

Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Mali Yerelleşme Üzerine Bir Analiz¹

*Abdulkadir ATEŞ (ORCID 0000-0001-7214-6090), Öğretim Görevlisi,
Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, EMYO
Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Eleşkirt/Ağrı, Türkiye; aates@agri.edu.tr*

An Analysis on The Financial Structure of Local Governments and Financial Decentralization

Abstract

The purpose of this study is to interpret the own-source income levels and resource allocations of local governments using fiscal indicators in order to provide a macroeconomic perspective on decentralization. In this context, it is aimed to reveal the imbalance between the increasing duty and responsibility burden of local governments—especially in Turkey—and their revenues and to analyze this situation comparatively. In this context, within the framework of the financial structures and financial management of local governments on a global scale, Turkey, Poland and Japan were selected as sample countries; the local government finances of these countries were evaluated. Thus, on the one hand, it is aimed to make general inferences regarding the levels of fiscal decentralization of countries and, on the other hand, to analyze the place of local governments in gross domestic product (GDP) comparatively.

Keywords: Financial Structure, Financial Decentralization, Financial Indicators, Centralization.
JEL Codes: H5, H54, H59

Özet

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin öz kaynak gelir düzeylerini ve kaynak dağılımlarını mali göstergeler kullanarak yorumlayarak, yerelleşmeye makro-ekonomik bir bakış açısı sunmaktır. Bu bağlamda, özellikle Türkiye’de yerel yönetimlerin artan görev ve sorumluluk yükü ile gelirleri arasındaki dengesizliği ortaya koymak ve bu durumu karşılaştırmalı olarak analiz etmek amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, küresel ölçekte yerel yönetimlerin mali yapıları ve mali yönetimleri çerçevesinde örnek ülkeler olarak Türkiye, Polonya ve Japonya seçilmiş; bu ülkelerin yerel yönetim maliyeleri değerlendirilmiştir. Böylece bir yandan ülkelerin mali yerelleşme düzeylerine ilişkin genel çıkarımlarda bulunmak, diğer yandan yerel yönetimlerin gayri safi yurtiçi hasıla içindeki yerini karşılaştırmalı olarak analiz etmek amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali Yapı, Mali Yerelleşme, Mali Göstergeler, Merkeziyetçilik
JEL Kodları: H5, H54, H59

¹Bu çalışma, 16-18 Mayıs 2024 tarihinde gerçekleştirilen 24. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR24) sunulan “Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Mali Yerelleşme Üzerine Bir Analiz” başlıklı bildirinin geliştirilmiş halidir.

Giriş

1980'li yıllarla birlikte tüm dünyada kamu yönetimi yapılanmasında neoliberal politikalar doğrultusunda paradigma değişiminin başlaması, küreselleşme süreci ve bölgesel entegrasyon çalışmalarının artması, ülkelerin siyasi, idari ve ekonomik yapılarını yeniden düzenlemelerine neden olmuştur. Bu yeniden yapılanma ve düzenleme süreçleri içerisinde en önemli alanlardan birini, yerel yönetimler oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde değişimi talep eden bu yaklaşım, 21. yüzyılda artan şekilde, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde artış, sonuç odaklı/müşteri odaklı kamu hizmeti anlayışı, yönetimden yönetişime geçiş, mali/idari saydamlık, hesap verebilirlik vb. birçok boyutu içeren bir süreci göstermektedir. Bu süreç, yerelleşmeye verilen önemle birlikte yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının artmasına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin mali yönetiminde ve hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması için gerekli olan performans ve bütçe yönetimi açısından mali disiplinin sağlanması ve mali saydamlık önemli kavramlar olarak ortaya çıkmıştır. Bu değişimlerle ortaya çıkan adem-i merkeziyetçilik, hızlı kentleşme ve metropolleşme süreçleri yerel yönetimlerin yetki, harcama ve sorumluluklarını artırmıştır. Yerel yönetimler hizmet sunumu sürecinde giderek ön plana çıkmıştır. Ancak benzer oranda yerel yönetimlerin öz gelirleri ve yerel yönetimlere kaynak tahsisi artış göstermemiştir.

Yerel yönetimlerin mali yapısının izlenmesi, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmeye ve etkin ve verimli kalkınma politikaları tasarlamaya yönelik mali kapasitelerini değerlendirmeye yönelik önemli bir adımdır. Bu çerçevede ortaya çıkan değişimler, yerel yönetimlerin mali yönetimi ve yapısında değişimlere yol açmıştır.

Yerel yönetim birimlerinin mali yapısını şekillendiren faktörlerden biri ülkenin gelişmişliğidir. Bir diğer unsur, yerel yönetimlerin varlığını hukuki açıdan açıklamaya çalışan yerel yönetimlerin yasal dayanağıdır. Diğer yandan, siyasi karar birimlerinin yerel yönetim birimlerine bakış açısı ve yerel yönetim birimlerinin varlık açısından kabulü de mali yapıyı etkileyen unsurlar arasında yer alır.

Bu çalışmada adem-i merkeziyetçiliğe makro-ekonomik bir bakış sağlamak için güncel mali göstergeler kullanılmıştır. Ancak, mali göstergeler, adem-i merkeziyetçilikle ilgili gerçekleri elde etmek için yetersiz ve hatta yanıltıcı görünümde de sunabilir. Verileri anlamak ve rakamların neyi işaret ettiğini görebilmek için büyük özenle yorum yapılmalıdır. Örneğin, yüksek vergi payı, yüksek vergi özerkliğine eşit olmayabilir. Adem-i merkeziyetçiliği sayısal olarak ortaya koymak, yerelleşme ve merkezileşme eğilimlerini doğru tespit edebilmek ve yerelleşmenin etkilerini değerlendirebilmek için mali göstergeler, başkaca nicel ve nitel göstergelerle ve yaklaşımlarla desteklenmelidir. Bu nedenle ülkelerin siyasi, idari, tarihi ve sosyo-ekonomik boyutlarıyla da analiz edilmesi gerekir. Kuramsal olarak bir ülkede siyasi, idari ve mali yerelleşmede yetkilerin, sorumlulukların ve kaynakların dağılımı, birbirine bağlı üç boyutu oluşturur. Öyle ki; mali, idari ve siyasi yerelleşme birbirini tamamlayan olgulardır. Bu kapsamda, yerelleşmenin başarısı için bu üç boyut ve bu boyutlar arasındaki ilişkiler derinlikli bir şekilde araştırılmalıdır.

Çalışmanın bulguları olarak; mali göstergeler, adem-i merkeziyetçiliğin gerçek düzeyini belirlemek, mevcut eğilimleri doğru bir şekilde yakalamak ve adem-i merkeziyetçiliğin etkilerini ve sonuçlarını doğru bir şekilde değerlendirmek için nicel ve nitel göstergeler dahil olmak üzere ek yaklaşımlarla tamamlanmalıdır. Bu nedenle ülkelerin siyasi, idari, tarihi, sosyo-ekonomik boyutlarıyla da analiz edilmesi gerekir. Bu süreçte yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk bakımından daha fazla ağırlık verilirken, mali kaynakları ve bu kaynakları ne tür harcamalara yoğunlaştırdıkları ülkelerin siyasi, idari, ekonomik, tarihi ve kültürel yapısına ve merkeziyetçilik düzeyine göre değişkenlik göstermektedir.

1980'li yıllarla başlayan neoliberal politikaların uygulanması süreci, yerel yönetimler düzeyinde önemli bir karşılık bulmuştur. Bu süreçte yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk bakımından daha fazla ağırlık verilirken, mali kaynakları ve bu kaynakları ne tür harcamalara yoğunlaştırdıkları ülkelerin siyasi, idari, ekonomik, tarihi ve kültürel yapısına ve merkeziyetçilik düzeyine göre değişkenlik göstermektedir.

1. Mali Özerklik ve Mali Yerelleşme

Yerel yönetimlerin mali yapısıyla ilgili olan mali yerelleşme ve mali özerklik kavramları içerik olarak birbirine yakın olsa da anlam ve odak açısından farklılık gösterir. Mali özerklik, farklı idari düzeylerdeki h yönetimlerin mali kaynaklarını bağımsız olarak yönetme kapasitesi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda mali özerklik, yerel yönetimlerin harcama, kaynak tahsisi ve tahsis aşamalarında sorumluluk üstlenebilme derecesini gösterir. Bu süreç, yerel yönetimlerin kendi bütçelerini oluşturabilmeleri ve harcamalarını merkezi yönetime bağlı kalmadan kendi ihtiyaçlarına göre belirleyebilmeleri anlamına gelir. Mali özerkliğe sahip yerel yönetimler, vergi yasaları çıkarma, vergi toplama ve harcama yapma yeteneği de dahil olmak üzere mali kaynakları üzerinde tam kontrole sahip olmalıdır (Blöchliger ve King, 2006).

Mali özerkliğin önemli bir bölümünü oluşturan mali yerelleşme, devletin mali yetki ve kaynaklarının merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması anlamına gelir. Bu tür politikalar, merkezi yönetimden yapılan transferlerin artırılması, yeni yerel vergilerin getirilmesi veya daha önce merkezi yönetimin elinde bulunan vergi yetkisinin adem-i merkeziyetçi hale getirilmesi gibi çeşitli kurumsal biçimler alabilir (Sezer ve Büyükpınar, 2021: 93). Mali yerelleşmeyle yerel yönetimlerin sorumlulukları artar; yerel düzeyde kaynak tahsisi yeniden düzenlenir ve yerel yönetimler gelir toplama, harcama ve mali yönetimde daha fazla sorumluluk üstlenir. Ayrıca, kaynak yaratma ve borçlanma yetkilerinde sıklıkla artış olur. Ancak çoğu durumda merkezi yönetim tarafından yapılan gözetim ve denetim devam eder.

Merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki, görev ve kaynak paylaşımı, yerelleşme sürecindeki en kritik konulardan biridir. Yetki ve görev dağılımı, idari yerelleşmenin kapsamını belirlerken; kaynak paylaşımı mali yerelleşmeyi ifade eder. Yetki, görev ve kaynak dağılımı ülkeler arasında farklılık gösterse de, küresel olarak yerelleşmenin hızlanması ve özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımının etkisiyle sorumluluk ve yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması, yerel yönetimleri hizmet sunumunda ön plana çıkarmıştır (Sezer ve Büyükpınar, 2021: 82).

1980’lerde küresel çapta yaşanan gelişmelerle birlikte devletin yapısında değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. Özellikle yönetim yaklaşımıyla devletin kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlanması ve maliyetlerin düşürülmesi, temel hedefler haline gelmiştir. Daha büyük ölçekli ekonomik faaliyetlere öncelik veren bu yapı, yerel yönetimlerin adem-i merkeziyetçilik bağlamındaki önemini daha da artırmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018; Aksu, 2024: 42).

Mali yerelleşme, vergilendirme ve harcama sorumluluklarının yerel yönetim birimlerine devredilmesini içerir. Buna göre, yerelleşmenin derecesi kaynak miktarına ve bu kaynakları yönetmedeki özerkliğe bağlıdır. Birçok ülke, adem-i merkeziyetçiliği içeren çok düzeyli yönetim reformları uygulamaktadır. Avrupa ve Kuzey Amerika’da, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Kanada veya İskandinav ülkeleri gibi bazı federal ve üniter devletler, güçlü ve yerleşik yerel yönetim geleneklerine sahiptir. Ayrıca, 1980’li yıllardan itibaren tüm dünyada adem-i merkeziyetçiliğe doğru eğilim giderek yoğunlaşmıştır. 2000’li yıllarda ivme kazanan reformlar arasında, yönetim düzeyleri arasında sorumlulukların dağılımında düzenlemeler, artan mali yerelleşme ve yerel yönetimlerde (Hollanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık, vb.) yeni kamu yönetimi tekniklerinin uygulanması yer almaktadır. Öte yandan, 2008 küresel mali krizi ve bunun sonucunda kamu maliyesini ve bütçe kısıtlamalarını daha iyi kontrol etmeye yönelik politikalar, çeşitli ülkelerdeki yerel yönetimleri etkilemiş ve adem-i merkeziyetçiliğe doğru birçok reformu motive etmiştir. Bu nedenle, bölgelerin ve belediyelerin birleştirilmesi, belediyeler arası işbirliğini teşvik eden politikalar ve yerel yönetimlerin sorumluluklarını ve kaynaklarını yeniden tahsis eden metropol reformları da dahil olmak üzere kurumsal reformlar, 2000’li yıllarda dünya çapında yoğun bir şekilde uygulanmıştır.

Mali yerelleşmenin derecesi, ulus-devletlerin politik ve ekonomik yapılarıyla doğrudan ilişkilidir. Örneğin, federal devletlerde, eyaletler (federe devletler) yasa yapma, kamu hizmetlerini tanımlama ve gelir üretme konusunda daha geniş yetkilere sahiptir ve bu da daha yüksek mali yerelleşme düzeyleriyle sonuçlanır. Ancak, yasa yapma yetkisinin merkezi yönetime ait olduğu üniter eyaletlerde, alt-ulusal yönetimler genellikle daha sınırlı mali yerelleşmeye sahiptir.

Yerel yönetimler (Alt-Ulusal Yönetim, SNG), karar organları genel oyla seçilerek oluşturulan ve bütçe, personel ve malvarlığı ile ilgili olarak genel sorumlulukları ve bir miktar özerkliği olan ve merkezi olmayan bir kamu tüzel kişisidir. Her ne kadar tek, evrensel ve benzersiz bir tanımla yapılamasa da, yerel yönetimler, genel olarak karar alma sorumluluğu, güç ve kaynak yaratma yetkisinin üst düzey yönetimden (merkezi yönetim) alt düzey yönetimlere (bölgeler, yerel yönetimler ve STK’lar) aktarılması olarak tanımlanmaktadır (Cheema ve Rondinelli, 2007: 1, Leung, 2004: 1, Edquist, 2005: 9, Yuliani, 2004, Hinsz vd., 2006: 2, Eryılmaz, 2002: 225).

