

Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi ve Yetki Devri - Kaynak Paylaşımı: Performans Esaslı Bütçeleme Dönemine İlişkin Ampirik Değerlendirme (2008-2019)

Esra DOĞAN ¹

Cem AKIN ²

Öz: Çalışmanın amacı yerinden yönetim anlayışı, yerellik ilkesi ve yerelleşme süreci çerçevesinde; Türkiye’deki performans esaslı bütçeleme döneminde yerel yönetimlere yetki devri ve kaynak paylaşımının mali boyutunu 81 il bazında karşılaştırmalı olarak ortaya koymaktır. Bu doğrultuda 81 il için, 2008-2019 dönemi sürekli değişken niteliğindeki yerel yönetimler bütçe gelir, gider, açık düzeyleri ve gelire göre bütçe açıklık oranı verileri ile kategorik değişken niteliğindeki büyükşehir belediyesi niteliği ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi verileri kullanılarak toplam altı değişkenin dağılımı kümeleme analizi ile incelenmiştir. Sonuçta 81 ilin yerel yönetiminin beş kümeye ayrıldığı ve bu ayrımın illerin büyükşehir belediyesi nitelikleri ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeylerinin önemli ölçüde belirleyici olduğu saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yetki Devri, Kaynak Paylaşımı, Belediye Bütçeleri,

Local Governments in Turkey Public Finance and Delegation of Authority - Resource Sharing: Empirical Evaluation of the Performance Based Budgeting Period (2008-2019)

¹ Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, edogan82@hotmail.com, 0000-0002-9886-4186.

² Dr., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, jemakn@gmail.com, 0000-0002-2247-9409.

Makale Geliş Tarihi: 03.05.2021

Makale Kabul Tarihi: 23.04.2022

Abstract: *The aim of the study is within the framework of decentralization, localization principle and localization process; put forward to the financial aspects of devolution and resource sharing of local governments on the basis of a comparative 81 provinces during the performance-based budgeting process in Turkey. In this direction, the distribution of six variables has been analyzed with cluster analysis for 81 provinces, using the data of local governments, which are constantly variable, budget income, expenditure, deficit levels and budget openness rate according to income, and the data of the metropolitan municipality qualification and socioeconomic development level, which are categorical variables. As a result, it has been determined that the local governments of 81 provinces are divided into five clusters and that the qualifications and socioeconomic development levels of the provinces are the most important determinants.*

Keywords: *Local Governments, Delegation, Resource Sharing, Municipal Budgets.*

Giriş

Tarihsel gelişme dinamikleri içinde modern ulus-devlet ile başlayan süreçte, kamu kesiminin konumu siyaset-ekonomi ilişkisi bağlamında sürekli değişime uğramaktadır. Bu süreçteki hakim iktisat politikaları kamu kesiminin rolünü düzenleyicilik ve denetleyicilik düzlemine indirgemektedir. Bununla birlikte, kamu yönetimi örgütlenmesi içinde düzenleyici ve denetleyici sistemi destekleyecek idari ve mali boyutlu dönüşümler de gerçekleştirilmektedir. Bu dönüşümler, merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkileri bağlamında ortaya çıkmaktadır. Çünkü iktisadi gelişme stratejileri sonucu kamu kesiminin değişen rolü, buna bağlı olarak da merkezi yönetimin kapsamı ve bu kapsamdan giderek bağımsızlaşan idari-mali yapılar, güçlü merkezi yönetim anlayışının yerini yerel yönetimlerin alması şeklinde idari-mali yeniden yapılanmaya da neden olmaktadır.³

Küreselleşme süreciyle yaşanan dönüşüm Türkiye’de etkisini kamu yönetimi reformu ile göstermiştir. Bu süreçte Türkiye, Avrupa Birliği uyum sürecinin de etkisiyle bazı maddelerine çekince koyulmakla birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul etmiştir. Türkiye’de serbestleştirme, özelleştirme ve düzenleme odaklı iktisat politikaları ile kamu yönetimi reformu sonucu yerelleşme anlayışının ve yerellik ilkesinin önemi artmıştır. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin yasal bağlamına ilişkin idari-mali yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Bunlara karşın yerel yönetimler maliyesinin özerkliği için temel koşullardan olan kamusal hizmet sunumunun yerine getirilebilmesinde mevzuat kaynaklı mali sorunların bulunduğu

