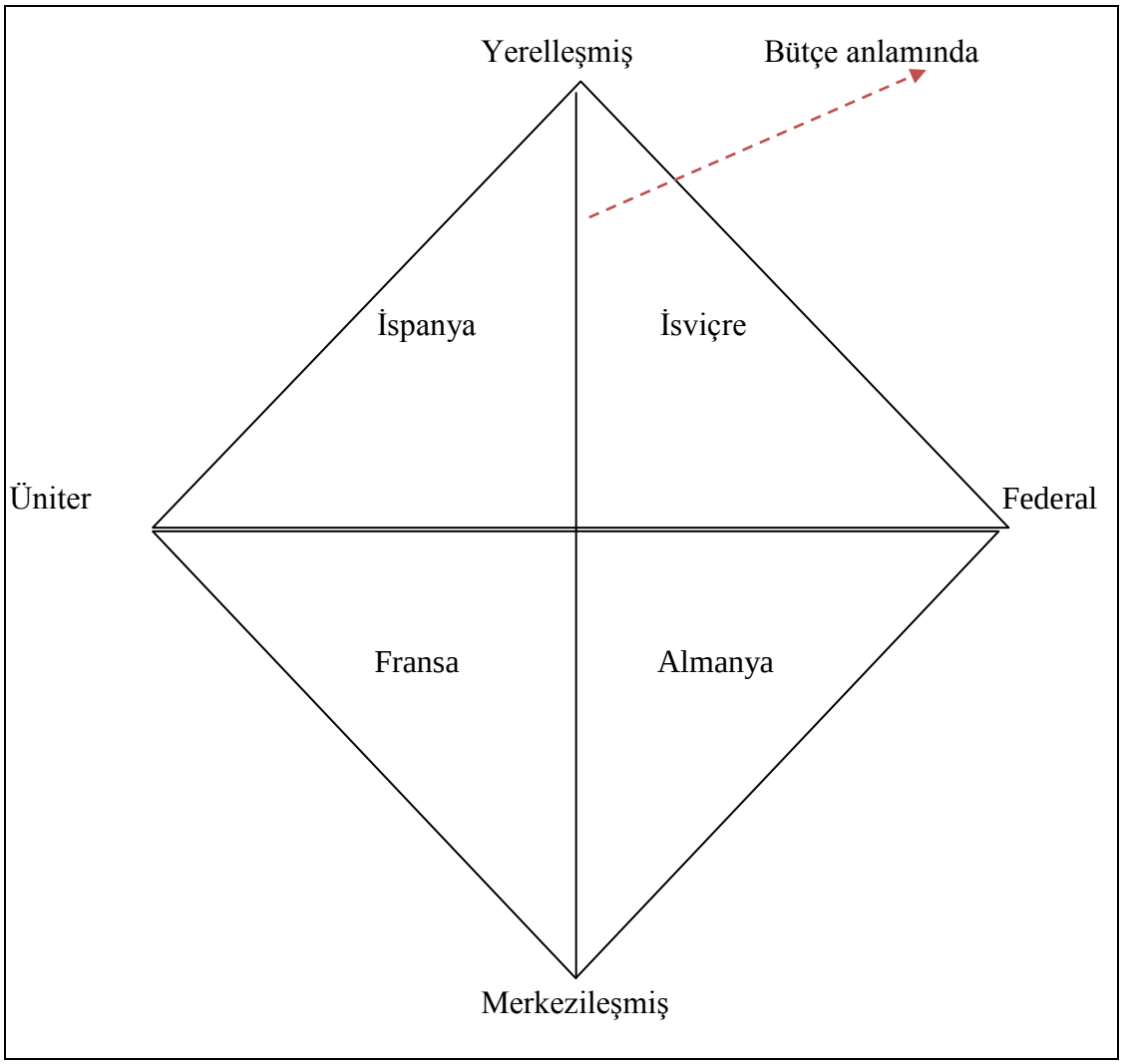
Şekil 1: Oates'in Devlet Sistemleri Şeması



Kaynak: (Oates, 1972: 18)

3. Ülkelerin merkezi-yerel, veya üniter-federal ayrımı yeterli olmadığında iki boyutlu şema (Lijphart,1999: 189) işe yarayabilir. Bu sayede merkezi federal devletten (örneğin Almanya), yerelleşmiş üniter devletlere (Örneği İspanya) kadar gibi farklı kombinasyonlar ele alınmış olur.

Şekil 2: İki boyutlu devlet sistemleri şeması



Kaynak: (Dafflon ve Madies, 2011: 5)

Yerelleşme, teorik açıdan (uygulamada farklı olabilir) insanların, kendilerini ilgilendiren kararlarda daha çok etki ve söz sahibi olabilmelerini sağlamaktadır. Dünyada Rusya, Orta ve Doğu Avrupa, Güney Afrika, Avustralya ve Arjantin Bolivya,Kolombiya gibi birçok ülke yerelleşmeyi, yerel yönetimler aracılığıyla, insanların politik gücünü arttırmanın önemli bir unsuru olarak görmektedirler(McLure, Martinez-Vazquez, 2004).

Mali federalizm ya da mali yerelleşme, federal ülkelerdeki merkezi yönetim ile diğer alt idari kademeler arası gelir/harcama ve gelir bölüşümünü ifade eden bir kavram olarak kullanılmaktadır. Öte yandan, idarelerarası görev/harcama ve gelir bölüşümü kavramıyla da üniter devletlerdeki merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesi anlatılmak istenmektedir.İdareler arası mali ilişkiler kavramı ise hem federal devletlerdeki mali federalizm ya da mali yerelleşmeyi hem de üniter devletlerdeki, idarelerarası görev/harcama ve gelir bölüşümünü ifade etmek üzere kullanılabilmektedir (Topal, 2005: 27).

İdarelerarası mali ilişkilerin tasarımında ilk aşama görevlerin, dolayısıyla harcamaların merkezi yönetim ve diğer alt idari birimler arasında paylaştırılmasıdır. Başka bir deyişle, başarılı bir idarelerarası mali ilişkiler sisteminin kurgulanabilmesi, öncelikle kamu sektörüne ilişkin sorumlulukların farklı idari kademeler arasında uygun bir şekilde dağıtılmasını ve bu sorumlulukların yürütülmesi için gerekli karar alma gücünün de ilgili idari birimlere transfer edilmesini gerektirir (Topal, 2005: 28).

İdarelerarası mali ilişkiler sisteminde, alt idari birimlerin rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması gereğinin üç önemli sebebi bulunmaktadır(Dafflon ve Madies, 2011: 17);

1.Alt idari birimlerin sorumlulukları zayıf bir şekilde tanımlandığında, gereken kaynaklar da hem finansman miktarı açısından hem de nitelik açısından eksik tanımlanır.

2.Sorumluluklar iyi bir biçimde tanımlanmadığında, çeşitli alt yönetim birimleri fazlaca takdir yetkisine sahip olabilir.Bu durum bütçe tercihlerinde çarpıklıklara neden olarak uzun vadeli harcamalar yerine siyasi nitelikli harcamalara neden olur. Dolayısıyla yerelleşmenin temel bir yasal düzenleme içinde yerleştirildiği kurucu

ilkelere ve devletin farklı kademeleri arasındaki ilişkilerin iyi tanımlandığı bir çerçeveye ihtiyaç bulunmaktadır.

3.Son olarak, yerelleşmiş bir yapının avantajlarından biri olan hesap verilebilirlik ilkesi, ancak yapılacak açık bir görev bölüşümü sayesinde gerçekleşir. Devletin farklı kademeleri arasında görev çakışması olduğunda, bazı alt yönetim birimleri (genellikle vergi veren vatandaşa daha uzak olanlar),rant sağlama çabası içine girebilmekte veya vatandaşa yakın idarenin arkasına saklanarak X-etkinsizliği karı elde etmeye çalışmaktadırlar.

2.2.1.Merkezle Yerel Arası Görev Paylaşımı

Mali yerelleşmenin ilk ve en önemli aşaması görev ve harcamaların merkezi yönetim ile diğer alt yönetim birimleri arasında açık bir şekilde paylaştırılmasıdır.

Mali yerelleşmenin birinci kuşak teorilerine göre genel olarak hizmet sunumu sorumlulukları, hizmet sorumluluğunu etkin bir şekilde karşılayabilecek en alt kademeye devredilmelidir(Bird,2004). Başka bir ifadeyle 'yerindenlik prensibi'ni ifade eden bu kavram, birinci kuşak teorilerin basit bir özetidir.

Birinci kuşak teorilerin etkinlik analizi, "mali denklik" kavramıyla beraber idarelerarası görev harcama bölüşümünde bazı genel ilkelerin ortaya çıkmasına olanak sağlamaktadır (Vo, 2009). Aşağıda bu teorilerden ortaya çıkan beş genel ilke yer almaktadır;

1. Tam kamusal malların merkezi hükümet tarafından sağlanması daha etkindir (Bird, 2000). Örneğin dış politika, güvenlik, uluslar arası ticaret gibi hizmetler, merkezi hükümet tarafından daha iyi formüle edilip uygulanabilir. Hizmetler, talep

seviyesi bütün alt bölgelerde sabit olmak şartıyla, merkezi hükümet tarafından sunulmalıdır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin merkezden sunumu ölçek ekonomileri nedeniyle büyük yarar sağlar.

2. Mali denklik ilkesi ve Oates'in yerelleşme teorisini temel alarak, yerel kamusal malların coğrafi sınırları ile ulusaltı hükümetlerin politik sınırları mümkün olduğunca örtüşmelidir. Bu durum yayılma etkisi ve yığılma etkisi gibi olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yarar.

3. Özel malların ve yerel kamusal mal ve hizmetlerin kamu hizmeti olarak sunulmasında, alt yönetimin büyüklüğü ve yerel tercihlerle uyum sağlanmalıdır (Shah, 2004). Alt ülkenin büyüklüğü ele alındığında "fayda eşleştirme" prensibine ulaşılır, çünkü fayda elde eden yerel vatandaşlar maliyete de katlanırlar. Kullanıcı ücretleri maliyetin kurtarılması amaçlandığında faydalı olmaktadır (McLure and Martinez-Vazquez, 2004).

Ulusaltı yönetimler, halkın zevk ve tercihlerine daha yakın olduklarından, halkı faydalandırma alanları oluşturulduğunda, kamu hizmetlerinin yerel birimlerce maliyetin geri dönüşü odaklı sunumu,yerel taleplerin de karşılanmasını sağlayacaktır. Bu durum iktisadi etkinliği arttıracaktır. Ayrıca kamu hizmetlerinin yerel birimlerce sunumu denemeler, yeniliklerle sonuçlanarak ekonominin bütününde etkinliği attırabilir (Oates, 1999). Bu durum yerelleşmenin dinamik etkinliğe sahip olduğunu göstermektedir.

4. İdarelerarası görev paylaşımı şeffaf ve bütün taraflar için açıkça anlaşılacak şekilde ortaya konmalıdır. Bu konudaki başarısızlık, kamu hizmetlerinin çakışmasına neden olmaktadır. Açık bir görev paylaşımı hizmet sunumunda aynı alanda birden fazla yönetimin dahil olmasını engellemektedir (Martinez-Vazquez,

2001). İdarelerin birbirlerinin görev alanlarına ortak olmaları harcamalardaki etkinliği azaltacaktır.

5. Yerel mal ve hizmetlerin üretiminde, yerel yönetim ve finansman boyutlarıyla beraber ölçek ekonomileri ele alınmalıdır. Bu özellikle, gelişmekte olan ülkeler için önemlidir. Asimetrik harcama bölüşümü uygun olabilir. Hizmet sunum sorumluluğu aynı kademedeki yönetimler karşısında farklı ölçek ekonomilerine ve yönetim kapasitelerine sahip olunması durumunda farklı olabilir, ama bu durum gelişmekte olan ülkelerde genelde politik ve/veya coğrafi nedenlerle olmaktadır (Joumard ve Kongsrud, 2003).

2.2.2.Merkezle Yerel Arası KaynakPaylaşımı

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde harcama/hizmet fonksiyonlarının yönetim kademeleri arasında paylaştırılması yanında bu sorumlulukların yerine getirilmesinde hangi gelir kaynaklarının (daha doğru bir deyimle hangi vergilerin ve vergi dışı gelirlerin) hangi düzeyde toplanması gerektiği, yönetimler arasında gelir paylaşımının nasıl olması gerektiği konusu önem arzetmektedir(Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 55).

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde ilk aşamayı oluşturan görev ve harcama bölüşümünü ikinci aşama olarak gelirlerin bölüşümü izlemelidir. (Bahl, 1999)

İdarelerarasında gelir bölüşümünün yapılabilmesi için, görev ve harcama bölüşümünün yapılmış olması gerekmektedir. Gelir toplama konusunda yönetimler

arasında sorumluluğun nasıl dağıtılacağı konusu literatürde tartışılan önemli konulardan biridir ve bu konuda ideal bir prensip bulunmamaktadır.

Mali yerelleşme kavramı, yerel yönetimlere, yerel hizmetleri kendilerince finanse etme yetki ve sorumluluğunu vermektedir. Tam mali özerklikte yerel yönetimlerin vergi matrah ve oranını belirleyebilmesi gerektirmektedir (Ebel ve Yılmaz, 2002(a)).

Mali yerelleşme literatüründe ortaya konan farklı yönetim kademeleri arasındaki gelir bölüşümüne ilişkin genel ilkeler şu şekildedir; (Ebel ve Yılmaz, 2002(a): 34)

1. Alt idari birimlere devredilen vergi tabanı, idareler arasında hareketsiz olmalıdır çünkü vergi tabanının hareketli olması durumunda, yerel birimin vergi oranını değiştirmesi; vergi tabanının, oranın daha düşük olduğu başka bir yerel idari birimin sınırları içine taşınması ile sonuçlanmakta, dolayısıyla alt idarenin vergi oranı üzerindeki özgürlüğü kısıtlanmakta ve verginin kaynağı kaybolmaktadır.
2. Gelir bölüşümünde yeniden dağıtıcı vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır. Çünkü yeniden dağıtım amaçlı olarak hareketli faktörler üzerine konan vergiler,üretim faktörlerinin idari birimler arasında etkinsiz dağılımı sonucunu doğurabilir. Yeniden dağıtıcı vergilerin tek tip olması, ekonomik faaliyetlerin bölgesel olarak bozulmalarını en aza indirecektir.
3. Alt idari kademelerce sunulan hizmetler mümkün mertebe bu hizmetlerden fayda sağlayanlarla ilişkilendirilerek, kullanıcı ücretleri ve yerel vergilerle finanse edilmelidir. Etkin bir kaynak dağılımı, yerel yönetim harcamalarının mümkün olduğunca hizmet yararlanıcıları ile finanse edilmesini gerekli kılar.
4. Toplamada önemli ölçek ekonomileri sağlayan vergiler, merkezi idareye bırakılmalıdır.

5. Tabanı çevrimsel olarak farklılık gösteren vergiler, merkezi yönetime bırakılmalıdır. Çünkü tabanı dönemsel olarak dalgalanmalara maruz kalan vergilerde, karşı çevrimsel oran düzenlemelerinin yerel yönetimlerin mali gücünü korumak amacıyla uygulanması gerekmektedir.

6. Gelir bölüşümünde etkili olan bir başka faktör ise vergi dışsallıkları ile ilgilidir (Topal, 2005: 34). İdari birimler arasında eşitsiz dağılmış vergi tabanları merkezi yönetime bırakılmalıdır. Çünkü aksi durumda bir yerel birimin kendi yerleşikleri için aldığı vergileme kararı, bu yerleşiklerin diğer yerleşim biriminin yükünü taşımasına neden olabilir. Doğal kaynaklara ilişkin vergileme buna bir örnek teşkil etmektedir.

7. Yerel birimlerin gelirleri yıllara göre istikrarlı ve tahmin edilebilir olmalıdır.

8. Gelir sistemi etkili, etkin yönetime uygun ve basit olmalıdır.

9. Yerel vergiler, yerel birimlerin borç yönetimlerini kolaylaştıracak kadar açık olmalıdır.

Ayrıca Musgrave (1983), bütün ülkeler ve bütün zamanlar için geçerli olabilecek ideal bir gelir paylaşım modeli olmadığını belirterek idarelerarası gelir paylaşımına ilişkin bazı ilkeler ortaya koymuştur;(Dafflon ve Madies, 2011)

1. Makroekonomik istikrara katkı sağlayan vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır.

2. Kişiler arası yeniden gelir dağılımını amaçlayan artan oranlı vergiler merkezi yönetime tahsis edilmelidir.

3. Alt yönetim birimleri vergi rekabetini önlemek amacıyla (dibe doğru yarış) veya bütçe rekabetini önlemek amacıyla hareketsiz, akışkan olmayan konuları vergilemelidir.

4. Ulusal çapta eşitsiz bir dağılım sergileyen vergi konuları merkezce vergilendirilmelidir.

5. Kullanıcı harçları ya da yararlanan öder(veya kirleten öder) ilkesi tüm yönetim kademeleri için uygulanmalıdır.

Bunlara ilave olarak mali yerelleşmenin pratiğinden elde edilen bazı ilkeler ise şu şekildedir; (Dafflon ve Madies, 2011)

1. Yerel yetkililer, potansiyel olarak yüksek getirisi olan sınırlı sayıdaki vergi ve harçlara konsantre olmalıdır.

2. Vergiler, mükellef-seçmenlerce görülebilir ve açık olmalıdır. Verginin açıklığı, karşılığında kamu hizmetlerinin kalitesinin de açık olmasını gerektirir, aynı zamanda veya vergi ödemeyi reddede neden olabilir.

3. Vergi, onu toplayan yönetim biriminin dışına ihraç edilmemelidir. Vergi ihracı mali yükün mükellefler dışına aktarılmasına neden olur dolayısıyla, yerel hizmetlerin aşırı üretimine neden olarak sunulan hizmetle onun finansmanı arasındaki bağlantının zayıflamasına neden olur.

4. Bir diğer problem, iki mali egemen yönetim vergi tabanının nasıl paylaşılacağı konusunda mutabakata varamazsa, yatay seviyede çifte vergilendirme riski ortaya çıkar. Yatay ve dikey vergi kordinasyonu yalnızca teknik bir problem olarak kalmaz, uygun bir şekilde çözümlenmezse, aynı zamanda eşitlik ve caydırıcılık probleminin artmasına neden olur.

5. Yerel vergileme, mali yükün gelecek nesillere aktarılmasını engelleyecek şekilde günlük harcamaya uygun şekilde tasarlanmalıdır.

2.2.2.1. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşım Sistemleri

Dünyada pek çok ülkede uygulanan kaynak paylaşım sistemleri, farklı versiyonları olsa da 1) Gelir devri, 2) Gelir paylaşımı ve 3) Transferler olmak üzere üç ana başlık altında toplanmaktadır. Pek çok ülkede bazı gelirlerin yerel yönetimlere devredildiği, bazı gelirlerin paylaşıldığı ve bunlara ilave olarak bazı harcamaların koşullu veya koşulsuz transferlerle karşılandığı karmaşık kaynak paylaşım sistemleri uygulanmaktadır. Bu uygulamalarda yerel yönetim birimleri, bir taraftan kendi öz gelirlerini alırken, diğer taraftan ya merkezi yönetim tarafından toplanan vergilere ortak olmakta, ya merkezi yönetim bütçesinden transfer almakta, ya da her iki imkândan birden yararlanmaktadır. Buradan çıkan önemli bir sonuç, uygulamada merkez ile yerel arası gelir paylaşımı sistemlerinde merkezi hükümeti temsil eden başbakanın, maliye bakanının, içişleri bakanının, harcamacı kuruluşun, parlamentonun, planlama ofisinin, büyük şehir veya küçük şehir belediyesinin tercihlerinin de gelir paylaşım sistemlerinin seçiminde önemli bir rol oynayabileceğidir. Bu tercihlerin nasıl şekillenebileceği ise güçler dengesi tarafından belirlenir. Aşağıdaki tablo bunu temsil etmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 63).

Tablo 1:Merkezden Yerele Kaynak Transferi ve Güçler Dengesi - Toplam Kaynağın Belirlenme Yöntemi

Tahsis Yöntemi	**Ulusal Vergilerin Belli Bir Payı**	**Kurala Bağlı Olmadan**	**Belli Harcamaların Karşılanması (Şartlı)**
Vergilerin toplandığı yere göre	A	-	-
Formüle göre	B	F	-
Maliyetlerin tamamen veya kısmen karşılanması	C	G	K
Kurala Bağlı Olmadan	D	H	-

Kaynak: (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 63).

Bu tabloda, bir başbakan F'yi seçer. Çünkü toplam kaynağı belediyelere bir kurala bağlı olmadan, ancak formülle oynayarak ve böylece seçilme şansını arttıracak şekilde aktarmak isteyebilir. Bir parlamento, B veya D'yi seçebilir. Vergilerden bir formüle göre pay ayrılması, temsil esasına daha çekici gelebilir. Bunun bir kurala bağlı olmadan parlamento kararı ile dağıtılmasını da tercih edebilirler. Bir maliye bakanı, F, G, H'yi tercih edebilir. Yani bir kurala bağlı kalmadan F, G, H konumlarını etkileme gücüne sahip olmak ister. Bir içişleri bakanı, C'yi seçebilir. Yani vergilerden maliyet esasına göre bir payın yerel yönetimlere ayrılmasını isteyebilir. Bir planlama ofisi: C, G, K'da söz sahibi olmak ister. Bir büyükşehir belediyesi, A'yı tercih eder. Bir küçük belediye; yatay dengesizlik endişesi ile B'yi tercih eder.

Bundan dolayı, yukarıda sayılan gelir paylaşım sistemlerini yalnız başına uygulanan sistemler olarak düşünmemek gerekir. Bu açıdan bakıldığında, yönetimler arası kaynak paylaşım sistemini;

i. Belli gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi,
ii. Belli gelirlerin paylaşımı,
iii. Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması,
iv. Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyetinin karşılanması,

şeklinde dört başlık altında değerlendirebiliriz. Ancak, belirttiğimiz gibi, bunların uygulamada alacağı görünüm, güçler dengesinden etkilenebilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 64).

Gelir paylaşım sistemlerinin incelenmesinde önemli bir yere sahip olan yatay ve dikey eşitsizlik konuları aşağıda açıklanmıştır.

2.2.3.1. Dikey Eşitsizlik Ve Dikey Eşitleme

Dikey mali eşitsizlik, yönetim seviyeleri arasındaki görev ve sorumluluklara göre kaynak kullanımındaki farklılıktan kaynaklanan sorunu; dikey mali eşitleme de bu sorunun giderilmesine yönelik çabaya işaret etmektedir. Eğer yönetim seviyeleri arasında görev ve kaynak paylaşımından kaynaklanan farklılık varsa, bu dikey eşitsizliktir. Dikey eşitsizliğin giderilmesi için alınan tedbirler dikey mali eşitlemedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 58).

Birden fazla kademeye sahip devlet sistemlerinde dikey eşitsizlik, yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu ile gelir arttırma kapasitelerinin uyuşmadığı durumlarda ortaya çıkar (Ebel ve Yılmaz, 2002(a): 36).

Bir başka deyişle, dikey eşitsizlik kamu hizmet sorumlulukları ile bu sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla gerekli olan kaynakların tahsisi arasındaki dengesizliği ifade eder. Dikey eşitsizlik, bir yönetim biriminin yasal olarak sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin uygun bir miktar ve kalitede sunulabilmesi için gerekli maliyet ile sağlanan gelirlerin karşılaştırılması suretiyle ölçülür. Dikey dengesizlikler belli başlı iki kaynaktan doğar; a) vergi tabanları hem bölgeler arasında, hem de merkezi ve yerel yönetimler arasında farklılık gösterir; b) vergi tabanı veri iken, vergi çabası dâhil vergi toplama kapasitesi de hem bölgeler arasında, hem de merkez ile yerel yönetimler arasında değişiklikler gösterebilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 59).

Ortada bir eşitsizlikten söz ediliyorsa ve bu durum bir sorun olarak ortaya çıkıyorsa, bu sorunun çözümünde eşitsizliğin giderilmesi, bir başka deyişle eşitlemenin sağlanması gerekmektedir. Yönetim kademelerinin kendilerine verilen görev ve

sorumlulukları, idarelerarası mali transfere gerek kalmadan kendi öz gelirleriyle finanse etmeleri gerektiği literatürde tartışılmakta olan bir konudur (Bird ve Tarasov, 2004: 77).

Dikey mali eşitsizlik, bir diğer adıyla dikey mali boşluk, her bir yönetim biriminin gelirleriyle harcamalarının yaklaşık olarak eşitlenmesiyle ortadan kaldırılır. Dikey mali eşitsizlik; yerel yönetimlere gelir arttırma gücü transfer ederek, harcama sorumluluklarını merkezi yönetime transfer ederek, yerel harcamaları azaltarak veya yerel gelirleri yükselterek giderilebilir (Bird ve Smart, 2002: 900).

Dikey mali eşitleme, bir ülkede yönetim yapısının her kademesinde yürütülecek kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin yürütülmesini sağlayacak kamu kaynakları arasında denge kurulmasını amaçlar. Bunun için ilk aşama, bir ülkede hangi kamu hizmetlerinin hangi yönetim düzeyinde yürütüleceğinin çok açık bir analizinin yapılmasıdır. İkinci aşamada, farklı yönetim seviyelerinde yürütülecek kamu hizmetleri için gerekli harcama ihtiyacı belirlenir. Üçüncü aşamada, devlet tarafından kullanılabilecek mali kaynaklar, paylaşıma esas alınacak havuz belirlenir. Son aşamada, havuzdaki kaynağın/paranın, yönetim seviyeleri arasında nasıl dağıtılacağına ilişkin bir formül geliştirilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 59).

Yerel yönetimlerin gelirleri arasında kendilerine özgü gelirler olduğu gibi merkezi yönetimle paylaşılan gelirler de yer alır ki bu ikinci durum, dikey dışsallıklara neden olabilir. Bu dışsallıklar, yerel mali özerkliği de etkiler(Dafflon ve Madies, 2011: 30). Devletin bir kademesinde alınan bir karar, diğer kademedeki bütçe kısıtlarını etkiliyorsa, orada dikey dışsallığın varlığından söz edilir (Vigneault ve Boadway, 1996: 7). Bu durumun nedenleri şu şekildedir;

- Devletin bir kademesinde toplanan bir verginin, diğer kademede toplanan vergiden indirim imkanı sağlanması.
- İki veya daha fazla kademedeki yönetimin vergi istisnası uygulaması.
- Farklı kademelerdeki yönetimlerin aynı vergi tabanını vergilemesi.

Dikey dışsallık konusu, mali federalizm literatürü içerisinde özellikle aynı vergi tabanının farklı kademe yönetimler tarafından vergilenmesiyle gündeme gelmiş bir konudur.

2.2.3.2. Yatay Eşitsizlik Ve Yatay Eşitleme

Yatay eşitsizlik, aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği ifade etmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 59). Bir başka deyişle aynı görevleri üstlenen yerel birimlerin farklı mali kapasitelere sahip olması sonucu oluşan mali eşitsizlik yatay mali eşitsizliktir (Ebel ve Yılmaz, 2002(a): 36).

Hemen her ülkede iller, bölgeler arasında sosyoekonomik ve çevresel faktörlerden kaynaklanan gelişmişlik farklılıkları ve gelir farklılıkları oluşabilir. Gelişmişlik farklılıkları bölge ve şehirlerde eğitim, sağlık, altyapı hizmetleri, iş gücü arzı, mal ve hizmet sunumu gibi özel ve kamu hizmetlerinin seviyesi ve kalitesinde; gelir farklılıkları ise kişi başına düşen ortalama gelir farklılıklarında kendini gösterir. Hizmet gereksinimindeki farklılıklar da şehirlerarasında yatay eşitsizlik yaratır. Göreli olarak bazı şehirlerde demografik nedenlerden dolayı hizmet gereksinimleri farklılaşabilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 59).

Daha önce de ifade edildiği üzere, bir ülkede her bölge aynı gelişmişlik ve gelir seviyesine sahip değildir. Böyle olunca sadece belli bir bölgede toplanılan kamu gelirlerinin o yer yerel yönetim birimine verilmesi veya o yer yerel yönetim birimi ile paylaşılması, kamu kaynaklarının yerel yönetim birimleri arasında dağıtılması, gelişmişlik ve gelir farklılıklarından dolayı, yatay eşitsizlik sorunu yaratmaktadır. Yatay eşitleme, yerel yönetim birimlerinde farklı harcama ihtiyaçları ve kişi başı gelirleri arasındaki eşitsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır. Yatay eşitleme, diğer bir ifadeyle, ulusal düzeyde kamu kaynaklarının yerel yönetim birimleri arasında görev ve sorumlulukları ile orantılı olarak paylaşılmasıdır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 61).

Yatay eşitsizlik sorununun çözümünde başvurulabilecek en önemli araç, merkezi yönetim kaynaklarından yapılacak transferlerdir. Bu transferler şartlı veya şartsız olabilir. Her iki durumda da transferlerin paylaşımında kullanılacak nüfus, gelişmişlik, hizmet alanı, hizmet gereksinimi, hizmet sunulan yaşlı ve öğrenci nüfusu, öz gelir yaratma imkânları gibi ölçütler kullanılarak oluşturulacak denkleme göre transferlerin paylaştırılmasıyla yatay eşitsizlik sorunu giderilebilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 61).

Dünyada uygulanan yatay eşitleme sistemlerinde; yerel yönetim biriminin hizmet sunduğu alan, nüfus, okul öncesi ve okul dönemindeki çocuk sayısı, yaşlı nüfus sayısı, gelişmişlik derecesi, gelir düzeyi, hizmet gereksinimi gibi ölçütler transferlerin paylaşımında ağırlıkları oranında formülde yer almaktadır. Transfer havuzundaki kaynağın yerel yönetim birimleri arasında paylaştırılmasında, yukarıda sayılan ölçütlerin ağırlıkları ölçüsünde kullanılması, bölgeler ve şehirler arasında

gelişmişlik ve gelir farklılıklarının giderilmesine katkıda bulunmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 61).

2.2.3.İdareler Arası Mali Transferler

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde, harcama ve gelir bölüşümü, birtakım yatay ve dikey dengesizliklere neden olur. Esasında idarelerarası her transfer sisteminin iki boyutu bulunmaktadır; dikey boyut, gelirlerin merkez ve yerel yönetimler arasında dağılımını, yatay boyut ise mali kaynakların alıcı birimler arasındaki dağılımını ele alır (Ebel ve Yılmaz, 2002(a): 35).

