

SIYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



Türkiye’de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi Provincial Analysis of Local Expenditures and Local Tax Revenues in Turkey

Dr. Öğr. Üyesi Cihan YÜKSEL

Mersin Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, cihanyuksel@mersin.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Alınma 04 Eylül 2019
Kabul 01 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Mali Yerelleşme, Yerel Harcamalar,
Yerel Vergi Gelirleri

© 2019 PESA Tüm hakları
saklıdır

ÖZET

Bir ekonomide bölgesel düzeyde yerel harcamaların ve yerel gelirlerin yapısı değişkenlik göstermektedir. Nüfus, ekonomik gelişmişlik düzeyi, yerel idari yapılanma vb. hususlar yerel gelir ve gider dalgalanmalarını etkilemektedir. Bölgesel düzeyde yapılan karşılaştırmalı çalışmalarda analizin sağlıklı olması için yerel gelir ve gider değerleri enflasyondan arındırılmış (reel) ve kişi başı düzeyde incelenmelidir. Buradan hareketle çalışmamızın amacı, Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel harcamaların ve 2007-2018 döneminde yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde reel kişi başı değerlerinin hesaplanması ve karşılaştırmalı analizinin yapılmasıdır. Analiz sonuçlarına göre kişi başı reel yerel harcamalar ve vergi gelirleri konusunda en küçük ve en büyük değere sahip iller, değişim düzeyi en yüksek ve en düşük iller, yerel yönetim yapılarına göre yaşanan dalgalanmalar, 6360 sayılı Kanun nedeniyle 2014 yılında yaşanan kırılmalar ve bu kırılmaların kaynakları tespit edilmiştir.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 04 September 2019
Accepted 01 November 2019

Keywords:

Fiscal Decentralization, Local
Expenditures, Local Tax Revenues

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

The structure of local expenditures and local revenues varies at regional level in an economy. Population, economic growth level, local administrative structure, etc. matters affect local revenue and expenditure fluctuations. In the regional comparative studies, local revenue and expenditure values should be analyzed at deflated (real) and per capita levels for the success of the analysis. Therefore, the purpose of our study is to calculate the value of real per capita local expenditures during the period 2006-2018 and the value of real per capita local tax revenues during the period 2007-2018 at the provincial level, and to make a comparative analysis. According to the results of the analysis, the provinces with the smallest and largest value on per capita local expenditures and per capita local tax revenues, the provinces with the highest and lowest level of change, the fluctuations experienced by local government structures, the breaks experienced in 2014 due to Law No. 6360 and the sources of these breaks were determined.

GİRİŞ

Yerel yönetimler kamu sektörünün (bir başka ifadeyle genel yönetimin) önemli unsurlarından biridir. Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetleri sunmak amacıyla görevlendirilmiş olan yerel yönetimler, gerek demokratikleşmenin bir gereği olarak gerekse de kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak amacıyla var olan vazgeçilmez bir kamusal unsurdur. Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin kendi bütçelerine sahip olmasını ve gelir elde etme ile harcama yapma konusunda serbestliğe sahip olmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle, mali yerelleşme yerel yönetimlerin idari özerkliğin yanı sıra mali özerkliğe de sahip olması anlamına gelir. Ülkelerin mali yerelleşme düzeyleri idari yapılanmalarına göre farklılık gösterebilmektedir.

Mali yerelleşme düzeyini belirleyen unsurlardan biri yerel yönetimlerin harcamalarıdır. Yerel harcamaların ulusal ekonomi içindeki veya toplam genel yönetim içindeki payı burada önemli bir göstergedir. Yerel yönetimlerin kaynaklarını nasıl kullanacağı konusunda serbestliğe sahip olması idari ve mali özerkliğin bir gerekliliğidir. Elbette yerel yönetimler kanunların belirlediği görev ve yetki sınırları dâhilinde harcama yaparlar. Mali yerelleşmenin bir diğer unsuru da yerel gelirlerdir. Yerel yönetimlerin vergiler başta olmak üzere öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı burada belirleyici bir göstergedir. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri dışında merkezi yönetimlerden aldıkları çeşitli paylar bulunmaktadır ve payların toplam yerel gelirler içindeki büyüklüğü yerelin mali anlamda merkeze bağımlılığını göstermektedir.

Bir ekonomide bölgesel düzeyde yerel harcamaların ve yerel gelirlerin yapısı değişkenlik göstermektedir. Nüfus, ekonomik gelişmişlik düzeyi, yerel idari yapılanma vb. hususlar yerel gelir ve gider dalgalanmalarını etkilemektedir. Bölgesel düzeyde yapılan karşılaştırmalı çalışmalarda analizin sağlıklı olması için yerel gelir ve gider değerleri kişi başı düzeyde incelenmelidir. Ancak kişi başı değerlerdeki değişim para değerinin değişmesi nedeniyle gerçek bir değişimi göstermemektedir. Söz gelimi kişi başı yerel harcamalardaki nominal bir değişim, sadece yerel hizmetlerin arttığı anlamına gelmez, yerel kamusal hizmetlerin maliyetinin yükselmesinden de kaynaklanabilir. Bu nedenle kişi başı yerel harcama ve gelirlerin enflasyondan arındırılmış (reel) değerlerini incelemek önemlidir. Buradan hareketle çalışmamızın amacı, Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel harcamaların ve 2007-2018 döneminde yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde reel kişi başı değerlerinin hesaplanması ve karşılaştırmalı analizinin yapılmasıdır. Çalışmamızda toplam yerel gelirler yerine yerel vergi gelirlerinin ele alınmasının nedeni, toplam yerel gelirlerin ağırlıklı olarak mevzuat çerçevesinde merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı olmasıdır. Ancak yerel vergi gelirleri illerin yapısal özelliklerine göre önemli değişiklikler göstermektedir.

Çalışmamızda öncelikle yerel harcama ve yerel gelirlerin kuramsal anlatımına yer verilmiş; ardından Türkiye’de yerel yönetimler maliyesinin genel görünümüne bakılmıştır. Çalışmamızın açıklayıcı analizinde ise kişi başı reel yerel harcamaların ve kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde değişimi, dalgalanma etkisi ve yerel yönetim yapılarına göre karşılaştırmalı değerlendirmesi yapılmıştır.

1. Yerel Harcama ve Gelirlerin Kuramsal Anlatımı

Kamu ekonomisi yazınında mali yerelleşme kavramının sıklıkla üzerinde duran Musgrave, Tiebout, Oates gibi yazarlar genellikle mali federalizm teorisinin ilk kuşak teorisyenleri olarak kabul edilirler.

Musgrave (1959), kamu sektörünün üç temel fonksiyonu olduğunu söylemektedir: kaynak tahsisi, gelir dağılımı, ekonomik istikrar. Bu fonksiyonlar genellikle merkezi yönetimin üstlendiği rollerden oluşan maliye politikası amaçlarıdır. Musgrave (1959)’e göre mali federalizmin kalbi, kaynak tahsisi politikalarının yönetimler arasında vatandaşlarının tercihlerine bağlı olarak farklılaşmasına izin verilmesi gerektiği önermesine bağlıdır. Gelir dağılımı ve ekonomik istikrar hedefleri ise merkezi düzeyde öncelikli sorumluluk gerektirir. Tiebout ve Musgrave’in katlı kek (layer cake) modeli olarak adlandırılan bu duruma göre, kamu sektörünün söz konusu fonksiyonlarından ekonomik istikrar ve gelir dağılımının merkezi yönetim tarafından sağlanması, kaynak tahsisi fonksiyonunun ise yerel yönetimlerce sağlanması daha arzu edilir sonuçlar verebilir.

Tiebout (1956), kamusal mal ve hizmetlerin yerel düzeyde sunulması ve tüketici-seçmenlerin tam hareketliliğe sahip olması durumunda daha iyi kamusal mal ve hizmet sunan yerel yönetimlere taşınmayı tercih edeceklerini ve bu durumun yaratacağı rekabetin yerel düzeyde kaynakların daha optimal tahsis edilmesini sağlayacağını ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere, mali federalizmin birinci kuşak kuramcıları farklı düzeydeki yönetimlerin kendi coğrafi yetki alanlarında mekânsal faydaları olan kamusal malların etkin çıktı seviyelerini sunabildiğini öngörmektedir. Böyle bir sonuç mükemmel haritalama (perfect mapping) ya da mali denkleştirme (fiscal equivalence) olarak adlandırılmaktadır. Ancak değişen coğrafi tüketim kalıplarına sahip yerel kamusal mallar olduğundan, her yerel kamusal mal için coğrafi fayda modeliyle tam uyuşan yetki alanına sahip bir yönetim düzeyinin pek olamayacağı kabul edilmiştir. Özellikle (karayolları ve temiz nehirler gibi) bazı yerel kamusal malların çıktıları bölgeler arasında dışsal faydalar yaratabilir. Bununla birlikte yerelden merkeze doğru refah kazanımları olabilir. Bu nedenle birinci kuşak kuramcılar bu konuya geleneksel Pigou tipi sübvansiyon teorisinin basit bir uygulaması olarak bakmışlar ve merkezi yönetimin faydaları içselleştirecek yerel yönetimlere (denkleştirme ödenekleri gibi) birim sübvansiyonlar sağlaması gerektiğini kabul etmişlerdir. Sübvansiyon alan yerel yönetimler, yerel refahı en üst düzeye çıkarma arayışı içinde, bu tür yerel kamusal malların çıktılarını tüm toplum için marjinal sosyal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar genişleteceklerdir (Oates, 2005: 351). Söz konusu mali denkleştirme mekanizması Olson (1969) tarafından açıklanmıştır. Buna göre, yerel hizmetlerden faydalananlar yerel maliyetlerin finansmanına katılmalıdır ve yerel yönetimlerin hizmet yetki alanları ile mali yetki alanları denkleşmelidir. Böylece yerel yönetimlerin harcamaları ile gelirleri arasında bir denge sağlanacaktır.

Mali denkleştirme kavramının iki unsuru vardır: dikey denkleştirme ve yatay denkleştirme. Yerel yönetimlerin yetki alanları ile gelir kaynaklarının eşitliği literatürde dikey denkleştirme olarak anılmaktadır. Yatay denkleştirme ise, aynı seviyedeki ve aynı mali kapasitedeki yerel yönetimlerin aynı düzeyde gelire sahip olmasıdır. Bir başka ifadeyle, aynı düzeydeki yerel yönetimlerde kişi başına düşen yerel harcama miktarının aynı olması yatay denkleştirmedir (Bahl, 2000: 5; Weingast, 2009: 283).

Mali yerelleşme, yerel gelirler ve yerel harcamaların düzeyi üzerine kurulu bir tartışma alanıdır. Yerel gelirler açısından baktığımızda, sistemin temelini yerel yönetimler tarafından toplanan vergiler ve merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferler oluşturmaktadır. Yerel düzeyde toplanan vergilerin çeşitliliği ülkelere ve yönetim biçimlerine göre değişkenlik göstermektedir. Ancak mali yerelleşme açısından önemli olan sadece yerel verginin tahsil edilen miktarı değil, aynı zamanda verginin miktar veya oranının yerel yönetimlerce de belirleniyor olmasıdır.

Gelir esnekliği yüksek olan dolaysız vergiler ve mali anestezi etkisi fazla olduğu için politik avantajları olan dolaylı vergiler çoğunlukla merkezi yönetim tarafından alınmakta ve yerel yönetimlere daha çok gelir esnekliği olmayan mülk vergileri bırakılmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetim gelirlerinin ağırlıklı olarak merkezi yönetim transferlerine bağımlı olması, ulusal bir ekonomik kriz durumunda yerel yönetim gelir yapısının da bundan olumsuz etkilenme riskini artırmaktadır (Nacar, 2005: 227).

Oates (1988)’e göre, yerel yönetimlerin topladığı vergilerin ağırlıklı olarak emlak vergisi gibi servet vergilerinden oluşması, kiracı aldanması (renter illusion) olarak adlandırılan bir duruma yol açmaktadır. Yerel gelirlerin önemli bir kısmını oluşturan servet vergilerinin mükellefi olan ev sahipleri ödedikleri verginin bir kısmını kiracılara yansıtabilmektedirler. Bunun sonucunda yerel harcamaların finansmanına katıldığının farkında olmayan kiracıların daha fazla yerel kamusal hizmet talep etmesi kiracı aldanması durumuna neden olmaktadır. Bergstrom ve Goodman (1973) yaptığı çoklu regresyon analizinde, görece büyük bir kiracı kesimine sahip olan bölgelerde yerel kamusal hizmetler için kişi başına düzeyde daha çok harcama yapma eğilimi olduğu sonucuna varmıştır. Dell’Anno ve Martinez-Vazquez (2013), kiracı aldanması konusunda literatürde iki alternatif yaklaşım olduğunu ifade etmektedir. İlki, Buchanan’ın mali aldanma yaklaşımıdır. Kiracılar, ev sahiplerinin aksine, emlak vergilerini,

kira ödemelerinin belirtilmemiş bir parçası olarak gizli bir şekilde öderler. Dolayısıyla kiracı etkisi, kiracının yerel kamu hizmetlerinin fiili vergi fiyatının bilişsel sınırlandırılmasının (yanılsamasının) bir sonucudur. İkinci yaklaşım, kiracı etkisini kiracıların rasyonel bir davranışı olarak yorumlamaktadır. Kiracılar daha fazla kamu hizmeti talep etmektedir, çünkü ev sahiplerine kıyasla daha büyük net faydalar elde etmektedirler. Bu faydalar, aktörlerin heterojenliğinin bir sonucu olarak farklılaşabilmektedir.

