

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısındaki Dönüşüm Conversion of the Fiscal Structure of Local Governments in Turkey

Cihan YÜKSEL

Dr. Öğr. Üyesi, Mersin Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, e-posta: cihanyuksel@mersin.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Geliş: 23 Ekim 2019

Düzeltilme Geliş: 2 Kasım 2019

Kabul: 11 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Yerel Bütçe Giderleri, Yerel
Bütçe Gelirleri, Yerel Mali Yapı

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

Yerel yönetimlerin harcama ve gelir yapılarının incelenmesi yerel yönetimler maliyesi çalışma alanını ortaya çıkarmaktadır. Yerel mali verilerin toplam kamu ekonomisi veya ulusal ekonomi içerisindeki payı, yerel yönetimlerin eksojen mali yapısını göstermektedir. Yerel mali verilerin toplam yerel bütçe değerleri içerisindeki payı ise yerel yönetimlerin endojen mali yapısını göstermektedir. Çalışmamız Türkiye’de 2006-2018 dönemi için yerel harcama ve gelir bütçe tertiplerinin toplam yerel bütçe değerleri içerisindeki paylarında yaşanan değişimleri incelemiştir. Böylece yerel bütçe politikası tercihleri ve yerel yönetimlerin mali yapısındaki dönüşümün tespit edilmesi amaçlanmıştır. Çalışmamızın önemli tespitleri arasında işçi ödemelerindeki düşüştür kaynaklı personel giderlerinin azalışı, yerel vergi gelirleri sabitken merkezi yönetimden alınan vergi paylarının artması bulunmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali yapısındaki dönüşümün merkeze bağımlılığa yönünde olduğunu göstermektedir.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: 23 October 2019

Received in revised form: 2

November 2019

Accepted: 11 November 2019

Keywords:

Local Government
Expenditures, Local
Government Revenues, Local
Fiscal Structure

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

Examining the expenditure and income structures of local governments reveals the field of study about local government finance. The share of local government fiscal data in the total public economy or national economy indicates the exogenous fiscal structure of local governments. The share of local government fiscal data in the total local government budget values indicates the endogenous fiscal structure of local governments. Our study examined the changes in share of local budget expenditure and revenue items in total local budget value for the 2006-2018 period in Turkey. Thus, it is aimed to determine the changes in local budget policy preferences and the fiscal structure of local governments. The important findings of our study include the decrease in personnel expenses sourced from the decrease in worker payments and the increase in the tax shares received from the central government while the local tax revenues are fixed. This shows that the transformation in the fiscal structure of local governments is tend to be dependent on central government.

GİRİŞ

Yerel kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulması gerek idari zorluklara yol açmakta, gerekse de iktisadi açıdan etkinlik kaybına sebep olmaktadır. Bu nedenle yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında kamu sektörünün bir bileşeni olan yerel yönetimler önem taşımaktadır.

Merkezi yönetimden aldığı yetkilere dayanarak yerel hizmetler konusunda devlet-vatandaş buluşmasını sağlayan yerel yönetimlerin var oluşunun toplumsal, iktisadi ve mali gerekçeleri bulunmaktadır. Ancak her ülkenin idari yapısı gereğince yerel yönetimlerin kamu sektörünü temsil gücü farklılaşmaktadır. Bu da, yerel yönetimlerin idari, mali ve siyasi özerkliğiyle alakalı bir konudur. Yerel yönetimlerin kendi karar organlarının olmasını ifade eden idari özerklik, üniter yapıllı ülkeler de dâhil hemen her yerde rastlanılabılır bir durumdur. Yerel yönetimlerin kendi yasama, yürütme ve yargı organlarının olmasını ifade eden siyasi özerklik, sadece federal yapıllı ülkelerde rastlanılan bir durumdur. Yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına ve harcamalarına sahip olmasını, bir başka ifadeyle kendi bütçelerine sahip olmasını ifade eden mali özerklik ise her idari yapıda görülebilmektedir; ancak mali özerkliğin düzeyi idari yapıya göre değişkenlik gösterebilmektedir.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin gücü mali yerelleşme kavramı ile somutlaşmaktadır. Ancak mali yerelleşme olgusu, bir ülkede sadece yerel yönetimlerin mali hacimlerinin toplam kamu sektörü veya ulusal ekonomi içerisindeki büyüklüğünü göstermektedir. Bu nedenle mali yerelleşmenin ölçülmesi için yerel mali verilerin yanı sıra toplam kamu sektörünün büyüklüğü veya ulusal ekonominin büyüklüğü gibi dışsal verilere de ihtiyaç vardır. Hâlbuki yerel bütçe politikalarını anlayabilmek için yerel yönetimler maliyesinin iç yapısal özelliklerini de ortaya koymak gerekmektedir. Yerel mali yapıyı anlamanın yollarından biri ise yerel harcama ve gelir bütçe tertiplerinin toplam yerel bütçe içerisindeki oranlarını tespit etmektir. Bu nedenle çalışmamızın amacı, Türkiye’de yerel yönetimlerin belirli bir zaman kesiti içerisindeki mali yapısını ortaya koymak ve bu zaman kesiti içerisinde yerel yönetimlerin harcama ve gelir yapılarındaki değişimi incelemektir. Söz konusu amaca ulaşmak adına Türkiye’de 2006-2018 dönemi için yerel yönetim bütçe giderlerinin ve bütçe gelirlerinin toplam yerel bütçe içerisindeki payı ve bu payların geçirdiği değişimler tertipler itibariyle ele alınmaktadır.

Çalışmamızın takip eden ilk bölümünde yerel yönetimler maliyesi kuramsal olarak anlatılmıştır. Ardından Türkiye’nin yerel yönetim bütçe giderlerinin ve yerel yönetim bütçe gelirlerinin yapısı ve bu yapıdaki değişim analiz edilmiştir.

1. Kuramsal Olarak Yerel Yönetimler Maliyesi

Genel yönetimin merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kurumları dışındaki unsurlarından biri de yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetimin ulusal düzeydeki kamusal mal ve hizmetleri sunmasının yanı sıra yerel düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin de etkin ve ekonomik sunulması yerel yönetimler aracılığıyla olmaktadır. Zira nüfusun genişlemesi, demokratikleşme eğiliminin artması, kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve idari verimliliğin artması yerelleşmenin temel nedenleridir. Bu gerekçelere bağlı olarak yerel yönetimlerin harcama ve gelir yapılarının incelenmesi yerel yönetimler maliyesi çalışma alanını ortaya çıkarmaktadır.

Yerel yönetimler maliyesi, kuramsal temellerini mali yerelleşme ya da mali federalizm teorilerinden almaktadır. Kamu maliyesi literatürüne sonradan dahil olan mali yerelleşme teorisi temellerini bazı erken dönem kamu maliyesi çalışmalarından almıştır. Samuelson (1954)’un kamusal malların özellikleri konusundaki öncü çalışması ikinci en iyi teoremine önemli katkılarda bulunmuş; Pigou (1912) dışsal ekonomilerin yarattığı dengesizlikleri düzeltmek adına devletin müdahale yollarını açıklamış; Musgrave (1959) ise piyasa başarısızlıklarının giderilmesi konusunda kamu sektörüne düşen rolleri sınıflandırmıştır. Geleneksel kamu maliyesinin öncü çalışmaları, kamu yararını sağlamak ve sosyal refahı artırmak adına kamu sektörünün görevlerini açıklamaya çalışmıştır. Geleneksel kamu maliyesi literatürüne mali yerelleşme teorisinin girmesiyle birlikte, her bir yönetim düzeyinin (merkez veya yerel) kendi yetki alanında sosyal refahı artırma çabasının daha etkin olacağı fikri yaygınlaşmıştır. Zira yerel kamusal mal ve hizmetlerin bölgede yaşayanların taleplerine ve özel

koşullarına göre sunulması, merkezi yönetim tarafından tek tipleştirilmiş bir şekilde sunulmasından daha fazla sosyal yarar sağlayacaktır.

Mali yerelleşme alanına ilk katkıları olan isimlerden biri olan Musgrave (1959)'e göre devletin temel işlevlerinden olan gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrar çabaları merkezi yönetim tarafından sağlanmalıdır. Çünkü gelirin yeniden dağılımının yerel düzeyde sağlanmaya çalışılması, yetki alanları arasında yüksek gelir grupları ile düşük gelir gruplarının yer değiştirmesine neden olacak ve bölgeler arası kutuplaşmaya yol açacaktır. Aynı zamanda kaynakların ve sermayenin serbest hareketliliğe sahip olması nedeniyle piyasaların birbiriyle ilişkili olduğu bir ortamda yerel yönetimlerin enflasyon ve işsizlikle mücadele etme kapasitesi sınırlı olacaktır. Dahası, fiyat istikrarını sağlamaya yardımcı olan para politikaları merkezi bankacılık sistemi tarafından kontrol edilmelidir. Bu nedenle gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik istikrar fonksiyonları merkezi veya ulusal düzeyde sunulmalıdır. Ancak devletin kaynak tahsisinde etkinlik fonksiyonu ise tersine yerel yönetimlerce sağlanmaya çalışıldığında daha etkin olacaktır. Çünkü yerel kamusal mal ve hizmetlerin faydaları da yerel düzeydedir ve bunların maliyetinin içselleştirilmesi yerel düzeyde olduğu zaman etkinlik sağlanacaktır.

Mali yerelleşme konusunda öncü isimlerden biri olan Tiebout (1956) ise, başta hanehalkının tam hareketliliğe ve tam bilgiye sahip olması olmak üzere çeşitli varsayımlar altında mali yerelleşmenin refah artırıcı etkisini anlatmaya çalışmıştır. Buna göre, mali yerelleşmenin ileri düzeyde olduğu bir aşamada hanehalkı, yerleşim yeri kararını hem kamusal mal ve hizmet tüketim tercihlerine hem de yerel düzeyde alınan vergiler ile harcamalara göre belirleyecektir. Böylece yerel yönetimler nüfusu yetki alanlarına çekebilmek adına rekabet içerisine girecekler ve akılcı kararlar alarak hizmet kalitesini yükseltme ve vergileri düşük tutma eğiliminde olacaklardır. Söz konusu nüfus değişimi her yerleşim yeri için optimal büyüklüğe ulaşana kadar devam ettiğinde Pareto etkinliği sağlanmış olacaktır.

