

Türkiye’de Mali Yerelleşme Emareleri ve Yatay Eşitsizlik Sorunu¹

Berkan KARAGÖZ, Balıkesir Metropolitan Municipality, Turkey; e-mail: berkankaragoz@hotmail.com

The Signs of Fiscal Decentralisation and Horizontal Inequality Problem in Turkey²

Abstract

The article explains the horizontal inequality problem which is an obstacle for fiscal decentralisation which has been 21th century trend and shown as a solution to the inefficiency of the public sector by the case of Turkey. The aim of this study is to reveal the signs of fiscal decentralisation in Turkey and to contribute to the local government economics by revealing whether people migrate with the fiscal considerations. The article consists of quantitative analysis section and empirical analysis section. In quantitative analysis section using various fiscal data, the horizontal inequality problem is revealed. In the section of the empirical analysis, the existence of the fiscal considerations about inner migration is analysis including period 2007-2010 with annual data based on panel data techniques in Turkey. According to test results showing how the model should be constructed, testing the existence of the fiscal considerations about inner migration bases on a random effects model.

Keywords : Local Government Economics, Fiscal Decentralisation, Horizontal Inequality.

JEL Classification Codes : H70, H77.

Öz

Makale, 21. yüzyılın trendi olan ve kamu sektörünün etkinsizliğine çare olarak gösterilen mali yerelleşmeyi ve önünde engel olan yatay eşitsizlik sorununu Türkiye örneği üzerinden açıklamaktadır. Çalışmanın amacı, Türkiye’de mali yerelleşmenin emarelerini ortaya çıkarmak; insanların mali düşüncelerle göç edip etmediğini ortaya koyarak yerel yönetimlerin ekonomisini

¹ Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı’nda 04.12.2014 tarihinde savunulan ve jüri tarafından onaylanan “Mali Yerelleşme ve Yatay Eşitsizlik Sorunu: Türkiye Örneği” adlı doktora tezinden üretilmiştir.

² This paper has been produced from a dissertation titled as “Fiscal Decentralisation and Horizontal Inequality Problem: The Case of Turkey” defended on 4th December 2014 at Ankara University, Social Sciences Institute, Department of Public Finance (Public Economics) and also accepted by the jurors consist of five professors.

literatürüne katkıda bulunmaktadır. Makale nicel analiz ve ampirik analiz kısımlarından oluşmaktadır. Nicel analiz kısmında çeşitli veriler ışığında yatay eşitsizlik problemi ortaya konmaktadır. Ampirik analiz kısmında ise, Türkiye’de 2007-2010 dönemini kapsayan yıllık verilere dayalı panel veri teknikleriyle, içgöçlerde mali düşüncelerin varlığı analiz edilmektedir. Modelin nasıl kurgulanması gerektiğini gösteren test sonuçlarına göre, içgöçte mali düşüncelerin varlığının test edilmesi rassal etkiler modeline dayanmalıdır.

Anahtar Sözcükler : Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Yerelleşme, Yatay Eşitsizlik.

1. Giriş

Türkiye’de kamu ekonomisi mali yerelleşme emareleri göstermektedir. Ancak yerleşen kamu ekonomisinde yatay eşitsizlik sorunu ile mücadele edilmektedir. Bu bağlamda, çalışmada kamu ekonomisindeki yatay eşitsizlik sorunu incelenmekte ve Türkiye’deki yatay eşitsizlik tespit edilmektedir.

Türkiye’de mali düşünceler yurtiçi göçün belirleyicileri arasındadır ve buna bağlı olarak Türkiye’de kamu ekonomisinde aksak da olsa rekabet ortamının varlığından söz edilebilir ve kamu ekonomisinin mali yerelleşme emareleri gösterdiği sonucu ortaya çıkar. İnsanlar yerel harcama motifini dikkate alarak daha fazla yerel harcama yapan yerel birime ve yerel vergileme motifini dikkate alarak daha fazla yerel vergileme yapan yerel birime göçme eğilimindedirler. Yatay eşitsizliğin varlığı, kamu ekonomisinde rekabet ortamının çarpıklığına işaret eder. Yatay eşitsizliğe sahip iller, kamu ekonomisinde yatay rekabette dezavantaja sahiptirler ve yatay eşitsizliği giderici “kaynak transfer politikaları” geliştirilmelidir.

2. Mali Yerelleşme ve Türkiye’de Mali Yerelleşme Emareleri

Mali yerelleşme (İng. *fiscal decentralisation*), ulusal düzeyde üretilmesi gereken kamusal mallar dışındaki kamusal mal üretiminin (Samuelson, 1954: 387) ve mali karar alma yetkisinin merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine aktarılması anlamına gelir. Mali yerelleşme sonucunda, kamu ekonomisi üretiminin bileşeninde alt yönetim birimleri lehine bir değişim ortaya çıkar. Mali yerelleşmeden beklenen, kamu ekonomisinin performansını güçlendirerek kamu ekonomisindeki etkisizlik sorununu çözmesidir (Oates, 1999: 1120). Mali federalizm, merkezi yönetimin kamusal üretimine göre ortaya çıkan ekonomik refahtan daha fazlasını ortaya koyabilir (Oates, 1999: 1122). Mali yerelleşme, kamu ekonomisi üretici birimleri arasında rekabet ortamının tesisini sağlar.

Mali yerelleşmenin teorik altyapısını mali federalizm teorisi oluşturur. Ortaya çıkmasında politik tarihin temel belirleyici olduğu ABD ve Kanada federal sistemleri, mali

federalizm teorisi ışığında şekillenmiştir (Bailey, 1999: 1). Mali federalizm teorisinin ortaya koyduğu tavsiyelerin uygulanabilirliği sadece federal sisteme sahip ülkelerle sınırlı değildir. Söz konusu tavsiyeler İngiltere, Fransa, Türkiye gibi federal yapıya sahip olmayan ülkelerin yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin belirlenmesinde de kullanılabilir.

Federal yapıya sahip olmayan pek çok üniter Avrupa ülkesi, mali yerelleşmeye dayalı bir kamu ekonomisi geliştirmiştir. Diğer yandan, federal yapılanmaya sahip olup da mali federalizm teorisinin öngörülerine uymayan ülke sistemleri veya kamu ekonomisi açısından mali yerelleşme konusunda eksikliklerin ve aksaklıkların olduğu ülkeler mevcuttur. Mali yerelleşme konusunda yaşanan sorunların temelinde genelde demokrasi kurumlarının gelişmemişliği problemi vardır³. Yüzölçümü açısından büyük olan ülkeler ve etnolingüistik farklılığı olan ülkeler mali yerelleşmeyi tercih etmektedirler. Diğer yandan kişi başına düşen milli gelir düzeyi yüksek ve demokrasisi gelişmiş olan ülkelerin mali yerelleşme reformunda başarısı artar (Panizza, 1999: 123). Bunun yanında yerel hesap verme konusundaki tedbirler ve düzgün işleyen bir kurumsal alt yapının varlığı mali yerelleşmenin başarısını etkiler (Neyaptı, 2005: 104).

Birçok maliye, iktisat ve kamu yönetimi bilim insanı, son çeyrek yüzyılda siyasi, mali ve idari sistemin, tarihi süreç içerisinde merkezi yönetim ağırlıklı yapıdan tekrar⁴ yerelliğin ön planda olduğu yapıya doğru evrilmekte olduğunu düşünmektedir. Dünya Bankası’na (2000) göre, şehirlerin, illerin, bölgelerin, ulusaltı birimlerin ekonomik, mali ve politik güçleri artma eğilimine girmiştir.

Mali yerelleşme şu hareketlerle ortaya çıkar (Litvack & Seddon, 2004: 8): Yerel yöneticilerin kamusal mal üretimi karşısında verdiği sözleri yerine getirmesi ve aldıkları kararların maliyetlerini yüklenmeleri; yerel toplulukların, hizmetlerin maliyetleri ve kaynağı hakkında bilgi sahibi olmaları; yerel toplulukların kendi tercihlerini yansıtabilecekleri ve politikacılar üzerinde bağlayıcı olan bir mekanizma; hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın olduğu bir sistem; (Böylelikle yerel topluluklar, yerel birimlerin

³ Bu durumda mali federalizm temelli kamu ekonomisinin işleyişini bozucu bir federalizm ortaya çıkar. Sınırlandırılmış devlet biçiminin yani devletin ekonomik ve siyasi hakları kabul edeceğini güvenilir bir şekilde vaat eden politik kurumların varlığından söz edilemez. Bu durumda ülkelerin politik sistemleri kamu kesimi başta olmak üzere piyasalara zarar verme dereceleri artar. Düşük işlem maliyetleri ve güvenilebilen vaatler ortaya çıkmaz, kamu ekonomisinde rekabet ortamı oluşmaz (Karabacak, 2012: 390 ve 406).

