

Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeylerinin Ölçülmesi¹ *The Measurement of Fiscal Decentralization Levels in Turkey*

Ahmet DEMİR

ahmetdemir3390@gmail.com

Cihan YÜKSEL

Dr. Öğr. Üyesi, Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, cihanyuksel@mersin.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Geliş 8 Kasım 2019

Düzeltilme Geliş 22 Kasım 2019

Kabul 2 Aralık 2019

Anahtar Kelimeler:

*Mali Yerelleşme, Yerel Yönetim
Harcamaları, Yerel Yönetim Gelirleri*

ÖZET

Mali yerelleşme, hizmet sunumuna katkıda bulunacak olan harcama yapma ve harcamaları finanse edecek vergileri toplama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir. Nispi anlamda mali yerelleşme düzeyini tespit eden birçok ölçüt bulunmaktadır. Yerel harcamaların ve yerel gelirlerin toplam kamu harcamaları ve kamu gelirleri içindeki payı, yerel harcamaların ve yerel gelirlerin ulusal ekonomi içindeki payı, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin kamu sektörü içindeki veya toplam yerel gelirler içindeki payı, kişi başı yerel harcamalar gibi birçok parametre mali yerelleşmenin belirleyicisi olabilmektedir. Bu nedenle çalışmamızda, Türkiye’de 2006-2018 dönemi için farklı mali yerelleşme ölçütlerinin yıllık verilerle hesaplanması ve bu farklı mali yerelleşme düzeylerinin karşılaştırılması amaçlanmaktadır. Analizimizde kullanılan formüllerden ilk altısı, ekonominin büyüklüğü ve kamu sektörünün büyüklüğü gibi başka ekonomik ve sosyal dinamiklere bağlı olarak değişebilen göstergelere dayanmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, ilk altı formüldeki mali yerelleşme değerlerinin dışsal faktörlerden etkilenme olasılığı daha yüksektir. Bu nedenle yerel kamusal mal ve hizmet sunulan hanehalkının sayısının (nüfusun) dikkate alındığı ve enflasyondan arındırılmış değerlerin kullanıldığı G Formülü, mali yerelleşmenin hesaplanmasında kullanılan en gerçekçi ölçüttür.

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ARTICLE INFO

Article History:

Received 8 November 2019

Received in revised form 22

November 2019

Accepted 2 December 2019

Keywords:

*Fiscal Decentralization, Local
Government Expenditures, Local
Government Revenues*

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

Fiscal decentralization is the transfer of the authority on local expenditures and taxes to local government. There are many criteria that determine the level of fiscal decentralization in relative terms. The share of local expenditures and local incomes in total public expenditures and public revenues, the share of local expenditures and local incomes in the national economy, the share of local governments' own revenues in the public sector or in total local incomes, per capita local expenditures can be determinants of fiscal decentralization. Therefore, in our study, it is aimed to calculate different measures of fiscal decentralization for the 2006-2018 period in Turkey, and compare the different levels of fiscal decentralization. The first six formulas used in our analysis are based on indicators that may vary depending on other economic and social dynamics such as the size of the economy and the size of the public sector. As a result, fiscal decentralization values in the first six formulas are more likely to be influenced by external factors. For this reason, Formula G, which takes into account the deflated values and the number of households (population) who benefit from local public goods and services, is the most realistic measure used in the calculation of fiscal decentralization.

¹ Bu çalışma, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında kabul edilen “Mali Yerelleşme ve Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçülmesi” başlıklı yüksek tezinden türetilmiştir.

GİRİŞ

Mali yerelleşme kavramı, küreselleşmenin ve uluslararası kuruluşların da etkisiyle özellikle kamu ekonomisi alanında üzerinde tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi idare dışında kalan yerel idarelere ve özel sektöre devri anlamına gelen yerelleşme kavramı siyasi, idari, iktisadi ve mali unsurları barındıran bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali yerelleşme, yerel düzeyde vergi toplama, toplanan vergilerden harcama yapma yetkisinin yanında görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların da merkezi idareden mahalli idarelere devredilmesidir. Mali yerelleşme kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte, yerel yönetimlere devredilecek olan yetki ve sorumlulukların hangi yönetim birimlerine tahsis edilmesi gerektiği üzerinde sıkça tartışılan konuların başında gelmektedir. Bölgesel ihtiyaçlardaki farklılıklar da yerel idarelerin gerekliliğini kuvvetlendirmektedir. Yerel ihtiyaçların farklılaşması yerel yönetimlerin bütçelerinin çeşitlenmesine, harcama kalemlerinde değişimlerin olmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin bölgesel nitelikte yapacakları harcamalar ve bu harcamaları finanse edebilmek için ihtiyaç duyduğu gelirlerin elde edilmesi için mali kaynakların harcanması ve tasarruf yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması mali yerelleşmeyi gündeme getirmiştir.

Her ülkenin idari ve siyasi yapısına bağlı olarak mali yerelleşme düzeyi farklılaşmaktadır. Ancak mali yerelleşmenin hangi unsurlara göre belirleneceği konusunda da bir netlik bulunmamaktadır. Bu nedenle çalışmamızın amacı, literatürde kullanılmış olan farklı mali yerelleşme formüllerini kullanarak Türkiye’nin alternatif mali yerelleşme düzeylerini hesaplamak ve bu alternatifler arasında kıyaslama yapmaktır.

Çalışmada öncelikle mali yerelleşme konusundaki kuramsal ve ampirik literatür incelenmiş, ardından literatürdeki farklı mali yerelleşme ölçütlerine dayanarak Türkiye’de 2006-2018 dönemi için alternatif mali yerelleşme düzeyleri ölçülmüştür.

1. Mali Yerelleşme Kavramı

Yerel nitelikli ihtiyaçları sunmak maksadıyla kurulan mahalli idareler, yaptıkları hizmet doğrultusunda büyük öneme sahiptirler. Kamu idareleri içerisinde halka en yakın konumda olan mahalli idareler yerel nitelikteki hizmet sunumunda diğer idarelerden daha önceliklidir. Mahalli idarelerin yaptıkları hizmetler, insanların yakından izledikleri ve gözlemledikleri hizmetlerdir. Halkın yerel mahiyetteki ihtiyaçlarının, halkın kendi seçtiği yerel yöneticilerle ve çoğunlukla yerel nitelikteki kaynaklarla yerine getiriliyor olması, yerel yönetim birimi içerisinde halkın yönetime katılımını pozitif etkileyecektir.

Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi idare dışında kalan yerel idarelere ve özel sektöre devri anlamına gelen yerelleşme olgusu siyasi, idari, iktisadi ve mali unsurları barındıran bir kavramdır. Yerelleşmenin mali boyutu kapsamında yerel harcamalar ve yerel gelirler, karşımıza mali yerelleşme kavramını çıkarmaktadır. Mali yerelleşme, kamu hizmetlerinden kaynaklanan yetki ve sorumlulukların merkezi idareden alınıp yerel kamu idarelerine ya da özel sektöre bırakılmasıdır. Mali yerelleşme en genel tanımıyla yerel ekonomik faaliyetler için mahalli idarelere yetki verilmesi işlemidir (Yüksel, 2014: 140). Mali yerelleşme, hizmet sunumuna katkıda bulunacak olan harcama yapma ve harcamaları finanse edecek vergileri toplama yetkisinden oluşmaktadır. Hesap verilebilirlik ile pekiştirilmiş yetkinin mahalli idarelerin gelirlerinde artışa neden olacağı ve bu sayede yerel harcamaların yasal sınırlar içerisinde farklı hizmetlere yönlenebileceği ifade edilmektedir (Yüksel, 2013: 193). Mali yerelleşmeyi Rondinelli (1999: 2), kamu fonksiyonlarına ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi hükümetten alt veya bağımsız devlet kuruluşlarına veya özel sektöre devredilmesi olarak tanımlamaktadır. Mali yerelleşme, yerel düzeyde vergi toplama, toplanan vergilerden harcama yapma yetkisinin yanında görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların da merkezi idareden mahalli idarelere devredilmesidir.

Mali yerelleşme kavramı ve bu kavramın içeriğinin oluşması mali federalizm teorisi ile sağlanmıştır. Mali federalizm teorisinin temelleri Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972) gibi isimler tarafından atılmıştır. Kamusal fonksiyonların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili birinci kuşak temsilciler olarak anılan bu isimlerin ortak özellikleri, mali yerelleşme olgusunu sadece kamu maliyesinin geleneksel anlatımıyla açıklamaya çalışmalarıdır.

Musgrave (1959)’e göre kamu sektörünün; ekonomik istikrarı sağlamak, gelir dağılımında adaleti sağlamak ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamak olmak üzere üç önemli fonksiyonu bulunmaktadır.