Mali yerelleşme, yetki ve sorumlulukların bölgesel ve yerel yönetimlere devredilmenin mali yönünü oluşturur. Mali adem-i merkeziyetçiliğe atıfta bulunmak için “merkezi-yerel (veya yönetimler arası) mali ilişkiler” ve “mali federalizm” gibi terimler kullanılır. Mali yerelleşmenin ilk aşaması, harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının yönetim düzeyleri (ulusal, bölgesel, yerel vb.) arasında bölünmesidir. Mali yerelleşmenin özü, alt ulusal yönetimlerin yerel hizmetlerini belirli bir ölçüde finanse etme yetkisi ve sorumluluğudur (Ebel ve Yılmaz, 2002: 34).

Halka hizmet götüren nihai birimlerin yerel yönetimler olduğu günümüzde geniş bir alanda kabul görmektedir. Mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar ötesinde, günümüzde, yerel yönetimlerin; demokrasi, iktisadi kalkınma ve/veya büyüme, yoksulluğu azaltma, beşerî sermayenin kalitesinin artırılması, kamu

sektöründe etkinliğin sağlanması, katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, makro-ekonomik istikrar, mali sürdürülebilirlik ve benzeri sosyo-ekonomik gerekçelerle de bir noktada etkileşim halinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, bu hedeflere ulaşmak için bir yandan yerel yapı güçlendirilirken diğer taraftan merkez-yerel dengesinin gözetilmesi, devletin ana iskeletini oluşturan kurumsal ve politik yapıların ülkeler nezdinde zedelenmemesi gerekir. (Esener, 2019: 2)

Alt ulusal yönetimler, acil ihtiyaçlara ve uzun vadeli zorluklara etkili bir şekilde yanıt verebileceklerini göstermiş olsalar da, iç ve dış şoklara karşı oldukça savunmasız oldukları ve sorumluluklarını gerektiği gibi yerine getirmelerini engelleyen etkisiz adem-i merkeziyetçilik çerçeveleriyle ilgili engellerle karşı karşıyadır.

Küreselleşme süreciyle birlikte artan yerel rekabet, yükselen gelir ve refah düzeyleri, şehirlerden işlevleri ve yaşam kalitesi talebi açısından beklentileri artırmıştır. Bu süreçte, adem-i merkeziyetçiliğe artan vurgu, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarında artışa yol açmıştır. Yerel yönetimlerin mali yapısını izlemek, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirme ve etkili ve verimli kalkınma politikaları tasarlama konusunda mali kapasitelerini değerlendirmede kritik bir adımdır. Yerel yönetim birimlerinin mali yapısını şekillendiren temel faktörlerden biri de ülkenin gelişmişlik düzeyidir. Bir diğer etken ise yerel yönetimlerin varlığını yasal açıdan açıklayan yasal temeldir. Ayrıca, siyasi karar vericilerin yerel yönetim birimlerine yönelik bakış açıları ve yerel kuruluşların meşruiyetinin tanınması da mali yapılarını etkileyen unsurlar arasındadır. Yerel yönetimlerin mali yönetiminde, hizmet sunumunda verimliliği ve etkinliği sağlamak için performans yönetimi, bütçe yönetiminde mali disiplini sürdürmek ve mali şeffaflığı sağlamak gibi kavramlar olmazsa olmaz olarak ortaya çıkmıştır.

2. Dünya Çapında Çok Düzeyli Yönetişim Reformlarına Genel Bakış

Dünya üzerinde birçok ülke, 2000'li yıllardan itibaren adem-i merkeziyetçiliğin yanı sıra yeniden merkezileşme reformları da dahil olmak üzere çok düzeyli yönetim reformlarından geçmektedir. Avrupa ve Kuzey Amerika'da, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya veya İskandinav ülkeleri gibi bazı federal ve üniter ülkeler, uzun süredir devam eden bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Ancak adem-i merkeziyetçilik eğilimi son yıllarda arttığı görülmüştür. Bu reformlar, yönetim düzeyleri arasında sorumlulukların tahsisinde ayarlamalar yaparak, mali yerelleşmeyi artırarak veya örneğin Hollanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık vb. ülkelerde olduğu gibi ulusal altı düzeyde yeni kamu yönetimi yöntemleri getirerek adem-i merkeziyetçiliği güçlendirmeyi ve/veya çok düzeyli yönetim sistemlerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır (OECD, 2019: 8). Örneğin Fransa, Şubat 2022'de kabul edilen ve alt ulusal yönetimlere daha fazla yetki veren ve yönetim düzeyleri arasında kamu eylemlerini basitleştirmeyi amaçlayan farklılaştırma, merkeziyetsizlik¹, yetki dağıtma ve basitleştirme reformuyla merkeziyetsizlik sürecini sürdürdü.

2.1. Küresel Ölçekte Coğrafi Bölgelere Göre Yerel Yönetimler

OECD'nin dünya gayri safi yurt içi hasılasının (GSYİH) toplam %94'ünü temsil eden 135 ülkeyi (Şekil 1: yedi ana bölgeye yayılmış dünya nüfusunun %93'ü) içeren verileri değerlendirildiğinde; bu veriler, dünya çapında 22 federal ve 113 üniter ülke yerel yönetimlerle ilgili temel örgütsel ve finansal göstergeleri sunmaktadır.

Şekil 1. Yedi Ana Bölge



Kaynak: (OECD & UCLG, 2022)

¹ Merkeziyetsizlik (Decentralization), bir devletin veya bir organizasyonun karar alma, yönetim ve kaynak kullanımı gibi yetkilerinin merkezi otoriteden alt düzeydeki birimlere (yerel yönetimlere, bölgesel otoritelere veya farklı birimlere) aktarılmasıdır.

22 federasyon üç milyardan fazla nüfus ile örneklem nüfusunun %44'ü oluştururken üniter ülkeler dört milyardan fazla nüfus ile toplam nüfusun %56'sını oluşturmaktadır. Genel olarak, örneklemdeki 135 ülke dünya yüzey alanının %89'unu, dünya nüfusunun %93'ünü (yaklaşık 7,2 milyar nüfus) ve dünya GSYİH'sinin %94'ünü oluşturmaktadır.

Bu göstergeler kapsamında küresel ölçekte yerel yönetimlerin önce harcamaları ve sonra gelirleri incelenmiş ve GSYİH içindeki payı gösterilmiştir. Türkiye bu yedi ana bölge içinde Ortadoğu / Batı Asya içinde yer almaktadır.

Şekil 1'de gösterilen bölgesel alanlara göre, Asya-Pasifik bölgesi 426.611 yerel yönetimle (%67) ilk sırada yer alırken, onu Avrupa (%14), Avrasya (%7), Kuzey Amerika (%3), Latin Amerika (%3), Afrika (%3) ve Orta Doğu ve Batı Asya (%0,3) ile takip ediyor. Ancak bu rakamları yorumlarken dikkatli olunmalıdır. Bu istatistikleri analiz ederken, Hindistan, Endonezya ve Filipinler, Asya toplamını önemli ölçüde yukarı çeken üç ülkedir, çünkü bu ülkeler yerel yönetimler tanımına giren birçok küçük ve özerk belediye otoritesine ev sahipliği yapmaktadır. Sadece yukarıda belirtilen ülkelerde, köyler Asya Pasifik bölgesindeki toplam yerel yönetim sayısının %87'sinden fazlasını oluşturmaktadır.

2.2. Üniter, federal ülkeler ve asimetrik düzenlemeler²

Ülkeler üniter ve federal (konfederasyonlar dahil) iki ana biçimde organize edilmektedir. Fakat incelendiğinde gerçekliğin daha karmaşık olduğu bazı üniter ve federal ülkelerin yönetim özelliklerinin benzerlik gösterdiği durumlarda mümkündür. Örneğin, Birleşik Krallık üniter bir ülkedir ancak devralma süreci 1998'de başladığından beri federal özellikler eklemiştir. Malezya'da, Anayasası'nda yer alan federal bir yapıya sahip olmasına rağmen, merkezi yönetim birçok gücü kendi merkezinde yoğunlaştırarak yerel yönetimlere nispeten az manevra alanı bıraktığı için daha çok üniter bir ülke gibi işlev görmektedir (Ostwald, 2017: 16).

Üniter devletler merkezi yönetimin nihai olarak en üstün olduğu tek bir güç olarak yönetilen ülkelere denir. Bunlar, egemenliği paylaşamayan "tek ve bölünmez" varlıklar olarak anlaşılır. Üniter devletlerin vatandaşları, devletin toprakları boyunca aynı benzersiz güce tabidir. Üniter bir devlet olmak, o ülkede mutlaka yerel yönetimler bulunmadığı anlamına gelmez. Aslında, doğrudan halk tarafından seçilen ve bazı siyasi ve idari yetkilere sahip yerel yönetimler, üniter ülkelerde sıklıkla bulunur. Yine de, hangi yetkilerin ve sorumlulukların yerel yönetimler kademelerine devredileceğine veya devredilmeyeceğine karar veren merkezi yönetimdir. Bu ayrıcalıklara bağlı olarak, üniter devletler arasında farklı derecelerde adem-i merkeziyetçilik bulunabilir. Bu nedenle, üniter ülkeler sayısız şekil ve boyutta olabilir. Aslında, bazı üniter ülkeler coğrafi, tarihi, kültürel veya dilsel nedenlerle özel yetkilere sahip özerk bölgeleri ve şehirleri tanıdıkları "karma" bir kurumsal yapı benimseyebilir. Bu durumlarda, bu tarihi bölgelerden bazılarının, kendilerine özgü özellikleri nedeniyle diğer yerel yönetimlerden daha fazla yetkisi vardır. Bu karmaşık ve genellikle eşit olmayan kurumsal düzenlemelere genellikle asimetrik denir ve bu, yetkilerin, sorumlulukların ve kaynakların bir ülke içindeki alt ulusal birimler arasında eşit olarak dağıtılmadığı gerçeğine işaret eder. Üniter ülkelerdeki asimetrik düzenlemelere örnek olarak Birleşik Krallık (Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler'in devredilmiş ulusları), İtalya (sıradan bölgeler ve özel statülü bölgeler), Finlandiya, Fransa (Korsika, deniz aşırı departmanlar ve topraklar), Portekiz (Azorlar ve Madeira), Mauritius (Rodrigues Adaları), Azerbaycan (Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti), Nikaragua (Kuzey ve Güney Karayip Kıyısı Özerk Bölgeleri), Ekvador (Galapagos) vb. ülkeler verelebilir. (OECD & UCLG, 2022: 26).

Federal devletler, üniter devletlerle karşılaştırıldığında, federal ülkeler egemenliklerini federal hükümet ve kendi yasal anayasalarına (Kanada'nın belirgin bir istisna olduğu) sahip olabilen, kendi kendini yöneten bölgesel birimler (federe devletler olarak da bilinir), bir parlamentoya ve bir hükümete sahip olabilen federal hükümetler arasında paylaşırlar. Federal hükümetler, üniter devletlerdeki merkezi yönetimlerden farklıdır çünkü ilki, federe birimlerin kendi kendini yönetme statüsünü tek taraflı olarak değiştiremez. Yetkiler ve sorumluluklar, bir anayasa hükmü veya yargısal yorum yoluyla federal hükümete ve federe eyaletlere atanır. Genel olarak, federal hükümetler dış politika, savunma, para ve ceza adalet sistemi gibi alanlarda münhasır bir yetkiye sahipken, federe eyaletler kapsamlı yetkilere sahiptir. Federal eyaletler, simetrik ve asimetrik düzenlemelerle çeşitlidir. Bazı ülkelerde, sorumluluklar eyalet hükümetleri arasında eşit olarak dağıtılır. Kurumsal düzenlemeler genellikle gelişen bir süreç olsa da, simetrik federal ülkeler örneği bugün Avusturya, İsviçre, Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri ile örnekendirilmektedir. Bununla birlikte, asimetrik

² Asimetrik düzenlemeler, bir ülkede farklı bölgelere, yerel yönetimlere veya idari birimlere eşit olmayan, yani farklı ölçülerde yetki, görev veya kaynak verilmesi anlamına gelir. Başka bir deyişle, bütün bölgeler veya belediyeler aynı kurallara ya da yetki seviyelerine sahip değildir; bazılarının özel ayrıcalıklar, yetkiler veya görevler tanımlanabilir.

federal ülkeler nadir değildir ve hatta federal sistemlerin özü olarak kabul edilebilir. Örneğin, Avustralya'nın bölgesel asimetrinin belirli yönleri varken Belçika, Hindistan veya Malezya gibi diğer federal ülkeler oldukça asimetrik. Yüksek düzeyde asimetri, çeşitli bölgeleri bir arada tutan bir tutkal görevi görür. Hindistan Anayasası dokuz eyalet için özel hükümlere izin verir; Malezya'da Sabah ve Sarawak bölgeleri diğer 11 eyaletten daha büyük özerklik düzeylerine sahiptir (OECD & UCLG, 2022:26).

3. Yerel Yönetimlerin Sorumlulukları

Yönetim seviyelerindeki sorumlulukları büyük ölçüde değişkendir ve yine büyük ölçüde ülkenin federal veya üniter yapısına bağlıdır. Federal sistemlerde, merkezi yönetim genellikle dış politika, savunma ve adalet gibi alanlarda münhasır yetkiye sahipken, eyaletler daha geniş iç işlevleri üstlenir. Yerel yönetimler sorumluluklarını eyalet anayasalarından veya yasalarından alır ve bu da genellikle aynı ülke içinde asimetrik yetkilere yol açar.

