

## **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri**

**Doç. Dr. Duran BÜLBÜL**

**Gazi Üniversitesi**

**İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**

**Maliye Bölümü**

**duranbulbul@gmail.com**

### **ÖZET**

Dünyada meydana gelen gelişmelere paralel olarak kamu yönetiminde de değişme ve gelişmeler yaşanmaktadır. Tüm dünyada kamusal hizmetler sunumu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmektedir. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yapılan bu görev bölüşümü beraberinde gelir bölüşümünü de zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı sonucunda, bazı kamu hizmetleri geleneksel olarak merkezi idare tarafından yerine getirilirken bazıları yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Ancak, yerel yönetimlere bazı görevler bırakılırken bu görevleri yerine getirmelerine imkan verecek araçlar ve kaynaklar sağlanması yoluna gidilmemiştir.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler; biri idari diğeri mali olmak üzere iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi idare ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki idari ve mali paylaşım, bugüne kadar düzenli bir esasa dayanmamıştır. Yerel yönetimlerin birçok görevini merkezi idare üstlenmesi nedeniyle, yerel nitelikli hizmetler yerine getirilememektedir. Gelir yönünden de hemen hemen merkeze bağlı bir görüntü vermektedir. Türkiye’de yerel yönetim birimleri “il özel idaresi” ve “belediye”lerden oluşmaktadır. Çalışmada yerel yönetimlerle ilgili kuramsal ve kavramsal çerçeve incelenmiş ve Türkiye’de yerel yönetimlerin kamu kesimi bütçesi üzerine etkileri incelenerek değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetim Bütçeleri, Kamu Kesimi ve Türkiye

## ABSTRACT

World is changing quickly and also this changing and its component effect on the public administration and its application. Today around the world public goods and services produced and divided by the central and local governments. Due to that reasons it will need income and administration allocation between two government type. Practically when we give some mission to the local government we should allocate enough and efficient resources to the local government and its budget, but generally it won't.

The relationship between central and local government has got two type, first one is administration side, second one is fiscal side. The main aim of this study focused analytical and theoretical framework of local governments, and finally local government budget how effect central government budget and Turkey.

**Key Words:** Local Government Budget, Public Sector Economics and Turkey

## 1. GİRİŞ

Dünyada meydana gelen ekonomik, teknolojik ve sosyal değişme ve gelişmeye paralel olarak kamu yönetiminde de değişme ve gelişmeler yaşanmaktadır. Tüm dünyada kamusal hizmetler sunumu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmektedir. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yapılan bu görev bölüşümü beraberinde gelir bölüşümünü de zorunlu kılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki paylaşımı sonucunda, bazı kamu hizmetleri geleneksel olarak merkezi idare tarafından yerine getirilirken bazıları yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Yerel yönetimlere bazı görevler bırakılırken bu görevleri yerine getirmelerine imkân verecek araçlar ve kaynaklar sağlanması yoluna gidilmemiştir.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler; biri idari diğeri mali olmak üzere iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari ve mali yönleri bulunan bu düzenlemeye idari ve mali desantralizasyon adı verilmektedir. Bu paylaşımında hem gelir kaynaklarının hem de görev ve faaliyet alanlarının sınır ve kapsamının belirlenmesi de önem taşımaktadır.

Türkiye’ de merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki idari ve mali paylaşımın yukarıdaki görüşler doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir ancak Türkiye’ de idari ve mali sistem bakımından yetkiler büyük oranda merkezde toplanmış bulunmaktadır. Üniter yapıya sahip bir devlet anlayışı nedeniyle yerel yönetimler, merkezi idarenin idari ve mali vesayeti altında bulunmaktadır.

Merkezi idare ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki idari ve mali paylaşım, bugüne kadar düzenli bir esasa dayanmamıştır. Yerel yönetimlerin birçok görevini merkezi idare üstlenmesi nedeniyle yerel nitelikli hizmetler yerine getirilememektedir. Gelir yönünden de hemen hemen merkeze bağlı bir görüntü vermektedir. Ülkemizde yerel yönetimler birimleri “il özel idaresi” ve “belediye”lerden oluşmaktadır.

## 1. YEREL YÖNETİMLERDE KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu çerçevede Musgrave'in Kamu Sektörü çl Tahsis Teoresi, Tiebout ve Musgrave'in Katlı Kek Modeli, Tiebout'un Ayakla Oylama Teorisi, Sinek Kağıdı Etkisi, Subsidiarite İlkesi, merkezden yönetim, yetki genişliği, yetki devri ve desantralizasyon kavramları açıklanmaya çalışılacaktır.

### 1.1. Kamu Sektörünün çl Tahsis Teorisi

Kamu sektörünün üçlü tahsis teorisi Musgrave'e aittir. Bu teoride  fonksiyon yer almaktadır (Musgrave, 2004, s. 3-22).