Üçüncü fonksiyon olan kaynak dağılımında etkinlik için yerleşmenin büyük önemi bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle, ekonomik istikrar ve gelir dağılımında adalet fonksiyonları merkezi yönetim tarafından sağlanmalı, kaynak tahsisinde etkinlik fonksiyonu yerel yönetimler sağlanmalıdır.

Tiebout (1956)'un düşüncesine göre, belirli bir ülkede yerel idareler özerk bir mali yapıya sahip oldukları zaman, sunacakları hizmetler orada yaşayan halkın istekleri doğrultusunda olacaktır. Tiebout yerel kamusal mallara ilişkin tüketici talebinin, vatandaşların kendilerine en fazla net faydayı sunan bölgeleri seçip oraya yerleştiklerinde açığa çıkabileceğini belirtir. Bu durumun bir sonucu olarak da bireyler, kendi tercihlerini karşılayabilen veya bu tercihlere yakın bir hizmet sunumu gerçekleştiren yerlere göç edeceklerdir. Bireylerin bu davranış yapısına sahip olmalarından dolayı da yerel idareler hem bölgesinde yaşayan insanların başka yerlere göç etmemeleri için hem de başka yerlerdeki insanların kendi bölgelerine gelmelerini sağlayabilmek adına yaptıkları hizmetleri bireylerin tercihlerine uygun olarak sunacaklar ve diğer yerel idarelerle memnuniyet rekabetine gireceklerdir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da kaynak dağılımında etkinlik sağlanacak ve bireylerin refahlarında bir artış meydana gelecektir.

Oates de dışsallıkların fazla olmadığı ve benzer tercihlerin olduğu bir ortamda yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin daha etkin ve uygun olacağını ileri sürmektedir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 63-64). Yerleşme teorisi; merkezileşmeden sağlanacak maliyet tasarruflarının, dışsallıkların ve ölçek ekonomilerinin olmadığı varsayımı altında, yerel halkın ihtiyaçlarını yansıtan yerleştirilmiş kamusal mal ve hizmet üretiminin, merkezi sistem tarafından sunulan ve yerel farklılıkları yok sayan kamusal mal ve hizmet sunumuna göre daha yararlı olacağını ve toplumsal refahın artmasına katkı sağlayacağını iddia etmektedir. Oates'in yerleşme teorisi, merkezi hükümetin kamu politikasını uygularken bölgesel olarak ayrımcılığa uğramayacağı varsayımına dayanmaktadır. Fakat burada yaşanacak sorun; bölgesel farklılıklardan dolayı insanların tercih önceliklerinin ve ihtiyaç durumlarının farklılık göstermeleridir. Bununla birlikte yerel idareler, gerek bulundukları yörelerdeki insanların ihtiyaçlarına olan yakınlıklarından ve duyarlılıklarından gerekse tekrar seçilememe, yani oy kaygısından dolayı, merkezi idareye göre daha etkin ve verimli hizmetler sunmaktadırlar (Greco ve Draft, 2003: 1).

İkinci kuşak teorisyenler mali yerleşmeyi incelerken; işlem maliyeti, asimetrik bilgi ekonomisi, asil-vekil sorunu ve sözleşme kuramı düşüncelerinden de faydalanmıştır. Oates (2005: 356), ikinci kuşak teorinin iki temel ana düşünceye dayandığını belirtmiştir. İki ana düşünce üzerine geliştirilen ikinci kuşak teorisinin birinci düşüncesi siyasi aktörlerle ilgilidir. Yetkililer, seçmenlerinin refahı adına hareket etmezler. Yeni teorisyenlere göre siyasi otoriteler, birinci kuşak teorisyenlerin savunduğu gibi kamu yararı düşüncesinde olmayabilecekleri gibi, kendi siyasi destekçilerinin yararına çalışmalarda bulunabilirler. Onlara göre, yerel idareciler ile yerel bireylerin fayda maksimizasyonları ortak bir nokta olmayabilir. Bu nedenle yerel idareciler ile yerel halk arasında yaşanacak bir çıkar çatışması durumunda, yerel idareciler, asimetrik bilgi durumundan ve mali teşvikler gibi imkânlardan faydalanarak, yerel halkın çıkarlarına ters düşecek ve kendi faydalarını arttıracak çalışmalara yönelebilirler. Söz edilen ikinci düşünce ise; eksik bilgi ve siyasi karar alıcılarla ilgilidir. Toplu seçim kurumlarından elde edilen sonuçlar, çeşitli ajanların sahip olduğu bilgilere temel şekillerde bağlıdır (Oates, 2005: 356). İkinci kuşak teorisyenlerine göre yerel halk, birinci kuşak teorisyenlerinin kabul ettiği gibi tam bilgi sahibi değildir. Eksik bilgi durumunda işlem maliyeti, asil-vekil arasında denetimin olmaması ve fırsatçılık gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden yeni teorisyenler, idareler ve ekonomik ajanlar arasındaki var olan ilişkiyi belirtmek için mali sorunlarla birlikte daha geniş bir bakış açısına sahiplerdir.

Yerel idarelerin, merkezi idareden yapılacak transferlere olan bağımlılıklarından ve arzu ettiklerinde kolaylıkla borçlanabilme imkânına sahip olduklarından, toplumun elde ettiği refah düzeyi ile elde edilen yerel gelirler arasındaki bağ kopmaktadır. Bu durum yerel idarecilerin karar alırken yapacakları şeylerin mali sonuçlarına dikkat etmemelerine neden olmaktadır. Bu nedenle merkezi idarenin, ekonomik etkinliği sağlamak ve savurganlığı önlemek amacıyla, bütçe çalışmalarında merkezi kaynaklardan yapılacak transferlerle ilgili kısıtlamalar yapmaları ve yerel idarelerin diledikleri gibi borçlanmalarını engellemek adına kurallar getirmeleri gerekmektedir. İkinci kuşağa göre, yerel kamu yönetim birimleri merkezi yönetimin kendilerine yapacağı transfer gelirlerine bağımlı olmamalıdır (Çalçalı, 2018: 35).

Oates (2005: 357), ikinci kuşak teorilerin birinci kuşak teorilerden farklılaşsa da çoğu birinci kuşak teorilerin ruhunda da yer aldığı üzere, merkezileşme ile yerleşme arasında bir değiş tokuş ortaya koyduğunu belirtmiştir. Bu açıklamalar altında ikinci kuşak teorisyenlere göre, merkezi idare tarafından

yerel idarelere yapılan transferlerin daha sınırlı ve kontrollü verilmesi ve bunun yanında merkezi idarenin, yerel idarelerin sahip oldukları yerel gelirlerini arttırmaları ve yapacakları harcamaları bunlara göre belirlemeleri konusunda yönlendirici politikalar uygulamaları gerekmektedir.

Teorik tartışmaların ardından mali yerelleşmenin unsurlarından bahsetmekte fayda vardır. Mali yerelleşmenin unsurları sırasıyla yönetimler arası görev ve harcama tahsisi, gelir/kaynak paylaşımı, mali transferler ve borçlanma olarak ele alınmıştır (Yao, 2007: 22-23). Mali yerelleşmenin ilk ayağı, hangi hizmetlerin ve harcama sorumluluklarının hangi yönetim birimi tarafından yapılması gerektiğidir. Harcama tahsisi, yerelleşmenin ölçülmesinde bir kıstas olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre yerel harcamaların genel yönetim harcamaları içindeki payı harcama bakımından yerelleşmeyi ölçmemize olanak sağlamaktadır. Mali yerelleşmenin en önemli unsurlarından biri de kaynak paylaşımıdır. Kaynak paylaşımında hangi gelir kaynaklarının yerel yönetimler tarafından kullanılacağı gelir tahsisinin en önemli ayağıdır. Mali yerelleşmenin sağlanabilmesi ve yerel yönetimlerin temel görevlerini yerine getirebilmesi için bazı gelirlerin yerel yönetimlere aktarılması veya yerel yönetimlerin bazı gelirleri toplama yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak kaynak paylaşımının sağlanabilmesi için vergilerin bir kısmı yerel yönetimlere devredilmelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki transferler birçok ülkenin kamu maliyesinin önemli bir özelliğidir. Bu nedenle sınırları iyi belirlenmiş yönetimler arası mali transfer sistemi, herhangi bir yerelleşme stratejisi için önemli olmaktadır. Mali yerelleşmenin en önemli unsurlarından biri de yerel yönetimlerin borçlanmasıdır. Yerel yönetimlerin borçlanması, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları ve merkezi yönetimden aldıkları transferlerin yetersiz kalması durumunda ortaya çıkan bir sorundur.