Ülke ve bölge profillerinde gözlemlendiği gibi, sorumluluklar yönetim düzeyleri arasında çok sayıda ve şekilde dağıtılır. Sorumlulukların çoğu yönetimin farklı kademeleri arasında paylaşılmasına ve sorumlulukların tahsisinin bir ülkenin federal veya üniter bir sisteme sahip olmasına bağlı olması büyük ölçüde değişkendir. Çoğu federal ülkede, federal yönetimler dış politika, savunma ve adalet sistemi gibi alanlarda kendine has ve açıkça tanımlanmış yetkilere sahipken, eyalet yönetimleri daha geniş sorumluluklar üstlenme eğilimindedir. Buna karşılık, yerel yönetimlerin sorumlulukları, eyalet anayasası ve/veya mevzuatı tarafından kendilerine atanana bağlıdır ve bu, aynı ülke içinde bile yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarında asimetrilere yol açabilir.

Bu, üniter devletlerde önemli ölçüde farklılık gösterir. Üniter devletlerde, sorumluluklar genellikle yardımcılık ilkesi tarafından yönlendirilen ulusal yasalar veya anayasalar aracılığıyla verilir. Bu yasalar, yerel görevlerin yerele ait olup olmadığını, merkezi yönetim tarafından devredilip devredilmediğini veya diğer düzeylerle paylaşılıp paylaşılmadığını belirler. Bazı sorumluluklar zorunlu, diğerleri ise takdirîdir. Bu tür sistemlerde, sorumluluklar genellikle ulusal anayasa veya yasal hukuk aracılığıyla tahsis edilir ve bazen genel bir yetki maddesine veya "yardımcılık ilkesine" atıfta bulunur. Bu, özellikle belediye düzeyindeki yönetimler durumunda yaygındır. Ulusal yasalar ayrıca belirli bir alt ulusal sorumluluğun yalnızca alt ulusal otoritelerin yargı yetkisi altında olup olmadığını, merkezi yönetim adına yürütülen devredilmiş bir işlev olup olmadığını veya başka bir kurumsal yönetim düzeyiyle paylaşılan bir sorumluluk olup olmadığını da belirtebilir. Alt ulusal düzeylere atanan bazı görevler zorunlu olabilirken, diğerleri takdir yetkisine bağlı olabilir.

Tablo 1. Yerel yönetimlerin seviyelerine göre sorumlulukların dağılımı

Belediye Düzeyi	Belediye Üstü (Orta Seviye)	Bölgesel Düzey
Geniş sorumluluk yelpazesi: • Genel yetki maddesi • Yasa ile ek tahsisler (potansiyel olarak) Toplum hizmetleri: • Eğitim (anaokulları, okul öncesi ve ilköğretim) • Şehir planlama ve yönetimi • Yerel kamu hizmetleri ağları (su, kanalizasyon, atık, hijyen, vb.) • Yerel yollar ve şehir içi toplu taşıma • Sosyal işler (ailelere ve çocuklara, yaşlılara, engellilere, yoksulluğa, sosyal yardımlara destek, vb.) • Birincil ve önleyici sağlık bakımı • Rekreasyon (spor) ve kültür • Kamu düzeni ve güvenliği (belediye zabıtası, itfaiye) • Yerel ekonomik kalkınma, turizm, ticaret fuarları • Çevre (yeşil alanlar) • Sosyal konut • İdari ve izin hizmetleri	Belediye üstü çıkarların uzmanlaşmış ve daha sınırlı sorumlulukları Küçük belediyelere yönelik yardımın önemli bir rolü Bölgeler ve merkezi yönetim tarafından devredilen sorumlulukları kullanabilir İşlevsel seviye ve coğrafi alan tarafından belirlenen sorumluluklar: • Ortaöğretim veya uzmanlaşmış eğitim • Belediye üstü sosyal ve gençlik refahı • Ortaöğretim hastaneleri • Atık toplama ve arıtma • İkincil yollar ve toplu taşıma • Çevre	Ülkeye bağlı olarak heterojen ve değişen sorumluluklar (özellikle federal ve üniter) Bölgesel ilgi alanları: • Ortaöğretim/yükseköğretim ve mesleki eğitim • Mekansal planlama • Bölgesel ekonomik kalkınma ve yenilik • Sağlık (ikincil bakım ve hastaneler) • Sosyal işler, örneğin istihdam hizmetleri, eğitim, katılım, özel gruplara destek, vb. • Bölgesel yollar ve toplu taşıma • Kültür, miras ve turizm • Çevre koruma • Sosyal konut • Kamu düzeni ve güvenliği (örneğin bölgesel polis, sivil koruma) • Yerel yönetim denetimi (federal ülkelerde)

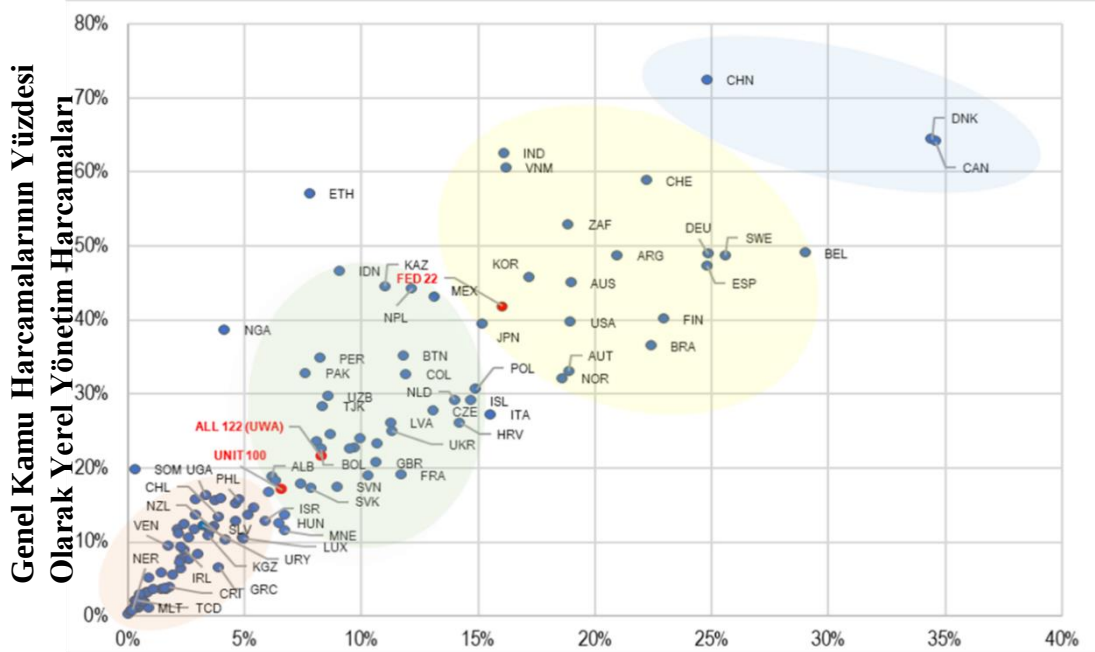
Kaynak: (OECD & UCLG: 2022)

Tablo 1’de gösterildiği gibi sorumlulukları bölümlere ayırmak, yönetim düzeyleri arasındaki sorumluluk dağılımını görselleştirmeye yardımcı olabilir. Ancak, bu teorik sınırlar gerçekte biraz belirsizdir. Merkezi/federal hükümet ile yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı birçok ülkede özellikle karmaşıktır ve sorumlulukların asimetrik olarak merkezden uzaklaştırılması sık görülür. Sorumlulukların dağıtımındaki karmaşıklık, rekabet eden ve çakışan yetkilere de yol açabilir. Buna karşılık, bu durum kamu politikalarıyla ilgili hesap verebilirliğin olmamasına neden olabilir. Birçok ülkede, hem dikey (merkezi/federal ve yerel yönetimler arasında) hem de yatay (farklı ulusal altı katmanlar içinde) olarak sorumluluklarda sık sık çakışma bulunmaktadır. (Allain-Dupré, Chatry ve Phung, 2021: 39).

4. Küresel Ölçekte Yerel Yönetimlerin Mali Yapısının Görünümü

2020 yılında, yerel yönetim harcamaları, mevcut veriye sahip örneklemdeki 122 ülke için ağırlıklandırılmamış ortalama GSYİH’nin %8,3’ü olan toplam kamu harcamalarının %21,5’ini oluşturmuştur. Federal ülkelerde, eyalet ve yerel hükümetlerin harcamalarını birleştiren ulusal altı yönetim harcamaları, ortalamadan belirgin şekilde daha yüksek olup, toplam kamu harcamalarının %41,9’unu, yani 2020’de GSYİH’nin %16’sını oluşturmaktadır. Öte yandan, yalnızca üniter ülkeler için yerel yönetim harcamaları, kamu harcamalarının %17,1’ini, yani GSYİH’nin %6,6’sını oluşturan küresel ortalamanın altındadır.

Grafik 1. GSYİH ve Genel Kamu Harcamalarının Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamaları



Kaynak: (OECD & UCLG, 2022)

Grafik 1’de dört farklı ülke grubu özellikleri dikkat çekmektedir ilk ülke grubu, her iki göstergede de özellikle yüksek yerel yönetim harcamasına sahip üç ülke olan Kanada, Danimarka ve Çin’i kapsamaktadır. Bu veriler ülkeler arasında adem-i merkezîyetçilik düzeyleri hakkında benzersiz karşılaştırmalı bilgiler sağlarken, dikkatli bir şekilde yorumlanmalıdır. Örneğin Çin’de, kamu harcamalarının %70’inden fazlası yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Ancak Çin, harcama özerkliğinin gerçekliğini çarpıtabilen bir "büyütme etkisinin" özellikle temsilcisidir: yerel yönetim harcama değerlerine rağmen, pratikte Çin’deki yerel yönetimler merkezi yönetimin sisteminin bir parçasıdır ve merkezi yönetim adına yürütülür. İkinci grup ülkeler, hem kamu harcamalarının bir payı (%30’un üzerinde) hem de GSYİH’nin bir payı (%15 ile %30 arasında) olarak yerel yönetim düzeyinde yüksek kamu harcaması seviyesine sahip ülkeleri içerir. Bu grup çoğunlukla federal ülkeleri ve Finlandiya, Japonya, Kore, Norveç, İsveç ve Vietnam gibi bazı merkezi olmayan üniter ülkeleri içerir. Türkiye’nin de dahil olduğu Üçüncü grup ülkeler yerel yönetim harcamalarının kamu harcamalarının %15 ile %50’si ve GSYİH’nin %8 ile %15’i arasında değiştiği ülkeleri içerir. Meksika, Nepal ve Pakistan gibi istisnalar hariç bu grup çoğunlukla üniter ülkeleri içerir;

Yerel yönetimlerin sınırlı harcama sorumluluklarına sahip olduğu ve bunun sonucunda düşük yerel yönetim harcama değerlerine (GSYİH’nin %8’inden az ve kamu harcamalarının %20’si) sahip daha merkezileşmiş ülkeler yer almaktadır. Bu grup, öncelikle Afrika, Orta Doğu, Batı Asya ve Latin Amerika

olmak üzere farklı dünya bölgelerindeki 58 ülkeyi kapsamaktadır. Öte yandan, Asya Pasifik ülkelerinin %42’si ve Avrupa ve Avrasya ülkelerinin %16’sı bu gruba aittir. Ayrıca, bu son ülke grubu, yerel yönetim harcamalarının 2020’de GSYİH’nin %5’inden azını oluşturduğu 7 OECD ülkesini de kapsamaktadır (Kosta Rika, İrlanda, Türkiye, Şili, Yunanistan, Yeni Zelanda ve Lüksemburg).

5. Yerel Yönetimlerin Harcamalarında Temel Alanlar

İşlevsel alana göre yerel yönetim harcamaları daha yakından incelenmesi, hem yerel yönetimlerin yerel kalkınma ve refah için bazı temel alanlardaki katılımını (eğitim, sağlık, sosyal koruma, çevre, vb.) hem de sorumlulukların yönetimin farklı seviyeleri arasında dağılımını yansıtır. Dünya çapında 81 ülkeden oluşan bir örneklem için ağırlıklandırılmamış ortalama değerler ile eğitim, genel kamu hizmetleri, sosyal koruma, ekonomik faaliyetler, sağlık, konut ve sosyal olanaklar, sosyal ve kültürel faaliyetler, çevre koruma ve kamu düzeni güvenliği, GSYİH’nin bir payı olarak yerel yönetim harcamalarında öncelikli alanlar olduğunu ortaya koymaktadır. Yine de, ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır.

Tablo 2. İşlevsel Alana Göre Yerel Yönetim Harcamalarının GSYİH Payı

İşlevsel Alanlar	Küresel Düzeyde		Federal Ülkelerde		Üniter Ülkelerde	
	GSYİH	YYH	GSYİH	YYH	GSYİH	YYH
Eğitim	%2,2	%20,2	%4	%21,2	%1,8	%20
Genel Kamu Hizmetleri	%1,6	%23,6	%3,4	%19,4	%1,2	%24,3
Sosyal Koruma	%1,5	%10,7	%2,6	%13,2	%1,3	%10,2
Ekonomik Faaliyetler	%1,4	%15,5	%2,7	%15,4	%1,1	%15,5
Sağlık	%1,3	%10,4	%2,7	%14,3	%1	%9,5
Konut ve Sosyal Olanaklar	%0,6	%8,5	-	%6,1	-	%8,1
Sosyal ve Kültürel Faaliyetler	%0,4	%4,7	-	-	-	-
Çevre Koruma	%0,3	%4,6	-	-	-	-
Kamu Düzeni ve Güvenliği	%0,3	-	%1	-	%0,1	-

Kaynak: (OECD & UCLG, 2022)

Tablo 2 göre eğitim, yerel yönetim harcamalarının GSYİH’ye oranı olarak birincil alanıdır. Buna bazı ülkelerde ilköğretim ve ortaöğretim yanı sıra yükseköğretim de dahil olduğu görülmektedir. Ortalama olarak, eğitim GSYİH’nin %2,2’sini ve yerel yönetim harcamalarının %20,2’sini oluşturmuştur. Eğitim harcamaları, federal ülkelerde GSYİH’nin bir payı (%4’e karşı %1,8 GSYİH) ve toplam yerel yönetim harcamaları bir payı (%21,2’ye karşı %20) olarak üniter ülkelere göre önemli ölçüde daha yüksektir.