Oates (1999)'e göre, yerel yönetimlerden beklenen, insanlara daha yakın oldukları için kendi seçim bölgelerinin özel tercihlerine daha duyarlı olmaları ve bu hizmetleri sağlamanın yeni ve daha iyi yollarını bulabilmeleridir. Kendi yetki alanlarının ekonomik ve demografik yapıları hakkında merkezi yönetime göre daha fazla bilgi sahibi olan yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmetleri sunması kaynak tahsisinde etkinliği sağlayacak ve ekonomik performansı da artıracaktır.

Devletin yerelleşmiş düzeylerinin varoluş nedeni, tüketimi kendi yetki alanıyla sınırlı olan mal ve hizmetlerin sunulmasında saklıdır. Böyle mal ve hizmetlerin çıktılarını kendi seçim bölgelerinin tercih ve koşullarına uyarlayarak yerel düzeyde sunmak, ulusal düzeyde ve tek tip bir şekilde sunmaya göre ekonomik refahı daha çok artıracaktır. Ancak bir yerel kamusal malın etkin çıktı düzeyi (bir başka ifadeyle yöre sakinlerinin tamamının marjinal faydasının marjinal maliyetine eşit olduğu seviye), tercihler ve maliyetlerdeki farklılığın bir sonucu olarak yetki alanları arasında da değişkenlik gösterecektir. Bu nedenle toplam sosyal refahı en çoklaştırmak için yerel çıktılarının da değişkenlik göstermesi gerekmektedir (Oates, 1999: 1121-1122).

Mali yerelleşme tartışmalarına kamu tercihi perspektifinden de önemli katkılar olmuştur. Kamusal karar alıcıların da faydalarını en çoklaştırmaya çalıştığı fikrinin egemen olduğu kamu tercihi yaklaşımı mali yerelleşmenin normatif özelliklerine daha farklı görüşler kazandırmıştır. Brennan ve Buchanan (1980)'a göre, kamu sektörü ekonomiden elde ettiği gelirleri en üst düzeye çıkararak kendini büyütmek isteyen bir Leviathan canavarına benzemektedir. Mali yerelleşme devletin genişlemeci eğilimlerini sınırlayan bir mekanizma olabilir. Tıpkı özel sektördeki rekabet gibi yerel yönetimler arasında yaşanan bir rekabet, tekelci konumunda olan bir merkezi yönetimin ekonominin kaynakları üzerindeki kontrolünü arttırma kapasitesini sınırlayabilir. Bu görüşe göre, kişi ve firmaların mobil olduğu bir yerel mali sistemde yerel yönetimler arasındaki rekabet, devletin vergileme gücü üzerindeki belirgin kısıtların kısmen veya tamamen yerini alabilir.

Brennan ve Buchanan (1980), Tiebout modelinden farklı olarak göçün olmadığı durumları da analiz etmiştir. Önce ticaretin olduğu ve göçün olmadığı açık bir ekonomide, daha sonra hem ticaretin hem de göçün olduğu açık bir ekonomide vergileri sınırlandıracak bir mali anayasayı açıklamış ve yerelleşmenin bu mali anayasanın bir bileşeni olarak öneminden bahsetmiştir.

Kamu tercihi yaklaşımı, devletin rekabet eden alt yönetim birimlerinin büyüklüğünün ne olması gerektiği konusunda da bir arayış içinde olmuştur. Bir başka ifadeyle, Tiebout modelinde belirtilen optimal yerel yönetim büyüklüğünü etkileyen unsurları ele almıştır. Bu unsurlardan ilki, hareket kabiliyetinin (göçün) maliyetleridir. Bu maliyetler elbette coğrafi uzaklığa bağlı olarak artacaktır. Ancak burada kastedilen göç maliyeti sadece parasal maliyet değildir, aynı zamanda öznel ya da psikolojik maliyetler de söz konusudur. Kişilerin coğrafi olarak yakın yerlere taşınma eğilimi daha yüksektir. Bu nedenle mali sömürü potansiyeli, rekabet eden yerel yönetim birimlerinin sayısı ile ters orantılı olarak değişecektir. Bu unsur tek başına ele alındığında, devletin alt yönetim birimlerindeki sayısal artışın etkin olduğu anlamına gelir. İkinci unsur, gizli anlaşma ihtimalidir. Oligopol teorisine benzer nedenlerle yerel yönetimlerin sayısının çok olması arzu edilir bir durumdur. Çünkü ayrı birimler arasındaki gizli anlaşma ihtimali, birimlerin sayısı ile ters orantılı olarak değişmektedir. Eğer az sayıda rekabetçi yerel yönetim varsa, kendilerine verilen vergileme yetkilerini karşılıklı kullanmalarına bağlı olarak aralarında gizli anlaşma yapmaları daha kolay olacaktır. Üçüncü unsur, kamusal etkinliğin etki alanıdır; bir başka ifadeyle tüketimde ölçek ekonomileridir. Bu unsur ilk iki unsuru dengelemektedir. Ortodoks analizin de kabul ettiği gibi, kamusal etkinliğin etki alanı ile politik yetki alanının büyüklüğü arasındaki mali denkleştirme önem taşımaktadır. Son unsur ise, yönetsel organizasyonda ölçek ekonomileridir. Yönetim ve organizasyon maliyetleri, daha az sayıda birimin yönetimde toplanma ve işlevsel yönetimlerin tek bir birim içinde birleşmesi eğiliminde olmasına yol açabilir (Brennan ve Buchanan, 1980: 180-181).

Kamu maliyesinin bir alt alanı olan mali yerelleşme, kamu sektörünün dikey yapısını işaret eder. Mali yerelleşmenin temel konusu, iktisadi etkinliği sağlamak için hangi işlevlerin ve araçların en iyi şekilde merkezileştirildiğini ve hangilerinin merkezi olmayan hükümet düzeylerinin alanına girdiğini anlamaya çalışmaktır (Oates, 1999: 1120). Bu nedenle mali yerelleşme çalışmalarında yerel düzeyde alınan vergiler, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler ve yerel düzeyde yapılan harcamalar incelenmektedir.

Mali yerelleşme konusunda çalışan teorisyenler farklı yönetim düzeylerinde (merkez veya yerel) en iyi şekilde kullanılacak vergi türünün ne olduğu sorusuna “vergi tahsisi sorunu” adı altında yanıt aramaya çalışmıştır. Teorisyenlerin temel kaygısı, büyük ölçüde hareket kabiliyetine sahip vergi tabanlarının (özellikle de sermayenin) yerel düzeyde vergilendirilmesinden kaynaklanabilecek denge sapmalarıdır. Buradaki kilit nokta, kamu hizmetlerinin faydası üzerinden alınmayan vergilerin (non-benefit taxes) hareket kabiliyetine sahip faktörlere yerel düzeyde yaygın bir şekilde uygulanmasının, ekonomik faaliyetlerin yeri ve seviyelerinde bozulmalara yol açabileceğidir. Bu açıdan ortaya çıkan görüş, yerel yönetimlerin (servet vergileri ve kullanıcı ücretleri gibi) fayda üzerinden alınan vergilere (benefit taxes) temel bir önem vermesi gerektiğidir. Gerçekten de Tiebout modelinde vergiler, hanehalkının yerel kamusal malları tüketmesi karşılığında ödediği bir “fiyat” olarak görülmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim, gelirin yeniden dağılımı adına artan oranlı gelir vergisi gibi araçların kullanılması konusunda daha geniş bir kapsama sahipken; yerel yönetimlerin belirli koşullar altında fayda vergisi işlevi gören servet vergisi gibi vergileri uygulaması gerektiğine inanılır (Oates, 2005: 352).

Geleneksel mali yerelleşme teorisi merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan hibeleri (transferleri) çeşitli nedenlerle kabul etmektedir. Ancak kamu tercihi yaklaşımı gelir paylaşımının doğru olmadığını, çünkü bunun yerelleşmenin birincil amacı olan yönetimler arası rekabeti ortadan kaldırdığını düşünmektedir. Kamu tercihi yaklaşımına göre, her yerel yönetim kendi öz gelirini artırma sorumluluğuna sahip olmalıdır ve her yerel yönetimin diğer yönetimlerle tek tip oran belirleme konusunda anlaşma yapması engellenmelidir (Brennan ve Buchanan, 1980: 181-183).

Yerel düzeyde yapılan harcamaların analizi de yerel yönetimler maliyesinin önemli bileşenlerinden biridir. Yerel harcamaların yerel yönetimlere verilen yetkilerle doğru orantılı olması genel geçer bir durumdur. Nüfusun artması ve yerel kamusal mal ve hizmet talebi elbette yerel harcamaların düzeyini belirleyen unsurlardır. Ancak yerel harcamaların gereğinden fazla artmasına neden olan bazı unsurlar da bulunmaktadır. Bunlardan ilki yumuşak bütçe kısıtı sorunudur. Yerel yönetimler maliyesi çerçevesinde yumuşak bütçe kısıtı,

merkezden yapılan hibelerin yerel yönetim harcamalarını artırma eğiliminde olmasının nedenlerinden biridir. Sert bir bütçe kısıtı altında, ek harcama veya borçlanmanın marjinal faydası marjinal maliyete eşit olduğunda etkin harcama ya da borçlanma seviyesine ulaşılır. Yumuşak bir bütçe kısıtı altında, yerel yönetimlerin marjinal faydası marjinal maliyeti aşmaktadır, çünkü merkezi hükümetin harcama veya borçlanma maliyetinin bir kısmını üstlenmesi beklenmektedir. Özellikle, yerel yönetimler merkezi yönetimden ek kaynaklar sağladığında, harcama ve borçlanma maliyetlerinin bir kısmı ulusal vergi mükelleflerine kaydırılmış olur. Böylece yumuşak bütçe kısıtları, yerel yönetimlerin harcama ve borç alma kararlarını alırken ulusal vergi mükelleflerinin refahını dikkate almadığı için olumsuz bir dışsallık oluşturur. Yumuşak bütçe kısıtlarının bir sonucu olarak, etkin seviyeye göre çok daha fazla yerel harcama ve borçlanma yapılması söz konusudur (Vigneault, 2005: 2). Yerel harcamaların gereğinden fazla artmasına neden olan bir diğer unsur da Gramlich, Galper, Goldfeld ve McGuire (1973) tarafından sinek kâğıdı etkisi olarak isimlendirilen durumdur. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinden ziyade merkezi yönetim hibelerine bağımlı finansmanı sonucunda, yerel hizmetlerin faydasının maliyetinden daha fazla olduğu hissine kapılan bireyler merkezi finansmana buldukları katkıyla yerel hizmetleri dolaylı olarak finanse ettiklerinin farkında olmayarak daha fazla yerel hizmet talep edeceklerdir. Böylece merkezi yönetimden yapılan hibeler yerel harcamaların artışını hızlandıracaktır.