Aslında mali yerelleşmenin unsurları, mali yerelleşmenin ölçülmesinde kullanılan değişkenlere de kaynaklık etmektedir. Genel olarak mali yerelleşme mahalli idarelerin genel yönetim içindeki ağırlığı ile doğru orantılı olarak değerlendirilmektedir. Mali yerelleşme genellikle yerel harcamaların veya gelirlerin ulusal ekonomik kapasite veya toplam kamu ekonomisi büyüklükleri içerisindeki payı olarak ölçülmüştür. Mali yerelleşmenin ölçülmesi konusunda farklı ölçütler kullanılabilmektedir. Mali yerelleşmeyi Yılmaz (1999), Schneider (2003), İimi (2005), Jin ve Zou (2005), Neyaptı (2005) ve Fiva (2006) yerel harcamaların toplam kamu harcamalarına oranı şeklinde; Jin ve Zou (2005) yerel gelirlerin toplam bütçe harcamalarına oranı şeklinde; Schneider (2003), Neyaptı (2005) ve Fiva (2006) yerel vergi gelirlerinin toplam kamu vergi gelirlerine oranı şeklinde; Ehdaie (1994) yerel öz gelirlerin toplam kamu harcamalarına oranı şeklinde; Ebel ve Yılmaz (2002) ve Sağbaş, Kar ve Şen (2005) yerel harcama veya gelirlerin GSYH içindeki payına göre hesaplamıştır.

Mali yerelleşme konusundaki ampirik literatüre baktığımızda ise, genellikle farklı ölçütleri dikkate alarak kullanılan mali yerelleşme verileri ile ekonomik büyüme arasında bir ilişkinin olup olmadığının veya ilişki derecesinin test edildiğini görmekteyiz. Mali yerelleşme ve ekonomik büyüme ilişkisi birçok araştırmacı tarafından incelenen ve araştırılan bir konu olmuştur. Ancak literatürde mali yerelleşmenin ekonomik büyümeye etkisi noktasında ortak bir sonuca rastlanmamıştır. Yapılan çalışmalar incelendiğinde mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin yönü üzerinde bulgular ortaya çıkmıştır. Yapılan çalışmalardan Davoodi ve Zou (1998), Xie ve diğerleri (1999), Zhang ve Zou (1998), Sağbaş ve diğerleri (2005), Tosun ve Yılmaz (2008) mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında negatif ilişki; Akai ve Sakata (2002), Stansel (2005), Lin ve Liu (2000), Thiessen (2001), Jin ve Zou (2005), İimi (2005), Neyaptı (2005) mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşırken, Woller ve Phillips (1998) ilişki olmadığı sonucuna varmıştır. Yüksel (2013)'in çalışmasında ise il düzeyinde kişi başı yerelleşme düzeyindeki yüzde artışın ekonomik büyüme üzerinde %65'lik artış sağladığı ortaya çıkmıştır.

2. Türkiye'de Mali Yerelleşme Düzeyleri

Bir ülkenin yerel yönetimler maliyesi yapısını anlamak için yerel mali verilerin mutlak olarak kullanılması mümkündür. Söz gelimi toplam yerel harcamalar veya toplam yerel gelirler verilerinin seyri tek başına bir anlam ifade edebilmektedir. Ancak söz konusu olan mali yerelleşme düzeyinin tespit edilmesi ise bu veriler mutlak anlamda tek başına bir bilgi verememektedir. Çünkü mali yerelleşme kavramı, yerel yönetimler maliyesinin toplam ekonomi veya toplam kamu ekonomisi içindeki payı ile anlaşılmaktadır. Bu nedenle de mali yerelleşme düzeyini tespit edebilmek için söz konusu yerel mali verilerin nispi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Nispi anlamda mali yerelleşme düzeyini tespit eden birçok ölçüt bulunmaktadır. Her bir mali yerelleşme ölçütünün kendi içerisinde bir tutarlılığı vardır. Zira mali yerelleşme kavramı tek bir hususla açıklanamaz. Mali yerelleşmenin belirleyicisi olan birçok unsur vardır. Yerel harcamaların ve yerel gelirlerin toplam kamu harcamaları ve kamu gelirleri içindeki payı, yerel harcamaların ve yerel gelirlerin ulusal ekonomi içindeki payı, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin kamu sektörü içindeki veya toplam yerel gelirler içindeki payı, kişi başı yerel harcamalar gibi birçok parametre mali yerelleşmenin belirleyicisi olabilmektedir. Söz konusu parametrelerin kaynaklık ettiği mali yerelleşme ölçütleri farklı değerler alacağından, her birinin kendi içindeki değişim oranıyla değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde, Türkiye’de 2006-2018 dönemi için farklı mali yerelleşme ölçütlerinin yıllık verilerle hesaplanması ve bu farklı mali yerelleşme düzeylerinin karşılaştırılması amaçlanmaktadır.

2.1. Yöntem ve Veriler

Kuramsal ve ampirik literatür incelendiğinde, farklı mali yerelleşme formülleri olmakla birlikte, genel kabul gören bazı formüllerin yaygın kullanıldığı görülmektedir. Genel kabul görmüş yedi mali yerelleşme formülünü ele almak analizimizin temelidir. Analizde önce yedi mali yerelleşme formülü tanıtılacak, ardından söz konusu formüllerde kullanılan değişkenlerin reel değerlerine dayanarak seyri incelenecektir. Son olarak da her bir formülün hesaplanması ile sonuç tablosu verilecek ve her bir mali yerelleşme ölçütü sonucunun yıllar içindeki seyri, kaynaklarıyla incelenecektir.

Analizimizde ilk kullanılan formül, yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içerisindeki payını göstermektedir ve "A Formülü" olarak anılmaktadır:

$$A_{mali\ yerelleşme} = \frac{G_L}{G_T} \quad (1)$$

Burada G_L , toplam yerel harcamaları ve G_T , toplam kamu harcamalarını ifade etmektedir.

A Formülü, yerel yönetimlerin harcama gücünün kamu sektörünün harcama gücünün neresinde olduğunu anlamak açısından önemlidir. Bir başka ifadeyle A formülü, bir ekonomide harcamalar bağlamında yerel yönetimlerin kamu sektörü içindeki büyüklüğünü ölçmektedir.

Yao (2007: 27-28), mali yerelleşmenin hesaplanmasında kullanılan en yaygın araçlardan birinin harcamalar üzerinden yapılan ölçümler olduğunu ifade etmiştir. Bu ölçüm tekniği geleneksel ölçüm tekniklerinden olup, Oates (1972) tarafından da mali yerelleşmenin hesaplanmasında kullanılmıştır. Genel olarak yerel harcamaların toplam kamu harcamalarına oranı “harcama payı” olarak da adlandırılmaktadır.

Analizimizde kullanılan ikinci formül, yerel gelirlerin toplam kamu gelirleri içindeki payını göstermektedir ve "B Formülü" olarak anılmaktadır:

$$B_{mali\ yerelleşme} = \frac{R_L}{R_T} \quad (2)$$

Burada R_L , toplam yerel gelirleri ve R_T , toplam kamu gelirlerini ifade etmektedir.

B Formülü, yerel yönetimlerin gelir gücünün kamu sektörünün gelir gücünün neresinde olduğunu anlamak açısından önemlidir. Bir başka ifadeyle B formülü, bir ekonomide gelirler bağlamında yerel yönetimlerin kamu sektörü içindeki büyüklüğünü ölçmektedir.

Kamu maliyesi alanında çalışan Yao (2007), Ebel ve Yılmaz (2002) gibi birçok yazar, mali yerelleşmenin hesaplanmasında doğru sonucun gelirler üzerinden elde edileceğine inanmaktadır. Genel olarak yerel gelirlerin toplam kamu gelirlerine oranı “harcama payı” olarak da adlandırılmaktadır.

Analizimizde kullanılan üçüncü formül, yerel harcamaların GSYH içindeki payını göstermektedir ve "C Formülü" olarak anılmaktadır:

$$C_{\text{mali yerelleşme}} = \frac{G_L}{GDP} \quad (3)$$

Burada G_L , toplam yerel harcamaları ve GDP , Gayri Safi Yurtiçi Hâsılayı ifade etmektedir.

C Formülü, yerel yönetimlerin harcama gücünün ulusal ekonomi büyüklüğünün neresinde olduğunu anlamak açısından önemlidir. Bir ulusal ekonomide firmalar, hanehalkı, sivil toplum örgütleri ve kamu sektörü bulunmaktadır. Kamu sektörünün bir parçası olarak yerel yönetimlerin ulusal ekonomi içindeki yeri harcamalar bağlamında C Formülü aracılığıyla ölçülmektedir.

Analizimizde kullanılan dördüncü formül, yerel gelirlerin GSYH içindeki payını göstermektedir ve "D Formülü" olarak anılmaktadır:

$$D_{\text{mali yerelleşme}} = \frac{R_L}{GDP} \quad (4)$$

Burada R_L , toplam yerel gelirleri ve GDP , Gayri Safi Yurtiçi Hâsılayı ifade etmektedir.

D Formülü, yerel yönetimlerin gelir gücünün ulusal ekonomi büyüklüğünün neresinde olduğunu anlamak açısından önemlidir.