Tablo 2 göre GSYİH açısından ikinci en yüksek harcama alanı genel kamu hizmetleridir (GSYİH’nin %1,6’sı ve yerel yönetim harcamalarının %23,4’ü). Genel kamu hizmetleri, federal ülkelerde GSYİH’nin %3,4’ünü ve yerel yönetim harcamalarının %19,4’ünü, üniter ülkelerde ise GSYİH’nin %1,2’sini ve %24,3’ünü temsil etmektedir. Federal ülkelerde, idari işlevler özellikle eyalet yönetimi düzeyinde gelişmiştir; bu da bu alanın federal ülkeler için GSYİH açısından önemini yansıtmaktadır.

Sosyal koruma, ortalama olarak ve GSYİH’nin payı olarak, yerel yönetim düzeyinde üçüncü en büyük harcama kategorisidir. Sosyal koruma harcamaları GSYİH’nin %1,5’ini ve yerel yönetim harcamalarının %10,7’sini oluşturur. Yerel yönetim harcamalarının toplamı Federal ülkelerde GSYİH ve toplam Yerel yönetim harcamaları içindeki payı üniter ülkelere göre çok daha yüksektir (sırasıyla GSYİH’nin %2,6’sına karşılık %1,3 ve yerel yönetim harcamalarının %13,2’sine karşı %10,2’si).

Ekonomik faaliyetler küresel düzeyde GSYİH’nin %1,4’ünü yerel yönetim harcamalarının %15,5’ini oluşturmaktadır. Federal ülkelerde yerel yönetim harcamaları %15,4’ü, GSYİH’nin %2,7’si, üniter ülkelere yerel yönetim harcamalarının %15,5’i ve GSYİH’nin %1,1’ini oluşturur.

Sağlık harcamaları, yerel yönetim harcamalarının %10,4’ünü GSYİH’nin %1,3’ünü oluşturmaktadır. Yerel yönetim sağlık harcamaları federal ülkelerde oldukça yüksektir (yerel yönetim harcamalarının %14,3’ü veya GSYİH’nin %2,7’si oluştururken Üniter ülkelere, yerel yönetim harcamalarının %9,5’ine (yani GSYİH’nin %1’ine) tekabül etmektedir).

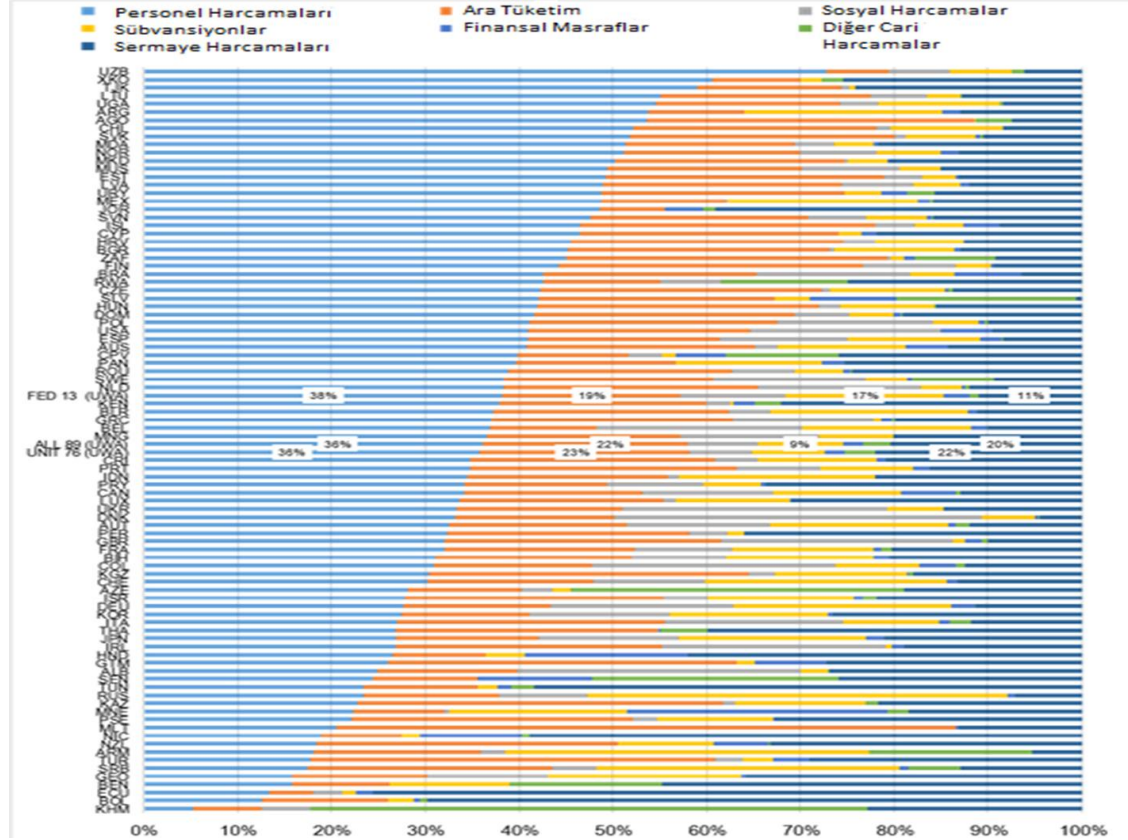
Konut ve sosyal olanaklar GSYİH’nin yalnızca %0,6’sını oluşturuyor. Yönetim harcamalarının payı olarak, bu sektör üniter ülkelerde %8,5’e tekabül etmektedir; bu, tüm örneklemde (%8,1) biraz daha fazla, ancak federal ülkelere (%6,1) önemli ölçüde daha yüksektir. Bunun yerine, federal ülkelerde bu işlev eyalet hükümetleri yerine yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir; bu da yerel yönetim düzeyinde ortalamanın neden düşük olduğunu açıklamaktadır (Şekil 2.3).

Sosyal ve kültürel faaliyetler Bu alanlardaki harcamalar küresel düzeyde GSYİH'nın %0,4'ü ve yerel harcamaların %4,7'si gibi nispeten düşük düzeyde kalıyor. Ancak bu pay üniter ülkelerde %5,1'e karşılık yerel yönetim harcamalarının %2,8'i federal ülkelere göre daha yüksektir.

Çevrenin korunması, örneklemdaki 81 ülkede ortalama olarak GSYİH'nın yalnızca %0,3'ünü oluşturmaktadır. Bu, genel olarak yerel yönetim harcamalarının %4,6'sına karşılık gelirken, federal ülkelerde yalnızca %1,9'a, üniter ülkelerde ise %5,2'ye tekabül etmektedir. Federal ülkelerde çevrenin korunması esas olarak yerel yönetimin harcama sorumluluğundadır.

Kamu düzeni ve güvenliği, GSYİH'nın %0,3'ünü oluşturmaktadır. Ancak eyalet hükümetlerinin bu alanda kilit rol oynadığı federal ülkelerde bu miktar GSYH'nın %1'ine tekabül ederken, üniter ülkelerde GSYH'nın %0,1'i ile bu alandaki yerel harcamalarının düşük olduğu görülmektedir.

Grafik 2. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yerel Yönetim Harcamaları

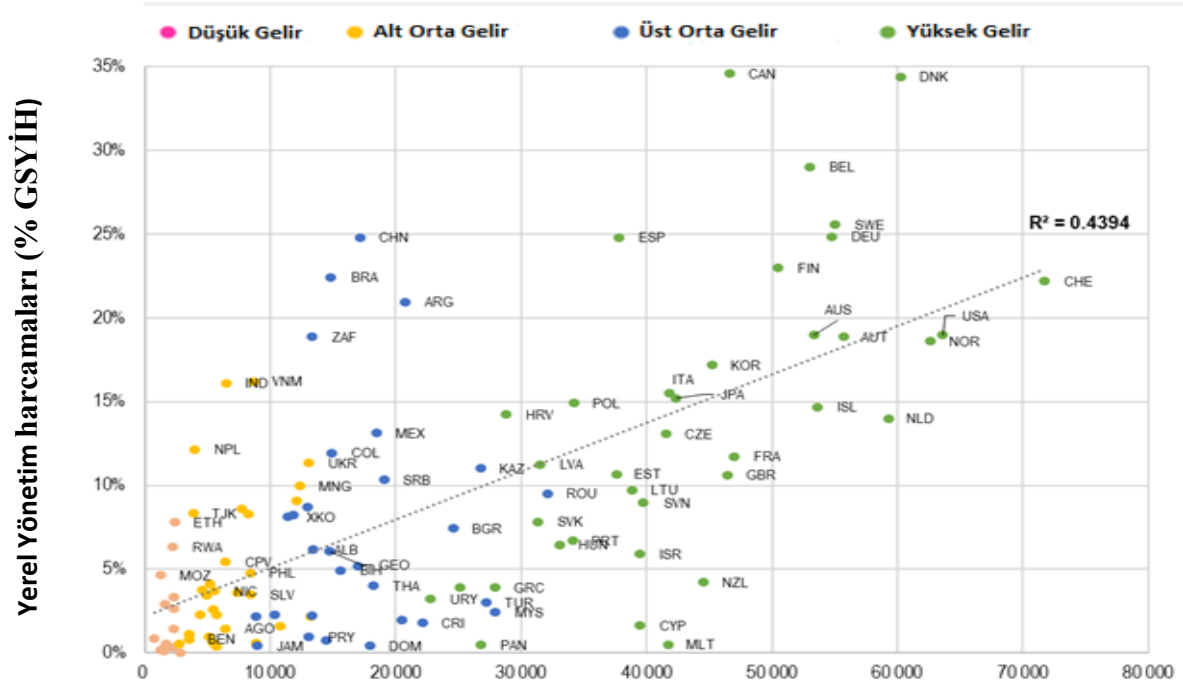


Kaynak: (OECD & UCLG, 2019)

Grafik 2'ye göre personel harcamaları, yerel yönetim harcamalarının %35,3'ünü oluşturarak en önemli harcama kalemidir. Bunu, sırasıyla toplam yerel yönetim harcamalarının %24,4'ünü ve %20,4'ünü oluşturan sermaye harcamaları ve ara tüketim takip eder. Bir sonraki en büyük kategoride sübvansiyonlar (%7,4), sosyal harcamalar (%5,6), diğer cari harcamalar (%2,7) ve finansal masraflar (%1,1) çoğunlukla faiz giderlerin oluşturur. Toplamda, cari harcamalar 2020'de toplam yerel yönetim harcamalarının %72,5'ini oluşturmaktadır.

Bu çalışmadaki ülkeler, Dünya Bankası'nın ülke listesine (2022 itibarıyla) göre dört gelir grubuna sınıflandırılmıştır. 41 yüksek gelirli ülke; 34 OECD ülkesi, üç AB ülkesi ve iki Latin Amerika ülkesidir (Panama ve Uruguay). Üst orta gelir kategorisinde dört OECD üyesi (Kolombiya, Kosta Rika, Türkiye Cumhuriyeti ve Meksika) ile birlikte önemli sayıda Latin Amerika ve Avrupa ülkesi (toplam 35 ülke) bulunmaktadır. Düşük orta gelirli ülkeler özellikle Afrika, Asya Pasifik ve Avrasya'da yer almakta olup, örneklemdaki toplam 41 ülke bulunmaktadır. Düşük gelir grubunun bir parçası olarak sınıflandırılan tüm ülkeler Afrika'da yer almaktadır. Bu çalışmada, 31 ülke En Az Gelişmiş Ülkeler grubuna aittir (OECD, 2022)

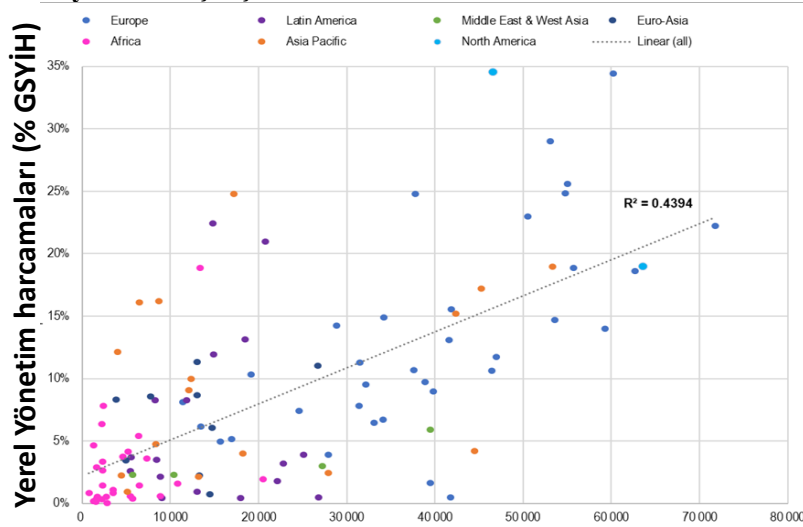
Grafik 3. GSYİH ve Kişi Başına GSYİH Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamalarının Karşılaştırılması



Kaynak:(OECD & UCLG, 2022)

Genel bir değerlendirmeye göre Grafik 3'deki yerel yönetim harcamaları ile kişi başına düşen GSYİH arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu ülkelerin kişi başına düşen GSYİH düzeyleri arttıkça yerel yönetim harcamaları için ayrılan payında arttığı görülmüştür. Ortalamalarla gösterilen ana kalıpların dışında bazı istisnalar söz konusudur. İsrail, İrlanda veya Yeni Zelanda gibi bazı yüksek gelirli ülkeler düşük düzeyde yerel yönetim harcaması yaptığı, Burundi, Gambiya ve Vietnam gibi bazı düşük veya orta gelirli ülkelerin ise yerel yönetim harcama için ayırdığı payın nispeten daha yüksek harcama payları olduğu görülmektedir.