⁴ “Küreselleşme sürecinin kaçınılmazlık olarak gösterildiği son çeyrek yüzyılda yaşanan gelişmeler, bazı yazarlarca ‘feodaliteye dönüş’ olarak yorumlandı. Buna göre son beşyüz yıllık siyasal iktidarın merkezileşme süreci sona eriyor, ulus-devlet yapılarının parçalanmasıyla kent-devletler, beylikler zamanlarına geri dönüş süreci canlanıyordu...” (Birgül A. Güler, *Yeni Yönetim Anlayışında Kökler*, Okumalar notu, 30 Aralık 2005).

performanslarını takip edebilirler ve uygun şekilde tepki verebilirler.); mali yerelleşme enstrümanlarının tespit edilmesi: Anayasal ve yasal çerçeve, hizmet sunum sorumlulukları, idareler arası transfer sistemi.

Mali yerelleşme mali reformun önemli bileşenlerinden biri olup, vergileme ve harcama yapma güçlerinin alt düzeydeki yönetim birimlerine devredilmesi demektir (OECD, 1999: 9). Mali yerelleşme, kamu ekonomisi üretici birimleri arasında rekabet ortamının tesisini sağlar. Mali yerelleşme reformunun birkaç boyutu bulunmaktadır: (a) Kamusal harcamaların yerelleşmesi, (b) Vergilemenin yerelleşmesi, (c) Kamu mali yönetim sisteminin mali yerelleşmeye uyumlandırılması, (d) İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi, (e) Yerel birimlerin borçlanmasıyla ilişkin düzenlemeler. Bu bağlamda; mali sorumluluk alanında birçok bileşenden oluşan bir reformun varlığı söz konusudur. Söz konusu reform, yerel kamusal mal üretici birimlerinin sorumluluklarını güçlendiren ve onlara mali açıdan hareket serbestisi getiren düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesini içerir (OECD, 1999: 10).

Türkiye’de yerel birimler, merkezi yönetimin bir tür idari ya da icracı temsilcileri, uzantıları ya da belli ölçüde taşra teşkilatının unsurları olma özelliği göstermektedir (Kösecik & Özgür, 2005: 10). Ancak yeni yerel yönetim düzenlemeleri mali yerelleşmeye doğru sınırlı da olsa yol alındığını göstermektedir. Yeni Belediye Kanunu⁵, Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁶ ve İl Özel İdaresi Kanunu⁷ yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine yönelik hakim olan geleneksel eğilimi, yerel yönetimler lehine değiştirmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁸ ile birlikte ise sert ve tavizsiz merkeziyetçi yapıdan hesapverebilir, saydam ve etkin merkezi yönetim anlayışına geçilmiştir. 5018 sayılı yasayla performansa dayalı bütçeleme sistemine geçilmesiyle, yasa mali yerelleşmeye yönelik politikaların geliştirilmesine olanak tanıyan bir sistemi getirmiştir. 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”⁹ Türkiye’nin idarelerarası transfer mekanizmasını; idarelerarası kaynak paylaşım politikasına mali yerelleşme lehine değiştiren bu konularda yenilik ve kısmi yatay eşitlik getiren bir yasa olarak 2008 yılında yürürlüğe

⁵ Yasa No: 5393 (RG: 13.07.2005, 25874)

⁶ Yasa No: 5216 (RG: 23.7.2004, 25531)

⁷ Yasa No: 5302 (RG: 22.2.2005, 25745)

⁸ Yasa No: 5018 (RG: 24.12.2003, 25326)

⁹ Yasa No: 5779 (RG: 15.7.2008, 26937)

girmiştir. Aslında bu değişimler ve kaynak paylaşım sistemindekideğişen uygulamalarTürkiye’de yerelleşme ile birlikte mali yerelleşmeyi hızlandıran adımlardır.

TBMM’nin 2003–2004 yasama yılında kabul ettiği ancak cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”¹⁰ merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımının yeniden yapılandırılmasını; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezin ve yerelin rollerinin yeniden belirlenmesini gündeme getirmektedir. 5227 sayılı Yasa ile yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en yakın birimlere verilirken yerel yönetimler birincil hizmet veren yapılanmalar haline getirilmekte; kamu hizmeti görülmesinde merkezi yönetim ise ikincil konuma (*subsidiarity*) düşürülmektedir (Aktel & Memişoğlu, 2005: 32). Merkezi yönetimin sorumluluklarının adalet, güvenlik, savunma ve maliye gibi temel kamusal hizmet alanlarıyla sınırlandırılarak tek tek sayılması, diğer tüm hizmet alanlarının ise yerinden yönetim birimlerine bırakılması geleneksel devlet modelindeki dönüşüm olacağını göstermektedir.

Önceden sadece İstanbul ve Kocaeli için getirilen il mülki sınırlarının büyükşehir sınırları olması durumu, 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile diğer büyükşehirler için ve yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesi için de geçerli hale getirilmiştir. Böylelikle büyükşehirlerin sorumluluk alanı genişletilmiştir. 6360 sayılı Yasa ile tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idareleri, yerel yönetim birimi olmakla birlikte merkezi yönetim mandaterliğinin yoğun hissedildiği tüzel kişiliklerdir. İl özel idarelerinin ortadan kaldırılmaya başlanması, aslında bir reformdur. Yerel yönetimler üzerinden merkezi yönetim vesayetinin zamanla kalkacağını göstermektedir. Çünkü il özel idarelerinde valinin, dolayısıyla merkezi yönetimin özel idare üzerindeki etkisi yükündür. İl özel idarelerinin merkezi yönetim birimi olan valiliklerle olan iç içeliği, başının ve icra organının vali olması özel idareleri kendi başına bir yerel yönetim birimi olarak gelişmesini engellemiştir (Koçak & Kavsara, 2012: 79). İl özel idarelerinin büyükşehir belediyesine dönüşmesi, yerelleşme konusunda atılan önemli bir adımdır¹¹. 6360 sayılı Yasa ileAydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, [Ordu], Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfave Van büyükşehirkonumunagetirilmiştir.

¹⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=54>, 28.02.2015.

¹¹ Ancak bir taraftan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişlemekte bir taraftan da valilik makamı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YKİB) ile insan kaynağı ve harcama yetkileri genişletilerek güçlendirilmektedir (Koyuncu & Köroğlu, 2012: 3).

BüyükşehirYasası’na tabi olan sözkonusu iller mali yerelleşme düzeyinin yani GSYİH içinde yerel kamusal harcamaların artmasına da neden olacaktır.

Türkiye bölgeselleşme eğilimi içerisine girmiştir. Avrupa Birliği’nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde Türkiye istatistiki yapılanma olarak on iki bölgeye ve yirmi altı alt bölgeye ayrılmıştır. İlgili Bakanlar Kurulu Kararı’nın¹² birinci maddesi: “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlanmıştır.” İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller “Düzy 3” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri ile dikkate alınarak “Düzy 1” ve “Düzy 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır¹³. Türkiye “Düzy 2” bölgelerine göre, 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” yasal dayanak olmak üzere Bakanlar Kurulu Kararıyla, yirmi altı Bölgesel Kalkınma Ajansı¹⁴ kurulmuştur.

Tablo: 1
GSYİH içinde Yerel Yönetim Harcamaları (%)

	Yerel Yönetimler Toplamı	Belediyeler
2006	%4,35	%2,85
2007	%4,67	%3,06
2008	%4,83	%3,26
2009	%5,06	%3,26
2010	%4,73	%3,12
2011	%4,70	%3,16
2012	%4,89	%3,31
2013	%5,60	%3,84

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <www.muhasebat.gov.tr> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹² Bakanlar Kurulu’nun 2002/4720 sayılı kararı, (RG: 22.09.2002, 24884)

¹³ <<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/büd/ibbs.html>>, 13.03.2015.

¹⁴ Bölgesel kalkınma ajanslarının temel işlevi, içsel kaynakları harekete geçirmektir. Bölgesel politikalarındaki değişim, geleneksel yaklaşımdan modern yaklaşıma geçilmesine neden olmuştur. Modern yaklaşım öğrenen bölge yaklaşımı olarak adlandırılmakta ve bölgenin rekabet gücünü artırma temel strateji olarak belirmektedir. Problemlili bölgelere değil tüm bölgelere yönelik politika geliştirme ve aşağıdan yukarıya doğru şekillenen bir organizasyon oluşturulmak istenmektedir. Öncelikle yerel ya da bölgesel dinamiklerin harekete geçirilmesine yönelik adımlar atılmaktadır. (İldrır, 2004: 111).

