



## Research Article/Araştırma Makalesi

### Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği<sup>1,2</sup>

#### *Performance Management in Local Government Expenditures: Examples of 30 Local Governments of Provinces with Metropolitan Status*

Recep ÇINKILIÇ<sup>3</sup>, Atilla Ahmet UĞUR<sup>4</sup>

#### Öz

Geleneksel kamu mali yönetimi çerçevesinde artan kamu harcamaları; büyük, uygulaması zor ve verimsiz devlet bütçesi halini almıştır. Kamusal ihtiyaçlara cevap veremeyen mali durum için ülkeler çeşitli önlemler almıştır. 1980'li yıllardan itibaren ülkeler, mali yapılarına kendi yapısal durumlarına göre reform uygulayarak gerekli yasal düzenlemeler desteğinde kamu harcamalarını kontrol altına alıp ekonomik, etkin, verimli ve performans esaslı bütçeleme kriterlerine uygun bütçe yönetim sistemi oluşturma konusuna ağırlık vermiştir. Çalışmada, yerel yönetimlerin harcamalarının PEB sistemi bağlamında performans kriterlerine uyup uymadığı test edilmiştir. Türkiye'de büyükşehir belediyesi bulunan illerde yerel yönetimlerin harcamaları 2007-2021 yılları için Census X-13 yöntemiyle mevsimsellikten arındırılmış çeyreklik dönemler halinde panel veri analizi kullanılarak FMOLS yöntemiyle analiz edilmiştir. Ayrıca Dumitrescu-Hurlin nedensellik yaklaşımıyla faktörler arası ilişki incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda, yerel yönetimlerde harcamaların; performans esaslı bütçeleme kriterlerine göre değil, enflasyon, borçlanma, merkezi bütçeden alınan paya, seçim ekonomisine ve iktidar gücüne göre belirlendiği anlaşılmış ve 5018 sayılı Kanun'la getirilen stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçeye ilişkilerinin zayıf olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Jel Kodları:** C33, H70, H72

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim, Kamu Harcaması, Performans

<sup>1</sup> Bu çalışma Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat anabilim dalında kabul edilen, "Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi" isimli doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Bu çalışma Gaziantep Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından desteklenmiştir.

<sup>3</sup> Doktora Öğrencisi, Gaziantep Üniversitesi, rcpcinkilic@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0055-6714

<sup>4</sup> Prof. Dr. Gaziantep Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, augur@gantep.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1597-0272



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

---

#### **Abstract**

Increasing public expenditures within the framework of traditional public financial management; have become large, difficult to implement and inefficient state budgets. Countries have taken various measures for the financial situation that cannot meet public needs. Since the 1980s, countries have focused on creating economic, efficient, effective and performance-based budgeting management systems by implementing reforms according to their own financial structures and structural conditions, by controlling public expenditures with the support of necessary legal regulations. In the study, it has been tested whether the expenditures of local governments comply with the performance criteria in the context of the PEB system. Expenditures of local governments in provinces with metropolitan municipalities in Turkey have been analyzed by the FMOLS method using seasonally adjusted quarterly panel data analysis with the Census X-13 method for the years 2007-2021. In addition, the relationship between factors has been examined with the Dumitrescu-Hurlin causality approach. As a result of the study, it has been understood that the expenditures in local governments are determined not according to performance-based budgeting criteria, but according to inflation, borrowing, share from the central budget, election economy and power of power and it has been concluded that the strategic plan, performance program and activity reports brought by the Law No. 5018 have weak relations with the budget.

**Jel Codes:** C33, H70, H72

**Keywords:** Local Government, Public Expenditure, Performance

## 1. Giriş

New York Borsası'nın çökmesiyle ABD'de ortaya çıkan bütün Avrupa'ya ve diğer ülkelere yayılan 1929 Ekonomik Buhranı, üretim daralması ve buna bağlı işsizlik gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde etkili olan Klasik iktisadi doktrin, ekonomik sorunlara çözüm getirememiş ve itibarını kaybetmeye başlamıştır. Çeşitli eleştirilere maruz kalan Klasik anlayışa karşılık istihdam, faiz ve para gibi konulara devletin müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynesyen politikalar etkinlik kazanmıştır. 1939-1945 yıllarında yaşanan II. Dünya Savaşı'ndan çıkan devletler, savaşın yıkıcı etkisini gidermek, ekonomilerini bir an önce düzeltebilmek, uygun kaynak tahsisini, ekonominin istikrarını ve adil gelir dağılımını sağlayabilmek gibi nedenlerle müdahaleci devlet anlayışını benimsemişlerdir. 1960'lı yıllara gelindiğinde refah devleti yaklaşımının kamu harcamalarında hâkim olması, halkın da talebiyle, sürekli artan devletin faaliyet alanını daha da genişletmiş; eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, çevre, bankacılık, tarım gibi alanlarda sübvansiyon yapmak, finansman sağlamak hatta bizzat üretimde bulunmak gibi regülasyonlar yapılmasına yol açmıştır. Artan kamu harcamaları, giderek bütçe üzerinde yük oluşturmaya başlamış daha sonra da yapılan harcamaların finansmanının sağlanması daha zor hale gelmiştir.

1970'li yıllarda yaşanan mali krizler, kamu mali yönetimini oldukça zor durumda bırakmıştır. Artan kamu borçları sürdürülemez hale gelmiş kamu hizmetlerinin niteliği ile devletin ekonomik rolü sorgulanmaya başlanmıştır. Artan kamu harcamalarına rağmen kamu hizmetlerinin yetersiz hissedilmesi, kamu harcamalarının etkinliğini sorgulatmış ve devletin harcama performansı üzerine araştırmalar başlamıştır. 1949 Hoover Komisyonu ile kamu bütçesinde performans kriterlerinin belirlenmesi hususu ilk defa; 1990'lı yıllarda tekrar gündeme gelmiştir. Günümüzde gelişmekte olan ülkeler dahil çoğu ülkede modern, sistemli, verimli ve etkin bir bütçe sistemi geliştirilmektedir.

Çelebi (1992), 1970'li yıllarda yaşanan krizler neticesinde Kamu Tercihi Teorisinin, piyasaya yapılan hükümet müdahalelerinin başka ekonomik sorunlara yol açtığını belirtmiştir. Yazar, Kamu Tercihi Teorisinin; işsizlik, büyüme hızı düşüklüğü ve enflasyon gibi sorunların giderek büyüdüğünü ve ülkelerin ciddi sorunlar yaşadığını ortaya koymuştur. Yaşanan ekonomik sorunların kaynağı olarak kamu kesiminin gereğinden fazla büyümesi gösterildiğini belirten yazar, Keynesyen politikalara ve devlet müdahalelerine eleştiriler başladığına dikkat çekmiştir (Çelebi, 1992: 105). Buchanan (1984), Downs (1957), Nordhaus (1975) ve Tullock (1959) gibi Kamu Tercihi Teorisyenleri, ekonomik analizlerde ihmal edilen, israfa ve kamu harcamalarının artışına neden olduğu belirtilen seçmen, bürokrat ve politikacı davranışlarının önemine vurgu yaparak iktisadi analizlerde yer alması gerektiğini savunmuşlardır.

Piyasa ve devlet müdahalesi arasında geçen tartışmalara Dünya Bankası (World Bank) (1997) ve Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1997), raporlar yayımlayarak piyasayı destekleyici ve tamamlayıcı devlet anlayışını önererek kapsayıcı bir çözüm sunmuştur. Bu anlamda etkin, etkili ve ekonomik bir bütçe yönetimi eşliğinde vatandaş odaklı, kaliteli hizmet üreten, en az girdiyle en fazla çıktıya ulaşan şeffaf, katılımcı ve hesap verilebilir kamu yönetimi yaklaşımı öne çıkmıştır (Saygılıoğlu & Arı, 2002: 30-32). Yeni Kamu Mali Yönetimi adı altında ortaya atılan reformlar, devletin küçülmesi, rekabetçi ortamın yaratılması, şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetimin oluşturulması, performans odaklı bütçe



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

sisteminin benimsenmesi şeklinde somutlaştırılmıştır (World Bank, 1997; OECD, 1997). Uygulamada öncelikle ABD ve İngiltere olmak üzere Avrupa ülkeleri ve diğer ülkeler kendi özgün durumlarına göre Yeni Kamu Mali Yönetimi reformlarını gerçekleştirmektedir (Yılmaz, 2001).

Türkiye, performans esaslı bütçe temelinde mali yönetimde reforma 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlangıç yapmıştır. Bu kanuna göre, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş kamu harcamaları stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve denetim gibi argümanlarla kontrol altına alınarak bütçede etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri sağlanmaya çalışılmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003). Literatür incelendiğinde Kerman, Altan & Öztöp (2012), Karasu & Demir (2012), Arıkboğa (2022) ve Sağlık (2016) çalışmalarında 5018 sayılı Kanun'la varılmak istenen sonuçları değerlendirmiş ve beklendiği kadar başarı elde edilemediğini belirtmiştir. Çalışmalarda, bu durumun nedeni olarak bütçe ile stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu ilişkisinin kurulamaması, bütçe oluşturma sürecinde katılımıcılığın sağlanamaması, bütçe sürecinin bir kişi ya da birim sorumluluğunda bırakılması, performans ölçüm sistemi geliştirilememesi gibi hususlar gösterilmiştir.

Yerel yönetimlerin yapmış olduğu harcamalarla kaynak dağılımına ve kaynak kullanıma etkisi, yerel yönetimlerin regülasyon politikalarından biridir. Artan kamu harcamalarının kontrol altına alınması, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, devletin küçültülmesi ve etkili hizmet sunumunu sağlamak için ortaya atılan Yeni Kamu Mali Yönetimi anlayışı, sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme sistemleriyle uygulamaya geçmektedir. ABD ve AB ülkelerinde uygulamaya konulan performans esaslı bütçeleme sistemleri, artan kamu açıklarına çözüm vadetmektedir (Office of Management and Budget (OMB) 2008; Yılmaz & Özen, 2008). Bu çerçevede çalışmanın amacı, Türkiye'de büyükşehir statüsü olan illerin yerel yönetim harcamalarının performans esaslı bütçe sistemi kriterlerine uygunluğunu FMOLS yöntemiyle analiz etmek ve yerel yönetim harcamaları artışında hangi hususların etkili olduğu ortaya koymaktır. Araştırmada, bağımlı değişken olarak seçilen *"toplam harcama ivmesi olarak ifade edilen emek ve işgücü harcamaları hariç yerel yönetim bütçe harcamalarının verimlilik esaslarına göre belirlenmediği"* hipotezi test edilmekte ve yerel yönetim harcamaları üzerinde etkili olan faktörler ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Maliye Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) kurumlarının yayımladığı istatistiksel bilgilerden elde edilen veriler Census X-13 yöntemi ile mevsimsellikten arındırılmış panel veri analizine uygun hale getirilmiştir. Ampirik analize başlamak için önemli bir veri oluşturan serilerin durağanlığı testi LLC (Levin- Lin, Chin) panel birim kök testiyle gerçekleştirilmiştir. Seriler arası uzun dönemli ilişkileri ortaya çıkarabilmek için Pedroni, Kao ve FMOLS yöntemiyle eşbütünleşme analizi yapılmış ve test değerleri yorumlanmıştır. Buna ek olarak değişkenlerin birbirleri üzerindeki etkisini ortaya koyabilmek için Dumitrescu-Hurlin nedensellik testi uygulanmış ve sonuçları yorumlanmıştır. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen yerel yönetim harcamalarının başarılı bir performans yönetim sistemine dönüştürülüp dönüştürülemediği değerlendirilerek, yerel yönetimlerin artan harcamalarında etkili faktörler, Cobb-Douglas üretim fonksiyonu ve Solow Artığı modeli yardımıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## 2. Literatür taraması

### 2.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemini ABD Özelinde İnceleyen Çalışmalar

Chan (2004), aralarında bağlantı bulunan performans göstergelerinin değerlendirilmesini sağlayan dengeli skor kartı yöntemiyle (Balanced Scorecard) 132'si ABD'den, 52'si Kanada'dan toplam 184 yerel yönetimi kapsayan araştırma bir araştırma yapmıştır. Yazar araştırmasında, belediye yönetimleri tarafından performans ölçütleri belirlenmiş geçmişin finansal ölçüt ağırlıklı performansı ile geleceğin büyüme gösteren fonksiyonel performansını birleştirerek örgütün misyon ve stratejisi arasında bir bağ oluşturulduğu ortaya koymuştur.

Poister & Streib (2005), ABD Belediyelerinde, belediye yönetimlerinin genel stratejik yönetim sürecinin diğer bileşenlerini stratejik planlarına bağlayıp bağlamadığını Likert ölçekli anket yöntemiyle araştırmıştır. Araştırma sonuçlarına göre, yöneticilerin büyük çoğunluğu stratejik planın kurum üzerinde pozitif etkisi olduğunu beyan etmişlerdir. Araştırmanın ortaya çıkardığı önemli bir bulgu stratejik planlamanın 20 yıldan fazla bir süredir kamu mali yönetimi reformlarının başlıca teması olmasına karşın, yerel yönetimlerin standart ve düzenli işlemleri haline henüz gelmekte olduğudur.

