

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**MALİ YERELLEŞME VE YATAY EŞİTSİZLİK  
SORUNU: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

Berkan KARAGÖZ

Ankara-2014

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**MALİ YERELLEŞME VE YATAY EŞİTSİZLİK  
SORUNU: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

Berkan KARAGÖZ

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Ankara-2014

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

MALİ YERELLEŞME VE YATAY EŞİTSİZLİK  
SORUNU: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

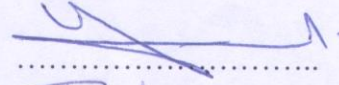
Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

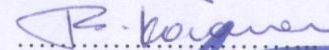
Tez Jürisi Üyeleri

İmzası

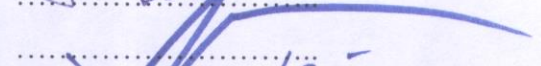
Prof. Dr. Ahmet Burcin Yereli



Prof. Dr. C. Berner Kocaman



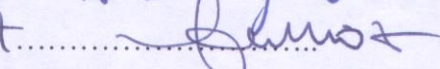
Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ



Prof. Dr. Dilek Özlökçüoğlu



Prof. Dr. H. Samih ÖZ

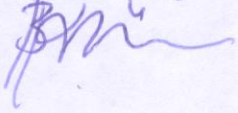


Tez Sınavı Tarihi: 04. Aralık. 2014

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (.25../07../2014.)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin  
Adı ve Soyadı  
İmzası

Berkan Karagöz  


## TEŐEKKÜR

Tezin hazırlanma sürecindeki tüm aŐamalarda sabırla, değerli bilgi ve birikimini paylaşan ve her konuda yardımcı olan DanıŐmanım Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ'a, ilgileri ve önerileri için değerli jüri üyeleri Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN'a, Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ'ye, Prof. Dr. Dilek Özkök ÇUBUKÇU'ya ve Prof. Dr. N. Semih ÖZ'e teŐekkürlerimi sunuyorum.

Tezimin en zor kısımlarında bilgisini esirgemeyen M. Uğur PEKER'e verdiği destek ve yardımlarından ötürü teŐekkür ediyorum. Tezin tüm aŐamalarında gösterdiği yakın ilgi ve anlayış ile manevi desteğini esirgemeyen arkadaŐım Yrd. Doç. Dr. AyŐe KAYA'ya, yine manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen arkadaŐlarım Yrd. Doç. Dr. S. Çağrı ESENER'e, Öğr. Gör. Murat Okyay DEMİRÖRS'e ve Faruk ÖNCÜ'ye çok teŐekkür ediyorum.

Son olarak değerli büyüğüm Balıkesir Büyükşehir Belediye BaŐkanı Sayın Ahmet Edip UğUR'a manevi desteğinden dolayı çok teŐekkür ederim.

Berkan KARAGÖZ

## İÇİNDEKİLER

	<u>sayfa</u>
TABLolar LİSTESİ	v
ŞEKİLLER LİSTESİ	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1

### **Birinci Bölüm** **KAMUSAL MÜDAHALE,** **MALİ FEDERALİZM: TEORİK ÇERÇEVE**

1. KAMUSAL MÜDAHALE VE YEREL HİZMETLER	7
2. MALİ FEDERALİZM TEORİSİ	13
2.1. Paradigmal İnceleme	14
2.1.1. Neoklasik Paradigma	14
2.1.2. Kamu Tercih Teorisi	16
2.2. Literatür İncelemesi	21
2.2.1. Musgrave	21
2.2.2. Oates	23
2.2.3. Buchanan	28
2.2.4. Brennan & Buchanan	31
2.2.5. Weingast ve İkinci Nesil Yaklaşımlar	32
3. KAMU EKONOMİSİNDE YATAY REKABET	33
3.1. Kavram	33
3.2. Tiebout Hipotezi	40

### **İkinci Bölüm** **MALİ YERELLEŞME KAVRAMI VE TARTIŞMALAR**

1. MALİ YERELLEŞME KAVRAMI	51
1.1. Kamusal Harcamaların Yerelleşmesi	56
1.2. Vergilemenin Yerelleşmesi	63
1.3. Kamu Mali Yönetiminin Mali Yerelleşmeye Uyumlandırılması	66
1.4. İdarelerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi	70
1.5. Yerel Birimlerin Borçlanmasına İlişkin Düzenlemeler	71
2. MALİ YERELLEŞME DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ	73
3. MALİ YERELLEŞMEYE İLİŞKİN TARTIŞMALAR	81
3.1. Mali Yerelleşmenin Makroekonomik Yönleri	81
3.1.1. Ekonomik Büyümeye Katkısı	81
3.1.2. Kamu Harcamalarına Etkisi	82
3.1.3. Ekonomik İstikrara Katkısı	83
3.1.4. Gelir Dağılımına Etkisi	88
3.2. Mali Yerelleşmeye İlişkin Farklı Yaklaşımlar	89

3.2.1. Mali Yerelleşmenin Olumlu Yönlerine İlişkin Yaklaşımlar	89
3.2.1.1. Halka ve Yerel Bilgiye Yakınlık	89
3.2.1.2. Otoritenin Bölünmesi	89
3.2.1.3. Dikey Rekabet	90
3.2.1.4. İşlem Maliyetleri	91
3.2.2. Mali Yerelleşmenin Olumsuz Yönlerine İlişkin Yaklaşımlar	92
3.2.2.1. Büyük Ölçek Ekonomisini Terk Etme	92
3.2.2.2. Organizasyon Maliyetleri	93
3.2.2.3. Ulusal Mali Disiplinden Taviz	93
3.2.2.4. Koordinasyon Eksikliği	93
3.2.2.5. Yolsuzluğun Artabileceğine Dair Bulgu	93
3.2.2.6. Kamu Hizmetlerinin Kalitesizleştiğine Dair Bulgu	94
3.2.2.7. Yeni Bir Etkinsizlik Kaynağı Olduğu Yönünde İddia	94

### Üçüncü Bölüm

## YATAY EŞİTSİZLİK SORUNU VE ÇÖZÜMÜ

1. YATAY EŞİTSİZLİK SORUNU	96
1.1. Kavram	96
1.2. Yatay Eşitsizliğe Yol Açan Nedenler	99
1.2.1. Harcama İhtiyacı Yönünden	99
1.2.1.1. Talep Etkisi	99
1.2.1.2. Maliyet Etkisi	100
1.2.1.3. Taşma Etkisi	101
1.2.2. Gelir Yönünden	101
1.2.2.1. Bölgelerarası Gelir Farklılığı	101
1.2.2.2. Düşük Gelirli Grupların Yoğunlaşması	104
1.2.2.3. Vergi Toplama İsteksizliği	105
2. YATAY EŞİTSİZLİĞİN TESPİTİ	105
2.1. Vergi Kapasitesi Yönü	105
2.2. Harcama Yönü	107
3. YATAY EŞİTSİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜ	110
3.1. Kamu Politikası Oluşturma	110
3.1.1. Transfer Türünün Tespiti	114
3.1.2. Transferin Kaynağı	121
3.1.3. Transfer Sisteminin Formülasyonu	123
3.2. Transfer Sistemlerine İlişkin Tartışmalar	126
3.2.1. Transfer Sistemlerinin Yapısı Hakkında Görüşler	126
3.2.2. Transfer Sistemlerinin Ekonomik Etkileri	129
3.2.3. Transfer Sistemlerinin Olumsuzlukları	131
3.3. Ülke Deneyimlerinde İyi Uygulama Örnekleri	132
3.3.1. Avustralya	132
3.3.2. Kanada	137
3.3.3. Almanya	139

**Dördüncü Bölüm**  
**TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME EMARELERİ**  
**VE YATAY EŞİTSİZLİK SORUNU**

1. TÜRKİYE'DE MALİ YERELLEŞME	148
1.1. Türkiye'de Mali Yerelleşmeyi Etkileyen Faktörler	148
1.2. Türkiye'de Mali Yerelleşme Emareleri	154
1.3. Türkiye'nin Transfer Sistemi	157
1.4. Türkiye'de Yatay Eşitsizlik Sorunu	163
1.4.1. Mali Yerelleşme ve Yatay Eşitsizlik Sorununun Analizi	163
1.4.2. Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları Açısından	167
1.4.2.1. 2007 Yılı	168
1.4.2.2. 2008 Yılı	171
1.4.2.3. 2009 Yılı	174
1.4.2.4. 2010 Yılı	177
1.4.3. Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Geliri Bakımından	180
1.4.3.1. 2007 Yılı	180
1.4.3.2. 2008 Yılı	182
1.4.3.3. 2009 Yılı	184
1.4.3.4. 2010 Yılı	186
1.4.4. Yatay Eşitsizlik Sorununda Merkezi Yönetimin Düzenleyici Rolü	188
2. BİR MALİ YERELLEŞME EMARESİ: İÇ GÖÇTE YEREL HARCAMALAR VE YEREL VERGİLEME MOTİFİNİN VARLIĞI	191
2.1. Literatür İncelemesi	192
2.2. Ekonometrik Metodoloji	193
2.3. Ampirik Araştırma	196
2.3.1. Model	196
2.3.2. Veri Yapısı	196
2.4. Ampirik Sonuçlar	201
SONUÇ	208
KAYNAKÇA	214
EKLER	225
ÖZET	233
ABSTRACT	234



## TABLolar LİSTESİ

	<u>sayfa</u>
<b>Tablo 1:</b> Yerel Birimlerin Ürettiği Mallar ve Özellikleri	10
<b>Tablo 2:</b> İdarelerarası Vergi Tahsisi	65
<b>Tablo 3:</b> Finansal Yerelleşmenin Sınırları	72
<b>Tablo 4:</b> Eğitim Hizmetleri ve Örnek Maliyet Endeksleri	109
<b>Tablo 5:</b> Transfer Türleri ve Örnek Ülke Uygulamaları	115
<b>Tablo 6:</b> Avustralya’da Mali Eşitleme (2002-2003)	136
<b>Tablo 7:</b> Kanada’da Mali Eşitleme (1991)	138
<b>Tablo 8:</b> İngiltere’de Harcama Kategorileri ve Faktörler	144
<b>Tablo 9:</b> Seçilmiş Ülkelerin Yatay Eşitleme Transfer Sistemleri	147
<b>Tablo 10:</b> GSYİH içinde Yerel Yönetim Harcamaları (%)	164
<b>Tablo 11:</b> İllere Göre Yerel Yönetim Harcamalarının Yerel Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı (%) (2009)	176
<b>Tablo 12:</b> Kişi Başına Ödenen Vergi ve Kişi Başına Vergi Gelirinden Alınan Mahalli Pay (2010)	190
<b>Tablo 13:</b> Kişi Başına Yerel Yönetim Harcaması ve Kişi Başına Düşen Transfer Harcaması (2010)	190
<b>Tablo 14:</b> Veri Seti ve Alındığı Kaynak	197
<b>Tablo 15:</b> Rassal Etkiler Modeli	203
<b>Tablo 16:</b> İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2007) (TL)	225
<b>Tablo 17:</b> İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2008) (TL)	226
<b>Tablo 18:</b> İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2009) (TL)	227
<b>Tablo 19:</b> İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2010) (TL)	228
<b>Tablo 20:</b> İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2007) (TL)	229
<b>Tablo 21:</b> İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2008)	230

	(TL)	
<b>Tablo 22:</b>	İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2009) (TL)	231
<b>Tablo 23:</b>	İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2010) (TL)	232

## ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>sayfa</u>
<b>Şekil 1:</b> Merkezi Üretimde Refah Kaybı	25
<b>Şekil 2:</b> Tiebout Hipotezi	42
<b>Şekil 3:</b> Kulüp Teorisinde Optimum Ölçek	59
<b>Şekil 4:</b> Hizmet Maliyeti – Kişi Başına Gelir Ölçütü	61
<b>Şekil 5:</b> Şartsız ve Şartlı Transferlerin Ekonomik Etkisi	116
<b>Şekil 6:</b> Tüm İller Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2010)	165
<b>Şekil 7:</b> Tüm İller Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2012)	166
<b>Şekil 8:</b> Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2007)	169
<b>Şekil 9:</b> Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamanın Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2007)	169
<b>Şekil 10:</b> Bölgelere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2007)	170
<b>Şekil 11:</b> Marmara Bölgesinde Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2007)	171
<b>Şekil 12:</b> Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2008)	172
<b>Şekil 13:</b> Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamanın Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2008)	172
<b>Şekil 14:</b> Bölgelere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2008)	173
<b>Şekil 15:</b> Ege Bölgesinde Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2008)	174
<b>Şekil 16:</b> Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2009)	175
<b>Şekil 17:</b> Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamanın Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2009)	175

<b>Şekil 18:</b>	Yıllar Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (TL)	177
<b>Şekil 19:</b>	Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2010)	178
<b>Şekil 20:</b>	Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamanın Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2010)	178
<b>Şekil 21:</b>	Dört Yıl İtibariyle Bölgelerin Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması Seyri (TL)	179
<b>Şekil 22:</b>	Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2007)	181
<b>Şekil 23:</b>	Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2007)	181
<b>Şekil 24:</b>	Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2008)	183
<b>Şekil 25:</b>	Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2008)	184
<b>Şekil 26:</b>	Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2009)	185
<b>Şekil 27:</b>	Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2009)	186
<b>Şekil 28:</b>	Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İl (2010)	187
<b>Şekil 29:</b>	Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2010)	188
<b>Şekil 30:</b>	Türkiye’de Yatay Eşitsizliğin Azalması (2010 - % )	189

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>B.</b>	Bölgesel
<b>Bkz.</b>	Bakınız
<b>GFS</b>	Government Finance System (Kamu Sektörü Mali Sistemi)
<b>GSYİH</b>	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
<b>İng.</b>	İngilizce
<b>KBDTr</b>	Kişi Başına Düşen Transfer Harcaması
<b>KBDVG</b>	Kişi Başına Düşen Vergi Geliri
<b>KBDYH</b>	Kişi Başına Düşen Yerel Harcama
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü)
<b>n.a.</b>	Bilgi Yok
<b>No.</b>	Numara
<b>RG</b>	Resmi Gazete
<b>RSG</b>	Gelir Yardımı Hibesi
<b>s.</b>	Sayfa
<b>SSA</b>	Standart Harcama Değerlendirme Sistemi
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>T.C.</b>	Türkiye Cumhuriyeti
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>TL</b>	Türk Lirası
<b>Tr.</b>	Türkçe
<b>U.</b>	Ulusal
<b>Y.</b>	Yerel



## GİRİŞ

Kişi başına düşen yerel vergi geliri ve kişi başına düşen yerel yönetim harcamalarıyla yurtiçi göçler arasında bir ilişki olup olmadığı, kamusal üretim alanında yerel yönetimler lehine bir politika değişikliği olup olmadığının argümanını oluşturmaktadır. Eğer kişi başına düşen yerel vergi geliri ve kişi başına düşen yerel yönetim harcamalarıyla yurtiçi göçler arasında bir ilişki varsa, kamu ekonomisinde rekabet ortamının varlığından söz edilebilir. Zira kamu ekonomisi teorisi, günümüzde maliye pratiğinde var olan kamu sektörünün etkinsizliği sorununun çözümünü, yerel kamusal mal üretici birimlerinde aramakta ve kamu sektörünün başarısının yerel yönetimler arasında oluşacak rekabet ortamının tesisine bağlı olduğunu ileri sürmektedir. Özellikle kamu tercihi teorisi söz konusu çözümü önermektedir. Tiebout'un (1956) "*Voting With The Feet*"<sup>1</sup>, Buchanan'ın (1996) "*Competitive Federalism*"<sup>2</sup> olarak tanımladığı bu çözüm yolu, kamu ekonomisinde rekabete dayalı piyasa benzeri bir mekanizma oluşturmaya dayanır.

Kamu ekonomisinde rekabet, kamusal mal ve hizmet piyasasında yerel kamusal mal üretici birimleri arasında kurgulanan bir yarış mekanizmasını ifade eder. Kamu ekonomisinde rekabet sistemi, kaynak dağılımında etkinlik sağlamak amacıyla eş düzeydeki kamusal mal üretici birimleri arasında kurulan piyasa benzeri bir yapılanmadır. Rekabet ortamının varlığı, yerel kamusal mal üretici birimlerinin özgürce mali ve ekonomik kararlar verebilmesine bağlıdır.

Kamu ekonomisinde rekabetin amacı, bireylerin refahlarını maksimize etmektir. Kamu sektöründe rekabet, bireyin vergi mükellefi, tüketici ve seçmen

---

<sup>1</sup> Tr. *Ayakkarıyla Oylama*.

<sup>2</sup> Tr. *Yarışan Federalizm*.

rollerinin tümünü işler kılar. Rekabet, kamusal mal üretiminin daha az maliyetle üretilmesine olanak tanır.

Kamu ekonomisinde rekabet ortamının tesisi, piyasa modelinin kamu ekonomisinin içerisine uyarlanması gerektirir. Söz konusu uyarılma, yerel yönetimlere hareket serbestisi tanıyan ve “mali yerelleşme”<sup>3</sup> adı verilen düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır.

Mali yerelleşme düzenlemeleri, mali federalizm teorisi üzerinde yükselir. Mali federalizm teorisinin<sup>4</sup> temelleri, Neoklasik paradigma çerçevesinde, Musgrave (1959) ve Oates (1968) tarafından atılmıştır. Ortodoks paradigma yanlısı olmayan Buchanan, kulüp teorisiyle (1965) mali yerelleşme literatürüne önemli bir katkı yapmıştır.

Neoklasik paradigmaya ve kamu tercihi teorisine göre mali federalizm, kamu ekonomisinde etkinliği artırır. Ancak iki farklı yaklaşım farklı dayanaklar üzerinden söz konusu sonuca ulaşır.

Neoklasik paradigma açısından Musgrave’in (1959), devletin üç temel fonksiyonundan etkinlik sağlama fonksiyonunu yerel kamusal mal üretici birimlerine vermesi, merkezin kamusal üretimde ikincil durumda olması gerektiği anlamını taşımaktadır. Oates (1972), yerel kamusal mal üretici birimlerinin merkezi yönetime göre iktisadi etkinliği nasıl sağlayabildiğini analiz eder. Ancak Musgrave ve Oates’e göre, merkezi çıktı tüm yurt genelinde tek-tip çıktı (tekdüzelik ilkesi) düzeyindedir. Tiebout (1956), ortodoks kamu ekonomisindeki tercih açıklama problemini geliştirdiği Tiebout modeli ile çözer. Zira, bireyler özel mallar konusundaki

---

<sup>3</sup> İng. *Fiscal Decentralisation*.

<sup>4</sup> İng. *The Theory of Fiscal Federalism*.



tercihlerini, malları satın alarak açıklarken; kamu malları için tercihlerini açıklamada zorda kalırlar.

Kamu tercihi teorisine göre, mali federalizmi benimsemiş kamu ekonomisinde de birtakım etkinsizlik sorunlarıyla karşılaşılabilir. Kamu tercihi teorisi, birçok kurumsal bileşenden yoksun bir yerleşmenin mükemmel sorun çözücü olmadığını ileri sürer. Mali federalizmin kamu ekonomisinde etkinliğinden bahsedebilmek için uygun politik sistemin ve kurumların tespit edilmesi gerekir. Uygun politik sistem ve kurumların inşası ile mali yerleşme reformuna başlanması gerekir.

Pratikte, kamu ekonomisinde mali federalizmden beklenen rekabetin kurgulanması zorlaşmaktadır. Kamu ekonomisi açısından yerel kamusal mal üretici birimleri arasındaki rekabetin tesis edilmesindeki en önemli engellerden biri, yerel birimler arasındaki yatay eşitsizliğin varlığıdır. Yerel birimlerin bir kısmı, topluluk bireyelerine eş düzeydeki yerel birimlere göre farklı düzeylerde kamusal mal üretmek zorunda kalmaktadır. Yerel birimlerin birçoğu ise ürettikleri kamusal malları finanse etmede eş düzeydeki yerel birimlere göre zorluk çekmektedirler. Söz konusu zorluk, bölgesel gelişmişlik farklılıklarından kaynaklanır. Bu nedenle, aynı düzeylerde olması gerekirken birbirinden farklı düzeylerde kaynağa ve harcama ihtiyacına sahip yerel birimler arasında, özel piyasalarda var olan rekabet sisteminin bir benzerini kurgulamak zorlaşmaktadır.

Yatay eşitsizlik, mali federalizmin bir doğal sonucudur. Mali federalizmle bir taraftan rekabete dayalı bir kamu ekonomisi tasarlanmak arzulanırken, diğer taraftan yerel birimler arasındaki yatay eşitsizlik sorununa neden olunur.

Çalışmanın amacı, Türkiye’de mali yerelleşmenin emarelerini ortaya çıkarmak; insanların mali düşüncelerle göç edip etmediğini ortaya koyarak yerel yönetimler maliyesi literatürüne katkıda bulunmaktır.

Çalışmanın temel hipotezi, Türkiye’de insanların mali düşüncelerle göç edip etmediği konusudur. Eğer mali düşünceler yurtiçi göçün belirleyicileri arasında ise, Türkiye’de kamu ekonomisinde rekabet ortamının varlığından söz edilir ve kamu ekonomisinin mali yerelleşme emareleri gösterdiği sonucu ortaya çıkar. Tiebout’a (1956) göre, kamusal üretimde rekabetin ve dolayısıyla mali yerelleşmenin göstergesi mali göçün varlığıdır. Tiebout mekanizması mali düşüncelerin yerel ikametgahın belirlenmesi konusunda etkin olduğunu söylemektedir. Yerel birimler kamusal mal üretirler, iktisadi ajanlar da mali yönden katlanacakları maliyetleri ve elde edecekleri faydaları düşünerek yerleşecekleri birime karar verirler. Türkiye’de mali düşünceler yurtiçi göçün belirleyicileri arasında ise, Türkiye’de Tiebout hipotezini destekleyen bir bulgunun varlığından söz edilir.

Çalışmanın yöntemi, Türkiye’de 2007-2010 dönemini kapsayan yıllık verilere dayalı panel veri teknikleriyle, yatay eşitsizlik sorununu temel alan bir bakış açısı kullanarak, mali düşüncelerin varlığını analiz etmektir. Çalışmada, mali düşüncelerin varlığının test edilmesi amacıyla rassal etkiler modeli kullanılmıştır.

Bir diğer hipotez, Türkiye’de yerel kamusal mal üretiminde yatay eşitsizliğin var olup olmadığı sorusuna yanıt aramaktır. Yatay eşitsizliğin varlığı, kamu ekonomisinde rekabet ortamının çarpıklığına işaret eder. İdareler arası transfer sistemi kurgulamak ve bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak yoluyla yatay eşitsizlik bertaraf edilecek ve böylelikle dengeli rekabet ortamı tesis edilebilecektir.

Çalışmanın hedefi, yatay eşitsizlik sorununun çözümünde yatay eşitsizliğe sahip yerel birimlerin lehine ideal idareler arası mali ilişkileri aramaktır. Ancak transfer sistemine dayalı idareler arası mali ilişkiler, kamu tercihi teorisine göre kamu ekonomisinde etkinsizliğe neden olur. Örneğin, şartsız transferler, yapılan transfer meblağından daha fazla yerel harcama yapılmasına neden olabilir. Yerel birimler ahlaki tehlike eylemlerine girişebilirler. Transfer sistemi vergiler ile kamusal mal tüketimi arasındaki bağı kopartarak etkinsizliğe neden olabilir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın *birinci bölümünde*, mali yerelleşmenin teorik argümanları olan mali federalizm teorisi, neoklasik paradigma ve kamu tercihi teorisi açısından incelenmekte, iki farklı yaklaşımın farklılaştığı noktalar üzerinde durulmaktadır. Daha sonra, literatürün temelini oluşturan ekonomistlere yer verilmektedir. Bölüm, kamu ekonomisinde yatay rekabet kavramı ve Tiebout hipotezi ile sonlanmaktadır.

*İkinci bölümde*, mali yerelleşme kavramı ve unsurları ortaya konmaktadır. Bu bölümde mali yerelleşme kavramı incelenerek, bir ülke kamu ekonomisinin mali yerelleşme derecesinin nasıl tespit edildiği ele alınmıştır. Daha sonra mali yerelleşmenin makroekonomi üzerindeki etkileri araştırılmakta ve mali yerelleşmenin avantaj ve dezavantajları incelenerek kavrama geniş bakış açısı sunulmaktadır.

*Üçüncü bölümde*, mali yerelleşme önünde var olan temel sorunlardan yatay eşitsizlik sorunu ortaya konmakta, söz konusu sorunun çözümü teori ışığında aranmakta ve uygun kamu politikasının ne olabileceği araştırılmaktadır. Uygulama örnekleri olarak Avustralya, Kanada, Almanya ve İngiltere transfer sistemleri incelenmektedir.

*Dördüncü bölümde,* Türkiye’de mali yerelleşmeyi etkileyen faktörler ele alınmakta ve Türkiye’deki mali yerelleşme emareleri aranmaktadır. Daha sonra, mali yerelleşme emareleri ve uygulanan transfer sistemi ışığında Türkiye’de yerel yönetim harcamalarının ve yerel vergilemenin yatay eşitlik gösterip göstermediği ortaya konmaktadır. Gerek harcama gerekse vergileme yönünden güçlü nicel farklılıkların ve bölgesel kümelenmelerin olması, Türkiye’de yerel yönetimler arasında yatay eşitsizliğin olduğuna işaret etmektedir. Yatay eşitsizlik ortamı ışığında, “İç Göçte Yerel Harcamalar ve Yerel Vergileme Motifinin Varlığı Analiziyle” Türkiye’de kamu ekonomisinde rekabet ortamının varlığı araştırılmakta ve kamu ekonomisinin mali yerelleşme emareleri gösterip göstermediği ortaya konmaktadır.

**Birinci Bölüm**  
**KAMUSAL MÜDAHALE,**  
**MALİ FEDERALİZM: TEORİK ÇERÇEVE**

**1. KAMUSAL MÜDAHALE VE YEREL HİZMETLER**

Neoklasik paradigmaya göre, bir ekonomide piyasa başarısızlığının varlığı, söz konusu ekonomide kamu müdahalesini zorunlu kılar. Piyasa başarısızlığından kasıt, piyasanın belli durumlarda Pareto optimal kaynak tahsisini başaramamasıdır (Akalin, 2006: 6). Piyasanın çalışmadığı veya eksik çalıştığı alanlarda devletin fonksiyonları ve kamu ekonomisi ortaya çıkmaktadır. Musgrave'e (1959) göre, piyasa başarısızlıkları açısından kamu sektörünün üç esas fonksiyonu vardır. Bunlar:

- 1- Kaynak dağılımına ilişkin fonksiyonları.
- 2- Gelir dağılımına ilişkin fonksiyonları.
- 3- İstikrar sağlama fonksiyonu.

Kaynak dağılımına ilişkin fonksiyonlar ve gelir dağılımına ilişkin fonksiyonlar statik piyasa başarısızlıklarını<sup>5</sup> çözmeye yönelik fonksiyonları oluşturmakta, istikrar sağlama fonksiyonu ise dinamik piyasa başarısızlıklarını<sup>6</sup> çözmeye yönelik fonksiyonu içermektedir. Neoklasik paradigmaya göre, gelir dağılımına müdahale istisna olmak üzere statik piyasa başarısızlıklarında yerel kamusal müdahaleden söz edilebilirken, dinamik piyasa başarısızlıklarında yerel kamusal müdahaleden söz edilemez. Dahası, Musgrave, devletin kaynak dağılım fonksiyonunun yerel birimler

---

<sup>5</sup> Statik piyasa başarısızlıkları: Kamusal malların varlığı, dışşallıklar, ortak mülkiyet konusu olan kaynakların varlığı, piyasa aksaklıkları, doğal tekel ve azalan maliyet endüstrileri, bilgi edinme maliyetinin yüksek olması (eksik piyasalar ve asimetric bilgi), piyasa yoklukları, gelir dağılımında eşitsizlik (Akalin, 2000: 6).

<sup>6</sup> Dinamik piyasa başarısızlıkları: Makul bir büyüme oranının başaramaması, sermaye piyasalarının yokluğu, sermaye ve teşebbüsün yeterince arz edilmemesi, insanların zaman miyopisi (zaman tercihlerinin kısa dönemli olması), işsizlik ve enflasyon (Akalin, 2006: 6).

tarafından başarılı bir şekilde yerine getirileceğini belirtmekte olup yerel kamusal mal üretici birimlerini kamu ekonomisinde birincil konuma almaktadır (Musgrave, 1959: 12). Diğer bir ifadeyle, kamu ekonomisinde aslanan üretim birimleri, yerel kamusal mal üretici birimleridir.

Yerel kamusal mal üretici birimlerinin ekonomiye müdahalesi, temelde faydanın yayıldığı alana bağlıdır<sup>7</sup>. Kamusal malın faydasının yayıldığı alan belirli bir coğrafi alan ile sınırlı ise, burada yerellik ve yerel kamusal mal üretici birimlerinin varlığı söz konusudur.

Su ve kanalizasyon hizmetleri, parklar, itfaiye hizmetleri, şehir içi yollar ve trafik kontrolü, kent içi ulaşım, katı atık toplama, halk sağlığı, polis, eğlence, kültür, esenlik, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi faydası belirli bir coğrafi alana yayılan hizmetlerde yerel birimler; üretici birim olabilirler. Zira, söz konusu alanlarda yerel birimlerin, kaynak dağılımında etkinliği sağlamada daha başarılı olduğunu neoklasik paradigma iddia eder. Oates'e (2005) göre, her bir bölgenin taleplerine ve özel koşullarına uydurulmuş yerel çıktıyı böylesi bir sonuç, açıkça merkezi yönetimin bütün yerleşim birimleri içinde aynı, tek tip kamusal çıktıyı sağladığından daha yüksek düzeyde sosyal refah yaratır. Tüketim eğiliminin, etki alanı bakımından ulusaldan daha düşük olduğu kamusal malların varlığı durumunda, mali yerelleşme, sosyal refah kazançları için potansiyel olarak önemli fırsatlar sunar.

Yerel birimlerin ürettiği malların bir kısmı tam kamusal maldır veya tam kamusal mallara yakın özellik gösterir<sup>8</sup> (Bailey, 1999: 7). İtfaiye hizmetleri,

---

<sup>7</sup> Fayda bölgesi kavramı, mali federalizm teorisinde fonksiyonların tahsisi açısından hayati derecede önemlidir (Dollery, 2002:8; Aktaran, Karabacak 2012, 392).

<sup>8</sup> Samuelson (1954) ve Musgrave (1959) tam kamusal malın iki temel özelliğini ortaya koymuştur. Samuelson'a göre tam kamusal mallarda tüketimde rekabet yokluğu vardır (Tüketimde rakip olmama ilkesi). Herkes aynı miktarda kamusal mal tüketir. Kamusal malın tüketimi esnasında bir bireyin

aydınlatma hizmetleri, çevre hizmetleri, güvenlik (polis) hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri gibi kamusal mallar bu kategoriye girer.

Yerel birimler, ulusal nitelikte tüketimde rakip olmama ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi, adalet gibi saf kamusal malların üretimini gerçekleştiremezler. Söz konusu kamusal malların üretimi merkezi yönetimler tarafından gerçekleştirilir. Bunun yanında makro ekonomik istikrar, sosyal güvenlik, maliye politikası, geliri yeniden dağıtıcı politikalar, sanayi politikası gibi tüm ulusu ilgilendiren konular üzerinde de politika oluşturma, öncelikle merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilir.

Yerel birimlerin ürettiği malların bir kısmı ise, özel mal özelliği gösterir (Bailey, 1999: 7). Bu tür mallarda, bireyler tüketimden dışlanabilirler ve tüketimde bireyler birbirinin rakibidirler. Tedavi edici sağlık hizmetleri ve eğitim hizmetleri, bu kategoriye girer.

Yerel birimlerin ürettiği malların birçoğu ise, yarı kamusal mal özelliği gösterir. Bu tür mallarda tüketicilerin tüketimleri arasında bir rekabet söz konusu değildir, ancak tüketicinin tüketimini dışlamak mümkündür. Giriş bedeli alınmasa dahi, talebin kapasitenin altında kalması şartıyla rekreasyon, eğlence, spor ve kültür hizmetleri bu kategoriye girer (Akalin, 2000: 57).

---

faydası ikinci bireyin faydasını azaltmaz. Kamusal mal bir kez üretildi mi ilave bireyler maliyetlerde bir artışa neden olmaksızın o maldan tüketebilirler. Malı ek bir bireyin tüketmesinin marjinal maliyeti sıfırdır. Söz konusu mal, kalite veya miktarında bir azalma olmaksızın birçok tüketici tarafından ortaklaşa kullanılabilir (Savas, 1987: 49). Musgrave'e göre ise, kamusal malın tüketiminden (faydasından) kimse dışlanamaz (Tüketimden mahrum bırakılmama ilkesi). Bir malın tüketiminin dışlanamaması, söz konusu malın tüketimi için ödeme arzusunda bulunmayanların tüketimlerinin engellenmesi ya çok pahalı ya da mümkün olmaması durumunda söz konusu olur (Kayıran, 2013: 155-156).

**Tablo 1: Yerel Birimlerin Ürettiği Mallar ve Özellikleri**

Yerel Mal	Özelliği
Sağlık	Koruyucu sağlık hizmeti tam kamusal mala yakın; tedaviye yönelik sağlık hizmeti özel mala yakın özellik göstermektedir. Genel olarak; faydanın yerel ölçekte olması nedeniyle yerel üretim yapılabilir. Ancak ölçek ekonomisi ve ulusal politikalar nedeniyle daha üst kademece üretim gerçekleştirilebilir.
Eğitim	Kamusal olarak sunulabilen özel maldır. Eğitime ilişkin temel politikaların belirlenmesinde merkezi yönetimin sorumluluğu olsa da yerel nitelikte tamamlayıcı özellikte uygulamalar sunulabilir. Veya yerel birimler bizzat üretici olabilirler.
Güvenlik (Polis)	Tam kamusal mal niteliğindedir. Faydanın yerel ölçekte olması nedeniyle yerel birim çapında üretimi gerçekleştirilebilir. Ancak yönetimler arası koordine gerektirdiğinden ulusal düzeyde üretime yönelme söz konusudur.
Katı Atık Toplama - Çevre Temizliği - Kanalizasyon	Katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetleri yarı kamusal mal niteliğinde, genel çevre temizliğini sağlama tam kamusal mal niteliğindedir. Fayda yerel ölçektedir.
Aydınlatma	Tam kamusal mala yakın özellik arz eder. Fayda yerel ölçektedir.
İtfaiye Hizmeti	Tam kamusal mala yakın bir özellik gösterir. Piyasa aksaklığı söz konusudur. Fayda yerel ölçektedir.
Rekreasyon, Eğlence, Spor ve Kültür Hizmeti	Yarı kamusal mal özelliği gösterir. Fayda yerel ölçektedir. Tiyatro, müze, kütüphane, park, eğlence merkezi gibi hizmetler bu kapsamdadır.
Toplu Konut	Fayda yerel ölçektedir.



Altyapı Hizmeti (Su-Elektrik-Gaz)	Doğal tekel özelliği gösteren yarı kamusal mal niteliğinde hizmetlerdir. Hizmetin faydasının yayıldığı alan yerel ölçektir. Bu tür piyasalar, deregüle edilebilir.
Altyapı Hizmeti (Şehiriçi Yol ve Karayolu)	Fayda yerel ölçektir. Şehiriçi yoldan yararlanma, tam kamusal mala yakın özellik gösterir. Karayolu ise yarı kamusal mal özelliği gösterir, tüketimden mahrum edilebilir.
Şehiriçi Toplu Ulaşım ve Metro	Yarı kamusal mal niteliğindedir. Fayda yerel ölçektir.
Havalimanı, Liman, Gar, Otogar Hizmeti	Faydanın yerel ölçekte olması nedeniyle yerel birim çapında üretimi gerçekleştirilebilir. Ancak yönetimler arası koordine gerektirdiğinden ulusal düzeyde üretime yönelme söz konusudur.
Trafik Düzenleme	Tam kamusal mal niteliğindedir ve fayda yereldir.
İmar ve İmar Düzenlemeleri	Fayda yerel ölçektir.
Doğal Kaynakların Kullanımı ve Korunması	Merkezi birimler tarafından belirlenen yasalar dahilinde yerel birimlere rol verilebilir.
Çevre Koruma Düzenlemeleri	Fayda yerel ölçektir.
Sosyal Yardım ve Gelirin Yeniden Dağıtımı	Gelir dağılım fonksiyonu ulusal politikalar tarafından belirlenmekte ve merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekle beraber, yerelleşme eğilimi yerel birimlerin bu alanda faaliyete girişmesine zemin hazırlamaktadır.

Yerel birimlere regülasyon fonksiyonu verilebilir (Bailey, 1999: 10). Çevre koruma regülasyonları, trafik düzenleme regülasyonları, imar regülasyonları gibi. Yerel birimde çeşitli konularda belirli standartlara ulaşılabilir, plan yapabilmek ve politika üretebilmek için yerel birim regüle etme rolüne sahip olmalıdır.

Neoklasik teoriye göre, gelir dağılımı fonksiyonu yerel birimlerin sorumluluk alanı içerisine girmez ve daha yüksek seviyedeki yönetim birimleri söz konusu fonksiyonu üstlenmelidir (Bailey, 1999: 9; Oates, 1999: 1121). Ancak söz konusu teoriyi destekleyen argümanlar<sup>9</sup>, gerçekte yeniden dağıtımda merkezi hükümetin rol alması gerektiği konusunda etkili olmayabilir. Yerel birimlerin, insanların göç etmesine değmeyecek şekilde yeniden gelir dağılımı programlarına sahip olmalarında bir sakınca yoktur. Diğer yandan, yüksek gelirli yerel birim sakinleri, gelirin yeniden dağıtılması gerektiği konusunda olumlu değer yargılarına sahip olabilirler. Ya da yerel üretimden pozitif dışsallık elde eden yüksek gelirli yerel birim sakinleri, gelirin yeniden dağıtılması yanlısı olabilirler (Bailey, 1999: 9).

Pratikte yerelleşme, yerel birimlerin gelir dağılımı fonksiyonu rollerini arttırmaktadır. Yerel birimlerce üstlenilen arazi kullanımı ile ilgili düzenleyici politikalar, kira kontrolleri, eğitim ve sağlık alanında yapılan transfer harcamaları, maliyet fiyatlandırmaları, altyapıya yönelik yapılan politikalar gibi fonksiyonlar gelirin yeniden dağılımında önemli etkileri olmaktadır. Dahası, bazı ülkelerde yasalarla yerel birimlere bizzat yeniden gelir dağıtım rolü verilmektedir (Litvack ve Seddon, 2004: 83-84). Ancak, yerel birimlerin gelirin yeniden dağılımına yönelik uyguladıkları vergi politikaları yüksek düzeyde gelire sahip olan bireylerin bir

---

<sup>9</sup> Düşük vergili bölgelere veya sübvansiyonun olduğu bölgelere doğru faktör mobilitesi ve nüfus birikmesi meydana gelebilir. Halbuki gelir dağılımı politikası faktörlerin fakir ve zengin bölgeler arasında dolaşımını sağlayacak şekilde yeknesak olmalıdır (Batrel, 2007: 70).

bölgede, düşük gelire sahip olan bireylerin başka bir bölgede yoğunlaşmasına neden olabilir (Cullis ve Jones, 1998: 304).

Kamu kesimi aktivitelerinin tahsisinde temel tartışma noktası sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetlerinin yerelliği konusunda ortaya çıkmaktadır. Sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetlerinin sunumunda merkezi eğilimden vazgeçemeyen ülkeler, dekonsantrasyonu tercih etmektedirler. Dekonsantrasyon, desantralizasyonun en hafif şeklidir. Merkezden yerel birimlere sadece yönetim fonksiyonları devredilir, ancak bir siyasal yetki devri söz konusu değildir (Mutlu, 2006: 34). Dekonsantrasyon yerel birimlere, gerek planlama ve kaynak tahsisi konusunda gerekse personel, bütçeleme, harcama ve kamusal malın üretimi konularında sorumluluk yüklemektedir (Mills, 1990: 26). Ancak sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetlerinin dekonsantrasyon marifetiyle üretimi, yerel üretim anlamına gelmez.

## **2. MALİ FEDERALİZM TEORİSİ**

Musgrave (1959) ve Oates (1972) mali federalizm ile ilgili teorik alt yapıyı kuran ekonomistlerdir. Mali federalizm teorisi, kamu sektörünün fonksiyonlarının ve finansmanının farklı birimler arasında mantıklı bir şekilde bölünmesini içerir ve mali federalizm teorisinde, aynı coğrafi alanda birden fazla farklı düzeylerdeki hükümetin varlığından kaynaklanan sorunlar analiz edilir (Bird, 2005: 146-147).

Mali federalizm teorisi, birinci kuşak yaklaşımlar ve ikinci kuşak yaklaşımlar olarak iki alandan oluşur. Birinci kuşak yaklaşımlar neoklasik paradigma temelinde yükselir, ikinci kuşak yaklaşımlar ise kamu tercihi teorisi ışığında ortaya çıkar (Karabacak, 2012: 391 ve 393).

Neoklasik paradigma perspektifli mali federalizm literatürü, birbiriyle nispeten ilgisiz “desantralizasyon teoremi”ne yönelik tedavileri içerir. Bunlar: Kuvvetlerin alt düzeylere devrine yönelik modellerin kurulması, idareler arası taşma konusunun incelenmesi, idareler arası transfer sistemlerinin araştırılması, dikey ilişkiler açısından mali mobilite ve göç konusunun incelenmesi, dikey mali dengesizlik ve bağımlılık sorununun incelenmesi (Bird, 2005: 147).

Mali federalizm teorisinin temel analitik amacı, toplum refahını maksimum düzeye çıkarmak için<sup>10</sup>, en etkin ve mümkün şekilde yerel birimlerin uygun fonksiyonlarını ve finansmanını tanımlamaktır (Bird, 2005: 147).

## **2.1. Paradigmal İnceleme**

Neoklasik paradigma ve kamu tercihi teorisi, federalizmin ekonomik analizini yapan iki temel paradigmadır (Cullis ve Jones, 1998: 293). Neoklasik paradigma çerçevesinde gelişen teori “Mali Federalizm teorisi”ni geleneksel bakış açısıyla ortaya koyar. Kamu tercihi teorisi ise neoklasik paradigma tarafından açıklanamayan ekonomik fenomenlerin açıklanmasına katkı sunar. Zira, mali federalizm teorisi ile kamu tercihi teorisi varsayımları arasında ciddi benzerlik vardır (Ostrom, 1971).

### **2.1.1. Neoklasik Paradigma**

Neoklasik paradigma, faydacı felsefe<sup>11</sup> temeller üzerinde yükselen, marjinalist köklerle<sup>12</sup> harmanlanan ve amacı toplam faydanın ençoklaştırılması olan bir paradigmadır (Kirmanoğlu, 2007: 10). Normatif bir konu olan etkinlik neoklasik

---

<sup>10</sup> Genellikle Medyan Seçmen Teoremiyle ifade edilir.

<sup>11</sup> İnsan zevkin ve acının kıskacında ve bunlar arasında bir tercih yapmak suretiyle davranışlarını şekillendirir. Bireyin temel güdüleyicisi fayda elde etmek ve acıyı minimize etmektir. İnsan faydasını ençoklaştırma çabasını mutluluğu için yapar (Küçükkalay, 2008: 194).

<sup>12</sup> İktisadi eylemlerde marjdaki değişiklikler önemlidir. Marjinal analizle fayda ölçülebilir veya sıralanabilir. Matematiksel ölçüm gerçekleştirilebilir (Küçükkalay, 2008: 235-236).

paradigma açısından, odağında bireyseliğin ve tüketici egemenliğinin<sup>13</sup> yer aldığı Pareto etkinliği adı verilen kuramla açıklanır (Stiglitz, 2000: 57). Bu paradigmaya göre, her biri kendi çıkarı için hareket eden bireyler, Pareto etkinliğe götürecek kararları da alırlar.

Neoklasik paradigmaya göre kamu ekonomisinde, kamusal malların nasıl üretileceği ve nasıl finanse edilerek arz edileceğine ilişkin olarak toplulukların gösterdiği farklı tepki nedeniyle yerel toplulukların almış olduğu farklı kararlar, tıpkı ekonomik ajanların özel mallara ilişkin kararları gibi kamu ekonomisini Pareto etkinliğe götürebilir. Kamu ekonomisinde Pareto etkinliği, farklı yerel toplulukların varlığına bağlıdır.

Neoklasik paradigma, bireylerin taleplerini açıklamadıkları bir dünya sonucuna ulaşır (Kayıran, 2013: 168)<sup>14</sup>. Bu durumda yerel kamusal mal üretici birimleri kendi sorumluluk alanları içerisinde yaşayanların taleplerini karşılayan kamusal çıktı düzeylerini planlamacı sıfatıyla saptayabilir (Samuelson, 1954: 388). Diğer bir ifadeyle, neoklasik paradigmada yerel kamusal mal üretici birimi, toplumun refahını maksimum kılmaya çalışan iyiliksever<sup>15</sup> bir yönetimdir (Oates, 2005: 350). Kamusal malların çıktıları, ilgili kamusal birimlerin hizmet alıcılarının refahını ençoklaştıracak şekilde belirlenir. Buna göre, seçimle işbaşına gelenler, bürokratlar ve memurlar iyiliksever sosyal planlamacılarıdır. Yerel kamusal mal üretici birimleri, kendi sınırlı bölgesi içinde yaşayanların çıkarlarını korurlar.

---

<sup>13</sup> Her bireyin en iyi çıkarı içerisinde olan ihtiyacı ve istekleri konusunda en iyi kararı veren kendisidir (Stiglitz, 2000: 73).

<sup>14</sup> Burada Tiebout çözüm ileri sürmüştür: Kamu ekonomisinde sadece yerel birimler rekabetçi koşullar altında; kamusal üretim gerçekleştirebilir ve rekabet bireyleri talep açıklamaya zorlayabilir (Stiglitz, 2000: 736).

<sup>15</sup> Mükellef-seçmen-tüketici çıkarlarını koruyan.

Neoklasik paradigma temelli mali federalizm teorisinin önemli hususlarından biri merkezi yönetimin bütün yerleşim birimleri içinde aynı, tek tip kamusal çıktı sağladığı varsayımdır (Oates, 2005: 351)<sup>16</sup>. Bu varsayım üzerinden yerelleşmenin ekonomik açıdan merkezileşmeye göre daha avantajlı olduğu iddia edilir.

Neoklasik paradigmaya göre, yerel kamusal mal üretici birimleri, piyasanın aksadığı alanlarda bu aksaklıkları gidermekle<sup>17</sup> yükümlüdür ancak kaynak dağılımını düzeltmekle<sup>18</sup> yükümlü değildir.

### **2.1.2. Kamu Tercih Teorisi**

Kurumsal iktisatla<sup>19</sup> örtüştüğü birçok yönü olan kamu tercihi teorisi açısından, mali federalizm teorisinin incelenmesi yeni gelişmekte olan bir konudur. Kamu tercihi teorisi, bir yandan kaynak dağılımının hangi kademedeki birimde daha etkin olacağı konusunda argüman ortaya koyarken, bir yandan da farklı düzeydeki birimler arasındaki ilişkileri açıklamaya yönelik argümanlar geliştirmektedir.

Kamu tercihi teorisine göre, kamu ekonomisinde kişisel çıkarını düşünen aktörlerin bulunduğu bir politik piyasa söz konusudur (Lemieux, 2004: 22). Kamu

---

<sup>16</sup> Bazı iktisatçılara göre despotik iyiliksever devlet, farklı yerel çıktılar seti tanımlayarak ülkenin farklı yerlerinde farklı kamusal üretim gerçekleştirebilir (Oates, 1999: 1123).

<sup>17</sup> Neoklasik paradigma, normatif yaklaşım kamusal malların kamu kesimince üretiminin gerekçesini piyasa aksaklıkları teorisine dayandırır ve ona göre; piyasanın çalışmadığı veya eksik çalıştığı alanlarda kamu ekonomisine ihtiyaç vardır. Normal şartlar altında; bir mal piyasa testinden geçerse yani bireylerin ödemeye hazır oldukları tutarlar, üretim maliyetini aşması halindeyse üretilir (Stiglitz, 2000: 57). Bu durum aynı zamanda Pareto optimal bir kaynak tahsisinin teorik olarak gerçekleştirilebildiği anlamına gelir. Piyasa testinden geçemeyen bir malın üretimi piyasa başarısızlığı olarak addedilir ve kamusal müdahale ile sorun tamir edilmeye çalışılır. Piyasa aksaklıklarının olması durumunda piyasanın Pareto etkin olmayacağı konusunda varsayım vardır.

<sup>18</sup> Kamu kesiminin Pareto iyileştirmesi yapacak şekilde, hiç kimseyi kötü hale getirmeden herkesi daha iyi duruma getirecek şekilde piyasaya müdahale etmesidir (Bruce, 2001: 31). Böylelikle ekonomi, Pareto optimalitesine yakın bir kaynak tahsisine ulaşabilir.

<sup>19</sup> Kamu tercihi teorisi; heteredoks bir paradigma olan Kurumsalcı iktisatla ortak yönleri olan bir paradigmadır. Kamu tercihi teorisinde, iktisadi analiz kurumsal bir perspektiften yapılmaktadır. Kurumsal iktisatta bireyler kendi ihtiyaçları, çıkarları ve içinde buldukları ortam doğrultusunda kurumları oluştururlar. Günümüzde kamu ekonomisi analizine alternatif paradigma getirmiş olan kamu tercihi teorisi bu yaklaşım temelinde yükselmiştir (Kirmanoğlu, 2007: 15).

tercihi teorisi, sosyal refah fonksiyonları yaklaşımının yerini alan rasyonellik ve bireysel çıkar gibi temel ekonomik aksiyomlara dayalı olduğundan Kamu tercihi teorisine göre, piyasa içinde modelleştirilen birey ile kamu ekonomisi içinde yer alan birey aynı bireylerdir. Kamu ekonomisinde de özel çıkarların değiş-tokuş edilmesi söz konusudur. Bireyler tıpkı özel piyasalarda olduğu gibi rasyonel seçimler yaparak faydalarını maksimize edecek tercihlerde bulunurlar (Aktan ve Dileyici, 2007: 12).

Kamu tercihi teorisine göre, kamu ekonomisindeki “devletin başarısızlığı” problemi kamusal mal üreten birimin kademesi arttıkça artma eğilimi gösterir. Kaynak dağılımının etkinliği ile kamusal mal üreten birimin politika oluşturma süreci arasında yakından bir ilişki vardır ve kamusal mal üreten birimlerin alt düzeylerde olması, “devletin başarısızlığı” problemini azaltabilir. Zira alt düzeylerdeki kamusal üretim, vergi mükellefi-tüketici tercihleri ile politikacıların karar alma ve eylemlerini örtüştürmeye daha yatkındır.

Kamu ekonomisindeki etkinsizliğin temel nedeni olan devletin başarısızlığı problemi kamu kesiminde; oy maksimizasyonu hedefi ile davranan politikacı, bürokratik davranışların varlığı<sup>20</sup> ve çıkar peşinde koşan seçmenler nedeniyle oluşur. Bunun yanında siyasal iktidarın ve seçmenin politik miyopluğu<sup>21</sup>, hizmet kayırmacılığı, siyasal etik sorunu ve seçmenin eksik enformasyona sahip olması, seçmenin siyasal talebini açıklayamaması devletin başarısızlığı problemine neden olur (Aktan ve Dileyici, 2007: 28). Bu yüzden kamu tercihi teorisine göre, iyiliksever devlet, piyasa aksaklıklarını gidermede başarısızdır (Lemieux, 2004: 22). Dolayısıyla

---

<sup>20</sup> Kendi büro alanının yani yetki alanının büyütülmesi amacı ile davranan bürokratların davranışları etkinliği olumsuz etkiler. Bürokratlar kendi bütçe alanlarını genişletici faaliyetlere girişirler (Stiglitz, 2000: 205).

<sup>21</sup> Kamu kesiminde alınan karar ve uygulamalarda kısa vadeli düşünme alışkanlığının geçerli olması gerek politikacılar gerekse seçmenler açısından geçerli olması devletin başarısızlığına neden olmaktadır (Aktan ve Dileyici, 2007: 74).

neoklasik paradigmanın önerdiği biçimde, devletin piyasa başarısızlığını çözüp, iktisadi etkinliğe erişilmesi mümkün görülmemektedir.

Kamu tercihi teorisinde göre, kamu kesiminde iflas kurumunun olmaması, kamu kesimindeki rekabet yokluğu, kamu kesiminde performansa dayalı bir sistemin yokluğu<sup>22</sup>, kamu kesiminde çalışanların maaş ve ücretlerinin performansa bağlı olmaması, kamu kesimindeki X-etkinsizliği<sup>23</sup>, kamu kesimindeki merkezîyetçi yapı ve kamu ekonomisinin çok büyük ölçek ekonomisine sahip olması söz konusu etkinsizliğini arttırır (Stiglitz, 2000: 205). Etkinsizliğin ve devletin başarısızlığının giderilmesine yönelik çözüm, kamu tercihi teorisinde, mali yerelleşme kurumlarındadır (Boyne, 1996: 718).

Mali yerelleşme kurumları, politika ile seçmen arasında bağ kurulmasına olanak tanır ve seçmen, politikacı ve bürokrat arasındaki ilişkiler, doğrudan bir ilişkiye evrilir. Brennan ve Buchanan'a (1980) göre, mali yerelleşme kamu ekonomisinde etkinliği beraberinde getirecektir.

Wicksell'e göre bütçenin harcama ve vergi yönü arasında bağlantı kurulmalıdır (Aktan ve Dileyici, 2007: 13). Bu durum ancak, mali yerelleşme kurumları ile gerçekleştirilebilir. Zira, mali kararların alınmasında, paternalist<sup>24</sup> ve iyiliksever devlet değil; bireyselcilik üzerinde yükselen kamusal seçim kurumları rol oynar.

---

<sup>22</sup> Kamusal hizmet üretiminde kalitenin ve hedeflerin tanımlanmaması, ölçülebilir hale getirilememesi, sorumlu birimlerin tayin edilememesi, hesap verme sorumluluğunun olmaması, stratejik plan ve performans kriterlerinin var olmaması gibi nedenler etkinsizliğe neden olmaktadır (Kirmanoğlu, 2007: 183).

<sup>23</sup> Resmî büroların iyi yönetilmediklerinden ve doğru örgütlenmediklerinden kaynak israfına yol açılmasıdır. Bu israf, fazla eleman kullanma, gereksiz harcamalar yapma, verimsiz çalışma gibi nedenlerle ortaya çıkar. X etkinsizliğinin nedeni, bürokrasinin tekel durumunda olmasına bağlı olarak, maliyetlerini marjinal maliyetler üzerinde tutmasıdır (Kirmanoğlu, 2007: 182).

<sup>24</sup> İnsanlar iyi bilgilendirilseler dahi, tükettiği mallar konusunda doğru yargılara varamazlar, bu açıdan devlet onların adına ilgili malların tüketimi konusunda doğru kararı verir. İnsanların bazı konularda kısa görüşlü olabileceği ve devletin rehberliğine ihtiyaç olduğu inancı söz konusudur (Stiglitz, 2000: 99).



Devlet, yalnızca içinde bireylerin var olduğu ve bireylerin karşılıklı çıkarları için birbirlerini etkilediği bir kurumdur (Mueller, 2003: 5).

Kamu tercihi teorisinin öngördüğu, rasyonellik ve bireysel çıkar kamu ekonomisinde mali yerelleşme ile işlerlik kazanabilir. Bu husus, mali yerelleşme fikrinin önemli argümanlarından birini oluşturur. Bireysel çıkar peşinde koşma ise, toplumsal çıkarı da beraberinde getirir. Firmalar ve tüketiciler, kendileri için en büyük kazancı elde etmeye çalıştıkları zaman, rekabetçi piyasalar toplamsal olarak etkin sonuçlar verir. Benzer şekilde, görünmez el kamu ekonomisinde de çalışabilir ancak mali yerelleşme kurumlarının varlığını gerektirir.

Mali yerelleşme kamu ekonomisinde bazı avantajlar sunar. Kamu tercihi teorisine göre, politik sistemin yerel birimi merkeze alması, rant kollama faaliyetlerini azaltacaktır (Cullis ve Jones, 1998: 307). Rant kollama faaliyetleri merkezi yönetim politikaları aracılığıyla seçmenin ek maliyetleri algılaması zor olduğundan daha kolay gerçekleştirilir (Ahmad ve Brosio, 2006: 6). Rant kollayanlar, kaynak dağılımına yönelik kararların merkez tarafından alınmasını tercih ederler. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde yerel politik elitler, kamu kurumlarını ele geçirebilirler (Busemeyer, 2007: 6). Buchanan ve Tullock'a (1962) göre, yerel birimlerin oy ticareti faaliyetlerini azaltacağı ileri sürülmekle birlikte, yerel harcamaların merkezi bütçeden finanse edilmesi durumunda oy ticareti faaliyetlerine rastlanabilir. Bu yüzden merkezin sorumluluğundan uzaklaşılması gerekir (Cullis ve Jones, 1998: 307) .

Kamu yararını düşünen iyiliksever devletin olmadığı pratik hayatta ve hesap verilebilirliğin yerleşmediği bir kamu ekonomisinde, mali yerelleşme etkinsizlik sorunları ortaya koyabilir. Seçmenlerin tercihleri ile kollektif karar mekanizmasına

göre ortaya çıkan fiili sonuçlar arasında uyumsuzluğun en az olması gerekir. Pommerehne'nin (1978), 111 İsviçre belediyesinde yaptığı araştırmaya göre, doğrudan demokrasiden temsilcilerin olduğu politik sisteme kayma, medyan seçmen tercihi ile kollektif karar mekanizmasına göre ortaya çıkan fiili sonuç arasında çarpıklık yaratmaktadır. Yerleşen kamu ekonomisinde lobi faaliyetleri nedeniyle bürokratik gruplar ve özel çıkar grupları merkezi yönetime göre daha çok çarpıklığın meydana gelmesinde etkili olabilir (Ahmad ve Brosio, 2006: 6).

Kamu tercihi teorisine göre, mali yerleşmenin içeriği araştırılmalı ve mali yerleşmeden kaynaklanabilecek sorunlar ortaya konmalıdır. Downs'a (1957) göre, farklı kademedeki yönetimlerin varlığı ve üst kademe kaynaklı karar alma süreci oy veren vergi mükellef-tüketiciyi "rasyonel cahil" yapar ve vergi mükellefi-tüketici muhtemelen az bilgiye sahip olur. Bu yüzden politik karar alma süreçleri nedeniyle mali yerleşme, kaynak dağılımını olumsuz etkileyebilir. Merkezi yönetimle olan ilişkiler, seçmen üzerindeki bilgi maliyetlerinin artmasına neden olur. Seçmenler, merkezi yönetim politikaları hakkında daha az bilgiye sahip olurlar. Yerel politikacılar, seçmene belli etmek istemedikleri bazı politikaları merkezi yönetime atfen gerçekleştirebilirler. Popülerliği olmayan politikaları merkezi yönetim eliyle gerçekleştirmek isteyebilirler. Dahası yerel politikacılar, merkezi yönetimi bahane ederek olumsuz politika sonuçları ortaya çıktığını ileri sürebilirler. Tiebout mekanizmasının çalışmaması ve bireylerin elde edebilecekleri rantların olması, merkezi yönetimin sebep olduğu mali istismarın yerel birimlere geçmesine neden olur. Sağ perspektifli siyasal partiler mali yerleşmeyi sadece piyasa ekonomisini güçlendirme anlamında kullanabilir ve yerel sakinlerin tercih açıklamasını sağlamaya yönelik kollektif karar alma mekanizmalarına dair politika üretmeyebilir (Bailey,

1999: 75). Etnik azınlıklar, yaşlı ve genç kesim, engelli insanlar ve kadınlar yeteri kadar tercih açıklama mekanizmasına dahil olamayabilir.

## **2.2. Literatür İncelemesi**

### **2.2.1. Musgrave**

Musgrave<sup>25</sup>, piyasa başarısızlığı nedeniyle ortaya çıkan devlet müdahalesinin yerel birimler tarafından yapılması gerektiğini ileri sürmekte ve devletin kaynak dağılım fonksiyonunun yerel birimler tarafından başarılı bir şekilde yerine getirileceğini belirtmektedir (Musgrave, 1959: 12). Bunun dışındaki devlet müdahalesinin merkezi yönetim tarafından yapılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Buna göre, gelirin yeniden dağılımı ve istikrar sağlama fonksiyonları bizzat merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmelidir (Musgrave, 1959: 226). Gelirin yeniden dağılımında yerel birimler arasındaki düşük gelirli grupların veya yüksek gelirli grupların hareketlenmeleri ekonomide bir dengesizlik yaratacaklardır ve böyle bir durumda ekonomik faaliyetlerin optimal düzeyinin seçimi ciddi olarak bozulmaktadır (Musgrave, 1959: 226).

Mali federalizm teorisi faydacılık yaklaşımından hareket ettiğinden, toplum bireylerinin tercihlerine uygun kamusal mal ve hizmetlerin seçimi ile ilgili ortaya çıkan kaynak ayırımı sorunlarının çözümlenmesinde, sadece fayda ilkesi başarılı bir biçimde kullanılabilir. Zira demokratik bir ortamda bütçenin kişisel tercihlere göre saptanmasıyla ilgili olarak geliştirilen normatif teori, fayda ilkesine dayanmaktadır. Oysa gelir dağıtım fonksiyonu ve istikrar sağlama fonksiyonları için ödeme gücü ilkesine geçiş yapılması gerekmektedir (Musgrave, 1959: 77).

---

<sup>25</sup> “The Theory of Public Finance” adlı kitabında (1959) mali federalizm teorisini devletin ekonomiye müdahalesi açısından ortaya koymuştur.

Musgrave (1959) göre, bütçenin tüketicilerin gerçek isteklerine uygun bir biçimde planlanabilmesi için, kişileri tercihlerini açıklamaya zorlayacak bir yolun bulunması gerekmektedir.

Musgrave'e göre (1959) faydası bütün ülkeye yayılmayan ve esas olarak yerel halkı ilgilendiren kamusal malların yerel birimler tarafından üretilmelidir. Her bir yerel yönetim, faydası kendi sınırları içinde doğan hizmetleri üretmeli ve sadece maliyetleri içselleştirecek olan finansman kaynaklarını kullanmalıdır (Musgrave ve Musgrave, 1989: 446- 447).

Mali federalizmin esas amacı, değişik birimlerde yaşayan ve farklı gelir gruplarında bulunanların kamusal mal ve hizmetlere olan farklı tercihlerini yansıtmaya olanakını sağlamaktır (Musgrave, 1959: 223). Mali federalizm, ödeme gücü ilkesi açısından eşit gelir elde edenlerin eşit vergilendirilmesi kuralından sapılması anlamına gelir<sup>26</sup>. Bu durum mali federalizmin bir maliyetidir. Mali yerelleşme, bireylerin ödedikleri toplam vergiler arasında farklılaşmaya neden olur. Mali federalizm, ödeme gücü ilkesi ışığı altında kamusal mallardan yararlanma durumu ile ödenilen vergi arasında ilişkinin bozulmasına yol açabilir.

Mali federalizmde ülke geneli açısından ortalama gelir düzeyleri farklı ve kamu hizmetlerini farklı şekilde talep eden yerel topluluklar ortaya çıkar. Benzer zevklere sahip farklı gelir grubundaki bireyler birlikte hareket edebilirler. Yerel toplulukların elde ettiği faydalar birbirinin içine girebilir. Bu nedenle mali federalizm, normatif kamu ekonomisi analizini daha da zorlaştırır. Zira, mali

---

<sup>26</sup> Buna getirilen çözüm, eşit gelir elde edenlerin eşit vergilendirilmesi ilkesi yerine, eşit gelir düzeyinde bulunanların vergi ödendikten sonra aynı gelir düzeyinde bulunmaları veya kamu harcamalarından elde edilen net yararların aynı olması yönündedir (Musgrave, 1959: 227).

federalizm birden çok yönetimin bireyi olmayı ve bu bireyler arasındaki mali ilişkilerin çözümlenmesini gerektirir.

Musgrave'e (1959) göre, herhangi bir kamusal mal için yerel birimlerde bireyler arasındaki faydalanma olanakları arasındaki farklılık ne kadar büyükse, söz konusu kamusal mal ulusal düzeyde en uygun biçimde sunulmaktadır.

Mali federalizmin esası, vatandaşların tercihlerine bağlı kalarak, kaynak dağılımı politikalarının yerel birimler arasında değişmesine olanak vermesi gerektiği görüşüne dayanmaktadır (Musgrave, 1959: 226).