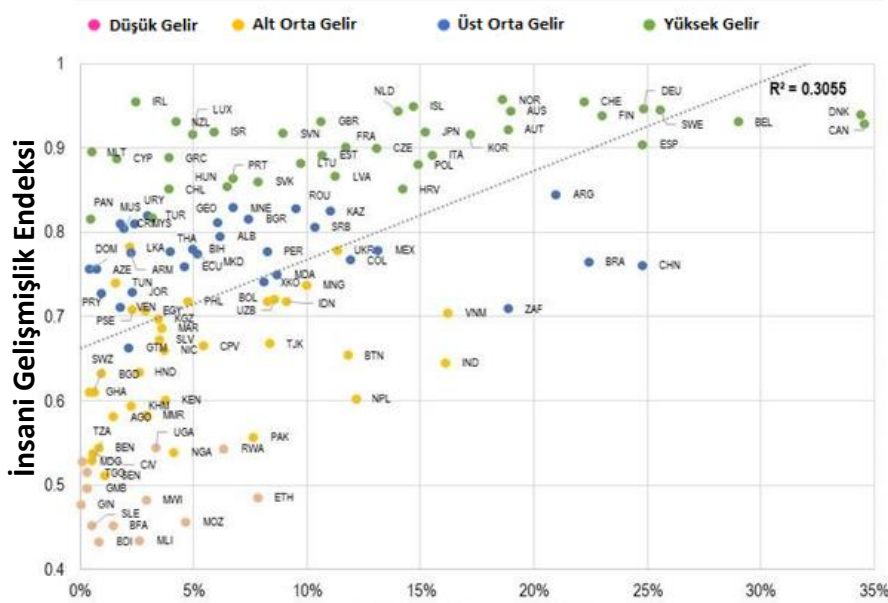
Grafik 4. GSYİH ve Kişi Başına GSYİH Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamalarının Coğrafi Alan Düzeyinde Karşılaştırılması



Kaynak: (OECD & UCLG, 2022)

Grafik 4'e göre coğrafi alan düzeyinde yapılan bir değerlendirmede, yerel yönetim harcamaları ile kişi başına düşen GSYİH arasındaki korelasyon Avrupa ülkeleri için güçlü, Avrasya ve Latin Amerika ülkeleri için nispeten daha az, örnekleme dahil edilen Asya Pasifik ve Afrika ülkeleri için ise biraz daha zayıftır. Bu, bir ülkenin adam-i merkezîyetçilik derecesinin ve refah düzeyinin arkasında, zenginlik düzeyinin ötesinde birçok başka coğrafi, sosyo-ekonomik, tarihsel ve kurumsal faktörün olduğunu gösteriyor.

Grafik 5. GSYİH ve İnsani Gelişmişlik Endeksi Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamalarının Gelir Grupları Düzeyinde Karşılaştırılması (2020)



Kaynak: (OECD & UCLG, 2022)

Son olarak, hiçbir nedensellik belirlenemese de, grafik 8'e göre, yerel yönetim harcamalar ile insani gelişme düzeyi arasında pozitif ilişki olduğunu göstermektedir. Özellikle yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki payının %25'i aştığı ülkelerin tümü yüksek gelirli ülkelerdir. Öte yandan, düşük gelirli ülkelerin tümü sol alt köşede yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte, ülke grupları arasında pek çok eşitsizlik mevcut; bazı yüksek ve üst orta gelirli ülkeler, yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki paylarını düşük gösteriyor.

Her durumda, harcama payları politika oluşturma özerkliğini yansıtmaz; ancak bazı durumlarda, harcamalar merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere "yoğunlaştırılır". Böylece yerel yönetimler, sınırlı veya hiç politika oluşturma özerkliği olmadan merkezi yönetimin bir "aracısı" olarak hareket eder.

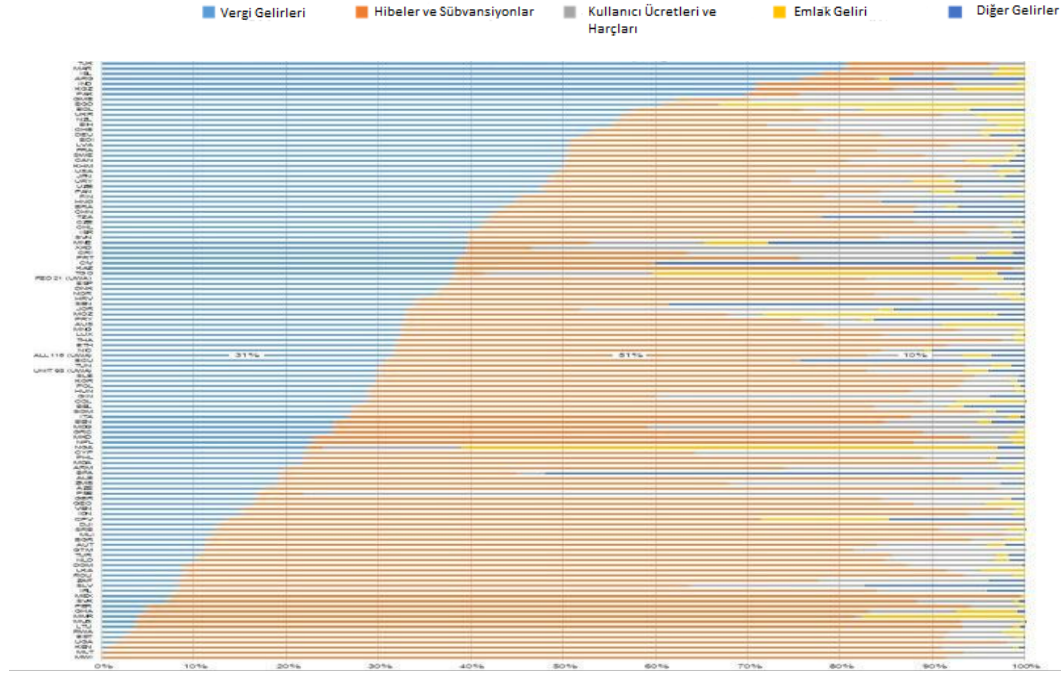
6. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarına incelendiğinde yerel yönetimler, mevcut verilere sahip örnekleme dahil edilen 122 ülkede ağırlıklandırılmamış ortalamada toplam kamu gelirin %25,9'unu veya GSYİH'nin %8'ini temsil etmekte olup kişi başına ortalama 2.617 ABD doları PPP'ye denk gelmektedir. Yerel yönetimler beş ana gelir kaynağı tarafından finanse edilmektedir: vergi geliri, hibeler ve sübvansiyonlar, kullanıcı ücretleri ve harçları, emlak geliri ve diğer gelirler (örneğin sosyal katkılar, yerel şirketlerden elde edilen gelir, doğal kaynaklardan elde edilen gelir).

Harcama verilerinde olduğu gibi, yerel yönetim gelirin önemi de öncelikle kurumsal düzenlemelerdeki farklılıklar, sorumlulukların atanması ve gelir düzeyi nedeniyle ülkeler arasında büyük ölçüde değişmektedir. Benzer şekilde, yerel yönetimlerin gelirinin GSYİH ve kamu gelirindeki payı federal ülkelerde üniter ülkelere göre önemli ölçüde daha yüksektir: ağırlıklandırılmamış ortalamada GSYİH'nin %15,6'sına karşı %6,4 ve kamu gelirin %51,9'una karşı %20 olduğu görülür.

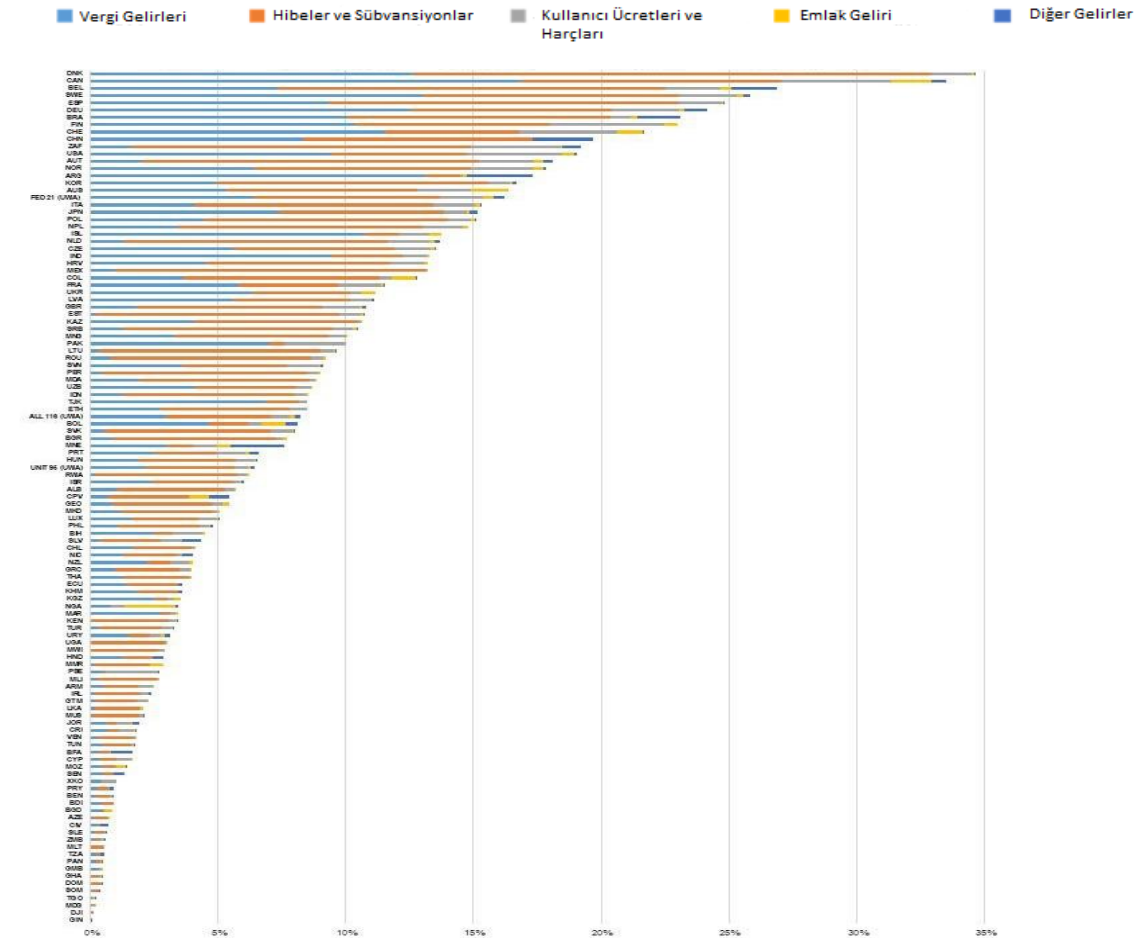
Adem-i merkeziyet açısından önemli eşitsizlikler gelir düzeyiyle açıklanabilir. En adem-i merkeziyetçi ülkeler, büyük çoğunlukla, yüksek gelir grubuna aitken, en az adem-i merkeziyetçi olanlar düşük gelir grubuna aittir. Aynı sonuçlara kişi başına düşen GSYİH oranı kullanılarak da ulaşılabilir.

Grafik 6. Kategorilere Göre Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı



Kaynak: (OECD & UCLG, 2019)

Grafik 7. Kategorilere Göre Yerel Yönetim Gelirlerinin GSYİH içindeki Payı (2020)



Kaynak: (OECD & UCLG, 2019)

Grafik 6 ve Grafik 7'ye göre örneklemedeki mevcut verileri olan ülkelerin yarısından fazlasında yerel yönetim gelirlerinin birincil kaynağını Hibeler ve sübvansiyonlar, oluşturmaktadır. Örneklemedeki tüm ülkeler için, hibeler ve sübvansiyonlar toplam yerel yönetim gelirin %51,5'ini ve ortalama olarak GSYİH'nin %4,1'ini oluşturmaktadır. Vergi geliri, yerel yönetim gelirin %31,5'ini veya GSYİH'nin %2,8'ini oluşturarak ikinci en büyük gelir kaynağıdır. Kullanıcı ücretleri ve harçları alt ulusal gelirin %10,3'ünü ve GSYİH'nin %0,7'sini temsil etmektedir. Son olarak, emlak geliri yerel yönetim gelirin %3,1'ini veya GSYİH'nin %0,2'sini oluşturmaktadır. Farklı gelir kaynakları arasındaki dağılım ve GSYİH'deki ağırlıkları bir ülkeden diğerine büyük ölçüde değişmektedir.

Federal ülkelerde, yerel yönetim gelirindeki hibe ve sübvansiyonların payı %44,9'a olmasına karşı üniter ülkelerde %53 ile bu payın daha yüksek olduğu görülmektedir. bu durumun açıklayıcısı üniter ülkelerin çoğunlukla yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan bağımlılığı yani kendi gelir kaynaklarının olmaması olarak açıklanabilir. Bununla birlikte, GSYİH'nin bir payı olarak, hibe ve sübvansiyonlar federal ülkelerde GSYİH'nin %7,3'ünü oluştururken, üniter ülkelerde bu oran %3,5'tir.