Kong (2005), ABD'de performans esaslı bütçeleme sisteminin yerel düzeyde kamu kurumlarında daha uygun olacağını belirtmiştir. Bu durumu, politik yoğunluk ve performans ölçütleri arasındaki ters ilişki olarak tanımlayan yazar, Federal bütçeleme özünde politik ve yıllıkken, PEB analitik ve çok yıllık tabanlıdır. PEB, bütçelemenin daha az politik olduğu ve bütçelerin nispeten kolayca çok yıllık oryantasyona dönüşebildiği yerel düzeyde uygulanabilir bir reform olabildiğini belirtmiştir.

### 2.2. Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemini İnceleyen Çalışmalar

Songür (2008), stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan nüfusu 50.000'i geçen 205 belediyenin anket verilerini SPSS 16.0 versiyonlu istatistik programından yararlanarak analiz etmiştir. Yazar, çalışmaya konu belediyelerde stratejik planlarda mevzuata göre olması gereken unsurların yer almadığını belirtmiştir. Benzer konuda çalışma yapan Karasu (2012), Kayseri, Adana, İzmir, Sakarya, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır illerinde büyükşehir belediyelerinin hazırladığı stratejik planların yetersiz olduğu bu durumun da uygulama açısından sorun yarattığı sonucuna ulaşmıştır.

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarını araştıran Köseoğlu (2010: 94), personel rejimi ile ilgili bir düzenin sağlanamadığını, bazı kurumlarda personel fazlalığı bulunurken bazılarında personel eksikliği bulunmakta olduğunu belirtmiştir. Yazar, personel fazlalığının genellikle politik nedenlerden kaynaklandığını belirtmiştir. Çalışmada, eğitim ve yetenek anlamında da geliştirilmeyen fazla personelin, işe katkı sunmadığı, iş ve personel verimliliğini düşürdüğü bunun yanında mali kaynakların etkin kullanılmamasına yol açtığını belirtilmiştir.

Sağbaş, Çalışkan, Hazman & Erin (2011), küçük ve orta ölçekli nüfusu 50.000 altında kalan belediyeler ve il özel idarelerinin performansını ölçmüştür. Belediye performansı ölçümünde VZA yöntemiyle performans endeksi sistemini kullanan yazarlar, analizlerde il nüfusu/personel sayısı, il özel idare geliri/ il nüfusu, kırsal kesim asfalt yol oranı, yeterli içme suyu alan nüfus, il özel idaresi harcamaları/ il nüfusu gibi değişkenleri kullanarak belediyeler ve il özel idareleri

arasında performans kıyaslaması yapmıştır. Nüfus, personel ve harcamalar gibi değişkenler çalışmanın analizinde etkinlik göstergesi olarak kullanılmış ve yerel yönetimlerin performans analizini etkileyen faktörler olarak değerlendirilmiştir.

Karasu & Demir (2012), 16 büyükşehir belediyesinin hazırladığı stratejik planları maliyetlendirme açısından ele almış 2006-2010 stratejik planları ile 2010-2014 stratejik planları incelenmiş her bir hedef için maliyetleri belirleyip belirlemedikleri ve stratejik planlarında en az üç yıllık maliyet tahminlerini içeren tabloların mevcut olup olmadığı araştırmışlardır. Çalışmada, 5018 sayılı Kanun ve diğer mevzuatta yer alan plan-performans ilişkisinin 2006-2014 döneminde büyükşehirlerde uygulanışı açısından özellikle maliyetlendirme hususunda eksiklikler yapıldığı tespit edilmiştir.

Sağbaş & Cığırli (2019), genel olarak kamu harcamaları, reel kamu harcamaları, enflasyon ve faiz göstergeleri değişkenleriyle analiz yapmıştır. Yazarlar, Türkiye'nin 2000-2018 yılları arasında ortalama kamu harcamalarının GSYİH oranı %24,8 olarak tespit etmiş ve seçim ekonomisi politikalarından kaçınıldığının iddia edilebileceğini belirtmişlerdir. Yazarların analizlerinde değişken olarak kullandığı kamu harcamaları, enflasyon, faiz ve seçim ekonomisi değişkenlerinin yerel yönetim bütçelerinde artışı açıklayabilecek önemli değişkenler olduğu kabul edilmiştir.

## 2.2. Yerel Yönetim Özelinde Yapılan Çalışmalar

Filiz, Yılmaz & Yağızır (2010), Eskişehir İli merkezi ilçeleri Odunpazarı ve Tepebaşı belediyeleri ile Eskişehir Büyükşehir Belediyesi hizmet kalitesini ölçmüştür. Yazarlar, vatandaş algısı, istek ve beklentilerini esas alınarak yapılan çalışmada SERVQUAL metodu ile analiz yapmıştır. Yazarlar, analiz sonucunda büyükşehir belediyesinin kültürel ve fiziksel anlamda hizmet algısı, diğer belediyelere göre beklentilerinin üzerinde çıktığını tespit etmişlerdir. Ancak haberleşme ve iletişim konusunda iyileştirmeye gitmesi gerektiği özellikle şikayetlere çözüm üretme kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşmışlardır. Yine analiz sonuçlarında, Odunpazarı ve Tepebaşı belediyelerinin temizlik hususunda ön plana çıktıkları anlaşılmış, Eskişehirli vatandaşların sorumluluk boyutuna verdikleri önem ortaya çıkarılmıştır.

Çoşkun & Şekercioğlu (2011), İzmir ili sınırlarında bulunan 30 ilçe belediyesinin personelin performans durumunu değerlendirebilmek için anket yöntemiyle ve SPSS analizi yapmıştır. Yazarlar, anket sonuçlarından ve diğer görüşmelerden sicil sisteminin yeterli bir insan kaynakları yönetimi sunmadığını buna bağlı olarak belediye personelinin etkin bir şekilde hizmet üretmediğini tespit etmişlerdir. Çalışmada, memur, işçi ve sözleşmeli personelin performans sistemine dahil edilmesinin hizmet kalitesi ve bireysel performans açısından önemli olduğu belirtilmiş gün geçtikçe sözleşmeli ve işçi personel sayısının artmasının bu alanda performansa dayalı bir yönetim sistemini zorunlu hale getirdiği ortaya konulmuştur.

Kerman ve diğerleri (2012), İstanbul, Ankara ve İzmir İli Büyükşehir Belediyeleri ile İl Özel İdarelerinin 2010-2014 dönemi stratejik planlarını yasal mevzuat çerçevesinde 50 kritere göre değerlendirmeye tabi tutmuşlardır. Yazarlar, stratejik planların %50'lik kısmında faaliyetlerin maliyetleri ile yıllık ve beş yıllık maliyetlerin belirlenmemiş olduğunu tespit etmiştir. Yazarlar, izleme ve değerlendirme bölümünün eksikliğinin, amaç ve hedeflere yönelmede yapılan faaliyetlerin başarısı ve sorumlusu hakkında eksik bilgiye aynı zamanda performans göstergesi



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

ile ilgili verilerin gerçeği yansıtmamasına neden olduğunu belirtmiştir. Aynı belediyeler hakkında Arıkboğa (2022), performans esaslı bütçeleme uygulamasını 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları mevzuat ve literatür kapsamında belirlenen kriterler doğrultusunda analiz etmiştir. Sonuçta yazar, uygulamada stratejik planlamada kaynak tahmini ve maliyetlendirme hususunda sorunlar olduğunu, performans programlarında yer alan hedeflerde belirtilen kaynak ihtiyacı ile gerçekleştirilen harcamalar arasında geliştirilmeye muhtaç alanların bulunduğunu tespit etmiş uygulamanın geliştirilmesi için tavsiyelerde bulunmuştur.

Sağlık (2016), Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 dönemi stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporlarını inceleyerek hedeflerin gerçekleşme yüzdelerini tespit etmiştir. Stratejik planda yer verilen 13 adet hedefin tamamının gerçekleştirilemediğini belirten yazar, faaliyet raporlarında çelişkili bilgiler olduğunu belirterek Bursa Büyükşehir Belediyesinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu belgelerinde uyumsuzluk olduğunu ortaya koymuştur.

### **2.3. Kamu Harcamaları Büyüklüğü İle İlgili Yapılan Çalışmalar**

Tülümce & Yavuz (2019), GSMH içinde kamu harcamalarının büyüklüğüyle ölçülen kamu kesimi büyüklüğü baz alınarak Tanzi ve Schuknecht modellemesi temelinde ARAS yöntemiyle kamu harcamalarının performans değerlendirmesini yapmıştır. Yazarlar, kamu harcamalarını girdi; insani gelişim endeksi, Gini katsayısı, yönetim, büyüme, işsizlik ve enflasyon gibi değişkenleri çıktı olarak kullanmıştır. Çalışmada GSMH içinde harcama payı küçük olan İrlanda ve Birleşik Krallığın GSMH içinde harcama payı orta büyüklükte olan Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi ülkelere nazaran daha yüksek performans gösterdiği tespit edilmiştir. Çalışmanın analizinde kullanılan değişkenlerin yerel yönetim harcama performansı açısından da önemli olduğu değerlendirilmiştir.

Soylu (1997), kamunun en önemli problemlerinden birinin kamu açığı olduğunu, bu açıkları da iç borç, dış borç ve senyoraj geliri ile finanse etmeye çalıştığı belirtilmektedir. 1981 ile 1994 yılları arası incelenen çalışmada para basılarak finanse edilen açıklardaki %10 büyüme enflasyonu %5,5 arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada hesaplanan optimal enflasyon oranına göre geliri en çok artıran enflasyon oranı %83,33 olarak bulunmuş bunun da aylık ortalama 6,9 civarında enflasyona tekabül ettiği belirtilmiştir. 1997 yılında yazılan eserde devletin senyoraj gelirlerinin vergi gelirlerinin %20-30 kısmını oluşturması bu gelirden kolay kolay vazgeçilemeyeceğini göstermektedir. Çalışmada, kamu harcamalarında önemli bir yer tuttuğu belirtilen enflasyon, yerel yönetim harcamalarını da etkileyebilecek bir değişken olarak kabul edilmiştir.

### **2.4. Seçim Ekonomisini ve Kayırmacılığı Konu Alan Çalışmalar**

Özel (2021: 74-76), demokratik ilkeler doğrultusunda seçimle iktidarın belirlendiği ülkelerde siyasi kitle oluşturmak, mevcut kitleyi artırmak ve iktidarını sürdürmek amacıyla kamu kaynaklarının benzer siyasi kimliğe sahip kitlelere doğrudan merkezi idare ya da merkezi idare koordinasyonunda, siyasi parti, iktidara yakın STK ve yerel yönetim aracılığıyla aktarılması hususunun "siyasi kayırmacılık" olarak değerlendirildiğini belirtmektedir. Yazar, siyasi kayırmacılığın siyasi konjonktürde farklı formlarda bulunabildiğini, son dönemlerde iktidarı

elinde bulunduranların ihale yöntemiyle veya benzer yöntemlerle kendi çıkarına hizmet eden gruplara sermaye kayırmacılığı yöntemiyle kaynak aktarmasını, kendi siyasi görüşüne yakın çevrelere kamu kaynağı aktarmasını siyasi kayırmacılık olarak ortaya koymaktadır.

Gürakar (2019: 168), Kamu İhale Kanunu'nda 2003 yılından 2019 yılına kadar 200'den fazla değişiklik yapıldığını, bu durumun iktidarın seçmen kitlesini genişletmek ve birleştirmek amacıyla gerçekleştirdiğini belirtmektedir. Yazar, seçmen davranışını etkileyebilmek ve yerel seçimlerde de iktidarın seçim galibiyetini artırmak için yönetim çatısı altında iş ortaklıklarıyla kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde iktidarın kazandığı belediyelerin ve belediyelerle iş birliği içindeki iktidara yakın sermaye çevrelerinin aktif rol aldığını belirtmektedir. Sonuç olarak çalışmada kayırmacılığın kamu harcamalarını artırdığını ve rekabet düzeyini azalttığını belirtilmiştir.

Meydan, Büyükbodur & Bulut (2016: 4-7), İstanbul Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporları verilerini değerlendirerek, yerel yönetimlerin siyasi parti, STK ve iktidar aracılığı ile sunduğu sosyal hizmetlerin eşit ve adil şekilde dağıtılmasında sorunlar oluşabildiğini belirtmişlerdir. Yazarlar, yerel yönetimlerin "klientalist (kayırmacı)" eylemlerle iktidarını sürdürebilmek adına sosyal hizmetleri araçsallaştırıp yoksulluğu kontrollü bir şekilde yönetebildiğini belirtmektedirler. Bu minvalde yazarlar, 2004, 2009 ve 2014 yerel seçimlerinde, seçime hazırlık dönemlerinde sosyal yardım tür, ulaşan kişi ve tutarı hususunda artış olduğu, seçimden sonraki yıllarda ise tür, tutar ve ulaşan kişi sayısında azalma meydana geldiğini belirtilmişlerdir.