Literatürden de anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlerin mali özerkliği birçok faktör göz önünde bulundurulduğunda önemlidir. Ancak Oates (1999: 1120)'in de belirttiği gibi, hangi araçların yerel yönetimler tarafından daha etkin kullanılacağı, tespit edilmesi gereken önemli bir husustur. Bu nedenle sadece yerel harcama ve gelirlerin toplam ekonomi veya toplam kamu bütçesi içindeki payını incelemek, yerel mali yapıyı değerlendirmede yeterli olmayacaktır. Bir ekonomide yerel yönetimlerin mali yapısını anlamak, öz gelirler ve transferler ayrı ayrı olmak üzere yerel gelirlerin ve yerel harcamaların toplam yerel bütçe içindeki paylarının değişimini izlemeyi gerektirmektedir.

2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesi yerel yönetimleri "... il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" şeklinde tanımlamaktadır. Bütçesel açıdan bakıldığında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesine göre yerel yönetimler "Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri" ifade etmektedir. Bu nedenle çalışmamızda toplam yerel yönetim mali verileri olarak il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, bağlı idareler ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bütçe istatistikleri toplamı ele alınmıştır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birimlerinin muhasebe ve raporlama işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Ayrıca kullanılacak harcama belgeleri için Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği uygulanmaktadır. Görev ve sorumluluk alanları itibarıyla yerel nitelikte faaliyette buldukları düşünülerek Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bütçe istatistikleri veri kaynağımız tarafından mahalli idareler verilerine dâhil edilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısını genel olarak incelemek adına yerel yönetimlerin giderleri ve gelirleri toplamının genel yönetim ve ulusal ekonomi içindeki payına bakmak gerekmektedir. Tablo 1, Türkiye’de 2006-2018 dönemi için yerel yönetimlerin genel mali görünümünü özetlemektedir.

Tablo 1: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Genel Mali Görünümü

Yıllar	Yerel Harcamalar / Toplam Kamu Harcamaları	Yerel Harcamalar / GSYH	Yerel Gelirler / Toplam Kamu Gelirleri	Yerel Gelirler / GSYH	Yerel Bütçe Dengesi
2006	13.02%	4.18%	12.03%	4.02%	-3.89%
2007	13.81%	4.47%	12.52%	4.03%	-9.93%
2008	13.98%	4.62%	12.41%	3.90%	-15.45%
2009	12.63%	4.83%	12.87%	4.25%	-11.92%
2010	12.35%	4.50%	13.75%	4.62%	2.60%
2011	12.79%	4.38%	13.42%	4.55%	3.94%
2012	12.59%	4.41%	12.93%	4.41%	-0.05%
2013	13.75%	4.84%	13.33%	4.61%	-4.81%
2014	11.99%	4.12%	12.61%	4.26%	3.56%
2015	12.43%	4.26%	12.22%	4.18%	-1.96%
2016	12.89%	4.65%	12.09%	4.19%	-9.75%
2017	13.93%	4.87%	13.01%	4.31%	-11.57%
2018	13.99%	4.91%	12.90%	4.22%	-14.00%

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

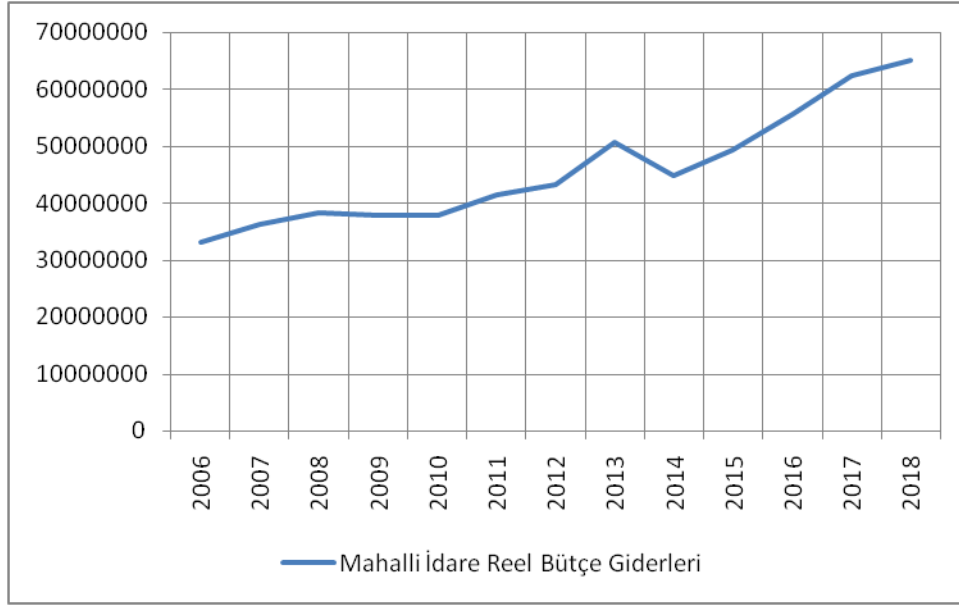
Tablo 1’den de görüleceği üzere, Türkiye’de yerel yönetimlerin harcamaları ve gelirlerinin toplam kamu sektörü ve GSYH içerisindeki payı 2006-2018 döneminde büyük değişimler yaşamamıştır. Yerel harcamaların ve gelirlerin genel yönetim harcama ve gelirleri içindeki payı sırasıyla ortalama % 13 ve % 12,8 olmuştur. Yerel harcamaların ve gelirlerin GSYH içindeki payı ise sırasıyla ortalama % 4,5 ve % 4,3 olmuştur. Mali yerelleşmenin de birer göstergesi olabilecek bu değerlerin uluslararası verilere göre düşük olduğu söylenebilir.

Yerel yönetim bütçe dengesinin yerel harcamalar içerisindeki payı da Tablo 1’de gösterilmektedir. Buna göre, 2007-2009 dönemi ve 2016-2018 döneminde büyük oranda bütçe açıkları; 2006, 2012, 2013 ve 2015 yıllarında küçük oranda bütçe açıkları; 2010, 2011 ve 2014 yıllarında ise bütçe fazlası verildiği görülmektedir.

Yerel harcama ve gelirlerin toplam (merkezi) bütçe değerine oranı veya GSYH’ye oranına baktığımızda yerel mali yapının eksojen halini incelemiş oluruz. Yerel harcama ve gelir kalemlerinin toplam yerel bütçe içindeki payına baktığımızda ise yerel mali yapının endojen halini incelemiş oluruz. Zira bütçe tertiplerinin toplam yerel bütçe içindeki payını incelemek, yerel politika tercihlerinin de tespit edilmesini sağlamaktadır. Bu nedenle Türkiye’de yerel yönetimlerin genel mali görünümünün ardından, mali yapısındaki dönüşümün incelenmesi yerinde olacaktır. Çalışmamızın bu bölümünde 2006-2018 dönemi için yerel yönetim bütçe giderleri ve bütçe gelirlerinin yapısı tertipler itibarıyla ayrı ayrı incelenmiştir.

2.1. Yerel Yönetim Bütçe Giderlerinin Yapısı

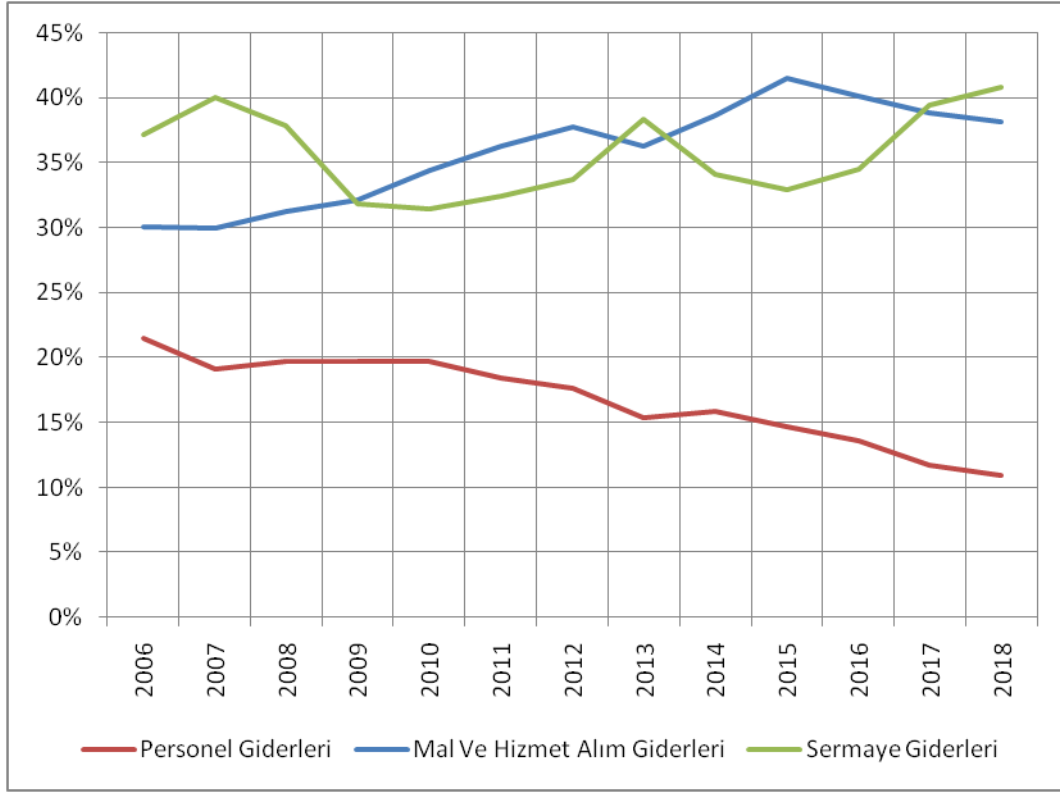
Türkiye’de yerel yönetimlerin bütçe giderleri nominal anlamda elbette zaman içerisinde artış göstermektedir. Gerçek değişim değerlerine ulaşmak için enflasyondan arındırılmış (reel) yerel giderleri tespit etmek daha anlamlı olacaktır. TÜİK (2019)’den elde ettiğimiz 2006 yılı temelli tüketici fiyat endeksi verilerine dayanarak reelleştirdiğimiz yerel giderler Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1: Mahalli İdare Reel Bütçe Giderleri

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) ve TÜİK (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Şekil 1'e göre reel yerel giderler 2006-2018 döneminde genel olarak bir artış eğilimi içerisindedir. Her ne kadar 2014 yılında reel harcamalarda bir düşüş olsa da, genel eğilim artış yönünde olmuştur. 6360 sayılı Kanun kapsamında 2014 yılından itibaren on dört yeni büyükşehir belediyesinin kurulması ve büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi 2014 yılındaki düşüşün nedenidir. Ancak şekilde dikkat edilirse 2014 yılından sonra reel yerel harcamalarda daha hızlı bir artış görülmektedir. Bunun temel nedeni ise 2014 yılından sonra büyükşehir belediyesi sayısının artması ve bu belediyelerin yetki alanının il sınırlarına genişletilmesidir.

