

Esnek bütçe kısıtı sorunsalı: Türkiye yerel yönetimleri örneği

İbrahim Akdoğan ¹, Tülin Akdoğan ²

¹ Finans-Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, Kaynarca Seyfettin Selim Meslek Yüksekokulu, Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Sakarya/Türkiye.

² Rektörlük, Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Sakarya/Türkiye.

ÖZET

Esnek bütçe kısıtı olduğu durumda devletin destek verdiği kurum ve kuruluşlar harcamalarını artırma eğiliminde olabilirler. Merkezî yönetim, yerel yönetimlerdeki açığın tamamını veya bir kısmını karşılamaya hazır olduğunda esnek bütçe kısıtlaması ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler mali sıkıntılarının giderilmesini fırsat olarak görebilirler. Mali kurtarma beklentisi davranışı süreklilik kazanabilir. Bu beklenti, onların karşılayabileceğinden daha fazlasını harcamalarına neden olur. Yapılması gereken, yerel yönetimlerin öz gelir elde etme çabalarının artmasını sağlama yolunda adımlar atılmasını sağlamaktır. Merkezî yönetimin, herhangi bir olumsuz mali durum yaşanması hâlinde yardım etmeyeceğini belirtmesi gerekir. Böylece yerel yönetimler, kazanç elde etme yollarına yöneleceklerdir. Bu nedenle bütçe kısıtını esneten değil, bütçe kısıtını katılaştıran uygulamalar harcama yapmalarının önüne geçebilir. Türkiye'deki çalışmaların yerel yönetimleri daha çok mali özerklikleri açısından değerlendirdikleri görülmüştür. Bu çalışmada bütçe kısıtlamasını esneten ve yerel yönetimlerin beklenti ve davranışlarına yön veren faktörler ve araçlar bağlamında yerel yönetimler değerlendirilmiştir. Çalışmanın, bu anlamda akademik literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu çalışmanın amacı, merkezî yönetimin hangi durumlarda yerel yönetimlerin yükümlülüklerine kefil olacağını, yerel yönetimlerin niçin öz gelir yaratma konusunda isteksiz olduklarını, mali ve siyasi kurtarma beklentisi içine girdikleri durumları tespit etmektir. Yöntem olarak yabancı ve yerli literatür araştırılmıştır. Çalışmanın bulgularına göre Türkiye'de merkezî yönetimin yerel yönetimlere yapılan transferleri kısabilmesi için yasal bir değişiklik yapılması gerekir. Yerel yönetimlerin vergi, resim, harç ve benzeri zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkileri sınırlı olduğu için bu kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanamamaktadırlar.

ANAHTAR KELİMELER

Esnek bütçe kısıtı, mali kurtarma beklentisi, mali özerklik, devlet, yerel yönetimler.

The problem of soft budget constraint: The example of local governments in Türkiye

ABSTRACT

In cases with a soft budget constraint, the institutions and organizations supported by the state may increase their expenditures. Soft budget constraints arise when the central government is ready to meet all or part of local governments' deficits. Local governments can see their financial problems as an opportunity. The behavior of expectation of financial recovery may become permanent. This expectation causes them to spend more than they can afford. What needs to be done is to ensure that steps are taken to increase the efforts of local governments to earn their own income. The central government should state that it will not help in case of any negative financial situation. Thus, local governments will turn to ways of earning income. For this reason, applications that do not stretch the budget constraint but harden it can prevent them from spending. It has been observed that studies in Türkiye evaluate local governments mostly in terms of their financial autonomy. In this study, local governments are evaluated in the context of factors and tools that stretch the budget constraint and shape the expectations and behaviors of local governments. In this sense, it is thought to contribute to the

Atrf: Akdoğan, İ., & Akdoğan, A. (2024). Esnek bütçe kısıtı sorunsalı: Türkiye yerel yönetimleri örneği. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 14(1), 235-254. <https://doi.org/10.48146/odusobiad.1249415>

academic literature. The aim of this study is to determine in which cases the central government will vouch for the obligations of local governments, why local governments are reluctant to create their own income and the situations in which they expect financial and political recovery. Foreign and domestic literature were searched as a method. According to the study's findings, a legal change should be made for the central government in Türkiye to reduce transfers to local governments. Since local governments have limited savings on taxes, duties, fees, and similar forced local income items, they cannot benefit from these resources effectively.

KEYWORDS

Soft budget constraint, financial recovery prospect, fiscal autonomy, state, local governments.

Giriş

Esnek bütçe kısıtlaması, ilk olarak Ja'nos Kornai tarafından merkezî olarak planlanmış ekonomiler analizinde tanımlanmış ve incelenmiş bir sendromdur (Kornai, 1980). Kapitalist ekonomik sistemlerde girişimci ve yaratıcı yıkıma odaklanan Schumpeter'in kalkınma teorisi, girişin serbestliğini veya kısıtlanmasını, yeniliği ve mevcut üreticilere yönelik rekabetçi meydan okumayı vurgulayarak yaratma tarafıyla uzun uzadıya ilgilenir. Esnek bütçe kısıtlaması ise yıkım tarafına odaklanır. Bir kuruluş sonsuza kadar yaşar mı? Ölecekse doğal ölümle mi ölecek yoksa devlet desteğiyle belli bir süre suni olarak mı yaşayacak? Alternatif olarak, devletin idari bir araç kullanması, örneğin tasfiye, bir örgütü yok eder mi? Esnek bütçe kısıtlaması kavramı kıtlığın damgasını vurduğu sosyalist ekonomilerdeki ekonomik davranışı aydınlatmak için formüle edilmiş olup, sosyalizmden kapitalizme ekonomik geçişle literatürde bundan düzenli olarak bahsedilmeye başlanmıştır (Kornai ve diğerleri, 1095).

Esnek bütçe kısıtının kökeni devletin hesap verebilirlik sorununa dayanmaktadır. Geleneksel sosyalist ekonomideki Stalinist ekonomik sistem, bir piyasa sisteminde geçerli olmayan belirli stratejik KİT'lerin kurulmasını kolaylaştırmak için tasarlanmıştır. Sosyalist hükümet, başarısız olan KİT'leri kurtarmak için tüm girdi ve çıktıları planlara göre dağıtmak için idari önlemler almıştır. Ancak bilgi ve koordinasyon sorunları nedeniyle devlet, yatırım/üretim konusunda yanlış kararlar verebilir ve gerekli malzeme ve girdileri zamanında teslim edemeyebilir. Bu nedenle başarısızlıklardan KİT'ler yerine devlet sorumlu olup esnek bütçe kısıtı bu şekilde ortaya çıkar. Yatırım ve üretimi tamamlamak için KİT'lere ek kredi ve diğer yardımları tahsis etmesi gerekir (Lin ve Tan, 1999: 426).

Esnek bütçe kısıtı sendromu ile ekonomik sistem arasındaki ilişki, kuruluşlar arasındaki ilişkinin dikey mi yoksa yatay mı olduğuna bağlıdır. Yatay piyasa işlemlerinde örneğin, satıcı olan bir çelik fabrikasının alıcı olan bir otomobil fabrikasının fiyatını düşürme baskısına boyun eğdiğinde bu durumun esnek bütçe kısıtı ile hiçbir ilgisi yoktur. Dereceleri eşittir, dolayısıyla üstünlük yoktur. Birbirleriyle pazarlık ederlerken alıcı satıcıya baskı yapabilir ve bunun tersi de geçerlidir. Ancak iki örgüt arasında bir dereceye kadar üstünlük ve tabi olma ilişkisi varsa farklı bir durum ortaya çıkar. Devlete ait bir işletme söz konusu olduğunda bu dikey ilişki; sahibin, yani devletin, alt kademedeki yöneticiden üstün olması nedeniyle oluşur. Diğer durumlarda üstünlük, devletin vatandaşları üzerindeki yasal hâkimiyetinden (yani yasa ve yönetmelikleri araç olarak kullanmalarını yasaklayabilir ve emredebilir) ve karşılıksız transfer ödemeleri sağlayarak veya alıkoyarak vatandaşları ödüllendirme veya cezalandırma kabiliyetinden kaynaklanır. Üstün tarafın devlet değil başka bir kurum olduğu başka dikey ilişkiler de mevcuttur. Merkezî ve yerel yönetimler arasında dikey bir ilişki mevcuttur. Dikey ilişkiler ile yatay piyasa işlemleri arasında açık bir ayrım korunmalıdır (Kornai, 1998: 18).

Devlete ait bir teşebbüsün mali sıkıntılarının merkezî yönetim tarafından giderilmesi hâlinde söz konusu teşebbüsler bu durumu fırsat bilip daha fazla harcama yapma eğilimlerine girebilmektedirler. Kornai'ye göre esnek bütçe kısıtlaması kavramı, devlete ait bir kuruluşun "paternalist" devletin mali yardımını sayesinde kalıcı kayıplara dayanabileceği bir durumu ifade eder. Yöneticiler, kayıplar karşısında sürekli olarak finansal kurtarma beklentisi içindedirler. Bu beklenti onların davranışlarını şekillendirmektedir (Vahabi, 2010: 468). Yerel yönetim birimleri bu beklentiye sahiplerse maliyetin bir kısmını başkalarına yükleyecek inançları gereği

karşılayabileceğinden daha fazlasını harcama ve borçlanma eğiliminde olabilirler. Bu davranış biçimi tüm ülkenin maliyetlere katlanmasına yol açabilir (Karabacak, 2013: 120).

Esnek bütçe sorunları yerel harcama modellerinde veya merkezî yönetim transferlerinde bozulmalar şeklinde ortaya çıkabilir. Kurtarma paketi, kendi başına esnek bir bütçe kısıtlamasının varlığının kanıtı değildir. Çünkü yerel yönetimin gelecekteki müdahale beklentileri nedeniyle yanlış davranmasını gerektirir (Bordignon ve diğerleri, 2015: 107). İdareler arası sistemlerin tasarımı ve uygulanması, yerel yönetimlerin mali davranışları üzerinde derin etkiler yaratır. İflas mekanizmaları, yerel yönetimler üzerinde katı bir bütçe kısıtlamasının uygulanmasına yardımcı olurken hibe transfer sistemi öz gelir elde etme çabasının azalmasını ve harcamaların artmasıyla mali açık vermelerini teşvik eder. Rekabetçi bir sermaye piyasası yerel kredilerin risklerini ve getirilerini fiyatlandırarak yerel yönetimlerin disipline edilmesine yardımcı olur. İflas için net kuralların olmaması, muhtemelen daha yüksek faiz oranları, daha kısa vade veya her ikisi yoluyla borçlanma maliyetlerini artıracak ve dolayısıyla kredi değerli borçlular için piyasa erişimini sınırlandıracaktır (Liu ve Awaibel, 2008: 17).

Yerel yönetimler, maliyetlerinin bir kısmının merkezî yönetime kaydırılmasına izin verecek bir "merkezî bütçe ayarlaması" konusunda beklenti içerisine girebilmektedirler. Merkezî yönetimin her durumda yerel yönetimlerin yükümlülüklerine kefil olacağı beklentisi ahlaki riziko sorununa neden olur. Bu beklenti içindeki yerel yönetimlere borç verenler yine bu beklentiyle karşı taraf riskini göz önünde bulundurmazlar. Yerel yönetimlerde iflas mekanizması ahlaki riziko sorununun azaltılmasında etkili bir yoldur. Çünkü her iki taraf yapacakları işlemlerin maliyetlerini kendileri üstleneceğinden daha temkinli davranacaklardır (Gündüz ve Yakar, 2013: 160). Bu çalışmanın amacı, yerli ve yabancı literatür taraması yaparak Türkiye'deki yerel yönetimlerde esnek bütçe kısıtının belirleyicilerini ortaya çıkarmak ve bunları azaltmak için alınması gereken önlemleri belirlemektir. Çalışma altı bölüme ayrılmıştır. Sırasıyla literatür taraması, esnek bütçe kısıtının teorik arka planı, yerel yönetimlerin çarpık davranış sergileme nedenleri, yerel yönetimlerin verimliliği ve/veya verimsizliğinin ölçülmesi, kurtarma planı beklentisi yaratan mali ve siyasi durumlar, Türkiye'ye yönelik elde edilen bulgu ve değerlendirmeler neticesinde bütçe kısıtlamalarının katılaştırılmasını sağlayacak faktörlere yer verilmektedir. Çalışma, genel bir değerlendirmenin ve önerilerin getirildiği sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır.