## 2.5. Reform Anlamında Performans Esaslı Bütçeleme İle İlgili Yapılan Çalışmalar

Türkiye için yapılmış reform çalışmalarının analizini yapan Çeliksoy (2018: 200-203), Osmanlı ve Türkiye'de 1620-1991 döneminde yönetimin reformu anlamındaki raporlarda genel anlamda bir bütünlük, aynı konulara değinme ve tespitlerle önerilerin tekrarı görüldüğünü belirtmektedir. Yazar, bu dönemde kamu mali sistemi sorunlarının değişmediğini aynı zamanda etkili bir çözüm sistemi de getirilmediği ortaya koymaktadır. Bu yapısal sorun çözme hususunda yaşanan başarısızlığı personel politikaları açısından ele alan Acar & Akman (2019: 2013), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar geçen personel yönetim sürecini politika başarısızlığı olarak adlandırmıştır.

Mujannah, Artinah & Safriansyah (2019), performans dayalı bütçeleme sistemi ile iç kontrol sisteminin yerel yönetimlerin performans hesap verilebilirliği üzerinde etkisini ortaya çıkarmak için çoklu regresyon modelini kullanmışlardır. Banjarbaru şehri yerel yönetim memurları üzerinde yapılan anketin verileri SPSS 24.0 programı ile analiz edilmiştir. Analiz sonucunda bütçe planlaması, kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, performans değerlendirmesi, bilgi ve iletişimin yerel yönetimlerin performans hesap verebilirliği üzerinde önemli bir etkisi olmadığı; bütçe uygulaması, bütçe raporlaması, kontrol faaliyetleri, izleme yerel yönetimlerin performans hesap verebilirliği üzerinde önemli bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmışlardır.

Park (2019), vatandaş katılımı ile performans bütçelemenin başarısı arasındaki ilişkiyi Uluslararası Şehir/İlçe Yönetimi Birliği (ICMA), Amerikan Topluluğu Araştırması (ACS) ve Kapsamlı Yıllık Mali Raporlardan (CAFR'ler) alınan verileri, nüfusu 2.500 ve üzeri olan 7.237 belediyeye uygulayarak analiz etmiştir. Yazar, Anket verilerini değerlendirerek vatandaş katılımının performans esaslı bütçe sistemi kullanan yerel yönetimler için çıktı ve sonuç üretme





Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

açısından önemli olduğunu ve demokratik yönetim açısından bilgi edinme sürecini desteklediği sonucuna ulaşmıştır. Yazar, vatandaş katılımının performans esaslı bütçeleme sistemini kullanan yerel yönetimlerin politika üretme hususunda dış destek alma sürecini zamanla daha sistemsel hale getirilebileceğini böylelikle vatandaş odaklı şeffaf yönetimin gelişmesine katkı sunulabileceğini belirtmiştir.

Solow Artığı kullanımına ilişkin yerel yönetim harcamalarının niteliği incelenen bu çalışmada, yerel yönetim harcamaları; personel gideri, SGK ödemeleri, sermaye harcaması, mal ve hizmet alımı harcamaları, faiz giderleri ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Kurumların faaliyetlerine göre yapılan ekonomik sınıflandırma bu şekilde düzenlenmiştir. Yerel yönetim bütçe harcamalarında yer alan transfer harcamaları tutarı çalışmada esas alınan 59 çeyrek dönem için (2007 Q1-2021 Q3) toplam harcamaların %7,39'luk kısmına tekabül etmektedir. Toplam harcamaların %93,61'lik kısmı ise personel, sermaye, mal ve hizmet alımı ile borç faizi ödemelerine gitmektedir. Transfer harcamaları dışında kalan %93,61'lik kısmın hizmet üretmek üzere harcandığı düşünüldüğünde yerel yönetimlerin hizmet üreten bir organizasyon anlamında kabul edilebileceği ve Solow Artığı modelinin uygulanabileceği düşünülmüştür.

Çalışmada, yerel yönetimlerde performans esaslı bütçelemenin başarılı olup olmadığının testinde, yerel yönetimlerden tarafından yayımlanan ve maliyetlendirme hususunda Kerman ve diğerleri (2012), Arıkboğa (2022) ile Karasu & Demir'in (2012) eksik olarak değerlendirdiği veriler ve raporlar yerine doğrudan yerel yönetimlerin harcama verileri kullanılmıştır. Sağbaş ve diğerleri (2011), küçük ve orta ölçekli nüfusu 50.000 altında kalan belediyeler ve il özel idarelerinin performansını ölçerken gelir/ nüfus, harcama/nüfus, il nüfusu/ personel gibi değişkenlerden faydalanmıştır. Yerel yönetimlerde bulunan nüfusun değişimine göre yerel yönetimlerin hizmet sunabilmek için sahip olduğu sermaye ve personeli uygun hale getirmesi beklenmektedir. Kaliteli, vatandaş odaklı ve sürekli hizmet sunumu için çok önemli faktörler olan personel ve sermaye, çalışmada hizmet alan nüfusa bölünerek kişi başına düşen personel harcaması ve kişi başına düşen sermaye harcaması değişkenleri üretilmiştir. Buna göre nüfus artışı karşısında personel ve sermaye harcaması artmadığı durumda THİ değişkeni negatif etkilenecektir ya da tersi durum söz konusu olacaktır.

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da "*genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır*" şeklinde ve aynı Kanun'da "*...belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.*" hükmü yer almaktadır (İl Özel İdarelerine ve Belediyeler, 2008). Buna göre, yerel yönetim bütçelerine dahil olan merkezi yönetimden alınan payların %80'lik kısmı nüfus esasına göre belirlenmektedir. Çalışmada nüfus değişkeninin yerel yönetim harcamalarındaki artışı hususundaki etkisi bu anlamda değerlendirilmektedir.

Enflasyon değişkeni belediyelerin hizmet tarifelerinde, su ve kanalizasyon idarelerinin tarifelerinde ve VUK'a göre hesaplanan yeniden değerlendirme oranında etkili olduğundan yerel yönetim harcamaları üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin stratejik planlarında gelecek yıllara ait bütçe tahmini yaparken sabit katsayı kullanması da enflasyonla ilişkilendirilmiştir. Adana, Konya ve Gaziantep Büyükşehir



muhasbesi, ekonomik büyümeyi üretim faktörlerindeki artışı ve bu faktörlerin verimindeki artışı toplayarak açıklamaktadır. İstihdam artışı, fiziki sermaye artışı, eğitim seviyesi artışı gibi değişimler girdilerdeki değişimleri ifade ederken daha iyi ekonomik politika üretmek ve daha etkin işletmecilik faaliyetlerinden kaynaklı girdi başına çıktı miktarındaki artış da verimlilik artışını ifade etmektedir. Büyüme muhasbesi yaklaşımı ekonomik büyümenin girdi ve verimlilik artışından kaynaklanan kısımları ayırıştırma ve hesaplama işlevi görmektedir.

Solow(1957), Cobb Douglass üretim fonksiyonunu aşağıdaki şekilde ifade etmiştir:

$$Q = AK^{\alpha}L^{\beta} \quad (1)$$

(1) nolu denklemde yer alan  $Q$ = üretim düzeyi/çıktı miktarını,  $A$ = teknolojik büyümeyi,  $K$ = fiziksel sermayeyi,  $\alpha$ = sermaye yoğunluğu katsayısını,  $L$ = iş gücünü,  $\beta$ =emek yoğunluğu katsayısını ifade etmektedir. Cobb Douglas tipi üretim fonksiyonunda ölçeğe göre getiri sabit kabul edildiğinden (1) nolu denklemde yer alan  $\alpha$  ve  $\beta$  değerlerinin toplamı 1 olacak şekilde aşağıdaki formata dönüştürülmüştür;

$$Q = AK_t^{\beta} L_t^{1-\beta} \quad (2)$$

A değişkeni emek ve sermaye artışıyla ifade edilemeyen büyümeyi ifade ettiğinden teknolojik ilerleme ya da verimlilik (TFV) olarak ifade edilmektedir. TFV verisi bir ülke veya kurum tarafından yayımlanmamaktadır. Çalışmada kullanılan TFV serileri yazarlar tarafından hesaplanmıştır. Cobb-Douglas üretim fonksiyonu ve sabit getiri varsayımı altında  $t$  yılına ait TFV aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır (Cecchini & Lai-Tong, 2008: 7; Voutsinas & Tsamadias, 2014: 636):

$$TFV_t = \frac{Q^t}{K_t^{\beta} L_t^{1-\beta}} \quad (3)$$

Solow Artığı'nı ifade eden TFV, (3) nolu denklemde girdilerin ekonomik anlamda etkinliğini ölçmeyi sağlamaktadır. TFV, büyümede karşılaşılan sorunların belirlenmesi ve ayırıştırılmasında önemli bir etki ortaya koymaktadır. Sermaye ve emek faktörlerinin yetersizliği, üretim faktörü girdisi artışı nedeniyle büyüme ve verimsiz büyüme gibi yapısal sorunlar TFV ile tespit edilebilmektedir. Bu anlamda büyükşehir statüsü bulunan 30 il yerel yönetimlerinin bütçe artışları emek ve sermaye artışları çıkarılarak TFV analizine dönüştürülmüştür. Yerel yönetim bütçesinde emek ve sermaye harcaması yanında ihale ile hizmet alımları, borç faizi ödemeleri, merkezi yönetimden alınan payların harcanması şeklinde değişik kalemler bulunmaktadır. Buna göre, harcama kalemleri birer üretim girdisi gibi düşünülerek toplam faktör verimliliği hesabı yapılmıştır. Burada girdiler harcama olduğundan "toplam faktör verimliliği" yerine "toplam harcama ivmesi" kavramı daha uygun görülmüştür.

(3) nolu denklemde yer alan TFV (Toplam Faktör Verimliliği) değeri çalışmada THİ (toplam harcama ivmesi),  $K$  (Sermaye) değeri KBS (Kişi başı Sermaye Harcaması),  $L$  (Emek) değeri ise KBP (Kişi Başı personel harcaması) olarak ifade edildiğinden denklem aşağıdaki formata dönüşmektedir;

$$THI_t = \frac{Q^t}{KBS_t^{\beta} KBP_t^{1-\beta}} \quad (4)$$

Çalışmada THİ bağımlı değişeni elde edilirken, (4) nolu denklemde belirtilen KBS ve KBP'nin üstel katsayıları olan  $\beta$  ve  $1-\beta$  değerleri, yazarlar tarafından elde edilmiştir. Söz konusu üstel sayıların anlamı bir birimlik emek veya sermayenin çıktıda meydana getirdiği değişim ya da çıktı esnekliği anlamına gelmektedir. Q (toplam harcama) değerinin çeyrek dönemlerde artış oranına KBP ve KBS'nin ne kadar katkı sağladığını ortaya koymaktadır. Bu hesaplama yapılırken her il için her yılın kendi çeyrekleri içinde artış oranları hesaplanmıştır.

Analiz için oluşturulan ekonomik model kapsamında kullanılan veriler, toplam harcama ivmesini açıklayacak değişkenlerden oluşturulmuştur. Çalışmada Cobb-Douglas üretim faktörü temel alınarak, THİ üzerinde etkisi olduğu değerlendirilen diğer faktörler eklenerek model şu şekilde oluşturulmuştur;

$$\ln THI_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln KBP_{it} + \alpha_2 \ln KBS_{it} + \alpha_3 \ln NFS_{it} + \alpha_4 \ln FAİZ_{it} + \alpha_5 \ln ENF_{it} + \alpha_6 \ln SCM_{it} + \alpha_7 \ln IKT_{it} + u_{it} \quad (5)$$

Modelde bulunan ve doğal logaritmaları alınan  $\ln THİ$  değişkeni, toplam harcama ivmesini,  $\ln KBP$ , o il için kişi başına düşen personel harcamasını,  $\ln KBS$ , o il için kişi başına düşen sermaye harcamasını,  $\ln NFS$ , o il için nüfusu,  $\ln FAİZ$ , faiz ödemelerini,  $\ln ENF$ , Türkiye geneli için hesaplanmış enflasyon oranını,  $\ln SCM$ , seçim ekonomisini,  $\ln IKT$ , merkezi iktidar gücünü,  $u_{it}$  ise hata terimini temsil etmektedir.

Yerel yönetimlerin bütçelerinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 10'uncu maddesinde ekonomik sınıflandırmaya göre; Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, Borç Verme, Faiz Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Sermaye Giderleri, Cari Transferler, Yedek Ödenekler ve Sermaye Transferleri şeklinde 9 kalem bulunmaktadır (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 2016). Personel giderleri ve sermaye harcaması giderleri hariç kalan harcamaların büyük çoğunluğu hizmet üretmek amacıyla yapılan harcamalardır. Yerel yönetim bütçe kalemleri içerisinde yer alan ve üretime katılmayan harcamalar (sermaye transferleri, cari transferler, yedek ödenekler ve borç verme kalemleri) toplamı, çalışmada baz alınan 2007 birinci çeyrek dönem ile 2021 üçüncü çeyrek dönem olmak üzere 59 dönemde 30 büyükşehir belediyesi için toplam harcamaların %7,39'lük kısmını oluşturmaktadır. Buna göre, yapılan toplam harcamaların 92,71'lik kısmı ise hizmet üretiminde kullanıldığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Buradan yola çıkarak yerel yönetimlerin hizmet üreten bir ünite olarak değerlendirilmesinde %7,39'lük hizmet üretimine girmeyen kısmın ihmal edilebileceği değerlendirilmiştir.