Yerel yönetimlerin yaptığı harcamaların GSYİH içindeki payı, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine dayanılarak hesaplanması durumunda; 2006, 2007, 2008, 2009 yılı ortalaması %4.7; 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılı ortalaması alındığında %4.9 seviyelerinde çıkmaktadır (Bkz. Tablo 1). Belediyeler bazında bakıldığında ise; %3 seviyelerinde olduğu ve artma eğilimi gösterdiği tespit edilmektedir. Türkiye’de %5 düzeylerinde olan mali yerelleşme, kişi başına düşen yerel yönetim harcamalarına göre bakıldığında iller bazında dengeli dağılmamaktadır. 2010’dan 2012’ye geldiğinde kişi başına düşen yerel yönetim harcamalarının dağılımında düzleşme olduğu görülmekle birlikte hala yatay eşitsizlik sorunu devam etmektedir. 2012 yılı hesaplamalarına göre Kocaeli ilinde kişi başına düşen yerel yönetim harcaması 1332,34 TL iken, il sıralamasının en sonunda yer alan Kars ilinde kişi başına düşen yerel yönetim harcaması 512,37 TL’dir.

3. Türkiye’de Yatay Eşitsizlik Sorununun Analizi

Mali yerelleşme, atomise kamu birimleri arasında yatay rekabetin oluşmasına zemin hazırlar¹⁵. Ancak atomise kamu birimleri arasındaki yatay eşitsizlik sorunu¹⁶, kamu ekonomisinde rekabetin oluşmasını engeller. Yatay eşitsizlik, kavram olarak birkaç unsuru içerisinde barındırır:

i. Harcama yönünden yatay eşitsizlik: Vergi toplama kapasitesi aynı olan yerel birimlerden bazıları, bazı nedenlerle daha fazla kamu harcaması yapma eğilimi gösterebilir ve fazla kamu harcaması yaptığı miktar için mali eşitsizliğe düşebilir. Harcama ihtiyaçları fazla olan yerel birimler, ortalama standart bir hizmet sağlanması durumuna göre, daha fazla kişi başına düşen harcama yapan yerel birimlerdir. Örneğin, dağlık bir bölgede kurulu bir şehrin harcama ihtiyacı, ovalık bir bölgede kurulu bir şehrin harcama ihtiyacından daha fazla olabilir. Kırsal bir şehirde sosyal refah harcama ihtiyacı fazlayken, metropol bir şehirde fiziki altyapı hizmetleri ihtiyacı fazla olabilir. Harcama ihtiyacı fazla olan yerel birim diğer yerel birimlerin yerel kamusal mal demetine eş değer yerel kamusal mal demeti oluşturmak istediğinde, bireyler üzerinde diğer yerel birimlere göre daha yüksek bir vergi yüküne sebep olacaktır. Harcama ihtiyacının normal olduğu yerel birim, belirli bir kamusal mal demetini, diğer yerel birimlere göre daha düşük bir vergi yüküne konu olabilecek şekilde üretecektir.

¹⁵ Yataylık, aynı hukuksal ve mali durumda olan birimleri tanımlamaktadır. Bu bağlamda birbiriyle yatay konumda olan kamu kesimi üretici birimleri, aynı düzeydeki yerel yönetim birimleridir (Falay, 2006: 9).

¹⁶ *Ing. Horizontal inequality veya fiscal disparities.*

Harcama ihtiyacı fazla olan yerel birim, daha fazla kaynak ihtiyacı duyacaktır (Ladd, 2005a: 143).

ii. Gelir yönünden yatay eşitsizlik: Yerel sakinlerin kamu harcamaları ihtiyacını karşılamada yerel birimlerin kaynak bulabilme yeteneğinin birbirinden farklı düzeylerde olması anlamına gelmektedir (Ladd, 2005a: 143). Genellikle, yerel birimlerce üretilen kamusal malları finanse etmede yerel birimlerin gelir toplama ve yaratma kapasitesi birbirinden farklılık gösterir. Bazı yerel birimler, diğer yerel birimlere göre kaynak oluşturmakta zorlanır. Vergi toplama kapasitesi düşük olan yerel birimler, mükellef-seçmen önüne yerel kamusal mal demeti koymakta zorlanırlar veya sınırlı ve az miktarda kamusal mal içeren yerel kamusal mal demeti sunmak zorunda kalırlar. Sınırlı ve az miktarda kamusal mal içeren yerel kamusal mal demetini tercih edecekler, genelde karşılığında az vergi ödemek isteyecek olan düşük gelire sahip bireyler olacaktır. Vergi toplama kapasitesi düşük olan yerel birim diğer yerel birimlerin yerel kamusal mal demetine eş değer yerel kamusal mal demeti oluşturmak istediğinde, bireyler üzerinde diğer yerel birimlere göre daha yüksek bir vergi yüküne sebep olacaktır. Mali şartların olumlu olduğu yerel birim, belirli bir kamusal mal demetini, diğer yerel birimlere göre daha düşük bir vergi yüküne konu olabilecek şekilde üretecektir. Ya da mali şartların olumlu olduğu yerel birim, diğer yerel birimlere göre belirli bir vergi yükü baz alındığında, daha fazla kamusal mal üretecektir (Ladd, 2005a: 143).

Bazı yerel birimler daha fazla düşük gelirli hanehalkına sahip olabilir ve bu durum yerel birimin kamu alacağı potansiyelini düşürdüğünden, bir demet kamu malının yüksek maliyetle üretilmesine neden olabilir. Bu durum söz konusu yerel birimde yüksek vergi oranlarının olması anlamına da gelir. Bu durumda orta ve üst düzey gelire sahip hanehalkı yerel birimden ayrılmak isteyeceklerdir. Sonuçta yüksek vergi oranları düşük gelirli hanehalkının durumunu şiddetlendirecektir. İkincisi, yüksek düzeyde gelire sahip hanehalkı daha üst düzey hükümet tarafından alınması gereken kadar yüksek vergi yüküne sahip olacaktır¹⁷ (Ladd, 2005b: 145).

Yatay eşitlik, a) Aynı hukuksal ve idari güce sahip kamu birimlerinin vergi kapasitelerinin eş düzeyde olması anlamına gelir. Dolayısıyla vergi kapasitelerinin denk olmasıyla, benzer seviyede kamusal üretim gerçekleştirebilirler. b) Yerel kamusal üretim gerçekleştiren aynı hukuksal ve idari güce sahip kamu birimlerin farklı sonuçlar doğurmayan harcama ihtiyaçlarına sahip olmaları anlamına gelir. c) Yerel birimlerin, gelir kaynakları

¹⁷ *Fayda eğrisi alt düzeyde seyreden yüksek gelirli bazı kimseler, fayda eğrileri yukarı düzeyde seyreden bazı kimselere göre daha az oranla vergi ödemelidir (Musgrave, 1959: 130).*

farklılıklarının ve harcama ihtiyaçları farklılıklarının olmaması veya giderilmesi sonucu aynı mali güce sahip olmaları anlamına gelir.

Harcama ihtiyacı ve/veya vergi toplama kapasitesi farklılığı nedeniyle ortaya çıkan yatay eşitsizlik, birçok soruna neden olmaktadır. Yatay eşitsizliğin olduğu yerlerdeki iktisadi ajanlar, vergi yükünü daha çok hissedebilirler¹⁸ (Due & Friedlaender, 1977: 464). Harcama ihtiyacı nedeniyle ortaya çıkan maliyet sebebiyle, başka yerel birimlere göç meydana gelebilir. Diğer yandan, vergi toplama kapasitesi farklılığına eğer merkezi hükümet müdahale etmezse, yerel kamusal mal üretimi refah düzeyi daha yüksek olan yerlerde yoğunlaşabilir. Düşük gelirlerinin bulunduğu yerel birim, yüksek gelirli yerlerin bulunduğu yerel birime göre daha yüksek düzeyde kamu malı üretimi durumunda topluluk üzerinde ek yüke neden olabilir.

Yatay eşitsizlik olması durumunda, bazı insanlar nerede yaşayacağı veya çalışacağı konusunda daha zengin yerel birimlerin mali avantajlarından faydalanma teşebbüsüne girerek etkin olmayan kararlar alabilirler. Yatay eşitsizlik, mali açıdan dezavantajlı topluluklarda yaşayan insanlar üzerindeki vergi yükünü etkiliyorsa, söz konusu insanlar daha avantajlı mali pozisyon için başka yerel birime göç etmesine neden olabilir (Ladd, 2005a: 143).

