

İ.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu'na Armağan

## YEREL YÖNETİMLERİN BÜYÜKLÜĞÜ ÜZERİNE BİR DENEME<sup>(1)</sup>

Yard. Doç. Dr. Hülya KIRMANOĞLU  
İ.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü  
Öğretim Üyesi

Maliye teorisi yazınında kamu harcamalarının seyri üzerine birçok tez ileri sürülmüştür. Bunlar arasında en çok sözü edilenler Wagner hipotezi (1890) ve Paacock-Wiseman'ın tezidir (1967). Wagner hipotezi kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak arttığını öne sürmektedir. Buna göre, kamu harcamalarının artış hızı sanayileşmenin ilk dönemlerinde millî gelirin artış hızından daha yüksektir, ancak daha sonraki dönemlerde azalan bir seyir izler. Paacock-Wiseman ise, kamu harcamalarının Wagner'in ileri sürdüğü kadar uzun dönemli bir seyir izlemediğini, birbirini takibeden dönemlerde sıramalar göstererek arttığını ileri sürmüşlerdir. Savaşlar veya iç toplumsal çalkantıların olduğu dönemlerde belirli artışlar gösteren kamusal harcamalar, daha sonra yeniden eski düzeyine dönmekte ve bu artış, zaman içinde sıçramalar halinde devam etmektedir. Bugün, Wagner hipotezi üzerinden yüzyıl geçmiş ve tartışmaların odak noktası önemli ölçüde değişmiştir.

Günümüzde, asıl önemli olan husus kamu kesiminin büyüklüğünden ziyade kamu hizmetlerinin optimal üretim birimleri tarafından sunulmasıdır. Söz konusu üretim birimleri teorik düzeyde çeşitli şekillerde modellenmiştir. Bunlar içinde en çok kabul gören Tiebout (1956)'un birbirleriyle rekabet eden yerel yönetim birimleri modeli olmuştur. Buna göre bireyler tercihlerini "dolaşarak oylama" yoluyla, yani kamusal mal taleplerini en faz-

(1) Bu çalışmanın özünü oluşturan fikir, Prof. Dr. Bora Ocakçioğlu'nun VII. Türkiye Maliye Sempozyumunda sunduğu tebliğ dayanmaktadır. Bora Ocakçioğlu, bu tebliğinde yerel yönetimlerin mali durumları ile ilgili Wagneryen hipotezler ortaya koymaktadır (Merkezi idare ile Mahalli İdareler arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Eylül 1991 içinde s. 326-330)

la karşılaşan yerel yönetim birimine yerleşerek açıklarlar. Bu süreç sonunda yerel yönetim birimlerinin optimal büyüklüğü belirlenmiş olur. Bu model, bireylerin tercihlerine dayanan bir talep modelidir ve yerel yönetimlerin büyüklüğünü bu şekilde açıklar. Ancak bu modelin varsayımlarının son derece kısıtlayıcı olması<sup>(2)</sup> gerçekte geçerliliğinin olup olmadığını test etmemizi önlemektedir.

Çeşitli ülkelerin yerel yönetim harcamalarının bu ülkelerin gayrisafi yurtiçi hasılatları içindeki paylarına baktığımız zaman (Tablo 1) bu oranın kimi ülkelerde çok çok yüksek, kimi ülkelerde çok düşük olduğunu görmekteyiz. O halde bu farklılıkları nasıl açıklayacağız? Biz bu çalışmamızda, yerel yönetimlerin büyüklüğüne ilişkin, Türkiye için yıllar itibarıyla ve kesit analizi ile çeşitli ülkelerin gelir düzeylerine bağlı olarak bazı sonuçlar çıkarmaya çalışacağız.