Kişi başına düşen personel harcamaları serileri, her il için Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğünden<sup>5</sup> elde edilen yerel yönetimlerin il bazında personel giderleri ile SGK ödemeleri

<sup>5</sup> Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen illere göre harcama verilerinde 2014 yılı birinci çeyrek ve 2020 yılı ikinci çeyrek verilerinde sorunlar bulunmaktadır. 2020 ikinci çeyrek verileri veri sağlayıcı kurum tarafından sehven tamamen birinci çeyrek ile aynı olarak sunulmuştur. Çözüm olarak her il için çalışmada veri olan 59 dönemin ortalaması alınmış ve elde edilen ortalama artış oranı, çeyrek verilere uygun olarak kullanılmıştır. 2014 yılı ikinci çeyrekte 6360 sayılı Kanun gereği 30 büyükşehir il özel idareleri kapatılmıştır. Bu durumun sonucu olarak büyükşehir olan illerde ilk çeyreğe göre harcamalarda azalma olduğu tespit edilmiştir. Veri sağlayıcı kurum tarafından çeyrek dönemlerin tutarları toplanarak hesaplandığından çeyreklerin negatif çıkmasına neden

toplaminın, il nüfusuna bölünmesiyle oluşturulmuştur. Kişi başı düşen sermaye harcamaları serileri, Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan yerel yönetimler il bazında sermaye giderlerinin o ile ait nüfus verisine bölünmesiyle oluşturulmuştur. Modelde kullanılan nüfus verileri, TÜİK veri tabanından elde edilen il bazında yıllık nüfus sayılarının çeyreklik dönemlere ayrılmasıyla belirlenmiştir. Yıllık nüfus artış oranları 4'e bölünerek oluşturulan katsayı çeyreklik nüfus artış oranlarını belirlemiştir. Modelde bulunan enflasyon değişkenine ait veriler, 2003 baz yılı olarak kabul edilen TCMB veri tabanından elde edilmiştir. Enflasyon verileri tüm iller için aynı değerde kullanılmıştır. Seçim ekonomisi kukla değişkeni, seçim yaklaştıkça kamu harcamalarının arttığı düşünüldüğünden seçimden 3 çeyrek dönem öncesi harcamaların analizini incelemektedir. Mart ayında yapılan yerel seçimler, bütçenin yıllık olması ilkesi gereği sene başında yapılmış kabul edilmektedir. Son değişken olan merkezi iktidar gücü değişkeni ise büyükşehir ve büyükşehir olmayan illerde il belediyelerinin merkezi yönetimle aynı parti olması durumundaki harcamaların durumu incelemek üzere modele eklenmiştir. Yerel seçimde kazanan Ak Parti belediyelerine 1, diğer parti belediyelerine 0 değeri verilerek yerel yönetimlerde seçimlerde iktidar ile aynı partiden olma durumunun etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Genelde Mart ayında yapılan yerel seçimler, bütçenin yıllık olması ilkesi gereği sene başında yapılmış olarak kabul edilmiştir.

Ekonometrik analizlerde üç çeşit veri bulunmaktadır. Bunlar; zaman serisi verileri, yatay kesit verileri ve bu iki veri türünün birleşmesi ile oluşan panel veri yöntemi (havuzlanmış yatay kesit verileri) olarak değerlendirilmektedir (Destek, 2014: 54). Çalışma yapılacak bir konuda hem birimlere hem de zamana göre analiz yapılmak istendiğinde zaman ve birimlere göre ayrı ayrı inceleme yapılması gerekmektedir. Ancak zaman serileri ve yatay kesit verileriyle yapılan analizlerde ayrı araştırma sonuçlarına ulaşılabilecektir. Bu sonuçlar sonucunda yapılacak karşılaştırmalar karmaşık bir durum ortaya çıkaracaktır. Bu yüzden hem zamana hem de birimlere göre araştırma yapmaya imkân sağlayan panel veri analizi kullanmak araştırma sonuçlarının karşılaştırması açısından faydalı olacaktır. Günay (2017: 125), panel verilerle yapılan çalışmalarda, her birim için tüm zamanlar gözlemlenmiş ise "*dengeli panel*", bazı birimler için kayıp zamanlar mevcut ise "*dengesiz panel*" söz konusu olacağını belirttiğinden analize konu veri setinde kayıp zaman söz konusu olmadığından veri seti dengeli panel özelliğine sahiptir.

Panel veri modeli 3 nolu eşitlikteki gibi ifade edilmektedir.

$$Y_{it} = \beta_{1it} + \beta_{2it}X_{2it} + \dots + \beta_{kit}X_{kit} + \mu_{it} \quad (6)$$

(6) nolu denklemde yer alan  $i$ , birimleri ( $= 1, \dots, N$ );  $t$  ise zamanı ( $t= 1, \dots, T$ ) 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 (Arıcı, 2015: 79).

---

olmuştur. Bu sorun 30 büyükşehir için ilk çeyrekler diğer 59 çeyrek dönem tutarlarının artış oranına göre ortalama olarak güncellenmiştir. Bu şekilde ilk çeyrekte mevcut olan il özel idareleri harcamaları verilerden çıkarılmıştır.

#### 4. Büyükşehir Statüsündeki İl Yerel Yönetimlerinin FMOLS Yöntemiyle Eşbütünleşme Analizi

Bu kısımda oluşturulan model kapsamında Türkiye’de büyükşehir statüsünde olan il yerel yönetimlerine ait panel veri analiz sonuçları bulunmaktadır. İlk olarak serilerin durağanlığı LLC (Levin- Lin, Chin) panel birim kök testi sonuçları, ikinci olarak Pedroni ve Kao eşbütünleşme testi sonuçları, üçüncü olarak FMOLS katsayı tahminçisi sonuçları ve son olarak Dumitrescu-Hurlin nedensellik yaklaşımı sonuçları sunulacaktır.

##### 4.1. Panel Birim Kök ve Eşbütünleşme Testi Sonuçları

Büyükşehir statüsü bulunan illere ait serilerin sabit ve trendli model uygulanan LLC panel birim kök test sonuçlarında birim köklü olduğu Tablo 1’de görülmekte ve  $H_0$  “seriler durağan değildir” hipotezi reddedilmemektedir. Ancak serilerin farkları alındığında tüm serilerin birinci fark düzeyinde durağan olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Serilerin Pedroni eşbütünleşme testi sonucunda hepsinin anlamlı olduğu ve seriler arasında eşbütünleşme ilişkisi olduğu tespit edilmektedir. Sonuçların kontrolü ve desteklenmesi amacıyla uygulanan Kao eşbütünleşme test sonuçlarında eşbütünleşme ilişkisinin %5 anlamlılık düzeyinde gerçekleştiği Tablo 1’de görülmektedir.

Tablo 1: Panel Birim Kök ve Eşbütünleşme Testi Sonuçları

LLC (Sabit ve Trendli)					
Düzye	t-istatistiği	Olasılık	Fark Değerleri	t-istatistiği	Olasılık
lnTHİ	2.614	0.995	$\Delta$ lnTHİ	-35.525***	0.000
lnKBP	8.203	1.000	$\Delta$ lnKBP	-30.292***	0.000
lnKBS	6.859	1.000	$\Delta$ lnKBS	-11.030***	0.000
lnNFS	1.030	0.848	$\Delta$ lnNFS	-17.372***	0.000
lnFAİZ	3.485	0.999	$\Delta$ lnFAİZ	-47.210***	0.000
lnENF	15.508	1.000	$\Delta$ lnENF	-40.333***	0.000
SCM	13.481	1.000	$\Delta$ SCM	-26.307***	0.000
İKT	0.258	0.602	$\Delta$ İKT	-16.232***	0.000
Pedroni Eşbütünleşme Testi		İstatistik	Olasılık	Ağırlıklı İstatistik	Olasılık
Grup -içi	Panel v-istatistiği	3.994***	0.000	-1.888	0.970
	Panel rho-istatistiği	-12.387***	0.000	-9.593***	0.000
	Panel PP-istatistiği	-18.537***	0.000	-14.596***	0.000
	Panel ADF-istatistiği	-10.358***	0.000	-10.166***	0.000
Gruplar -arası	Grup rho-istatistiği	-11.835***	0.000		
	Grup PP-istatistiği	-20.917***	0.000		
	Grup ADF-istatistiği	-8.356***	0.000		
Kao Eşbütünleşme Testi		İstatistik	Olasılık		
Kao ADF		1.721**	0.042		

Not:  $\Delta$ ; serilerin birinci farkını göstermektedir. \*\*\*%1 düzeyinde anlamlı, \*\*%5 düzeyinde anlamlı, \*%10 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir.

##### 4.2. FMOLS Katsayı Tahminçisi Sonuçları

Büyükşehir Belediyesi statüsü bulunan yerel yönetimlere ait seriler için eşbütünleşme ilişkisi tespit edilmesinden sonra FMOLS (Full Modified Ordinary Least Square) yöntemi ile eşbütünleşme ilişkisinin

yönü ve katsayısı analiz edilmiştir. FMOLS yöntemi, seriler arasında uzun dönemli ilişkileri ortaya koymaktadır. Statik modellerde ortaya çıkan değişen varyans, içsellik ve otokolerasyon gibi sorunların standart hataları düzeltilerek parametrik olmayan yaklaşımla güvenilir analiz yapmayı sağlamaktadır (Topal, 2017: 12). FMOLS yöntemine ait sonuçlar Tablo 2’te sunulmaktadır.

**Tablo 2: Büyükşehir Olan 30 İl İçin FMOLS Katsayı Sonuçları**

Değişkenler	lnKBP Katsayı	lnKBS Katsayı	lnNFS Katsayı	lnFAİZ Katsayı	lnENF Katsayı	SCM Katsayı	IKTD Katsayı
<b>PANEL</b>	<b>-9.519***</b> [0.000]	<b>8.631***</b> [0.000]	<b>1.521***</b> [0.000]	<b>0.124***</b> [0.000]	<b>5.413***</b> [0.000]	<b>0.802***</b> [0.000]	<b>0.827***</b> [0.000]
Adana	<b>-11.212**</b> [0.029]	<b>9.597***</b> [0.000]	1.553 [0.907]	0.205 [0.969]	1.060 [0.508]	<b>2.003**</b> [0.021]	-1.387 [0.216]
Ankara	-15.152 [0.119]	<b>8.959***</b> [0.000]	3.481 [0.750]	<b>-4.293***</b> [0.003]	<b>33.237***</b> [0.000]	1.349 [0.354]	<b>9.227***</b> [0.000]
Antalya	-8.253 [0.209]	<b>10.234***</b> [0.000]	-5.896 [0.412]	12.913 [0.141]	<b>-5.535**</b> [0.022]	0.735 [0.400]	1.207 [0.131]
Aydın	-2.510 [0.327]	<b>3.042***</b> [0.000]	2.713 [0.299]	-0.532 [0.602]	<b>4.703*</b> [0.066]	<b>1.679***</b> [0.001]	-0.488 [0.459]
Balıkesir	-6.435 [0.264]	<b>7.824***</b> [0.000]	35.871 [0.357]	-0.937 [0.572]	0.545 [0.945]	1.036 [0.215]	0.654 [0.371]
Bursa	-7.539 [0.173]	<b>19.123***</b> [0.000]	<b>13.451**</b> [0.025]	-1.817 [0.125]	-1.332 [0.820]	<b>-1.368**</b> [0.041]	1.019 [0.124]
Denizli	<b>-18.353***</b> [0.000]	<b>16.490***</b> [0.000]	<b>-17.534**</b> [0.045]	-0.078 [0.960]	5.728 [0.327]	-1.183 [0.158]	<b>2.358*</b> [0.092]
Diyarbakır	<b>-26.458***</b> [0.000]	<b>11.336***</b> [0.000]	<b>-24.147*</b> [0.094]	-0.609 [0.724]	<b>12.152**</b> [0.031]	0.637 [0.544]	-0.599 [0.721]
Erzurum	-12.341 [0.135]	<b>10.241***</b> [0.000]	0.752 [0.948]	<b>3.387*</b> [0.064]	0.520 [0.949]	-0.098 [0.951]	-5.235 [0.252]
Eskişehir	2.094 [0.698]	1.415 [0.265]	<b>20.704***</b> [0.000]	-1.238 [0.185]	<b>-36.761***</b> [0.000]	<b>6.745***</b> [0.000]	1.324 [0.288]
Gaziantep	4.875 [0.416]	<b>17.322***</b> [0.000]	<b>31.960***</b> [0.004]	1.084 [0.442]	-19.153 [0.025]	-0.090 [0.929]	-1.199 [0.540]
Hatay	3.269 [0.633]	<b>9.863***</b> [0.000]	<b>16.648***</b> [0.007]	-0.703 [0.746]	-10.801 [0.340]	0.426 [0.678]	0.042 [0.981]
İstanbul	<b>-13.753**</b> [0.033]	<b>6.838***</b> [0.000]	-5.315 [0.410]	<b>-4.192***</b> [0.006]	<b>21.262***</b> [0.003]	<b>2.503***</b> [0.001]	<b>4.121***</b> [0.003]
İzmir	6.531 [0.417]	<b>8.486***</b> [0.000]	-0.047 [0.995]	<b>-2.696*</b> [0.080]	-8.479 [0.369]	0.807 [0.718]	0.828 [0.297]
K.maraş	-11.327 [0.104]	<b>14.033***</b> [0.000]	15.313 [0.108]	0.784 [0.705]	-2.012 [0.817]	-0.760 [0.488]	-1.843 [0.530]
Kayseri	3.831 [0.598]	<b>9.418***</b> [0.000]	<b>20.569**</b> [0.041]	0.417 [0.811]	-4.465 [0.519]	0.075 [0.943]	-0.011 [0.996]

Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscaeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

Kocaeli	-7.609 [0.452]	<b>13.128***</b> [0.000]	11.137 [0.302]	0.088 [0.930]	-0.763 [0.929]	0.524 [0.615]	-0.077 [0.978]
Konya	6.102 [0.360]	<b>10.753***</b> [0.000]	<b>68.787**</b> [0.020]	1.434 [0.327]	<b>-14.255*</b> [0.080]	1.262 [0.208]	-5.260 [0.105]
Malatya	<b>-9.013*</b> [0.084]	<b>10.297***</b> [0.000]	39.956 [0.102]	2.627 [0.179]	-4.678 [0.561]	-0.433 [0.703]	0.049 [0.987]
Manisa	-6.355 [0.304]	<b>12.988***</b> [0.000]	<b>23.991**</b> [0.014]	-0.947 [0.402]	3.157 [0.547]	-0.872 [0.292]	0.014 [0.989]
Mardin	<b>-18.138***</b> [0.000]	<b>7.357***</b> [0.000]	-16.543 [0.163]	-1.652 [0.231]	23.556 [0.111]	1.512 [0.169]	<b>-2.850*</b> [0.060]
Mersin	<b>-18.889***</b> [0.000]	<b>8.542***</b> [0.000]	-5.140 [0.958]	<b>-6.425***</b> [0.000]	<b>29.764**</b> [0.025]	0.786 [0.233]	-1.828 [0.271]
Muğla	3.883 [0.378]	<b>4.085***</b> [0.000]	<b>80.419**</b> [0.019]	<b>-4.545***</b> [0.000]	-8.690 [0.180]	0.706 [0.139]	1.720 [0.198]
Ordu	0.642 [0.924]	<b>9.236***</b> [0.000]	13.062 [0.192]	-2.142 [0.260]	-7.562 [0.425]	-0.609 [0.550]	<b>5.362***</b> [0.001]
Sakarya	-6.517 [0.274]	<b>6.503***</b> [0.000]	<b>31.925***</b> [0.000]	-0.517 [0.727]	<b>-54.810***</b> [0.000]	0.365 [0.614]	-0.396 [0.835]
Samsun	-2.207 [0.356]	<b>10.107***</b> [0.000]	-16.365 [0.248]	-0.433 [0.861]	15.435 [0.330]	-0.815 [0.386]	-0.312 [0.900]
Şanlıurfa	-6.167 [0.513]	<b>10.695***</b> [0.000]	<b>53.984*</b> [0.074]	-2.344 [0.431]	-5.282 [0.424]	1.893 [0.164]	-1.586 [0.201]
Tekirdağ	-2.156 [0.447]	<b>6.738***</b> [0.000]	<b>11.519***</b> [0.000]	-0.449 [0.547]	<b>-33.964***</b> [0.000]	0.277 [0.704]	<b>1.724*</b> [0.099]
Trabzon	<b>-23.116***</b> [0.000]	<b>6.957***</b> [0.000]	<b>12.623*</b> [0.078]	<b>2.176**</b> [0.024]	-3.309 [0.570]	<b>1.907***</b> [0.008]	0.572 [0.492]
Van	-2.661 [0.508]	<b>5.739***</b> [0.000]	71.761 [0.616]	1.004 [0.498]	-10.049 [0.591]	2.832 [0.137]	0.804 [0.785]

Not: \*\*\* %1, \*\*%5, \* %10 düzeyinde anlamlılığı göstermektedir. Parantez içindeki değerler olasılık değerlerini göstermektedir.

Elde edilen panel sonuçlarına göre THİ üzerinde kişi başına düşen sermaye harcamalarının, nüfusun, faizin, enflasyonun etkisinin pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Buna karşılık kişi başına düşen personel harcamalarının ise THİ'yi azaltan (negatif) bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Çalışmada ayrıca seçim yaklaştıkça yerel yönetimler tarafından yapılan harcamaları temsil eden (SCM) kukla değişkenin THİ üzerinde pozitif etkili olduğu sonucu elde edilmiştir. Diğer bir kukla değişken olan belediyelerin merkezi iktidar ile aynı parti olmasının (İKT) THİ üzerindeki etkisinin de pozitif olduğu elde edilen sonuçlardan anlaşılmaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda oluşturulan model kapsamında kullanılan değişkenlerden kişi başına düşen personel harcaması (lnKBP) dışındaki faktörlerin THİ'yi pozitif etkilediği değerlendirilmektedir. Çalışmada ayrıca illere göre farklı politika önerileri sunabilmek üzere 30 büyükşehir statüsü bulunan il yerel yönetimlerinin ayrı ayrı THİ'yi etkileyen faktörler incelenmiştir.



Sonuçlar değerlendirildiğinde, her il yerel yönetimi için kişi başına düşen personel harcamalarının (InKBP) toplam harcama ivmesi (InTHİ) üzerindeki etkisinin Adana, Denizli, Diyarbakır, İstanbul, Malatya, Mardin, Mersin, Trabzon'da negatif olduğu görülmektedir. Diğer 22 il yerel yönetiminde kişi başına düşen emek harcamalarının istatistiki olarak anlamlı olmadığı tespit edilmektedir. Personel harcamalarının THİ artışında negatif etkisi, hizmet edilen nüfus temelinde kişi başına düşen personel harcamalarının THİ'yi artırmadığı aksine azalttığını belirtmektedir. Bu durumun nedenleri anlamında, kadrolu işçi ve memur yerine mal ve hizmet alımı şeklinde personel çalıştırılması sonucu bordrolu personel sayısında azalma meydana gelmesi, böylelikle yüksek statülü hak sahibi personel yerine düşük ücretli işçi statülü personel istihdamı artışı gösterilebilir. Bu durum THİ ile nüfus başına düşen personel harcamalarını negatif etkilemiştir. Bu durum olumlu gibi algılansa da nitelikli personel yerine daha niteliksiz personele iş gördürülmesi olarak yorumlanmaktadır. Yerel yönetimlerde yönetici kesimin yeni mezun ve tecrübesi az olan personelden oluşturulması durumuna rastlanabilmektedir. Yönetici kesimden mevzuata göre yönetici kadrosuna atanamayacak durumda olanlara tedviren veya vekaleten bu görevlerin gördürülmesi, ayrıca yönettiği birim hakkında yeterli bilgi birikiminin oluşmasına müsaade edilmeden sorumluluk verilmesi gibi hususlar da uygulamada yer alabilmektedir. Bu hususta 3 numaraları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle üst düzey yöneticilik için aranan on yıl fiili hizmet şartı beş yıla düşürülmüştür. Yerel yönetimlerde personel rejimini ele alan Akçakaya (2017), Köseoğlu (2010) ile Acar & Akman'ın (2019) çalışmaları da bu sonuçları desteklemektedir. Kerman ve diğerleri (2012), Arıkboğa (2022), Karasu & Demir (2012), Songür (2008), Sağlık (2016), Gürakar (2019) ile Özel (2021) tarafından belirtildiği üzere hem yerel yönetimlerin verilerinin eksik ya da doğru bilgiyi yansıtmadığı düşünüldüğünde hem de politize olmuş bir kurumun performans kaygısını bastıran başka kaygılar olduğu ortaya konulmaktadır. Akçakaya (2017: 686), politize olmuş yerel yönetimlerde siyasi karar vericinin kendi politik kaygıları nedeniyle almış olduğu kararlarda bürokratik dirençle karşılaşması ve bunun sonucunda alınan kararların uygulanması pahasına personelin pasifize edilmesi gibi durumlar yaşandığını belirtmektedir.

Tablo 2'de illere göre kişi başına düşen sermaye (InKBS) harcamalarının THİ üzerindeki etkisine gösteren sonuçlarda tüm büyükşehir belediyelerindeki sonuçların panel sonuçlarıyla uyumlu ve pozitif olduğu görülmektedir. Bir hizmet üretim aktörü olarak düşünülen yerel yönetimlerde personelden sonra en önemli üretim faktörü sermayedir. Bina, Araç, Makine, Ekipman ve tesisler anlamında yapılan harcamaların hizmet verilen nüfus temelinde THİ ile pozitif ilişkisi tam anlamıyla olumlu bir durum değerlendirmesi için yeterli değildir. Ancak, yerel yönetimlerde hizmet sunmak için yapılan kişi başı sermaye harcamaları hizmetten yararlanan için olumlu bir durum teşkil etmektedir. Bu anlamda toplam harcama ivmesini pozitif etkileyen kişi başı sermaye harcamaları desteklenmekte ve hizmet sunulan il için olumlu bir faktör olarak değerlendirilmektedir.

Nüfus (InNFS) ve THİ arasındaki ilişki incelendiğinde Bursa, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, Kayseri, Konya, Manisa, Muğla, Sakarya, Şanlıurfa, Tekirdağ ve Trabzon'da nüfusun THİ'yi artırdığı, Denizli ve Diyarbakır'da azalttığı tespit edilmektedir. Nüfus verileri ile THİ arasındaki ilişki incelendiğinde yerel yönetimlerin özellikle belediyelerim merkezi yönetimden aldığı paylar nüfus esasına göre belirlendiğinden ayrıca yerel yönetim harcamalarının önemli bir



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

kısmını oluşturan belediyelerin bütçelerinde merkezi yönetimden aldıkları paylar illerin büyüklüklerine göre %40-50-60'lara varan oranlara ulaşabilmektedir. Ayrıca nüfus artışının da ortaya çıkardığı yeni talep, THİ artışında iki yönlü ve güçlü pozitif ilişki ortaya koyabilmektedir. Tersi durumda nüfus sayısında artış THİ de azalma olarak etki ediyorsa bu durumda yerel yönetimin yaptığı harcamaların verimsiz olarak nitelendirilebilir. Bütçeye eklenen payların katma değersiz olarak kullanıldığı anlamına gelebilecektir.

Elde edilen diğer bulgularda faiz oranlarının (InFAİZ) THİ değişkeni üzerindeki etkisinin Ankara, İstanbul, İzmir, Mersin ve Muğla'da negatif, Erzurum ve Trabzon'da pozitif olduğuna ulaşılmıştır. Tablo 6'daki sonuçlarda bu iller dışındaki 23 büyükşehir belediyesinde faiz (InFAİZ) oranlarının THİ üzerindeki etkisinin istatistiki olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır. Faiz ile THİ negatif ilişkisi, faiz ödemeleri yapılan borçlanmalara karşılık gelen faizlerin dönemsel ödemesi olduğundan alınan borçların THİ artışına etkisi pozitif olarak beklenmektedir. Etki negatif çıkarsa bu durumda alınan borçlarla yapılan harcamaların verimsiz ve etkin olmayan alanlara tahsis edildiği çıkarımı yapılmaktadır.

Enflasyon ile THİ arasındaki ilişki pozitif ve aynı yönde beklenmektedir. Tablo 2'den görüleceği üzere 30 büyükşehir için enflasyon ve THİ ilişkisi pozitifdir. Enflasyon (InENF) ile THİ arasındaki ilişki incelendiğinde Ankara, Aydın, Diyarbakır, İstanbul, Mersin'de enflasyonun THİ artırdığı görülmektedir. Buna karşılık Antalya, Eskişehir, Konya, Sakarya ve Tekirdağ büyükşehir belediyelerinde enflasyonun THİ negatif etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Negatif ilişkide enflasyon artarken kamu harcamalarının artış hızında azalma söz konusu olacaktır. Bu durum literatüre ters bir ilişkidir. Bu durumda kamu idarelerinin harcamalarda daralmaya gittiği gibi bir yorum yapılabilir.

Modelde kullanılan kukla değişkenlerden seçim döneminde yapılan harcamalar (SCM) ile THİ arasındaki ilişkiye ait sonuçlar incelendiğinde 24 büyükşehir belediyesi için seçim döneminde yapılan harcamaların THİ üzerinde etkili olmadığı, Bursa için negatif etkili olduğu, Adana, Aydın, Eskişehir, İstanbul ve Trabzon için ise pozitif etkili olduğu görülmektedir. Diğer taraftan büyükşehir belediyesinin merkezi iktidar ile aynı parti olmasının Ankara, Denizli, İstanbul, Ordu ve Tekirdağ için THİ üzerinde olumlu etki oluşturabileceği, Mardin için ise bu etkinin olumsuz olabileceği sonuçlarına ulaşılmıştır. Seçim ekonomisi teorisinde iktidar, yeniden seçilmek uğruna ekonomiyi manipüle ederek kısa vadeli ve popülist faaliyetlerle genişletici maliye politikaları uygulamakta ve seçmenin ilgisini çekerek oylarını maksimize edecekleri savunulmuştur. Downs'un (1957) fikirlerini yansıtan bu duruma fırsatçı politik konjonktür dalgalanması denilmektedir. Çalışmada ulaşılan sonuç da bu görüşleri desteklemektedir.