Kaynak paylaşım sistemlerinde, merkezden yerele muhtelif kamu gelirlerinden kaynak aktarılması şeklinde de tarif edebileceğimiz gelir paylaşım sistemleri, dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermede önemli bir role sahiptir. Bu nedenle, rol ve sorumlulukların paylaşılmasına bağlı olarak, iyi bir gelir paylaşım sistemi için çok farklı niteliklere gereksinim duyulur. Bunlardan genel kabul gören beş tanesi aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:(Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 58)

1. Transfer sisteminin, yatay ve dikey eşitliği sağlamaya yönelik bir amacının olması gerekir.
2. Transfer sisteminin saydam, açık ve anlaşılabilir olması gerekir. Transfer alan yerel yönetim birimlerinin sistemin nasıl çalıştığı konusunda, yani hangi kaynakların dağıtılmak üzere tahsis edileceği (dikey havuz) ve alt yönetim birimleri arasında nasıl dağıtılacağı (yatay dağıtım) konusunda önceden bilgi sahibi olmaları gerekir.
3. Transfer sistemi istikrarlı, önceden tahmin edilebilir ve düzenli olarak işleyebilir olmalıdır. Böylece alt yönetim birimleri, yönetsel ve mali planlarını

geliştirebilmeleri için gelecekte ne kadar gelir alabileceklerine dair bir güvenceye sahip olurlar. Merkezi yönetim nakit sıkıntısına girdikçe yerel yönetimlere yapılan transferlerden, ülkemizde geçmişte özellikle kriz dönemlerinde olduğu gibi, tek taraflı kesinti yapamamalıdır.

4. Transfer sisteminin farklı yönetim seviyeleri arasında dikey eşitsizlikleri ve yatay bölgesel farklılıkları eşitlemeye yönelik bir mekanizmaya/paylaştırma ölçütlerine sahip olması gerekir.

5. Gelir paylaşım sisteminin, alt yönetim birimlerinin doğru karar almaları için yeterli teşvikleri sağlaması gerekir.

İdarelerarası mali ilişkiler sisteminde idarelerarası mali transferlerin amaçları ise şu şekildedir; (Topal, 2005:39)

1. Gelirlerin yeniden dağılımına yönelik amaçlar
2. Ülke genelinde tek tip bir vergi standardı kurma ve vergi sisteminin geliştirilmesi
3. İdari birimlerin fon toplama yetenek ve kapasitelerinin birbirinden farklı olması sonucu oluşan dengesizliklerin giderilmesi.
4. Bazı yerel projelerin tamamlanabilmesinin temini.
5. İdarelerarası dışsallıkların içselleştirilmesi.

2.2.4.Yerel Yönetimlerin Borçlanması

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde bir diğer önemli boyut da yerel yönetimlerin çeşitli sebeplerle borçlanabilmeleridir. (Ebel ve Yılmaz, 2002(a)) ve

(Topal, 2005:43), yerel kamu finansmanında borçlanmanın uygun araçlardan biri olduğunu ileri sürmekte ve bunu üç farklı nedene bağlamaktadır.

i. Nesillerarası Eşitliğin Sağlanması

Altyapı ve eğitim gibi belirli yatırım projelerinin faydası uzun bir zaman dilimine yayılmakta, bu durum ise bu projelerin faydalarının yalnızca halihazırdaki yerleşiklerce değil, gelecek kuşaklarca da tüketileceği anlamına gelmektedir. Öte yandan, yerel vergileme çoğunlukla yarar ilkesine dayandırılmakta, dolayısıyla gelecek kuşaklar için de yarar sağlayabilecek bir projenin, maliyetinin de kuşaklar arasında bölüştürülmesi gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, bu tür projelerin maliyetine gelecek kuşakların da katkı sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle, borçlanma yerel projelerin finansmanında uygun bir araç olarak kabul edilmekte, bu yolla, faydaları uzun bir zaman dilimine yayılan projelerin maliyetleri de "fayda ömürleri"ne uygun biçimde kuşaklar arasında bölüştürülmüş olmaktadır.

ii. Ekonomik Gelişme

Altyapı yatırımlarının geciktirilmesi ya da ihmal edilmesi yerel ekonomik performans üzerinde olumsuz etkiler oluşturarak, yerel istihdam olanaklarını daraltmakta ve gelir düzeyinde azalmalara neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel altyapı projelerinin harekete geçirilebilmesi ve bu yolla yerel ekonominin canlandırılabilmesi için borçlanma uygun bir araç olarak düşünülmektedir.

iii. Gelir/Harcama Akışının Dengelenmesi

Birçok nedene bağlı olarak, bazı dönemlerde idari birimlerin harcama akışları ile gelir akışları zaman bakımından uyumsuzluk yaşayabilmektedir. Bu gibi durumlarda, borçlanma, yerel birimlere harcama akışları ile gelir akışları arasındaki zaman

uyumsuzluğunu giderme ve kesintisiz bir hizmet üretim olanağı sağlamaktadır. Genel olarak bakıldığında, yerel birimlere borçlanma olanağı sağlayan iki kanal olduğu gözlenmektedir. Bunlardan birincisi, Belediye Bankası, Belediye Gelişim Bankası ve Yerel Yönetimler Fon Ajansı gibi adlar alabilen kamusal aracı kurumlardır. İkincisi ise yerel birimlerin doğrudan özel sermaye piyasasından borçlanmasıdır. Ancak burada şunu belirtmek gerekir ki; uluslar arası deneyimler yerel yönetimlere finans sağlayıcı kamusal kurumların politik kayırmacılık sorunu ile karşılaştığını göstermektedir.

2.3. MALİ YERELLEŞMENİN DEZAVANTAJLARI

Bazı yazarlar, yerelleşmeye karşı fikirler öne sürmüşler ve bazı durumlarda yerelleşmenin etkili olamayacağını iddia etmişlerdir. Yerelleşmeye ilişkin teorik argümanlar, anlaşılır olmalarına rağmen uygulamada aşağıda yer alan bazı durumlarda yerelleşme stratejilerinin daha az etkili olacağı (Prudhomme, 1994), (Bird, 1994) ve (Oates, 1994) gibi bazı yazarlarca ortaya konmuştur;(Tanzi,1995: 6)

Yetersiz Bilgi Durumu:

Yerel kamusal mal ve hizmetlerin, merkezi yönetimin yerel tercihler konusunda bilgi eksikliği nedeniyle yeterince karşılanamayacağı ifade edilmiştir. Merkezi yönetimin yerel alt birimleri aracılığıyla özellikle üniter devletlerde bu sorun aşılabilir. Burada önemli olan husus, söz konusu alt birimlerin merkeze bilgi aktarmada yerel siyasete göre daha doğru hareket edip etmeyecekleriyle alakalıdır.

Yolsuzluk:

Prud'homme(1994) ve Oates (1994), yerel düzeyde yolsuzlukların daha yaygın olduğunu iddia etmiştir. Tanzi (1994) de, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yerel düzeyde, kişisel yakınlıklar gibi sebeplerle kamu menfaatlerinin ikinci plana itilebileceği, yerel düzeyde yolsuzlukların daha yaygın olacağını iddia etmiştir.

Yerel Bürokrasinin Kalitesi:

Prud'homme (1994: 9), merkezi yönetimin bürokratlara daha iyi kariyer imkanları sunduğunu, böylelikle daha kalifiye insanların yerel bürokrasi yerine merkezde çalışmayı yeğledikleri ve bunun da yerel bürokratların kalitesinde düşüklüğe neden olacağını, bu durumun da yerelleşmeden beklenen faydayı düşüreceğini iddia etmiştir.

Teknolojik Değişim ve Artan Mobilite:

Artan teknoloji ve mobilite nedeniyle kamusal ve hizmetler de değişmektedir, bu durumda, yerelleşmeye ilişkin düzenlemeler esnek olmalı ve kamu mallarının değişen özellikleri devamlı olarak değerlendirilmeli ve değişen şartlara göre görev dağılımı değişimlerine olanak sağlanmalıdır.

Kamu Harcama Yönetim Sistemleri:

Yerel yönetimlerin kendilerine yüklenen görevleri ve tahsis edilen kaynakları gereken amaçlar doğrultusunda kullanabilme yeterlilikleri özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerinde zayıftır. Bu durum da yerelleşmeden beklenen faydayı düşürecektir.

Harcama sorumluluklarında yerelleşmenin dezavantajları veya merkezileşmenin avantajlarının bazı nedenleri de şu şekildedir (Boadway, Roberts ve Shah, 1994; 20)

Yerel Bölgelerarası Yayılma Etkisi

Bir bölgede üretilen kamusal mal veya hizmet, diğer bölgelere olumlu dışsallık sağlayabilir bu durum eksik üretime, olumsuz dışsallık durumunda ise fazla üretime neden olabilir.

Ölçek ekonomileri:

Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de ölçek ekonomileri nedeniyle bazı mal veya hizmetin daha yüksek miktarda üretimi ve daha üst düzeyde yönetimi gerekebilir.

Harcamaların uyumu:

Bazı mal veya hizmetlerde kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacıyla uyumluluk önemli hale gelebilir.

Merkezi yönetimin adalet sorumluluğu:

Gelir dağılımında adaleti geliştirmeye yönelik yapılacak kamusal harcamaların yerelden ziyade merkezin sorumluluğuna verilmesi gerekir.

Benzer şekilde yerel yönetimlere vergileme gücünün transferi de bazı etkinsizlik ve eşitsizliklerin artmasına neden olabilir.

Adam, Delis ve Kammas (2014)'e göre, kamu sektörü etkinliği ile mali yerelleşme arasında ters U şekilli bir ilişki bulunmaktadır. 21 OECD ülkesi üzerinde 1970-2000yılları verileri üzerine yapılan çalışmaya göre, artan mali yerelleşmenin eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumunda etkinliği arttırdığı, belirli bir noktadan sonra artan mali yerelleşmenin etkinliğin azalmasına neden olduğu sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, göreli olarak düşük mali yerelleşme düzeyine sahip ülkelerin yerelleşmenin artmasından fayda sağlayacakları, halihazırda yerelleştirilmiş mali sisteme sahip, özellikle tersine ölçek ekonomilerine sahip ve/veya yerel ilgi

gruplarının yerelleşmeye bağlı baskılarının yüksek olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin gücünün azaltılması gerektiği savunulmaktadır.

3. MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜ

Yerelleşme konusunda, kararların hizmetlerden yararlananlara en yakın yerde alınacağı; yerel halkın yerel yönetimler üzerinde kamuoyu denetimi yapabileceği; yerel yönetimlerin oylarıyla yönetime getirenlere karşı kendilerini hesap verebilir hissedecekleri; bunun katılımcılığa ve demokratikleşmeye fayda sağlayacağı gibi olumlu yaklaşımlar vardır. Ancak, bunun yanı sıra kamu hizmetlerinin sunumu ve planlanmasına ilişkin kararların yerel düzeyde alınmasının kaynaklarda savurganlığa neden olacağı; bölgeler ve şehirler arasında sunulan kamu hizmetlerinde kalite farklılıklarının doğacağı yönünde aleyhte yaklaşımlar da bulunmaktadır. Ancak, dünyada ağırlık kazanan görüşler, yerelleşmenin yararlarının, merkezileşmiş bir yönetim şeklinden daha iyi olduğu yönündedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 52).

Yerelleşme kavramı, literatürde mali, siyasi idari ve ekonomik olmak üzere dört boyut üzerinden ele alınmakta ve ölçüm kriterlerine tabi tutulmaktadır. Yerelleşmenin mali boyutu bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Belirli kamu hizmetlerinin alt yönetim birimlerine devredilmesi durumu olan yerelleşmenin yeterli mali imkanlarla desteklenmesi, bu hizmetleri karşılayacak mali kaynakların da yerel yönetimlere devredilmesi gerekmektedir. Mali işlemlerin yerelleşmesi 1) Harcamalar, 2) Gelirler açısından söz konusu olabilmektedir(Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 52).

Mali yerelleşmenin geleneksel ölçümünde kullanılan iki kriter;

1. Herhangi bir yerel birimdeki (belediye, il özel idaresi gibi) harcamaların o yerel birimin bulunduğu il veya bölgedeki toplam kamu harcamalarına oranı,

2.Herhangi bir yerel birimde yerel olarak toplanan gelirlerin o il veya bölgede toplanan kamu gelirlerine oranıdır.

İkinci ölçümde doğru sonuç elde edebilmek için diğer yönetim birimleri tarafından toplanmakla beraber o yerel birime transfer edilen kaynakları da dikkate almak gerekir(Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 52).

Tablo 2: Farklı Yönetim Kademelerinin Gelirler Üzerindeki Göreli Yetkileri

			Gelir Toplama Yetkisi	
		Federal Boyutta Finanse Edilen	(Federe) Devlet Boyutunda Finanse Edilen	Yerel Boyutta Finanse Edilen
Harcama Sorumluluğu	Merkezce Yönetilen (Federe)	(I)	(II)	(III)
	Yerelde Yönetilen	(IV)	(V)	(VI)

Kaynak:(Liu,Martinez-Vazquez ve Timofeev, 2013:74)

Yukarıdaki tabloda Federal, Merkezi (Federe) Devlet ve Yerel olmak üzere üç farklı kaynaktan elde edilen gelirin, Merkezi (Federe) Devlet ve Yerel olmak üzere iki farklı düzeyde kullanılmasına yönelik Roma rakamlarıyla gösterilen altı farklı birim yer almaktadır. Örneğin Federal bir devlette Federal düzeyde toplanıp yerel

yönetimlerce kullanılan gelirler, toplam gelirin yüzde olarak (IV) nolu bölümde yazan sayıyla ifade edilmektedir. Bu altı adet sayı, yüzdelik dağılımı ifade ettiklerinden, toplamlarının 1 olması gerekmektedir.

Mali yerelleşmenin "harcama oranı" ve "gelir oranı" şeklinde ifade edilen iki ölçümüne ilave olarak çeşitli ölçümler geliştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda literatürde yer alan çeşitli ölçümlere ilişkin bir özet yer almaktadır ve bu ölçümler yukarıdaki tabloda yer alan grafikler üzerinden ifade edilmektedir.

Tablo 3:Mali Yerelleşmenin Ölçümünde Farklı Yaklaşımlar

Ölçüm	Grafik	Uygulama
Harcama Oranı(H.O.)	IV + V+ VI	Oates (1972), Woller and Phillips (1998), Zhang and Zou(1998), Davoodi and Zou (1998), Akai and Sakata (2002)
Gelir Oranı (G.O.)	(III +VI)/(III+VI+ II +V)	Oates (1972), Akai and Sakata (2002)
Ortalama Oran	(HP+GP)/2	Akai and Sakata (2002)
Gelir Özerkliği	(III+VI)/ (IV+V+VI)	Akai and Sakata (2002),Habibi *vd*. (2003)
Dikey Eşitsizlik(Vertical İmbalance)	(IV+V – III)/ (IV+V+VI)	DeMello (2000), Ebel and Yilmaz (2002)(b)
Birleşik Oran	VI/(I + II)	Martinez Vazquez ve Timofeev (2010)

Kaynak: Akt. (Liu,Martinez-Vazquez ve Timofeev, 2013:75)

Bu tabloda yer alan Roma rakamları, bir önceki tabloda da ifade edildiği üzere, ilgili birim tarafından kullanılan gelir oranını ifade etmektedir.

Tablo 3'te belirtilen oranların yanı sıra bazı ampirik çalışmalarda, yerelleşme ölçümlerinde her bir kademede yer alan yönetim sayısı ve yönetimlerin ortalama büyüklükleri de kullanılmıştır(Liu,Martinez-Vazquez ve Timofeev, 2013:75).

Mali yerelleşmenin ölçümüne ilişkin dünya uygulamalarına baktığımızda, belirlenen bazı standart veriler ışığında ülkeler arasında karşılaştırma yapmaya yönelik yöntemlerin uygulandığı görülmektedir.

IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların ülkeler için ortak veri seti hazırladıkları ve bu verilerin araştırmacılar tarafından ülkeler arasında mali yerelleşme düzeyinin karşılaştırılmasında kullanıldığı görülmektedir.

Bu alandaki araştırmacıların en çok kullandıkları IMF"in sunmuş olduğu "Government Finance Statistics" (GFS) veri setidir.

Ancak GFS verileri mali yerelleşmeyi tek boyutlu ele aldığından, söz konusu verilerin, merkezi yönetimler için etkin bir istatistiki standardizasyon ve analiz aracı olmakla birlikte, yerel yönetimler açısından aynı derecede bir değerlendirme aracı olmayacağı konusunda bazı görüşler belirtilmektedir.

Bunlar; (Ebel ve Yılmaz, 2002(b): 6-7)

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

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

iii) GFS verileri, idarelerarası transferlerin genel amaca aykırı olarak ne kadarının şartlı olduğunu ve bu transferlerin hangi ölçüye göre dağıtıldığını da göstermemektedir.

Bu toplama problemleri, GFS veri setinde yerel yönetim istatistiklerinin kullanımının sınırlı olmasına neden olmaktadır. GFS verileri, ülkelerin yönetimler arası mali yapısını ortaya koymakta başarısız olmakta ve merkezi yönetimlerin yerel vergilerin oran ve matrahları üzerindeki kontrolünü ihmal etmektedir. Dolayısıyla GFS verilerinden yola çıkılarak ölçülen yerel harcama ve gelirlerin genel harcama ve gelirler içindeki payı, mali yerelleşme düzeyinin olduğundan yüksek görünmesine neden olmaktadır.

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

GFS verileri, genellikle mali yerelleşmenin ölçülmesinde yerel yönetimlerin harcama ve gelirlerinin toplam kamu harcama ve gelirleri içindeki veya Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içindeki payını esas almaktadır. Konuyla ilgili yapılan araştırmalarda genellikle bu ölçüm kullanılmaktadır. Ancak bu tarz bir ölçüm, yerel yönetim birimlerinin gerçek mali yerelleşme düzeyi veya mali özerkliği konusunda gerçekçi bilgiler vermemektedir. Örneğin, yüksek harcama veya gelir payına sahip bir yönetim birimi göreli olarak daha düşük bir mali özerkliğe sahip olabileceği gibi daha düşük harcama veya gelir payına sahip yerel yönetim birimleri, yerel kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda veya vergi oranlarının belirlenmesinde daha fazla özerkliğe sahip olabilmektedir ve bu yerel yönetim biriminin, daha yüksek oranda yerelleşmiş olduğu söylenebilir.

3.1. MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜNDE MALİ ÖZERKLİK ÖLÇÜTLERİ

Mali özerklik, (harcama tahsisi ve gelir tahsisi gibi)farklı kademe yönetimlerin faaliyet gösterdiği kurumsal yapıların bir parçasıdır. Mali özerkliği karşılaştırma ve değerlendirmenin genel bir yöntemi, kaynak ve sorumlulukların ne derece yerel yönetimlerin kontrolünde olduğunu anlamaktır. Mali yerelleşmenin klasik ölçümünde, mali düzenlemelerin kapsamlı ve çok boyutlu yapısı ihmal edilmektedir (Blöchliger ve King, 2006: 5).

Mali yerelleşmenin "yerel yönetimlerin harcama payı" veya "yerel yönetimlerin gelir payı" şeklindeki ölçümünün, mali yerelleşmenin çok boyutlu yapısı konusunu açıklamada yetersiz kaldığı kabul edilmektedir. Yerel harcama ve gelirlerde ve yerel idarecilerin seçimle gelip gelmediği gibi kriterler dikkate alınmadan yapılan ölçümlerde, mali yerelleşme verilerinin yerelleşmenin ortaya konmasında yetersiz kaldığı ifade edilmektedir (Ebel ve Yılmaz, 2002(b): 16). Dolayısıyla mali özerkliğe ilişkin açıklamalar burada önem arzetmektedir.

3.1.1. Yerel Yönetimlerin Harcama Gücü

Yerel yönetimlerin mali özerklik kriterlerinden biri olduğu kabul edilen harcama gücü, yerel yönetimlerin bütçeleri üzerine uyguladıkları kontrol olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin harcama gücünün ölçüm ve değerlendirilmesinde kullanılan yaygın yöntem, toplam kamu harcamaları içerisinde yerel harcamaların ağırlığıdır (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 3). Bu yöntemin uygulanmasında Uluslararası kuruluşlardan OECD Ulusal Hesap İstatistikleri ve

IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri kullanılmaktadır. Ancak yerel yönetim harcamaları, çeşitli bütçe kalemleri üzerinde yerel yönetimin takdir yetkisini azaltacak şekilde üst düzey yönetim düzenlemesinden etkilenmiş olabilir. Dolayısıyla, yerel harcama gücünün basit harcama payı yöntemiyle tespiti, yanıltıcı olabilir. Harcama gücünün uluslararası karşılaştırmaya müsait göstergeleri, birkaç istisna dışında bulunmamaktadır.

Yerel yönetim harcamalarının çoğunlukla merkezi yönetim tarafından düzenlenmesi, yerel yönetimlerin harcamalarda takdirini zayıflatmaktadır. Bazı durumlarda yerel yönetimler, tamamen merkezce karar verilen ve finansmanı merkezden gönderilen transferlerle sağlanan harcamalar yapmaktadırlar (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 6).

Harcama gücü kavramı, yerel yönetimlerin kendi harcama politikalarını belirleme, şekillendirme ve değiştirebilme serbestisini ifade etmektedir. Dolayısıyla harcama gücü kavramı, basit harcama payı kavramından daha geniş bir kapsama sahiptir ve politika yapımının tüm yönlerini kapsamaktadır. Harcama gücü kavramını daha iyi kavrayabilmek için yerel yönetimleri, hizmet sunan birimler olarak görmekte fayda bulunmaktadır. Yerel yönetimler, birçok hizmeti birçok kural ve düzenlemeyle sunmakla yetkilendirilmişlerdir ve yerel harcamalar ne derece merkezi yönetimce şekillendiriliyorsa, yerel yönetimin kendi bütçesinin yapısı ve büyüklüğü üzerine karar alma gücü o derece zayıflamaktadır. Bu nedenle yerel harcama gücü düzenlemelerin yerel yönetimin kontrolü altında olmasına bağlıdır. Yerel yönetimlerin harcama özerkliğini içeren önemli kural ve düzenlemeler 5 grupta toplanabilir. Bunlar; (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 6-7)

Politika özerkliği: Yerel yönetimlerin temel politika amaçları ve hizmet sunumunun ana konularında ne düzeyde yetkili olduklarını ve belirli konularda iş yapmaya zorlanıp zorlanmadıklarıdır.

Bütçe Özerkliği: Yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde ne derece kontrol sahibi olduklarıyla ilgilidir.(Örneğin harcama özerkliği bazı transferler veya harcama limitleriyle sınırlanmakta mıdır?) Mali kuralların bulunup bulunmadığı da önem arzetmektedir.

Girdi Özerkliği: Yerel yönetimlerin personel yönetimi, maaş gibi konularda ve diğer hizmet girdileri ne düzeyde kontrol ettiği ile ilgilidir.

Çıktı Özerkliği: Yerel yönetimlerin sunulan hizmetlerin nicelik ve nitelik açısından standartları üzerinde ne derece kontrol sağlayabildiğiyle ilgilidir. Örneğin yerel taşıma fiyatlarını belirleyebilmesi gibi.

İzleme ve Değerlendirme: Yerel yönetimlerin sundukları hizmetleri değerlendirme karşılaştırma gibi konulardaki kontrolünü ifade eder.

3.1.2. Yerel Yönetimlerin Vergileme Gücü

Vergi özerkliği, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları üzerinde sahip oldukları serbestiyi ifade eden bir kavramdır. Yerel yönetimlerin vergi koyma, vergiyi kaldırma, vergi oranını belirleme, vergi matrahını belirleme veya istisna ve muafiyet uygulama hakkını ifade eder. Birçok ülkede vergiler, belirli bir yönetim birimine tahsis edilmek yerine merkez ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmaktadır. Bu tarz vergi paylaşımı düzenlemeleri, bir yerel yönetim biriminin vergi matrah ve oranını tek başına belirlemesini reddetmekte fakat yerel yönetimlerin merkezi yönetimle verginin paylaşım formülü üzerine müzakere etmelerini öngörmektedir (Blöchliger ve King, 2006: 9).

Yerel Yönetimlerin gelir yapılarına bağlı olarak mali özerklik durumunu şu şekilde göstermek mümkündür:

Tablo 4: Gelir Yapısına Bağlı Mali Özerklik Derecesi

Yüksek Özerklik ↑			↓ Düşük Özerklik
	Yerel vergiler	Yerel yönetimler vergi oran ve matrahını belirlemektedir.	
	Ek vergi ve ek oran belirleme yoluyla sağlanan gelirler	Vergi matrahını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, yerel yönetimlerin oran belirleme yetkisi vardır.	
	Vergi dışı gelirler	Yerel hizmetler karşılığı alınacak ücret tutarlarını yerel yönetimler belirlemektedir.	
	Paylaşılan gelirler	Vergi matrahı ve oranını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, paylaşımda uygulanan yöntemlere bağlı olarak yerel yönetimler mali kapasitelerini artırarak paylaşım sonrası alacakları payları etkileyebilmektedirler.	
	Genel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar herhangi bir koşula bağlı olmadığından, yerel yönetimler bu yardımları serbestçe kullanabilirler.	
	Özel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetim ya yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak yada belirli amaçlarla yerel yönetimlere yardımda bulunduğu için aktarılan kaynağın nerede kullanılacağına yerel yönetimler değil merkezi yönetim karar vermektedir.	

Kaynak: (Owens ve Panella; 1991)

Yukarıdaki tabloda, mali özerklik ile yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde söz sahibi olabilme durumu arasında, doğru orantı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin vergi oran ve matrahını belirlediği durumda mali özerklik en yüksek düzeye çıkarken; özel amaçlı yardımlara bağlı olarak da özerklik, en düşük düzeye inmektedir.

Yerel yönetimlere sağlanan vergi özerkliğinin derecelerini değerlendirmenin çeşitli yolları bulunmaktadır (Owens ve Panella 1991: 12–17). Birinci yol yerel vergi ve merkezden paylaşılan vergi toplamının yüzde olarak yerel yönetim biriminin toplam gelirine(vergiler, vergi dışı gelirler ve transferler toplamı) oranıdır. Ancak bu yöntemde, yerel yönetimin yerel vergi ve paylaşım vergisi toplamından oluşan gelirleri, yerel yönetimlerin tahsis edilen vergiler üzerindeki matrah ve oran takdiri konusundaki farklılıkları dikkate alınmamaktadır. Ayrıca bu yaklaşım, yerel yönetimin vergi dışı gelirlere nazaran yerel veya merkezi vergiler üzerindeki kontrolünün daha güçlü olduğunu varsaymaktadır ki bu her zaman geçerli olmayabilir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde vergi özerkliğini ölçmede bu yöntem yetersiz kalmaktadır (OECD, 1999: 10).

Bir diğer yaklaşım olan yerel vergi ve merkezden paylaşılan verginin genel devlet toplam vergi gelirlerine oranı da aynı yetersizliğe sahiptir. Merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin mali özerkliklerini sınırlayabildikleri ve sık sık sınırladıkları durumlarda, toplam vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimlerin payı yüksek de olsa, bu durum yerel yönetimlerin mali bağımsızlığa sahip olduğu anlamına gelmez (OECD, 1999: 10).

Benzer şekilde, idarelerarası vergi paylaşımı düzenlemeleri de yerel yönetimlerin çeşitli derecelerde vergi özerkliğine sahip olmasına neden olmaktadır. Uygulamada özerkliğin derecesi, yerel yönetimin vergi paylaşımının dayandığı formülün değiştirilmesinde yerel yönetimin söz hakkı olup olmadığına bağlıdır. Birçok ülke, "gelirlerin eşitlenmesi" amacını taşıyan idarelerarası yardım mekanizmasını kullanmaktadır. Vergi paylaşım düzenlemeleri, "idarelerarası transferlerden" farklı şekilde rapor edilmektedir çünkü yardımlar, veren taraf için harcama olarak

kaydedilirken alan taraf için vergi yerine yardım olarak değerlendirilmektedir (OECD, 1999: 10).

Yerel yönetimlerin kendi vergilerine sahip olabilmesi, yani kendilerinin vergi koyma, kaldırma, oran ve matrah belirleme yetkisine sahip olması olarak tanımlanan "vergi özerkliği" yerelleşmenin en önemli ölçütleri arasındadır. Vergi özerkliğinin 5 temel ve 13 alt kategorisi bulunmaktadır (Blöchliger ve King, 2006: 159).

Tablo 5: Vergi Özerkliği Kategorileri

a.1	Yerel yönetim, merkeze danışmadan vergi matrah ve oranını belirleyebilmektedir.
a.2	Yerel yönetim, merkeze danışarak vergi oranı ve matrahını belirleyebilmektedir.
b.1	Yerel yönetim, vergi oranı belirleyebilmektedir.
b.2	Yerel yönetim, merkezin belirlediği alt-üst sınırlar içerisinde oran belirleyebilmektedir.
c.1	Yerel yönetim sadece vergi muafiyeti tanıyabilmektedir.
c.2	Yerel yönetim sadece vergi indirimi tanıyabilmektedir.
c.3	Yerel yönetim muafiyet ve istisna belirleyebilmektedir.
d.1	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımını yerel yönetimler belirlemektedir.
d.2	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşım sistemi yerel yönetimlerin onayıyla değişebilmektedir.
d.3	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla çok yıllı olarak belirlenmekte ve merkezi hükümet yerel yönetimlere danışmadan tek taraflı olarak istediği zaman sistemi değiştirebilmektedir.
d.4	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı merkezi hükümet tarafından yıllık belirlenen ölçütlere dayalı olarak gerçekleştirilmektedir.
e	Vergi oran ve matrahını merkezi hükümet belirlemekte ve yerel yönetimlerin bu alanda hiçbir yetkisi bulunmamaktadır
f	a,b,c,d ve e'ye girmeyen durumlar

(Kaynak: OECD, 1999: 11)

Mali takdir yetkisi, yerel yönetimler belirli bir verginin matrahını ve oranını özgürce merkezi yönetimin herhangi bir sınırlayıcı müdahalesi olmadan belirleyebildiği

sürece yüksek demektir. Diğer bir uç durumda, merkezi yönetim yerel yönetimlerce toplanan verginin hem matrahını hem de oranını resen belirleyebilir. Bu durumda mali özerklikten söz etmek mümkün değildir. Bunun istisnası yerel yönetimin verginin toplama yöntemini organize edebildiği idari bir takdir yetkisine sahip olmasıdır. Yukarıdaki tablodan da gösterildiği üzere (a-c), (d.1) ve (d.2) kategorilerinde yerel yönetimlerin kendi vergileri üzerinde tam veya büyük ölçüde kontrolü söz konusudur. Diğer kategorilerde ise vergi özerkliği ya hiç yoktur ya da sınırlıdır. Dolayısıyla (a.1)'den (f) kategorisine gidildikçe yerel yönetimlerin vergi özerkliği ve buna bağlı olarak mali özerklik dereceleri azalmaktadır(Oecd, 1999: 10).