7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısının Değerlendirilmesi

Türkiye, Polonya ve Japonya Karşılaştırması Çalışmada Türkiye, Polonya ve Japonya verilerinin karşılaştırılması yapılırken ülkelerin nüfus yoğunluğu, yönetim şekli, büyüme hızı gibi faktörler göz önüne alınmıştır. OECD raporuna göre Türkiye üst orta gelir gurubunda yer alırken Japonya ve Polonya yüksek gelir grubunda yer alan üniter ülkeler olarak gruplandırılmıştır. Türkiye, Polonya ve Japonya'nın yerel yönetim harcamalarının ve gelirlerinin kapsamı, kompozisyonu ve GSYİH içindeki yeri karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. OECD'nin üniter ülkeleri bağlamında yerel yönetimlerin mali özerkliği, harcama öncelikleri ve gelir çeşitliliği açısından değerlendirilmiştir.

Tablo 3. Türkiye, Polonya ve Japonya Nüfus ve Coğrafya Dağılımı

Türkiye	Polonya	Japonya
NÜFUS VE COĞRAFYA Alan: 785 350 km2 (2024) Nüfus: 84.339 milyon kişi (2020), yılda %1,4 artış (2015-2020) Yoğunluk: 107 kişi / km2 Kentsel nüfus: Ulusal nüfusun %76,1'i (2020) Kentsel nüfus artışı: %1,7 (2020-2019) Başkent: Ankara (ulusal nüfusun %6,7'si, 2020) YÖNETİM ŞEKLİ Üniter, Başkanlık Cumhuriyetidir EKONOMİK VERİLER GSYİH: 2 297,0 milyar (cari PPP uluslararası dolar), yani kişi başına 27 235 dolar (2020) Reel GSYİH büyümesi: %1,8 (2020 - 2019) İşsizlik oranı: %13,4 (2021)	NÜFUS VE COĞRAFYA Alan: 312 690 km2 (2024) Nüfus: 37,95 milyon kişi (2020), yılda %0,1'lik bir azalma (2015-2020) Yoğunluk: 121 kişi / km2 Kentsel nüfus: ulusal nüfusun %60,0'ı (2020) Kentsel nüfus artışı: -%0,0 (2020'ye kıyasla 2019) Başkent: Varşova (ulusal nüfusun %4,7'si, 2020) YÖNETİM ŞEKLİ İki Meclisli Bir Parlamento İle Üniter Bir Parlamenter Demokrasidir. EKONOMİK VERİLER GSYİH: 1 299,4 milyar (cari PPP uluslararası dolar), yani kişi başına 34 240 dolar (2020) Reel GSYİH büyümesi: -%2,5 (2020'ye kıyasla 2019) İşsizlik oranı: %3,7 (2021)	NÜFUS VE COĞRAFYA Alan: 377.974 km2 (2024) Nüfus: 125.836 milyon kişi (2020), yılda % -0,2 artış (2015-2020) Yoğunluk: 333 kişi / km2 Kentsel nüfus: ulusal nüfusun %91,8'i (2020) Kentsel nüfus artışı: -% 0,2 (2020'ye kıyasla 2019) Başkent: Tokyo (ulusal nüfusun %7,7'si, 2020) YÖNETİM ŞEKLİ Üniter, anayasal monarşi ve parlamenter demokrasidir. EKONOMİK VERİLER GSYİH: 5.334,2 milyar (güncel PPP uluslararası dolar), yani kişi başına 42.390 dolar (2020) Reel GSYİH büyümesi: -%4,6 (2020'ye kıyasla 2019) İşsizlik oranı: %2,8 (2021)

Kaynak: Tablonun hazırlanmasında "OECD & SNG-WOFI, 2022" resmi internet sayfaları üzerindeki raporun veri setlerinden yararlanılmıştır.

1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre, Türk yönetimi hem merkeziyetçilik hem de adem-i merkeziyetçilik ilkeleri üzerine kurulmuştur. Bu, Türkiye'nin idaresinin üniter bir karaktere sahip olduğu anlamına gelir: örgütlenme ve işlevler açısından, merkezi yönetim organları ve merkezi olmayan kuruluşlar bir bütün oluşturur. Sonuç olarak, Türkiye'nin bölgesel düzeydeki idaresi hem dağıtılmış idarelere hem de merkezi olmayan yönetimlere (yerel yönetimlere) dayanmaktadır. Son yıllarda birkaç reform dalgası bölgesel idareyi önemli ölçüde değiştirmiş ve yerel yönetimlere daha fazla yetki sağlamış olsa da Türk kamu yönetimi oldukça merkezi yapıya sahiptir. Anayasa'nın 127. maddesi, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimini kabul eder. Türkiye, 1993'ten beri Türkiye'de yürürlükte olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na imza atmış olmasına rağmen, şart ile ilgili birçok çekincesi vardır (OECD & SNG-WOFI, 2022).

Polonya Cumhuriyeti, halk tarafından doğrudan beş yıllığına seçilen bir devlet başkanı, başkan tarafından hükümet başkanı olarak atanan bir başbakan ve iki meclisli bir parlamento ile üniter bir parlamenter

demokrasidir. Alt meclis (Sejm) 460 üyeden ve üst meclis (Senato) 100 üyeden oluşur ve hepsi dört yıllık bir süre için doğrudan seçimle seçilir. Ne üst ne de alt meclis yerel ve bölgesel hükümetleri doğrudan temsil etmez. Ancak, her iki meclisin prosedürlerine ilişkin kurallar, özellikle Polonya İlleri Birliği ve Polonya Şehirleri Birliği aracılığıyla yasama süreci sırasında yerel ve bölgesel hükümetlere danışmalarını zorunlu kılar. Polonya’da belediyeler, ilçeler ve bölgelerden oluşan üç kademeli bir yerel yönetim sistemi vardır. Yerinden yönetim ilkesi, 1997 Anayasası’nın 15. maddesinde yer almaktadır. Belediyeler, yerel özyönetimin temel birimi olarak kabul edilir ve yerel ilgi alanları için yasama yetkilerine sahiptir (Madde 94). Bunlar 1990 yılında Belediyeler Yasası ile yürürlüğe konulmuş ve Polonya’daki adem-i merkeziyetçilik süreci o zamandan beri devam etmiştir (OECD& UCLG, 2022).

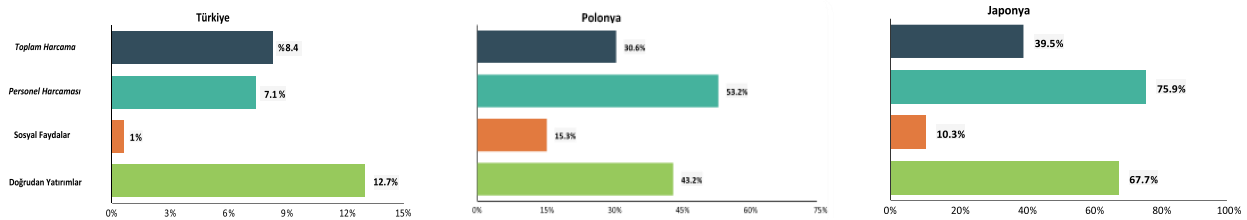
Japonya üniter, anayasal monarşi ve parlamenter demokrasidir. Hükümet Başkanı (Başbakan) diğer üyeleri tarafından seçilir ve Devlet Başkanı İmparator’dur. Yasama yetkisi, Danışmanlar Meclisi (üst meclis) ve Temsilciler Meclisi’nden (alt meclis) oluşan iki meclisli bir parlamento bulunur. 1947 anayasası hem sakinler hem de yerel kamu kuruluşları için yerel özerklik ilkesini oluşturularak yerel yönetimlere idari yetki verilmiştir. Çeşitli yönetim düzeyleri arasındaki ilişki, anayasayla aynı anda yürürlüğe giren 1947 Yerel Özerklik Yasası’nda belirtilmiştir. Yerel meclisler, bütçeleri onaylama ve yasalar çerçevesinde tüzükler çıkarma yetkisine sahiptir. Ayrıca, eğitim, kamu güvenliği vb. alanlarda idari komiteler kurulur. Japonya’da, adem-i merkeziyetçiliğe yönelik baskı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde başladı ve daha demokratik siyasi sonuçlar elde etmenin bir yolu olarak görüldü. 1990’larda, yerel yönetimlerin işlevlerinde değişiklikler, yerel otoritelerin özerkliğinde artış, yerel yönetimlerin finansmanında revizyon ve belediye birleşmelerine dayalı bir bölgesel reform içeren iddialı bir adem-i merkeziyetçilik programı başlatıldı. (OECD & SNG-WOFI, 2022).

8. Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Kamu Harcamaları ve GSYİH içindeki Payları

Türkiye, merkeziyetçi bir yönetime sahip olan OECD ülkeleri arasında yer almaktadır. Yerel yönetim, kamu hizmetleri sunumu ve yatırım konularında sınırlı bir rol oynamaktadır ve büyük ölçüde merkezi hükümetin finansmanına bağımlıdır. Yerel yönetim harcamalarının GSYİH’ye ve genel kamu harcamalarına oranı, OECD üniter ülkeleri ortalamasının oldukça altındadır (2020’de GSYİH’nin %12,7’si ve kamu harcamalarının %27,5’i). Polonya’da Yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı, yerel yönetim reformları ile önemli ölçüde artarak 1995’teki %23’ten 2020’de %30,6’ya çıkmıştır. Polonya, hem kamu harcamaları ve GSYİH içindeki pay olarak OECD ortalamasının altında (sırasıyla %36,6 ve %17,1), ancak üniter ülkeler için OECD ortalamasının üzerindedir (sırasıyla %27,5 ve %12,7). Üniter bir ülke olarak, Japonya’daki kamu harcamaları, yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki ve genel kamu harcamalarındaki payları OECD ortalamasının önemli ölçüde üzerindedir. Japonya’da harcamalarının toplam kamu harcamaları ve GSYH içindeki payı, OECD ortalaması (sırasıyla %40,2 ve %16,2). (OECD & SNG-WOFI, 2022).

Türkiye Polonya ve Japonya genel hem kamu harcamaları ve GSYİH içinde yerel yönetimlere ayrılan payın sıralaması karşılaştırıldığında sırasıyla (Türkiye için %27,5’i ve %12,7’si, Polonya için %36,6 ve %17,1 Japonya için %40,2 ve %16,2) Türkiye’nin kamu harcamaları ve GSYİH içinde yerel yönetimlere ayrılan paya göre Polonya, Japonya ve OECD ortalamasının altında olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Grafik 8. Genel Kamu Harcamalarının Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamaları

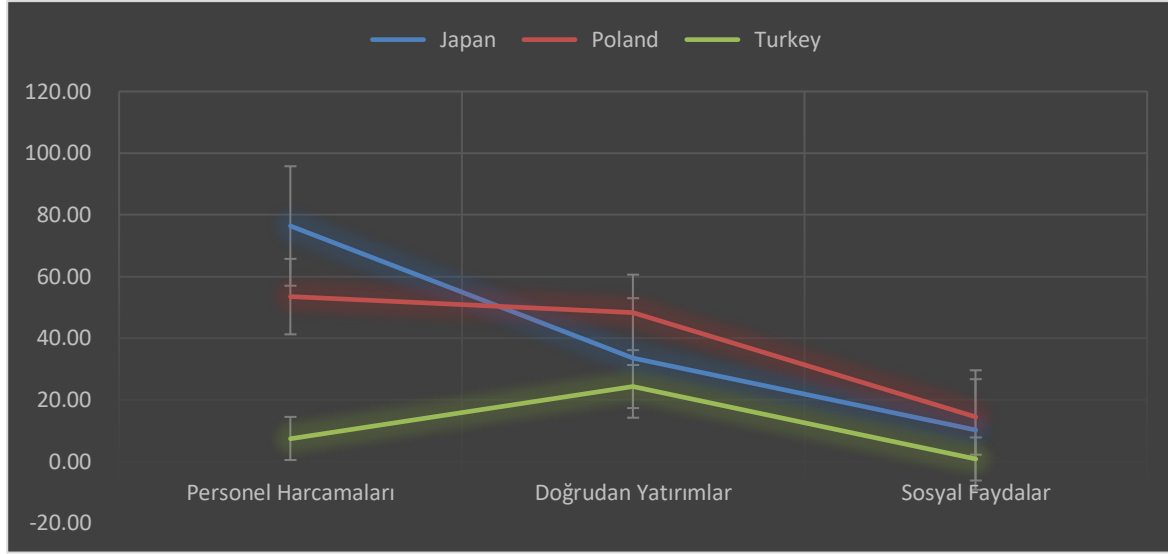


Kaynak: Grafiğin hazırlanmasında “(OECD & SNG-WOFI, 2022)” resmi internet sayfaları üzerindeki raporun veri setlerinden yararlanılmıştır.

Yerel yönetim harcamaları içinde değerlendirildiğinde Personel harcamalarında Türkiye’de %7,1 iken Polonya’da bu oran %53,2 Japonya’da ise %75,9 olduğu. Doğrudan yatırımlar için bakıldığında Türkiye’de %12,7 iken Polonya’da bu oran %43,2 Japonya’da ise %67,7 olduğu görülmektedir. Türkiye’nin kamu harcamaları içinde yerel yönetimlerin yapmış olduğu Personel Harcaması, Doğrudan yatırımlar için ayrılan bütçenin Japonya ve Polonya’nın çok gerisinde olduğu görülmektedir. Japonya ve Polonya, yerel yönetimlere genel kamu harcamaları, personel giderleri ve sosyal fayda transferleri gibi kalemlerde yüksek oranda kaynak aktarmakta; bu da daha yerelleşmiş bir kamu hizmeti anlayışını yansıtmaktadır. Türkiye ise yalnızca

doğrudan yatırımlar konusunda yerel yönetimlere belli bir rol tanımakta; diğer harcama kalemlerinde oldukça merkeziyetçi bir yapıdadır.