Analizimizde kullanılan beşinci formül, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam kamu harcamaları içindeki payını göstermektedir ve "E Formülü" olarak anılmaktadır:

$$E_{\text{mali yerelleşme}} = \frac{R_{LS}}{G_T} \quad (5)$$

Burada R_{LS} , yerel yönetimlerin öz gelirlerini ve G_T , toplam kamu harcamalarını ifade etmektedir.

E Formülü, yerel yönetimlerin öz gelir elde etme gücünün kamu sektörünün harcama gücünün neresinde olduğunu anlamak açısından önemlidir. Bir başka ifadeyle E formülü, bir ekonomide öz gelirler bağlamında yerel yönetimlerin kamu sektörü içindeki büyüklüğünü ölçmektedir.

Analizimizde kullanılan altıncı formül, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam yerel gelirler içindeki payını göstermektedir ve "F Formülü" olarak anılmaktadır:

$$F_{\text{mali yerelleşme}} = \frac{R_{LS}}{R_L} \quad (6)$$

Burada R_{LS} , yerel yönetimlerin öz gelirlerini ve R_L , toplam yerel gelirleri ifade etmektedir.

F Formülü, yerel yönetimlerin vergi geliri başta olmak üzere elde ettiği öz gelir elde etme gücünün toplam yerel gelir elde etme gücünün neresinde olduğunu anlamak açısından önemlidir. Bir başka ifadeyle F Formülü, yerel yönetimlerin gelir elde etme bağımsızlığını göstermektedir. Bu oranın tersi $\left[1 - \frac{R_{LS}}{R_L}\right]$, yerel yönetim gelirlerinin merkezi yönetime bağımlılığını göstermektedir.

Ebel ve Yılmaz (2002: 20), yerel yönetimlerin kendi kaynakları üzerinden vergi yetkisine sahip olması gerektiğini belirtmiş; mali yerelleşmenin temelinde yerel yönetimlerin kendi gelirlerini yükseltmek için yerel vergiye sahip olması gerektiğini ve bu durumun mali yerelleşmenin ölçümü açısından önemli olduğunu vurgulamıştır.

Analizimizde kullanılan yedinci formül ise kişi başı reel yerel harcamaları göstermektedir ve "G Formülü" olarak anılmaktadır:

$$G_{\text{mali yerelleşme}} = \frac{G_L}{N * CPI} \quad (7)$$

Burada G_L , toplam yerel harcamaları; N , nüfusu ve CPI ise tüketici fiyat endeksini (TÜFE) ifade etmektedir.

G Formülü, yerel yönetimlerin harcama gücünün hizmet sunmakla mükellef olduğu nüfusun değişimine göre aldığı değeri görmek açısından önemlidir. Yerel harcamaların nüfusa oranlanması suretiyle kişi başı düzeyde incelenmesi, yerel harcamaların daha gerçekçi bir seyrini görmemizi sağlayacaktır. Ancak formüldeki yerel harcama değeri nominal bir değeri temsil ettiğinden, enflasyon olgusu nedeniyle gerçek bir değişim süreci izlenemeyecektir. Bu nedenle kişi başı yerel harcama değeri tüketici fiyat endeksine oranlanarak enflasyondan arındırılmış olmakta ve kişi başı reel yerel harcama değeri elde edilmektedir. Böylece mali yerelleşme düzeyi en gerçekçi haliyle görülmüş olacaktır. G Formülü tarafımızca oluşturulmuştur.

Akman (2015: 166), yerel yönetimlerin güçlendirilmesinde ve mali yerelleşmenin ölçülmesinde kamu kaynaklarının vatandaşa ne kadar harcandığının tespit edilmesinin önemini vurgulamıştır.

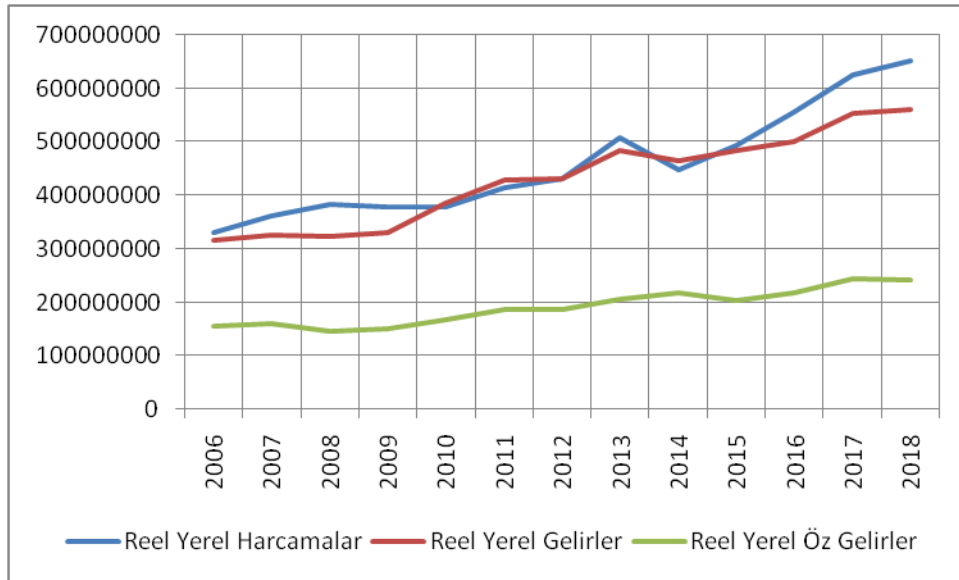
Yukarıdaki mali yerelleşme formüllerini hesaplayabilmek adına kullandığımız verilerden mahalli idare verileri T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019) kaynağından, toplam kamu sektörü büyüklükleri T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019) kaynağından, GSYH verisi T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019) kaynağından, TÜFE ve nüfus verileri ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a) ve (2019b) kaynaklarından alınmıştır.

2006 yılından itibaren Türkiye’de kamu sektörünün sınıflandırılması ve bütçe türleri değiştiğinden, mali yerelleşmenin hesaplanmasında kullanılan değişkenlerin 2006 yılı öncesi verileriyle uyumunu sağlamak oldukça zordur. Ayrıca ver kaynaklarımızda özellikle de mahalli idareler konusunda veriler 2006 yılından itibaren başlamaktadır. Bu nedenle analizimiz 2006-2018 dönemini kapsamaktadır.

Yukarıda tanımlanmış olan yedi formülün hesaplanmasından önce, hesaplamalarda kullanılan değişkenlerin verilerindeki seyri incelemekte fayda vardır.

Yukarıdaki formüllerde kullanılan değişkenlerden kamu sektörüyle ilgili olanların nominal değerleri TÜFE (2006=100) kullanılarak enflasyondan arındırılmıştır. Böylece verilerin yıllar içindeki seyri reel olarak görülmüş olacaktır. Söz konusu değişkenlerden yerel harcamalar, yerel gelirler ve yerel öz gelirlerin reel değerleri Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1: Yerel Yönetim Verilerinin Reel Değerleri



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

Şekil 1’de tüm reel değerlerin zaman içinde artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Dikkat edilecek olursa, 2006-2009 dönemi ve 2016-2018 döneminde reel anlamda yerel bütçe açıkları daha yüksek düzeydedir. 2010-2015 döneminde ise reel anlamda yerel mali uyum sağlanmıştır. Yerel harcamalardaki genel artış eğiliminin 2014 yılında kırıldığı görülmektedir. Yerel harcamalardaki bu bir yıllık düşüş, 6360 sayılı Kanun’un 2014 yılındaki mahalli idare seçimlerinden itibaren uygulanmaya başlamasıyla alakalıdır. 6360 sayılı Kanun kapsamında 14 yeni büyükşehir daha oluşturulmuş, büyükşehir olan bütün

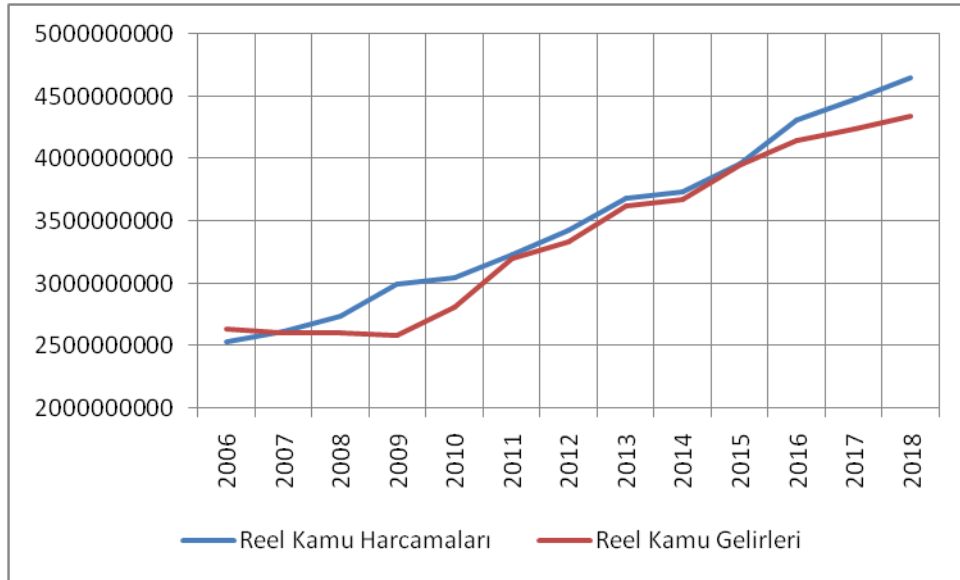
illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanı il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Zira 2014 yılından sonra yerel harcamaların artış hızı diğer yıllara nazaran daha fazla olmuştur. Yerel gelirlerin ise 2009 mahalli idare seçimlerinden sonra daha hızlı arttığı görülmektedir. Elbette burada da mevzuat değişikliklerinin etkisi olmuştur. Ancak genel olarak yerel harcamaların artış hızının yerel gelirlere göre daha fazla olduğu söylenebilir.