TABLO 1: Çeşitli Ülkelerde GSYİH, Yerel Yönetimlerin ve Merkezi Hükümetin Harcamalarının GSYH içindeki payı (1984)<sup>(3)</sup>

|            | GSYH (Kişi başına \$) | (Merkezi Hükümet H.)<br>/HSYH | (Yerel Yönetim H.)<br>/GSYH |
|------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| İsviçre    | 16300                 | 151.1                         | 16.1                        |
| A.B.D.     | 14100                 | 24                            | 12.9                        |
| Norveç     | 14000                 | 29.3                          | 15.5                        |
| İsveç      | 12500                 | 35.5                          | 24.3                        |
| Kanada     | 12300                 | 13.5                          | 30.5                        |
| Avustralya | 11500                 | 19.1                          | 14.3                        |
| Almanya    | 11400                 | 27.8                          | 16.4                        |
| Finlandiya | 10700                 | 21                            | 15.2                        |
| Fransa     | 10500                 | 43.1                          | 6.3                         |
| Japonya    | 10110                 | 16.5                          | 10.6                        |
| Hollanda   | 9900                  | 38.2                          | 18.3                        |
| Avusturya  | 9300                  | 32.8                          | 12                          |
| İngiltere  | 9200                  | 33.1                          | 11.8                        |
| Belçika    | 9200                  | 47.2                          | 5.7                         |
| İtalya     | 6400                  | 38.9                          | 13                          |
| İrlanda    | 5000                  | 37.3                          | 13.8                        |
| İspanya    | 4800                  | 28                            | 3.8                         |
| Portekiz   | 2200                  | 36                            | 1.5                         |
| Türkiye    | 1200                  | 21.3                          | 1.4                         |

Kaynak: R.Paddison & S. Bailey (eds.) "Local Government Finance", Routledge- 1988 s.28 ve s. 66.

(2) D.L. Rubinfeld (1987), s.575.

(3) Avusturya, Almanya, Kanada ve İsviçre için yerel yönetimlerin içine eyaletler de dahildir.

Çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. birinci bölümde: 1. Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin bütçelerinin 1960-89 yılları arasında nasıl bir seyir izlediği ve bu seyrin Türkiye'de GSMH'daki değişmelerle ne derece bağlantılı olduğu 2. Yerel yönetimlerin büyüklüklerinin yaşanan siyasî değişikliklerden etkilenip etkilenmedikleri incelenecek; İkinci Bölümde ise, kesit analizi yapılarak, ülkelerin gelir düzeyleri ile yerel yönetimlere ayrılan payların büyüklüğü ve kamusal kesimin merkezleşmesi arasında bir ilişkinin var olup olmadığı araştırılacaktır.

### 1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yıllar İtibarıyla Gösterdiği Gelişim:

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişmesini en önemli yerel yönetim birimi olan Belediyeleri ele alarak inceleyeceğiz. Diğer yerel yönetim birimleri olan İl Özel İdareleri ile Köy İdarelerinin paylarının çalışmamızın sonuçları açısından ihmal edilebilir olduğunu düşünmekteyiz. Kesin hesap rakamlarına bütün yıllar için erişemediğimizden dolayı, belediyelerin büyüklüklerin göstergesi olarak, öngörülen bütçe rakamlarını aldık. Gelir ve harcamaları carî fiyatlar ile gösteren bu değerleri 1968=100 bazına göre toptan eşya fiyatları endeksini kullanarak, carî GSMH rakamlarını ise yine aynı baza göre oluşturduğumuz GSMH deflatörünü kullanarak deflate ettik.

Bu verilere göre, Türkiye'de reel belediye bütçelerinin (B) ve reel GSMH'nın (Y) 1960-89 yılları arasındaki trend denklemleri şöyledir:

$$\ln B = 2.41 + 0.06 t \quad R^2 = 0.83$$

(12.0)

$$\ln Y = 11.2 + 0.05 t \quad R^2 = 0.98$$

(42.97)

Parantez içindeki değerler "t" değerlerini göstermektedir. Görüldüğü gibi, 30 yıl boyunca reel büyüme hızı yılda ortalama % 5 olduğu halde, belediyelerin bütçelerinde bu oran % 6 olmuştur. Bu gelişmeyi belediyelerin bütçelerin gelir elastikiyetinin birden büyük olduğu biçiminde de yorumlayabiliriz. İki değişken arasındaki regresyon denklemi bize elastikiyet katsayısının 1.20 olduğunu göstermektedir.

$$\ln B = - 11.06 + 1.20 \ln Y \quad R^2 = 0.84$$

(12.30)