Grafik 9. Genel Kamu Harcamalarında Yerel Yönetim Harcamaları



Kaynak: Veriler kullanılarak grafiğin hazırlanmasında „OECD, Fiscal Decentralisation Database“ resmi internet sayfaları üzerindeki veri setlerinden yararlanılmıştır.

Türkiye Polonya ve Japonya grafiğe göre karşılaştırıldığında yerel yönetimlerin Personel Harcaması, Doğrudan yatırımlar ve sosyal faydalar için ayrılan payın Türkiye’nin Polonya ve Japonya’nın gerisinde olduğu gerçeğini yansıtmaktadır.

Grafik 10. Yerel Yönetimler İçin Yapılan Harcamalarda Öncelikli Alanlar, Payları ve GSYİH içinde Payları (Türkiye-Polonya-Japonya)

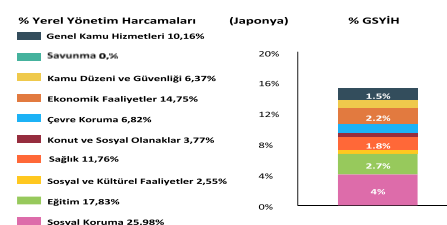
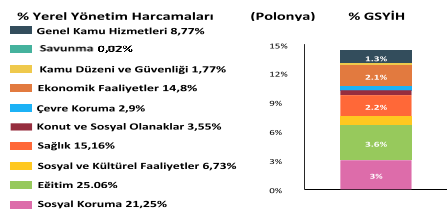
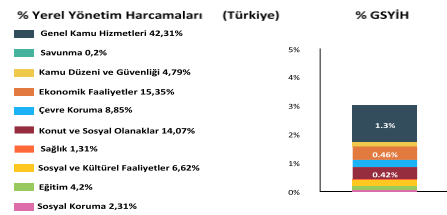
Türkiye’de Genel kamu hizmetlerine %42,31 ile en çok pay ayrılırken onu % 14,07 ikinci sırada konut ve sosyal olanakların yer aldığı ve ekonomik faaliyetlerin %15,35 ile onu takip ettiğini görülmektedir. Eğitim ve sağlık için ayrılan payların % 4,2 ile %1,31 en düşük harcama alanları içinde olduğu dikkat çekmektedir. Türkiye harcamalarının büyük kısmı genel kamu hizmetleri ve altyapı (konut, sosyal olanaklar) gibi alanlara gidiyor. Eğitim ve sağlık harcamaları oldukça düşük, bu da yerel yönetimlerin sosyal hizmetlerde sınırlı rol oynadığını gösteriyor.

Polonya Eğitim yerel yönetimlerin en büyük harcama alanı olduğu ve sosyal koruma ile sağlık harcamaları da oldukça yüksek paylar ayırdığı görülmektedir. Sosyal hizmetlerde yerel yönetimlerin aktif bir rol oynadığı, eğitim ve refah temelli bir harcama profili dikkat çekiyor. Polonya’da yerel yönetim harcamalarında öncelikli alanların Türkiye göre çok farklı olduğu özellikle % 25,06 ile eğitime ayrılan payın birinci sırada olduğu % 21,25 ile sosyal koruma ikinci sırada % 15,16’lık bir pay ile sağlık için ayrılan payın üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir

Japonya’nın Harcama yapısı Polonya’ya benzer, sosyal koruma ve eğitim öne çıkıyor. Ekonomik faaliyetlere de önemli bütçe ayrılıyor. Sağlık harcamaları da görece yüksek olup yerel yönetimlerin sosyal altyapıda güçlü bir rolü olduğu anlaşıyor. Japonya’da öncelikli alanların Türkiye’den farklı ama Polonya ile benzer olduğu görülmektedir. En yüksek payın % 25,98 sosyal korumada olduğu ikinci sırada % 17,83 ile eğitim için yapılan harcama paylarını sırasıyla ekonomik faaliyetler ve sağlık harcamaları takip etmektedir

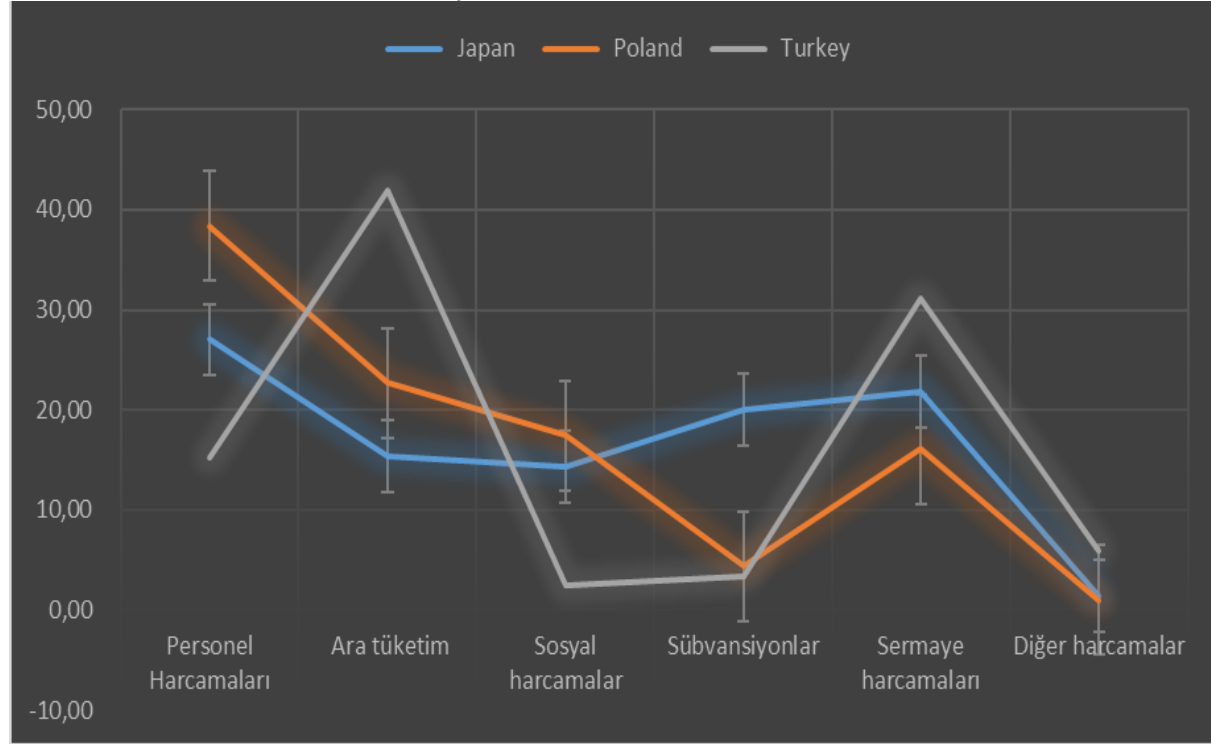
Kaynak: Grafiğin hazırlanmasında “(OECD & SNG-WOFI, 2022)” resmi internet sayfaları üzerindeki raporun veri setlerinden yararlanılmıştır.

Grafik 10’a göre Türkiye, yerel bütçelerini büyük oranda idari işlere ve altyapı projelerine ayırmakta; sağlık, eğitim ve sosyal koruma gibi temel vatandaş hizmetlerine daha sınırlı bütçe ayırmaktadır. Polonya, daha dengeli bir yapı sergilemekte olup sosyal koruma, sağlık ve eğitime güçlü yerel destek sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinin geniş bir yelpazede yayılmış olduğu görülmektedir. Japonya, en kapsamlı yerel hizmet yapısına sahip ülkedir. Eğitim, sağlık ve sosyal koruma harcamaları ile insan odaklı bir yaklaşım



sergilemekte; bu yönüyle mali özerkliğe ve toplumsal refaha dayalı yerel yönetim modelinin başarılı bir örneğini sunmaktadır.

Grafik 11. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yerel Yönetim Harcamaları



Kaynak: Veriler kullanılarak grafiğin hazırlanmasında „OECD, Fiscal Decentralisation Database“ resmi internet sayfaları üzerindeki veri setlerinden yararlanılmıştır.

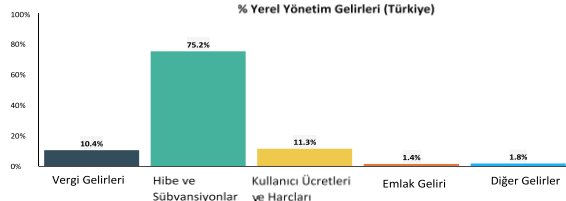
Personel Harcamaları Türkiye en düşük paya sahip, sırasıyla onu Polonya ve Japonya takip ediyor. Ara tüketim ile Türkiye % 40 ile çok yüksek seviyede, diğer iki ülke belirgin şekilde daha düşük, Sosyal harcamalarda Polonya ve Japonya benzer seviyelerdeyken Türkiye'nin daha düşük olduğu göze çarpmaktadır. Sübvansiyonlar Polonya ve Türkiye'de %5'in altında oldukça düşük Japonya'da daha yüksek pay ayrıldığı görülmektedir. Sermaye harcamaları Türkiye'nin bu alandaki payı % 30 ile oldukça yüksek, Japonya ve Polonya da ise daha düşük seviyede olduğu görülmektedir. Diğer Harcamalar: Üç ülke de bu kategoride benzer düzeylerde Türkiye ara tüketim ağırlıklı bir yapı gösteriyor, bu da mal ve hizmet alımlarının büyük yer tuttuğunu gösterir. Sermaye harcamalarında yatırım ve istihdam ağırlıklı yerel yönetim harcamalarına işaret etmektedir.

9. Türkiye, Polonya ve Japonya Yerel Yönetim Gelirlerinin Sınıflandırılması

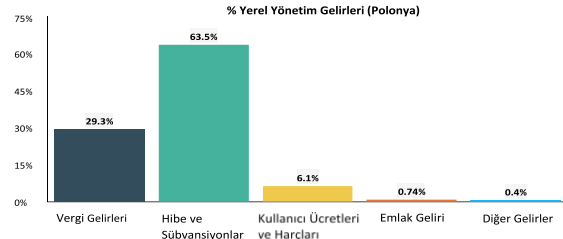
Yerel yönetimlerin mali yapısı, hem sundukları kamu hizmetlerinin niteliğini hem de karar alma süreçlerindeki özerklik düzeylerini doğrudan etkileyen en temel unsurlardan biridir. Özellikle merkezi yönetimden sağlanan kaynaklarla yerel düzeyde toplanan gelirler arasındaki denge, bir ülkenin mali desantralizasyon düzeyini ve yerel özerklik kapasitesini ortaya koymaktadır. Türkiye, Polonya ve Japonya gibi üç farklı yönetim modeline sahip ülkelerin yerel yönetim gelir yapıları arasında dikkat çekici farklar bulunmaktadır. Söz konusu üç ülkenin yerel yönetim gelir yapılarını karşılaştırarak, mali özerklik, gelir çeşitliliği ve merkezi bağımlılık ilişkilerini analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Grafik 12. Yerel Yönetim Gelirlerinin Sınıflandırılması (Türkiye-Polonya-Japonya)

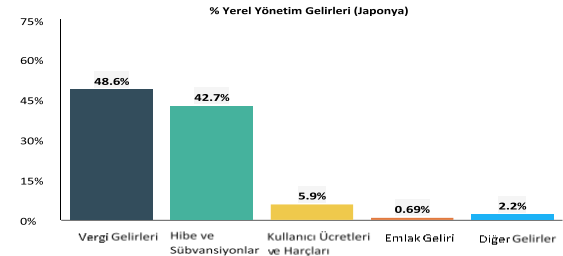
Türkiye hibe ve sübvansiyonlarda %75,2 bir gelir ile yerel yönetimler, büyük ölçüde merkezi hükümetten gelen transferlere bağımlı olduğu, vergi gelirleri %10,4 ile yerel vergi toplama kapasitesinin sınırlı olduğu Kullanıcı Ücretleri ve Harçları %11,3 görece olarak önemli olduğu emlak ve diğer gelirler sırasıyla %1,4 ve %0,8'lik bir payla oldukça düşük olduğu görülmektedir.



Polonya Hibe ve Sübvansiyonlar %63,5 ile en yüksek pay burada da merkezi hükümet transferlerinden geliyor olmasına rağmen Türkiye'ye göre daha az olduğu görülmektedir. Vergi Gelirleri %29,3 ile Türkiye'ye göre yerel yönetimlerin çok daha güçlü, bu da daha yüksek mali özerkliğe sahip olduğu anlamına gelir. Kullanıcı Ücretleri %6,1 Diğer Gelirler %0,4 düşük ama katkı sağlıyor.