Çalışmamızda yerel yönetimlerin öz gelirleri belirlenirken, mahalli idareler konsolide bütçe gelirleri toplamından “alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler” ve “kişi ve kurumlardan alınan paylar” çıkarılmıştır. Geriye kalan rakam yerel yönetimlerin öz geliri olarak kabul edilmiştir. Söz konusu öz gelirler içerisinde vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, faiz gelirleri, para cezaları, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar bulunmaktadır.

Şekil 1’de reel yerel öz gelirlerin de 2006-2018 döneminde artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak söz konusu artış, toplam yerel gelirlerdeki artış hızını yakalayamamıştır. Bu nedenle de zaman içinde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı azalmıştır. Bir başka ifadeyle, zaman içinde yerel gelirlerin daha büyük bir kısmını merkezi yönetimden alınan transferler oluşturmaktadır. Bu da aslında mali yerelleşme düzeyinin göstergelerinden biridir.

Analizimizdeki formüllerde kullandığımız değişkenlerden toplam kamu harcamaları ve toplam kamu gelirlerinin reel değerleri ise Şekil 2’de gösterilmiştir.

Şekil 2: Reel Kamu Harcamaları ve Reel Kamu Gelirleri



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019) ve TÜİK (2019a) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Şekil 2’den de görüleceği üzere reel anlamda 2011-2015 döneminde bir mali uyum söz konusudur. Bunun dışındaki yıllar önemli büyüklükteki bütçe açıklarına şahitlik etmektedir. Aynı zamanda reel kamu harcamaları ve reel kamu gelirleri 2006-2018 döneminde artış eğilimi içerisinde. Reel kamu gelirlerinin 2009 yılına kadar düşüş halindeyken 2009 yılından sonra yükselişe geçmesi elbette 2008-2009 krizinin yarattığı vergi tabanı daralmasıyla alakalıdır.

Söz konusu mahalli idare verileri, toplam kamu sektörü verileri ve GSYH ile nüfus gibi yardımcı verileri kullanarak mali yerelleşme düzeyleri hesaplanmaya çalışılmıştır.

2.2. Mali Yerelleşme Bulguları

Analizimizde yukarıda tanıtilen ve farklı kaynaklarda kabul gören yedi farklı mali yerelleşme formülü 2006-2018 dönemi için hesaplanmıştır. Tablo 1, söz konusu mali yerelleşme düzeylerini bir arada göstermektedir.

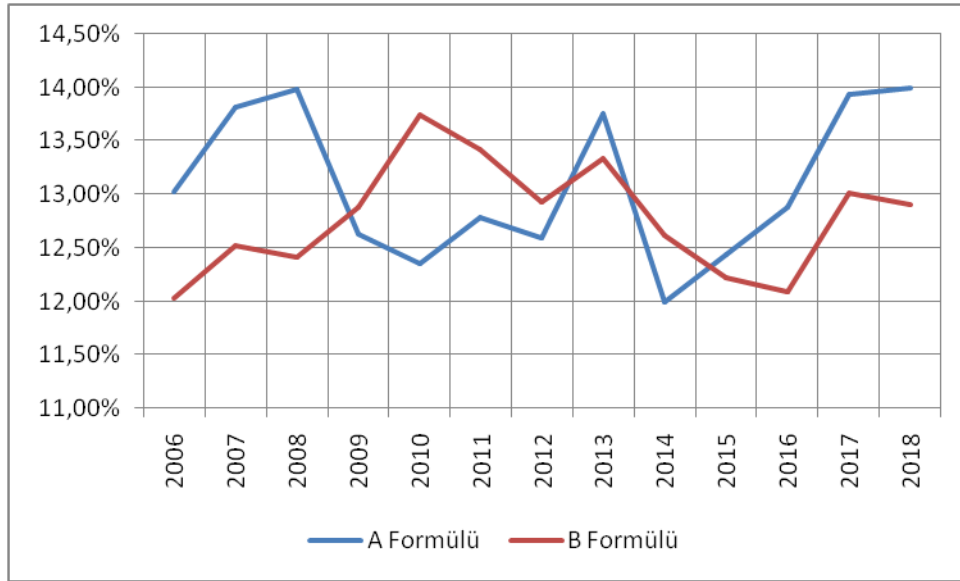
Tablo 1: Farklı Formüllere Göre Mali Yerelleşme Düzeyleri

Yıllar	A Formülü	B Formülü	C Formülü	D Formülü	E Formülü	F Formülü	G Formülü
2006	13,02%	12,03%	4,18%	4,02%	6,07%	48,47%	4,73
2007	13,81%	12,52%	4,47%	4,03%	6,09%	48,97%	5,13
2008	13,98%	12,41%	4,62%	3,90%	5,30%	44,83%	5,35
2009	12,63%	12,87%	4,83%	4,25%	5,02%	45,13%	5,21
2010	12,35%	13,75%	4,50%	4,62%	5,44%	42,90%	5,11
2011	12,79%	13,42%	4,38%	4,55%	5,76%	43,33%	5,53
2012	12,59%	12,93%	4,41%	4,41%	5,47%	43,44%	5,70
2013	13,75%	13,33%	4,84%	4,61%	5,56%	42,52%	6,61
2014	11,99%	12,61%	4,12%	4,26%	5,82%	46,84%	5,76
2015	12,43%	12,22%	4,26%	4,18%	5,12%	41,99%	6,25
2016	12,89%	12,09%	4,65%	4,19%	5,06%	43,54%	6,96
2017	13,93%	13,01%	4,87%	4,31%	5,46%	44,28%	7,71
2018	13,99%	12,90%	4,91%	4,22%	5,20%	43,21%	7,93

Tablo 1’den de görüleceği üzere, yerel yönetim gelir ve giderlerinin toplam kamu harcamaları ve kamu gelirleri içindeki payını gösteren Formül A ve Formül B değerleri birbirine yakınlık göstermektedir. Aynı mantıkla yerel yönetim gelir ve giderlerinin GSYH içindeki payını gösteren Formül C ve Formül D değerleri de birbirine yakınlık göstermektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam kamu harcamaları içerisindeki payını gösteren Formül E ve yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki payını gösteren Formül F ise kendine has olan ve diğer mali yerelleşme formüllerinden farklı ele alınması gereken bulgulardır. Bir oran olmaktan ziyade kişi başı reel yerel harcamaları gösteren Formül G de diğer formüllerden bağımsız ele alınması gereken bir bulgudur. Bu nedenle A ve B formülleri, C ve D formülleri bir arada; E, F ve F formülleri ise ayrı ayrı analiz edilmiştir.

Şekil 3, yerel yönetim gider ve gelirlerinin toplam kamu harcama ve kamu gelirleri içindeki payını gösteren Formül A ve Formül B değerlerinin seyrini göstermektedir.

Şekil 3: Formül A ve Formül B Değerleri



Şekil 3 göstermektedir ki, her iki formül değeri de zaman içinde büyük farklılıklar göstermektedir. 2006-2007 döneminde ve 2011-2018 döneminde her iki formül değeri de bir paralellik içerisindedir. Elbette söz konusu oranların değişkenlik göstermesi, yerel harcamaların (gelirlerin) artış hızı ile toplam kamu harcamalarının (gelirlerinin) artış hızının farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, yerel harcamaların (gelirlerin) artış hızı toplam kamu harcamalarının (gelirlerinin) artış hızından daha fazla ise mali yerelleşme düzeyi artacaktır.