Yatay eşitsizlik, ülke çapındaki farklı şehirlerde yaşayan yurttaşların farklı muamele görmesine neden olur (Litvack & Seddon, 2004: 28). Mali şartları uygun olan bölgelerde yaşayanlar niceliksel ve niteliksel olarak daha yüksek düzeyde kamusal mal ve hizmet tüketirken, mali şartları yetersiz olan bölgelerde yaşayanlar niceliksel ve niteliksel olarak daha düşük düzeyde kamusal mal ve hizmet tüketirler.

3.1. Nicel Analiz

3.1.1. Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları Açısından

2007, 2008, 2009 ve 2010 yılları itibariyle yerel yönetim harcamaları incelendiğinde, iller itibariyle büyük dengesizliklerin olduğu görülmektedir. Bazı iller daha fazla yerel yönetim harcaması yaparken, bazı iller ortalamanın oldukça altında yerel yönetim harcaması yapmıştır. Ortalamanın oldukça altında kalan yerel yönetimler büyük ihtimalle yeteri kadar transfer alamadıklarından ve vergi toplama kapasitesi düşük olduğundan yeterli

¹⁸ Bu husus, bölgelerarası net mali yararın farklılaşmasına neden olur (Litvack & Seddon, 2004: 85).

düzye de yerel kamusal üretim gerçekleştirememiştir. Bu durum, mali yerelleşme sürecinde yatay eşitsizliğin önemli bir sorun olduğunu gösterir.

Burada ortalama değer, ülke genelinde var olduğu düşünülen ‘standart harcama ihtiyacı’ temsil eder¹⁹. Her ilin harcama ihtiyacının gerçek olarak belirlenimin zor olduğu düşünülürse, bu yaklaşım bazı yerel birimlerin harcama ihtiyaçlarının karşılanamadığı sonucunu göstermede bir araçtır.

Yılmaz’ın araştırmasına (2013) göre: Belediyelerin toplam harcamalarının yaklaşık %40’ını nüfusu 1 milyonun üzerinde olan kentler yapmaktadır; nüfusu 500 bin ve üstü alındığında bu oran %51’e, nüfusu 50 bin ve üstü aldığımızda ise bu oran %83’e çıkmaktadır; bunun anlamı yaklaşık 250 belediyenin kaynakların %90’ına yakın bir büyüklüğü kullanıyor olmasıdır.

Yatay eşitsizliğin giderilmesi için oldukça düşük değerlerin olduğu illerdeki yerel birimlere transfer yapılmalıdır. Ancak, nüfus kriteri dışında başka kriterler oluşturulmadan merkezi yönetimden yapılan aktarmalar, mali açıdan yerel yönetimlerin farklılaşmasına ve kamu hizmetlerinin niteliksel ve niceliksel olarak güçlü kentler lehine ifa edilmesine neden olmaktadır (TESEV, 1996: 6). Bu yüzden nüfus kriteri dışında özellikle bölge kriteri getirilmelidir. 5779 sayılı Yasa’da bununla ilgili yeni düzenlemeler yapılmış, belediyelerin alacağı transferin %20’si gelişmişlik endeksine göre dağıtılması öngörülmüştür.

Ekonomik olarak yeterince güçlü olmayan kent yönetimi ya da kent kültürünü henüz özümseyememiş kent yönetimleri, kentlerde mekansal ya da teknolojik olarak sosyal-kültürel olanakları, donatıları sunmakta yetersiz kalmaktadır (Arapkirlioğlu, 2007: 206). Bu durum yerel yönetimler arası yatay rekabeti olumsuz etkilemektedir.

Türkiye’de özellikle Batı Anadolu illeri ile Doğu Anadolu illeri arasında yerel yönetim harcamaları açısından farklar vardır. Doğu Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki illerin birçoğu rekabet ortamına katışmamaktadır. Buna İç Anadolu ve Karadeniz’in birçok ili de eklenebilir. Türkiye’nin büyükşehirleri arasında rekabet ortamı doğmakta, diğer iller rekabete girişmemektedirler. Eğer mali yerelleşme reformu

¹⁹ Ancak her ilin harcama ihtiyacı birbirinden farklı olabilir. Bu durum göz ardı edilmektedir. Her ilin harcama ihtiyacının aynı olduğu varsayılmaktadır. Burada eleştirilebilecek nokta, aynı miktarda harcama aynı seviyede hizmetin sağlanacağı anlamına gelmemesidir.

gerçekleştirilirse ve yeterince kaynağı bulunmayan illere yönelik tedbirler arttırılırsa, büyükşehirler dışındaki şehirler de kamu ekonomisinde rekabete kalkışabilirler.

2010 yılı itibariyle Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yerel yönetim harcaması 698,92 TL’dir. 2010 yılı ortalamasının altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 1-2):

- Marmara Bölgesi: Kırklareli,
- Ege Bölgesi: Manisa, Uşak,
- İç Anadolu Bölgesi: Aksaray,
- Akdeniz Bölgesi: Adana, Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye,
- Doğu Anadolu Bölgesi: Ardahan, Ağrı, Bitlis, Iğdır, Kars, Muş,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Şırnak.

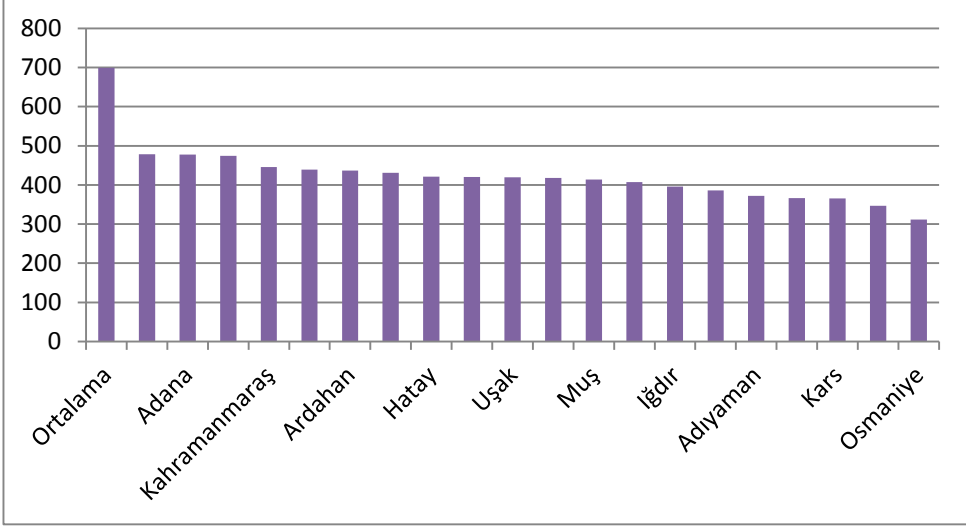
Şekil: 1
Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2010)



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <www.muhasabat.gov.tr> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil: 2

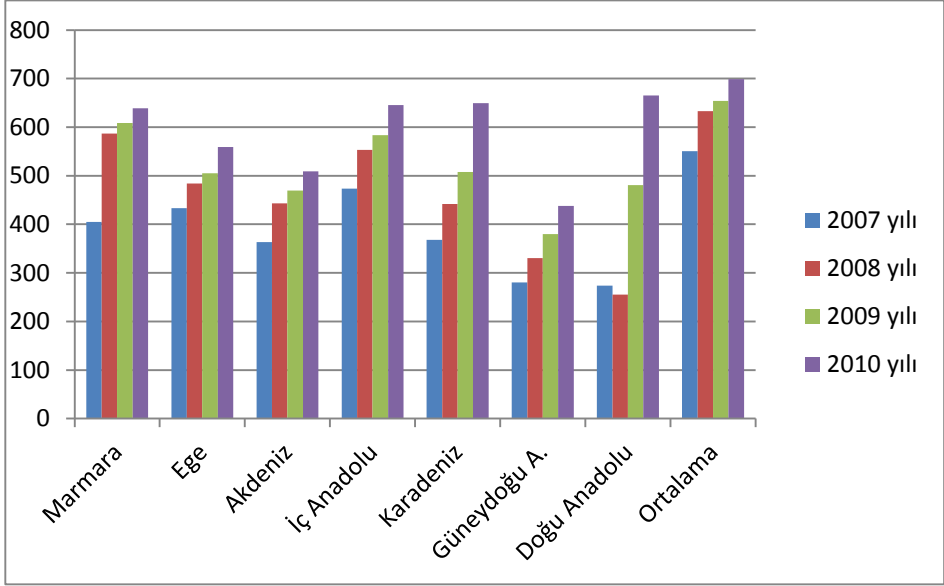
Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamasının Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2010)



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <www.muhasebat.gov.tr> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının üzerinde kalan il sayısı 15’dir. Bunlar: Hakkari, Adana, Kocaeli, Giresun, Tunceli, İstanbul, Amasya, Gümüşhane, Çankırı, İzmir, Erzincan, Kırıkkale, Bingöl, Artvin ve Antalya. 2010 yılı öncesi üç dönemle birlikte ele alındığında; genelde aynı illerin sonlarda yer aldığı dikkati çekmektedir. Bu iller Doğu Akdeniz, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri’ndeki illerdir. Bu illerin lehine transfer politikası geliştirilmelidir. Şekil 3’e bakıldığında, Doğu Anadolu Bölgesi için yıllar itibariyle bir toparlanma olduğu görülebilir. Ancak Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz Bölgesi için bunu söylemek doğru değildir.