Yerel yönetim gelirlerinin öz gelirlerden ziyade merkezi yönetim transferlerine bağımlı olması sinek kâğıdı etkisi (the flypaper effect) olarak adlandırılan bir tür mali aldanmaya da yol açmaktadır. Buna göre, yerel gelirlerin büyük bir bölümünü merkezden gelen transferler oluşturduğunda bireyler kendisine sunulan yerel kamusal hizmetlerin maliyetini daha az hissedecek ve bu hizmetlerden elde ettiği faydanın katlandığı yerel vergi maliyetlerinden fazla olduğu yanılgısıyla daha fazla yerel hizmet talep edecektir. Merkezden yapılan transferlerin etkisini algılayamayan bireyler yerel kamusal hizmetlerin düşük maliyetle gerçekleştiği yanılgısına girdiğinde ve buna bağlı olarak artan yerel hizmet talebi sonucunda yerel harcamalar genişlediğinde, vergilemenin marjinal maliyeti ile marjinal faydanın eşit olduğu optimal seviyenin üzerinde bir yerel hizmet sunumu gerçekleşmiş olacaktır (Bailey, 1999: 111, 233). Oates (1988)’e göre sinek kâğıdı etkisi göstermektedir ki, merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilen ödenekler ancak bireylere doğrudan yapılan gelir transferlerinin bir örtüsü olmaktadır.

Mali yerelleşmeye yerel harcamalar açısından baktığımızda ise karşımıza ölçek ekonomileri çıkmaktadır. Bilindiği üzere nüfus artışı sonucunda yerel harcamaların artması teorik olarak beklenen bir durumdur. Ancak nüfus arttıkça kişi başı yerel harcamalar azalıyorsa bir ölçek ekonomisi etkisinden bahsetmek mümkündür. Çünkü nüfus arttıkça (ölçek büyüdükçe) kişi başı yerel harcamaların azalması, birim yerel hizmet maliyetinin azaldığı anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, ölçeğe azalan maliyet olduğu anlamına gelmektedir. Yerel harcamalarda ölçek ekonomisi etkisinin olup olmadığını, bir başka ifadeyle ölçeğe göre azalan maliyet olup olmadığını araştıran çalışmalar söz konusudur.

Bahl ve Saunders (1965), ABD için çoklu korelasyon tekniği kullandığı çalışmasında kişi başı yerel harcamalardaki değişimi büyük oranda etkileyen tek faktörün yerel yönetimlere yapılan kişi başı hibeler (transferler) olduğunu tespit etmiştir. Bu çalışmaya göre nüfus faktörünün kişi başı yerel harcamaya önemli bir katkısı yoktur.

Henderson (1968), ABD’de şehirler düzeyinde yaptığı bir yıllık kesit analiz yoluyla, büyükşehir olmayan yerleşim yerlerinde nüfus artışıyla kişi başı yerel harcamaların azaldığını ve büyükşehir olan yerleşim yerlerinde ise kişi başı yerel harcamaların nüfusla birlikte arttığı sonucuna ulaşmıştır. Dönemindeki diğer çalışmalara nazaran bu çalışmada nüfus faktörü önemli bir değişken olmuştur.

Ladd (1992), 247 büyük ilçe alanı için 1985 yılı verilerini kullanarak nüfus artış hızının ve arazi kullanım yoğunluğunun yerel yönetim harcamaları üzerindeki etkilerini belirlemiştir. Çalışmada daha fazla nüfus yoğunluğunun kamu hizmeti sunma maliyetlerini azalttığı ve seyrek nüfuslu alanlar dışında nüfus yoğunluğu ile yerel harcama arasında U-şeklinde bir ilişki olduğu kanıtlanmıştır.

Ladd (1994), 1978-1985 döneminde ABD’de nüfus artışının % 7’den daha fazla olduğu yerlerde bu artışın kişi başı yerel cari harcamalar ve faiz ödemeleriyle ilgili olduğunu ve yerel harcama artışının nüfus artışından daha fazla olduğunu tespit etmiştir. Bunun yanı sıra seyrek nüfuslu yerlerde nüfus artışıyla ilişkili nüfus yoğunluğunun kişi başı yerel harcamaları azaltma eğiliminde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Nüfus artışının dalgalanma etkisine bakıldığında ise, daha hızlı büyüyen yerlerin daha yavaş büyüyen yerlere göre daha az kişi başı harcama yaptığı görülmektedir.

Her ne kadar yapılan çalışmalar nüfus ile yerel harcamalar arasındaki ilişkiyi test etmeye çalışsa da, elde edilen bulgulardan nüfusa bağlı olarak yerel maliyetlerin azaldığı sonucunu çıkarmak güçtür. Zira aynı sonuçlar, yerel hizmetlerin kalitesinin azaldığı anlamına da gelebilmektedir veya söz konusu ölçek ekonomisi büyükşehir çatısı altındaki birleşmelerin bir sonucu da olabilmektedir (Sağbaş, 2003: 2, 5).

Burada dikkat edilmesi gereken husus, nüfus artışının niteliğidir. Eğer nüfus artışı sonucunda yeni sakinler eski sakinlerle aynı gelir ve tercihlere sahipse (özdeş sakinler söz konusuysa), nüfusun sosyo-ekonomik yapısının değişmediğini ve yerel hizmet talebinin yapısının da değişmeyeceğini söyleyebiliriz. Böylesi bir nüfus artışının yarattığı yerel hizmet talep artışı görünüşte bir artıştır. Bu durumda kişi başı yerel harcama düzeyi ölçeğe göre sabit (birim) kalmalıdır. Ancak göç gibi bir nedenden dolayı nüfus artıyorsa, nüfusun yapısının değiştiğini ve yerel hizmet talebinin yapısının da değişeceğini söyleyebiliriz. Böylesi bir nüfus artışının yarattığı yerel hizmet talep artışı gerçek bir artıştır. Bu durumda kişi başı yerel harcama düzeyi nüfusun değişen yapısına göre bir değişim göstermelidir (Ladd, 1994: 666, 668).

2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesinin Genel Görünümü

Türkiye’de bütçe türleri itibarıyla baktığımızda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin (e) bendine göre mahalli idareler “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. Yerel yönetimler maliyesinin önemli unsurlarından biri olan yerel harcamalar Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birliği Kanunu’nda sınırları çizilen görev, yetki ve sorumluluklar için katlanılan masraflardan oluşmaktadır.

Yerel harcamaların genel ekonomi içindeki veya toplam kamu harcamaları içindeki yeri mali yerleşmenin düzeyini gösteren unsurlardandır. Tablo 1, Türkiye’de mahalli idare bütçe giderlerinin Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH), genel yönetim ve merkezi yönetim içindeki payını göstermektedir.

Tablo 1. Yerel Harcamaların Ekonomideki Yeri

Yıllar	Yerel Harcamalar / GSYH	Yerel Harcamalar / Genel Yönetim Giderleri	Yerel Harcamalar / Merkezi Yönetim Giderleri
2006	4.18%	-	18.53%
2007	4.47%	-	19.30%
2008	4.62%	-	20.24%
2009	4.83%	-	17.98%
2010	4.50%	-	17.74%
2011	4.38%	13.08%	19.39%
2012	4.41%	12.97%	19.15%
2013	4.84%	14.25%	21.46%
2014	4.12%	12.59%	18.76%
2015	4.26%	12.95%	19.68%
2016	4.65%	13.40%	20.75%
2017	4.86%	15.14%	22.30%
2018	4.93%	15.02%	22.11%

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b), (2019c) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019c) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Yerel harcamaların GSYH içindeki payı her zaman % 5’in altında kalmış ve 2006-2018 döneminde ortalama % 4,54 düzeyinde olmuştur. Bir başka ifadeyle Türkiye’de yerel yönetimler ulusal ekonominin yaklaşık % 5’ik bir kısmını oluşturmaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının toplamını ifade eden genel yönetim harcamaları verileri 2011 yılından itibaren mevcut olduğundan, yerel harcamaların genel yönetim harcamaları içindeki payı Tablo 1’de 2011-2018 dönemi için verilmiştir. Söz konusu pay zaman içinde artmakla birlikte ortalama % 13,67’lik bir değere sahiptir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre büyüklüğüne bakıldığında ise özellikle son yıllarda bu payın biraz arttığı ve ortalama % 19,80’lik bir değere sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de mahalli idare gelirleri ise yerel yönetimler tarafından toplanan vergiler, merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden ayırdığı paylar, denkleştirme ödenekleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Aslında yerel yönetimlerin öz gelirlerinin büyüklüğü yine mali yerelleşme düzeyini belirleyen unsurlardan biridir. Tablo 2, Türkiye’de üç gruba ayırdığımız mahalli idare bütçe gelirlerinin kendi içindeki dağılımını göstermektedir.

Tablo 2. Mahalli İdare Bütçe Gelirlerinin Yapısı

Yıllar	Mahalli İdareler Vergi Gelirleri	Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	Diğer Gelirler
2006	10.65%	33.84%	55.51%
2007	10.40%	33.86%	55.74%
2008	10.79%	37.18%	52.03%
2009	8.89%	36.70%	54.41%
2010	11.02%	37.72%	51.26%
2011	10.88%	38.06%	51.05%
2012	10.47%	39.33%	50.20%
2013	9.85%	38.34%	51.81%
2014	10.66%	42.65%	46.69%
2015	11.11%	47.34%	41.55%
2016	11.19%	46.57%	42.24%
2017	9.90%	45.09%	45.02%
2018	9.19%	45.46%	45.36%

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

Tablo 2 göstermektedir ki, Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi toplama yetkileri oldukça dardır ve yerel vergiler yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından biri değildir. Ancak merkezi yönetimin tahsil ettiği genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar mahalli idare bütçeleri içerisinde önemli bir paya sahip olmakta ve zaman içinde bu pay artmaktadır.

Buradan çıkarılacak sonuç, zaman içinde Türkiye’de yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi yönetime daha bağımlı hale geldiğidir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faiz ve ceza gelirleri, sermaye gelirleri gibi gelirler de tarafımızca diğer gelirler olarak ele alınmış ve Tablo 2’de bütçe payları gösterilmiştir. Merkezi yönetimden alınan payların artmasına bağlı olarak diğer gelirlerin payı da azalmıştır.

Genel olarak bakıldığında, Türkiye’de yerel yönetimlerin ulusal ekonomi içinde küçük bir paya sahip olduğunu, harcamalar bazında kamu bütçesinin yaklaşık beşte birini oluşturduğunu ve bütçe gelirlerinin ağırlıklı olarak merkezi yönetime bağımlı olduğunu söyleyebiliriz.

3. Türkiye’de Yerel Harcamaların İller Düzeyinde Analizi

Türkiye’de iller bazında yerel yönetim giderlerine bakıldığında elbette büyük farklılıkların olduğu görülmektedir. Nüfus, yüzölçümü, ildeki belediye sayısı, ilin yerel idari yapısı, gelişmişlik düzeyi, kamusal ihtiyaçların yoğunluğu vb. birçok faktöre bağlı olarak değişkenlik gösteren yerel harcamaların mukayesesini kolaylaştıracak temel yol, kişi başına düşen yerel harcama miktarının tespit edilmesidir. İllerin yıllık yerel harcama miktarının ilgili yılın il nüfusuna oranlanması şeklinde bulunan kişi başına yerel harcama tutarının tespit edilmesi aynı zamanda yerel yönetimler maliyesi literatüründeki yatay eşitlik kriterinin de sağlanıp sağlanmadığını göstermektedir. Ancak bilindiği üzere tüm illerin nominal bütçe verileri enflasyon olgusu nedeniyle yıllık olarak artış göstermektedir. Nitekim kişi başı harcamaların artması, daha yüksek bir hizmet düzeyinden ziyade hizmetleri sunmanın daha yüksek maliyetli olduğu anlamına da gelebilir (Ladd, 1994: 682). Bu nedenle söz konusu yerel harcama verilerinin enflasyondan arındırılarak reelleştirilmesi ve bu reel değerlerin nüfusa oranlanması, karşılaştırmalı analizin sağlığı açısından önemlidir.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’deki tüm illerin 2006-2018 dönemine ait yıllık nominal yerel harcama verileri TÜFE (2006=100) baz alınarak enflasyondan arındırılmıştır. Böylece söz konusu verilerdeki gerçek artış değerleri elde edilmiştir. Her ilin reel yerel harcama değerlerinin kendi nüfusuna oranlanması yoluyla da, 2006-2018 dönemine ait her yılın iller bazında kişi başına düşen reel yerel harcama verisi tespit edilmiştir.

Matematiksel notasyonla göstermek gerekirse, iller arasında karşılaştırma yapmaya uygun formül aşağıdaki gibidir:

$$PRLE_{i,t} = \frac{RLE_{i,t}}{P_{i,t}} = \frac{LE_{i,t}}{P_{i,t} * CPI_t} \quad \begin{matrix} i = Adana_{01}, \dots, Düzce_{81} \\ t = 2006, \dots, 2018 \end{matrix}$$

Burada *PRLE* kişi başı reel yerel harcamayı, *RLE* mahalli idareler reel bütçe giderlerini, *LE* mahalli idareler nominal bütçe giderlerini, *P* nüfusu, *CPI* tüketici fiyat endeksini, *i* illeri ve *t* ise zamanı göstermektedir.