Şekil 3’den de görülmektedir ki, harcamaları dikkate alarak hesaplanan mali yerelleşme oranı (Formül A), en yüksek değerlerini 2008, 2013 ve 2018 yıllarında almıştır. Söz konusu yıllar mahalli idare seçimlerinin olduğu yıllardan bir önceki yılları ifade etmektedir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, mahalli idare seçimlerinin hemen öncesinde yapılan yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içerisindeki payı artmaktadır. Bir başka ifadeyle yerel seçim öncesindeki yıllarda yerel harcamaların artış hızı, toplam kamu harcamalarının artış hızından fazla olmuştur. Aynı mantıkla Formül A’ya göre en büyük düşüşlerin yaşandığı yıllar 2009 ve 2014 yıllarıdır. Söz konusu yıllar mahalli idare seçimlerinin yaşandığı yıllardır. Bu da göstermektedir ki, yerel seçimlerden önce aşırı yükselen harcama değeri seçim yıllarında normalleşmektedir. Elbette burada mevzuat değişikliklerinin de etkisi vardır. Söz gelimi, 2014 yılında 6360 sayılı Kanun’la yaşanan idari değişikliklerin 2014 yılındaki keskin düşüşte ve sonrasındaki hızlı yükselişte etkisi vardır. Yukarıda da belirtildiği gibi, 2014 yılında 14 yeni büyükşehir daha oluşturulmuş, büyükşehir olan bütün illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanı il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Bu nedenle 2014 yılından sonra yetki alanı daha geniş olan ve sayıca daha fazla olan büyükşehir belediyelerinin harcamaları Formül A’nın artışını etkilemiştir.

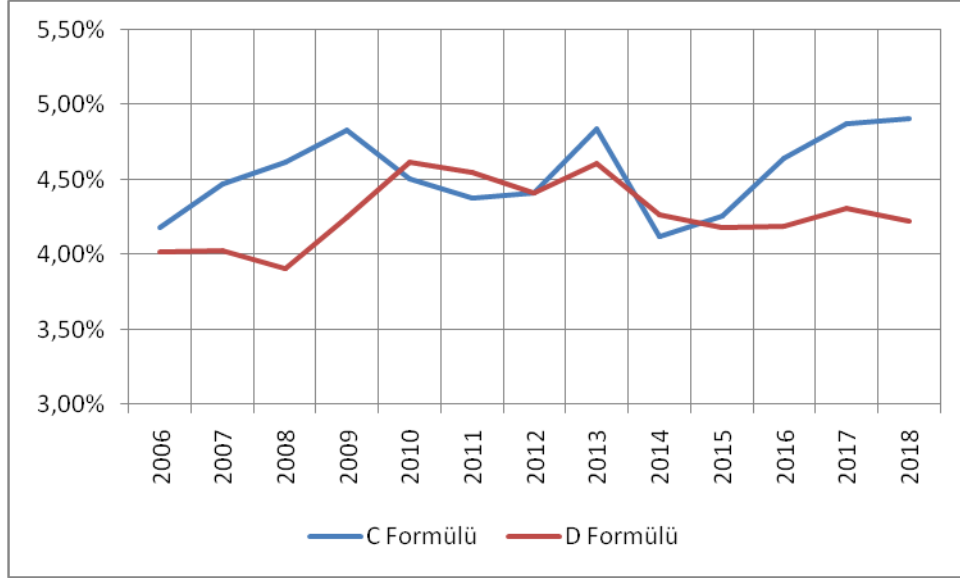
Şekil 3, yerel gelirlerin toplam kamu gelirlerine oranını ifade eden Formül B’yi de göstermektedir. Burada bilinmesi gereken husus, söz konusu formülün paydasını oluşturan kamu harcamalarının ağırlıklı olarak merkezi yönetim vergi gelirlerinden oluşmasıdır. Yani formülün paydasını oluşturan vergi tabanı ekonomik konjonktüre bağlı olarak değişebilmektedir. Formülün payını oluşturan yerel gelirler ise ağırlıklı olarak merkezi yönetimden gelen transferlerden (genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylardan) oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle, yerel gelirler yerel vergilerin tabanındaki değişimlerden küçük oranda etkilenmektedir. Bu nedenle de yerel gelirlerin seyri toplam kamu harcamalarının seyriyle paralellik sergilemektedir. Şekil 3’de Formül B’nin en çok yükseliş gösterdiği 2010, 2013 ve 2017 yılları Şekil 1’de kamu gelirlerinin artış gösterdiği yıllarla aynıdır.

Genel olarak baktığımızda, yerel harcamaların toplam kamu harcamalarına oranını ifade eden Formül A % 11,99 ile % 13,99 arasında bir değer almaktadır. Bir başka ifadeyle Formül A’ya göre Türkiye’de 2006-2018 döneminde mali yerelleşme düzeyi %12-14 seviyeleri arasında değişmektedir. Yerel gelirlerin toplam kamu gelirlerine oranını ifade eden Formül B ise % 12 ile % 13,75 arasında bir değer

almaktadır. Bir başka ifadeyle Formül B'ye göre Türkiye'de 2006-2018 döneminde mali yerelleşme düzeyi %12-13,75 seviyeleri arasında değişmektedir. Görüldüğü üzere değerler birbirine yakındır.

Yerel harcamaların ve yerel gelirlerin GSYH içindeki payını gösteren Formül C ve Formül D değerleri ise Şekil 4'te gösterilmektedir.

Şekil 4: Formül C ve Formül D Değerleri

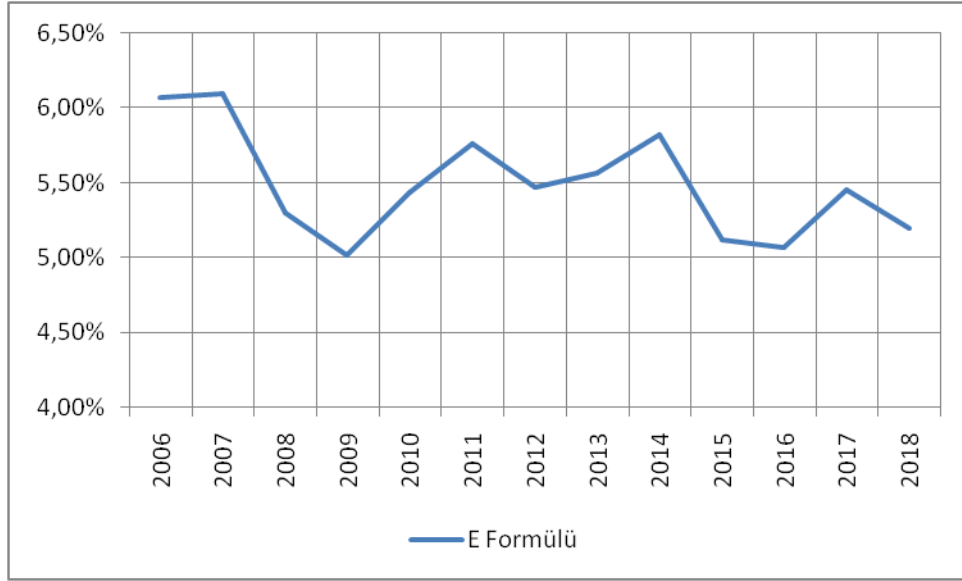


Şekil 4, yerel harcama ve yerel gelirlerin ulusal ekonomi içindeki payını göstermektedir. Bu nedenle Formül C ve Formül D oranlarının değişkenliği, yerel gelir ve giderlerin artış hızı ile GSYH artış hızının mukayesesine bağlıdır. Yerel harcamaların GSYH içindeki payını gösteren Formül C değerlerinin yükselişte olduğu yıllar, yerel harcama artış hızının GSYH artış hızına yaklaştığı yıllardır. Formül C değerlerinin düşüşte olduğu yıllar ise yerel harcama artış hızının GSYH artış hızından uzaklaştığı (bir başka ifadeyle daha az olduğu) yıllardır. 2009 yılından itibaren reel GSYH artışı doğrusal olmuştur. Bu durumda GSYH artış hızı sabitken 2014 yılında yerel harcamalarda yaşanan düşüş, Şekil 4'te Formül C değerinin güçlü bir düşüş yaşamasına yol açmıştır. 2014 yılından sonra yerel harcamalardaki hızlı artış, GSYH artış hızı sabitken, Formül C değerinin de artmasını sağlamıştır.

Şekil 4, yerel gelirlerin GSYH içindeki payını ifade eden Formül D değerlerini de göstermektedir. Burada da yerel gelirlerin artış hızı ile GSYH artış hızı belirleyici olmaktadır. Formül D değerinin en yüksek olduğu 2010 ve 2013 yıllarında, yerel gelirlerin artış hızı GSYH artış hızından fazladır. 2006-2007 ve 2014-2016 dönemlerinde ise yerel gelirlerin artış hızı GSYH artış hızının altında kalmıştır. Bu nedenle söz konusu dönemlerde Formül D değeri düşüş seyrindedir. Burada 2009 yılı özel bir yıldır. Dünyada ve Türkiye'de yaşanan küresel ekonomik krizin GSYH'de büyük bir düşüşe neden olduğu 2009 yılında, yerel gelirlerin GSYH içindeki payı artmış ve Formül D değeri büyük oranda yükselmiştir.