### **2.2.2. Oates**

Oates<sup>27</sup>, kamu sektöründe desantralizasyonun, daha homojen ve küçük toplulukların tüketim düzeyinin belirlenmesi suretiyle ekonomik refahlarının artırılmasında etkin rol oynadığını, daha merkezi kararların farklı tercihlerin ortaya konulmasını engellediğini ileri sürmekte ve yerel yönetimlerin kaynak dağılımında etkinliği sağladığını savunmaktadır (Oates, 1988: 5).

Oates'e göre yerel kamusal mal üretici birimlerinin istikrar sağlama fonksiyonu ve gelir dağıtım fonksiyonu yoktur (Oates, 1968: 14). Ancak kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması fonksiyonunda yerel birimlerin rolü bulunmaktadır. Oates'e (1968) göre, ulusal hükümetin üstünlüğünün açık bir şekilde ortada olduğu alanlar dışında, yerel yönetimler tarafından daha uygun bir şekilde sunulabileceği ileri sürülen kamusal mal ve hizmetlerin yerel birimlerce üretilmesi gerekir. Oates'e göre (1968), gelirin yeniden dağıtımını gerçekleştirmede ve makroekonomik istikrarı

---

<sup>27</sup> 1968 yılında kaleme aldığı "The Theory of Public Finance in a Federal System", 1972 yılında yazdığı "Fiscal Federalism" ve 1977'de editörlüğünü yaptığı "The Political Economy of Fiscal Federalism" adlı eserlerle Desantralizasyon teoremini ortaya atmıştır. Bunların yanında mali federalizm konuları ile ilgili birçok makalesi bulunmaktadır. Oates'in geliştirdiği kuramlar normatif bir bakış açısı sunar (Blankart ve Borck, 2004: 443).

sağlamada, merkezi yönetimin elinde birçok aracın bulunması (geniş tabanlı bir vergileme yetkisi gibi), söz konusu rollerin merkezi yönetimce yerine getirilmesini zorunlu kılar.

Oates'e (1972) göre, yerelleşme bireylere, merkezileşmeye göre daha çok refah kazancı sağlar. Oates'in desantralizasyon teoremine göre; tek bir kamu kesimi üretici birimi yerine, atomistik yapıya sahip birçok kamu kesimi üretici biriminin kamusal üretimde bulunması, üretimin tek elden gerçekleşmesi nedeniyle kaynaklanan refah kayıplarını telafi eder. Oates'e (1972) göre, merkezi yönetim temelli kamusal üretim, mekansal karakteristiklerin ve tercih çeşitliliğinin yok edilmesi anlamına gelir.

Oates'in tarafından "desantralizasyon teoremi" şu şekilde tanımlanmaktadır (Oates, 1972: 35): Kamusal malın coğrafi olarak bölümlenmiş nüfus kitlelerince tüketimi ve her yerel birimin ürettiği çıktının maliyeti gerek ilgili yerel birim gerekse merkezi yönetim için aynıdır. Fayda ve maliyeti belirli bir bölge ile sınırlı bir kamusal malın yerel birimlerce üretilmesinin merkezi yönetimin söz konusu kamusal malı üretmesine göre her zaman daha etkin veya en az onun kadar etkindir. Söz konusu üretim, Pareto etkin bir üretim düzeyidir. Bir kamusal malın merkezi yönetim tarafından aynı miktarda sunulmasındansa, farklı miktarlarda ve yerel olarak sağlanması daha etkindir.

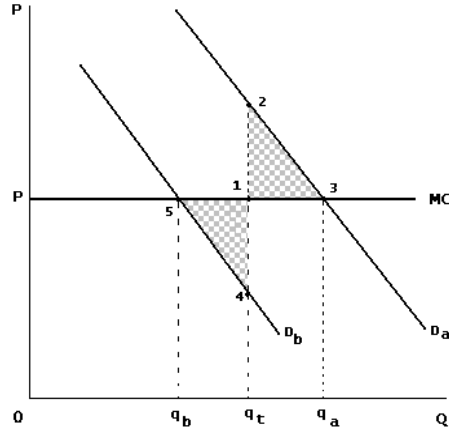
Oates'in geliştirdiği desantralizasyon teoremi, bir toplumun herhangi bir kamusal ihtiyacının karşılanması nedeniyle ikiye bölünmesi ve her iki kısım için kamusal mal ve hizmet üreten birimler arasında yetki karmaşası veya görev alanı taşması olmaması kurgusuna dayanır<sup>28</sup>. Herhangi bir ölçek ekonomisi veya dışsallık

---

<sup>28</sup> Martinez-Vazquez ve McNab'a (1997) göre, tüm bireylerin tercihleri aynı olsa bile ve hareketlilik kısıtlansa bile yerel yönetimlerin hizmet sunumunda merkezi yönetime oranla daha etkindir.

yoktur. Oates merkezi yönetimin bütün yurttaki tek-tip bir kamusal üretim gerçekleştirdiğini varsayar.

**Şekil 1:** Merkezi Üretimde Refah Kaybı



**Kaynak:** Oates, An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, 1977: 10

Teoremden kamusal üretimin maliyeti sabit kabul edilmekte ve söz konusu kısmın bireyleri tarafından eşit şekilde paylaşıldığı varsayılmaktadır. Şekil 1'de  $D_a$ , a topluluğun talep eğrisini;  $D_b$  ise b topluluğunun talep eğrisini temsil etmektedir. Her bir topluluk için üretilen kamu malının marjinal maliyetlerinin ise sabit olduğu varsayılmaktadır. Piyasa teorisine göre de marjinal maliyet (MC) eğrisi her topluluğun ödemek istediği fiyatı da belirler. Diyagramda toplumun iki kısma ayrılmadığı ve merkeziyetçiliği temsil eden durumda  $Q_t$  kadar talebine karşılık P kadar fiyat ödediği varsayıldığında, söz konusu malın üretimi toplumun farklılaşan talepleri dikkate alınmadan yerine getirilebilecektir. Grafiğe göre; merkeziyetçi bir yapı, A topluluğunun bireyleri için 1-2-3 üçgeni kadar refah kaybı, B topluluğunun

bireyleri için 1-4-5 üçgeni kadar refah kaybı anlamına gelmektedir. A topluluktaki her birey talep ettiği miktardan fazla tüketmesi nedeniyle ek maliyet yaratırken, B topluluktaki bireyler talep ettikleri düzeyin altında bir düzeyde tüketim yapmak zorunda kalmaktadırlar (Oates, 1977: 10-11).

Teoreme göre kaynak etkinsizliği veya refah kaybı, merkezi ve yerel tercihler arasındaki farklılığın boyutuna, talep eğrilerinin eğimine ve ölçek ekonomisinin büyüklüğüne bağlıdır (Bailey, 1999: 21). Heterojenliği yüksek gruplar merkeziyetçi sistemde refah kaybıyla karşı karşıyadır ve refah kaybının minimize edilmesi birey tercihlerinin homojenliğine bağlıdır. İkincisi, tüketici sayısının fazla olması durumunda refah kaybının büyüklüğü, talebin fiyat esnekliğine göre ters olarak değişiklik göstermesi beklenmelidir. Esnek olmayan talep eğrileri refah kaybını artırır<sup>29</sup>. Üçüncüsü, ölçek ekonomisi refah kaybını azaltır ve yerelliğin optimum boyutunu etkiler (Brown ve Jackson, 1990: 263). Diğer yandan, kamu hizmetlerinin aynı türde sunumu, refah kaybını etkiler (Bailey, 1999: 21).

Oates'e göre, kamu kesiminde desantralizasyon toplumların tercih açıklamalarına daha duyarlı bir çözüm sunmaktadır ve desantralizasyon, her yerel topluluğa istediği miktarda kamusal mal üretmesine izin verir (Oates, 1972: 35). Ancak mekansal kontrolün sınırları, yerel kamusal mal üretiminde etkinliğin, fayda ve maliyetin içselleştirildiği alana yayılır.

Desantralizasyonda sonuçlar, toplam ortanca seçmenin durumuna bağlı olarak değişebilmektedir. Oysa merkezileşme sonuçları, toplam ortanca seçmenin durumuna yaklaştırır.

---

<sup>29</sup> Yapılan araştırmalar, kamu ekonomisinde yerel kamusal mal talebinin fiyat esnekliğinin inelastik olduğu yönünde sonuca ulaşmaktadır (Oates, 1999: 1123).



Kamusal malların yerel üretimini yakından ilgilendiren bir husus olarak, optimal kent büyüklüğünün ne olması gerektiğine dair teorik tartışmalar bulunmaktadır (Blankart ve Borck, 2004: 445). Oates'e göre, küçük yerel birimler; görece daha büyük yerel birimlere göre kamusal hizmet üretiminde daha başarılıdır. Yerel birimlerin hizmet alanı genişledikçe, muamele ve bilgi maliyetleri artma eğilimi gösterdiğinden ürettikleri kamusal malların çeşitliliği ortadan kalkmaya başlar. Normal şartlar altında iktisadi ajanların elde ettiği refah kazancı, küçük yerel birimlerde daha büyüktür. Desantralizasyon teoreminde, birçok küçük yerel birim, az sayıdaki daha büyük yerel birime tercih edilir (Bruce, 2001: 554).

Oates'in desantralizasyon teoremi iktisatçılar tarafından çeşitli yönlerden eleştirilmiştir (Bailey, 1999: 21). Temel eleştiri, teoremin mali değişim devlet modeli<sup>30</sup> esasında kurgulanması nedeniyle getirilir. Mali değişim modelinin, yerel birimleri demokratik sistemin gerekli ve bütünleşik bir parçası olmaktan ziyade sadece kamusal üretici birimleri olarak düşünen dar bir bakış açısı sunduğu iddia edilir.

Talep eğrilerinin oluşumunda ödeyici ile hizmet alıcı arasında doğrudan piyasa tipi bir ilişki varsayılması, yerel sakinlerin ödemek istediği vergi-fiyatlarını yansıtan bir seçim sisteminin varsayılması, topluluk üyelerinin aynı tercihlere sahip olduğunun varsayılması, bireysel hizmet çıktılarının olduğunun varsayılması, ödeme istekliliğinin kamusal çıktının tüm fayda ve maliyetlerini yansıttığının varsayılması eleştirilmiştir. Sadece kaynak dağılımında etkinlik esas alınarak model kurgulanması,

---

<sup>30</sup> Piyasa temelli bir kamu ekonomisi kurgulanmasıdır. Ancak kamusal kökler ve öğeler yok varsayıldığından sosyal açıdan zayıf bir model olduğu konusunda eleştirilir. Çünkü mekanik bir kamu ekonomisi analizi sunar (Bailey, 1999: 15). Kurumsal faktörlerden tamamen yalıtılmış bir kamu ekonomik düzlem, gerçeklerle tutarlı değildir. Mali değişim modeli ve Kamu tercihi teorisinin ortaya koyduğu devlet modeli sentezlenmelidir.

yerel birimlerde bürokratik davranışların olabileceğini dikkate almaması, Leviathan devlet modeli varsayımlarını içermemesi, kurumsal analiz yapılmaması eleştirildiği diğer yönleridir (Bailey, 1999: 22-23).

Oates (2005), Kamu tercihi teorisi ve asimetrik bilgi hakkında yapılan çalışmalar üzerinden mali federalizme “ikinci nesil yaklaşımlar” adı altında yeni analizlere dikkati çeker. Mali federalizme ikinci nesil yaklaşımlar: Politik ve mali kurumların şekillendirdiği teşviklere ve bu teşviklerin faydayı maksimize etmeye çalışan katılımcılarda neden oldukları davranışlara (dürtülere) odaklı, yetersiz bilgi ve kontrol ortamında söz konusu bu çeşitli kurumların işleyişini inceleyen mali federalizmle ilgili yeni bir alandır (Oates, 2005: 356; Aktaran, Karabacak, 2012: 393). Yetersiz bilgi ve kontrol ortamında işlem maliyeti ve fırsatçılıktan söz edilebilir. Çünkü bireyler sahip oldukları bilgi avantajlarını kişisel çıkar güdüsü sayesinde kendi lehlerine dönüştürmeye kalkışmakta ve toplumsal yozlaşmaya zemin hazırlamaktadırlar (Karabacak, 2012: 403 ve 413).

### **2.2.3. Buchanan**

Buchanan<sup>31</sup> (1965), kamusal malların optimal üretim düzeyine yönelik geliştirdiği teoride bir kamusal malın üretimi ile o malı tüketen nüfus arasındaki ilişkiyi incelemektedir<sup>32</sup>. Buchanan, modern kulüp literatürünün temelini atan modeli geliştirmiştir. Buchanan’ın kulübü, bireylerin gönüllü birliğine dayanır ve analiz, kulübün üyelerini oluşturan bireylerin davranışlarını araştırır. Buchanan’a (1965) göre, bireyin fayda fonksiyonunun maksimizasyonu bireyin tükettiği özel mal miktarına, karma kamu mal miktarına ve grubun büyüklüğüne bağlıdır. Kulüp

---

<sup>31</sup> 1965’te yazdığı “An Economic Theory of Clubs” adlı eseriyle ulusal-yerel üretim ayrımının teorik zemini olan Kulüp malları teorisini geliştirmiştir.

<sup>32</sup> Ayrıca Bkz. s. 58-59.

malları teorisi adı verilen teori, bir kamusal malın üretiminin bölgesel sınırlarını çizmekte ve yerel kamusal mal teorisinin temelini inşa etmektedir<sup>33</sup>. Bu teoriye göre, belirli bir kapasite sınırından sonra tüketimde rakip olma özelliği yerel üretimin sınırını belirlemekte ve yerel malın tüketiminden elde edilen fayda, fiyatlandırma yoluyla mahrum edilebilir niteliktedir. Bu tür mallarda dışarıda bırakma özelliği mevcut olduğu sürece talep açıklaması için yeterli dürtü oluşmaktadır (Cullis ve Jones, 1998: 57).

Kulüp malları teorisi, iktisadi ajanların tercihlerine göre ve rekabet anlayışı çerçevesinde üretimi belirlenmiş farklı kamusal malları demetlerinin ortaya çıkmasına olanak sunar.

Teoriye göre, aynı hizmeti talep eden kişiler bir araya gelerek bir kulüp oluşturacak ve söz konusu hizmeti daha düşük maliyetlerle elde edeceklerdir. Belirli bir kapasite noktasına kadar bir kişinin faydası, ikinci bir kişinin faydasını azaltmaz. Söz konusu kapasite noktasından sonra, ilave bir kişinin hizmet kullanımı daha önceki kullanıcıların faydasını azaltır<sup>34</sup>.

Az sayıda ve benzer nitelikte zevklere sahip kişilerin oluşturdukları kulüplerde tüketimin kalitesi malı paylaşan kişi sayısı arttıkça azalır. Kulübün kapasite sınırı zorlanmadığı sürece, kamusal hizmetler sıfır maliyetle üretilir. Kulübe üye olanlar

---

<sup>33</sup> Her bir yerel birim, birer kulüptür. Kulüp, belirli bir hizmetin faydasını ve maliyetlerini birlikte paylaşan bireylerden oluşan gönüllü bir topluluktur. Belirli sayıda ve benzer zevklere sahip insanlar aynı kulüp içerisinde barınmaktadırlar. Belirli sınırlar içerisindeki topluluğu tarif ettiğinden, yerel kamusal mal üretiminin tespiti açısından temel teorilerdendir. Zira Tiebout modeli de, yerel hizmetleri sunan birimleri bir tür kulüp olarak modelleştirmektedir (Mueller, 1989: 154).

<sup>34</sup> Bu durumda ya fiyatlandırma yoluna gidilir ya da kapasite arttırılır.

belirli bir katkı payı karşılığında hizmet almakta ve böylelikle maksimum fayda ilkesine dayalı üretim sağlanmaktadır<sup>35</sup>.

Teoriye göre, kulüp üyeliği kararlara katılmayı ve her bir kulüp üyesinin alınan kurallara uymasını gerektirir. Kulüplere gönüllü katılım söz konusudur ve tüketimi sonucunda net pozitif fayda sağlanmaması durumunda söz konusu malın talebinden vazgeçilebilir. Kapasite sınırından sonra kulübe üye kabul edilmez.

Kulüpler, rekabetçi piyasa mantığına dayalı olarak varlığını sürdürebilirler (Wellish, 2000: 90).

Kulüp malları teorisinin bazı eksik yanları bulunmaktadır. Birincisi, kulüp malları teorisinde ölçek ekonomileri dikkate alınmamıştır. Ölçek ekonomileri varsa söz konusu kulüpte marjinal maliyetler artmayabilir. Yerel kamusal malın miktarında artış meydana gelmesi, maliyetleri azaltabilir. İkincisi, geliştirilen modelde yerel birimlerin birbirine yaydıkları dışsallıklar dikkate alınmaz. Üçüncüsü, kulüp malları analizi kulübe giren bireylerin benzer zevklere ve benzer gelir düzeyine sahip olduğu varsayımına dayalıdır. Oysa bireylerin benzer tercihlere ve benzer gelir düzeyine sahip olması gerçekçi bir durum değildir. Farklı tercihlere sahip bireyler bir araya gelmişse, benzer tercihlere sahip olanları bir araya gruplamak etkin çözüm yolu olabilir. Ancak tercih sahiplerini gruplandırmada, maliyet paylaşımının bazı avantajları kaybolmaktadır. Ancak benzer gelir düzeyine sahip bireyler gruplandırıldıklarında, sonuç istenilen bir durumda olmayabilir (Cullis ve Jones, 1998: 296).

---

<sup>35</sup> Genel olarak yerleşmeyi konu edinen teorilerde kamu harcamalarının maliyetini karşılamada faydalanma teorisine dayalı vergilendirme esastır. Devletin sunduğu hizmetler fiyatlandırılabilir ise bu hizmetten yararlananlar hizmetin maliyetini karşılamalıdır.

#### 2.2.4. Brennan & Buchanan

1980’de Brennan ve Buchanan’ın<sup>36</sup> kamunun hantallığından yola çıkarak geliştirdikleri model, yerel yönetimlerin sahip olduğu hareket serbestisinin bireylere tercihini ortaya koyabilme şansını yarattığını ve kamusal mal sunumunun yerelleşme sayesinde daha etkin olacağını ileri sürerek yerel kamusal mal üretimini ön plana çıkarmaktadır. Modelde federalizm, ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlandıran bir bileşen olarak tanımlanmaktadır (Brennan ve Buchanan, 1980: 173). Siyasi otoritenin desantralize edilmesi ve yerel birimler arasında dağıtılması lehine yapılacak anayasal tercih, mali sınırlamaların bir alternatifi olarak düşünülebilir (Savaş, 1997: 159).

Devletin her alanda varlığını hissettirmesiyle hantal ve verimsiz olmasını “Leviathan devlet” kavramıyla açıklayan Brennan ve Buchanan; monopol ve despot tek bir politik komünitenin hantallığa ve verimsizliğe neden olduğunu vurgulamaktadır. Onlara göre (1980: 174), devletin küçültülmesi, yerel yönetimlere ağırlık verilerek gerçekleştirilebilir. Brennan ve Buchanan’a göre kamusal mal ve hizmetlerin yerel olarak üretimi, kamu sektörünün hantallığı ve verimsizliği dolayısıyla kamu harcamalarını azaltacak ve kamu harcamalarının artışını sınırlandırabilecektir (Brennan ve Buchanan, 1980: 15). Brennan ve Buchanan’a göre idari ve mali yerelleşme etkin olmayan kamu müdahalesini etkinleştirecektir. Burada onlara göre, sadece yerleşmiş sistemler etkin kamusal düzen sağlayabilirler. Merkezi yönetime saf kamusal malların üretilmesi için görev verilmeli ve buna bağlı olarak saf kamusal malların finansmanına yetecek ölçüde vergileme gücü verilmelidir. Merkezi yönetime, vergi potansiyelini, sağlanacak hizmetle

---

<sup>36</sup> 1980 yılında kaleme aldıkları “The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution” adlı yapıtta mali yerleşmenin kamu sektöründeki sorunları çözeceği iddia edilmektedir.

ilişkilendirilecek bir yöntemle, konusu ve oranı belirlenmiş dar bir vergileme yetkisi vermek gerekir (Savaş, 1997: 160).

Brennan ve Buchanan'a göre (1980), kamusal mali disiplinin sağlanması için yerelleşme şarttır. Onlara göre, politikacılar siyasal kazançlarını maksimize etmek için kamu harcamalarını genişletmektedirler. Burada sadece yerelleşme, politikacılar üzerinde etkin bir sınırlama getirebilir. Zira, mali yerelleşme harcama artışına yönelik kamusal bileşenlerin gücünü etkin şekilde sınırlandıran bir kurum olarak tanımlanmaktadır (Kovancılar, Miynat ve Bursalıoğlu, 2007: 103). Merkezi yönetimin müdahale gerekçesinin neden olduğu Leviathan'ın potansiyel mali sömürüsü, açıkça tanımlanan anayasal desantelize kuralı ile engellenebilir.

### **2.2.5. Weingast ve İkinci Nesil Yaklaşımlar**

İkinci nesilin öncülerinden ve kamu tercihi teorisinden beslenen “Weingast, çalışmasına yerleşmiş ülkelerin bazıları daha zenginken diğerleri neden yoksul kalıyor? sorusuyla başlar. Bu farklılığın nedenlerini anlamak için yerelleşmenin çatısını oluşturan, birinci nesil teorilere yönelir. İkinci nesil, böylece geleneksel kuramın iki temel (iyilikseverlik ve tekdüzelik) dayanağına itiraz eder ve eksikliklerini ortaya koyar” (Karabacak, 2012: 413).

“İkinci nesil teorilerin birinci kısmı, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynağı yerine borçlanma ve idareler arası transferlere aşırı derecede güvendiklerinde yerelleşmenin tehlikelerine işaret eder. Yerel yönetimlerin mali kurtarmaya hazır halde tutulduğu bir ortamda, etkinlik düzeyinin ötesinde kamu sektörünü genişletecek bir yerelleşme için karşı konulamaz teşvikler söz konusu olur. İkinci

nesil teorilerin ikinci kısmında ise Lockwood, Besley ve Coate, birinci kuşağın tekdüzelik dayanağına itiraz eder” (Karabacak, 2012: 413).

“İkinci nesil eksik bilgi sorununu ise işlem maliyeti, eksik sözleşme ve asil vekil yaklaşımlarıyla yerelleşme teoremine uygular. Katlandıkları teşvik ve bilgi sorunları nedeniyle firmalar ile yerel yönetimler arasında bir benzerlikten bahseder. Bu bakımdan, firmanın işlem, sözleşme ve temsil maliyetlerini azaltıcı yapısını ve rekabetçiliğini yerel yönetimlere uyarlar. Çünkü bu kurumların ikisi de kendi içinde söz konusu sorunların yol açtığı fırsatçı davranış ve çıkar uyumsuzluklarını giderip, etkinliği arttırmayı amaçlar. Etkin bir yerelleşme isteniyorsa işlem, sözleşme ve temsil maliyetlerinin hesaba katılması gerekir” (Karabacak, 2012: 413). İkinci nesil teorilere göre, rekabetçi bölgeler sayesinde daha düşük işlem maliyetleri ve güvenilir vaatlere ilişkin teşvikler ortaya çıkmakta ve piyasayı koruyan devlet modeli<sup>37</sup> var olmaktadır (Weingast, 1995: 25).

### **3. KAMU EKONOMİSİNDE YATAY REKABET**

#### **3.1. Kavram**

Kamu ekonomisinde yerel kamusal mal üretici birimleri arasında kurulan rekabete yatay rekabet denir. Yatay rekabet; eşit mali ve idari güce sahip kamu birimleri arasındaki rekabeti tanımlamaktadır (Dileyici ve Vural, 2006: 160). Belirli bir coğrafi alanda, yerel birimlerin sayısı ne kadar fazla ise, alternatif yerel birimler arasında tercih yapma olanağı giderek artar<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ülkelerin politik sistemlerinin özel ve kamu piyasalarına zarar verme derecelerinin minimum düzeyde olduğu devlet modeli (Karabacak, 2012: 390).

<sup>38</sup> Yatay rekabet daha küçük ülkelerde, büyük coğrafyaya sahip ülkelere oranla daha kolay gerçekleştirilebilir. Bir idari bölgede yaşaması gereken optimal ortalama nüfus ölçütü de yatay rekabet açısından önemlidir (Triesman, 2002: 12).

Yerel kamusal mal üretici birimleri arasında rekabetin düzeyi, yerel birimlerin yapısına, yerel özerkliğe ve merkezden yapılan transferlerin boyutuna bağlıdır (Boyne, 1996). Birincisi, yerel birimler oldukça çok ve küçük olmalıdırlar. Oldukça büyük yerel birimlerde medyan seçmenin lehine yapılması gereken politikalar, rant kollayan monopolcü kamu biriminin ekonomik rant beklentisine takas edilebilir. İkincisi, yerel özerkliğin derecesi yerel birimlerin hareket kabiliyetini ve kamu üretiminin kalitesini ve niteliğini etkiler. Üçüncüsü, transferin boyutu yerel birimler arası rekabetin düzeyini etkiler. Aşırı transfer, mali illüzyona neden olabilir ve yerel kamusal üretimin gerçek maliyeti ortada olmadığından diğer yerel birimlerle kıyaslama yapılması zorlaşır ve vergi-fiyat mekanizmasının işlerliğini ortadan kaldırır. Diğer yandan aşırı transfer, yerel kamusal mal üretici birimler arası rekabetin en önemli unsuru olan göç mekanizmasını da olumsuz etkileyecektir.

Tam rekabet altındaki serbest piyasa mekanizması iktisadi etkinlik açısından optimal bir mekanizmadır (Durmuş, 2008: 33). Kâr maksimizasyonu güdüsüyle hareket eden üreticilerin en düşük maliyetli üretim yöntemini seçecekleri ve fayda maksimizasyonu hedefiyle hareket eden tüketicilerin bütçelerini mallar arasında en ideal şekilde bölüşürecekleri kabul edildiğinden, Pareto etkinliği de sağlanmış olacaktır. Tam rekabet modelinin tüm varsayımları geçerli olduğunda ve gelir dağılımı veri alındığında Pareto optimalitesi herhangi bir planlamacıya gerek kalmaksızın piyasanın görünmez eli aracılığıyla sağlanacaktır (Durmuş, 2008: 43).

Desantralizasyon modeli ile rekabetçi bir piyasa arasında benzerlik vardır (Oates, 1985: 749; Oates, 2006: 23). Yarışabilir idarelerin kamu ekonomisinde kurgulanması, özel piyasanın bazı kurumlarının kamu ekonomisi tarafından ödünç alınması ve kendi yapısına uygun olarak içselleştirilmesiyle olabilir. Burada özel



piyasadan ödünç alınması gereken kurumların en önemlisi, neoklasik mikro iktisat teorisinde öngörülen ve tam rekabet piyasasının temel koşullarından biri olan “atomise”<sup>39</sup> kuralıdır. Zira söz konusu atomise üretici birimleri, kamu ekonomisinde yerel kamusal mal üreticilerine tekabül etmektedir. Özel piyasaların aksine kamu ekonomisinde atomise kuralını gerçekleştirmek daha kolay olduğu gibi bazı nedenlerle tıpkı özel piyasalarda olduğu gibi pratikte gerçekleşmeyebilir<sup>40</sup>. Bunun nedeni, belirli bir coğrafyada sadece sınırlı sayıda rakip yerel yönetimin bulunması, ekonomik gelişmişlik veya aşırı göç gibi nedenlerle farklı büyüklükteki yerel birimlerin varlığı olabilir.

Yarışabilir idarelerin işlerlik kazanabilmesi için, bireyler ve firmalar içinde yaşadıkları idari birimlerin performanslarını karşılaştırabilecek bilgiye sahip olmaları gerekmektedir (Kenyon, 1997: 14). Burada neoklasik iktisat açısından tam rekabet piyasasının temel koşullarından biri olan “açıklık”<sup>41</sup> kuralı kamu ekonomisine aktarılır. Bu durum, birey ve firmaların tercih olanaklarını arttırmakta ve diğer idari birimlerle kendi idari birimlerinin performansını karşılaştırmak suretiyle tercihte bulunabilmektedirler. Burada bireylerin ve firmaların farklı idari birimleri tercih edebilme olasılığının varlığı, yerel yönetimleri kendi sınırları içerisinde yaşayan birey ve firmaların diğer idari birimlere göçmelerini engelleyici, diğer idari

---

<sup>39</sup> *Atomiselik*, alıcıların ve satıcıların piyasa fiyatını etkilemeyecek kadar çok sayıda olması anlamına gelmektedir (Dinler, 2001: 180). Tam rekabet koşulları ancak çok sayıda alıcının ve satıcının karşı karşıya geldiği bir piyasada söz konusu olabilir. Alıcıların ve satıcıların miktarı sınırlı ise, rekabet tam olmayacaktır. Böyle bir durumda sınırlı sayıdaki alıcı ya da satıcı bir araya gelip anlaşarak piyasada oluşan fiyatı etkileyebileceklerdir. Atomise olma özelliğinin geçerli olduğu bir piyasada, alıcı ve satıcı sayısı çok sayıda olduğundan, bunlardan biri veya birkaçı fiyat üzerinde etkili olamazlar (Berberoğlu, 2004: 107).

<sup>40</sup> Özel piyasalarda görülen ve iktisadi etkisizliğe neden olan piyasa türlerine benzer durumlara kamu ekonomisinde de rastlanır.

<sup>41</sup> *Açıklık*, piyasada olup bitenlerden, piyasa koşullarındaki her türlü değişmeden alıcı ve satıcıların anında haberdar olması demektir (Dinler, 2001: 195). Kamu ekonomisinde bu alanda var olan en önemli sorun asimetrik bilginin varlığıdır. Seçmenler (bireyler), kendilerini yönetenler kadar ekonomideki her türlü değişmeden haberdar olamazlar. Ancak bu sorunu çözen sistemler, mali yerelleşmenin içeriğinde bulunmaktadır.

birimlerde yaşayan bireyleri de kendi sınırları içerisinde çekici politikalar uygulamaya iter (Salmon, 2005: 1). Böylelikle, kamu mallarının etkin sağlanması için piyasa benzeri çözüm bulunmuş olur (Brown ve Jackson, 1990: 256).

Tam rekabet piyasasında olduğu gibi idareler arası rekabet mekanizması kamu ekonomisinde cebri ve keyfi uygulamaları ortadan kaldırır ve kamusal mal ve hizmet üretiminde etkinlik sağlanır (Tiebout, 1956: 418).

Yarışabilir idarelerin rekabeti, ürettikleri kamusal mallar aracılığıyla gerçekleştirir. Pratikte tam rekabet piyasasının öngördüğü “homojenlik”<sup>42</sup> koşulunun sağlanamaması, kamu ekonomisinde de yer bulacaktır. Çünkü mali federalizm teorisine göre, topluluk ekonomileri arasında heterojenlik olmalıdır. Ancak homojenlik olması durumunda sadece vergi fiyatı, rekabet aracı olabilir.

Yerel birimler açısından aslolan rekabetin varlığıdır. Yerel birimler, kamusal mal üretiminde yarış içerisinde olmalıdırlar ve yarış, yerel birimlerin özgürce ekonomik kararlar verebilmesini sağlayan bir mekanizmadır. Yerel kamusal mal üretici birimlerin mali ve idari açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu ekonomilerde, yarışabilir idarelerin tesis edilmesinde sorun ortaya çıkar. Bu yüzden yerel kamusal mal üretici birimlerinin mali ve idari açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu kamu ekonomilerde, rekabet önceden çizilen yasal çerçeve ve sınırlar kapsamında sınırlı bir alanda kalır. Yarışabilir idarelerin iki temel rekabet aracı vardır: Kamusal mal ve vergi fiyatı. Yerel kamusal mal üretici birimlerinin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu ekonomilerde rekabet aracı sadece kamusal

---

<sup>42</sup> Tüketici bakımından birbirleriyle aynı olarak görülen ürünlerdir. Homojen ürünler özdeş ürünler olarak da adlandırılmaktadır. Ürünler birbirini tam olarak ikame ettiğinde ve alıcılar değişik teşebbüsler tarafından sunulan ürünler arasında fiili veya gerçek farklılıklar algılamadığında ürünlerin homojen olduğu düşünülür. Fiyat, homojen ürünler üreten teşebbüslerin rekabet ettiği en önemli unsurdur (Rekabet Terimleri Sözlüğü, 2010).

mal ve hizmetler olabilir. Bu açıdan söz konusu özelliğe sahip yerel birimler, kamusal mal ve hizmet demetlerini çeşitlendirerek diğer yerel birimlerden farklılaşabilirler. Farklı kamu sektörü üretici birimlerinin kamusal mal ve hizmet arzında farklı alternatifler ortaya koyabilmesi ve vergilemede farklı politikalar oluşturabilmesi gerekmektedir.

Kamu tercihi teorisi, bünyesinde mali federalizmi ve kamu ekonomisinde rekabeti barındıran bir teoridir. Kamu tercihi teorisine göre mali yerelleşme kendiliğinden idareler arası rekabeti ortaya çıkaracaktır. İdareler arası rekabet, kamu ekonomisi üretici birimlerini disipline edici özelliğe sahiptir, yöneticilerin gücünü sınırlandırır ve bürokratik etkinsizliği azaltır. İdareler arası rekabet, bütçe kısıtlarını sertleştirir. Rekabet, kamu ekonomisini etkinliğe ulaştıracaktır. Yerel birimler, piyasa paylarını arttırmaya yönelik bir çaba içerisine gireceklerdir. Rekabetçi idareler, etkinlik kaybı anlamına gelen devletin monopol rantı elde etme yeteneğini azaltır.

“Tıpkı piyasa rekabetinin firma yöneticilerini, hissedarlarının çıkarlarını yansıtmaları için baskı altında tuttuğunda olduğu gibi yerel yönetimler arasındaki rekabet yönetimin predasyonu davranışını sınırlandırmaya yardım eder” (Qian ve Weingast, 1997: 88; Aktaran, Karabacak, 2012: 408). İdarelerarası rekabetin gelirin yeniden dağılımının merkezi buyruk altında olmaksızın bölgeler arası eşitsizlikleri azaltabilir. Rekabetçi sistemler, daha düşük işlem maliyetleri ve güvenilir vaatlere ilişkin dürtüleri yaratabilir (Karabacak, 2012: 408).

Kamu tercihi teorisine göre, aynı güçteki idari birimler malların, hizmetlerin, sermayenin ve insanların serbest dolaşımı şartıyla ülkede bulunan kıt üretim kaynaklarını kendi sınırları içine çekmeye çalışırlar.

Kamu tercihi teorisine göre, politikacılar yerel birimlerde uyguladığı politikaları, diğer yerel birimlerdeki politikaları dikkate alarak oluştururlar. Çünkü seçmenler, politikacının performansını başka bir yerel birimle karşılaştırarak belirleyeceklerdir (Besley ve Case, 1995: 25). Politikacılar kendi idarelerini cazip hale getirmek veya kendi idarelerinin cazip olduğunu göstermek için, çeşitli politikalar üretebilirler.

Politikacıların performanslarının karşılaştırılmasına olanak tanıyan rekabet, yerel birimlerin rekabet politikaları geliştirmesine neden olacaktır. Yerel birimler yerel topluluğun refahını maksimize etmek, kendi idarelerini cazip hale getirmek, vergi kaynaklarını genişletmek, yerel topluluğun gelir seviyesini arttırmak, mali alanını genişletmek gibi amaçlarla vergileri, kamusal mal ve hizmet arzını, regülasyonları araç olarak kullanarak rekabet alanını genişletmek isteyecektir. Örneğin; üretim faktörlerini kendi sınırları içerisine çekebilmek için vergi rekabetine girişebilir; mobil sermaye stoklarını kendi sınırları içerisine çekmek için firmalara vergi kolaylıkları getirebilir. Yerel birimler birbirleriyle yarışarak, ülkede bulunan kıt üretim kaynaklarını çekebilme ve bunun yanında birtakım maliyetlerden sakınma eylemleri içine girerler (Kenyon, 1997: 14).

Buchanan ve Brennan'a (1980) göre, yerel birimler birbirinden ne kadar uzak ve sayıca ne kadar az iseler, bireyin mali istismar edilebilme olasılığı artar. Yine, yerel birimlerin sayısının az olması, yerel birimlerin bireyler aleyhine işbirliği yapma ve vergilendirme güçlerini arttırma imkanlarını kolaylaştırır. Bu yüzden birbiriyle rekabet edecek yerel kamusal mal üretici birimleri birbiriyle yakın ve çok olmalıdır.

Yerel birimler arası rekabeti alelade bir “vergi rekabeti” olarak algılayan ekonomistlere göre, vergi rekabetine girişen yerel birimler, vergi oranlarının giderek

düşmesine ve yerel birimlerin kaynak sıkıntısı çekmesine yol açacaktır. Yerel birimler arası rekabetin vergi rekabetine dönüşmesi, kamusal mal üretiminde yetersizliğe neden olabilecektir (Oates, 1999: 1134). Yerel birimlerin bireylerden ziyade daha çok firmalar ve mobil sermaye stoğu üzerine rekabete girmesi, bireylerin ikincil konuma düşmesine neden olabilecek ve bireylere dönük kamusal mal üretimin azalması söz konusu olabilecektir<sup>43</sup>. Rekabetten beklenen daha kaliteli mal ve daha az maliyet hedefi, vergi rekabetinin artması nedeniyle gerçekleşmeyebilir<sup>44</sup>.

Yarışabilirliğin artması bazı sonuçların optimal altında kalmasına neden olabilir (Bailey, 1999: 290). Bu durum özellikle özelleştirme yoluyla başka şirketlere devredilen kamusal mal üretimlerinde meydana gelir. Örneğin, rekabetçi baskılar, yerel kamusal malın üretimi için potansiyel katılımcı şirketlerin gerçekçi olmayan düşük teklif fiyatları göndermesine yol açabilir. Bu durum, yerel kamusal mal üretimin gerçek maliyetlerinin göz ardı edilmesine neden olabilir. Küçük yerel birimler, oldukça büyük özel sektör firmaları tarafından sömürülebilirler (işlem maliyeti). Yüksek kâr ve minimum maliyetle anlaşma yapmak isteyen büyük özel sektör firmaları, kamusal mal üretiminin kalitesinden taviz verebilirler. Yatırım yapılması gereken bazı yerel birim alanlarında yatırım yapmayabilirler. Oates'e göre (1999), rekabetin yarattığı baskı yerel kamusal mal üretici birimlerin serbest piyasadaki firmalar gibi teknoloji ve idari yenilik arayışına iter.

---

<sup>43</sup> Tam tersine mobil sermaye stoğu hem yerel sakinlerin gelirlerinin artmasına hem de vergi tabanını geliştirerek yerel kamusal mal ve hizmetlerin artmasına yardımcı olabilir (Oates, 1999: 1135).

<sup>44</sup> Bu durum bazı alanlarda merkezileşmenin yolunu açabilir. Örneğin, çevre standartlarının sağlanmasında merkezileşmeye gidilebilir (Oates, 1999: 1135).

### 3.2. Tiebout Hipotezi

Tiebout'un 1956 yılında yerel kamusal mallar ile ilgili yaptığı çalışma<sup>45</sup> yerel yönetimler ekonomisinin analizi açısından önemli bir yere sahiptir. Tiebout söz konusu çalışmada, belirli varsayımlar altında tüketici-seçmen olarak nitelendirilen bireylerin kamusal mallara ve vergilere<sup>46</sup> yönelik tercihlerini en iyi şekilde karşılayan idari birimlere taşınacağını iddia etmiştir. Yerel birimler, yerel kamusal mal/vergi paketleri üretecek, tüketici-seçmen kendisine uygun olan yerel kamusal mal/vergi paketini üreten yerel birime taşınarak, kamu ekonomisinde özel piyasalardaki alışveriş mekanizmasına benzer bir mekanizmayı oluşturabilecektir. Özel piyasada özel malı alarak tercihini gösteren kişi, kamu ekonomisinde kamusal malın üretildiği yere giderek tercihi gösterecektir.

Literatür'de "ayaklarıyla oylama" adıyla nitelendirilen Tiebout hipotezi sayesinde bireyler, yerel kamusal mallara yönelik tercihlerini etkili bir biçimde ortaya koyabilirler. Bu yüzden Tiebout teorisi, yerel sunumla kamusal malların talebinin belirsizliği sorununu bertaraf edebilmektedir. Tiebout, Samuelson tarafından ileri sürülen kamusal mal tüketiminde bireylerin kendi tercihlerini ortaya koymayacağı yönündeki sonuca bir çözüm olarak söz konusu hipotezi geliştirmiştir (Oates, 2006: 22). Söz konusu teori, merkezi kamusal mal ve hizmeti üretiminden ziyade yerel kamusal mal ve hizmet üretimini destekleyici argümanı oluşturmaktadır (Cullis ve Jones, 1998: 303). Tiebout etkisi, mali yerelleşmeden kaynaklanan refah kazancını daha da arttırır (Cullis ve Jones, 1998: 297; Oates, 1999: 1124).

---

<sup>45</sup> 1956 yılında Journal of Political Economy'de yayınlanan "A Pure Theory of Local Expenditure" adlı makaleyle yerel kamusal harcamaların teorik altyapısını ortaya koymuştur. Tiebout modeli, pozitif bir teoridir (Blankart ve Borck, 2004: 444).

<sup>46</sup> Kamusal mal tüketiminden elde edilen faydanın karşılığı olarak yerel emlak vergisi, söz konusu mekanizmada kullanılabilir (Oates, 2006: 28).

Tiebout hipotezinde seçmen-tüketici davranışları temel alınmaktadır. Zira mali federalizm tezinin temelinde seçmenler ile yöneticiler arasındaki ilgi alanı yakınlaştırılmaktadır. Tiebout hipotezinin varsayımları şunlardır (Tiebout, 1956: 419):

i) Bireyler tam olarak mobildirler ve tercihlerini en iyi şekilde karşılayan idareye yerleşirler.

ii) Bireyler idarelerin gelir ve harcama politikaları arasındaki farklar konusunda tam bilgiye sahiptirler ve bu farklara göre hareket ederler.

iii) Bireylerin tercih edebilecekleri çok sayıda idari birim vardır.

iv) İstihdam olanaklarından dolayı ortaya çıkan kısıtlar dikkate alınmamaktadır.

v) Sunulan kamusal mal ve hizmetler, idareler arasında dışsallıklara ve ölçek ekonomilerine neden olmaz.

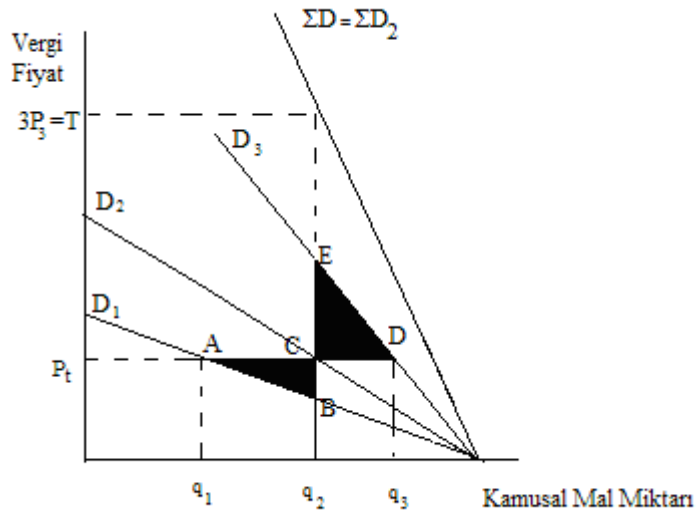
vi) Sunulan her kamusal mal ve hizmet için optimal idare büyüklüğü vardır. Söz konusu optimum, her bir idare için hizmetlerin en düşük ortalama maliyetle üretildiği birey sayısına göre tanımlanır.

vii) Optimum büyüklüğün altındaki idareler, daha düşük ortalama maliyete ulaşmak için, yeni bireyleri kendi sınırlarına çekmeye çalışırlar.

Şekil 2'de Tiebout hipotezi mekanizması diyagram yardımıyla gösterilmiştir. Bir yerel kamusal mal için üç bireyin talep eğrilerin ( $D_1$ ,  $D_2$  ve  $D_3$ ) dikey toplanmasıyla toplam talep eğrisine ulaşılmıştır. Söz konusu yerel kamusal malın üretim maliyeti  $OT$  kadardır ve  $3P$  vergi fiyatına eşittir. Ortanca Seçmen Teorisine göre, tüketimine karar verilen yerel kamusal mal miktarı  $Oq_2$  kadardır. Bu durumda

birinci birey, istediğinden daha fazla yerel kamusal mal tükettiği için, ABC üçgeni alanı kadar refah kaybı yaşamaktadır. Üçüncü birey ise, istediğinden daha az yerel kamusal mal tükettiği için CDE üçgeni alanı kadar refah kaybı yaşamaktadır. Eğer birbiriyle yarışan yerel birimler söz konusuysa, birinci birey ve üçüncü birey kendisi gibi düşünen bireylerin yaşadığı topluluklara göç etmeyi tercih edecektir. Bu durumda üç farklı topluluk için, farklı talep eğrileri ortaya çıkacak ve refah kaybı yaşanmayacaktır. Aynı zamanda birinci topluluk  $0q_1$ , ikinci topluluk  $0q_2$ , üçüncü topluluk  $0q_3$  kadar tüketim gerçekleştirecek ve farklı düzeylerde kamusal üretim meydana gelecektir.

**Şekil 2:** Tiebout Hipotezi



**Kaynak:** Holcombe (1983), Public Finance and the Political Process, Southern Illinois University Press (Cullis ve Jones, 1998: 298).



Tiebout hipotezine göre, idarelerin sayısı ve söz konusu idarelerin ürettikleri kamusal mallar arasındaki farklar ne kadar fazla ise, tüketici tercih durumunu o kadar iyi yansıtacaktır (Tiebout, 1956: 418). Bireyler kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulduğu, gelir düzeyi ve tercihler yönünden homojenlik arz eden topluluklara ayrılma eğilimindedirler. Söz konusu eğilimi, yerel hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesi için piyasa benzeri zorlamalar oluşturmaktadır.

Tiebout hipotezine göre, desantralizasyon kamu harcamalarının toplam miktarının daha az olmasına neden olacaktır. Bunun sebebi, söz konusu yerel birimin rekabeti korumak için daha az maliyetle daha çok kamusal mal ve hizmet üretme gayretidir. Tiebout hipotezi, kamu ekonomisinde idareler arasında rekabet yaşanması üzerine kurgulanmaktadır.

Tiebout hipotezine göre, çok sayıda birbiriyle yarışan yerel birimler, tüketici-seçmen refahını maksimize edecektir. Çok sayıda birbiriyle yarışan yerel birimler, homojen yerel topluluklar ortaya çıkaracaktır (Bailey, 1999: 64). Brennan ve Buchanan'a (1980) göre, bireylerin yerel birimler arası göçü, siyasi iktidarın aşırı mali istismara yönelmesini engelleyen bir sınırlama oluşturur. Tiebout mekanizması yerel birimlerin birbirlerinden farklı vergileme yöntemlerine başvurmasını ve bireylerin daha fazla zorlanmasını önler (Savaş, 1997: 160).

Tiebout hipotezinin kamu ekonomisi açısından teorik önemi olsa da söz konusu mekanizmanın pratikte ortaya çıkıp çıkamayacağı ekonomistler arasında tartışılmaktadır. Ekonomistlerin öncelikle dikkat çektiği husus, varsayımların fazlalığı olmaktadır. Sadece söz konusu varsayımlar içinde Tiebout mekanizmasının kusursuz çalışabileceği ileri sürülmektedir. Diğer yandan, ekonomistler bireylerin belirli bir yerde ikamet etme kararlarında, mali düşüncelerin rol oynayıp oynamadığı

konusunda kanıt aranması gerektiği üzerinde durmaktadırlar (Cullis ve Jones, 1998: 298).

Tiebout mekanizması mali düşüncelerin yerel ikametgahı belirlenmesi konusunda etkin olduğunu iddia etmektedir. Diğer yandan iş olanakları, arkadaşlık ve aile bağları gibi nedenler de yerel ikametgahın belirlenmesinde kuşkusuz etkilidir. Ancak Tiebout hipotezi, sadece mali düşüncelerin ayakla oylamaya neden olacağı üzerinde durmaktadır. Tiebout hipotezinin bir diğer önemli noktası ise, taşınma maliyetleri, barınma maliyetleri ve alternatif iş bulamama maliyeti gibi maliyetlerin olmaması durumunda bireylerin mali düşüncelerle hareket edeceği konusundaki iddiasıdır.

Tiebout hipotezinin eleştirildiği önemli bir nokta, yeni bir yerel birime göçen bireyin meydana getireceği kalabalıklaşma maliyeti nedeniyle orada ikamet eden bireylerin faydasını olumsuz etkileyebileceğine dairdir. Sadece ayakla oylama yapanlar için getirilen maliyetsiz mobilite varsayımı, yeterli olmamaktadır (Cullis ve Jones, 1998: 298). Söz konusu eleştiri karşısında Kulüp Teorisi temelinde argüman Boadway (1979) tarafından geliştirilmiştir: Benzer tercihlere sahip bireylerin oluşturduğu toplulukların sınırlarını kalabalıklaşma maliyetleri çizer. Topluluk sınırı, kamusal malların maliyetinin ek bir bölge sakinine yayılması olarak tanımlanabilecek marjinal maliyet tasarrufunun, marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktaya kadar genişler. Kalabalıklaşmanın vergi maliyetlerine de etkisi vardır. Her kamusal üretim biriminin büyüklüğü, kamu hizmetinin en düşük kalabalıklaşma ve vergi maliyetleri noktasına göre belirlenir. Kamusal üretim birimi, optimum büyüklüğün altında kalırsa yeni bireyler çekmeye yönelik politikalar tespit eder. Tiebout hipotezindeki mekanizmada bireylerin faydası ve toplumsal faydaya

bağlı olarak topluluk sınırı tespit edilirken; komşu birimlerden yayılan dışsallıkların da dikkate alınması gerekmektedir.

Tiebout hipotezine getirilen bir diğer eleştiri, düşük gelirli hanehalklarının yoksulluk, diskriminasyon, yetersizlik gibi nedenlerle göç edemeyeceğine veya bu sebeplerin göçü sınırlandıracağına dairdir (Ladd, 2005b: 145).

Tiebout hipotezinin eksik yanı, yerel kamusal üretim arzının belirlenmesi<sup>47</sup> ve yerel bütçenin belirlenme süreci konusunda açıklama yapmamasıdır (Oates, 2006: 29). Yerel kamu çıktısının belirlenmesinde yerel topluluk sakinlerinin herhangi bir rolü yoktur. Diğer bir deyişle, yerel topluluk sakinleri kamusal üretimin niteliği ile niceliği açısından tercihlerini açıklayabilme kabiliyetine sahip değillerdir. Tiebout, yerel birimi kâr elde etmek isteyen bir firma (ya da girişimci) gibi görür ve politik süreci es geçer. Kâr elde etmek isteyen bir firma gibi yerel birim, etkin sonucu ortaya çıkaracaktır. Kamu ekonomisinde, yerel topluluk sakinlerinin konutlarının emlak değerini maksimize eden yerel çıktı düzeyi yerel birimlerce arz edilebilecektir (Oates, 2006: 29). Diğer yandan kollektif tercihleri, Tiebout hipotezine monte eden modeller vardır. Özellikle medyan seçmen teorisine dayanan bu modellemelere göre medyan seçmenin kararı arzı belirleyecektir. Rant kollama faaliyetleri yerel birimler arası yarış sayesinde minimize edildiğinden, arzda çarpıklık meydana gelmeyecektir. Ancak yerel birimlerin inelastik arzı, rant kollama faaliyetlerinin az da olsa devamını sağlar. Medyan seçmen teorisine dayalı yapılan modellere göre, sonuç seçmenlerin bilgisine, kiracıların ev sahiplerine karşı davranışlarına, kollektif karar alma kuralının kusursuzluğuna ve kamusal üretimin teknolojisine duyarlıdır ve farklı arz seçeneklerinin emlak fiyatlarının kapitalizasyonu üzerinde farklı olası sonuçları

---

<sup>47</sup> Tiebout mekanizmasının çalışması için kısa dönemde elastik olması gerekir.

vardır (Oates, 2006: 32). Medyan seçmen, emlak değerlerinin maksimum kapitalizasyonuna neden olan arzı tercih edecektir. Ancak bilgi eksikliği nedeniyle verdiği arz kararının, emlak değerlerinin kapitalizasyonu olumlu veya olumsuz etkilediğini fark etmeyebilir.

Oates 1969 yılında yaptığı bir araştırmada Tiebout hipotezini destekleyici bulgular elde etmiştir (Oates, 2006: 25). Oates'e (1969) göre, mali şartlar bireylerin bir yerel birimde yaşayıp yaşamama isteğini belirlemede rol sahibidir. Bireyler yüksek kalitede hizmet veren yerel birimlerde yaşamaya, buralarda daha yüksek ödeme yapmaya rağmen isteklidirler. 52 kuzey New Jersey belediyesinde yaşayanlar için yaptığı analizde<sup>48</sup>, emlak miktarı sabit iken bireyler bir yerel birime daha fazla kamu hizmeti almak için taşınmaktalar ve bu durum emlak fiyatlarının artmasına neden olmaktadır. Emlak fiyatlarının vergi oranlarıyla negatif korelasyona sahip olduğunu bulan Oates (1969), öğrenci başına düşen eğitim harcaması ile emlak fiyatları arasında ise pozitif ilişki tespit etmiştir. Öğrenci başına düşen ek harcama bir yere nüfus akışını etkilemektedir. Oates, kapitalizasyon ve fiili yerel vergi/harcama arasındaki ilişkisini, Tiebout hipotezinin güçlü açıklayıcısı olduğu yönünde okumuştur<sup>49</sup>. Ancak bazı iktisatçılar (Edel ve Sclar (1974)) bu sonucu eleştirmiştir (Cullis ve Jones, 1998: 299; Oates, 2006: 26): Onlara göre, eğer Tiebout mekanizması çalışsaydı, kapitalizasyon ve fiili vergi/harcama arasında ilişki olması umulmazdı. Çünkü Tiebout toplulukları tekrarlanabilirdir ve mali avantaja sahip her bir yerel birim rakipleriyle karşı karşıya kalacaktır ve uzun dönemde mali avantaja

---

<sup>48</sup> Konutların medyan emlak değerinin belirleyicilerini, konut özellikleri, uzaklık, medyan aile geliri, öğrenci başına düşen kamusal eğitim harcamaları, düşük gelirli ailelerin oranı ve efektif emlak vergisi oranı olarak tespit etmiş ve regresyon analizi yapmıştır.

<sup>49</sup> Hizmetin ve verginin düzeyi, emlak değeri üzerine yansır. Yüksek düzeyde kamusal hizmet ve/veya düşük vergileme göç çekimi nedeniyle emlak fiyatlarını yukarı çekerek değerlerin artmasına neden olur. Düşük seviyede hizmet ve/veya yüksek vergiler emlak değerlerinin düşmesine neden olur. Çünkü göç verilmesi söz konusudur. Bu etkiler kapitalizasyon olarak tanımlanır (Bailey, 1999: 64).

sahip birimler olmayacaktır. Böylelikle zaman içinde kapitalizasyonun boyutunun ortadan kalkması gerekir. Diğer yandan yüksek seviyede kamu harcaması yapan bir yerel birimde bu durum yüksek vergi yüklenmesini doğuracağından, kapitalizasyona neden olacak net yarar bulunmayacaktır.

Edel ve Sclar'ı takip eden pek çok teorik araştırmada, kapitalizasyonun boyutunun çevrede ne kadar idari birim olduğuna, idari birimin ne kadar genişleyebilir olduğuna, sınırların sabit olup olmadığına ve yerel karar alma süreçlerine bağlı olduğu ileri sürülmüştür (Hassett, Hubbard ve Jensen, 2011: 12).

Fischel (2001), yerel kamu sektöründe, sektöre giriş kolaylığının zor olduğunu, yerel birimlerin sınırlarının nispeten sabit olduğunu ve yerel birimlerin inelastik arz ortaya koyduğunu ileri sürmekte ve böylelikle mali avantajların oldukça uzun bir süre var olabileceğini iddia etmektedir (Hassett, Hubbard, Jensen, 2011: 12). Fischel'in iddiasını takip çalışmalar, yerel birimlerin sahip olduğu mali farklılıkların önemli bir derecede kapitalizasyona sebep olduğunu ortaya koymuştur. Bu noktadan itibaren tartışılan husus, mali farklılıkların tümüyle emlak değerleri üzerinde kendini gösterip göstermediğidir (Oates, 2006: 26).

Gramlich ve Rubinfeld (1982), Tiebout hipotezini test etmişlerdir. Bireylerin kolayca taşınabileceği çok yerel birim varsa, kendisine uygun yeri tercih eder ve bu yerlerde tercih homojenliği vardır. Eğer bireylerin kolayca taşınabileceği az yerel birim varsa, heterojenlik söz konusu olmaktadır.

Dowding, John ve Biggs (1994), Tiebout modelinin kanıtlanması için yapılmış ampirik çalışmaları ve bulguları içeren 200'den fazla makale ve kitabı incelemiştir. Dowding, John ve Biggs vergi ve kamusal mal düzeyinin yerel kararları etkilediği

yönünde ve vergi ve kamusal mal düzeyinin emlak değerleri üzerinde bazı etkisinin olduğu yönünde kanıt olduğu sonucuna ulaşmıştır. Diğer bir ifadeyle kapitalizasyonun varlığı, Tiebout hipotezini destekleyen bir bulgudur.

John, Dowding ve Biggs (1994), Londra'daki dört yerel birim üzerinden Tiebout modelinin davranışsal varsayımlarını test etmek için yaptığı ampirik çalışmada, vergilerin ve kamusal malların insanların taşınma kararında önemli bir faktör olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Yerel sakinlerin seçiminin, Tiebout rasyonelini yansıttığını bulmuşlardır. Düşük vergi seviyesine öncelik veren hane halkları düşük vergili birimlere taşınmaktadır. Daha iyi hizmet almaya öncelik veren hane halkları daha iyi kamusal hizmetin verildiğini bildikleri yerlere taşınmaktadır. Bir yeri terk etmeye karar verirken vergi ve yerel hizmet düzeyleri ikincil öneme sahiptir ancak nereye göçeceğine karar verirken vergi ve yerel hizmet düzeyleri birincil öneme sahiptir.

Diğer yandan, çoğu araştırma sonucu vergi/kamusal hizmet paketlerinin taşınma sürecinde olan insanlar için daha etkili olduğu yönündedir. Araştırmaların sonucuna göre, vergi/hizmet paketleri insanları taşınmaya uyarıcı etkisi bakımından daha az önemli gibi görünmektedir. Ayrıca genel olarak vergi/hizmet paketleri göç ettirici olmaktan ziyade göç çektirici bir güdülemeye sahiptir. Vergi/hizmet paketinde görünürde ve önemli bir farklılık varsa, hane halklarını göç ettirici karaktere sahip olacaktır (Bailey, 1999: 65).

Kapitalizasyon üzerine yapılan araştırmalara göre, mali farklılıklar barınma taleplerini etkiler ve ev fiyatları üzerinde kapitalizasyona neden olur. Diğer yandan mali farklılıkların göç akışına etkisini analiz eden araştırmalara göre, refah ödemelerinin düzeyi göç akışlarını etkiler. Yüksek düzeyde refah ödemesi yapan

yerler, potansiyel refah alıcıları için çekim noktasıdır, fakat varlıklı hane halklarının göçü için etkileyici değildir. Refah harcamaları dışındaki kamu harcamaları yapan yerler de göç edecekler için çekim merkezleridir. Yerel vergi sistemleri arasındaki farklılıkların, yerleşme kararlarını etkileyip etkilemediği konusu tartışmalıdır. Bazı grupların (örneğin ev sahibi olmayanların) ve cemaatlerin yerel vergi farklılıklarına duyarsız olabileceği belirtilmektedir. (Hassett, Hubbard, Jensen, 2011: 12-13).

Cebula ve Kafoglis (1986) göçün, kişi başına düşen refaha yönelik harcamalar hariç merkezi ve yerel harcamaları ile kişi başına düşen merkezi ve yerel vergi tahsilatı arasındaki orana önemli derecede duyarlı olduğunu ortaya koymuştur.

Tiebout modeli mevcut kaynaklar dahilinde taşınma yoluyla tüketici-seçmen refahının maksimizasyonunu sağlayan bir hipotezdir. Diğer yandan, Oates'in desantralizasyon teoremine göre daha kapsamlı bir hipotezdir. Tiebout hipotezi, kaynak etkinliğinin artırılmasına yönelik göç ve yerleşim hareketlerini destekleyen politikaların ve seçmen-tüketicilerin yerel kamusal mal üretim düzeyi hakkında daha fazla bilgilendirilmesini sağlayan politikaların geliştirilmesine yardımcı olur. Tiebout hipotezi test edilmeye çalışılan birçok sonuç ortaya koymaktadır ve bazılarını test etmek oldukça zordur<sup>50</sup> (Bailey, 1999: 64):

1. Çok sayıda yarışan yerel birim tüketici-seçmen refahını daha fazla artırır.
2. Aynı metropol alan içindeki çok sayıda yerel birim, yüksek düzeyde yarış çıkmasına neden olur.
3. Çok sayıda yarışan yerel birim, daha homojen topluluklar oluşmasına neden olur.

---

<sup>50</sup> Altı sonuçtan (veya ikincil hipotezden) birinin yanlışlanması, Tiebout hipotezinin çürütülmüş olduğu anlamına gelmez veya altı sonuçtan herhangi birinin doğruluğunun onaylanması ayakla oylamanın varlığını ispat etmez, sadece destekleyici bir bulgu sunar (Bailey, 1999: 67).

4. Yerel vergiler ve harcamalar yerleşim hareketliliklerini etkiler.

5. Göç motifi, yerel birimlerin farklı vergi-kamu hizmeti paketlerine sahip olmasıyla açıklanır.

6. Vergi ve kamu hizmetinin düzeyi emlak değerleri üzerine yansıtılır.

Tiebout hipotezi sadece seçenekler arasında tercih yapabilmeyi sağlayabilen bir hipotezdir<sup>51</sup>. Vergi mükellefi-seçmenin tercih açıklamasında da bulunabilmesi için desantralizasyon teoremiyle desteklenmesi ve hipotezin eksik tarafının tölere edilmesi gerekmektedir (Bailey, 1999: 68). Mali yerelleşme reformları tercih açıklamasını destekleyici yönde olmalıdır.

---

<sup>51</sup> Ancak diğer yandan, göç yoluyla tercih yapılmasını engelleyen kısıtlar ve politikalar ortaya çıkabilir.



## **İkinci Bölüm**

### **MALİ YERELLEŞME KAVRAMI VE TARTIŞMALAR**

#### **1. MALİ YERELLEŞME KAVRAMI**

Mali yerelleşme (İng. *fiscal decentralisation*), mali reformun önemli bileşenlerinden biri olup, vergileme ve harcama yapma güçlerinin alt düzeydeki yönetim birimlerine devredilmesi demektir (OECD, 1999: 9). Mali yerelleşme, ulusal düzeyde üretilmesi gereken kamusal mallar dışındaki kamusal mal üretiminin (Samuelson, 1954: 387) ve mali karar alma yetkisinin merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine aktarılmasını gerektirir. Mali yerelleşme sonucunda, kamu ekonomisi üretiminin bileşeninde alt yönetim birimleri lehine bir değişim ortaya çıkar. Mali yerelleşmeden beklenen, kamu ekonomisinin performansını güçlendirerek kamu ekonomisindeki etkinsizlik sorununu çözmeye yardımcıdır (Oates, 1999: 1120). Mali federalizm, merkezi yönetimin kamusal üretime göre ortaya çıkan ekonomik refahtan daha fazlasını ortaya koyabilir (Oates, 1999: 1122). Mali yerelleşme, kamu ekonomisi üretici birimleri arasında rekabet ortamının tesisini sağlar.

Mali yerelleşmenin teorik altyapısını mali federalizm teorisi oluşturur. Ortaya çıkmasında politik tarihin temel belirleyici olduğu ABD ve Kanada federal sistemleri, mali federalizm teorisi ışığında şekillenmiştir (Bailey, 1999: 1). Mali federalizm teorisinin ortaya koyduğu tavsiyelerin uygulanabilirliği sadece federal sisteme sahip ülkelerle sınırlı değildir. Söz konusu tavsiyeler İngiltere, Fransa,

Türkiye gibi federal yapıya sahip olmayan ülkelerin yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin belirlenmesinde de kullanılabilir.