İller düzeyinde yerel harcama verileri T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) kaynağından, tüketici fiyat endeksi verileri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a) kaynağından ve illerin yıllık nüfus verileri ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b) kaynağından alınmıştır.

Söz konusu verilerle yapılan hesaplamalar sonucunda elde edilen bulguların tüm iller ve tüm yıllar kapsamında tamamı EK 1’de gösterilmektedir. Nüfustaki değişimler, belediye politikalarının değişimleri ve özellikle de 6360 sayılı Kanun ile yerel yapılanmadaki değişimler illerin kişi başı reel yerel harcama düzeylerini etkilemiştir. Her bir ilin kişi başı reel yerel harcama değerinin 2006-2018 dönemi ortalaması ve 2006 ile 2018 yılları arasındaki değişim oranı Tablo 3’de gösterilmektedir.

**Tablo 3.İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Harcamalar
(2006-2018 Ortalaması ve Yüzde Değişim)**

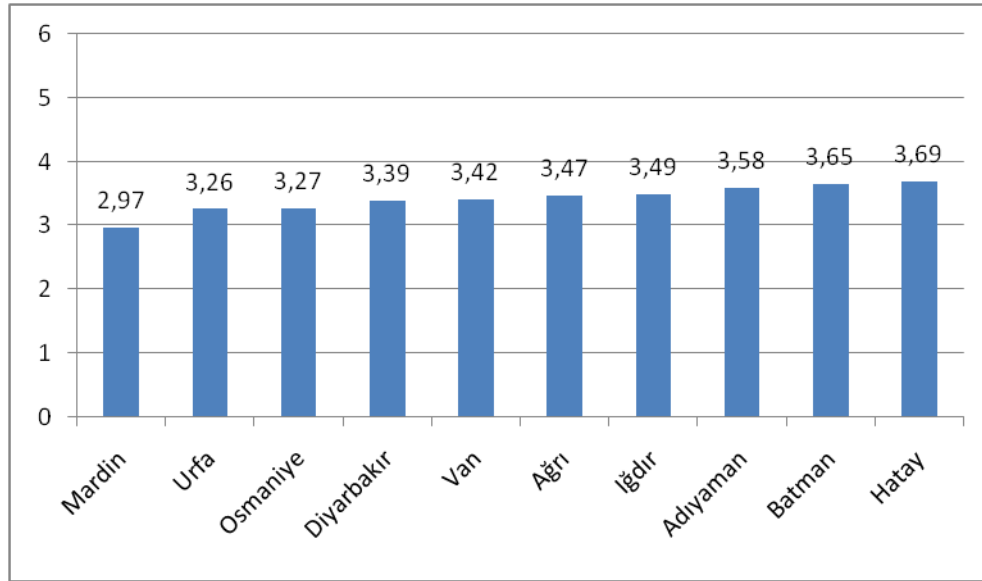
İller	2006-2018 Ortalaması (TL)	2006-2018 Değişim (%)	İller	2006-2018 Ortalaması (TL)	2006-2018 Değişim (%)	İller	2006-2018 Ortalaması (TL)	2006-2018 Değişim (%)
Adana	4,47	102,52	Giresun	5,06	98,53	Samsun	4,70	66,19
Adıyaman	3,58	222,49	Gümüşhane	6,48	62,47	Siirt	4,23	110,95
Afyon K.	4,71	79,66	Hakkari	6,44	294,78	Sinop	4,68	84,00
Ağrı	3,47	189,38	Hatay	3,69	197,25	Sivas	5,50	136,57
Amasya	5,18	56,79	Isparta	4,66	47,02	Tekirdağ	4,88	132,63
Ankara	9,17	19,67	Mersin	5,00	92,16	Tokat	4,17	115,83
Antalya	6,43	43,96	İstanbul	8,86	37,40	Trabzon	4,61	72,55
Artvin	6,05	133,64	İzmir	7,49	87,81	Tunceli	7,90	99,89
Aydın	4,45	88,03	Kars	4,10	203,89	Urfa	3,26	76,58
Balıkesir	4,71	128,57	Kastamonu	4,95	115,01	Uşak	4,31	133,13
Bilecik	4,72	101,54	Kayseri	5,20	56,32	Van	3,42	269,97
Bingöl	5,35	97,53	Kırklareli	4,16	88,34	Yozgat	4,93	134,42
Bitlis	4,45	76,83	Kırşehir	5,40	122,59	Zonguldak	4,26	57,16
Bolu	5,16	122,28	Kocaeli	9,17	3,64	Aksaray	4,06	86,99
Burdur	4,78	73,42	Konya	5,66	83,19	Bayburt	6,97	147,21
Bursa	5,65	51,59	Kütahya	4,71	109,37	Karaman	5,46	65,03
Çanakkale	5,35	117,42	Malatya	4,55	129,70	Kırıkkale	5,63	36,30
Çankırı	6,04	36,16	Manisa	4,15	190,38	Batman	3,65	137,69
Çorum	4,72	125,33	K.Maraş	3,85	202,87	Şırnak	3,99	149,35
Denizli	5,21	123,90	Mardin	2,97	119,22	Bartın	3,84	66,64
Diyarbakır	3,39	65,09	Muğla	5,39	54,91	Ardahan	4,47	174,79
Edirne	4,79	52,06	Muş	3,75	154,73	Iğdır	3,49	114,36
Elazığ	4,75	64,69	Nevşehir	5,06	47,90	Yalova	5,95	70,01

Erzincan	6,54	138,18	Niğde	4,62	80,39	Karabük	4,48	76,83
Erzurum	5,78	134,45	Ordu	4,33	129,34	Kilis	5,14	282,89
Eskişehir	5,44	48,55	Rize	5,03	92,79	Osmaniye	3,27	123,93
Gaziantep	5,20	137,67	Sakarya	4,82	60,12	Düzce	4,25	110,51

Nominal yerel harcama miktarlarının iller düzeyinde büyük farklılıklar göstermesi oldukça doğaldır. Ancak Tablo 3’den de anlaşılacağı üzere kişi başı reel yerel harcama düzeyinde de iller arasında oldukça büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık teknik olarak yerel yönetimler arasında bir yatay eşitsizliğin olduğunu göstermektedir. Tablo 3’e bakarak söz konusu yatay eşitsizliğin nedenlerini illerin büyükşehir olup olmamasına veya bölgesel özelliklerine bağlamak mümkün değildir. Ancak illerin mali kapasiteleri, politik tercihleri, yatırım kararları ve kamusal ihtiyaçları elbette söz konusu eşitsizliğin sebepleri arasında sayılabilir.

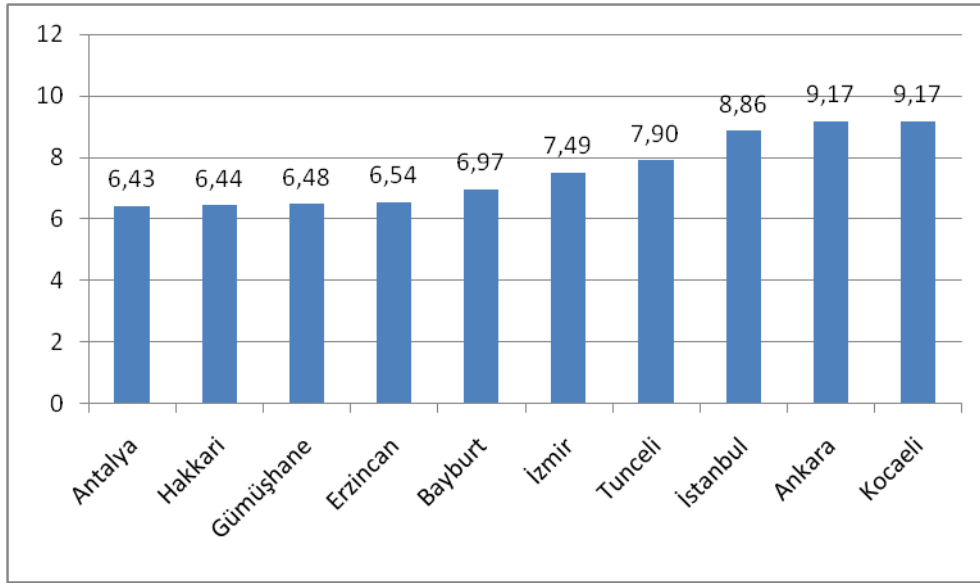
2006-2018 dönemi kişi başı reel yerel harcama rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en düşük olduğu on il Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Ortalaması En Düşük İller



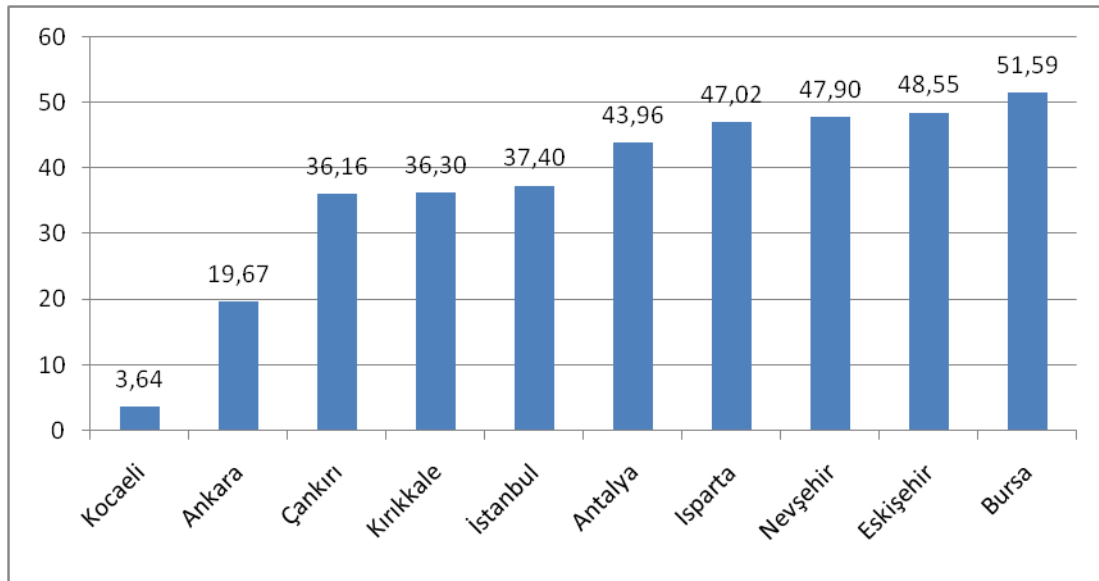
Buna göre, Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama ortalaması en düşük olan il 2,97 TL ile Mardin’dir. Karşılaştırma kişi başına değerlere göre yapıldığından burada illerin nüfus durumuna göre yorum yapmak doğru olmayacaktır. Bu durumda illerin gelişmişlik seviyeleri ve yerel tercihler belirleyici olabilir. Söz konusu ortalamanın en düşük olduğu iller içerisinde Mardin, Urfa, Diyarbakır, Van ve Hatay büyükşehir belediyesidir. Ancak Diyarbakır hariç bu iller 2014 yılından itibaren büyükşehir olan illerdir. EK 1’deki yıllık veriler de göstermektedir ki, 2014 yılında büyükşehir olan bu illerin 2014 öncesi kişi başı reel yerel harcama düzeylerinin düşüklüğü 2006-2018 dönemi ortalamasını aşağı çekmiştir.

2006-2018 dönemi kişi başı reel yerel harcama rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en yüksek olduğu on il ise Şekil 2’de gösterilmektedir.

Şekil 2. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Ortalaması En Yüksek İller

Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama ortalaması en yüksek olan il 9,17 TL ile Kocaeli’dir. Ankara ve İstanbul küçük bir farkla Kocaeli’ni takip etmektedir. Burada illerin gelişmişlik seviyeleri elbette belirleyici ve önemlidir. Ancak Hakkari, Gümüşhane, Erzincan, Bayburt ve Tunceli gibi büyükşehir belediyesi olmayan illerin bu sıralamada üstlerde yer almasının nedeni, 2006-2018 döneminde nüfuslarında büyük bir değişim olmadığı halde yerel harcamalarındaki artıştır.

2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama değerindeki değişimlere baktığımızda ise, değişim oranı en düşük on il Şekil 3’te gösterilmektedir.