Genel olarak baktığımızda, yerel harcamaların GSYH'ye oranını ifade eden Formül C % 4,12 ile % 4,91 arasında bir değer almaktadır. Bir başka ifadeyle Formül C'ye göre Türkiye'de 2006-2018 döneminde mali yerelleşme düzeyi %4-5 seviyeleri arasında değişmektedir. Yerel gelirlerin GSYH'ye oranını ifade eden Formül D ise % 3,9 ile % 4,62 arasında bir değer almaktadır. Bir başka ifadeyle Formül C'ye göre Türkiye'de 2006-2018 döneminde mali yerelleşme düzeyi %4-5 seviyeleri arasında değişmektedir.

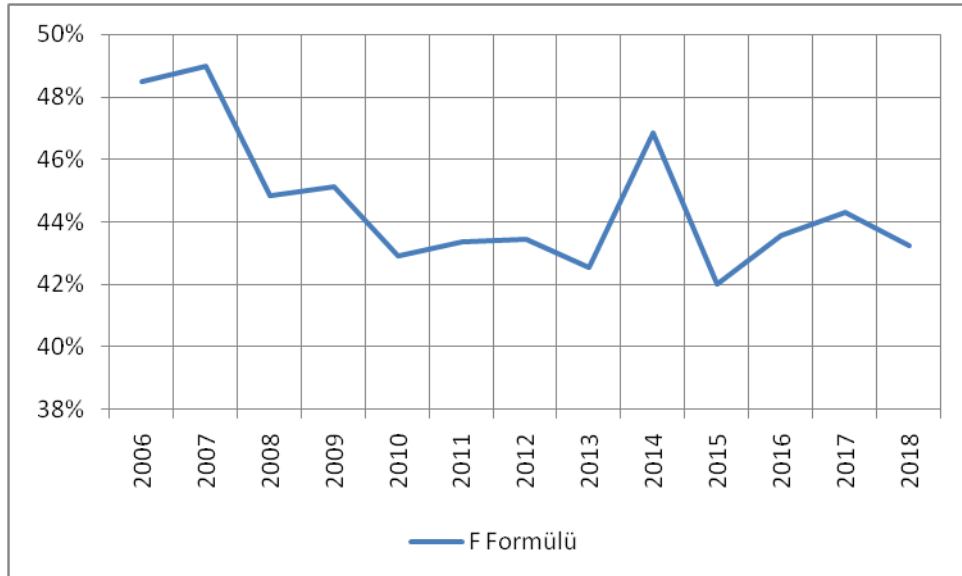
Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam kamu sektörü büyüklüğü içindeki payını ifade eden Formül E Şekil 5'de gösterilmektedir.

Şekil 5: Formül E Değerleri

Yerel yönetim öz gelirlerinin toplam kamu harcamalarına oranlanması suretiyle bulunan Formül E değerlerinin 2006-2018 döneminde genel olarak düşüş seyrinde olduğu görülmektedir. Yerel öz gelir artış hızının toplam kamu harcamaları artış hızından daha fazla olduğu 2011, 2014 ve 2017 yıllarında Formül E değeri yükselişler göstermiştir. 2009 ve 2016 yılları ise Formül E’nin en küçük değer aldığı yıllar olmuştur.

Genel olarak baktığımızda, yerel yönetimlerin öz gelirinin toplam kamu sektörü büyüklüğü içindeki payını gösteren Formül E değeri 2006-2018 yılları arasında % 5,02 ile % 5,82 arasındadır ve Formül E’ye göre Türkiye’de mali yerelleşme düzeyi düşüş eğilimindedir.

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirleri içerisindeki payını gösteren Formül F değerleri ise Şekil 6’da gösterilmektedir.

Şekil 6: Formül F Değerleri

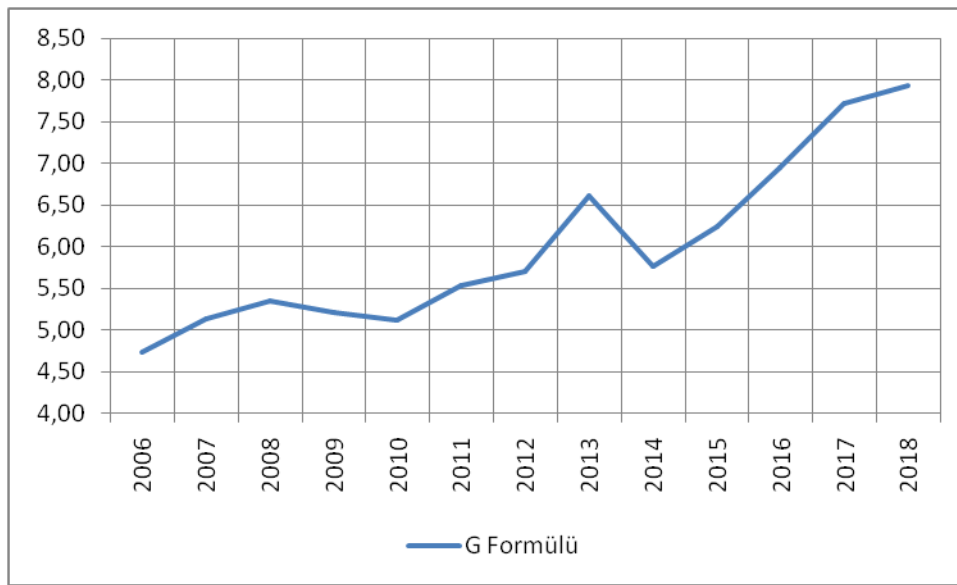
Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin ne kadarının öz gelirlerinden oluştuğu ne kadarının ise merkezi yönetimden alınan transferlerden (genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylardan) oluştuğu, mali yerelleşmenin göstergelerinden biridir. Zira yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payının artması mali yerelleşmenin de arttığı anlamına gelebilir. Şekil 6’ya göre Türkiye’de 2006-2018 döneminde Formül F değerlerinin düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. 2014 yılında yaşanan kırılmanın temel nedeni, söz konusu yılda öz gelir artış hızının toplam yerel gelir artış

hızından daha fazla olmasıdır. 2015 yılında Formül F değerinin yeniden büyük oranda düşmesinin nedeni de, toplam yerel gelirler artmaya devam ederken öz gelirlerin reel anlamda azalmasıdır.

Burada önemli olan husus Formül F değerlerinin hangi aralıkta olduğudur. Buna göre, Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel öz gelirlerin toplam yerel gelirler içerisindeki payı % 41,99 ile % 48,97 arasında bir değer almaktadır. Bir başka ifadeyle, Formül F’ye göre mali yerelleşme düzeyi % 42-49 arasında değişmektedir. Söz konusu oran, gelir türlerinin dağılımı açısından yüksek olmayan bir orandır. Zira söz konusu oran yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin hala merkezi yönetime bağımlı olduğunu göstermektedir.

Mali yerelleşme düzeyinin ölçüldüğü bütün bu formüllerden farklı olarak, kişi başına düşen yerel harcamalar anlamında da mali yerelleşme ölçülebilmektedir. Nüfus kriterini göz önünde bulundurarak değişkenlik gösterebilen bu ölçme tekniği nispi bir değer içermediğinden, buradaki yerel harcama değerinin enflasyondan arındırılması gerekmektedir. Dolayısıyla Formül G, kişi başı reel yerel harcamaları ifade etmektedir ve Şekil 7’de gösterilmektedir.

Şekil 7: Formül G Değerleri



Şekil 7’den de görüldüğü üzere Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başı reel yerel harcama miktarını gösteren Formül G değeri artış eğilimi içerisindedir. Söz konusu artış 2014 yılında bir kırılma yaşamıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, 6360 sayılı Kanun kapsamında yerel yönetim yapısında yaşanan değişim yerel harcamalarda 2014 yılında bir düşüşe yol açmıştır. Nüfus artışı doğrusal bir şekilde yaşanırken yerel harcamalarda yaşanan düşüş, Formül G değerinde 2014 yılında yaşanan kırılmanın temel nedenidir. Ancak yine reel yerel harcama artış hızının nüfus artış hızından fazla olması nedeniyle 2014 yılı sonrasında kişi başı reel yerel harcama değeri yüksek bir ivmeyle artmıştır. Bunun nedeni elbette büyükşehir belediye sayısının artması ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının il mülki sınırlarına genişletilmesidir.

Genel olarak baktığımızda, Türkiye’de 2006-2018 döneminde Formül G değeri 4,73 TL ile 7,93 TL arasında bir değer almaktadır. Bir başka ifadeyle, Türkiye’de kişi başı reel yerel gelir anlamında mali yerelleşme düzeyi 2006 yılından 2018 yılına % 67,62 artmıştır.