Toplam yerel harcama seviyesinin genel olarak artış eğilimi içerisinde olmasının yanı sıra, söz konusu harcamaların bütçe içerisinde nasıl dağıldığı da önemli bir konudur. Zira ekonomik sınıflandırmaya göre yapılan bir gider dağılımı, yerel yönetimlerin bütçe politikası tercihlerini de yansıtmaktadır. Bu nedenle yerel yönetim harcama türlerinin toplam bütçe giderleri içerisindeki payını görmek, yerel yönetimlerin bütçe politikası tercihlerini görmemizi sağlayacaktır. Şekil 2, 2006-2018 dönemi için yerel yönetimlerin en büyük harcama kalemleri olan personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderlerinin toplam yerel yönetim bütçe giderleri içerisindeki payını göstermektedir.

Şekil 2: Büyük Oranlara Sahip Yerel Giderlerin Yerel Bütçe İçerisindeki Payı

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Yerel yönetimlerin mal ve hizmet alım giderleri açısından baktığımızda uzun vadede bir artış olduğunu görmekteyiz. Ancak bu artış eğilimi 2013 yılında ve 2016 sonrasında hız kaybetmiştir. Bütçe tertip ve maddeleri detaylı incelendiğinde 2013 yılı mal ve hizmet alımlarındaki azalışın temel kaynağının, tüketime yönelik mal ve malzeme alımlarından biri olan enerji alımları ve hizmet alımlarından biri olan müteahhitlik hizmetleri ödemeleri olduğu tespit edilmiştir. 2016 sonrasında ise enerji alımları, müteahhitlik hizmetleri ödemeleri, temizlik hizmet alım giderleri ve özel güvenlik hizmeti alım giderlerinden kaynaklı mal ve hizmet alımlarında azalış olduğu görülmektedir.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerinden hareketle 2006-2018 döneminde mal ve hizmet giderleri yapısının tertip ve maddeler itibariyle incelenmesinde fayda vardır. Üretime yönelik mal ve hizmet alımlarının bütçe payı 2006-2018 döneminde yaklaşık % 1,7 azalırken, tüketime yönelik mal ve hizmet alımları % 1 azalmıştır. Yolluklar, görev giderleri, temsil ve tanıtma giderleri, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarım giderleri, gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ve tedavi ve cenaze giderlerinin bütçe payında çok büyük bir değişim olmamakla birlikte, hizmet alımlarında önemli artışlar gözlenmektedir. 2006 yılında hizmet alımlarının bütçe içerisindeki payı % 11,4 iken 2018 yılında % 21,9'a yükselmiştir. Hizmet alımlarındaki bu artışın temel kaynağı ise müteahhitlik hizmetleri ödemeleri ve temizlik hizmet alım giderlerindeki artış olmuştur. Söz konusu dönemde hizmet alımları içerisinde dikkat çeken bir diğer konu da taşıt kira giderleridir. Son yılların bir kamu mali yönetimi tercihi olan taşıt kiralama konusu yerel yönetimler için de geçerli olmuştur. 2006-2018 döneminde taşıt kira giderlerinin bütçe payı % 0,5'den % 1,2'ye yükselmiştir.

Yerel yönetimlerin 2006-2018 dönemi sermaye giderleri seyrine baktığımızda Şekil 2 enteresan sonuçlar vermektedir. Sermaye giderlerinin, bir başka ifadeyle yatırım harcamalarının toplam yerel yönetim bütçe giderleri içerisindeki payında ciddi dalgalanmalar yaşanmıştır. Bu dalgalanmalar yerel seçim dönemleriyle bir paralellik sergilemektedir. Her bir dalganın dip noktası olan 2010 ve 2015 yılları yerel yönetim seçimlerinin ertesi yıllarıdır. Her

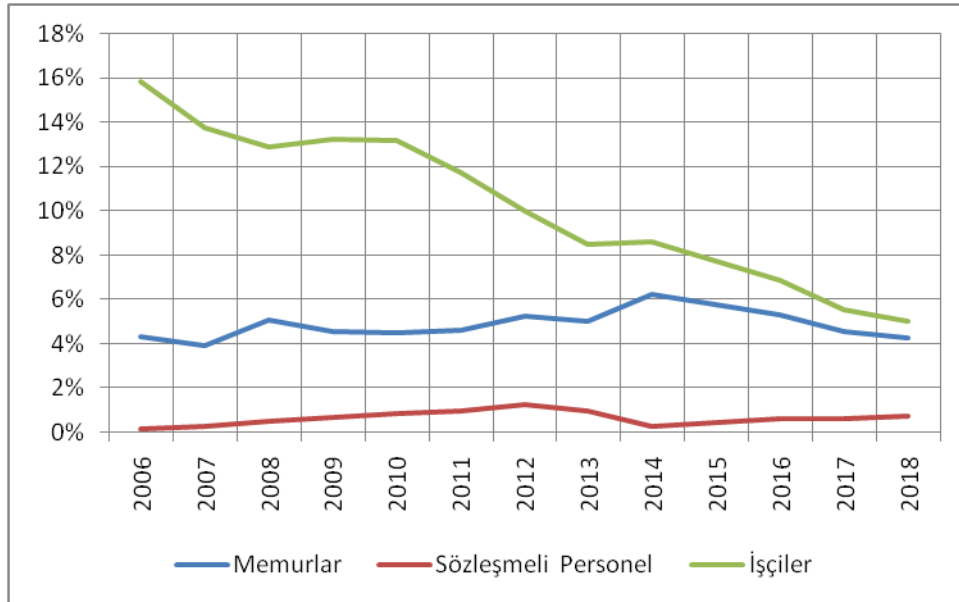
bir dalganın en yüksek değerleri gördüğü yıllar ise yerel seçimlerin hemen öncesindeki yıllardır. Seçmenlerin/vatandaşların daha somut olarak görebildiği yerel hizmetlerin maliyetleri genellikle sermaye giderleri olduğundan, bu sonucun ortaya çıkması şaşkıncı değildir. Bu dalgalanmaların kaynağı olan harcama kalemlerine baktığımızda, gayrimenkul sermaye üretimi içerisinde hizmet binası, hizmet tesisleri ve yol yapım amaçlı müteahhitlik giderlerinin ve gayrimenkul büyük onarımı amaçlı müteahhitlik giderlerinin yatırımların düştüğü ve yükseldiği dönemlerde daha büyük oranda değiştiğini görmekteyiz.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre, 2006-2018 döneminde yerel yönetimlerin sermaye giderlerinin en büyük bölümünü gayrimenkul sermaye üretim giderleri oluşturmaktadır. Gayrimenkul sermaye giderlerinin bütçe payı 2006 yılında % 24,6'dan 2018 yılında % 31,2'ye yükselmiştir. Yatırım harcamaları içerisinde bina, arsa ve arazi anlamında gayrimenkul alımları ve kamulaştırmanın ise azaldığını görmekteyiz. Zaten bütçe payı oldukça düşük olan söz konusu harcamaların toplam yerel yönetim bütçe giderleri içerisindeki payı 2006 yılında % 3,4 iken 2014 yılında % 7,3'e yükselmiş ve 2018 yılına kadar % 2,7 seviyesine gerilemiştir. Taşıt ve iş makinesi alım giderleri bütçe payının yarı yarıya azalması ise taşıt kira giderlerinin artmasının bir sonucu olarak karşılaştığımız yapısal dönüşümün sonucudur.

Şekil 2, yerel yönetim personel giderlerinin bütçe payındaki büyük azalışı da göstermektedir. Personel giderleri 2006-2010 döneminde stabil iken 2010-2013 döneminde azalmış, 2014 yerel yönetimler seçim yılında tekrar yükseldikten sonra 2015-2018 döneminde güçlü bir düşüş yaşamıştır. Böylece 2006 yılında bütçe payı % 21,5 olan personel giderleri 2018 yılında % 10,9 seviyesine gerilemiştir.

Personel giderlerinin toplam yerel yönetim bütçe giderleri içerisindeki payının azalmasının kaynaklarını anlayabilmek adına, personel gider türlerinin yıllar içindeki seyrini ayrı incelemek gerekmektedir. Bu nedenle Şekil 3'de 2006-2018 dönemi personel gider türlerinin bütçe dağılımı gösterilmiştir.

Şekil 3: Personel Gideri Türlerinin Bütçe İçerisindeki Payı



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Şekil 3'den de görüleceği üzere, yerel yönetimlerin memur giderlerinin bütçe içerisindeki payı %4-6 bandında değişse de uzun vadede eğilim stabil kalmıştır. Bütçe tertip ve maddeleri detaylı incelendiğinde, 2006-2018 döneminde memurlara ödenen temel maaşların bütçe payında % 1'e yakın bir düşüş olmuş, zamlar ve tazminatlarında ise % 0,5'lik bir artış olmuştur.

Memur giderlerinde en çarpıcı değişim 2014 yılında görülmüştür. 2006-2018 döneminde bütçe içindeki payı ortalama % 4,9 olan memur ödemelerinin 2014 yılında bütçe payı % 6,2’ye yükselmiştir. Ancak 2014 yılından sonra memur ödemeleri tekrar ortalama değere yaklaşmıştır. 2014 yılındaki memur ödemelerinin kaynaklarına baktığımızda görmekteyiz ki, özellikle temel maaşlar, zam ve teminatlar ve sosyal haklarda artış yaşanmış; ödenekler, ek çalışma karşılıkları, ödül ve ikramiyeler ise hemen hemen sabit kalmıştır.