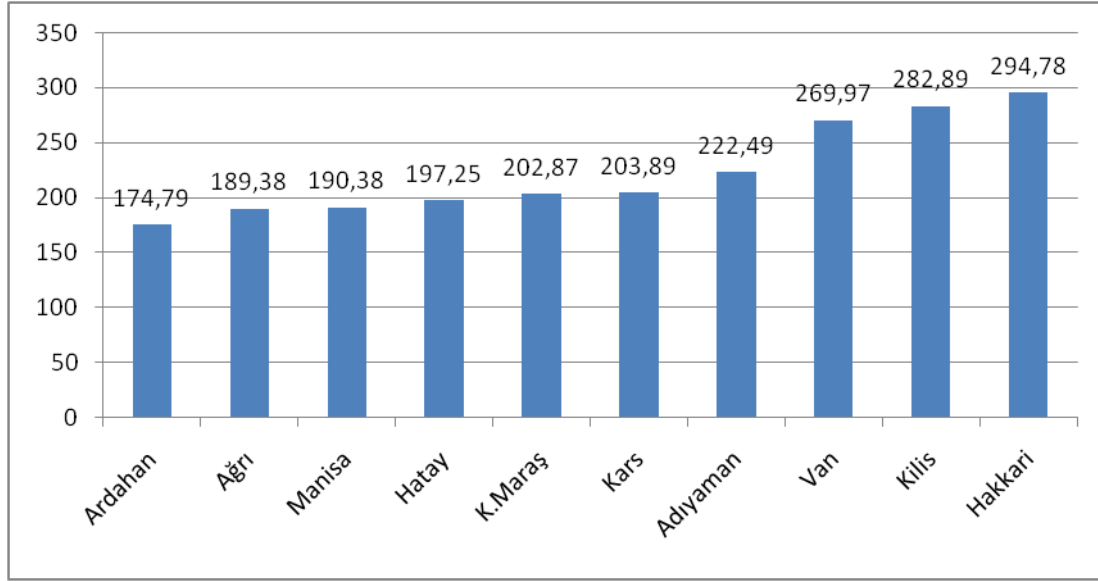
Şekil 3. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Değişim Oranı En Düşük İller (%)

Yıllar itibariyle artış ve azalışlar yaşasa da 2006 yılı ile 2018 yılı arasında kişi başına reel yerel harcama değer farkı en düşük il Kocaeli olmuştur. Üstelik % 3,64 gibi bir değişim oranıyla diğer illerden oldukça uzaktır. Şekilden de görüleceği üzere, kişi başına reel yerel harcama değişim

oranı en düşük illerde dahi % 50’ye varan bir artış vardır. Bu da genel olarak yerel harcamaların nüfustan daha hızlı arttığı gerçeğini ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra Kocaeli, Ankara, İstanbul, Antalya, Eskişehir ve Bursa gibi büyük illerin kişi başına reel yerel harcama düzeylerindeki artışın diğer illere göre düşük kalması, büyük iller ile diğer illerin yerel harcama düzeyleri arasındaki farkın zamanla azaldığı sonucunu doğurmaktadır.

2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama değerindeki değişimlere baktığımızda, değişim oranı en yüksek on il Şekil 4’te gösterilmektedir.

Şekil 4. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Değişim Oranı En Yüksek İller (%)

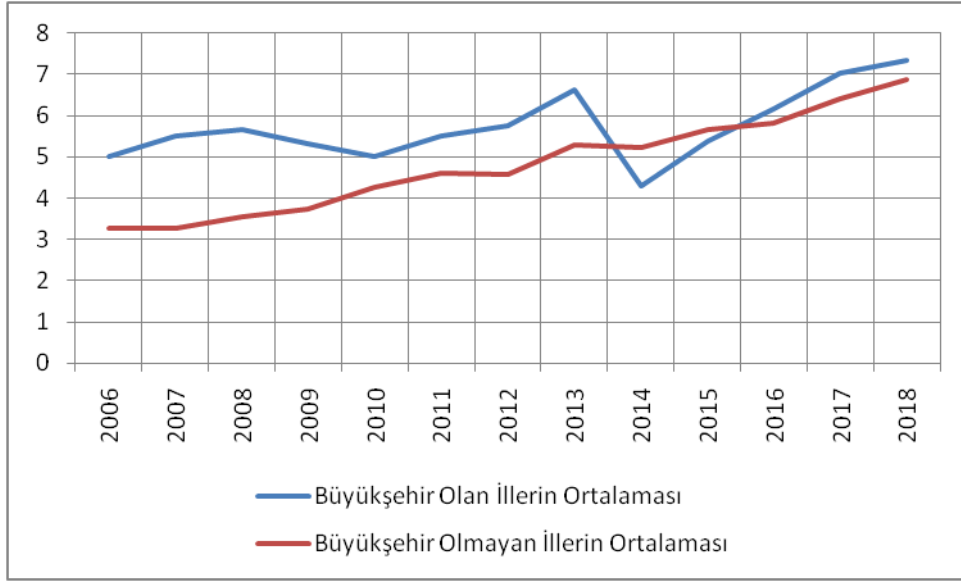


Ardahan ve Kars 2006 yılında ortalamanın çok altında bir değere sahipken 2018 yılında ortalamanın üzerine çıkmıştır. Ayrıca bu iki ilde 2006-2018 döneminde bir nüfus azalışı da olmuştur. Bu da kişi başı reel yerel harcama değerini etkilemiştir. Manisa, Hatay, Kahramanmaraş ve Van gibi iller ise 2014 yılından itibaren büyükşehir belediyesine sahip olan illerdir. Bu nedenle yerel harcamaların artması doğaldır. Kişi başı reel yerel harcaması neredeyse üç kat artan Hakkari ise 2006-2018 döneminde en büyük artışı gösteren il olmuştur.

Özellikle aynı düzeydeki yerel yönetimlerin olduğu iller kendi içinde değerlendirildiğinde yatay eşitlik konusundaki karşılaştırma daha sağlıklı olacaktır. Mesela büyükşehir belediyesi olan illerin 2018 yılında kişi başı yerel harcama ortalaması 7,34 TL’dir. Buna göre ortalamanın büyük oranda altında kalan iller Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa iken, ortalamanın büyük oranda üstünde olan iller Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir ve Kocaeli’dir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerin 2018 yılı kişi başı yerel harcama ortalaması ise 6,87 TL’dir. Buna göre ortalamanın büyük oranda altında kalan iller Adıyaman, Batman, Bartın, Iğdır, Karabük ve Osmaniye iken, ortalamanın büyük oranda üstünde olan iller Artvin, Erzincan, Sivas, Tunceli, Bayburt ve Kilis’tir. Bu durum aynı düzeydeki yerel yönetimlere sahip iller arasında da kişi başı yerel harcama değerinin farklı olduğu gerçeğini göstermektedir.

Ancak yerel yönetim ayrımlarına bakılmaksızın tüm iller arasında bir karşılaştırma yapıldığında, büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan iller arasındaki kişi başı harcama farklılıklarının zaman içinde kapandığını söyleyebiliriz. Şekil 5’ten de görüleceği üzere, büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan illerin kişi başı reel yerel harcama ortalaması 2006-2018 döneminde artış eğiliminde olmakla birlikte, aralarındaki fark da azalmaktadır.

Şekil 5. Kişi Başı Reel Yerel Harcamalar



Büyükşehir olan ve olmayan illerin kişi başı reel yerel harcama ortalamalarını gösteren Şekil 5 hazırlanırken özellikle her yılın mevcut büyükşehir sayılarına dikkat edilmiştir. Buna göre 2006-2013 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesi olan ve 65 büyükşehir belediyesi olmayan il dikkate alınırken, 2014-2018 yılları arasında 30 büyükşehir belediyesi olan ve 51 büyükşehir belediyesi olmayan il dikkate alınmıştır. 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2014 yılında büyükşehir olan iller açısından yaşanan büyük kırılma grafikte görülmektedir. Hatta 2014 yılında büyükşehir olmayan illerdeki kişi başı reel yerel harcama ortalaması büyükşehir olan illerinkinden daha fazladır. İlerleyen yıllarda tekrar büyükşehir olan illerdeki değer daha fazla olsa da aradaki fark oldukça azalmıştır.

EK 1’den de görüleceği üzere, tüm illerde 2014 yılı yerel harcama değerinde bir kırılma yaşanmaktadır. Bunun sebebi elbette 6360 sayılı Kanun ile yaşanan değişikliklerdir. 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulması, büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının il sınırlarına genişletilmesi, büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi yerel harcama değeri açısından 2014 yılını bir kırılma yılı haline getirmiştir. 2013 yılından 2014 yılına geçildiğinde kişi başı reel yerel harcama seviyesi düşmeyen iller Adıyaman, Bilecik, Bitlis, Çankırı, Hakkari, İstanbul, Kars, Kastamonu, Muş, Rize, Siirt, Tokat, Zonguldak, Aksaray, Bartın, Ardahan, Karabük ve Düzce’dir.

2014 yılındaki değişime büyükşehir belediyesine sahip iller açısından baktığımızda ise, İstanbul hariç tüm büyükşehirlerin kişi başı reel yerel harcama düzeyinde bir düşüş olduğunu görmekteyiz. Burada 2014 yılında yeni büyükşehir olan illeri ve 2014 öncesinden büyükşehir olan illeri ayrı analiz etmek gerekmektedir. 2014 yılında eski büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel harcama seviyesi ortalama % 18,5 oranında azalırken, yeni büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel harcama seviyesi ortalama % 40,36 oranında azalmıştır. Bir başka ifadeyle, yeni büyükşehir olan illerdeki yerel harcama seviyesi 2014 yılında daha büyük oranda düşmüştür.

Bu durumun kaynaklarını tespit etmek için büyükşehir belediye harcamaları ile il özel idare harcamalarının seyrine bakmak gerekmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden de görülmektedir ki, 2014 yılı büyükşehir belediyelerinin bütçe giderleri toplam % 33,92 artmıştır. 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin personel giderleri % 56,5; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri % 56,79; mal ve hizmet alım giderleri % 42,56; faiz giderleri % 49,87; cari transferler % 26,49; sermaye giderleri % 39,85 artış göstermiştir. 2014 yılı içinde özellikle de mahalli idare seçimlerinin yaşandığı ve 6360 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlandığı Mart ayından sonra

büyükşehir belediyelerinin personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ve mal ve hizmet alım giderlerinde artışlar olduğu görülmüştür. Elbette bunun temel nedeni, büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine 2014 Mart ayından itibaren son verilmesi ve bu idarelerin personelinin büyükşehir belediyelerine aktarılmasıdır. Yine T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden görülmektedir ki, 2014 yılı il özel idarelerinin bütçe giderleri toplam % 54,31 azalmıştır. 2014 yılında il özel idarelerinin personel giderleri % 48; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri % 51,9; mal ve hizmet alım giderleri % 53,32; faiz giderleri % 21; cari transferler % 63,25; sermaye giderleri % 58,63; sermaye transferleri % 10,41 azalış göstermiştir. Söz konusu azalışların Mart ayından sonra derinleştiği görülmektedir. İl özel idare sayısının 81’den 51’e düşmesi 2014 yılındaki il özel idare bütçe giderleri azalışının temel nedenidir. 2014 yılındaki yeni düzenleme sonucunda büyükşehir belediye bütçe giderlerindeki artışın (% 33,92) il özel idare bütçe giderlerindeki azalıştan (% 54,31) düşük olması sonucunda, yeni büyükşehir olan illerdeki kişi başı reel yerel harcama seviyesindeki düşüş eski büyükşehir olan illere nazaran daha fazla olmuştur. Bir başka ifadeyle, 6360 sayılı Kanun sonucunda 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasının yarattığı gider artışı, 30 il özel idaresinin kapatılmasının yarattığı gider azalışından daha azdır. Bu nedenle de 2014 yılında yeni büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel harcama seviyesi eski büyükşehir olan illere göre daha büyük oranda düşmüştür.

Büyükşehir olan iller içerisinde 2014 yılında yaşanan kişi başı reel yerel harcama düşüşü % 63,35 ile en çok Van’da görülmüştür. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) verilerine göre, Van ili mahalli idareler bütçe giderleri içerisinde özellikle sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımlarında düşüş olmuştur.

Büyükşehir olan iller içerisinde 2014 yılında yaşanan kişi başı reel yerel harcama düşüşü sadece İstanbul’da yaşanmamıştır; tersine % 6 artış olduğu görülmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) verilerine göre, İstanbul ili mahalli idareler bütçe giderleri içerisinde özellikle cari transferler ve sermaye giderlerinde artış olmuştur.

Genel olarak bir değerlendirme yapacak olursak, kişi başı reel yerel harcama düzeylerinin iller arasında büyük farklılıklar gösterdiğini ve bu durumun yatay eşitsizliğe yol açtığını, 2014 yılındaki kırılma haricinde kişi başı reel yerel harcama düzeylerinin genel bir artış eğiliminde olduğunu ve bunun da mali yerelleşmenin bir parçası olduğunu söyleyebiliriz.

4. Türkiye’de Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi

Türkiye’de yerel gelirlerin (bir başka ifadeyle mahalli idareler bütçe gelirlerinin) temel kaynakları vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, faizler paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilâtlar şeklindedir. Genel olarak Türkiye’de yerel gelirlerin önemli bir kısmını merkezi yönetimden alınan paylar oluşturmaktadır. Vergi gelirleri ise daha geri planda kalmaktadır. Bu nedenle mali yerelleşme olgusunun görece zayıf kaldığı söylenebilir.

Kanunların izin verdiği ölçüde yerel vergilerin toplanma şekline, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylara, denkleştirme ödeneğinden alınan tutarlara ve yerel yönetimlerin teşebbüs faaliyetlerine bağlı olarak iller bazında yerel gelirler farklılık göstermektedir. Ancak kişi başı reel yerel gelirlerin analizi yapıldığında, yerel harcamalarla hemen hemen aynı sonuçlar verdiği görülmektedir. Bu da elbette yerel yönetimlerin toplam gelir ve gider değerlerindeki paralellikle alakalıdır.