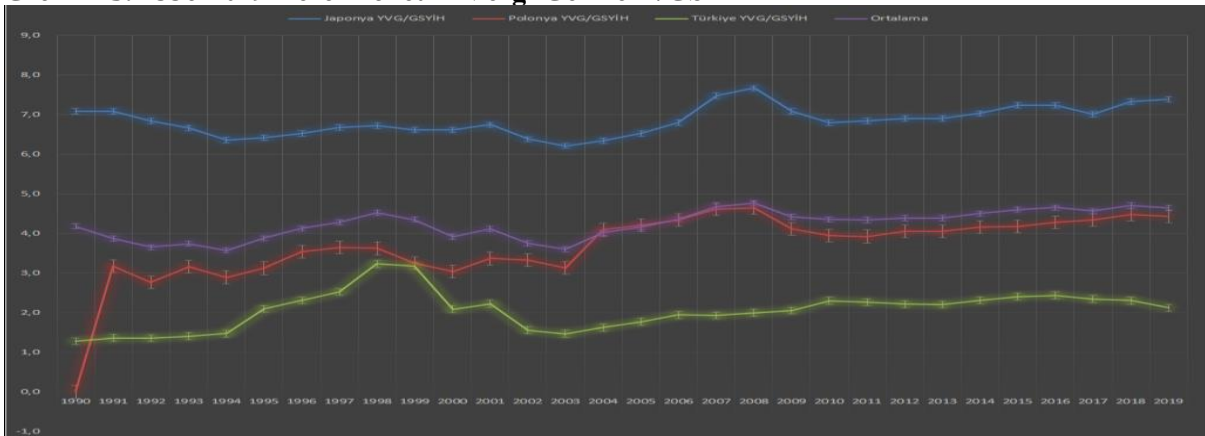
Japonya Vergi Gelirleri % 48,6 En yüksek vergi payı sahip ülkedir. Bu durum Japonya'nın Türkiye ve Polonya'ya göre yerel yönetimlerin daha bağımsız olduğunu bu nedenle mali özerkliğin daha yüksek olduğunu gösteriyor. Hibe ve Sübvansiyonlar %42,7 yüksek olsa da Türkiye ve Polonya kadar baskın olmadığı görülmektedir. Kullanıcı Ücretleri %5,9 Emlak %0,69 + Diğer %2,2: Çeşitli gelir kaynaklarıyla daha dengeli bir yapı olduğunu gösteriyor.



Kaynak: Grafiğin hazırlanmasında “OECD & SNG-WOFI, 2022” resmi internet sayfaları üzerindeki raporun veri setlerinden yararlanılmıştır.

Tüm bu göstergeler Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin oldukça zayıf, büyük ölçüde merkeze bağımlı olduğunu gösteriyor. Polonya, yerel düzeyde vergi toplama açısından daha iyi durumda olsa da yine de merkezden gelen kaynaklara önemli ölçüde bağımlı olduğu görülmektedir. Japonya yerel yönetimleri, kendi gelir kaynaklarını oluşturabilecek yasaların getirdiği bir yönetime sahip olduğu ve mali özerklik açısından en güçlü örnek olarak öne çıktığı görülmektedir.

Grafik 13. 1990-2019 Yerel Yönetim Vergi Gelirleri /GSYİH



Kaynak: Veriler kullanılarak grafiğin hazırlanmasında “OECD, Fiscal Decentralisation Database” resmi internet sayfaları üzerindeki veri setlerinden yararlanılmıştır.

Ülkelerin ortalaması yaklaşık %4,5-5 civarında seyrediyor. Türkiye bu ortalamanın oldukça altında kalıyor, Japonya ise belirgin şekilde üstünde Japonya yerel yönetimlere en fazla vergi yetkisi tanıyan ülke; bu da yerel düzeyde güçlü bir kamu hizmeti sunumu anlamına geliyor. Polonya, geçiş ekonomisinden istikrarlı bir yerleşme modeline evrildikçe vergi gelirlerinde artış sağladığı görülüyor. Türkiye, halen

büyük ölçüde merkeziyetçi bir mali yapıya sahip ve yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları sınırlı ve merkezi bütçeye bağımlı.

Sonuç

Bu çalışmada adem-i merkeziyetçiliğe makro-ekonomik bir bakış sağlamak için güncel mali göstergeler kullanılmıştır. Ancak, mali göstergeler, adem-i merkeziyetçilikle ilgili gerçekleri elde etmek için yetersiz ve hatta yanıltıcı görünümde de sunabilir. Gerçekte verilerin rakamların arkasında ne olduğunu anlamak için dikkatle yorum yapılmalıdır. Örneğin, yüksek vergi payı, yüksek vergi özerkliğine eşit olmayabilir.

Mali göstergeler, adem-i merkeziyetçiliğin gerçek düzeyini belirlemek, mevcut eğilimleri doğru bir şekilde yakalamak ve adem-i merkeziyetçiliğin etkilerini ve sonuçlarını doğru bir şekilde değerlendirmek için nicel ve nitel göstergeler dahil olmak üzere ek yaklaşımlarla tamamlanmalıdır. Bu nedenle ülkelerin siyasi, idari, tarihi, sosyo-ekonomik boyutlarıyla da analiz edilmesi gerekir.

Bir ülkede siyasi, idari ve mali yerelleşme, birbirine bağlı üç boyutu oluşturur. Teoride, adem-i merkeziyetçiliğin üç boyutu (yetkilerin, sorumlulukların ve kaynakların dağılımı) birbirini tamamlayan, yakından bağlantılı ve birbirine bağımlıdır: Siyasi ve idari yerelleşme olmadan mali yerelleşme olamaz (veya olmamalıdır).

Öte yandan, mali yerelleşme olmadan da siyasi ve idari yerelleşme anlamsızdır. Bu nedenle, bir adem-i merkeziyetçilik sürecinin başarı şansını en üst düzeye çıkarmak için bu üç boyut arasındaki bağlantılar derinlemesine incelenmelidir. Mali yerelleşme, vergilendirme ve harcama sorumluluklarının yerel yönetim kademelerine devredilmesini içerir. Bu durumda, adem-i merkeziyetçiliğin derecesi, hem devredilen kaynakların miktarına hem de bu kaynakları yönetmedeki özerkliğe bağlıdır. Örneğin, yerel yönetimler vergi matrahlarına, vergi oranlarına, harcamaların dağılımına karar verebiliyorlarsa ve kendilerine tahsis edilen hibelerin kullanımında belirli bir düzeyde politika takdirine sahip olabiliyorlarsa, özerklik düzeyi fazladır.

Çok sayıda ülke, son yirmi yılda adem-i merkeziyetçiliği de içeren çok düzeyli yönetim reformları uygulamışlardır. Avrupa ve Kuzey Amerika'da, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Kanada veya İskandinav ülkeleri gibi bazı federal ve üniter ülkeler, sağlam ve köklü bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Bununla birlikte, yerelleşme eğilimi de son yıllarda sürekli olarak yoğunlaşmıştır. 2000'li yıllarda yoğunlaşan bu reformlar arasında yönetim düzeyleri arasında sorumlulukların paylaşımında ayarlamalar, artan mali yerelleşme veya yerel yönetimlerde yeni kamu yönetimi yöntemlerinin kullanımı (Hollanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık, vb.) önemli bir yeri oluşturmaktadır. Diğer taraftan 2008 küresel mali krizi ve kamu maliyesi üzerinde daha iyi kontrol politikaları ve bütçe kısıtlamaları, çeşitli ülkelerdeki yerel yönetimleri etkilemiş ve adem-i merkezileşmeye birçok reformu motive etmiştir. Böylece tüm dünyada, 2000'li yıllarda bölgelerin ve belediyelerin birleşmesi, belediyeler arası iş birliğini teşvik eden politikalar ve büyükşehir reformları, yerel yönetimlerin sorumluluklarının ve kaynaklarının yeniden tahsis edilmesini sağlayan kurumsal reformlar yoğun bir şekilde uygulanmıştır.

1980'li yıllarla başlayan neoliberal politikaların uygulanması süreci, yerel yönetimler düzeyinde önemli bir karşılık bulmuştur. Bu süreçte yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk bakımından daha fazla ağırlık verilirken, mali kaynakları ve bu kaynakları ne tür harcamalara yoğunlaştırdıkları ülkelerin siyasi, idari, ekonomik, tarihi ve kültürel yapısına ve merkeziyetçilik düzeyine göre değişkenlik göstermektedir.

Ülkelerin yerel yönetim yapıları ve öncelikleri, kamu harcamalarının dağılımında açıkça ortaya çıkmaktadır. Türkiye altyapı odaklı bir yaklaşım benimserken, Polonya insan odaklı ve dengeli bir model sunmaktadır. Japonya ise mali açıdan güçlü yerel yönetimlerle hem altyapıyı hem de kamu personelini desteklemektedir. Yerel yönetim harcamaları, bir ülkenin yerel düzeyde hizmet önceliklerini ve kamuya yaklaşımını açıkça yansıtır. Türkiye'de yerel mali yapı daha çok merkeziyetçi nitelikler gösterirken, Polonya'da dengeli ve hizmet odaklı bir yaklaşım gözlemlenmektedir. Japonya ise hem mali hem işlevsel olarak en gelişmiş yerel hizmet modelini sergilemektedir. Türkiye'nin yerel düzeyde sağlık, eğitim ve sosyal koruma gibi insan odaklı hizmetlere daha fazla bütçe ayırması, uzun vadeli toplumsal gelişim açısından faydalı olacaktır.

Türkiye, yerel yönetim gelirlerinin büyük kısmını merkezi yönetimden sağlamakta olup, yerel mali bağımsızlık seviyesi düşüktür. Polonya, hibelerle birlikte anlamlı bir vergi geliri oranına sahiptir. Yerel yönetimler merkezi destekle birlikte sınırlı özerklik taşıyan bir yapıdadır. Japonya, yerel vergilere dayalı finansman modeliyle en özerk yapıya sahip ülke olarak öne çıkmaktadır. Vergi gelirlerinin yüksekliği, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarıyla ayakta kalabildiğini göstermektedir. Japonya, güçlü mali yapısı ile örnek bir yerel yönetim modeli sunmaktadır. Polonya, daha dengeli ve kademeli bir sistemle özerklik ve

merkezi destek arasında geçişkenlik sağlamaktadır. Türkiye, yüksek merkezi bağımlılığı nedeniyle yerel karar alma süreçlerinde sınırlı mali özerkliğe sahiptir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi toplama kapasitesi artırılmalı, Eğitim, sağlık ve sosyal koruma gibi alanlara yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak devredilmelidir. Hizmet sunumunda merkezîyetçi yapıdan kademeli olarak uzaklaşılması, yerel verimliliği artıracaktır. Türkiye’de yerel yönetimlerin mali bağımsızlığı artırılmalı (öz gelirleri güçlendirme). Eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi hizmetlerde yerel yönetimlere görev devri yapılmalı. Bölgesel farklılıkları dikkate alan adem-i merkezîyetçi bir kamu yönetimi modeli benimsenmeli. Uluslararası iyi uygulama örnekleri (özellikle Japonya gibi) rehber alınarak yerel reform stratejisi oluşturulmalı.

Türkiye’de yerel yönetimlerin vergisel yetkileri artırılmalı, mülkiyet vergisi gibi gelir kaynakları güçlendirilerek merkeze bağımlılık azaltılmalıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerin, özellikle eğitim, sağlık ve sosyal koruma gibi alanlarda daha etkin rol alabilmesi için hem bütçe hem de idari yetki devri yapılmalıdır. Yerel yönetimlerde nitelikli personel istihdamı teşvik edilmeli; personel giderleri üzerinde sıkı merkezi denetim yerine performans dayalı özerklik artırılmalıdır. Türkiye’de kullanıcı harçları, belediye hizmet gelirleri ve kentsel rant vergilendirme mekanizmaları ile yerel gelir tabanı genişletilmelidir.

Çıkar Çatışması

Herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Yazar Katkı Oranı

Çalışma tek yazarlıdır.

Finansman

Finansman kullanılmamıştır.

Kaynaklar

- Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Phung, V. (2021). Title of the Report or Article. Publisher/Organization. 15.04.2025. https://link_to_document_or_report
- Blöchliger, H., & King, D. (09 Eylül 2022). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments (OECD Publishing OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No: 2). 15.04.2025. <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>
- Cheema, G. Shabbir ve Rondinelli, Dennis A. (2007). Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Brookings Institution Press.
- Ebel, R. D., & Yılmaz, S. (2002). Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. World Bank Institute Working Paper, No: 30346.
- Edquist, C. (2005). “Systems of Innovation: Perspectives and Challenges”, in J. Fagerberg, D. C.
- Eryılmaz, B. (2002). Kamu Yönetimi. Okutman Yayınları: Ankara.
- Esener, S. Ç. (2019). “Mali Özerklik ve Mali Tevzin Açısından Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Kişi Başı Gelir ve Ekonomik Büyüme ile Karşılıklı Nedensellik İlişkisi: Seçilmiş OECD Üyesi Ülkelerde Mali Yerelleşme Üzerine Bazı Çıkarımlar”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi* (Akad), 11(20), 1-28.
- Görmez, K., & Yaylı, H. (2018). Yerel Yönetimler. Orhon Kitabevi: Ankara.
- Hinsz, V. B., Tindale, R. S., & Vollrath, D. A. (2006). “The Emerging Conceptualization of Groups as Information Processors”, *Psychological Bulletin*, 127(1), 43–64.
- Leung, H.-L. (2004). Land Use Planning Made Plain. University of Toronto Press.
- Mowery, & R. R. Nelson (eds.), The Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press.
- OECD & UCLG. (2019). World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country Profiles. OECD & United Cities and Local Governments (UCLG). 15.04.2025. https://www.sngwofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDAT ES.pdf
- OECD & UCLG. (2022). World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: 2022 Synthesis Report. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & United Cities and Local Governments (UCLG). 15.04.2025. <https://www.sng-wofi.org/reports/2022-synthesis-report.pdf>
- OECD. (2022). SNG-WOFI Indicators: Subnational Government Revenue and Expenditure. OECD. 15.04.2025. <https://www.sng-wofi.org/data/>
- OECD. (2022). Subnational Government Finance Indicators [Data set]. OECD Regional Statistics. 15.04.2025. <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/>

Ateş, A. (2025), “Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Mali Yerelleşme Üzerine Bir Analiz” *Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies*, 5(1), 41-60.

- OECD. (2023). Gross Domestic Product (GDP), Total, Annual, Current Prices (USD) [Data set]. OECD.Stat. 15.04.2025. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE1
- Sezer, Ö., & Büyükpınar, R. (2021). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 5(1), 80-105.
- Yuliani, E. L. (2004). Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean? CIFOR Working Paper.