³ Bu dönüşüm, 20. yüzyılın sonlarında yapılan düzenlemelerden olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da “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 taşıması” şeklinde ifade edilen özerk yerel yönetim kavramını gündeme getirmiştir.

görülmektedir. Bu sorunlardan en dikkat çekici olanı da yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesine imkan tanıyan gelirin yetersiz olmasıdır. Oysaki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 9. Maddesinde Türkiye tarafından da kabul edilen *“Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır”* koşulu yer almaktadır. Söz konusu koşul kapsamında Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunlarında düzenlemeler yapılmış; ancak söz konusu düzenlemeler Türkiye ekonomisi koşullarında yetersiz kalmıştır. Benzer durum aynı madde kapsamında yer alan ve yine Türkiye tarafından kabul edilen *“Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır”* koşulu için de geçerlidir. Yerel yönetim temelli bu düzenleme, kamu yönetimi reformunun mali nitelikli sonucu niteliğindeki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yerini bulmuştur. Türkiye’deki kamu mali yönetiminde bütçenin çerçevesi 5018 sayılı yasa tarafından çizilmiştir. 5018 sayılı yasa ile kamu yönetimi örgütlenmesi yeniden yapılandırılmış, katma bütçeli idareler kaldırılarak özel ve genel bütçeli idarelere dönüştürülmüştür. 2007 yılından itibaren uygulanan yasa kamu kesimini; genel yönetim kapsamındaki idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri olarak ikiye ayırmıştır. Genel yönetim ise, merkezi yönetim kapsamındaki idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, yerel yönetimler olmak üzere üçe ayrılmıştır. Merkezi yönetim de kendi içinde, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici denetleyici kurumlar olmak üzere sınıflandırılmıştır.

Türkiye’deki idari-mali yapıdaki dönüşüm; yerel düzeydeki uygulamada sorunların ortaya çıkmasına sebep olarak yasal düzenlemelerdeki koşulların yerine getirilememesi ile sonuçlanmıştır. Bu doğrultuda, yerel yönetimler arasındaki dengesizlik bir sorun iken, yerel yönetimlerin yetki ile kaynak düzeyleri arasındaki uyumsuzluğun bir göstergesi niteliğindeki bütçe açığı ve gelire göre bütçe açık düzeyi temel bir sorun niteliğindedir. Bu durum literatür kapsamındaki çalışmalar ile ampirik olarak da desteklenmiştir. Bununla birlikte bu çalışmalarda (Hotunluoğlu, 2016; Tekin ve Hotunluoğlu, 2014) esas olarak yerel yönetimlerdeki bütçe açığı sorunu sürdürülebilirlik bağlamında ele alınmış ve farklı dönemler içerilmesine rağmen yerel yönetimlerin bütçelerinin zayıf formda sürdürülebilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma kapsamında ise, literatürde yer alan çalışmalardan farklı olarak yerel yönetimlerin bütçe dengeleri 81 il bazında karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Buradan hareketle de söz konusu idari-mali yapıdaki dönüşümün olgusal bağlamda yerel yönetimler üzerindeki etkisi ortaya koyulmaktadır. Bu doğrultuda, ilk olarak yerel yönetimlerin yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı esasları hakkında genel; ikinci olarak ise, Türkiye’deki yerel yönetimler maliyesi bağlamında özel bir değerlendirme

sunulmaktadır. Bu değerlendirmeleri takiben de Türkiye’deki yerel yönetimlerin olgusal durumuna yönelik ampirik bir değerlendirmeye yer verilmektedir.