Yerel gelirlerin yerel harcamalarla benzer sonuçlar vermesinin yanı sıra, yerel vergi gelirleri iller düzeyinde önemli farklılıklar göstermektedir. Bunun da temel nedenleri arasında kanunların yerel yönetim türlerine farklı vergi ve harç toplama yetkileri vermesi ve vergi tabanının iller düzeyinde önemli farklılıklar göstermesi bulunmaktadır. Bu farklılıkların sağlıklı analiz edilebilmesi için, önceki bölümde yerel harcamalarda olduğu gibi, iller düzeyinde nominal yerel vergi gelirlerinin enflasyondan arındırılıp nüfusa oranlanması ve kişi başı reel yerel vergi geliri rakamlarına ulaşılması gerekmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’deki tüm illerin 2007-2018 dönemine ait yıllık nominal yerel vergi geliri verileri TÜFE (2007=100) baz alınarak enflasyondan arındırılmıştır. Her ilin reel yerel vergi geliri değerlerinin kendi nüfusuna oranlanması yoluyla da, 2007-2018 dönemine ait her yılın iller bazında kişi başına düşen reel yerel vergi geliri verisi tespit edilmiştir. Bu bölümde analizi 2007 yılında başlatmamızın nedeni, 2007 öncesi dönemde vergi gelirlerinin içerisinde merkezi yönetimden alınan vergi paylarının da bulunmasıdır.

Matematiksel notasyonla göstermek gerekirse, iller arasında karşılaştırma yapmaya uygun formül aşağıdaki gibidir:

$$PRLTR_{i,t} = \frac{RLTR_{i,t}}{P_{i,t}} = \frac{LTR_{i,t}}{P_{i,t} * CPI_t}$$

$$i = Adana_{01}, \dots, Düzce_{81}$$

$$t = 2007, \dots, 2018$$

Burada *PRLTR* kişi başı reel yerel vergi gelirini, *RLTR* mahalli idareler reel vergi gelirlerini, *LTR* mahalli idareler nominal vergi gelirlerini, *P* nüfusu, *CPI* tüketici fiyat endeksini, *i* illeri ve *t* ise zamanı göstermektedir.

İller düzeyinde yerel vergi geliri verileri T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) kaynağından, tüketici fiyat endeksi verileri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a) kaynağından ve illerin yıllık nüfus verileri ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b) kaynağından alınmıştır.

Söz konusu verilerle yapılan hesaplamalar sonucunda elde edilen bulguların tüm iller ve tüm yıllar kapsamında tamamı EK 2’de gösterilmektedir. Kişi başına düzeyde elde edilen değerler elbette yerel harcama değerlerinin oldukça altındadır. Zira yerel gelirlerin önemli bir kısmını genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır. Analizimizde kullanılan ve yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında sayılan yerel vergi gelirleri değerleri görece daha azdır. Kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde 2007-2018 dönemi ortalaması ve söz konusu dönemdeki yüzde değişimi Tablo 4’de gösterilmektedir.

Tablo 4. İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri (2007-2018 Ortalaması ve Yüzde Değişim)

İller	2007-2018 Ortalaması (TL)	2007-2018 Değişim (%)	İller	2007-2018 Ortalaması (TL)	2007-2018 Değişim (%)	İller	2007-2018 Ortalaması (TL)	2007-2018 Değişim (%)
Adana	0,46	41,29	Giresun	0,31	63,14	Samsun	0,41	43,03
Adıyaman	0,16	41,30	Gümüşhane	0,19	-0,83	Siirt	0,09	68,96
Afyon K.	0,37	36,46	Hakkari	0,09	15,92	Sinop	0,31	23,32
Ağrı	0,06	137,24	Hatay	0,39	53,38	Sivas	0,29	5,72
Amasya	0,28	19,87	Isparta	0,34	11,11	Tekirdağ	0,79	27,31
Ankara	0,86	5,73	Mersin	0,50	22,27	Tokat	0,24	39,44
Antalya	1,04	2,64	İstanbul	1,27	32,78	Trabzon	0,42	56,19
Artvin	0,32	60,26	İzmir	0,86	24,55	Tunceli	0,25	36,65

Aydın	0,61	29,05	Kars	0,13	-58,11	Urfa	0,17	74,87
Balıkesir	0,63	46,40	Kastamonu	0,30	49,94	Uşak	0,31	27,21
Bilecik	0,48	23,32	Kayseri	0,47	15,25	Van	0,22	229,06
Bingöl	0,13	90,56	Kırklareli	0,72	14,77	Yozgat	0,25	-13,50
Bitlis	0,12	308,16	Kırşehir	0,42	119,35	Zonguldak	0,44	17,38
Bolu	0,44	12,20	Kocaeli	1,00	30,73	Aksaray	0,29	7,23
Burdur	0,35	21,05	Konya	0,45	63,59	Bayburt	0,17	42,17
Bursa	0,71	-1,92	Kütahya	0,29	11,79	Karaman	0,24	21,90
Çanakkale	0,64	40,75	Malatya	0,37	40,03	Kırıkkale	0,69	-4,18
Çankırı	0,34	75,11	Manisa	0,40	58,43	Batman	0,21	7,58
Çorum	0,29	55,55	K.Maraş	0,29	66,98	Şırnak	0,06	53,40
Denizli	0,50	32,60	Mardin	0,14	67,22	Bartın	0,29	67,58
Diyarbakır	0,23	57,14	Muğla	1,14	-2,25	Ardahan	0,11	166,35
Edirne	0,41	19,23	Muş	0,30	63,91	Iğdır	0,10	40,23
Elazığ	0,29	79,95	Nevşehir	0,41	10,42	Yalova	0,81	53,08
Erzincan	0,24	49,87	Niğde	0,24	47,98	Karabük	0,45	41,39
Erzurum	0,22	38,26	Ordu	0,35	75,29	Kilis	0,28	1,19
Eskişehir	0,60	29,87	Rize	0,39	16,63	Osmaniye	0,24	48,55
Gaziantep	0,35	42,66	Sakarya	0,60	38,89	Düzce	0,34	21,34

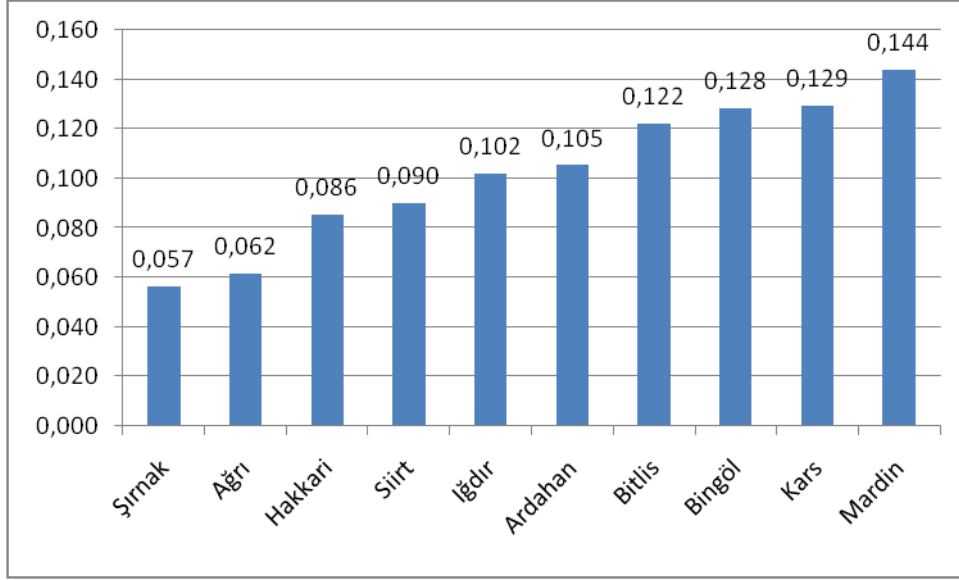
İller düzeyinde yerel yönetimlerin sadece vergi gelirlerinin dikkate alındığı tabloda kişi başı reel değerler büyük farklılıklar içermektedir. İllerin yerel yönetim yapıları farklılık göstermektedir ve kanunlar bu yerel yönetim türlerine farklı vergi toplama yetkileri vermiştir. Aynı düzeydeki yerel yönetimlerin dahi vergi gelirleri farklılık gösterebilmektedir. Zira illerin nüfusu, gelişmişlik düzeyi, piyasaların yapısı gibi faktörlerin belirleyici olduğu vergi tabanı burada önemli bir faktördür.

Tablo 4 incelendiğinde, kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin gerçekten de sanayileşme ve ekonomik gelişmişlikle doğru orantılı olduğu görülmektedir. Nitekim büyükşehir olmayan Çanakkale, Kırklareli, Kırıkkale ve Yalova gibi illerin 2007-2018 dönemi kişi başı reel yerel vergi geliri ortalaması Mardin, Urfa ve Van gibi büyükşehir olan illerin ortalamasından daha büyüktür. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir kapsamına giren illerde kişi başı reel yerel

vergi gelirinin 2014 sonrasında arttığı görülmektedir. Bu doğal bir durumdur. Zira söz konusu illerde 2014 öncesinde il belediyeleri olarak vergi toplama yetkisi daha dar iken, 2014 sonrasında büyükşehir belediyesi olarak vergi toplama yetkisi genişlemeye başlanmıştır.

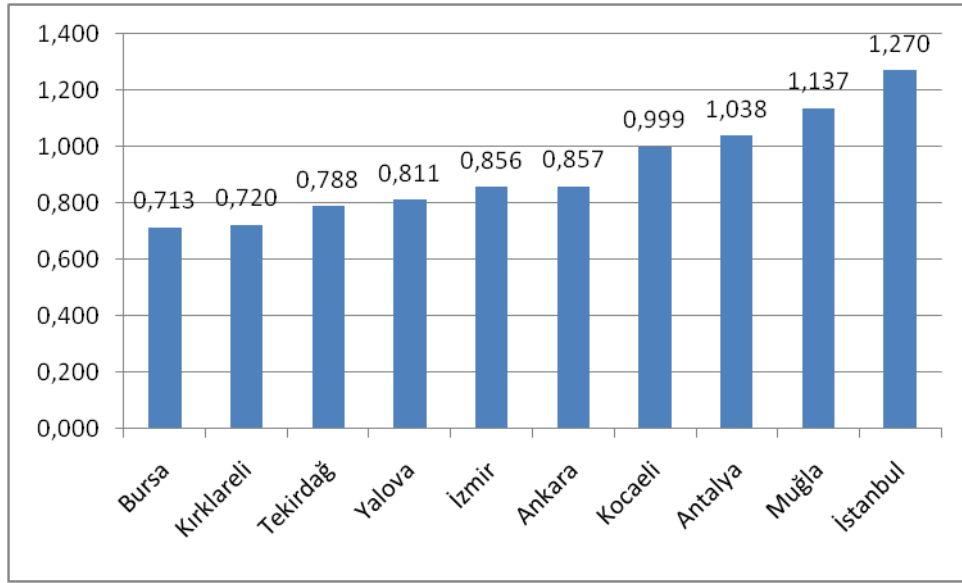
2007-2018 dönemi kişi başı reel yerel vergi geliri rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en düşük olduğu on il Şekil 6’da gösterilmektedir.

Şekil 6. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Ortalaması En Düşük İller



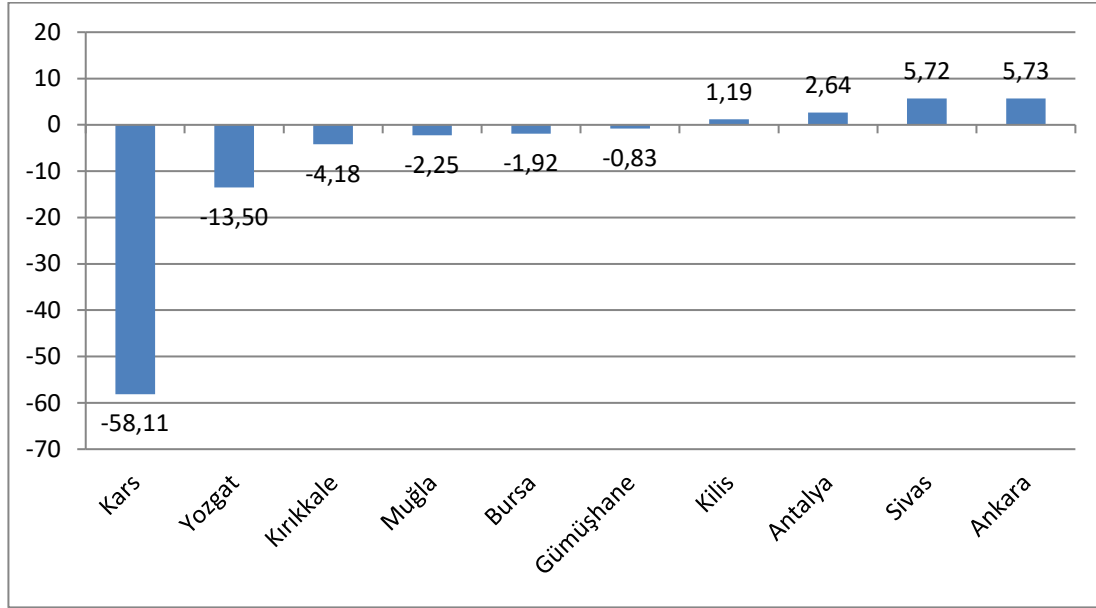
Şekil 6’ya göre kişi başı reel yerel vergi geliri en düşük olan iller arasında sadece Mardin büyükşehir kapsamındadır; diğer bütün iller büyükşehir olmayan illerdir. Mardin ise 2014 yılından itibaren büyükşehir kapsamına girmiştir. Ayrıca söz konusu illerin tamamı sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde Türkiye’nin son sıralarında yer alan illerdir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50). Yerel vergi geliri en düşük olan illerden Kars ve Ardahan’da 2007-2018 döneminde nüfusun düştüğü de gözlenmiştir.