- **Tahsis Fonksiyonu:** Geleneksel/Samuelson'cu anlamda tam sosyal mallar hiçbir biçimde tüketimde birbirine rakip olmayan ve tüketimden mahrum edilemeyen mallardır. Bir başka ifadeyle bu tür hizmetleri ilave bir kişiye sunmanın marjinal maliyeti sıfırdır ve bedavacılık özellikleri nedeniyle bireylerin cretlendirme yoluyla bu malların faydalarından yoksun kalmaları sosyal olarak arzu edilmez. Bu malların özel piyasalarda üretilmesi halinde ise eksik tüketim ve eksik üretim gibi piyasa başarısızlıkları ortaya çıkacağından kamuca arz edilirler ve finansmanları kamu gelirleri ile sağlanır. Bütün yurttaşları ilgilendiren bu hizmetler; savunma, adalet gibi hizmetlerdir. Bu hizmetlerin esas olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Faydası bütün ülkeyi değil de esas olarak yerel halkı ilgilendiren hizmetlerin yerel idareler tarafından gerçekleştirilmesi esastır. Yerel yönetimler, tahsis fonksiyonunun tamamını olmasa bile bir kısmını gerçekleştirebilirler.
- **Gelirin Yeniden Dağılımı (Bölüşümü):** Merkezi idarenin başlıca ekonomik fonksiyonlarından biri de gelirin yeniden bölüştürülmesidir. Bu fonksiyon bir takım maliye politikası araçlarıyla yerine getirirken bu anlamda adalet de sağlamaya çalışır. Yerel idarelerin gelirin yeniden dağılımı fonksiyonunu üstlendiği varsayılırsa; yerel idarelerin bu politikaları tüm ülkeyi kapsayamayacağı sadece kendi alanları ile sınırlı kalacağı için sürdürülemez

olacaktır; adaletin sağlanması gerçekleşmeyecektir. Ayrıca, göç suretiyle bölgeler arasında farklılık olacaktır. Aynı zamanda gelirin yeniden dağılımında pay almak isteyen düşük gelirli gruplar ve yüksek gelirli diğer gruplar farklı bölgelere yerleşebilecekler ve bir dengesizlik yaratacaklardır. Gelirin yeniden bölüşümü ile ilgili olarak, yerel yönetimler sadece ılımlı bir rol oynamaktadırlar. Eğer, yeniden bölüşüm fonksiyonunun tamamını yerel idareler yerine getirseydi; bir bölgeden diğerine göre ciddi biçimde değişen refah ve gelir farklılığı görülürdü; bu da adalet olgusunu bozan bir sonuç olurdu.

- **Makroekonomik İstikrar:** Ekonomiyi istikrara kavuşturma konusunda, yüksek seviyedeki çıktı, istihdam, para arzı yoluyla fiyat istikrarı gibi araçlar neredeyse bütün ülkelerde merkezi yönetim tarafından kullanılmaktadır ve kullanılması gerekmektedir. Bu araçların örneğin, para arzının her bir yerel idare tarafından kullanılması ulusal paranın hızlı bir şekilde genişlemesi ile birlikte enflasyon baskısı yaratacaktır.

## 1.2. Tiebout- Musgrave'in Katlı Kek Modeli

Tiebout ve Musgrave'in Katlı Kek modeli, "üçlü tahsis fonksiyonundan" pek farklı değildir.

Tiebout – Musgrave'in kamu sektörünün Katlı Kek (Layer Cake) modeline göre, kamu sektörünün istikrar ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonlarını merkezi yönetim yerine getirmeli; yerel yönetimler de kaynakların tahsisi fonksiyonunu gerçekleştirmelidir. Yönetimin alt kademeleri, bireylerin yerel tercihlerini en iyi yansıtan birimler olarak kaynak tahsisinde daha etkin olmaktadır. Tiebout, hane halkının tamamen mobil olduğu varsayımı altında; her bireyin kendi tercihlerini optimize eden hizmetleri sağlayan yerel yönetim bölgesine yerleşeceğini ileri süren bir analiz yapmıştır. Böylelikle, kamu mallarının etkin sağlanması için sahte piyasa çözümü bulunmuş olur (Brown ve Jackson, 1990, s. 256).

### 1.3. Oates - Desantralizasyon Teoremi:

Kamu sektöründe desantralizasyonun seçimi, daha homojen ve kk grupların tercihlerinin tüketim seviyelerine Őekil verilmesi suretiyle ekonomik refahın arttırılmasında bir fırsat sağlar. Daha merkezi kararlar, hizmetlerin tek bir düzeyini içermektedirler; bu durumda farklı tercihlerin gerçekleŐmesine izin verilmemektedir (Oates, 1991, s.107).

### 1.4. Tiebout – Ayakla Oylama Teoremi:

Tiebout' un bu modelle ilgili varsayımları Őyledir:

- Tüketiciler, tamamen mobildir ve tercihlerini en iyi tatmin eden bölgelere hareket ederler.
- Tüketiciler, topluluğun vergileri ve kamu malları arzında tüm bilgiye sahiptir ve vergi ve harcama düzeylerindeki farklılığa göre hareket ederler.
- Tüketicilerin seçebileceği, çok sayıda topluluk mevcuttur.
- Bireyler, kar gelirine bağlı olarak yaŐarlar; bu nedenle, bireylerin aynı yasal alan içinde yaŐamalarını ve çalıŐmalarını gerektiren bir durum söz konusu değildir.
- Yönetimler, kamu hizmetlerinin finansmanı için, toptan vergileri veya kullanıcı harçlarını kullanırlar.
- Yasal alanlar arası taŐma yoktur; yani kamu malları, bütünüyle yerel kamu mallarıdır.
- Halka kamu malları sağlamanın kiŐi başına düŐen maliyeti, yerleŐiklerin sayısının U Şeklinde bir fonksiyonudur.
- Topluluklar, optimal Őehir büyüklüğüne ulaŐana kadar (rneğin minimum kiŐi başına maliyet), yerleŐikleri ekerler.