Yerel Düzeyde Yetki Devri, Hizmet Bölüşümü ve Kaynak Paylaşımı

2000’li yıllarda yerel düzeydeki bölgesel gelişmeyi ve kentsel büyümeyi yönlendiren etmenlerden birisi, mekânsal biçimin ulusal ve uluslararası düzeyde oluşan iktisadi işbölümünde oynadığı roldür. Yani her bölge ölçeği ve kent seviyesi, yerel düzeyde idari-mali yapı içerisinde takip edilen iktisadi gelişme stratejileri çerçevesinde roller üstlenmektedir. Bu roller, küreselleşme döneminde iktisadi gelişme sürecinde yeniden tanımlanmış, 1990’larda köklü dönüşümlere uğramış ve 2000’li yıllar da küçük dönüşümlerle sürmüştür. Bir anlamda kent seviyesinin mekansal biçimi ve zamansal boyutu, ekonomik gelişme ve toplumsal değişim sürecinde bir katmanlaşma modeli çerçevesinde oluşmaktadır. İktisadi gelişme stratejileri; idari-mali yeniden yapılanma yaratırken, aynı zamanda bu yapıyla ilişkili mekansal biçiminin ölçeklendirilmesini ve yerel düzeydeki idari-mali yapıyı da ortaya çıkarmaktadır. İktisadi gelişme stratejileriyle, yerel yönetimlerin idari-mali yapıları da toplumsal değişim sürecinde yeni düzenleme modelleri tarafından belirlenmektedir (Ersoy, 2001: 38).

Ekonomik yapı içinde bölgesel/kentsel alanlarda kamusal hizmetlerin uygun şekilde sunulmasının yolu, idareler arası mali ilişkiler sisteminin bu çerçevede şekillendirilmesidir. Yerel yönetimler arasındaki kaynak dağılımını olduğu gibi kabul etmek, bölge ölçeğinde ve kentsel seviyede kamusal hizmetlerin yeterli şekilde sunumunu engellemektedir. Böylelikle, idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi bir ihtiyaç olmaktadır (Kesik, 2005: 77). Yerel yönetimler, kamu kesiminin merkezi yönetim dışındaki unsurlarından biridir. Yerel düzeydeki kamusal hizmetlerin etkin, ekonomik ve verimli sunumu yerel yönetimler aracılığıyla olmaktadır. Çünkü toplumsal süreçte nüfusun artışıyla bölgesel ölçeğin gelişmesi ve kentsel seviyenin büyümesi, mekansal biçiminin ölçeklendirilmesi eğiliminin genişlemesi, kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve idari-mali yapıdaki verimliliğin artması yerel yönetimlere yönelik sürecin temel unsurlarıdır. Bunlara bağlı olarak yerel yönetimlerin bütçe, gider ve gelir yapılarının incelenmesi de yerel yönetimler maliyesini ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimler maliyesi, kuramsal temellerini yerinden yönetim, yerellik ve yerelleşmeden almaktadır (Yüksel, 2019: 268).

Yerinden yönetim; yerel yönetimler ile yerel halkın kendi eliyle seçtiği organların yönetilmesini anlatan bir sistemdir. Yerinden yönetimin iki türü vardır: yetki genişliği ve gerçek anlamda yerinden yönetim. Yetki genişliğinde; merkezi yönetim taşra yönetiminde bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmeleri için yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmektedir. Gerçek anlamda yerinden yönetim ise, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği siyasal, idari ve mali yetkilerle donatılmalarıdır (Keleş, 2019: 29-30). Yerinden

yönetimin temeli yetki dağıtımıdır, bir merkezde toplanan yetkilerin dağıtılmasıdır. Sınırları daha belirgin bir yerinden yönetim anlayışı; kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin yetki ve sorumluluk ile gelir ve kaynakların, farklı yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılmasıdır. Yerinden yönetim siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullardaki değişimlere ve elde edilen sonuçlara göre yeni düzenlemeler yapmayı gerektiren dinamik bir çabayı içermektedir (Arıkboğa, 2018: 4). Ayrıca yerel yönetimler maliyesinde yerellik ilkesine de özel vurgu yapılmaktadır. Yerellik, hizmet bölüşümünde yararlanılması gereken siyasal nitelikli bir ilkedir. Bu ilke, kamusal hizmetlerin vatandaşa en yakın yönetim birimleri tarafından sunulmasıdır. Bu bağlamda ilke, hizmet bölüşümün bu şekilde yapılmasına ilişkin siyasal temennidir (Arıkboğa, 2013: 81).