2007-2018 dönemi kişi başı reel yerel vergi geliri rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en yüksek olduğu on il ise Şekil 7’de gösterilmektedir.

Şekil 7. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Ortalaması En Yüksek İller

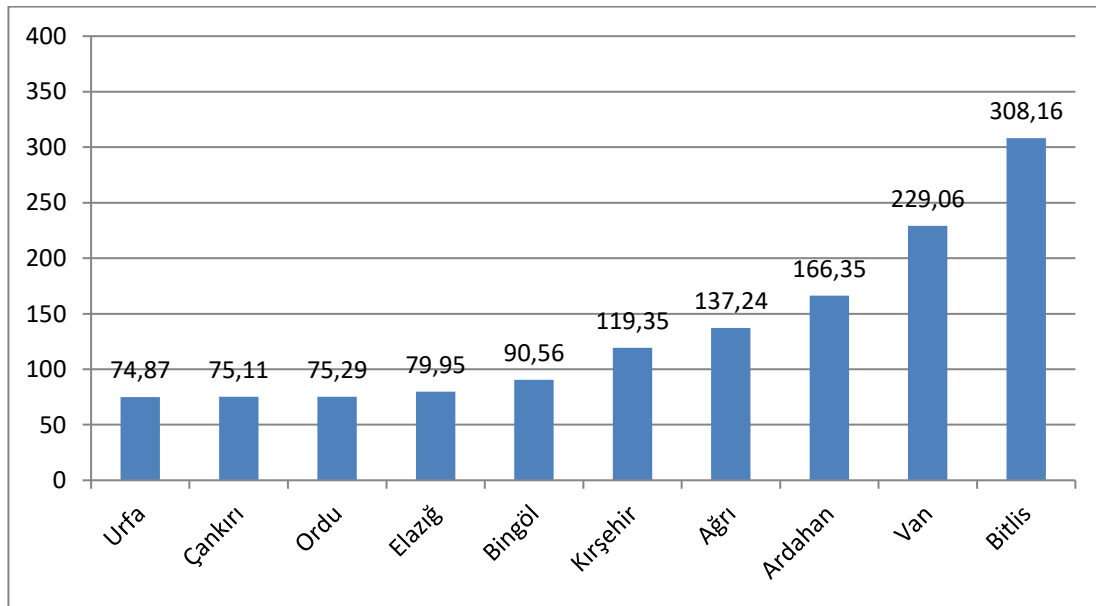
Şekil 7’ye göre Türkiye’de 2007-2018 döneminde kişi başı reel yerel vergi ortalaması en yüksek il İstanbul olmuştur. İlk on ilin yapısına baktığımızda, Kırklareli ve Yalova hariç tümünün büyükşehir kapsamında olduğunu görmekteyiz. Büyükşehir kapsamındaki bu illerden sadece Tekirdağ ve Muğla 2014 yılında büyükşehir olan illerdendir; diğer iller 2014 yılı öncesinden büyükşehir olan illerdir. Ayrıca kişi başı reel yerel vergi ortalaması en yüksek olan illerin tamamı sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde Türkiye’nin ilk sıralarında yer alan illerdir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50). Burada Muğla’nın özel bir durumu vardır. Muğla henüz büyükşehir kapsamında değilken bile kişi başı reel yerel vergi geliri anlamında dönemin birçok büyükşehir kapsamındaki ilinden daha büyük değerlere sahip olmuştur. Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde üst sıralarda yer alan Muğla’nın turizm gelirleri, vergi tabanının genişliği açısından temel belirleyicidir.

2007-2018 döneminde kişi başına reel yerel vergi geliri değerindeki değişimlere baktığımızda ise, değişim oranı en düşük on il Şekil 8’de gösterilmektedir.

Şekil 8. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Değişim Oranı En Düşük İller (%)

2007-2018 dönemindeki kişi başına reel yerel vergi geliri değişim oranları, söz konusu dönemin ortalamasından farklı sonuçlar vermektedir. Burada illerin gelişmişlik seviyesinden ziyade konjonktür ve illere özel bazı gelişmeler belirleyici olabilmektedir. Kars, Yozgat, Gümüşhane ve Kilis sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde son sıralarda yer alan iller olmakla birlikte (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50); söz konusu dönemde Kars ve Yozgat'ın nüfusları da düşüş göstermiştir. Kırıkkale, Bursa ve Sivas'ın kişi başına reel yerel vergi geliri aslında dönem içinde artsa da, 2018 yılı değerinin düşük olması nedeniyle değişim oranı konusunda son sıralarda yer almışlardır. Muğla'da ise her ne kadar kişi başına reel yerel vergi geliri her yıl birçok ilden büyük olsa da, 2007-2018 döneminde söz konusu değer artış gösterememiştir.

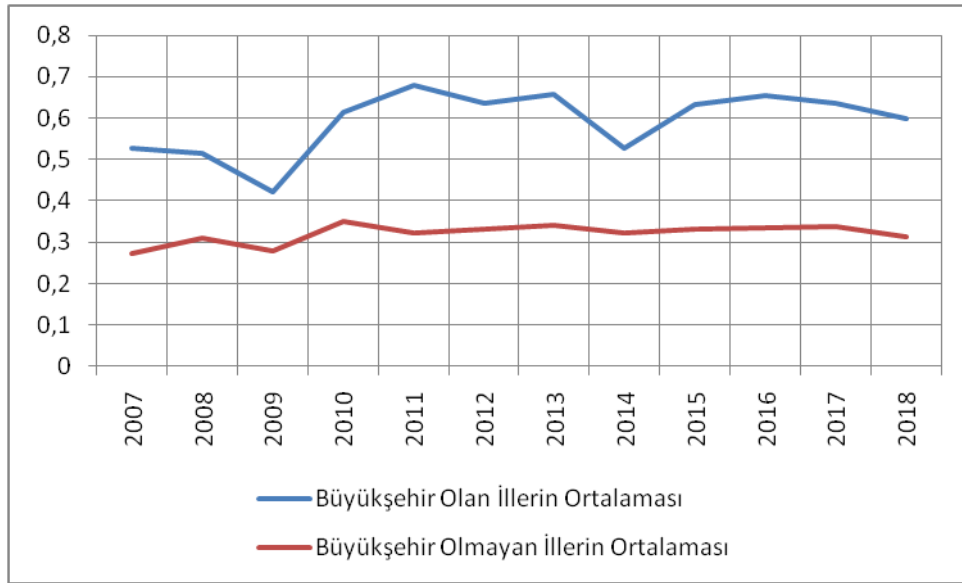
2007-2018 döneminde kişi başına reel yerel vergi geliri değerindeki değişimlere baktığımızda, değişim oranı en yüksek on il ise Şekil 9'da gösterilmektedir.

Şekil 9. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Değişim Oranı En Yüksek İller (%)

Şekil 9’da da görüleceği üzere, 2007-2018 döneminde kişi başı reel yerel vergi geliri en yüksek düzeyde artan illerden Van, Ordu ve Urfa 2014 yılından itibaren büyükşehir kapsamına girmiş illerdir. Bu illerde yerel yapının ve buna bağlı olarak vergi toplama yetkisinin değişmesi sonucunda vergi gelirlerinin artması doğaldır. Ancak en dikkat çekici değişim Bitlis’te görülmektedir. Bitlis sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde son sıralarda yer alan illerden biridir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50). Hemen her yıl kişi başı reel yerel vergi geliri Türkiye ortalamasının ve benzer yapıdaki illerin altında kalan Bitlis’te yaşanan büyük oranlı artış, küçük bir değer normalleşmeye yaklaşmasından başka bir şey değildir. Ayrıca söz konusu dönemde Bitlis nüfusunun pek artmamış olması da, kişi başına hesaplanan değerdeki değişimi yüksek göstermektedir.

Yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde karşılaştırılmasının yanı sıra gruplandırmalar yaparak da karşılaştırılması çalışmamızı önemli sonuçlara götürecektir. Her yıl için büyükşehir olan ve olmayan illerin kişi başı reel yerel vergi gelirleri ortalaması alındığında, yerel harcamalarda olduğu gibi bir yakınsamanın olmadığı görülmektedir. 2007-2013 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesi olan ve 65 büyükşehir belediyesi olmayan il dikkate alınırken, 2014-2018 yılları arasında 30 büyükşehir belediyesi olan ve 51 büyükşehir belediyesi olmayan ilin dikkate alındığı ortalamalar Şekil 10’da gösterilmektedir.

Şekil 10. Kişi Başı Reel Yerel Vergi Gelirleri



Şekil 10, büyükşehir olan ve olmayan illerde kişi başı reel yerel vergi gelirleri ortalamasının büyük farklılıklar içerdiğini göstermektedir. Değişim oranı farklı olsa da her iki grubun aynı dönemlerde arttığı ve azaldığı görülmektedir. Elbette bu değişimler iktisadi konjonktüre bağlı olarak vergi tabanı ile ilişkilidir. Ancak dikkat çeken husus büyükşehir olan illerin ortalamasında yaşanan dalgalanmalardır. Tıpkı yerel harcamalarda olduğu gibi 2014 yılında bir düşüş vardır. Benzer bir düşüş yine bir yerel seçim dönemi olan 2009 yılında da görülmektedir.

Büyükşehir belediyesine sahip iller açısından 2014 yılındaki değişime iller düzeyinde baktığımızda ise, kişi başı reel yerel vergi geliri düzeyinde genellikle bir düşüş olduğunu görmekteyiz. Burada 2014 yılında yeni büyükşehir olan illeri ve 2014 öncesinden büyükşehir olan illeri ayrı analiz etmek gerekmektedir. 2014 yılında eski büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel vergi geliri seviyesi ortalama % 6,13 oranında artarken, yeni büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel vergi geliri seviyesi ortalama % 22,08 oranında azalmıştır. Ayrıca yeni

büyükşehir olan illerin istisnasız hepsinde kişi başı reel yerel vergi geliri 2014 yılında düşmüştür.

Bu durumun kaynaklarını tespit etmek için büyükşehir dışındaki il belediyesi gelirleri, büyükşehir belediye gelirleri ve il özel idare gelirlerinin seyrine bakmak gerekmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden de görülmektedir ki, 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri toplam % 37,3 artmıştır. Bu artışın temel nedeni, 2014 yılında 14 büyükşehir belediyesinin ilave olmasıyla birlikte bina ve arsa vergisi ile çevre temizlik vergisi hâsılatının büyük oranda artmasıdır. Zira 2013 yılından 2014 yılına geçerken büyükşehir belediyelerinde söz konusu vergiler 1.068.000 TL’den 52.376.000 TL’ye yükselmiştir. Yine T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden görülmektedir ki, 2014 yılında il özel idarelerinin vergi gelirleri toplam % 52,16 azalmıştır. Bu azalışın temel nedeni, 2014 yılında 30 il özel idaresinin tüzel kişiliğinin sona ermesiyle birlikte harç gelirlerinin % 55,17 oranında azalmasıdır. Aynı veri kaynağından görülmektedir ki, 2014 yılında büyükşehir dışındaki il belediyelerinin vergi gelirleri % 30,88 azalmıştır. Bu azalışın nedeni de 14 il belediyesinin büyükşehir statüsüne geçmiş olmasıdır. Genel olarak bakıldığında, 2014 yılında il özel idarelerinin vergi geliri 8.760.000 TL azalmış, büyükşehir dışındaki il belediyelerinin vergi geliri 230.006.000 TL azalmış ve büyükşehir belediyelerinin vergi geliri 121.412.000 TL artmıştır. Görüldüğü üzere, 2014 yılında 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasının ve 30 il özel idaresinin kaldırılmasının il özel idareleri ve büyükşehir dışındaki il belediyeleri vergi gelirlerinde yarattığı kayıp, büyükşehir belediyeleri vergi gelirine olan katkısından daha büyüktür. Bu da yeni büyükşehir olan illerin hepsinde kişi başı reel yerel vergi gelirinin 2014 yılında düşmesine neden olmuştur.

SONUÇ

Mali yerelleşme ve mali federalizm teorilerinin gelişmeye başladığı ilk yıllardan bu yana yerel kamu harcamalarındaki değişimin kaynakları araştırılmıştır. Nüfus, nüfus yoğunluğu, merkezi yönetimden yapılan transferler, kişi başına gelir gibi birçok belirleyici arasında en belirgin unsur nüfus olmuştur. Bu nedenle Türkiye’de kişi başı yerel harcamaların iller düzeyindeki seyri analizimizin ilk göstergesidir. Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başı reel yerel harcama ortalaması en düşük il Mardin, en yüksek il ise Kocaeli olmuştur. Kişi başı reel yerel harcamaların söz konusu dönemdeki değişimine baktığımızda ise değişimin en az yaşandığı ilin Kocaeli, değişimin en fazla yaşandığı ilin Hakkâri olduğunu görmekteyiz. Bu durum bize 2006-2018 döneminde iller arasındaki kişi başı reel yerel harcama farklılıklarının bir nebze azaldığını göstermektedir. Ancak genel sıralamada önemli bir değişim de olmamıştır. Yerel harcamalardaki en önemli tespitlerden biri 2014 yılında yaşanan kırılmadır. Mahalli idare seçimlerinin yaşandığı ve 6360 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlandığı 2014 yılında illerin büyük bir bölümünde ve İstanbul hariç bütün büyükşehir illerinde kişi başı reel yerel harcama değeri düşmüştür. 6360 sayılı Kanun’la birlikte büyükşehir kapsamına giren illerdeki 2014 yılı değer düşüşü ortalaması, eski büyükşehir illerdeki değer düşüşü ortalamasından daha fazla olmuştur. Çünkü 2014 yılında il özel idare giderlerindeki azalış, büyükşehir belediyesi giderlerindeki artıştan daha fazladır.