Konu ile alakalı olarak InİKT değişkeni incelendiğinde THİ ile ilişkisi pozitif görülmektedir. Bu durum seçim ekonomisiyle bağlantılı olarak Tullock (1959)'un bahsettiği oyunu maksimize etmek isteyen siyasilerin oy ticareti (logrolling) konusunu desteklemektedir. Siyasi iktidarın yerel yönetimler, STK'lar ve mensubu olduğu siyasi parti argümanlarıyla seçmen kitlesini genişletmek, mevcut kitleyi sağlamlaştırmak ve iktidarını sürdürebilmek için kaynak aktarımında bulunabilmektedir. Yapılan analiz neticesinde siyasi kayırmacılık kavramını ele alan çalışmalarla uyumlu bir sonuç elde edilmiş ve yerel yönetimlerde klientalist yaklaşımın toplam harcama ivmesini arttırdığı ortaya konmuştur. Konu hakkında Özel (2021), Gürakar (2019) ile Meydan ve diğerleri (2016) analiz sonucuyla uyumlu tespitlerde bulunmuşlardır. CHS

sistemiyle Cumhurbaşkanlığına verilen güçlü başkanlık ve yürütme yetkileri politize olmuş yerel yönetimler ile siyasi kayırmacı iktidar ilişkisini göz önüne getirmektedir.

#### 4.3. Dumitrescu-Hurlin Panel Nedensellik Testi Sonuçları

Çalışmada değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi heterojenliğe izin veren ve literatürde sıklıkla kullanılan Dumitrescu-Hurlin (2012) nedensellik testi ile analiz edilmiştir. Dumitrescu-Hurlin (2012) nedensellik testi, yatay kesitler arasında eş anlı ilişkilere izin verdiği için de panel veri tarafından sağlanan ekstra bilginin ortaya çıkmasına da izin vermektedir. Testin sahip olduğu önemli avantajlardan biri de birim köklü ve eşbütünleşik olmayan seriler ile analiz yapılabilmesidir (Dumitrescu-Hurlin, 2012). Analizlerden elde edilen bulgular Tablo 3'te sunulmaktadır.

**Tablo 3: Dumitrescu-Hurlin Granger Nedensellik Testi Sonuçları**

Sıfır (H <sub>0</sub> ) Hipotez	Wald İstatistiği	Z-bar İstatistiği	Olasılık
lnKBP $\rightarrow$ lnTHİ	1.984***	-2.325	0.020
lnTHİ $\rightarrow$ lnKBP	5.855***	5.550	0.000
lnKBS $\rightarrow$ lnTHİ	1.800***	-2.700	0.006
lnTHİ $\rightarrow$ lnKBS	21.293***	36.963	0.000
lnNFS $\rightarrow$ lnTHİ	1.872***	-2.553	0.010
lnTHİ $\rightarrow$ lnNFS	1.528***	-3.254	0.001
lnFAİZ $\rightarrow$ lnTHİ	3.865	1.500	0.133
lnTHİ $\rightarrow$ lnFAİZ	5.211***	4.239	0.000
lnENF $\rightarrow$ lnTHİ	5.907***	5.656	0.000
lnTHİ $\rightarrow$ lnENF	3.002	-0.254	0.798

Not: \*\*\* %1, \*\*%5, \* %10 düzeyinde anlamlılığı göstermektedir. Gecikme uzunluğu 3 olarak alınmıştır.

Tablo 3'te bulunan Dumitrescu-Hurlin nedensellik testi sonuçları incelendiğinde kişi başına düşen personel harcamaları (lnKBP), kişi başına düşen sermaye harcamaları (lnKBS) ve Nüfus (lnNFS) değişkenleri ile toplam harcama ivmesi (lnTHİ) değişkeni arasında %1 anlamlılık düzeyinde çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu görülmektedir. Nüfus değişkeni, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları payda en önemli kriterlerden birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla nüfus arttıkça Toplam harcama ivmesinin de artması beklenen bir durumdur. Yerel yönetimlerden belediyelerin bütçesinde merkezi yönetimden aldıkları paylar %50'nin üzerinde bir paya sahip olduğu düşünüldüğünde, kişi başı personel harcaması, kişi başı sermaye harcaması ve toplam harcamalar neticesinde oluşan yerel hizmeti almak isteyen vatandaşlar hizmet sunulan yerel yönetime göç edecektir. Bu durum Charles M. Tiebout'un ayaklarla oy verme teorisine uygun bir gerçekleşmedir (Tiebout, 1951: 418). Toplam harcama ivmesinin artması, kamu idarelerini ve politikacıları emek ve sermaye harcamalarına yönlendirecektir. Bu durum politize olmuş idarelerde Downs'ın oy maksimizasyonunu sağlamak için başvurulan yöntemlerden biridir (Downs, 1957: 138).

Ayrıca toplam harcama ivmesi (lnTHİ) değişkeninden faiz oranları (lnFAİZ) değişkenine doğru tek yönlü ilişki bulunmaktadır. Borçlanmayı ifade eden lnFAİZ değişkenine doğru nedensellik, harcamaların yerel yönetimleri borçlanmaya zorladığı sonucunu doğrulamaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere göre borçlanma olanağı daha düşüktür. Merkezi



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

yönetiminde tasarruf genelgeleriyle yerel yönetimlere borçlanma kısıtı getirebilmektedir. Tüm bunlara rağmen burada yerel yönetimlerin harcamalarını kontrolsüzce yaptığı, giderek artan harcamalarına istinaden borçlanmaya mecbur kaldıkları durum ortaya çıkmaktadır. Performans esaslı bütçeleme kriterlerine tamamen ters düşen bu durum yerel yönetim harcamalarının yeterli kontrolün sağlanamadığının önemli bir göstergesi olarak düşünülmektedir. Yerel Yönetimlerin büyük çoğunluğunun borçlu olması, tespit edilen sonucu doğrular niteliktedir.

Enflasyon değişkeninden (InENF) toplam harcama ivmesi (InTHİ) değişkenine doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin harcamalarını enflasyon verilerine göre belirlediğini ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen ihaleler kapsamında enflasyona göre belirlenen fiyat farkı hesaplamaları, yerel yönetim gelirlerinin belirlenmesinde kullanılan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranı ve stratejik planlarda yer alan 5 yıllık bütçelerin her yıl için sabit oranda arttırılması gibi neticeler bulunan sonucu desteklemektedir. Harcamaların artmasına sebebiyet veren enflasyon; borç, faiz ve bütçe açığı sarmalını da başka bir şekilde ortaya koymaktadır.

## 5. Sonuç

1929 Krizi ile II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerini azaltan müdahaleci devlet sistemi 1970'li ve 1980'li yıllarda yaşanan petrol şoklarıyla eleştirilir hale gelmiştir. Devletin ekonomik hayat içerisinde ne kadar bulunması gerektiği sorgulanmış ve Kamu Tercih Teorisinin varsayımları altında yeni bir kamu mali yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Buna göre bütçe harcamaları yapılırken bir plan doğrultusunda hareket edilmesi ve performans kısıtı getirilmesi, hizmetin kaliteli sunulması, katılımcılık ve verimlilik ilkelerine uyulması gibi birçok düzenleme getirilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin inceleyen Kerman ve diğerleri (2012), Arıkboğa (2022), Karasu & Demir (2012), Songür (2008), Sağlık (2016), Gürakar (2019) ile Özel (2021) genelde sistemsel anlamda değil uygulama açısından sorunların bulunduğunu, uygulayıcıların politik baskıya maruz kaldığını, iktidarın Kamu Tercih Teorisinde belirtilen bütçe, oy ve çıkar maksimizasyonu doğrultusunda hareket ettiğini, yetkin personel ve yönetici hususunda sorun olduğunu ortaya koymuştur. Çalışmada, performans esaslı bütçeleme sisteminin performans göstergeleri ve verilerinden faydalanılmamıştır. Zira yazarlar tarafından yapılan saha araştırmalarında da örneğin Adana Büyükşehir Belediyesinin stratejik planında bütçe artışlarının herhangi bir program ve proje kapsamında değil her yıl aynı katsayıyla arttığı tespit edilmiş bu durumun sadece Adana değil, Gaziantep, Konya gibi büyük illerin de aynı yöntemi uyguladığı anlaşılmıştır. Bu durum, bütçe belirlenmesinde performans kriterlerinin değil, basit ve sabit bir oranla artışların gerçekleştirildiğine dair kanıtlar sunmaktadır. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme için gerekli olan maliyetlendirme, finansallaştırma gibi hususlarda da verilerin nesnel bir sonuç ortaya koyamadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla gerek büyükşehir belediyeleri gerekse ilçe belediyelerin performans ölçüm sistemlerinde bir birlik



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

sağlayamadığı, performans göstergeleri, stratejik planlar ve bütçe arasında yeterli ilişki kurulamadığı neticede bütçe yönetiminde başarılı olamadığı kanaatine ulaşılmıştır.

Toplam harcama ivmesi ile enflasyon artışı, borçluluk artışı ve nüfus artışı ilişkisi pozitif bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldığı payların önemli kısmı nüfus esasına göre belirlenmektedir. Bazı belediyelerde merkezi yönetimden alınan payların bütçe içindeki oranı %40-60 arasında değişmektedir. Bununla birlikte nüfus artışından kaynaklı hizmet talebi de hesaba katıldığında nüfus artışı ile THİ arasındaki ilişki iki yönlü ve güçlü bir pozitif ilişkiyi ortaya koymaktadır. Politize olmuş yerel yönetimler, destekçilerini kayırmak, gelecek seçimi kazanmak ve oy potansiyelini arttırmak amacıyla mevcut bütçelerini aşan harcamalara yönelmektedir. Bu durumlarda merkezi yönetimle aynı partiden olan yerel yönetimlerde hizmetlerin bakanlık bünyesinde üstlenilmesi ancak aynı desteğin merkezi yönetimden farklı parti olan yerel yönetimlere verilmemesi de borçlanmaya bir neden olarak sayılabilmektedir. Sonuç olarak yerel yönetimlerde kamu harcamalarını artırıcı faktörler bütçe sistemini önemli ölçüde etkilediği ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin stratejik planlarında gelecek beş yıl için yapmış oldukları bütçe tahminlerinin hizmete esas veriler ile performans göstergelerinden bağımsız belirli ve sabit bir katsayıyla sürekli arttırıldığı, bunun da enflasyon beklentisine paralel olarak tahmin edildiği incelendiğinde kamu harcamalarının artışına başka bir sebep olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin klientalist (kayıracı) eylemlerle iktidarını sürdürebilmek adına sosyal hizmetleri araçsallaştırıp yoksulluğu kontrollü bir şekilde yönetebildiği bu minvalde seçime hazırlık dönemlerinde sosyal yardım tür, ulaşan kişi ve tutarı hususunda artış olduğu, seçimden sonraki yıllarda ise tür, tutar ve ulaşan kişi sayısında azalma meydana geldiği Özel (2021), Gürakar (2019) ve Meydan ve diğerleri (2016) tarafından ortaya konulmuştur. Çalışmada seçim ekonomisinin toplam harcama ivmesini pozitif etkilemesi yerel yönetimlerde seçim ekonomisi sorununu ortaya koymaktadır. Rogoff (1990), Downs (1957), Nordhaus (1975) ile Alesina & Roubini (1992) gibi bilim adamlarının ortaya koyduğu seçim ekonomisinde iktidar, yeniden seçilmek uğruna ekonomiyi manipüle ederek kısa vadeli ve popülist faaliyetlerle genişletici maliye politikaları uygulamakta ve seçmenin ilgisini çekerek oylarını maksimize edeceklerini savunmuştur. Bu duruma fırsatçı politik konjonktür dalgalanması denilmektedir. Çalışmada seçim ekonomisinin toplam harcama ivmesini pozitif etkilemesine ilişkin ulaşılan sonuç da bu görüşleri desteklemektedir. Konu ile alakalı olarak iktidar gücü değişkeni THİ ile ilişkisi pozitif görülmektedir. Bu durum seçim ekonomisiyle bağlantılı olarak oyunu maksimize etmek isteyen siyasilerin oy ticaretini ortaya koymaktadır. Akçakaya (2017), politize olmuş yerel yönetimlerde siyasi karar vericinin kendi politik kaygıları nedeniyle almış olduğu kararlarda bürokratik dirençle karşılaşması ve bunun sonucunda alınan kararların uygulanması pahasına personelin pasifize edilmesi gibi durumlar yaşandığını belirtmektedir.