Ancak, bu değer 30 yıllık dönemin ortalamasını göstermektedir. Oysa belediyelere kaynak aktarma politikaları dönemlere göre değişiklikler göstermektedir. Çünkü, belediyelerin büyüklüklerini sadece gelirdeki büyüme ile açıklamak doğru olmaz. Gelirdeki büyümenin yanında politik tercihler de önemli olmaktadır. Şöyle ki, "demokrasi"ye ara verilen dönemlerde, demokrasinin bir unsuru olarak görülen yerel yönetimlerin kaynakları kısılmış ola-

bilir. Bu durumu test etmek, için askeri darbe ile gelen hükümetlerin ve seçim ile gelen hükümetlerin dönemini ayıran bir kukla değişken kullanmayı uygun bulduk.

$$1nB = a_1 + a_2 1nY + a_3 D + a_4 D*1nY \quad (1)$$

Burada, D ile gösterilen kukla değişkendir, şöyle ki D= 0, seçim ile gelen hükümetlerin olduğu yılları<sup>(4)</sup>; D=1 ise, askeri darbe dönemlerinde atama ile gelen hükümetlerin olduğu dönemleri göstermektedir. Bu durumda D= 0 iken regresyon katsayıları sırası ile a<sub>1</sub> ve a<sub>2</sub>, D=1 iken ise (a<sub>1</sub> + a<sub>2</sub>) ve (a<sub>2</sub> + a<sub>4</sub>) olacaktır. Buna göre:

$$1nB = -12.65 + 1.33 1n Y + 6.57 D - 0.55 D*1nY \quad R^2 = 0.93$$

(12.95)      (2.70)      (-2.73)

sonucunu elde etmekteyiz. Yukarıdaki denkleme göre hesapladığımız zaman, belediye harcamalarının gelir elastikiyetinin dönemlere göre şu şekilde olduğunu bulmaktayız:

|                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| Darbe dönemleri için:     | 1n B = - 5.08 + 0.78 1nY  |
| Demokrasi dönemleri için: | 1n B = - 12.65 + 1.33 1nY |

Yukarıdaki regresyon denkleminde çıkarılan sonuç, belediye harcamalarının, darbe dönemlerinde yukarıya doğru bir sıçrama gösterdiği ancak gelir elastikiyetlerinin düştüğüdür<sup>(5)</sup>. Diğer bir deyişle, belediyeler giderek gelir esnekliği düşük olan kaynaklara yönelmişlerdir. Oysa, 1960-69 ve 1970-79 dönemlerinde belediyelerin gelir kaynaklarının tabii olduğu kanunlar esas itibarıyla aynıdır. Ancak, kanuna göre verilmesi gereken paylar fiilen verilmemiştir<sup>(6)</sup>. 1981 yılına gelindiğinde belediyelere ilişkin yasalarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunun sonucu olarak belediyelere ilişkin yasalarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunun sonucu olarak belediyelere genel bütçe gelirlerinden verilen pay arttırılmış ve emlak vergisi yeniden belediyelere bırakılmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri ayıran pay 1980 yılına kadar % 5 olarak saptanmış iken, 1984 yılında % 7.15, 1985 yı-

(4) D=0: 1962,63,64,65,66,67,68,69,74,75,76,77,78,79,84,85,86,87,88,89,90;  
D=1: 1960,61,70,71,72,73,80,81,82,83.

(5) Dr. Esin Yalçın Akbulut, kamu harcamaları konusunda yaptığı araştırmada aynı sonuçlara ulaşmaktadır. Merkezi devlet harcamaları da darbe yıllarında yukarıya doğru bir sıçrama yapmakta ancak gelir elastikiyeti düşmektedir ("Harcamaların Sıçramalı Artışı Tezi: Askeri Darbelerin Kamu Harcamalarının Artış Trendi Üzerindeki Etkileri", Maliye Enstitüsü Konferansları, Prof. Dr. Bedii Fezyioğlu'na Armağan).

(6) Bu konuda bkz. H.Nadaroğlu ve R. Keleş, "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilerin Dünü ve Bugünü - Türkiye Örneği", Merkezi idare ile Mahalli İdareler arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Eylül 1991 içinde s.39.