Mali yerelleşmenin bir diğer unsuru da yerel vergilerin ve merkezi yönetimden yapılan transferlerin dağılımıdır. Merkezden yapılan transferler mevzuat çerçevesinde belirli kurallara bağlanmakla birlikte, yerel vergi gelirleri söz konusu bölgenin nüfusu, gelişmişlik düzeyi vb. unsurlara bağlıdır. Bu nedenle Türkiye’de kişi başı yerel vergi gelirlerinin iller düzeyindeki seyri analizimizin ikinci göstergesidir. Türkiye’de 2007-2018 döneminde kişi başı reel yerel vergi ortalaması en düşük il Şırnak, en yüksek il ise İstanbul olmuştur. Kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin söz konusu dönemdeki değişimine baktığımızda ise değişimin en az yaşandığı (ve hatta nüfustaki azalma nedeniyle negatif olduğu) ilin Kars, değişimin en fazla yaşandığı ilin Bitlis olduğunu görmekteyiz. 2014 yılı yerel vergi gelirleri açısından da kırılmanın yaşandığı bir yıl olmuştur. 2014 yılında yeni büyükşehir olan illerin hepsinde kişi başı reel yerel vergi geliri azalmıştır ve bu illerdeki azalış ortalaması % 22 olmuştur. 2014 yılında mevcut büyükşehir illerinin kişi başı reel yerel vergi geliri ortalama % 6,12 artmıştır.

Analizimizin bulgularından da görüleceği üzere, tüm illerde kişi başı yerel vergi gelirlerinin kişi başı yerel harcamaların oldukça altında kalması, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasitelerinin dar olduğu ve mali anlamda merkezi yönetime bağımlı olduğu gerçeğini gözler önüne sermektedir.

Kaynakça

- Bahl, R. W., ve Saunders, R. J. (1965). Determinants of Changes in State and Local Government Expenditures. *National Tax Journal*, 18(1), 50-57.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. Urban and Local Government Background Series No. 2, Washington, DC: The World Bank.
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: MacMillan Press.
- Bergstrom, T. C., ve Goodman, R. P. (1973). Private Demands for Public Goods. *The American Economic Review*, 63(3), 280-296.
- Dell’Anno, R., ve Martinez-Vazquez, J. (2013). A Behavioral Local Public Finance Perspective on the Renter’s Illusion Hypothesis. *International Center for Public Policy*, Working Paper No: 13-03, 1-25.
- Henderson, J. M. (1968). Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 50(2), 156-163.
- Ladd, H. F. (1992). Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services. *Urban Studies*, 29(2), 273-295.
- Ladd, H. F. (1994). Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6), 661-686.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nacar, B. (2005). Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme. *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 5(9), 202-247.
- Oates, W. (1988). On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. G. Brennan, B. S. Grewel ve P. Groenwegen (eds). *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews* içinde (ss. 65-82). Sydney: Australian National University Press.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Olson, M. (1969). The Principle of “Fiscal Equivalence”: the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59(2), 479-487.
- Sağbaşı, İ. (2003). Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri. *Maliye Dergisi*, 143, 1-14.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a). *İller İtibariyle Mahalli Yönetim Bütçe İstatistikleri (2006-2018)*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b). *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019c). *Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)*. Ankara: Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a). *Tüketici Fiyat Endeksi*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=650
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b). *Nüfus ve Demografi İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1590
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019c). *Harcama Yöntemi İle GSYH (2009 Bazlı)*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2507
- Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

EK 1. İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Harcamalar (TL)

İller	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Adana	3,29	4,14	4,45	3,65	3,48	3,92	4,14	4,76	3,82	4,71	5,12	5,90	6,67
Adıyaman	1,60	2,18	2,45	2,81	2,70	3,34	3,86	4,51	4,73	4,38	4,22	4,66	5,15
Afyon K.	3,62	3,63	3,87	3,57	3,90	4,77	5,03	5,15	5,00	5,22	5,29	5,69	6,51
Ağrı	1,91	1,62	1,89	2,41	2,85	3,89	4,32	5,04	3,66	3,85	3,91	4,16	5,53
Amasya	3,69	3,81	4,61	4,72	6,59	5,27	5,07	5,23	5,02	5,44	6,11	5,94	5,78
Ankara	9,12	9,37	8,53	7,99	8,35	7,81	8,06	11,48	9,09	8,94	9,35	10,18	10,92
Antalya	5,79	6,11	6,20	6,06	5,46	5,79	6,17	6,59	5,33	6,11	7,20	8,45	8,34
Artvin	3,87	3,77	3,46	4,60	5,64	6,07	6,14	6,63	6,12	7,14	7,87	8,29	9,03
Aydın	3,48	3,57	3,43	3,51	3,78	4,31	4,46	5,49	3,16	4,49	5,96	5,62	6,54
Balıkesir	3,45	3,51	3,51	3,57	3,55	4,28	4,09	4,24	3,32	5,66	6,80	7,36	7,88
Bilecik	3,30	3,33	4,21	3,36	3,32	4,81	4,44	4,87	5,28	5,55	5,39	6,86	6,64
Bingöl	3,24	4,21	3,18	4,41	5,84	5,73	5,81	6,79	6,11	6,23	5,69	5,86	6,41
Bitlis	3,13	3,22	4,00	4,12	3,51	4,05	4,16	5,18	5,85	4,77	4,75	5,55	5,54
Bolu	3,45	3,57	4,18	4,23	4,24	5,10	4,94	5,93	5,17	5,96	5,74	6,89	7,67
Burdur	3,36	3,44	3,61	4,74	3,57	4,84	5,19	5,33	5,23	5,25	5,90	5,80	5,84
Bursa	4,55	5,03	4,87	4,33	4,65	5,56	5,39	5,63	5,19	6,20	7,16	7,99	6,90
Çanakkale	3,72	3,98	3,95	4,52	4,49	4,95	5,11	6,04	5,73	5,66	6,46	6,89	8,09
Çankırı	4,90	4,48	4,93	5,80	6,40	6,27	5,30	5,79	5,92	7,40	7,25	7,39	6,68
Çorum	2,98	2,92	3,65	3,46	3,69	4,51	4,33	5,00	4,87	5,62	6,25	7,37	6,71
Denizli	3,75	4,39	3,82	3,72	3,87	4,48	4,98	5,53	3,67	5,57	7,57	8,01	8,41
Diyarbakır	2,85	2,87	3,07	3,12	3,02	3,15	3,78	4,08	2,57	3,35	3,20	4,35	4,70
Edirne	3,69	4,51	4,25	3,79	4,20	4,58	4,50	5,04	4,85	6,03	5,52	5,75	5,61
Elazığ	3,53	3,15	3,72	3,81	4,85	5,41	4,54	5,18	5,16	5,19	5,42	6,01	5,82
Erzincan	4,61	3,49	5,25	5,61	6,04	6,91	6,44	6,72	6,23	6,69	7,15	8,87	10,98
Erzurum	4,29	4,98	4,60	3,64	4,25	4,80	4,73	4,96	3,85	6,59	8,07	10,37	10,06

Eskişehir	4,80	5,11	6,07	4,98	4,45	4,77	5,12	6,61	5,07	5,55	5,50	5,62	7,12
Gaziantep	3,30	3,92	4,32	3,72	3,71	4,69	4,84	6,91	5,33	5,53	6,29	7,24	7,85
Giresun	3,19	3,04	3,27	3,45	7,89	4,32	4,52	5,59	5,50	6,01	6,16	6,52	6,34
Gümüşhane	5,36	4,44	4,68	6,03	6,65	6,51	6,17	7,10	6,33	6,73	7,35	8,20	8,71
Hakkari	2,20	4,44	7,20	5,75	13,90	5,55	4,56	4,93	6,26	6,06	6,61	7,60	8,67
Hatay	2,08	2,16	2,30	2,46	3,03	3,34	4,11	5,15	2,46	3,90	4,90	5,87	6,17
Isparta	4,42	4,12	4,65	3,88	3,79	4,66	4,41	4,51	4,21	4,89	4,86	5,60	6,50
Mersin	3,84	4,27	4,90	4,17	3,81	4,82	4,78	5,17	3,98	5,14	5,86	6,86	7,37
İstanbul	7,63	8,54	9,07	8,47	7,51	7,81	7,97	8,90	9,44	8,62	9,99	10,70	10,48
İzmir	4,85	6,33	7,14	7,60	6,46	7,10	7,52	8,15	7,20	7,93	8,80	9,15	9,10
Kars	2,32	2,87	4,20	2,88	2,67	3,21	3,18	3,51	4,64	5,23	4,93	6,65	7,04
Kastamonu	3,38	3,05	3,32	4,14	4,48	5,08	5,19	5,45	5,75	5,50	5,55	6,24	7,26
Kayseri	3,96	5,04	5,43	4,96	4,33	4,95	5,00	5,66	4,61	5,21	5,49	6,79	6,19
Kırklareli	3,11	2,94	3,09	3,20	3,08	3,56	4,15	4,78	4,53	4,90	5,13	5,70	5,85
Kırşehir	3,71	3,63	3,77	3,91	3,93	4,94	5,41	7,13	6,42	5,91	6,45	6,77	8,27
Kocaeli	10,31	9,93	8,72	11,26	8,11	8,97	8,50	9,11	7,45	7,61	8,23	10,35	10,69
Konya	4,03	4,41	4,73	4,00	4,01	4,83	5,86	7,16	6,12	6,81	7,06	7,17	7,37
Kütahya	3,19	3,22	3,68	3,58	3,57	4,45	4,65	4,97	4,83	5,94	5,72	6,78	6,67
Malatya	3,09	3,07	3,44	3,55	4,07	4,62	4,45	5,09	3,36	4,90	5,78	6,64	7,10
Manisa	2,55	2,79	2,96	2,88	3,02	3,73	3,93	4,43	3,04	4,69	5,37	7,15	7,41
K.Maraş	2,26	2,41	2,85	3,03	3,24	3,59	3,85	4,44	2,38	4,23	4,83	6,14	6,84
Mardin	2,01	2,44	2,21	3,02	3,11	3,37	3,27	3,59	1,63	2,75	2,86	3,97	4,40
Muğla	4,38	4,80	4,64	4,42	4,61	5,17	5,57	5,90	3,80	5,62	7,33	6,99	6,78
Muş	2,15	2,02	1,93	3,39	3,04	3,34	3,37	5,27	5,27	4,90	4,43	4,13	5,47
Nevşehir	4,01	3,82	4,35	4,06	4,29	4,71	4,77	5,69	4,87	6,43	6,91	5,99	5,94
Niğde	3,43	3,20	3,43	3,49	3,67	4,55	4,81	5,56	4,74	5,90	4,99	6,04	6,18

Ordu	3,10	3,12	3,32	3,28	3,79	4,24	4,06	4,52	2,89	4,49	5,48	6,93	7,10
Rize	3,67	3,67	3,70	4,52	4,33	5,11	4,89	5,30	5,32	5,88	5,73	6,24	7,08
Sakarya	3,79	3,93	4,51	4,06	4,07	4,50	5,35	5,54	4,26	4,79	5,56	6,28	6,06
Samsun	3,67	3,89	3,95	3,25	4,45	4,59	4,87	5,46	4,36	4,85	5,70	5,92	6,10
Siirt	2,71	2,64	3,01	2,98	4,55	4,45	3,95	4,68	5,13	4,66	5,38	5,18	5,72
Sinop	3,29	3,09	2,95	4,23	4,27	4,79	4,42	5,64	5,22	5,34	5,78	5,84	6,05
Sivas	3,89	3,88	3,81	3,66	4,25	5,01	5,38	5,98	5,49	6,71	6,92	7,39	9,20
Tekirdağ	3,47	3,45	3,43	3,19	3,69	4,62	4,52	5,27	3,77	5,73	6,89	7,41	8,06
Tokat	2,80	3,11	3,70	3,42	3,75	3,94	3,65	4,23	4,27	4,52	5,00	5,74	6,03
Trabzon	3,77	3,58	3,79	3,87	4,19	4,86	4,66	5,30	3,79	4,43	5,33	5,79	6,51
Tunceli	6,57	4,88	5,49	6,22	8,64	8,20	7,07	8,33	7,49	9,13	8,66	8,94	13,13
Urfa	2,72	1,93	2,32	2,35	2,58	3,71	3,58	4,96	2,11	3,27	3,31	4,68	4,80
Uşak	3,21	3,34	3,07	2,85	3,04	3,88	3,48	4,44	4,02	5,04	5,79	6,33	7,48
Van	1,68	2,01	2,15	2,96	3,74	3,01	4,11	4,44	1,63	3,80	3,68	4,96	6,23
Yozgat	3,40	3,02	3,54	3,72	3,80	4,55	4,87	5,47	5,15	6,16	6,01	6,45	7,97
Zonguldak	3,38	3,40	3,24	3,29	3,69	4,66	4,27	4,79	4,90	4,56	4,80	5,11	5,31
Aksaray	3,00	3,10	3,04	3,13	3,18	3,64	4,10	4,13	4,46	4,80	5,09	5,51	5,61
Bayburt	4,31	4,10	4,59	4,47	4,63	5,36	5,78	7,14	7,11	9,63	9,88	13,0 1	10,6 6
Karaman	3,63	3,48	3,73	3,88	4,04	5,67	6,26	7,34	6,74	6,71	6,36	7,09	5,99
Kırıkkale	4,30	4,57	5,38	5,87	5,97	6,01	5,68	6,51	5,46	5,88	5,28	6,40	5,87
Batman	2,17	2,38	2,55	3,15	3,55	3,79	3,60	4,25	4,02	4,22	4,04	4,56	5,15
Şırnak	2,49	2,77	2,40	2,94	2,82	3,65	4,00	4,83	3,91	3,72	6,37	5,76	6,20
Bartın	3,12	2,64	2,60	3,15	3,56	3,83	3,29	4,22	4,59	4,66	4,28	4,76	5,20
Ardahan	2,84	2,34	1,43	0,82	3,21	4,51	4,10	5,82	6,39	6,29	5,71	6,88	7,80
Iğdır	2,34	2,38	2,15	2,81	2,92	3,67	3,48	4,26	3,88	4,41	3,84	4,22	5,02
Yalova	4,63	4,69	5,01	3,88	4,55	5,55	5,66	6,37	5,38	7,09	8,15	8,50	7,87
Karabük	2,90	3,16	3,86	3,77	4,59	5,39	4,53	4,38	4,66	5,05	5,66	5,19	5,12
Kilis	2,68	1,52	2,59	3,49	4,28	4,16	3,86	5,94	5,81	7,01	6,22	9,02	10,2 7