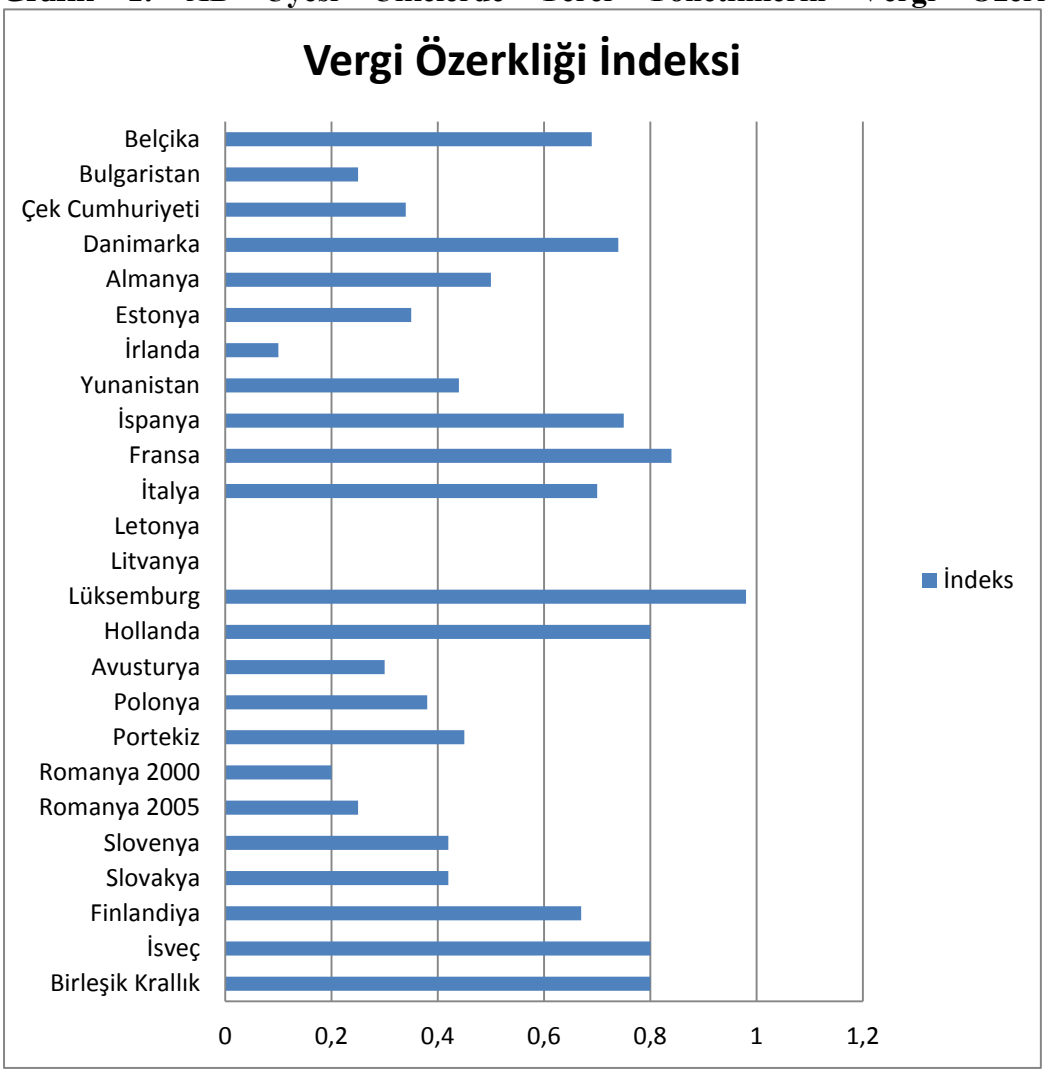
Golem ve Malešević Perović, (2014) tarafından mali yerelleşme ile devletin büyüklüğü arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmada, mali yerelleşmenin göstergesi olarak yerel vergi özerkliği kullanılmıştır. Bu çalışmaya göre mali yerelleşme uzun vadede devletin büyüklüğünün azalmasını sağlayacaktır. Bu sonuca bağlı olarak, yerel idareler arasında rekabetin artacağı, mali ilizyonun azalacağı ve devlet sektöründe genel şeffaflığın artacağı ve dolayısıyla devletin gereksiz harcamalarının azalacağı iddia edilmiştir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin vergi özerkliği üzerine yapılan bir çalışmanın sonuçları aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. (Alexandru, Roxana ve Oana, 2011).

Buna göre, yerel veya bölgesel idarelerin kendi vergi gelirleri üzerindeki kontrolü, 0 ile 1 arasında yer alan bir değerle temsil edilmekte, 1 yerel vergiler üzerinde tam kontrolü ifade ederken, 0 hiçbir kontrolün olmamasını göstermektedir.

Grafikte görüleceği üzere vergi özerkliği açısından ülkeler arasından önemli miktarda farklılıklar bulunmaktadır. Litvanya ve Letonya'da bütün yerel vergiler merkez tarafından belirlenirken, Lüksemburg'ta yerel yönetimler vergi koyma yetkisine neredeyse bütünüyle sahiptirler.

Grafik 1: AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergi Özerkliği



Kaynak: (Alexandru, Roxana ve Oana, 2011 sf:373)

Yerel vergi özerkliğinin göreli olarak yüksek olduğu ülkeler arasında Fransa, Birleşik Krallık, İsveç ve Hollanda bulunmaktadır.

3.1.3. İdarelerarası Transferler

Mali yerelleşme teorisinde yerel yönetimlerin harcamalarını; vergi oranlarını özgürce belirleyebildikleri kendi vergileriyle finanse etmeleri tavsiye edilmektedir. Uygulamada bunun manası, yerel yönetimlerin asli gelir kaynağının kendi öz vergileri olması gerektiğidir. Merkezi yönetimce yerel yönetimlere yapılacak yardımlar destek niteliğinde görülmelidir. Oates'in Yerelleşme Teoremi'ne göre, yerel harcamaların marjinal maliyeti ile marjinal faydasının eşitlenmesi sayesinde etkinlik sağlanmakta, marjinal sosyal maliyetin tespitini de yerel yönetimler daha iyi bileceğinden; yerel harcamaların yerel gelir kaynakları ile finansmanı öncelikli hale gelmektedir. Merkezden yapılacak transferler ise dışsallıkları içselleştirmek, bölgelerarası eşitsizliği gidermek ve vergi toplamada ölçek ekonomisi yakalamak amacıyla kullanılmalıdır (Charbit, 2009: 5).

OECD tarafından üye ülkelerin yerel yönetimlerinin gelirlerinde vergi-transfer almaşığı üzerine yapılan bir çalışmada (Charbit, 2009: 5) üye ülkeler, çeşitli kategorilere ayrılarak değerlendirilmiştir. Öncelikle yerel yönetimin gelirlerinin özerk vergiler, vergi paylaşımı ve transferlerden oluştuğu belirtilmektedir. Vergi paylaşımı, transferlerle benzerlik göstermektedir. Şöyle ki, vergi paylaşımında da yerel yönetimlerin vergi oranına özgürce müdahalesi söz konusu olmaz. Söz konusu çalışmada OECD üyesi ülkeler, yerel yönetimlerin gelirlerine göre dört farklı kategoriye ayrılmışlardır.

1.Tip: Düşük vergi özerkliği, yüksek vergi paylaşımı ve orta düzeyde transferler (Almanya, Meksika, Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve Türkiye),

2. Tip: Düşük vergi özerkliği, düşük vergi paylaşımı ve yüksek düzeyde transferler(Lüksemburg, Kore, Macaristan, İngiltere ve Yunanistan),

3. Tip: Orta düzeyde vergi özerkliği, orta düzeyde vergi paylaşımı ve orta düzeyde transferler(Avustralya, İspanya ve Belçika),

4. Tip: Yüksek vergi özerkliği, vergi paylaşımı yok ve orta düzeyde transferler(İsveç, İsviçre, Finlandiya, ABD ve Norveç). Bu gelir kaynaklarında 1'den 4'e gidildikçe yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları üzerindeki kontrolü arttığı için mali yerelleşme düzeyi ve mali özerklik derecesi artmaktadır(Charbit, 2009: 5). Yapılan çalışmada Türkiye de 1. Tip ülkeler kategorine girerek mali özerkliği düşük ülkeler arasında yer almıştır.

Aynı çalışmada, vergi-transfer dengesi açısından ülkeler arasında neden farklılıklar oluştuğu, şu şekilde açıklanmaktadır; (Charbit, 2009: 4)

i. Yerel yönetimler ulusal nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda farklı roller üstlenmektedirler.

ii. Yüksek özerk vergilere sahip yerel yönetimler, genellikle yüksek eşitleme yardımlarına ihtiyaç duyarlar. Bunun nedeni eşit olmayan vergi matrahları ve baştan eşit hizmet sunma arzusu olabilir.

iii. Yerel yönetimleri içeren dışsallıklar ve bunları içselleştirmeye yönelik yaklaşımlar, ülkeden ülkeye değişir.

iv. Yerel yönetimleri ilgilendiren tarihsel şartlar, ülkeler arasında farklı değer ve geleneklere yol açacak şekilde değişebilir.

v. Ülkeler arasında farklılaşan siyasi ilgi ve kurumlar.

vi. Sayılan bu nedenler dolayısıyla yerel yönetimlerin gelir yapıları içerisinde transferlerin oranının artması, merkezi yönetime bağımlılığı arttırmakta ve mali özerkliği azaltmaktadır.

İdarelerarası transferler, bir yerel yönetim birimi için ortak bir kaynak havuzu oluşturmaktadır. Transfer alan veya mevcut transferi artan bir yerel yönetim birimi, bunun maliyetinin az bir kısmına katlanacağından, bu durumu çok cazip bulacaktır. Fayda ve maliyetler arasındaki bu dengesizlik, yerel mali davranışları değiştirerek bir "ahlaki tehlike" durumunu gündeme getirir. Transfer formülü ve ülkedeki politik mali ilişkilere bağlı olarak yapılan hibeler, yerel bütçe kısıtlarını yumuşatarak merkezin ve yerelin mali tutumunu bozucu etki doğurabilir. "Ahlaki tehlike" çeşitli şekillerde oluşabilir; (Blöchliger ve Petzold, 2009/7: 15)

- Yardımlar yerel vergi gayretini düşürücü etki yapabilir.
- Yardımlar harcamaları arttırıcı baskı unsuru oluşturabilir.
- Yardımlar, borç ve açıkları arttırabilir.

Vergi paylaşımı ve idarelerarası transferler, birbirinden ayrılması güç olan iki farklı yerel yönetim finansman düzenlemeleridir. Bu iki düzenlemenin ayrımının yapılması hem ekonomik açıdan hem de mali açıdan önem arzetmektedir. Mali açıdan bakıldığında, vergi paylaşımı yoluyla elde edilen kaynaklar, yerel yönetimlere, yardımlara göre daha fazla güç ve özerklik sağlamaktadır. Ayrıca vergi paylaşım sistemi yerel yönetim açısından daha çok finansal risk taşımaktadır çünkü vergi gelirlerinde dalgalanmalar oluşabilir. Ekonomik açıdan bakıldığında ise,yerel yönetimlere sağlanan teşviklerde gelirin yerel yönetimlere nasıl dağıtıldığına bağlı olarak farklılıklar oluşabilir. Yerel yönetimler kendi bölgelerinde gerçekleşen ekonomik faaliyetlerin sonucunda mali gelirlerini elde edecek farklı ekonomik ve

mali politikalar uygulayabilir. Bu ayrışmaların açık olmaması, mali özerklik göstergelerinin karşılaştırılabilirliğini sınırlar ve ülkeler arası mali etki analizlerinin gücünü zayıflatır (Blöchliger ve Petzold, 2009/10: 15)

4. TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME

4.1. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER

4.1.1. Mahalli İdarelerin Tarihçesi

Türkiye'de Batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Batı'da yerel yönetimlerce yerine getirilen kimi kent hizmetlerinin, esnaf örgütlerince, vakıflarca, vb. gerçekleştirilmekte olduğu bilinmektedir. Tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğunda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıları sonucunda ortaya çıktığını belirtirler (Keleş 2000: 124).

Osmanlı'da ilk belediye, 1855 yılında Kırım Savaşı sonrası, İstanbul'da kurulmuştur. Hükümetçe atanan bir Şehremeni başkanlığında yönetilen yapı içinde, 12 kişilik bir Şehir Meclisi bulunuyordu. 1858 yılında İntizam-ı Şehir Komisyonu önerileri çerçevesinde, Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alacak şekilde Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Hükümetçe atanan Daire Müdürünün altında 7 kişiden oluşan Daire-i Belediye Meclisi yer almaktaydı (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012 :22).

1869 tarihinde çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile, belediye örgütü İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehremeni örgütü kurulmuştur. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye yasası ile yapı korunurken belediye sayısı 14'den 20'ye çıkarılmıştır. 1870 tarihli idare-i Umumiye-i Nizamnamesi ve 1876 tarihinde hazırlanan Vilayet Belediye yasası ile, İstanbul dışına belediye kurulması girişimleri başlamıştır (Keleş, 2000: 16-127).

İl Özel İdarelerinin oluşumu ve gelişimi, 1850 sonrası döneme gitmektedir. 1864 tarihinde Vilayet Nizamnamesi ile vilayet örgütü eyalet örgütünün yerini almıştır. Getirilen düzenleme ile genel yönetimle birlikte İl Özel Yönetiminin olması da öngörülmüştür. Tüzel kişiliği olmayan ve sınırlı karar alma yetkisiyle çalışan bu kurumların görev alanları 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-Vilayet Nizamnamesi ile genişletilmiştir. İl özel idarelerinin bugünkü yapısını oluşturan düzenleme ikinci meşrutiyeti izleyen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümüdür. Yasanın illerin genel yönetiminde ilişkin bölümü, 1929'da 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldığı halde, il özel yönetimine ilişkin bölümleri yürürlükte kalmıştır (Keleş 2000).

1923'de kurulan Türkiye Cumhuriyeti, üniter bir devlet sistemini öngörmüştü. Cumhuriyetle birlikte 1924 yılında kabul edilen ilk anayasa yerel yönetimleri idarenin parçası olarak görmüş ve İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim sistemini getirmişti. Bu yapı içinde 1913 yılında Osmanlı döneminde kurulan il özel idareleri 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı kanuna kadar çok fazla değişmeden faaliyetlerini sürdürmüştür (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012:23).

Avrupa hukuku temel alarak yeniden yapılandırılan belediyelerde, 1930'da 1580 sayılı Kanun ve diğer düzenlemeler ile belli bir idari vesayet kısıtlaması altında özerk bir belediyecilik yaratılmaya çalışılmıştır. Kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilmesiyle yerel yönetimlerde halkın katılımı çok daha geniş katılımlı bir çerçeveye oturmuştur.

1984 yılında, "normal belediye sisteminin" yanında bir de "Büyükşehir Belediyeleri ve ilçe belediyeleri" sistemi hayata geçmiştir. 1991 yılında, belediyelerin mali kaynaklarını arttırmaya yönelik 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır ve belediyeler mali açıdan güçlendirilmiştir. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2380 Sayılı Kanunla beraber belediye gelirlerine ilişkin mevzuat dağınıklığı giderilmiştir. 1985 yılında emlak vergisi belediyelere bırakılmış, 1993 yılında 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununa eklenen bir maddeyle Çevre Temizlik Vergisi uygulaması başlamıştır. 2008 yılında 5779 Sayılı Kanunla belediyeler ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi usulünde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle belediyeler ve il özel idarelerine verilen payların hesaplanmasında esas teşkil eden havuz genişletilirken, pay dağıtım oranları ve dağıtım kriterleri değişmiştir (Ulusoy ve Akdemir,2010:223-225)

2004 yılı ve sonrasında mahalli idarelerin temel yasalarında önemli değişiklikler yapılmıştır. 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir.

4.1.2. Anayasal Açıdan Mahalli İdareler

Yönetimler arasında görev ve kaynak paylaşımı, gelişmiş ve etkin kamu yönetiminin en temel unsurlarından birisidir. Anayasalarda devletlerin yönetim anlayışının temel ilkeleri ortaya konulmakta ve bu ilkelerin nasıl uygulanacağının çerçevesi yasalarla ve diğer düzenlemelerle belirlenmektedir. Bu düzenlemeler, özellikle merkez

dışındaki yönetim birimlerine sahip oldukları yetkiler ve kullanabilecekleri kaynakların sınırını belirlemekte ve aynı zamanda bu yetki ve kaynakları kullanabilmeleri konusunda güvence vermektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 26).

Türkiye'de üniter bir devlet örgütlenmesi benimsendiğinden, yasa yapma yetkisi yalnızca T.B.M.M' ne verilmiştir. Mahalli idarelerin, idari ve mali özerkliğe sahip olmalarına rağmen siyasi özerkliğe sahip olmamaları nedeniyle, yasa yapma yetkileri bulunmamaktadır.

1982 Anayasasının 123'üncü maddesinde; "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denilmekte ve idarenin örgütlenmesiyle ilgili olarak, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanacağını ifade edilmektedir.

1982 Anayasasında merkezi idare Anayasanın 126'ncı maddesinde düzenlenirken, mahalli idareler, 127'nci maddede düzenlenmiştir. Söz konusu 126'ncı maddede; "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" denilmektedir.

Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127'nci maddesinde ise; "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen,

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, 67'nci maddedeki esaslara göre beş yılda biryapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ifadeleri yer almaktadır.

Köyler, anayasal açıdan mahalli idare sayılmakla beraber kamu mali yönetim sistemi içerisinde doğrudan yer almadıkların, çalışmamızda mahalli idareler arasında sayılmamaktadırlar.

4.1.3. İl Özel İdareleri

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır.

İl özel idaresinin kurulması için özel bir yasal düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Bir ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla da tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı, tanımdan da anlaşılabileceği üzere, il sınırlarıdır.

Ancak, 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediye sayılı onaltıdan otuza çıkarılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına yükseltilmiş ve bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Böylelikle büyükşehir belediyelerinin görev, sorumluluk ve önemi artarken il özel idarelerinin öneminin azaldığı söylenebilir.

4.1.3.1.İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

İl Özel İdareleri, bugünkü bakanlıkların çoğunun olmadığı 1864-1950 arası dönemde, birçok bakanlığın taşra teşkilatına ait görevleri ifa etmişlerdir. 1950'lerden sonra yeni bakanlıkların kurulması ve merkezi yönetim organlarının ortaya çıkmasıyla, il özel idarelerinin birçok görevi bakanlıklara geçmiştir (Ateş ve Es, 2008: 213).

Ayrıca kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri il özel idarelerine devredilmiş, böylelikle il özel idarelerinin kırsal kesime yönelik sorumlulukları artmıştır.

Ülkemizde il özel idareleri, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

1) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri *il sınırları içinde,*

2) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri *belediye sınırları dışında* yapmakla görevli ve yetkilidir.

İkinci kısımda sayılan hizmetler, bilindiği üzere, belediye sınırları içinde ilgili belediyelerce yürütülmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 34).

Belediyelerle il özel idarelerin görev ve sorumlulukları benzer olmakla birlikte coğrafi olarak birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

4.1.3.2. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı

Birer kamu tüzel kişisi olan İl Özel İdarelerinin mali yapıları; gelir ve gider olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

4.1.3.2.1. İl Özel İdaresinin Gelirleri

İl Özel idaresinin gelirleri temel olarak 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 42. Maddesinde düzenlenmiştir. Bunun yanında il özel idarelerine diğer bazı mevzuat hükümleriyle de birtakım gelirler sağlanmıştır. Bu gelir kaynaklarını; öz gelirler,

idareler arası transfer aracılığıyla elde edilen gelirler şeklinde iki grupta toplamak mümkündür.

a) Öz Gelirler

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 42'nci maddesinde sayılan gelirler şunlardır;

a) Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.

b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.

c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

f) Faiz ve ceza gelirleri.

g) Bağışlar.

h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

i) Diğer gelirler.

Bunun dışında diğer bazı mevzuat hükümleriyle il özel idaresine sağlanan gelirler ise şunlardır; (Ulusoy ve Akdemir,2010: 195)

a. 1901 tarihli Taşocakları Nizamnamesi gereğince, taşocakları işletmelerinden izin ve ruhsat harcı ile taşocaklarından çıkarılıp işletilen ve satılan maddelerin net satış bedelinden % 15'lik pay,

b. Özel idarelerce yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hasılatı ile özel idarelerin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar,

c. 3039 sayılı Çeltik Ekim Yasasının 10 ve 31'inci maddeleri gereğince çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve ceza gelirleri,

d. 167 Sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanun'a göre, Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir. Kaynak suyu kira gelirinden belediye ya da köy payı sonrası kalan tutar il özel idaresi geliridir.

b) Transfer Gelirleri

İl Özel idarelerinin transfer yoluyla elde ettikleri gelirleri iki başlıkta toplamak mümkündür. Bunlardan ilki gelir paylaşımı düzenlemeleri sonucu elde edilen gelirlerdir. İl Özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay bu niteliktedir (Ulusoy, Akdemir,2010:197).

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la 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. Pay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır.

5779 Sayılı Kanunun 2'nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılmış bulunan il özel idare payının;

a) Yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna,

b) Yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,

c) Yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına,

ç) Yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,

d) Yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine,

göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

İl Özel idarelerinin transfer yoluyla elde ettikleri gelirlerinin ikinci türünü bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımlarını, il özel idaresi aracılığıyla gerçekleştirmek üzere kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirdikleri hizmetler dolayısıyla yapılan koşullu yardımlar oluşturmaktadır.

İl Özel idarelerinin gelirlerinin büyük bir çoğunluğunu, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden merkezden aktarılan paylar oluşturmaktadır.

Tablo 6: İL ÖZEL İDARELERİNİN BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU

	2006	**2013**	%
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	**5.635.984**	**15.835.022**	100
Vergi Gelirleri	**29.929**	**16.795**	0,11
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	0	62	0
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	0	0	0
Harçlar	29.929	15.805	0,1
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	0	928	0,01
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	**121.294**	**393.336**	2,48
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	9.599	239.862	1,51
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	0	13.117	0,08
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	0	3.167	0,02
Kurumlar Hasılatı	43.612	1.673	0,01
Kurumlar Karları	4.572	1.565	0,01
Kira Gelirleri	63.511	128.266	0,81
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0	5.686	0,04
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**3.766.264**	**10.992.317**	69,4
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	871	269	0
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	205.822	7.469.381	47,2
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	2.344	207.929	1,31
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	110.039	187.579	1,18
Proje Yardımları	3.447.188	3.127.159	19,8
Faizler,Paylar ve Cezalar	**1.583.467**	**4.348.692**	27,5
Faiz Gelirleri	378.320	402.189	2,54
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.172.439	3.740.826	23,6
Para Cezaları	13.303	49.770	0,31
Diğer Çeşitli Gelirler	19.405	155.907	0,98
Sermaye Gelirleri	**131.016**	**81.491**	0,51
Taşınmaz Satış Gelirleri	76.476	81.144	0,51
Taşınır Satış Gelirleri	49.852	347	0
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	2.679	0	0
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	2.009	0	0
Alacaklardan Tahsilat	**4.014**	**2.391**	0,02
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	4.014	2.391	0,02

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Yukarıdaki tabloda İl Özel İdarelerinin gelir yapısına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre İl Özel İdare gelirlerinin % 69,42 si "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler"den oluşmaktadır. Bunun %47,17'unu "Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar", % 19,75'unu ise "Proje Yardımları" oluşturmaktadır. Merkezi idareden gelen payların, toplam gelirlerin % 27,46 sını oluşturduğu dikkate alındığında, İl Özel İdarelerinin gelir yapısı büyük bir çoğunlukla merkeze bağlılık arzetmektedir.

4.1.3.2.2. İl Özel İdaresinin Giderleri

İl özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yapabilecekleri giderler, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 43'üncü maddesinde tek tek sayıldığı üzere şunlardır;

a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.

f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.

g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

i) Dava takip ve icra giderleri.

j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

o) Doğal afet giderleri.

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

Tablo 7: 2006, 2013 YILLARI İL ÖZEL İDARELERİ FONKSİYONEL BÜTÇE GİDERLERİ

Bin TL	2006	2013	2013 Yılı İçindeki Yüzde Payı %
Genel Kamu Hizmetleri	2.269.581	4.833.615	32,28
Savunma Hizmetleri	25.175	316.263	2,11
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	56.330	300.280	2,01
Ekonomik İşler ve Hizmetler	849.302	1.895.397	12,66
Çevre Koruma Hizmetleri	32.336	53.903	0,36
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	469.677	760.193	5,08
Sağlık Hizmetleri	303.942	455.631	3,04
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	352.909	663.394	4,43
Eğitim Hizmetleri	1.255.462	5.447.458	36,38
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	47.343	247.474	1,65
TOPLAM	5.662.057	14.973.608	100,00

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Gelir yapısı merkezi idareye bağımlılık arzeden İl Özel İdarelerinde, giderlerin fonksiyonlara göre dağılımına bakıldığında, "Genel Kamu Hizmetleri"nin yanı sıra, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından transfer edilen ödeneklerle gerçekleştirilen hizmetleri ifade eden " Eğitim Hizmetleri" kalemi % 36,38 lük bir pay almaktadır.

4.1.4. Belediyeler

4.1.4.1.Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

Yerel düzeyde ifa edilmesi öngörülen birçok görev ve sorumluluk belediyelerin uhdesinde yer almaktadır.

Belediyenin görev ve sorumlulukları 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belirlenmiştir. Bunlar;

Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı

gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelerin sporu teşvik amacıyla yapacakları nakdî yardım bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın binde yedisini geçemez.

4.1.4.2.Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelerin mali yapısı gelirler ve giderler olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

4.1.4.2.1. Belediyenin Gelirleri

Belediyenin gelir kaynaklarını; öz gelirler, idarelerarası transferler aracılığıyla elde edilen gelirler olmak üzere iki kategoride inceleyebiliriz.

a) Öz Gelirler

Öz gelirler arasında vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ticari ve sinai işletmelerden sağlanan gelirler, para cezaları, çeşitli ücret ve diğer gelirler yer almaktadır.

Belediyenin temel gelir kaynakları arasında yer alan vergiler; emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisidir. Bunlardan emlak vergisi 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanununda, diğer vergiler ise 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenmişlerdir.

Belediyelerin topladığı harçlar, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun ikinci kısmında düzenlenmiştir. Burada toplam 12 adet harç bulunmaktadır. Bunlar; İşgal Harcı, Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, Kaynak suları harcı, Tellallık harcı, Hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, Ölçü ve tartı aletleri harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor harcı, Bina inşaat harcı, Kayıt ve suret harcı, İmarla ilgili harçlar, İşyeri açma izni harcı ve Sağlık Belgesi harcı olarak sıralanabilir.

Harcamalara katılma payları, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun üçüncü kısmında düzenlenmiş olup, yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı olmak üzere üç çeşittir. Bunlardan yol harcamalarına katılma payı, 2012 yılında 6360 sayılı Kanunun 28'inci maddesi ile yapılan değişiklikle zorunlu olmaktan çıkarılıp, meclis kararıyla isteğe bağlı hale getirilmiştir.

b) Transfer Gelirleri

5779 Sayılı Kanuna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır.

Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanmaktadır. Maliye Bakanlığı, büyükşehir belediye paylarını 5 inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise İller Bankası aracılığıyla ilgili idarelere göndermektedir.

Belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır.

c) Denkleştirme Ödeneği

Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş. hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Tablo 8: BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU

Bin TL	2006	2013	**2013 Yılı İçindeki Yüzde Payı %**
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	**2.059.847**	**6.412.220**	100,00
Vergi Gelirleri	**299.216**	**744.814**	11,62
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	118.231	314.262	4,90
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	67.310	198.036	3,09
Harçlar	112.165	223.113	3,48
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	1.510	9.403	0,15
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	**628.040**	**1.593.223**	24,85
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	7.553	1.198.902	18,70
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	0	2.423	0,04
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	0	114	0,00
Kurumlar Hasılatı	554.308	218.398	3,41
Kurumlar Karları	833	1.265	0,02
Kira Gelirleri	65.346	160.509	2,50
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0	11.612	0,18
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**38.540**	**72.400**	1,13
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	38	290	0,00
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	17.032	16.322	0,25
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	2.190	1.715	0,03
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	17.342	46.215	0,72
Proje Yardımları	1.938	7.858	0,12
Faizler,Paylar ve Cezalar	**952.504**	**3.534.739**	55,13
Faiz Gelirleri	8.378	23.713	0,37
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	860.366	3.263.176	50,89
Para Cezaları	39.733	86.287	1,35
Diğer Çeşitli Gelirler	44.027	161.563	2,52
Sermaye Gelirleri	**122.495**	**467.044**	7,28
Taşınmaz Satış Gelirleri	63.418	465.176	7,25
Taşınır Satış Gelirleri	49.871	1.833	0,03
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	8.622	35	0,00

Diğer Sermaye Satış Gelirleri	584	0	0,00
Alacaklardan Tahsilat	**19.052**	**0**	0,00
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	19.052	0	0,00

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Yukarıdaki tabloda Büyükşehir dışında kalan İl Belediyelerinin gelir dağılımı yer almaktadır. Buna göre gelirlerin % 53'ünü merkezi idareden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Belediyenin öz geliri sayılabilecek "Vergi Gelirleri" % 12, "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri" ise % 25'lik bir paya sahiptir.