Federal yapıya sahip olmayan pek çok üniter Avrupa ülkesi, mali yerelleşmeye dayalı bir kamu ekonomisi geliştirmiştir. Diğer yandan, federal yapılanmaya sahip olup da mali federalizm teorisinin öngörülerine uymayan ülke sistemleri veya kamu ekonomisi açısından mali yerelleşme konusunda eksikliklerin ve aksaklıkların olduğu ülkeler mevcuttur. Mali yerelleşme konusunda yaşanan sorunların temelinde genelde demokrasi kurumlarının gelişmemişliği problemi vardır<sup>52</sup>.

Yüzölçümü açısından büyük olan ülkeler ve etnolinguistik farklılığı olan ülkeler mali yerelleşmeyi tercih etmektedirler. Diğer yandan kişi başına düşen milli gelir düzeyi yüksek ve demokrasisi gelişmiş olan ülkelerin mali yerelleşme reformunda başarısı artar (Panizza, 1999: 123). Bunun yanında yerel hesap verme konusundaki tedbirler ve düzgün işleyen bir kurumsal alt yapının varlığı mali yerelleşmenin başarısını etkiler (Neyaptı, 2005: 104).

ABD, Kanada ve Almanya dışında Britanya'nın Avustralya ve Hindistan gibi büyük eski kolonileri mali federalizme dayalı mali sistemler geliştirmişlerdir. Son iki çeyrek yüzyılda dünya genelinde federal veya desantralize yönetim sistemleri artış göstermiştir. Çin, Endonezya ve Rusya gibi Asya ülkeleri federal veya desantralize sistemler geliştirmişlerdir (Ahmad ve Brosio, 2006: 13). ABD, İtalya ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler yeni desantralizasyon politikaları üretmişlerdir (Oates, 1999: 1120). Bunun yanında İspanya, İtalya ve Belçika mali federalizm trendinden oldukça

---

<sup>52</sup> Bu durumda mali federalizm temelli kamu ekonomisinin işleyişini bozucu bir federalizm ortaya çıkar. Sınırlandırılmış devlet biçiminin yani devletin ekonomik ve siyasi hakları kabul edeceğini güvenilir bir şekilde vaat eden politik kurumların varlığından söz edilemez. Bu durumda ülkelerin politik sistemleri kamu kesimi başta olmak üzere piyasalara zarar verme dereceleri artar. Düşük işlem maliyetleri ve güvenilebilen vaatler ortaya çıkmaz, kamu ekonomisinde rekabet ortamı oluşmaz (Karabacak, 2012: 390 ve 406).

etkilenmiştir (Karabacak, 2012: 390). Alt ulusal birimler, kamu ekonomisini geliştirici kamusal malları sağlamalarına ve piyasa lehine politikalarda yenilik yaratmalarına olanak veren giderek genişleyen politik ve mali bağımsızlıklarını elde etmektedirler (Weingast, 2009: 282).

Dünya Bankası ve OECD'nin mali yerelleşmenin kamu ekonomisini olumlu etkileyeceği yönündeki araştırmaları ve politika önerileri, federal veya üniter yapıya sahip gelişmiş, gelişmekte olan veya azgelişmiş pek çok ülkenin mali yerelleşme reformlarına girişmesine neden olmuştur. Gelişmekte olan ülkeler açısından Arjantin, Brezilya, Venezuela, Meksika, Şili gibi Latin Amerika ülkeleri mali yerelleşme programları açısından öncü olmuşlardır (Burki, Perry ve Dillenger, 1999: 4). Mali yerelleşme politikaları geliştirmenin temel amacı kamu ekonomisinde etkinlik sağlamak olmakla birlikte mali yerelleşmenin makro istikrara ve ekonomik büyümeye olumlu katkı yapacağına dair düşünceler özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali yerelleşme politikaları geliştirmesine zemin hazırlamıştır<sup>53</sup> (Bird, 1993: 1, Tanzi, 1996: 297).

Azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin kendine özgü karakteristik yapıları dikkate alınarak teorinin tadil edilmesi ve ona göre mali yerelleşme politikalarının dizayn edilmesi gerekir. Aksi takdirde azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler başka sorunlarla karşı karşıya kalabilirler. Örneğin, Latin Amerika ülkeleri, mali yerelleşme için uygulanan yanlış politikalar nedeniyle makroekonomik istikrar sorunlarıyla karşılaşmışlardır (Burki, Perry ve Dillenger, 1999: 4). Halbuki ABD,

---

<sup>53</sup> Ancak Prud'homme (1994) ve Tanzi (1996) gibi iktisatçılar mali yerelleşmenin ekonomiyi olumsuz etkilediği ve mali yerelleşmenin kendi içerisinde makro açıdan bazı tehlikeler barındırdığını savunmaktadırlar.

İsveç, Almanya gibi sanayileşmiş ülkeler mali yerelleşme nedeniyle makro ekonomik sorunlar yaşamamışlardır.

Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler kendine özgü karakteristikleri nedeniyle teorinin beklemediği sonuçlarla karşı karşıya kalabilirler. Örneğin, bireylerin ve firmaların yerel birimler arasında mobilitesi, maliyet ve sosyal norm kısıtı nedeniyle kamu ekonomisine sınırlı fayda getirebilir. Yüksek bilgi maliyetleri desantralizasyona eşlik ederse, bürokratları ve politikacıları takip edebilme yeteneği zayıflar ve böyle bir durum yerel elitlerin doğmasına zemin hazırlayabilir. Kamu harcamalarının yararları yüksek gelirli grupların veya yerel elitlerle bağlantısı iyi olan grupların lehine tahsis edilebilir. Bazı fonların yönü, olması gerekenden başka yöne doğru değiştirilebilir (Bardhan, 2006: 201). Özellikle, merkezi planlamanın devam ettiği veya etkisinin sürdürdüğü ülkelerin durumu, mali yerelleşmeyi olumsuz etkileyebilir.

Mali yerelleşme reformunun birkaç boyutu bulunmaktadır: (a) Kamusal harcamaların yerelleşmesi, (b) Vergilemenin yerelleşmesi, (c) Kamu mali yönetim sisteminin mali yerelleşmeye uyumlandırılması, (d) İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi, (e) Yerel birimlerin borçlanmasına ilişkin düzenlemeler.

Bu bağlamda; mali sorumluluk alanında birçok bileşenden oluşan bir reformun varlığı söz konusudur. Söz konusu reform, yerel kamusal mal üretici birimlerinin sorumluluklarını güçlendiren ve onlara mali açıdan hareket serbestisi getiren düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesini içerir (OECD, 1999: 10). Mali yerelleşme reformunun başarılı olması için söz konusu düzenlemelerde şu unsurların varlığı gerekir (Litvack ve Seddon, 2004: 8):

- Yerel yöneticilerin kamusal mal üretimi karşısında verdiği sözleri yerine getirmesi ve aldıkları kararların maliyetlerini yüklenmeleri.

- Yerel toplulukların, hizmetlerin maliyetleri ve kaynağı hakkında bilgi sahibi olmaları.

- Yerel toplulukların kendi tercihlerini yansıtabilecekleri ve politikacılar üzerinde bağlayıcı olan bir mekanizma.

- Hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın olduğu bir sistem. (Böylelikle yerel topluluklar, yerel birimlerin performanslarını takip edebilirler ve uygun şekilde tepki verebilirler.)

- Mali yerelleşme enstrümanlarının tespit edilmesi: Anayasal ve yasal çerçevede, hizmet sunum sorumlulukları, idareler arası transfer sistemi.

1980'li yıllarla birlikte yeniden önem kazanmaya başlayan yerel yaşama kurumları; esasen sosyal ve tarihsel bir olgu olarak komün<sup>54</sup> biçiminde kendiliğinden<sup>55</sup> ortaya çıkmıştır (Öncel, 1998: 7). Birçok maliye, iktisat ve kamu yönetimi bilim insanı, son çeyrek yüzyılda siyasi, mali ve idari sistemin, tarihi süreç içerisinde merkezi yönetim ağırlıklı yapıdan tekrar<sup>56</sup> yerelliğin ön planda olduğu

---

<sup>54</sup> Komün, belirli bir toprak parçası üzerinde toplu ve komşuca yaşayan insanların komşuluktan doğan maddi ve manevi ihtiyaçlarını karşılamak ve kendi kendilerini idare etmek üzere meydana getirmiş oldukları hukuki kuruluşlardır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 461). Komünler merkezi devlet teşkilatlanmasından çok önce Neolitik dönemden beri var olmakla birlikte, Ortaçağ'da hareket serbestisine sahip merkeze bağlı birimler olmuşlardır (Blankart ve Borck, 2004: 442). Yeni Çağ ile birlikte gelişen emperyal devirde merkezi eğilimler arttığından, komünler gerek mali açıdan gerekse diğer alanlarda ikincil pozisyona düşmüşler ve merkezi yönetimlerin birer parçası haline gelmişlerdir (Blankart ve Borck, 2004: 442). Makro hedeflerin ön planda olduğu Merkantalist dönemde komünler (yerel görev alanları gittikçe genişlemesine rağmen), merkezi yönetimin makro hedeflerini karşılamada yardımcı birimler haline getirilmiştir (Blankart ve Borck, 2004: 443).

<sup>55</sup> Yerleşim birimleri, herhangi bir bölgede rassal olarak oluşur ve gelişen bir işbölümünden kendiliğinden doğarak gelişir (Oppenheimer, 2005: 173).

<sup>56</sup> "Küreselleşme sürecinin kaçınılmazlık olarak gösterildiği son çeyrek yüzyılda yaşanan gelişmeler, bazı yazarlarca 'feodaliteye dönüş' olarak yorumlandı. Buna göre son beş yüz yıllık siyasal iktidarın merkezileşme süreci sona eriyor, ulus-devlet yapılarının parçalanmasıyla kent-devletler, beylikler

yapıya doğru evrilmekte olduğunu düşünmektedir. Dünya Bankası'na göre, şehirlerin, illerin, bölgelerin, ulusaltı birimlerin ekonomik ve politik güçleri artma eğilimdedir. Dünya Bankası 21. yüzyılın trendinin yerelleşme olacağını belirten raporunu 2000 yılında yayımlamıştır. Dünya Bankası ve OECD'nin mali yerelleşmenin kamu ekonomisini olumlu etkileyeceği yönündeki araştırmaları ve politika önerileri ülkelerin mali yerelleşme reformlarına girişmesine neden olmaktadır. Ancak merkezîyetçi üniter devletlerin mali yerelleşme reformları birbirinden farklılık göstermekle birlikte görece yavaş ilerlemektedir.

### **1.1. Kamusal Harcamaların Yerelleşmesi**

Mali yerelleşme reformu, kamusal harcama sorumluluklarının daha düşük düzeydeki birimlere doğru aktarılmasını içerir. Bunun için, kamusal mal üretiminde yerelliğin tespit edilmesi gerekir. Oates (1972), her kamu hizmetinin, söz konusu hizmetin sunumunun fayda ve maliyetlerini içselleştirecek minimum bir coğrafi alanda kontrolü sağlayan bir idare tarafından sunulması gerektiğini ileri sürmektedir. Diğer taraftan, özellikleri nedeniyle bazı kamusal malların yerelleştirilmesi mümkün değildir. Ancak bu tür kamusal mal üretimlerinde yerel toplulukların karar alma sürecinde etkili olması istenir.

Yerel toplulukların harcamalara ilişkin kaynakların dağılımı hususunda kendilerinin karar verip vermemesi, mali yerelleşmenin derecesinin belirlenmesi açısından oldukça önemlidir. Merkezi hükümetin harcamalara ilişkin kaynak dağılımını belirlediği ve yerel birimlerin merkezi hükümetin kararına göre sadece yerine getirdiği harcama fonksiyonu, mali yerelleşme reformu açısından bir anlam

---

zamanlarına geri dönüş süreci canlanıyordu..." (Birgül A. Güler, Yeni Yönetim Anlayışında Kökler, Okumalar notu, 30 Aralık 2005).

ifade etmez (Litvack ve Seddon, 2004: 19). Merkezin mandaterliğinden, yerel toplulukların arındırılması gerekmektedir. Ancak ülkenin üniter veya federal yapıda olması söz konusu hususun belirlenmesinde temel belirleyicidir.

Bir kamu hizmetini sunan idari birimin alanı o hizmetin faydasının yayıldığı alana eşitlenmelidir (Ahmad ve Brosio, 2006: 4). Ulusal ortak tüketim hizmeti niteliği taşımayan ve ölçüğe verim gerekçesi ile de birleştirilmesi gerekmeyen tüm kamu hizmetleri yerel birimlere bırakılabilir (Bulutoğlu, 2008: 163). Kent hizmetleri tekelden sunulursa ve maliyeti binalardaki ihtiyaç sahiplerince paylaşılarak alınırsa kalite standardı sağlanır ve maliyetler düşürülür. Yerel nitelikteki hizmetler, etki alanları biraz farklı olsa da, uzlaşma ile bir demet haline getirilerek, bunların sunumu faydaların yoğunlaştığı alanda kurulan yerel birimin yetkisinde üretilir. Yerel sakinler, alternatif yerel kamusal mal üretici birimlerin ürettiği kamusal mallar arasında seçim olanağına<sup>57</sup> ve üretimin niteliği ile niceliği açısından tercihlerini açıklayabilme olanağına<sup>58</sup> aynı anda sahip olmalıdırlar (Bailey, 1999: 41, 49 ve 60).

Kamu tercihi teorisine göre, kamusal malların ortak üretimi tüm yerel topluluk üyelerinin lehinedir. Yerel kamu malının üretimine tüm bireyler katkıda bulunduğu, hiçbirinin katkıda bulunmaması durumuna göre daha iyi bir durum olacaktır. Ya da yerel topluluk üyelerinden sadece kendisi kamusal mal için ödeme yapmazsa daha iyi durumda olacaktır<sup>59</sup>. Kamu malının üretimine tüm bireylerin

---

<sup>57</sup> Brennan ve Buchanan'a göre devletin başarısızlığının çözümünde önemli bir araçtır (Bailey, 1999: 49). Ancak mekansal sınırlar, doğal tekellerin varlığı ve yerel tekellerin varlığı yerel birimlerin kamusal malları arasında seçim yapmayı zorlaştırır (Bailey, 1999: 52).

<sup>58</sup> Yerel sakinler arası sosyoekonomik farklılıkların olmamasını, yasal bariyerlerin ve bilgi kısıtının olmamasını ve hizmet çıktılarının yüksek düzeyde farklılaşmamış olmamasını gerektirir (Bailey, 1999: 52).

<sup>59</sup> Bu durum kamusal tercih problemidir. Topluluğu oluşturan birey sayısı az olduğunda onların davranışlarını öğrenmek ve ortak stratejiye aynı şekilde cevap verip vermeyeceklerini tahmin etmek daha kolaydır. Ortak olmayan davranışları fark etmek ve onu cezalandırmak ve ortak stratejiyi desteklemek daha kolaydır. Sayı arttıkça, bireylerin ortak olmayan stratejiyi uygulaması ve diğerleri

katkıda bulunması durumu, toplamı sıfır olmayan bir oyun olarak Hobbesian devlet anlayışını terk etme ve optimal kaynak dağılımına doğru bir Pareto hareketi anlamına gelir.

Her kamu malı için ekonomik yönden optimal bir yerinden yönetim derecesi vardır. Diğer bir ifadeyle, yerel birimin yayıldığı alan ile ürettiği kamusal mal arasında yakın bir ilişki vardır. Ulusallık ile yerellik arasında ayırım, kulüp teorisi vasıtasıyla optimal üretim ölçeğinin tespiti ile yapılabilir. Teorinin odağında, karmaşık ve geniş bir ekonomide kamusal mal üretimini sağlamada en iyi nüfus bölümlenmesini ortaya koyma vardır. Kulüp teorisine göre, kapasite sınırından sonra kulübe üye kabul edilmez ve bir hizmetin optimal düzeyde sunumu, hizmetin sunum ölçeği (kulüp malının üretim miktarı) ve hizmeti kullanan kişi sayısı olmak üzere iki değişkene bağlıdır (Brown ve Jackson, 1990: 81).

Kulüp teorisine göre, kamusal hizmetlerin optimal üretim düzeyi, kamusal malların marjinal maliyetinin kulüp üyelerinin sağladığı marjinal faydaya eşit olduğu noktada belirlenir (Sakınç, 2007: 96). Kulüp malları teorisinde, her bir ölçek için optimal üye sayıları ve optimal miktarlar belirlenmektedir. Ancak birçok ölçekte optimal üye sayısı ile optimal üretim miktarı bir araya gelemez. Teoride, üye sayısına ve üretim miktarına bağlı değişen fayda ve maliyetler olduğu kabul edilir. Üretim miktarı arttıkça bir yandan maliyetler, bir yandan da faydalar azalır. Azalan

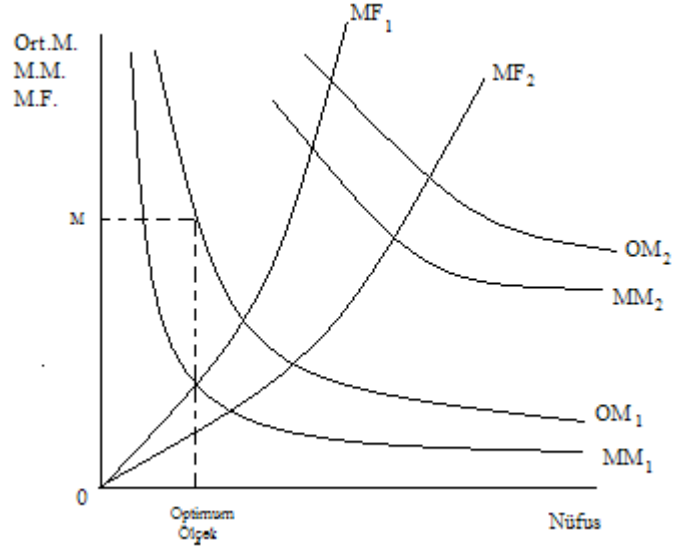
---

üzerindeki etki küçük olduğu için fark edilmemesi veya çok maliyetli olduğu için cezalandırılmaması daha kolaydır. Bu yüzden, davranışsal yaptırımlara ve kamu malının tedarikine yönelik gönüllü uyum, büyük topluluklara göre küçük olanlarda daha olasıdır. Büyük topluluklarda gönüllü uyuma güven bedavacılığa veya kamu malının üretilmemesine yol açar. Topluluk büyüdükçe ve heterojenleştikçe bedavacılığı teşvik eden unsurlar artar. (Mueller, 1991: 207)



maliyetler teorisine dayanan bu teoride, optimal üye sayısı ile optimal üretim miktarının bir arada bulunduğu sadece bir nokta vardır<sup>60</sup>.

**Şekil 3:** Kulüp Teorisinde Optimum Ölçek



**Kaynak:** Musgrave R.A., Musgrave P., (1989), Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill International Editions, s. 448.

Şekil 3'te nüfus yoğunluğu ile üretim maliyeti arasındaki ilişki ele alınmaktadır. Kamusal malın maliyetinin bireyler tarafından eşit olarak karşılandığı varsayıldığında, ortalama maliyet ve marjinal maliyette azalma meydana gelir. Diğer bir ifadeyle, topluluğa katılan her yeni birey kişi başına düşen maliyette bir tasarrufa neden olur. Diğer yandan, topluluğa yeni bireylerin katılması kalabalıklaşma maliyetini artırır. Bu durumda optimal üretim ölçeği, topluluğa katılan her yeni

<sup>60</sup> Birey sayısı arttıkça, her yeni bireyin maliyetlerde sağladığı tasarrufta bir azalma meydana gelir. Marjinal maliyette meydana gelen azalmanın, marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktada, optimum hizmet ölçeği belirlenmiş olur.

bireyin ortaya çıkardığı tasarruf ile bu bireyin neden olduğu kalabalıklaşma maliyetinin eşit olduğu noktada tesis edilmiş olur. Söz konusu noktadan sonra topluluğun toplam refahı azalmaya başlar. (Musgrave ve Musgrave, 1989: 447-448)

Üretimde optimum ölçeğin belirlenmesinden sonra, yerel topluluğun talep eğrisi ve arz eğrisinin kesiştiği noktada optimum hizmet düzeyi ortaya çıkar. Belirli bir coğrafyada yaşayan bireylerin kamusal mala aynı marjinal değeri verdiği varsayılırsa, tek bir bireyin kamusal mal konusundaki talep eğrisi, nüfusun talep eğrisi olarak kabul edilebilir. Kamusal malın arz eğrisi ise, nüfus sayısına göre değişen maliyet eğrisidir. Bu bağlamda, optimum ölçek ile optimum hizmet düzeyi de bir noktada kesişir. (Batirel, 2007: 68-69)

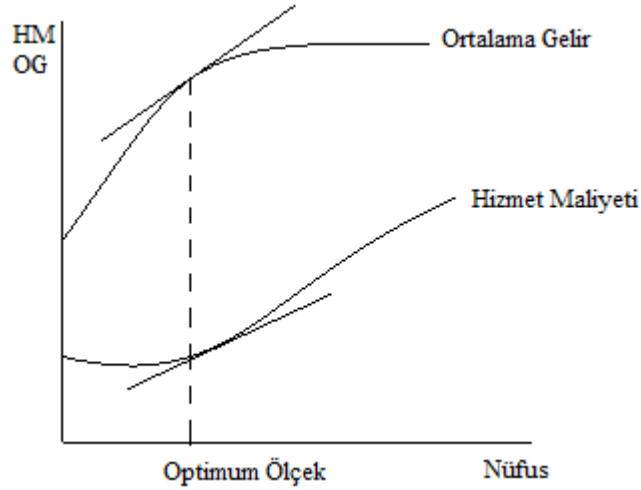
King'e (1996) göre, optimal üye konusu statik bir konu değil, dinamik bir konudur. Yerel topluluğa üye olması gereken optimal kişi sayısı yani yerel birimin büyüklüğü yapısal değişim maliyetli olmasına rağmen, zaman içinde değişir. Kaynak etkinliği muhafaza edilmek isteniyorsa, yerel birimin boyutunun periyodik olarak yeniden tespit edilmesi gerekir. Periyot, gelir ve hizmet teknolojilerinin değişim hızını ve yeniden yapılandırma maliyetini yansıtacak şekilde belirlenmelidir (Bailey, 1999: 32-33).

Hizmet maliyetleri – kişi başı gelir ölçütüne göre, optimum üretim ölçeğini kamusal malın maliyeti ve kişi başına gelirden meydana gelen değişimler belirler (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 80).

Şekil 4'e göre kişi başına gelir eğrisi, kent ölçeğindeki büyümenin ilk evrelerinde artış eğilimindeyken, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra birtakım maliyetlerin ortaya çıkması nedeniyle, azalış eğilimine girer. Kişi başına hizmet maliyeti ise, ölçek ekonomileri nedeniyle belirli bir noktaya kadar azalmakta, belirli

bir noktadan sonra artış eğilimine girer. Bu durumda optimum üretim ölçeği, söz konusu iki eğri arasındaki farkın en yüksek olduğu noktadır (Öncel, 1998: 27)

**Şekil 4:** Hizmet Maliyeti – Kişi Başına Gelir Ölçütü



**Kaynak:** Öncel, Y.S., (1998), Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul: Filiz Kitabevi, s. 27.

Doğal tekel niteliğinde olan kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde artan ölçek ve nüfus yoğunluğuna bağlı olarak birim maliyetler önemli oranda azalmaktadır. Marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu talep düzeyini ortaya çıkarabilecek bir alan genişliği ve nüfus yoğunluğunun bulunmaması optimum üretim miktarının sağlanmasını imkansızlaştırmaktadır. Bu durumda optimal üretim ölçeği, üretilen hizmette yararlanan nüfusun, üretim tekniğinin gerektirdiği en düşük maliyeti sağlayacak büyüklük ve yoğunluğa ulaşması ile mümkün olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 85).

Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak ölçüde büyük tutulmalıdır. Burada ölçek ekonomisi kavramı, hizmet üretilen miktar arttıkça,

birim hizmet maliyetinin düşmesi anlamında kullanılmaktadır. Ölçek ekonomileri ile üretilen hizmetlerde birim maliyeti, merkezi üretim sürecinde daha düşük olabilecektir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 73). Bazı hizmetler en düşük yerel birim yerine, ölçek ekonomisinin sağlanabilmesi için daha büyük birimlerce üretilmesi gerekir (Due ve Friedlaender: 1977: 457). Ancak merkezi yönetimce yapılacak üretimin, yerel yönetimden maliyet açısından daha etkin olup olmadığı konusunda ampirik gözlem yapmak zordur.

Yerel kamusal mal üretiminde dışsallığın var olmaması gerekir. Bu durum uygulamada mümkün görünmeyen bir durumdur. Belli bir hizmeti sunan yönetim biriminin yönetsel alanı, o hizmetin yararının yerel alan içerisinde kalmasını sağlamalıdır. Hizmetin sunulmasından doğan yararlar ya da yeterli ölçüde sunulmamasının ortaya çıkaracağı sosyal maliyetler, çevredeki diğer yerel yönetim birimlerine en az ölçüde taşmalıdır (Stiglitz, 2000: 737). Aksi takdirde, diğer yerel yönetim birimlerinde yaşayanların refahı söz konusu durumdan etkilenir. Diğer yandan, yerel yönetim birimleri sadece kendi üretim alanındaki halkın refahını düşünerek hareket ettiğinden, dışsallığın varlığı durumunda aşırı ya da eksik üretim meydana gelir (Oates, 1972: 46).

Kamu harcamalarının ne kadarının yerel birimler tarafından yapılması gerektiği konusunda kamusal mal ve hizmetlerin yerel veya ulusal olma özelliği, optimum üretim ölçeği ile ölçek ekonomileri belirleyicidir. Bu doğrultuda öncelikle yerel birimlere yeteri kadar kaynak aktarılmalı, kaynağın arta kalan kısmını merkezi yönetim almalıdır.

Uygulama, yerel kamusal mal üretici birimleri ile merkez arasında kamusal mal üretiminin paylaşılması esasına dayanır. Kamusal mal üretiminin

paylaştırılmasında, her ülkenin tarihi gelişimi, hukuki ve siyasi anlayışı etkilidir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 498). Merkezi yönetim ile yerinden yönetimler arası hizmet bölüşümü (ve gelir bölüşümü) anayasal ilkelerle ve yasal düzenlemelerle ortaya konulur. Anayasa herhangi bir yerinden yönetimin kısıtlarını ortaya koyar ve görev ve gelir dağılımı açısından sınırı çizer. Bu hususların belirlenmesinde yerel toplulukların karar alma sürecindeki etkinliği önemlidir.

Görev ve faaliyet alanı ile ilgili mali düzenlemelerde yapılması zorunlu olan kamu hizmetleri açıkça belirlenmeli, hizmet bölüşümünde mükerrerliğe meydan verilmemeli ve her kamu hizmeti en uygun durumda bulunan kamu idaresine verilmelidir. Teknolojik değişim ve artan mobilite, gerçekte yerel olan hizmet sayısında azalmaya neden olabilir.

## **1.2. Vergilemenin Yerelleşmesi**

Vergileme açısından yerelleşme, mali yerelleşmenin gelir yönünü oluşturmakta ve literatürde “mali özerklik” olarak tanımlanmaktadır. Mali özerklik, yerel birimlerin vergi konularını, vergi matrahlarını ve vergi oranlarını kendilerinin belirlemesidir. Kısaca, yerel birimlerin kendi gelirlerini belirleme yetkisinin olmasıdır (Güner, 2005: 220).

Yerel birimler harcamalarını karşılayacak düzeyde vergi gelirlerine sahip olmalıdır. Hesap verilebilirliği sağlamak için, harcama sorumluluğu ile vergi boyutu arasında yakından bir uyumlandırma yapılması gerekir. Özel politika hedeflerine yönelik vergi enstrümanları, kamu hizmeti sorumluluğuyla ilgili olarak hükümetin düzeyine göre tahsis edilmelidir. Yerel birimlere uygun vergi türleri, yerel birimlere özgülümelidir. Federal katma değer vergisi veya yerel satış vergileri gibi (Bkz.

Tablo 2). Bunun yanında pratikte yerel birimler için özel vergiler geliştirilmiştir. Kumar üzerinden alınan vergiler, motorlu taşıtlar vergisi, emlak vergisi gibi. Yerel birimlerce tarh edilen vergiler, sadece ilgili yerel topluluk üzerinde yük oluşturulmalıdır ve geniş tabanlı vergilendirme kriterleri geliştirilmelidir<sup>61</sup>. Kamu tercihi teorisine göre, yerel birimlerde yerel birimlerin gelir dağılımı fonksiyonunu bertaraf etmek için, artan oranlı vergileme yerine düz oranlı vergileme tercih edilmelidir. Hantal yerel vergilerin olduğu ülkelerde, yerel birimlerin kaynak ihtiyacı olması durumunda geleneksel olarak merkezi yönetimce toplanan kişisel gelir vergisine erişimine olanak tanınmalıdır (Litvack ve Seddon, 2004: 24).

Litvack ve Seddon'a (2004) göre, yerel birimlerin kendi kendini finanse etme özelliği bulunmalı, hizmet kullanıcıların para ve emek karşılığı yerel maliyeye katılımı sağlanmalı, mal ve satış vergileri ile harçlara dayalı yerel gelirlerin genişletilmesi gerekir. Yerelleşen bir kamu ekonomisinde, yerel birimlerin vergi rekabetine girişmeleri istenir.

Pratikte, yerel birimlere özgü vergileme olanakları merkeziyetçi yapılarda sınırlı boyutta kalmakta ve idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesiyle yerel birimlere gerekli fonlar aktarılmaktadır. Burada önemli olan nokta, idareler arası transfer sistemiyle yerel birimlere aktarılan kaynakların, yerel birimlerin vergi gayretini olumsuz etkilememesi gerektiğidir.

---

<sup>61</sup> Gelirin yeniden dağılımı konusunda mobiliteye neden olmayan vergi konuları, yerel vergilemede tercih edilmelidir. Gelirin dağılımı konusunda politikaların olumsuz etkilenmemesi için, mali federalizm teorisi açısından bu husus, üzerinde durulması gereken bir konudur. Ancak vergilerde yüksek marjinal oranlar, bir birimden başka bir birime göçe neden olabilir (Cullis ve Jones, 1998: 304).

**Tablo 2: İdarelerarası Vergi Tahsisi**

Vergi Türü	Vergilendirme Yetkisi		Tahsili ve İdaresi
	Matrah	Oran	
Kişisel Gelir Vergisi	U	U, B, Y	U
Kurumlar Vergisi	U	U	U
Servet Vergileri	U	U,B	U
Gümrük Vergisi	U	U	U
Katma Değer Vergisi	U	U	U
Tek Aşamalı Satış Vergisi	B	B,Y	B,Y
Alkol ve Tütün Tüketim Vergisi	U,B	U,B	U,B
Kumar, Talih Oyunları ve Bahis Üz. Alınan Vergi	B,Y	B,Y	B,Y
Kirletme Vergisi	U,B,Y	U,B,Y	U,B,Y
Park Yeri Ücreti	Y	Y	Y
Motorlu Taşıtlar Vergisi	B	B	B
Emlak Vergisi	B	Y	Y
Kullanıcı Fiyatları	U,B,Y	U,B,Y	U,B,Y
Geçiş Ücretleri	U,B,Y	U,B	U,B,Y
Şerefiye	B,Y	Y	Y

**Kaynak:** Shah A., (1994), The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Economies, The World Bank Policy and Research Series: 23, Washington, s. 19. (U: Ulusal, B: Bölgesel, Y: Yerel)

Musgrave'e (1983) göre, geliri yeniden dağıtıcı artan oranlı vergiler, yüksek derecede mobil olan üretim faktörleri üzerinden alınan vergiler, istikrar sağlayıcı vergiler merkezileştirilmelidir<sup>62</sup>. Gelir vergileri mekansal matrahı en iyi şekilde kapsayan yönetim düzeyince toplanmalıdır. Bölgesel olarak eşitsiz dağılmış vergi tabanları ikincil birimlerce vergilendirilebilir. Mobil olmayan üretim faktörleri yerel birimler tarafından vergilendirilebilir. Kullanıcı fiyatları ve fayda vergilerinin<sup>63</sup> yerel birimler tarafından uygulanması yerel birimlerin güçlendirilmeleri açısından

<sup>62</sup> Özellikle, fayda vergisi özelliği olmayan vergiler yerelleştirilmemelidir (Oates, 1999: 1125).

<sup>63</sup> Yerellik, fayda teorisinin uygulanmasını kolaylık sunar. Fayda teorisinde vergiler, ortak bir şekilde tüketilen kamusal mal ve hizmetlerin bir fiyatı olarak algılanır. Fayda teorisinde, vergi ile kamusal mal ve hizmetlerden elde edilen fayda arasında ilişki kurulur. Neoklasik kamusal mal modeli (Samuelson modeli), kamu ekonomisinde Pareto etkin kamusal mal arzına ulaşmada, yani kamusal malların Pareto etkinliğinin sağlanmasında kamusal malların "fayda vergileri" ile finanse edildiğini öngörür (Kirmanoğlu, 2007: 144). Fayda teorisine göre, kamu ekonomisinin ve piyasa ekonomisinin ilkeleri aşağı yukarı aynıdır. Fayda ilkesi, bütçenin kişisel tercihlere uygun bir şekilde saptanması için gereklidir (Musgrave, 1959: 76 ve 77).

önemlidir. Diğer yandan başka yerel birimlere vergi yükü ihraç etmemek için kaynağa dayalı vergiler yerine ikamete dayalı vergiler ön plana çıkarılmalıdır (Oates, 1999: 1126). Buchanan ve Brennan'a (1980) göre, bireylerin yerel birimler arasında göç imkanına sahip olmaları yerel birimlerin vergileme gücünü, merkezi yönetime göre daha önemli ölçüde kısıtlar. Yönetimi zor, karmaşık ve masraflı olan gelirlerin kime bırakılacağı konusu tartışmalıdır.

Prud'homme'ye (1990) göre, vergilerin yerelleştiği ancak kamu harcamalarının yerelleşmediği bir kamu ekonomisinde, kaynakların etkin dağılmaması, gelirin yeniden dağılımının ve makro istikrarının kötü olması beklenir. Tam tersi durumda ise, kaynakların daha etkin dağıldığı, gelirin yeniden dağılımının ve makro istikrarının oldukça iyi olduğu bir ekonominin varlığı beklenmelidir. Hem vergilerin hem de kamu harcamalarının yerelleştiği bir ekonomide, kaynak dağılımının etkin dağılıp dağılmadığı konusu belirsizdir, ancak gelirin yeniden dağılımının ve makro istikrarının kötü olduğu düşünülmelidir.

### **1.3. Kamu Mali Yönetiminin Mali Yerelleşmeye Uyumlandırılması**

Mali şartlarda meydana gelmesi istenen değişim, mali kurumların ve araçların adaptasyonunu gerektirir. Mali yerelleşme reformunda öncelikle yapılması gereken performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi; hesap verilebilirliğe ve saydamlığa olanak tanıyan bütçe kurumlarının işler kılınmasıdır (OECD, 1999: 10). Çünkü mali yerelleşme, kamu kesiminde etkinliğin ölçülebilmesini gerektirir. Bu da hizmette kalitenin ve hedeflerin tanımlanması ve bunların ölçülebilir hale getirilmesi; söz konusu kaliteden sorumlu birimlerin saptanması ve üretim birimlerinin söz konusu hizmetin kullanıcılarına karşı hesap verme sorumluluğu içinde olmasını gerektirir (Kirmanoğlu, 2007: 183). Söz konusu hususlar, kamu kesiminde performansa dayalı



mekanizmaların kurulmasıyla gerçekleştirilebilir. Kamusal mal üretiminde etkinliğe ulaşabilme açısından, maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizleri de önemli role sahiptir.

Performans esaslı bütçeleme, kamu mali yönetiminde hedeflere dayalı bütçelemeyi, performans ölçümü ile sağlam temellere oturtarak hesap verebilirlik<sup>64</sup> ve mali saydamlık<sup>65</sup> için nesnel bir zemin oluşturmayı sağlar. Böylelikle, kamu (mali) yöneticilerinin taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri kamuoyuna açık belgelerle izlenebilir ve değerlendirilebilir. Bu sistemde stratejik plan, faaliyet raporu, kamuoyu ilanı gibi bütçe araçları önem kazanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme, kurumsal performans ile bütçe arasındaki bağlantıyı sağlarken, performans göstergeleri ile performansın izlenmesine ve değerlendirilmesine imkan tanır. Performans esaslı bütçeleme ile hizmet öncelikleri ve harcamaları sıralanabilir; bütçe müzakerelerine bilgi boyutu eklenebilir; hizmetin sağlanması amacına bağlı olarak yönetici ve çalışanları motive edilebilir ve vatandaşlara hizmetin kalitesinin yükseldiği ispat edilebilir. Stratejik öncelikler tam anlamıyla harcama sistemine yansıtılabilir. (Kelly ve Rivenbark, 2011)

Yerel topluluklarca öngörülebilir bir sistemin varlığı, orta vadeli harcama sisteminin kurgulanmasını gerektirir. Diğer yandan, performans denetimi, kamu

---

<sup>64</sup> Hesap verebilirlik siyasi, idari ve mali yönleri olan bir kavramdır. Siyasal hesap verebilirlik, tüm yönetim kademelerindeki siyasi liderlerin ve yöneticilerin seçmenlere karşı duyarlı olmaları ve seçmenlerin alınan kararlar ve sonuçları hakkında tam bilgi sahibi olmalarıdır. İdari hesap verebilirlik, kimin neden sorumlu olduğuna dair açık bir düzenlemenin varlığını gerektirir. Mali hesap verebilirlik ise, harcama yapan kişilerin finansal sorumluluğa sahip olması ve finansal açıdan saydamlığın gerçekleştirilmesidir (Litvack ve Seddon, 2004: 44).

<sup>65</sup> Mali saydamlık, kamuoyunun mali konularda zamanında bilgilendirilmesidir. Kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağını, hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullandığının hesabını vermesi gerekir.

idaresinin ne kadar kaynak kullandığından ziyade, üretilen kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği sorusuyla ilgili bir denetim şekli sunar. Kamu yöneticisinin hedeflerine ne ölçüde ulaştığı önemli hale gelmektedir. Orta vadeli harcama sistemi ile performans denetimi arasındaki bağ, yerel toplulukların kamusal mal üretiminin takibini sağlar.

Birey-seçmen'in yerel hizmet harcamalarına katılımını ifade eden katılımcı bütçe modeli<sup>66</sup>, yerel birimlerin bireye karşı hesap verebilirliğini yerine getirmesi ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılma olanağı sunar. Bireyin yeni yatırımların belirlenmesi ve mevcut hizmetlerin sunumu ile ilgili görüşleri söz konusu modelin işleminde temel mali enstrümandır. Böylesi bir enstrüman, kamu mali yönetiminde yerel toplulukların güçlenmesi anlamına gelir.

Mali yerelleşmeye uygun bir mali sistemin tesisinde var olması gereken bir diğer husus, kamu politikası oluşturmada seçmen-birey ile yakından temas kurulmasını sağlayacak bir mekanizmadır. AB ve OECD ülkelerindeki genel eğilim, kamusal politikaların sürdürülmesinde yukarıdan aşağıya yaklaşım yerine tabandan tavana ve içsel büyümeyi öne çıkaran bir yaklaşıma geçiş yaşandığını ortaya koymaktadır. Sonuçta, görev ve yetkiler giderek artan oranda farklı yönetim kademeleri, sivil toplum ve özel sektör arasında paylaşılmaya başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, çok aktörlü politik karar alma ve oluşturma süreci söz konusudur. Buradaki temel yaklaşım, bu grupların katılımın artırılmasının ve aralarındaki işbirliğinin geliştirilmesinin kamu politikalarının tasarımını ve uygulanmasını iyileştireceği

---

<sup>66</sup> Katılımcı Bütçe modeli, yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı, tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçe ödeneklerinin de bu şekilde uygulandığı bir bütçeleme modelidir. Modelin en önemli özelliğinin vatandaşların aktif katılımını temel alan bir demokrasi uygulaması olarak toplumsal öncelikleri yeniden düzenleyerek kaynak dağılımının etkin dağıtılmasını sağlamasıdır (Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, 2009: 56).

prensibine dayanmaktadır. Ayrıca, görev ve yetki paylaşımı ve katılımcılıkla alınan kararların uygulanma şansı ve kalıcılığı artacaktır (Kara, 2008: 32). Yeni bölgesel politika yaklaşımı çerçevesinde, merkezi hükümetin belirleyici rol oynadığı dikey hiyerarşiye dayalı yaklaşımdan, daha geniş ortakların katılımını içeren daha esnek yönetim biçimlerine geçiş yaşanmaktadır.

Kamu mali yönetim sisteminin yerelleşmeye uyumlandırılması, yerel yönetimlerin geniş organizasyonel yapısı ve bunların rol ve sorumluluklarını, yerel yönetimlerin çalışma şartları, operasyonel gücü, süreçler ve yerel liderlere yönelik sınırlandırmalarını; personel politikası ve yerel yönetimlerin personel yönetimi özerklik derecesini; mali yönetim özerkliği; yerel yönetimlerin borçlanma otoritesi ve kapasitesini; yerel bütçelerin harcama yönetimi, muhasebe, denetim ve raporlama sistemlerini; vatandaşların katılımı ve karar mekanizmalarını da kapsar (Litvack ve Seddon, 2004: 12). Kamu mali yönetimin yerellik özelliği, yerel seçime ilişkin otonomi ile yerel düzeydeki parti teşkilatlarının bağımsızlığını da içerir (Burki, Perry ve Dillenger, 1999: 15). Kamu mali yönetim sisteminin düzenlenmesinin itici faktörleri, etkinlik, demokrasi ve saydamlıktır (Yılmaz, 2003: 2).

Kamu tercihi teorisi temelinde yükselen ve ikinci nesil yaklaşımlar olarak tanımlanan mali federalizm teorisine göre iyi tasarlanmış bütçe kurumları, asimetric bilgi ortamını ve işlem maliyetlerini azaltabilir (Oates, 2005: 356). Asil ile vekil arasındaki çıkarların uyumlaştırılması için ikinci nesil yaklaşımlara dayalı teori tarafından reçete edilen şekilde kurumsal yapı ve kamunun ekonomik dürtü yapılarının tasarlanması ve ülkenin formel ve enformel yapısıyla uyum göstermesi uygulamanın başarısı açısından önem taşımaktadır.

#### 1.4. İdarelerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi, merkezi hükümet tarafından toplanan ve yerel birimlere aktarılan şartlı veya şartsız transferlerin ve gelir paylaşım sisteminin objektif kriterlere kavuşturulmasını içerir<sup>67</sup>. Vergi geliri ayağının yerelleşemediği bir kamu ekonomisinde daha zengin bölgeler, daha fazla harcama yapamayacağından, fakir bölgeler transfer sistemi ile veya gelir paylaşım sistemine göre kamusal harcama kapasitelerini yükseltebilirler. Bu yüzden yerel harcamaların vergi ile finansmanının az olduğu ülkelerde idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi oldukça önemlidir. Mali yerelleşmenin kurumsallaşması için, bir veya birkaç yasayla idareler arası mali sistemin parametrelerinin detaylı olarak tanımlanması gerekir. İdarelerarası transferler pek çok gelişmekte olan ülkede yerel birimler için dominant gelirlerdir.

İdareler arası mali ilişki kurumlarının yapısı, mali yerelleşme ile gelen gerçek yararlarla birlikte oldukça ciddi tehlikeleri barındırmaktadır. İkinci nesil yaklaşımlara dayalı teorinin ortaya koyduğu reçete dışında söz konusu kamu ekonomisinde ortaya çıkan durumlar, mali yerelleşme reformunu deformasyona uğratar ve mali yerelleşme yeni makro ekonomik sorunlara neden olur. Mali yerelleşme reformunun en önemli ayağını idareler arası mali ilişki kurumlarının inşası oluşturur. Çünkü merkezi yönetim ile ulus altı birimler arası ilişkilerin ve yönetici ile yerel sakinler arasındaki ilişkilerin temelinde fırsatçı davranışlar vardır ve ters davranışların ortaya çıkma olasılığı ikinci nesil yaklaşımların ulaştığı sonuçlara göre güçlüdür.

İdarelerarası mali kurumlar, yerel kamusal mal üretici birimlerinin bütçesinde esnekleşmeye neden olmamalıdır. Esnek yapıya sahip bir yerel bütçe veya mali

---

<sup>67</sup> III. Bölümde ayrıntılı şekilde incelenmektedir.

kurtarma beklentisinin olağan olduğu atomise kamu ekonomileri, ikinci nesil yaklaşımlara göre mali sorunlara neden olur. Eğer atomise kamu birimleri, başarısız projeleri kurtarmak ya da etkinsiz ve maliyetli kamu programlarını sürdürmek üzere teşvik edilirse atomise kamu birimleri israftan ve hatalardan sakınmak için hiçbir dürtüye sahip olmazlar (Karabacak, 2012: 406).

### **1.5. Yerel Birimlerin Borçlanmasına İlişkin Düzenlemeler**

Yerel birimlerin iç ve dış borçlanmasına olanak tanınarak kaynakların yerel birimlerce kullanılmasının serbest bırakılmasına finansal yerelleşme denilmektedir (Litvack ve Seddon, 2004: 32). Mali yerelleşme, yerel birimlerin kolaylıkla borçlanmalarını sağlar.

“Egemenlik hakkının devri anlamına gelen borçlanma yetkisinin yerel birimler tarafından kullanılması, ülkelerin yönetsel yapılarına göre farklılık göstermektedir. Bu yetki, federal devlet yönetim biçimine sahip olan ülkelerde borçlanma konusunda eyaletlere ve alt yerel birimlere belli koşullar altında devredilirken, güçlü merkezi idarelerin olduğu ülkelerde merkezde tutulmaktadır. Yelpeze; borçlanma hakkına sahip örneklerden, yetkiyi tamamen merkezin kullandığı örneklere kadar farklı biçimlerde ve ağırlıklarda genişdir. Ama uluslararası uygulamaların gösterdiği, merkezin çok çeşitli araçlarla yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda belirleyici ve kısıtlayıcı rol oynadığıdır” (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2011).

**Tablo 3: Finansal Yerelleşmenin Sınırları**

<b>Borçlanma Sınırlaması</b>	<b>Açıklama</b>	<b>Örnek Ülkeler</b>
<b>Mali Gücüne Göre</b>	Borçlanma Sınırları; (i) borç servisi/ yerel idare gelirleri, (ii) borç servisi/ yerel idare tasarrufu	Arjantin, Brezilya, İtalya, İspanya, Japonya, Litvanya, Polonya, Kolombiya
<b>Borçluluk Durumuna Göre</b>	Borçlanma Sınırı; toplam borç/ net gelirler	Brezilya, İtalya, Kolombiya
<b>“Altın Kural”</b>	Sermaye giderleri için borçlanma	Brezilya, Kanada, ABD, Avusturya, Güney Afrika, İsviçre, Hindistan
<b>Denk Bütçe</b>	Yerel idarelerin bütçelerini denk bütçe olarak hazırlamaları	Brezilya, Kanada, ABD, Almanya, Hollanda
<b>Yerel Onay</b>	Yerel meclislerin borçlanmaya konu olacak projeleri önceden onaylaması	Kanada, İsviçre ve ABD

**Kaynak:** Weist D., (2004), Framework for Local Borrowing, World Bank. (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2011)

Yerel birimlerin borçlanabilirliğine yönelik aksi görüşlerin temelinde, ahlaki tehlike problemi vardır. Örtülü veya açık bir şekilde merkezi hükümetin garantisi altında borçlanmak borç verenler ve yerel birimler için tedbirsiz eylemlere yol açabilir ve plansız mali yükümlülüklerin oluşmasına neden olabilir. Ancak akademik literatür ve ülke deneyimleri, borç alabilen yerel birimler ile merkezi hükümetin mali disiplini sürdürmesi ve makro istikrarı sağlaması arasında kesin bir olumsuz bağın olduğunu ortaya koyamamaktadır (Litvack ve Seddon, 2004: 32). Buna rağmen birçok ülke yerel birimlerin borçlanmasını sınırlandırmıştır (Bkz. Tablo 3).

## 2. MALİ YERELLEŞME DÜZEYİNİN ÖLÇÜMÜ

Mali yerelleşmenin kamusal harcamalar ve vergileme boyutu sayısal yöntemlerle ölçülebilir olduğu halde kamu mali yönetim sisteminin yerel özellikleri genel olarak nitel özellikler gösterdiğinden ölçümleme yapılamamaktadır. Pratikte hesaplamalar, harcama boyutu ölçeğinde gerçekleştirilmektedir.

Uluslararası Para Fonu datası olan GFS (Government Finance System) aracılığıyla ülkelerin mali yerelleşmelerini ölçme eğilimleri yoğunluktadır. Genel olarak söz konusu ölçüm, toplam hükümet harcamaları veya toplam GSYİH içindeki yerel birimlerin harcamalarının payı şeklindedir (Ebel ve Yılmaz, 2002: 6). Ancak mali yerelleşmenin ölçümü açısından bazı kriterlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, Bir ülkenin mali sistemi yerel özellikler gösterdiği halde, yerel birimlerin harcamalarının GSYİH içindeki payı az olabilir veya bir ülkenin mali sistemi yerel özellikler göstermediği halde, söz konusu formülasyonlara göre yerelleşme düzeyinin yüksek olduğu sonucuna ulaşılabilir.

GFS, kamusal harcamaların fonksiyonel ve ekonomik bir dökümünü sağlar, ancak yerel harcamaların yerelliğini belirleme hakkında bir sonuç vermez. İkincisi GFS, yerel birimlerin gelirlerini nasıl topladığı hakkında bir bilgi sunmaz. Üçüncüsü, GFS idareler arası transferlerin nasıl olması konusunda objektif kriterler ortaya koymaz. GFS, birçok veri sunması rağmen, idareler arası mali yapılanmanın nasıl olması gerektiği ve yerellik hakkında kriter sağlama açısından birçok hususu göz ardı eder (Ebel ve Yılmaz, 2002: 6).

OECD'nin 1999 yılından itibaren mali yerelleşmenin ölçümü konusunda yaptığı çalışmalardan önce, mali yerelleşmenin ölçümü ve ülkeler arası karşılaştırması imkansızdı.

Ampirik amaçlarla mali yerelleşme şu şekilde ölçülebilir (Neyaptı, 2005: 104):

a) Söz konusu yerel birimdeki yerel harcamaların oradaki toplam kamu harcamalarına oranı. Bu açıdan mali yerelleşmenin doğru ölçümü için yerelleştirilebilecek nitelikteki kamu harcamalarının dikkate alınması ve bu nedenle merkezi yönetim tarafından üretilen kamusal mallar için yapılan harcamaların hesaplamalara dahil edilmemesi gerekir.

b) Söz konusu yerel birimdeki yerel olarak toplanan gelirlerin o yerel birimde toplanan kamu gelirlerine oranı.

Yerel yönetimlerce gerçekleştirilen kimi harcamalar merkezi yönetim tarafından belirlendikleri, planlandıkları veya düzenlendikleri için bu harcamalarla ilgili yerel yönetimlerin inisiyatifinden ve dolayısıyla mali yerelleşmeden bahsetmek mümkün değildir. GFS bu açıdan değerlendirildiğinde; GFS kaynaklı mali yerelleşme hesaplamalarında, merkezi yönetimin belirlediği ve planladığı ancak yerel birimlerin yaptığı harcamalar da yerel birimlerin harcama payları içerisinde gösterilmektedir (Litvack ve Seddon, 2004: 19).

Yerel birimlerin temel kamusal hizmet sektörleri üzerinde yönetsel özerkliğinin olması gerekir. Yerel birimlerin harcama özerkliğini içeren önemli kurallar ve düzenlemeler beş grupta toplanabilir. Bunlar (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 6-7):



- Politika Özerkliği: Yerel birimlerin ne düzeyde bir işi yapmaya zorlandığı ve ne düzeyde hizmetlerle ilgili temel politika amaç ve boyutlarını belirleyebildiğini içermektedir.

- Bütçe Özerkliği: Yerel birimlerin bütçeleri üzerinde ne düzeyde ve hangi boyutlarda kontrol sahibi olduğuyla ilgilidir.

- Girdi Özerkliği: Yerel birimlerin hizmet girdilerini ne ölçüde kontrol edebildikleriyle ilgilidir. Burada yerel yönetimlerin yönetim giderlerini, çalışan maaş ve ücretlerini, çalışanları emekli etmeyi, istihdam ettikleriyle yaptıkları sözleşmeleri belirleyebilme imkanı öne çıkmaktadır.

- Çıktı Özerkliği: Yerel birimlerin sundukları hizmetlerin kalite ve miktarına ilişkin standartları koyabilme imkanındır.

- Gözlem ve Değerlendirme: Yerel birimlerin sundukları hizmetleri değerlendirip, kontrol edebilme düzeyi ile ilgilidir.

Mali yerelleşmenin harcama boyutu açısından hesaplanmasında, yerel birimdeki yerel harcamaların oradaki toplam kamu harcamalarına oranı yanında önerilen bir ölçüt harcama gücü adı verilen kriterdir (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 8). Yerel birimlerin rol ve sorumlulukları ne kadar açık ve net belirlenmiş ve kesin sorumluluk düzeyi ne kadar yüksekse, harcama gücü rasyosu da o kadar yüksek olmalıdır. Harcama gücü kriteri, ilgili ülkeye 1 ila 10 arasında verilen bir derecedir.

Yerel birimlerin politika özerkliği, bütçe özerkliği, girdi özerkliği, çıktı özerkliği ve politika ile çıktılar üzerinde merkezi yönetimin denetim yoğunluğu

açısından yapılan derecelendirme yerel birimlerin harcama payları ile mukayese edildiğinde, harcama paylarının mali yerelleşmeyi olduğundan daha yüksek gösterdiği tespit edilmiştir (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 9). Yerel birimlerin harcama paylarının yüksek olması, söz konusu birimin harcama gücünün kuvvetli olduğu anlamına gelmemektedir. Birçok fonksiyon açısından, yerel birimler otonom ve bağımsız bir politika yapıcısından ziyade merkezi yönetim tarafından finanse edilen ve kontrol edilen bir aygıt konumundadır.

Dünya Bankası'nın bir çalışması mali yerelleşmenin harcama boyutu açısından ölçümü konusunda şu hususları önermiştir (Desantralization Toolkit) :

- Genel yönetim giderleri içerisindeki yerel yönetim giderlerinin payı.
- Yerel yönetim harcamaları üzerinde yerel yönetimlerin belirleyicilik düzeyi (Transferlerin düzeyi ve yerel kaynakların düzeyi).
- Yerel yönetim bütçesiyle ilgili olarak merkezce belirlenmiş minimum standartlar ve bütçe normları.
- Yerel yönetimlerin bütçesindeki harcamaları değiştirme esnekliğine sahip olup olmadığı.
- Yerel yönetim bütçesi içinde maaşların payı.
- Yerel yönetimlere ödeneksiz olarak merkezi yönetimce verilen emir ve görevlerin olup olmadığı.

Bailey'e göre (1999) mali yerelleşmenin ölçümünde şu hususlar dikkate alınmalıdır: Yerel birim üstlendiği fonksiyonların genişliği ve önemi, yerel birimin otonomisinin yasal dayanağı (yetkinin genişliği ve kısıtlamalar açısından), toplam

kamusal harcamalar içinde yerel harcamaların payı ve yerel birimlere yapılan transferlerin derecesi.

OECD'nin ülkeleri karşılaştırmak amacıyla kullandığı çeşitli mali yerelleşme göstergeleri şunlardır<sup>68</sup>:

**Temel Göstergeler:**

**A. Ulus-altı harcamalar (% toplam harcamaların yüzdesi olarak)**

$C.II[Loc] - C.3.2[Loc] - C.7.1.1[Loc] + C.II[Pro] - C.3.2[Pro] - C.7.1.1[Pro]$

---

$C.II[Cen] - C.3.2[Cen] - C.7.1.1[Cen] + C.II[Loc] - C.3.2[Loc] - C.7.1.1[Loc] + C.II[Pro] - C.3.2[Pro] - C.7.1.1[Pro]$

**B. Ulus-altı gelirler (% toplam kamu gelirlerinin yüzdesi olarak)**

$A.II[Loc] + A.II[Pro]$

---

$A.II[Loc] + A.II[Pro] + A.II[Cen]$

<sup>68</sup> **Göstergeler:**

Konu bazlı fonksiyonlar harf ve sayı kodları ile GFS'le (2001) tutarlıdır:

A.I	Toplam gelirler ve transferler
A.II	Toplam gelirler
A.IV	Vergi gelirleri
A.18	Üst yönetim birimlerinden transferler
B.I	Toplam harcamalar (=C.II)
B.1	Genel Kamu Hizmetleri
B.2	Savunma
B.3	Kamu düzeni ve güvenliği
B.4	Eğitim
B.5	Sağlık
B.6	Sosyal güvenlik ve yardımlar
B.7	Barınma ve toplum refahı
B.8	Eğlence, kültür ve din işleri ve hizmetleri
B.9	Yakıt ve enerji
B.10	Tarım, ormancılık, balıkçılık, avcılık
B.11	Maden ve mineral kaynaklar, imalat ve inşaat
B.12	Ulaşım ve iletişim
B.13	Diğer ekonomik işler ve hizmetler
B.14	Diğer harcamalar
C.II	Toplam harcamalar (=B.I)
C.3.2	Üst yönetim birimlerine cari transferler
C.7.1.1	Üst yönetim birimlerine sermaye transferleri

Kare parantez hükümet düzeylerini gösterir:

Cen:	Merkezi Hükümet
Pro:	Eyalet veya İl Yönetimi
Loc:	Yerel Yönetimler

**C. Dikey Eşitsizlik (%)**

A.18[Loc] + A.18[Pro]

---

C.II[Loc] + C.II[Pro]

**D. Ulus-altı Harcamalar (% GSYİH)**

C.II[Loc] - C.3.2[Loc] - C.7.1.1[Loc] + C.II[Pro] - C.3.2[Pro] - C.7.1.1[Pro]

---

GDP

**E. Ulus-altı Gelirler (% GSYİH)**

A.II[Loc] + A.II[Pro]

---

GDP

*Ulus-altı gelirlerin ve transferlerin kompozisyonu:*

**F. Vergi Gelirleri (% toplam ulus-altı harcamaların ve transferlerin yüzdesi olarak)**

A.IV[Loc] + A.IV[Pro]

---

A.I[Loc] + A.I[Pro]

**G. Üst Yönetim Birimlerinden Transferler (% toplam ulus-altı harcamaların ve transferlerin yüzdesi olarak)**

A.18[Loc] + A.18[Pro]

---

A.I[Loc] + A.I[Pro]

*Ulus-altı harcamaların kompozisyonu:*

**H. Genel Kamu Hizmetleri (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.1[Loc] + B.1[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**I. Savunma (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.2[Loc] + B.2[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**İ. Kamu Düzeni ve Güvenliği (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.3[Loc] + B.3[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**J. Eğitim (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.4[Loc] + B.4[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**K. Sağlık (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.5[Loc] + B.5[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**L. Sosyal Güvenlik ve Yardım (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.6[Loc] + B.6[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**M. Barınma ve Toplum Refeahı (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.7[Loc] + B.7[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**N. Eğlence, Kültür ve Din işleri ve Hizmetleri (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.8[Loc] + B.8[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**O. Yakıt ve Enerji (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.9[Loc] + B.9[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**P. Tarım, Ormanlık, Balıkçılık, Avcılık (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.10[Loc] + B.10[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**R. Madencilik ve Mineral Kaynaklar, İmalat, İnşaat (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.11[Loc] + B.11[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**S. Ulaşım ve İletişim (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.12[Loc] + B.12[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

**T. Diğer Ekonomik İşler ve Hizmetler (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)**

B.13[Loc] + B.13[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

## U. Diğer Harcamalar (% toplam ulus-altı harcamaların yüzdesi olarak)

B.14[Loc] + B.14[Pro]

---

B.I[Loc] + B.I[Pro]

### 3. MALİ YERELLEŞMEYE İLİŞKİN TARTIŞMALAR

#### 3.1. Mali Yerelleşmenin Makroekonomik Yönleri

##### 3.1.1. Ekonomik Büyümeye Katkısı

Mali yerelleşme teorisyenlerinden Oates, 58 ülkenin verilerini analiz ettiği bir araştırmasında, mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişkinin varlığını ileri sürmüştür (Oates, 1993: 243). Ancak daha sonra yapılan birçok ampirik çalışma, farklı sonuçlar ortaya koymuştur (Vazquez ve McNab, 2003: 1608). Bu yüzden, güçlü ve net bir ampirik kanıtın yokluğunda, büyüme ve mali yerelleşme arasındaki ilişki için üç hipotez ortaya konabilir (Litvack ve Seddon, 2004: 93-94):

- Mali yerelleşme, kamu harcamalarındaki etkinliği (tahsis etkinliğini<sup>69</sup> ve teknik etkinliğini<sup>70</sup>) artırır ve dolayısıyla bunun dinamik etkisi büyümeyi artırması olabilir<sup>71</sup>.

- Mali yerelleşme, makro ekonomik istikrarsızlığa neden olabileceğinden bu durum, büyümeye engel olabilir<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Tüketicilerin arzuladıkları mal ve hizmetlere en uygun fiyatlardan ulaşabildikleri durum. Kaynakların en yararlı amaçlar için kullanımı sonucu ortaya çıkan etkinlik kazanımı. Harcama politikalarının vergi mükelleflerinin tercihlerine en uyumlu hale getirilmesi. (Taraktaş, 2010: 105).

<sup>70</sup> Aynı harcamayla daha büyük miktarda veya daha iyi kalitede mal ve hizmet üretmesi veya aynı mal veya hizmetin daha düşük bir maliyetle üretilmesi (Taraktaş, 2010: 105).

<sup>71</sup> Örneğin; Martinez-Vazquez ve McNab (2003) mali yerelleşmenin örneklem ülkelerinde ekonomik büyüme üzerinde pozitif ancak istatistiki olarak anlamlı olmayan bir etkisi olduğunu bulmuşlardır.

<sup>72</sup> Örneğin; Davoodi ve Zou (1998) mali yerelleşmenin ekonomik büyümede azalmaya neden olduğu yönünde bulguya ulaşmıştır.

- Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş olan ülkeler arasında yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler için farklı yöntemler geliştirilerek mali yerelleşme hakkında çıkarım yapılmalıdır.

Dördüncü hipotez olarak da aşağıdaki husus eklenebilir:

- Yerelleşmiş sistemler birbirlerinden farklı ekonomik büyüme performansı gösterebilirler. Örneğin Çin hızlı büyüme gösterdiği halde, Meksika düşük büyüme göstermektedir (Karabacak, 2012: 30). Bu duruma yol açan nedenler araştırılmalıdır. Kamu tercihi teorisine göre, büyük olasılıkla politik sistemlerden ve kurumlardan dolayı büyüme hızında farklılık ortaya çıkmaktadır. İformel kurumlara formel kurumların uyum içinde olmayışı sorun yaratır (Aktan ve Vural, 2012: 151).

### **3.1.2. Kamu Harcamalarına Etkisi**

Wallis (1988) desantralizasyon hipotezi, kamu harcamalarının bileşeninin değişeceğini öngörür. Wallis'in desantralizasyon hipotezine göre, desantralizasyon arttıkça, merkezi yönetimin harcamaları azalacaktır (Shadbegian, 1999: 265).

Kamu harcamalarının makroekonomik istikrar programlarına uygun bir harcama seviyesine ulaşılmasını, ülke içi tasarrufların ve üretken yatırımların artmasını ve etkin kaynak dağılımını teşvik ederek sürdürülebilir bir büyüme oranını arttırmayı hedefleyen sistematik bir reform paketinin bir parçası olarak kullanılması gerekmektedir (Chu ve Hemming, 1991: 1). Bu bağlamda mali yerelleşmenin, kamu harcamalarının uygun bir harcama seviyesine çekilmesine olanak tanıdığı ileri sürülmektedir. Brennan/Buchanan desantralizasyon hipotezine (1980) göre, mali yerelleşme yerel birimler arasında mali yarışını artırır ve bu nedenle toplam kamu harcamalarında bir azalma meydana gelir. Diğer yandan daha büyük



desantralizasyon, bütçesini maksimize etmeye çalışan bürokratlar ile özel çıkar gruplarının kendine hizmet eden çıkarlarını kısıtladığından kamu harcamalarında azalma ortaya çıkar (Leviathan hipotezi).

Kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasında mali yerelleşmenin önemli bir role sahip olduğu düşünülmeyle beraber, ampirik araştırmalarda kamu harcamaları üzerinde mali yerelleşmenin etkisinin doğrudan ve büyük olarak ortaya çıktığına ilişkin bir uzlaşma sağlanamamıştır (Shadbegian, 1999: 266).

Diğer yandan, Brennan/Buchanan hile hipotezine (1980) göre, bir federal sistemde yerel birimler, mali federalizmin rekabetçi etkilerini bertaraf etmek için gizlice kartel benzeri bir anlaşma yapabilirler. Bu anlaşma genellikle idareler arası transfer sistemi üzerinden yapılır. Brennan/Buchanan hile hipotezi test edilebilir iki sonuç ortaya çıkartır. Birincisi, kartel benzeri bir anlaşma, toplam kamu harcamalarının artmasına neden olur. İkincisi, kartel benzeri bir anlaşma hem merkezi yönetimin hem de yerel birimlerin harcamalarının artmasına neden olur. Diğer yandan, Kamu tercihi teorisyenlerine göre, mali yerelleşme seçmen davranışı varsayımı nedeniyle yerel harcamalarda artışa sebep olacaktır (Busemeyer, 2007: 9).

Yapılan bir ampirik çalışmada, transferlere dayalı mali yerelleşmenin kamu kesiminin büyüklüğünü arttırdığı, yerel birimlerin kendi vergi gelirlerine dayalı olarak yerelleşmesi durumunda kamu ekonomisinin küçüldüğü ortaya konmuştur (Fornosari, Webb ve Zou, 2000: 417).

### **3.1.3. Ekonomik İstikrara Katkısı**

Mali yerelleşme birtakım makro ekonomik riskler barındırmaktadır. Bunlar; merkezi yönetimin bütçe açıklarının artması, aşırı büyüyen kamu ekonomisi ve

ekonomik şokları etkileyecek maliye politikası kullanımının yetersizleşmesi (Burki, Perry ve Dillenger, 1999: 4).

OECD'ye göre (1999) mali yerelleşme, bir ülkedeki mali reformların en önemli ayağı olmakla beraber bazı riskleri de bünyesinde taşımaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından söz konusu risklerden en önemlisi, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesiyle mali disiplinden ödün verilmesi nedeniyle oluşabilecek kamu açıkları ve söz konusu kamu açığının makro ekonomik istikrarı bozabilecek etkisidir.

Mali yerelleşmeyle birlikte ulusal ekonomilerde etkinlik sağlanacağından hareketle; toplam kamu harcamalarının giderek azalacağı savı desteklenirse, kamu kesiminden kaynaklanan finansal sorunların çözümüne katkı sağlanabileceği ileri sürülmektedir<sup>73</sup>. Mali yerelleşme hesapverilebilirlik ve saydamlık kurumlarını beraberinde getirdiğinden söz konusu reformla birlikte daha düşük bütçe açıklarının ortaya çıkması ümit edilmektedir<sup>74</sup>. Ancak yapılan ampirik çalışmalarda, gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının oluşması ile mali yerelleşme arasında belirgin bir ilişki olduğu yönünde bulgular elde edilmektedir (Tanzi, 1996: 305). Mali yerelleşmeyle Musgrave'in devletin üç temel fonksiyonu açısından etkinliğe önem

---

<sup>73</sup> Bu bağlamda; kamu kesimi açığına neden olan faktörler araştırıldığında, mali yerelleşme bütçe açıklarına neden olan yapısal nedenlerin azaltılmasına yardımcı olması beklenir. Mali yerelleşme konjonktürel bütçe açıklarından çok yapısal bütçe açıklarının tedavisinde etkin olmalıdır (Tanzi, 1996: 305). Zira mali yerelleşme, kamu harcamalarının verimli ve etkin kullanılmaması sorununa çözüm getirmektedir. Diğer yandan makroekonomik değişkenleri dolaylı yoldan etkilemesi ve finansal sorunların çözümüne dolaylı katkı sunması söz konusudur.

<sup>74</sup> Kamu kesimi açıkları, mali liberalizasyonun var olduğu bir ekonomide döviz kuru ve faiz oranları üzerinde belirleyici olmaktadır. Kamu açıklarını finanse etmekte zorluk çeken bir hükümet, piyasadaki faiz oranlarının orta vadede yükselmesine ve yabancı sermayeye bağımlılığa bağlı olarak döviz kurunun görece düşmesine neden olur (Agenor ve Montiel, 1996: 102). Monetarist görüşe göre, finans kaynaklarının kamu sektörüne kanalize edilmesi faiz oranlarının yükselmesini beraberinde getirmekte ve bu durum da özel ve kamusal yatırımları olumsuz etkilemektedir (Ball ve Mankiw, 1995: 9). Reel döviz kurunun değerinin düşmesi kamunun dış borçlarının tutarını ulusal para cinsinden arttırırken, sermaye mallarını pahalılaştırmak suretiyle üretim düzeyinde gerilemeye neden olmaktadır (Şen, Sağbaş ve Keskin, 2007: 65). Mali yerelleşmenin kamu kesimi açığını azaltması beklendiğinde, makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği destekleyecektir.

verildiğinden, mali yerelleşme makro ekonomik istikrar ve yeniden dağılım fonksiyonu konusunda görünmez tehlikeler barındırmaktadır (De Mello, 2000: 366).

Martinez-Vazquez ve McNab (2003), mali yerelleşmenin enflasyonu azalttığı ileri sürüyorsa da ve mali yerelleşme enflasyonu azaltıcı birtakım unsurlar barındırıyorsa da mali yerelleşmenin enflasyonu arttırıcı etkisi, yerel birimlerin borçlanabilmesinden, yerel birimlerin toplam talebi arttırabilmesinden doğabilir. Merkez vergilemede yerelleşmeye gittiği halde kamusal harcamalardan vazgeçmiyorsa enflasyonist etki kaçınılmaz olur.

De Mello'ya (2000) göre, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte ülkeler açısından kamu açığı ve mali yerelleşme arasındaki ilişkide farklılık söz konusudur. Gelişmekte olan ülkeler yerelleştikçe merkezi hükümetin açıkları artmaktayken gelişmiş ülkeler açısından böyle bir bulguya rastlanmamaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından böyle bir kanıtın sebebi, idareler arası mali ilişkilerde koordinasyon başarısızlığının varlığıdır (De Mello, 2000: 375). Koordinasyon başarısızlığı, mali güçlerin yerel birimlere devri nedeniyle ortaya çıkan vekalet sorunundan<sup>75</sup> ve gelir paylaşımı yöntemine dayalı ortak havuz problemlerinden<sup>76</sup> kaynaklanmaktadır.

Fornosari, Webb ve Zou (2000) tarafından yapılan bir ampirik çalışmada, mali yerelleşme eğilimi içinde olan istikrarlı ülkelerin uzun dönemde daha az yerelleşen ülkelere göre, daha fazla kamu açığına sahip olmadığını ortaya konmuştur. Bu husus,

---

<sup>75</sup> Merkez ve yerel birim arasında, harcamalar açısından maliyetler ve faydalar üzerinde bilgi asimetrisi ortaya çıkar. Yerelleşme merkeze yerel piyasa bilgisine göre kamusal mal ve hizmet üretimine izin vermesi ve halka yakın olması olanağı vermesine rağmen; gittikçe yerel birim üzerinde kontrolü kaybeden merkezi hükümet, etkinlik kaybı oluşmasına neden olur. Merkez ile yerel arasında harcama ve vergileme yönünden bilgi edinme maliyetleri artar (De Mello, 2000: 373).

<sup>76</sup> Yerel harcamalar ve gelirler arasında koordinasyonsuzluğa zemin hazırlar. Gelirlerinin büyük kısmını gelir paylaşım sisteminden alan yerel birimler, kendi vergi tabanlarından daha az yararlanmakla karşı karşıya kalırlar. Yerel birimler, yerelleşen sunumun maliyetlerini tüm yerel mükelleflere yükleyerek minimize ederler. Diğer yandan, ortak havuzda gelirleri toplama yöntemi, yerel birimleri müsrifliğe yönlendirebilir (De Mello, 2000: 374).

mali yerelleşme içindeki ülkelerin, zamanla kurumsal düzenlemeler yapmasıyla ilgilidir.

Diğer yandan, Fornosari, Webb ve Zou (2000)'ya göre, istikrarsız ülkelerde yerel düzeydeki açıklar değil yerel harcama düzeyi kamu açıklarına neden olabilmektedir. Mali yerelleşmenin neden olabileceği makro ekonomik sorunların bertaraf edilmesi için, merkezi yönetim ile yerel birimler arasında açık ve kapsamlı bir sözleşme yapılması gerekir ve hiçbir surette yerel birimlere ek kaynak aktarılamayacağı deklare edilmelidir. Yerel harcamalar, yerel birimlerin kontrol ettiği vergiler arttığı sürece artabilmelidir (Tanzi, 1996: 305). Diğer yandan, Fornosari, Webb ve Zou (2000) panel veriye dayalı olarak yaptıkları ampirik çalışmada, yerel düzeydeki açıkların da ulusal kamu açıklarına neden olabileceğini ortaya koymuştur. Harcama ve vergi kararları arasında kopuş, makro ekonomik istikrarsızlığa neden olmaktadır (Burki, Perry ve Dillenger, 1999: 35).

Harcama sorumluluklarını yerelleştirmeden sadece vergi tabanı üzerinde yerelleşmeye gitmek ya da yeterli kaynak tahsis etmeden harcama sorumluluklarını arttırmak ya da mali yerelleşmeye gidilmesine rağmen merkezi harcama sorumluluklarının azalmaması kamu açığının artmasına yol açmaktadır (Burki, Perry ve Dillenger, 1999: 4). Transferlerin etkin olduğu mali yerelleşme, toplanan vergiler ile yapılan harcamalar arasındaki mesafeyi daha da açabilir. Mali denge açısından kendi harcamalarını kısma yoluna gitmek istemeyen bir merkezi hükümet, vergi artışına giderek, kamu ekonomisinin büyümesine neden olabilir. Eğer böyle bir yolu seçerse, kamu açığının ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Ancak yerel birimlerin makro ekonomik etkilerini minimize etmek için, merkezi yönetimle koordinasyon mekanizması oluşturulması ve uzun dönemli plan

çerçevesinde harcama, vergileme ve borçlanma durumunun belirlenmesi birçok sorunu bertaraf edebilir. Diğer yandan, merkezi yönetimle kıyaslandığında, yerel birimlerin daha az bir kaynağı ellerinde tutması, makro ekonomiye etkisini sınırlandırır. Yerel birimlerin makro ekonomiyi etkileyebileceği ana unsur, yerel harcamalarda meydana gelen artışlar ve yerel birimlerin aşırı borçlanmaya gitmeleridir.

Mali yerelleşme, toplam kamu kesimi harcamaları ve gelirleri üzerinde merkezi yönetimin kontrolünü azalttığından, kamu harcamaları ve gelirlerinin maliye politikası aracı olarak kullanımı zorlaşmaktadır. İdarelerarası transfer sistemi, ekonominin genişleme zamanlarında pay aldıkları gelir havuzunun büyümesi nedeniyle yerel yönetimlerin harcamalarını arttırırken, merkezi yönetimin daraltıcı maliye politikası uygulamasını zorlaştırmaktadır.

Ekonomik istikrar açısından, makroekonomik politika araçları olan gelir vergisi, katma değer vergisi gibi vergiler yerelleştirilmemelidir. Buna ek olarak; bu tür makroekonomik politika araçları yüksek gelir esnekliği gösterdiğinden ve kamusal harcamalara uyarıcı etkisi olabileceğinden, makroekonomik dengesizliğe neden olabilirler. Diğer yandan otomatik stabilizatör özelliği gösteren ve makro ekonomik dengeleri etkileyebilecek kamusal harcamalar da yerelleştirilmemelidir (Litvack ve Seddon, 2004: 89-90).

Ancak potansiyel makro ekonomik etkisi bulunan harcama ve gelirlerin merkezileşme eğilimi, aşırı etkinlik maliyetlerine neden olabilir (Litvack ve Seddon, 2004: 89). Huther ve Shah'a göre (1998), mali yerelleşme, merkez bankasının bağımsızlığını ve makroekonomik istikrarı arttırır.

Mali yerelleşmenin enflasyonu azalttığı üzerinde de durulmaktadır. Taraktaş'ın çalışmasına (2010) göre; eğer enflasyon istikrar politikalarındaki gecikmelerden kaynaklanıyorsa, mali yerelleşme karar almayı hızlandırarak enflasyonu azaltabilecektir. Ancak enflasyon istikrar politikalarının etkisizliğinden kaynaklanıyorsa, mali yerelleşme yetki ve sorumlulukları dağıtarak enflasyonun artmasına yol açabilir. Taraktaş (2010), mali yerelleşmenin enflasyon oranı üzerindeki arttırıcı etkisinin, ekonomik büyüme üzerindeki yarattığı olumlu etkiyi ortadan kaldırdığını ileri sürmektedir. Neyaptı'ya göre (2003) mali yerelleşmenin kamu açıkları ve enflasyon üzerindeki etkisi siyasi iktidar ve iyi yönetim ile ilgilidir.

#### **3.1.4. Gelir Dağılımına Etkisi**

Mali yerelleşmenin yoksulluğu azalttığı yönünde bulgular vardır (Ahmad ve Brosio, 2006: 2). 166 ülkeyi kapsayan bir veri seti ile yapılan bir ampirik çalışmada, mali yerelleşmenin yoksulluğun azaltılması konusunda olumlu etki yaptığı sonucuna ulaşılmıştır (Treisman, 2002: 22 ve 30).

Bazı teorisyenler, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yerel birimlere gelir dağılımı konusunda sorumluluk verilmesi durumunda ekonomik büyümeye olumlu etki yapacağı konusunda fikir ileri sürmektedirler. Gelir dağılımı konusunda merkezi yönetimin birincil konumda olması gerektiği şeklindeki klasik mali federalizm teorisi sonucunun, az gelişmiş ülkeler için modifiye edilmesi gerektiği üzerinde durmaktadırlar. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, yerelleşme yoluyla yoksulluğun azaltılması politik hesapverilebilirliği ve dezavantajlı sosyo-ekonomik grupların topluma adapte olabilmesini de hızlandıracaktır (Bardhan, 2006: 210).

Yerelleşmiş sistemler karşılaştırıldığında bazı ülkelerin (ABD, İsviçre gibi) daha zengin, bazı ülkelerin ise (Brezilya, Arjantin gibi) daha yoksul olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu tercihi teorisine göre, büyük olasılıkla yerel yönetim sistemleri arasındaki kurumsal farklar, politik sistemler ve diğer kurumlar zenginlik bakımından farklılık ortaya çıkmaktadır.

### **3.2. Mali Yerelleşmeye İlişkin Farklı Yaklaşımlar**

#### **3.2.1. Mali Yerelleşmenin Olumlu Yönlerine İlişkin Yaklaşımlar**

##### **3.2.1.1. Halka ve Yerel Bilgiye Yakınlık**

Yerel yetkililer, politika oluşturma ile ilgili yerel koşullar açısından merkezi yönetimlere göre bilgi edinme konusunda daha başarılıdırlar ve halka daha yakındırlar. Yerel yetkililer, politika oluştururken halkın gereksinimlerine uygun tespitte bulunabilir ve ona göre hareket edebilirler. Mekana ve halka yakınlık, kamu kesimi üretici birimlerinin etkinliğini artırır.

Yerel birim düzeyinde oy verenler, seçimle işbaşına gelen yerel yetkililerinin ürettikleri politikaların sonucuna yönelik kontrollerini merkezi yönetimle olan ilişkilerine nazaran daha etkin gerçekleştirebilirler. Halk yerel birimin faaliyetlerini yakın takip ederek izleyebilir. Oysa halkın merkezi yönetim yetkililerini takibi daha zor olabilir. Dahası, merkezi yönetim yetkilileri de kendilerini temsil eden yerel faaliyetleri takip etmekte zorluk çekebilirler.

##### **3.2.1.2. Otoritenin Bölünmesi**

Pek çok yazar, devlet düzeyleri arasında otorite bölünmesinin; keyfî, kuralsız veya yolsuzluğa dayalı yönetim biçimine karşı bir koruma sağladığını kabul etmektedir (Treisman, 2002: 5). Federal veya konfederal yapılanmada daha belirgin

olan söz konusu özellik, ademi merkeziyetçiliğin arttığı üniter devletlerde de görülebilir. Ancak kurumsal anlamda bölgelerin temsiliyeti üniter devletlerde söz konusu değildir. Merkezi konularda, yerel birimlerin karar vermesi otorite bölünmesinin ileri boyutudur. Diğer yandan otoritenin bölünmesi, siyasal iktidarın tekelleşmesini engeller (Güler, 2000: 25).

### **3.2.1.3. Dikey Rekabet**

Mali yerelleşme, dikey rekabetin yerel birimler lehinde oluşmasına yönelik çözüm sunar. Kaynaklar, mali yerelleşme politikaları ile yerel birimlerce daha fazla tahsis edilir.

İdarelerarası dikey rekabet, farklı güç ve özelliklere sahip idari birimler arasında oluşan rekabettir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yaşanan rekabet dikey rekabettir. Dikey rekabet, merkezi yönetimin ülke geneline kısıt kaynakların dengeli dağılımını sağlamak amacıyla uyguladığı politikalar ile yerinden yönetimlerin kendi bölgelerine kısıt kaynakları çekmeye çalıştıkları politikalar arasında farklılaşmanın olması nedeniyle ortaya çıkar.

Breton (1996) farklı düzeylerdeki yerel birimlerin fonksiyon dağılımının etkinliğini sağlamak üzere bir mekanizma kurgulamıştır. Breton'a (1996) göre, Wicksell'in bütçenin harcama ve vergi yönü arasında bağlantı kurulması gerektiği yönündeki fikri, kurguladığı idareler arası dikey rekabet mekanizması ile sağlanabilir. Farklı düzeydeki birimler arasında sorumluluk alanlarının dağılımının bozulması ve birbirine girmesi dikey rekabet mekanizmasıyla aşılabılır. Dikey yarışın şekillenmesinde anayasal ve yasal referanslar oldukça belirleyicidir. Ancak dikey rekabet aynı düzeydeki kamusal mal üretici birimleri arasında asimetriye yol açar.



Aynı seviyedeki kamusal mal üretici birimleri farklı kaynak dağıtım ve düzenleyici güce sahip olabilirler. Yerel birimler arasındaki ve merkezi yönetim ile yerel birimler arasındaki pazarlık süreçleri, asimetrik ortamı ortadan kaldırılabılır (Ahmad ve Brosio, 2006: 10 ve 11).

#### **3.2.1.4. İşlem Maliyetleri**

Neoklasik paradigmanın ilgilenmediği bir konu olan işlem maliyetleri, Kamu tercihi teorisine göre, kamu ekonomisinde üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Bu maliyetler daha çok piyasadaki iktisadi ajanların yeterli bilgiye sahip olmayışından kaynaklanır. İşlem maliyetleri, sözleşme yapma, bilgi edinme, ölçme ve danışma maliyetleri gibi iktisadi sistemin yürütülmesi maliyetleridir ve birçoğu ölçülemez niteliktedir (Demir, 1996: 213; Aktaran Karabacak, 2012: 402). İşlem maliyetindeki azalma başta fırsatçı davranış olmak üzere etkinliği engelleyen durumları ortadan kaldırmaktadır; politik yetkiler, anayasalar, seçimler ve anlaşmalar vs. nedeniyle kamusal yönetim yapıları eksik sözleşmeler alanıdır ve işlem maliyetlerini arttırır (Karabacak, 2012: 402 ve 403). Birden çok atomise birim ve bunlar arasındaki kurumlar, kamu ekonomisindeki işlem maliyetlerini arttırması beklenir. Ancak mali yerelleşmeyi öne çıkaran, asil-vekil ilişkindeki asimetrik bilginin, mali yerelleşmeyle azalarak, işlem maliyetlerinin önemli bir kalemini yok etmesidir. Diğer yandan bilgi edinmenin maliyeti, atomise birimlere göre merkezi yönetimde daha fazladır.

## 3.2.2. Mali Yerelleşmenin Olumsuz Yönlerine İlişkin Yaklaşımlar

### 3.2.2.1. Büyük Ölçek Ekonomisini Terk Etme

Desantralizasyon teoremiyle kamu ekonomisi içerisinde vazgeçilen unsurlardan biri ölçek ekonomileridir<sup>77</sup> (Bailey, 1999: 1 ve 26). Çünkü kamusal malın üretiminde, geniş topluluklar için birim maliyetler, küçük gruplara oranla daha düşük olur ve büyük olmanın getirdiği avantajlardan mali yerelleşme ile vazgeçilir (Jackson ve Brown, 1990: 262). Yerelleşme ile birlikte, ölçek ekonomileri gibi maliyet düşürücü olgudan yararlanılamamaktadır. Ancak yerelleşme başarılı bir şekilde gerçekleştirilir ve optimal yerel yönetim büyüklüğü sağlanırsa üretim maliyetleri minimize edilebilir. Yerel birimler birbirleriyle işbirliği yaparak veya ölçek ekonomisinde kazanılandan daha fazlasını özel firmalar aracılığıyla sunabilirler (Bailey, 1999: 31). Ancak optimal yerel yönetim büyüklüğü sağlanmazsa artan bürokrasi ve hizmetleri etkin sunmada karşılaşılabilen diğer problemler nedeniyle ölçeğin azalan getirileri olabilir (Sağbaş, 2004: 171).

---

<sup>77</sup> *Ölçek ekonomisi*, üretim ölçeği arttığında ortalama maliyette meydana gelen değişikliklerdir. Uzun dönemde ortalama maliyet eğrisine, ölçek eğrisi denilmektedir. Üretim arttıkça ortalama maliyetler azalıyorsa pozitif ölçek ekonomisi vardır. Aksi halde negatif ölçek ekonomisi söz konusudur. Pozitif ölçek ekonomisinde üretim ölçeğindeki artış nedeniyle, endüstrinin sağladığı tasarruflar ya da maliyet avantajı söz konusudur (Berberoğlu, 2004: 96). Mali yerelleşmeyle, kamusal mal ve hizmetlerin ulusal düzeydeki üretim ölçeğinin getirdiği bazı avantajlardan vazgeçilir. Ölçeğin büyümesi, kamusal mal ve hizmet üretiminde yönetim giderlerinin azalması sonucunu doğurur. Mali yerelleşmeyle bu husustan vazgeçilir. İkincisi, uzmanlaşma ve teşkilatlanmanın getirdiği verim artışı mali yerelleşmede ortadan kalkar. Üçüncüsü, üretim miktarı az olan küçük birimlerin üretmeyi planladıkları kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde gelişmiş teknolojileri kullanmaları ekonomik olmaz. Zira, üretim hacmi büyük birimler, maliyet düşürücü gelişmiş teknolojileri kullanabilirler. Ölçek ekonomilerinde; üretim ölçeği büyüdükçe, sabit faktör giderlerindeki artışın üretim ölçeğindeki artışın altında kalması maliyetleri düşürür.

Öte yandan büyük olmanın getirdiği negatif ölçek ekonomileri söz konusudur. Büyüklüğün belirli bir üretim ölçeğinin üzerinde olması, yönetimde etkinsizliğe neden olur. Bu husus kamu ekonomisindeki etkinsizliğin temel nedenlerinden biridir.

### **3.2.2.2. Organizasyon Maliyetleri**

Tüketici tercihlerini karşılamak için çok sayıda yerel birimin varlığı organizasyon maliyetlerine neden olur. Organizasyon maliyetleri, oylama maliyetleri ile tercihlere uygun idarelerin kurulma maliyetidir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 87). Zira, homojen kararlar alma, seçim maliyetlerini yükseltirken, idari alanların küçülmesi yönetim giderlerini arttırır (Panizza, 1999: 98).

### **3.2.2.3. Ulusal Mali Disiplinden Taviz**

Mali yerellekle, birçok kamu kesimi üretici birimi, farklı iktisadi ve mali amaçlar doğrultusunda üretim yapacağından, ulusal mali disiplinden sapma ortaya çıkması muhtemeldir (OECD, 1999: 10). Söz konusu sapmanın olmaması, merkezi yönetime mali yerelleşmede verilen regülatif rolünün iyi kurgulanmasına bağlıdır. Ancak mali yerelleşmede, yerel hükümetlerin sayısı arttıkça mali disiplinin arttığı da iddia edilmektedir (Çakır, 2006: 68).

### **3.2.2.4. Koordinasyon Eksikliği**

Birbirinden bağımsız hareket eden yerel birimler arasında koordinasyonsuzluk ortaya çıkabilir. Ülke geneli için belirlenen politikalar için gerekli olan eşgüdümün sağlanamaması, reformların hedefe ulaşmasını engelleyebilir. Diğer yandan, birbirinden kopuk birimler, ülkenin farklı yerlerinde farklı sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilir.

### **3.2.2.5. Yolsuzluğun Artabileceğine Dair Bulgu**

Prud'homme (1994) mali yerelleşmenin yolsuzluğu arttırdığını ileri sürmektedir. Ancak desantralizasyon ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi belirlemeye yönelik yapılan ampirik çalışmalarda, farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Triesman'a

(2002) göre, yerelleşme yolsuzluğu arttırmaktadır. Fisman ve Gatti'ye (2002) göre ve Huther ve Shah (1998) göre ise, birimler yerelleştikçe yolsuzluk azalmaktadır. Ancak yerel boyutta yolsuzluğun daha üst boyutta olabileceğine dair teorik bulgulara da rastlanmaktadır (Triesman, 2002: 8). Diğer yandan yolsuzluk ile saydamlık arasında teoride ters bir ilişki olduğundan hareketle, mali yerelleşmenin saydamlığı arttıracığından yolsuzlukların azalacağı da ileri sürülmektedir. Ancak pratikte uzun dönemde böyle bir ilişkinin kurulduğu gözlenmektedir (Litvack ve Seddon, 2004: 98).

### **3.2.2.6. Kamu Hizmetlerinin Kalitesizleştiğine Dair Bulgu**

Treisman (2002) eğitim, sağlık ve altyapı hizmetlerinin kalitesinin mali yerelleşme arttıkça azaldığı sonucuna ulaşmıştır<sup>78</sup>. Bunun temel sebebi, çok sayıda yerel birimin varlığı ve yerelleşmenin yolsuzluğu arttırdığına dair argümandır. Diğer sebepler, merkezi yönetimin yerel birimlere göre daha donanımlı, profesyonel ve tecrübeli kadrolara sahip olması olabilir (Prud'homme, 1994: 9). İdarelerarası rekabet, kamu hizmetlerinin kalitesizleşmesine neden olabilir. Ancak diğer yandan, yerel sakinlerin sahip olduğu karakteristiklerin kamusal üretimin kalitesi açısından bir girdi niteliğinde olduğunu unutmamak gerekir (Oates, 2006: 33).

### **3.2.2.7. Yeni Bir Etkinsizlik Kaynağı Olduğu Yönünde İddia**

Mali karakterler yanında siyasi karakterler taşıyan mali yerelleşme kavramının, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından etkinsizlik kaynağı olabileceği iddia

---

<sup>78</sup> İngiltere özelinde yapılan araştırmalarda mali yerelleşmenin kamusal hizmet kalitesini ve yoğunluğunu arttırdığı sonuca ulaşılmıştır. Karar alma ve kamusal mal üretimi arasında güçlü bir sistem kurulduğu için kalitesizleşme söz konusu olmamıştır (Bailey, 1999: 78). Diğer yandan, Kamu tercihi teorisi yanlısı akademik çevrelerde yerel kamusal malların özelleştirme yoluyla üretiminin kaliteyi arttıracığı yönünde öngörüsü vardır.

edilmektedir. İkinci nesil yaklaşımlar ve kamu tercihi teorisi perspektifinde yapılan analizlerde, Leviathan devlet özelliğinin merkezden yerele kayarak devletin etkinsizliğinin devamına neden olduğuna dair güçlü belirtiler ortaya çıkmaktadır (Kovancılar, Miynat ve Bursalıoğlu, 2007: 108). Tanzi'ye (1996) göre, yerellik merkeziliğe göre dezavantajlar barındırmaktadır ve mali yerelleşmenin gelişmekte veya az gelişmiş ülkelerin etkinlik sorununun çözümüne katkı sunamaması muhtemeldir.

Vergi mükellefleri, kaynak kullanımında etkinlik için yerel politikacılara baskı yapmada politik güçten yoksun olabilirler. Yerel politikacılar, ulusal politikacılara göre daha kolay yozlaşabilirler. Ulusal bürokrasinin kalitesi, muhtemelen yerel bürokrasinin kalitesinden daha iyi olabilir (Tanzi, 1996).

## Üçüncü Bölüm

### YATAY EŞİTSİZLİK SORUNU VE ÇÖZÜMÜ

#### 1. YATAY EŞİTSİZLİK SORUNU

##### 1.1. Kavram

Mali yerelleşme, atomise kamu birimleri arasında yatay rekabetin oluşmasına zemin hazırlar<sup>79</sup>. Ancak atomise kamu birimleri arasındaki yatay eşitsizlik sorunu<sup>80</sup>, kamu ekonomisinde rekabetin oluşmasını engeller. Yatay eşitsizlik, kavram olarak birkaç unsuru içerisinde barındırır:

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

---

<sup>79</sup> Yataylık, aynı hukuksal ve mali durumda olan birimleri tanımlamaktadır. Bu bağlamda birbiriyle yatay konumda olan kamu kesimi üretici birimleri, aynı düzeydeki yerel yönetim birimleridir (Falay, 2006: 9).

<sup>80</sup> İng. *Horizontal inequality* veya *fiscal disparities*.

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

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

Bazı yerel birimler daha fazla düşük gelirli hanehalkına sahip olabilir ve bu durum yerel birimin kamu alacağı potansiyelini düşürdüğünden, bir demet kamu malının yüksek maliyetle üretilmesine neden olabilir. Bu durum söz konusu yerel birimde yüksek vergi oranlarının olması anlamına da gelir. Bu durumda orta ve üst

düzye gelire sahip hanehalkı yerel birimden ayrılmak isteyeceklerdir. Sonuçta yüksek vergi oranları düşük gelirli hanehalkının durumunu şiddetlendirecektir. İkincisi, yüksek düzeyde gelire sahip hanehalkı daha üst düzey hükümet tarafından alınması gereken kadar yüksek vergi yüküne sahip olacaktır<sup>81</sup> (Ladd, 2005b: 145).

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

Harcama ihtiyacı ve/veya vergi toplama kapasitesi farklılığı nedeniyle ortaya çıkan yatay eşitsizlik, birçok soruna neden olmaktadır. Yatay eşitsizliğin olduğu yerlerdeki iktisadi ajanlar, vergi yükünü daha çok hissedebilirler<sup>82</sup> (Due ve Friedlaender, 1977: 464). Harcama ihtiyacı nedeniyle ortaya çıkan maliyet sebebiyle, başka yerel birimlere göç meydana gelebilir. Diğer yandan, vergi toplama kapasitesi farklılığına eğer merkezi hükümet müdahale etmezse, yerel kamusal mal üretimi refah düzeyi daha yüksek olan yerlerde yoğunlaşabilir. Düşük gelirlerinin bulunduğu yerel birim, yüksek gelirlilerin bulunduğu yerel birime göre daha yüksek düzeyde kamu malı üretimi durumunda topluluk üzerinde ek yüke neden olabilir.

---

<sup>81</sup> Fayda eğrisi alt düzeyde seyreden yüksek gelirli bazı kimseler, fayda eğrileri yukarı düzeyde seyreden bazı kimselere göre daha az oranla vergi ödemelidir (Musgrave, 1959: 130).

<sup>82</sup> Bu husus, bölgelerarası net mali yararın farklılaşmasına neden olur (Litvack ve Seddon, 2004: 85).



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

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

## **1.2. Yatay Eşitsizliğe Yol Açan Nedenler**

### **1.2.1. Harcama İhtiyacı Yönünden**

#### **1.2.1.1. Talep Etkisi**

Bir yerel birimin daha fazla harcama yapmasının birinci nedeni talep etkisidir (Tekeli, Acartürk ve Görmüş: 2005: 288). Talep etkisi; nüfus veya coğrafi büyüklük nedeniyle talepte meydana gelen artış veya azalış; nüfus kompozisyonu ve nüfusun sosyo-ekonomik farklılıkları nedeniyle talepte meydana gelen farklılaşma olarak tanımlanabilir. Örneğin, yaşlı nüfusun fazla olduğu bir yerel topluluğun harcama ihtiyacına etkisi ile, öğrenci nüfusunun fazla olduğu bir yerel topluluğun harcama ihtiyacına etkisi farklı olabilir. Diğer bir ifadeyle, yüklenilmiş olan hizmet sorumluluklarında farklılaşmalar ortaya çıkmış olabilir.

Talepler ve teknolojiler değiştikçe, iktisadi etkinlik bireylerin daha üretken olabilecekleri yerlere gitmelerini gerektirir. Bu durum bazı bölgelerin azalan nüfusla, bazılarının da artan nüfusla karşı karşıya kalmalarıyla sonuçlanmaktadır (Stiglitz, 2000: 737). Nüfusun fazla olması ve sürekli artması, söz konusu yerel birimin bir yandan vergi tabanının genişlemesi bir yandan da harcama ihtiyacının artması anlamına gelir. Sürekli olarak nüfusun azalması, yerel birimlerin vergi kapasitelerini de olumsuz etkileyebilir.

İhtiyaç farklılığının, sadece nüfus farklılığı (talep etkisi yönüyle) ile ölçülmesi doğru olmayabilir<sup>83</sup> (Tekeli, Acartürk ve Görmüş: 2005: 289). Diğer yandan, nüfus ihtiyaç farklılığını yansıtan bir kriter olmakla birlikte tek başına yatay eşitsizliği çözümlenmede yetersiz kalmaktadır.

#### **1.2.1.2. Maliyet Etkisi**

Maliyet etkisinde, nüfus yoğunluğu<sup>84</sup>, girdi maliyetleri, coğrafi şartlar, yönetim ölçeği, ölçek ekonomilerinin eksikliği, yerleşim etkinsizliği<sup>85</sup> ve demografik özellikler nedeniyle harcama ihtiyacı maliyet yönünden farklılaşır. Söz konusu etkiler, harcama ihtiyacını arttıran kontrol edilemeyen maliyet faktörleridir. Yoksa yerel yönetimin kendi yönetim bozukluğundan kaynaklanan maliyet farklılığı, ihtiyaç farklılığının tanımlanmasında dikkate alınmaz. Maliyet farklılığı, aynı düzeyde harcama yapılmasına rağmen, aynı seviyede mal ve hizmet çıktısı elde edilmesine engel olur (Tekeli, Acartürk ve Görmüş: 2005: 289).

---

<sup>83</sup> Kamu ekonomisinde azalan maliyet özelliği var olduğu düşünülürse, artan nüfusun maliyetleri düşürdüğü de varsayılabilir (Grossman, 1987). Ancak genel kamu veya azalan maliyetler olmadığı varsayılırsa, nüfustaki bir artışın kamu malına olan talebi arttırdığı yönündedir (Hyman, 1990: 639).

<sup>84</sup> Nüfus yoğunluğu düşük olan yerlerde aynı hizmet seviyesini gerçekleştirmek için daha fazla kişi başına harcama gerektirir. Kişi başına düşen maliyet artar.

<sup>85</sup> Belirli bölgelerde nüfusun yoğunlaşması anlamına gelmektedir ve düşük nüfus yoğunluğunun olduğu bölgeler harcama yönlü yatay eşitsizliğe neden olabilir.

### **1.2.1.3. Taşma Etkisi**

Bir yerel yönetim eyleminin, diğer bir yerel yönetim üzerinde önemli etkisi varsa, taşma etkisi nedeniyle yatay eşitsizlikten söz edilir. Burada bir yerel yönetimin komşu bir yerel yönetime olumsuz dışsallıklar yayan taşma etkileri söz konusuysa olumsuz dışsallıktan etkilenen yerel birimin kamusal harcama yükü artacaktır. Diğer yandan, bazı dışsallıklar, komşu bölgelere olumlu etkiler de yayabilir (Bruce, 2001: 553). Böyle bir durumda da kamusal harcama yükü, dışsallığı yayan yerel birim üzerinde kalacaktır.

### **1.2.2. Gelir Yönünden**

#### **1.2.2.1. Bölgelerarası Gelir Farklılığı**

Vergi alacağı kapasitesini belirleyen unsur, yerel birimin bulunduğu bölgenin coğrafi ve iktisadi yeterliliğidir. Bölgelerarası coğrafi ve iktisadi yeterlilik açısından farklılaşmalar ve bunun neden olduğu bölgelerarası gelir farklılığı, yerel birimlerin vergi kapasitelerini etkiler. Yörenin temel altyapısı<sup>86</sup>, teknolojik altyapısı, bilgi altyapısı<sup>87</sup> ve yörenin niteliği<sup>88</sup> yörenin altyapı yeterliliğini belirler. Bir yandan altyapı yeterliliği, diğer yandan demografik özellikler ve üretken çevre<sup>89</sup> birleşerek yörenin rekabet etme gücünü gösterir ki söz konusu hususlar aynı zamanda bölgesel farklılıkları ortaya koyarlar. Bölgesel farklılıklar, mali farklılığa neden olur. Bölgesel gelir düzeyinde ortaya çıkan farklılıklar nedeniyle eş düzeydeki idari birimlerin arasında vergi kapasitesi farklılığı meydana gelir (Due ve Friedlaender, 1977: 464). Coğrafi ve iktisadi yeterliliğe sahip yerel birimler daha yüksek düzeyde gelir

---

<sup>86</sup> Üretime yönelik altyapının tesisi.

<sup>87</sup> Eğitim imkanları.

<sup>88</sup> Yaşama yönelik altyapının tesisi.

<sup>89</sup> Yörenin girişimciliği, kurumsal kapasitesi, yönetişimi, sermayesi, inovasyonu, yerel politika üreticileri ve karar alma süreçleri (Uzay, 2005: 67).

toplarken, söz konusu özellikleri taşımayan yerel birimler düşük gelir düzeyinde kalmaktadırlar (Yılmaz, 2003: 7). Bazı yörelerin doğal kaynak geliri gibi ekstra gelirlere sahip olması, bölgelerarası gelir farklılıklarının derinleşmesine neden olur (Litvack ve Seddon, 2004: 86).

Perroux (1950), Mrydal (1957) ve Kaldor (1970) gibi ekonomistler tarafından geliştirilen dengesiz bölgesel büyüme modelleri, bölgesel gelirlerin kendi kurallarına bırakıldıkları takdirde, alansal olarak dengesizleşmeye neden olan piyasa güçlerinden dolayı, birbirinden uzaklaşma eğilimi göstereceğini iddia etmektedir (Martin ve Sunley, 1998: 201). Uzaklaşma modellerinin temelini oluşturan bu görüşe göre, ölçek ekonomileri ve alansal yığılma nedeniyle devlet müdahalesi olmadığı sürece, sermaye, emek, mal ve hizmet üretimi diğer bölgelerin aleyhine kümülatif olarak birikim gösterir<sup>90</sup> (Öztürk, 2006: 23).

Sermaye, iş gücü ve teknoloji üçlüsüne dayanan neoklasik büyüme teorisinde<sup>91</sup>, bölgesel büyüme farklılıklarının temelde üç nedeni bulunur (Amstrong ve Taylor 1993: 64). Bunlar; (a) teknoloji sürecinin, (b) sermaye stokundaki büyümenin, (c) iş gücündeki artışların bölgeler arasında farklılık göstermesidir. Neoklasik teoriye göre, bölgesel eşitsizlik kısa dönemde ortaya çıkacaktır. Teknolojinin bölgeler arasında benzer varsayıldığı, ölçeğe göre sabit getiri koşullarında, homojen olan sermaye ve iş gücü kendilerine en yüksek getiriyi

---

<sup>90</sup> Oysa, neoklasik büyüme modeli, göreceli yoksul ülke ya da bölgelerin zengin ülke ya da bölgelerden daha hızlı büyüyeceklerini ve zamanla bu iki topluluğun kişi başına gelir düzeylerinin birbirine yaklaşacağını öngörmektedir (1956 yılında Solow tarafından geliştirilen büyüme modelidir). Diğer bir ifadeyle, neoklasik büyüme modelinde kişi başına gelirin büyüme oranı, ele alınan dönemin başlangıcındaki kişi başına gelir düzeyi ile ters yönlü bir ilişki içindedir. Eğer ekonomilerin (ülke veya bölge) fayda ve üretim fonksiyonları benzer yapıya sahip iseler, göreceli olarak yoksul ekonomiler, daha zengin olanlardan daha yüksek bir büyüme oranına sahip olacaktır. Bu da, kişi başına gelir düzeylerinde yakınsama sürecini yaratan bir mekanizmaya yol açacaktır.

<sup>91</sup> Modelde bütün bölgelerin eşit gelir düzeyine ulaşmaları için üretim fonksiyonlarının, teknolojinin ve yapısal ya da kurumsal diğer faktörlerin, örneğin nüfus artışının ve tasarruf oranlarının, aynı olduğu ve bölgelerde piyasa mekanizmasının tam rekabetçi olduğu varsayılmaktadır.

sağlayan bölgelere göç edecektir. Üreticiler fabrikaları için en kazançlı alanları ararken tam istihdamın söz konusu olduğu bölgelerde işçiler de ücretlerin yüksek olduğu yerlere doğru çekilecektir; böylelikle bölgesel eşitsizlikler yalnız tasarruflar ve nüfustaki artış; yani emek ve sermayenin içsel büyüme oranlarındaki farklılıklardan değil ayrıca kısa dönemde bölgeler arası faktör göçünden dolayı da ortaya çıkabilmektedir<sup>92</sup>. Kısa dönemde görülen bu gelişmeler uzun dönemde faktör fiyatları; dolayısıyla gelirlerin bölgeler arasında eşitlenmesiyle son bulacaktır<sup>93</sup>; yani bölgeler arasında görülen büyüme farklılıkları, kaynakların bölgeler arası tahsisi süreciyle gittikçe azalacak ve belirli bir uzun dönem değerine ulaşacaktır<sup>94</sup> (Öztürk, 2006: 25).

Bölgelerarası gelir farklılığının arkasında bölgelerarası gelişmişlik farkı sorunu bulunmaktadır. İçsel ve dışsal ekonomiler sonucu bir bölge giderek gelişirken, diğer bölgeler benzer bir gelişme gösterememekte, kaynaklarını geliştirmekte olan bölgelere kaptırmaktadır (Özel, 2009: 166). Bölgelerarası gelişmişlik farkları, ekonomik fırsat eşitsizliğine ve sosyal fırsat eşitsizliğine neden olur (Dinler, 1998: 109). Bölgelerarası gelişmişlik farkları yurtiçi göçlerin de bir nedenidir. Gelişme potansiyelinden yoksun olan bölgeler, bir duraklama hatta gerileme süreci içerisine girmekte iken, gelişmiş ekonomiler içsel ve dışsal ekonomiler nedeniyle daha da gelişmektedir (Özel, 2009: 170). Bölgelerarası gelişmişlik farkı zaman içinde kendiliğinden kapanacaktır görüşüne karşı, Galtung, Myrdal, Amin, Santos gibi

---

<sup>92</sup> İstihdama yönelik aşırı göç, bölgenin iktisadi rekabet gücünü olumsuz etkileyen bir husustur.

<sup>93</sup> Uzun dönemde bölgeler arası gelirlerin eşitlenmesi, Tiebout hipotezini destekler. Tiebout hipotezine göre, bireyleri yer değiştirmeye iten çok çeşitli nedenler arasında sadece bireyin istihdam olanakları ve aldığı ücretler değil, yerel birimlerin aldıkları vergiler ve sundukları kamusal mallar da vardır (Stiglitz, 2000: 741).

<sup>94</sup> Bölgesel teşvik ve sübvansiyonlar, genç endüstrileri koruyucu önlemler ve ticaret üzerindeki engeller bölgesel gelir ve verimlilikteki farklılıkların devam etmesine neden olabilir (Shankar ve Shah, 2003: 1424). Serbest ticaret ve rekabet bölgesel düzeyde verimlilik ve kişi başına gelirlerin yakınsamasına neden olacaktır (Boldrin ve Canova 2001: 213).

düşünürler bölgelerarası gelişmişlik farkının sürekli artma eğiliminde olduğunu savunmaktadırlar (Keleş, 2002: 340).

### **1.2.2.2. Düşük Gelirli Grupların Yoğunlaşması**

Nüfusunun büyük bir kısmının düşük gelirlerinin oluşturduğu bir yerel topluluk, yüksek gelirli yerel topluluğa göre standart kamu malı demetinin sağlanmasında dezavantajlara sahiptir. Düşük gelirli grup, yerel birimin kaynağının sınırlı olması anlamına gelir.

Düşük gelirli insan yoğunluğu diğer yerel birimlere göre, standart kamu malı demetinin sağlanmasında daha fazla kişi başına harcama yapılmasını gerektirebilir (Ladd, 2005a: 143). Düşük gelirli insanların olduğu bir yerel birimde, zengin bir yerel birimin sunduğunun aynısı olan hizmetleri sunmak çok daha yüksek vergi oranlarını gerektirir.

Ortalamanın üzerinde mali kapasiteye sahip bir büyük şehir sahip olduğu nüfusa göre, mali açıdan avantajlı konumda olabilir. Ancak şehir üzerindeki yüksek harcama yükünün şehrin düşük gelirli nüfusu üzerinde olduğu ve banliyölerden gelenler veya ticaret için şehre akın edenler olduğu dikkate alındığında şehrin mali şartları olumlu olmayabilir (Ladd, 2005a: 144).

Tiebout hipotezinin ortaya koyduğu bir sonuç, pek çok ampirik çalışmayla da test edilmiş olan, benzer yerel kamusal mal tercihinine sahip olanların genelde benzer gelire sahip olanlar olduğudur (Oates, 2006: 35-36). Eğer düşük gelire sahip bireyler daha az vergi vermek için, yerel kamu mallarına daha az harcama yapan yerleşimlerde yaşamayı istiyorlarsa, neden onları bu konuda serbest bırakmıyoruz? Stiglitz'e (2000) göre, bunun sebebi belli malların tüketiminin bir kişinin gelirene

veya servetine bağı olmaması gerektiği ve kamusal malların tüketiminde yararlanma eşitliği iddiasıdır.

### **1.2.2.3. Vergi Toplama İsteksizliği**

Vergi toplama isteksizliği, mali farklılaşmaya neden olabilmektedir (Sağbaşı, 2003: 136). Yerel birim bünyesindeki bireylerin vergi bilinç düzeyi, yerel birimin vergi ahlakı ve vergi toplama gayreti, mali kaynakların oluşmasında belirleyicidir.

## **2. YATAY EŞİTSİZLİĞİN TESPİTİ**

Bir yerel birimin yatay eşitsiz konumda olup olmadığı gerek harcama yönünden gerekse gelir yönünden mali şartları incelenerek ortaya konur. Yatay eşitsizliğin büyüklüğünün ölçümü için bir yandan söz konusu yerel birimin mali kapasite farklılığının ortaya konması diğer yandan da yerel birimin harcama yönünün dikkate alınması gerekir. Vergi toplama kapasitesine<sup>95</sup> bakmadan sadece harcama yönünü dikkate alma hatası, mali şartları belirlemede yanlış yönlendirici olabilir. Örneğin, metropol şehirlerin mali şartlarının ölçülmesi oldukça zor ve önemlidir. Çünkü metropollerdeki iş ve ev banliyöleşmeleri, ilgili yerel birimin vergi tabanını azaltmakta ve yoksul kesimlerin ilgili yerel birimle olan ilişkilerini arttırmaktadır. Yerel mali şartların ölçümünde, yerel yetkililerin kontrolü dahilinde olduğu faktörler ve olası münferit müdahaleleri olabilecek faktörler ölçüme dahil edilmemelidir (Ladd, 2005a: 144).

### **2.1. Vergi Kapasitesi Yönü**

Vergi tabanını belirlemeye yönelik sağlam datanın olmadığı ülkeler için, yerel birimde kişi başına düşen gelirin veya kişi başına düşen gayri safi yurt içi hasılanın

---

<sup>95</sup> Mali kapasite kavramı yerine vergi toplama kapasitesi kavramı kullanılmıştır. Çünkü mali kapasite kavramı, yerel birimin hem harcama yönünü hem de gelir yönünü kapsayan bir kavramdır.

tespit edilmesi, vergi toplama kapasitesinin belirlenmesinde en basit yoldur (Shah, 2007: 22)<sup>96</sup>. Eğer kişi başına dufen gelir veya kişi başına dufen gayri safi yurt işi hasıla, ortalamanın veya belirli bir değerin altındaysa, o yerel birim yatay eşitsizliğe sahiptir. Ancak kişi başına dufen gelir gibi makro ölçüler, vergi toplama kapasitesini tam yansıtamayacağı yönünde eleştirilir (Shah, 2007: 22).

Diğer bir yöntem, literatürün de üzerinde önemle durduğu yerel birimlerin vergi tabanlarındaki farklılığın tespiti için ekonomik mikro data kullanılmasıdır. Bu yöntemde genelde “*Representative Tax (or Revenue) System*” adı verilir (Shah, 2007: 22). Bu sistemde, kişi başına dufen vergi (veya daha geniş anlamda kamu alacağı) toplayabilme kapasitesi, ağırlıklı ortalamayla tespit edilen potansiyel kişi başına dufen vergi tabanının hesaplanmasıyla belirlenir. Ağırlıklar her vergi için ortalama vergi oranıdır. Bu yaklaşım, bir yerel birimin potansiyel vergi tabanından ortalama bir vergi oranında ne kadar vergi alacağı topladığını ortaya koyar<sup>97</sup>. Ancak bu yaklaşım, ortalama vergi oranının vergi tabanı üzerindeki davranışsal etkileri veya yerel sakinler üzerindeki zımni yüklerini dikkate almaz. Diğer yandan tanımlanması gereken durumu kolayca ortaya koyması, vergi tabanı ile bağlantı kurması ve iktisatçı olmayanların vergi toplama kapasitesi ile ilgili durumu anlayabilmeleri güçlü yönleridir (Ladd, 2005a: 144). Kanada ve Avustralya’nın mikro ekonomik dataya dayanan “*Representative Tax System*” adını verdikleri mali yardım sistemleri

---

<sup>96</sup> Sağbaş ve Bağdigen (2003), vergileme kapasitesi açısından yerel birimler arasındaki farklılıkların nedenlerini incelemiştir. Sağbaş ve Bağdigen (2003), vergileme kapasitesini etkileyen değişkenlerin kişi başına yerel gayrisafi yurt işi hasıla, kişi başına dufen gelir ve kurumlar vergisi, sınaı, ticari ve mali sektörde çalışan sayısı, turizm ve ticaret merkezi olma özelliği taşıma, bağımlı yaş oranı ve kentleşme oranı olduğunu belirlemiştir. Bağımlı yaş oranı ve kentleşme oranı vergileme kapasitesi ile ters orantılıyken, diğerleri doğru orantılıdır.

Tekeli, Acartürk ve Görmüş (2005) çalışmasında, kişi başına bölgesel gayri yurt işi hasıla değerini mali kapasite göstergesi olarak kullanmıştır.

<sup>97</sup> Bu tür bir sistem hem vergi oranlarının tektipliği hem de yerel vergi tabanına ilişkin veri eksikliği nedeni ile Türkiye’de uygulanabilir değildir (Neyaptı, 2005: 108).



vardır. Böylelikle, bir eyaletin benzer/tek bir vergi oranları setinin kullanılması durumunda elde edilebilecek gelir miktarının hesaplanması yoluyla vergi tabanlarında görülen farklılık ortaya konur (Tekeli, Acartürk ve Görmüş: 2005: 284).

Representative Tax System şu şekilde formüle edilebilir (Shah, 2007: 22):

$$E_x^i = (POP)_x \{ [(PCTB)_{na}^i \cdot t_{na}^i] - [(PCTB)_x^i \cdot t_{na}^i] \}$$

$E_x^i$  : x eyaletinin eşitleme miktarı

$(POP)_x$  : x eyaletinin nüfusu

$PCTB_{na}^i$  : Ulusal ortalama olarak Kişibaşına düşen vergi tabanı

$t_{na}^i$  : Ulusal ortalama vergi oranı

$(PCTB)_x^i$  : x eyaletinin kişi başına düşen vergi tabanı

## 2.2. Harcama Yönü

Harcama ihtiyaçları farklı olan yerel birimler, yatay eşitsiz birimlerdir ve harcama ihtiyaçları farklı olan yerel birimlerin tespit edilmesi gerekir. Harcama yönünün ölçümü, yerel harcama ihtiyacında farklılığa neden olan faktörlerin ortaya çıkarılmasına dayanır.

Birinci yaklaşım, *standart harcama yaklaşımı* ile tavsiye edilen standartların gerçekleştirilmesi durumunda ortaya çıkan talep ve maliyet yönlü ihtiyaç farklılığının tespit edilmesidir. Standart harcama yaklaşımı, yerel birimlerin ihtiyaç farklılığına göre sıralanmasına izin verir (Tekeli, Acartürk ve Görmüş: 2005: 289). Ancak standart harcama ihtiyacının belirlenmesi, yerel birimlerin öncelik sıralamasına göre yaptığı kamusal üretimi dikkate almaz.

Maliyet farklılığının olmadığı varsayılırsa, yerel birimlerin kişi başına düşen harcamalarının eşit olması gerektiği üzerinde durularak, ülke ortalaması ile yerel

birimin kişi başına düşen harcaması arasındaki fark hesaplanabilir. Burada ülke ortalaması standartlaştırılmış harcamadır. Her bir fonksiyonel harcama kalemi için ayrı ayrı hesaplanabileceği gibi, toplam yerel harcamalar açısından da standartlaştırılmış harcama tutarı belirlenebilir. Bu durumda işyükü fazla olan bir yerel birim, başka bir yerel birimine göre daha fazla harcama ihtiyacı duyacaktır (Ladd, 2005a: 144). Öğrenci nüfusu daha fazla olan veya daha fazla yol uzunluğuna sahip olan yerel birim ihtiyaç farklılığı yaratacaktır. Söz konusu fark, harcama yönünden yatay eşitsizlik belirtisidir. Ortalamadan sapma arttıkça yerel birimler arasında eşit olmayan bir kamusal üretimin olduğu sonucuna ulaşılır.

İkinci yaklaşım, harcama ihtiyaçlarına yönelik *özel belirleyiciler* kullanmaktır (Shah, 2007: 24). Korelasyon analizi ile harcamalardaki değişimin nedenleri ortaya konabilir. Ya toplam harcamalar ya da belli bir hizmet için yapılan harcamalardaki değişimin nedenleri analiz edilir. Maliyet etkili nedenler ve talep etkili nedenler açıklayıcı değişkenler olarak analize dahil edilir. Korelasyon analizi sonucunda anlamlı çıkan katsayılar ihtiyaç göstergesi olarak kullanılabilir. Uygulamada kullanılan bazı belirleyiciler şunlardır:

- Nüfus
- Nüfus Yoğunluğu
- Yol Uzunluğu
- Yerleşim Birimi Sayısı
- Yer Faktörleri (Yerel birimin kuzeyde olması gibi, dağlık olması gibi)
- Sosyal Faktörler (Öğrenci sayısı, Yaşlı sayısı)
- Kentleşme Faktörleri
- Kamu Çalışanı
- Geri Kalmışlık Göstergeleri

Üçüncü yaklaşım, regresyon analiziyle maliyet endeksleri geliştirmektir. Bu yaklaşıma “*Representative Expenditure System*” adı verilir. Yerel harcamalar çeşitli fonksiyonlara göre ayrılır. Her fonksiyon için her bölgenin toplam harcaması gerçekçi bir şekilde belirlenir. İlgili ihtiyaç-maliyet faktörleri tanımlanır. Kullanılacak ağırlıklar regresyon modelleriyle belirlenir (Shah, 2007: 25). İlgili yerel birimin ortalama bir yerel birimin maliyetinden farkı, söz konusu yerel birimin karakteristik maliyetini ortaya koyar. Maliyet endeksleriyle, harcamalardaki değişimlerin gerçek nedenleri ortaya koymaya çalışılır. Örneğin, ücret farklılığı, kira maliyetindeki farklılıklar, düşük gelirlili aile çocuk endeksi eğitim alanında yerel birimler arasında maliyet farkı yaratır (Bkz. Tablo 4). Bu yaklaşım, kamusal mal üretimindeki taleysel farklılıkları ortaya koyduğu kadar maliyet farkını da ortaya koymada başarılı bir yöntemdir (Ladd, 2005a: 144). Maliyet endekslerine dayalı olarak belirlenen faktörler, mali yardım politikasına objektiflik kazandırır. Diğer yandan, Proxy kullanımından doğan problemler bertaraf edilmiş olur.

**Tablo 4:** Eğitim Hizmetleri ve Örnek Maliyet Endeksleri

Fonksiyon	Harcama İhtiyacı Göstergesi	Kişi Başına Birim maliyet	Geliştirilen Endeksler
Eğitim (İlk ve Orta Öğretim)	Okul çağındaki nüfus	Kişi Başına Düşen Ulusal Eğitim Harcaması	Ücret Endeksi: Sektördeki Ücret Düzeyinin Ulusal Ortalamaya Oranı Kira maliyeti Endeksi: Km2'ye düşen kira maliyetinin Ulusal Ortalamaya Oranı Özürü Öğrenci Endeksi: Özürü öğrenci oranının Ulusal Ortalamaya Oranı Fakir Aile Endeksi: Düşük gelirlili aile çocuklarının ulusal ortalamaya oranı

**Kaynak:** Barati I, Szalai A. (2000), “Fiscal Decentralization in Hungary.” Centre for Public Affairs Studies, Budapest University of Economic Sciences, s. 42.

Representative Expenditure System aşağıdaki gibi formüle edilebilir:

$$EE_x^i = (POP)_x [(PCSE)_x^i - (PCSE)_{na}^i]$$

$EE_x^i$  : x eyaletinin harcama ihtiyacı

$(POP)_x^i$  : x eyaletinin nüfusu

$(PCSE)_x^i$  : x eyaletinde kişi başına düşen standardize edilmiş harcama

$(PCSE)_{na}^i$  : ulusal kişi başına düşen standardize edilmiş ortalama harcama

Kişi başına düşen harcama ise örneğin şu şekilde tespit edilir:

$$(PCSE)_x^i = \text{Standart Harcama} \times [(\text{Ulaşım İndeksi}^{98} \times \text{Ağırlık}_1) + (\text{Eğitim İndeksi}^{99} \times \text{Ağırlık}_2) + (\text{Sağlık İndeksi}^{100} \times \text{Ağırlık}_3) + (\text{Sosyal Harcama İndeksi}^{101} \times \text{Ağırlık}_4) + (\text{Genel Kamu Hizmeti İndeksi}^{102} \times \text{Ağırlık}_5)]$$

### 3. YATAY EŞİTSİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜ

#### 3.1. Kamu Politikası Oluşturma

Kamu politikaları, mali açıdan zayıf bölgelerin veya harcama ihtiyacı yüksek bölgelerin sorunlarını çözmeye rol oynayacaktır. Söz konusu kamu politikası, eşitlik sağlayıcı transfer sisteminin geliştirilmesi olacaktır<sup>103</sup>. Yatay eşitsizliğin çözümü, ideal idareler arası yatay mali ilişki programlarının dizayn edilmesi ve dezavantajlı

---

<sup>98</sup> Örneğin; Kar yağışlı gün sayısı, otoyol inşaat fiyatı, km<sup>2</sup>'ye düşen asfalt yol, ekilebilir olmayan alanın toplam alana oranı dikkate alınarak hesaplanabilir.

<sup>99</sup> Örneğin; 18 yaş altındaki nüfus, nüfus yoğunluğu, eğitim fiyatı, azınlık dili konuşanların oranı dikkate alınarak hesaplanabilir.

<sup>100</sup> Örneğin; Kentsel nüfus yoğunluğu, bebek ölüm oranı, yaşlı nüfus dikkate alınarak hesaplanabilir.

<sup>101</sup> Örneğin; Tek ebeveynli aile sayısı, çocuk esirgeme kurumlarında bulunan nüfus, yoksul nüfus dikkate alınarak hesaplanabilir.

<sup>102</sup> Örneğin; Nüfus, nüfus yoğunluğu, bölgenin coğrafi yapısı, bölgenin iklimi dikkate alınarak hesaplama yapılabilir.

<sup>103</sup> İdarelerarası transfer sistemi kurgulamak yerel kamu üretici birimleri arasındaki yarışı olumsuz etkileyebilir çünkü yerel vergiler ve harcamalar daha homojen hale gelebilir (Holcombe, 2006: 489).

alanlarda yaşayan bireylerin kamusal hizmetlerden eşit düzeyde yararlandırılmasını gerektirir.

Mali federalizm teorisine göre; regülatif fonksiyona haiz bir merkezi yönetimin tesisi ile yatay eşitsizlik sorunu aşılabilecektir. Diğer bir anlatımla, kamu ekonomisinin özel piyasa kuramlarından alması ve içselleştirmesi gereken ödünç kurum, “regülasyon”<sup>104</sup> kurumudur. Zira yatay eşitsizlik, merkezi hükümet müdahalesini gerektiren bir husustur (Bruce, 2001: 565). Merkezi hükümet yerel birimin finans ihtiyacını karşılamaya ve kapasitesini aşan harcama ihtiyaçlarını finansını tamamlamaya çalışır ve mali sistemi düzenler.

Yeni Refah Okulu, Kamu ekonomisi içerisinde kendiliğinden oluşan kaynak dağılımının etkin olduğunu ve gelir paylaşımının olması gereken şekilde dağıldığını söylese de, yerel birimler arasında oluşan mali eşitsizlik, ekonomistlerce tartışılmaktadır. Yatay eşitsizlikten, yatay eşitliğe ulaşmak ekonomiye (kamu ekonomisine) müdahale anlamına gelir.

Mali eşitleme politikalarının adalet sağlama açısından güçlü argümanları vardır. Ülkenin sadece belirli bir kısmında toplanmış olan doğal kaynakların ve ekonomik avantajların ülke genelindeki yerel birimler arasında dengeli bir şekilde kullanımında yatay eşitleme politikası önemli fonksiyona sahiptir. Bu açıdan yatay eşitleme politikaları, eşitlik sağlayıcıdır (Ladd, 2005b: 145).

---

<sup>104</sup> *Regülasyon*, geniş olarak devlet tarafından konulan kurallar şeklinde tanımlanıp, özellikle özel sektördeki bireyler ve teşebbüslerin ekonomideki davranışını değiştirmeyi amaçlayan cezaların kullanımıyla desteklenmiştir. Düzenlemede, çeşitli düzenleyici araçlar veya hedefler mevcuttur. Bu araçlar ve hedefler arasında, fiyatlar, üretim, getiri oranının belirlenmesi/onaylanması/bildirilmesi (kâr, marj veya komisyon şeklinde), bilginin ifşası, standartlar ve mülkiyet tavanları sıklıkla kullanılanlar arasındadır. Düzenlemeler; doğal tekel durumunun varlığı, teşebbüsün zorunlu unsura sahip olması gibi durumlarda tercih edilebileceği gibi pazarda potansiyel rekabeti artırmak ya da doğrudan tüketicileri korumak, kaliteyi artırmak gibi amaçlarla da gerçekleştirilebilir. Düzenlemeler aşırı rekabeti önlemek ve tedarikçileri istikrarsız üretim ve düşük fiyat koşullarından korumak, istihdamı ve daha adil gelir dağılımını teşvik etmek için de gerçekleştirilebilir (Rekabet Terimleri Sözlüğü, 2010: 35).

Transfer sistemi, zengin yerel birimlerden diğ er yerel birimlere do ğ ru merkezi yönetim aracılı ğ ıyla yapılan kaynak aktarımını ifade eder. Mali özerkli ğ i zedeledi ğ i düşün cesi ile teorik alanda eleştiriye uğ rayan transferler, idareler arası mali uyumu sağ lamada büyük rol oynar. Transfer sistemi oluşturulması, yerel birimler arasında yatay mali ilişkinin kurulması anlamına gelir.

Yatay eşitsizli ğ in giderilmesi için hangi politikanın iyi ya da kötü oldu ğ unu ortaya koyabilmek için ř u üç soruya cevap vermek gerekmektedir:

- Hangi transfer türü tercih edilmelidir?
- Yönetimler arası transferler nasıl finanse edilecektir?
- Yerel yönetimlere kaynak aktarmak nasıl formüle edilecektir?

Mali eşitleme politikalarının gerek etkinlik gerekse adalet sağ lama açısından haklı tarafları vardır. Bir kamusal programın de ğ erlenmesi, programın iktisadi etkinlik ve gelir bölüşümü açısından etkilerini dengelemeyi gerektirir.