ından itibaren % 8.55 oranları uygulanmaktadır<sup>(7)</sup>. Belediye gelirlerinde yapılan bu iyileştirmeler nedeniyle belediye harcamalarının trendinde yukarıya doğru bir kayma meydana gelmekte, ancak bunlar gelir elastikiyeti düşük kaynaklar olduğu için, belediyelerin millî gelirlerden aldıkları pay giderek azalmaktadır.

## 2. Ülkelerin Gelir Düzeyleri ile Kamu Kesiminin Merkezileşmesi Arasındaki İlişki:

Çalışmamızın bu bölümünde, birinci olarak, yerel yönetim harcamalarının ülkelerin GSYİH'ları içindeki paylarının millî gelir ile ilişkisinin ve ikinci olarak bu payların merkezi yönetimin payları ile olan ilişkisinin ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile bağlantılı olup olmadıklarını kesit analizi yaparak incelemeye çalışacağız. Burada ilk olarak test edeceğimiz hipotez şudur: "Gelişmenin ilk aşamalarında (sözgelimi 1000-1500 \$) yerel idare harcamalarının millî gelir esneklikleri birden azdır. Daha yüksek gelir seviyelerinde, sözgelimi 1500 ile 10000 \$ arasında esneklik yükselerek birden fazla olmaktadır. Daha ileri gelir seviyelerinde ise, esneklik yeniden birin altına düşer."<sup>(8)</sup>

Bu hipotezi, yukarıda göstermiş olduğumuz (1) no'lu denklem biçimini ve Tablo 1'de gösterilen verileri kullanarak regresyon testine tuttuğumuz zaman kukla değişkenlerin ( $D=0$  kişi başına millî geliri 1.200-10.000 \$ arasında olan,  $D=1$  ise, 10.000 \$'ın üzerinde olan ülkeleri gösteren biçimde) anlamlı istatistiksel sonuç vermediğini görmekteyiz. Oysa yerel yönetimlerin paylarının gelirdeki değişmelere karşı olan esnekliklerini kukla değişken kullanmadan gösteren denklem istatistiksel olarak anlamlı sonuç vermektedir:

$$\ln YY/GSYİH = -7.37 + 1.025 \ln GSMH \quad R^2 = 0.72$$

(6.67)

Bunun anlamı yerel yönetimlerin paylarının millî gelire karşı esnekliklerinin bire eşit olduğu ve bu esnekliğin ülkelerin gelir düzeylerine göre değişmediğidir.

İkinci olarak, yerel yönetimlerin GSYİH içindeki paylarının merkezî yönetimin payı ile olan ilişkisinin farklı gelir düzeylerinde değişiklik gösterip göstermediğini incelemeye çalışacağız. Diğer bir deyişle, toplumların merkezî yönetim hizmetleri ile yerel yönetim hizmetleri arasındaki tercihleri gelir düzeylerindeki değişmelere bağlı olarak değişmekte midir sorusunun yanıtını arayacağız.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, kamu hizmetlerinin adem-i merkezileştirilmesi sorunu, bugün kamu maliyesinin en önemli konularında bir tane-

(7) a.g.e. s. 45

(8) B. Ocakçıoğlu, a.g.e. s. 329.

si haline gelmiştir. bu konu çerçevesinde ele almak ve test etmek istediğimiz hipotez şudur:" ... Düşük gelişme seviyelerinde kayıtsızlık eğrileri merkezî idare tarafından üretilen mal ve hizmetlere yanaşıktır. Gelir seviyesi arttıkça, merkezî idarece sağlanan mal ve hizmetlerde bir ölçüde yeterlik sağladığı için toplumun tercihleri yerel idarelere doğru kayma gösterecektir. Daha üst gelir seviyelerinde ise, merkezî idarenin, çağdaş gelişmelere uygun olarak (gelirin yeniden dağıtımı veya yüksek teknoloji gerektiren araştırmaların yapılması gibi) bazı fonksiyonları artar."<sup>(9)</sup>.