Siyasi iktidar, yerel yönetimler aracılığıyla seçmen kitlesini genişletmek, mevcut kitleyi sağlamlaştırmak ve iktidarını sürdürebilmek için yerel yönetimlere kaynak aktarımında bulunabilmektedir. Büyükşehir belediyeleri, hizmet sunduğu coğrafi alan ve nüfus ile borçluluk durumu ele alındığında, merkezi yönetimden aldığı pay, personel istihdamı ve borçlanma onayı gibi hususlarda iktidar partisinin tutumuna bağlı kalmaktadır. Yapılan analiz neticesinde



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

siyasi kayırmacılık kavramını ele alan çalışmalarla uyumlu bir sonuç elde edilmiş ve yerel yönetimlerde klientalist yaklaşımın toplam harcama ivmesini arttırdığı ortaya konmuştur. CHS sistemiyle Cumhurbaşkanlığına verilen güçlü başkanlık ve yürütme yetkileri politize olmuş yerel yönetimler ile siyasi kayırmacı iktidar ilişkisini göz önüne getirmektedir. CHS sisteminin siyasi ve sermaye kayırmacılığına etki edip etmediği hususu ile yerel yönetimlerin performansına etkisi hususu gelecekte yapılacak araştırmalara bırakılmıştır.

### Kaynakça

- Acar, O. K. & Akman, E. (2019). Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(27), 203-217.
- Akce, T. (2014). Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi. *Sayıştay Dergisi*, (94), 29-51.
- Akçakaya, M. (2017). Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 669-694.
- Alesina, A. & Roubini, N. (1992). Political Cycles in OECD Economies. *The Review of Economic Studies*, 59(4), 663-688.
- Arıcı, T. (2015). *Liberalizasyon ve Ekonomik Büyüme: Geçiş Ekonomileri*. Yüksek Lisans Tezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez no: 393684)
- Arıkboğa, Ü. (2022), Büyükşehir Belediyelerinde Performans Esaslı Bütçeleme: İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Örnekleri. Ercan M. ve diğerleri (Ed.), 21. *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu Tam Metinler Kitabı* (89-112). İstanbul, Turkey.
- Buchanan, J. M. (1984). Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implication. James M. Buchanan & Robert D. Tollison (Ed.), *The Theory of Public Choice-II* (11-22). Michigan: The University of Michigan Press.
- Cecchini, L. & Lai-Tong, C. (2008). The Links Between Openness and Productivity in Mediterranean Countries. *Applied Economics*, 40, 685-697.
- Chan, Y. C. L. (2004). Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 204- 221.
- Cobb, C. W. & Douglas, P. H. (1928). A Theory of Production. *American Economic Review*, 18, 139-165. <https://www.aeaweb.org/aer/top20/18.1.139-165.pdf>
- Coşkun, B. & Şekercioğlu, L. S. (2011). Belediyelerde Bireysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İncelenmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2), 43-64.
- Çelebi, A. K. (1992). Kamu Harcamaları Artışının Kurumsal Nedenleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(3), 105-112.



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

- Çeliksoy, E. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yer Alan Reformların Ağbağ Analizi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (52), 197-212.
- Destek, M.A. (2014). *Savunma Harcamalarının Ekonomik Etkilerinin Farklı Gelir Düzeyindeki Ülkeler İçin Karşılaştırılması: Panel Veri Analizi*. Yüksek Lisans Tezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No: 385852).
- Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row Press.
- Dumitrescu, E. I. & Hurlin, C. (2012). Testing for Granger Non-Causality in Heterogeneous Panels. *Economic Modelling*, 29(4), 1450-1460.
- Filiz, Z., Yılmaz, E. & Yağız, C. (2010). Belediyelerde Hizmet Kalitesinin Servqual Analizi ile Ölçümü: Eskişehir Belediyelerinde Bir Uygulama. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(3), 59-76.
- Günel, V. A. (2013). Merkezi Yönetim-Belediye İlişkilerinde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(1), 127-134.
- Günay, K. E. (2017). *Küreselleşmenin Ekonomik Büyümeye Etkileri: Afrika Ülkeleri Örneği*. Doktora Tezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez no: 479922).
- Gürakar, E. Ç. (2019). *Kayıрма Ekonomisi: AKP Döneminde Kamu İhaleleri*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008, 15 Temmuz). *Resmî Gazete* (Sayı: 26937). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715-1.htm>
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, 10 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 25326). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1>
- Karasu, M. A. (2012). Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8(16), 159-180.
- Karasu, M. A. & Demir, M. (2012). Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 17(3), 339-349.
- Kerman, U., Altan, Y. & Öztop, S. (2012). Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(1), 89-100.
- Kong, D. (2005). Performance-Based Budgeting: The US Experience. *Public Organization Review*, 5(2), 91-107.
- Köseoğlu, M. (2010). Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 468, 85-102.



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. (2016, 27 Mayıs). *Resmî Gazete* (Sayı: 29724 (Mükerrer)). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160527M1-1.htm>
- Meydan, S., Büyükbodur A. Ç. & Bulut S. (2016, Nisan) Yerel Yönetimlerde Klientalist Bakış Açısının Hak Temelli Sosyal Hizmet Yaklaşımı Çerçevesinde İncelenmesi. A. İ. Çoban (Ed.), 8. *Ulusal Sosyal Hizmetler Kongresi, Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Yerelleşme ve Sosyal Hizmetler*. Ankara. Erişim adresi: [https://www.academia.edu/31575701/YEREL\\_Y%C3%96NET%C4%B0MLERDE\\_KL%C4%BOENTAL%C4%B0ST\\_BAKI%C5%9E\\_A%C3%87ISININ\\_HAK\\_TEMELL%C4%BO\\_SOSYAL\\_H%C4%B0ZMET\\_YAKLA%C5%9EIMI\\_%C3%87ER%C3%87EVES%C4%B0NDE\\_%C4%B0\\_NCELENMES%C4%B0](https://www.academia.edu/31575701/YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0MLERDE_KL%C4%BOENTAL%C4%B0ST_BAKI%C5%9E_A%C3%87ISININ_HAK_TEMELL%C4%BO_SOSYAL_H%C4%B0ZMET_YAKLA%C5%9EIMI_%C3%87ER%C3%87EVES%C4%B0NDE_%C4%B0_NCELENMES%C4%B0) (Erişim tarihi: 09.09.2022).
- Mujannah, M., Artinah, B. & Safriansyah, S. (2019). Performance-Based Budgeting as Surveillance for The Accountability of Local Governments. *Asia Proceedings of Social Sciences*, 4(3), 125-128.
- Nordhaus W. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169-185.
- Office of Management and Budget. (2008). *Guidence for Completing 2008 PARTs*. (Rehber No: 2008-1). [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/performance/fy2008/part\\_guid\\_2008.pdf](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/performance/fy2008/part_guid_2008.pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD Publications.
- Özel, M. (2021). Toplumsal ve Siyasal Bir İlişki Tipi Olarak Kayırmacılık ve Bazı Yeni Kavramsallaştırmalar. *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, 24(3), 64-97. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2044343>
- Park, J. H. (2019). Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting?. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 280-304.
- Poister, T. H. & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80, 21-36.
- Sağbaşı, İ. & Cığerli, İ. (2019). Türkiye’de Kamu Harcamalarının (2000-2018) Döneminde Yapısal Değişim ve Gelişimi. İ. Sağbaşı (Ed.), *Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi* (1-18). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Sağbaşı, İ., Çalışkan, A., Hazman, G. G. & Erin, M. Z. (2011). *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü, Teori ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Sağlık, Ö. (2016, Mayıs). Bursa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planları ile Performans Programlarında Bilgi ve Belge Odaklı Hizmetlerin Yeri (2010-2014). B. Yılmaz, T. Çakmak & Ş. Eroğlu (Ed.), *Belediyelerin Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Uluslararası Sempozyumu* (152-177). <https://avesis.uludag.edu.tr/yayin/5c31fbbe-5f63-408a-ad52->





Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

[45f18b769c87/bursa-buyuksehir-belediyesinin-stratejik-planlari-ile-performans-programlarinda-bilgi-ve-belge-odakli-hizmetlerin-yeri-2010-2014](https://doi.org/10.25295/fsecon.1198335)

- Saygılıoğlu, N. & Arı, S. (2002). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Solow, R. M. (1957). Technical Change and The Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312-320.
- Songür, N. (2008). Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(4), 63-86.
- Soylu, H. (1997). Türkiye'de Senyoraaj Gelirleri ve Kamu Açıkları. *Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları*. Yayın no:81. Ankara: Pelin Ofset.
- Süt, E. (2018). *Alternatif İnovasyon Göstergelerinin Büyüme Üzerinde Etkileri: Panel Veri Analizi*. Yüksek Lisans Tezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> (Tez no: 516473)
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <https://www.jstor.org/stable/1826343>
- Topal, M. (2017). Çifte Kazanç Hipotezinin OECD Ekonomileri için Testi: Panel Eşbütünlük ve Nedensellik Analizi. *The Journal of International Scientific Researches*, 2(4), 1-20.
- Tullock, G. (1959). Problems of Majority Voting. *Journal of Political Economy*, 67(6), 571-579.
- Tülümce, S. Y. & Yavuz, E. (2019) *Kamu Kesiminin Büyüklüğü ve Performansının Analizi: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması*. Konya: Çizgi kitapevi yayınları.
- Voutsinas, I. & Tsamadias, C. (2014). Does Research and Development Capital Affect Total Factor Productivity? Evidence from Greece. *Economics of Innovation and New Technology*, 23, 631-651.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayınları. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kamu\\_yonetimi\\_reformu\\_Genel\\_egilimler\\_ve\\_ulke\\_deneyimleri\\_-1.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kamu_yonetimi_reformu_Genel_egilimler_ve_ulke_deneyimleri_-1.pdf)
- Yılmaz, O. & Özen, S. (2008). *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu)*. Ankara. Erişim adresi: <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/U3QcS+BirlesikKralliktaKamuYonetiimiReformlari.pdf>



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscaoconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

---

**Çıkar Beyanı:** Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaoconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkısı:** Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

**Giriş:** Recep ÇİNKILIÇ,

**Literatür:** Atilla Ahmet UĞUR,

**Metodoloji:** Recep ÇİNKILIÇ,

**Sonuç:** Atilla Ahmet UĞUR.

1. yazarın katkı oranı: %50 2. yazarın katkı oranı: %50.

**Conflict of Interest:** The authors declare that they have no competing interests.

**Ethical Approval:** The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaoconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

**Author Contributions:** author contributions are below;

**Introduction:** Recep ÇİNKILIÇ,

**Literature:** Atilla Ahmet UĞUR,

**Methodology:** Recep ÇİNKILIÇ,

**Conclusion:** Atilla Ahmet UĞUR.

1st author's contribution rate: %50 2nd author's contribution rate: %50.

---



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

---

## **Performance Management in Local Government Expenditures: Examples of 30 Local Governments of Provinces with Metropolitan Status**

**Recep Çinkılıç, Atilla Ahmet Uğur**

### **Extended Abstract**

The 1929 Crisis caused Keynesian policies to gain popularity and these policies were used more frequently after the Second World War. In this period, states produced policies within the framework of the social state practices in order to improve their economies. In the 1960s, public expenditures were made on the basis of welfare state practices and the satisfaction of society, which continuously improved the field of activity of public expenditures. The state's policies of subsidies, finance and production within the framework of the Keynesian approach led to a continuous increase in budget expenditures. The policies towards the oil embargo implemented to harm Israel and its supporters during the Oil Crisis during the Arab-Israeli Wars in the 1970s put the whole world into an economic crisis. Inflation, unemployment, the balance of payments deficit and recession caused the biggest crisis after the 1929 Crisis by narrowing the world trade volume. The effect of the Keynesian approach, which suggested that states make fiscal policies effective in the economic recovery process and try to keep the economy under control with public expenditures, was questioned with the 1973 Oil Crisis.

The emergence of three deficits (performance deficit, confidence deficit and budget deficit) due to increased public expenditures and decreased efficiency until the Oil Crisis resulted at the end of the prestige of the state. The Public Choice Theory has revealed that the public economy can also have unsuccessful aspects like the market economy. The effect of public expenditures of a large state on the market can be negative. According to the theory, it is argued that the political authority cannot be rational in budget management due to reasons such as voter ignorance and indifference, disruption of policy competition, short-term efforts to win the election, partisan actions of the elected government to be permanent government. The issues held by the Public Choice Theory increased its popularity with the second oil shock in the 1980s and it has been revealed that the state should be downsized and its intervention in economic life should be limited with neoliberal (New Right) policies. Reform movements based in the USA and England criticized the welfare state's understanding by aiming to withdraw the state from the market and to prepare the ground for the formation of a solid and liberal market.

Neoliberal policies adopted with the views of New Monetarist, New Classical and Public Choice Theory were combined under the umbrella of New Public Administration. The New Public Administration proposed a private sector structure for public financial management that is efficient, flexible and able to meet the needs by stating that traditional public financial management is inefficient, centralized and rigid. This approach originated in the USA and determined the withdrawal of the state from the market, management, decentralization and entrepreneurship as a principle. In economies governed by central planning, poor performance and poor public service delivery revealed the failure of the state and this situation has caused the New Public Administration approach to focus on the necessity of

radical change in the relations of the state with concepts such as bureaucracy, centralism and hierarchy stemming from the traditional understanding.

The Performance Based Budgeting system aims to prepare budgets within the framework of plans, strategies and policies in line with the national goals and targets of public institutions. In this way, it becomes possible to measure the success of institutions by making budgets measurable with performance indicators. In literature studies, it is stated that the relationship between budget and strategic plan, performance program and the annual report is weak in PEB practices, the budget success cannot be measured exactly due to issues such as the fact that the establishment of this relationship takes a long time, and the insufficient of trained personnel and responsible personnel. Election anxiety of politicized management with assumptions of Public Choice Theory, partisan budget maximization and vote maximization actions to stay in power also reveal a different dimension that affects the Performance Based Budgeting process.