Literatür taraması

David Li ve Minsong Liang (1998), 1980-1994 döneminde Çin'de devlete ait birkaç yüz işletmenin bir örneğini kullanarak fazla emeğin işten çıkarılmasının kayıpları neredeyse %40 oranında azaltacağını ifade etmiştir. Ancak böyle bir görevden alma gerçekleşmemiştir. Bu durum, yöneticilerin esnek bütçe kısıtı beklentisini dolaylı olarak teyit eden büyük kayıplara rağmen firmalarının canlı tutulacağına ikna olduklarını göstermektedir (Kornai ve diğerleri, 2003: 1104-1105).

Zaman zaman merkezî idareler geçmiş uygulamalardan vazgeçeceklerini ve kurtarma paketi yapmaktan kaçınacaklarını ilan edebilirler. Elbette bu tür duyurular, vaatlere güvenilirlik kazandıran bazı kurumsal değişikliklerle birleştirilmedikçe çok az etkiye sahiptir. Yerel idare organizasyonları, bir merkezî idare kuruluşunun kredi desteği konusundaki kazanılmış menfaatini değiştirmek için hiçbir şey yapmadığını görebilirse bu tür yeminleri görmezden geleceklerdir. Doğal olarak beklenti ve algıları doğrudan gözlemlemek mümkün değildir ancak uygun bir anket ile faydalı bilgiler toplanabilir. Anderson, Korsun ve Murrell (2000) anket yöntemi ile bir yerel idarenin yöneticisine, ne tür bir finansal sorunun onu ticareti durdurmaya zorlayacağını veya bir kurtarma şansının ne olacağını sormuştur (Kornai ve diğerleri, 1104-1105).

Rodden (2006), beş federasyondaki (Avustralya, Kanada, ABD, İspanya ve Almanya) eyalet veya bölgesel hükümetler tarafından verilen yeni borçların kredi notları ile bölgelerin borç stoku arasındaki ilişkiye bakarak gelecekteki kurtarma beklentilerini ölçmeye çalışmışlardır. Buradaki fikir, önceden var olan büyük bir borcun ihraççının kredi itibarını düşürmesi gerektiğidir. Bu olumsuz ilişkinin daha zayıf olduğu durumlarda makul ölçüde bilgili kredi kuruluşunun (Standard

& Poor's) rasyonel olarak merkezî yönetimden bir sorun yaşanması durumunda yardım etmesini beklediği anlamına gelir. Rodden, bu yöntemi kullanarak bölgesel kredi notlarının bölgesel borç stoku ile zayıf bir şekilde ilişkili olduğu, İspanya ve Almanya'da esnek bütçe kısıtlamaları beklentilerinin yaygın olduğu, diğerlerinde merkezî yönetimin müdahale beklentisinin olmadığı sonucuna varmıştır (Bordignon ve diğerleri, 2015: 106-107).

Rodden'in analizi yalnızca açıklayıcıdır. Çünkü yerel yönetimler için finansal piyasalara erişimin çok farklı olduğu ülkeler arasında mantıklı karşılaştırmalar yapmak zordur. Ancak kanunlar ve kurumlar da aynı olduğu için yerel yönetimler arasında karşılaştırmaların daha mantıklı olduğu tek bir ülke, içindeki kurtarma paketlerinden beklentileri geri kazanmak için potansiyel olarak verimli bir yol önermektedir. Yatırımcılar, özellikle kurumsal yatırımcılar, yerel yönetimlerin borçlarını geri ödeme kabiliyetini dikkatli bir şekilde değerlendirmeli ve bu nedenle yerel borçları elinde tutmak için talep edilen getiriler, ceteris paribus, borçlarını ödemek için daha fazla öz kaynağa sahip yerel yönetimler için daha düşük olmalıdır. Bu ilişkinin daha zayıf olduğu veya olmadığı yerel yönetimler için, makul bir şekilde, kurtarma beklentilerinin daha büyük olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca dinamik bir çerçevede, teoriye göre yerel bütçe kısıtlamasını güçlendirmesi gereken politikaların (vergi tabanlarının daha fazla devredilmesi veya yerel yönetimler üzerinde daha katı bütçe kuralları gibi) kurtarma beklentileri üzerinde beklenen etkiye sahip olup olmadığı da test edilebilir (Bordignon ve diğerleri, 2015: 107).

Bordignon ve diğerleri (2015), esnek bütçe kısıtlamasını deneysel olarak test etmek yerine Rodden'in (2006) önerisine dayanarak farklı bir yol izlemişlerdir. 1996'dan 2011 yılına kadar olan dönemde İtalyan şehirleri tarafından ihraç edilen tüm belediye tahvilleri hakkında veri toplamışlardır. Yaklaşık 8000 belediyeden 529'u, bu dönemde yatırımları finanse etmek için çoğunlukla Kuzey bölgelerinde toplam 1.388 tahvil ihraç etmiştir. Belediye tahvillerinin her bir ihracı için yerel tahvilin özellikleri (tutar, süre, getiri vb.) ile aynı yıl ihraç edilen benzer özelliklere sahip merkezî yönetim tahvilleri (genel piyasayı yansıtan) ile transferler ve öz gelirler arasındaki oran (belediyelerin borçlarını geri ödeme kabiliyetinin bir endeksi) ve kontroller olarak belediyelerin diğer özellikleri hakkında bilgi sahibi olmuşlardır. Merkezî yönetimin sıkıntıda olan belediyelere yardım etmek için müdahale etme olasılığını etkilemesi gereken bir ulusal bütçe katılımı (İtalyan açığı ile Avrupalı ortakların açığı arasındaki oran) göstergesini sunmuşlardır (Bordignon ve diğerleri, 2015: 107). Çalışmanın bulguları, bazı İtalyan belediyeleri için esnek bütçe kısıtlaması sorununun ciddi olduğunu göstermiştir. Kurumsal yatırımcıların belediye tahvillerine sahip olmaları için gereken getiri, belediyenin mali özelliklerine veya yerel bütçe düzenlemelerinin katılımına bağlı değildir. Bunun yerine, ulusal bütçenin katılımı ve dolayısıyla merkezin sıkıntıda olan belediyelere yardım etmek için önceden müdahale etme olasılığı belediyelerin tüm alt kümeleri için ortaya çıkıyor. Merkezî yönetimin bir ademimerkeziyetçilik gündemini takip etmede daha ciddi görüldüğü zaman (2000'lerin başına kadar) yatırımcıların yerel bütçeyi yeniden merkezîleşme sürecinin ikinci dönemine göre daha zor olarak algıladıklarına dair bazı kanıtlar da vardır. Genel olarak bu sonuçlar, esnek bütçe kısıtlamaları üzerine teorik literatür için destek sağlar (Bordignon ve diğerleri, 2015: 107-108).

Vasvari (2020), çalışmasında Macar yerel yönetimlerinin esnek bütçe kısıtlamasının durumunu incelemiştir. Merkezî yönetimin yeni hiyerarşik mekanizmalar getirerek bütçe kısıtını katılaştırmaya karar verdiğinde mali disiplinin gelişiminin durduğu sonucuna varmıştır. Bu durum belediye bütçelerinin konsolidasyonuna neden olmuş; diğer yandan mali özerklik, projeler ve genel olarak borçlanma konusunda ciddi bir kısıtlama oluşmuştur. Belediye borç konsolidasyonu, yerel yönetimlerin bütçe kısıtlamasının esnediğinin son 20 yıldaki en güçlü göstergesidir. Yerel yönetimleri uzun vadede aşırı harcama yapmaya teşvik edebilir. Merkezî yönetim, ödenmemiş borçların yeniden üretilmesini önlemek için bütçe kısıtını katılaştırmak ve yerel yönetimlerin mali yönetimini konsolide etmek için harekete geçmek zorunda kalmış; mali disiplini teşvik etmek ve ilgili kurumları güçlendirmek (örneğin belediye borç ödeme prosedürü) yerine yerel yönetimlerin mali yönetimine idari kontroller getirerek bu amaca ulaşmayı planlamıştır (Vasvari, 2020: 571-572). Belediye liderleri tarafından alınan kararlar, genişleme dürtüsünden önemli ölçüde etkilenebilir. Vatandaşlarına mümkün olduğunca iyi kamu hizmetleri

ve çok sayıda proje sunabilmek için engelle karşılaşılan kadar fazla harcamaya teşvik eder. Kornai (2014), bazı durumlarda ihtiyatlılık ve öz kontrolün de sınırlayıcı faktörler olabileceğini ancak çoğu durumda kısıtlamaların dışarıdan geldiğini belirtmiş; piyasa işleticilerinin geri çekilmesi ve kredi kaynaklarının kapatılmasının, harcamaları veya borçlanmayı kısıtlayan mevzuat veya idari araçları da içerebileceğini ifade etmiştir. Merkezî olmayan ülkelerde yerel yönetimlerin fazla harcama yapmasının nedeni; ülkelerin, tüm topluluğun çıkarlarından ziyade kendi yerel çıkarlarına daha fazla öncelik vermeye meyilli olmalarıdır. Inman (2003), maliyetlerin üzerinden geçmenin sadece mekânda değil zaman içinde de yorumlanabileceği noktasını zaten dile getirmiştir. Cari harcamalar kredi ile karşılanırsa farklı nesiller faydalardan yararlanır ve yükleri üstlenir (Vasvari, 2020: 573).

Esnek bütçe kısıtının teorik arka planı

1989-1990 yıllarında SSCB ülkeleri ile merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerinde başlayan dönüşüm sonrası demokratikleşme, çok partili sisteme geçiş, durgunluk ve krizden çıkış için vergi, gümrük, özelleştirme vb. politika reformlarını bazı ülkeler hemen, bazıları da kademeli olarak gerçekleştirmiştir. Ticaretin serbestleştirilmesi ve rekabetin getirilmesi ile piyasa ekonomisi sürecine girilmesi isteği daha önceden oluşan mali açıklar nedeniyle sıkı maliye ve kredi politikalarının uygulanması gereğini gündeme getirmiştir. Bunu sağlamanın yolu yasal ve düzenleyici reformları, sosyal güvenlik reformlarını, vergi, bütçe ve mali kontrol mekanizmalarının reformlarını gerçekleştirmekten geçmektedir. Dönüşüm süreci ise üretimde düşüşün, yüksek enflasyon ve işsizliğin, ödemeler bilançosu açıkları ve döviz sıkıntısının yaşandığı, kurumsal yeniden yapılanma ve özelleştirmenin kademeli olarak gerçekleşmesi nedeniyle kamuoyu beklentilerinin negatif sonuçlandığı bir süreç ile sonuçlanmıştır. Piyasa sosyalizminin başarısızlığı, eksik ve aksak rekabet, etkisiz ve verimsiz merkezî planlama ile esnek bütçe kısıtlamasının eşzamanlı uygulanmasına bağlı olarak kronik bir hâl almıştır (Bahçe ve Dayar, 2014: 7).

Esnek bütçe kısıtı nedir?

Bütçeler dönemsel ve/veya yapısal anlamda incelendiğinde denk bütçe, katı bütçe, esnek bütçe ve federal bütçe gibi birçok hâlde karşımıza çıkabilmektedir. Denk bütçe, bütçe dönemi içerisinde devlet gelirleri ile devlet giderlerinin birbirine eşit olmasıdır. Esnek bütçe, bütçede bir açık oluştuğunda açığı kapatılmak için kendi kaynakları yerine dışarıdan müdahaleye ihtiyaç olunan durumu; katı bütçe ise tam tersine açık oluştuğunda dışarıdan herhangi bir müdahaleye gerek duyulmamasını kendi kaynakları ile açığın giderilmesini ifade eder.