Etkinlik açısından mali eşitleme politikalarının mobil vergi tabanı etkisizli ğ ini azalttı ğ ı belirtilmektedir. Firmaların yerleşme kararlarında ve yatırım kararlarında yerel birimin mali yetersizli ğ i firmayı olumsuz etkiliyorsa, yatay eşitleme politikası, firmaların mali yetersizli ğ i olan yerel birimlere de taşınmasına neden olur (Ladd, 2005b: 145). Di ğ er yandan, yatay eşitleme politikaları yeni çarpıklıklara neden olabilirler. Yoksul yerel birimlere ya da yüksek maliyetle kamusal mal üreten yerel birimlere yapılan yardımlar, söz konusu yerel birimlere yönelecek göçleri olumsuz etkileyebilir (Ladd, 2005b: 145).

Transfer mekanizması gelirin yeniden da ğ ıtımını rolüne (redistribution) sahiptir. Bir yerel birime yapılan transfer, ilgili birimde yaşayan bireylerin vergi indirimi

yaşaması anlamına gelir. Bu yüzden topluluğun özel gelirinin yapılan transfer miktarı kadar artması gerekir (Oates, 1999: 1129). Ancak Buchanan'a göre, mali eşitleme programı yerine doğrudan bireylere yapılan yardım, adaleti sağlamada daha etkindir. Transfer mekanizmasına yönelik uygun gelir dağılımının ne olduğu konusu ile ilgili verilecek karar için siyasal karar alma mekanizmasına başvurulması gerekmektedir.

Eğer yerel birimlerden herhangi biri minimum düzeydeki kamusal malı üretemeyecek kadar yoksul ise, böyle bir durumda minimum düzeyde vergi elde etme çabası olsa bile merkezi yönetimin müdahalesi gerekir. Bunun için minimum hizmetlerden yararlanan gelir düzeyi yüksek olan fakat gerekli minimum gelir düzeyinin üstünde bulunan yerel birimden, yoksul olan yerel birime doğru bir gelir transferinin yapılması gerekir. Ancak yerel topluluğu oluşturan bireyler gerekli gelir ödeme çabasını göstermiyorsa, yerel birimin desteklenmesi beklenemez. Transferler, gelir düzeyi yüksek olan yerel birimden, yoksul yörelere doğru yapıldığından, gelirin bölgesel yönden eşitlenmesini kolaylaştırır (Musgrave, 1959: 228). Mali eşitleme programıyla transfer alan yörelerde ikamet eden bireyler daha fazla özel mal tüketebilecekler ve daha fazla kamusal mal tüketebileceklerdir. Diğer bir ifadeyle, transferler, sosyal refah devletinin, gelir dağılımını düzeltmek amacıyla kullandığı birer araç konumuna gelmektedir. Merkezi yönetim tarafından yapılan sosyal harcamalar gelir dağılımını düzeltmede birincil fonksiyona sahipse de transfer mekanizması da gelir dağılımını düzenleyici bir fonksiyona haizdir.

Transfer mekanizması yoluyla eşitsizliği azaltmayla zengin bir yöreden alınan kaynaklar, yoksul bölgeye aktarılıyorsa adalet artıyor demektir. Neoklasik iktisata göre, zengin yörelerin durumunu kötüleştirmeden, düşük ve orta gelirli yörelerin iyi

duruma getirilmesi gerekmektedir<sup>105</sup>. Bir politikanın sebep olduğu değişmeler, çoğunlukla karmaşıktır. Zengin bölgelerden, düşük ve orta gelirli yörelere kaynak aktarılırken, etkinlik kaybı en az düzeyde olmalıdır. Transfer sisteminin nasıl olması gerektiği konusunda bireyler kendi görüşlerini temsil ettiği partilere oy vererek adalet anlayışını gösterebileceklerdir.

### **3.1.1. Transfer Türünün Tespiti**

Mali eşitleme programı için öncelikle transfer türünün belirlenmesi gerekir. Uygulamada görülen üç transfer türü vardır: a) Şartsız transfer b) Şartlı transfer, c) Eşleme (oransal) transferi.

Şartsız transferlerin varlık nedeni, yatay eşitsizlik sorununu çözmektir (Due ve Friedlaender, 1977: 460 ve Bkz. Tablo 5). Herhangi bir kamusal mal üretimine özgülmemiş, nasıl harcanması gerektiği belirlenmemiş veya minimum düzeyde üretilmesi gereken herhangi bir kamusal mal için kullanma şartı olmaksızın, yerel birimlerce kullanılan kaynaklardır. Şartlı transferlerde olduğu gibi şartsız transferlerde de herhangi bir harcama alanında minimum harcama şartı beklenmez. Yerel birim herhangi bir yasal zorunluluğa bağlı olmaksızın, kendi idaresiyle harcamada bulunur. Bu tür hibeler, yerel birimde yaşayan sakinler açısından vergi indirimi özelliği gösterebilir. Hizmetlerin finansmanında yerel halkın vergi yükünün ağırlaşması önlenmektedir (Litvack ve Seddon, 2004: 27).

---

<sup>105</sup> Bu değişime Pareto iyileştirmesi denir. Pareto iyileştirmelerin kurumsallaştırılması gerektiği inancına da Pareto ilkesi denmektedir.



**Tablo 5:** Transfer Türleri ve Örnek Ülke Uygulamaları

Transfer nedeni	Transfer türü	İyi Örnek	Sakınılması Gereken
Bölgesel mali farklılığı azaltmak	*Şartsız Transfer *Mali Kapasite Eşitleme Transferi	Avustralya, Kanada ve Almanya mali eşitleme programları	Çok faktöre dayalı gelir paylaşımı sistemi
Fayda taşmasını dengelemek	*Açık uçlu eşleme transferi (yararları dışarı çıkaran bir eşleme oranı)	Güney Afrika'da eğitim hastanelerine yapılan transferler	
Ulusal minimum standardı sağlamak	*Şartlı blok transferler (hizmet standardında şartlara dayalı)	Endonezya yol ve ilköğretim transferleri; Şili, Kolombiya ve Güney Afrika eğitim transferleri	Harcamaya dayalı şartlar belirleme; Geçici transfer
Ulusal eğilimin olduğu alanlarda yerel öncelikleri etkilemek	*Açık uçlu eşleme transferi (tercihen mali kapasite ile ters orantılı olarak eşleme oranı)	Kanada- sosyal hizmetlere yönelik transferler	Geçici transfer

**Kaynak:** Litvack, J., Seddon, J., (2004), Desantralization Briefing Notes, World Bank Institute, s. 30.

Şartsız transferler<sup>106</sup> mali eşitlemeyi sağlamak için uygun bir araçtır (Oates, 1999: 1127). Yüksek mali ihtiyaca sahip ancak mali kapasitesi yetersiz olan yerel birimlere zengin yerel birimlerden fon aktarılır. Şartsız transferler vergi toplama eforu ile ilişkilendirilebilir. Vergi toplama eforu daha fazla olan bir yerel birim, başka bir yerel birime göre daha fazla şartsız transfer elde edebilir. Efora dayalı şartsız transfer, açık uçlu veya kapalı uçlu olabilir (Bailey, 1999: 181).

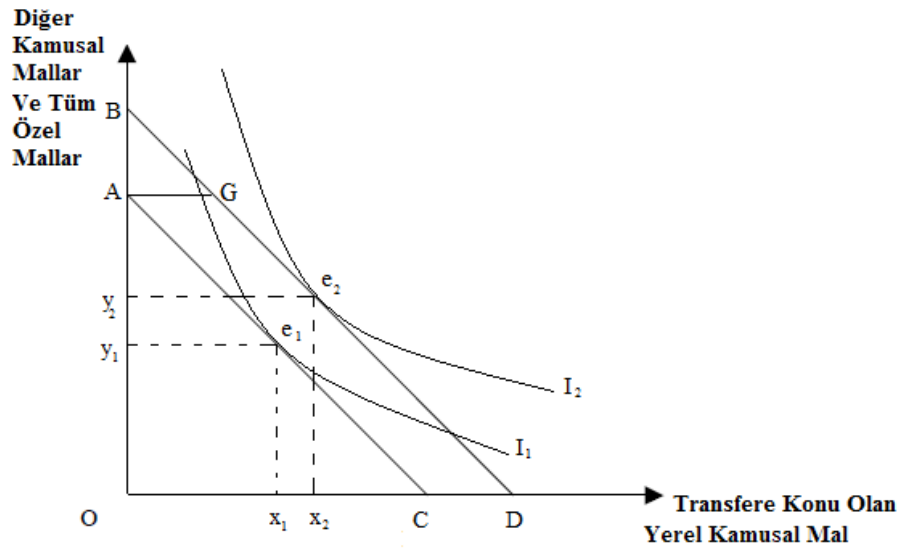
Transferler, yerel birimlerin kamusal mal üretimini gelir etkisi ve ikame etkisi üzerinden uyarır. Söz konusu uyarma, transfer nedeniyle yerel topluluk üyelerinin

<sup>106</sup> Geleneksel görüşe göre, şartsız transferler sadece gelir etkisine sahiptir. Şartsız transfer, yerel birim sakinlerine yapılan doğrudan yardıma eşdeğer etkilere sahiptir. (Stiglitz, 2000: 752).

gerçek gelirlerinde artış meydana gelmesiyle ve/veya transfer nedeniyle yerel birimin ürettiği kamu malıyla ilgili fiyatların azalmasıyla meydana gelir.

Yerel topluluk üyelerinin daha fazla kamusal mal talep etmesi, ilgili yerel kamusal malın gelir ve fiyat elastikiyetine bağlıdır. Gerçek gelirler arttığından dolayı, transfere konu olmayan kamusal malların ve özel malların talebini gelir etkisi ikame etkisini aştığı sürece etkiler. Yerel harcamaları uyarmak için ödenen transfer, özel sektör çıktılarına yönelik harcamaları da uyarmabilir. Aynı zamanda, yerel harcamaları uyarmak için ödenen transfer, yerel vergilendirmenin azalmasına zemin hazırlayabilir (Bailey, 1999: 184).

**Şekil 5:** Şartsız ve Şartlı Transferlerin Ekonomik Etkisi



**Kaynak:** Bailey, J. S., (1999), Local Government Economics, London: Macmillan Press Ltd., s. 186.

Transfer öncesi ve transfer sonrası durumu gösteren Şekil 5'te, hem şartsız transferlerin ekonomik etkisi hem de şartlı transferlerin ekonomik etkisi ortaya konmaktadır. Şekilde transfere konu olan kamusal mal X, diğer kamusal mallar ve tüm özel mallar Y ile gösterilmiştir.  $I_2$  farksızlık eğrisi,  $I_1$  farksızlık eğrisine göre daha yüksek bir refah sunar. AC ve BD eğrileri maksimum X ve Y miktarını gösteren yerel kamusal mal üretici birimin alternatif bütçe doğrularıdır. X ve Y'nin fiyatlarının sabit olduğu varsayılır. Eşitlik, bütçe doğrusu ile farksızlık eğrisinin kesiştiği bir noktada ortaya çıkar (Marjinal dönüşüm oranının marjinal ikame oranına eşit olduğu nokta). Şekilde AB veya CD miktarında şartsız transfer yerel birim tarafından alınmıştır. AC transfer öncesi bütçe doğrusu, BD transfer sonrası bütçe doğrusunu gösterir. Bütçe doğrusunun paralel bir şekilde kaymasının sebebi, şartsız transferin X ve Y mallarının ilgili fiyatlarında bir değişikliğe neden olmamasıdır. Transfer öncesi  $X_1$  kadar X tüketilirken,  $Y_1$  kadar Y tüketilmekte ve denge noktası  $e_1$  olmaktadır. Transfer sonrası ise  $X_2$  kadar X tüketilirken,  $Y_2$  kadar Y tüketilmektedir. Burada denge noktası,  $e_2$ 'dir. Medyan seçmenin eğilimi  $e_2$ 'ye kayar. Bu denge, kamusal arz edilen yerel malla ilgili daha yüksek düzeyde bir harcama yapılmasını ve diğer kamusal mallar ile özel malların kişi başına tüketim düzeyinin yükselmesi anlamına gelmektedir. Şartsız transferler ile kamu harcamaları transfer miktarından daha az miktarda bir artışla sonuçlanacaktır<sup>107</sup>. Şartsız transfer, bireylerden alınan

---

<sup>107</sup> Ancak şartsız ve şartlı transferlerin yerel yönetim harcamalarının üzerinde başka bir etkisi olduğu ileri sürülmektedir. Bu etkiye sinek kağıdı etkisi denir. Şartsız transferlerin özel gelirdeki götürü bir artışla aynı etkileri doğuracağı iddiası yanlış olabilir. Şartsız ve şartlı transferlerin varlığı halinde seçmenler, kamu harcamalarının gerçek marjinal fiyatını algılayamazlar. Marjinal maliyetler, ortalama maliyetleri aşar ve seçmenler ortalama maliyeti, marjinal maliyete göre daha fazla fark eder. İkincisi, kısa dönemde kamu bürokratlarının bütçeler üzerinde önemli etkileri vardır. Eğer bürokratların ek fonları olursa, seçmenler bunu hemen öğrenemezler ve öğrenmiş olsalar dahi fonu kendilerine aktaracak yaptırım araçları yoktur. (Stiglitz, 2000: 748; Holcombe, 2006: 494). Merkezi yönetimden yapılan götürü yardımlar, merkezi yönetimin yaptığı denk bir vergi kesintisinin sonucunda meydana gelen yerel harcamadan daha fazla yerel harcama yapılmasına neden olur.

vergi oranının düşmesine neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle, yerel vergilemede azalma meydana gelir. (Stiglitz, 2000: 744).

Şartlı transfer de yukarıdaki paragrafta belirtilen etkileri gösterir. Ancak şartlı transferde transfer miktarının sadece X için harcanması öngörüldüğünden ikinci bütçe doğrusu AGD biçiminde olacaktır. Y'nin tüketimi belirli bir noktaya kadar olabilecektir ve bu nokta ilk bütçe doğrusunda Y tüketiminin maksimum olduğu yerdir. Transfer nedeniyle medyan seçiminde gelir etkisi ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan gelir etkisi nedeniyle, gelirin bir kısmını X'e bir kısmını ise Y'ye ayırmıştır. Şekilde Y eksenini diğer tüm özel malları ve kamusal malları içermektedir. Şartlı transferin gerçekleşmesi durumunda diğer kamusal malların tüketimi artar. Y eksenini sadece özel firmalarca üretilen mallardan ibaret olduğu düşünülürse, ek Y kamusal harcama yapmak yerine yerel vergilendirmede bir azalma meydana gelmiştir. Sonuç olarak, Y'nin  $Y_1$ 'den  $Y_2$ 'ye kayması, yerel vergilemede bir azalma ve yerel birim tarafından sunulan diğer çıktılarda bir artış anlamına gelir (Bailey, 1999: 187).

Mali eşitlemeye yönelik şartsız transferler, idareler arası rekabetin oluşmasına ve dolayısıyla etkinliğin artmasına yardımcı olabilir (Oates, 1999: 1127). Ancak bazı iktisatçılara göre, mali eşitleme programları yoksul bölgelerin ekonomik gelişimini sekteye uğratabilir (Oates, 1999: 1129). Bir başka amaç, idareler arasındaki hizmet maliyeti farklılıklarını gidermektir.

Şartlı transferler, genel olarak idareler arası mali kapasite eşitsizliği sorununa çözüm getirici bir fonksiyona sahip değildir (Due ve Friedlaender, 1977: 465). Şartlı transferler, belirli kamusal mal ve hizmetlerin minimum standartlarda üretilmesini sağlamak amacıyla kullanılabilir gibi, daha çok erdemli mal üretiminin teşviki ve dışsallıkların içselleştirilmesi amacıyla da kullanılmaktadır (Bailey, 1999: 180).

Şartlı transferler, sadece veriliş amacına uygun olarak kullanılabilen fonlardır. Bu tür fonların özelliği belediye hizmetleri, eğitim, sağlık, bayındırlık gibi belirli fonksiyonun üretimine özgülenmiş olmasına bağlıdır.

Şartlı transferler, yerel birimlere aktarılan kaynak önceden tespit edilmiş bir miktardır ve yardım olarak aktarılacak kaynağın iktisadi dalgalanmalardan etkilenmesi söz konusu değildir<sup>108</sup>. Teoriye göre, kamusal harcamalar hibe miktarını aşamaz. Ancak pratikte özellikle altyapı gibi harcamalarda hibe miktarından aşılabildiği görülmektedir. Belirli bir harcama sonucu hibe miktarının tamamı kullanılmamışsa, kalan miktar başka bir kullanıma yönlendirilebilir. Şartlı transferlere bağlı harcamalarda artış, bir önceki dönem yapılan söz konusu harcamalar ile hibe arasındaki marjinal farklılık kadar olur (Litvack ve Seddon, 2004: 27).

Şartlı transferler, yerel birimlerin kamusal mal üretimindeki önceliklerini saptırır. Şartlı transferler yerel birim bütçesinin büyük bir kısmını teşkil ediyorsa, kamusal malları kendi öncelikleri doğrultusunda üretemeyecek, transfer hangi koşula bağlandıysa o alanlarda faaliyete girecektir.

Eşleme transferi, yerel birimle maliyet paylaşma programıdır ve bir tür şartlı transferdir. Özel bir amaç için fon kullanılır ve belirli bir dereceye kadar kullanıcı yerel birim hizmetine yardım edilir. Eşleme transferi genellikle, fayda taşmalarını nedeniyle ortaya çıkan maliyetleri gidermek için kullanılır. Eşleme oranının büyüklüğü taşma oranının derecesini yansıtır (Oates, 1999: 1127). Eşleme

---

<sup>108</sup> Bu tür kaynak aktarımının kararı çoğu zaman politik bir karar alma sürecini gerektirdiğinden merkezi yönetim ile yerel birimler arasında pazarlık sebebi olmaktadır. Merkezi yönetim, yerel birimlerin kendi politika öncelikleri doğrultusunda faaliyette bulunmalarını sağlar.

transferleri, yerel öncelikleri etkiler ve taşma etkisini bertaraf etmede bir çözüm sunar (Litvack ve Seddon, 2004: 30).

Eşleme transferleri, merkezi yönetimin transfer konusu hizmete yaptığı katkının türüne bağlı olarak açık uçlu veya kapalı uçlu olabilir. Açık uçlu eşlemede, kamu hizmetine harcanan para arttıkça, yerel birimlere yapılacak transferin miktarı artar. Kapalı uçlu eşlemede ise, yardımın belirlenmiş bir üst sınırı vardır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 101).

Eşleme transferleri, yatay eşitsizliğin çözümüne yönelik bir transfer yöntemi değildir. Dahası eşleme transferleri, zengin yörelerle yoksul yöreler arasındaki kaynak dağılımını daha da olumsuz etkileyebilir. Zengin yöreler, eşleme transferinden daha çok yararlanma gayreti içinde olabilirler. Ancak eşleme oranları belirlenerek yöreler arasındaki eşitsizlik sorunu telafi edilebilir.

Eşleme (oransal) transferler, yardım yapılmış kamusal mala ilişkin mutlak ve ilgili maliyetlerin azalmasına neden olur ve medyan seçmeni tüketim yapması yönünde cesaretlendirir. Yardım yapılmış kamusal mala ilişkin fiyatlar düştüğünden, Y karşısında X'in tüketimi daha da artar (Bkz. Şekil 5). İkame etkisi nedeniyle eşleme transferinde bütçe doğrusunun eğimi değişir ve X'e ilişkin maksimum tüketilebilirlik noktası artar (Bailey, 1999: 189). Eşleme transferi, şartlı ve şartsız transferlere göre yerel yönetim harcamalarını daha canlandırıcı etkiye sahiptir. Ancak bireye faydası açısından şartsız transferler, eşleme transferlere göre daha iyidir. Örneğin, bir birimlik şartsız transfer yapılmasıyla, bir buçuk birimlik eşleme transferi yapılması aynı faydayı verir (Stiglitz, 2000: 747).

### 3.1.2. Transferin Kaynağı

Merkezi yönetim transfer kaynağını ya tamamen kendi bütçesinden karşılayabilir (*paternal*) ya da yerel birimlerin elde ettiği gelirlerin bir kısmını bir havuzda toplayarak eşit bir şekilde veya az geliri olan yerel birimler lehine (*Robin Hood*) tekrar dağıtabilir. Merkezi yönetim, yerel gelirlerin bir kısmının sabit bir vergi oranı ile toplanmasını ve buna bağlı olarak dağıtılmasını öngörebilir veya yerel birimler yerel gelirlerin bir kısmının sabit bir vergi oranı ile toplanmasını kararlaştırabilirler.

Uygulamada sık görülen paternal eğilim, gelir paylaşım yöntemidir. Vergi tabanının çoğunun merkezi yönetime ait olması nedeniyle gelir paylaşım yöntemine başvurmak olağandır. Diğer yandan gelir paylaşım yöntemi, yerel birimler dikey dengesizlik ve yatay eşitsizlik sorununa çözüm sunabilen bir yöntemdir. Gelir paylaşımı, yerel harcamalar açısından bir kısıtın olduğu anlamına gelir. Bu nedenle, gelir paylaşımı yönteminin karşıtı, vergi tabanının geniş olduğu bir yerel sistemdir<sup>109</sup>.

Gelir paylaşım formülü, merkezi yönetim tarafından belirlenir. Bir veya birden fazla verginin geliri ya da vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi merkezi yönetim ile daha alt kademedeki yönetim birimleri arasında paylaşılması söz konusudur. Gelir paylaşımı formülünün belirlenmesinde, yerel birimler genelde söz sahibi değillerdir<sup>110</sup>. Gelir paylaşımında dikkate alınan kriterler farklılaşmakla birlikte, temel kriter nüfustur. Ancak idareler arası yatay eşitsizlik sorununun çözümü için farklı kriterlerin belirlenmesi gerekir. Bunlardan en önemlisi “kalkınmışlık derecesi”ne göre formül oluşturmaktır. Az kalkınmış bölgeler, daha fazla gelir

<sup>109</sup> Gelir paylaşımı ile yerel birimin vergi tabanının kompozisyonu, harcama yönetiminin özerkliği konusunda belirleyici rol oynar.

<sup>110</sup> Etkinlik ve hesapverilebilirliği sağlamak açısından şeffaf ve sağlam kurallara tabi bir formül geliştirilmelidir.

almalıdır. Uygun gelir paylaşımı sisteminin kurgulanmasıyla, coğrafi ve iktisadi bakımdan zayıf yerel birimlerin, diğer bölgelerde toplanan vergi gelirlerine iştiraki sayesinde gelirlerinde yükselme meydana gelir.

Ancak pek çok gelişmekte olan ülkede gelir paylaşım yöntemi, sorunlar içermektedir. Ulusal vergi programlarına göre belirlendiklerinden, yerellikten uzaktırlar. Gelir paylaşım yöntemi, mali yerelleşmeden beklenen etkinliği azaltır ve hesap verilebilirlik unsurunu yok eder. Çünkü bir bölgedeki vergilerin merkezin eliyle toplandığı bu yöntem, yerel düzeyde meydana gelen fayda ve maliyet arasındaki arzulanmış bağı kırar. Gelir paylaşım yöntemi, yerel birimlerin harcama yapma özerkliğini azaltır. Dahası, şarta dayalı gelir paylaşım yöntemi ile mali yerelleşme aşınır (De Mello, 2000: 367). Ancak şarta dayalı gelir paylaşımı, saydamlık ve hesap verilebilirlik hususunda olanak sağlar. Şarta dayalı gelir paylaşımı, yerel tercihlerden ve önceliklerden çok, merkezin tercihlerini yansıtır. Aslolan, gelir paylaşımında herhangi bir şartın olmamasıdır. Ancak şarta dayalı olmamasının da birtakım maliyetleri vardır: Merkezce gönderilen kaynak etkin kullanılmayabilir ya da harcama tercihlerinde uyumsuzluk nedeniyle merkezi yönetimin elde etmek istediği faydayı azaltabilir.

Bu sistemlerde vergi oranları merkezi hükümet tarafından belirlendiğinden, yerel birimlerin herhangi bir karar verme yetkisi yoktur. Vergi toplamanın yerelde ancak paylaşımın merkezde olduğu sistemlerde, gelir paylaşım sistemi vergi gayretini olumsuz etkileyebilir.

Gelir paylaşım yönteminde paylaşım oranı, genel olarak ülke genelinde eşit olarak uygulanır. Yerel birimlere kamusal harcamalarını etkin yapması konusunda



herhangi bir teşvik sunmaz. Yüksek düzeyde vergi toplayan yöreler, transfer sisteminin belirlenmesinde belirleyici olabilir.

### 3.1.3. Transfer Sisteminin Formülasyonu

Transfer formülasyonu ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Her bir yerel birim için hem vergi kapasitesinin hem de harcama ihtiyaçlarının ölçülmesi gerekmektedir. Ancak bazı ülkelerde sadece vergi kapasitesi, bazı ülkelerde ise sadece harcama ihtiyaçları ölçülerek bir formül ortaya konabilmektedir. Ma (1997) dokuz ülke için yaptığı analizde transfer formül türlerini dörde ayırmıştır.

#### *Formül A*

Formül A'da, hem vergi toplama kapasitesi hem de harcama ihtiyaçları baz alınmıştır. Avustralya, Almanya, Japonya, Güney Kore ve İngiltere'de yatay eşitlik hem vergi toplama kapasitesi hem de harcama ihtiyaçları ölçülerek yatay eşitlik sağlanır. Harcama ihtiyaçlarını tespit edebilmek için güvenilir dataya ihtiyaç vardır.

$$TR_i = N_i - C_i - OTR_i \quad (1)$$

$TR_i$ , yapılacak transfer miktarını;  $N_i$ , harcama ihtiyacını;  $C_i$  vergi toplama kapasitesini;  $OTR_i$  yapılan diğer transferleri sembolize etmektedir. Burada  $i$  yerel birimi tanımlamaktadır.

Ortaya çıkan ve hesaplanan transfer hakkı toplamına ( $\sum_i TR_i$ ) denk bir miktar belirli bir havuzda toplanan gelirlere göre nasıl dağıtılacaktır? Havuz toplam hesaplanan transfer hakkından daha küçük veya daha büyük olabilir. Yaygın olarak kullanılan yöntem, havuzun büyüklüğüne göre transfer hakkını orantılı bir şekilde dağıtmaktır.

$$ATR_i = (TT/\Sigma_i TR_i)TR_i \quad (2)$$

TT havuzun boyutunu,  $\Sigma_i TR_i$  hesaplanan toplam transfer hakkını,  $ATR_i$  aktarılabacak transfer miktarını göstermektedir.

Harcama ihtiyacı ile vergi toplama kapasitesi arasındaki mali fark önüne belirli bir katsayı ( $\alpha$  gibi) konarak da TR hesaplanabilir veya sadece harcama ihtiyacı önüne belirli bir kat sayı ( $\alpha$  gibi) konarak da TR hesaplanabilir:

$$TR_i = \alpha(N_i - C_i) - OTR_i \quad (3)$$

$$TR_i = \alpha N_i - C_i - OTR_i \quad (4)$$

$\alpha$ ,  $TT=\Sigma_i TR_i$  olacak şekilde seçilir.

Başka bir yol ise, standart bir transfer miktarı eklenerek yapılabilir. Amaç alınacak transfer miktarını arttırmaktadır.  $ST_i$ , bir bölgenin alacağı standart transferi göstermektedir. Standart transfer, standart miktar yerel birimin nüfusu ile kişi başına düşen transfer çarpılarak bulunur. Kişi başına düşen standart transfer negatif veya pozitif olabilir.  $ST_i$ ,  $TT=\Sigma_i TR_i$  olacak şekilde seçilir.

$$TR_i = ST_i + N_i - C_i - OTR_i \quad (5)$$

### ***Formül B***

Sadece vergi toplama kapasitesi dikkate alınarak transfer formülasyonu ortaya konur. Sadece vergi toplama kapasitesini dikkate alarak transfer sistemi kurgulayan ülkelerden biri Kanada'dır. Bu tür formülasyonda harcama ihtiyaçları için dataya gereksinim duyulmaz. Tüm yerel birimlerin aynı harcama ihtiyacı içinde oldukları

varsayılır. Söz konusu formülün tipik bir örneği şudur ve Kanada’da bu formülasyona “Representative Tax System” adı verilir.

$$TR_i = P_i (B/P - B_i/P_i)t \quad (6)$$

$P_i$ , yerel birimin nüfusunu,  $B_i$  yerel birimin vergi tabanını,  $P$  ülkenin toplam nüfusunu,  $B$  ülkenin toplam vergi tabanını,  $t$  ülkenin vergi tabanı üzerindeki ortalama efektif vergi oranını sembolize etmektedir. Bu transfer formülasyonu ile vergi toplama kapasitesi açısından ulusal ortalamanın altında kalan yerel birimler, ulusal ortalamaya çekilecektir.

Kanada’da ortalamanın altında kalan yerel birimler merkezi yönetimden transfer almakta, ortalamanın üstünde kalan yerel birimler merkezi yönetimden transfer almamaktadır. Ancak transfer için ortalamanın üstünde kalan yerel birimlerin havuza katkısı söz konusu değildir. Almanya’da ise, ortalamanın üstünde kalan yerel birimler havuza fon gönderir ve bu fon ortalamanın altında kalan yerel birimlere dağıtılır.

### ***Formül C***

Vergi toplama kapasitesinin belirlenemediği ülkelerde sadece harcama ihtiyaçları üzerinden transfer formülasyonu yapılır. Hindistan, İtalya ve İspanya sadece harcama ihtiyaçları üzerinden yatay eşitliği sağlayan ülkelere örnektir. Burada, yerel birimlerin ihtiyaçlarını ve tercihlerini yansıtacak göstergelere ihtiyaç vardır. Ülkelerin kullandığı tipik göstergelerden en önemlileri şunlardır:

- Kişi başına düşen gelir düzeyi
- Yoksulluk oranı
- İşsizlik oranı
- Nüfus yoğunluğu

- Yüzölçümü
- Bebek ölüm oranı
- Yaşam süresi
- Okullaşma oranı
- Çeşitli altyapı göstergeleri (karayollarının uzunluğu gibi)
- Kalkınmışlık düzeyi göstergeleri (elektrik tüketimi, telefon hattı sayısı gibi)

Hangi göstergelerin seçileceği ve hangi göstergelerin ne kadar ağırlıkta alınacağı ülkenin yapısı ve yerel özellikler dikkatle incelenerek belirlenmelidir.

### ***Formül D***

Sadece nüfus kriteri kullanılarak kişi başına düşen transfer miktarı hesaplanır. Almanya, Kanada, İngiltere, Endonezya’da bazı paylaşımlar nüfus kriterine dayandırılır. Türkiye de sadece nüfus kriterini kullanarak yatay eşitlik sağlamaya çalışırdı. Diğer üç formülasyona göre en zayıf olanıdır.

$$TR_i = P_i (TT/P) \quad (7)$$

Toplam transfer miktarı (TT), nüfusa (P) göre dağıtılır. Yerel birimlerin ne kadar transfere ihtiyacı olduğu belirsizdir. Gerekenden fazla transfer alabilecekleri gibi, gerekenden az transfer almakta olabilirler. Nüfus kriterine dayalı transfer, yatay eşitsizliği tamamen giderici bir özelliğe sahip değildir, sadece bölgesel eşitsizliğin azaltılmasına yardımcı olabilir (Ma, 1997: 36).

## **3.2. Transfer Sistemlerine İlişkin Tartışmalar**

### **3.2.1. Transfer Sistemlerinin Yapısı Hakkında Görüşler**

Yılmaz’a (2003) göre, idareler arasında etkin yatay mali ilişki kurulabilmesi için önemli dört şart bulunmaktadır: i. Hesapverebilirlik mekanizmalarının varlığı. ii.

Sıkı bütçe kısıtı uygulaması. iii. Yerel kapasitenin varlığı. iv. Belirgin bütçeleme ve mali prosedür.

Aşağıda sayılan şu karakteristik özelliklerin transfer sisteminde olması gerekmektedir (Litvack ve Seddon, 2004: 29) :

- Transfer sistemi objektif bir şekilde açıkça tanımlanmalı ve iyi kurgulanmış bir formüle dayandırılmalıdır. Gizli, siyasi müzakerelere konu edilmemelidir. Transfer sistemi ya sadece merkezi hükümet tarafından ya transfer komisyonu tarafından ya da merkezi ile yerel karar mekanizmalarının bir araya gelmesiyle belirlenebilir.

- Transferler yıldan yıla rasyonel yerel bütçe yapmaya izin vermesi açısından istikrarlı bir yapıda olmalıdır. Ancak transferler, aynı zamanda yeterince esnek yapıda olmadık ki ulusal istikrar hedefleri yerel mali düzenlemeler nedeniyle tehdit altında olmasın. Söz konusu iki hususun sağlanabilmesi için toplam merkezi hükümet gelirlerinin sabit bir oranı her yıl yerel birimlere aktarılmalıdır ve periyodik olarak belirli aralıklarla yeniden müzakere edilmelidir.

- Transfer sistemi için geliştirilen formül saydam olmalı, güvenilir faktörler tespit edilmeli ve mümkün olduğunca basit olmalıdır. Gelişmekte olan ülkelerde kompleks formüller uygulanabilir veya inandırıcı olmayabilir.

- Eğer birkaç hedef için transfer uygulanmak isteniyorsa, farklı transfer sistemleri tasarlanmalıdır .

Shah'a (1994) göre, yerel birimler bağımsız hareket edebilme özelliğini sürdürebilmeli ve önceliklerini kendileri belirleyebilmelidir. Transfer programları kısıtlayıcı olmamalıdır. Yerel birimler, belirlenen sorumlulukları yerine getirebilecek

şekilde gelir yeterliliğine sahip olmalıdır. Tahsis edilen fonlar yerel birimin mali ihtiyacıyla doğru orantılı, vergi kapasitesiyle ters orantılı olmalıdır. Yerel birimlerin beş yıllık finansal öngörü yapabileceği şekilde transfer sistemi kurulmalıdır. Transfer sisteminin tasarımı, sağlam mali yönetim için teşvikler sağlamalıdır. Transfer sistemi merkezi politikaların olumsuz etkilenmemesi sağlamaya yönelik dizayn edilmelidir. Transfer sistemiyle yerel birime gönderilen kaynak farklı sektörlerdeki veya farklı türdeki fonksiyonlardaki kaynak dağılımı eğilimlerini etkilememelidir (Shah, 1994: 45).

Transferler, mali özerkliği kısmen zedeleyen bir özelliğe sahiptir. Ancak iyi tasarlanmış bir formül, hem mali yerelleşmeyi disipline edici hem de onu tamamlayıcı bir araçtır (Neyaptı, 2005: 107).

İyi tasarlanmış bir formül, aynı zamanda yerel birimler üzerinde sıkı bütçe kısıtı benzeri bir sınır oluşturur (Neyaptı, 2005: 107). Diğer yandan, bireylerarası yatay eşitsizliğin iyileştirilmesi üzerinde potansiyel olarak olumlu etkide bulunur. Mali yerelleşmeden beklenen iyi yönetişimin sağlanmasına, sıkı bütçe sınırı sağlayan formül sistemiyle katkıda bulunulur.

Transfer programı, yerel harcama düzeyini etkilemeyecek şekilde dizayn edilmelidir (Due ve Friedlaender, 1977: 461). Ancak bir transfer programının en büyük riski, yerel birimin harcama yönetim özerkliğini azaltması tehlikesidir. Yerel tercihler ve gereklilikler yerini merkezi önceliklere bırakabilir ve transfer programı merkezi eğilimleri yansıtabilir (De Mello, 2000: 367).

Yerel birimleri bağlayıcı herhangi bir düzenleme olmadığı sürece asimetrik bilgi sorunlarıyla karşı karşıya kalınabilir. Herhangi bir yerel birimin transfer

sistemini kötüye kullanması ve yatay iyileşme sağlamaması halinde yerel birimi cezalandırıcı yani uygulama yaptırımını içeren formül kaleminin var olması gerekmektedir. Bu husus, bir kontrol mekanizması işlevi görür.

Formüle yerel birimin vergi toplama gayretine dair bir eklenti yapılmalıdır. Çünkü yerel birimin merkezi yönetimden alacağı kaynak, yerel birimin vergi toplama gayretini olumsuz etkileyebilir (Due ve Friedlaender, 1977: 465).

Eşitlik odaklı formülde ulusal merkez haline gelmiş yerel birimlere görece daha az kaynak aktarılmalıdır. Böylece idareler arası eşitlik kurulabilir.

Transfer sisteminin yönetiminde yerel birimlere sistemde değişiklik yapma yetkisi verilebilir (Yılmaz, 2003: 12). Söz konusu husus, mali yerelleşme açısından olumlu etki sağlar.

Mali yerelleşme düzeyini olumlu etkileyen transfer sistemi tasarlanmalıdır. Bu yüzden şartsız transferler, şartlı transferlere tercih edilmelidir.

Kişi başına düşen gelir ile kişi başına düşen yardım miktarı arasında negatif bir ilişki olmalıdır ki, yatay eşitlemeden söz edilebilsin. Ancak yapılan çoğu ampirik çalışmada, tam tersi durumla karşılaşmaktadır (Hyman, 1990: 661).

Kamu Tercihi teorisine göre, Performans odaklı transfer sistemi ile hesapverilebilir bir yapı oluşturulmalıdır (Shah, 2007: 9).

### **3.2.2. Transfer Sistemlerinin Ekonomik Etkileri**

Transfer mekanizması, yerel düzeyde finanse edilmeyen bir yerel faaliyetin yanlış fiyat sinyalleri vermesine ve söz konusu yöre piyasasının olması gerekenden farklı dengelenmesine neden olur (Neyaptı, 2005: 106).

Yatay eşitsizliği gidermeye yönelik transferler, kaynakların etkin olmadığı bölgelerde kullanılmasına neden olabilir.

Transfer sistemi nedeniyle yerel harcamalarda meydana gelen artış, yerel topluluğun gelirinde meydana gelen artıştan daha büyük olabilir. Bu durum teoride, sinek kağıdı etkisi olarak adlandırılır. Bunun anlamı, yerel birime yapılan transfer politik, teknik veya bürokratik nedenlerle yerel harcamalarda; aynı transferin yerel birim sakinlerine direkt yapılmasıyla ortaya çıkan sonuçtan daha fazla harcama artışına neden olur (Litvack ve Seddon, 2004: 27; Bailey, 1999: 233).

Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimden yapılan şartsız transferler, merkezi yönetimin yaptığı denk bir vergi kesintisinin veya götürü yardımın sonucunda meydana çıkandan daha fazla olarak yerel harcamaları teşvik etmektedir. Vergi indirimleri veya götürü yardım dolayısıyla, bireylerin net gelirlerindeki bir artış, yerel yönetimlerin harcamalarında cüzi bir artışa neden olurken; şartsız transferler, harcamaları daha fazla arttırmaktadır (Holcombe, 2006: 494).

Bir yerel birime yapılan transferin ekonomiye üç etkisi olur. Birincisi, yerel birimin transfer kaynağını harcamasıyla ortaya çıkan doğrudan etkisidir. İkincisi, yerel birimin tedarik ve işlemleri sonucu yerel ekonomide oluşan gelir ve istihdam etkileridir (dolaylı etki). Üçüncüsü, yerel ekonomide üretilen mal ve hizmetler üzerindeki doğrudan ve dolaylı istihdam harcamalarıdır (uyarıcı etkisi). Bu yüzden transferler istikrar sağlama aracı olarak işlev görebilirler.

Transferler, transfer yapılan bölgede ev fiyatlarını arttırabilir. Ancak bu konu tartışmalıdır (Ladd, 2005b: 145).



Eşitlik sağlayıcı transfer sistemi makro ekonomik dengeleri olumsuz etkilemeyecek şekilde dizayn edilmelidir: Kamusal harcamalarda konjonktürel artışlara neden olmayacak bir hibe havuzu tasarlanmalıdır. Bu yüzden, birkaç vergi türünden oluşan bir havuz yerine geniş tabanlı bir havuz tercih edilmelidir (Litvack ve Seddon, 2004: 90). Makro değişkenleri etkilememesi için transferler, merkezi yönetimce bazı özel koşullara dayandırılabilir ancak özellikle eşitlik sağlayıcı transferlerde özel şartların varlığı istenmemektedir.

Eşitlik sağlayıcı transfer, serbest göçün yol açtığı dengesizlikleri gidererek ekonomik etkinliğe katkıda bulunur (Petchey, 1993: 354).

Transferin şartlı veya şartsız ya da açık uçlu veya kapalı uçlu eşleme yardımı şeklinde olması farklı sonuçlar ortaya koyabilir.

Mello ve Barenstein'a göre (2001), merkezi yönetimden alınan karşılıksız transferlerin toplam gelir içindeki payı ne kadar büyükse, mali yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında o kadar pozitif ilişki vardır.

### **3.2.3. Transfer Sistemlerinin Olumsuzlukları**

Yerel harcamaların maliyetleri, vergi mükellefi-tüketiciler tarafından algılanmadığından mali yerelleşme sürecine olumsuz etkide bulunabilir. Transfer yöntemiyle, faaliyetler merkezden finanse edildiği için, yerel ihtiyaç ve tercihlere yeterince cevap veremeyebilir. Yerel harcama faaliyetlerinin içselleştirilmesi söz konusu olmadığından kaynak tahsisinde etkinliğe ve hesapverilebilirlik hususuna olumlu katkıda bulunulamaz.

Yerel birimler, kaynağı kullanma konusunda gereken hassasiyeti göstermeyebilir ve etkin olmayan bir kamusal harcama gerçekleştirebilir (Due ve Friedlaender, 1977: 466).

Transferle yerel birimlere gönderilen kaynak, yatay eşitsizlik özelliği gösteren yerel birimlerin, yatay eşitsizlik düzeyinin daha da artmasına neden olabilir. Böyle bir durumda düşük gelirli bölgelerin merkezi yönetime daha fazla bağımlı hale gelmesi söz konusu olur. Yerel birimler arasındaki mali uyumsuzluğun daha fazla derinleşmesi, mali göç mekanizmasını da olumsuz etkiler. Daha kaliteli kamusal mal üreten alanlara göç etmesi gereken iktisadi ajanlar, yerlerinde kalabilirler<sup>111</sup> (Due ve Friedlaender, 1977: 466).

Transfer sistemi, yerel üretici birimin ürettiği bir kamusal malın finansmanına tüm ülke halkının katılmasına neden olur<sup>112</sup>.

### **3.3. Ülke Deneyimlerinde İyi Uygulama Örnekleri**

Eşitleme yardımları veya güçlü bir gelir paylaşımı geleneği olmayan Amerikan federal sisteminin aksine komşusu Kanada ile Avustralya Dünyadaki en ideal mali eşitleme sistemleri olarak gösterilirler.

#### **3.3.1. Avustralya**

*Avustralya* altı eyaletten (New South Wales (NSW), Queensland (QLD), South Australia (SA), Tasmania (TAS), Victoria (VIC), Western Australia (WA)) ve iki bölgeden (the Australian Capital Territory (ACT), the Northern Territory (NT)) oluşan bir ülkedir. Daha düşük seviyedeki eyaletlere ve bölgelere verilen federal

---

<sup>111</sup> Yatay eşitsizliğe sahip ancak coğrafi ve iktisadi açıdan potansiyele sahip yöreler göç alırsa, transfer sisteminden gelen kaynak, mali yerleşme açısından olumlu sonuçlar doğurabilir.

<sup>112</sup> Bu hususa “mali illüzyon” denir.

hibeler, 1933'te kurulan Milletler Topluluğu Hibe Komisyonu tarafından yönetilmektedir. Temel olarak uzun geçmişi sebebiyle, dünya çapında akademik çalışmalar kapsamında büyük ilgi görmüştür. Komisyon yabancı yorumcular tarafından "harcama gereksinimlerinin uluslararası kapsamda objektif olarak değerlendirilmesi" olarak nitelendirilmiştir. Sonrasında, formül temelli aktarım sistemleri geliştiren birçok ülke, Avustralya'da kullanılan yönteme benzer metotlar kullanmıştır. (Ma, 1997: 9) Halihazırda Hibe Komisyonu, eyaletlerin vergi kapasitelerini ve ihtiyaçlarını ölçen bir sistem kullanmak suretiyle genel amaçlı hibe vermektedir. Bu sistemin amacı, vergiler kapsamında makul seviyede gayret gösteren tüm eyaletlerdeki kamu hizmetlerinin diğer eyaletlerden daha aşağıda kalmamasını sağlamaktır. Avustralya'da mali yardım; standart mali yardım, özel gelir ihtiyaçları, özel harcama gereksinimleri ve özel amaçlı aktarımlarla karşılanan ihtiyaçlar kalemlerinin hesaplanmasıyla tespit edilir. Eyalet yardımı "i" aşağıdaki şekilde oluşturulabilir (Ma, 1997: 10).

$$\text{Yardım}_i = \text{standart mali yardım} + \text{özel gelir ihtiyaçları}_i + \text{özel harcama gereksinimleri}_i - \text{özel amaçlı aktarımlarla karşılanan ihtiyaçlar}_i \quad (8)$$

- a. Standart mali yardım miktarı: Eyaletlerin toplam harcama ve gelir miktarları arasındaki fark yoluyla belirlenmekte olup, merkez kaynakların aktarıma yönelik uygunluğuna bağlı olarak düzenlenir. Standart mali yardımın amacı, bireysel anlamda eyalet gelirleri ve harcamaları kapsamındaki özel gereksinimler yönünde herhangi bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaksızın tüm eyaletlere yönelik dikey vergi dengesizliğinin (bir eyaletin toplam harcamalarının toplam gelir miktarından fazla olması) ortadan kaldırılmasıdır.

b. Özel gelir ihtiyaçları:

$$P_i (R_s/Y_s)(Y_s/P_s - Y_i/P_i) = P_i (R_s/P_s)[1 - (Y_i/P_i)/(Y_s/P_s)] \quad (9)$$

Burada  $P_i$  eyalet “i” nüfusu,  $R_s$  tüm eyaletlerin toplam geliri,  $Y_s$  tüm eyaletlerin toplam vergi matrahı,  $R_s/Y_s$  ortalama ulusal anlamda fiilen ödenen vergi oranı,  $P_s$  ülke nüfusu,  $Y_s/P_s$  kişi başına ödenen ortalama vergi miktarı (standart vergi kapasitesi),  $Y_i$  ülkedeki vergi matrahı,  $P_i$  ülke nüfusu ve  $Y_i/P_i$  ülkedeki kişi başına düşen vergi matrahıdır (kendi vergi kapasitesi).  $(Y_i/P_i)/(Y_s/P_s) < 1$  ise, ülke “i”nin vergi kapasitesi milli ortalamadan düşük olup, bu durumda söz konusu eyalet, özel gelir ihtiyaçları kapsamında pozitif yardım alacaktır.

c. Eyalet “i”nin özel harcama gereksinimleri, o ülke kapsamındaki birçok harcama kategorisinin toplamıdır. Her kategori için söz konusu gereksinim, aşağıdaki formül yoluyla hesaplanır:

$$P_i (E_s/P_s) (\gamma_i - 1) \quad (10)$$

Burada  $P_i$  “i” eyaletinin nüfusu,  $E_s$  tüm eyaletlerin toplam harcamaları,  $E_s/P_s$  kişi başına düşen standart harcama,  $\gamma$  ise, bir eyaletin gereksinim seviyesinin standartlara kıyasla ne oranda farklılık gösterdiğini belirleyen, eyalet “i”nin kategori yetersizlik oranıdır. Genel anlamda bir eyaletin kategori yetersizlik oranı, Avustralya ortalaması sonucunda belirli masraflara yol açan bireysel yetersizlik faktörlerinin kombinasyonu olarak hesaplanır (genellikle çarpım ve bazı durumlarda toplanmak suretiyle). Birçok bireysel yetersizlik faktörü için genel formül aşağıdaki şekilde oluşturulabilir :

$$\gamma = \text{eyalet “i”nin yetersizlik faktörü} = (x_i/P_i)/(x_s/P_s) \quad (11)$$

Burada  $x_i$  ve  $x_s$  eyalet “i” için masraf etkenleri ve tüm eyaletler kapsamındaki masraf etkenleridir. Kategori yetersizlik oranlarının kişi başına denklik veya gerçek kişi başına denklik yöntemleriyle hesaplandığı istisnai durumlar da mevcuttur. Her kategori kapsamındaki yetersizlik oranlarının belirlenmesi için kullanılan 11 harcama kategorisi ve faktörü aşağıdadır (Ma, 1997: 11):

- Refah: ilgili nüfus, yönetim ölçeği, yaş/cinsiyet, ayırım, girdi maliyeti, sosyo-ekonomik kompozisyon.
- Kültür ve etkinlikler: yönetim ölçeği, sınır ötesi, ayırım, girdi maliyeti, arazi hakkı, kutsal mekanlar, sosyo-ekonomik kompozisyon, geçici nüfus, kombine şehircilik ve fiziksel çevre
- Toplum gelişimi: yönetim ölçeği, girdi maliyeti, arazi hakkı, yerli sermaye, sosyo-ekonomik kompozisyon, kalkınma aşaması, şehirleşme
- Genel kamu hizmetleri: yönetim ölçeği, ayırım, harcamalar kapsamındaki nispilek, girdi maliyeti, arazi hakkı
- Sanayiye sağlanan hizmetler: yönetim ölçeği, ayırım, harcamalar kapsamındaki nispilek, girdi maliyeti, arazi hakkı, fiziksel çevre
- Eğitim: ilgili nüfus, yönetim ölçeği, yaş/cinsiyet, sınır ötesi, ayırım, ekonomik ortam, sınıf maliyeti, girdi maliyeti, fiziksel çevre, hizmet ölçeği, sosyo-ekonomik kompozisyon, şehirleşme, Vandalizm ve güvenlik
- Sağlık: yönetim ölçeği, sınır ötesi, ayırım, yatan hastalara yönelik hizmetler, girdi maliyeti, ayaktan hastalara yönelik hizmetler, kombine yaş/cinsiyet ve ekonomik kompozisyon
- Kanun, nizam ve kamusal güvenlik: ilgili nüfus, yönetim ölçeği,

yaş/cinsiyet, devlete yönelik tehditler, sınır ötesi, ayırım, girdi maliyeti, arazi hakkı, yerli sermaye, fiziksel çevre, hizmet ölçeği, sosyo-ekonomik kompozisyon, geçici nüfus, şehirleşme, Vandalizm ve güvenlik, yaş/cinsiyet ve ekonomik kompozisyon

- Ulaşım: yönetim ölçeği, ayırım, girdi maliyeti, arazi hakkı, yolların uzunluğu, yolların kullanımı, sosyal ve ekonomik kompozisyon
- Mali işler ve diğer amaçlar: yönetim ölçeği, ayırım, harcamalar kapsamındaki nispilek, girdi maliyeti, fiziksel çevre, sosyo-ekonomik kompozisyon
- Ticari işletmeler: ilgili nüfus, yönetim ölçeği, harcamalar kapsamındaki nispilek, girdi maliyeti, ilgi alanları, arazi hakkı, fiziksel çevre, hizmet ölçeği, sosyal ve ekonomik kompozisyon, şehirleşme, Vandalizm ve güvenlik

**Tablo 6:** Avustralya’da Mali Eşitleme (2002-2003)

	Avustralya Modeline Göre Dağılım		Kişibaşına Eşit Dağılım		
	Şm (1)	%	Şm (2)	%	Difference (1) - (2)
New South Wales	7723.9	29.0	8967.4	33.6	-1243.6
Victoria	5552.9	20.8	6650.7	24.9	-1097.8
Queensland	5236.9	19.6	5029.5	18.9	207.4
Western Australia	2447.8	9.2	2633.2	9.9	-185.3
South Australia	2641.6	9.9	2045.0	7.7	596.7
Tasmania	1118.6	4.2	637.8	2.4	480.8
ACT	519.6	1.9	429.3	1.6	90.3
NT	1423.6	5.4	272.1	1.0	1151.5
Total (Pool)	26664.9	100.0	26664.9	100.0	0.0

**Kaynak:** Petchey J., Levchenkova S., (2004), Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency, Georgia State University, Working Paper, 04-15, s. 2.

Avustralya’da 2002-2003 döneminde yapılan eşitleme sonucu eyaletlerin durumu Tablo 6’daki gibidir. Avustalya ulus-altı birimlerinin yaptığı harcamaların %55’i transferlerden gitmektedir.

### 3.2.2. Kanada

*Kanada* on ilden (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island, Newfoundland) ve üç bölgeden (Northwest Territories, Nunavut, Yukon) oluşan bir federasyondur. Yüksek seviyeden daha alt seviyelere hükümetin fon transferi Konfederasyondan bu yana Kanada federal sistemin önemli bir unsuru olmuştur. Federal-eyalet transferlerin mahiyeti ve doğası ikinci Dünya Savaşı’ndan bu yana büyük ölçüde değişmiştir. Kanada’nın denkleştirme programının kapsamı artmıştır ve program kapsamında transferler “var-yok” eyaletleri için bir gelir kaynağı olarak önemli bir rol üstlenmiştir. 1980’lerde, denkleştirme programında hem formüllerde hem de ödemelerin büyüme oranında büyük değişiklikler gerçekleşti (Ma, 1997: 6). Kanada’da da üç temel federal transfer programı vardır: 1.) Kanada Eşitleme Programı 2.) Kurulu Programlar Finansmanı<sup>113</sup> (EPF) 3.) Kanada Yardım Planı<sup>114</sup> (CAP) (Ma, 1997: 6).

Yatay eşitsizliği giderici program Kanada Eşitleme Programıdır. Sadece illerin kapsama alındığı bir programdır. Bu program, Kanada Anayasası’ndan kaynaklanan şartsız blok transfer programıdır. Kanada Eşitleme Programı, yatay eşitleme için temel olarak bir nominal ortalama standardı kullanır. Eşitleme formülünün temeli, bir eyaletin vergi kapasitesinin hesaplanmasına dayanır. Vergi kapasitesi, kişi başına düşen vergi alacağı miktarı olarak hesaplanır. Bir ilin vergi alacağı vergi tabanı ile ulusal

<sup>113</sup> Sağlık ve eğitim için standart sağlamak amacıyla şartlı blok yardım programıdır.

<sup>114</sup> Sosyal yardım amaçlı şartlı eşleme transfer programıdır.

ortalama vergi oranının çarpılmasıyla hesaplandığından daha yüksek çıkabilir (Ma, 1997: 6). Her ilin vergi kapasitesi, kişi başına düşen standart vergi alacağı ile karşılaştırılır. Kişi başına düşen vergi tabanı standardın altında olan bir il vergi kapasitesi ve standart vergi kapasitesi arasındaki farka eşit bir denkleştirme ödeme alır, eyalet nüfusu ile çarpılır. Formül (Ma, 1997: 6):

$$E_{ij} = t_j [ B_{sj}/P_s - B_{ij}/P_i ] P_i \quad (12)$$

$E_{ij}$ : Herhangi bir eyaletin alacağı transfer  
 $B_{sj}$ : j vergi alacağı için beş eyalette (standart) taban  
 $P_s$ : Beş eyaletin nüfusu  
 $B_{ij}$ : j vergi alacağı için i eyaleti tabanı  
 $t_j$ : j gelir kaynağı için ulusal ortalama vergi oranı

Bu program var-yok illerini ulusal ortalamaya kadar eşitler. Program sadece ulusal ortalamanın aşağısındakileri denkleştirir. Ulusal ortalamanın üstündeki illerle ilgilenilmez. Dolayısıyla sistem tüm iller arasında vergi kapasitelerini tamamen denkleştirmez.

**Tablo 7:** Kanada'da Mali Eşitleme (1991)

İller	Kişi Başına Düşen Vergi Kapasitesi	Eşitleme	Vergi Kapasitesi İndeksi	Eşitleme Sonrası Mali İndeks
Newfoundland	2,898	1,686	0.63	0.93
Prince Edward Island	2,988	1,595	0.65	0.93
Nova Scotia	3,517	1,066	0.76	0.93
New Brunswick	3,295	1,288	0.71	0.93
Quebec	3,973	610	0.86	0.93
Ontario	5,085	---	1.10	1.03
Manitoba	3,737	847	0.81	0.93
Saskatchewan	4,058	525	0.88	0.93
Alberta	6,306	---	1.36	1.28
British Columbia	4,808	---	1.04	0.97

**Kaynak:** Ma, J., (1997), Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries, World Bank, s. 7.



Formül sadece gelirlere yani vergi kapasitesine odaklanmaktadır. Şu anda, bu program için 30 gelir kaynağı vardır. Ana kaynakları şunlardır: kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, ayrılma görevleri, genel satış vergileri, benzin vergileri, motorlu taşıt lisans ücretleri, alkollü içecek vergileri, ormancılık vergileri, petrol telif, doğal gaz telif, petrol hakkında Crown kiralama ve rezervasyon satış ve yer gaz arazileri, diğer petrol ve gaz gelirleri, metalik ve metalik olmayan diğer mineral gelirleri, su gücü kiralama, diğer eyalet vergiler ve çeşitli eyalet gelirleri. Çoğu durumda vergi matrahı tespiti eyalet verilerine dayalı olup göreceli olarak bellidir. En karmaşık hesaplama emlak vergisi matrahının tespitini içerir.

2013-2014 döneminde federal hükümetin altı ile yaptığı denkleştirme ödemeleri toplamı 16.105 milyar dolardır: (<http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp>, Erişim Tarihi: 13.05.2014)

- Quebec (\$7.833 milyar)
- Ontario (\$3.169 milyar)
- Manitoba (\$1.792 milyar)
- New Brunswick (\$1.513 milyar)
- Nova Scotia (\$1.458 milyar)
- Prince Edward Island (\$340 milyon)

Avustralya ve Kanada'daki uygulamalar arasındaki en önemli farklılık, Avustralya modelinin hem harcama gereksinimlerini hem de vergi kapasitelerini göz önünde bulundurması ve Kanada'nın yalnızca gelir miktarlarını göz önünde bulundurmasıdır.

### **3.2.3. Almanya**

*Almanya*; her biri alt bölgelere ayrılmış toplam 13 eyalet (*Bundesländer*) ve 3 serbest şehirden oluşur. Alman vergi sisteminin en özgün özelliği, temel vergilerin federal ve eyalet hükümetlerince paylaşılmasıdır. Paylaşılan bu vergi miktarları kişisel

gelir vergileri, kurumlar vergileri ve KDV'yi kapsar. Paylaşılan bu vergiler bütün itibariyle ülke kapsamındaki toplam vergilerin üçte ikisine eşittir. Temel federal vergiler ise mineral yağ, tütün ve alkol (bira hariç) üzerinde uygulanmaktadır. Eyaletler kapsamında motorlu taşıtlar vergisi ve net varlık vergisi olmak üzere yalnızca cüzi miktarlarda vergi uygulamaları mevcuttur. Yerel hükümetler ise emlak vergileri toplamakta ve kullanıcı ücretlerinden gelir sağlamaktadır. Gelir paylaşımı da sayıldığında, Almanya'nın hükümetler arası üç adet aktarım şeması ortaya çıkmaktadır: Gelir paylaşımı, eyaletlerarası denkleştirme ödemeleri ve ek hibeler. Tüm bu aktarım şemaları Maliye Bakanlığının yönetimine tabidir (Ma, 1997: 12).

a. KDV paylaşımı: Almanya'da en önde gelen vergi paylaşımı olup temel anlamda bir denkleştirme şemasıdır. Halihazırda KDV'nin yüzde 44'ü eyaletlere tahsis edilmektedir. Bu kapsamda, KDV'nin eyalet payının yüzde 75'i kişi başı bazında eşit olarak eyaletlere dağıtılmaktadır. Geri kalan yüzde 25'lik oran ise, milli ortalamanın yüzde 92'sini yakalayabilmeleri amacıyla vergi kapasitesi ortalamanın altında olan eyaletlere dağıtılmaktadır. KDV paylaşımına ek olarak, bireysel gelir vergilerinin yüzde 42,5'i ve kurumlar vergilerinin yüzde 50'si eyaletlere dağıtılmaktadır. Fakat bu iki vergi tipi, eyaletlere kaynaklar kapsamında dağıtılmakta olup, dolayısı ile eşitleyici herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. (Ma, 1997: 12).

b. Eyaletler arası denkleştirme ödemeleri adı verilen doğrudan aktarım şeması ise ilk olarak 1951 yılında, göçmenler, liman bakımı ve bu gibi konular doğrultusunda Almanya'daki bazı eyaletlere yüklenen "özel sorumluluklar" kapsamında ortaya çıkmıştır. 1955 yılında bu ödemeler, eyaletler tarafından elde edilen gelirlerin vergi kapasiteleri arasındaki farkların ortadan

kaldırılması amacıyla düzenlenmesini öngören Madde 107 kapsamında anayasaya dahil edilmiş olup, öte yandan bazı özel yükümlülüklerle sahip eyaletler kapsamında istisnalar hala mevcuttur. Söz konusu eyaletler arası aktarımları düzenleyen halihazırdaki federal yasa olan Mali Uzlaştırma Kanunu 1969 yılında yürürlüğe girmiş olup, 1977 yılında revize edilmiştir. Doğu eyaletleri belirli bir geçiş aşamasından sonra sisteme dahil edilmiştir. Halihazırdaki eyaletler arası denkleştirme formülü şu şekildedir. (Ma, 1997: 12):

$$E_i = ATC_i - NEED_i \quad (13)$$

Burada  $ATC_i$  eyalet “i”nin düzenlenmiş vergi kapasitesi,  $NEED_i$  ise söz konusu eyaletin mali (harcama) ihtiyacıdır.  $E_i > 0$  iken, eyalet “i” denkleştirme havuzuna katkıda bulunmakta olup;  $E_i < 0$  iken söz konusu eyalete havuzdan aktarım sağlanmaktadır.

Vergi kapasitesi veya düzenlenen vergilendirilebilir kapasite şu şekilde ifade edilebilir:

$$ATC_i = TC_i - SB_i \quad (14)$$

Burada  $TC_i$  vergilendirilebilir kapasite,  $SB_i$  ise söz konusu eyaletin özel sorumluluğudur.

Mali gereksinim ise şu şekilde formüle edilir:

$$NEED_i = (\sum_j TC_j / \sum_j POP_j) (PDC_i) (POP_i) \quad (15)$$

Burada  $\sum_j TC_j / \sum_j POP_j$  kişi başı ortalama milli gelir,  $POP_i$  ise i eyaletinin nüfusedir.  $\sum_j TC_j / \sum_j POP_j$  Kişi başı harcama gereksinimini temsil eder.  $PDC_i$  ise i eyaletinin ağırlıklı nüfus endeksidir. Şehir devletleri için bu ağırlık 1.35

iken, belediyeler için bu oran 1.0 ila 1.35 arasında değişmektedir (belediyelerin nüfusuna bağlı olarak).

Bu noktada “gereksinimlerin” belirlenmesini amaçlayan bu yaklaşımın Avustralya ve Japonya’da kullanıllana kıyasla daha basit olduğuna ve sonuç olarak Alman eyaletler arası aktarım sisteminin neredeyse kusursuz bir gelir denkleştirme şeması olduğuna dikkat edilmelidir (Ma, 1997: 13).

### **3.2.4. İngiltere**

Amerika, Kanada ve Almanya’da bulunan federal yapıdaki eyaletlerin aksine, Birleşik Krallık üniter bir devlet olup yerel yönetimleri güç ve yetkilerini merkezi yönetimden almaktadır. İngiltere’de temelde iki tip hibe bulunmaktadır: genel amaçlı ve özel amaçlı hibeler. Genel amaçlı hibeler 1929 yılından beri uygulanmakta olup, 1967 yılında Rat Destek Hibesi, 1990 yılında ise Gelir Yardım Hibesi olarak yeniden adlandırılmıştır ve günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. Genel amaçlı hibeler temel olarak yerel eşitsizliklere dikkat çekmek amacıyla kullanılmaktadır. Belirli bir yerel yönetimin kaynak ihtiyacı ne kadar fazla ise, aldığı yardım hibesi o kadar fazladır. Özel amaçlı hibeler ise yollar, eğitim ve sosyal refah gibi projelerin dış etkilerini ortaya koymayı amaçlar (Ma, 1997: 15).