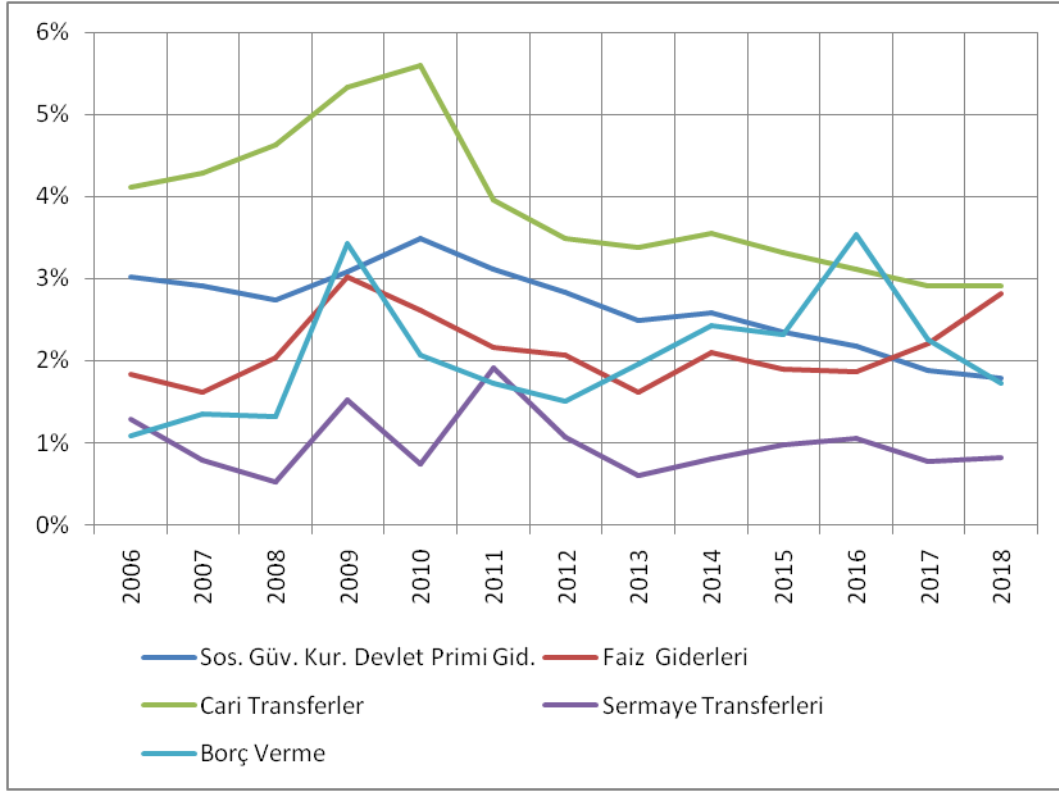
Sözleşmeli personel yapısına baktığımızda ise 2006-2012 döneminde sürekli artış, 2013 ve 2014 yıllarında derin bir düşüş ve 2015 yılından sonra tekrar artış eğilimi olduğunu görmekteyiz. Ancak toplam yerel yönetim bütçesi içerisinde küçük bir paya sahip olan sözleşmeli personel giderleri değişiminin bütçe toplamında önemli bir etkisi olmamaktadır.

2013 ve 2014 yıllarında yaşanan sözleşmeli personel giderlerindeki düşüşün aynı yıllarda yaşanan memur giderleri artışı ile doğrudan bir bağı bulunmaktadır. 02.08.2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 9. maddesi ile sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesine imkân sağlanmıştır. 25 Haziran 2013 tarihinde çalışıyor olan tam zamanlı sözleşmeli personelin yerel yönetimlerde memur kadrolarına geçirilmeleri söz konusu olmuştur. Bu nedenle 2014 yılında memur ödemeleri artarken sözleşmeli personel ödemeleri azalmıştır.

Yerel yönetimlerin personel ödemeleri içerisinde en çarpıcı dönüşüm işçi ödemelerinde olmuştur. Şekil 3’den de görüleceği üzere, yerel yönetimlerin işçi ödemeleri 2006-2018 döneminde sürekli bir düşüş eğilimindedir. 2006 yılında toplam bütçe içindeki payı % 15,8 olan işçi ödemeleri 2018 yılında % 5’e gerilemiştir. Bu büyük dönüşümün temel nedeni, 25 Şubat 2011 tarih ve 27857 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 166. maddesi gereğince il özel idaresi ve belediyelerin sürekli işçi kadrolarındaki ihtiyaç fazlası işçilerin diğer kurumlara naklinin gerçekleşmesidir.

Şekil 3’de memur ödemeleri ile sözleşmeli personel ödemelerinin uzun vadede aynı kalmasına karşın, işçi ödemelerinde keskin düşüş yaşanmıştır. Bu nedenle Şekil 2’de personel ödemelerinin bütçe payındaki genel düşüşün işçi ödemelerindeki azalıştan kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Şekil 2’de gösterilen büyük paylara sahip yerel harcamaların dışında görece düşük bütçe paylarına sahip olan harcama türleri Şekil 4’te gösterilmektedir.

Şekil 4: Küçük Oranlara Sahip Yerel Giderlerin Yerel Bütçe İçerisindeki Payı

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Bilindiği üzere sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, yerel yönetimlerin kendi personeli için ödediği sosyal güvenlik katkılarında oluşmaktadır. Şekil 4, söz konusu giderin toplam bütçe içerisindeki payının 2006-2018 döneminde azalış eğiliminde olduğunu göstermektedir. Her ne kadar 2010 yılında bir yükseliş olsa da, bütçe payı 2006'da % 3'den 2018'de % 1,8'e gerilemiştir. Şekil 2 ve Şekil 3'den de anlaşılacağı üzere, söz konusu azalışın temel kaynağı işçi ödemeleri başta olmak üzere personel giderlerindeki (bir başka ifadeyle personel sayısındaki) azalmadır. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verileri incelendiğinde de görülmektedir ki, uzun dönemdeki bu azalış ağırlıklı olarak işçiler için yapılan sosyal güvenlik ödemelerinde yaşanmıştır. 2006'da işçiler için yapılan sosyal güvenlik ödemeleri bütçe payı % 2,3 iken, 2018 yılında % 0,9'a düşmüştür. Bununla birlikte memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel için yapılan sosyal güvenlik ödemelerinin bütçe payı hemen hemen aynı kalmıştır. Ayrıca sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet primi giderlerinde 2010 yılında yaşanan artışın nedeninin bütçe tablolarına dayanarak memurlar için yapılan sosyal güvenlik primi ödemelerindeki artış olduğunu söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerin faiz giderleri de Şekil 4'de görülmektedir ve 2006-2018 döneminde az da olsa bir artış eğilimi söz konusudur. Yerel seçim yıllarında yükseliş ve seçim sonrası yıllarda tekrar düşüş gözlemlenen faiz giderlerinin 2006 yılı bütçe payı % 1,8 iken, 2018 yılında % 2,8'a yükselmiştir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre söz konusu faiz giderlerinin yapısı belirlenebilmektedir. Buna göre, kamu kurumlarına ödenen iç borç faiz giderlerinde pek bir değişiklik olmamakla birlikte söz konusu faiz ödemesinin bütçe içindeki payı oldukça düşüktür. Dış borç faiz ödemelerinin bütçe payı ise 2006-2018 döneminde % 1,1'den % 0,2'ye gerilemiştir. Toplam faiz ödemelerinin söz konusu dönemdeki genel artışının kaynağı ise diğer iç borç faiz giderleridir. Bir başka ifadeyle kamu kurumları dışındaki özel sektör aktörlerine ödenen iç borç faiz ödemeleridir. Özellikle ticari bankalara yapılan ve devlet tahvili ile bonoların dışında kalan diğer iç borç faiz giderlerinin bütçe payı 2006-2018 döneminde % 0,6'dan % 2,6'ya yükselmiştir.

Şekil 4’den de görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin cari transfer harcamaları 2010 yılına kadar yükselmiş ve sonrasında düşüş eğiliminde olmuştur. Cari transfer türlerine baktığımızda en büyük payın hane halkına yapılan ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerden oluştuğunu görmekteyiz. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre kar amacı gütmeyen kurumlara yapılan transferler zaman içinde dalgalanmalar yaşasa da, ortalama aynı değerde kalmıştır. Ancak bir yerel seçim yılı olan 2009’da dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. kuruluşlara yapılan ve diğer başlığı altında toplanan kuruluşlara yapılan transferlerdeki büyük artış nedeniyle söz konusu cari transfer türü diğer yıllara nazaran yükselmiştir. Bütçe payı 2006’da % 0,72 ve 2018’de % 0,75 olan kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler 2009 yılında % 2,1 seviyelerine çıkmıştır. Cari transferlerin en büyük payını oluşturan hane halkına yapılan transferler ise ağırlıklı olarak sosyal amaçlı yapılan transferlerden oluşmaktadır. Ancak hane halkına yapılan sosyal amaçlı transferlerin bütçe payı 2006’da % 0,7’den 2018’de % 0,5’e gerilemiştir. Genel olarak 2006-2018 döneminde hane halkına yapılan transfer paylarında bir değişim olmamasına karşın, harcama tercihlerinde bir değişim olduğu söylenebilir. Buna göre, hane halkına yapılan transferler içerisinde eğitim amaçlı transferler, sosyal amaçlı transferler ile burs ve harçlıkların bütçe payında azalma olmuş; yiyecek amaçlı transferler, ekonomik/mali amaçlı transferler ve hane halkına yapılan diğer transferlerin bütçe payında artış olmuş; sağlık amaçlı transferler, barınma amaçlı transferler ve tarımsal amaçlı transferlerin bütçe payı ise neredeyse aynı kalmıştır.

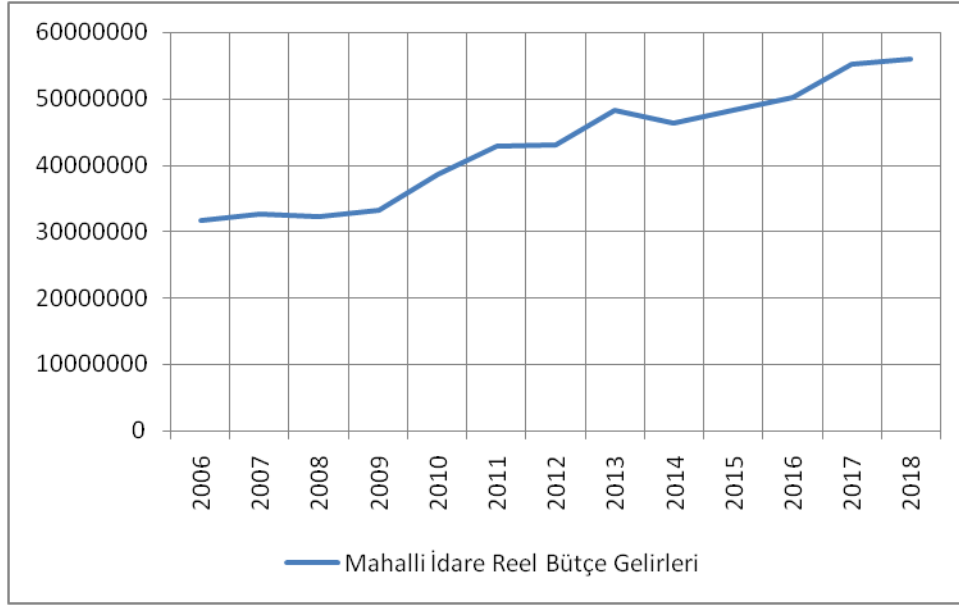
Yerel yönetimlerin sermaye transferleri ise 2009 ve 2011 yıllarındaki küçük yükselişler dışında genellikle aynı seviyelerde kalmış ve bütçe payı % 2’yi geçememiştir. Mevcut sermaye transferlerinin oldukça büyük bir kısmını yurtiçi sermaye transferleri oluşturmaktadır. Yurtiçi sermaye transferlerinin kendi içindeki ağırlığı ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan sermaye transferlerinden dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. kuruluşlara yapılan sermaye transferlerine kaymıştır.