Tiebout, yerel yönetimlerin, sağladıkları kamu mal ve hizmetleri ve uyguladıkları vergi oranları aracılığıyla, mobil olan yerel tüketicileri, optimum büyüklüğü sağlayana kadar kendi bölgelerine çekerek; etkin hizmet sunumunu gerçekleŐtireceklerini belirtmiŐtir. Kusursuz bir mobilite içinde olan bireyler, kendi tercihlerine uygun olarak hizmet ve vergi paketini sunan bölgelere doğru hareket edeceklerdir. Böylelikle, denge pareto optimal olacaktır (Blankart ve Borck, 2004, s. 451).

### 1.5. Sinek Kâğıdı Etkisi

Merkezden yapılan yardımlar, gelirdeki artışın bir sonucu olarak, yerel harcamalar üzerinde artış etkisi yaratacaktır. Merkezi yönetim vergileri keserse, bireylerin aynı miktarda artan gelirleri, yerel harcamaları da aynı şekilde arttırır. Merkezi yönetimden yapılan toptan yardımlar, merkezi yönetimin yaptığı denk bir vergi kesintisinin sonucunda meydana çıkandan daha fazla olarak yerel harcamaları teşvik etmektedir. ABD’de ele alınan bir bölgede, bireylerin net gelirlerindeki 100\$’lık bir artış, yerel otoritelerin harcamalarında 5-10\$’lık bir artışa neden olurken; toptan bir yardım, harcamaları 40-100\$ arttırmaktadır. ABD’de yerel yönetimlere yapılan ek 1\$’lık şartsız yardım, harcamalarda ortalama 0.43\$’lık bir artışa neden olmaktadır. Bu durum, “sinek kağıdı etkisi” olarak adlandırılmaktadır; çünkü para, gittiği sektöre yapışır ve yerel kamu ekonomisine giden yardımlar, yerel kamu ekonomisi içinde harcanacaktır. Geleneksel model, seçmenlerin tercihleri ve bunların politik süreçte temsil edilmesi arasındaki uyumu, kabul eder. Bununla birlikte, kamu tercihi yaklaşımı, bu varsayımı çürütmektedir. Özellikle, bürokratların rolü ve mali yanılısama etkileri dikkate alınmaktadır

(Cullis ve Jones, 1998, s. 321).

### 1.6. Subsidiarite İlkesi

Federal devlet sistemine sahip olan batılı ülkelerde uzun yıllardan bu tarafa uygulanmakta olan bir sistemdir. Avrupa Birliği için bir esin kaynağı olan subsidiarite ilkesi, merkez ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı konusunda kullanılan anayasal bir ilkedir (Bozkurt ve Özcan, 2001, s.1).

### 1.7. Merkezden Yönetim Kavramı

Tüm devlet yapılanmalarında var olan yasama, yürütme ve yargıya ait yetkilerin bir diğer ifadeyle kamu gücünün tamamının merkezi bir otoritede toplanması ve her işin merkezden yönetilmesidir. Bu durumda ister yerel düzeyde,

ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil olan örgütler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Nadaroğlu, 1994, s.20).

### **1.8. Yetki Genişliği Kavramı**

Merkezi yönetimin bütün bir ülkeyi yönetirken tüm kararları merkezden vermek ve uygulamada karşılaştığı güçlükleri önlemek üzere geliştirilmiş bir yöntemdir. Burada yetkilerin bir kısmı alt kademedede bulunan organlara devredilirken bir kısmı da merkez tarafından atanan ve geniş yetkilerle donatılmış ve merkez adına karar alıp uygulayan memurlara devredilmiştir. Bir diğer ifadeyle yetki genişliği merkezden yönetim sistemine esneklik kazandırmak üzere merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı diğer merkez ve taşra birimlerine yetki genişliği yoluyla yönetim sürecine katılma imknı vermek üzere oluşturulmuştur.

### **1.9. Yetki Devri Kavramı**

Yetki genişliğindeki gibi merkezi yönetimin tüm yetkileri elinde bulundurup bir ülkeyi tek başına yönetmenin güçlüğünü ortadan kaldırmak üzere geliştirilmiş olup hkmetin ya da üst kuruluşların yetkilerinden bir kısmını, kuruluşların alt kademedeki ajanlarına ya da memurlarına devretmeleri anlamına gelmektedir (Tortop, 1999, s.8).

### **1.10. Desantralizasyon Kavramı**

Merkezi yönetim yetki ve sorumluluklarını taşra birimlerine dağıtan bir kavramdır. Yetkilerin daha yüksek düzeydeki hükümet yapısından daha alt seviyedeki bağlı birimlere aktarılması, kamusal işlemlere ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden ona bağlı yarı özerk yapıdaki hükümet kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine ya da özel sektöre aktarılmasıdır. Desantralizasyonun literatürde en kabul gören tanımı Rondinelli tarafından yapılmıştır. “Kamuya ait merkezi yönetim ve



fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet dışı örgütlere devredilir (Litvack ve Seddon, 1999, s. 63).

## **2. YEREL YÖNETİM İLKELERİ**

Yerel yönetimlerin yapılandırılmasında bir takım ilke ve kriterlerin bulundurulması gerekmektedir.

### **2.1. İdarenin Bütünlüğü**

Anayasamızın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğünü ilke olarak koyduktan sonra, bu kuruluş ve görevlendirmenin “merkezden yönetim” ve “yerel yönetim” esaslarına dayanacağını ifade etmektedir.