2000 sonrası dönemde yerel yönetimler, merkezi yönetim birlikte kendilerini kamu kesiminin oluşturuca bir parçası olarak gördükleri bir anlayıştan, küresel ölçekte hareket eden sermaye yatırımlarını kendi birimlerine çekmek için projeler geliştiren bir yerellik anlayışına geçmektedirler. Bunun önemli sonucu, kendisini kamusal hizmetlerin sunucusu olarak gören yerel yönetimlerin yerini, ekonomik büyümeye önem veren ve sermaye kesiminin taleplerine duyarlı hale gelen yerellik ilkesinin almasıdır. Bu dönüşümün bir boyutu, tüketimin yanı sıra büyüme sürecine öncelik veren bir yerel yönetimler modeline geçiştir. Buraya ilişkin bir diğcr boyut da kamu kesiminin çekildiğı alanlara devlet dışı birtakım ekonomik güçlerin sokulmasıdır. Bu dönüşümün sonucu yerel yönetimler yerlerini özel sektöre bırakmaktadırlar. Böylece, bölgesel/kentsel alanlara ilişkin olarak üç kesimli model ortaya çıkmaktadır. Bunun unsurları; yerel yönetimler, ekonomik güçler ve toplumsal aktörler olarak çeşitli yapılanmalardır. Bu süreçle de, kamu yönetiminde yerinden yönetim yerine yerellik ilkesi ile yerel yönetişim modeli ortaya çıkmaktadır. Yönetişim modeli çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediğı yönetim sürecidir. Artık kamu kesiminin işlevi ise, düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır.⁴ Yerel yönetişim modeli olarak bu yeni yerel yönetimler anlayışı bir yapıdan çok, bir sürece işaret etmektedir (Şengül, 2009: 84-85).

İdari-mali dönüşüm sürecinde, idareler arası ilişkilerin düzenlenmesinde; öncelikle kamusal hizmet sunumu için yerel yönetimlere yetki dağılımının yapılması gerekmektedir. İdareler arası ilişkiler, hem yerel yönetimlerinin idari ve mali özerkliğini, hem de kamusal hizmetlerinin sunulmasında etkinliği yakından ilgilendirmektedir. Mali kaynakların tahsisinde etkinliğin, kamusal hizmetlerinden yararlanacak olanlara en yakın yerel düzeydeki birimlere harcama sorumluluğunu vermek suretiyle yerine getirilmesi yaygın bir uygulamadır (Kesik, 2005: 81). 2000

⁴ Etkileşim halindeki bu süreçlerin ortak paydası, özerk yerel yönetimler anlayışına geçiştir. Buna paralel bir eğilim olarak yerel düzeyin tüketim birimi olmaktan üretimin örgütlendiğı mekansal biçim haline gelişi, beraberinde yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplumun oluşturduğu ittifaka yol açmıştır (Şengül, 2009: 85).

sonrası bu süreçte; yetki devri ile birlikte mali kaynakların da yerel düzeye devredilmesine dayanan yerelleşme anlayışını gündeme getirmektedir. Yerelleşme süreciyle kamusal hizmetlere yönelik talebin karşılanmasında, bölgesel/kentsel alanı etkileyen politikaların belirlenmesinde ve yerel düzeyde ilişkilerin düzenlenmesinde belediyelerin rolü artmaktadır. Ancak bu durum merkezi yönetime mali olarak bağımlı olan ve yeterli öz gelirlere sahip olmayan belediyeler açısından kamu finansman sorununu gündeme getirmektedir. Bu nedenle, belediyeler; kamu finansman sorununun çözümü için, kaynakların etkin kullanılmasına, mevcut kaynakların iyileştirilmesine ve yeni kaynakların oluşturulmasına yönelmektedirler (Eroğlu, 2020: 34).