Şekil: 3
Dört Yıl İtibariyle Bölgelerin Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması Seyri (TL)

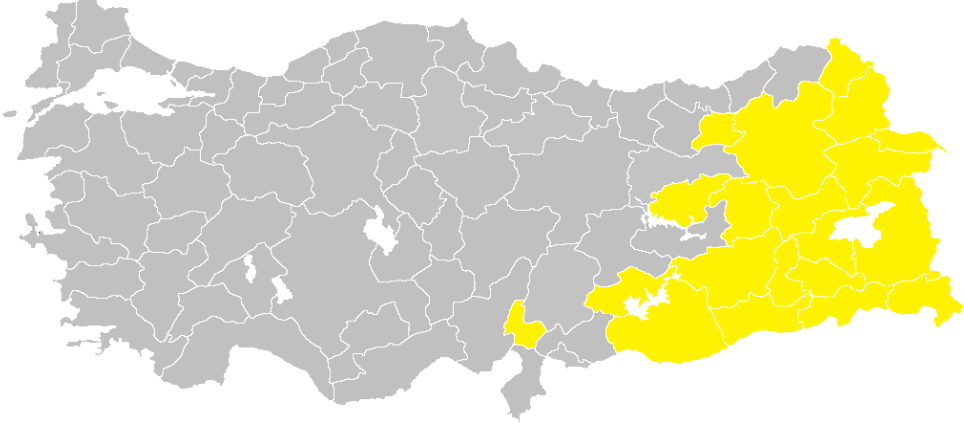


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <www.muhasabat.gov.tr> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

3.1.2. Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Geliri Açısından

Yerel yönetimlerin özgelirleri olarak nitelendirilebilecek vergi gelirlerinin kişi başına düşen miktarı incelendiğinde iller arasında büyük farklar olduğu görülmektedir. Özellikle Güneydoğu Anadolu, Doğu Anadolu ile Doğu Karadeniz illerinde belediyelerin vergi gelirleri (emlak vergisi ve belediye vergileri) oldukça düşüktür. İç Anadolu'nun küçük ölçekteki illerinde de durum aynıdır. Böyle bir durumda bu bölgelerdeki belediyelerin kamu ekonomisi içinde rekabete girişebilmesi zordur. Bu durumdaki illerin önemli kaynağı transferler olmaktadır. Harcamalar açısından zor durumda olan iller aynı zamanda vergi gelirleri de düşük olan illerdir. Bu yüzden mutlaka bu illerin lehine transfer politikası geliştirilmelidir.

Şekil: 4
Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İl (2010)

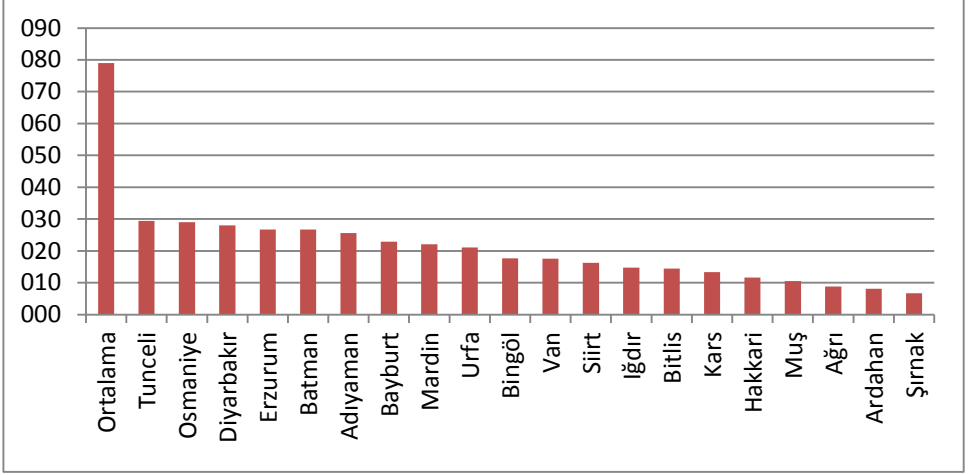


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <www.muhasebat.gov.tr> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2010 yılında Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yerel vergi geliri 79,02 TL’dir. Bu ortalamanın altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 4-5):

- Akdeniz Bölgesi: Osmaniye,
- Karadeniz Bölgesi: Bayburt,
- Doğu Anadolu Bölgesi: Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Muş, Tunceli, Van,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

Şekil: 5
Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2010)



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <www.muhasabat.gov.tr> verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yerel vergileme açısından, vergi gelirleri düşük olan bölgelerde, vergi kaynağı daha çok olup, öne çıkan iller ortaya çıkmamaktadır. Halbuki, yerel yönetim harcamaları düşük bölgelerde, yerel yönetim harcamaları açısından bölgesel güç olarak nitelendirilebilecek belli başlı ve daha önde olan iller görülmekteydi. Bu durum, yüksek yerel yönetim harcaması yapan bölge illerinin daha fazla transfer aldığı ortaya koymaktadır.

2010 yılı verilerine göre ortalama kişi başına düşen yerel vergi geliri 79,02 TL'dir. Söz konusu ortalamanın üzerinde 11 il kalmaktadır. Bunlar: Kırklareli, İstanbul, Muğla, Antalya, Kocaeli, Yalova, Ankara, İzmir, Kırıkkale, Tekirdağ, Bursa. Söz konusu illerin tamamı Batı Anadolu'da yer alan illerdir.

3.2. Ampirik Analiz

Çalışmanın bu bölümünde, 2007–2010 yılları arasında Türkiye sınırları içindeki 81 ile ait kişi başına düşen yerel harcama, kişi başına düşen yerel vergi miktarı ile birlikte ihracat yapan firma sayısı, yapılan ihracatın parasal büyüklüğü ve rekabetçilik endeksi ele

alınarak her bir il için bu ele alınan değişkenlerin net göç miktarı üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Eldeki veriler yatay kesite ve 4 yıllık zaman serisine dayanmaktadır. Dolayısıyla $81 \times 4 = 324$ gözleme dayalı model üretilmiştir. Bu gözlem sayısı mevcut literatüre göre panel veri regresyon analizi yapmak için yeterli bulunmuştur (Bkz. Cebula, 2009). Bu sebeple; izleyen dönemlerde zaman serisi boyutunun genişlemesi ile yapılabilecek panel veri analizlerinin yine benzer sonuçlar ortaya koyacağı belirtilmektedir.

Ekonomistler bireylerin belirli bir yerde ikamet etme kararlarında, mali düşüncelerin rol oynayıp oynamadığı konusunda kanıt aranması gerektiği üzerinde durmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de mali düşüncelerin yerel ikametgâhı belirlemede rol oynayıp oynamadığının ortaya konması, yatay eşitsizliğin bir göstergesi olarak yorumlanmasına yardımcı olacaktır.

Belirli varsayımlar altında sadece mali düşüncelerin iç-göçe neden olacağı kuramına maliye teorisi literatüründe Tiebout hipotezi denmektedir. Tiebout hipotezi; taşınma maliyetleri, barınma maliyetleri ve alternatif iş bulamama maliyeti gibi maliyetlerin olmaması durumunda bireylerin mali düşüncelerle hareket edeceği konusunda iddiada bulunmaktadır.