Gelir Yardımı Hibesi (RSG), genel amaçlı hibeler kapsamında büyük önem arz etmektedir. Her yerel yönetime yapılan yardımların hesaplanması üç faktör kapsamında gerçekleştirilmektedir: yerel yönetimin harcama gereksinimlerini ölçen Standart Harcama Değerlendirmesi (SSA), yerel yönetimin vergi kapasitesini ölçmeye yarayan yerel vergi geliri ve merkezden yapılan bir diğer aktarım şekli olan yerel olmayan oranlar. Söz konusu formül aşığıdaki şekildedir (Ma, 1997: 15):

$$RSG = SSA - \text{standart yerel vergi geliri} - \text{yerel olmayan gelirler} \quad (16)$$

RSG, tüm yerel yönetimlerin SSA seviyelerini kullanmaları durumunda konut alanlarında aynı konsey vergisinin aynı değerlendirme bandında uygulanması amacıyla dağıtılmaktadır. Sonuç olarak RSG, değerlendirilen maliyetler arasında bir denkleştirme sağlamak olup, vergi mükelleflerinin değerlendirme bantları kapsamında aynı konsey vergisini ödemelerine ve aynı standartta hizmet almalarına olanak sağlamaktadır (Ma, 1997: 15).

En karmaşık kısım Standart Harcama Değerlendirme Sistemi (SSA)'nın hesaplanmasıdır. SSA, milli yönetimin uygun miktarlardaki gelir harcamalarını değerlendirmesine ve söz konusu yönetimin tüm yerel hükümetler kapsamındaki uygun gelir harcaması miktarını göz önünde bulundurarak standart hizmet seviyeleri sunmasına imkan verir. Yönetimin SSA hesaplaması kapsamında genel prensipler tüm yerel hükümete eşit şekilde uygulanır ve her yönetimin demografik, coğrafi ve sosyal özellikleri göz önünde bulundurulur.

Her yerel yönetim kapsamındaki SSA'lar harcama gereksinimi anlamında yedi alana ayrılır. Bu yedi alan eğitim, sosyal hizmetler, karayolu bakımı, polis, yangın, sermaye harcaması (anapara ve faiz kapsamında ödenen borçlar) ve diğer hizmetlerdir. Diğer hizmetler temel olarak yerel planlama ve gelişim kontrolü, konsey vergisinin toplanması, konut kira yardımlarının yönetimi, müzeler, otopark kontrolü, sanata yönelik yerel destekler, oy verme, kütüphaneler, yerel mahkemeler (sulh ceza mahkemeleri), halk otobüsleri, çöp öğütme ve toplama gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Gereksinim miktarının belirlenmesi için söz konusu yedi alan kapsamında göz önünde bulundurulması gereken birçok faktör mevcuttur (Bkz. Tablo 8). Her alan kapsamındaki yerel harcama gereksinimlerinin değerlendirilmesi, tüm faktörleri içeren bir formüle dayanmaktadır. Formüllerin çoğu bir müşteri grubunun (ölçüm birimi), söz konusu

gruba yönelik birim fiyatla çarpılmasına dayanır. Örneğin eğitim alanında, öğrenci sayısı müşteri grubunu, öğrenci başına yapılan harcama ise birim maliyeti temsil etmektedir. Ek gereksinimlerden kaynaklanan hizmetler kapsamındaki ilave harcamalardan doğan farklılıkların değerlendirilmesi için düzenlemeler yapılmaktadır (maliyet düzenlemeleri). Bazı değerlendirmelerde, formüller kapsamındaki faktörlerin göreceli ağırlıkların belirlenmesi amacıyla regresyon analizleri yapılmaktadır. Diğerleri içinse ağırlıklar, tasarımcıların taktirleri kapsamında ve yerel yönetimlere danışılmak suretiyle belirlenmektedir (Ma, 1997: 18). Standart yerel vergi geliri, merkezi olarak belirlenmiş yerel emlak vergisi oranlarına ve bir önceki yılın yerel yönetimlerce açıklanmış olan yerel vergi oranına bağlı olarak hesaplanır. Yerel olmayan oranlardan elde edilen gelir ise, standart miktarı kişi başına 233,95 sterlin olan diğer bir aktarım şeklidir (Ma, 1997: 16).

**Tablo 8:** İngiltere’de Harcama Kategorileri ve Faktörler

<b>Harcama Kategorisi</b>	<b>Faktör</b>
<b>Eğitim</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Öğrenci sayısı</li> <li>--Özel gereksinimleri olan öğrenci sayısı (BK dışında doğan ve İngilizceyi ikinci dil olarak öğrenen öğrenciler, tek ebeveynli ailelerin çocukları, düşük gelirli ailelerin çocukları, vb)</li> <li>-- Bölgeler arasındaki maliyet farklılıkları (ortalama gelir – okul öğretmenlerinin maaş düzeyini yansıtır, emlak maliyeti – okul binaları kapsamındaki kira miktarlarını yansıtır, seyreklik - okula uzak mesafelerde yaşayan çocuklara sağlanması gereken destek miktarını yansıtır)</li> </ul>
<b>Karayolu Bakımı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Farklı tiplerdeki yolların uzunlukları (ana yollar, ara yollar)</li> <li>--Maliyet düzenleme faktörleri (temel olarak maaş düzeyleri)</li> </ul>
<b>Sosyal Hizmetler</b>	<p><i>Yaş Yapısı</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--Yaşlı insan sayısı (65, 75 ve 85 yaş üzeri. Her kategori farklı bir ağırlık oranına sahip olup, bu oranlar: 65-74 yaş aralığındaki insanlar için 1, 75-84 yaş aralığındaki insanlar için 5, 85 ve üzeri insanlar için 21’dir)</li> </ul>

	<p><i>Çocuklar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--Tek ebeveynli ailelere mensup çocuk sayısı</li> <li>--Düşük gelir seviyesine sahip ailelere mensup çocuk sayısı</li> <li>--Kirada oturan çocuk sayısı</li> <li>--Evsiz ailelere mensup çocuk sayısı</li> <li>--Beyaz olmayan etnik azınlık nüfusu</li> </ul> <p><i>Diğer Sosyal Hizmetler</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--18-64 yaş arası nüfus</li> <li>--Belirli bir akıl hastalığına sahip insan sayısı</li> <li>--Fiziksel engelli insan sayısı</li> <li>--Kalabalıkta yaşayan nüfus</li> <li>--Kirada yaşayan nüfus</li> <li>--Mülklerini diğer ailelerle paylaşan aileler</li> <li>--Etnik azınlık nüfusu</li> </ul>
<b>Yangın</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Bir bölgede ikamet eden nüfus</li> <li>--Bir önceki sene çıkan yangın sayısı</li> <li>--Nüfus yoğunluğu</li> <li>--Yüksek risk arz eden mülkler (örn. kimyasal tesisler)</li> <li>-- Alandaki sahil şeridi uzunluğu</li> </ul>
<b>Polis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Bölge nüfusu</li> <li>--Bir önceki yıl polisin kaç kez arandığı</li> <li>--Bir önceki yıl işlenen suç sayısı</li> <li>--Trafik hacmi</li> <li>--Kalabalıkta yaşayan nüfus</li> <li>--Kirada yaşayan nüfus</li> <li>--Mülklerini diğer ailelerle paylaşan aileler</li> <li>--Yol uzunluğu</li> <li>--Güvenlik harcaması gereksinimleri (örn. Londradaki ulusal hükümet)</li> <li>--Nüfus yoğunluğu</li> </ul>
<b>Diğer Hizmetler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Nüfus</li> <li>--Nüfus yoğunluğu</li> <li>--Alan maliyeti (ortalama maaş, kira)</li> </ul>
<b>Sermaye Harcaması</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Merkez tarafında sağlanan borç kapsamında anapara ve faiz borcunun geri ödenmesi</li> </ul>

**Kaynak:** Ma, J., (1997), Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries, World Bank, s. 16-17.

Avustralya, Kanada, İngiltere ve Almanya tranfer sistemlerinin tümünde vergi toplama kapasitesini eşitleme yönü bulunmakta; harcama ihtiyacını eşitleme bakımından ise Avustralya ve İngiltere transfer sistemleri yatay eşitlik sağlamaktadır. Sistemlerin karışıklığına bakıldığında, Avustralya ve İngiltere transfer sistemlerinin yüksek düzeyde karışıklığa sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumun harcama ihtiyacını belirleme yönünden kaynaklandığı söylenebilir. Almanya'yı diğer ülkelerden ayıran temel özelliği ise fraternal özellik göstermesidir. Diğer bir ifadeyle, transfer sisteminin kaynağını merkezi yönetim değil eyaletler karşılamaktadır (Bkz. Tablo 9).



**Tablo 9:** Seçilmiş Ülkelerin Yatay Eşitleme Transfer Sistemleri

	<b>Avustralya</b>	<b>Kanada</b>	<b>Almanya</b>	<b>İngiltere</b>	<b>Türkiye</b>
<b>Vergi Toplama Kapasitesini Eşitleme</b>	+	+	+	+	-
<b>Harcama İhtiyacını Eşitleme</b>	+	-	Zayıf	+	+
<b>Tipi</b>	Paternal	Paternal	Fraternal	Paternal	Paternal
<b>Eşitleme Fonunun Kaynağı</b>	Merkezi Hükümet Kamu Alacağı	Merkezi Hükümet Kamu Alacağı	KDV paylaşımı ve Bölgeler Arası Transferler	Merkezi Hükümet Kamu Alacağı	Merkezi Hükümet Alacağı
<b>Havuzu Belirleme Yöntemi</b>	Ad hoc	Formüle Dayalı	Formüle Dayalı	n.a.	Ad hoc
<b>Transferin Tahsisi</b>	Formüle Dayalı	Formüle Dayalı	Formüle Dayalı	Formüle Dayalı	Formüle Dayalı
<b>Sistemin Karışıklığı</b>	Yüksek	Düşük	Düşük	Yüksek	Düşük
<b>Veri</b>	Yerel Vergi Tabanı Verisi ve Harcama Faktörleri Verisi	Yerel Vergi Tabanı Verisi	Yerel Vergi Tabanı Verisi ve Harcama Faktörleri Verisi	Emlak ve Detaylı Harcama Faktörleri Verisi	Nüfus ve Gelişmişlik Endeksi Verisi
<b>Yönetici Birim</b>	Transferler Komisyonu	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Çevre Departmanı	Maliye Bakanlığı

**Kaynak:** Ma, J., (1997), Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries, World Bank, s. 49. Shah A., (2007), A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, Intergovernmental Fiscal Transfers (ed. Boadway R., Shah A.), s. 34. Türkiye sütunu yazar tarafından eklenmiştir.

**Dördüncü Bölüm**  
**TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME EMARELERİ**  
**VE YATAY EŞİTSİZLİK SORUNU**

**1. TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME**

**1.1. Türkiye’de Mali Yerelleşmeyi Etkileyen Faktörler**

Türkiye’de mali yerelleşmeyi etkileyen faktörler iki grupta toplanabilir. Birincisi *dışsal faktörler*; Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası ve OECD ürettikleri ilke ve politikalarla Türkiye’nin yerel yönetim sistemini yerelleşme lehinde etkilemektedirler. İkincisi *içsel faktörler*; merkeziyetçi yapı kaynaklı sorunların varlığı, kamu ekonomisi kaynaklı sorunların varlığı ve etnolingüistik sorunların varlığı Türkiye’yi mali yerelleşmeye yönlendirmektedir.

*Avrupa Birliği*, merkezi yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasında yetki paylaşımını yerinden yönetim birimleri lehine düzenleyen bir örgütlenme ilkesini geliştirmiştir. Söz konusu ilke, subsidiarite ilkesi<sup>115</sup> olarak tanımlanmakta ve bir hizmetin veya yetkinin bireye en yakın birim tarafından yerine getirilmesi; hizmetin veya yetkinin sadece söz konusu alt birimi aşması durumunda, bir üst birime müracaat edilmesi anlamına gelmektedir. Subsidiarite kavramı, büyük, dev, sert, müdahaleci, geleneksel devlet modelinden ziyade; bireyi temel alan etkin devlet modeliyle eşdeğer görülmektedir (TOBB, 1996: 26). Subsidiarite ilkesi, 1992 Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’nın 3b maddesiyle birlikte (1997 Amsterdam Antlaşması’nın 5. maddesinde aynı şekilde yer almıştır) Avrupa Birliği hukuku içinde yerini almıştır<sup>116</sup>: “Topluluk bu Antlaşmayla kendisine tanınan yetkilerin ve verilen amaçların sınırları içinde tasarrufta bulunacaktır. Münhasır

<sup>115</sup> Oates’in Desantralizasyon teoreminin bir yansımasıdır (Cullis ve Jones, 1998: 303).

<sup>116</sup> İngilizce metin: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>

yetkisine girmeyen alanlarda Topluluk subsidiarite ilkesine göre, yalnızca önerilen tasarrufun (eylemin) amaçları üye ülkeler tarafından yeterince gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla önerilen tasarruf boyut ve etkileri bakımından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebildiği takdirde ve bu oranda tasarrufta bulunur. Topluluğun hiçbir tasarrufu, işbu Antlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşmayacaktır.”

Subsidiarite ilkesinin kavram olarak kullanılması ve yaygınlaşarak yerellik ilkesinin yerini alması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi ile olmuştur. Şartnamenin 4. maddesinin 3. fıkrasında “kamusal sorumluluklar -genellikle ve tercihen- vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılır” denilerek yerinden yönetim ve subsidiarite ilkesi tarif edilmektedir. Avrupa Konseyi subsidiarite ilkesini güçlü, kocaman, uzak devlet anlayışından bir kayış olarak nitelendirmektedir (TOBB, 1996: 26). Subsidiarite, siyasi, idari ve mali yerelleşme reformlarının ortaya çıkmasına neden olan, merkeziyetçi yapıları etkileyen, ulus devletin merkezi ile alt bölgeleri arasındaki iş bölümünü belirleyen bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır (Tekeli ve İlkin, 2003: 70). Subsidiarite ilkesinin anlamı kamu hizmetlerinin sorumluluğunun bölgesel otorite ya da yerel otorite düzeyinde halka en yakın duruşla ele alınmasıdır. Subsidiarite ilkesi, kamu hizmetlerinin sadece yerel olarak sunulmasını değil aynı zamanda en optimum ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Subsidiarite ilkesi, dolaylı etkisiyle Türkiye’de yeni yasal ve idari düzenlemeleri gerekli kılmaktadır.

Avrupa Birliği, bir Avrupa Komisyonu projesi olan ve iki aşamadan oluşan Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesiyle de Türkiye’nin yerel yönetimlerde demokratik karar alma mekanizmalarının geliştirilmesini, yerel yönetimlerin yönetsel/mali özerkliğinin, etkinliğinin ve hesap

verebilirliğinin arttırılmasını ve yerel kamu hizmetlerin niteliğinin ve vatandaşlara erişiminin iyileştirilmesini desteklemektedir (<http://www.lar.org.tr>, Erişim Tarihi: 20 Mart 2014)<sup>117</sup>.

*Avrupa Konseyi* bünyesinde Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartnamesi, 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmış ve Türkiye tarafından 21 Kasım 1988’de imzalanmıştır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartnamesi, giderek artan görev ve sorumlulukların karşılanması için yerel yönetimlere esneklik tanınması, yerel yönetimlere görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirecek yönetim yapısını sağlanması ve yerel yönetimleri merkez müdahalesinden korunmasını amaçlamaktadır (Tekeli ve İlkin, 2003: 84). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi’nin 3. maddesine göre özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde özerkliğe gerçek anlamda sahip olunması için karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı ve yeterli finansal kaynakların bulunması şartlarının gerçekleşmesi gereklidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi’ni imzalayan ülkeler, yapılacak düzenlemelerde, yerel yönetimlerin geniş bir özerkliğe sahip olmasına, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin anayasa ile belirlenmesine, bu yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmamasına, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmesini oluşturmasına;

---

<sup>117</sup> Projeden yararlanan kurum, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’dür. Proje finansmanını Avrupa Komisyonu sağlamakta, proje yürütücüsü ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye masasıdır. Projenin genel hedefi, vatandaşlara etkin hizmet sunmak, politika hazırlamak ve idarelerini düzenlemek için yerel yönetim kapasitesini arttırmak, Türkiye’deki yerel yönetim reformunu daha da ileriye götürmektir.

gerekli mali kaynaklara sahip olunmasına, atanan değil seçilen organlardan oluşmasına ve ademi merkeziyetçilik anlayışının sağlanmasına dikkat etmekle yükümlüdür (Yılmaz: 2005: 95).

Türkiye Şartname'nin 12. maddesine uygun olarak bazı madde ve paragraflara çekince koymuştur. Türkiye, yerel makamları doğrudan ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması; yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesi; yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi; vesayet denetimine ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi; yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması; yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılması; yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması; yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri; yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri hükümlerine çekince koymuştur<sup>118</sup> (T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği). Söz konusu çekince, Türkiye'nin merkeziyetçi yapısının bir izdüşümüdür<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Şartname'nin onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararıyla bütün çekincelerin kaldırılması mümkündür.

<sup>119</sup> Merkeziyetçiliğin, kültürel kökleri vardır. Merkeziyetçi yapılanma, Osmanlı Devleti'nden Türkiye'ye intikal etmiştir. 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı merkezi yönetimin güçlendiğinin delilidir. Zira, Osmanlı devleti son yüz yılında devlet otoritesini ıslahatı uygulayacak bir bürokrasinin elinde toplamak suretiyle devleti modernleştirmek gayesinde merkeziyetçi bir idare ve ona hizmet eden bir bürokrasi yaratmıştır (İnalcık, 2006: 86 ve 95).

*Dünya Bankası*, yerelleşme politikasının hızlandırılarak uygulanması amacıyla araştırma ve inceleme çalışmaları yapıp çeşitli projeler üretmektedir. Dünya Bankası 21. yüzyılın trendinin yerelleşme olacağını belirten raporunu 2000 yılında yayımlamıştır. Dünya Bankası'na göre, şehirlerin, illerin, bölgelerin, ulusaltı birimlerin ekonomik ve politik güçleri artma eğilimindedir. Dünya Bankası, kamu ekonomisinde “desantralizasyon”u önermektedir. (World Development Report 1999-2000, s. 107-124).

*OECD*, üye ülkelerin yerelleşme performanslarını takip etmekte ve mali yerelleşmeye yönelik politikalar önermektedir. “Tax Policy and Administration” Merkezi, Mali Federalizm çalışmaları yapmaktadır.

İçsel faktörlerden *merkeziyetçi yapı kaynaklı sorunların varlığı*, yerelleşme eğilimine girilmesine neden olmaktadır. Merkeziyetçilik<sup>120</sup>, halkın yönetime

---

Tanzimat'la birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşüm kırırdanmaları yönetim alanında da meydana gelmiştir ve özellikle yönetsel yapı ve yönetim hukuku transferinde örnek alınan Fransa modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim, merkezi hükümetin işlerini yerel planda yürütecek yeni bir yönetim aracından başka bir şey değildi. Cumhuriyet yönetimi, yerel yönetimleri, siyasi organlar olarak değil, daha çok idari birimler biçiminde değerlendirerek, yetki görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre düzenlemiştir. Merkeziyetçiliği güçlendirme kaygısı ile Batı'nın uygar kurumlarının bağdaştırılmasının yansıması olarak yerel yönetimler, gerek sundukları hizmetler, gerekse merkezin yoğun denetimi altındaki yetersiz akçal ve yönetsel yapıları ile beklenen gelişmeyi gösterememişlerdir. Cumhuriyete geçişle birlikte yeni devletin devraldığı bürokratik kadrolar, Osmanlı'nın merkeziyetçi yapı öğretisi üzerinde Türk idari sistemini inşa etmiştir. (Yılmaz, 2007: 216-217)

Türkiye'nin geleneksel devlet modelinde katı hiyerarşinin hakim olduğu; merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içerisinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan; bürokratik; sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu bir yapı tasarlanmıştır. Türkiye'de merkezileşme, klasik devlet anlayışının sözü edilen tüm özelliklerin içinde üstü örtülü olarak yer almaktadır. Merkezi zihniyete göre, bir devlet mekanizmasının bileşenleri arasında uyum ancak bütünsellikten geçmektedir. Bu açıdan siyasal faaliyetlerin tümü ya ondan kaynaklanmalıdır ya da ona gönderme yapılmalıdır. Devleti oluşturan yurttaşlar, bireysel ya da toplu olarak diğer toplumsal iktidarların yanında yer alabilirler ancak devleti temsil eden kurumlar dışında veya bu kurumları bir biçimde etkisi altına almadığı sürece, hiç kimse siyasal iktidar uygulayamaz (Poggi, 2007: 31). Geleneksel anlayış, egemenliği mutlak, sınırsız ve bölünmez bir güç olarak tarif eder. Bu yüzden, merkezi yönetim, mali egemenliğini ve tüm hükümlerlik haklarını ancak sınırlı bir şekilde yerel birimlerle paylaşma eğilimindedirler. Ayrıca, Türkiye'de merkeziyetçi bir anlayışla yetişen siyasal elit bulunmaktadır.

<sup>120</sup> Teoriye göre merkeziyetçilik, kaynak israfını önler, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlar. Kamusal mal üretiminin maliyeti azalır. Kamusal mal üretimi tüm ülkede dengeli ve eşit bir şekilde gerçekleştirilebilir. Merkeziyetçiliğin getirdiği denetim mekanizması, yolsuzlukları engeller.

katılmasını kısıtlamakta ve demokrasinin gelişimini yavaşlatmakta; kararların merkezden alınması bürokrasiyi arttırmakta ve kararların uygulanma sürecinin uzaması hizmetleri aksatmakta; yerel ihtiyaçların belirlenmesi ve ona göre politika üretilmesini zorlaştırmaktadır. Kamusal kaynakların bir merkezden tahsis edilmesi, özellikle harcamaların yapılması konusunda maliyet hesaplarının gerçekçi bir biçimde tespit edilmesini engellemiş, çoğunlukla maliyet-yarar, maliyet-etkinlik analizi yapılamamıştır. Yapılan analizler ise göstermelik düzeyde kalmıştır (Sakal, 1997: 453). Kamu kurumları sunduğu ürün ve hizmetlerin kalitesini iyileştirmekten çok çoğunlukla mevcut örgütsel yapılarını, bütçe olanaklarını, personel sayılarını, sosyal tesislerini, hizmet araçlarını artırma eğilimine girmişlerdir. Türkiye’de bürokrasinin genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşması, çalışanların prestij düşkünlüğü ve bireysel çıkarlarını koruyacak bir biçimde nüfuz ve otoritelerini artırmaya çalışmaları ile yakından ilgilidir (Erbay, 1997: 406).

*Kamu ekonomisi kaynaklı sorunların varlığı*, ülkeyi çözüm arayışında mali yerelleşme reformlarına yönlendirmektedir. Türkiye’de kamunun başarısızlığı nedeniyle ortaya çıkan kamu ekonomisinin etkinsizliği sorununun, kamu ekonomisinin büyüklüğü sorununun ve makroekonomik sorunlarda kamu ekonomisinin ağırlığı olması sorununun mali yerelleşme kurumları aracılığıyla çözülebileceğinin akademik çevrelerce ileri sürülmesi, söz konusu sorunlarda mali yerelleşmenin çözümün odağına alınmasına neden olmaktadır. Mali yerelleşme reformu bünyesinde *etnolinguistik sorunların* çözümüne katkı sunabilecek bileşenlere de sahiptir. Panizza (1999) etnolinguistik sorunların olduğu ülkelerde mali yerelleşmenin sorunu çözebileceğini belirtmektedir.

---

Kamu görevlileri merkeze karşı sorumlu olduklarından, bölgesel etki ve baskılara karşı tarafsızlık sağlayabilirler. Ancak söz konusu hususlar açısından başarısızlıklar yaşanmaktadır.

## 1.2. Türkiye’de Mali Yerelleşme Emareleri

TBMM’nin 2003–2004 yasama yılında kabul ettiği ancak cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”<sup>121</sup> merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımının yeniden yapılandırılmasını; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezin ve yerelin rollerinin yeniden belirlenmesini gündeme getirmektedir. 5227 sayılı Yasa ile yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en yakın birimlere verilirken yerel yönetimler birincil hizmet veren yapılanmalar haline getirilmekte; kamu hizmeti görülmesinde merkezi yönetim ise ikincil konuma (*subsidiarity*) düşürülmektedir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 32). Merkezi yönetimin sorumluluklarının adalet, güvenlik, savunma ve maliye gibi temel kamusal hizmet alanlarıyla sınırlandırılarak tek tek sayılması, diğer tüm hizmet alanlarının ise yerinden yönetim birimlerine bırakılması geleneksel devlet modelindeki dönüşüm olacağını göstermektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>122</sup> ile birlikte ise sert ve tavizsiz merkeziyetçi yapıdan hesapverebilir, saydam ve etkin merkezi yönetim anlayışına geçilmiştir. 5018 sayılı yasayla performansa dayalı bütçeleme sistemine geçilmesiyle, yasa mali yerelleşmeye yönelik politikaların geliştirilmesine olanak tanıyan bir sistemi getirmiştir.

Türkiye’de yerel birimler, merkezi yönetimin bir tür idari ya da icracı temsilcileri, uzantıları ya da belli ölçüde taşra teşkilatının unsurları olma özelliği

---

<sup>121</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun\\_tasarisi\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=54](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=54)

<sup>122</sup> Yasa No: 5018 (RG: 24.12.2003, 25326)



göstermektedir (Köseçik ve Özgür, 2005: 10). Ancak yeni yerel yönetim düzenlemeleri mali yerelleşmeye doğru sınırlı da olsa yol alındığını göstermektedir. Yeni Belediye Kanunu<sup>123</sup>, Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>124</sup> ve İl Özel İdaresi Kanunu<sup>125</sup> yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine yönelik hakim olan geleneksel eğilimi, yerel yönetimler lehine değiştirmektedir.

Önceden sadece İstanbul ve Kocaeli için getirilen il mülki sınırlarının büyükşehir sınırları olması durumu, 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”<sup>126</sup> ile diğer büyükşehirler için ve yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesi için de geçerli hale getirilmiştir. Böylelikle büyükşehirlerin sorumluluk alanı genişletilmiştir. 6360 sayılı Yasa ile tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idareleri, yerel yönetim birimi olmakla birlikte merkezi yönetim mandaterliğinin yoğun hissedildiği tüzel kişiliklerdir. İl özel idarelerinin ortadan kaldırılmaya başlanması, aslında bir reformdur. Yerel yönetimler üzerinden merkezi yönetim vesayetinin zamanla kalkacağını göstermektedir. Çünkü il özel idarelerinde valinin, dolayısıyla merkezi yönetimin özel idare üzerindeki etkisi yoğundur. İl özel idarelerinin merkezi yönetim birimi olan valiliklerle olan iç içeliği, başının ve icra organının vali olması özel idareleri kendi başına bir yerel yönetim birimi olarak gelişmesini engellemiştir (Koçak ve Kavsara, 2012: 79). İl özel idarelerinin büyükşehir belediyesine dönüşmesi, yerelleşme konusunda atılan önemli

---

<sup>123</sup> Yasa No: 5393 (RG: 13.07.2005, 25874)

<sup>124</sup> Yasa No: 5216 (RG: 23.7.2004, 25531)

<sup>125</sup> Yasa No: 5302 (RG: 22.2.2005, 25745)

<sup>126</sup> Yasa No: 6360 (RG: 06.12.2012, 28489)

bir adımdır<sup>127</sup>. 6360 sayılı Yasa ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, [Ordu], Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van büyükşehir konumuna getirilmiştir. Büyükşehir Yasası'na tabi olan söz konusu iller mali yerelleşme düzeyinin yani GSYİH içinde yerel kamusal harcamaların artmasına da neden olacaktır.

Türkiye bölgeselleşme eğilimi içerisine girmiştir. Avrupa Birliği'nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde Türkiye istatistiki yapılanma olarak on iki bölgeye ve yirmi altı alt bölgeye ayrılmıştır. İlgili Bakanlar Kurulu Kararı'nın<sup>128</sup> birinci maddesi: “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlanmıştır.”

İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller “Düzyey 3” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri ile dikkate alınarak “Düzyey 1” ve “Düzyey 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır<sup>129</sup>. Türkiye “Düzyey 2” bölgelerine göre, 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Ancak bir taraftan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişlemekte bir taraftan da valilik makamı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YKİB) ile insan kaynağı ve harcama yetkileri genişletilerek güçlendirilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3).

<sup>128</sup> Bakanlar Kurulu'nun 2002/4720 sayılı kararı, (RG: 22.09.2002, 24884)

<sup>129</sup> <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/biid/ibbs.html>

<sup>130</sup> Yasa No: 5449 (RG: 8.2.2006, 26074)

yasal dayanak olmak üzere Bakanlar Kurulu Kararıyla, yirmi altı Bölgesel Kalkınma Ajansı<sup>131</sup> kurulmuştur.

### 1.3. Türkiye'nin Transfer Sistemi

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirleri üç temel kaynağa dayanmaktadır. Birincisi, yerel yönetimlerin özgelirleri; ikincisi yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay; üçüncüsü yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerdir<sup>132</sup>. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldığı pay gelir paylaşımı olarak nitelendirilse de teorik olarak transferdir. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %35'ini<sup>133</sup> merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldığı pay oluşturmakta, diğer transferler ise yaklaşık

---

<sup>131</sup> Bölgesel kalkınma ajanslarının temel işlevi, içsel kaynakları harekete geçirmektir. Bölgesel politikalarındaki değişim, geleneksel yaklaşımdan modern yaklaşıma geçilmesine neden olmuştur. Modern yaklaşım öğrenen bölge yaklaşımı olarak adlandırılmakta ve bölgenin rekabet gücünü artırma temel strateji olarak belirmektedir. Problemleri bölgelere değil tüm bölgelere yönelik politika geliştirme ve aşağıdan yukarıya doğru şekillenen bir organizasyon oluşturulmak istenmektedir. Öncelikle yerel ya da bölgesel dinamiklerin harekete geçirilmesine yönelik adımlar atılmaktadır. (İldırar, 2004: 111).

Modern bölgesel politika yaklaşımı, bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi, bölgesel ekonomilerin kapasitesini artırma ve içsel büyüme dinamiklerini geliştirmeyi amaçlar. Bölgesel rekabet gücü, dış rekabete açıkken bölgenin yüksek gelir ve istihdam düzeyi oluşturabilme yeteneğidir. Halbuki geleneksel bölge politikası, bölgesel eşitsizliğin giderilmesi, yatırımların az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi ve altyapının geliştirilmesine yönelik teşvikleri kapsar (Uzay, 2005: 64-65-66-67).

Modern yaklaşımlar, yerel birimlerin birbiriyle rekabetçi ancak karşılıklı bağımlı ilişkilerin var olduğu ve globale yönelik bir anlayışın egemen olduğu yaklaşımlardır (İldırar, 2004: 114). Bu yüzden kalkınmakta olan yörelere uygulanan politikalar yanında tüm ülke coğrafyasına yönelik politikalar da araştırılmalıdır.

Kalkınma ajanslarıyla, yeni bölgesel politika yaklaşımı çerçevesinde, merkezi hükümetin belirleyici rol oynadığı dikey hiyerarşiye dayalı yaklaşımdan, daha geniş ortakların katılımını içeren daha esnek yönetim biçimlerine geçiş yaşanmaktadır. Bu yeni yaklaşım çok katmanlı yönetim kavramı altında, yerel/bölgesel yönetimlere yetki aktarımı, aktörler arası farklı ilişki türleri ve merkezi yönetimin mali desteği gibi birçok boyutu olan yeni düzenlemeleri içermektedir. Bu düzenlemelerin diğer önemli bir amacı da, yerelde kapasiteyi geliştirmek ve yerel aktörler arası sinerjinin artırılmasıdır (Kara, 2008: 32).

<sup>132</sup> Dağıtım zamanı ve paylaşım esasları 5779 sayılı Kanun'un 6. Maddesinde önceden belirlenerek bazı belediyelerin kayırılması veya siyasi tercihlere göre dağıtım yapılmasının önüne geçilmiştir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 239).

<sup>133</sup> Merkezi yönetim bütçe gelirlerinden aldığı pay Belediyelerde % 55'i, İl Özel İdarelerinde % 65'i bulmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 254).

%17'yi bulmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 248). Ancak geliri düşük ve gelişmişlik düzeyi az olan yerel birimlerin merkeze olan bağımlılığı daha da fazladır.

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”<sup>134</sup>, Türkiye'nin transfer mekanizmasını ortaya koyan yasadır. 5779 sayılı Yasa yatay eşitsizliğe yönelik çözümler sunmuştur. 5779 sayılı Yasa'da belirlenen transferler, şartsız transferlerdir. Merkezi yönetimin yönetsel kararı değil, yasa maddesi yerel yönetimlerin ne kadar transfer alacağını gösterir.

Madde 2'ye göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır<sup>135</sup>. 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır<sup>136</sup>.

Madde 4 il özel idaresi ile ilgili hususları düzenler: 2 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılmış bulunan il özel idare payının; yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına, yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine, göre İller Bankası tarafından dağıtılır.

---

<sup>134</sup> RG. 15.7.2008, 26937.

<sup>135</sup> Eski hali: “Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır.”

<sup>136</sup> Eski hali: “Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”

Madde 5 belediyeler ile ilgili hususları düzenler:

2 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır<sup>137</sup>.

2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır<sup>138</sup>.

5779 sayılı Yasa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi arasında gelir paylaşımına ilişkin önceden belirlenmiş ve kolayca değiştirilemeyen sağlam bir sistem ihtiyacına cevap vermektedir. Diğer yandan il özel idareleri ve belediyeler için yeni yatay eşitlik ölçütleri getirilmiştir. Çünkü “hiçbir ülkede bütün şehir ve bölgeler aynı gelir ve gelişmişlik düzeyinde değildir.

---

<sup>137</sup> Eski hali: “2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.”

<sup>138</sup> Eski hali: “2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan büyükşehir belediye payının; yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.”

Hesaplanan payın yüzde 40'unun bir havuzda toplanarak yeniden dağıtılması, vergi geliri yüksek büyükşehirlerden, vergi geliri düşük büyükşehirlere kaynak aktarılması anlamına gelir ve büyükşehirler arasında yatay eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunur. Ancak büyükşehir belediyesine yapılan transferlerde gelişmişlik endeksine yada yer verilmeyişi, yatay eşitliğin büyükşehir belediyeleri arasında sağlanmasında bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bazı vergileri tamamen veya kısmen yerel yönetimlere devretmek sorunu çözmektedir. Bazı bölgeler, bölgelerin özelliğinden dolayı, vergiyi yaratan ekonomik olayların oluşmasını olumsuz etkileyebilir. Böyle bir durumda belli gelir kaynaklarının yerel yönetimlere devredilmesi yalnız başına sorunu çözememektedir. Sorunun çözülebilmesi, ülke düzeyinde politika belirleme yetkisini elinde bulunduran merkezi yönetimin alacağı kararlara bağlıdır.” (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 259).

Türkiye’de transferlerin paylaşılmasında nüfus<sup>139</sup>, büyükşehir belediye sınırları dışında kalan belediyelerde ve il özel idarelerinde tek ölçüt olarak kullanılmaktaydı ve yatay eşitsizliğin giderilmesinde yeterli fonksiyona sahip değildi (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 81). 5779 sayılı Yasa Gelişmişlik Endeksini de ölçüt olarak belirlemiştir<sup>140</sup>. Böylelikle yatay eşitsizlik sorununda iyileşme söz konusu olabilecektir. Büyükşehir belediyeleri için durum farklıdır. Büyükşehir belediyelerinin transferlerden aldığı payın miktarı, büyükşehir belediyesi bulunan ilin vergi potansiyeline endekslenmektedir<sup>141</sup>. Büyükşehir belediyeleri açısından 5779 sayılı Yasa yatay eşitsizlik sorununa bir çözüm sunmamaktadır.

5779 sayılı Yasa’nın 6. maddesi merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferleri düzenlemektedir. Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye

---

<sup>139</sup> Yatay eşitsizliği gidermede tek başına yeterli bir ölçüt değildir. Mevsimsel etkilerle nüfus değişebilmektedir.

<sup>140</sup> Ancak yeni uygulama Büyükşehir illerinin dışında kalan illerde ilçelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Endeksine göre yapılan %20’lik pay dağıtımında nüfusu yüksek illerin paydan daha fazla almasını sağlamaktadır. İllerin yerel yönetim paylarındaki değişim Kalkınma Bakanlığı’nın 2011 yılı sosyo ekonomik gelişmişlik endeksi sıralamasına göre birlikte değerlendirildiğinde az gelişmiş illerdeki artış diğer illere göre düşüktür (Koyuncu, 2012: 6).

<sup>141</sup> Ancak işletmeler vergilerini faaliyet merkezlerinin bulunduğu illerde ödemesi durumunda, söz konusu iller açısından bir avantaj, diğer büyükşehirler açısından bir dezavantaj söz konusu olmaktadır.

Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır. Denkleştirme ödeneği adı verilen bu transferlerin nasıl yapılacağına dair eski yasalarda düzenleme bulunmamaktaydı. 5779 sayılı Yasa'yla bütçeye ödenek konulması suretiyle yapılan transferin miktarı, dağıtım zamanı ve dağıtım esasları önceden belirlenmiş olmaktadır (Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, 2012: 41).

Merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan transferler yasayla düzenlenmiş olup, yapılacak olan transferin miktarı her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin miktarına bağlıdır. Bundan dolayı genel bütçe vergi gelirlerinin yüksek olduğu aylarda yapılan transferler, diğer aylara göre daha yüksek olabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlere yapılan transferlerde aydan aya farklılık gösterse de yerel yönetimlere transfer gelirlerinin düzenli olarak alınacağı konusunda güvence vermektedir (Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, 2012: 264).

İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırır ve kullanırlar.

Koyuncu (2012), 2011 yılı verilerini yeni düzenlemeye uyarlamakta ve merkezden transfer edilen payların belediye ve il özel idarelerinin bütçe gelirleri içindeki oranının yüzde 48'den yüzde 54'e çıktığını, GSYİH içindeki payının yüzde 1.93'ten yüzde 2.20'ye yükseldiğini ve dolayısıyla payların mali büyüklüğünün yüzde 12 ve paylarda 3.1 milyar TL'lik bir artışa yol açtığını belirtmektedir.

Kanunun eski haline göre, yerel yönetim paylarındaki artış ile yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesi söz konusudur.

Koyuncu (2012), 56.5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek olan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin toplam yerel yönetim payını yüzde 81'ini alacağını bu payın önceki düzenlemeye göre 38 milyonluk bir nüfusa karşı alınan yüzde 59'luk bir pay olduğunu belirtmektedir.

İllere göre toplam yerel yönetim paylarındaki artışa bakıldığında, 5779 sayılı yasanın büyükşehirler lehine avantajlar sunduğu ortaya çıkmakta, büyükşehir kapsamı dışında kalan illerin (çoğu geri kalmış il) yerel yönetim paylarının daha az arttığı görülmektedir (Koyuncu, 2012: 10). Büyükşehir kapsamı dışında kalan iller için payların ve gelişmişlik endeksi kullanım formülünün yeniden düzenlenmesi gerekmektedir<sup>142</sup>.

Mali yerelleşme kavramının, merkeziyetçi özelliğe sahip üniter devlet yapılanmasıyla<sup>143</sup> örtüşmeyen noktaları bulunmaktadır. Mali yerelleşme, merkezi

---

<sup>142</sup> 5779 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrasından kaynaklanan bir sorundur. Eski sistemde belediyeler gelişmişlik endeksine göre en küçükten en büyüğe dizildikten sonra bağlı oldukları ilçelere göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba bölünüp dağıtım %23 ile %17 arasında değişen oranlara göre yapılmaktadır. Yeni sistemde ise iller yine endeks değerine göre dizilmekte ancak gruplar ilçe sayısına göre değil her grupta eşit sayıda nüfus olacak şekilde belirlenmektedir. Buna göre değişiklik öncesi sistemde en gelişmiş belediyelerin olduğu havuzda toplam 15 milyon nüfusa sahip 671 belediye girerken Kanun'a göre 2,4 milyon nüfusa sahip 47 belediye girmektedir. Gelişmişlik Endeksinin kullanımının aslında az gelişmiş illeri mali olarak desteklemek açısından bir rasyoneli vardır ve yeni sistemde yapılan değişiklik bu rasyoneli anlamsız kılmaktadır. Zaten kanun tasarısının meclise gönderilen ilk halinin gerekçesinde "Gelişmişlik endeksinden kaynaklanan adaletsiz dağıtımın önüne geçileceği" açıkça ifade edilmektedir (Koyuncu, 2012: 6).

<sup>143</sup> Üniter devlet, devletin egemenlik unsurları; yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği gösteren devlet şeklidir (Gözler, 2009: 130). Mali yerelleşme açısından üniter devlet teorisinde egemenliğin bölünmezliği ilkesi önemlidir. Üniter devletlerde tek olan egemenliğin sahası bütün ülkedir; yasama, yürütme ve yargı yetkileri tek ve bölünmez olan egemenliğin sahibi adına yapılır; norm koyma yetkisi tek bir yasama organına aittir ve bölünmezdir; keza yürütme organı ve yetkisinde esas itibarıyla bir bütünlük vardır (Gözler, 2009: 132). Üniter devletlerde, insanların belirli bir yerde oturmalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi yönetimin dışında kendine has tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip, merkezi yönetimden ayrı kendilerine has malvarlıkları ve bütçeleri bulunan yönetimlerin yasama ve yargı yetkileri yoktur (Gözler, 2009: 135). Üniter devletlerde mali yerelleşmenin ölçümünü belirleyici önemli diğer bir husus; üniter devlet



yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü konusunda, yerel kamusal mal üretici birimlerin söz konusu mal ve hizmetleri karşılayacak düzeyde ve esnek yapıya sahip olmasını gerektirir (Güner ve Yılmaz: 2006: 2). Oysa üniter-merkeziyetçi devletlerde, yerel yönetimlerin ana gelir kalemi, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferlerdir. Diğer bir anlatımla, üniter devletlerde mali yerelleşme reformunun gelir ayağı yoktur. Söz konusu reform, ideal transfer sisteminin kurgulanmasından ibarettir<sup>144</sup>. Diğer yandan, üniter devlette hizmet ve harcamaların paylaşılmasında merkezi yönetim belirleyici olmakla birlikte (Falay: 2006: 9), bu alanda mali yerelleşme reformunu gerçekleştirmek daha kolaydır.

Bu durumun (hizmet ve harcama alanında yerelleşme) üniter devletlerde transfer sisteminden yerel birimlerce alınan kaynağın giderek artması; buna bağlı olarak merkezi yönetimin kaynağının azalmasına neden olması beklenmelidir. Transferin yerel geliri belirlediği ancak harcama açısından yerelleşmenin sağlandığı bir ekonomide, mali yerelleşmeden beklenen etkinlikte azalma meydana gelmesi söz konusu olabilir.

#### **1.4. Türkiye’de Yatay Eşitsizlik Sorunu**

##### **1.4.1. Mali Yerelleşme ve Yatay Eşitsizlik Sorununun Analizi**

Yerel yönetimlerin yaptığı harcamaların GSYİH içindeki payı, 2006, 2007, 2008, 2009 yılı ortalaması alındığında %4.7; 2010, 2011, 2012 ve 2013 yılı ortalaması alındığında %4.9 seviyelerinde çıkmaktadır (Bkz. Tablo 10). Belediyeler

---

yapılanmasında yerel yönetimlerin varlığının ve yetkilerinin, kendilerinden değil, merkezi idarenin iradesinden kaynaklanmakta olduğudur (Gözler, 2009: 136).

<sup>144</sup> Harcama otoritesinin yerelleştiği ancak gelir alanının yerelleşmediği durum, kamu harcamalarında beklenen bir azalmadan ziyade artışa neden olması beklenmelidir (Rodden, 2002: 1).

bazında bakıldığında %3 seviyelerinde olduğu ve artma eğilimi gösterdiği tespit edilmektedir<sup>145</sup> (Bkz. Tablo 10).

**Tablo 10: GSYİH içinde Yerel Yönetim Harcamaları (%)**

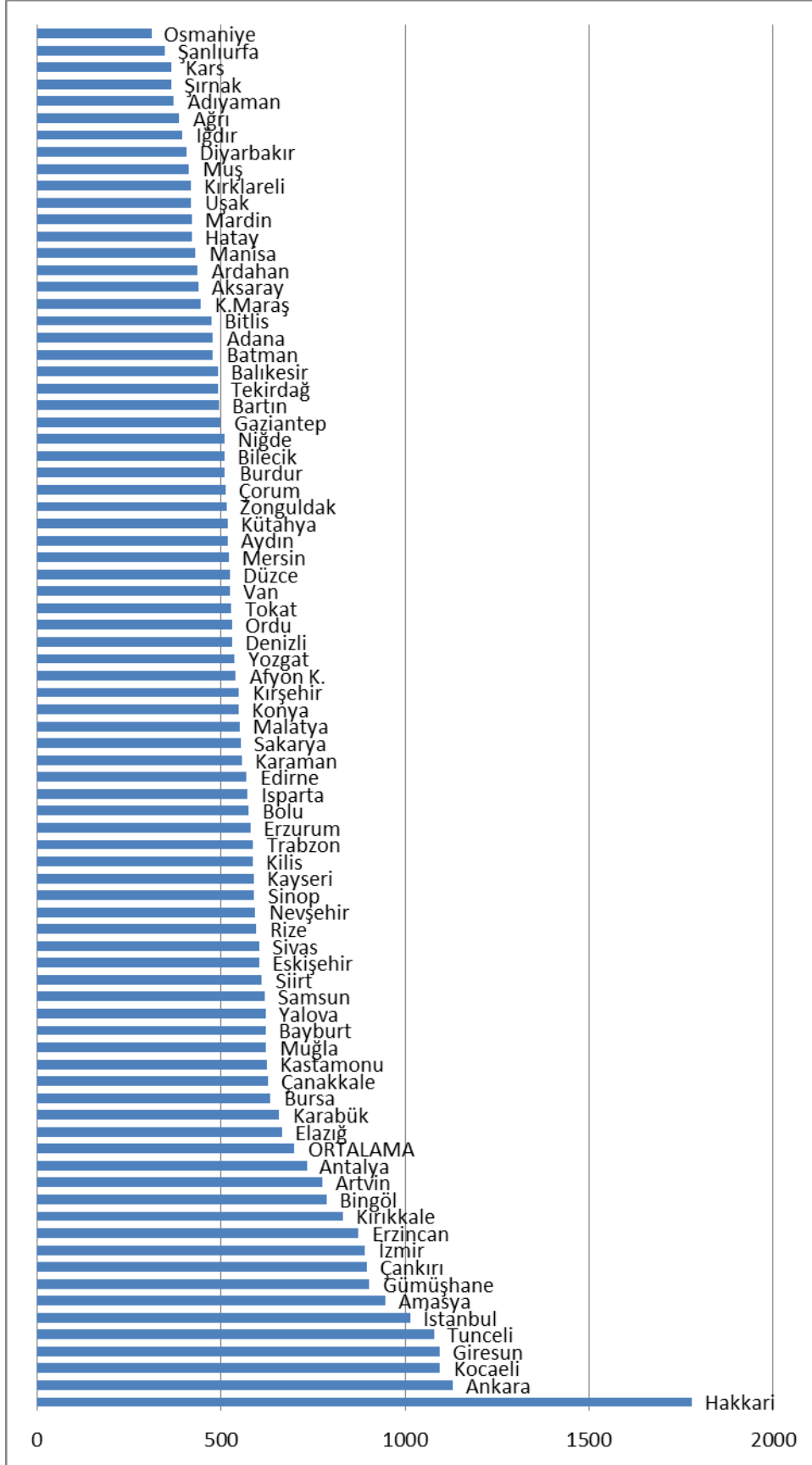
	Yerel Yönetimler Toplamı	Belediyeler
2006	% 4,35	% 2,85
2007	% 4,67	% 3,06
2008	% 4,83	% 3,26
2009	% 5,06	% 3,26
2010	% 4,73	% 3,12
2011	% 4,70	% 3,16
2012	% 4,89	% 3,31
2013	% 5,60	% 3,84

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasibat.gov.tr/](http://www.muhasibat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

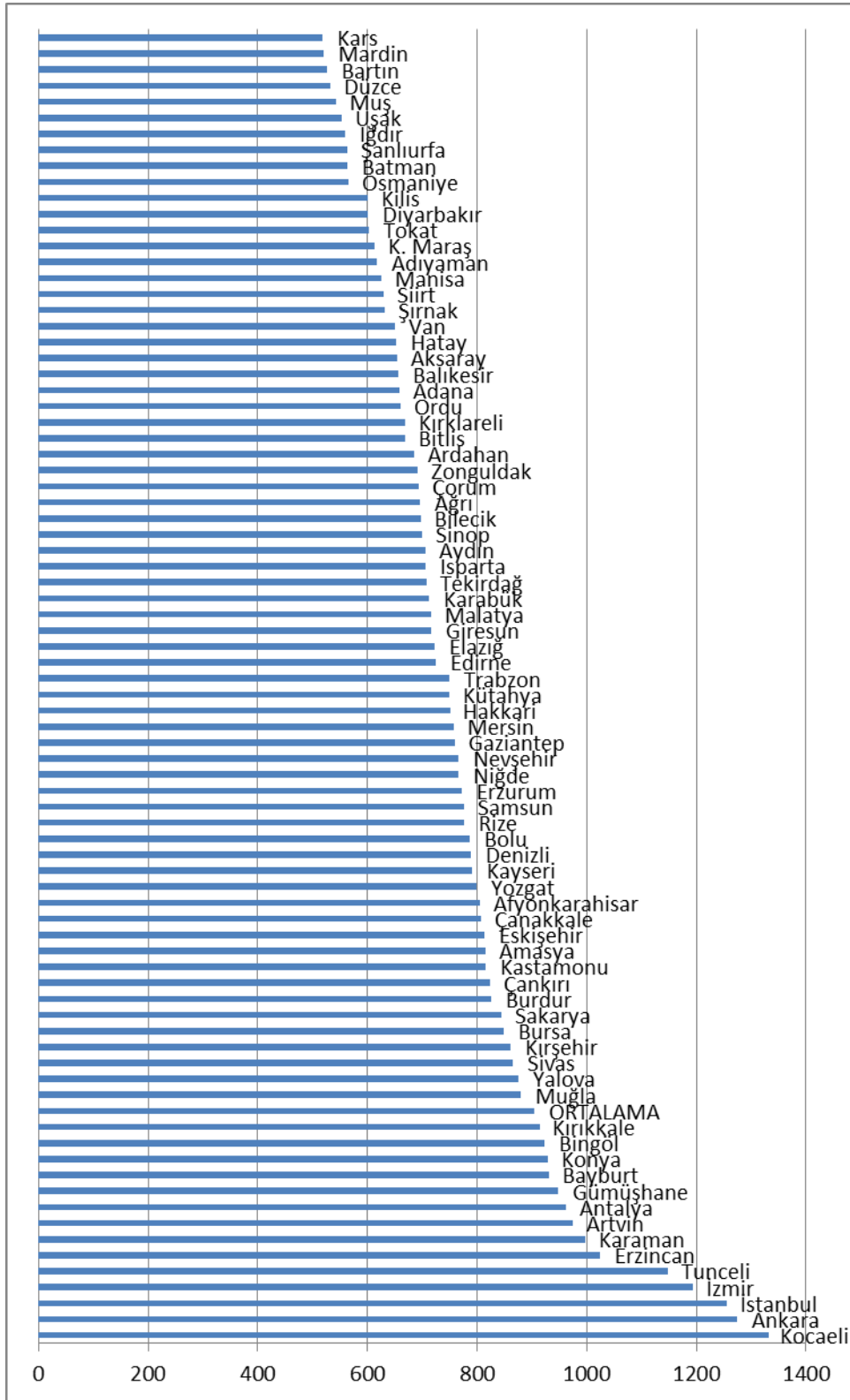
Türkiye’de %5 düzeylerinde olan mali yerelleşme, kişi başına düşen yerel yönetim harcamalarına göre bakıldığında iller bazında dengeli dağılmamaktadır. 2010’dan 2012’ye gelindiğinde kişi başına düşen yerel yönetim harcamalarının dağılımında düzelme olduğu görülmekle birlikte hala yatay eşitsizlik sorunu devam etmektedir (Bkz. Şekil 6 ve 7). 2012 yılı hesaplamalarına göre Kocaeli ilinde kişi başına düşen yerel yönetim harcaması 1332,34 TL iken, listenin en sonunda yer alan Kars ilinde kişi başına düşen yerel yönetim harcaması 512,37 TL’dir.

<sup>145</sup> 2009 yılı OECD verilerine göre üniter yapıli devletler incelendiğinde, İskandinav ülkelerinde söz konusu oran oldukça yüksektir: Danimarka’da söz konusu oran %37,24; İsveç’te %26,22; Finlandiya’da %22,48 ve Norveç’te %15,10 seviyesindedir. Batı Avrupa ülkelerinden GSYİH içinde yerel harcamaların payı araştırıldığında, 2009 yılı OECD verilerine göre Hollanda’da % 17,48; İngiltere’de % 14,49; Fransa’da %11,59 olduğu görülmektedir. Söz konusu oran geçiş ekonomilerinden Polonya için %14,42; Macaristan için %11,88; Estonya için %11,35’tir. Güney Avrupa ülkelerinden İtalya’da söz konusu oran % 16,18; Portekiz’de %7,06 ve Yunanistan’da %3,04’tür. (OECD Fiscal Decentralisation Database (<http://www.oecd.org>) adresinden alınmıştır. (Erişim tarihi: 12.01.2012)

Şekil 6: Tüm İller Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (TL) (2010)



Şekil 7: Tüm İller Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (TL) (2012)



#### 1.4.2. Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları Açısından

2007, 2008, 2009 ve 2010 yılları itibariyle yerel yönetim harcamaları incelendiğinde, iller itibariyle büyük dengesizliklerin olduğu görülmektedir. Bazı iller daha fazla yerel yönetim harcaması yaparken, bazı iller ortalamasının oldukça altında yerel yönetim harcaması yapmıştır. Ortalamasının oldukça altında kalan yerel yönetimler büyük ihtimalle yeteri kadar transfer alamadıklarından ve vergi toplama kapasitesi düşük olduğundan yeterli düzeyde yerel kamusal üretim gerçekleştirememiştir. Bu durum, mali yerelleşme sürecinde yatay eşitsizliğin önemli bir sorun olduğunu gösterir.

Burada ortalama değer, ülke genelinde var olduğu düşünülen ‘standart harcama ihtiyacını’ temsil eder<sup>146</sup>. Her ilin harcama ihtiyacının gerçek olarak belirlenmenin zor olduğu düşünülürse, bu yaklaşım bazı yerel birimlerin harcama ihtiyaçlarının karşılanamadığı sonucunu göstermede bir araçtır.

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

Yatay eşitsizliğin giderilmesi için oldukça düşük değerlerin olduğu illerdeki yerel birimlere transfer yapılmalıdır. Ancak, nüfus kriteri dışında başka kriterler oluşturulmadan merkezi yönetimden yapılan aktarmalar, mali açıdan yerel yönetimlerin farklılaşmasına ve kamu hizmetlerinin niteliksel ve niceliksel olarak

---

<sup>146</sup> Ancak her ilin harcama ihtiyacı birbirinden farklı olabilir. Bu durum göz ardı edilmektedir. Her ilin harcama ihtiyacının aynı olduğu varsayılmaktadır. Burada eleştirilebilecek nokta, aynı miktarda harcama aynı seviyede hizmetin sağlanacağı anlamına gelmemesidir.

güçlü kentler lehine ifa edilmesine neden olmaktadır (TESEV, 1996: 6). Bu yüzden nüfus kriteri dışında özellikle bölge kriteri getirilmelidir. 5779 sayılı Yasa'da bununla ilgili yeni düzenlemeler yapılmış, belediyelerin alacağı transferin %20'si gelişmişlik endeksine göre dağıtılması öngörülmüştür.

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

Türkiye'de özellikle Batı Anadolu illeri ile Doğu Anadolu illeri arasında yerel yönetim harcamaları açısından farklar vardır. Doğu Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki illerin birçoğu rekabet ortamına katışmamaktadır. Buna İç Anadolu ve Karadeniz'in birçok ili de eklenebilir. Türkiye'nin büyükşehirleri arasında rekabet ortamı doğmakta, diğer iller rekabete girişmemektedirler. Eğer mali yerelleşme reformu gerçekleştirilirse ve yeterince kaynağı bulunmayan illere yönelik tedbirler arttırılırsa, büyükşehirler dışındaki şehirler de kamu ekonomisinde rekabete kalkışabilirler.

#### **1.4.2.1. 2007 Yılı**

2007 yılında Türkiye'de kişi başına düşen ortalama yerel yönetim harcaması 550,69 TL'dir. Bu ortalamanın altında kalıp, en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 8 ve 9):

Ege Bölgesi: Manisa.

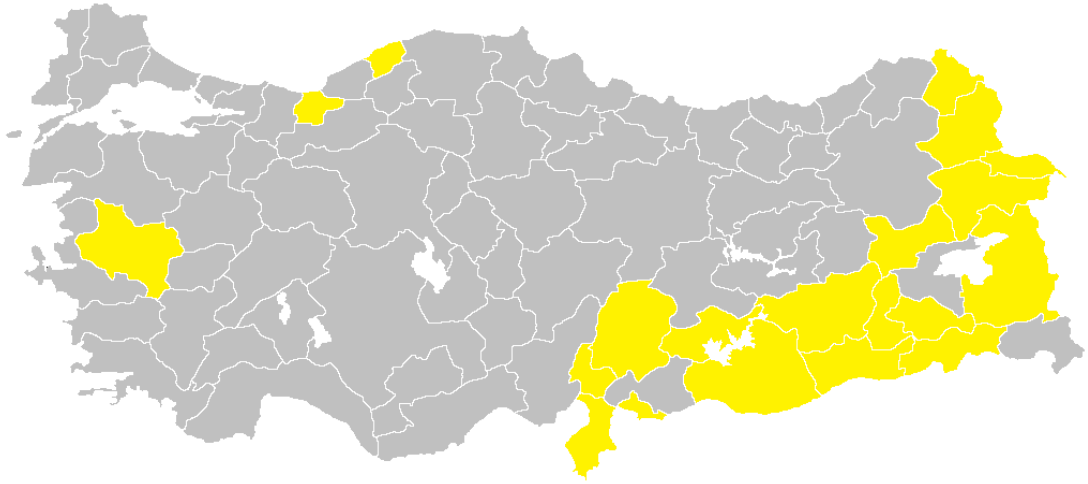
Akdeniz Bölgesi: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye.

Karadeniz Bölgesi: Bartın, Düzce.

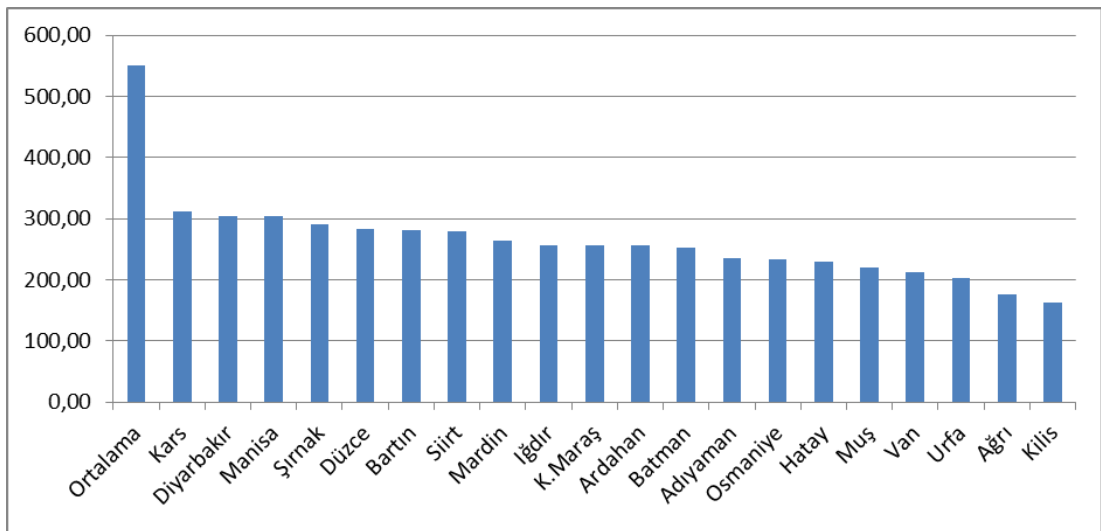
Doğu Anadolu Bölgesi: Ardahan, Ağrı, Iğdır, Kars, Van.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Kilis, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

**Şekil 8:** Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2007)



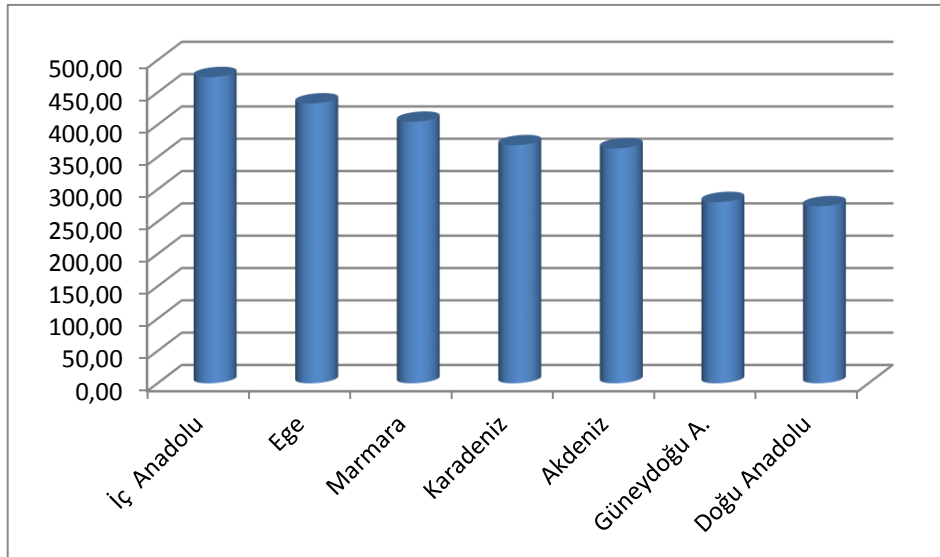
**Şekil 9:** Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamasının Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2007)



Ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının üzerinde kalan il sayısı 5'dir. Bunlar: Kocaeli, Ankara İstanbul, İzmir ve Antalya. En yüksek kişi başına yerel yönetim harcaması yapan Kocaeli ili 1042,19 TL'lik harcama yaparken, listenin en sonunda yer alan Kilis ili 162,03 TL'lik harcama yapmıştır.

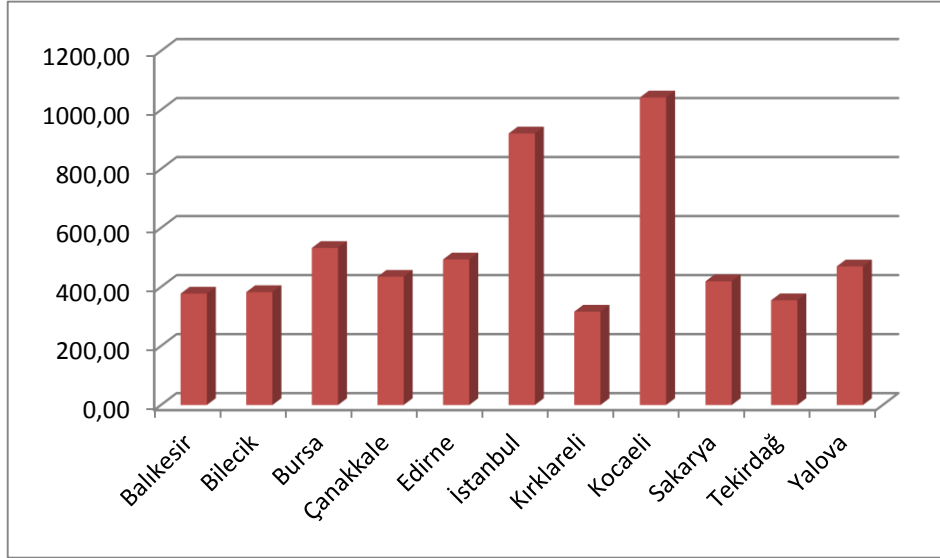
Bölgelere göre incelendiğinde, Marmara Bölgesi'nin Ege Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesi'nin altında kalması ilginç bir bulgudur. İstanbul ve Kocaeli'nde kişi başına düşen yerel yönetim harcaması oldukça yüksekken, diğer Marmara Bölgesi illerinde oldukça düşüktür. Bölge-içi dengesizlikler Marmara Bölgesi'ni aşağılara çekmiştir (Bkz. Şekil 10-11). İç Anadolu Bölgesi, 473,71 TL, Ege Bölgesi 432,97 TL, Marmara Bölgesi 404,59 TL, Karadeniz Bölgesi 368,30 TL, Akdeniz Bölgesi 363,53 TL, Güneydoğu Anadolu Bölgesi 280,40 TL, Doğu Anadolu Bölgesi 273,88 TL kişi başına düşen yerel yönetim harcaması yapmıştır (Bkz. Şekil 10). Tüm bölgeler ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının altında kalmaktadır.