Devletler, kamu kurumları olarak tarih boyunca çeşitli idari yapılara sahip olmuşlardır. Ancak hemen hemen her devlet yapısının bir yerel yönetim birimi vardır. Bu yerel birimler, devleti merkezî bir yerden yöneten bir yönetim organının temsilcileri olabildiği gibi merkezle idari ve mali bağları zayıf olan özerk birimler olarak yapılandırılmışlardır. Bu birimlerin ortak özelliği kamu kurumlarının birer parçası olmalarıdır (Çalcalı, 2018: 22). Bir ulus devletteki (üniter veya federal) her bütçenin birkaç görevi vardır. Bütçenin temel işlevleri, bölgeler veya bireyler arasında maliye (bütçe) politikasının ve transferler politikasının uygulanmasıdır. Maliye politikası, toplam talep üzerindeki etkisinden dolayı bütçe açığının veya fazlasının alternatif olarak bütçe gelir ve giderlerinin yönetimini kapsar. Maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkileri birkaç şekilde gerçekleştirilebilir: (1) yerleşik veya otomatik dengeleyicilerin kullanımı yoluyla, (2) maliye politikasından sorumlu olanların takdirine bağlı önlemlerin kullanılmasıyla ve (3) kuralların oluşturulmasıyla veya esnek politika formülünün kullanılmasıyla (Jurković, 1989'un çalışmasından aktaran Šimović, 2005: 246).

ABD, Kanada ve İsviçre gibi federal yapıya sahip ülkeler federal bütçelere sahiptir. Bu ülkelerde istikrar politikaları esasen federal düzeyde (Oates, 1968) uygulanmalıdır çünkü alt-federal (eyaletler, bölgeler, yerel birimler) düzeyde etkin bir şekilde uygulanamazlar. Açıkla finanse edilen alt-federal hükümet harcamaları, bölgesel idarenin dış borç yüklemeye istekli ve yetkin olmasını gerektirir. Bölgesel hükümetler, açık finansmanına merkezî hükümetlerden çok daha fazla özenle yaklaşmak zorundadırlar. Kaldı ki iç borç ve faizlerin nihai geri ödenmesi yabancılara gelir

transferi anlamına gelir. Dış ödemelerse Keynes'in tanımlandığı transfer sorunu ile birleşir. Dış borcu geri ödeyebilmek için ihracat mallarının fiyatlarının ticaret fazlası oluşturacak şekilde ayarlanması gerekir. Bu fiyat ayarlamaları, ticaret açısından olumsuz bir şok oluşturarak dış ödemeleri çok daha zor hâle getirmektedir. Federal bütçeler bu nedenle istikrar için kullanılmaktadır (Wolff, 2012: 2).

Kornai'ye göre esnek bütçe kısıtlaması, mikroekonomik ampirik bir düzenliliktir; özel çıkarların değil devlet mülkiyetinin bir sonucudur. Esnek bütçe kısıtlaması kaynaklı verimsizlikleri ölçmek için katı bütçe kısıtı iyi bir ölçüttür. Vahabi'ye göre ise gelirin yeniden dağıtımlarıyla ilgili makroekonomik bir sorun olup devlet mülkiyetinin baskın olması gerekmez. Devlet-piyasa dikotomisi esnek bütçe kısıtlamasını açıklayamaz. Baskın sosyal grupların özel çıkarlarına hizmet eden devletin makroekonomik geliri yeniden dağıtımından kaynaklanır. Sosyalist ekonomilerde bürokratların ve parti görevlilerinin baskın konumu, ekonominin belirli sektörleri için bütçe kısıtlamasını esnetip haneleri çok katı bir bütçe kısıtlamasıyla karşı karşıya bırakmaktadır (Vahabi, 2010: 468-469).

Borçlu veya iflas etmiş yerel yönetim yetkilileri sıklıkla merkezî yönetim tarafından kurtarmaya güvenebilirler (Kornai ve diğerleri, 2003: 109). Esnek bütçe kısıtı, merkezî yönetimin "kurtarma yok" beklentisi yaratma yetersizliği ile yerel yönetimlerin merkezî mali kaynaklara ulaşmayı manipüle edebileceği bir durumdur. Bu sayede yerel yönetimler, merkezî mali kurtarmalar vasıtasıyla yerel maliyetleri ve başarısızlığı ulusal bütçe üzerine kaydırarak kazanç elde ederler. Yerel harcamalardaki aşırılık ve diğerleri aleyhine yaratılan eşitsizlik tüm ülkeye maliyetin yayılmasına sebep olur (Karabacak, 2013: 119).

Devlete ait kuruluşların harcamalarını ilk bağışlardan ve gelirlerden karşılamaları gerekir. Eğer bunu başaramazlarsa müdahale olmadan hayatta kalamazlar. Likidite, ödeme gücü veya borç üzerindeki bir kısıtlama, mali açığın sürdürülebilirliğinin üst sınırını belirler. Açığı kapatmak için diğer kuruluşlardan destek almadıkları sürece katı bütçe kısıtı ile karşı karşıya kalırlar ve açık devam ederse faaliyetlerini azaltmak veya durdurmakla yükümlüdürler (Kornai ve diğerleri, 2003: 1095).

Esnek bütçe kısıtı nedenleri

Maliyetler kolayca ölçülemedikçe ve maliyetlerin tafisi şeffaf olmadıkça esnek bütçe kısıtı olgusu herhangi bir ekonomide var olmaya devam edecektir (Lin ve Tan: 1999: 430). Esnek bütçe kısıtının birçok olası nedenleri aşağıda sıralanmıştır (Kornai ve diğerleri, 2003: 1099-1101):

Geçmişteki yatırımları telafi etmek için bir girişime yatırım yapma fikri: Merkezî idare kuruluşu sorunlu bir yerel idareyi kendi ticari çıkarları için daha fazla kredi vermek veya daha fazla sermaye yatırmak üzere teşvik edebilir. Yerel idarenin faaliyetlerinin durdurulması durumunda kaybedeceği önceki yatırımlar veya riskler nedeniyle bunu yapar.

Paternalizm: Kötü durumdaki yerel yönetim birimi devlete aitse devlet yetkilileri kendini sorumlu hissedebilir. Benzer bir düşünce büyük Amerikan holdingleri vb. büyük kurumsal organizasyonlarda görülebilir. Muhasebe birimlerinden biri zarar ederse kârlı birimlerden elde edilen kazançlar zarar edenlere yardım için yeniden tahsis edilir. Yani çapraz sübvansiyon başarısızlığa karşı sigorta görevi görür.

Popülarite: Politikacılar popülaritelerini, siyasi nüfuzlarını ve yeniden seçilme şanslarını artırmak için motive olabilirler.

Çok seviyeli hiyerarşik kontrol: Daha düşük seviyedeki bir birimin göze çarpan çöküşü, daha yüksek seviyedekilerin uygun kontrol yapmadıklarını gösterebilir. Sorunlu birimi kurtarmak, yönetimden sorumlu liderleri gevşeklik ile suçlamaya engel olacaktır (Bai ve Wang'ın çalışmasından aktaran Kornai ve diğerleri, 2003: 1099).

Zincirleme bir iflas reaksiyonu: Büyük bir işletme batarsa ödenmemiş faturaları tedarikçilerini de iflasa sürükleyebilir ve zincirleme bir iflas reaksiyonu başlatabilir. Bu başarısızlıklar, kitlesel işten çıkarmalara ve toplam talepte düşüşe neden olarak durgunluğa yol açabilir.

Kaybolan motivasyon: Merkezî idare tarafından tekrarlanan kurtarmaların maliyeti, işletmenin çöküşünden kaynaklı bozulmanın maliyetinden daha yüksek olabilir. Bu durumda her iki taraf kurtarılmayı bekleyecektir. Merkezî idare, bu sorunun olacağını baştan bilseydi girişimin kurulmasını istemezdi. Sorun, merkezî idarenin kurtarma beklentisi yaratmadan önce verdiği etkisiz sözde yatmaktadır. Yerel idarenin bu sözün tutulacağını beklemiş olması, başarısızlık olasılığını azaltma motivasyonunu kaybetmesi anlamına gelir.

Esnek bütçe kısıtında kullanılan araçlar

Devlet bütçesinden sübvansiyonlar veya vergi imtiyazları (vergi yükümlülüklerinin hafifletilmesi, azaltılması veya ertelenmesi) şeklindeki mali araçlar, krediler (standart ihtiyatlı kredi kriterlerinden kredi almaya uygun olmayan sorunlu kuruluşlara kredi teklif edilmesi) ile dolaylı destek yöntemleri (devletin yabancı rakiplerin baskısını hafifletmek için caydırıcı tarife engeli koyarak satış gücü çeken firmayı kurtarması) esnek bütçe kısıtında kullanılan araçlardır. Bazı esneklik göstergeleri standart ekonomik istatistiklerde yayınlanmaktadır. Diğer göstergeleri gözlemlemek ve ölçmek daha karmaşıktır ve özel veri toplamayı gerektirir (Kornai ve diğerleri, 2003: 1101-1102). Tablo 1'de literatürde yapılan çalışmaların esnek bütçe kısıtını ölçmek için kullandıkları araçları göstermektedir.

Tablo 1 Literatürdeki çalışmalarda esnek bütçe kısıtını ölçmeye yönelik kullanılan araçlar

Esnetme araçları	İlgili çalışmalar
1. Devletin Sübvansiyonları veya Diğer Katkıları	EBRD (1998)
a. GSYİH veya toplam bütçe yüzdesi	Gao ve Schaffer (1998) Raiser (1994, 1996)
b. Sübvansiyon bildiren firmaların yüzdesi	Earle ve Estrin (1998) EBRD (2000)
2. Esnek Vergilendirme	Djankov ve Kreacic (1998) EBRD (1998)
a. GSYİH veya toplam bütçenin yüzdesi olarak ödenmemiş vergi borcu	Frydman, Gray, Hessel, Rapaczynski (2000) Pinto, Drebensov ve Morozov (2000) Schaffer (1998) Sjöberg ve Gang (1996)
b. Vergi borcu bildiren firmaların yüzdesi	EBRD (2000)
c. Anket: fenomenin algılanması	Tóth (1998)
3. Esnek Banka Kredisi	Brana, Maurel ve Sgard (1999) Budina, Garretsen ve de Jong (2000)
a. Kredi, tahsisatta sıkıntılı firmalar için tercih	Gao ve Schaffer (1998) Schaffer (1998)
b. "Kötü" Krediler (toplam ödenmemiş kredilerin yüzdesi olarak)	Bonin ve Schaffer (1995) EBRD (1998, 1999) Gao ve Schaffer (1998)
c. Geri ödenmemiş borçlar	Cull ve Xu (2000) Dobrinisky (1994) Frydman, Gray, Hessel, Rapaczynski (2000) Gao ve Schaffer (1998) Perotti ve Carare (1997)
c. Borç/varlık oranı	Budina, Garretsen ve de Jong (2000) Majumdar (1998) Gao ve Schaffer (1998)
e. Olağandışı nakit akışı/borç oranı	Pohl, Anderson, Claessens, Djankov (1997)
f. Anket	Tóth (1998)
4. Fazla Ticari Kredi	Bonin ve Schaffer (1995) EBRD (1998)
a. GSYİH veya toplam sermaye yüzdesi olarak vadesi geçmiş ticari kredi	Frydman, Gray, Hessel, Rapaczynski (2000) Sjöberg ve Gang (1996)

Kaynak: (Kornai ve diğerleri, 2003, s. 1103-1104).