4.1.4.2.2.Belediyenin Giderleri

Belediyenin, görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için birtakım giderlerde bulunması gerekmektedir. Bu giderler, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 60. Maddesinde sayılmıştır;

a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.

g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.

h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.

i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

j) Dava takip ve icra giderleri.

k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.

n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.

s) İmar düzenleme giderleri.

t) Her türlü proje giderleri.

Tablo 9: BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU

Bin TL	**2006**	**2013**	**2013 Yılı İçindeki Yüzde Payı %**
BÜTÇE GİDERLERİ	2.451.349	7.078.819	100,00
Personel Giderleri	749.562	1.256.888	17,76
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	91.507	218.461	3,09
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	898.086	3.049.785	43,08
Faiz Giderleri	24.049	149.661	2,11
Cari Transferler	90.094	190.224	2,69
Sermaye Giderleri	590.674	2.182.838	30,84
Sermaye Transferleri	5.026	19.521	0,28
Borç Verme	2.351	11.441	0,16

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Büyükşehir dışında kalan il belediyelerinin harcama yapısı içerisinde "Mal Hizmet Alım Giderleri" il "Sermaye Giderleri" toplam giderlerin % 73'ünü oluşturmaktadır.

4.1.5.Büyükşehir Belediyeleri

Nüfus ve hacimce büyük olan İstanbul, Ankara, İzmir, Kayseri, Konya, Kocaeli gibi illerde il belediye sistemi, Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehire bağlı ilçe belediyeleri şeklinde örgütlenmiştir. (1)

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Büyükşehir Belediyesi; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren,yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

1 Türkiye'de büyükşehir belediye sayısı 2012 yılında onaltıdan otuza yükseltilmiştir.

Büyükşehir kurulmasındaki amaç büyük şehirlerde hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 43).

Büyükşehir belediyesi dahilindeki ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini; ilk kademe belediyesi ise yine büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade etmektedir.

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

4.1.5.1.Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesinin 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyesinin gerek de ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları özetle şunlardır:

a) Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçesini hazırlamak.

b) Büyükşehrin genel imar planlamasını yapmak.

d) Bazı işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını ve toplu taşıma ilişkin görevleri yapmak.

g) Cadde yol vb. yapmak, ilân ve reklam asılacak yerleri belirlemek, numarataj işlemlerini yürütmek.

h) Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Halk sağlığı ve çevreye ilişkin çeşitli görevler.

j) Birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek

k) Sorumluluk altında bulunan yerlerde zabıta hizmeti yürütmek

l) Terminal ve otopark işlemlerini yürütmek.

m) Büyükşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, işletmek, sporu desteklemek.

o) Kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin görevleri yürütmek.

p) Toplu taşıma hizmetlerini yürütmek.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,

s) Mezarlık hizmetlerini yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahalara ilişkin görevler.

u) İl düzeyinde doğal afetlere ilişkin görevler.

v) Sağlık sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek.

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

b) Katı atık toplama ve aktarma görevleri sunmak.

c) Sıhhî işyerlerini, 2'nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) Gecekondu, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parklar yapmak, sosyal ve kültürel hizmetler sunmak.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) Afet riski taşıyan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri karşılaştırıldığında temel görevlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirildiği, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının ise oldukça sınırlı olduğu açıkça görülmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 44).

4.1.5.2.Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı

Büyükşehir belediyesinin mali yapısı, gelir ve gider olmak üzere iki başlık altında ele alınmıştır.

4.1.5.2.1.Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

Büyükşehir belediyesinin başlıca gelir kaynaklarını öz gelirler, idareler arası transferler aracılığıyla elde edilen gelirler başlığı altında ele almak mümkündür (Ulusoy, Akdemir,2010: 300)

A) Büyükşehir Belediyesinin Öz Gelirleri

Büyükşehir Belediyesinin öz gelirleri 5216 Sayılı büyükşehir belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre öz gelirler özetle şunlardır;

c)Müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 50'si.

d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

e) İlgi alanlardaki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

f) Otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirin %50'si.

g) Yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

h) Kira, faiz ve ceza gelirleri.

i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

j) Bağlı kuruluşların gelir gider farkları.

k) İktisadî teşebbüslerin hasılatından alınan hisseler.

l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

n) Şartlı ve şartsız bağışlar.

o) Diğer gelirler.

B) İdarelerarası Transferler

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmıştır. Pay genel bütçe vergi gelirleri

tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.

Büyükşehir belediyeleri, bu payın yanı sıra 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 büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. büyükşehir belediye payının; yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.

Büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinde tahsilatı yapılan genel bütçe vergi gelirleri toplamından aldıkları büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz.

Tablo 10: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU

Bin TL	2006	2013	%
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	**8.175.781**	**20.719.833**	100,00
Vergi Gelirleri	**189.441**	**325.508**	1,57
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	164	1.068	0,01
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	78.085	216.997	1,05
Harçlar	111.348	107.442	0,52
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	-156	1	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	**774.879**	**2.906.943**	14,03
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	23.544	725.954	3,50
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	0	2.857	0,01
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	0	13.667	0,07
Kurumlar Hasılatı	337.616	372.865	1,80
Kurumlar Karları	181.889	1.066.097	5,15
Kira Gelirleri	231.830	713.283	3,44
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0	12.220	0,06
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**61.365**	**137.647**	0,66
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	534	342	0,00
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	24.649	24.401	0,12
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	0	0	0,00
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	16.102	73.787	0,36
Proje Yardımları	20.080	39.117	0,19
Faizler,Paylar ve Cezalar	**5.851.723**	**15.729.870**	75,92
Faiz Gelirleri	90.379	69.913	0,34
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	5.572.442	14.547.527	**70,21**
Para Cezaları	19.109	80.244	0,39
Diğer Çeşitli Gelirler	169.793	1.032.186	4,98
Sermaye Gelirleri	**1.028.316**	**1.535.329**	7,41
Taşınmaz Satış Gelirleri	918.755	1.533.399	7,40
Taşınır Satış Gelirleri	106.423	1.751	0,01
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	630	0	0,00
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	2.508	179	0,00
Alacaklardan Tahsilat	**270.057**	**84.536**	0,41
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	270.057	84.536	0,41

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Büyükşehir Belediyelerinin gelir yapısı incelendiğinde, "Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar" kaleminin % 70'lik bir paya sahip olması, merkeze bağımlılığın yüksek olduğunu göstermektedir. Büyükşehir Belediyelerinin öz gelirleri arasında yer

alabilecek “Vergi Gelirleri” % 2, “Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri” ise % 13’lük bir paya sahiptir.

4.1.5.2.2.Büyükşehir Belediyesinin Giderleri

Büyükşehir belediyesinin giderleri 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 24'üncü maddesinde sayılmıştır. Bu giderler özetle şu şekildedir;

a) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.

b) Personel ve eğitim giderleri.

c) İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.

d) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetlerine ilişkin giderler.

f) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri

h) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.

i) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

j) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

k) Dava takip ve icra giderleri.

l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.

n) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

o) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

p) Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

Tablo 11: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU

Bin TL	2006	**2013**	%
Harcamalar	**8.370.543**	**22.681.953**	**100,00**
Personel Giderleri	905.899	1.969.819	**8,68**
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	138.060	308.463	**1,36**
Mal ve Hizmet Alımları	1.685.800	6.097.047	**26,88**
Faiz Harcamaları	391.060	593.749	**2,62**
Cari Transferler	547.159	1.270.381	**5,60**
Sermaye Giderleri	4.273.458	9.715.562	**42,83**
Sermaye Transferleri	175.136	722.447	**3,19**
Borç Verme	253.971	2.004.485	**8,84**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Büyükşehir Belediyeleri bütçe giderlerinin dağılımında % 39 ile "Sermaye Giderleri" ve % 26 ile "Mal ve Hizmet Alım Giderleri" ilk sıralarda yer almaktadır.

4.1.5.2.2. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinde Getirilen Yenilikler

6/12/2012tarihinde yayımlanan 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediye sisteminde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla 13 adet il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, daha sonra 6447 Sayılı Kanunla bu sayı 14'e çıkmıştır. Bu bağlamda, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş,

Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

Mevcut büyükşehirlerden Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiştir. Ayrıca büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış bunun yerine valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Ayrıca sayısı 30'a çıkan büyükşehirlerde, ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği de getirilen düzenlemeler arasındadır.

4.1.6.Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli İdare birlikleri, birden fazla il özel idaresi, belediye veya köyün bir araya gelerek oluşturdukları ve yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Mahalli idare birlikleri Anayasanın 127'nci maddesindeki yetkiye göre 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa göre kurulur ve faaliyet gösterirler.

Mahalli idare birlikleri birden fazla belediyenin ve il özel idarenin görev ve sorumlulukların ortak yürütülmesinin etkin olacağı konularda birlikte hareket etmek

üzere kurulurlar. Köylerin ise " sulama birlikleri", "köylere hizmet götürme birlikleri" gibi birlik kurmaları yaygın hale gelmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda köyler, yerel yönetim birimi olarak sayılmamıştır. Yine aynı Kanun'da "birlik" kavramının belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlikleri kapsadığı ifade edilmiştir. Bu açıdan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, sulama birlikleri ile köylere hizmet götürme birliklerini kapsamamaktadır. (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 47) Oysa ki 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda yer alan mahalli idare tanımında belediye ve il özel idarelerinin yanı sıra köyler de bulunmaktadır.

4.1.6.1.Mahalli İdare Birliğinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri

Mahalli idare birlikleri, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanırlar.

Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir.

Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir. Tüzük

değişikliğinin nasıl yapılacağı birlik tüzüğünde gösterilir ve onaylanması hakkında tüzüğün onaylanmasına ilişkin usûl uygulanır.

Mahallî idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahiptir.

4.1.6.2.Mahalli İdare Birliğinin Mali Yapısı

Birliğin mali yapısını gelir ve gider olmak üzere iki başlıkta incelemek mümkündür.

4.1.6.2.1. Mahalli İdare Birliğinin Gelirleri

Mahalli İdare Birliklerinin gelirleri şunlardır:

a) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları.

b) Birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

c) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler.

d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

e) Kira ve faiz gelirleri.

f) Bağışlar.

g) Köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak pay.

h) Diğer gelirler.

Tablo 12: MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ BÜTÇE GELİRLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI TABLOSU

Bin TL	2009	2013	%
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	**1.291.325**	**2.569.811**	100,00
Vergi Gelirleri	**32.231**	**0**	0,00
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	29.270	0	0,00
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	39	0	0,00
Harçlar	2.909	0	0,00
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	13	0	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	**301.744**	**340.555**	13,25
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	244.724	262.765	10,23
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	20	4.092	0,16
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	1.474	147	0,01
Kurumlar Hasılatı	42.879	52.765	2,05
Kurumlar Karları	3.320	441	0,02
Kira Gelirleri	6.353	17.122	0,67
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.974	3.223	0,13
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	**738.749**	**1.862.721**	72,48
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	1.251	2.826	0,11
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	141.230	224.347	8,73
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	106.820	200.210	7,79
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	140.344	171.076	6,66
Proje Yardımları	349.104	1.264.262	49,20
Faizler, Paylar ve Cezalar	**175.913**	**351.796**	13,69
Faiz Gelirleri	36.408	45.004	1,75
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	88.836	232.557	9,05
Para Cezaları	21.057	9.141	0,36
Diğer Çeşitli Gelirler	29.612	65.094	2,53
Sermaye Gelirleri	**1.985**	**1.491**	0,06
Taşınmaz Satış Gelirleri	5	55	0,00
Taşınır Satış Gelirleri	1.972	178	0,01
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	8	1.258	0,05
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	0	0	0,00
Alacaklardan Tahsilat	**40.703**	**13.248**	0,52
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	40.703	13.248	0,52

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Mahalli İdare Birlikleri gelirlerinin % 69'u "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler" kaleminden oluşmakta, % 10'u da "Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar" hesabından oluşmaktadır. Birliklerin öz gelir kapasitelerinin düşük olduğu görülmektedir.

4.1.6.2.2.Mahalli İdare Birliğinin Giderleri

Mahalli İdare Birliklerinin giderleri ise şunlardır:

a) Birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler.

b) Birliğin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluk, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

c) Hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

d) Birliğin hizmet binalarının, tesislerinin, araç ve gereçlerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

e) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ücretler ile sigorta giderleri.

f) Dava takip ve icra giderleri.

g) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ücretleri.

h) Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

i) Temsil, tören ve ağırlama giderleri.

Tablo 13: MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI TABLOSU

(Bin TL)	**2009**	2013	%
Harcamalar	**1.570.746**	**3.225.444**	**100,00**
Personel Giderleri	202.982	158.830	**4,92**
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	17.512	13.573	**0,42**
Mal ve Hizmet Alımları	503.493	1.173.926	**36,40**
Faiz Harcamaları	1.327	2.562	**0,08**
Cari Transferler	89.128	195.882	**6,07**
Sermaye Giderleri	719.818	1.576.307	**48,87**
Sermaye Transferleri	29.661	93.276	**2,89**
Borç Verme	6.825	11.088	**0,34**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Mahalli İdare Birliklerinin önemli gider kalemleri arasında % 45lik payla "Sermaye Giderleri" başı çekmektedir.

4.2. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERİN KARŞILAŞTIRMALI MALİ BÜYÜKLÜĞÜ

4.2.1. Türkiye'de Kamu Kesiminin Büyüklüğü ve Mahalli İdarelerin Payı

Ülkemizde Devlet Planlama Teşkilatı (şimdiki adıyla Kalkınma Bakanlığı) tarafından 1975 yılında yayımlanmaya başlanan kamu kesimi genel dengesi; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ile genel sağlık sigortası, fonlar, döner sermayeli işletmeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT'leri kapsamaktadır.

Kamu kesimi genel dengesi belli bir dönemde kamunun gelir, gider, tasarruf ve yatırımları ile tasarruf-yatırım farkının hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir.

Kamu kesimi istatistikleri; merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, genel sağlık sigortası, fonlar, döner sermayeler ve İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT'leri kapsamaktadır. Bu kapsamdan mali ve mali olmayan KİT'ler çıkartıldığında ise "Genel Devlet" kapsamına ulaşılmaktadır.

(www.dpt.gov.tr, Kamu Kesimi ve Genel Devlet İstatistiklerine İlişkin Açıklama)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda kamu idarelerinin sınıflandırılmasında "Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri", üst kavram olarak yer almaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri; uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, "merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri", "sosyal güvenlik kurumları" ve "mahallî idareler"den oluşmaktadır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise yasal çerçevenin belirleyiciliğinde ve kısıtlarında 5018 Sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini kapsamaktadır. (I) sayılı cetvelde yüksek yargı organları, Bakanlıklar gibi "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri", (II) sayılı cetvelde üniversiteler gibi "Özel Bütçeli İdareler", (III) sayılı cetvelde ise düzenleyici ve denetleyici kurumlar yer almaktadır. Bununla birlikte, kamu yönetiminin gelişen yapısı içinde liste içinde yer almayan bazı kurum ve kuruluşlarının varlığı nedeniyle bu tanımlar, bizim gibi ülkelerde uluslar arası standart ve normlara göre her zaman gözden geçirilme durumundadır.

Tablo 14: GENEL DEVLET GELİR-GİDERLERİ ve DENGESİ

(Milyar TL)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (G)	2014(P)
Vergiler	156,82	172,25	176,14	216,11	260,26	285,70	333,68	358,58
Vergi Dışı Normal Gelirler	17,7	17,78	19,2	19,45	23,84	30,19	29,60	33,46
Faktör Gelirleri	48,81	53,38	59,41	60,75	65,4	80,89	89,56	83,94
Sosyal Fonlar	48,32	61,46	70,82	89,51	118,86	132,56	157,01	174,64
TOPLAM	271,64	304,87	325,57	385,82	468,35	529,33	609,86	650,61
-Özelleştirme Gelirleri	11,8	8,19	4,37	3,92	4,12	6,45	9,67	9,68
TOPLAM GELİR	**283,4**	**313,1**	**329,9**	**389,74**	**472,47**	**535,78**	**619,52**	**660,29**
Cari Harcamalar	126,37	149,06	168,77	187,87	215,95	247,77	283,85	310,57
Yatırım Harcamaları	26,75	32,36	31,41	37,55	43,32	49,81	61,92	61,46
Transfer Harcamaları	131,9	147,24	181,79	197,32	217,8	252,89	289,62	307,78
TOPLAM HARCAMA	285,01	328,67	381,97	422,73	477,07	550,48	635,38	679,80
BORÇLANMA GEREĞİ	1,58	15,61	52,03	32,99	4,6	14,70	15,86	19,52
GSYH	843,18	950,53	952,56	1.098,80	1.297,71	1.415,79	1.559,16	1.718,82
Borçlanma Gereği / GSYH	**0,2**	**1,6**	**5,5**	**3**	**0,4**	**1,6**	**1,0**	**1,1**
Harcama / GSYH	**33,8**	**34,6**	**40,1**	**38,5**	**36,8**	**38,6**	**40,8**	**39,6**
Gelir / GSYH	**33,6**	**32,9**	**34,6**	**35,5**	**36,4**	**37**	**39,7**	**38,4**
AB (2)Harcama/GSYH	**45,5**	**47**	**51**	**50,6**	**49**	**49,4**	49,1	
AB (3) Gelir / GSYH	**44,6**	**44,6**	**44,1**	**44,1**	**44,6**	**45,4**	45,8	

2Avrupa Birliği üyesi 27 ülkenin ortalaması

3Avrupa Birliği üyesi 27 ülkenin ortalaması

G: Geçici, P: Program

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Genel Devlet İstatistiği ve 2014 Yılı Programı, Avrupa İstatistik Ofisi Verileri (EUROSTAT, Erişim: 10.09.2014)

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00021&plugin=1)

Devletin ekonomi içerisinde gerek harcamalar açısından gerek de gelirler açısından payını, yukarıda yer alan Tablo 14aracılığıyla inceleyebiliriz. Devletin toplam gelirleri, 2007 yılında 283,4 Milyar TL olarak gerçekleşmiş ve 2012 yılına kadar her yıl artarak 2012 yılında 535,78 Milyar TL'ye çıkmıştır. 2013 yılı gerçekleşme tahmini ise 619,52 Milyar TL'dir. Toplam harcamalar da benzer bir seyir izleyerek aynı yıllar için 285,01 Milyar TL'den 2013 yılı için 635,38 Milyar TL'ye yükselmiştir. 2006 yılından 2012 yılına kadar Gayri Safi Yurtiçi Hasıla843,18 Milyar TL'den1.559,16 Milyar TL'ye yükselmiştir.

Kamu kesimi büyüklüklerine ilişkin verileri GSYH içindeki paylarıyla ele alırsak; harcamaların 2007 yılında GSYH'nın yüzde 33,6'sını oluşturduğunu ve ilerleyen yıllarda artarak 2009 yılında % 40,1 ile zirve yaptığını ve 2012 yılında yüzde 38,6 ya düştüğünü 2013 yılında ise yüzde 40,8 olarak gerçekleştiğini görürüz. Bu, harcamalar açısından devletin ekonomi içerisindeki payının arttığını göstermektedir. 2009 yılındaki artışın altında ise ekonomik kriz nedeniyle GSYH'nın görece düşük kalması yatmaktadır.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ortalamalarına göre bu oran, 2007 yılında % 45,5 iken ilerleyen yıllarda artarak 2009 yılında % 51 seviyesine kadar yükselmiş, daha sonra düşme eğilimi göstererek 2013 yılında % 49,1 seviyesine gelmiştir. Avrupa

Birliği'nde harcama açısından devletin ekonomideki ağırlığı Türkiye'nin oldukça üzerindedir ve ekonominin yaklaşık yarısına karşılık gelmektedir.Devlet gelirlerinin GSYH içindeki payını ele alırsak, 2007 yılında yüzde 34,8 olan gelir/GSYH oranının 2013 yılına gelindiğinde yüzde 39,7 oranına yükseldiği görülmektedir. Bu da, gelirler açısından devletin ekonomi içerisindeki ağırlığının arttığını göstermektedir.

Avrupa Birliği ortalamalarına gelirlerin GSYH içindeki payı açısından bakıldığında, bu oran %44-45 civarında seyretmektedir ve yine Türkiye verilerinin oldukça üzerindedir.

Giderlerle gelirler arasındaki farkı yansıtan "borçlanma gereği" değerinin ise GSYH'ya oranı açısından, 2007 yılında % 0,2 iken 2013 yılında % 1 olarak gerçekleşmiş, bu dönemde en yüksek değerini ise % 5,5 ile 2009 yılında kaydetmiştir.

Kalkınma Bakanlığı istatistiklerinde "mahalli idare" tanımı içerisinde; il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri bağlı idareleri, belediyelerin oluşturduğu birlikler ve İller Bankası hesapları yer almaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından düzenli olarak yayımlanan Genel Yönetim Bütçe İstatistiklerinde "Mahalli İdareler Alt Sektörü" kapsamında ise il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, kalkınma ajansları, Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlükleri yer almaktadır. Bu iki farklı kurum tarafından yayımlanan mahalli idare istatistiklerinde tanım farklılığından kaynaklanan farklar ortaya çıkmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı Genel Devlet İstatistiklerinde yer alan mahalli idarelere ilişkin büyüklükler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 15: Mahalli İdarelerin Gelir ve Gider Büyüklükleri 2006-2013 (Milyon TL)

	2006	2008	2010	2011	2012	2013 (G)
Vergiler	15.313	20.012	26.424	31.365	34.610	41.121
Vergi Dışı Normal Gelirler	3.262	3.566	3.284	4.218	6.225	4.885
Faktör Gelirleri	4.726	6.000	7.282	8.911	10.740	12.144
TOPLAM GELİR	23.301	29.578	36.989	45.804	51.575	60.114
Cari Harcamalar	14.489	20.692	23.900	28.126	32.396	38.602
Yatırım Harcamaları	10.400	14.202	11.323	12.978	15.200	21.332
Transfer Harcamaları	3.011	3.861	4.806	5.213	6.937	5.388
TOPLAM HARCAMA	27.900	38.755	40.028	46.318	54.533	65.322
BORÇLANMA GEREĞİ	4.599	9.176	3.039	514	2.958	5.209

G: Geçici

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Genel Devlet İstatistikleri

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere mahalli idarelerin hem gelirleri hem de giderleri 2007 yılından 2013 yılına kadar yaklaşık iki kat artmıştır. Harcamalar arasında en yüksek payı cari harcamalar, ikinci sırada yatırım harcamaları ve son sırada transfer harcamaları almaktadır. Gelir kalemleri arasında ise vergi gelirleri ön plana çıkmaktadır.

Tablo 16: Mahalli İdarelerin Gelir ve Gider Büyüklükleri 2006-2013 (GSYH'ya Oran Açısından)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(G)
Vergiler	2,02	2,01	2,11	2,16	2,4	2,42	2,49	2,64
Vergi Dışı Normal Gelirler	0,43	0,46	0,38	0,48	0,3	0,32	0,43	0,31
Faktör Gelirleri	0,62	0,67	0,63	0,66	0,66	0,69	0,72	0,78
TOPLAM GELİR	**3,07**	**3,14**	**3,11**	**3,32**	**3,37**	**3,53**	**3,65**	**3,86**
Cari Harcamalar	1,91	2,01	2,18	2,21	2,18	2,17	2,26	2,48
Yatırım Harcamaları	1,37	1,52	1,49	1,24	1,03	1	1,06	1,37
Transfer Harcamaları	0,4	0,57	0,41	0,56	0,44	0,4	0,47	0,35
TOPLAM HARCAMA	**3,68**	**4,1**	**4,08**	**4,02**	**3,64**	**3,57**	**3,79**	**4,19**
BORÇLANMA GEREĞİ	0,61	0,96	0,97	0,69	0,28	0,04	0,14	0,33
AB TOPLAM HARCAMA	**11,4**	**11,3**	**11,6**	**12,4**	**12,2**	**11,9**	**11,8**	**11,6**
AB TOPLAM GELİR	**11,2**	**11,2**	**11,4**	**12,1**	**11,9**	**11,7**	**11,8**	**11,6**

G: Geçici

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Genel Devlet İstatistikleri, Avrupa İstatistik Ofisi Verileri (EUROSTAT, Erişim: 10.09.2014)

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables)

Mahalli idarelerin gelir ve harcamalarının GSYH içindeki payına baktığımızda; gelirler 2006 yılında % 3,07 oranında iken 2013 yılında % 3,86'ya yükselmiştir. Yine harcamalar, 2006 yılında % 3,68 iken dalgalı bir seyir izleyerek ilerlemiş ve 2013 yılında % 4, 19 olmuştur. Mahalli idare gelirlerinin GSYH içerisinde artışı harcamalara göre daha istikrarlı bir seyir izlemiştir. Avrupa Birliği 27 ülke ortalamalarına göre mahalli idarelerin harcama ve gelirleri GSYH'nın %11-12 aralığında seyretmektedir ve bu oranlar Türkiye ortalamalarının yaklaşık üç katıdır.

Tablo 17: Mahalli İdarelerin Genel Devlet Gelir ve Harcamaları İçindeki Payı

Genel Devlet	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Harcama / GSYH	33,4	33,8	34,6	40,1	38,5	36,8	38,6	39,7
Gelir / GSYH	34,8	33,6	32,9	34,6	35,5	36,4	37	40,8
Mahalli İdare								
Harcama / GSYH	3,68	4,1	4,08	4,02	3,64	3,57	3,79	3,9
Gelir / GSYH	3,07	3,14	3,11	3,32	3,37	3,53	3,65	4,2
Borçlanma Gereği/GSYH	0,61	0,96	0,97	0,69	0,28	0,04	0,14	0,3
Mahalli İdarelerin Genel Devlet İçindeki Payı (Kalkınma Bakanlığı Verileri)								
Harcama	11,02	12,13	11,79	10,02	9,45	9,7	9,82	9,82
Gelir	8,82	9,35	9,45	9,6	9,49	9,7	9,86	10,29
Mahalli İdarelerin Genel Yönetim Gelir ve Giderleri İçindeki Payı (Maliye Bakanlığı Verileri)								
Harcama	12,34	12,78	13,29	12,03	11,80	12,52	12,35	13,68
Gelir	13,00	13,36	13,15	13,54	14,21	13,43	12,98	13,39

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Genel Devlet İstatistikleri

Yukarıdaki tabloda ise mahalli idarelerin gelir ve harcamalarının genel devlet gelir ve harcamaları içindeki payı hesaplanmıştır. Buna göre gelirler açısından, mahalli idarelerin genel devlet gelirleri içindeki payı, 2006 yılında, % 8,82 iken artan bir seyir izleyerek 2013 yılında % 10,29'a yükselmiştir. Bu anlamda gelirler açısından mali yerelleşmenin sınırlı da olsa, bir artış gösterdiği söylenebilir.

Mahalli idarelere ait giderlerin genel devlet giderleri içerisindeki payı ise 2006 yılında %11,02 iken, bu oran 2013 yılında % 9,82 ye gerilemiştir. Giderler açısından mahalli idarelerin ağırlığının ve dolayısıyla mali yerelleşmenin küçük oranda da olsa bir düşüş gösterdiği gözlemlenmiştir.

Mahalli idarelerin Genel Yönetim Bütçe Büyüklüğü içerisindeki ağırlıklarına Maliye Bakanlığı verileri açısından bakıldığında farklı bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Tablo 18: Mahalli İdare Giderlerinin Genel Yönetim Bütçe Giderleri İçindeki Payı

Milyon TL	Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri (4)	Mahalli İdare Giderleri	Mali Yerelleşme Düzeyi	Merkezden Mah İdr. Akt. Paylar(5)	Mah İdr Payl Eksiltilmiş G.Y. Toplamı	Mali Yerelleşme Düzeyi
2006	178.126	68.884	33.009	11,79	12.415	267.604	12,34
2007	204.068	79.632	39.383	12,19	14.992	308.091	12,78
2008	227.031	90.584	45.942	12,64	17.747	345.810	13,29
2009	268.219	102.876	48.227	11,5	18.426	400.896	12,03
2010	294.359	118.689	52.226	11,22	22.649	442.625	11,80
2011	314.607	139.258	61.011	11,85	27.405	487.471	12,52
2012	361.887	160.263	69.299	11,72	30.113	561.336	12,35

4 Sosyal Güvenlik Kurumları verilerinde 2006-2010 dönemi için BÜMKO verileri, 2011-2013 dönemi için Muhasebat Gen Müd. Verileri kullanılmıştır.
5 Çifte saymayı önlemek amacıyla Merkezi Yönetim Bütçe Gider Toplamından Mahalli İdarelere aktarılan paylar çıkarılmış ve bu payların sadece Mahalli İdare Giderleri içerisinde yer alması sağlanmıştır.

2013	407.890	179.596	87.590	12,97	34.761	640.314	13,68

Kaynak: BÜMKO ve Muhasebat Gen Müd. Verilerinden Kendi Hesaplamalarımız.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere mahalli idarelerin toplam giderlerinin genel yönetim giderleri içindeki ağırlığı Maliye Bakanlığı verileri açısından yaklaşık olarak % 12 ile % 14 arasında dalgalanmaktadır.

Bu oranlar neticesinde Türkiye'de mali yerelleşmenin oldukça düşük olduğu, merkeziyetçi bir yapının egemen olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, Türkiye'de mahalli idarelerin gerek harcamalar açısından gerek de gelirler açısından merkeze bağımlı yapılar olarak daha sınırlı bir hareket alanı çerçevesinde faaliyet gösterdiği söylenebilir.

Tablo 19: Mahalli İdare Gelirlerinin Genel Yönetim Bütçe Gelirleri İçindeki Payı

(Milyon TL)	Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	Merkezden Mah İdr. Akt. Paylar	Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	Mahalli İdareler Bütçe Geliri	Mah. İdr. Payl. Eksiltilmiş G.Y. Toplamı(6)	Mali Yerelleşme Düzeyi %
2006	173.483	12.415	51.221	31.725	244.014	13,00
2007	190.360	14.992	54.591	35.474	265.433	13,36
2008	209.598	17.747	64.682	38.842	295.375	13,15
2009	215.458	18.426	74.173	42.477	313.682	13,54
2010	254.277	22.649	91.965	53.582	377.175	14,21
2011	296.824	27.405	139.249	63.416	472.084	13,43
2012	332.475	30.113	161.913	69.263	533.538	12,98
2013	389.441	34.761	184.446	83.376	622.502	13,39

Kaynak: BÜMKO ve Muhasebat Gen Müd. Verilerinden Kendi Hesaplamamız

6 Çifte saymayı önlemek amacıyla Merkezi Yönetim Bütçe Gelir Toplamından Mahalli İdarelere aktarılan paylar çıkarılmış ve bu payların sadece Mahalli İdare Gelirleri içerisinde yer alması sağlanmıştır.

Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyine Maliye Bakanlığı verileri açısından bakıldığında Türkiye çapında, yaklaşık % 13-13,5 arasında dalgalandığı görülmektedir.

Üniter bir yapılanmaya sahip olan Türkiye'de, mahalli idarelerin genel yönetim gelirleri içerisinde önemli bir ağırlığa sahip olması beklenmemektedir. Mevcut mahalli idare gelirlerinin de yaklaşık yarısının doğrudan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluştuğu bilindiğinde, gelirler açısından mali yerelleşmenin oldukça düşük olduğu gözlemlenmektedir.

Mali yerelleşme düzeyinin Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı verileri açısından farklılık arzettiği açıkça görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyine ilişkin olarak Kalkınma Bakanlığı verileri, % 9-11 civarında bir düzeye işaret ederken, Maliye Bakanlığı verileri bu düzeyi, yaklaşık %12-13civarında belirlemektedir. Verilerdeki bu ikiliyi yapıyı dikkate alarak ilerleyen bölümlerde mahalli idarelere ilişkin detaylı incelemelerde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan bütçe verileri esas alınacaktır.

4.2.1. Mahalli İdarelerin Bütçe Büyüklüğü

4.2.1.1. Mahalli İdarelerin Konsolide Bütçe Giderleri

Aşağıdaki tabloda, mahalli idarelerin konsolide edilmiş bütçe gerçekleşmelerinin analitik bütçe sınıflandırmasında ekonomik kodlamanın ikinci düzeyinde yer alan harcama kalemleri yer almaktadır.

Tablo 20: Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Giderleri

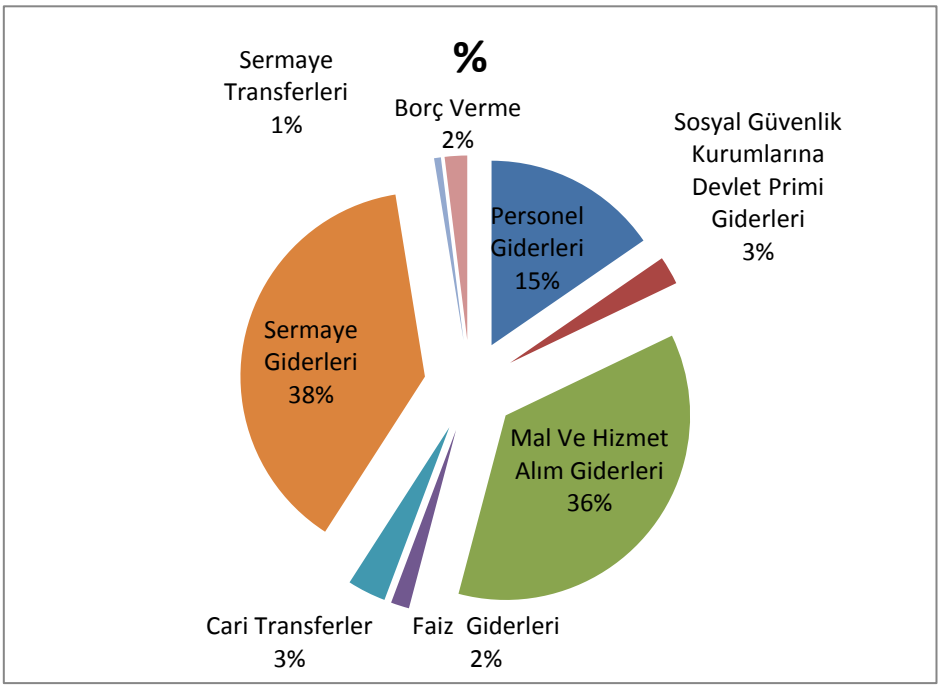
Tablo 20: Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Giderleri						
(Milyon TL)	**2006**	**2008**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	33.009	45.942	52.226	61.011	69.299	87.590
Personel Giderleri	7.096	9.044	10.286	11.259	12.193	13.489
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	996	1.257	1.818	1.904	1.968	2.173
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	9.915	14.343	17.984	22.105	26.196	31.736
Faiz Giderleri	607	938	1.361	1.322	1.433	1.412
Cari Transferler	1.356	2.125	2.919	2.417	2.413	2.957
Sermaye Giderleri	12.256	17.391	16.391	19.780	23.315	33.577
Sermaye Transferleri	426	241	385	1.167	740	524
Borç Verme	357	603	1.082	1.056	1.040	1.720

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Verileri

Bütçe gerçekleşmeleri açısından bakıldığında, mahalli idare giderlerinin 2007-2013 döneminde sayısal olarak yaklaşık iki kat artış gösterdiği, bu artışların önemli harcama kalemleri arasında yer alan mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinde de yaşandığı görülmektedir. Harcamalar içerisinde mahalli idarelerin takdir yetkilerini kullanarak yaptıkları harcamalar olduğu gibi zorunlu olarak yaptıkları personel giderleri, sosyal güvenlik giderleri gibi harcamalar da yer almaktadır. Personel giderleri, genel olarak mahalli idarelerin, üzerinde fazla söz sahibi olmadıkları, merkezi yönetimce belirlenen genel personel mevzuatı çerçevesinde yaptıkları giderler olarak yer almaktadırlar. Bu giderlerin bütçe içerisindeki oranları arttıkça, mahalli idarelerin harcama güçleri zayıflamaktadır.

Bununla beraber son yıllarda hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilen personel istihdamına ilişkin giderler bütçe sınıflandırmasında personel giderleri yerine mal ve hizmet alımlarına ilişkin giderler arasında yer aldığından, burada hizmet alımlarını belediyenin takdir yetkisinin yüksek olduğu giderler arasından çıkarmak gerekmektedir.

Grafik 2: 2013 Yılı Mahalli Bütçe Giderlerinin Ekonomik Açıdan Dağılımı



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve TÜİK Verileri

2013 yılı gider dağılımına baktığımızda mahalli idarelerin harcama gücünün nispeten yüksek olduğu giderlerin toplam bütçe giderlerinin yaklaşık % 60'ını oluşturduğu söylenebilir.

Tablo 21: Fonksiyonel Sınıflandırma Açısından Mahalli İdare Giderleri

%	2006	2008	2010	2011	2012	2013
Genel Kamu Hizmetleri	30,53	31,95	34,65	33,32	31,01	28,4
Savunma Hizmetleri	0,11	0,05	0,24	0,4	0,43	0,43
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	2,67	2,95	3,2	3,18	3,35	3,26
Ekonomik İşler ve Hizmetler	21,91	21,74	21,86	20,78	20,44	21,7
Çevre Koruma Hizmetleri	7,84	7,61	9,24	9,22	9,27	9,14
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	25,57	24,86	19,63	20,9	21,86	22,3
Sağlık Hizmetleri	1,67	1,64	1,43	1,51	1,4	1,24
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	4,55	4,34	4,01	4,7	5,29	5,49
Eğitim Hizmetleri	4,03	3,68	4,05	4,79	5,56	6,73
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	1,12	1,17	1,69	1,2	1,38	1,34
TOPLAM	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Verilerinden kendi hesaplamamız.

Mahalli İdare Giderlerine fonksiyonel sınıflandırma açısından bakıldığında, Genel Kamu Hizmetleri, İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri ile Ekonomik İşler ve Hizmetler fonksiyonlarının önemli yere sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 22: 2013 Yılı Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Giderlerinin Kurumsal Açıdan Dağılımı

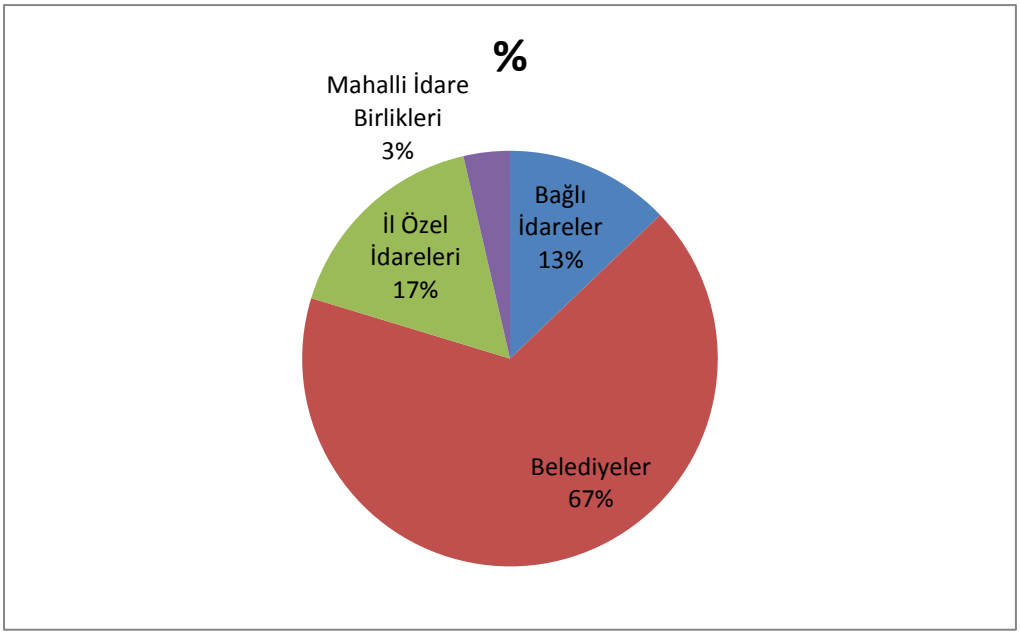
Kurum	Gider (bin TL)	%
Belediyeler ve Bağlı İdareler	**71.789.236**	**81,96**
Bağlı İdareler	**11.537.832**	**13,17**
Belediyeler	**59.964.440**	**68,46**
a. Büyükşehir Belediyesi	**22.681.953**	**25,9**
b. Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	**7.078.819**	**8,08**
c. İlçe ve Belde Belediyeleri	**30.480.918**	**34,8**
İl Özel İdareleri	**14.977.848**	**17,1**
Mahalli İdare Birlikleri	**3.236.528**	**3,7**
Mahalli idareler Konsolidasyon Kalemleri (Mahalli İdare Birimleri Arası Aktarmalar)	***2.414.018***	**2,76**
MAHALLİ İDARELER TOPLAM	**87.589.594**	**100**

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Yukarıdaki tabloda 2013 yılında toplam 87.589.594.000 TL olarak gerçekleşen Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Giderlerinin içerdiği kurumlar içerisindeki dağılımı görülmektedir. Buna göre mahalli idareler içerisinde yaklaşık % 82'lik bir oranla "Belediyeler ve Bağlı İdareler" ağırlık açısından ilk sırada yer almaktadır. Belediyeler mahalli idareler toplamının yaklaşık % 68'ini oluşturmaktadır. İl Özel İdarelerinin payı % 17,1 de kalırken, Mahalli İdare Birlikleri % 3,7'lik bir paya sahip olmuştur.

Mahalli İdare Birimleri Arası Aktarmaları ihmal ettiğimizde aşağıdaki grafikteki gibi bir tabloyla karşılaşırız.

Grafik 3: 2013 Yılı Mahalli İdare Bütçe Giderleri Kurumsal Dağılımı



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Verileri

Türkiye'deki bütün belediyelerin konsolide edilmiş bütçe giderleri GSYH'ya oran olarak aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 23: Bütün belediyeler konsolide bütçe giderleri GSYH % payı

	2006	2008	2010	2011	2012	2013
Harcamalar	2,85	3,26	3,14	3,17	3,32	3,84
Personel Giderleri	0,63	0,63	0,63	0,58	0,58	0,58
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	0,08	0,09	0,11	0,1	0,09	0,09
Mal ve Hizmet Alımları	0,88	1,11	1,11	1,18	1,31	1,47
Faiz Harcamaları	0,07	0,07	0,09	0,08	0,08	0,07
Cari Transferler	0,14	0,16	0,18	0,15	0,13	0,15
Sermaye Giderleri	0,99	1,16	0,87	0,88	0,98	1,3
Sermaye Transferleri	0,03	0,01	0,01	0,07	0,04	0,04
Borç Verme	0,04	0,04	0,13	0,14	0,1	0,13

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve TÜİK Verileri

Belediyelerin konsolide edilmiş giderlerinin GSYH'ya oran olarak baktığımızda, 2006 yılından 2013 yılına kadar toplam giderin, % 2,85 ten % 3,84'e yükseldiğini görürüz. Sayısal olarak yaklaşık iki kat artan harcamalar, GSYH'ya oran olarak yaklaşık % 34 lük bir artış sergilemiştir.

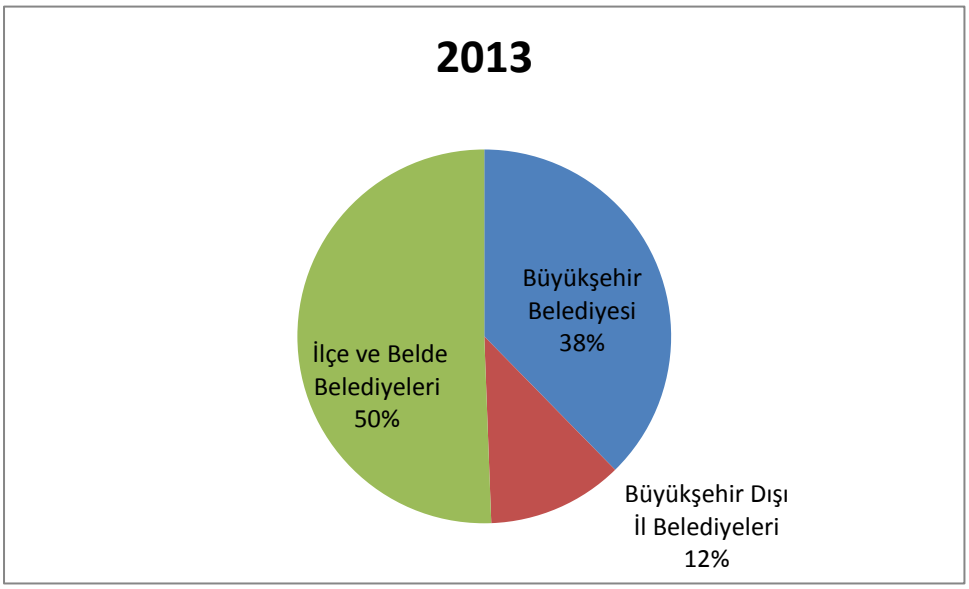
Belediyelerin harcama gücü konusunda fazla esnek olmadıkları personel giderleri yine sayısal olarak yaklaşık iki kat artmasına rağmen GSYH'ya oran olarak yerinde seyretmiştir.

Mal ve hizmet alımlarına baktığımızda sayısal olarak % 220 'lik bir artış kaydederken GSYH içindeki paya göre artış yaklaşık % 67'dir.

Yine, belediyelerin politika belirleme ve uygulama konusunda gücünün yüksek olduğu bir diğer harcama kalemi olan sermaye giderlerinde 7 yıl içerisinde sayısal olarak yaklaşık % 173 lük bir artış görülürken, GSYH içindeki paya bakıldığında, 2008 yılına kadar artış, 2008-2012 yılları arası bir azalış, 2013 yılında tekrar artış yaşandığı görülmektedir.

Harcamalar açısından belediyelerin yaklaşık % 38inioluşturan büyükşehir belediyelerinde, 2006 yılında 8,3 Milyar TL olan toplam harcamalar, istikrarlı bir artış sergileyerek 22,6 Milyar TL'ye yükselmiştir.

Grafik 4: 2013 Yılı Belediye Giderlerinin Kurumsal Dağılımı



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Verileri

Tablo 24: Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Giderleri GSYH İçindeki % payı

GSYH	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Harcamalar	1,1	1,22	1,3	1,43	1,26	1,2	1,19	1,45
Personel Giderleri	0,12	0,13	0,15	0,17	0,18	0,21	0,13	0,13
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Mal ve Hizmet Alımları	0,22	0,26	0,32	0,34	0,31	0,32	0,34	0,39
Faiz Harcamaları	0,05	0,04	0,05	0,07	0,07	0,05	0,05	0,04
Cari Transferler	0,07	0,07	0,07	0,09	0,09	0,08	0,07	0,08
Sermaye Giderleri	0,56	0,68	0,67	0,59	0,52	0,42	0,45	0,62
Sermaye Transferleri	0,02	0,01	0,01	0,05	0	0,06	0,03	0,05
Borç Verme	0,03	0,04	0,04	0,14	0,12	0,13	0,1	0,13

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve TÜİK Verileri

Büyükşehir belediye harcamalarının GSYH içindeki payı, 2006 yılından 2009 yılına kadar istikrarlı bir artış sergilemiş, 2009'dan 2012'ye kadar ise azalarak 2006 seviyelerine gerilemiş, 2013 yılında ise artış göstermiştir.

Mal ve hizmet alımlarında, personel giderlerinde ve sermaye giderlerinde artış görülürken, sosyal güvenlik giderleri sabit kalmıştır.

Tablo 25: İl Özel İdare Giderlerinin GSYH içindeki % Payı

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Harcamalar	0,75	0,73	0,72	0,79	0,79	0,79	0,81	0,96
Personel Giderleri	0,2	0,2	0,27	0,24	0,26	0,29	0,17	0,18
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Mal ve Hizmet Alımları	0,14	0,14	0,14	0,17	0,16	0,18	0,2	0,23
Faiz Harcamaları	0	0	0	0	0	0	0	0
Cari Transferler	0,03	0,04	0,05	0,04	0,07	0,03	0,04	0,04
Sermaye Giderleri	0,32	0,33	0,28	0,34	0,32	0,35	0,37	0,46
Sermaye Transferleri	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve TÜİK Verileri

İl Özel İdare toplam giderleri 2006-2012 döneminde GSYH içindeki oran olarak 0,21'lik bir artış sergilemiştir. Sermaye giderlerinde, aynı dönemde, 0,14'lük bir artış yaşanırken, Mal ve Hizmet alım giderlerinde 0,09'luk bir artış gözlenmiştir. Genel olarak, il özel idarelerinin harcama yapısı bu dönemde aynı seviyede seyretmiştir. Bu durumda mahalli idareler toplam giderlerinde yaşanan artışlarda il özel idarelerinin payının oldukça düşük olduğu söylenebilir. Ayrıca il özel idarelerinin harcama yapısı içerisinde Milli Eğitim, Sağlık gibi çeşitli bakanlıklardan yapılan ödenek aktarmalarıyla gerçekleştirilen Sermaye Giderleri önem arzetmektedir.

Mahalli idare birliklerinin 2009-2013 dönemi konsolide edilmiş bütçe giderleri GSYH içerisindeki oranlar açısından aşağıdaki tabloda sergilenmektedir.

Giderlerin GSYH içindeki paylarına bakıldığında toplamda 0,05 puanlık bir artış yaşandığı, bu artışa Mal ve Hizmet Alımları ile Sermaye Giderleri gibi giderlerin katkı sağladığı söylenebilir.

Tablo 26: Mahalli İdare Birlikleri Giderlerinin GSYH içindeki % Payı

GSYH	2009	2010	2011	2012	2013
Harcamalar	0,16	0,21	0,21	0,19	0,21
Personel Giderleri	0,03	0,03	0,03	0,02	0,01
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	0	0	0	0	0
Mal ve Hizmet Alımları	0,05	0,09	0,08	0,07	0,08
Faiz Harcamaları	0	0	0	0	0
Cari Transferler	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Sermaye Giderleri	0,08	0,09	0,1	0,08	0,1
Sermaye Transferleri	0	0,01	0,01	0,01	0,01
Borç Verme	0	0	0	0	0

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü ve TÜİK Verileri

4.2.1.2.Mahalli İdarelerin Konsolide Bütçe Gelirleri

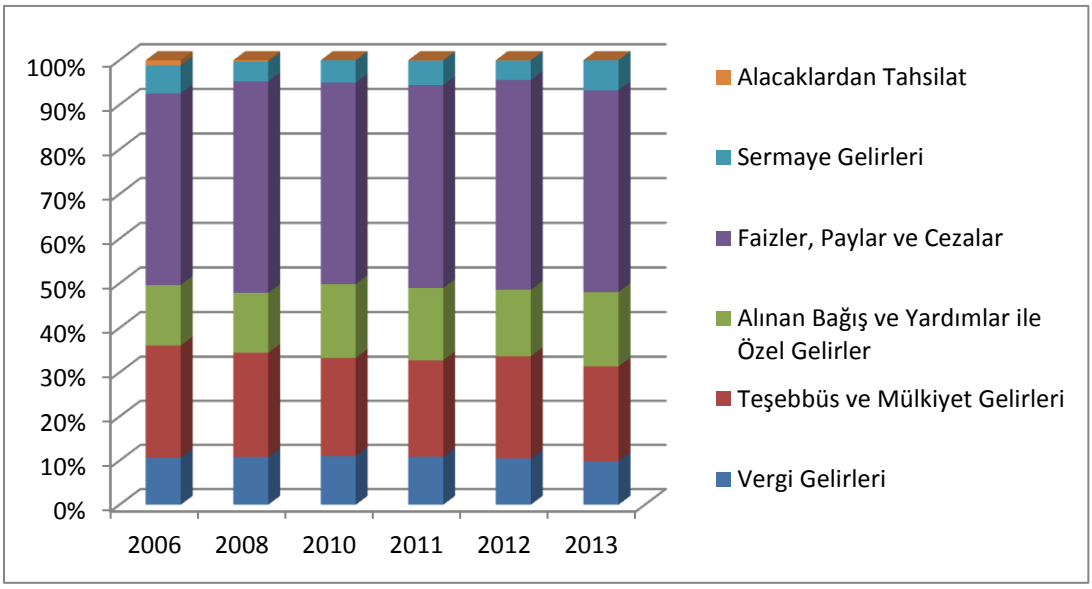
Tablo 27: Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gelirleri

(Milyon TL)	2006	2008	2010	2011	2012	2013
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	31.725	38.842	53.582	63.416	69.263	83.376
Vergi Gelirleri	3.378	4.190	5.904	6.901	7.250	8.213
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.060	9.188	11.922	13.869	16.050	17.917
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.305	5.209	8.876	10.262	10.331	13.939
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	329	3.179	4.462	5.857	5.754	7.831
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.622	18.404	24.172	28.852	32.547	37.691
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	12.042	16.220	21.721	25.675	28.846	33.989
Sermaye Gelirleri	2.003	1.732	2.690	3.484	3.049	5.607
Alacaklardan Tahsilat	358	119	17	48	36	10

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Mali İstatistikleri

Mahalli idarelerin konsolide edilmiş bütçe gelirlerine baktığımızda; önemli gelir kalemleri arasında Faizler, Paylar ve Cezalar, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler ve Vergi Gelirleri yer almaktadır.

Grafik 5: 2006-2013 Dönemi Mahalli İdareler Bütçe Gelirleri



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Mali İstatistikleri

Tablo 28: Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gelirlerinin GSYH içindeki payı

(GSYH %)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOPLAM GELİR	4,21	4,61	5,05	6,35	7,52	4,89	5,34
Vergi Gelirleri	0,44	0,5	0,45	0,7	0,82	0,51	0,53
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1,07	1,09	1,25	1,41	1,64	1,13	1,15
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,54	0,62	0,7	1,05	1,22	0,73	0,89
Faizler, Paylar ve Cezalar	1,9	2,18	2,36	2,87	3,42	2,3	2,41
Sermaye Gelirleri	0,23	0,21	0,16	0,32	0,41	0,22	0,36
Alacaklardan Tahsilatlar	0,03	0,01	0,13	0	0,01	0	0

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Mali İstatistikleri

Mali yerelleşmenin ölçümünde mali özerkliğin değerlendirilmesi açısından öz gelir elde etme gücünün önemini yukarıdaki bölümlerde belirtmiştik.

Yukarıdaki tabloda ekonomik sınıflandırmaya göre mahalli idarelerin konsolide edilmiş gelirleri, GSYH içindeki payları açısından verilmiştir. Tabloda, gelir kalemleri ana hatlarıyla verilmektedir. Bunlardan vergi gelirleri, matrah ve oran açısından merkezi hükümetçe belirlenen ve tahsilatı mahalli idarelerce yapılan gelirlerdir ve 2007-2011 döneminde yaklaşık iki kat artış göstermiştir. Mali özerklik açısından değerlendirildiğinde, vergi gelirleri üzerinde mahalli idarelerin verginin yapısında değişiklik yapma gibi bir hareket alanı bulunmadığından, bu gelirin mali özerkliği arttıran bir gücü bulunmamaktadır.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise, genel olarak, sunulan mal ve hizmetler karşılığı alına ücretler ile kira gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelir kalemi vergileme gücü ve mali özerklik açısından mahalli idarelerin takdir yetkisinin nispeten daha yüksek olduğu gelirler arasındadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, 2007-2013 döneminde 2011 yılına kadar yaklaşık 1,5 kat artış, daha sonra azalış göstermiştir.

Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler anagelir kalemi altında daha çok merkezi yönetim tarafından belirli amaçlarda harcanmak üzere gönderilen transfer ödemesi niteliğindeki gelirler yer almaktadır ve bu gelirler de mahalli idarelerin hareket alanın zayıf olduğu kalemler arasındadır. 2007-2013 döneminde alınan bağış ve yardımlarda yaklaşık 1,5 kat artış görülmektedir.

Faizler, Paylar ve Cezalar ana gelir kalemi büyük ölçüde merkezi hükümet tarafından belirli formüllere göre aktarılan ve mahalli idare gelirleri arasında temel geliri oluşturan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan mahalli idare paylarından

oluşmaktadır. 2007 yılında GSYH' nın % 1,90'ını oluşturan faizler, paylar, cezalar ana gelir kalemi 2013 yılında GSYH' nın % 2,41'ine ulaşmıştır. Bu dönemde mahalli idareler için mali açıdan merkeze bağımlılığın devam ettiği gözlenmektedir.

Sermaye Gelirleri ana kalemi de toplam gelirler içerisinde düşük bir orana sahip olsa da 5 yıllık dönemde yaklaşık bir buçuk kat artış göstermiştir. Sermaye gelirleri daha çok mahalli idarelerin arsa ve bina satışından elde ettikleri gelirlerden oluşmaktadır.

Tablo 29: 2012 Yılı Mahalli İdare Gelirlerinin Ekonomik ve Kurumsal Dağılımı

(Milyon TL)	Belediye	İl Özel İdaresi	Belediyelere Bağlı İdare	Mahalli İdare Birlikleri	TOPLAM
Gelirler	45.132	12.440	10.257	2.153	69.263
Vergi Gelirleri	7.232	16	0	2	7.250
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.505	357	8.658	530	16.050
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	646	8.306	511	1.259	10.331
Faizler, Paylar ve Cezalar	27.437	3.742	1.018	350	32.547
Sermaye Gelirleri	2.988	20	36	5	3.049
Alacaklardan Tahsilatlar	323	0	34	7	36

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Mali İstatistikleri

Mahalli İdareleri oluşturan kurumların gelir yapılarına ekonomik sınıflandırma açısından yukarıdaki tablo vasıtasıyla bakabiliriz.

Belediyelerin gelir yapıları merkezi idareden aktarılan payların ağırlığı nedeniyle daha çok merkeze bağımlılık arzetmektedir. Bunun yanında vergi gelirleri ve teşebbüs ve mülkiyetten kaynaklanan gelirler de merkezden aktarılan paylara destekleyici unsur olarak yer almaktadır.

İl Özel İdarelerinde alınan bağış ve yardımlara ilişkin gelirler, toplam gelirlerin yaklaşık % 66'sını oluşturmaktadır ki bunun önemli bir bölümü merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlardır. Milli Eğitim, Sağlık, Kültür gibi bakanlıklara ait yatırım harcamaları, İl Özel İdarelerine ödenek aktarmak suretiyle gerçekleştirildiğinden, bu gelir kalemi önem kazanmıştır. İl özel idareleri adeta Bakanlıkların taşra teşkilatı şeklinde faaliyet sürdürmektedirler. Bununla beraber genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar da İl Özel İdareleri açısından önemlidir.

Belediyelere bağlı idarelerde su, ulaşım gibi hizmetlerden elde edilen gelirler, toplam gelirler içerisinde yaklaşık % 80 gibi önemli bir paya sahiptir.

Mahalli idarelerin önemli gelir kalemleri arasında, çeşitli kamu kurumlarından alınan bağış ve yardımlar, hizmet gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylar yer almaktadır.

5. SEÇİLMİŞ İLLER BAZINDA TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜ

5.1. Yöntem ve Veri

Mali yerelleşmenin geleneksel iki ölçüm yönteminin, "Harcama Payı" ve "Gelir Payı" olduğu önceki bölümlerde belirtilmişti. Bu yöntemlerden "Harcama Payı", yerel yönetim harcamasının toplam devlet harcamasına oranını, "Gelir Payı" ise, yerel yönetim gelirinin toplam devlet gelirine oranını ifade etmektedir (Oates (1972), Akai and Sakata (2002) Woller and Phillips (1998), Zhang and Zou, (1998), Davoodi and Zou (1998)).

Bu çalışmada ise seçilmiş illerde, o ile ait mahalli idare harcama ve gelirlerinin, ilde genel yönetim başlığı altındaki kurumların yapmış olduğu toplam harcama ve toplam gelirleri içerisindeki payına ilişkin çeşitli hesaplamalar yapılmıştır.

Mali yerelleşme düzeyini seçilmiş iller bazında ölçmek amacıyla büyükşehirleri de içine alacak şekilde; İstanbul, Ankara, İzmir, Diyarbakır, Konya, Sivas, Çanakkale, Van illeri olmak üzere tez kapsamında toplam 8 il seçilmiştir. Bu seçimde, büyükşehirler açısından nüfus ve coğrafi yapı, diğer iller için ise esas olarak gösterge niteliğinde bir veri ortaya koyması açısından, üç farklı coğrafi alana dağılan iller seçilmiştir.