Osmaniye	2,24	2,20	2,36	2,34	2,27	2,90	3,57	3,66	3,44	3,77	4,03	4,76	5,00
Düzce	2,78	2,65	3,60	3,82	3,83	3,74	3,35	4,47	4,59	5,00	5,85	5,73	5,86

EK 2. İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Vergi Gelirleri (TL)

İller	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Adana	0,34 3	0,389	0,33 0	0,421	0,50 0	0,469	0,470	0,535	0,517	0,517	0,50 3	0,485
Adıyaman	0,120	0,119	0,119	0,20 2	0,151	0,170	0,164	0,161	0,183	0,191	0,165	0,169
Afyon K.	0,25 9	0,28 0	0,235	0,372	0,359	0,410	0,392	0,393	0,411	0,413	0,50 5	0,354
Ağrı	0,03 9	0,043	0,03 6	0,071	0,063	0,052	0,06 6	0,06 4	0,06 6	0,079	0,07 0	0,09 2
Amasya	0,24 6	0,230	0,216	0,28 6	0,299	0,278	0,28 3	0,30 0	0,307	0,327	0,333	0,294
Ankara	0,78 6	0,719	0,634	0,847	0,957	0,88 9	0,923	0,933	0,895	0,94 4	0,921	0,831
Antalya	1,026	0,963	0,810	1,061	1,090	1,024	1,053	0,92 0	1,244	1,133	1,075	1,053
Artvin	0,212	0,216	0,176	0,367	0,310	0,374	0,379	0,364	0,333	0,343	0,46 3	0,340
Aydın	0,52 6	0,506	0,452	0,58 8	0,60 2	0,594	0,613	0,48 3	0,729	0,781	0,726	0,678
Balıkesir	0,536	0,48 8	0,521	0,58 8	0,663	0,607	0,566	0,46 0	0,773	0,82 9	0,784	0,785
Bilecik	0,441	0,507	0,312	0,44 0	0,458	0,481	0,49 3	0,513	0,561	0,513	0,518	0,544
Bingöl	0,07 3	0,131	0,119	0,143	0,109	0,149	0,131	0,122	0,142	0,124	0,161	0,138
Bitlis	0,03 5	0,025	0,431	0,116	0,08 4	0,09 6	0,113	0,09 4	0,08 8	0,109	0,134	0,143
Bolu	0,39 6	0,333	0,271	0,401	0,448	0,429	0,45 8	0,536	0,553	0,518	0,547	0,445
Burdur	0,29 8	0,301	0,256	0,342	0,358	0,356	0,355	0,385	0,379	0,394	0,417	0,361
Bursa	0,679	0,625	0,517	0,722	0,780	0,758	0,772	0,769	0,767	0,758	0,746	0,666
Çanakkale	0,49 0	0,502	0,457	0,60 0	0,696	0,69 0	0,68 5	0,656	0,704	0,767	0,758	0,689
Çankırı	0,218	0,199	0,256	0,354	0,269	0,355	0,375	0,427	0,423	0,417	0,45 8	0,381

Çorum	0,193	0,198	0,161	0,256	0,228	0,293	0,312	0,361	0,358	0,390	0,379	0,300
Denizli	0,482	0,465	0,316	0,453	0,480	0,485	0,494	0,348	0,616	0,650	0,631	0,640
Diyarbakır	0,171	0,143	0,196	0,226	0,285	0,199	0,191	0,256	0,261	0,292	0,248	0,269
Edirne	0,361	0,331	0,314	0,468	0,411	0,442	0,440	0,429	0,456	0,410	0,394	0,431
Elazığ	0,188	0,209	0,231	0,317	0,310	0,299	0,324	0,356	0,305	0,323	0,339	0,338
Erzincan	0,170	0,202	0,182	0,261	0,258	0,251	0,264	0,279	0,271	0,282	0,252	0,255
Erzurum	0,185	0,201	0,093	0,213	0,233	0,213	0,238	0,249	0,247	0,262	0,259	0,255
Eskişehir	0,442	0,456	0,382	0,614	0,714	0,682	0,695	0,669	0,698	0,651	0,585	0,574
Gaziantep	0,257	0,247	0,223	0,329	0,421	0,378	0,383	0,414	0,383	0,410	0,406	0,367
Giresun	0,214	0,229	0,227	0,327	0,298	0,312	0,339	0,325	0,341	0,356	0,382	0,349
Gümüşhane	0,164	0,155	0,208	0,277	0,212	0,224	0,171	0,182	0,186	0,185	0,201	0,163
Hakkari	0,073	0,095	0,091	0,099	0,086	0,091	0,082	0,096	0,073	0,066	0,091	0,084
Hatay	0,291	0,330	0,249	0,355	0,427	0,382	0,415	0,314	0,468	0,502	0,489	0,447
Isparta	0,286	0,302	0,255	0,320	0,335	0,314	0,352	0,371	0,422	0,375	0,396	0,317
Mersin	0,456	0,449	0,358	0,507	0,494	0,442	0,464	0,484	0,564	0,614	0,615	0,557
İstanbul	0,987	0,966	0,772	1,220	1,377	1,286	1,358	1,488	1,485	1,548	1,444	1,311
İzmir	0,748	0,751	0,592	0,827	0,946	0,890	0,867	0,942	0,925	0,953	0,898	0,932
Kars	0,275	0,166	0,077	0,106	0,096	0,088	0,101	0,111	0,169	0,131	0,114	0,115
Kastamonu	0,211	0,231	0,222	0,323	0,291	0,322	0,335	0,314	0,342	0,340	0,364	0,316

Kayseri	0,42 2	0,407	0,322	0,48 2	0,46 0	0,443	0,531	0,50 9	0,502	0,536	0,48 2	0,487
Kırklareli	0,418	1,425	1,224	1,282	0,492	0,60 2	0,551	0,537	0,534	0,546	0,549	0,48 0
Kırşehir	0,24 9	0,223	0,317	0,444	0,382	0,463	0,46 8	0,513	0,472	0,50 8	0,50 0	0,546
Kocaeli	0,794	0,821	0,567	0,94 8	1,082	1,048	1,111	1,179	1,141	1,187	1,066	1,038
Konya	0,32 9	0,325	0,287	0,423	0,452	0,416	0,447	0,50 8	0,521	0,569	0,547	0,538
Kütahya	0,25 9	0,254	0,207	0,326	0,30 0	0,312	0,324	0,29 8	0,32 0	0,311	0,30 4	0,289
Malatya	0,312	0,26 0	0,327	0,40 3	0,327	0,328	0,341	0,25 0	0,40 9	0,507	0,48 9	0,438
Manisa	0,319	0,323	0,265	0,375	0,376	0,387	0,392	0,332	0,497	0,516	0,544	0,505
K.Maraş	0,210	0,227	0,159	0,271	0,266	0,277	0,29 4	0,234	0,383	0,397	0,410	0,350
Mardin	0,119	0,074	0,08 4	0,178	0,118	0,130	0,139	0,114	0,198	0,184	0,189	0,20 0
Muğla	1,185	1,090	0,881	1,188	1,196	1,205	1,196	0,88 7	1,303	1,185	1,171	1,158
Muş	0,04 5	1,392	1,458	0,08 4	0,06 4	0,06 9	0,08 4	0,09 6	0,091	0,07 8	0,071	0,073
Nevşehir	0,34 8	0,306	0,299	0,479	0,439	0,462	0,470	0,447	0,46 8	0,42 4	0,42 8	0,384
Niğde	0,163	0,207	0,194	0,28 2	0,246	0,249	0,255	0,26 0	0,263	0,26 9	0,26 6	0,242
Ordu	0,251	0,245	0,23 0	0,345	0,28 0	0,281	0,334	0,30 5	0,444	0,46 4	0,533	0,44 0
Rize	0,337	0,313	0,26 8	0,48 2	0,40 2	0,40 4	0,417	0,433	0,411	0,457	0,374	0,393
Sakarya	0,46 2	0,449	0,38 8	0,525	0,631	0,607	0,631	0,68 6	0,730	0,749	0,721	0,642
Samsun	0,34 8	0,321	0,262	0,454	0,423	0,411	0,378	0,40 3	0,445	0,478	0,52 0	0,497
Siirt	0,07 6	0,059	0,05 8	0,132	0,09 8	0,077	0,08 3	0,075	0,08 3	0,103	0,108	0,128
Sinop	0,273	0,244	0,231	0,341	0,235	0,305	0,339	0,349	0,317	0,35 0	0,365	0,336

Sivas	0,251	0,238	0,197	0,301	0,281	0,26 8	0,30 5	0,342	0,36 8	0,367	0,32 8	0,265
Tekirdağ	0,70 4	0,607	0,494	0,748	0,811	0,789	0,811	0,521	0,987	1,086	0,99 9	0,896
Tokat	0,181	0,201	0,164	0,23 8	0,237	0,24 0	0,23 8	0,237	0,24 0	0,28 4	0,34 0	0,252
Trabzon	0,30 9	0,316	0,28 9	0,44 8	0,360	0,40 6	0,431	0,38 6	0,497	0,527	0,59 8	0,483
Tunceli	0,178	0,185	0,198	0,256	0,212	0,29 8	0,270	0,223	0,271	0,312	0,297	0,244
Urfa	0,105	0,120	0,120	0,170	0,176	0,192	0,173	0,120	0,215	0,20 3	0,233	0,184
Uşak	0,277	0,298	0,20 6	0,30 0	0,314	0,311	0,329	0,339	0,361	0,354	0,32 4	0,352
Van	0,07 3	0,737	0,565	0,136	0,135	0,09 2	0,09 8	0,075	0,123	0,172	0,184	0,242
Yozgat	0,312	0,218	0,177	0,24 0	0,233	0,224	0,221	0,241	0,265	0,26 8	0,295	0,270
Zonguldak	0,357	0,359	0,255	0,548	0,529	0,527	0,522	0,49 6	0,415	0,42 4	0,48 4	0,419
Aksaray	0,25 6	0,263	0,233	0,315	0,276	0,291	0,312	0,307	0,30 9	0,314	0,315	0,274
Bayburt	0,140	0,150	0,091	0,185	0,147	0,192	0,227	0,20 0	0,190	0,148	0,170	0,199
Karaman	0,20 2	0,198	0,175	0,23 8	0,242	0,251	0,257	0,30 4	0,271	0,281	0,261	0,246
Kırıkkale	0,63 9	0,621	0,601	0,746	0,644	0,692	0,755	0,777	0,718	0,727	0,738	0,612
Batman	0,212	0,188	0,160	0,215	0,245	0,199	0,192	0,20 2	0,219	0,218	0,185	0,228
Şırnak	0,05 2	0,04 0	0,03 6	0,05 6	0,08 0	0,055	0,061	0,06 2	0,04 2	0,04 8	0,06 9	0,08 0
Bartın	0,22 0	0,207	0,205	0,29 0	0,239	0,269	0,273	0,310	0,336	0,396	0,413	0,369
Ardahan	0,05 9	0,023	0,02 6	0,06 5	0,101	0,09 4	0,118	0,137	0,127	0,171	0,185	0,158
Iğdır	0,08 5	0,078	0,08 8	0,119	0,110	0,072	0,09 9	0,123	0,101	0,110	0,119	0,119

Yalova	0,611	0,62 0	0,467	0,86 0	0,88 2	0,788	0,758	0,797	1,062	1,042	0,90 5	0,936
Karabük	0,34 4	0,351	0,235	0,48 8	0,546	0,478	0,441	0,521	0,650	0,457	0,453	0,486
Kilis	0,26 5	0,219	0,151	0,275	0,202	0,273	0,36 8	0,394	0,365	0,30 0	0,251	0,268
Osmaniye	0,198	0,202	0,158	0,23 0	0,168	0,205	0,225	0,271	0,28 8	0,29 4	0,29 2	0,293
Düzce	0,28 6	0,327	0,265	0,30 2	0,334	0,352	0,381	0,38 6	0,373	0,401	0,36 8	0,347