Tablo 1’de görüleceği üzere literatürde esnek bütçe kısıtını ölçmeye yönelik olarak devletin sübvansiyonlarına veya diğer katkılarına bakılarak GSYİH veya toplam bütçe yüzdesi, sübvansiyon bildiren firmaların yüzdesi, GSYİH veya toplam bütçenin yüzdesi olarak ödenmemiş vergi borcu (esnek vergilendirme), vergi borcu bildiren firmaların yüzdesi, esnek banka kredileri, kötü krediler (toplam ödenmemiş kredilerin yüzdesi), geri ödenmemiş borçlar, borç/varlık oranı, olağandışı nakit akışı/borç oranı, kurtarma beklentisine yönelik anket uygulamaları, GSYİH veya toplam sermaye yüzdesi olarak vadesi geçmiş ticari krediler, mali sıkıntı içinde olan kuruluşların tüm firmaların içindeki yüzdesi, açılan ve yürütülen iflas ve tasfiyelerin sıklığı (toplam firma sayısının yüzdesi olarak) ve kurtarma işlemlerinin sıklığı şeklinde araçlar kullanılmıştır.

Yerel yönetimlerin çarpık davranış sergileme nedenleri

Yerel yönetimler, başları derde girdiğinde kurtarılacağını düşündüklerinde genellikle çarpık davranış sergilerler. Aşağıda bu çarpık davranışlar ve nedenlerine değinilmektedir (Kornai ve diğerleri, 2003: 1105-1106):

Kârı maksimize etmek veya kâr amacı olmadığında maliyetleri azaltmak için yönetsel çabaların azaltılması: Yeni teknoloji ve ürün geliştirme dürtüsü zayıflar. Satıcılar, müşterileriyle ilgilenmek yerine merkezî idarenin beğenisini kazanmaya yani rant arayışına konsantre olurlar. Birçok araştırmacıya göre bütçe kısıtlamasının katılaştırılmasının özellikle özel sektörün genişlemesi, daha güçlü rekabet ve yasal güvenlik ile birleştirilmesi koşuluyla performansta artışa yol açar.

Esnek bütçe kısıtı sendromunun, yerel idarelerin fiyat duyarlılığını ve dolayısıyla fiyat sinyallerinin etkisini köreltmesi: Gelir ve gider arasındaki fark artık kritik değilse çıktı ve girdi taraflarında nispi fiyatlara daha az ihtiyaç duyulur.

Yerel idarelerin faturayı ödemediği girdi satın alma yeteneği: Maliyetlerin merkezî idare tarafından karşılanması hâlinde yerel yönetimlerin girdilere olan talepleri artar, kıtlık meydana gelebilir. Yatırımın kötü sonuçlanması durumunda merkezî idareden yardım bekleyebilecek olan yatırımcının riskini azaltarak riskli girişimlere yatırım yapma eğilimini aşırı derecede artırabilir. Her iki durum aşırı ekonomik genişlemeye yol açabilir. Sosyalist ekonomilerin neden genelleşmiş kıtlıklarla karakterize edildiğinin temel açıklamalarından biri de tam olarak bu talep üzerindeki etkilerdir. Bu kıtlıklar sırayla ekonominin tüm seviyelerindeki ajanların davranışlarını etkilemiştir.

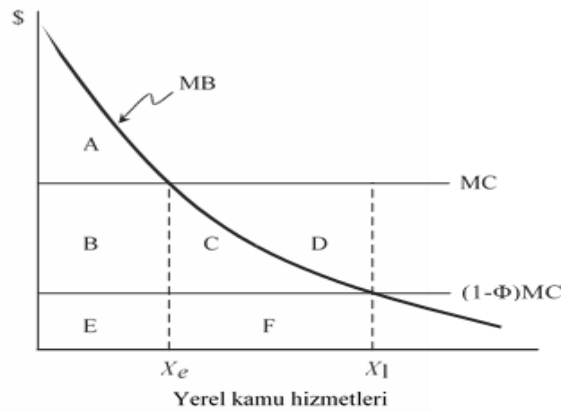
Yerel yönetimlerin verimliliği ve/veya verimsizliğinin ölçülmesi

Yerel yönetimlerin verimliliği yerel maliyet kayması ile tespit edilebilir. Yerleşik vergi mükellefleri adına çalışan yerel yönetimler, yerel hizmetlerin üretim maliyetlerini vergi ihracatı yoluyla yerleşik olmayanlara kaydırabilir. Yerel yönetimler, cari dönem harcamaları için açık finansman yoluyla borç para alıp daha sonra bu borçları geri ödemeyi reddedebilir. Borç temerrüde düşer. Borçlar merkezî bir vergi dairesi tarafından karşılanıyorsa maliyetler cari dönem ulusal vergi mükelleflerine kaydırılabilir. Yerel yönetimler cari dönem harcamalarını yeniden finanse eder. Ancak cari yerel vergi mükellefleri yerel yargı yetkisini terk edene kadar her yıl bütçe açığı çevrimlerini kullanır ve gelecekteki sakinlerin gelecekteki daha yüksek vergiler yoluyla toplam borç geri ödemesini finanse etmesine izin verir. Bu maliyet değiştirme stratejilerinin her biri başarılı olursa yerleşik olmayanlar, gelecekteki sakinler ve yerleşik olmayanlar tarafından ödenen

sübvansiyonla mevcut yerel sakinlere kamu hizmetlerinin sağlanmasını sübvansiyon eder (Inman, 2003: 37).

Görsel 1 Maliyet kaydırmalı yerel bütçeleme (Inman, 2003: 37).

Görsel 1, yerel maliyet kaymasına izin vermenin ekonomik sonuçlarını göstermektedir. Bir yerel yönetimin bütçesini nasıl ayarlayabileceğini açıklar ve her bir maliyet değiştirme stratejisi altında ortaya çıkabilecek ekonomik verimsizlikleri gösterir. MB eğrisi, cari dönemde tüketilen yerel kamu hizmetinin başka bir biriminden tipik bir yerel mukime sağlanan marjinal faydaları ölçer. Yerel hizmet, yerel yetki alanı dışında hiçbir fayda sağlamaz. MC eğrisi, cari dönemde yerel hizmetin her bir birimini üretmenin sosyal marjinal maliyetlerini ölçer. Verimli yerel yönetim tahsisleri, $MB = MC$ olmak üzere X_e noktasında gerçekleşir; burada yerel vergi mükellefleri, $[A + B + E]$ alanı kadar fayda elde etmek için $[B + E]$ alanı kadar maliyete katlanırlar ve sonuç olarak $[A]$ alanı kadar net bir mali fazla elde ederler (Inman, 2003: 37):



$[A + B + E]$: yerel vergi mükelleflerinin sağladığı fayda

$[B + E]$: maliyet

$[A]$: net mali fazla

Başarılı yerel maliyet kayması, Φ sübvansiyonu getirerek $MB = MC$ eşitliğini bozar. Vergi ihracatında Φ , yerleşik olmayanların vergilendirilmesiyle ödenen sosyal maliyetlerin kesrine eşittir. Transferlerde Φ , ulusal hükümet tarafından parasal veya aynı hibeler yoluyla ödenen sosyal maliyetlerin kesrine eşittir. Bütçe açığı ile Φ , borçlanma yoluyla ödenen, daha sonra temerrütler veya kurtarmalarla veya gelecekteki mukimlerin vergilendirilmesi yoluyla finanse edilen cari sosyal maliyetlerin kesrine eşittir. Her durumda yerel mukimler, MB sübvansiyon sonrası yerel marjinal maliyetlerine eşit olana kadar yerel harcamaları artırmayı optimal bulmaktadır: $MB = (1 - \Phi) \cdot MC$. Yerel mukimler, artık X_1 kadar hizmet elde etmiş olur. $[A + B + C + E + F]$ alanı kadar fayda elde etmek için $[E + F]$ alanı kadar maliyete katlanırlar ve sonuç olarak $[A + B + C]$ alanı kadar net bir mali fazla elde ederler. Açıkçası böyle bir durumda yerel vergi mükellefleri maliyet kaymasını tercih ederler. Ulusal vergi mükellefleri, tahvil sahipleri veya gelecekteki vergi mükellefleri, Şekil 1'deki sübvansiyon alanının $[B + C + D]$ maliyetini öderler. Ekonominin tamamı için bu verimsiz bir sonuçtur, yerel vergi mükelleflerinin net faydalarından ulusal vergi mükelleflerinin maliyetlerinin çıkarılması neticesinde tüm ekonominin toplam net faydası $[A - D]$ alanına eşittir (Inman, 2003: 38).

Eğer yerel yönetimler hizmetleri tamamen kendi başına satın alsaydı ekonominin bir bütün olarak kazandığı alan $[A]$ alanına eşit olacaktı. $[D]$ alanı ortaya çıkan ekonomik verimsizliği ölçmektedir. Yerel kurtarma paketleri ve transferler özel olarak tercih edilir çünkü genel anlamda verimsizdirler. Bu verimsizlikleri yerel maliyet kaymasından kontrol etmek için Φ , 0'a eşit olmalıdır; yerel vergi mükellefleri, satın aldıkları yerel hizmetlerin marjinal maliyetlerinin tamamından sorumlu olmalıdır. Yine de Φ 'nin kendisi endojendir ve yerel vergi mükelleflerinin önemli bir etkiye sahip olabileceği daha geniş bir federal sistem bağlamında belirlenir. Eğer öyleyse yerel mali disiplini anlamak için tek başına yerel seçimden daha zengin bir kurumsal

analiz gereklidir. Yerel mali disiplinin sağlanması, yerel finansın tam politik ekonomi anlayışı ile yapılmalıdır (Inman, 2003: 38).

Yerel yönetimlerde kurtarma planı beklentisi yaratan mali ve siyasi durumlar

Merkezin Getirileri Hakkında Tam Bilgiye Sahip Olmama: Bu sorun oyuna indirildiğinde oyunun ilk aşamasında merkezî hükümet yerel yönetimlere ilişkin ortak finansman ve düzenleyici politikalarını duyurur ve yerel yönetimleri asla kurtarmama politikasına bağlı olduğunu açıklar. Yerel yönetim, bu taahhüdün güvenilirliğini değerlendirmek için merkezî kurumların politikalarını inceler ve oyunun ikinci aşamasında hamlesini yapar. Ya makul sınırlar içinde harçayabilir ve ödünç alabilir ya da borç alarak maliyetlerini başkalarına kaydırmaya çalışabilir. Harcamayı seçerse oyun sona erer. Diğerini seçerse kendisini mali zorluklar içinde bulur ve özel bir açık azaltma hibesi talep eder veya merkezî hükümetten yükümlülüklerin devralınmasını ister. Merkezî yönetim, kurtarmayı gerçekleştirir ya da reddeder. Merkezî yönetime ek fon sağlamamanın maliyeti, bunları sağlamanın maliyetini aşarsa hükümet kendini taahhütsüz olarak ortaya koyar. Eğer yerel yönetim, oyunun ilk aşamasında hükümetin kurtarma taahhüdünde bulunmadığına dair güçlü inançlara sahipse imkânları ölçüsünde harcama yapar (Rodden ve diğerleri, 2003: 6).

Dikey Mali Dengesizlik: Borç servisi ödemeleri dâhil harcamalar yalnızca yerel öz kaynak gelirleriyle finanse ediliyorsa yerel yönetim mali zorlukları kendi başına çözebilecek bir durumdadır. Büyük dikey mali dengesizliklerin varlığı, mali kriz durumunda yerel hükümetin gelirleri artırma konusundaki sınırlı kabiliyeti nedeniyle yerel hükümetler, seçmenler ve alacaklılar adına kurtarma beklentileri yaratır. Merkezî hükümet ise daha sonra krizi çözmeye kendini mecbur hissederek (Vigneault, 2005: 3).