Belediyelerin gelir ve gider toplamları içerisinde belediye türleri açısından Büyükşehir Belediyelerinin payı önemli bir yere sahiptir. 2013 yılı verilerine göre, toplam belediye harcamalarının % 38'ini Büyükşehir Belediyeleri, gelirlerin ise yaklaşık % 38'ini Büyükşehir Belediyeleri oluşturmaktadır. Bu oran, Sermaye

giderleri açısından yaklaşık % 47'dir. Büyükşehir Belediyelerinin göreli ağırlığı nedeniyle il seçiminde belediyesi büyükşehir olan illerden, coğrafi farklılıkları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak İstanbul, Ankara, İzmir, Diyarbakır ve Konya illeri seçilmiştir. Büyükşehir dışı il belediyeleri arasından da yine coğrafi farklılıklar dikkate alınarak gösterge niteliğinde bir veri ortaya koyması açısından Sivas, Çanakkale ve Van illeri tercih edilmiştir.

Mali yerelleşme düzeyi, seçilmiş illerde önce giderler açısından daha sonra da gelirler açısından ele alınmıştır.

Giderler açısından mali yerelleşme düzeyi, ilde mahalli idarelerin toplam giderinin, il toplam giderlerine oranı şeklinde hesaplanmıştır. İl toplam giderleri içerisinde; o ile ait merkezi yönetim bütçe gideri, sosyal güvenlik kurumu gideri ve mahalli idare giderleri yer almaktadır. İl merkezi yönetim bütçe giderleri hesaplanırken Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinde "Merkez" adı altında yer alan merkezi yönetim bütçe giderleri illerin gider ağırlıklarıyla orantılı olarak dağıtılarak il merkezi yönetim bütçe giderlerine eklenmiştir. Mahalli idare giderleri, analitik bütçe sınıflandırması açısından ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi detaylarıyla birlikte ele alınmıştır. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyi, ayrıca esnek olmayan mahalli idare giderlerinin ayrıştırılması yoluyla tekrar hesaplanmıştır. Bu hesaplamada, mahalli idare toplam giderlerinden, esnek gider kalemleri arasında yer almayan personel giderleri ve sosyal güvenlik giderleri çıkarılarak hesaplama yapılmıştır. Bu ikinci yöntemde mahalli idarelerin harcama gücü, daha gerçekçi bir bakış açısıyla ele alınmaya çalışılmıştır.

Ankara ili merkezi yönetim bütçe gider toplamının başkent olmanın verdiği farklılık nedeniyle fiili olarak gerçekleşen tutarların üzerinde olduğu anlaşılmış, dolayısıyla

bu toplamdan, cari transferler, sermaye transferleri ve borç verme kalemleri çıkarılarak hesaplama yapılmıştır.

İl düzeyinde merkezi yönetim bütçe gelir-gider tutarları ile mahalli idare gelir-gider tutarları Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan veri setinden elde edilmiştir. Hesaplamalar, 2006-2013 dönemi gerçekleşmeleri üzerinden yapılmıştır.

Sosyal güvenlik kurumundan, il düzeyinde gelir ve gider gerçekleşmelerine ilişkin sağlıklı veri alma imkanı elde edilememiştir. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumuna ait il düzeyinde bazı gelir gider büyüklükleri, yaklaşık sonuçları elde edecek şekilde tarafımızca hesaplanmıştır. İl düzeyinde sosyal güvenlik giderlerinin hesaplanmasında, öncelikle Türkiye çapında ortalama sağlık gideri ve sigorta gideri ayrı ayrı hesaplanmıştır. Türkiye çapında kişi başı sigorta gideri, toplam sigorta giderinin her bir yıl için aylık alan kişi sayılarına bölünmesiyle elde edilmiştir. Kişi başı sigorta gideri ile, her bir ilin aylık alan kişi sayısıyla çarpılarak il sigorta gideri bulunmuştur. Kişi başı ortalama sağlık gideri de, Türkiye çapında gerçekleşen toplam sağlık giderinin nüfusa bölümüyle elde edilmiştir. Bulunan kişi başı ortalama sağlık gideri ile söz konusu illerin her birinin nüfusu ile çarpılarak il sağlık giderleri hesaplanmıştır. İl sigorta gideri ile il sağlık giderleri toplanarak, il sosyal güvenlik giderleri elde edilmiştir.

Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi ise, il mahalli idareler toplam gelirlerinin il toplam gelirlerine oranı şeklinde hesaplanmıştır. İl toplam gelirleri içerisinde yine; merkezi yönetim bütçe gelirleri, sosyal güvenlik gelirleri ve mahalli idareler toplam gelirleri yer almaktadır.

Büyükşehir belediyelerine 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la, kendi il sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan % 5' lik pay, mükerrer sayımı engellemek amacıyla, gelir açısından yapılan hesaplamada merkezi yönetim bütçe gelirlerinden çıkarılmıştır.

Sosyal güvenlik kurumu gelirlerine ilişkin rakamlar, Türkiye çapında ortalama prim tahsilat gelirinin hesaplamaya konu il aktif sigortalı sayısıyla çarpımı sonucu hesaplanmıştır.

5.2. Giderler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi

Seçilmiş illerde mali yerelleşme düzeyi ve kişi başı giderlere ilişkin özet tablo aşağıda verilmektedir.

Tablo 30: Seçilmiş İllerde 2013 Yılı Mali Yerelleşme Düzeyi

(bin TL)	Genel Yönetim Giderleri	Mahalli İdare Giderleri	Mali Yerelleşme Düzeyi	Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	Kişi Başı Genel Yönetim Gideri
İstanbul	93.939.268	21.780.242	0,23	2,79	1,54	6,63
Ankara	85.020.720	10.008.089	0,12	12,31	1,98	16,85
İzmir	36.937.860	5.720.945	0,15	4,75	1,41	9,10
Diyarbakır	13.173.532	1.132.592	0,09	6,25	0,7	8,20
Konya	17.289.788	2.572.864	0,15	4,99	1,24	8,32
Sivas	6.494.747	644.355	0,1	6,93	1,03	10,41
Çanakkale	4.759.652	524.678	0,11	5,47	1,04	9,48
Van	8.834.401	821.033	0,09	6,41	0,77	8,26

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd. ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Bu tabloda görüleceği üzere mali yerelleşme düzeyi ve kişi başı mahalli idare gideri ilden ile farklılık göstermektedir.

Giderler açısından mali yerelleşme düzeylerine bakıldığında en yüksek düzeyin % 23 ile İstanbul'da olduğu, ikinciliği ise % 15 ile İzmir ve Konya'nın paylaştığı 3. Sırada ise Ankara'nın yer aldığı görülmektedir.

Seçilmiş illerde merkezi yönetim bütçe giderlerine bakıldığında yaklaşık 62 Milyar TL'lik harcamayla birinci sırada Ankara yer almaktadır. Kişi başı merkezi yönetim gideri de Ankara'da 12,31 bin TL ile en yüksek seviyededir. İl mahalli idare giderleri, yaklaşık 10 Milyar TL ile İstanbul'dan sonra ikinci sıradadır. Ankara'da kişi başına düşen mahalli idare giderlerinde de 1,98 ile birinci sıradadır. Merkezi yönetim bütçe giderlerinin Ankara'da çok yüksek olması nedeniyle Ankara'da mali yerelleşme düzeyi % 12'de kalmıştır.

İstanbul, gerek mali yerelleşme düzeyi gerekse kişi başı mahalli idare giderleri açısından birinci sırada yer almakla birlikte nüfus yoğunluğu nedeniyle kişi başı mahalli idare giderleri açısından Ankara'nın gerisinde ikinci sırada yer almaktadır. Ankara ilinde mali yerelleşme düzeyi nispeten düşük görünse de kişi başı Mahalli İdare Gideri birinci sırada yer almaktadır.

Ankara, İstanbul, İzmir gibi metropol illerde görev/harcama dağılımı açısından yerel yönetimlere daha büyük sorumluluk yüklendiği, buralarda özellikle İstanbul'da merkezi yönetime ait görev ve sorumlulukların görece düşük olduğu görülmektedir. Zira kişi başı merkezi yönetim harcamalarına bakıldığında seçilmiş iller arasında en düşük seviye İstanbul'a aittir. İstanbul'da kişi başı merkezi yönetim gideri 2,79'da kalmıştır. Buna karşılık Diyarbakır'da 6,25, Van'da 6,41, Sivas'ta 6,93 tür.

İstanbul'un yüksek bir mali yerelleşme düzeyine sahip olmasının nedeni, nüfusun diğer illere göre oldukça fazla olması nedeniyle yerel mal ve hizmet talebinin yüksek

olmasıdır. Bu durum nüfus ile yerel mal ve hizmet talebi arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu yönünde fikir de vermektedir. Ayrıca İstanbul'da mali yerelleşme düzeyinin yüksek olması Oates'in ortaya koyduğu "Mali Yerelleşme" teoremiyle uyumluluk göstermektedir.

Görev ve harcama bölüşümü açısından il özel idarelerine, merkezi yönetime ait ödeneklerin transfer edilmesi suretiyle yapılan harcamalar özellik arzetmektedir. Özellikle Milli Eğitim Bakanlığı tarafından İl Özel İdarelerine gönderilen ödenekler, merkezi nitelikli harcamalar olmasına rağmen yerel yönetim harcaması olarak kayıtlara geçmektedir. Bu durum idarelerarası görev çakışması nedeniyle önceki bölümlerde belirtildiği üzere etkinliği azaltıcı etkilere neden olabilmektedir. Ayrıca bu durum, harcama politikalarındaki serbestiyi azalttığından, il özel idarelerinin harcama gücünü zayıflatıcı etkide bulunmaktadır.

Mali yerelleşme düzeyleri açısından en düşük oranlar % 9 ile Van ve Diyarbakır'dadır. Sivas ve Çanakkale'de mali yerelleşme düzeyleri % 10, % 11 seviyesindedir.

Diyarbakır, Sivas, Van ve Çanakkale illerinde görev ve harcama dağılımı açısından merkezi yönetime ağırlık verildiği, kişi başı mahalli idare harcamalarının düşük kaldığı görülmektedir. Bu durum uygulanan yatay eşitleme politikalarının yetersiz olduğunu göstermektedir. Söz konusu illerden büyükşehirlere göçler olduğu dikkate alındığında bu sonucun önceki bölümlerde açıklanan "Tiebout Modeli"yle paralellik arzettiği görülmektedir.

İstanbul

İstanbul ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 31: İstanbul İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

İstanbul (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	30.275.189	33.142.902	36.595.315	39.451.714
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	21.332.229	24.344.462	28.694.250	32.707.312
Mahalli İdare Giderleri	13.803.918	15.699.726	17.764.026	21.780.242
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,21**	**0,21**	**0,21**	**0,23**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,18**	**0,18**	**0,18**	**0,20**
Harcamalar				
Personel Giderleri	1.880.984	2.064.494	2.352.295	2.499.985
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	353.294	376.856	397.245	422.105
Mal ve Hizmet Alımları	4.313.051	5.321.325	6.223.803	7.450.277
Faiz Harcamaları	568.735	425.827	355.606	260.061
Cari Transferler	708.350	724.538	676.634	739.214
Sermaye Giderleri	5.650.282	5.786.300	6.879.432	9.713.906
Sermaye Transferleri	28.919	683.824	409.926	29.503
Borç Verme	300.303	316.562	469.085	665.191
İstanbul (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	30.275.189	33.142.902	36.595.315	39.451.714
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	21.332.229	24.344.462	28.694.250	32.707.312
Mahalli İdare Giderleri	13.803.918	15.699.726	17.764.026	21.780.242
Genel Yönetim Bütçe Gideri	65.411.336	73.187.090	83.053.591	93.939.268
Mali Yerelleşme Düzeyi	0,21	0,21	0,21	0,23
İl Nüfusu	13.255.685	13.624.240	13.854.740	14.160.467
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	**2,28**	**2,43**	**2,64**	**2,79**
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	**1,04**	**1,15**	**1,28**	**1,54**
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	1,61	1,79	2,07	2,31
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	4,93	5,37	5,99	6,63

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Toplam mahalli idare giderleri açısından bakıldığında İstanbul'da mali yerelleşme düzeyi 2010-2012 arası %21olarak gerçekleşmekte iken 2013 yılında % 23 olmuştur.

Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise bu oran 2010-2012 arası %18olarak gerçekleşmekte iken 2013 yılında % 20 olmuştur. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinin Türkiye genelinde yaklaşık % 11 olduğu kabul edildiğinde, İstanbul'da giderler açısından mali yerelleşme düzeyi, Türkiye ortalamasının oldukça üstündedir. İl giderleri içerisinde mahalli idareler önemli bir rol oynamaktadır. Burada İstanbul'un 14 milyonu aşkın nüfusu ile Türkiye'nin en büyük metropol ili olması, ekonomik faaliyetlerin yoğun olması ve merkezden yapılan kaynak transferinde öncelikli iller arasında yer alması etkili olmaktadır. Nüfusun her yıl artış göstermiş olması literatürde"Tiebout Modeli"olarak bilinen nüfus hareketleriyle paralellik arzetmektedir.

İstanbul ilinde görev/harcama dağılımı açısından yerel yönetimlerin daha büyük görev ve sorumluluk üstlendiği, merkezi yönetime ait görev ve sorumlulukların görece düşük kaldığı görülmektedir.

2010-2013 döneminde İstanbul'da merkezi yönetim bütçe giderlerinin, sosyal güvenlik kurumu giderlerinin ve mahalli idare giderlerinin yıldan yıla artış gösterdiği görülmektedir. Aynı artış, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri açısından da gerçekleşmektedir. Buna karşın mali yerelleşme düzeyi ilk üç yıl sabit kalırken yalnızca 2013 yılında artış göstermiştir.

Kişi başı mahalli idare bütçe giderleri, Türkiye ortalamasının oldukça üzerinde iken kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri Türkiye ortalamasının altında kalmıştır. Bunda, İstanbul'un nüfusunun yapılan harcamalara göre çok yüksek kalması etkili olmuştur.

İstanbul'da mahalli idare giderlerinin dağılımına bakıldığında, sermaye giderlerinin ve mal ve hizmet alımlarının bütçe içerisinde önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Sermaye giderleri kaleminin yüksek olması harcamalarda yatırımlara ağırlık verildiğini göstermektedir.

Ankara

Ankara ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 32: Ankara İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Ankara (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	33.417.054	45.909.098	57.190.723	62.101.910
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	8.499.489	9.714.998	11.400.006	12.910.722
Mahalli İdare Giderleri	5.521.041	5.638.323	6.430.589	10.008.089
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,12**	**0,09**	**0,09**	**0,12**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,10**	**0,08**	**0,07**	**0,11**
Harcamalar				
Personel Giderleri	775.155	839.944	823.987	924.370
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	135.940	136.479	133.995	152.080
Mal ve Hizmet Alımları	1.936.840	2.328.914	2.593.541	3.631.245
Faiz Harcamaları	134.246	82.639	241.436	255.599
Cari Transferler	240.033	267.827	272.720	339.518
Sermaye Giderleri	1.766.880	1.469.502	2.081.013	3.849.736
Sermaye Transferleri	106.695	117.465	61.832	173.211
Borç Verme	425.252	395.553	222.065	682.330
Ankara (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	33.417.054	45.909.098	57.190.723	62.101.910
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	8.499.489	9.714.998	11.400.006	12.910.722
Mahalli İdare Giderleri	5.521.041	5.638.323	6.430.589	10.008.089
Genel Yönetim Bütçe Gideri	47.437.583	61.262.420	75.021.318	85.020.720
Mali Yerelleşme Düzeyi	0,12	0,09	0,09	0,12
İl Nüfusu	4.771.716	4.890.893	4.965.542	5.045.083
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	**7,00**	**9,39**	**11,52**	**12,31**
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	**1,16**	**1,15**	**1,30**	**1,98**
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	1,78	1,99	2,30	2,56
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	9,94	12,53	15,11	16,85

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Ankara'da mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012 ve 2013 için sırasıyla %12 % 9% 9 ve % 12 olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye ortalaması seviyesindedir. Esnek

olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise2010, 2011, 2012 ve 2013 için sırasıyla %10, %8, % 7ve % 11 olduğu görülmektedir.

Ankara, başkent olması ve Türkiye'nin ikinci büyük başkenti olması nedeniyle merkezi yönetim kurumlarının faaliyetlerinin ve mahalli idare faaliyetlerinin yoğun olduğu özel bir konuma sahiptir. Önceki bölümlerde belirtildiği üzere örnek olarak seçilen iller arasında kişi başı mahalli idare giderlerinin en yüksek olduğu il Ankara olmasına rağmen mali yerelleşme açısından İstanbul ve İzmir'in gerisinde kalmaktadır. Bunun nedeni, merkezi yönetim giderlerinin görece yüksek olması, hesaplamadan kaynaklı olarak diğer idarelere yönelik ayrıştırılamayan ve Ankara'da gösterilen giderlerin varlığıdır.

2010 -2013 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri, sosyal güvenlik kurumu giderleri ve mahalli idare giderleri yıldan yıla artış göstermiştir. Aynı artış, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri açısından da gerçekleşmiştir.

Mahalli idare giderlerinde özellikle 2013 yılında 2012 yılına kıyasla %55 lik bir artış meydana gelmiştir. Artışın kaynağına bakıldığında mahalli idare giderleri açısından en yüksek artışlar "sermaye giderleri"nde, ikinci olarak "mal ve hizmet alımlarında" gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum yatırım harcamalarında artış oranının yüksek olduğunu göstermektedir. Bütçe içerisinde en yüksek paya sahip kalemler arasında yine bu harcama kalemleri yer almaktadır.

Kişi başı mahalli idare giderlerine bakıldığında aslında Ankara'da mahalli idarelerin ağırlığının yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca kişi başı değerler açısından hem

merkezi yönetim hem de genel yönetim giderleri Ankara'da ortalamanın oldukça üzerindedir.

İzmir

İzmir ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 33: İzmir İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

İzmir (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	15.036.656	15.402.039	17.657.238	19.306.635
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	7.866.904	9.039.009	10.528.687	11.910.280
Mahalli İdare Giderleri	3.533.839	4.156.000	4.842.915	5.720.945
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,13**	**0,15**	**0,15**	**0,15**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,11**	**0,12**	**0,12**	**0,13**
Harcamalar				
Personel Giderleri	543.187	600.542	719.854	807.095
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	93.645	101.481	110.767	123.493
Mal ve Hizmet Alımları	1.418.443	1.731.240	1.996.200	2.133.318
Faiz Harcamaları	71.407	77.096	104.144	92.410
Cari Transferler	389.759	307.877	265.290	431.524
Sermaye Giderleri	817.634	1.064.525	1.329.774	1.812.015
Sermaye Transferleri	31.810	43.027	22.777	11.976
Borç Verme	167.954	230.212	294.109	309.114
İzmir (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	15.036.656	15.402.039	17.657.238	19.306.635
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	7.866.904	9.039.009	10.528.687	11.910.280
Mahalli İdare Giderleri	3.533.839	4.156.000	4.842.915	5.720.945
Genel Yönetim Bütçe Gideri	26.437.399	28.597.048	33.028.840	36.937.860
Mali Yerelleşme Düzeyi	0,13	0,15	0,15	0,15
İl Nüfusu	3.948.848	3.965.232	4.005.459	4 .061.074
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	**3,81**	**3,88**	**4,41**	**4,75**
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	**0,89**	**1,05**	**1,21**	**1,41**
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	1,99	2,28	2,63	2,93
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	6,69	7,21	8,25	9,10

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

İzmir'de giderler açısından mali yerelleşme düzeyi 2010 yılı için % 13 iken 2011-2013 için % 15 olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye ortalamasının üzerindedir. Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise mali yerelleşme düzeyinin 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla %11, %12, % 12ve % 13 olduğu görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte bir artış dikkati çekmektedir.

2010 -2013 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri, sosyal güvenlik kurumu giderleri ve mahalli idare giderleri yıldan yıla artış göstermiştir. Aynı artış, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri açısından da gerçekleşmiştir.

Mahalli İdare giderlerinin dağılımına bakıldığında Ankara ve İstanbul'un aksine İzmir'de en yüksek paya sahip gider kalemi "sermaye giderleri" yerine "mal ve hizmet alımları"dır. Burada cari nitelikli harcamalar yatırım harcamalarının üzerinde bir paya sahip olması dikkati çekmektedir.

İzmir'de kişi başı mahalli idare giderleri diğer seçilmiş illere kıyasla ortalama bir seyir izlerken kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri birçok ilin gerisinde kalmıştır, bu durum İzmir'de merkezi yönetim harcamalarının İzmir'de göreli olarak düşük seyrettiğini göstermektedir. Dolayısıyla mali yerelleşme düzeyi yüksek çıkmaktadır.

Diyarbakır

Diyarbakır ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 34: Diyarbakır İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Diyarbakır (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	7.802.663	7.915.425	8.572.814	10.039.079
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	1.280.290	1.490.102	1.777.316	2.001.862
Mahalli İdare Giderleri	639.654	731.381	967.038	1.132.592
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,07**	**0,07**	**0,09**	**0,09**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,04**	**0,05**	**0,06**	**0,06**
Harcamalar				
Personel Giderleri	201.662	220.329	237.795	271.551
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	36.325	40.568	40.003	42.761
Mal ve Hizmet Alımları	230.059	234.500	359.379	389.127
Faiz Harcamaları	8.614	10.746	9.882	10.691
Cari Transferler	29.067	20.270	26.172	28.942
Sermaye Giderleri	130.282	200.002	290.316	387.011
Sermaye Transferleri	51	617	641	333
Borç Verme	3.594	4.349	2.850	2.176
Diyarbakır (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	7.802.663	7.915.425	8.572.814	10.039.079
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	1.280.290	1.490.102	1.777.316	2.001.862
Mahalli İdare Giderleri	639.654	731.381	967.038	1.132.592
Genel Yönetim Bütçe Gideri	9.722.607	10.136.909	11.317.168	13.173.532
Mali Yerelleşme Düzeyi	0,07	0,07	0,09	0,09
İl Nüfusu	1.528.958	1.570.943	1.592.167	1 607 437
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	**5,10**	**5,04**	**5,38**	**6,25**
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	**0,42**	**0,47**	**0,61**	**0,70**
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	0,84	0,95	1,12	1,25
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	6,36	6,45	7,11	8,20

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Diyarbakır'da giderler açısından mali yerelleşme düzeyi 2010-2011 yılları için % 7 iken 2012-2013yılları için % 9 olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye ortalamasının altındadır. Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise mali yerelleşme düzeyinin 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla %4, %5, % 6ve % 6 olduğu görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte bir artış dikkati çekmektedir.

2010 -2013 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri, sosyal güvenlik kurumu giderleri ve mahalli idare giderleri yıldan yıla artış göstermiştir. Aynı artış, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri açısından da gerçekleşmiştir. Kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri 2011 yılında bir düşüş sergilemekle birlikte 2012-2013 döneminde artış göstermiştir.

Mahalli İdare giderlerinin dağılımına bakıldığında Ankara ve İstanbul'un aksine İzmir'de olduğu gibi Diyarbakır'da da en yüksek paya sahip gider kalemi "sermaye giderleri" yerine "mal ve hizmet alımları"dır. Burada cari nitelikli harcamalar yatırım harcamalarının önüne geçmiştir. Ancak bu aradaki fark 2010 yılından itibaren "sermaye giderleri"nde hızlı bir artış sergilenmiş ve aradaki fark kapanmıştır. Bu durum, yatırım harcamalarının son yıllarda artış gösterdiğini göstermektedir.

Diyarbakır'da görev ve harcama dağılımı açısından merkezi yönetime ağırlık verildiği, kişi başı mahalli idare harcamalarının düşük kaldığı görülmektedir. Zira,kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri diğer illere kıyasla yüksektir ve kişi başı mahalli idare giderleri diğer seçilmiş illere kıyasla oldukça düşük seviyededir. Bu durum dikey ve yatay eşitleme politikaları ile merkezden yerele yapılan transferlerin yetersiz olduğunu göstermektedir.

Konya

Konya ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 35: Konya İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Konya (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	6.876.621	7.388.873	9.058.860	10.371.195
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	2.858.800	3.293.234	3.846.567	4.345.729
Mahalli İdare Giderleri	1.118.446	1.454.071	1.933.965	2.572.864
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,10**	**0,12**	**0,13**	**0,15**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,08**	**0,09**	**0,11**	**0,13**
Harcamalar				
Personel Giderleri	254.701	280.230	300.273	323.375
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	43.962	45.465	46.828	49.943
Mal ve Hizmet Alımları	442.621	565.907	710.570	931.435
Faiz Harcamaları	8.251	9.674	11.546	18.389
Cari Transferler	44.272	36.269	44.718	59.689
Sermaye Giderleri	314.373	502.139	804.971	1.185.002
Sermaye Transferleri	10.174	14.369	14.760	4.536
Borç Verme	92	18	299	495
Konya (bin TL)	2010	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	6.876.621	7.388.873	9.058.860	10.371.195
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	2.858.800	3.293.234	3.846.567	4.345.729
Mahalli İdare Giderleri	1.118.446	1.454.071	1.933.965	2.572.864
Genel Yönetim Bütçe Gideri	10.853.867	12.136.179	14.839.393	17.289.788
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,10**	**0,12**	**0,13**	**0,15**
İl Nüfusu	2.013.845	2.038.555	2.052.281	2 079 225
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	3,41	3,62	4,41	4,99
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	0,56	0,71	0,94	1,24
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	1,42	1,62	1,87	2,09
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	5,39	5,95	7,23	8,32

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Konya'da giderler açısından mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla % 10, %12, %13 ve % 15 olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye ortalamasının giderek üzerine çıkmıştır. Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise mali yerelleşme düzeyinin 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla %8, %9, % 11 ve % 13 olduğu görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte bir artış dikkati çekmektedir.

2010 -2013 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri, sosyal güvenlik kurumu giderleri ve mahalli idare giderleri yıldan yıla artış göstermiştir. Aynı artış, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri açısından da gerçekleşmiştir.

Konya'da görev ve harcama dağılımı açısından ağırlığın merkezden yerele doğru kaydığı görülmektedir. Zira 2013 yılından 2010 yılına kıyasla merkezi yönetim bütçe giderlerinde ve sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 50 artış olurken il mahalli idare giderlerinde yaklaşık % 130'luk bir artış gözlenmiştir. Yine aynı dönemde, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri ve kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 47'lik bir artış görülürken kişi başı mahalli idare giderleri açısından bu artış yaklaşık % 121 seviyesindedir. Bu durum mahalli idare harcamalarının daha hızlı bir atış gösterdiğini dolayısıyla gerçek anlamda bir mali yerelleşme artışı yaşandığını göstermektedir.

Konya'da mahalli idare giderlerinin dağılımına bakıldığında, sermaye giderlerinin ve mal ve hizmet alımlarının bütçe içerisinde önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Sermaye giderleri kaleminin yüksek olması harcamalarda yatırımlara ağırlık verildiğini göstermektedir. Ayrıca "sermaye giderleri"nde hızlı bir artış sergilendiği dikkati çekmektedir.

Sivas

Sivas ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçlarıaşağıda yer almaktadır.

Tablo 36: Sivas İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Sivas (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	3.352.014	3.361.867	3.756.520	4.324.674
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	1.020.688	1.174.350	1.371.195	1.525.717
Mahalli İdare Giderleri	378.150	463.367	539.372	644.355
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,08**	**0,09**	**0,10**	**0,10**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,06**	**0,07**	**0,07**	**0,08**
Harcamalar				
Personel Giderleri	99.322	110.081	119.627	134.895
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	16.234	18.512	19.686	22.005
Mal ve Hizmet Alımları	156.002	173.977	234.501	263.796
Faiz Harcamaları	2.629	3.656	4.906	6.884
Cari Transferler	14.741	7.292	11.683	7.066
Sermaye Giderleri	88.779	145.870	143.258	204.340
Sermaye Transferleri	443	888	718	5.369
Borç Verme	0	0	4.993	
Sivas (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	3.352.014	3.361.867	3.756.520	4.324.674
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	1.020.688	1.174.350	1.371.195	1.525.717
Mahalli İdare Giderleri	378.150	463.367	539.372	644.355
Genel Yönetim Bütçe Gideri	4.750.852	4.999.584	5.667.087	6.494.747
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,08**	**0,09**	**0,10**	**0,10**
İl Nüfusu	642.224	627.056	623.535	623 824
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	5,22	5,36	6,02	6,93
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	0,59	0,74	0,87	1,03
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	1,59	1,87	2,20	2,45
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	7,40	7,97	9,09	10,41

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Sivas'ta giderler açısından mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla % 8, %9, %10 ve % 10 olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye ortalamasına yakındır. Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise mali yerelleşme düzeyinin 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla %6, %7, % 7 ve % 8 olduğu görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte bir artış dikkati çekmektedir.

2010 -2013 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri, sosyal güvenlik kurumu giderleri ve mahalli idare giderleri yıldan yıla artış göstermiştir. Aynı artış, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri açısından da gerçekleşmiştir.

Sivas'ta görev ve harcama dağılımı açısından ağırlığın merkezden yerele doğru kaydığı görülmektedir. Zira 2013 yılından 2010 yılına kıyasla merkezi yönetim bütçe giderlerinde yaklaşık % 29, sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 49 artış olurken il mahalli idare giderlerinde yaklaşık % 70'lik bir artış gözlenmiştir. Yine aynı dönemde, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderlerinde % 32, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 54 lük bir artış görülürken kişi başı mahalli idare giderleri açısından bu artış yaklaşık % 74 seviyesindedir. Bu durum mahalli idare harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına kıyasla daha hızlı bir atış gösterdiğini dolayısıyla gerçek anlamda bir mali yerelleşme artışı yaşandığını göstermektedir.

Mahalli İdare giderlerinin dağılımına bakıldığında Ankara ve İstanbul ve Konya'nın aksine İzmir'de olduğu gibi Diyarbakır'da da en yüksek paya sahip gider kalemi "sermaye giderleri" yerine "mal ve hizmet alımları"dır. Burada cari nitelikli harcamalar yatırım harcamalarının önüne geçmiştir. Ancak bu aradaki fark 2010 yılından itibaren "sermaye giderleri"nde hızlı bir artış sergilenmiş ve aradaki fark kapanmıştır. Bu durum, yatırım harcamalarının son yıllarda artış gösterdiğini göstermektedir.

Çanakkale

Çanakkale ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplama sonuçları aşağıda yer almaktadır.