Tiebout hipotezi üzerine önemli araştırmalar ABD ve Kanada iç göçleri baz alınarak yapılmıştır (Karidis & Quinn, 2006: 2). Pack (1973), kişi başına düşen yerel vergiler, kamu harcamaları ve refah ödemeleri gibi yerel mali değişkenlerin iç göçte anlamlı olduğunu bulmuştur. Cebula ise, yaşlı olmayan kesimin düşük emlak vergisi alanlarını tercih ettiğini ve Tiebout hipotezinin yerel ikametgâhı belirlemede önemli rol oynadığını ortaya koymuştur (Cebula 1974a; Cebula 1978; Cebula 1979). Greenwood (1975) çalışmasında işsizlik oranı, gelir gibi mali olmayan değişkenlerin önemli ve istatistiki olarak anlamlı rol oynadığı sonucuna ulaşmıştır. 1990 yılı öncesinde Tiebout hipotezi açısından şu sonuçlar elde edilmiştir (Cebula, 2002): Yoksul insanlar yüksek düzeyde sosyal yardım yapılan alanlara doğru göç etmektedirler. Pek çok göçmen grubu kişi başına düşen kamusal eğitim harcamalarının yüksek olduğu alanları tercih etmektedir. Yaşlı göçmenler ve yüksek gelirli göçmenler düşük emlak vergilerinin ve yerel vergilerin olduğu alanlara yönelmektedirler. Ancak Cebula 1974 yılında yapmış olduğu bir çalışmada, yaşlı insanların göç hareketinde, mali değişkenlerin önemli rol oynamadığını bulmuştur.

Cebula’ya (2002) göre, Tiebout hipotezi iç göç motifinin belirlenmesinde istatistiki olarak anlamlı rol oynar. Eyaletlerin net göç oranları, toplam eyalet ve yerel kamu harcamaları, kişi başına düşen kamusal eğitim harcaması, kişi başına düşen eyalet ve yerel vergi yükü ile doğrudan ilişkilidir. Cebula (2009), Amerika Birleşik Devletleri’nde bir

eyaletin gelir vergisinin iç göç hareketlerinde belirleyici rol oynadığını da bulmuştur. Tüketici-seçmenler özellikle düşük eyalet gelir vergisi yükünün, düşük emlak vergisi yükünün ve yüksek kişi başına düşen ilk ve ortaokul harcamasının olduğu eyaletlere doğru yönelmektedirler.

Sakashita ve Hirao (1999: 214) Japonya büyükşehirleri üzerine yaptıkları çalışmada Tiebout hipotezini destekleyici bulgular elde etmişlerdir. Karidis ve Quinn (2006) de Avrupa Birliği ülkeleri üzerine yaptıkları çalışmada mali değişkenlerin ülkeler arası göçte belirleyici rol oynadıklarını bulmuşlardır.

3.2.1. Ekonometrik Metodoloji

Panel veri analizinin tercih edilmesinin nedeni; panel veri analizi kesit ve zaman serisi gözlemlerini birleştirdiği için, göçe ilişkin gözlemlere zaman serisi boyutunun da katılmasıyla yatay kesit analizinden öte daha güvenilir sonuç vermektedir.

Bu şekilde, panel veri analizinde örneklemedeki farklı zaman noktaları için bireysel gözlemler dikkate alınmakta ve bu örneklemedeki her bir bireysel veri için çoklu gözlemler oluşturulması imkanı doğmaktadır. Yatay kesit veri birçok birim için sadece bir dönem hakkında bilgi verirken, zaman serisi verisi sadece bir birimin dönemlere göre gelişiminin bilgisini vermektedir. Hem dönemlere hem de birimlere göre bilgiler mevcut ise, panel veri kullanılması daha uygun görülmektedir. Panel veri, zaman serisi ve yatay kesit verisinden daha karmaşık davranışsal modeller yapmaya ve dinamik uyarlamaların daha iyi incelenmesine ve test etmeye olanak tanır. Başka bir ifadeyle, iktisadi ve sosyal olayları anlamada birimlerin dinamik tepkilerine ilişkin bilgiyi sağlaması nedeniyle önemlidir.

Panel veri analizinde “sabit etkiler modeli” ve “rassal etkiler modeli” olmak üzere iki tahmin bulunmaktadır. Katsayıların birimlere veya birimler ile zamana göre değiştiğinin varsayıldığı modellere sabit etkiler modeli denmektedir. Modelin genel formülasyonu, birimler arasındaki farklılıkların sabit terimdeki farklılıklarla yakalanabildiğini varsaymaktadır. Diğer bir ifadeyle, sabit etkiler modelinde, birimlerin davranışlarındaki farklılıklar sabit terimdeki farklılıklarla ortaya konulmaya çalışılır. Sabit etkiler modelinde gözlenemeyen bireysel etkilerin modelde yer alan açıklayıcı değişkenlerle ilişkili olduğu kabul edilir (Greene, 2003: 285).

Rassal etkiler modelinde, birimlere veya birimlere ve zamana göre meydana gelen değişiklikler, modelde hata teriminin bir bileşeni olarak dahil edilmektedir. Bunun temel sebebi sabit etkili modellerde karşılaşılan serbestlik derecesi kaybının önlenmek istenmiş olmasıdır. Ayrıca rassal etkiler modelinde, sadece gözlenen örnekteki kesit, birimler ve zamana göre meydana gelen farklılıkların etkisini değil, örnek dışındaki etkileri de dikkate

almaktadır. Sabit etkiler modelinde kabul edildiğinin aksine bireysel etkiler eğer modelde yer alan açıklayıcı değişkenlerle ilgili değilse, birimlere özgü sabit terimlerin; birimlere göre rassal olarak dağıldığının varsayılması ve ona göre modelleme yapılması daha uygun olmaktadır (Greene, 2003: 293).

Sabit etkiler modeli genellikle, kesit büyüklüğünün küçük, zaman boyutunun büyük olduğu durumda kullanılırken rassaletkiler modeli tersi durumda kullanılmaktadır. Hangi modelin kullanılması gerektiği konusunda Hausman testi yapılır. Söz konusu test, yataykesite ilişkin özellikler ile bağımsız değişkenler arasında korelasyon olup olmadığından kaynaklanmaktadır. Eğer korelasyon katsayısı sıfır ise, rassal etki modeli kullanılır (Baltagi, 2001:11-20).

Panel veri modeli aşağıdaki eşitlikteki gibi ifade edilmektedir ($i=1,\dots,N$) ($t=1,\dots,T$):

$$y_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + e_{it} \quad (1)$$

Burada N birimleri, t ise zamanı göstermektedir. Y değişkeni, birimden birime ve bir zaman periyodundan ardışık zaman periyoduna farklı değerler alan bağımlı bir değişken olduğunda, kesit boyutu için i , zaman periyodu için t olmak üzere iki alt indisle ifade edilmektedir. Rassal etkiler modeli oluşturmak için yukarıdaki modelde β_{1i} rassal değişken olarak alınıp, aşağıdaki biçime getirilir.

$$\beta_{1i} = \bar{\beta}_1 + \mu_i \quad (2)$$

β_{1i} iki bileşenden oluşmaktadır. Birinci bileşen anakütle ortalama sabiti olup bilinmeyen parametredir ve μ_i ise birey davranışlarındaki bireysel farklılıkları dikkate alan gözlenemeyen tesadüfi hatalardır. μ_i 'ler birbirlerinden ve e_{it} 'lerden bağımsızdır. İki bileşen modelde yerine yerleştirildiğinde;

$$\begin{aligned} Y_{it} &= (\bar{\beta}_1 + \mu_i) + \beta_2 X_{2it} + \dots + \beta_k X_{kit} + e_{it} \\ &= \bar{\beta}_1 + \sum_{k=2}^K \beta_k X_{kit} + (e_{it} + \mu_i) \end{aligned} \quad (3)$$

elde edilir. Burada e_{it} tüm hataları gösterirken, μ_i bireysel spesifik hata, bireysel farklılıkları ve sabit zamana göre bireyler arasındaki değişmeyi gösterir.

3.2.2. Modelin Kurgulanması

Çalışmada net göç miktarı ile kişi başına düşen yerel harcama, kişi başına düşen yerel vergi miktarı ile birlikte ihracat yapan firma sayısı, yapılan ihracatın parasal büyüklüğü ve rekabetçilik endeksi kullanılarak panel veri regresyon analizinin kurulması amaçlanmıştır. Panel veri regresyon modeli aşağıdaki gibidir;

$$NGM_{it} = \beta_0 + \beta_1 KBDVM_{it} + \beta_2 KBDYH_{it} + \beta_3 IR_{it} + \beta_4 İYFS_{it} + \beta_5 RE_{it} + \varepsilon_{it} + \mu_i$$

$$i = 1 \dots 81, t = 1 \dots 4$$

Yukarıdaki eşitliğin sol tarafı açıklamak istenilen net göç miktarını, sağ tarafında bulunanlar ise net göç miktarını etkileyen faktörler olarak tanımlanmaktadır.