Yedi farklı mali yerelleşme ölçüm tekniğinin 2006-2018 dönemi için ayrı ayrı hesaplandığı analizimizde görülmektedir ki, yerel harcamaların ve yerel gelirlerin toplam kamu harcamalarına ve toplam kamu gelirlerine oranını ifade eden Formül A ve Formül B değerleri büyük bir değişim göstermemekte ve sırasıyla ortalama % 13,09 ve % 12,78 değerler olarak birbirine yakın bir sonuç vermektedir. Yerel harcamaların ve yerel gelirlerin GSYH içindeki payını ifade eden Formül C ve Formül D değerleri de büyük bir değişim göstermemekte ve sırasıyla ortalama % 4,54 ve % 4,27 değerler olarak birbirine yakın bir sonuç vermektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam kamu harcamaları içindeki payını ifade eden Formül E değerleri zaman içinde azalma eğilimi göstermekte ve ortalama % 5,49 değer almaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam yerel gelirler içerisindeki payını, bir başka ifadeyle merkezi

yönetimden bağımsız gelir elde etme gücünü ifade eden Formül F değerleri zaman içinde azalma eğilimi göstermekte ve ortalama % 44,57 değer almaktadır. Kişi başı reel yerel harcamaları ifade eden Formül G ise zaman içerisinde artma eğilimi göstermekte ve ortalama % 6 değer almaktadır.

SONUÇ

Yerelleşme idari, siyasi ve mali boyutları olan bir kavramdır. Mali yerelleşme ise kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak açısından büyük önem teşkil etmektedir. Gelir elde etme ve harcama yapma noktasında yerel yönetimlerin özerklik düzeyini gösteren mali yerelleşmenin ölçülmesinde farklı kriterler ele alınabilmektedir. Yerel gelirlerin veya harcamaların toplam kamu gelirlerine veya harcamalarına oranı, yerel gelir veya harcamaların GSYH’ye oranı, yerel öz gelirlerin kamu kesim içindeki payı, yerel öz gelirlerin yerel gelirler içindeki payı gibi birçok ölçüt esas alınabilmektedir. Bu ölçütlerin yanında, çalışmamız kişi başı reel yerel harcamaların düzeyini de bir ölçüt olarak kabul etmektedir.

Çalışmamız Türkiye’de 2006-2018 döneminde farklı mali yerelleşme ölçütlerini hesaplamayı ve sonuçları karşılaştırmalı analiz etmeyi amaçlamıştır. Analizimizin sonuçları göstermektedir ki, her bir mali yerelleşme ölçütü farklı bir değer almaktadır.

Yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payını gösteren A Formülü 2006-2018 döneminde % 11,99 ile % 13,99 arasında değişmekte ve ortalama % 13,09’luk bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül A’nın eğiliminin değişmediğini görmekteyiz. Yerel gelirlerin toplam kamu gelirleri içindeki payını gösteren B Formülü 2006-2018 döneminde % 12,03 ile % 13,75 arasında değişmekte ve ortalama % 12,78’lik bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül B’nin eğiliminin değişmediğini görmekteyiz.

Yerel harcamaların GSYH içindeki payını gösteren C Formülü 2006-2018 döneminde % 4,12 ile % 4,91 arasında değişmekte ve ortalama % 4,54’lük bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül C’nin eğiliminin değişmediğini görmekteyiz. Yerel gelirlerin GSYH içindeki payını gösteren D Formülü 2006-2018 döneminde % 3,9 ile % 4,62 arasında değişmekte ve ortalama % 4,27’lik bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül D’nin eğiliminin değişmediğini görmekteyiz.

Yerel öz gelirlerin toplam kamu harcamaları içindeki payını gösteren E Formülü 2006-2018 döneminde % 5,02 ile % 6,09 arasında değişmekte ve ortalama % 5,49’luk bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül E’nin eğiliminin azaldığını görmekteyiz. Yerel öz gelirlerin toplam yerel gelirler içindeki payını gösteren F Formülü 2006-2018 döneminde % 41,99 ile % 48,97 arasında değişmekte ve ortalama % 44,57’lik bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül F’nin eğiliminin azaldığını görmekteyiz.

Kişi başı reel yerel harcamaları gösteren G Formülü 2006-2018 döneminde 4,73 TL ile 7,93 TL arasında değişmekte ve ortalama 6 TL’lik bir değer almaktadır. Söz konusu dönem içerisinde Formül G’nin eğiliminin arttığını görmekteyiz.

Analizimizde kullanılan formüllerden ilk altısı, ekonominin büyüklüğü ve kamu sektörünün büyüklüğü gibi başka ekonomik ve sosyal dinamiklere bağlı olarak değişebilen göstergelere dayanmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, ilk altı formüldeki mali yerelleşme değerlerinin dışsal faktörlerden etkilenme olasılığı daha yüksektir. Bu nedenle yerel kamusal mal ve hizmet sunulan hanehalkının sayısının (nüfusun) dikkate alındığı ve enflasyondan arındırılmış değerlerin kullanıldığı G Formülü, mali yerelleşmenin hesaplanmasında kullanılan en gerçekçi ölçüttür.

KAYNAKÇA

- Akai, N. and Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52, 93-94.
- Akman, Ç. (2015). *Türkiye’de mali yerelleşme: büyükşehir belediyeleri üzerinden teorik, yasal ve algı ölçümüne dayalı bir inceleme*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Ayrangöl, Z., & Tekdere, M. (2016). Yerelleşme teorisinin analizi ve ekonomik parametreler üzerindeki rasyonelitesi. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 55-83.
- Çalcalı, Ö. (2018). Kamu ekonomisi teorisinde yerelleşme rasyoneli ve kuşaklar arası mali federalizm teorilerinin karşılaştırılması. *Uluslararası Ekonomi İşletme ve Politika Dergisi*, 2(1), 21-42.
- Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A Cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257.
- Ebel, R. D., & Yılmaz, S. (2002). On the measurement and impact of fiscal decentralization, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 2809.
- Ehdaie, J. (1994). Fiscal decentralisation and the size of government: an extension with evidence from cross-county data. *World Bank Policy Research Working Paper Series*, No 1387.
- Fiva, J. H. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 62(2), 250-280.
- Greco, L. G. (2003). Oates’ decentralization theorem and public governance, Università Commerciale Luigi Bocconi Econpubblica Centre for Research on the Public Sector, Working Paper No: 95.
- İimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: An empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449-461.
- Jin, J., & Zou, H. (2005). Fiscal decentralization, revenue and expenditure assignments, and growth in China. *Journal of Asian Economics*, 16(6), 1047-1064.
- Lin, J. Y., & Liu, Z. (2000). Fiscal decentralization and economic growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1), 1-21.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Neyaptı, B. (2005). Fiscal decentralization and socio-economic outcomes in Turkey: An empirical investigation. *Metu Studies in Development*, 32(2), 433-465.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Rondinelli, D. (1999) What is decentralization?. J. Litvack ve J. Seddon (Eds.). *Decentralization Briefing Notes* içinde (ss.2-5). WBI Working Papers, Washington, DC: The World Bank.
- Sağbaş, İ., Kar, M., & Şen, H. (2005). Fiscal decentralization, the size of public sector and economic growth in Turkey. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(1), 3-19.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Stansel, D. (2005). Local decentralization and local economic growth: A cross-section al examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, 57(1), 55-72.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları*. Erişim tarihi: 13.09.2019, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Genel-Devlet-Gelir-ve-Harcamalar%C4%B1.xls>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019). *Bütçe büyüklükleri ve bütçe gerçekleştirmeleri*. Erişim tarihi: 13.09.2019, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/butcegidirlerixls.xls>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019). *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 13.09.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- Thiessen, U. (2003). Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3), 237-274.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tosun, M. S., & Yılmaz, S. (2008). Decentralization, economic development, and growth in Turkish provinces. *Emerging Markets Finance and Trade*. 46(4), 71-91.

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a). *Tüketici fiyat endeksi (TÜFE)*. Erişim tarihi: 13.09.2019, http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1014.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b). *Nüfus ve demografi istatistikleri*. Erişim tarihi: 13.09.2019, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1590
- Woller, G. M., & Phillips, K. (1998). Fiscal decentralization and LDC growth: An empirical investigation. *Journal of Development Studies*, 34(4), 139-148.
- Xie, D, Zou, H., & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 228-239.
- Yao, G. A. (2007). *Fiscal decentralization and poverty reduction outcomes: Theory and evidence*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University.
- Yılmaz, S. (1999). The impact of fiscal decentralization on macro economic performance. In Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, 92, 251-260.
- Yüksel, H. (2013). Türkiye’de mali yerelleşmenin boyutları ve ölçümü üzerine bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 20(2), 191-208.
- Yüksel, H. (2014). Mali yerelleşme ve yerel ekonomik büyüme ilişkisi üzerine ampirik bir çalışma: Türkiye örneği. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(4), 139-159.
- Zhang, T., & Zou, H. F. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2), 221-240.
- 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.