Tablo 37: Çanakkale İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Çanakkale (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	2.071.162	2.040.829	2.337.103	2.746.801
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	955.101	1.111.460	1.304.054	1.488.173
Mahalli İdare Giderleri	305.199	355.515	405.384	524.678
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,09**	**0,10**	**0,10**	**0,11**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,07**	**0,08**	**0,08**	**0,09**
Harcamalar				
Personel Giderleri	67.008	76.109	85.772	98.226
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	11.792	12.475	12.695	15.373
Mal ve Hizmet Alımları	102.933	122.544	146.912	167.714
Faiz Harcamaları	2.420	4.784	3.538	6.564
Cari Transferler	18.499	9.977	11.198	10.126
Sermaye Giderleri	100.471	118.473	136.904	200.263
Sermaye Transferleri	2.076	11.152	8.351	26.371
Borç Verme	0	1	14	41
Çanakkale (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012l**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	2.071.162	2.040.829	2.337.103	2.746.801
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	955.101	1.111.460	1.304.054	1.488.173
Mahalli İdare Giderleri	305.199	355.515	405.384	524.678
Genel Yönetim Bütçe Gideri	3.331.462	3.507.804	4.046.541	4.759.652
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,09**	**0,10**	**0,10**	**0,11**
İl Nüfusu	490.397	486.445	493.691	502 328
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	4,22	4,20	4,73	5,47
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	0,62	0,73	0,82	1,04
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	1,95	2,28	2,64	2,96
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	6,79	7,21	8,20	9,48

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Çanakkale'de giderler açısından mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla % 9, % 10, %10 ve % 11olarak gerçekleşmiştir ve Türkiye ortalamasına yakındır. Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise mali yerelleşme düzeyinin 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla % 7, % 8, % 8 ve % 9 olduğu görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte bir artış dikkati çekmektedir.

2010 -2013 döneminde, sosyal güvenlik kurumu giderleri ve mahalli idare giderleri yıldan yıla artış göstermiştir. Merkezi yönetim bütçe giderleri ise 2011 yılında yaşanan düşüşün ardından ilerleyen yıllarda artış göstermiştir. Kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderleri ve kişi başı mahalli idare giderleri de sürekli artış gösterirken kişi başı merkezi yönetim bütçe giderleri 2011 yılında yaşanan bir düşüşten sonra artış göstermiştir.

Çanakkale'de görev ve harcama dağılımı açısından ağırlığın merkezden yerele doğru kaydığı görülmektedir. Zira 2013 yılından 2010 yılına kıyasla merkezi yönetim bütçe giderlerinde yaklaşık % 32, sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 55 artış olurken il mahalli idare giderlerinde yaklaşık % 71'lik bir artış gözlenmiştir. Ayrıca Çanakkale'de il nüfusunun yatay bir seyir izlediği dikkate alındığında bu artışlar daha anlamlı hale gelmektedir. Yine aynı dönemde, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderlerinde % 29, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 51 lük bir artış görülürken kişi başı mahalli idare giderleri açısından bu artış yaklaşık % 67 seviyesindedir. Bu durum mahalli idare harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına kıyasla daha hızlı bir atış gösterdiğini dolayısıyla gerçek anlamda bir mali yerelleşme artışı yaşandığını göstermektedir.

Çanakkale'de mahalli idare giderlerinin dağılımına bakıldığında, sermaye giderlerinin ve mal ve hizmet alımlarının bütçe içerisinde önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Sermaye giderleri kaleminin yüksek olması harcamalarda yatırımlara ağırlık verildiğini göstermektedir.

Van

Van ilinde mali yerelleşme düzeyine ilişkin hesaplamalar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 38: Van İlinde Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Van (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	6.115.862	6.678.570	7.135.821	6.861.952
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	746.708	843.019	1.021.880	1.151.416
Mahalli İdare Giderleri	537.281	454.750	694.798	821.033
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,07**	**0,06**	**0,08**	**0,09**
Mali Yerelleşme Düzeyi (Personel Giderleri Hariç)	**0,06**	**0,04**	**0,06**	**0,07**
Harcamalar				
Personel Giderleri	111.381	122.602	143.713	173.824
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	16.544	20.640	18.433	23.353
Mal ve Hizmet Alımları	154.689	141.757	251.646	315.398
Faiz Harcamaları	763	2.375	678	1.471
Cari Transferler	132.183	22.118	34.498	13.792
Sermaye Giderleri	104.188	130.348	243.201	282.348
Sermaye Transferleri	17.533	14.910	2.629	10.847
Borç Verme	0			
Van (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Gideri	6.115.862	6.678.570	7.135.821	6.861.952
Sosyal Güvenlik Kurumları Gideri	746.708	843.019	1.021.880	1.151.416
Mahalli İdare Giderleri	537.281	454.750	694.798	821.033
Genel Yönetim Bütçe Gideri	7.399.851	7.976.339	8.852.499	8.834.401
Mali Yerelleşme Düzeyi	0,07	0,06	0,08	0,09
İl Nüfusu	1.035.418	1.022.532	1.051.975	1 070 113
Kişi Başı Merkezi Yönetim Gideri	5,91	6,53	6,78	6,41
Kişi Başı Mahalli İdare Gideri	0,52	0,44	0,66	0,77
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Gideri	0,72	0,82	0,97	1,08
Kişi Başı Genel Yönetim Gideri	7,15	7,80	8,42	8,26

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Van'da giderler açısından mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla % 7, % 6, %8 ve % 9 olarak gerçekleşmiştir ve seçilmiş iller arasında en düşük seviyededir. Esnek olmayan gider kalemleri çıkarıldıktan sonra yapılan hesaplamada ise mali yerelleşme düzeyinin 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılları için sırasıyla % 6, % 4, % 6 ve % 7 olduğu görülmektedir. Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte dalgalı bir seyir izlemektedir.

Van'da görev ve harcama dağılımı açısından ağırlığın merkezden yerele doğru kaydığı görülmektedir. Zira 2013 yılından 2010 yılına kıyasla merkezi yönetim bütçe giderlerinde yaklaşık % 12, sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 52 artış olurken il mahalli idare giderlerinde yaklaşık % 54'lik bir artış gözlenmiştir. Ayrıca Van'da il nüfusunun yatay bir seyir izlediği dikkate alındığında bu artışlar daha anlamlı hale gelmektedir. Yine aynı dönemde, kişi başı merkezi yönetim bütçe giderlerinde % 8, kişi başı sosyal güvenlik kurumu giderlerinde yaklaşık % 48 lük bir artış görülürken kişi başı mahalli idare giderleri açısından bu artış yaklaşık % 50 seviyesindedir. Bu durum mahalli idare harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına kıyasla daha hızlı bir atış gösterdiğini dolayısıyla mali yerelleşme düzeyinde 4 yıllık süreçte artış olduğunu göstermektedir.

Mahalli İdare giderlerinin dağılımına bakıldığında Ankara ve İstanbul ve Konya'nın aksine İzmir ve Diyarbakır'da olduğu gibi Van'da da en yüksek paya sahip gider kalemi "sermaye giderleri" yerine "mal ve hizmet alımları"dır. Burada cari nitelikli harcamalar yatırım harcamalarının önüne geçmiştir.

5.3. Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi

Örnek olarak seçilmiş illerde gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi ve kişi başı gelirler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 39: 2013 Yılı Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi

(Bin TL)	Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	Mahalli İdare Geliri	Mali Yerelleşme Düzeyi	Kişi Başı Merkezi Yönetim Geliri	Kişi Başı Mahalli İdare Geliri
İstanbul	230.071.083	21.827.130	0,08	16,25	1,54
Ankara	68.366.010	8.887.781	0,10	13,55	1,76
İzmir	46.055.332	5.501.643	0,09	11,34	1,35
Diyarbakır	1.956.634	1.076.165	0,25	1,22	0,67
Konya	4.125.518	2.010.068	0,22	1,98	0,97
Sivas	1.060.677	583.170	0,24	1,70	0,93
Çanakkale	1.116.956	456.355	0,19	2,22	0,91
Van	1.093.305	686.421	0,27	1,02	0,64

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd. ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Örnek olarak seçilen illerde bu kez gelirler açısından mali yerelleşme düzeyleri ve kişi başı gelir düzeyleri ele alınmaktadır. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyinde ve kişi başı mahalli idare gelirlerinde iller arasında oldukça farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Mali yerelleşme düzeyinde en yüksek sonuçlar Van, Diyarbakır ve Sivas illerinde, sırasıyla % 27, % 25 ve % 24 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı illerdeki kişi başı mahalli idare gelirleri ise sırasıyla 0,64, 0, 67 ve 0,93 bin TL olarak gerçekleşmiştir ve bu rakamlar İstanbul, Ankara ve İzmir illeriyle kıyaslandığında oldukça düşüktür.

Metropol illere bakıldığında mali yerelleşme düzeyinin görece düşük kaldığı, İstanbul'da % 8, Ankara'da % 10, İzmir'de % 9 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Kişi başı merkezi yönetim gelirlerine bakıldığında, İstanbul 16,25 ile birinci sırada yer almakta, Ankara 13,55 ile ikinci sırada, İzmir ise 11,34 ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bu sonuçlar üç büyük ilde ekonomik faaliyetlerin gelişmiş olduğunu göstermektedir. Bu illerde gerçekleşen kişi başı mahalli idare gelirleri sırasıyla 1,54, 1,76 ve 1,35 seviyesindedir ve diğer azgelişmiş illerdeki düzeylerin üzerindedir. Bu durum ekonomisi gelişmiş olan illerle azgelişmiş olan iller arasında ortaya çıkan kaynak paylaşım eşitsizliklerinin çözümünde dikey ve yatay eşitleme politikalarının yetersiz kaldığını göstermektedir. Aynı zamanda bölgesel gelişmişlik farklarının ortaya çıktığı, bu farkların giderilmesine yönelik eşitleme ve kaynak transferi politikalarının yetersiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Yürütme tarafından uygulanan politikalar çerçevesinde iller arasında ortaya mali yerelleşme düzeylerinde anlamlı farklılıklar ortaya çıktığı değerlendirilmektedir.

Van, Diyarbakır, Sivas gibi az gelişmiş illerde kişi başı mahalli idare gelirleri kadar kişi başı merkezi yönetim gelirleri de görece düşük kalmıştır. Bu illerde mali yerelleşme oranının yüksek çıkmasının yerel mal ve hizmet talebinden kaynaklanmadığı, ekonomik faaliyetlerin azgelişmiş olması nedeniyle merkezi yönetim gelirlerinin düşük kaldığı ve dolayısıyla mali yerelleşme oranının görece yüksek çıktığı görülmektedir. Ayrıca gelirler açısından mali yerelleşme oranının tek başına yeterli bir ölçüt olmadığı da görülmektedir.

İller arasında ortaya çıkan gelişmişlik düzeylerinin ve mali kapasite eşitsizliklerinin giderilmesinde, literatürde tartışılan ve kamu harcamaları hangi yönetim seviyesinde (yerel veya merkezi) ve hangi coğrafi sınırlar içerisinde yapılıyorsa, bu harcamaların finansmanı için gereken gelirin de o yönetim seviyesinde karşılanması gerektiğini

savunan “mali denklik” ilkesinin uygulanamayacağı ve bedavacılık probleminin ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca azgelişmiş illerde Petchey ve Levtchenkova (2002, 2004) tarafından ortaya konan yönetimlerin stratejik davranmalarını teşvik eden ve etkinliği arttırıcı tekliflere temel oluşturan “eşitleme oyunu” na olanak tanıyacak bir mali eşitleme sisteminin, bedavacılık problemlerini azaltıcı katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir.

Diyarbakır, Sivas, Konya, Çanakkale, Van gibi illerde kişi başı mahalli idare gelirlerinin görece düşük kalması, bu illerde yerel yönetimlerin mali kapasite açısından merkeze bağımlı olduklarını, dolayısıyla mali özerklik ölçütlerinden harcama gücü açısından da sınırlılıklar yaşadıklarını göstermektedir. Ayrıca ekonomik faaliyetlerin az gelişmiş olması nedeniyle mahalli idare gelirleri de düşük kalmakta ve bu durum da bu illerde yerel yönetimlerin gelir elde etme kapasitelerinin de düşük kaldığını göstermektedir. Bu durum mali yerelleşmenin, ortaya çıkan matematiksel sonuçlardan daha düşük olduğunu göstermektedir.

Oates’in Yerelleşme Teoremi’ nde belirttiği yerel harcamaların yerel gelir kaynakları ile finansmanına öncelik verilmesi, merkezden yapılacak transferler ise dışsallıkları içselleştirmek, bölgelerarası eşitsizliği gidermek ve vergi toplamada ölçek ekonomisi yakalamak amacıyla kullanılması gibi ilkeler, Türkiye’de uygulama alanı bulamamaktadır. Zira OECD tarafından üye ülkelerin yerel yönetimlerinin gelirlerinde vergi-transfer dengesi üzerine yapılan ve üye ülkelerin vergi özerkliğine göre kategorilere ayrıldığı bir çalışmada (Charbit,2009: 5) Türkiye “Vergi Özerkliği”nin düşük olduğu 1. Tip ülkeler kategorisinde yer almıştır. Almanya, Meksika, Avusturya, Çek Cumhuriyeti gibi bu ülkelerde mahalli idare gelirleri açısından yüksek vergi paylaşımı ve orta düzeyde transferler söz konusudur.

Dolayısıyla Türkiye'de gelirleri vergi paylaşımına bağımlı az gelişmiş illerde gelir eksikliğinin orta düzey transferlerle kapatılmasının yeterli olmadığı görülmektedir.

İstanbul

Tablo 40: İstanbul İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

İstanbul (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	119.280.506	155.182.475	201.550.587	230.071.083
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	15.948.819	21.876.673	25.550.070	30.221.484
Mahalli İdare Geliri	14.018.285	17.076.379	18.346.673	21.827.130
Genel Yönetim Geliri	149.247.610	194.135.526	245.447.330	282.119.696
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,09**	**0,09**	**0,07**	**0,08**
Vergi Gelirleri	2.060.965	2.545.035	2.633.538	3.054.180
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.695.432	4.498.363	5.469.766	6.524.713
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	302.139	423.416	577.388	689.725
Faizler, Paylar ve Cezalar	6.724.574	7.774.362	8.772.890	10.148.367
Sermaye Gelirleri	1.235.175	1.835.203	892.794	1.408.643
Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	297	1.502
İl Nüfusu	13.255.685	13.624.240	13.854.740	14.160.467
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	9,00	11,39	14,55	16,25
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	1,20	1,61	1,84	2,13
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Geliri	1,06	1,25	1,32	1,54
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	11,26	14,25	17,72	19,92

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Giderler açısından mali yerelleşme düzeyinin çok yüksek olduğu İstanbul'da, gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi diğer seçilmiş illere kıyasla düşük çıkmaktadır. Bunun nedeni, ekonomik faaliyetin yoğun olduğu en büyük metropol il olan İstanbul'da, merkezi yönetim gelirlerinin çok yüksek olması ve il toplam gelirleri içerisinde mahalli idare gelirlerinin görece düşük kalmasıdır. Zira mali yerelleşme düzeyi gelirler açısından İstanbul'da 2010, 2011, 2012, 2013 yıllarında sırasıyla %9, % 9, % 7 ve % 8 şeklinde gerçekleşmiştir.

Seçilmiş iller arasında 2013 yılında mali yerelleşme düzeyi açısından en düşük seviye İstanbul'a aittir. Bununla beraber İstanbul, diğer seçilmiş illerle

karşılaştırıldığında kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde açık ara birinci sırada, kişi başı mahalli idare gelirlerinde de 1,54 bin ile Ankara'dan sonra ikinci sıradadır.

İstanbul'da merkezi yönetim bütçe geliri 2010 yılında 119 milyar TL iken 2013'te 230 milyar TL'yi bulmuştur. Toplam devlet gelirlerinin 2013 yılında 619 milyar TL olduğu hesaba katıldığında İstanbul'un önemi ve kendine has durumu daha belirgin hale gelmektedir.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında ağırlığın yerelden merkeze doğru kaydığı görülmektedir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 93 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 89 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 56'da kalmıştır. Yine kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 81iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 78, mahalli idarelerde ise % 45'tir.Dolayısıyla mali yerelleşme düzeyi en son sırada olsa da mahalli idare gelirlerinin aslında yüksek olduğu görülmektedir.

Vergi özerkliğinin düşük olduğu Türkiye'de vergi paylaşımından elde edilen paylarda İstanbul, büyük bir paya sahiptir.2013 yılında İstanbul'da mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında % 46'sını "Faizler, Paylar, Cezalar", % 30'u "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 14'ünü de "Vergi Gelirleri" oluşturmaktadır. Yani, gelirlerin yaklaşık yarısı, merkezden vergi paylaşımı yoluyla gelen paylardan oluşmaktadır.

Ankara

Tablo 41: Ankara İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Ankara (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	46.998.507	49.684.570	54.097.506	68.366.010
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	6.022.799	8.035.019	9.289.433	10.802.590
Mahalli İdare Geliri	5.308.186	6.128.036	7.006.307	8.887.781
Genel Yönetim Geliri	58.329.491	63.847.625	70.393.246	88.056.381
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,09**	**0,10**	**0,10**	**0,10**
Vergi Gelirleri	469.708	635.374	652.204	739.402
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.243.836	1.549.840	1.662.926	1.764.621
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	259.716	388.889	468.130	631.700
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.697.139	3.161.240	3.716.483	4.132.039
Sermaye Gelirleri	369.143	346.870	484.897	1.620.019
Alacaklardan Tahsilatlar	8.763	45.822	21.667	
İl Nüfusu	4.771.716	4.890.893	4.965.542	5.045.083
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	9,85	10,16	10,89	13,55
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	1,26	1,64	1,87	2,14
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Gelir	1,11	1,25	1,41	1,76
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	12,22	13,05	14,18	17,45

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Ankara'da mali yerelleşme düzeyi 2010 yılında % 9 iken, 2011-2013 döneminde % 10 olarak gerçekleşmiştir. İstanbul'da olduğu gibi Ankara'da da mali yerelleşme düzeyi, merkezi yönetim gelirlerinin yüksek olmasından dolayı düşük çıkmaktadır. Zira kişi başı merkezi yönetim gelirleri ve kişi başı mahalli idare gelirleri, diğer seçilmiş illere kıyasla daha yüksektir.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, ağırlığın mahalli idarelere kısmen kaymakta olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 45 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 79 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 67'dir. Yine, kişi başı merkezi yönetim

bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 37 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 69, mahalli idarelerde ise % 58'tir.

2013 yılında Ankara'da mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 46'sını "Faizler, Paylar, Cezalar", % 19'unu "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 18'ini de "Sermaye Gelirleri" oluşturmaktadır. "Vergi Gelirleri" ise %8'de kalmıştır. Yani, gelirlerin yaklaşık yarısı, merkezden vergi paylaşımı yoluyla gelen paylardan oluşmaktadır.

İzmir

Tablo 42: İzmir İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

İzmir (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	27.961.105	34.811.702	40.972.599	46.055.332
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	4.142.033	5.555.174	6.116.008	7.115.328
Mahalli İdare Geliri	3.577.859	4.493.656	4.895.762	5.501.643
Genel Yönetim Geliri	35.680.998	44.860.532	51.984.369	58.672.303
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,10**	**0,10**	**0,09**	**0,09**
Vergi Gelirleri	415.920	508.919	526.537	559.487
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.030.555	1.257.072	1.389.877	1.389.511
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	281.428	401.742	369.710	536.375
Faizler, Paylar ve Cezalar	1.792.096	2.253.045	2.499.116	2.904.969
Sermaye Gelirleri	57.860	72.878	110.522	111.301
Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	0	
İl Nüfusu	3.948.848	3.965.232	4.005.459	4 061 074
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	7,08	8,78	10,23	11,34
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	1,05	1,40	1,53	1,75
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Gelir	0,91	1,13	1,22	1,35
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	9,04	11,31	12,98	14,45

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

İzmir'de mali yerelleşme düzeyi 2010-2011 döneminde % 10 iken, 2012-2013 döneminde % 9 olarak gerçekleşmiştir. İzmir'de, İstanbul ve Ankara'da olduğu gibi

mali yerelleşme düzeyi, merkezi yönetim gelirlerinin yüksek olmasından dolayı düşük çıkmaktadır. Zira kişi başı merkezi yönetim gelirleri ve kişi başı mahalli idare gelirleri, diğer seçilmiş illere kıyasla daha yüksektir.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, artış oranları açısından dengeli bir seyir izlenmekle birlikte ağırlığın mahalli idarelerden merkeze kısmen kaymakta olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 64 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 71 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 53'tür. Yine, kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 60 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 66, mahalli idarelerde ise % 48'dir.

2013 yılında İzmir'de mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 52'sini "Faizler, Paylar, Cezalar", % 25'ini "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 10'unu da "Vergi Gelirleri" oluşturmaktadır. Yani, gelirlerin yaklaşık yarısı, merkezden vergi paylaşımı yoluyla gelen paylardan oluşmaktadır.

Diyarbakır

Tablo 43: Diyarbakır İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Diyarbakır (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	1.071.372	1.423.210	1.574.906	1.956.634
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	688.956	958.575	1.072.879	1.206.170
Mahalli İdare Geliri	751.144	920.044	972.238	1.076.165
Genel Yönetim Geliri	2.511.472	3.301.829	3.620.023	4.238.969
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,30**	**0,28**	**0,27**	**0,25**
Vergi Gelirleri	43.972	60.822	46.778	48.825
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	90.904	129.766	127.328	127.480
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	239.263	279.683	291.463	332.412
Faizler, Paylar ve Cezalar	364.583	439.442	495.185	551.013
Sermaye Gelirleri	12.422	10.331	11.484	16.436
Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	0	-1
İl Nüfusu	1.528.958	1.570.943	1.592.167	1.607.437
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	0,70	0,91	0,99	1,22
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	0,45	0,61	0,67	0,75
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Gelir	0,49	0,59	0,61	0,67
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	1,64	2,10	2,27	2,64

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

2013 yılı nüfusu 1.607.437 olan ve büyükşehirler arasında yer alan Diyarbakır'da mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012,2013 yıllarında sırasıyla % 30, % 28, %27 ve % 25 olarak gerçekleşmiştir. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi Ankara, İstanbul ve İzmir'e kıyasla oldukça yüksektir. Bunun nedeni önceki bölümlerde belirtildiği üzere yerel mal ve hizmet talebinin yüksek olması yerine, ekonomik faaliyetlerin yetersiz olması nedeniyle merkezi yönetim gelirlerinin göreli olarak düşük kalmasıdır. Kişi başı gelirlere bakıldığında kişi başı merkezi yönetim bütçe geliri 2013 yılında 1,22 bin iken kişi başı mahalli idare geliri 0,67 binde kalmıştır.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, ağırlığın mahalli idarelerden merkeze kaymakta olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına

kıyasla artış % 82 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 75 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 43'tür. Yine, kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 74 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 66, mahalli idarelerde ise % 36'dır. Kişi başı mahalli idare gelirlerinin en düşük olduğu iller arasında yer alan Diyarbakır'da merkezden yerele transferlerin yetersiz olduğu ve il gelirlerinde meydana gelen eksikliklerin merkezi yönetim aracılığıyla giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

2013 yılında Diyarbakır'da mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 51'ini "Faizler, Paylar, Cezalar", % 30'unu "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler", % 11'ini "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 4,5'ini de "Vergi Gelirleri" oluşturmaktadır. Yani, gelirlerin yaklaşık yarısı, merkezden vergi paylaşımı yoluyla gelen paylardan oluşmaktadır.

Konya

Tablo 44: Konya İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Konya (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	2.537.634	3.202.964	3.506.802	4.125.518
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	1.627.627	2.195.363	2.451.905	2.892.260
Mahalli İdare Geliri	1.273.516	1.653.585	1.904.627	2.010.068
Genel Yönetim Geliri	5.438.777	7.051.912	7.863.334	9.027.846
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,23**	**0,23**	**0,24**	**0,22**
Vergi Gelirleri	108.589	125.082	126.231	147.755
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	303.898	355.984	394.927	416.523
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	160.312	264.172	426.997	273.417
Faizler, Paylar ve Cezalar	570.498	687.033	784.179	875.376
Sermaye Gelirleri	130.219	221.314	172.293	296.997
Alacaklardan Tahsilatlar	0			
İl Nüfusu	2.013.845	2.038.555	2.052.281	2 079 225
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	1,26	1,57	1,71	1,98
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	0,81	1,08	1,19	1,39
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Geliri	0,63	0,81	0,93	0,97
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	2,70	3,46	3,83	4,34

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

2013 yılı nüfusu 2.079.225 olan ve büyükşehirler arasında yer alan Konya'da mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012,2013 yıllarında sırasıyla % 23 , % 23, %24 ve % 22 olarak gerçekleşmiştir. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi Ankara, İstanbul ve İzmir'e kıyasla oldukça yüksektir. Bunun nedeni önceki bölümlerde belirtildiği üzere yerel mal ve hizmet talebinin yüksek olması yerine, ekonomik faaliyetlerin yetersiz olması nedeniyle merkezi yönetim gelirlerinin göreli olarak düşük kalmasıdır. Kişi başı gelirlere bakıldığında kişi başı merkezi yönetim bütçe geliri 2013 yılında 1,98 bin iken kişi başı mahalli idare geliri 0,97 binde kalmıştır.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, artış oranları açısından dengeli bir seyir izlenmekle birlikte ağırlığın mahalli idarelerden merkeze kısmen kaymakta olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 62 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 77 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 57'tür. Yine, kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 57 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 71, mahalli idarelerde ise % 53'tür.

2013 yılında Konya'da mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 43'ünü "Faizler, Paylar, Cezalar", % 20'sini"Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 14'ünü "Sermaye Gelirleri",% 13'ünü "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler", % 7'sini de "Vergi Gelirleri" oluşturmaktadır. Konya'da diğer illere kıyasla merkezden gelir paylaşımı yoluyla alınan "Paylar"ın oranı % 50'nin altındadır. Bu durum, Konya'da mahalli idarelerin öz gelirlerinin göreli olarak daha çok olduğunu göstermektedir.

Sivas

Tablo 45: Sivas İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Sivas (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	621.287	756.304	851.249	1.060.677
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	503.404	637.723	703.314	794.774
Mahalli İdare Geliri	433.116	491.021	500.171	583.170
Genel Yönetim Geliri	1.557.807	1.885.048	2.054.734	2.438.621
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,28**	**0,26**	**0,24**	**0,24**
Vergi Gelirleri	24.599	23.897	24.693	30.270
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	73.547	78.666	83.947	90.143
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	157.371	189.793	177.567	204.291
Faizler, Paylar ve Cezalar	172.010	188.914	203.238	244.502
Sermaye Gelirleri	5.589	9.751	10.726	13.964
Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	0	
İl Nüfusu	642.224	627.056	623.535	623 824
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	0,97	1,21	1,37	1,70
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	0,78	1,02	1,13	1,27
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Gelir	0,67	0,78	0,80	0,93
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	2,43	3,01	3,30	3,91

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

2013 yılı nüfusu 623.824 olan ve Sivas'ta mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012,2013 yıllarında sırasıyla % 28 , % 26, %24 ve % 24 olarak gerçekleşmiştir. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi Diyarbakır'da olduğu gibi Ankara, İstanbul ve İzmir'e kıyasla oldukça yüksektir. Bunun nedeni önceki bölümlerde belirtildiği üzere yerel mal ve hizmet talebinin yüksek olması yerine, ekonomik faaliyetlerin yetersiz olması nedeniyle merkezi yönetim gelirlerinin göreli olarak düşük kalmasıdır. Kişi başı gelirlere bakıldığında kişi başı merkezi yönetim bütçe geliri 2013 yılında 1,70 bin iken kişi başı mahalli idare geliri 0,93 binde kalmıştır.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, ağırlığın mahalli idarelerden merkeze kaymakta olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 71 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 58 oranında

gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 35'tür. Yine, kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 75 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 63, mahalli idarelerde ise % 39'dır. Kişi başı mahalli idare gelirlerinin düşük olduğu iller arasında yer alan Sivas'ta merkezden yerele transferlerin yetersiz olduğu ve il gelirlerinde meydana gelen eksikliklerin merkezi yönetim aracılığıyla giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

2013 yılında Sivas'ta mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 43'ünü "Faizler, Paylar, Cezalar", % 20'sini "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 14'ünü "Sermaye Gelirleri", % 13'ünü "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler", % 7'sini de "Vergi Gelirleri" oluşturmaktadır. Sivas'ta,Konya'da olduğu gibi diğer illere kıyasla merkezden gelir paylaşımı yoluyla alınan "Paylar"ın oranı % 50'nin altındadır.

Çanakkale

Tablo 46: Çanakkale İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Çanakkale (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	755.006	933.298	1.024.558	1.116.956
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	487.458	643.565	707.004	808.742
Mahalli İdare Geliri	323.683	372.920	384.173	456.355
Genel Yönetim Geliri	1.566.147	1.949.783	2.115.735	2.382.053
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,21**	**0,19**	**0,18**	**0,19**
Vergi Gelirleri	37.513	45.961	50.348	54.637
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	75.171	93.163	95.869	96.290
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	93.728	100.069	83.104	131.059
Faizler, Paylar ve Cezalar	108.865	129.744	143.786	169.403
Sermaye Gelirleri	8.406	3.983	11.066	4.966
Alacaklardan Tahsilatlar	0			
İl Nüfusu	490.397	486.445	493.691	502 328
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	1,54	1,92	2,08	2,22
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	0,99	1,32	1,43	1,61
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Gelir	0,66	0,77	0,78	0,91
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	3,19	4,01	4,29	4,74

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Çanakkale'de mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012,2013 yıllarında sırasıyla % 21 , % 19, % 198 ve % 19 olarak gerçekleşmiştir. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi Ankara, İstanbul ve İzmir'e kıyasla oldukça yüksek olmasına rağmen, Van, Diyarbakır, Sivas, Konya gibi illere göre kısmen düşüktür. Bunun nedeni ekonomik faaliyetlerin Ankara, İstanbul ve İzmir'e kıyasla düşük olmasına rağmen Van, Diyarbakır, Sivas gibi illere kıyasla yüksek olması ve merkezi yönetim gelirlerinin bu illere göre yüksek olmasıdır. Kişi başı gelirlere bakıldığında kişi başı merkezi yönetim bütçe geliri 2013 yılında 2,22 bin iken kişi başı mahalli idare geliri 0,91 binde kalmıştır.