Dikey mali dengesizliklerde maliyetin bir kısmı ulusal vergi mükellefleri tarafından karşılandığından ek harcama veya borçlanmanın marjinal faydasının marjinal maliyeti aştığı durumu (ortak havuz sorununu) mutlaka şiddetlendirir. Bu olumsuz dışsallık, bir finansal krizi hızlandırabilecek aşırı harcama ve borçlanmaya yol açar. Ortak havuz sorununun teorik bir analizi Garcia-Mila, Goodspeed ve McGuire (2002) tarafından iki dönemli bir model kullanılarak yapılmıştır. Birinci dönemde yapılan yerel borçlanmaya karşılık olarak ikinci dönemde merkezî yönetim tarafından ek fonlar sağlanır ve bu fonlar, tüm bölgelerin vatandaşlarına uygulanan orantılı bir gelir vergisi ile finanse edilir. Böylece, merkezî yönetim bölgeye ek hibe sağladığında bölge vatandaşlarının ödediği vergiler hibe tutarından daha az olmak üzere artar. Bu nedenle yerel yönetim için borçlanma fiyatı düşürülür (aşırı borçlanma için teşvik). Borçlanmanın bu vergi fiyatı, bölge ekonomisinin büyüklüğü ile birlikte azalmaktadır. Bu nedenle ortak havuz sorununun, bölge ne kadar küçükse o kadar büyük olması muhtemeldir (Vigneault, 2005: 3-4).

Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynaklarının Esnekliği: Bazı federasyonlarda (örneğin Almanya) yerel yönetimlerin çok sayıda vergi tabanına erişimi vardır. Ancak vergi oranlarını belirleme veya yeni taban oluşturma konusunda çok az özerliğe sahiptirler. Böyle bir ortamda yerel idare, mali krize çözüm olarak gelirlerini ayarlamayı zor bulabilir ve bu nedenle merkezî yönetim tarafından kurtarılmayı bekleyebilir. Dikey mali dengesizliklerde olduğu gibi seçmenler ve alacaklılar, kendi kaynaklarından ek gelir sağlama konusunda sınırlı esnekliğe sahipse yerel hükümeti bir mali krizden sorumlu tutamazlar (Vigneault, 2005: 4).

Federal Transferlerin Düzeyinin Açıkça Belirtilmesi: Transferlerin düzeyi, yoksul sayısı veya okuyan çocuk sayısı gibi açık formüllerle belirlenirse, merkezî yönetimin mali kriz zamanlarında ek transferler sağlama konusunda çok az takdir yetkisi olacaktır. Federal transferleri belirleme kriterleri yetersiz tanımlanmışsa veya kriterler kolayca manipüle edilebiliyorsa o zaman yerel hükümet, bir mali kriz durumunda merkezî yönetime isteğe bağlı transfer yetkilerini kullanması için dilekçe verebilir. Bu ortamda kurallar merkezî yönetimin kurtarma politikasını gerçekleştirmesine engel olmaz. Kurallar kurtarma beklentilerinin uygulanmasına yardımcı olabilir. Örneğin anayasa, ülke genelinde vatandaşlara eşit fırsatlar sağlamak için merkezî yönetime açık kurallar sağlayabilir. Bu kurallar genellikle merkezî hükümeti, yerel yönetimler arasında fonları yeniden dağıtmaya zorlayan açık bir eşitleme programında kendini gösterir. Mali

zorluklar, ülkenin bir bölgesindeki vatandaşların mal ve hizmet sunumunda bir azalmaya maruz kalabileceği anlamına geliyorsa merkezî yönetim yerel hükümeti kurtarmakla yükümlü olabilir (Vigneault, 2005: 4).

Bütçe Şeffaflığı: Yerel yönetim bütçeleri genellikle aşırı derecede karmaşıktır ve bu durum, hükümet politikalarının gerçek maliyetlerini ve faydalarını belirlemeye çalışırken seçmenlerin kafasını karıştırabilir. Karmaşıklığın en azından bir kısmı kasıtlı da olabilir. Örneğin Alesina ve Perotti (1999), yerel yönetimlerin; (i) ekonominin beklenen büyümesini, (ii) hükümet politikalarının etkilerini, (iii) vergi politikasındaki küçük değişikliklerin gelir etkilerini olduğundan fazla tahmin edebileceğini belirtmiştir. Bütçeleme sürecinde kasıtlı karmaşıklığın yarattığı kafa karışıklığı, seçmenlerin mali yılın sonunda yaşanan mali zorluklardan yerel yönetimleri sorumlu tutmasını zorlaştırmaktadır (Vigneault, 2005: 4).

Harcama Sorumluluklarının Tahsisi: Yerel yönetimler önemli hizmetleri asgari ulusal standartlarda sağlamaktan sorumludurlar. Bu durum, esnek bütçe kısıtlaması sorunu daha da kötüleştirmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin yükümlülüklerini yerine getirememesi durumunda merkezî yönetimin bir kurtarma paketini reddetmesi zordur. Bu sorun, her iki hükümet düzeyi de mal veya hizmeti sağlıyorsa daha da kötüleşir çünkü seçmenler, malın sağlanmasından nihai olarak hangi hükümet düzeyinin sorumlu olduğunu ayırt etmekte zorlanabilirler. Ayrıca birçok mal ve hizmetin sağlanmasından sorumlu olan yerel yönetimler, mali sıkıntıya girme konusunda daha fazla imkâna sahiptir. Aynı zamanda, temel mal ve hizmetlerin sağlanmasının tüm yetki alanlarındaki vatandaşlara pozitif dışsallıklar sağlaması da sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Örnekler arasında aşular, içme suyu, eğitim ve temel okuryazarlık sayılabilir (Vigneault, 2005: 5).

Borçlanma Özerkliği Derecesi: Yerel yönetimler borç alma yeteneğine sahipse finansal zorlukların kriz seviyelerine tırmanması olasıdır. Bu nedenle birçok ülke, yerel yönetimlere borçlanma kısıtlamaları getirmektedir. Örneğin yerel yönetimler, denk bütçe gereklilikleri ve borç verme kabiliyetine ilişkin kısıtlamalarla karşı karşıya kalabilirler. Mali disiplinin uygulanmasında bu kısıtlamaların başarısı, yerel yönetimin bunları aşma becerisine bağlıdır. Yerel yönetimler, bütçe dışı faaliyetlerde bulunabilir veya kamu şirketlerine veya siyasi yan kuruluşlara devredilen özel işlevleri finanse etmek için borç verebilirler. Sınırsız borçlanmadan kaynaklanan mali zorluklar, yalnızca kredi piyasasının yerel yönetim tarafından bir temerrüt riski algılandığı ölçüde sınırlıdır. Merkezî yönetimin yerel yönetimi kurtarabileceğine dair bir beklenti varsa o zaman kredi riski merkezî yönetime devredilir. Bu gibi durumlarda aşırı borçlanma şiddetli olabilir çünkü yerel yönetimler ve onların vatandaşları borçla finanse edilen projeleri vergiyle finanse edilenlerden daha az maliyetli olarak algırlarlar (Vigneault, 2005: 5).

Siyasi Menfaatler: Merkezî yönetimin mali sıkıntı içindeki yerel yönetimlere ek finansman sağlaması, özellikle yetki alanının büyük bir nüfusa sahip olduğu durumlarda, seçimlere hazırlık sırasında siyasi olarak fayda sağlayabilir. Ayrıca politik sistem istikrarsızsa esnek bütçe kısıtlaması sorunu daha da kötüleşebilir. Kurtarma paketini reddetme konusunda itibar kazanmanın beklenen faydaları, merkezî hükümetin kurtarma paketlerinden elde edeceği faydalardan daha az olabilir. Merkezî yönetim alacaklıların ve yerel vatandaşların çıkarlarını ulusal vergi mükelleflerine tercih ederse bu durum daha da kötüleşebilir. Aynı durum yerel yönetimler için de geçerlidir. Yerel yönetim birimi seçime giderken harcamaları artırırca siyasi olarak fayda sağlar. Ayrıca siyasi sistem istikrarsız olduğunda siyasi avantajların faydaları artar ve ihtiyatlı maliye politikalarının faydaları azalır (Vigneault, 2005: 5). Teorik anlamda yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında verimli, işlevsel ve özerk kuruluşlar olması gerekir. Ancak uygulamada bu pek mümkün gözükmemektedir. Bunun temel nedeni, siyasi tercihlerin merkezî yönetimin lehine ağırlığını koymasıdır. Yerel yönetim yetki alanına ilişkin kriterlerin ve politika tercihlerinin ne yönde kullanılacağına belirlenmesi gerekir. Genel olarak merkezî yönetim, yerel yönetim üzerinde siyasi, idari ve mali baskı uygulamak için etkili yollar arayacak ve fırsat ortaya çıktığında bunu ulusal siyasi eğilimler doğrultusunda değerlendirmeye çalışacaktır (Türkoğlu, 2013: 66). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde aynı veya karşıt siyasi

partide yer alma durumu esnek veya katı bütçe politikası yürütmeye neden olabilmektedir. Örneğin yerelde baskın olan yerel siyasal kişilikler, merkezde daha fazla etkili ise bu tam anlamıyla sınırsız sorumsuz yerel bütçe kullanımına neden olmaktadır. Merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hukuki ilişkilerin düzenlenmesi konusunda kurumsallaşmasını tam olarak tamamlayamamış ülkelerin yerel yönetimleri için bu durum büyük bir sorunsaldır.

Bulgular ve değerlendirmeler

Türkiye üniter bir devlettir. Merkezî yapıları daha kuvvetlidir. Tek bir odaktan karar almanın hem kamu maliyesi hem de siyasi açıdan daha uygun olacağı şeklinde görüş hâkimdir (Yavuz ve Dulupçu, 2017: 872). Yerel yönetimlerin temel görevleri ve mali kaynakları merkezî yönetim tarafından kanunla belirlenir. Bu durum idareler arasında mali akım bozukluğuna (doğrudan nakit akımlarının merkezî idare tarafından denetlenmesi) ve yerel idarelerin borçlanma süresi ile ilgili merkezî yönetimin çeşitli şekillerde engelleme yaratması neticesinde mali zorluklarla karşı karşıya kalmasına neden olabilmektedir (Önder, 1991: 178-180). Yetki ve kaynak paylaşımında yaşanan kargaşa kamu hizmetlerinde etkinlik ve katılımı sağlayamamakta, hizmetlerin paylaşımında reform ihtiyacı kendisini hissettirmektedir. Görev bölüşümünde yerinden yönetim ilkesine işlerlik kazandırılması ve hizmetlerin olabildiğince yerelleştirilmesi gerekir (Özdenkoş, 1999: 93).

Türk yerel yönetim sistemi; bölgesel yönetim biçimi olarak il özel yönetimi, kentsel yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak belediye ve kırsal yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak köy şeklinde üç kademededen oluşur. Her yerel yönetim kademesi diğerinden ayrı olup kademeler arasında yönetsel ilişki yoktur. Taşrada sistem, bölgesel ve yerel özyönetim parçalarının birlikte hareket etmesini engelleme ilkesi gereğince ikili yapı üzerine kurulmuştur. İl özel yönetimi, il kurulduğunda kendiliğinden kurulur. Belediye ve köy kurulduğunda ise kendiliğinden işleyen bir süreç yoktur. Belli şartlara göre kurulabilirler. Devlet taşra yönetimini il ve ilçe mülki kademeleri kurma ve belediye tüzel kişiliği verme araçlarıyla yapılandırır (Ayman-Güler, 1993: 269-270).

Herhangi bir takdir hakkı olmadan belirlenen yerel yönetimlerin gelirleri genel olarak öz gelirler, merkezden yapılan yardımlar (transferler) ve borçlanmalardan oluşur. Gelirlerinin yetersiz kalması neticesinde borçlanmaya başvurumaktadırlar (Ökmen ve Koç, 2015: 551).