Yerel yönetimlerin borç verme giderlerinin bütçe payı ise zaman içinde az da olsa artış göstermiştir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre 2006 yılında borç vermenin bütçe payı % 1 iken 2018 yılında % 1,7’ye yükselmiştir. Yerel yönetimlerin 2006-2018 döneminde borç verme yapılarında da değişim söz konusudur. Dönemin başlarında borç verme durumu ağırlıklı olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, kamu ortaklıklarına ve diğer teşebbüslere verilen borçlardan oluşmakta iken; dönemin sonlarında bu yapı belediyelere ve bağlı idarelere verilen borçlara kaymıştır. Söz konusu dönemde yerel yönetimlerin hiçbir şekilde dış borç verme durumu olmamıştır.

Genel olarak Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel yönetimlerin harcama yapılarına baktığımızda, sermaye giderlerinin dalgalı olduğunu, mal ve hizmet alım giderleri bütçe payı artış eğilimindeyken personel giderleri bütçe payının özellikle işçi ödemelerinden kaynaklı azalış eğiliminde olduğunu, cari transferlerin bütçe içindeki payı azalış eğilimindeyken diğer küçük harcama türlerinin stabil olduğunu söyleyebiliriz.

2.2. Yerel Yönetim Bütçe Gelirlerinin Yapısı

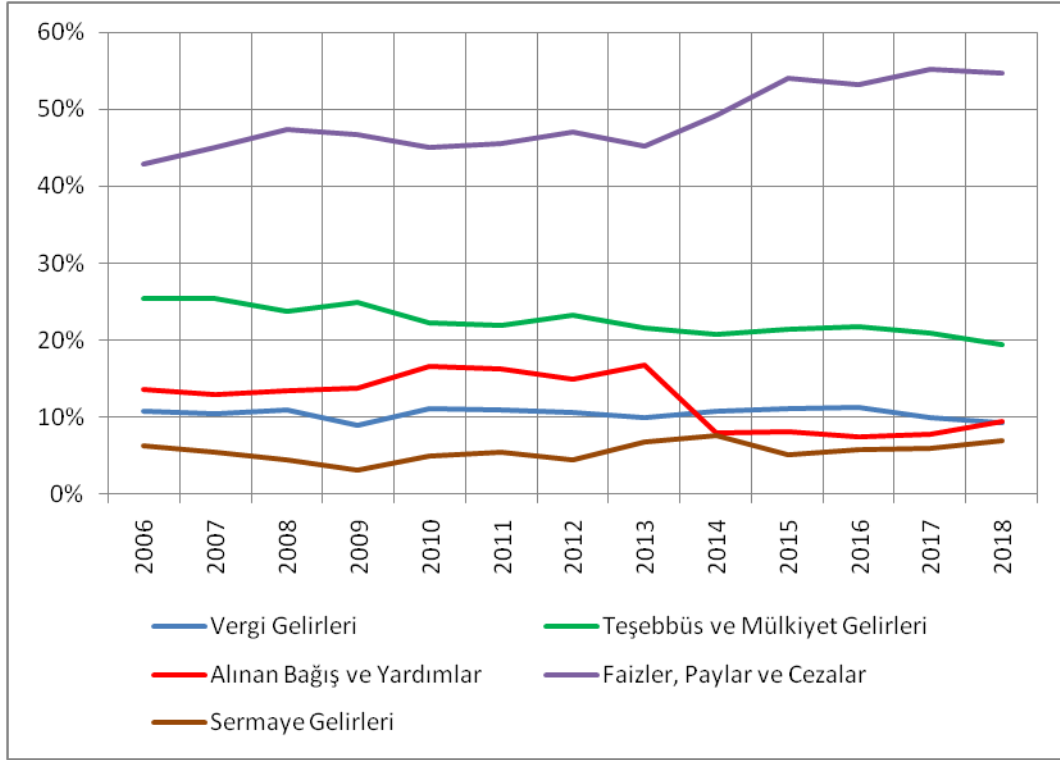
Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin gerçek seyrine ulaşmak için enflasyondan arındırılmış (reel) değerleri tespit etmek daha anlamlı olacaktır. TÜİK (2019)’den elde ettiğimiz 2006 yılı temelli tüketici fiyat endeksi verilerine dayanarak enflasyondan arındırdığımız yerel gelirler Şekil 5’de gösterilmektedir.

Şekil 5: Mahalli İdare Reel Bütçe Gelirleri

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) ve TÜİK (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Türkiye’de 2006-2018 döneminde mahalli idare reel bütçe gelirlerinin artış eğiliminde olduğu Şekil 5’de görülmektedir. Söz konusu artış eğiliminin özellikle 2009 sonrası ve 2014 sonrası dönemlerde ivme kazandığı söylenebilir. Bunun temel nedeni, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşım mekanizmalarının söz konusu yıllarda değiştirilmiş olmasıdır. 2009 öncesinde daha farklı bir gelir paylaşım mekanizması mevcutken, 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile söz konusu mekanizma değişmiştir. 2009 yılından itibaren vergi iadeleri hariç genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1,15’i il özel idarelerine, % 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının %5’inin % 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmış ve kalan % 30’luk tutar ise bütün büyükşehir belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte 2009 yılından sonra reel yerel gelirlerde hızlı bir artış olmuştur. Daha sonra 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile söz konusu mekanizma 2014 yılından itibaren yeniden değişime uğramıştır. Buna göre 2014 yılından itibaren vergi iadeleri hariç genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 0,5’i il özel idarelerine, % 1,50’i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 6’sının % 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmış ve kalan % 40’luk tutar ise % 70’i nüfusa göre % 30’u da yüzölçümüne göre bütün büyükşehir belediyelerine paylaşmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte 2014 yılından itibaren reel yerel gelirlerin artışında yeniden bir hızlanma olmuştur.

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yapısını ve bu yapıdaki değişimleri anlayabilmek için her bir gelir türünün yerel bütçe gelirleri içerisindeki payını izlemek gerekmektedir. Böylece yerel yönetimlerin hem mali kapasiteleri tespit edilmiş olacak, hem de mali anlamda merkezi yönetime bağımlılık düzeyi görülmüş olacaktır. Şekil 6, Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel yönetim gelir türlerinin toplam yerel bütçe gelirleri içindeki payını göstermektedir.

Şekil 6: Yerel Yönetim Gelirlerinin Yerel Bütçe İçerisindeki Payı

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri genellikle mal ve hizmet satış gelirleri ile taşınır ve taşınmazların kiralanmasından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Şekil 6’ya göre Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri azalma eğilimindedir. Söz konusu gelir türünün 2006 yılında bütçe payı % 25,4 iken, 2018 yılında % 19,3’e gerilemiştir. Bütçe içerisindeki payı azalan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kendi içerisinde de yapı değişimine uğramıştır. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre söz konusu dönemde mal satış gelirlerinin bütçe payı aynı kalmakla birlikte, hizmet gelirlerinde azalma görülmüştür. Özellikle de doğalgaz hizmetlerine ilişkin gelirler ile ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirlerin bütçe payı azalmıştır. Su hizmetlerine ilişkin gelirlerin bütçe payı ise zaman içinde aynı kalmıştır. Yerel yönetimlerin kurumlar hâsılatı da azalış eğiliminde olan gelirlerden olmuştur. Kurumlar hâsılatındaki azalışın temel kaynağı ise sağlık, su ve ulaştırma hizmetlerine ilişkin kurumlar hâsılatındaki azalmadır. Yerel yönetimlere bağlı kurumların kârlarında da % 0,6’dan % 0,2’ye bir azalma yaşanmıştır. Söz konusu azalışın temel belirleyicisi ise doğalgaz, su ve ulaştırma hizmetlerine ilişkin kurumların kârlarındaki düşüştür.

Yerel yönetimlerde teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin görece küçük bir kısmını oluşturan kira gelirleri ise taşınmaz kiralalarının % 1,91’den % 1,63’e düşmesi ve taşınır kiralalarının % 0,24’den % 0,16’ya düşmesi nedeniyle azalmıştır. Taşınmaz kira gelirleri içerisinde sadece ecrimisil gelirlerinin artması, sonucu değiştirmemiştir.

Şekil 6’dan da görüleceği üzere, yerel yönetimlerin aldığı bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin bütçe payı 2006-2013 döneminde stabil kalmış ve 2014-2018 döneminde daha düşük bir seviyeden devam etmiştir. 2006 yılında bütçe payı % 13,6 olan söz konusu gelir 2018 yılında % 9,4’e gerilemiştir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine bakıldığında, yurt dışından alınan, diğer idarelerden alınan ve kurumlar ile kişilerden alınan bağış ve yardımların payının oldukça düşük olduğu ve söz konusu dönem içinde değişmediği görülmektedir. Merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımların bütçe payı ise zaman içinde azalmıştır. Proje yardımlarından elde edilen gelirler dönemsel değişimlere uğrasa da genel olarak ortalamasını korumaktadır.

Yerel yönetimlerin aldığı bağış ve yardımlardaki dikkat çekilmesi gereken husus, 2014 yılında yaşanan kırılmadır. 2014 yılında yaşanan yarı yarıya düşüşün temel nedenlerinin başında, cari nitelikli işler için genel bütçeden alınan ve eğitim hizmetleri için genel bütçeden alınan bağış ve yardımlar ağırlıklı olmak üzere merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımların bütçe payının azalması gelmektedir. 2014 yılında bağış ve yardımlarda yaşanan düşüşün bir diğer kaynağı da, cari nitelikli ve sermaye nitelikli işler için genel bütçeli idarelerden alınan proje yardımlarının azalmasıdır.