Yerel yönetimin esasları ise 127. maddede şu ibarelerle yer almaktadır:

- Yerel yönetimler halkın yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulur.
- Teşkilatı, organları, görevleri, yetkileri ve mali kaynakları yasala belirlenir.
- Karar organları seçimle oluşturulur.
- Tüzel kişiliğe sahiptir.

### **2.2. Vesayet Yetkisi ve Denetim**

Hükümet, yerel yönetimler üzerinde kamu hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve toplum yararının korunması amacıyla yasalarda belirtilen esas ve usuller dairesinde vesayet yetkisine sahiptir.

Vesayet yetkisinin, genel idarenin yerel makamlarının kullandığı ya da kullanacağı bir yetki olarak değil; hkmetin yerel yönetimler üzerindeki yetkisi olarak anlaşılması zorunludur. Vesayet yetkisini kullanacak olanlar, Başbakan ve Bakanlar ile onlar adına hareket eden ve onların yürütme vasıtası olan kişi ve makamlardır. Yoksa merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerinde (görev ilişkileri dışında) bir vesayet yetkisinden söz etmek mümkün bulunmamaktadır.

### 2.3. Özerklik

Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı' nın üçüncü maddesinde "zerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imknı anlamını taşımaktadır. Bu hak doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler tarafından kullanılacaktır."

Tüzel kişiliğin, karar, takdir ve tercihlerde özerk olma anlamını içinde bulundurduğunu ve yasalarda belirlenmiş bir sınır ve denetim mekanizmasına tabi olmasının doğal olduğunu kabul edersek, Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı ile Anayasamızda ngrlen "Mahalli İdare" kavramları arasında ilkesel bir farklılığın bulunmadığını kolayca tespit edebiliriz.

Gerek ğretide kabul görmüş, gerek uluslar arası ve milli metinlerde (yasalar ve anlaşmalarda) yer almış kurallara göre, yerel yönetimler yapılanmasının olmazsa olmazı "Seçilmiş meclis" ve ona karşı "Sorumlu Yürütme Organı"nın varlığıdır. Yürütme organının teşekküllü seçilmiş üyelerden olabildiği (ABD) gibi, atanmış yelerden (Danimarka, Yunanistan) veya merkezi hükümet tarafından atanmış birinin başkalığında seçilmiş bir kuruldandan (Türkiye'de il özel idaresinde vali ve encümen) oluşan karma modeller şeklinde olabilmektedir.)

## 2.4. Mali Tevzin (İdari ve Mali Paylaşım)

Kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin ikiye ayrılarak “merkezi idare hizmet ve gelirleri” ile “yerel yönetim hizmet ve gelirleri” şeklinde bölünmesi devlet ile yerel yönetimler arasında ilişkilerin artmasını zorunlu kılmıştır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ilk önce hizmet paylaşımı yapılmış daha sonraki aşamada da hizmetlerin paylaşımına da uygun olarak mali kaynakların paylaşılması gündeme gelmiştir (Bülbül, 2006, s. 19).

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin bölüşümü, hizmeti gerçekleştirecek harcamaların da bölüşümünü gerektirmektedir. Zira harcamaların finanse edileceği tek kaynak ülkenin milli geliridir. Bu kaynaktan sağlanan gelirin adil ve rasyonel esaslar içerisinde bölüşümü keyfiyeti, maliye dilinde mali tevzin olarak adlandırılmaktadır.

Uygulamada merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kaynak paylaşımı şu yolla yapılmaktadır:

1. **Vergi kaynaklarının paylaşılması:** Bu sistemde çeşitli vergilerin tarh ve tahsili yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Örneğin, gelir ve kurumlar vergileri merkezi idare tarafından; emlak vergileri yerel yönetimler tarafından toplanmakta ve kullanılmaktadır. Yerel yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi verilmesi söz konusu değildir. Diğer ilkelerin uygulamalarında da yoktur.
2. **Merkezi idare vergilerinden yerel yönetimlere pay verilmesi:** Bu yöntemde vergilerin tarh ve tahsil yetkisi merkezi idareye ait olmakla birlikte, vergi hasılatının belli bir payı, belli kriterler dahilinde, yerel yönetimlere dağıtılmaktadır.
3. **Hazine Yardımları:** Belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak genel bütçeye konulan ödeneklerle karşılanan ödemeler. Yerel vergilerin, belirli sınırlamalar dahilinde, yerel yönetimlere tahsis edilmesinde ve hazine yardımları konusunda pek fazla denecek yoktur. Ancak, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere (ağırlıklı olarak da belediyelere) pay verilmesinin uygun ve rasyonel bir çözüm olduğu konusunda tereddütlerimiz vardır. Diğer taraftan bu uygulama bütçe teorisine ve bütçe hakkı kuralına da uygun düşmemektedir.

## 2.5. Bütçe Hakkı

Milletin sahip olduğu en eski ve en temel siyasal hak, bütçe hakkıdır. Millet ve onun iradesini temsil eden parlamentonun kamudan toplanacak kaynakların ve bunların sarf yerlerinin miktar ve mahiyeti hakkında söz sahibi olması anlamını ifade eden bütçe hakkı demokrasinin olmazsa olmazıdır ve kesinlikle başka bir organa devri mümkün değildir. Bir vergi yasasının olması ya da bir başka yasada toplanan vergilerin belli bir payının belli bir kuruluşa tahsisi tek başına yeterli kabul edilemez; bu uygulamaya (vergilerin toplanmasına, payların dağıtılmasına, giderlerin yapılmasına) bütçe yasası ile parlamento tarafından izin ve yetki verilmesi de gerekmektedir.