**Şekil 10:** Bölgelere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2007)





**Şekil 11:** Marmara Bölgesinde Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL)  
(2007)



#### 1.4.2.2. 2008 Yılı

2008 yılında Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yerel yönetim harcaması 633,14 TL olarak hesaplanmıştır. Söz konusu ortalamanın altında kalıp, en son yirminci sırada yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 12-13):

Ege Bölgesi: Manisa.

Akdeniz Bölgesi: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye.

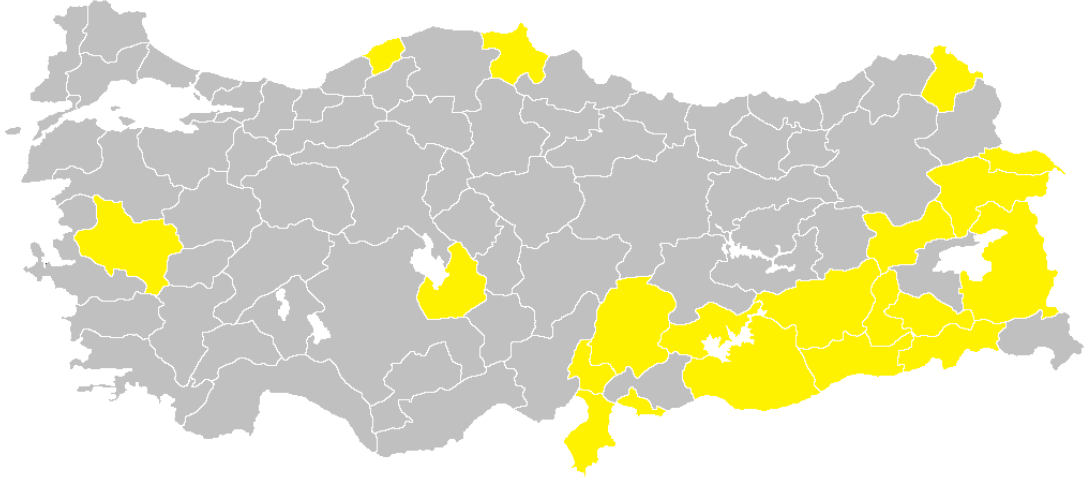
İç Anadolu Bölgesi: Aksaray.

Karadeniz Bölgesi: Bartın, Sinop.

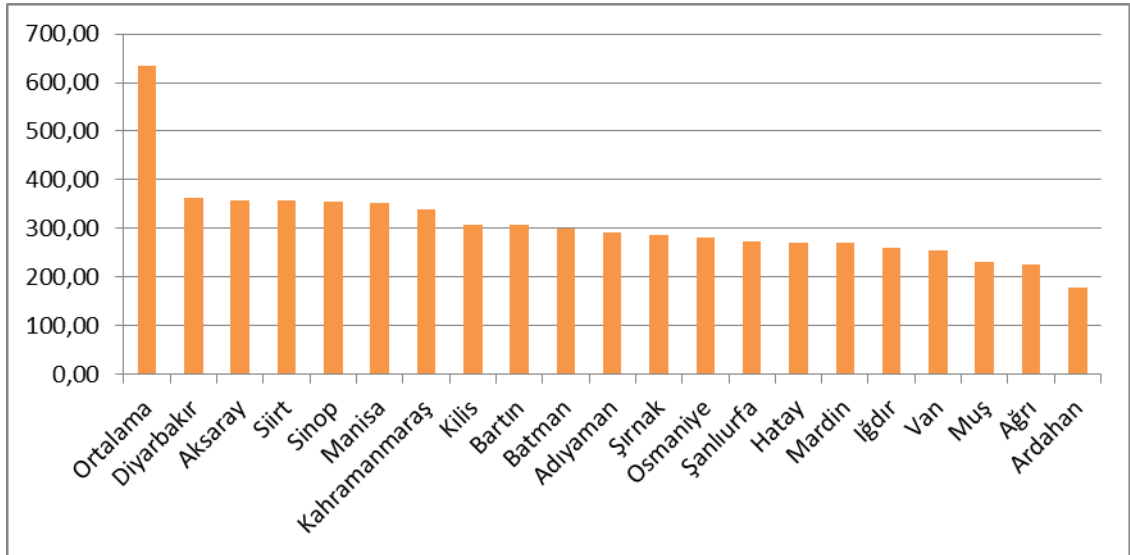
Doğu Anadolu Bölgesi: Ardahan, Ağrı, Iğdır, Van.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Kilis, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

**Şekil 12:** Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2008)



**Şekil 13:** Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamasının Altında Kalan En Son 20 İl (2008)

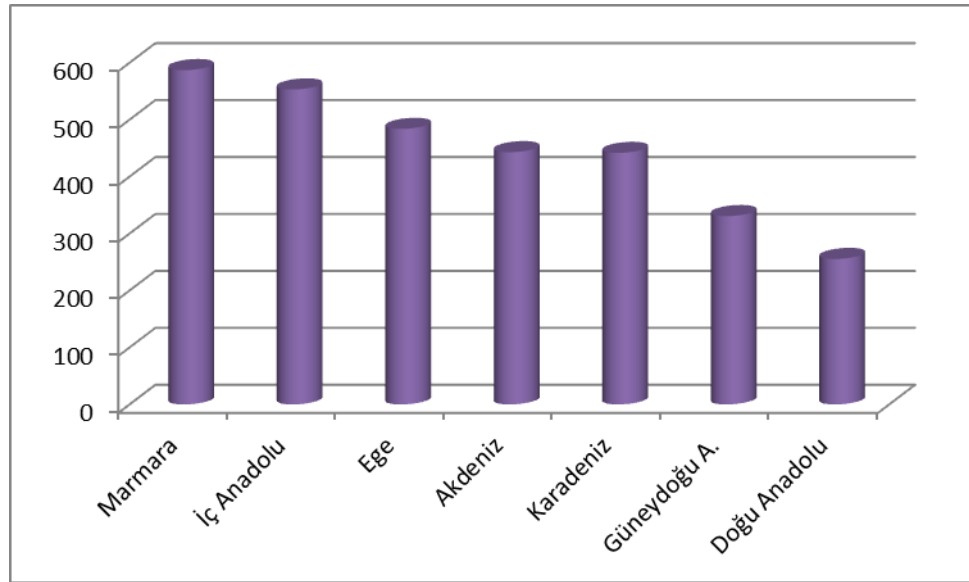


Ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının üzerinde kalan il sayısı 10'dur. Bunlar: İstanbul, Kocaeli, Ankara, Hakkari, İzmir, Antalya, Eskişehir, Tunceli, Kırıkkale ve Kayseri. En yüksek kişi başına yerel yönetim harcaması yapan

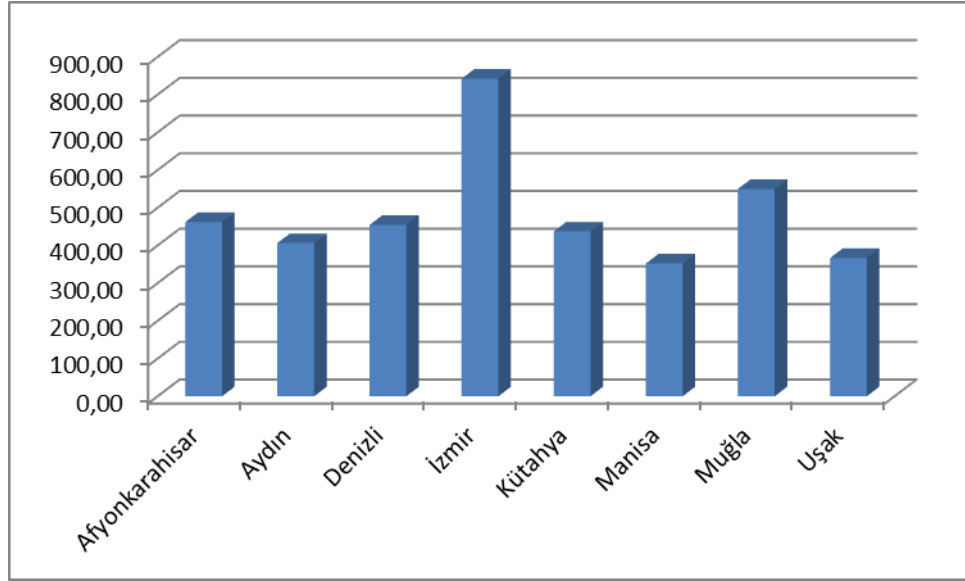
İstanbul ili 1071,36 TL'lik harcama yaparken, listenin en sonunda yer alan Ardahan ilinde 178,42 TL'lik harcama yapmıştır. İstanbul'da yaşayan bir insan, Ardahan'da yaşayan bir insana göre çok fazla yerel kamusal mal üretici birimlerinin ürettiklerinden yararlanmıştır. Ege Bölgesi'nde İzmir dışında diğer illerin kişi başına düşen yerel yönetim harcaması düşüktür (Şekil 15).

Bölgelere göre incelendiğinde, Marmara Bölgesi 587,08 TL, İç Anadolu Bölgesi 553,14 TL, Ege Bölgesi 483,81 TL, Akdeniz Bölgesi 442,98 TL, Karadeniz Bölgesi 441,71 TL, Güneydoğu Anadolu Bölgesi 330,74 TL, Doğu Anadolu Bölgesi 255,45 TL kişi başına düşen yerel yönetim harcaması yapmıştır (Bkz. Şekil 14). Tüm bölgeler ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının altında kalmaktadır.

**Şekil 14:** Bölgelere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2008)



**Şekil 15:** Ege Bölgesinde Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması (TL) (2008)



#### 1.4.2.3. 2009 Yılı

2009 yılı itibariyle Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yerel yönetim harcaması 654,17 TL olarak hesaplanmıştır<sup>147</sup>. Bu ortalamanın altında kalıp, en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 16-17):

Marmara Bölgesi: Bilecik, Tekirdağ.

Ege Bölgesi: Manisa, Uşak.

İç Anadolu Bölgesi: Aksaray.

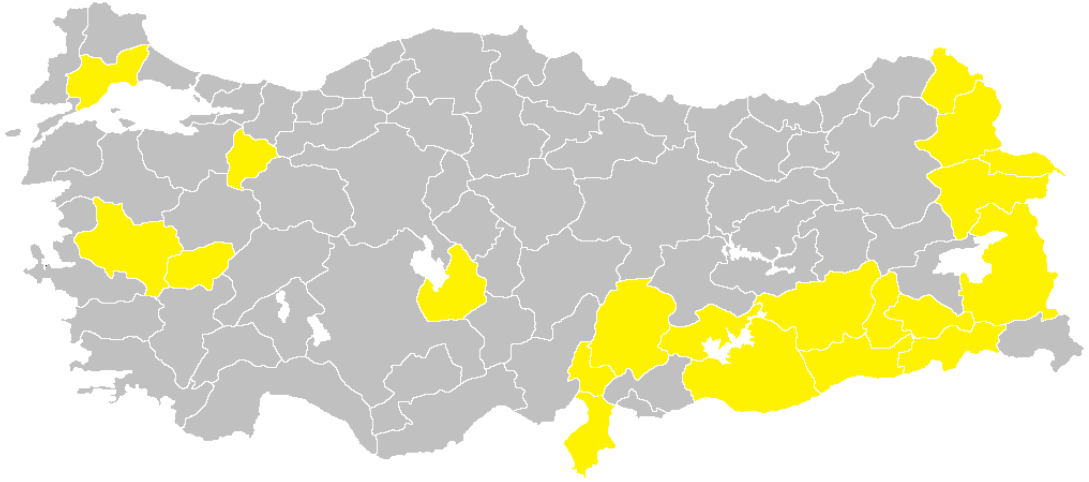
Akdeniz Bölgesi: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye.

Doğu Anadolu Bölgesi: Ardahan, Ağrı, Iğdır, Kars, Van.

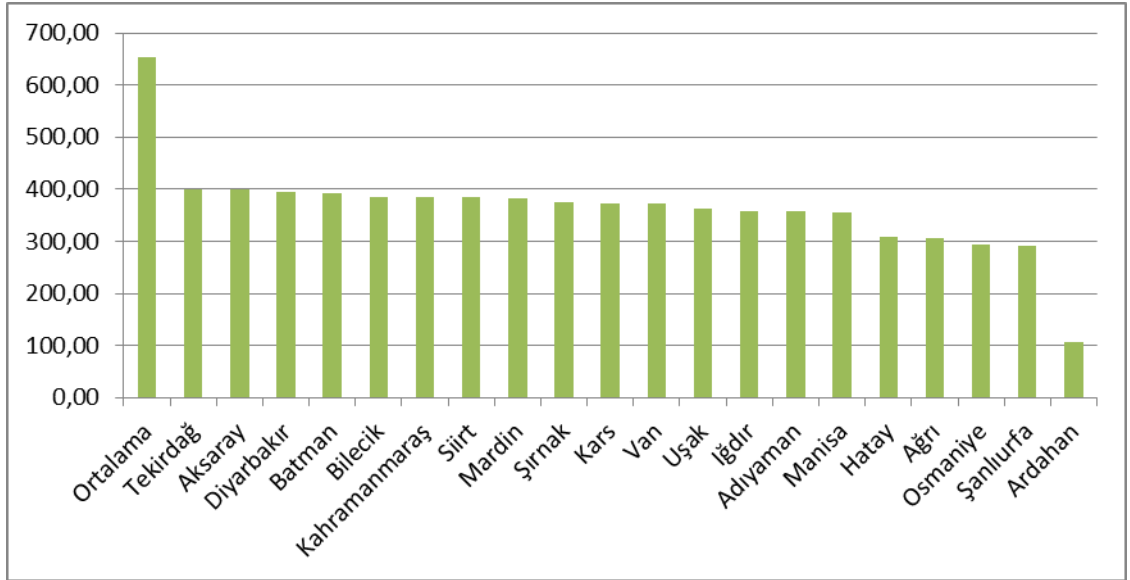
Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

<sup>147</sup> Yerel yönetimlerin nüfusu arttıkça, kişi başına düşen personel giderleri azalmakta, yatırım harcaması artmaktadır.

**Şekil 16:** Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2009)



**Şekil 17:** Ortalama Harcama İhtiyacı ve Ortalamanın Altında Kalan En Son 20 İl (TL) (2009)



Ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının üzerinde kalan il sayısı 11'dir. Bunlar: Kocaeli, İstanbul, Ankara, İzmir, Tunceli, Gümüşhane, Çankırı, Kırıkkale, Antalya, Hakkari, Erzincan.

**Tablo 11: İllere Göre Yerel Yönetim Harcamalarının Yerel Yönetim Toplam Harcamaları İçerisindeki Payı (%) (2009)**

	%		%		%		%
İstanbul	28,95	Denizli	0,91	Kırıkkale	0,44	Bingöl	0,30
Ankara	9,83	Aydın	0,91	Isparta	0,43	Osmaniye	0,29
İzmir	7,79	K.Maraş	0,83	Batman	0,41	Çankırı	0,28
Kocaeli	4,54	Van	0,80	Amasya	0,41	Kırklareli	0,28
Antalya	3,08	Trabzon	0,78	Edirne	0,40	Uşak	0,25
Bursa	2,92	Erzurum	0,75	Kastamonu	0,39	Siirt	0,24
Konya	2,11	Malatya	0,69	Hakkari	0,39	Karaman	0,24
Adana	1,99	Afyon K.	0,66	Giresun	0,39	Kars	0,23
Mersin	1,81	Tekirdağ	0,66	Rize	0,38	Kırşehir	0,23
Gaziantep	1,63	Ordu	0,63	Muş	0,36	Sinop	0,23
Kayseri	1,58	Sivas	0,61	Bitlis	0,36	Karabük	0,22
Diyarbakır	1,25	Mardin	0,59	Ağrı	0,34	Gümüşhane	0,21
Balıkesir	1,08	Çanakkale	0,57	Düzce	0,34	Yalova	0,21
Samsun	1,08	Tokat	0,57	Şırnak	0,34	Artvin	0,20
Manisa	1,02	Elazığ	0,56	Erzincan	0,32	Bilecik	0,18
Şanlıurfa	1,00	Kütahya	0,54	Burdur	0,32	Bartın	0,16
Eskişehir	1,00	Zonguldak	0,54	Niğde	0,31	Tunceli	0,14
Hatay	0,94	Çorum	0,50	Aksaray	0,31	Iğdır	0,14
Muğla	0,94	Yozgat	0,48	Nevşehir	0,31	Kilis	0,11
Sakarya	0,93	Adıyaman	0,44	Bolu	0,30	Bayburt	0,09
						Ardahan	0,02

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasebat.gov.tr/](http://www.muhasebat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

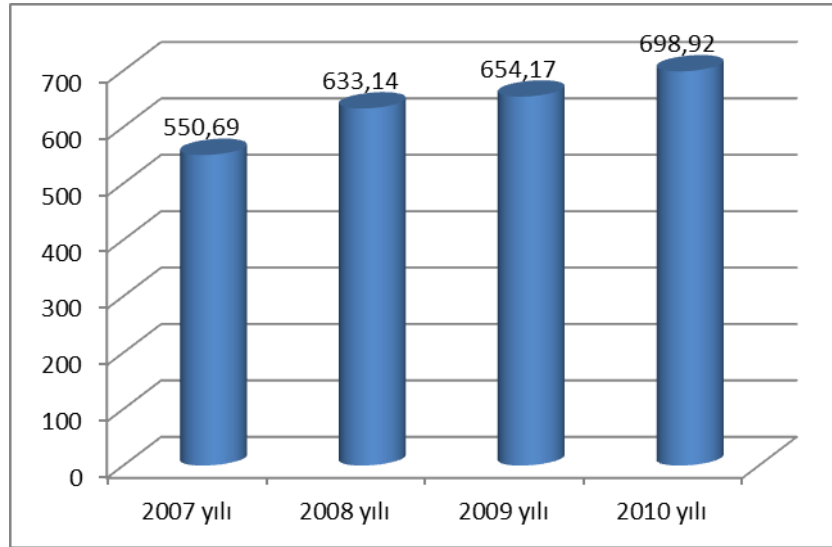
İllerin toplam yerel yönetim harcamalarından aldığı pay incelendiğinde, 2009 yılı verilerine göre, İstanbul toplam yerel yönetim harcamalarının %28,95'ini, Ankara %9,83'ünü, İzmir %7,79'unu yaptığı görülmektedir (Bkz. Tablo 11).

Yılmaz'ın araştırmasına (2013) göre, kişi başına düşen harcamalara belediye türleri itibarıyla baktığımızda, en yüksek harcamanın 890 TL ile büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan hemşehrilerde olduğu görülmektedir. Bu rakam belediye sınırları içerisinde yaşayanlar için, 515 TL olarak hesaplanmıştır.

#### 1.4.2.4. 2010 Yılı

2010 yılı itibarıyla Türkiye'de kişi başına düşen ortalama yerel yönetim harcaması 698,92 TL'dir. Her yıl kişi başına düşen ortalama yerel yönetim harcamasının arttığı gözlenmektedir. Söz konusu durum, olumlu bir sonuç olup bir mali yerleşme emaresidir (Bkz. Şekil 18).

**Şekil 18:** Yıllar Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (TL)



2010 yılı ortalamasının altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 19-20):

Marmara Bölgesi: Kırklareli.

Ege Bölgesi: Manisa, Uşak.

İç Anadolu Bölgesi: Aksaray.

Akdeniz Bölgesi: Adana, Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye.

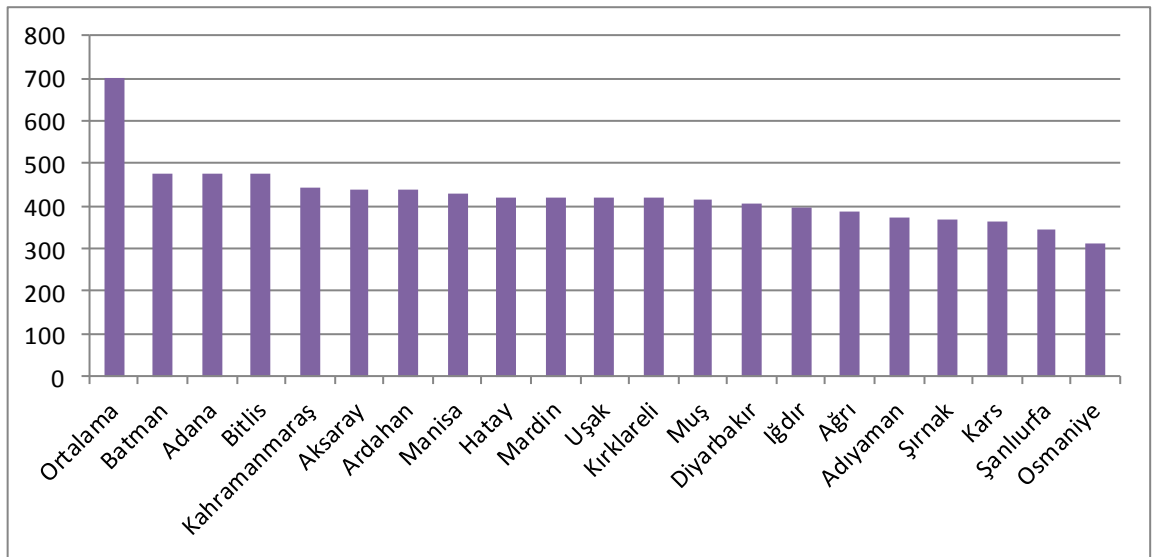
Doğu Anadolu Bölgesi: Ardahan, Ağrı, Bitlis, Iğdır, Kars, Muş.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Şırnak.

**Şekil 19:** Ortalama Harcama İhtiyacının Altında Kalan En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2010)



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

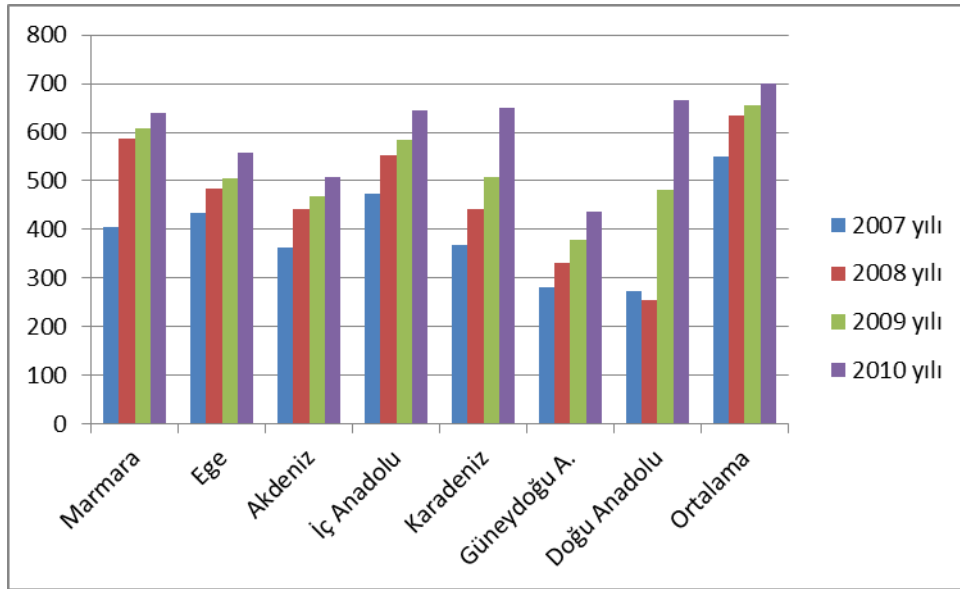




Ortalama kişi başına düşen yerel yönetim harcamasının üzerinde kalan il sayısı 15'dir. Bunlar: Hakkari, Adana, Kocaeli, Giresun, Tunceli, İstanbul, Amasya, Gümüşhane, Çankırı, İzmir, Erzincan, Kırıkkale, Bingöl, Artvin ve Antalya.

Dört döneme bakıldığında genelde aynı illerin sonlarda yer aldığı dikkati çekmektedir. Bu iller Doğu Akdeniz, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri'ndeki illerdir. Bu illerin lehine transfer politikası geliştirilmelidir. Şekil 21'e bakıldığında, Doğu Anadolu Bölgesi için yıllar itibariyle bir toparlanma olduğu görülebilir. Ancak Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz Bölgesi için bunu söylemek doğru değildir.

**Şekil 21:** Dört Yıl İtibariyle Bölgelerin Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması Seyri (TL)



### **1.4.3. Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri Bakımından**

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

#### **1.4.3.1. 2007 Yılı**

2007 yılında Türkiye'de kişi başına düşen ortalama yerel vergi geliri 51, 61 TL'dir. Bu ortalamanın altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 22-23):

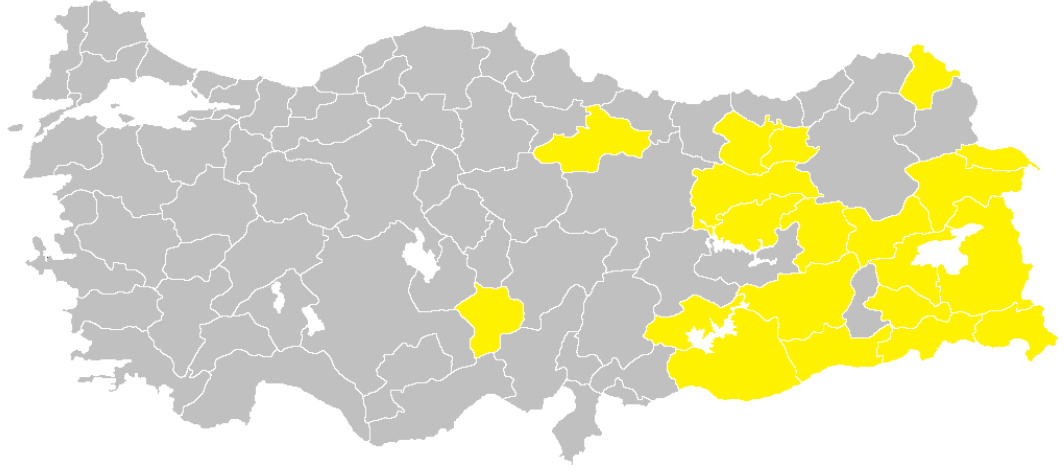
İç Anadolu Bölgesi: Niğe.

Karadeniz Bölgesi: Bayburt, Gümüşhane, Tokat.

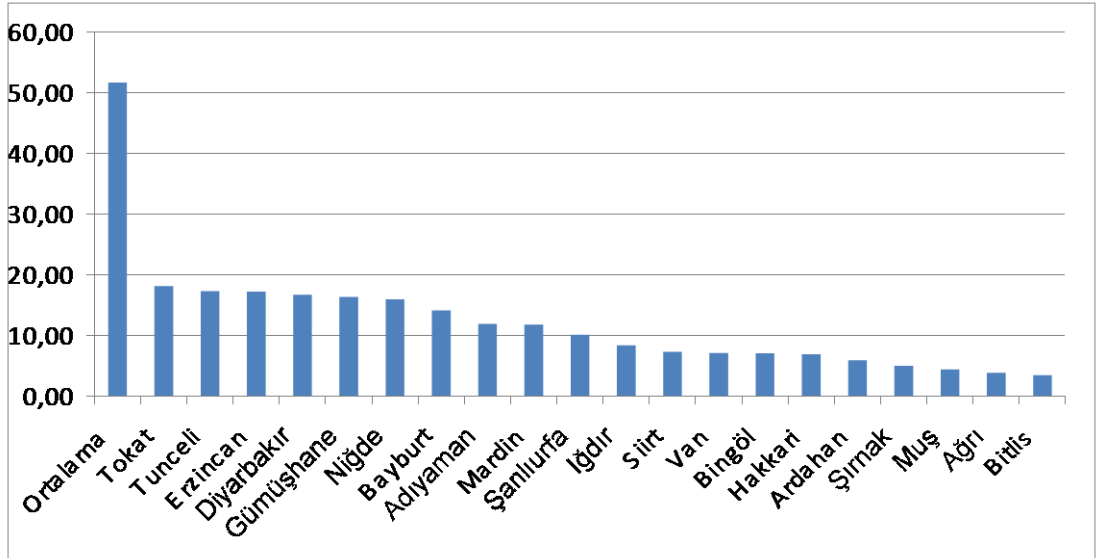
Doğu Anadolu Bölgesi: Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Erzincan, Hakkari, Iğdır, Muş, Tunceli, Van.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

**Şekil 22:** Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı  
(2007)



**Şekil 23:** Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2007)



2007 yılı verilerine göre ortalama kişi başına düşen yerel vergi geliri 51,61 TL'dir. Söz konusu ortalamanın üzerinde 11 il kalmaktadır. Bunlar: Muğla, Antalya, İstanbul, Ankara, Kocaeli, İzmir, Tekirdağ, Bursa, Kırıkkale, Yalova, Balıkesir. Söz konusu illerin hepsi Batı Anadolu'da yer alan illerdir. Bu iller Batı illeri olsa da yerel vergi geliri oldukça düşüktür. Bu illerin de harcamaları transfer kaynağına bağlıdır. Ancak Batı İlleri ile Doğu ve Güneydoğu illeriyle arasında vergi gelirleri açısından oldukça büyük uçurum vardır. Örneğin, Muğla'da kişi başına düşen yerel vergi geliri 114,67 TL iken; listenin sonunda yer alan Bitlis'te 3,52 TL'dir. Türkiye'nin transfer politikasında illerin "yerel vergi toplama imkanı" da dikkate alınmalıdır.

Türkiye'nin en gelişmiş bölgesi olan İstanbul, Ankara, İzmir üçgeni arasında yani Kuzey-Batı Anadolu illerinin yerel vergilemede kümelenme oluşturduğu ve yerel vergilemede daha avantajlı olduğu; Akdeniz sahilinde de yüksek seviyeye haiz bir kümelenme olduğu; İç kesimlerdeki illerin ve Doğu Anadolu illerinin kendi aralarında kümelendikleri ve yerel vergi kaynaklarının daha az olduğu ortaya çıkmaktadır. En düşük kişi başına düşen yerel vergi geliri, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu illerinde yoğunlaşmaktadır.

#### **1.4.3.2. 2008 Yılı**

2008 yılında Türkiye'de kişi başına düşen ortalama yerel vergi geliri 57, 75 TL'dir. Bu ortalamanın altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 24-25):

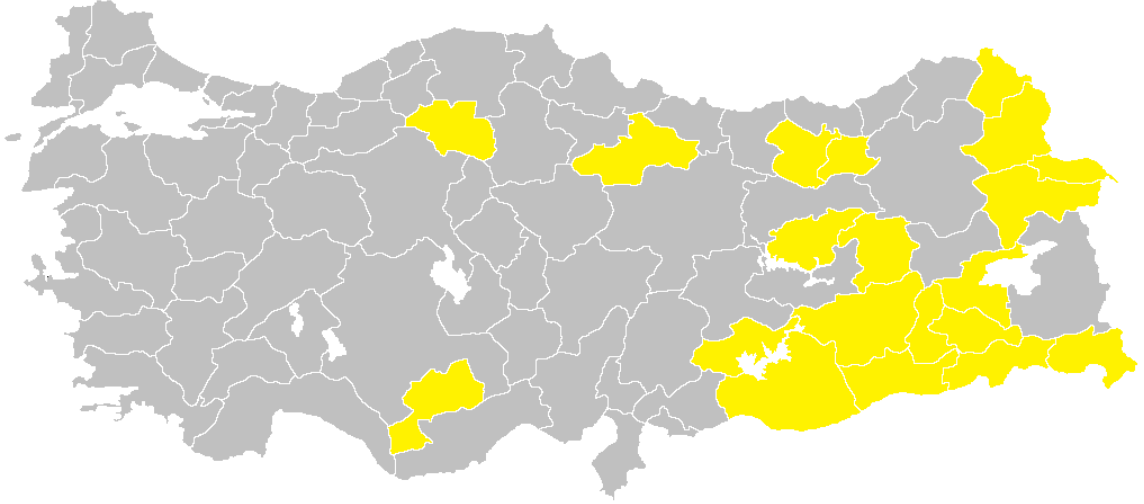
İç Anadolu Bölgesi: Çankırı, Karaman.

Karadeniz Bölgesi: Bayburt, Gümüşhane, Tokat.

Doğu Anadolu Bölgesi: Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Hakkari, Iğdır, Kars, Tunceli.

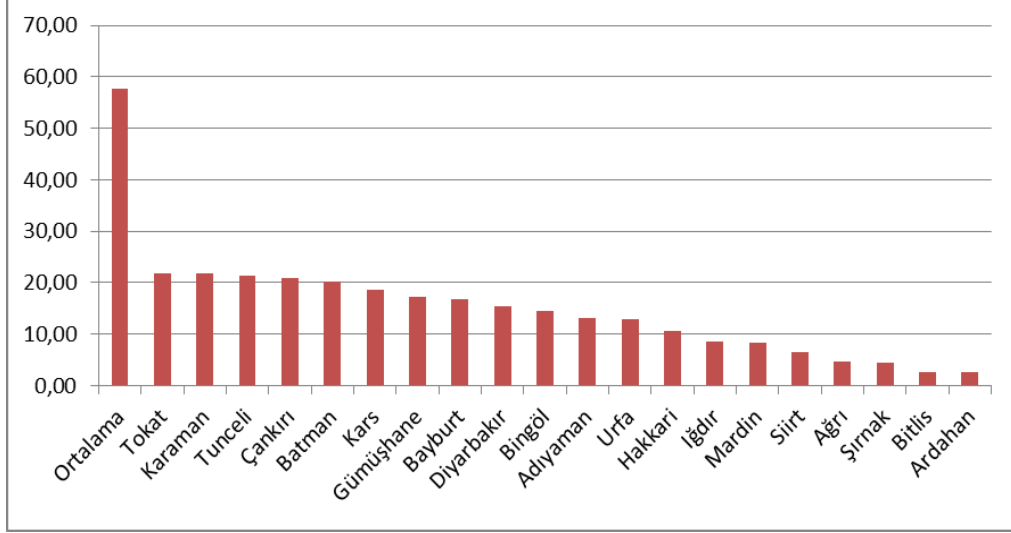
Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

**Şekil 24:** Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2008)



2008 yılı verilerine bakıldığında, ortalama kişi başına düşen yerel vergi geliri 57,75 TL'dir. Söz konusu ortalamanın üzerinde 13 il kalmaktadır. Bunlar: Kırklareli, Muş, Muğla, İstanbul, Antalya, Kocaeli, İzmir, Van, Ankara, Kırıkkale, Bursa, Yalova, Tekirdağ. Muş ve Van ili bir dönem öncesi en alt sıralarda yer alırken, 2008-2009 döneminde en üst sıralara çıkmıştır.

**Şekil 25:** Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2008)



#### 1.4.3.3. 2009 Yılı

2009 yılında Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yerel vergi geliri 51, 22 TL’dir. Bu ortalamanın altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 26-27):

Akdeniz Bölgesi: Kahramanmaraş, Osmaniye.

Karadeniz Bölgesi: Bayburt, Çorum, Tokat.

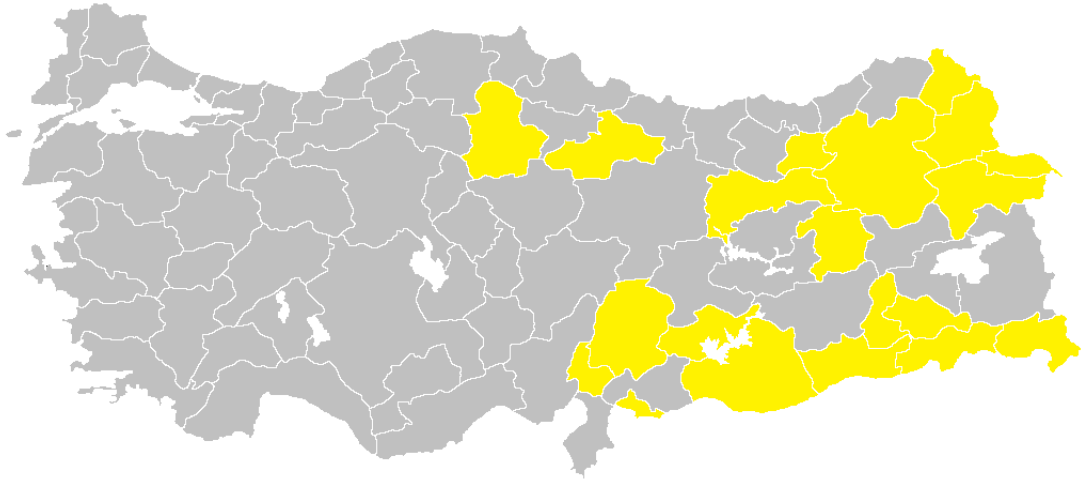
Doğu Anadolu Bölgesi: Ağrı, Ardahan, Erzincan, Erzurum, Iğdır, Kars.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Bingöl, Hakkari, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.

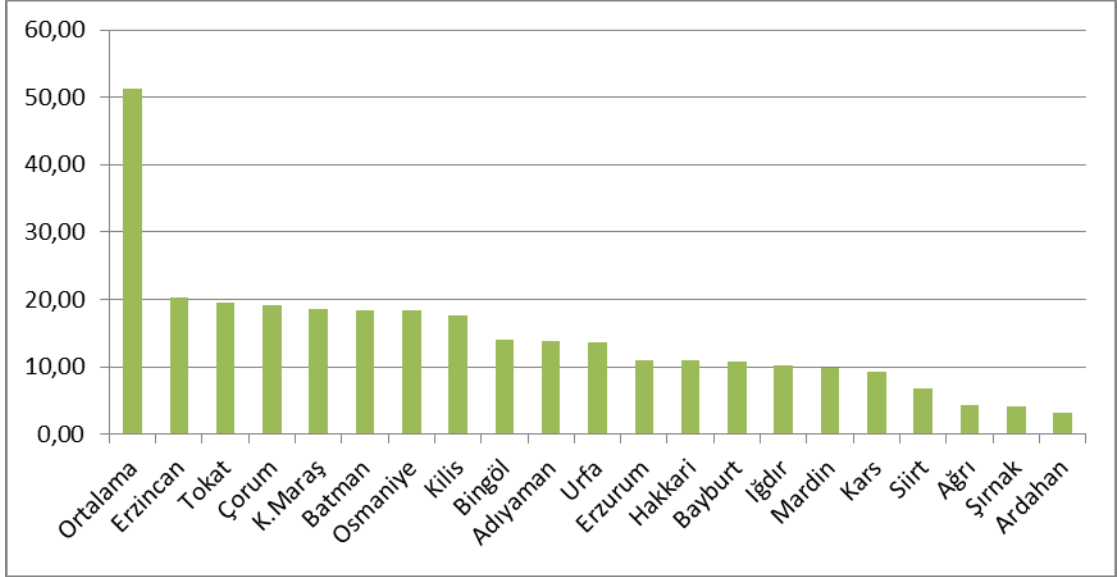
2009 yılı verilerine göre ortalama kişi başına düşen yerel vergi geliri 51,22 TL'dir. Söz konusu ortalamanın üzerinde 16 il kalmaktadır. Bunlar: Muş, Kırklareli, Muğla, Antalya, İstanbul, Ankara, Kırıkkale, İzmir, Van, Kocaeli, Balıkesir, Bursa, Tekirdağ, Yalova, Aydın, Çanakkale. Söz konusu illerin büyük bir kısmı Batı Anadolu'da yer alan illerdir. Muş ve Van illerinin üst sıralarda yer alması dikkat çekicidir.

Yılmaz'ın araştırmasına (2013) göre, kişi başına düşen yerel vergi gelirlerinin belediye türlerine göre farklılaşması söz konusudur. Belediyelerin kişi başına düşen yerel vergi geliri 59 TL iken, bu rakam büyükşehir belediyelerinde 8 TL'dir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde ise 63 TL'dir.

**Şekil 26:** Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İlin Coğrafi Dağılımı (2009)



**Şekil 27:** Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2009)



#### 1.4.3.4. 2010 Yılı

2010 yılında Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yerel vergi geliri 79,02 TL’dir. Bu ortalamanın altında kalan ve en son yirmide yer alan iller bölgelere göre şunlardır (Bkz. Şekil 28-29):

Akdeniz Bölgesi: Osmaniye.

Karadeniz Bölgesi: Bayburt.

Doğu Anadolu Bölgesi: Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Muş, Tunceli, Van.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi: Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak.



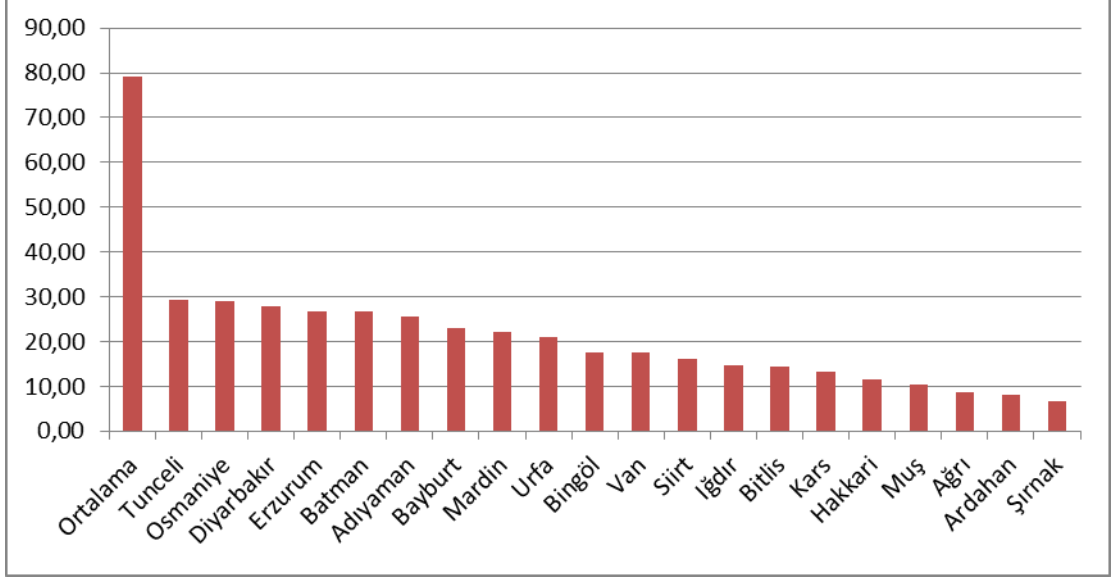
**Şekil 28:** Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirinde En Son 20 İl (2010)



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

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

**Şekil 29:** Ortalama Kişi Başına Düşen Vergi Geliri ve Kişi Başına Düşen Vergi Gelirinde Son 20 İl (TL) (2010)



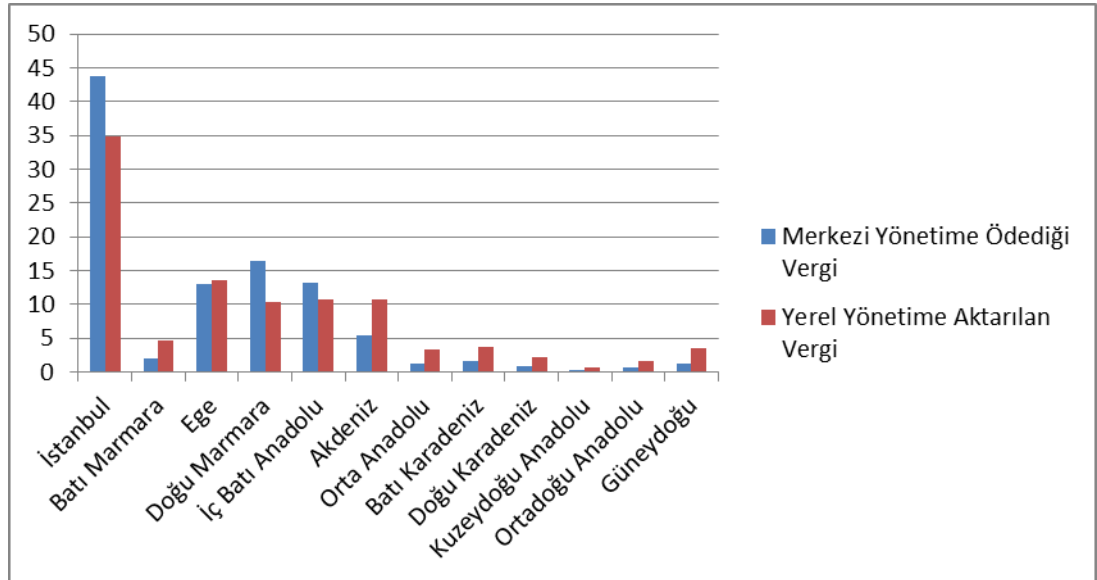
#### **1.4.4. Yatay Eşitsizlik Sorununda Merkezi Yönetimin Düzenleyici Rolü**

Merkezi yönetim, Ankara, İstanbul, İzmir üçgeninde ve Akdeniz sahillerinde toplanan vergi gelirini, İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Karadeniz sahillerindeki yerel kamusal mal üretici birimlerin lehine dağıtarak yatay eşitsizlik sorununu azaltmaya çalışmakta ve İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Karadeniz sahillerindeki illerin harcama ihtiyaçlarını karşılamaktadır (Bkz. Şekil 30).

Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerden belli ölçütlere göre yerel yönetimlere verilen payların dağılımına bakıldığında, batı bölgelerimizde kişi başına tahsil edilen vergiler ile kişi başına o bölgede yaşayan insanlara düşen mahalli idare payları arasında ödenen vergiler lehine çok ciddi farklar olduğu görülmektedir. Buna karşılık, Orta Anadolu, Karadeniz sahili ve doğu

bölgelerimizde ise bu farkın (yani tahsil edilen vergiler ile alınan mahalli idare vergi paylarının arasındaki farkın) çok daha az olduğu ortaya çıkmaktadır (Bkz. Tablo 12). Bu da merkezi yönetim tarafından bölgesel eşitsizliğin belli ölçüde giderilmeye çalışıldığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (TEPAV, 2012: 3). Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ödenen verginin yarısı, yerel yönetim harcamalarına giderken; bu oran Marmara bölgesinde %7'ler civarındadır.

**Şekil 30:** Türkiye’de Yatay Eşitsizliğin Azalması (2010 - % )



**Kaynak:** Emil F. M., Yılmaz H.H., (2012), Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, TEPAV Mali İzleme Raporu Özel Sayı, s. 13.

**Tablo 12:** Kişi Başına Ödenen Vergi ve Kişi Başına Vergi Gelirinden Alınan Mahalli Pay  
(TL) (2012)

	Kişi Başına Ödenen Vergi	Kişi Başına Vergi Gelirinden Alınan Mahalli Pay	%
İstanbul	6.932 TL	424 TL	6,12
Batı Marmara	1.328 TL	175 TL	13,18
Ege	2.798 TL	263 TL	9,40
Doğu Marmara	5.035 TL	301 TL	5,98
İç Batı Anadolu	3.961 TL	368 TL	9,29
Akdeniz	1.212 TL	220 TL	18,15
Orta Anadolu	731 TL	228 TL	31,19
Batı Karadeniz	735 TL	195 TL	26,53
Doğu Karadeniz	709 TL	193 TL	27,22
Kuzeydoğu Anadolu	366 TL	182 TL	49,73
Ortadoğu Anadolu	353 TL	179 TL	50,71
Güneydoğu	385 TL	195 TL	50,65

**Kaynak:** Emil F. M., Yılmaz H.H., (2012), Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, TEPAV Mali İzleme Raporu Özel Sayı, s. 13.

**Tablo 13:** Kişi Başına Yerel Yönetim Harcaması ve Kişi Başına Düşen Transfer Harcaması (TL) (2010)

EN DÜŞÜK 20 İL				EN YÜKSEK 20 İL			
	KBDYH	KBDTr	Yüzde		KBDYH	KBDTr	Yüzde
Adana	477,36	265,94	55%	Hakkari*	1779,78	227,61	12%
Bitlis	474,57	185,49	39%	Ankara	1128,84	502,87	44%
K. Maraş	445,30	218,93	49%	Kocaeli	1095,67	601,63	54%
Aksaray	439,44	224,94	51%	Giresun	1093,26	219,58	20%
Ardahan	436,54	218,71	50%	Tunceli	1079,71	257,80	23%
Manisa	430,83	214,23	49%	İstanbul	1013,19	424,57	48%
Hatay	421,43	206,31	48%	Amasya	947,23	212,55	22%
Mardin	420,44	219,85	52%	Gümüşhane	902,02	245,03	27%
Uşak	419,26	199,84	47%	Çankırı	897,01	261,11	29%
Kırklareli	417,49	202,06	48%	İzmir	891,21	451,95	50%
Muş	413,39	192,59	46%	Erzincan	874,21	264,76	30%
Diyarbakır	407,18	232,07	56%	Kırıkkale	832,62	228,32	22%
Iğdır	395,88	207,68	52%	Bingöl	788,03	207,41	26%
Ağrı	385,69	158,33	41%	Artvin	774,51	249,34	32%
Adıyaman	372,41	228,52	61%	Antalya	733,02	298,94	40%
Şırnak	366,68	238,8	65%	Elazığ	665,18	237,94	35%
Kars	365,91	170,26	46%	Karabük	658,74	234,61	35%
Şanlıurfa	346,58	195,69	56%	Bursa	633,66	298,46	47%
Osmaniye	311,20	175,69	57%	Çanakkale	627,41	223,79	35%

\*Merkezi yönetimden aldığı cari transferler nedeniyle bu yıl üst sırada yer almaktadır.

Kişi başına düşen yerel harcamaların en yüksek olduğu 20 il, kişi başına düşen yerel harcamaların en düşük olduğu 20 ile göre daha az transfer almaktadır. Tablo 13'te yüzdeler bantlar incelendiğinde, kişi başına düşen yerel harcamaların en düşük olduğu 20 ilde %45-50'lik kısmı transferlerden karşılanırken; kişi başına düşen yerel harcamaların en yüksek olduğu 20 ilde %30-35'lik kısım transferlerden karşılanmaktadır. Türkiye'de transfer sisteminin genel olarak doğru işlediği söylenebilir. Ancak büyükşehirlerin transfer yüzdeleri yine yükseklerde kalmaktadır.

Az gelişmiş bölgelerin merkezden aktarılan kaynaklara bağımlılığının Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Güneydoğu Anadolu'da merkezden aktarılan gelirlere bağımlılık % 70'lere kadar çıkarken, bu oran Kuzey Doğu Anadolu % 68'e kadar çıkmaktadır. Bölgesel olarak az gelişmişlik, belirgin bir unsur olarak, belediyelerin merkezi yönetimden gelecek kaynaklara olan bağımlılıklarının artmasına yol açmaktadır. İstanbul ve Batı Anadolu bölgelerinde de merkezden aktarılan kaynaklara bağımlılığın ortalamadan yüksek olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinde tahsil olunan merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrıca pay almasının bu belediyelerimizde öz gelir yaratma konusunda bir isteksizlik yaratıp yaratmadığı tartışılması gereken bir husustur (TEPAV, 2012: 12).

## **2. BİR MALİ YERELLEŞME EMARESİ: İÇ GÖÇTE YEREL HARCAMALAR VE YEREL VERGİLEME MOTİFİNİN VARLIĞI ANALİZİ**

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

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

Eldeki veriler yatay kesite ve 4 yıllık zaman serisine dayanmaktadır. Dolayısıyla  $81 \times 4 = 324$  gözleme dayalı model üretilmiştir. Bu gözlem sayısı mevcut literatüre göre panel veri regresyon analizi yapmak için yeterli bulunmuştur (Bkz. Cebula, 2006).

Ekonomistler bireylerin belirli bir yerde ikamet etme kararlarında, mali düşüncelerin rol oynayıp oynamadığı konusunda kanıt aranması gerektiği üzerinde durmaktadır. Bu bağlamda çalışma, Türkiye’de mali düşüncelerin yerel ikametgahı belirlemede rol oynayıp oynamadığı konusunu araştırmaktadır.

## **2.1. Literatür İncelemesi**

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

yönelmektedirler. Ancak Cebula 1974 yılında yapmış olduğu bir çalışmada, yaşlı insanların göç hareketinde, mali değişkenlerin önemli rol oynamadığını bulmuştur.

Cebula'ya (2002) göre, Tiebout hipotezi iç göç motifinin belirlenmesinde istatistiki olarak anlamlı rol oynar. Eyaletlerin net göç oranları, toplam eyalet ve yerel kamu harcamaları, kişi başına düşen kamusal eğitim harcaması, kişi başına düşen eyalet ve yerel vergi yükü ile doğrudan ilişkilidir. Cebula (2009), Amerika Birleşik Devletleri'nde bir eyaletin gelir vergisinin iç göç hareketlerinde belirleyici rol oynadığını da bulmuştur. Tüketici-seçmenler özellikle düşük eyalet gelir vergisi yükünün, düşük emlak vergisi yükünün ve yüksek kişi başına düşen ilk ve orta okul harcamasının olduğu eyaletlere doğru yönelmektedirler.

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

## **2.2. Ekonometrik Metodoloji**

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

Bu şekilde, panel veri analizinde örneklemdaki farklı zaman noktaları için bireysel gözlemler dikkate alınmakta ve bu örneklemdaki her bir bireysel veri için çoklu gözlemler oluşturulması imkanı doğmaktadır. Yatay kesit veri birçok birim için sadece bir dönem hakkında bilgi verirken, zaman serisi verisi sadece bir birimin

dönemlere göre gelişiminin bilgisini vermektedir. Hem dönemlere hem de birimlere göre bilgiler mevcut ise, panel veri kullanılması daha uygun görülmektedir. Panel veri, zaman serisi ve yatay kesit verisinden daha karmaşık davranışsal modeller yapmaya ve dinamik uyarlamaların daha iyi incelenmesine ve test etmeye olanak tanır. Başka bir ifadeyle, iktisadi ve sosyal olayları anlamada birimlerin dinamik tepkilerine ilişkin bilgiyi sağlaması nedeniyle önemlidir.

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

Rassal etkiler modelinde, birimlere veya birimlere ve zamana göre meydana gelen değişiklikler, modelde hata teriminin bir bileşeni olarak dahil edilmektedir. Bunun temel sebebi sabit etkili modellerde karşılaşılan serbestlik derecesi kaybının önlenmek istenmiş olmasıdır. Ayrıca rassal etkiler modelinde, sadece gözlenen örnekteki kesit, birimler ve zamana göre meydana gelen farklılıkların etkisini değil, örnek dışındaki etkileri de dikkate almaktadır. Sabit etkiler modelinde kabul edildiğinin aksine bireysel etkiler eğer modelde yer alan açıklayıcı değişkenlerle ilgili değilse, birimlere özgü sabit terimlerin; birimlere göre rassal olarak



dağıldığının varsayılması ve ona göre modelleme yapılması daha uygun olmaktadır (Greene, 2003: 293).

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

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

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

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

$$\beta_{1i} = \bar{\beta}_1 + \mu_i$$

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

$$Y_{it} = (\bar{\beta}_1 + \mu_i) + \beta_2 X_{2it} + \dots + \beta_k X_{kit} + e_{it}$$

$$= \bar{\beta}_1 + \sum_{k=2}^K \beta_k X_{kit} + (e_{it} + \mu_i)$$

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

### 2.3. Ampirik Araştırma

#### 2.3.1. Model

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

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

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

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

#### 2.3.2. Veri Yapısı

Çalışmadaki veri seti Türkiye'nin 2007, 2008, 2009, 2010 yıllarına ait il bazında yatay kesit verilerinden oluşmaktadır. Veriler TÜİK, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu ve Ekonomi Bakanlığı'ndan derlenmiştir (Bkz. Tablo 14).

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

**Tablo 14: Veri Seti ve Alındığı Kaynak**

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

\*(2007-2008-2009-2010 Yılları)

#### **a. Net Göç Miktarı**

Modelin bağımlı değişkeni olarak kullanılan değişken olup illerin yıl bazında net göç miktarını ifade etmektedir. Net göç miktarı; illerin aldıkları göç ile verdikleri göç arasındaki farktır. Net göç miktarı verisi, TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminden elde edilmiştir. Adrese Dayalı Kayıt Sistemi'nde 2007 yılından itibaren veriler açıklanmaya başlamıştır. Söz konusu değişkeni açıklayan değişkenler, kişi başına düşen yerel yönetim harcamaları, il rekabet endeksi, kişi

başına düşen yerel vergi geliri, ihracat yapan firma sayısı ve ihracat rakamı olarak tespit edilmiştir.

### **b. Kişi Başına Düşen Yerel Harcama**

Model’de bağımsız değişken olarak kullanılan ve analizde ortaya konulmak istenen ilişkide temel değişkendir. Kişi başına düşen yerel harcama T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan yıllık verilerin, TÜİK’in her yıl açıkladığı illerin nüfuslarına bölünmesiyle tespit edilmiştir.

İllerin yıllar itibariyle açıklanan net göç miktarı ile yıllık yerel yönetim harcamaları arasında bir ilişkinin ortaya konması Tiebout hipotezini destekleyen bir sonuç ortaya koyacaktır. Diğer bir ifadeyle, mali düşüncelerin yerel ikametgahı belirlediği sonucuna ulaşılabılır.

Eğer göçler ile yerel yönetim harcamaları arasında tutarlı bir ilişki varsa, göçün belirleyicileri arasında yerel yönetim harcamaları da vardır. Böylelikle insanlar, göç ederken yerel yönetim harcamalarını da dikkate alarak göç eylemi gerçekleştirmektedir. Bu husus mali yerelleşmeden beklenen bir sonuçtur. Türkiye’de tam olarak mali yerelleşme reformu gerçekleşmediğinden, yerel yönetim harcamaları ile göçler arasında bir ilişkinin varlığı mali yerelleşmenin bir emaresi (belirtisi) olarak yorumlanabilir.

### **c. Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Miktarı**

Modelde bağımsız değişken olarak kullanılan ve analizde ortaya konulmak istenen ilişkide bir diğer temel değişkendir. Kişi başına düşen yerel vergi miktarı, T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan yıllık verilerin, TÜİK’in her yıl açıkladığı illerin nüfuslarına bölünmesiyle tespit

edilmiştir. Eğer net göç miktarı ile kişi başına düşen yerel vergi miktarı arasında bir ilişki ortaya konursa, Türkiye’de mali yerelleşmeden ve mali motifli göçten yani Tiebout hipotezini destekleyen bir sonuçtan söz edilebilir.

#### **d. Rekabetçilik Endeksi**

Modele, Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu’nun her yıl açıkladığı iller arası rekabetçilik endeksi eklenmiştir. Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu, 2007 yılından beri bu endeksi hesaplamaktadır. En son 2010 yılının endeksleri açıklanmıştır.

URAK İller Arası Rekabet Endeksi dört alt endeksten oluşmaktadır. Bunlar: Beşeri Sermaye ve Yaşam Kalitesi Endeksi, Markalaşma Becerisi ve Yenilikçilik Endeksi, Ticaret Becerisi ve Üretim Potansiyeli Endeksi, Erişilebilirlik Endeksi.

Beşeri Sermaye ve Yaşam Kalitesi (URAK, 2009-2010: 5): İlde Kişibaşına Düşen Öğretim Üyesi Sayısı, İldeki Bir Yüksek Öğretim Programından Mezun Olan Kişi Sayısı, İldeki Bir Doktora-İhtisas Programından Mezun Olan Kişi Sayısı, Kişi Başına Düşen Uzman Hekim Sayısı, İldeki Mesleki ve Teknik Okul Mezunu Sayısı, ÖSS-YGS Başarı Yüzdesi, Kişi Başına Düşen Hastane Yatağı Sayısı, Kişi Başına Düşen Otomobil Sayısı, Kişi Başına Düşen Mevduat Miktarı, İlde İşlenen Suç Sebebiyle Kişi Başına Ceza İnfaz Kurumuna Giren Hükümlü Sayısı, Şehirleşme Oranı, Bin Kişi Başına Düşen Alışveriş Merkezi Büyüklüğü, İldeki Beş Yıldızlı Yatak Kapasitesi, Kişi Başına Düşen Mesken Elektrik Tüketim Miktarı değişkenlerini içermektedir.

Markalaşma Becerisi ve Yenilikçilik Endeksi (URAK, 2009-2010: 6): İlde Yüz Milyon Doların Üzerinde İhracat Yapan Firma Sayısı, ISO 500 Büyük Sanayi

Kuruluşuna Giren Firma Sayısı, Son Beş Yıla Ait Patent Tescil Ortalaması, Son Beş Yıla Ait Marka Tescil Ortalaması, Son Beş Yıla Ait Faydalı Model Tescil Ortalaması, Son Beş Yıla Ait Endüstriyel Tasarım Tescil Ortalaması, Süper Ligde İli Temsil Eden Futbol Takımı Varlığı değişkenlerini içermektedir.

URAK İller Arası Rekabet Endeksinde Ticaret Becerisi ve Üretim Potansiyeli (URAK, 2009-2010: 6): Kullanılan Kredi Miktarı, Tahakkuk Eden Vergi Miktarı, İlin İhracat Hacmi, İldeki Toplam Kamu Yatırımı, Sanayi Elektrik Tüketim Miktarı, Bir Önceki Yıla Göre Açılan Şirket Sayısındaki Değişim Oranı, Bir Önceki Yıla Göre Kapanan Şirket Sayısındaki Değişim Oranı, İlde Gümrük Varlığı, Yatırım Teşvik Belgesi Verilen Sabit Yatırım Miktarı, Dış Ticaret Yapan Firma Sayısı, İlin İç Talep Potansiyeli değişkenlerini içermektedir.

URAK İller Arası Rekabet Endeksinde Erişebilirlik (URAK, 2009-2010: 7): Kişi Başına Düşen ADSL Aboneliği Sayısı, Kişi Başına Düşen Sabit Telefon Hattı Sayısı, İle İç Hat Uçak Seferlerinin Varlığı, İle Dış Hat Uçak Seferlerinin Varlığı, Haberleşme-Ulaştırma Alanında Kamu Yatırımı, İlin Otoyol Ağına Bağlı Olup Olmaması Durumu, Kilometre Başına Düşen Bölünmüş Yol Uzunluğu, İlin Demiryolu Ağına Bağlı Olup Olmaması Durumu, İlde Liman Varlığı, Kilometrekare Başına Düşen Araç Sayısı değişkenlerini içermektedir.

Bir ilin birçok bileşeni tek bir endekste toplandığından değişkenler arasında yer almasına karar verilmiştir.

#### **e. İhracat Yapan Firma Sayısı**

Ekonomi Bakanlığı'ndan elde edilen veri, modelde bir başka bağımsız değişken olarak kullanılmıştır. Bir ilin sanayileşmesini temsil eden göstergelerden

biri olduğu için veri yapısının uygunluğu da dikkate alınarak modele dahil edilmiştir.

#### **f. İhracat Rakamı (İhracatın Parasal Büyüklüğü)**

Ekonomi Bakanlığı'ndan elde edilen veri, modelde bir başka bağımsız değişken olarak kullanılmıştır. Firma sayısı yanında ihracat büyüklüğünün konulması sanayileşme etkisinin daha iyi ölçülmesi açısından önemli görülmüştür.

#### **2.4. Ampirik Sonuçlar**

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

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

GRETTL’de hesaplanan Hausman testi aşağıdaki gibidir:

*Hausman test -*  
*Null hypothesis: GLS estimates are consistent*  
*Asymptotic test statistic: Chi-square(5) = 51.3747*  
*with p-value = 0.724*

Model’in açıklama gücü % 66 olarak tespit edilmiştir ( $R^2 = 0.66$ ). Katsayılarla ilişkin anlamlılık sınaması sonuçlarına bakıldığında ise, p değerlerine göre; tüm bağımsız değişkenler %1 düzeyinde anlamlı ve beklenildiği gibi çıkmıştır. Buna göre kişi başına düşen yerel harcama arttıkça, bir ile göç eden kişi sayısı artmaktadır. Kişi başına düşen yerel vergi miktarı değişkeni de %1 anlamlılık düzeyine göre, istatistiki olarak anlamlıdır. Başka bir ifadeyle ilde, kişi başına düşen yerel vergi miktarı arttıkça, o ile göç eden kişi sayısı artmaktadır. (Bkz. Tablo 15)

Panel veri analizi sonuçlarına göre; bir ilde kişi başına düşen yerel harcama arttıkça; söz konusu il göç almaktadır. Kişi başına düşen yerel harcamadaki 1 birimlik artış, göç miktarını 10 birim arttırmaktadır. İnsanlar daha fazla kişi başına düşen yerel harcama yapılan illere doğru göç etmektedir. Türkiye’de insanlar yaşam kolaylıkları ve kalitesi açısından daha fazla yerel hizmet istemektedirler. Yerel hizmet alma motifiyle göç etme, Tiebout hipotezini destekleyen bir olgudur. İnsanlar göç ederken yerel harcamaları da dikkate alarak göç etmektedirler. Türkiye için bu bir mali yerelleşme emaresi olarak kabul edilebilir.