Yerel yönetimlerin sermaye gelirlerinin ise 2006-2018 döneminde küçük dalgalanmalar yaşasa da değişmeyen bir eğilim içinde olduğu Şekil 6'da görülmektedir. Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 2006 yılında % 6,3 iken, 2018 yılında % 7'dir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak sermaye gelirlerinin yapısına taşınmazlar açısından baktığımızda, lojman ve sosyal tesis dışında diğer bina satış gelirlerinin zaman içinde azaldığını ve arsa satışından elde edilen gelirin bütçe payının 2006'da % 2,3'ten 2018'de % 5,6'ya yükseldiğini görmekteyiz. Taşınır satış gelirleri ile menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinin ise bütçe payının oldukça düşük olduğunu ve büyük bir değişkenlik göstermediğini söyleyebiliriz.

Şekil 6'ya göre yerel yönetimlerin en büyük gelir kaynağı olan faizler, paylar ve cezaların 2006-2018 döneminde artış eğiliminde olduğu ve bu artışın özellikle 2014 yılından itibaren yaşandığı görülmektedir. 2006-2013 dönemi bütçe payı ortalaması % 45,6 olan söz konusu gelirlerin 2014-2018 dönemi bütçe payı ortalaması % 53,2'dir. Aslında söz konusu gelir türü birbirinden bağımsız düşünülebilecek üç ayrı unsurdan oluşmaktadır: faiz gelirleri, para cezaları ve kişi ve kurumlardan alınan paylar.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre faiz gelirleri bütçe payı 2006 yılında % 2,1'den 2018 yılında % 0,9'a düşmüştür. Söz konusu düşüşün büyük oranda kaynağı mevduat faizlerindeki azalıştır. Para cezalarının bütçe payı ise 2006 yılında % 1,4'den 2018 yılında % 0,9'a düşmüştür. Söz konusu düşüşün temel kaynağı vergi cezaları ile diğer para cezalarındaki azalıştır. Diğer çeşitli gelirlerin bütçe payı ise 2006-2016 döneminde ortalama % 2,5 iken 2017 yılında % 5,3 ve 2018 yılında % 5,5 olmuştur. Bunun temel nedeni, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28/A maddesinde 2016 yılında yapılan düzenlemeyle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) yeniden düzenlenmesi sonucunda 2017 yılı ve sonrasında söz konusu başkanlıkların bütçe verilerinin mahalli idare bütçe istatistiklerine Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce dâhil edilmiş olmasıdır. Zira diğer çeşitli gelirler altında "YİKOB'lar Tarafından Yürütülecek Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler" kaleminin bütçe payı 2017 yılında % 3,2 ve 2018 yılında % 3,6 olmuştur.

Oldukça düşük bütçe paylarına sahip olan faiz gelirleri ve para cezalarının yanı sıra kişi ve kurumlardan alınan paylar yerel yönetim bütçe gelirlerinin en büyük payını oluşturmaktadır. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verileri göstermektedir ki, 2006 yılında toplam yerel gelirler içindeki oranı % 38 olan kişi ve kurumlardan alınan paylar 2018 yılında % 47,4'e yükselmiştir. Bu gelir türünün esasını oluşturan kalem olan "merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar" ise 2006 yılında % 33,8 bütçe payına sahipken, 2018 yılında % 45,5 seviyesine yükselmiştir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, Türkiye'de yerel yönetimlerin en büyük gelir kaynağını genel bütçe vergi gelirlerinden mevzuat çerçevesinde ayrılan paylar oluşturmaktadır. Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesinin yerel yönetimlere tahsis edilmesini ifade eden söz konusu payların yerel bütçe gelirlerinin en büyük kısmını oluşturması, yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali bağımlılığının en önemli göstergesidir.

Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların ve buna bağlı olarak Şekil 6'da faizler, paylar ve cezaların özellikle 2014 yılından itibaren büyük artış göstermesinin nedeni elbette 6360 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemelerdir. 2014 yılından itibaren uygulanan 6360 sayılı Kanun ile birlikte il özel idarelerinin, büyükşehir dışındaki belediyelerin ve büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar her ne kadar değişmiş olsa da, toplamda merkezi yönetim bütçesinden ayrılan payların oranı değişmemiştir. Bir başka ifadeyle, söz konusu yerel yönetim türlerine ayrılan vergi payının toplamı 6360 sayılı

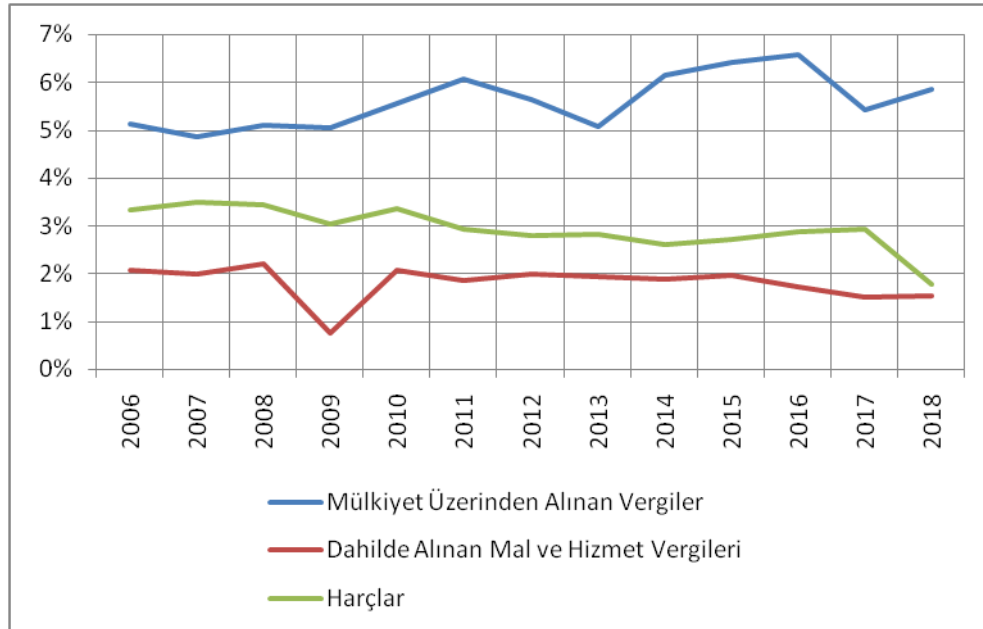
Kanun’dan (2014 yılından) önce de sonra da % 6,5’tir. Ancak bütçe verilerindeki değişimin kaynağını teşkil eden esas düzenleme, 6360 sayılı Kanun’la birlikte on dört yeni büyükşehir belediyesinin kurulmuş olması ve büyükşehir belediyelerinin aldıkları vergi payının % 5’den % 6’ya çıkmasıdır. Nitekim 2014 yılı itibariyle il sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 6’sının % 60’ı doğrudan büyükşehir belediyelerine tahsis edilmekte, kalan % 40’ı ise tüm büyükşehir belediyelerine nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre paylaştırılmaktadır. Bu durumda, 2014 yılından itibaren on dört ilin daha il sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri yerel yönetimlerce paylaşımına konu olmuştur. Bu nedenle gerek bütçe istatistiklerinde gerekse de Şekil 6’da faizler, paylar ve cezaların bütçe payının 2014 yılından itibaren çok daha hızlı yükseldiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin en temel unsuru olan vergi geliri de inceleyeceğimiz son gelir türü olmuştur. Şekil 6’dan da görüleceği üzere, yerel vergi gelirlerinin yerel bütçe gelirleri içerisindeki payı 2006-2018 döneminde (2009 yılındaki düşüş dışında) stabil kalmıştır. Söz konusu dönemin yerel vergi geliri bütçe payı ortalaması % 10,4 olmuştur. Bu oranın, merkezi yönetim vergi gelirlerinden alınan payların oldukça altında kalması ise Türkiye’de yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi yönetime bağımlılığının arttığı ve mali yerelleşmenin zayıfladığı anlamına gelmektedir.

Türkiye’de yerel vergi gelirleri ağırlıklı olarak bina vergisi, arsa vergisi, arazi vergisi, çevre ve temizlik vergisi gibi mülkiyet üzerinden alınan vergilerden; haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigortası vergisi, ilan ve reklam vergisi gibi dâhilde alınan mal ve hizmet vergilerinden; bina inşaat harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, işyeri açma izni harcı, kaynak suları harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, tellallık harcı, toptancı hali resmi, yapı kullanma izni harcı gibi harçlardan oluşmaktadır.

Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yapısını görmemiz maksadıyla, yerel vergi geliri türlerinin toplam yerel bütçe geliri içerisindeki payı Şekil 7’de gösterilmektedir.

Şekil 7: Yerel Vergi Geliri Türlerinin Bütçe İçerisindeki Payı



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Şekil 7’den de görüleceği üzere, Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi gelirleri ağırlıklı olarak mülkiyet üzerinden alınan vergilerden oluşmaktadır. Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payı 2006-2018 döneminde küçük dalgalanmalar yaşasa da

ortalama % 5,6 seviyesini muhafaza etmiştir. Söz konusu dalgalanmalar, takdir komisyonlarının arsalara ve araziye ait asgari ölçüde birim değer tespitini dört yılda bir yapmalarıdır. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre mülkiyet üzerinden alınan vergiler ağırlıklı olarak bina vergisinden oluşmaktadır ve bina vergisinin 2006 yılında bütçe payı % 3'ten 2018 yılında % 4,1'e yükselmiştir. Arsa vergisi ve arazi vergisi zaman içinde bütçe payını korumuş ve sırasıyla % 1,38 ile % 0,07 paylarına sahip olmuştur. Çevre ve temizlik vergisinin bütçe payı ise zaman içinde azalarak 2006 yılında % 0,7'den 2018 yılında % 0,3'e düşmüştür.