Günümüzde yerel yönetim sistemi aşağıda sayılan kanunlar temelinde yönetilmektedir (Ayman-Güler, 2013: 8-9; Karabacak, 2013: 134):

- 442 sayılı Köy Kanunu (1924),
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (2004),
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005),
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005).
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2005).
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanunu (2005)'nda yapılan değişikliklerin iki önemli özelliği vardır. İlk olarak yerel yönetimler, bölgesel koşullara göre farklılaşan bir hizmet ölçeği yerine küresel iş stratejilerinin gerektirdiği standart ölçek büyüklüğüne taşınmışlardır. İkinci olarak yerel yönetimlerin kamu hizmetini ticari esaslara göre vermeleri ilkesi benimsenmiştir. Kurumlar ihale etme, imtiyaza verme, şirketleşme, fiyatlandırma, borçlanma yetkileriyle donatılmış; denetimleri merkezî yönetimden alınıp piyasa kurumuna verilmiş ve yönetsel vesayet denetimi yerine mali-performans denetimi getirilmiştir (Ayman-Güler, 2013: 8-9). 6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlere transfer edilen payları yükselterek merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır (Karabacak, 2013: 134).

Türkiye'de merkezî yönetim kuruluşlarını modernleştirme ve yaygınlaştırma çabası hâkimdir. Merkezî yönetimin yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarından kısılarak büyümesi yerel yönetim

birimlerini zayıflatmaktadır (Ökmen ve Parlak, 1993: 283). Devlet, yerelleşmede mekânsal düzeyde birikim sürecini başlatma anlamında öncülük etmez. Eğer sosyoekonomik hareketlilik yoksa genel bütçe kaynaklarından pay vermek ve yerel yatırım-harcamalar için karar yetkisi tanımak anlamına gelen belediye tüzel kişiliği verilmemektedir (Ayman-Güler, 2013: 271). Sermaye birikimi sürecinde devletin mekânsal düzeydeki rolü destek olmaktır. Devlet, destekçilik rolünde yerel yönetimlerin gizli ya da açık birikim potansiyelini nasıl ölçüp belirleyecektir? Bunun için Belediye Kanunu'nun "faydalılık" ve "yeterli gelir kaynağı" ölçütleri, içinde bulunulan zaman ve mekâna göre somut olarak tanımlanmalıdır (Ayman-Güler, 1992: 73-74).

Yerel yönetimlerin gelirleri açısından merkeze bağımlılığı sorunsalı

Türkiye'de merkezî yönetimden alınan genel bütçe vergi gelirleri payı, bütçede buna ilişkin ödenek olmakla birlikte bu ödeneklere bağlı kalınmadan her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir oranı şeklinde yasayla belirlenmiştir. Bu durum, merkezî yönetimin kendi bütçe açıklarını belediyelere yapılan transferleri kısarak kapatmak gibi bir uygulamaya başvurmasını önemli ölçüde sınırlamakta ve transfer gelirleri yönünden belediyelere geleceğe yönelik planlar yaparken önemli ölçüde güvence vermektedir. Merkezî yönetimin yerel yönetimlere yapılan transferleri kısılabilmesi için yasal bir değişiklik yapılması gerekir (Kerimoğlu vd., 2009: 87-88).

Türkiye'de yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde merkezî yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Her iki idare arasında görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlı değildir. Adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü olmaması nedeniyle kaynakların toplanması ve hizmetlerin yerine getirilmesi aşamalarında boşluklar vardır. Yerel yönetimlerin vergi, resim, harç ve benzeri zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkileri sınırlı olduğu için bu kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanamamaktadırlar (Türkoğlu, 2014: 429-430). Tablo 2 ve 3'te yıllar itibarıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin aldıkları bağış ve yardımların belediye gelirleri içindeki payları gösterilmektedir.

Tablo 2 Yerel yönetimlere verilen bağış ve yardımların belediye gelirleri içindeki payları (1990-1998) (Milyar TL) (%)

Yıl	Bağış Tutarı	Belediye Gelirleri	Bağış Tutarı/ Belediye Gelirleri
1990	1.895	6.471	29,2
1991	5.023	11.544	43,5
1992	10.050	21.834	46,0
1993	12.590	48.569	25,9
1994	11.585	93.499	12,3
1995	8.349	178.076	4,6
1996	22.416	362.098	6,1
1997	53.642	789.148	6,7
1998	88.396	1.770.097	4,9

Kaynak: Arslan, 2005: 79.

Toplam bağış ve yardımların belediye gelirleri içindeki payının 1993 yılı itibarıyla düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu düşüşün nedeni belediye gelirlerinin merkezî yönetimden sağlanan bağış miktarından daha çok artmasıdır. O hâlde 1990'lı yıllarda esnek bütçe kısıtı sorunsalının yaşanmadığı sonucu çıkartılabilir.

Tablo 3 Yerel yönetimlerin türlerine göre alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirlere oranı (2008-2020) (Bin TL) (%)

Yıl	Belediyeler		Belediye İdareler		Bağlı İl Özel İdareleri		Mahalli Birlikleri*		İdare Toplam	
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%
2008	496.871	1,93	96.294	1,61	4.615.490	64,81	-	-	5.208.655	13,41
2009	375.120	1,40	389.260	5,31	4.646.911	63,66	738.749	57,21	6.150.040	14,38
2010	444.597	1,30	131.044	1,76	6.694.942	68,65	1.614.652	69,67	8.885.235	16,58
2011	626.713	1,54	820.623	8,56	8.003.367	68,53	1.483.291	66,77	10.261.712	17,03
2012	645.662	1,43	510.879	4,98	8.306.379	66,77	1.259.168	58,48	10.722.088	15,32

2013	817.549	1,52	654.388	5,68	10.992.317	69,42	1.862.721	72,48	14.326.975	17,08
2014	1.109.552	1,77	541.492	3,28	4.823.527	67,44	1.142.642	71,38	6.979.619	8,01
2015	1.475.922	2,05	855.922	4,99	5.187.848	64,08	1.717.176	76,30	7.979.434	8,17
2016	1.621.091	2,00	507.428	2,68	5.367.154	63,71	1.588.197	72,99	8.176.215	7,48
2017	1.981.842	2,04	582.516	2,67	5.609.794	60,40	2.089.942	74,43	10.381.904	7,76
2018	1.949.520	1,76	817.276	3,33	6.663.058	58,87	3.222.638	78,73	14.900.379	9,43
2019	2.416.044	2,09	1.831.209	7,07	6.352.443	59,39	1.565.690	66,75	9.580.781	6,33
2020	2.859.353	2,09	1.682.762	6,35	6.056.850	56,45	1.709.054	66,51	9.871.531	5,68
2021	3.914.463	2,04	3.477.071	10,14	8.981.635	56,79	3.124.913	69,02	14.747.984	6,10

Kaynak: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü faaliyet raporlarına dayanarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 3'e göre en dikkat çeken husus il özel idareleri ile mahalli idare birliklerinin yüklü miktarlarda bağış ve yardım almasıdır. Özel gelirlerin toplam gelirlere oranı ise yıllar itibarıyla düşüş sergilemiştir.

Türkiye'de 2010 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde sahip olunan gayrimenkullerin satılması, kiraya verilmesi ya da konuta dönüştürülmesi şeklinde bir eğilim vardır. Bu tür gelir yaratma çabasının sonsuza dek sürmeyeceği şüphesizdir (Emil ve Yılmaz, 2012: 1-2).

Belediyelerin merkezî yönetimden aldığı transferlerin toplam belediye gelirlerine oranı, gelir bakımından merkezî yönetime bağımlılığı gösterir. Öz gelir yaratma potansiyeli yüksek olan belediyelerde merkezî yönetimden yapılan transferlere bağımlılık oranı düşük diğerlerinde ise yüksektir. Örneğin 2007 yılı gelirleri 100.000.000-TL olup bu gelirlerin 65.000.000-TL'si merkezî yönetimden yapılan transferlerden sağlanmışsa gelir bakımından merkeze bağımlılık oranı %65'tir. Bu durumda belediye harcamalarının %35'ini bulunduğu şehirde halktan topladığı vergi ve vergi dışı gelirlerle, %65'ini ise merkezî yönetimden aldığı transferlerle karşılamaktadır (Kerimoğlu vd., 2009: 87).

Gelir yönünden merkezden yapılan transferlere bağımlılık oranı her belediye için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Gelir ve gelişmişlik düzeyi yüksek şehirdeki vatandaşların vergi ödeme kapasitesi ve eğilimleri daha yüksek olur. Söz konusu belediye emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi vb. vergileri daha kolay toplayabilir (Kerimoğlu vd., 2009: 87).

Tablo 4 Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay

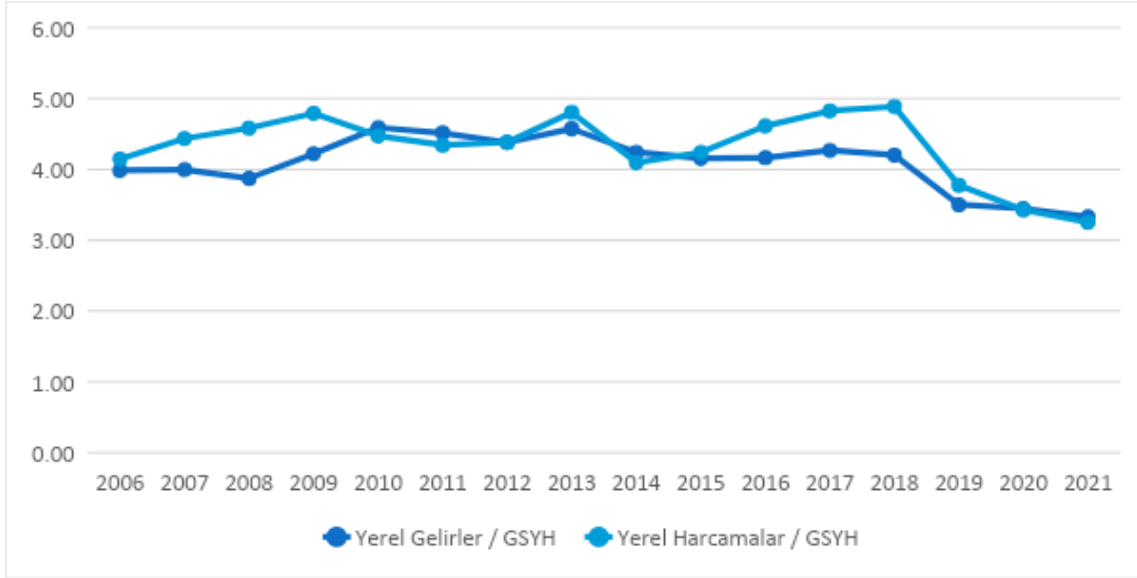
Yıl	Toplam Gelir	Genel Bütçe Gelirlerinden Verilen Pay	Toplam Gelirler İçinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Payı %
1995	214.648.074	94.460.152	44
1996	454.228.590	206.385.739	45
1997	1.018.833.280	470.525.469	46
1998	1.954.946.096	1.000.598.913	51
1999	2.908.118.078	1.434.797.226	49
2000	4.718.987.651	2.242.755.478	47
2001	7.190.025.963	3.451.273.336	48
2002	9.545.870.994	4.250.365.902	44
2003	12.429.599.199	4.989.379.315	40
2004	14.638.388.043	7.126.286.070	48
2005	21.349.132.370	9.652.929.679	45
2006	32.171.774.000	11.859.000.000	36
2007	35.474.232.000	13.513.000.000	38

Kaynak: Demircan, 2009: 360-361.

Tablo 4'e göre Türkiye'de 1995-2005 döneminde yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmı merkezî yönetimden aktarılan gelirlere oluşmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın, toplam gelirleri içindeki oranı %50 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Bu oran 2006-2007 döneminde yerel yönetimlerin, genel bütçe vergi gelirleri dışında kalan diğer gelirlerinde ortaya çıkan artış nedeniyle yaklaşık %37'ye düşmüştür. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları ülkenin siyasi yapısından etkilenebilmektedir. Siyasi kaygılar nedeniyle (yeniden seçilebilme arzusu) mahallî konularda gelir toplama yetkilerini yeterince kullanmamalarına

neden olabilir. Bu nedenlerden ötürü yerel yönetim birimleri gelirlerini merkezî yönetim gelirlerinden kolaylıkla elde etme beklentisi içine girebilmektedirler (Demircan, 2009:364-365).