Panel veri analizi sonuçlarına göre; bir il, kişi başına düşen yerel vergi geliri (emlak vergisi ve belediye vergileri) arttıkça göç almaktadır. Kişi başına düşen yerel vergi gelirindeki 1 birimlik artış, göç miktarını 48 birim arttırmaktadır. Türkiye’de insanlar daha fazla kişi başına düşen yerel vergi geliri toplanan illere



doğru gc etmektedir. İnsanlar daha fazla vergi toplanan yerlerde yerel hizmetlerin daha fazla olacağını düşünmekte olabilirler. Yerel vergileme motifiyle gc etme, Tiebout hipotezini destekleyen bir olgu olup Türkiye için bir mali yerelleşme emaresidir. Ya da emlak vergisinin büyükşehirlerde iki kat uygulandığı düşünülürse, insanlar daha fazla yerel hizmet almak için daha fazla vergi ödeme isteklisi olabilirler.

**Tablo 15:** Rassal Etkiler Modeli

Model: Random-effects (GLS), using 324 observations Included 81 cross-sectional units Time-series length = 4 Dependent variable: NGM					
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
const	-11380.8	1463.98	-7.7739	<0.00001	***
KBDVM	47.5715	16.2863	2.9210	0.00374	***
KBDYH	10.0774	2.18847	4.6048	<0.00001	***
IR	-0.00203179	0.000294586	-6.8971	<0.00001	***
IYFS	6.74427	0.71592	9.4204	<0.00001	***
RE	181.628	65.4651	2.7744	0.00586	***
Mean dependent var	0.000000	S.D. dependent var		13141.44	
Sum squared resid	2.00e+10	S.E. of regression		7908.601	
Log-likelihood	-3365.345	Akaike criterion		6742.691	
Schwarz criterion	6765.375	Hannan-Quinn		6751.745	

Panel veri analizi sonuçlarına göre, bir il rekabet endeksi arttıkça gc almaktadır. Rekabet endeksindeki 1 birimlik artış, gc miktarını 182 birim

arttırmaktadır. Bir ilin rekabet gücü arttıkça sosyo-ekonomi bakımından cazibe noktası haline gelmesi söz konusudur. Bir ile göçte, bir ilin rekabet etme gücünün, yerel harcama ve yerel vergileme motifinden daha etkili olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu durum yerel harcama motifinin ve yerel vergileme motifinin aslında tek başına göçü açıklamakta yeterli olmayacağı başta ekonomik gelişmişlik ve sanayi altyapısı gibi diğer faktörlerle birlikte modellenmesi gerektiğini göstermesi açısından önemlidir.

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

Panel veri analizi sonuçlarına göre, bir ilde ihracat yapan firma sayısı arttıkça o il göç almaktadır. İhracat yapan firma sayısındaki 1 birimlik artış, göç miktarını 7 birim arttırmaktadır. Bu durum yerel harcama motifinin ve yerel vergileme motifinin tek başına göç etmede belirleyici olmadığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle insanlar, göç ederken iş imkanlarına da bakarak göç etmektedirler.

Her ne kadar ihracat büyüklüğü ile net göç arasında ters etki çıkmışsa da model üzerindeki etkisi göz ardı edilecek düzeydedir. Panel veri analizi sonucuna göre, ihracatın parasal büyüklüğündeki 1 birimlik artış, göç miktarını etkilememektedir.

Türkiye'de yatay eşitsizlik olduğuna göre, yatay eşitsizliğin olduğu illerden daha fazla harcama yapan ve daha fazla yerel vergi toplayan illere doğru göç

olmaktadır. Türkiye, Tiebout hipotezini destekleyici bulgulara sahip olmasına rağmen, diğer bir ifadeyle toplumda yerel harcama ve yerel vergileme motifiyle göç olgusu olmasına rağmen; yatay eşitsizlik, yurtiçi göçlerin belirli yönlere doğru olmasına neden olmaktadır. Bu da rekabet ortamının büyükşehirlerin lehine olması anlamına gelmektedir. Oysa Tiebout hipotezi, tüm yerleşim birimleri arasında rekabet oluşmasını ister.

Yatay eşitsizlik sorununun arkasında bölgesel gelişmişlik farkları sorunu bulunmaktadır. Gelişmiş bölgelere doğru yapılan yoğun göçler, metropollerin büyümesine ve yeni metropoller yaratılmasına neden olmaktadır. Bu durumda metropoller daha fazla yerel harcama ve daha fazla yerel vergi toplama yoluna gidecekler ve bu durum mali göçlerin tek yönlü olmasına neden olacaktır. Bölgelerarası gelişmişlik farkları giderilmesi gereken bir sosyo-ekonomik sorundur. Bu sorunu çözmeye yönelik politikalar geliştirilmelidir. Buna bağlı olarak, Geleneksel politikalar (ekonomik faaliyetlerin bir takım teşvik tedbirleriyle belirli yörelere yönelmesini sağlamak, gerekli devlet yatırımlarını yapmak, metropoliten bölgelerin gelişiminin sınırlandırmak gibi politikalar) terk edilerek yönetim örgütünün bölgesel kalkınma sorununa uyumunu sağlamak amacıyla modern bölgesel kalkınma politikasına uygun idareler kurularak politikalar geliştirilmelidir (Dinler, 1998: 283).

Aslında sosyal fırsat eşitsizliği, mali düşüncelerle olan göçü beslemektedir. Üretim faktörleri için çekim merkezi haline gelen gelişmiş bölgelerle, temel varlıkları işgücü ve sermaye olan geri kalmış bölgelerin bu unsurlarını kaybederek

azgelişmişlik kısır döngüsüne girmeleri sonucu, istihdam, eğitim, sağlık, konut, su, enerji, altyapı vb sorunlar yaşanmaktadır (Göktürk, 2006: 24).

Panel veri analizi sonuçlarına göre, iş olanakları yanında yerel mali düşüncelerin de bir yerden bir yere göç etmede belirleyici olduğu ortaya çıkmaktadır. Model, insanların tercih paketi farklılığına göre göç alan iller arasında nasıl bir tercih yaptığı konusunda bir sonuç ortaya koyamamakla birlikte; Türkiye’de daha fazla yerel harcama yapan ve daha fazla yerel vergi toplayan illere doğru “*ayakla oylama*” var olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Bu durum, Türkiye’de büyükşehirler lehine bir rekabet sistemi olduğu anlamına gelmektedir.

Tiebout (1956) çalışmasında, belirli varsayımlar altında tüketici-seçmen olarak nitelendirilen bireylerin kamusal mallara ve vergilere yönelik tercihlerini en iyi şekilde karşılayan idari birimlere taşınacağını iddia etmiştir. Türkiye’de göç eden insanlar daha fazla yerel vergi toplayan ve daha fazla yerel harcama yapan illeri tercih etmektedirler. Böylelikle yerel sunumla kamusal malların talebinin belirsizliği sorunu bertaraf edilebilmektedir.

İş olanakları, arkadaşlık ve aile bağları gibi nedenler yerel ikametgahın belirlenmesinde kuşkusuz etkilidir. Zira, çalışma göç eden kişilerin bir ilin rekabet gücüne ve ihracat yapan firma sayısına bakarak göç ettiklerini onaylamakla birlikte mali düşüncelerin de yerel ikametgahın belirlenmesinde rol oynadığını ortaya koyması bakımından önemlidir.

Tiebout hipotezi, belirli varsayımlar altında sadece mali düşüncelerin ayakla oylamaya neden olacağı üzerinde durmakta, taşınma maliyetleri, barınma maliyetleri ve alternatif iş bulamama maliyeti gibi maliyetlerin olmaması

durumunda bireylerin mali düşüncelerle hareket edeceği konusunda iddiada bulunmaktadır. Oysa çalışma, maliyetlerin varlığını kabul etmekte ve mali düşüncelerin tek başına yerel ikametgahı belirlemede etkili olmadığını, diğer faktörlerle birlikte ele alınması gerektiği sonucuna ulaşmaktadır.

Çalışmanın zaman serisi boyutu, veri kısıtı nedeniyle dört yılla sınırlıdır. İzleyen dönemlerde zaman serisi boyutunun genişlemesi ile yapılacak panel veri analizinin yine benzer sonuçlar ortaya koyacağı beklenmektedir.

## SONUÇ

Mali yerelleşme, ulusal düzeydeki tam kamusal mal ve hizmetler dışındaki kamusal üretimin ve mali karar alma yetkisinin merkezi yönetim dışındaki alt yönetim birimlerine devrini içeren bir süreçtir ve mali federalizm teorisi üzerine kuruludur. Mali yerelleşmeyle, kamu ekonomisi üretici birimlerinin bileşeninde yerel yönetim birimleri lehine bir farklılaşma olur.

Mali yerelleşme, kamusal mal ve hizmet piyasasında kamusal üretici birimleri arasında özgürce mali ve ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarışın meydana gelmesini sağlar. Yerel kamusal mal üretici birimleri arasında rekabetin düzeyi, yerel birimlerin yapısına, yerel özerkliğe ve merkezden yapılan transferlerin boyutuna bağlıdır. Atomise üretici birimleri, kamu ekonomisinde yerel kamusal mal üreticilerine tekabül etmektedir ve idareler arası rekabette atomise birimlere ihtiyaç vardır. Tiebout hipotezine göre, Yerel birimler, yerel kamusal mal/vergi paketleri üretecek, tüketici-seçmen kendisine uygun olan yerel kamusal mal/vergi paketini üreten yerel birime taşınarak, kamu ekonomisinde özel piyasalardaki alışveriş mekanizmasına benzer bir mekanizmayı oluşturabilecektir. Özel piyasada özel malı alarak tercihini gösteren kişi, kamu ekonomisinde kamusal malın üretildiği yere giderek tercihi gösterecektir.

Kamu ekonomisinde rekabet mali yerelleşme ile sağlanır. Mali yerelleşme, mali reformun önemli bileşenlerinden biri olup, vergileme ve harcama yapma güçlerinin alt düzeydeki yönetim birimlerine devredilmesi demektir. Mali yerelleşme reformunun birkaç boyutu bulunmaktadır: Kamusal harcamaların yerelleşmesi, vergilemenin yerelleşmesi, kamu mali yönetim sisteminin mali yerelleşmeye uyumlandırılması, idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi ve yerel

birimlerin borçlanmasına ilişkin düzenlemeler. Ampirik amaçlarla mali yerelleşme genelde iki şekilde ölçülmektedir. Birincisi, yerel birimdeki yerel harcamaların oradaki toplam kamu harcamalarına oranı. İkincisi, yerel birimdeki yerel olarak toplanan gelirlerin o yerel birimde toplanan kamu gelirlerine oranı.

Mali yerelleşme sürecinde var olan önemli sorunlardan bir tanesi yatay eşitsizlik sorunudur. Yatay eşitsizliğin büyüklüğünün ölçümü için bir yandan söz konusu yerel birimin mali kapasite farklılığının ortaya konması diğer yandan da yerel birimin harcama yönünün dikkate alınması gerekir. Ancak yatay eşitsizliği ölçmek oldukça zor ve karmaşık bir iştir. Ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğinden teorik çerçeveye oturtulması zordur. Sağlam istatistiki verilere sahip ülkeler açısından yatay eşitsizliği tespit etmek kolayken, sağlam istatistiki verilere sahip olmayan ülkeler açısından yatay eşitsizliği tespit etmek zordur. Avustralya ve Kanada yatay eşitsizliği çözümede en ideal sistemler olarak gösterilir. Yatay eşitsizlik tespit edildikten sonra transferin türü belirlenmeli ve nasıl bir kaynak kullanılacağı kararlaştırılmalıdır. Yatay eşitsizlik sorununun çözümü için, yerel birimlerin yeterli kaynağa sahip olması gerekir. Zira birbirinden farklı kaynağa sahip yerel birimler arasında, özel piyasalarda var olan rekabet sisteminin bir benzerini kurgulamak zorlaşır. Bu durumda, yerel birimlere yapılan kaynak aktarımı (transfer sistemi) ile yerel birimlerin kaynak yapıları arasında koordine sağlanmaya çalışılır. Nihai olarak, transfer sistemiyle yatay eşitsizliğin çözümü, mali yerelleşmenin etkinliğini arttırması beklenir.

Mali yerelleşme kamu ekonomisinde birtakım sorunlar yaratabilir. Aynı şekilde mali yerelleşmenin önünde engel olan yatay eşitsizlik sorununun çözümü de

çeşitli sorunlara neden olabilir. Bu yüzden kamu politikası oluştururken geniş perspektiften konu ele alınmalıdır. Bir transfer sistemi kurgulanması:

- Kamu Tercihî teorisine göre kamu ekonomisinde etkinsizliğe neden olabilir.
- Şartsız transferler, yapılan transfer meblağından daha fazla yerel harcama yapılmasına neden olabilir.
- Yerel birimler ahlaki tehlike eylemlerine girişebilirler.
- Transfer sistemi vergiler ile kamusal mal tüketimi arasındaki bağı kopartır.
- Hesapverilebilirlik mekanizması olumsuz etkilenir.
- Mali illüzyon ortaya çıkarır.
- Makroekonomik sorunlara yol açabilir.

Çalışmada, mali yerelliğin varlığı, kamusal üretim alanında yerel yönetimler lehine bir politika değişikliği olup olmadığının argümanları ve yatay eşitsizlik problemi Türkiye örneği üzerinden incelenmiştir. Türkiye’de mali yerelleşmenin gelişmesi açısından kamu maliyesinde, kamu harcamalarında ve bütçeleme sisteminde bir değişim süreci yaşandığı gözlemlenmektedir. Türkiye’de geleneksel miras merkezîyetçi yapılanma olsa da ve yerel kamusal mal üretici birimlerinin öz kaynak sorunları olsa da Türkiye’de mali yerelleşme bulguları şu şekilde sıralanabilir:

- Merkezin ve Yerelin Rollerinin Belirlenmesi
- Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Tasarımı
- İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi, Belediye Kanunu (Yerel Yönetim Düzenlemeleri)
- 6360 Sayılı Yasanın Getirdikleri
- Kamusal Hizmet Yelpazesinin Genişlemesi



- Bölgeselleşme Eğilimi
- GSYİH İçinde Yerel Kamusal Harcamaların Giderek Artması
- 5779 Sayılı Yasanın Getirdikleri

Türkiye’de kamusal üretim alanında yerel yönetimler lehine bir politika değişikliği söz konusudur. Ancak süreç yavaş ilerlemektedir. Bu süreçte en önemli problemlerden bir tanesi, yatay eşitsizlik problemi olarak görülmektedir. Türkiye’de yerel kamusal üretici birimlerinin sahip olduğu temel sorunlar şunlardır: a.) İllerin kaynak sorunu çekmesi ve/veya transfer politikası sorunları nedeniyle yerel yönetim harcamalarını arttıramamaları. b) Harcama farklılıklarının dikkate alınmaması. Söz konusu durumlar, kamu ekonomisinde rekabetin kurulamaması sonucuna yol açmaktadır.

Türkiye’de yatay eşitsizlik problemi, merkezi yönetimin düzenleyici rol üstlenmesiyle aşılmaya çalışılmaktadır. Merkezi yönetim, Ankara, İstanbul, İzmir üçgeninde ve Akdeniz sahillerinde toplanan vergi gelirini, İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Karadeniz sahillerindeki yerel kamusal üretici birimlerin lehine dağıtarak yatay eşitsizlik sorununu azaltmaya çalışmakta ve İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Karadeniz sahillerindeki illerin kaynak ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır.

5779 sayılı Yasa, Türkiye’nin transfer mekanizmasını ortaya koyan yasadır. 5779 sayılı Yasa yatay eşitsizliğe yönelik çözümler sunmuştur. 5779 sayılı Yasa’da belirlenen transferler, şartsız transferlerdir. Merkezi yönetimin yönetsel kararı değil, yasa maddesi yerel yönetimlerin ne kadar transfer alacağını gösterir. 5779 sayılı Yasa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi arasında gelir paylaşımına ilişkin önceden belirlenmiş ve kolayca değiştirilemeyen

sağlam bir sistem ihtiyacına cevap vermektedir. Diğer yandan il özel idareleri ve belediyeler için yeni yatay eşitlik ölçütleri getirilmiştir.

Türkiye’de transferlerin paylaşılmasında nüfus, büyükşehir belediye sınırları dışında kalan belediyelerde ve il özel idarelerinde tek ölçüt olarak kullanılmaktaydı ve yatay eşitsizliğin giderilmesinde yeterli fonksiyona sahip değildi. 5779 sayılı Yasa Gelişmişlik Endeksini de ölçüt olarak belirlemiştir. Böylelikle yatay eşitsizlik sorununda iyileşme söz konusu olabilecektir. Büyükşehir belediyeleri için durum farklıdır. Büyükşehir belediyelerinin transferlerden aldığı payın miktarı, büyükşehir belediyesi bulunan ilin vergi potansiyeline endekslenmektedir. Büyükşehir belediyeleri açısından 5779 sayılı Yasa yatay eşitsizlik sorununa bir çözüm sunmamaktadır.

Panel veri analizi sonuçlarına göre, yatay eşitsizliğin olduğu bir kamu ekonomisinde yatay rekabet kurgulamak zorlaşmaktadır. Ancak Türkiye’de Tiebout hipotezini destekleyen bulguya rastlanmaktadır. Rassal etkiler modeline göre yapılan analiz çalışmasına göre istatistiki olarak anlamlı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Buna göre, insanların yerel harcama motifini ve yerel vergileme motifini dikkate alarak daha fazla yerel harcama yapan ve daha fazla yerel vergi geliri toplayan yerel birime göç etme eğiliminde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumda yatay eşitsizliğe sahip iller yatay rekabette dezavantaja sahiptirler. Diğer yandan, insanların yerel harcama motifiyle göç etmesi, Türkiye’de mali yerelleşmenin bir emaresidir.

Türkiye son 10-15 yıllık dönemde belirgin bir şekilde mali yerelleşme süreci içerisindedir. Birçok bulgu bunu göstermektedir. Ancak bu süreç yavaş ilerlemektedir. Bu bulgulardan bir tanesi de Türkiye’de insanların yerel yönetim

harcamalarının fazla olduğu bölgelere doğru göç ettiğine yöneliktir. İnsanlar yerel hizmetle ilişkili olarak yerel harcama motifini dikkate alarak göç etmektedirler. Bu durumda yatay eşitsizliğe sahip iller dezavantaja sahiptirler. Türkiye’de yatay rekabetin oluşabilmesi için yerel birimler arası yatay eşitliğin kurgulanmasına yönelik tedaviler gerekmektedir. Transfer sistemi içerisinde gelişmişlik endeksinin payı yükseltilmeli, gelişmişlik endeksine göre pay hesaplama formülü düzeltilmeli ve ayrıca büyükşehirler için gelişmişlik endeksi kriteri getirilmelidir. Ayrıca dağıtım mekanizmasında yerel hizmete konu olan parametreler bulunmalıdır veya “yerel gelişmişlik endeksi” adı altında yerel hizmete konu olan parametrelerin bir endeksi oluşturularak kaynak dağıtımını gerçekleştirilebilir.

## KAYNAKÇA

- Agenor, P.R, Montiel, P.J., (1996), **Development Macroeconomics**, New Jersey: Princeton University Press.
- Ahmad E., Brosio, G., (2006), **Handbook of Fiscal Federalism**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Akalın, G., (2000), **Kamu Ekonomisi**, Ankara: Akçağ Yayınları.
- Aktan, C.C., Dileyici, D., (2007), **Modern Politik İktisat Kamu Tercih**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aktan, C.C., Vural, T., (2012), Douglas North: Ekonomide Kurallar ve Kurumlar, Prof. Dr. Aytaç Eker ve Yrd. Doç. Dr. Ayşegül Eker'e Armağan, **İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları**.
- Aktek M., Memişoğlu, D., (2005), Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Amstrong, H., Taylor J., (1993), **Regional Economics and Policy**, New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi (European Charter of Local Self-Government), [http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html). (Erişim Tarihi: Ocak-2012)
- Bach, S., Blöchliger, H., Wallau, D., (2009), The Spending Power Of Sub-Central Governments: A Pilot Survey, **OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government**.
- Bailey, J. S., (1999), **Local Government Economics**, London: Macmillan Press Ltd.
- Ball, L., Mankiw, N.G., (1995), What Do Budget Deficits Do?, **NBER Working Paper Series**, No: 5263.
- Baltagi, Badi, H., (2001), **Econometric Analysis of Panel Data**, Second Edition, Chichester: John Wiley& Sons, Ltd.
- Barati I., Szalai A., (2000), "Fiscal Decentralization in Hungary." Centre for Public Affairs Studies, **Budapest University of Economic Sciences**
- Bardhan, P., (2006), Decentralization and Development. **Handbook of Fiscal Federalism**, Edward Elgar Publishing (ed. Ehtisham A. , Brosio G.)
- Batırel Ö.F., (2007), **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları No: 24.
- Berberoğlu, C.N., (2004), **İktisat Teorisi** (Bölüm 4-8), Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları.

- Besley, T., Case A., (1995), Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition, **The American Economic Review**, 85 (1), March, s. 25-42.
- Bird, M.R., (2005), Fiscal Federalism, **The Encyclopedia of Taxation And Tax Policy** (ed. Cordes J.J., Ebel R.D., Gravelle J.G.), Washington: The Urban Institute Press
- Bird, M.R., (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", **National Tax Journal**, Vol. 46. No. 18: 207-228
- Breton, A., (1996), **Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance**, New York: Cambridge University Press.
- Blankart, C.B., Borck, R., (2004), Local Public Finance, **Handbook of Public Finance**, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Boadway, R.W., (1979), **Public Sector Economics**, Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers.
- Boldrin, M., Canova F., (2001), "Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies", **Economic Policy**, 16(32), s. 205- 254.
- Boyne, G. A., (1996), "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective", **Urban Studies**, Vol: 33, No:4-5, 703-721.
- Brennan, G., Buchanan, J.M., (1980), **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constituon**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, C.V., Jackson, P.M., (1990), **Public Sector Economics**, B.Blackwell
- Bruce, N., (2001), **Public Finance and the American Economy**, Boston: Addison Wesley.
- Buchanan, J.M., (1996), "Federalism and Individual Sovereignty", **Cato Journal**, Vol. 15, Nos. 2-3 (Fall/Winter 1995/96)
- Buchanan, J., (1965), "An Economic Theory of Clubs", **Economica**, 32, 1-14.
- Buchanan, J. M., Tullock, G., (1962), **The Calculus of Consent**, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Bulutoğlu, K., (2003), **Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Burki, J., Perry, G., Dillinger, W., (1999), Beyond The Center: Decentralizing The State, Prepublication Conference Edition, **The World Bank**.
- Busemeyer, M.R., (2007), "The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending", **Max Planck Institute for the Study of Societies**, Cologne, 3-32.
- Cebula, R. J., (2009), Migration and the Tiebout-Tullock Hypothesis Revisited, **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 68, No. 2, 541-551.

- Cebula, R. J., (2002), Migration and the Tiebout-Tullock Hypothesis Revisited, **The Review of Regional Studies**, 32(1), 87-96.
- Cebula, R. J., (1979), The Migration Impact of Public Policies: A Critique of the Literature, In **The Determinants of Human Migration**. Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath and Company.
- Cebula, R. J., (1978), An Empirical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 92, No. 4, s. 705-711.
- Cebula, R. J., (1974), The Quality of Life and Migration of the Elderly, **Review of Regional Studies**, 4, s. 62-68.
- Cebula, R. J., (1974a), Interstate Migration and the Tiebout Hypothesis: An Analysis According to Race, Sex, and Age, **Journal of the American Statistical Association**, 69, s. 876-879.
- Cebula, R. J., Kafoglis M.Z., (1986), "A Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis: The Period 1975-1980," **Public Choice**, 48(1), s. 65-9.
- Chu, K., Hemming, R., (1991), **Kamu Harcamaları Rehberi**, Washington: IMF Yayınları. (çev: Cansızlar D., Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları)
- Cullis, J. ve Jones, P., (1998), **Public Finance and Public Choice**, Oxford: Oxford University Press.
- Çakır, N., (2006), **Fiscal Decentralization and Fiscal Discipline**, Yayınlanmamış Bilkent Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- Davoodi H., Zou H., (1998), "Fiscal Decentralization and Economic Growth – A Cross-Country Study", **Journal of Urban Economics**, 43.
- De Mello, L.R., (2000), "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis", **World Development**, Volume 28, No. 2, 365-380.
- De Mello L.R., Barenstein M., (2001), "Fiscal Decentralization And Governance: A Cross-Country analysis", **Imf Working Paper**, Wp/01/71.
- Demir, Ö. (1996), **Kurumcu İktisat**, Vadi Yayınları, Ankara.
- Dileyici, D., Vural, T., (2006), "İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim", **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dinler, Z., (2001), **İktisada Giriş**, 7. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Dinler, Z., (1998), **Bölgesel İktisat**, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Dollery, B. (2002), "A Century of Vertical Fiscal Imbalance in Australian", **University of New England School of Economics Working Paper Series in Economics**, 2, 1-28.

- Dowding, K., John P., Biggs S. (1994), "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature", **Urban Studies**-31: 767-97.
- Downs, A., (1957), An Economic Theory of Political Action in a Democracy, **Journal of Political Economy**, Vol. 65, No. 2, Nisan, s. 135-150.
- Due, J.F., Friedlaender A.F., (1977), **Government Finance Economics of the Public Sector**, Sixth Edition, Richard D. Irwin İnc.
- Durmuş, M., (2008), **Kamu Ekonomisi**, Ankara: Gazi Yayınevi.
- Dünya Bankası, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/toolkit9.pdf>, Desantralization Toolkit. (Erişim Tarihi: Kasım 2011)
- Dünya Bankası, **World Development Report 1999-2000**, s. 107-124.
- Ebel, R.D., Yılmaz, S. (2002), "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", **World Bank Institute**, Working Paper 2809, 1-26.
- Edel, M., Sclar, E. (1974), "Taxes, Spending and Property Values: Supply Adjustment in a Tiebout-Oates model", **Journal of Political Economy** 2: 319-28.
- Emil, F., Kerimoğlu B, Yılmaz H. H. (2011), **Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**.
- Emil F. M., Yılmaz H.H., (2012), Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, **TEPAV Mali İzleme Raporu Özel Sayı**. (atıf şekli: TEPAV)
- Erbay, Y., (1997), Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri, **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 14.
- Falay, N., (2006), "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 9-29.
- Fischel, W. A., (2001), The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policy. Cambridge, MA: **Harvard University Press**.
- Fisman, R., Gatti R., (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", **Journal of Public Economics** 83, s. 325-545.
- Fornasari F., Webb S.B., Zou H., (2000), "The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence", **Annals of Economics And Finance** 1, 403-433.
- Gramlich E.M., Rubinfeld D.L. (1982), Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter hypotheses. **Journal of Political Economy**, 90, s. 536-560

- Greene, W. H., (2003), **Econometric Analysis**, Prentice Hall, Fifth Edition, ABD.
- Greenwood, M. J., (1975), A Simultaneous-Equations Model of Urban Growth and Migration, **Journal of the American Statistical Association**, 70, s. 797-810.
- Grossman, P.J., (1987), A Political Theory of Intergovernmental Grants, **The University of Adelaide**, Working Paper 87-6.
- Göktürk, A., (2006), “Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış,” Arı, A., (Der.), **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**, İstanbul: Derin Yayınları.
- Gözler, K., (2009), **Devletin Genel Teorisi**, 2. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Güler, B. A., (2005), **Yeni Yönetim Anlayışında Kökler**, Okumalar Notu, 30 Aralık 2005.
- Güler, B. A., (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan, s. 14-29.
- Güner, A., Yılmaz S., (2006), **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 1-6.
- Güner, A., (2005), “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**, s. 220-229.
- Hassett K.A., Hubbard R.G., Jensen M.H., (2011), Rethinking Competitiveness, **American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI)**.
- Holcombe, R.G., (2006), **Public Sector Economics: the Role of Government in the American Economy**, Pearson Education.
- Holcombe R. G., (1983), **Public Finance and the Political Process**, Southern Illinois University Press
- Huther J., Shah A., (1998) “Applying A Simple Measure Of Good Governance In The Debate On Fiscal Decentralization”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 1894.
- Hyman, D.N., (1990), **Public Finance**, Chicago: The Dryden Press.
- Ildırar, M., (2004), **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- İnalçık, H., (2006), “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu” **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, 2. Baskı, Ankara: Phoenix Yayınları.
- John, P., Dowding K, Biggs S., (1994) Residential Mobility in London: A Micro-level Test of the Tiebout Model. **Brunel University: Report to Economic and Social Research Council**.
- Kara, M., (2008), Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları, **DPT Uzmanlık Tezi**, Yayın No: 2774.



- Karabacak, B.N., (2012), “Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?”, **Maliye Dergisi**, 163, Temmuz-Aralık.
- Karidis, S., Quinn M. A., (2006), Fiscal Policy and Migration in the EU: Does the Tiebout Hypothesis Apply?, **Global Business and Economics**, 12(1): 1–18.
- Kayıran, M., (2013), “Kamu Malları Piyasa Başarısızlığı Mı Teorilerin Başarısızlığı Mı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 68, No. 4.
- Keleş, R., (2002), **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kelly, J.M., Rivenbark, W.C., (2011), **Performance Budgeting for State and Local Government**, New York: M.E. Sharpe.
- Kenyon, D.A., (1997), Theories of Interjurisdictional Competition, **New England Economic Review**, March-April, 13-35.
- Kerimoğlu, B., Güngör H., Koyuncu E., (2009), **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber**, Ankara: TEPAV Yayınları, Yayın No: 40.
- Kirmanoglu, H., (2007), **Kamu Ekonomisi Analizi**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Koçak S.Y., Kavsara V., (2012), 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 20.
- Kovancılar, B., Miynat, M., Bursalıoğlu, S., (2007), **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Koyuncu, E., (2012), Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi, Kasım, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr).
- Koyuncu, E., Köroğlu T., (2012), Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, Kasım, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr)
- Köseçik M., Özgür, H., (2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Küçükkalay, A.M., (2008), **İktisadi Düşünceler Tarihi**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Ladd, H.F., (2005a), Fiscal Disparities, **The Encyclopedia of Taxation And Tax Policy** (ed. Cordes J.J., Ebel R.D., Gravelle J.G.), Washington: The Urban Institute Press.
- Ladd, H.F., (2005b), Fiscal Equalization, **The Encyclopedia of Taxation And Tax Policy** (ed. Cordes J.J., Ebel R.D., Gravelle J.G.), Washington: The Urban Institute Press.
- Lemieux, P., (2004), The Public Choice Revolution, **Regulation**, 27: 22.
- Litvack, J., Seddon, J., (2004), **Desentralization Briefing Notes**, World Bank Institute.

- Ma, J., (1997), **Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries**, World Bank.
- Martin, R., Sunley, P., (1998), "Slow Convergence? Post-Neoclassical Endogenous Growth Theory and Regional Development", **Economic Geography**, 74, s.201-227.
- Mills, A., (1990), "Decentralization Concepts and Issues: A Review", Health System Decentralization, Concepts, Issues and Country Experience, **WHO**.
- Mueller, D.C., (2003), **Public Choice III**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D.C., (1989), **Public Choice II**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D.C., (1991), "Public Choice Theory," in David Greenaway, Michael Bleaney, and Ian Stewart, eds., **Companion to Contemporary Economic Thought**, London: Routledge, s. 207-51.
- Musgrave, R.A., (1983), Who Should Tax, Where and What?, (ed. C. McLure), **Tax Assignment in Federal Countries**, Canberra: Australian National University Press.
- Musgrave, R.A., (1959), **Kamu Maliyesi Teorisi**, (çev. O. Şener, Y. Methibay), Asil Yayın Dağıtım.
- Musgrave R.A., Musgrave P., (1989), **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill International Editions.
- Mutlu, A., (2006), "Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu", **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 30-58.
- Mutluer, M.K., Öner E., Kesik A., (2007), **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Neyaptı, B., (2005), "Mali Yerelleşme Aracılığı ile Mali Eşitleme", **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul: TESEV Yayınları, 104-127.
- Neyaptı, B., (2003), Fiscal Decentralization and Macroeconomic Performance: International Evidence, **Bilkent University Discussion Paper**, 03-01.
- Oates, W.E., (2006), The Many Faces of Tiebout Model, The Tiebout Model at Fifty, (ed. Fischel W.A.), Cambridge MA: **Lincoln Institute of Land Policy**, s. 21-45.
- Oates W.E. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, **International Tax and Public Finance**, 12, 349-373.
- Oates, W.E., (1999), An Essay on Fiscal Federalism", **Journal of Economic Literature**, Vol. 37, No. 3, September, 1120-1149.
- Oates, W.E., (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", **National Tax Journal**, 46-2.

- Oates, W.E., (1993), **The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth**, University of Maryland Press.
- Oates, W.E., Wallis J., (1988), Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government, **Fiscal Federalism: Quantitative Studies**, Chicago: **University of Chicago Press**, 5-28.
- Oates, W.E., (1985), Searching for Leviathan: An Ampirical Study, **American Economic Review**, 75, 4.
- Oates, W.E., (1977), An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, **The Political Economy of Fiscal Federalism**, Lexington: Mass: Heath-Lexington, 3-20.
- Oates, W. E., (1972), **Fiscal Federalism**, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E., (1969), "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", **Journal of Political Economy**, 77 (6), 957-971.
- Oates, W.E., (1968), The Theory of Public Finance in a Federal System, **Canadian Journal of Economics**, 1, 37-54.
- OECD, (1999), **Fiscal Decentralisation in Emerging Economies**.
- Oppenheimer, F., (2005), **Devlet**, (çev. A. Şenel, Y. Sabuncu) Ankara: Phoneix Yayınları.
- Ostrom, V., (1971), **The Politic Theory of Compound Republic**, Blacksburg, VA: Public Choice Society.
- Öncel, Y.S., (1998), **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özel, M., (2009), "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetmelik Birim Arayışları", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 64(01), s. 165-199.
- Öztürk, L., (2006), Geçiş Ekonomilerinde Bölgelerarası Dengesizlikler: Bir Neden Olarak Piyasa Ekonomisi, **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 16, 21-35.
- Pack, J. R., (1973), Determinants of Migration to Central Cities, **Journal of Regional Science**, 13, 249-260.
- Panizza, U., (1999), "On the Determinants of Fiscal Centralization : Theory and Evidence", **Journal Of Public Economics**, 74, s. 97-139.
- Petchey, J.D., (1993), "Equalization in a Federal Economy with Inter-State Migration", **Australian Economic Papers**, 32, s. 336-354.
- Petchey J., Levchenkova S., (2004), Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency, Georgia State University, **Working Paper**, 04-15.

- Poggi, G., (2007), **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, çev. A. Babacan. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Pommerehne, W.H., (1978), Institutional Approches to Public Expenditure; Empirical Evidence from Swiss Municipalities, **Journal of Public Economics**, 9 (2), s. 255-280.
- Prud'homme, R., (1994), On the Dangers of Decentralization. Transportation, Water and Urban Development Department, **Policy Research Working Paper** 1252, February
- Prud'homme, R., (1990), Decentralization of Expenditures or Taxes: The Case of France, (ed. Bennett R.J.), **Decentralization, Local Governments and Markets**, Oxford: Clarendon Press.
- Qian, Y. ve Weingast, B.R. (1997), Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives, **The Journal of Economic Perspectives**, 11(4).
- Rekabet Kurumu, (2010), **Rekabet Terimleri Sözlüğü**.
- Sağbaş, İ., (2004), Kamu Harcamaları Nüfus Ölçek Ekonomileri İlişkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt II., 166-184.
- Sağbaş, İ., Bağdigen, M., (2003), **Local Government Finance in Turkey, İstanbul Metropolitan Municipality**, Directorate for Research.
- Sakal, M., (1997), Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar, **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 13.
- Sakashita, N., Hirao, M., (1999), On the Applicability of the Tiebout Model to Japanese Cities, **Review of Urban and Regional Development Studies**, 11(3): 206–215.
- Sakınç, S., (2007), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Manisa: Emek Matbaacılık.
- Salmon, P., (2005), “Horizontal Competition Among Governments” **Handbook of Fiscal Decentralization**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Samuelson, P. A., (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure”, **Review of Economics and Statistics**, 36.
- Savas, E.S., (1987), **Privatization The Key to Better Government**, Chatham House Publishers, New Jersey.
- Savaş, V.F., (1997), **Anayasal İktisat**, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul: Avcıol Basım Yayın.
- Shadbegian, R. J., (1999), Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size: Evidence from the States, **Public Finance Review**, Vol. 27, 262-281.
- Shah A., (2007), A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, **Intergovernmental Fiscal Transfers** (ed. Boadway R., Shah A.)

- Shah, A., (1994), The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, **Policy and Research Series**, 23, World Bank.
- Shankar, R., Shah A. (2003), “Bridging The Economic Divide Within Nations: A Scorecard On The Performance Of Regional Development Policies In Reducing Regional Income Disparities”, **World Development**, 31(8), s. 1421-1441
- Stiglitz, J. E., (2000), **Economics of the Public Sector**, New York: W.W. Norton Company.
- Şen, H., Sağbaş İ. Ve Keskin A., (2007), **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: Orion Kitabevi.
- Tanzi, V. (1996), Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington D.C.
- Taraktaş, A., (2010), **Türkiye’de Mali Yerelleşme İle Ekonomik Büyüme Ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu**. Mayıs 2011.
- Tekeli İ., İlkin S., (2003), **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, IULA-EMME Yayını, İstanbul: Ohan Matbaası.
- Tekeli R., Acartürk E., Görmüş Ş., (2005), İdarelerarası Mali Yardım Dağıtım Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Bütçenin Mali Yardım Yoluyla Türkiye’de Bölgeler Arası Eşitsizliğe/Gelir Dağılımına Etkisi, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu**.
- The World Bank, **World Development Report 1999/2000 Overview**
- Tiebout, C.M., (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, Journal of Local Expenditures”, **Journal of Political Economy**, LXIV (5), October, 416-424.
- TOBB, (1996), Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, **Yerel Yönetimler Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: TOBB Genel Yayınları, Aydoğdu Ofset.
- Treisman, D., (2002), Decentralization and the Quality of Government, **Department of Political Science**, University of California.
- Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu, **İller Arası Rekabetçilik Endeksi (2009-2010)**, Deloitte.
- Ulusoy, A., Akdemir T., (2007), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Uzay, N., (2005), **Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, Ankara: Seçkin Yayınları.

Vazquez, J.M., Mcnab Robert M., (2003), Fiscal Decentralization, Macrostability and Growth, **International Studies Program Working Paper Series, Working paper, 11/03**, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Vazquez, J.M., Mcnab Robert M., (1997), “Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance”, **International Studies Program Working Paper Series, Working paper 97-07**, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Weingast, B.R. (2009), “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, **Journal of Urban Economics**, 65.

Weingast, B.R. (1995), “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, **Journal of Law, Economics and Organisations**, 15(1).

Weist, D., (2004), **Framework for Local Borrowing**, World Bank.

Wellish D., (2000), **Theory of Public Finance In A Federal State**, Cambridge University Press.

Yılmaz, A., (2007), AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, **Sosyal Bilimler Dergisi**, 17. Sayı, 215-240.

Yılmaz, H.H., (2013), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma**, Ankara: TBB Yayınları.

Yılmaz, H.H., Emil, M. F., Kerimoğlu B., (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: MHD Yayınları.

Yılmaz, H.H., (2005), Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik İçin Yeni Yaklaşım**, UNDP-TESEV Yayınları.

Yılmaz, S., (2003), Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues, **World Bank Institute**, WB177898.

<http://www.oecd.org>

<http://www.muhasabat.gov.tr/>

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>

[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun\\_tasarisi\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=54](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=54)

<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/biid/ibbs.html>

<http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-eng.asp>

<http://www.lar.org.tr>

## EKLER

**Tablo 16:** İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2007) (TL)

	KBYYYH		KBYYYH		KBYYYH		KBYYYH				
1	Kocaeli	1042,19	20	Isparta	461,81	40	Burdur	380,47	60	Çorum	320,31
2	Ankara	1000,56	21	Hakkari	460,04	41	Aydın	380,45	61	Kırklareli	316,40
3	İstanbul	920,21	22	Bayburt	451,88	42	Bahkesir	377,43	62	Kars	311,90
4	İzmir	678,62	23	Bingöl	449,49	43	Karaman	371,90	63	Diyarbakır	305,17
5	Antalya	639,27	24	Adana	445,92	44	Zonguldak	368,17	64	Manisa	303,75
	<b>ORTALAMA</b>	550,69	25	Çanakkale	434,64	45	Uşak	363,03	65	Şırnak	291,57
6	Erzurum	549,19	26	Sivas	427,29	46	Kütahya	361,97	66	Düzce	283,88
7	Eskişehir	543,43	27	Samsun	421,26	47	Tekirdağ	354,81	67	Bartın	282,07
8	Kayseri	539,77	28	Amasya	420,99	48	Bitlis	351,58	68	Siirt	279,02
9	Bursa	532,24	29	Sakarya	419,25	49	Karabük	346,97	69	Mardin	263,60
10	Tunceli	515,75	30	Artvin	414,06	50	Niğde	340,90	70	Iğdır	256,37
11	Muğla	505,85	31	Nevşehir	413,27	51	Tokat	340,02	71	Kahramanmaraş	256,06
12	Kırıkkale	498,43	32	Gaziantep	413,10	52	Elazığ	338,51	72	Ardahan	255,54
13	Edirne	493,29	33	Afyon	397,54	53	Ordu	337,81	73	Batman	251,74
14	Çankırı	482,10	34	Kırşehir	395,32	54	Yozgat	334,50	74	Adıyaman	236,06
15	Gümüşhane	480,77	35	Rize	394,93	55	Aksaray	333,30	75	Osmaniye	233,28
16	Konya	477,48	36	Bolu	390,31	56	Sinop	331,68	76	Hatay	230,00
17	Denizli	472,54	37	Trabzon	385,56	57	Kastamonu	331,45	77	Muş	220,21
18	Yalova	469,72	38	Erzincan	384,68	58	Malatya	328,94	78	Van	231,16
19	Mersin	462,90	39	Bilecik	382,64	59	Giresun	327,34	79	Şanlıurfa	202,94
								80	Ağrı	175,43	
								81	Kilis	162,03	

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasibat.gov.tr/](http://www.muhasibat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYYYH: Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması)

**Tablo 17: İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2008) (TL)**

	KBYYH		KBYYH		KBYYH		KBYYH				
1	İstanbul	1071,36	20	Amasya	552,74	40	Karaman	445,06	60	Kırklareli	375,72
2	Kocaeli	1025,29	21	Muğla	549,99	41	Rize	444,58	61	Uşak	366,56
3	Ankara	1002,45	22	Isparta	541,40	42	Elazığ	443,92	62	Diyarbakır	363,92
4	Hakkari	871,39	23	Sakarya	535,07	43	Çorum	441,78	63	Aksaray	358,68
5	İzmir	842,10	24	Adana	525,54	44	Tokat	439,60	64	Siirt	356,73
6	Antalya	721,13	25	Nevşehir	517,95	45	Kütahya	437,04	65	Sinop	353,80
7	Eskişehir	716,22	26	Kars	513,78	46	Burdur	426,36	66	Manisa	352,03
8	Tunceli	685,83	27	Edirne	509,32	47	Düzce	423,75	67	Kahramanmaraş	339,04
9	Kırıkkale	643,12	28	Gaziantep	505,31	48	Yozgat	422,60	68	Kilis	308,36
10	Kayseri	640,50	29	Bolu	497,28	49	Artvin	418,66	69	Bartın	307,72
	ORTALAMA	633,14	30	Bilecik	483,08	50	Bahkesir	418,43	70	Batman	298,46
11	Erzincan	622,95	31	Bitlis	477,68	51	Malatya	411,02	71	Adıyaman	292,63
12	Yalova	587,13	32	Çanakkale	472,10	52	Niğde	410,59	72	Şırnak	287,33
13	Bursa	575,55	33	Samsun	468,20	53	Aydın	406,39	73	Osmaniye	279,72
14	Mersin	575,20	34	Afyon	462,00	54	Tekirdağ	404,86	74	Şanlıurfa	271,97
15	Çankırı	563,93	35	Karabük	459,02	55	Kastamonu	399,86	75	Hatay	270,04
16	Gümüşhane	563,68	36	Sivas	455,61	56	Ordu	396,16	76	Mardin	269,58
17	Konya	561,54	37	Denizli	454,38	57	Giresun	392,36	77	Iğdır	258,72
18	Bayburt	557,88	38	Kırşehir	452,51	58	Zonguldak	388,38	78	Van	254,05
19	Erzurum	553,23	39	Trabzon	445,40	59	Bingöl	382,55	79	Muş	231,40
								80	Ağrı	224,68	
								81	Ardahan	178,42	

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasebat.gov.tr/](http://www.muhasebat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYYH: Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması)



**Tablo 18:** İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2009) (TL)

		KBYYH		KBYYH		KBYYH		KBYYH			
1	Kocaeli	1402,49	20	Çanakkale	561,87	40	Erzurum	467,59	60	Kırklareli	408,77
2	İstanbul	1053,40	21	Muğla	553,87	41	Isparta	465,28	61	Bartın	403,60
3	Ankara	993,92	22	Bolu	541,40	42	Karabük	461,74	62	Tekirdağ	399,69
4	İzmir	951,20	23	Bursa	540,61	43	Gaziantep	461,60	63	Aksaray	398,74
5	Tunceli	860,27	24	Sinop	535,41	44	Adana	461,03	64	Diyarbakır	395,07
6	Gümüşhane	777,74	25	Mersin	530,11	45	Sivas	460,49	65	Batman	392,08
7	Çankırı	764,66	26	Kastamonu	526,14	46	Afyon K.	458,63	66	Bilecik	385,17
8	Kırkkale	761,19	27	Bitlis	526,10	47	Balıkesir	451,59	67	Kahramanmaraş	384,68
9	Antalya	750,26	28	Nevşehir	521,11	48	Malatya	451,04	68	Siirt	384,65
10	Hakkari	749,65	29	Sakarya	511,56	49	Niğde	447,89	69	Mardin	382,25
11	Erzincan	679,59	30	Konya	505,86	50	Çorum	446,50	70	Şırnak	375,70
	ORTALAMA	654,17	31	Kırşehir	501,65	51	Aydın	443,83	71	Kars	373,61
12	Eskişehir	627,94	32	Trabzon	495,45	52	Giresun	443,83	72	Van	373,39
13	Kayseri	618,82	33	Karaman	493,79	53	Kütahya	443,11	73	Uşak	362,07
14	Artvin	590,81	34	Yalova	492,43	54	Kilis	442,10	74	Iğdır	357,42
15	Burdur	588,61	35	Edirne	490,23	55	Tokat	441,24	75	Adıyaman	357,21
16	Amasya	584,25	36	Yozgat	486,81	56	Muş	430,78	76	Manisa	354,97
17	Rize	577,06	37	Elazığ	485,20	57	Ordu	420,69	77	Hatay	307,74
18	Bayburt	572,46	38	Düzce	483,07	58	Zonguldak	420,64	78	Ağrı	305,71
19	Bingöl	564,87	39	Denizli	472,72	59	Samsun	414,04	79	Osmaniye	294,55
								80	Şanlıurfa	291,68	
								81	Ardahan	106,96	

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasebat.gov.tr/](http://www.muhasebat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYYH: Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması)

**Tablo 19: İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcamaları (2010) (TL)**

		KBYYH			KBYYH			KBYYH			KBYYH
1	Hakkari	1779,78	20	Kastamonu	624,08	40	Malatya	551,96	60	Tekirdağ	491,91
2	Ankara	1128,84	21	Muğla	622,71	41	Konya	548,65	61	Balıkesir	491,38
3	Kocaeli	1095,67	22	Bayburt	622,24	42	Kırşehir	547,39	62	Batman	478,10
4	Giresun	1093,26	23	Yalova	621,87	43	Afyon K.	539,41	63	Adana	477,36
5	Tunceli	1079,71	24	Samsun	617,94	44	Yozgat	537,94	64	Bitlis	474,57
6	İstanbul	1013,19	25	Siirt	610,79	45	Denizli	530,97	65	Kahramanmaraş	445,30
7	Amasya	947,23	26	Eskişehir	603,08	46	Ordu	529,43	66	Aksaray	439,44
8	Gümüşhane	902,02	27	Sivas	603,06	47	Tokat	528,44	67	Ardahan	436,54
9	Çankırı	897,01	28	Rize	594,61	48	Van	525,44	68	Manisa	430,83
10	İzmir	891,21	29	Nevşehir	593,27	49	Düzce	524,47	69	Hatay	421,43
11	Erzincan	874,21	30	Sinop	590,93	50	Mersin	521,55	70	Mardin	420,44
12	Kırıkkale	832,62	31	Kayseri	589,97	51	Aydın	519,65	71	Uşak	419,26
13	Bingöl	788,03	32	Kilis	586,44	52	Kütahya	517,65	72	Kırklareli	417,49
14	Artvin	774,51	33	Trabzon	585,40	53	Zonguldak	517,00	73	Muş	413,39
15	Antalya	733,03	34	Erzurum	579,71	54	Çorum	511,77	74	Diyarbakır	407,18
	ORTALAMA	698,92	35	Bolu	576,20	55	Burdur	511,13	75	Iğdır	395,88
16	Elazığ	665,18	36	Isparta	573,00	56	Bilecik	509,39	76	Ağrı	385,69
17	Karabük	658,74	37	Edirne	569,14	57	Niğde	509,35	77	Adıyaman	372,41
18	Bursa	633,66	38	Karaman	556,67	58	Gaziantep	498,76	78	Şırnak	366,68
19	Çanakkale	627,41	39	Sakarya	553,85	59	Bartın	495,21	79	Kars	365,91
									80	Şanlıurfa	346,58
									81	Osmaniye	311,20

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasebat.gov.tr/](http://www.muhasebat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYYH: Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Harcaması)

&&&&&

**Tablo 20:** İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2007) (TL)

	KBYVG		KBYVG		KBYVG		KBYVG				
1	Muğla	114,67	20	Kırklareli	41,35	40	Sinop	26,96	60	Erzurum	18,71
2	Antalya	98,74	21	Bolu	39,87	41	Kütahya	26,71	61	Elazığ	18,59
3	İstanbul	97,78	22	Edirne	36,30	42	Afyon K.	26,08	62	Tokat	18,17
4	Ankara	77,15	23	Zonguldak	35,53	43	Kilis	25,90	63	Tunceli	17,34
5	Kocaeli	76,61	24	Karabük	34,76	44	Sivas	25,36	64	Erzincan	17,27
6	İzmir	73,70	25	Samsun	34,63	45	Aksaray	25,28	65	Diyarbakır	16,76
7	Tekirdağ	66,49	26	Nevşehir	34,56	46	Amasya	24,94	66	Gümüşhane	16,37
8	Bursa	66,02	27	Adana	33,98	47	Ordu	24,94	67	Niğde	16,01
9	Kırıkkale	64,07	28	Rize	33,34	48	Kırşehir	24,93	68	Bayburt	14,15
10	Yalova	56,27	29	Konya	32,74	49	Gaziantep	24,89	69	Adıyaman	11,94
11	Balıkesir	53,06	30	Manisa	31,96	50	Bartın	21,61	70	Mardin	11,86
	ORTALAMA	51,61	31	Yozgat	31,72	51	Çankırı	21,53	71	Şanlıurfa	10,15
12	Aydın	51,56	32	Malatya	30,75	52	Artvin	21,41	72	Iğdır	8,41
13	Çanakkale	49,10	33	Trabzon	30,55	53	Giresun	21,15	73	Siirt	7,34
14	Denizli	47,69	34	Burdur	30,27	54	Kastamonu	21,06	74	Van	7,16
15	Bilecik	46,57	35	Isparta	29,43	55	Batman	20,64	75	Bingöl	7,13
16	Mersin	45,38	36	Hatay	28,56	56	Kahramanmaraş	20,47	76	Hakkari	6,93
17	Sakarya	45,34	37	Düzce	28,11	57	Karaman	19,80	77	Ardahan	5,96
18	Eskişehir	43,21	38	Uşak	27,69	58	Çorum	19,46	78	Şırnak	5,03
19	Kayseri	41,56	39	Kars	27,56	59	Osmaniye	19,25	79	Muş	4,50
									80	Ağrı	3,88
									81	Bitlis	3,52

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasebat.gov.tr/](http://www.muhasebat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYVG: Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Geliri)

**Tablo 21: İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2008) (TL)**

	KBYVG		KBYVG		KBYVG		KBYVG		KBYVG		
1	Kırklareli	159,15	20	Sakarya	48,94	40	Malatya	28,59	60	Erzincan	22,08
2	Muş	153,65	21	Mersin	48,43	41	Aksaray	28,52	61	Osmaniye	21,93
3	Muğla	118,72	22	Kayseri	44,14	42	Kütahya	27,75	62	Tokat	21,90
4	İstanbul	104,85	23	Adana	42,21	43	Ordu	26,94	63	Karaman	21,75
5	Antalya	102,93	24	Zonguldak	39,60	44	Sinop	26,92	64	Tunceli	21,29
6	Kocaeli	88,73	25	Karabük	38,37	45	Gaziantep	26,54	65	Çankırı	20,95
7	İzmir	81,38	26	Edirne	36,50	46	Sivas	26,17	66	Batman	20,23
8	Van	79,98	27	Bolu	36,38	47	Kastamonu	25,59	67	Kars	18,69
9	Ankara	77,59	28	Hatay	35,59	48	Amasya	25,33	68	Gümüşhane	17,20
10	Kırıkkale	68,19	29	Konya	35,44	49	Giresun	25,32	69	Bayburt	16,81
11	Bursa	67,85	30	Düzce	35,38	50	Kahramanmaraş	24,86	70	Diyarbakır	15,53
12	Yalova	66,72	31	Manisa	35,21	51	Kırşehir	24,58	71	Bingöl	14,45
13	Tekirdağ	65,99	32	Samsun	34,97	52	Artvin	24,01	72	Adıyaman	13,11
	ORTALAMA	57,75	33	Rize	34,49	53	Yozgat	23,95	73	Şanlıurfa	12,98
14	Aydın	55,07	34	Trabzon	34,10	54	Kilis	23,93	74	Hakkari	10,52
15	Çanakkale	55,06	35	Nevşehir	33,50	55	Elazığ	22,90	75	Iğdır	8,64
16	Bilecik	53,51	36	Uşak	32,74	56	Niğde	22,72	76	Mardin	8,35
17	Balıkesir	53,38	37	Burdur	32,65	57	Bartın	22,46	77	Siirt	6,48
18	Denizli	50,85	38	Isparta	32,29	58	Erzurum	22,18	78	Ağrı	4,66
19	Eskişehir	49,38	39	Afyon K.	30,75	59	Çorum	22,09	79	Şırnak	4,37
								80	Bitlis	2,71	
								81	Ardahan	2,69	

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasibat.gov.tr/](http://www.muhasibat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYVG: Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Geliri)

**Tablo 22: İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2009) (TL)**

		KBYVG			KBYVG			KBYVG			KBYVG
1	Muş	170,09	20	İçel	41,81	40	Isparta	28,11	60	Artvin	20,73
2	Kırklareli	143,85	21	Adana	38,34	41	Afyon K.	27,68	61	Karaman	20,51
3	Muğla	101,43	22	Malatya	34,15	42	Aksaray	27,25	62	Erzincan	20,25
4	Antalya	92,26	23	Kırşehir	37,35	43	Ordu	27,18	63	Tokat	19,46
5	İstanbul	88,23	24	Edirne	37,27	44	Elazığ	26,96	64	Çorum	19,07
6	Ankara	72,51	25	Kayseri	36,92	45	Sinop	26,88	65	Kahramanmaraş	18,57
7	Kırıkkale	71,55	26	Denizli	36,84	46	Giresun	26,84	66	Batman	18,38
8	İzmir	68,02	27	Nevşehir	35,33	47	Karabük	26,48	67	Osmaniye	18,30
9	Van	65,43	28	Trabzon	34,00	48	Kastamonu	25,90	68	Kilis	17,56
10	Kocaeli	61,95	29	Konya	33,33	49	Gaziantep	25,39	69	Bingöl	13,97
11	Balıkesir	60,49	30	Bilecik	32,83	50	Tunceli	25,15	70	Adıyaman	13,88
12	Bursa	59,43	31	Bolu	31,80	51	Gümüşhane	24,66	71	Şanlıurfa	13,67
13	Tekirdağ	56,95	32	Rize	31,49	52	Amasya	24,61	72	Erzurum	10,93
14	Yalova	54,53	33	Çankırı	31,07	53	Bartın	24,14	73	Hakkari	10,89
15	Aydın	52,50	34	Düzce	30,80	54	Uşak	24,06	74	Bayburt	10,75
16	Çanakkale	52,19	35	Samsun	30,64	55	Kütahya	23,47	75	Iğdır	10,30
	ORTALAMA	51,22	36	Manisa	30,07	56	Niğde	22,85	76	Mardin	9,80
17	Bitlis	50,49	37	Zonguldak	29,95	57	Sivas	22,83	77	Kars	9,20
18	Sakarya	45,00	38	Burdur	29,25	58	Diyarbakır	22,77	78	Siirt	6,87
19	Eskişehir	44,34	39	Hatay	28,64	59	Yozgat	21,32	79	Ağrı	4,22
									80	Şırnak	4,20
									81	Ardahan	3,16

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasibat.gov.tr/](http://www.muhasibat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYVG: Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Geliri)

**Tablo 23: İllere Göre Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Gelirleri (2010) (TL)**

	KBYVG		KBYVG		KBYVG		KBYVG		KBYVG		
1	Kırklareli	159,78	20	Bilecik	61,95	40	Ordu	44,23	60	Tokat	30,80
2	İstanbul	151,27	21	Rize	60,81	41	Kütahya	43,29	61	Karaman	30,16
3	Muğla	147,62	22	Nevşehir	60,79	42	Sinop	43,35	62	Tunceli	29,44
4	Antalya	130,86	23	Kayseri	60,45	43	Giresun	41,60	63	Osmaniye	29,00
5	Kocaeli	117,60	24	Edirne	58,36	44	Kastamonu	41,33	64	Diyarbakır	27,99
6	Yalova	108,08	25	Samsun	57,89	45	Gaziantep	40,62	65	Erzurum	26,76
7	Ankara	105,29	26	Trabzon	57,54	46	Aksaray	40,05	66	Batman	26,71
8	İzmir	104,89	27	Denizli	57,02	47	Elazığ	40,02	67	Adıyaman	25,61
9	Kırıkkale	95,57	28	Kırşehir	56,82	48	Sivas	39,23	68	Bayburt	22,90
10	Tekirdağ	91,70	29	Konya	53,27	49	Uşak	38,06	69	Mardin	22,05
11	Bursa	90,42	30	Adana	53,07	50	Düzce	37,99	70	Şanlıurfa	21,05
	ORTALAMA	79,02	31	Malatya	50,19	51	Amasya	37,79	71	Bingöl	17,70
12	Çanakkale	77,12	32	Bolu	50,14	52	Bartın	37,01	72	Van	17,54
13	Eskişehir	76,62	33	Manisa	49,21	53	Niğde	36,02	73	Siirt	16,25
14	Balıkesir	74,81	34	Afyon K.	47,29	54	Erzincan	34,75	74	Iğdır	14,77
15	Aydın	74,17	35	Artvin	46,24	55	Kilis	34,64	75	Bitlis	14,40
16	Zonguldak	70,64	36	Çankırı	45,58	56	Gümüşhane	34,53	76	Kars	13,39
17	Sakarya	65,77	37	Hatay	45,47	57	Kahramanmaraş	34,19	77	Hakkari	11,64
18	Karabük	64,44	38	Burdur	45,00	58	Çorum	32,70	78	Muş	10,53
19	Mersin	63,86	39	Isparta	44,51	59	Yozgat	31,29	79	Ağrı	8,81
									80	Ardahan	8,12
									81	Şırnak	6,66

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasebat.gov.tr/](http://www.muhasebat.gov.tr/) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (KBYVG: Kişi Başına Düşen Yerel Vergi Geliri)

## ÖZET

KARAGÖZ, Berkan. Mali Yerelleşme ve Yatay Eşitsizlik Sorunu: Türkiye Örneği. Doktora Tezi. Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ, s. 232.

Çalışma, 21. yüzyılın trendi olan ve kamu sektörünün etkinsizliğine çare olarak gösterilen mali yerelleşmeyi ve önünde engel olan yatay eşitsizlik sorununu Türkiye örneği üzerinden açıklamaktadır. Çalışmanın amacı, Türkiye’de mali yerelleşmenin emarelerini ortaya çıkarmak; insanların mali düşüncelerle göç edip etmediğini ortaya koyarak yerel yönetimler maliyesi literatürüne katkıda bulunmaktır. Çalışmanın temel hipotezi, Türkiye’de insanların mali düşüncelerle göç edip etmediği konusudur. Çalışmanın yöntemi, Türkiye’de 2007-2010 dönemini kapsayan yıllık verilere dayalı panel veri teknikleriyle, yatay eşitsizlik sorununu temel alan bir bakış açısı kullanarak, mali düşüncelerin varlığını analiz etmektir. Çalışmada, mali düşüncelerin varlığının test edilmesi amacıyla rassal etkiler modeli kullanılmıştır. Türkiye’de mali düşünceler yurtiçi göçün belirleyicileri arasındadır ve buna bağlı olarak Türkiye’de kamu ekonomisinde rekabet ortamının varlığından söz edilebilir ve kamu ekonomisinin mali yerelleşme emareleri gösterdiği sonucu ortaya çıkar. İnsanlar yerel harcama motifini dikkate alarak daha fazla yerel harcama yapan yerel birime ve yerel vergileme motifini dikkate alarak daha fazla yerel vergileme yapan yerel birime göçme eğilimindedirler. Bu nedenle, Türkiye’de Tiebout hipotezini destekleyen bir bulgunun varlığından söz edilebilir. Bir diğer hipotez, Türkiye’de yerel kamusal mal üretiminde yatay eşitsizliğin var olup olmadığı sorusuna yanıt aramaktır. Yatay eşitsizliğin varlığı, kamu ekonomisinde rekabet ortamının çarpıklığına işaret eder. Yatay eşitsizliğe sahip iller yatay rekabette dezavantaja sahiptirler. Türkiye’de yerel birimler arası yatay eşitliğin kurgulanmasına yönelik tedaviler gerekmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Yerelleşme, Yatay Eşitsizlik, Mali Federalizm Teorisi, Tiebout Hipotezi.

## ABSTRACT

KARAGÖZ, Berkan. Fiscal Decentralisation and Horizontal Inequality Problem: The Case of Turkey, PH. D. Dissertation, Advisor: Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ, p. 232.

The study explains the horizontal inequality problem which is an obstacle for fiscal decentralisation which has been 21th century trend and shown as a solution to the inefficiency of the public sector by the case of Turkey. The aim of this study is to reveal the signs of fiscal decentralisation in Turkey and to contribute to the local government economics by revealing whether people migrate with the fiscal considerations. The main hypothesis of this study is whether people migrate with the fiscal considerations in Turkey. The method of the study, including period 2007-2010 with annual data based on panel data techniques in Turkey, using a perspective based on the horizontal inequality problem is to analyze the existence of the fiscal considerations. In this study, a random effects model has used in order to test the existence of fiscal considerations. The fiscal considerations are among the determinants of domestic migration in Turkey and consequently, there may be mentioned the existence of competition in the public economy in Turkey and occur as a result of the public economy showed the signs of fiscal decentralisation. People who are taking into account the local spending patterns tend to migrate to the local unit which spends more and taking into account the local taxation patterns tend to migrate to the local unit which collects taxes more. Therefore, the evidence has been found in Turkey is supporting the Tiebout Hypothesis. Another hypothesis, whether it is the horizontal inequalities in local public goods production is to answer the question. The existence of horizontal inequality refers to the distortion of competition in the public economy. The provinces with the horizontal inequality have the disadvantage about the horizontal competition. In Turkey between the local units, the treatments about the development of the horizontal equity are required.

**Key Words:** Local Government Economics, Fiscal Decentralisation, Horizontal Inequality, Fiscal Federalism Theory, Tiebout Hypothesis.