## 3. YEREL YÖNETİMLERİN KAMU KESİMİ BÜTÇESİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Türk mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması son dönemde üzerinde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Uygulanan ekonomik programlarda programın ekonomik ve mali başarısının sağlanması ve kalıcı olması mali yönetim sisteminde yapılacak uzun soluklu reformlara bağlanmıştır. Fonların sayısının önemli düzeyde azaltılması, görev zararları uygulamasının açık kurallara bağlanması ve bütçede gösterilmesi, mali risk yaratan hazine garantileri ve diğer mali yükümlülüklerin sınırlandırılması bu çerçevede 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun çıkarılması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 2003 yılında kabul edilmesi en son 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu alanda atılan önemli adımlar olmuştur (Yılmaz, Sayı 55, s. 3).

Türkiye’de ekonomik nitelikleri ağır basan yerel yönetim birimlerinin gerek kullandıkları kaynakların gayri safi milli hasıla içindeki payının küçüklüğü, gerekse kamu kaynaklarının kullanımında geri planda kalmaları (örneğin 2005 yılı için, yerel yönetim harcamaları/GSMH oranı %5.2, yerel yönetim harcamaları / toplam kamu harcamaları oranı %15.6’dır<sup>12</sup> dolayısıyla, merkezi yönetime kıyasla bu kuruluşlarla ilgili olarak herhangi bir övünç vesilesi üretmek imkanı bulunmamaktadır (TÜİK,2006, s. 346)

Yerel yönetim söz konusu olduğunda, ülkemizin, "yerel yönetim" anlayışının pek gelişmediği bir ülke olarak değerlendirilmesi hususunda bir tartışma yaşanmamakta, bu kuruluşların yeniden düzenlenmesi ihtiyacı herkesçe kabul edilmektedir.

### **3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Büyüklükleri**

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve bu büyüklüklerin kamu harcamaları içindeki payı konusunda ortak bir yaklaşımın olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Mevcut muhasebe ve mali raporlama ile kamu gelirleri ile kamu harcamalarının kodlamasındaki eksiklikler, uluslararası standartların tam uygulanmaması ve alışkanlıkların belirlediği yönetsel sorunlar bu alanda ortaya çıkan karmaşanın alt yapısını belirleyen faktörlerdir.

Bu toplam genel yönetim harcama yapısı içinde yerel yönetimlerin toplam harcamalarının GSMH’ye oranı 90’ların sonu ve 2000’li yılların başında ortalama olarak yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1990’ların ortasında yerel yönetimlerin toplam harcama büyüklüğü GSMH’ye oran olarak ortalama yüzde 3,5 oranında olmuştur. Toplam içinde yerel yönetimlere bağlı vakıf, şirket, dernek gibi kuruluşlar yer almamaktadır. GSMH ile GSYİH arasında bu dönemde önemli bir farklılık olmadığı dikkate alındığında GSYİH’ye oran olarak da toplam harcamaların büyüklüğünün yüzde 4 düzeyinde olduğunu söyleyebilmektedir (YPK).

**Tablo.1. Yerel Yönetimler 2008-2009-2010 Yılları  
Karşılaştırmalı**

**Seçilmiş Mali Büyüklükler**

	Beledivel			İl Özel İdareleri		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>Mali Varlıklar</b>	18.091.047,	20.859.460,	27.451.540,	3.491.304,	3.352.218,	5.192.095,9
<b>Yükümlülükler</b>	30.982.754,	34.992.735,	43.066.065,	726.050,1	863.560,9	1.359.963,3
<b>Net Mali Değer</b>	-	-	-	2.765.254,	2.488.657,	3.832.132,6
<b>Mali Varlıkları</b>	1,90	2,19	2,48	0,37	0,35	0,47
<b>Yükümlülükler</b>	3,26	3,67	3,90	0,08	0,09	0,12
<b>Net Mali</b>	-1,49	-1,48	-1,41	0,29	0,26	0,35
<b>Bütçe Giderleri</b>	30.959.084,	31.012.132,	34.474.935,	6.838.966,	7.553.284,	8.652.767,0
<b>Bütçe Gelirleri</b>	25.736.012,	26.844.961,	34.233.863,	7.121.956,	7.299.672,	9.752.093,0
<b>Vergi Gelirleri</b>	4.077.274,0	3.631.028,0	5.854.566,0	113.208,0	112.821,0	42.491,
<b>Merkezi</b>	12.508.740,	13.358.440,	17.333.265,	1.581.543,	1.828.174,	2.341.479,0
<b>Vergi Dışındaki</b>	21.658.738,	23.213.933,	28.379.297,	7.008.748,	7.186.851,	9.709.602,0
<b>Özgelirler</b>	13.227.272,	13.486.521,	16.900.598,	5.540.413,	5.471.498,	7.410.061,4
<b>Bütçe Dengesi</b>	-	-	-241.072,0	282.990,0	-253.612,0	1.099.326,0
<b>Vergi</b>	15,84	13,53	17,10	1,59	1,55	0,44
<b>Gelirleri/Toplam</b>						
<b>Merk.Yön.Akt.P</b>	48,60	49,76	50,63	22,21	25,04	24,01

**KAYNAK: 2008-2010 Yılları Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni,**

T.C. Maliye Bakanlığı

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Eylül 2011, s.114.