Bu hipotezi test etmek için, Tablo 1'de gösterilen verileri kullanacağız. Ancak, en alt gelir grubundaki ülkelere ilişkin verilerimiz mevcut olmadığı için yalnızca iki gelir grubu almaktayız. Buna göre ülkelerin GSYH'ları içinde yerel yönetim harcamalarının paylarını, merkezî hükümetin GSYH içindeki payına (MH/GSYH) ve ülkenin gelir düzeyini gösteren bir kukla değişkene ( $D=0$ : GSMH'sı 1200 \$ ile 10.000 \$ arasında olan ülkeler,  $D=1$ : GSMH'sı 10.000 \$'dan büyük olan ülkeler) bağlı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

$$\ln YY/GSYH = -6.22 + 2.29 \ln MH/GSYH + 10.38D - 2.76 D * \ln MH/GSYH$$

(2.17) (2.48) (-2.27)

$$R^2 = 0.67$$

Bu regresyon denklemine göre, GSMH'sı 10.000 \$'dan küçük olan ülkeler için kamu kesimi ile yerel yönetimler (bu denklemden yerel yönetimler bazı ülkeler için eyaletleri de kapsamaktadır) arasındaki elastikiyet katsayısı 2.29, 10.000 %'dan büyük olan ülkeler için ise, -0.47 olmaktadır. Yani merkezî hükümet harcamlarındaki % 1'lik bir artışa karşılık yerel yönetimlerin harcamaları birinci grup için % 2.29 oranında artmakta, ikinci grup için ise, % 0.47 oranında azalmaktadır. Belirli bir gelir düzeyine kadar, merkezî hükümetin payı ile yerel yönetimlerin payı arasındaki ilişkinin katsayısı artmakta, yani adem-î merkezileşme derecesi yükselmektedir. Görüldüğü gibi, bu sonuç ele aldığımız hipotezi destekler niteliktedir. Çünkü toplum, belirli bir gelir düzeyinde, merkezî yönetim hizmetlerine doymuş (savunma gibi), tercihleri eğitim, sağlık gibi yerel hizmetlere kaymıştır (bu tür hizmetler birçok ülkede eyaletler veya belediyeler tarafından görülmektedir). Daha yüksek gelir düzeylerinde ise, merkezî yönetimin yeniden kaynakların kendisine doğru çektiği söylenebilir.

Türkiye'de ise, belediyelerin bütçelerinin (B) büyüklüğünün artışı ile konsolide bütçenin (KB) artış arasında 1958-90 yıllarında ortalama olarak bire birlik bir ilişki olduğunu görmekteyiz:

$$\ln B = -2.61 + 1.02 \ln KB \quad R^2 = 0.98$$

(53.57)

Aynı regresyon denklemini 3 ayrı alt dönem için uyguladığımız zaman, söz konusu katsayılar, 1958-69 alt dönemi için 0.57, 1970-84 altdönemi için 0.97 ve 1985-90 altdönemi için 1.05 olmaktadır. Görüldüğü gibi adem-î merkezileşme katsayıları artmış ancak yine de aynı gelir grubuna koyduğumuz diğer ülkelerin, yani nisbî olarak düşük gelir grubundaki ülkelerin oldukça altında kalmıştır. Bunun nedeni, bir yandan, daha önceki bölümde de belirttiğimiz gibi, belediyelerin giderek gelir elastikiyeti düşük kaynaklara yönelmeleri, diğer yandan ise, merkezileşme derecesinin çok yüksek olması nedeniyle toplumun tercihlerinin kamusal karar alma sürecine tam olarak yansımaması ve yerel yönetimlerin yapması gereken hizmetlerin yapılmamasıdır.

### KAYNAKÇA

1. B. Ocakçioğlu, Panel Tebliği, "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler arasındaki Mali İlişkiler", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-25 Mayıs 1991- Marmaris, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Eylül 1991 içinde s. 326-330
2. H. Nadaroğlu ve R. Keleş, "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilerin Dünü ve Bugünü- Türkiye Örneği", Merkezi idare ile Mahalli İdareler arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Eylül 1991 içinde s. 24-52.
3. R. Paddison & S. Bailey (eds.), "Local Government Finance", Routledge, 1988.
4. D.L. Rubinfeld, "The Economics of the Local Public Sector" Handbook of Public Economics, A.J.Auerbach & M. Feldstein (eds.), Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), 1987 içinde s. 571-645.