For each province, the marginal productivity of labor and the marginal productivity of capital have been obtained from the labor and capital data of that province were equalized to 1 under the assumption of the Cobb-Douglas production function of constant returns to scale.

The Cobb-Douglas production function was expressed by Solow as follows;

$$Q = AK^{\alpha}L^{\beta} \quad (7)$$

The model developed by Solow in 1957 in the measurement of output/result-oriented production activities offers a simple but effective analysis. The success of the measurements on the US economy revealed that the Solow model provides reliable and consistent predictions. Therefore, the Solow model has become a frequently preferred method in econometric analysis. In 1994, the US president explained the utility of savings with Solow's model while presenting an economic report.

Under the Cobb-Douglas production function and the assumption of constant returns, TFP for year t has been calculated as follows. Since variable A in equation (7) expresses the growth that cannot be expressed by the increase in labor and capital, it is expressed as technological progress or productivity (TFP). TFP data is not published by a country or institution. The TFP(THi) series used in the study have been calculated by the authors. Under the Cobb-Douglas production function and fixed income assumption, TFP for year t is calculated as follows (Cecchini & Lai-Tong, 2008: 7; Voutsinas & Tsamadias, 2014: 636):

$$TFP_t = \frac{Y_t}{K_t^{\beta} L_t^{1-\beta}} \quad (8)$$

In the equation,  $Y_t$  refers to GDP in year t;  $K_t$  refers to the physical capital unit in year t;  $L_t$  refers to the unit of Labor in year t;  $\beta$  refers to the marginal productivity of capital and  $(1-\beta)$  refers to the marginal productivity of labor  $\beta$  can be in the range of 0 to 1 under the assumption of constant returns to scale. TFP provides to measure the economic efficiency of the inputs. TFP has a significant impact on the identification and differentiation of problems encountered in growth.

Structural problems such as growth due to the inadequacy of capital and labor factors, increase in production factor input and inefficient growth could be detected with TFP. From this point of view, the increase in the budget expenditures of the local governments in the provinces with 30 metropolitan statuses has been evaluated as output growth. In a way, TFP calculation has been made for local governments by deducting the increase in the shares paid for labor and capital in local government budgets. In the structure of the local government budget, since there are factors such as service purchases, debt interest payments and expenditure of the shares received from the central government, apart from labor and capital expenditures, it has been considered more appropriate to define it as Total Expenditure Acceleration (THİ), which includes factors other than labor and capital expenditure considering that it would be incomplete to qualify the remaining part as TFP after deducting the increase rate in labor and capital expenditures.

The data used within the scope of the economic model created for the analysis have been formed from the independent variables that would explain the Total Expenditure Acceleration dependent variable. Capital accumulation and labor force have been considered essential variables for the realization of total expenditure acceleration. In the study, based on the Cobb-Douglas production factor, the model has been formed by adding other factors that were considered to have an impact on the total expenditure acceleration;

$$\ln THI_{it} = \alpha_0 + a_1 \ln KBP_{it} + a_2 \ln KBS_{it} + a_3 \ln NFS_{it} + a_4 \ln FAİZ_{it} + a_5 \ln ENF_{it} + a_6 \ln SCM_{it} + \ln İKT_{it} + u_{it} \quad (9)$$

In the model, the  $\ln THI$  variable refers to total expenditure acceleration,  $\ln KBP$  refers to per capita labor expenditure,  $\ln KBS$  refers to per capita capital expenditure,  $\ln NFS$  refers to a change in population,  $\ln FAİZ$  refers to debt interest payments,  $\ln ENF$  refers to the inflation rate,  $\ln SCM$  refers to electoral economy,  $\ln İKT$  refers to the power of central government which natural logarithms are taken and refers to an error term.

When the empirical results are evaluated, it has been determined that the increase in per capita labor expenditures affects the total expenditure acceleration negatively, the reason for this situation has been interpreted as the employment of unqualified and incapable personnel, the inadequacy of in-service training, the unqualified managerial personnel employed, the inability to be defined as labor in the analysis as a result of invoicing the personnel who contribute to productivity through service procurement or construction works.

The positive relationship of the expenditures in terms of buildings, vehicles, machinery, equipment and facilities with THİ on the basis of the population served is not sufficient for a fully positive situation assessment. However, capital expenditures per person to provide services in local governments constitute a positive situation for the beneficiary of the service. In this sense, capital expenditures per capita, which positively affects the total expenditure acceleration, are supported and considered as a positive factor for the province where the service is provided.

The fact that population, interest and inflation, among other variables, have the same effect on total expenditure acceleration, reveals that expenditures in local governments are not determined according to the strategic plan, performance program and annual reports as

stated in the Law No. 5018, but are determined according to inflation, borrowing and the share received from the central government. In addition, the positive effect of the election variable and the power variable on TEE in local governments reveals that local governments are politicized.

## APPENDIX

### Appendix 1: Literature Summary

Yazar ve Eser Yılı	Konu	Yöntem	Sonuç
Chan (2004)	ABD ve Kanada yerel yönetimlerinin performans göstergelerini değerlendirmiştir.	Balances Scorecard	Performans ölçütü belirlenmiş finansal performans ile fonksiyonel performans bütünleştirilerek örgütün stratejik planı ve misyonu arasında bağ kurulmuştur.
Poister & Streib (2005)	ABD yerel yönetim sürecinin stratejik planlara ne kadar entegre edildiğini araştırmıştır.	Likert ölçekli anket	Stratejik planlama süreci olumlu bir netice doğursa da henüz yeni bir uygulama olduğu sonucuna varılmıştır.
Kong (2005)	Performans Esaslı Bütçelemeyi ABD temelli değerlendirmek.	Teorik araştırma	Performans Esaslı Bütçelemenin Federal yönetim yerine yerel yönetimlerde daha etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Soylu (1997)	Türkiye’de 1980 sonrası kamu açıkları ile enflasyon arasındaki ilişki incelenmiştir.	Regresyon modeli	Senyoraj geliri, devlet için önemli ve vazgeçilmesi zor bir gelirdir.
Sağbaşı & Cığırli (2019)	2000-2018 yılları arasında kamu harcamalarını belirleyen faktörler incelenmiştir.	Resmi verilerle hazırlanan tablo ve grafiklerin analizi	İnceleme döneminde kamu harcamalarında seçim ekonomisinden kaçınıldığı, faiz ödemelerinin azaldığı böylelikle eğitim, sağlık gibi alanlara harcamanın yönelebileceği sonucuna ulaşılmıştır.
Sağbaşı, Çalışkan, Hazman & Erin (2011)	Nüfusu 50.000 altında olan il özel idareleri ve belediyelerin mali ve hizmet performansı ölçülerek kıyas yapılmıştır.	Veri Zarflama Analizi (VZA)	VZA’ya göre yapılan performans sıralamasında düşük performanslı yerel yönetimlerin yüksek performanslılara göre eksiklikleri ortaya konulmuş ve öneriler sunulmuştur.
Kerman, Altan & Öztıp (2012)	İstanbul, Ankara ve İzmir illeri belediye ve il özel idarelerinin 2010-2014 yılları arasında stratejik planlarının değerlendirilmesi	Saha çalışmasıyla mevzuata uygunluk analizi	Stratejik planların maliyetlendirme ile izleme ve değerlendirme bölümlerinde eksiklikler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Karasu & Demir (2012)	Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesi için 2006-2014 dönemi stratejik planlarının maliyetlendirme hususu incelenmiştir.	Karşılaştırmalı veri incelemesi	Stratejik planların maliyetlendirme hususunda eksiklikler bulunduğu dolayısıyla bütçe ile ilişkisinin zayıf olduğu sonucuna varılmıştır.

Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscaeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

Tülümce & Yavuz (2019)	Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye'nin kamu kesimi büyüklüğü ile kamu harcamalarının performansı arasında ilişki incelenmiştir.	Tanzi ve Schuknecht modellemesi temelinde ARAS yöntemi	GSMH içindeki payı küçük olan ülkelerin orta ölçekli olanlara göre daha iyi performans gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır.
Filiz, Yılmaz & Yağizer (2010)	Eskişehir Büyükşehir, Odunpazarı, Tepebaşı belediyelerinin hizmet performansı incelenmiştir.	SERVQUAL metodu ile analiz	Karşılaştırmalı analiz sonucunda kültürel ve hizmet algısı açısından Büyükşehir belediyesinin ön plana çıktığı, temizlik açısından ilçe belediyelerin ön plana çıktığı sonucuna ulaşılmıştır.
Çoşkun & Şekercioğlu (2011)	İzmir İli, 30 ilçe belediyesi personelinin hizmet performans değerlendirilmiştir.	Anket yöntemiyle ve SPSS aracılığıyla analiz	Belediye personelinin etkin hizmet üretmediği ve personelin performans değerlemesine tabi tutulması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
Sağlık (2016)	Bursa Büyükşehir Belediyesi özelinde 2010-2014 yılı için Performans Esaslı Bütçeleme sistemi değerlendirmesi yapılmıştır.	Veri incelemesi	Belediyenin yayımlamış olduğu stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda çelişkili bilgiler ve uyumsuzluk olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Songür (2008)	Nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin stratejik planları değerlendirilmiştir.	Anket yöntemiyle ve SPSS aracılığıyla analiz	Başta maliyetlendirme olmak üzere, performans göstergesi, katılımcılık ve strateji belirleme gibi hususlarda önemli eksiklikler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Karasu (2012)	Belediyelerin stratejik planları değerlendirilmiştir.	Karşılaştırmalı inceleme	Büyükşehir belediyelerinin hazırladığı stratejik planların eksik ya da kusurlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Arıkboğa (2022)	İstanbul, İzmir ve Ankara Büyükşehir belediyeleri Performans Esaslı Bütçeleme anlamında değerlendirilmiştir.	Mevzuat ve literatür açısından karşılaştırmalı inceleme	Beyan edilen kaynak ihtiyacı ile harcama yapılan miktar arasında uyumsuzluk olduğu, konu hakkında gelişim için belediyelerin desteklenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
Park (2019)	Vatandaş katılımı ile performans esaslı bütçeleme sisteminin benimsenmesi arasındaki ilişki değerlendirilmiştir.	RV-probit modeliyle regresyon analizi	Performans Esaslı Bütçeleme sistemi kullanan yerel yönetimler için vatandaş katılımı önemli bir argümandır sonucuna ulaşılmıştır.
Mujannah, Artinah & Safriansyah (2019)	Performansa dayalı bütçeleme sistemi ile iç kontrol sisteminin yerel yönetimlerin performans hesap verilebilirliği üzerinde etkisi incelenmiştir.	Çoklu regresyon modeli analizi	Bütçe uygulaması, bütçe raporlaması, kontrol faaliyetleri, izleme yerel yönetimlerin performans hesap verilebilirliği üzerinde önemli bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Köseoğlu (2010)	Yerel yönetim birliklerinin personel rejimi değerlendirmesi yapılmıştır.	Mevzuat ve literatür açısından inceleme	Personel istihdamının dengesiz olduğu, politik kaygılarla istihdam sağlandığı, personelin eğitiminin yetersiz olduğu bu nedenle mali kaynakların etkin kullanılmadığı sonucuna ulaşılmıştır.



Çinkılıç, R. & Uğur, A. A. (2023). Yerel Yönetim Harcamalarında Performans Yönetimi: Büyükşehir Statüsünde 30 İl Yerel Yönetim Örneği.

*Fiscoeconomia*, 7(2), 1259-1290. Doi: 10.25295/fsecon.1198335

Çeliksoy (2018)	Osmanlı ve Türkiye’de 1620-1991 döneminde yönetimin reformu değerlendirilmiştir.	Ağbağ Şeması Analizi	Kamu mali sistemi sorunlarının değişmediğini aynı zamanda etkili bir çözüm sistemi de getirilmediği sonucuna ulaşılmıştır.
Acar & Akman (2019)	Kamu personel politikası değerlendirilmiştir.	Literatür incelemesi	Kamu personel raporlarında sürekli aynı sorunların tespit edildiği dolayısıyla personel yönetimi hususunda bir gelişme kaydedilemediği sonucuna ulaşılmıştır.
Özel (2021)	Seçim dönemlerinde kayırmacılık faktörünün varlığı araştırılmıştır.	Saha ve Literatür araştırması	Türkiye’de birçok siyasi olayın sonucunda kayırmacılık faktörünün varlığının kabul edildiği sonucuna ulaşılmıştır.
Gürakar (2019)	İktidarın kayırmacı politikaları ve sonuçları incelenmiştir.	Teorik ve saha araştırması	Kayırmacı politikaların kamu harcamalarını arttırdığı ve rekabeti azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.
Meydan, Büyükbodur & Bulut (2016)	Seçimler ile kayırmacı siyaseti Türkiye yerel yönetimleri açısından ele almışlardır.	Saha araştırması	2004, 2009 ve 2014 yerel seçimlerinde kayırmacılığa ilişkin emareler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.