Toplam genel yönetim harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı ortalama yüzde 7-8 düzeyindedir. Faiz hariç bakıldığında bu oran yüzde 11-12'ye çıkmaktadır. Mevcut durumda topluma sunulan kamu hizmetlerinin görece olarak düşük bir kısmı yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır. Faiz dışı harcama büyüklüğü içinde baktığımızda, yaklaşık onda bir düzeyindeki harcama yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetimler konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kurumlarının ardından genel yönetim harcamaları içinde üçüncü sırada yer almaktadır.

**Tablo.2. 2008-2010 Yılları Yerel Yönetimler Bütçe Dengesi (Bin TL)**

	2008	Toplam İçindek i	2009	Toplam İçindek i	2008- 2009 Yüzde	2010	Toplam İçindek i	2009- 2010 Yüzde
<b>Harcamalar</b>	45.941.55	100.0	48.227.11	100.0	5.0	52.228.30	100.0	8.3
<b>Gelirler</b>	38.841.85	100.0	42.477.17	100.0	9.4	53.582.11	100.0	26.1
<b>Bütçe</b>	-	-	-	-	-19,0	1.355.813	-	-123,6

**KAYNAK: 2008-2010 Yılları Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni,**

T.C. Maliye Bakanlığı

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Eylül 2011, s. 124.

Tablo.2 incelendiğinde son üç yıllık dönemde yerel yönetimlerin bütçe dengesi görülmektedir. Tablo.3 ile Tablo.4'te ise belediyelerin ve il özel idarelerinin ayrı ayrı bütçe dengeleri yer almaktadır.

**Tablo.3. 2008-2010 Yılları Belediyeler Bütçe Dengesi (Bin TL)**

	2008	Toplam İçindek i	2009	Toplam İçindek i	2008- 2009 Yüzde	2010	Toplam İçindek i	2009- 2010 Yüzde
<b>Harcamalar</b>	30.959.08	100.0	31.012.13	100.0	0.2	34.474.93	100.0	11.2
<b>Gelirler</b>	25.736.01	100.0	26.844.96	100.0	4.3	34.233.86	100.0	27.5
<b>Bütçe</b>	-	-	-	-	-20.2	-241.072	-	-94.2

**KAYNAK: 2008-2010 Yılları Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni,**

T.C. Maliye Bakanlığı

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Eylül 2011, s. 136.

**Tablo.4. 2008-2010 Yılları İl Özel İdareleri Bütçe Dengesi (Bin TL)**

	2008	Toplam İçindek i	2009	Toplam İçindek i	2008- 2009 Yüzde	2010	Toplam İçindek i	2009- 2010 Yüzde
<b>Harcamalar</b>	6.838.966	100.0	7.553.284	100.0	10.4	8.652.767	100.0	14.6
<b>Gelirler</b>	7.121.956	100.0	7.299.672	100.0	2.5	9.752.093	100.0	33.6
<b>Bütçe</b>	282.990	-	-253.612	-	-189.6	1.099.326	-	-533.5

**KAYNAK: 2008-2010 Yılları Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni, T.C.**

Maliye Bakanlığı

Muhasebat Genel Müdürlüğü, Eylül 2011, s. 198.

2007 yılından bugüne kadar yerel yönetimlerin gelirlerinin GSYİH içindeki payı %4; yerel yönetim giderlerinin GSYİH içindeki payı %4,5; yerel yönetim gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payı %16; yerel yönetim giderlerinin kamu giderleri içindeki payı %16; yerel yönetim vergi gelirlerinin yerel yönetim gelirleri içindeki payı %10: merkezi idareden alınan vergi vb payların yerel yönetim gelirlerine payı % 34 civarlarında gerçekleşmektedir.

### **SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME**

Türkiye’ de yerel yönetimler genel bütçe içinde Cumhuriyet tarihi boyunca %6 ile %27 arasında salınan oranlarla ortalama % 10 oranında pay sahibi olmuşlardır. 1980 den 2000 li yıllara kadar belediyelerin bütçe içindeki büyüklüğü %6’dan % 14’e yükselmiştir. İl zel idareleri içinse bu oranlar %1 den %4’e yükselme eğilimi sergilemiştir. Belediye ve il özel idareleri toplamı olarak alınırsa, yerel yönetimlerin genel bütçe içindeki hacmi 1980 den bu tarafa %7 den %18’e sıramıtır. Buna karşın Türkiye’ de yerel yönetimlerin devlet bütçesi içindeki büyüklüğü, genellikle, “ağır merkeziyetçilik vardır” savı için gerekçe oluşturulacak biçimde düşük sunulmaktadır ya da öyle olması beklenmektedir. Böylece, “devlet bütçesi içinde yerel yönetimlerin sınırlı bir ağırlık sahibi olması gelimilik ve demokratikleşme bakımından gerilik göstergesidir” varsayımı ya da “kalkınma ve demokrasi sorunlarının nedeni devlet yapısının merkeziyetiliğidir” önermesi kanıtlanmış sayılmaktadır. Oysa hem Türkiye rakamları hem de bu rakamların başka ülkelerle karşılaştırılması, her iki genellemenin de doğru olmadığını göstermektedir. 1990’lı yıllarda yerel yönetimler ülke devlet bütçeleri içinde eski sosyalist Macaristan’da % 50 İsveç’ te %38, Danimarka’da %31, Arnavutluk’ ta % 25 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşılık, gelimi niter Fransa’ da aynı oran % 19, gelimi federal Almanya’ da %17 düzeyindedir. Türkiye, İspanya ve Portekiz ile birlikte % 12 oranını sergilemekte, rneğin Belçika’ da yerel yönetimler devlet bütçesi içinde %