2010-2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, merkez ile mahalli idareler arasında dengeli bir artış olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 48 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 66 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 41'dir. Yine, kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 44 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 63, mahalli idarelerde ise % 38'dır. Kişi başı mahalli idare gelirlerinin düşük olduğu iller arasında yer alan Çanakkale'de merkezden yerele transferlerin yetersiz olduğu ve il gelirlerinde meydana gelen eksikliklerin merkezi yönetim aracılığıyla giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

2013 yılında Çanakkale'de mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 37'sini "Faizler, Paylar, Cezalar", % 28'ini "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler", % 21'ini "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 12'sini de "Vergi Gelirleri", % 2 sini "Sermaye Gelirleri oluşturmaktadır. Çanakkale'de diğer illere

kıyasla merkezden gelir paylaşımı yoluyla alınan "Paylar"ın oranı % 37 ile oldukça düşüktür.

Van

Tablo 47: Van İlinde Gelirler Açısından Mali Yerelleşme Düzeyi ve Gelişimi

Van (bin TL)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	573.595	702.021	799.576	1.093.305
Sosyal Güvenlik Kurumları Geliri	379.997	470.172	641.557	719.675
Mahalli İdare Geliri	564.819	542.288	762.867	686.421
Genel Yönetim Geliri	1.518.411	1.714.481	2.204.000	2.499.401
Mali Yerelleşme Düzeyi	**0,37**	**0,32**	**0,35**	**0,27**
Vergi Gelirleri	17.939	18.736	14.363	16.653
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.570	31.898	23.932	48.433
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	315.040	263.422	468.599	314.830
Faizler, Paylar ve Cezalar	191.400	221.320	253.464	300.551
Sermaye Gelirleri	7.870	6.562	2.509	5.954
Alacaklardan Tahsilatlar	0	350	0	
İl Nüfusu	1.035.418	1.022.532	1.051.975	1 070 113
Kişi Başı Merkezi Yönetim Bütçe Geliri	0,55	0,69	0,76	1,02
Kişi Başı Sosyal Güvenlik Kurumu Geliri	0,37	0,46	0,61	0,67
Kişi Başı Mahalli İdare Bütçe Gelir	0,55	0,53	0,73	0,64
Kişi Başı Genel Yönetim Bütçe Geliri	1,47	1,68	2,10	2,34

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd, SGK ve TÜİK Verilerinden Kendi Hesaplamamız

Seçilmiş iller arasında gelirler açısından mali yerelleşme düzeyinin en yüksek olduğu il Van olmuştur. 2013 yılı nüfusu 1.070.113olan ve yeni büyükşehirler arasında yer alan Van'da mali yerelleşme düzeyi 2010, 2011, 2012,2013 yıllarında sırasıyla % 37,% 32, %35 ve % 27 olarak gerçekleşmiştir. Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyi diğer illere kıyasla oldukça yüksektir. Bunun nedeni önceki bölümlerde belirtildiği üzere yerel mal ve hizmet talebinin yüksek olması yerine, ekonomik faaliyetlerin yetersiz olması nedeniyle merkezi yönetim gelirlerinin göreli olarak düşük kalmasıdır. Kişi başı gelirlere bakıldığında kişi başı merkezi yönetim bütçe

geliri 2013 yılında 1,02 bin iken kişi başı mahalli idare geliri 0,64 binde kalmıştır. Kişi başı mahalli idare gelirlerinin en düşük olduğu il seçilmiş iller arasında Van olmuştur.

2010- 2013 döneminde gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında paylaşımına bakıldığında, ağırlığın mahalli idarelerden merkeze kaymakta olduğu söylenebilir. Zira merkezi yönetim bütçe gelirlerinde 2013 yılında 2010 yılına kıyasla artış % 91 oranında, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 89 oranında gerçekleşirken, mahalli idarelerde bu oran % 22'dir. Yine, kişi başı merkezi yönetim bütçe gelirlerinde, 2013 yılında, 2010 yılına kıyasla artış % 85 iken, sosyal güvenlik kurumları gelirlerinde % 81, mahalli idarelerde ise % 16'dır. Kişi başı mahalli idare gelirlerinin en düşük olduğu iller arasında yer alan Van'da merkezden yerele transferlerin yetersiz olduğu ve il gelirlerinde meydana gelen eksikliklerin merkezi yönetim aracılığıyla giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

2013 yılında Van'da mahalli idare gelirlerinin dağılımına bakıldığında; % 43'ünü "Faizler, Paylar, Cezalar", % 45'ini "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler", % 7'sini "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri", % 2,5'ini de "Vergi Gelirleri" oluşturmaktadır.

6. SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye'de mali yerelleşme düzeyinin uygulanan kamusal politikalar ve yürütmenin uygulamaya yönelik almış olduğu kararlar çerçevesinde iller arasında nasıl farklılaştığı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmada öncelikle yerel yönetimlerin maliye teorisinde yer alan temelleri, yerelleşme ve mali yerelleşme kavramları, mali yerelleşmenin unsurları ve ölçümüne ilişkin teorik altyapı ele alınmıştır.

Ardından, Türkiye'de mali yerelleşmenin genel düzeyde ölçümleri yapılmıştır. Son olarak örnek olarak seçilen illerde, il düzeyinde mali yerelleşmeye ilişkin hem harcamalar açısından hem de gelirler açısından hesaplamalar yapılarak, iller arasındaki farklılıklar ortaya konmuştur.

Mali yerelleşmenin ölçümünde geleneksel yöntemlerden olan "harcama payı" ve "gelir payı" tez çalışması kapsamında kullanılmıştır. Bu çerçevede, mali yerelleşme düzeyi öncelikle makro olarak genel büyüklükler açısından hesaplanmış, daha sonra ise tezin orijinal katkısı bağlamında seçilen iller bazında mali yerelleşme düzeyi ölçülmeye çalışılmıştır.

Bilindiği üzere Türkiye'de siyasi yapılanma "üniter devlet" şeklindedir ve ülke idari yönden il ve ilçelere ayrılmaktadır. Merkezi idarenin yanı sıra mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin ifa edilebilmesi için idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olan belediye, il özel idaresi, mahalli idare birliği gibi mahalli idare kuruluşları oluşturulmuştur. Bunlardan il özel idareleri il düzeyinde örgütlenirken, belediyeler, il, ilçe ve beldeler şeklinde örgütlenmişlerdir. Bununla birlikte, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle

Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 30 il belediyesi büyükşehir olarak ilin bütününde yerel hizmetlerden sorumlu temel kurum haline dönüştürülmüştür.

Yerel kuruluşların siyasi özerkliği bulunmadığından, vergi koyma, kanun yapma gibi haklara sahip bulunmamaktadırlar. Bu kuruluşlar, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde öngörülen görev ve hizmetleri yapmakta ve yine gelir kanunlarıyla kendilerine tahsis edilen kaynakları kullanmaktadırlar.Bu kaynaklar arasında merkezi yönetimle gelir paylaşımı yoluyla elde edilen paylar, mahalli idarelerin gelirlerinin genellikle büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır. Buna ilaveten merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler, mahalli idarelerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Ayrıca mahalli idarelerin şartları kanunlarla belirlenen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyetten kaynaklanan gelirleri bulunmaktadır.

Mali yerelleşmenin geleneksel ölçümünde kullanılan "harcama payı" ve "gelir payı" ölçümleri, mahalli idarelerin "harcama serbestisi" ve "gelir özerkliği" gibi konuları ölçemediğinden dolayı sınırlılıklar içermektedir. Türkiye'de mahalli idarelerin siyasi özerkliğe ilişkin yetkileri bulunmadığından, "harcama serbestisi" ve "gelir özerkliği"ne ilişkin ölçümlerin yeterince anlamlı olmayacağı düşüncesi ve il düzeyinde gerçekleşen faaliyetlere ilişkin detaylı veri elde etme zorlukları nedeniyle, bu çalışmada geleneksel yöntemlerin il düzeyinde uygulanmasına bakılmıştır.

Mali yerelleşme düzeyi Türkiye genelinde; giderler açısından % 12-14 arasında dalgalanırken, gelirler açısından % 13-13,5 arasında seyretmektedir. AB Üyesi 27 ülke ortalamalarında ise mali yerelleşme düzeyi; giderler açısından % 23-25 arasında yer alırken, gelirler açısından % 25-28 arasında seyretmektedir.

Çalışmada seçilmiş iller bazında mali yerelleşmenin ölçümünde örnek olarak nüfus yoğunlukları nedeniyle üç büyük şehir olan Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin yanı sıra coğrafi çeşitlilik de gözetilerek, büyükşehirlerden Konya ve Diyarbakır; büyükşehir dışında kalan illerden de Van, Sivas ve Çanakkale illeri seçilmiştir.

Mali yerelleşme düzeyi harcama ve gelir olmak üzere iki açıdan ele alınmıştır.Harcamalar açısından seçilen ildeki mahalli idare harcamalarının, o ilde gerçekleşen toplam devlet harcamalarındaki payı, gelir açısından da mahalli idarelerce elde edilen gelirlerin il toplam gelirlerindeki payı hesaplamaya çalışılmıştır.

Giderler açısından mali yerelleşme düzeyleri iller arasında farklılık arzetmektedir. Örnek olarak seçilen iller arasında, en yüksek düzeyin % 23 ile İstanbul'da olduğu, ikinciliği ise % 15 ile İzmir ve Konya'nın paylaştığı 3. Sırada ise Ankara'nın yer aldığı görülmektedir. Mali yerelleşme düzeyleri açısından en düşük oranlar % 9 ile Van ve Diyarbakır'dadır. Sivas ve Çanakkale'de mali yerelleşme düzeyleri % 10, % 11 seviyesindedir. Seçilmiş illerde merkezi yönetim bütçe giderlerine bakıldığında yaklaşık 62 Milyar TL'lik harcamayla birinci sırada Ankara yer almaktadır. Kişi başı merkezi yönetim gideri de Ankara'da 12,31 bin TL ile en yüksek seviyededir. Bu durum Ankara'ya özgü, başkent olmanın verdiği özel bir durumdur.

Ankara, İstanbul, İzmir gibi metropol illerde görev/harcama dağılımı açısından yerel yönetimlere daha büyük sorumluluk yüklendiği, buralarda özellikle İstanbul'da merkezi yönetime ait görev ve sorumlulukların görece düşük olduğu görülmektedir. Zira kişi başı merkezi yönetim harcamalarına bakıldığında seçilmiş iller arasında en

düşük seviye İstanbul'a aittir. İstanbul'da kişi başı merkezi yönetim gideri 2,79'da kalmıştır. Buna karşılık Diyarbakır'da 6,25, Van'da 6,41, Sivas'ta 6,93 tür.

İstanbul'un yüksek bir mali yerelleşme düzeyine sahip olmasının nedeni, nüfusun diğer illere göre oldukça fazla olması nedeniyle yerel mal ve hizmet talebinin yüksek olmasıdır. Bu durum nüfus ile yerel mal ve hizmet talebi arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu yönünde fikir de vermektedir. Ayrıca İstanbul'da mali yerelleşme düzeyinin yüksek olması, Oates'in ortaya koyduğu "Mali Yerelleşme" teoremiyle uyumluluk göstermektedir.

Görev ve harcama bölüşümü açısından il özel idarelerine, merkezi yönetime ait ödeneklerin transfer edilmesi suretiyle yapılan harcamalar özellik arzetmektedir. Özellikle Milli Eğitim Bakanlığı tarafından İl Özel İdarelerine gönderilen ödenekler, merkezi nitelikli harcamalar olmasına rağmen yerel yönetim harcaması olarak kayıtlara geçmektedir. Bu durum, idarelerarası görev çakışması nedeniyle önceki bölümlerde belirtildiği üzere, etkinliği azaltıcı etkilere neden olabilmektedir. Ayrıca bu durum, harcama politikalarındaki serbestiyi azalttığından, il özel idarelerinin harcama gücünü zayıflatıcı etkide bulunmaktadır.

Diyarbakır, Sivas, Van ve Çanakkale illerinde görev ve harcama dağılımı açısından merkezi yönetime ağırlık verildiği, kişi başı mahalli idare harcamalarının düşük kaldığı görülmektedir. Bu durum, uygulanan eşitleme politikalarının yetersiz olduğunu göstermektedir. Söz konusu illerden büyükşehirlere göçler olduğu dikkate alındığında bu sonucun, önceki bölümlerde açıklanan "Tiebout Modeli"yle paralellik arzettiği görülmektedir.

Gelirler açısından mali yerelleşme düzeyinde ve kişi başı mahalli idare gelirlerinde, iller arasında, oldukça farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Mali yerelleşme düzeyinde en yüksek sonuçlar Van, Diyarbakır ve Sivas illerinde, sırasıyla % 27, % 25 ve % 24 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı illerdeki kişi başı mahalli idare gelirleri ise sırasıyla 0,64, 0, 67 ve 0,93 bin TL olarak gerçekleşmiştir ve bu rakamlar İstanbul, Ankara ve İzmir illeriyle kıyaslandığında oldukça düşüktür.

Metropol illere bakıldığında mali yerelleşme düzeyinin görece düşük kaldığı, İstanbul'da % 8, Ankara'da % 10, İzmir'de % 9 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Kişi başı merkezi yönetim gelirlerine bakıldığında, İstanbul 16,25 ile birinci sırada yer almakta, Ankara 13,55 ile ikinci sırada, İzmir ise 11,34 ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bu sonuçlar, üç büyük ilde ekonomik faaliyetlerin gelişmiş olduğunu göstermektedir. Bu illerde gerçekleşen kişi başı mahalli idare gelirleri sırasıyla 1,54, 1,76 ve 1,35 seviyesindedir ve diğer azgelişmiş illerdeki düzeylerin üzerindedir. Bu durum, ekonomisi gelişmiş olan illerle azgelişmiş olan iller arasında ortaya çıkan kaynak paylaşım eşitsizliklerinin çözümünde dikey ve yatay eşitleme politikalarının yetersiz kaldığını göstermektedir. Aynı zamanda bölgesel gelişmişlik farklarının ortaya çıktığı, bu farkların giderilmesine yönelik eşitleme ve kaynak transferi politikalarının yetersiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Yürütme tarafından uygulanan politikalar çerçevesinde, iller arasında ortaya mali yerelleşme düzeylerinde, anlamlı farklılıklar ortaya çıktığı değerlendirilmektedir.

Van, Diyarbakır, Sivas gibi az gelişmiş illerde kişi başı mahalli idare gelirleri kadar kişi başı merkezi yönetim gelirleri de görece düşük kalmıştır. Bu illerde mali yerelleşme oranının yüksek çıkmasının yerel mal ve hizmet talebinden kaynaklanmadığı, ekonomik faaliyetlerin azgelişmiş olması nedeniyle merkezi

yönetim gelirlerinin düşük kaldığı ve dolayısıyla mali yerelleşme oranının görece yüksek çıktığı görülmektedir. Ayrıca gelirler açısından mali yerelleşme oranının tek başına yeterli bir ölçüt olmadığı da görülmektedir.

İller arasında ortaya çıkan gelişmişlik düzeylerinin ve mali kapasite eşitsizliklerinin giderilmesinde, literatürde tartışılan ve kamu harcamalarının hangi yönetim seviyesinde (yerel veya merkezi) ve hangi coğrafi sınırlar içerisinde yapılıyorsa, bu harcamaların finansmanı için gereken gelirin de o yönetim seviyesinde karşılanması gerektiğini savunan "mali denklik" ilkesinin uygulanamayacağı ve bedavacılık probleminin ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca azgelişmiş illerde Petchey ve Levtchenkova (2002, 2004) tarafından ortaya konan yönetimlerin stratejik davranmalarını teşvik eden ve etkinliği arttırıcı tekliflere temel oluşturan "eşitleme oyunu" na olanak tanıyacak bir mali eşitleme sisteminin, bedavacılık problemlerini azaltıcı katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir.

Diyarbakır, Sivas, Konya, Çanakkale, Van gibi illerde kişi başı mahalli idare gelirlerinin görece düşük kalması, bu illerde yerel yönetimlerin mali kapasite açısından merkeze bağımlı olduklarını, dolayıyla mali özerklik ölçütlerinden harcama gücü açısından da sınırlılıklar yaşadıklarını göstermektedir. Ayrıca ekonomik faaliyetlerin az gelişmiş olması nedeniyle mahalli idare gelirleri de düşük kalmakta ve bu durum da bu illerde yerel yönetimlerin gelir elde etme kapasitelerinin de düşük kaldığını göstermektedir. Bu durum mali yerelleşmenin, ortaya çıkan matematiksel sonuçlardan daha düşük olduğunu göstermektedir.

Mali yerelleşmenin dezavantajları arasında yer alan kurumsal kapasite yetersizlikleri, yolsuzluk riski, kalifiye personel eksiklikleri, ölçek ekonomilerinden yoksunluk gibi nedenlerle belirli kamu hizmetlerinin sunumunda görev ve kaynak paylaşımında mali

merkezileşmenin de Türkiye'nin tarihsel, coğrafi ve ekonomik şartlar çerçevesinde önemli olduğu düşünülmektedir.

Oates'in Yerelleşme Teoremi'nde belirttiği yerel harcamaların yerel gelir kaynakları ile finansmanına öncelik verilmesi, merkezden yapılacak transferlerin ise dışsallıkları içselleştirmek, bölgelerarası eşitsizliği gidermek ve vergi toplamada ölçek ekonomisi yakalamak amacıyla kullanılması gibi ilkeler, Türkiye'de uygulama alanı bulamamaktadır. Zira OECD tarafından yapılan çalışmada Türkiye "Vergi Özerkliği"nin düşük olduğu 1. Tip ülkeler kategorisinde yer almıştır. Dolayısıyla Türkiye'de gelirleri vergi paylaşımına bağımlı az gelişmiş illerde gelir eksikliğinin orta düzey transferlerle kapatılmasının yeterli olmadığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

1) Adam, A., Delis, M. D., & Kammas, P. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, *15*(1), 17-49.

2) Akai, N. and M. Sakata (2002), "Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States", *Journal of Urban Economics*, 52(1), pp. 93-108.

3) Akerlof, G. A. (1970). The market for" lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *The quarterly journal of economics*, 488-500.

4) Alexandru, C. O., Roxana, H., & Oana, M. (2011). Fiscal decentralization and fiscal autonomy in the EU Member States. *Annals of Faculty of Economics*, *1*(1), 370-375.

5) Ateş H., Es M. (2008), "Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri", Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde(Ed. Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), Nobel Yayın Dağıtım, s.205-222.

6) Bach, S., Blöchliger, H., & Wallau, D. (2009). The spending power of sub-central governments: a pilot study. Organisation for Economic Co-operation and Development.http://www.oecd.org/ctp/federalism/42783063.pdf.

7) Bahl, Roy (1999), Implementation Rules For Fiscal Decentralisation, International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia.

8) Bailey, Stephen J.(1995), Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice, 2nd Edition, Palgrave Macmillan.

9) Besley, T. and Coate, S. (2003), Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics* 87: 2611–2637.

10) Bird R. M. and Smart M.,(2002), "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", *World Development*, Vol. 30, No. 6, pp. 899-912.

11) Bird R. M., Tarasov A. V., (2004), "Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations" *Environment and Planning C: Government and Policy* 22(1) 77 – 102.

12) Bird, R. (1994), *Decentralizing infrastructure: For good or for ill?* (Vol. 1258). World Bank Publications.

13) Bird, R. (2000), Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications. Working Paper No. 0002, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

14) Bird, R. (2004) Transfers and incentives in intergovernmental fiscal relations. www.fiscalreform.net.

15) Blöchliger , H. and King, D., (2006), "Less Than You Thought: The Fıscal Autonomy Of Sub-Central Governments", OECD Economic Studies No. 43, 2006/2,http://www.oecd.org/dataoecd/62/59/40507581.pdf.

16) Blöchliger, H. and D. King (2006), "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", *OECD Working Papers onFiscal Federalism*, No. 2, OECD Publishing.http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en.

17) Blöchliger, H.,& Petzold, O. (2009)(a). Finding the dividing line between tax sharing and grants: A statistical investigation (No. 10). OECD Publishing.https://www1.oecd.org/ctp/federalism/43072896.pdf

18) Blöchliger, H.,& Petzold, O. (2009)(b). *Taxes and grants: on the revenue mix of sub-central governments* (No. 7). OECD Publishing.http://www.oecd.org/ctp/federalism/42783028.pdf.

19) Boadway, R. W., Roberts, S., & Shah, A. (1994). *The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies: a federalism perspective* (Vol. 1259). World Bank Publications.

20) Brennan, G. and Buchanan, J.M. (1980),*The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

21) Buchanan, J.M. (1965), An Economic Theory of Clubs, Economica, New Series, Volume 32, Issue 125, 1-14.

22) Buchanan, J.M. (1975), Public Finance and Public Choice, National Tax Journal, 28 (4), 383-394.

23) Case, Karl E., (2008), Musgrave's vision of the public sector: the complex relationship between individual, society and state in public good theory, *Journal of Economics and Finance*, 32, issue 4, p. 348-355.

24) Casella, A., Frey, B. (1992). Federalism and clubs. *European Economic Review*, *36*, 639-646.

25) Charbit, C. (2009). *Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries* (No. 11). OECD Publishing.

26) Dafflon, B.,& Madiès, T. (2011). Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. Agence française de développement.

27) Davoodi, H. and H.-f. Zou (1998), "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics,* 43(2), pp. 244-257.

28) Ebel, R. D.,& Yilmaz, S. (1999, June). Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy. In *Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo*(pp. 14-16).

29) Ebel, R. D.,& Yilmaz, S. (2002).(a).Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. *World Bank Institute*.

30) Ebel, R. D.,& Yilmaz, S. (2002).(b). On the measurement and impact of fiscal decentralization (Vol. 2809). World Bank Publications.

31) Golem, S.,& Malešević Perović, L. (2014). An Empirical Analysis of the Relationship between Fiscal Decentralization and the Size of Government. *Finance a Uver: Czech Journal of Economics & Finance*, *64*(1).

32) Gözler K.,(2004)*,Anayasa Hukukuna Giriş,* Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, , s.67-79.

33) Habibi, N. *et al.* (2003), "Decentralization and Human Development in Argentina", *Journal of Human Development*, 4(1), p. 73.

34) Hunt, E.K. (2005), İktisadi Düşünce Tarihi, Çev: Müfit Günay, Ankara, Dost Kitabevi Yayınları.

35) Jones, C. J. (1998). Public Finance and public choice.

36) Joumard, I. and Kongsrud, M. (2003) Fiscal relations across government levels. Economics Department Working Papers No. 375, OECD.

37) Keleş, R. (2000), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi.

38) Kirmanoğlu, H. (2009).Kamu Ekonomisi Analizi. Beta Basım Yayım Dağıtım.

39) Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,* Yale University Press, New Haven.

40) Litvack, J. I., Ahmad, J., & Bird, R. M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Publications.

41) Liu, Y., J. Martinez-Vazquez and A. Timofeev (2013), "Measuring the extent of fiscal decentralisation: An application to the United States", in OECD and Korea Institute of Public Finance, *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Publishing.doi: 10.1787/9789264174849-7-en.

42) Lockwood, B. (2002) Distributive politics and the costs of centralisation. *Review of Economic Studies* 69(2): 313–337.

43) Martinez-Vazquez, J. (2001) The assignment of expenditure responsibilities. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

44) Martinez-Vazquez, J. and A. Timofeev (2010), "Decentralization Measures Revisited", *Public Finance and Management,* 10(1), pp. 13-47.

45) McLure, C. and Martinez-Vazquez, J. (2004) *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. Washington, DC: World Bank.

46) Mello, L.R. de (2000), "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations:A Cross-Country Analysis", *World Development*, 28(2), pp. 365-380.

47) Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.

48) Musgrave, R. A. (1983), “Who should tax, where, and what?”, Mc Lure (ed.), in *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.

49) Oates, W.E. (1994) "Federalism and Government Finance, " in J. Quigley and E. Smolensky, eds.,*Modern Public Finance*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

50) Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

51) Oates, W.E. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1999), pp. 1120-1149.

52) Oates, W.E. (2005) Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance, 12, 349–373.

53) OECD, (1999), Taxing powers of state and local government, Tax policy studiesNo1,Paris,http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128821/OECD%201999% 0taxingpowers.pdf.

54) Olson, M. (1969) The principle of ‘fiscal equivalence’: the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review* 59: 479–487.

55) Owens, J.,& Panella, G. (1991). *Local government: An international perspective*. Amsterdam: North-Holland.

56) Petchey, J. and Levtchenkova, S. (2002) The welfare effects of fiscal equalisation in a federal economy with factor mobility and strategic behaviour. Mimeo, School of Economics and Finance, Curtin University.

57) Petchey, J. and Levtchenkova, S. (2004) Fiscal equalisation in Australia: proposals for an efficiency-based system. *Economic Papers* 23(2): 189–200. Policy Studies, Georgia State University.

58) Prud'Homme, R. (1994). *On the dangers of decentralization* (Vol. 1252). World Bank Publications.

59) Rondinelli Dennis (1999), "What and Why",Decentralization Briefing Notes içinde, Litvack, J. and Jessica Seddon, Washington, DC: World Bank.

60) Samuelson, Paul A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, 36(4): 387-389.

61) Samuelson, Paul A. (1955), "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, 37(4): 350-356.

62) Sandler, T., Tschirhart, J. (1997). Club theory: Thirty years later. *Public Choice*, *93*(3-4), 335-355.

63) Seabright, P. (1996) Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model. *European Economic Review* 40: 61–89.

64) Sen, A. (1997). *Resources, values, and development*. Harvard University Press.

65) Shah, A. (2004) *Expenditure Assignment. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program*. Washington, DC: World Bank.

66) Spence, M. (1973). Job market signaling. *The quarterly journal of Economics*,*87*(3), 355-374.

67) Stiglitz J. E.(1994) *Kamu Kesimi Ekonomisi*, Çev: Ömer Faruk Batırel, Marmara Üniversitesi Yayın No: 549.

68) Stiglitz, J. E. (1975). The theory of" screening," education, and the distribution of income. *The American Economic Review*, *65*(3), 283-300.

69) Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the public sector.

70) Tanzi, V. (1994). *Corruption, governmental activities, and markets* (No. 94-99). International Monetary Fund.

71) Tanzi, V. (1995) Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In M. Bruno and B. Pleskovic (eds), *Annual World BankConference on Development Economics 1995*. Washington, DC: World Bank.

72) Tiebout, C.M. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416–424.

73) Topal A.K.,(2005), İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 38 Sayı 2 s.25-50.

74) Tortop, Nuri (1996), Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü yayınları no;263.

75) Ulusoy A.ve Akdemir T. (2010), Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık.

76) Vigneault, M. ve R. Boadway (1996) "The Interaction of Federal and Provincial Taxes on Businesses", Working Paper 96-11, Technical Committee on Business Taxation, Dept. of Finance, Ottawa.

77) Vo, Duc Hong, (2009), The Economics of Fiscal Decentralization. Journal of Economic Surveys, Vol. 24, Issue 4, pp. 657-679.

78) Wagner, R. (2007) *Fiscal Sociology and the Theory of Public Finance: An Exploratory Essay*. Cheltenham: Edward Elgar.

79) Weingast, B.R. (1995) The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organisations* 15(1): 1–31.

80) Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal Of Urban Economics*, *65*(3), 279-293. doi:10.1016/j.jue.2008.12.005.

81) Woller, G.M. and K. Phillips (1998), "Fiscal Decentralisation and IDC Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Development Studies*, 34(4), pp. 139-148.

82) World Bank (2003) The economics of fiscal decentralisation: framework and principles. Available at http://www.worldbank.org; erişim: 16 Nisan 2013

83) Yılmaz, H.H. Emil, F. ve Kerimoğlu, B. (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, Mali Hizmet Yayınları.

84) Zhang, T. and H.-f. Zou (1998), "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China", *Journal of Public Economics*, 67(2), pp. 221-240.

İnternet Kaynakları

85) Kalkınma Bakanlığı Genel Devlet İstatistiği, http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC9B89FEFA6231C62CE3C0D59FE94FEE3B682D8B84ADF2258A (Erişim 08.08.2014).

86) Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Mali İstatistikleri https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni?_afrLoop=258551823248 92560&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=114ppjphj7_39 (Erişim: 22.09.2014).

87) Eurostat (Avrupa İstatistik Ofisi) Verileri http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (Erişim 08.08.2014).

ÖZET

TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME VE SEÇİLMİŞ İLLER BAZINDA İNCELENMESİ

Ahmet GÜZEL

Yüksek Lisans Tezi, Maliye (Kamu Ekonomisi) Ana Bilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Eylül 2014, 180 sayfa

Bu tezin amacı, Türkiye'de mali yerelleşmenin uygulanan kamusal politikalar ve yürütmenin uygulamaya yönelik almış olduğu kararlar çerçevesinde iller arasında nasıl farklılaştığının incelenmesidir. Mali yerelleşmenin ölçümünde kullanılagelen geleneksel yöntemlerden olan "harcama payı" ve "gelir payı" yöntemleri örnek olarak seçilen illerde uygulanarak Türkiye'de mali yerelleşmenin gelişimi incelenmeye çalışılmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar yorumlanırken söz konusu yöntemin içerdiği sınırlılıklar ortaya konmuştur, Sonuç olarak Türkiye'de mali yerelleşmenin iller arasında önemli farklılıklar içerdiği, söz konusu farklılıkların giderilmesinde eşitleme politikalarının yetersiz kaldığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: **Mali Yerelleşme, Harcama Payı, Gelir Payı**

ABSTRACT

FISCAL DECENTRALISATION AND SELECTED PROVINCES BASED ANALYSIS IN TURKEY

Ahmet GÜZEL

Master's Thesis, Department of Public Finance (Public Economics)

Supervisor: Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

September 2014, 180 pages

The purpose of this thesis is to analyze how fiscal decentralisation differentiate among provinces within the framework of applied public policies and the decisions taken by government for the implementation of them. The trend of fiscal decentralisation in Turkey has been tried to be examined by using the conventional measures of the degree of fiscal decentralisation, expenditure share and revenue share in certain provinces.The limitations of these measures has been mentioned when interpreting the results of the measurement, Consequently, it has been realized that fiscal decentralisation have significant differences among provinces and equalisation policies to eliminate the certain differences is insufficient.

Key Words:Fiscal Decentralisation, Expenditure Share, Revenue Share