Burada belirtilmesi gereken özel bir durum söz konusudur. Bilindiği üzere büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde emlak vergisi % 100, çevre ve temizlik vergisi % 25 artırımlı uygulanmaktadır (1319 sayılı Kanun, madde 8 ve 18; 2464 sayılı Kanun, mükerrer madde 44). 6360 sayılı Kanun ile birlikte 2014 yılında on dört yeni büyükşehir belediyesinin kurulması, büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının il sınırlarına genişletilmesi ve büyükşehirlerdeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi nedeniyle aslında 2014 yılından itibaren toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde emlak vergisi ile çevre ve temizlik vergisi gelirlerinin artması gerekmektedir. Ancak yine 6360 sayılı Kanun'un 1. geçici maddesinin 15. fıkrasında, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde emlak vergisinin ve çevre temizlik vergisinin 31.12.2022 tarihine kadar alınmayacağı hükmedilmiştir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun'la yaşanan yapı değişikliği sonucunda beklenen vergi geliri artışı, söz konusu vergi gelirleri için henüz gerçekleşmemiştir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin elde ettiği vergi gelirlerinden bir diğeri de dahilde alınan mal ve hizmet vergileridir. Dolaylı vergi niteliği taşıyan söz konusu vergi gelirinde Şekil 7'den de görüleceği üzere 2009 yılında büyük bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüşün nedeni, 2009 yılında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin yerel yönetimler yerine merkezi yönetim tarafından tahsil edilmiş olmasıdır. Belediyeler tarafından tahsil edilen Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 29. maddesinin 9 numaralı bendinde yapılan yeni bir düzenlemeyle belediyelerin tahsil yetkisi alanından çıkarılmış ve mükelleflerin "kurumlar vergisi yönünden bağlı buldukları vergi dairesine" bağlanmıştır. Bu durum, söz konusu verginin tahsilinin yerel yönetimlerden alınıp merkezi yönetime devredildiği anlamına gelmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 5). Söz konusu uygulamanın 2010 yılı için de geçerli olması tasarlanırken, Türkiye Belediyeler Birliği'nin TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na iştiraki ve görüş bildirmesi sonucunda uygulama sadece 2009 yılı için geçerli olmuş ve 2010 yılından itibaren Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi tekrar belediyeler tarafından tahsil edilmeye başlanmıştır (Güngör, 2009: 44-46). Bu nedenle dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin toplam bütçe içerisindeki payı ortalama % 2 iken, 2009 yılında bu oran % 0,02'ye düşmüştür. 2009 yılında yaşanan söz konusu düşüşün etkisi Şekil 6'da da toplam vergi gelirlerinde görülmektedir. Genel olarak dahilde alınan mal ve hizmet vergileri bütçe payının 2006-2015 döneminde (2009 yılı hariç) stabil kaldığı ve 2015 yılından sonra düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Eğlence vergisi, yangın sigortası vergisi ve ilan ve reklam vergisi gibi vergilerin bütçe payının hiç değişmemesine karşın, dahilde alınan mal ve hizmet vergileri bütçe payının 2015 sonrası düşmesinin temel nedeni, haberleşme vergisi ve elektrik ve havagazı tüketim vergisi gibi özel tüketim vergi gelirlerinin zamanla azalmasıdır.

Şekil 7, yerel yönetimlerin harç gelirlerinin de zaman içerisinde azalma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Harç gelirlerinin yerel bütçe içerisindeki payı 2006-2010 döneminde ortalama % 3,3 iken, 2011-2017 döneminde ortalama % 2,8 olmuştur ve 2018 yılında bu seviye % 1,8'e düşmüştür. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) verilerine göre, 2006-2018 döneminde harç gelirlerinin azalmasına en çok kaynaklık eden kalemler şunlardır: bina inşaat harcı, toptancı hali resmi ve işgal harcı.

Harç gelirlerindeki yapısal değişim konusunda ortaya konması gereken hususlardan biri de tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcında yaşanan köklü değişimdir. 2006-2015 döneminde yerel yönetim gelirlerinin ortalama % 0,052 gibi oldukça küçük bir payına sahip olan tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı 2016-2018 döneminde ortalama % 0,005 gibi bir paya düşmüştür. Bunun nedeni, 7033 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırılması ve yine 7033 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58. maddesinde yer alan "Hafta tatili ve

ulusal” ibaresinin “Ulusal” şeklinde değiştirilmesidir. Bir başka ifadeyle, hafta tatili günlerinde çalışan işyerlerine ruhsat verilmesi harç kapsamında çıkarılmıştır. Sadece ulusal bayram günlerinde çalışan işyerlerine ruhsat verilmesi harca tabidir. Bu durum da, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harç gelirinde büyük düşüslere neden olmuştur.

Genel olarak Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel yönetimlerin gelir yapılarına baktığımızda, vergi gelirleri ile sermaye gelirlerinin bütçe payının değişmediğini, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile alınan bağış ve yardımların bütçe payının azalma eğiliminde olmasına karşın, merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artma eğiliminde olduğunu görmekteyiz.

SONUÇ

Talep ve tüketimleri yerel bölgelerle sınırlı olan yerel kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak ve toplumsal refahı artırmak adına önemlidir. Mali özerkliklerinin bir gereği olarak, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına ve kendi harcama kararlarına sahip olmaları gerekir. Bu durum ise mali yerelleşme kavramıyla vuku bulmaktadır. Yönetim yapılarına göre değişkenlik gösteren mali yerelleşme derecesini anlamanın yolu, yerel harcama ve gelirlerin toplam kamu ekonomisi içindeki veya toplam ulusal ekonomi içindeki payını ölçmekten geçmektedir. Yerel verilerin yerel olmayan veriler içindeki payını ölçen bu yöntem yerel mali yapının eksojen halini (bir başka ifadeyle yerelin toplam içindeki payını) görmemizi sağlar. Ancak aynı zamanda yerel mali yapının endojen halini de görmemiz gerekir. Bunun için de yerel harcama ve gelir bütçe tertiplerinin toplam yerel harcama ve gelir değerleri içindeki payını ölçmek ve bu nispi değerlerin zaman içindeki değişimlerini gözlemlemek gerekmektedir. Böylece yerel yönetimlerin bütçe politikası tercihleri ve bu politikadaki değişimler de tespit edilmiş olacaktır.

Türkiye’nin endojen yerel mali yapısını ve bu mali yapıdaki dönüşümleri görmek adına çalışmamızda 2006-2018 dönemi yerel harcama ve gelir kalemlerinin toplam yerel bütçe içindeki payları hesaplanmış ve söz konusu paylardaki değişimler incelenmiştir. Belirli değişimlerin kaynakları mevzuat değişimleri çerçevesinde tespit edilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mal ve hizmet alım giderlerinin toplam bütçe giderleri içerisindeki payı zaman içinde artmıştır ve bu artışın kaynakları özellikle de müteahhitlik hizmet alımları ve temizlik hizmet alımları olmuştur. Taşıt kira giderleri bütçe payının da yükselmesi, son yılların bir kamu mali yönetimi tercihini yansıtmaktadır. Büyük bölümünü gayrimenkul sermaye üretim giderlerinin oluşturduğu sermaye giderleri (yatırım harcamaları) bütçe payı zaman içerisinde dalgalanmalar yaşamıştır. Bu dalgalanma yerel yönetim seçimleriyle paralellik göstermiş; hizmet binası, hizmet tesisleri ve yol yapım amaçlı müteahhitlik giderleri ve gayrimenkul büyük onarımı amaçlı müteahhitlik giderleri söz konusu dalgalanmanın kaynakları olmuştur. Taşıt ve iş makinesi alımlarının azalması ise taşıt kiralamanın artmasına bağlı olarak yaşanan yapısal dönüşümün bir parçası olmuştur. Yerel yönetimlerin personel giderlerinin toplam bütçe giderleri içerisindeki payı ise zaman içerisinde düşüş eğiliminde olmuştur. Söz konusu düşüşün en önemli nedeni, 6111 sayılı Kanun gereğince il özel idaresi ve belediyelerin sürekli işçi kadrolarındaki ihtiyaç fazlası işçilerin diğer kurumlara naklinin gerçekleşmesi sonucunda işçi ödemelerinde yaşanan azalmadır. 2014 yılında memur ödemeleri artarken sözleşmeli personel ödemelerinin azalmasının nedeni ise, 6495 sayılı Kanun gereğince tam zamanlı sözleşmeli personelin yerel yönetimlerde memur kadrolarına geçirilmeleridir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payı 2006-2018 döneminde azalış eğiliminde olmuştur. Bunun temel kaynakları doğalgaz ve ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirlerdeki, sağlık, su ve ulaştırma hizmetlerine ilişkin kurumlar hâsılatındaki, doğalgaz, su ve ulaştırma hizmetlerine ilişkin bağlı kurumların kârlarındaki düşüştür. Sermaye gelirleri açısından mali yapıya baktığımızda ise, bina satış gelirleri bütçe payı azalırken, arsa satış gelirlerinin bütçe payının arttığını görmekteyiz. Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar Türkiye’de yerel yönetimlerin en büyük gelir kaynağını oluşturmuştur. Buna göre, söz konusu gelir kalemi 2006 yılında % 33,8 bütçe payına

sahipken, 2018 yılında % 45,5 seviyesine yükselmiştir. Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların özellikle 2014 yılı sonrasında daha hızlı artmasının temel nedeni, 6360 sayılı Kanun ile on dört yeni büyükşehir belediyesinin kurulmuş olması ve büyükşehir belediyelerinin aldıkları vergi payının % 5'den % 6'ya çıkması olmuştur. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri ise 2006-2018 döneminde büyük bir değişiklik göstermemiş ve yerel vergi geliri bütçe payı ortalaması % 10,4 olmuştur.

Türkiye'de yerel gelirlerin neredeyse yarısını merkezi yönetimden alınan payların oluşturması ve yerel vergi gelirlerinin bütçe payının düşük olması merkeze bağımlılığın önemli bir göstergesi olmuştur. Yerel vergi gelirlerinin bütçe payı değişmezken merkezi yönetimden alınan payların zaman içerisinde artış eğiliminde olması, yerel yönetimlerin mali yapısının zaman içerisinde merkeze olan bağımlılığının daha da arttığını göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Çetinkaya, Ö., & Demirbaş, T. (2010). *Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi*. İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53. Seri, 1-18.
- Gramlich, E. M., Galper, H., Goldfeld, S., & McGuire, M. (1973). *State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy*. Brookings Papers on Economic Activity, 1973(1), 15-65.
- Güngör, H. (2009). TBB'den Önemli Bir Lobcilik Faaliyeti: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni Yeniden Belediyeler Tahsil Edecek. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 734-735, 40-46.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Pigou, A. C. (1929). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019). *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019). *Tüketici Fiyat Endeksi*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=650
- Vigneault, M. (2005). *Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem*. Working Paper No: 2, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada.
- 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, R.G. 11.08.1970/13576.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, R.G. 29.05.1981/17354.
- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, R.G. 09.11.1982/17863 (Mükerrer).
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G. 23.02.1985/18675.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003/25326.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, R.G. 15.07.2008/26937.
- 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G. 25.02.2011/27857 (Mükerrer).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 06.12.2012/28489.

- 6495 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 12.07.2013/28726.
- 7033 Sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 01.07.2017/30111.