11 büyüklük işgal ederken, AB üyesi Yunanistan’ da karşımıza % 7 oranı çıkmaktadır. Karşılaştırmalar, Türkiye’ de yerel yönetim ağırlığının herhangi bir anormal küçüklük özelliği taşımadığını ve devlet bütçesi içinde yerel yönetimlerin aldığı payın gelişmişlik ve demokratiklik sıralamaları ile doğrusal bir ilişki içinde olmadığını ortaya koymaktadır.

Türkiye’ de yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili yaygın kullanılan savlardan bir diğeri yerel yönetimlerin “aşırı ölçüde” merkezden transferlere dayandığı, bu nedenle yerel yönetim sisteminin “güçsüz” ve “çarpık” olduğudur. Rakamlar bu tür değerlendirmelerin gerçek olmadığı göstermektedir. Türkiye’ de genel bütçeden aktarılan paylar, belediye bütçeleri içinde 1985–2010 yılları arasında %47–51 arasında, il özel idareleri bütçeleri içinde ise %22–31 arasında oynamıştır. Başka ülkelerde ise bu oran, Portekiz’ de %49, İngiltere’ de %53, Yunanistan’ da %63, Rusya’ da %73, Hollanda’ da %83 düzeyinde, Türkiye’nin genel ortalaması olan %49’un üstündedir.

1990’lı yıllarda belediye gelirlerinin %44–53 arasındaki bir bölümü öz gelirlerden, %45–54 arasında bir bölümü merkezden ayrılan paylardan ve %2-6’lık bir bölümü yardım ve fon aktarımlarından oluşmuştur. Yardım ve fonların, toplam belediye gelirleri içindeki büyüklüğü, ülke genelinde belediyecilik politikasını belirleyecek güçten uzaktır. Bir başka ifadeyle, siyasal iktidarların belediyeler arası kayırmacılık ve haksız uygulamaların olması kentsel yerel maliye sistemin çarpık bir yapısal özellik kazandıracak boyutta değildir. Yardım ve fonların, zaman zaman siyasal iktidarlarca kayırma-cezalendirme amaçlı kullanıldığına rastlanmaktadır. Ancak bu uygulamalar, akçal denkleştirme sistemi ve yardım-fon ilkeleri üzerine kapsamlı değişiklikler yapma gereği’ oluşturacak genellikte değildir. Sorun, günlük gözlemlerin etkileyciliği ve bu tür uygulamaların kamu vicdanında oluşturduğu hızlı ve derin etki nedeniyle abartılmakta, yardım-fon sistemine ilkesel bakımdan müdahaleye zemin hazırlanmaktadır. Günümüzün yerellik politikası bu noktadan hareketle, merkezin yerel parçalara ‘özel amaçlı yardım’ yapmasına son verilmesini, yardım yapılacaksa bunun genel amaçlı olmasını, ama en iyisi yardım sisteminin mümkün olduğunca sınırlandırılmasını öngörmektedir. Böylece

amaçlanan, merkezi yönetimin yerel parçalar üzerindeki yönlendirme gücünün sınırlandırılmasıdır.

İl özel idarelerinde gelirlerin yapısı, belediyelerin gelir yapısından farklıdır. İl özel idare toplam gelirlerinin %40-52'si özgelirlerden oluşmuştur. Geriye kalan kısımda ağırlık yardım ve fonlardır. Özel idare gelirlerinin %18-27 arasında bir bölümü merkezden aktarılan paylardan gelirken, %26-40 arasında bir bölümü yardım ve fon gelirlerinden oluşmaktadır. Bu durum, alışkanlık haline gelmiş biçimde il özel idarelerinin “öz gelirleri yerine yardım-fon bağımlısı eksik yerel yönetim olduğu” inancına kanıt sayılabilir. Ancak böyle bir yorum, gerçekliği akıldaki modele sığdırma çabasından başka bir anlama gelmez. Yardım-fonların özel idare gelirleri içindeki yüksek payı son 20 yıl içindeki yerelleşme politikasının il özel idareleri üzerinden yoğun bir biçimde uygulandığını göstermektedir. Merkezi yönetim bakanlıkların yatırımlarını genel idare harcama sistemi içinden değil, özel idare harcama sistemi içinden yapmayı yeğlemektedir.

Belediye öz gelirlerinin en büyük kalemi “çeşitli gelir-borçlar”, ikinci büyük kalemi ise “ belediye malları gelirleri” dir. Bu iki gelir grubu, öz gelirlerin yarısını oluşturmaktadır. Borçlanma, merkezi yönetimden sonra belediyelerin de temel finansman aracı olmaya başlamıştır. Yerel vergi ve harç gelirleri, öz gelirlerin %25'ini oluşturmaktadır. Yerel vergilerin içinde en önemli vergi türü olan emlak vergisi öz gelirlerin %7,4' ünü karşılamaktadır. Toplam belediye gelirlerinin %3,6'sı emlak vergisinden karşılanırken, aynı toplam içinde ücret gelirleri %2,5 düzeyindedir. Oranlar, belediyeçilik sisteminde toplumsal yaşantı ve kamusal hizmetten doğan kazancın kamuya geri döndürülmesi aracının oldukça etkisiz kullanıldığını göstermektedir.