Yerel yönetimler genellikle nüfus büyüklüklerine göre genel vergi gelirlerinden pay alırlar. Ancak burada yerel hizmetlerin maliyetleri arasındaki farklılıklar ile farklılaşan hizmet gereksinimleri yeterince dikkate alınmamaktadır. Bu farklılaşma belediyelerin öz gelirlerinin artırılarak mali özerkliklerinin güçlendirilmesiyle sağlanabilir. Öz gelirler, yerel vergi oranları, vergi tabanı ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmek yoluyla artırılabilir. Bu yolla yerel hizmetler, bu hizmetler için toplanan vergilerle finanse edilmiş olur. Böylece halk ile yerel yönetim arasındaki hesap verebilirlik ilişkisi güçlenerek istikrarlı ve tahmin edilebilir öz gelirlerin varlığı ile merkezî yönetime bağımlılık azalmış olur (Sertesin, 2011: 5).



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile TÜİK verilerine dayanarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Görsel 2 Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının GSYH’ye oranları (2006-2021) (TL)

Görsel 2’de görüleceği üzere Türkiye’de yerel yönetim harcamalarının GSYH içerisindeki payı gelirlerine oranla daha yüksek seviyelerdedir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersiz olduğu, merkezî idareye karşı gittikçe bağımlı hâle geldiği söylenebilir. Belediyeler kapasitelerini yeterince kullanamamaktadırlar. 2010, 2011, 2014 ve 2021 yılları arasında gelir artış oranının harcama artış oranından yüksek olması nedeniyle yerel yönetim bütçeleri fazla vermiştir. Yerel yönetimlerin gelirlerindeki artışın en önemli nedeni merkezî yönetimden gelen gelirlerdeki iyileşmelerdir.

Yerel yönetimlerin borçları

Borçlanma, yerel yönetimlerin olağanüstü gelirleridir. 1580 sayılı Yasa’nın 19. maddesinin 10. fıkrası uyarınca, imar planlarının uygulanması için kamulaştırma yapılması ile plan ve kamulaştırma amaçlı uygulama tesislerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere tahvil çıkarabilmektedirler (Keleş, 2000: 408-409). Öz gelirlerin yetersizliği nedeniyle yerel yönetimler, 1980’li yıllardan itibaren borçlanmaya daha fazla başvurmaya başlamıştır. Yerel idareler vergi afları ya da borç ertelemeleri nedeniyle kamuya olan borçlarını gelir olarak görmektedirler (Gölçek, 2016: 64). Merkezî yönetim artan belediye borçları karşısında borçları silmekte veya ertelemektedir. Borçları silinen belediyelere ek kaynak yaratılmış olurken onları öz gelir oluşturmada pasifliğe itmektir. Borçlarını düzenli ödeyen belediyelerse mağdur olmuş olurlar (Şengül, 2016: 210-211). Tablo 5’te yerel yönetimlerin toplam borç miktarları, Görsel 3’te ise bu borçların içerik itibarıyla hangi tür borçlardan meydana geldiği gösterilmektedir.

Tablo 5 Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam yükümlülükleri (GSYİH %) (2006-2021)

Yıl	Toplam Yükümlülük (Bin TL)	GSYİH %
2006	30.877.000,3	3,88
2007	39.884.000,2	4,49
2008	44.585.000,2	4,45
2009	51.209.000,5	5,09
2010	64.782.000,0	5,55
2011	62.665.000,0	4,46
2012	48.932.663,9	3,09
2013	55.244.254,0	3,03
2014	55.979.397,7	2,72
2015	63.577.766,9	2,70
2016	80.663.380,5	3,07
2017	107.627.151,5	3,43
2018	159.919.989,7	4,25
2019	179.580.892	4,16
2020	206.332.612	4,09
2021	239.952.128	3,31

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı İstatistikleri

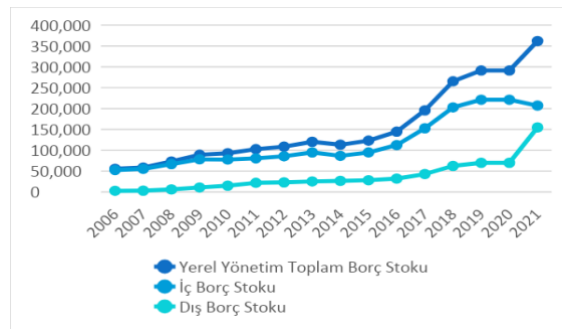
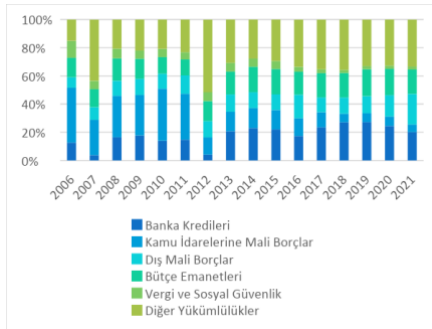
Görsel 3 Türkiye’de yerel yönetimlerin yükümlülüklerinin dağılımları (2006-2021) (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı İstatistikleri)

Tablo 5’te yerel yönetimlerin toplam borç yükümlülüğü incelendiğinde 2010 yılına kadar artış eğilimi gösterdiği, sonraki yıllarda az miktarda da olsa azaldığı, 2013 yılı itibarıyla tekrar artış eğilimine girdiği görülmüş; 2021 yılı itibarıyla toplam borç yükümlülüğü 239.952.128 bin TL’ye ulaşmıştır.

Mali özerklik çerçevesinde belediyelerin kendi kaynaklarından tahsis ettikleri gelirler yetersiz kaldığında iç borç veya dış borç kanalıyla bu eksik finansman yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır (Gölçek, 2016: 68). Yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borç stoklarının miktarları Tablo 6’da gösterilmektedir.

Tablo 6 Türkiye’de 2006-2021 yılları arası yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borç stokları

Yıl	Yerel Yönetim Toplam Borç Stoku	İç Borç Stoku	Dış Borç Stoku
2006	55.508	52.662	2.847
2007	58.642	55.485	3.157
2008	73.061	66.862	6.199
2009	89.199	78.326	10.873
2010	92.983	77.798	15.185
2011	102.650	80.653	21.997
2012	108.758	85.603	23.154
2013	120.325	94.970	25.355
2014	113.278	86.599	26.679
2015	123.089	94.795	28.293
2016	144.625	112.456	32.169
2017	195.695	152.695	43.000
2018	265.296	202.733	62.563
2019	291.259	221.224	70.035
2020	291.259	221.224	70.035
2021	361.770	207.051	154.717



Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı İstatistikler

Görsel 4 Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam iç ve dış borç stokları (t.c. hazine ve maliye bakanlığı kamu finansmanı istatistikleri)

Tablo 6 ve Görsel 4’e göre borç stoku ile ilgili olarak göze çarpan en önemli özellik, dış borçların toplam borç stoku içindeki payının, iç borçların toplam borç stoku içindeki payına göre daha az miktarda olmasıdır. Bunun nedeni ise 1998 yılından itibaren belediyelerin Hazine garantili ticari koşullarda sağlanan dış borçlanmalarına üst limitler getirilmesidir (Bali, 2007: 561-562). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68’inci maddesine göre belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır (Belediye Kanunu, 2005). Türkiye’de yerel idarelerin borçlanması kanunen sıkı kurallara bağlanmıştır. Örneğin belediyeler, dış borçları uzun vadeli yatırım harcamaları özelinde kullanabilmektedir (Gölçek, 2016: 67-68). Bu durumda yerel yönetimlerin borçlanmaları esnek bütçe kısıtı sorunsalı açısından onları merkeze daha bağımlı hâle getirebilmektedir.

Sonuç ve Öneriler

Türkiye’de bütçe kısıtını yöneten temel faktörün siyasi menfaatler nedeniyle olduğu sonucuna varılabilir. Türkiye’de merkezî yönetimin gelir ve harcamaları yerel yönetimlere oranla daha yüksek seviyelerde gerçekleşmektedir. İster aynı ister karşıt partilerde olsun siyasi menfaatler nedeniyle belediyeler vergi tahsilatında etkin davranmamaktadırlar. Mali özerklik çerçevesinde belediyelerin yeterli gelir yaratamaması onları borç sarmalına doğru sürüklemektedir. Çünkü kendilerine yüklenen görevleri yerine getirebilmeleri için gelire ihtiyaçları vardır. Devletin yerel yönetimlerin girişimlerini siyasi olarak desteklemesi ekonomik verimsizliğe yol açsa da onların hayatta kalma olasılığını etkilediği için rasyonel sayılabilir. Çünkü devlet bugün yapmazsa gelecekte kurtarmak zorunda kalacağını bildiği için kötü projeleri baştan finanse edebilmektedir. Ancak devlete ait işletmeler veya kurumlar devletin bu şekilde davranacağını düşünerek, bilerek verimsiz veya savurgan şekillerde hareket etmeye devam edebilirler. Bu nedenle bütçe kısıtlamasının esnetilmesinin aksine katılaştırılması, yerel yönetimlerin performansında artış sağlar ve öz gelir yaratma çabalarını artırır.

Esnek bütçe kısıtının ve buna dayalı olarak ortaya çıkan diğer sorunların çözümü için;

- Yerel yönetimler merkezin getirileri hakkında tam bilgi sahibi olmalıdır. Merkezî hükümet, yerel yönetimlere ilişkin ortak finansman ve düzenleyici politikalarını duyurmalı ve yerel yönetimleri asla kurtarmayacağını açıklamalıdır.
- Yerel yönetimler, vergi oranlarını belirleme veya vergi tabanı oluşturma konusunda tam özerklik elde etmeli; öz gelir yaratma konusunda teşvik edilmelidir.
- Yerel yönetimlere yapılacak transferlerin (yardımların) miktarı açıkça belirtilmeli, transferleri belirleme kriterleri yeterince iyi tanımlanmalıdır.
- Bütçede şeffaflık sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimler, gelir kaynaklarını etkin ve verimli kullanmalı; harcamalarını fayda maliyet analizi yaparak önceliğe göre gerçekleştirmelidir.
- Maliyetlerin merkezî idare tarafından karşılanması hâlinde yerel yönetimlerin girdilere olan talepleri artacağından dolayı yerel yönetimler, önce ödeme yaparak girdileri satın almalı; ödemeleri sonraya ertelememelidir.
- Yerel yönetimlerin borçlanma özerkliği kısıtlanmalı; kendi sorumluluk alanlarında verimli, işlevsel ve özerk kuruluşlar olması sağlanmalıdır.
- Merkezî yönetim ve yerel yönetim arasında adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü yapılmalıdır.
- Seçmenler, mal veya hizmetin sağlanmasından nihai olarak merkezî yönetim veya yerel yönetimin hangisinin sorumlu olduğunu ayırt etmekte zorlanabilirler. Bu nedenle mal ve hizmet sağlayıcılığı bakımından hangisinin sorumlu olacağı ayrımı baştan yapılmalı, kamuoyu ile paylaşılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin genel vergi gelirlerinden aldıkları pay hesaplanırken nüfus büyüklüğü yanında yerel hizmetlerin maliyetleri ile hizmetin gerektirdiği gereksinimler de dikkate alınmalı, öz gelirler tahmin edilebilir olmalıdır.

Tüm bu bahsedilenlerin hayata geçirilebilmesi için merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki hukuki ilişkilerin düzenlenmesi gerekir. Bu sayede yerel yönetimler yerel mali disiplini sürdürmede daha cesur tavır sergileyebilecek, merkezî yönetime çok fazla kendilerini bağımlı hissetmeyecek, kapasitelerini yeterince kullanabileceklerdir.