Çalışmadaki veri seti Türkiye'nin 2007, 2008, 2009, 2010 yıllarına ait il bazında yatay kesit verilerinden oluşmaktadır. Veriler TÜİK, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu ve Ekonomi Bakanlığı'ndan derlenmiştir (Bkz. Tablo 2).

Modelin kurulmasındaki temel amaç, kişi başına düşen yerel harcamaların ve kişi başına düşen yerel vergi miktarının göçe etkisini ortaya koymaktır. Modelin değişkenleri aşağıdaki açıklanan değişkenlerden oluşturulmuştur.

Tablo: 2
Veri Seti ve Alındığı Kaynak

Veri*	Alındığı Kaynak
Net Göç Miktarı (NGM)	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (KBDYH)	Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen il bazındaki yıllık yerel yönetim harcaması verisinin, söz konusu yıla ait Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminden alınan söz konusu il nüfusuna oranlanmasıyla elde edilmiştir.
Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Miktarı (KBDVM)	Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen il bazındaki yıllık yerel vergi miktarı verisinin, söz konusu yıla ait Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminden alınan söz konusu il nüfusuna oranlanmasıyla elde edilmiştir.
Rekabet Endeksi (RE)	Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu
İhracat Yapan Firma Sayısı (İYFS)	Ekonomi Bakanlığı
İhracat Rakamı (IR)	Ekonomi Bakanlığı

*(2007-2008-2009-2010 Yılları)

Net Göç Miktarı: Modelin bağımlı değişkeni olarak kullanılan değişken olup illerin yıl bazında net göç miktarını ifade etmektedir. Net göç miktarı; illerin aldıkları göç ile verdikleri göç arasındaki farktır. Net göç miktarı verisi, TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt

Sisteminden elde edilmiştir. Adrese Dayalı Kayıt Sistemi’nde 2007 yılından itibaren veriler açıklanmaya başlamıştır. Söz konusu değişkeni açıklayan değişkenler, kişi başına düşen yerel yönetim harcamaları, il rekabet endeksi, kişi başına düşen yerel vergi geliri, ihracat yapan firma sayısı ve ihracat rakamı olarak tespit edilmiştir.

Kişi Başına Düşen Yerel Harcama: Model’de bağımsız değişken olarak kullanılan ve analizde ortaya konulmak istenen ilişkide temel değişkendir. Kişi başına düşen yerel harcama T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan yıllık verilerin, TÜİK’in her yıl açıkladığı illerin nüfuslarına bölünmesiyle tespit edilmiştir. İllerin yıllar itibarıyla açıklanan net göç miktarı ile yıllık yerel yönetim harcamaları arasında bir ilişkinin ortaya konması, mali düşüncelerin yerel ikametgahı belirleyip belirlemediği sonucuna ulaştıracaktır. Eğer göçler ile yerel yönetim harcamaları arasında tutarlı bir ilişki varsa, göçün belirleyicileri arasında yerel yönetim harcamaları da vardır.

Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Miktarı: Modelde bağımsız değişken olarak kullanılan ve analizde ortaya konulmak istenen ilişkide bir diğer temel değişkendir. Kişi başına düşen yerel vergi miktarı, T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan yıllık verilerin, TÜİK’in her yıl açıkladığı illerin nüfuslarına bölünmesiyle tespit edilmiştir. Eğer net göç miktarı ile kişi başına düşen yerel vergi miktarı arasında bir ilişki ortaya konursa, Türkiye’de mali yerelleşmeden ve mali motifli göçten söz edilebilir.

Rekabetçilik Endeksi: Modele, Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu’nun her yıl açıkladığı iller arası rekabetçilik endeksi eklenmiştir. Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu, 2007 yılından beri bu endeksi hesaplamaktadır. En son 2010 yılının endeksleri açıklanmıştır. URAK İller Arası Rekabet Endeksi dört alt endeksten oluşmaktadır. Bunlar: Beşeri Sermaye ve Yaşam Kalitesi Endeksi, Markalaşma Becerisi ve Yenilikçilik Endeksi, Ticaret Becerisi ve Üretim Potansiyeli Endeksi, Erişilebilirlik Endeksi’dir. Bir ilin birçok bileşeni tek bir endekte toplandığından değişkenler arasında yer almasına karar verilmiştir.

İhracat Yapan Firma Sayısı: Ekonomi Bakanlığı’ndan elde edilen veri, modelde bir başka bağımsız değişken olarak kullanılmıştır. Bir ilin sanayileşmesini temsil eden göstergelerden biri olduğu için veri yapısının uygunluğu da dikkate alınarak modele dahil edilmiştir.

İhracat Rakamı (İhracatın Parasal Büyüklüğü): Ekonomi Bakanlığı’ndan elde edilen veri, modelde bir başka bağımsız değişken olarak kullanılmıştır. Firma sayısı yanında ihracat büyüklüğünün konulması sanayileşme etkisinin daha iyi ölçülmesi açısından önemli görülmüştür.

3.2.3. Ampirik Sonuçlar

Panel veri regresyonu GRETL programı ile tahmin edilmiştir. Çalışmada, Hausman testi sonuçları modellerin rassal etki varsayımına dayanarak oluşturulması gerektiği sonucunu göstermektedir. Hausman testinde yokluk hipotezi "rassal etki modeli", alternatif hipotez ise "sabit etki modeli" kullanılmalıdır şeklinde kurulur.

Model'de Prob. = 0.72 > 0.050 olduğu için H_0 hipotezi kabul edilebilir. Yani rassal etki vardır. Söz konusu sonucun, kesit büyüklüğünün zaman büyüklüğünün üzerinde olduğu göz önünde bulundurulursa sabit ve rassal etki modellerinin varsayımlarıyla uyumlu olduğu görülür. Diğer bir ifadeyle, eğer panel veride yer alan kesit birimi sayısı fazla ve zaman dönemi, kesit verisine ait örnek sayısından kısa ise, rassal etkiler modeli, sabit etkiler modeline göre daha etkin tahminler sağlar. Öte yandan, zaman döneminin sayısı büyük ve kesit verisine ait örnek sayısı da az ise, iki tahmin sonuçları arasında çok az farklılık beklenmekte sabit etkiler modeli daha tercih edilmektedir.

GRETL'de hesaplanan Hausman testi aşağıdaki gibidir:

Hausman test -

Nullhypothesis: GLS estimates are consistent

Asymptotic test statistic: Chi-square(5) = 51.3747

with p-value = 0.724

Model'in açıklama gücü %66 olarak tespit edilmiştir ($R^2 = 0.66$). Katsayılarla ilişkin anlamlılık sınavası sonuçlarına bakıldığında ise, p değerlerine göre; tüm bağımsız değişkenler %1 düzeyinde anlamlı ve beklenildiği gibi çıkmıştır. Buna göre kişi başına düşen yerel harcama arttıkça, bir ile göç eden kişi sayısı artmaktadır. Kişi başına düşen yerel vergi miktarı değişkeni de %1 anlamlılık düzeyine göre, istatistiki olarak anlamlıdır. Başka bir ifadeyle ilde, kişi başına düşen yerel vergi miktarı arttıkça, o ile göç eden kişi sayısı artmaktadır (Bkz. Tablo 3).

Panel veri analizi sonuçlarına göre; bir ilde kişi başına düşen yerel harcama arttıkça; söz konusu il göç almaktadır. İnsanlar daha fazla kişi başına düşen yerel harcama yapılan illere doğru göç etmektedir. Türkiye'de insanlar yaşam kolaylıkları ve kalitesi açısından daha fazla yerel hizmet istemektedirler ve insanlar göç ederken yerel harcamaları da dikkate alarak göç etmektedirler.

Tablo: 3
Rassal Etkiler Modeli

Model: Random-effects (GLS), using 324 observations

Included 81 cross-sectionalunits

Time-serieslength = 4

Dependentvariable: NGM

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
const	-11380.8	1463.98	-7.7739	<0.00001	***
KBDVM	47.5715	16.2863	2.9210	0.00374	***
KBDYH	10.0774	2.18847	4.6048	<0.00001	***
IR	-0.00203179	0.000294586	-6.8971	<0.00001	***
IYFS	6.74427	0.71592	9.4204	<0.00001	***
RE	181.628	65.4651	2.7744	0.00586	***

Meandependent var	0.000000	S.D. dependent var	13141.44
Sumsquaredresid	2.00e+10	S.E. of regression	7908.601
Log-likelihood	-3365.345	Akaikecriterion	6742.691
Schwarzcriterion	6765.375	Hannan-Quinn	6751.745

Panel veri analizi sonuçlarına göre; bir il, kişi başına düşen yerel vergi geliri (emlak vergisi ve belediye vergileri) arttıkça göç almaktadır. Türkiye'de insanlar daha fazla kişi başına düşen yerel vergi geliri toplanan illere doğru göç etmektedir. İnsanlar daha fazla vergi toplanan yerlerde yerel hizmetlerin daha fazla olacağını düşünmekte olabilirler. Ya da emlak vergisinin büyükşehirlerde iki kat uygulandığı düşünülürse, insanlar daha fazla yerel hizmet almak için daha fazla vergi ödeme isteklisi olabilirler.