1980 yılından günümüze kadar, GSMH ve genel bütçe dolar olarak üçer kat büyürken, belediye harcamaları beş, özel idare harcamaları sekiz kat büyümüştür. Son yirmi yıl, devlet kesimlerinden il özel idarelerin yararına geçmiş süredir.

Merkezi yönetimde yatırım payı %17'den %6' ya gerilerken, belediye yatırımlarının bütçesindeki payı %20'den %40 düzeyine kadar yükselmiş, özel idare

yatırım harcamaları ise toplam harcama içinde %50' den %75' e çıkmıştır. Belediye yatırım harcamaları merkezi yatırım harcamalarının %40'ı kadar bir büyüklüğe erişirken bu oran il özel idareleri için %20 gibi bir büyüklük olmuştur.

Transfer harcamaları, merkezi yönetimde toplam harcamadaki payını %35' ten %60'a, belediyelerde ise daha büyük bir genişleme hızı ile %10'dan %15'e yükseltmiştir. Bu harcama grubunda büyüyen unsur borç ödemeleri olmuş, belediye finansmanı merkezi yönetime koşut bir borçlanma süreciyle tanışmıştır.

Belediyelerde borçlanma, asıl olarak bir Büyükşehir gerçeği olarak belirmiştir. Borç, il özel idareleri için kayda değer bir finansman kaynağı değildir.

Türkiye yerel yönetimler sistemi, idari-mali desantralizasyon esasına göre kurulmuştur. Bu esas, merkezi ve yerel yönetimler arasında gelir kaynağı bölüşümü değil pay dağıtım ilkesinin benimsenmesi demektir. Sistemde ağırlık pay dağıtımındadır. Gelir kaynağı bölüşümünü yansıtan (emlak vergisi gibi) bir verginin yerel yönetime bırakılması istisnai uygulamadır. Bu Türkiye'deki sistemi mali federalizm esasından ayıran başlıca özelliştir.

Günümüzde devletin konumu ve işlevini yeniden belirleme amacıyla yürütülen kapsamlı kamu reformları, desantralizasyon politikası olarak anılan programla merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri de yeniden tanımlamayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda geliştirilen uluslararası tutum netleşmiştir. Tercih, yönetsel vesayet kurumunun daraltılması ya da ortadan kaldırılması, buna karşılık merkezi – yerel ilişkilerinin yerellik ilkesi temelinde kurulması yönündedir. Bu ilke yerel yönetimler sisteminde iller bankası gibi merkezi kamu kredi kuruluşlarının devre dışına çıkarılmasını; yerel yönetimlerin özel kredi kuruluşlarından serbestçe borçlanma yetkisiyle donatılması ve borçlanabilirlik yeteneğinin artırılması; bu doğrultuda öz gelirleri ve harcama öncelikleri konusunda

merkezin herhangi bir müdahalesi olmaksızın serbestçe karar verebilmesi için gerekli mekanizmaların kurulmasını gerekmektedir. Sayılan mekanizmalar, merkezi –yerel yönetim ilişkilerini mali federalizm esasına dayandırılması anlamına gelmektedir. Gündemdeki temel soru, Türkiye'nin kendi yapısından kaynaklanan koşulları milli amaçları bakımından desantralizasyon mu yoksa mali federalizm modelinin mi daha uygun olduğu tartişmasıdır. Bu bağlamda, desantralizasyon adı altında uluslararası politikada dayatılmak istenilen aslında mali federalizmdir. Bu da üniter yapıyı bozamaya yönelik bir çaba ve eylemdir.

## KAYNAKÇA

**BLANKART, C. B. & BORCK, R.:** “Local Public Finance”, In J. Backhaus. R. E. Wagner (eds.), **Handbook of Public Finance**, Kluwer, 2004.

**BOZKURT, E. & ÖZCAN, M.:** “Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, Yıl: 2001.

**BROWN, C. V. & JACKSON, P.M.:** **Public Sector Economic** , Blackwell Publishers Ltd., Oxford, UK, 1990.

**BÜLBÜL, D.:** **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ekim 2006, Ankara.

**CULLIS J. & JONES, P.:** **Public Finance And Public Choice** , Oxford University Press, NewYork, 1998.

**LITVACK, J. & SEDDON, J.:** **Desantralization Briefing Notes**, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 1999.

**MUSGRAVE, R.:** (Çev: O. ŞENER & Y. METHİBAY) **Kamu Maliyesi Teorisi**, Dağıtım Ltd. Şti, Ankara, Ekim 2004.

**NADAROĞLU, H.:** **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1994.

**OATES, W.E.:** **Studies in Fiscal Federalism**, Edward Elgar Publishing Limited, England, USA, 1991.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **2008-2010 Yılları Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni**, Eylül 2011, s. 136.

**TORTOP, N.:** **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, 1999.

**TÜİK,** **Türkiye İstatistik Yıllığı**, Ankara, 2006.

**YILMAZ, H. H.:** “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar erevesinde Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 55.

**YPK,** 1999 – 2004 Genel Ekonomik Hedefler Raporları.