Yazar Katkıları

Çalışmaya 1. yazar: %50, 2. yazar: %50 oranında katkı sağlamıştır.

Çıkar Çatışması

“Esnek Bütçe Kısıtı Sorunsalı: Türkiye Yerel Yönetimleri Örneği” başlıklı makalemiz ile ilgili herhangi bir kurum, kuruluş, kişi ile mali çıkar çatışması yoktur. Yazarlar arasında da herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Arslan, M., O. (2000). *Yönetimler arası bağışlar ve Türkiye’de merkezi yönetimce belediyelere verilen bağışlar* (Yayın No. 151626) [Yüksek Lisans Tezi]. Anadolu Üniversitesi.
- Ayman Güler, B. (1992). *Belediyeleşme süreci hakkında. Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 71-92.
- Ayman Güler, B. (2013). *Yerel yönetimler-liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*. İmge Kitabevi.
- Bahçe, A., B., & Dayar, H. (2014). *Geçiş ekonomilerinde kayıtdışılığın boyutları ve çözüm önerileri*. <https://www.avekon.org/papers/945.pdf>
- Bali, B. B. (2007). Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar-II. H. Özgür & M. Kösecik (Ed.), *Türkiye’de yerel yönetimlerin borçlanmasına mali özerklik perspektifinden bir bakış* içinde (s. 541-572). Nobel Yayınları.
- Başbakanlık (2005). *Türkiye’de yönetimler arası mali ilişkiler: Sorunlar ve çözüm önerileri*. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma: 8. T.C. Başbakanlık.
- Belediye Kanunu (3 Temmuz 2005). *Resmi Gazete* (Sayı: 25874). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> adresinden erişildi.
- Bordignon, M., Giglio, A., & Turati, G. (2015). Institutions of intergovernmental fiscal relations: Challenge ahead. OECD fiscal federalism studies. M. Bordignon, J. Kim & H. Blöchliger (Eds.), *Soft budget constraints: The case of municipal bonds in Italy*. (pp.105-125). OECD/KIPF.
- Çalçalı, Ö. (2018). Kamu ekonomisi teorisinde yerelleşme rasyoneli ve kuşaklar arası mali federalizm teorilerinin karşılaştırılması. *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, 2(1), 21-42. <https://doi.org/10.29216/ueip.377598>
- Demircan, E. S. (2009). Yerel yönetimler yerelleş(m)iyor mu?: Mali yapı üzerine bir değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(16), 339-367. <https://dergipark.org.tr/en/pub/susead/issue/28423/302694?publisher=salcuk>
- Ferhat, M., Emil. H., & Yılmaz, H. (2012). *Yerel yönetim sisteminde reform tartışmaları ışığında yerel yönetimlerin mali yapısı üzerine bazı saptamalar*. Mali İzleme Raporu İstikrar Enstitüsü, Tepav. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1327062318-3.Yerel_Yonetim_Sisteminde_Reform_Tartismalari_Isiginda_Yerel_Yonetimlerin_Mali_Yapisi_Uzerine_Bazi_Saptamalar.pdf
- Gölçek, A., G. (2016). Yerel yönetimlerde borçlanma. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 814, 62-68.
- Gündüz, İ., O., & Yakar, S. (2013). Yerel yönetimlerin iflası ve Türkiye değerlendirmesi. *Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2), 145-164. <https://dergipark.org.tr/en/pub/cusosbil/issue/4393/60452>
- Inman, R., P. (2003). Fiscal Decentralization and the challenge of hard budget constraints. J. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack (Eds.), *Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons From U.S. Federalism* (pp.35-83). The MIT Press.
- İktisat Sözlüğü. *Ex ante ex post nedir?*. <https://www.iktisatsozlugu.com/tr/nedir/ex-ante-ex-post/1629>
- Karabacak, B., N. (2013). Yerel yönetimlerde esnek bütçe kısıtı: Kavram, ülke deneyimleri ve Türkiye. *Sayıştay Dergisi*, 90, 119-141. <https://dergipark.org.tr/en/pub/sayistay/issue/61545/919153>
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi.

- Kerimoğlu, B., Güngör, H. & Koyuncu, E. (2009). *Belediye bütçesi nasıl izlenir? Yerel paydaşlar için bir rehber*. Tepav Yayınları.
- Kesik, A. (2005), Yönetimler arası mali ilişkiler ve Türkiye uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(10), 74-103.
- Kornai, J. (1980), "Hard" and "soft" budget constraint. *Acta Oeconomica*, 25(3-4), 231-246.
- Kornai, J. (1998). The place of the soft budget constraint syndrome in economic theory. *Journal of Comparative Economics*, 26(1), 11-17.
- Kornai, J., Maskin, E. & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095-1136. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/002205103771799999>
- Lin, J. Y. & Tan, G. (1999). Policy burdens, accountability, and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, 89(2), 426-431. <https://doi.org/10.1257/aer.89.2.426>
- Liu, L. & Waibel, M. (2008). Subnational insolvency: Cross-country experiences and lessons. *World Bank Policy Research Working Paper*, 4496, 1-41.
- Meriç, M. & Sakal, M. (2005). *Yerel yönetimler ve finansmanı*. Birleşik Yayıncılık.
- Ökmen, M. & Koç, N. (2015). Türkiye'de belediye gelirleri içinde borçlanma ve borçların azaltılması için öneriler. *Yönetim ve Ekonomi*, 22(2), 551-565. <https://doi.org/10.18657/yeabu.97472>
- Ökmen, M. & Parlak, B. (1993). *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler-kavramlar, yaklaşımlar, yapılar ve mevzuat*. Orion Kitabevi.
- Önder, İ. (1991). Peggy B. *Musgrave idarelerarası mali ilişkilerin prensipleri (Yorum)*. Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler. Marmaris: Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü ve Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını: 178-180.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 77-95. <https://dergipark.org.tr/en/pub/gaziuiibfd/issue/28359/301537>
- Rodden, J., Eskeland, G. S. & Litvack, J. (2003). Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints. J. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack (Eds.). *Introduction and overview*. (pp.1-31).
- Sertesin, S. (2011). Yerel yönetim reformu kapsamında yerel yönetimlerin idari özerkliği nasıl tartışılmalı? Tepav. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1329840441-3.Yerel_Yonetim_Reformu_Kapsaminda_Yerel_Yonetimlerin_Idari_Ozerkligi_Nasil_Tartisilmali.pdf
- Šimović, H. (2005). The European union budget. *Financial Theory and Practice*, 29(3), 245-262.
- Şengül, R. (2016). *Yerel yönetimler*. Umuttepe Yayınları.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. *Yerel yönetimler genel müdürlüğü faaliyet raporları*. <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Finansmanı İstatistikleri. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1>
- Türkoğlu, İ. (2013). Yerel yönetimlerin mali özerkliği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18 (26-27-28-29), 41-70. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/214037>
- Türkoğlu, İ. (2014). Belediyelerde vergilendirme yetkisi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 421-432. <http://esjournal.cumhuriyet.edu.tr/en/download/article-file/48530>
- Ulusoy, A. & Tekin, A. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 258-287. <https://dergipark.org.tr/en/pub/baunsobed/issue/50238/648022>
- Vahabi, M. (2010). Soft budget constraints and predatory states. *Review of Radical Political Economics*, 44 (4). 468-483. <https://doi.org/10.1177/0486613411434392>
- Varcan, N. (2003). *Kamu maliyesi*. (1. Baskı). T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.

- Vasvari, T. (2020). Hardening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of hungarian local governments. *Acta Oeconomica*, 70(4). 571–592. <https://doi.org/10.1556/032.2020.00037>
- Vigneault, M. (2005). *Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem*. Working Paper No: 2. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University. Kingston, Ontario.
- Wolff, Guntram B. (2012). A budget for Europe's monetary union. Bruegel Policy Contribution, No. 2012/22, Bruegel.
- Yavuz, İ. S. & Dulupçu, M. A. (2017). Ulusal devletlerde yerel yönetimler harcama desantralizasyonu karşılaştırması: İspanya ve Türkiye örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(3), 855-875. <https://dergipark.org.tr/en/pub/sduibfd/issue/52994/704175>

Extended Abstract

Ja'nos Kornai first discussed soft budget constraints. According to Kornai, the concept of soft budget constraint refers to a situation in which a state-owned enterprise can withstand permanent losses thanks to the financial assistance of the state. If local government units expect financial recovery, they may tend to spend and borrow more than they can afford. There are many possible reasons for the soft budget constraint. The central government agency can encourage a troubled local authority to make more loans or invest more capital for its own business interests. It does so because of previous investments or risks that the local government would lose if its operations were stopped. If the government owns the local government unit in poor condition, government officials may feel responsible. Politicians may be motivated to increase their popularity, political influence, and re-election chances. The noticeable collapse of a lower-level unit may indicate that higher-level units are not exercising proper control. If a large business goes bankrupt, its unpaid invoices can also bankrupt its suppliers and set off a bankruptcy chain reaction. The cost of repeated bailouts by the central government may be higher than the cost of disruption from the collapse of the business. In this case, both parties will wait to be rescued. If the central administration had known from the beginning that this would be a problem, it would not have wanted the initiative to be established. The problem lies in the ineffective promise made by the central administration before creating the expectation of recovery.

Many financial and political situations create the expectation of a recovery plan in local governments. For example, if full information about the center's returns is not available, local government units will spend as much as they can if they have strong beliefs that the government has yet to make a commitment to rescue from the very beginning. The other situation is the existence of large vertical fiscal imbalances. Due to the local government's limited ability to increase revenues during a financial crisis, local governments create recovery prospects for voters and creditors. The central government then feels compelled to resolve the crisis. The bankruptcy mechanism in local governments can reduce the moral hazard problem. While bankruptcy mechanisms help to impose a strict budget constraint on local governments, the grant transfer system encourages them to run into fiscal deficits as their own revenues decrease and expenditures increase.

According to the study's findings, a legal change should be made for the central government to reduce transfers to local governments in Türkiye. Since local governments have limited savings on taxes, duties, fees, and similar forced local income items, they cannot benefit from these resources effectively. The growth of the central government by reducing the authority and resources of local governments weakens the local government units. In the process of fulfilling many duties left to local governments in Türkiye, the central government has administrative tutelage. The authorities and responsibilities regarding the division of duties and income between the two administrations do not depend on certain principles. Due to the lack of a fair and orderly distribution of resources, there are gaps in the collection of resources and the delivery of services. Since local governments have limited savings on taxes, duties, fees, and similar forced local income items, they cannot benefit from these resources effectively. The share of total donations and aids in municipal revenues has been on a downward trend as of 1993. The reason for this decrease is the increase in municipal revenues more than the amount of donations provided by the central government. In the 1990s, there was no problem of soft budget constraints. In Türkiye, a significant portion of the revenues of local governments in the 1995-2005 period consisted of the revenues transferred from the central government. The ratio of the share they receive from the general budget tax revenues in their total revenues has reached 50%. This rate decreased to approximately 37% due to the increase in the revenues of local governments other than general budget tax revenues in the period of 2006-2007. As of 2010, a trend has emerged in the form of selling, renting or converting real estates owned by local governments.

In Türkiye, the share of local government expenditures in GDP is higher than its income. In this context, it can be said that the incomes of local governments in Türkiye are insufficient, and they have become increasingly dependent on the central government. Municipalities cannot use their capacities sufficiently. Due to the inadequacy of own revenues in Türkiye, local governments have started to resort to borrowing more since the 1980s. To prevent borrowing, local administrations' borrowing is tied to strict rules by law. For example, municipalities can use external debt for long-term investment expenditures. It can be concluded that the main factor governing the budget constraint in Türkiye is due to political interests. In Türkiye, the revenues and expenditures of the central government are higher than the local governments. Whether in the same or opposing parties, municipalities do not act effectively in tax collection due to political interests.