Oates'e (1969) göre, mali şartlar bireylerin bir yerel birimde yaşayıp yaşamama isteğini belirlemede rol sahibidir. 1969 yılında yapmış olduğu çalışmada bireyler yüksek düzeyde hizmet veren yerel birimlerde yaşamaya, buralarda daha yüksek ödeme yapmaya rağmen isteklidirler sonucuna ulaşmıştır. Panel veri analizi sonuçları da Türkiye için benzer sonuçları vermektedir.

Panel veri analizi sonuçlarına göre, bir il rekabet endeksi arttıkça göç almaktadır. Bir ilin rekabet gücü arttıkça sosyo-ekonomi bakımından cazibe noktası haline gelmesi söz konusudur. Bir ille göçte, bir ilin rekabet etme gücünün, yerel harcama ve yerel vergileme motifinden daha etkili olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu durum yerel harcama motifinin

ve yerel vergileme motifinin aslında tek başına göçü açıklamakta yeterli olmayacağı başta ekonomik gelişmişlik ve sanayi altyapısı gibi diğer faktörlerle birlikte modellenmesi gerektiğini göstermesi açısından önemlidir.

Türkiye’de yatay eşitsizliğin olduğu illerden daha fazla harcama yapan ve daha fazla yerel vergi toplayan illere doğru göç olmaktadır. Türkiye, toplumda yerel harcama ve yerel vergileme motifiyile göç olgusu olmasına rağmen; yatay eşitsizlik, yurtiçi göçlerin belirli yönlere doğru olmasına neden olmaktadır. Bu yapı Türkiye’de rekabet ortamının büyükşehirlerin lehine olması anlamına gelmekte ve politika oluşturucu açısından dikkate alınması gereken bir durumu ortaya koymaktadır.

4. Sonuç

Türkiye mali yerelleşme emareleri gösteren ancak idarelerarası yatay eşitsizliğin olduğu bir kamu ekonomisine sahiptir. İdarelerarası yatay eşitsizlik sorununun varlığı, mali yerelleşmeden beklenen ekonomik getirileri ortadan kaldırmaktadır.

Yatay eşitsizlik sorununun arkasında bölgesel gelişmişlik farkları sorunu bulunmaktadır. Gelişmiş bölgelere doğru yapılan yoğun göçler, metropollerin büyümesine ve yeni metropoller yaratılmasına neden olmaktadır. Bu durumda metropoller daha fazla yerel harcama ve daha fazla yerel vergi toplama yoluna gidecekler ve bu durum mali göçlerin tek yönlü olmasına neden olacaktır. Bölgelerarası gelişmişlik farkları giderilmesi gereken bir sosyo-ekonomik sorundur. Bu sorunu çözmeye yönelik politikalar geliştirilmelidir. Buna bağlı olarak, Geleneksel politikalar (ekonomik faaliyetlerin bir takım teşvik tedbirleriyle belirli yörelere yönelmesini sağlamak, gerekli devlet yatırımlarını yapmak, metropoliten bölgelerin gelişiminin sınırlandırmak gibi politikalar) terk edilerek yönetim örgütünün bölgesel kalkınma sorununa uyumunu sağlamak amacıyla modern bölgesel kalkınma politikasına uygun idareler kurularak politikalar geliştirilmelidir.

Kaynakça

- Aktel, M. & D. Memişoğlu (2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Arapkıriloğlu, K. (2007), “Kentli Kimliği ve Kentsel Siyasal Hareketler”, *Yerellik ve Politika*, Ed. A. Mengi, 193-210.
- Bailey, J.S. (1999), *Local Government Economics*, London: MacmillanPress Ltd.
- Baltagi, B.H. (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, Second Edition, Chichester: John Wiley&Sons, Ltd.

- Cebula, R.J. (2009), "Migration and the Tiebout-Tullock Hypothesis Revisited", *American Journal of Economics and Sociology*, 68(2), 541-551.
- Cebula, R.J. (2002), "Migration and the Tiebout-Tullock Hypothesis Revisited", *The Review of Regional Studies*, 32(1), 87-96.
- Cebula, R.J. (1979), *The Migration Impact of Public Policies: A Critique of the Literature*, In *The Determinants of Human Migration*, Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath and Company.
- Cebula, R.J. (1978), "An Empirical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis", *The Quarterly Journal of Economics*, 92(4), 705-711.
- Cebula, R.J. (1974), "The Quality of Life and Migration of the Elderly", *Review of Regional Studies*, 4, 62-68.
- Cebula, R.J. (1974a), Interstate Migration and the Tiebout Hypothesis: An Analysis According to Race, Sex, and Age, *Journal of the American Statistical Association*, 69, s. 876-879.
- Due, J.F. & A.F. Friedlaender (1977), *Government Finance Economics of the Public Sector*, Sixth Edition, Richard D. Irwin Inc.
- Dünya Bankası, *World Development Report 1999-2000*, 107-124.
- Falay, N. (2006), "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", *Mali Yerleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 9-29.
- Falay, N. & E. Kalaycıoğlu & U. Özkırımı (1996), *Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Greene, W.H. (2003), *Econometric Analysis*, Prentice Hall, Fifth Edition, ABD.
- Greenwood, M.J. (1975), "A Simultaneous-Equations Model of Urban Growth and Migration", *Journal of the American Statistical Association*, 70, 797-810.
- Güler, B.A. (2005), "Yeni Yönetim Anlayışında Kökler", *Okumalar Notu*, 30 Aralık 2005.
- Ildırar, M. (2004), *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Karabacak, B.N. (2012), "Mali Yerleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?", *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık.
- Karidis, S. & M.A. Quinn (2006), "Fiscal Policy and Migration in the EU: Does the Tiebout Hypothesis Apply?", *Global Business and Economics*, 12(1): 1-18.
- Koçak S.Y. & V. Kavsara (2012), "5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 20.
- Koyuncu, E. & T. Köroğlu (2012), *Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, Kasım, <<http://www.tepav.org.tr>>, 03.03.2013.
- Köseçik, M. & H. Özgür (2005), "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Ladd, H.F. (2005a), "Fiscal Disparities", *The Encyclopedia of Taxation And Tax Policy* (eds. J.J. Cordes & R.D. Ebel & J.G. Gravelle), Washington: The Urban Institute Press.

- Ladd, H.F. (2005b), "Fiscal Equalization", *The Encyclopedia of Taxation And Tax Policy* (eds. J.J. Cordes & R.D. Ebel & J.G. Gravelle), Washington: The Urban Institute Press.
- Litvack, J. & J. Seddon (2004), *Desantralization Briefing Notes*, World Bank Institute.
- Musgrave, R.A. (1959), *Kamu Maliyesi Teorisi*, (çev. O. Şener & Y. Methibay), Asil Yayın Dağıtım.
- Neyaptı, B. (2005), "Mali Yerelleşme Aracılığı ile Mali Eşitleme", *Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım*, İstanbul: TESEV Yayınları, 104-127.
- Oates, W.E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), September, 1120-1149.
- Oates, W.E. (1969), "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", *Journal of Political Economy*, 77(6), 957-971.
- OECD, (1999), *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies*.
- Pack, J.R. (1973), "Determinants of Migration to Central Cities", *Journal of Regional Science*, 13, 249-260.
- Panizza, U. (1999), "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence", *Journal of Public Economics*, 74, 97-139.
- Sakashita, N. & M. Hirao (1999), "On the Applicability of the Tiebout Model to Japanese Cities", *Review of Urban and Regional Development Studies*, 11(3): 206-215.
- Samuelson, P.A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36.
- Yılmaz, H.H. (2013), *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma*, Ankara: TBB Yayınları.

Karagöz, B. (2015), “Türkiye’de Mali Yerelleşme Emareleri ve Yatay Eşitsizlik Sorunu”, *Sosyoekonomi*, Vol. 23(26), 139-163.