Yerel yönetimler maliyesinin alt alanı olarak yerelleşme, kamu kesiminin dikey yapısını işaret etmektedir. Mali yerelleşme, iktisadi etkinliği sağlamak için hangi araçların merkezileştirildiğini ve hangilerinin ulusal düzeylerin alanına girdiğini anlamaya çalışmaktır. Bu nedenle, mali yerelleşmede; yerel vergiler, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler ve yerel harcamalar incelenmektedir (Yüksel, 2019: 270). Aslında yerelleşme sürecinde; kentleşme, nüfus artışı, kaliteli hizmet ve hizmetlere erişim kolaylığı gibi etmenler belediyelerin önemini arttırmaktadır. Yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanmasının temelini oluşturan etkinlik, ekonomik ve verimlilik ile mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları da esas olarak belediyelerde gündeme gelmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerde önemli yerleri olan belediyeler, gelir kaynaklarının daha verimli kullanımını sağlayarak kaynak tahsisinde etkin olarak yer almaktadır. Çünkü hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde belediyeler, bulundukları yerlerde yaşayan vatandaşların gereksinim duydukları kamusal hizmetleri, merkezi yönetime göre yerinde ve doğru tespit edebilmektedir. Bu nedenle de, belediye yönetim sistemi yerel düzeyde kamusal hizmet sunumunda daha etkin kılınmaktadır (Eroğlu, 2020: 35).

Buradaki kavramlar çerçevesinde; yerinden yönetimin coğrafi ve fonksiyonel şekillerinin yanı sıra, yetki ve sorumluluk açısından üçlü bir sınıflandırması vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki idari-mali yapılarda, kamu yönetimi örgütlenmesinde yetki genişliği de, bir yerinden yönetim türü olmaktadır.⁵ Bu doğrultuda, siyasal, idari ve mali nitelikli yerinden yönetimin üç ana çeşidi olarak ayrı niteliklere sahip üç temel türü vardır: Yetki genişliği, yetki aktarımı ve yetki paylaşımı (Arıkboğa, 2018: 9). Yetki genişliği, merkezi yönetimin kendi tüzel kişiliği içindeki bir yetki dağıtımıdır. Yetki genişliği, merkezi yönetime ait yetkilerden bir kısmının, hiyerarşik yapı içinde bulunan yerel düzeydeki taşra teşkilatlarına devredilmesidir. Böylece merkezdeki yetkilerden bir kısmı merkezi yönetimin taşra

⁵ Bu sınıflandırmaya özelleştirme de eklenmektedir. Ancak özelleştirme, diğerlerinden ayrılmakta ve ekonomik yerinden yönetim şeklinde ayrı bir kategori de yer almaktadır (Arıkboğa, 2018: 9).

birimlerine dağıtılarak merkezdeki yoğunluk azaltılmaktadır.⁶ Bunlar, gerçekte ayrı bir yönetim olmayıp merkezi yönetimin yerel düzeydeki yansımalarıdır (Arikboğa, 2018: 9-10). Yerinden yönetimin ikinci türü yetki aktarımıdır. Yetki aktarımındaki ayırt edici nitelik; yetki devrinin merkezi yönetimin tüzel kişiliği içinde değil de, tüzel kişiliğinin dışına yapılmasıdır. Yetki aktarımı, belirli kamusal hizmetlerin yürütme sorumluluğunun, merkezi yönetimden başka tüzel kişiye devredilmesidir.⁷ Bununla birlikte yetki aktarımı, sorumluluğun tümünden devri anlamına gelmemektedir. Çünkü yetki aktarılan idareler, yine merkezi yönetimle ilişki halindedir ve nihai olarak ona karşı sorumludur. Ancak kendi tüzel kişilikleri, kendilerine tahsis edilmiş bütçesi ve ayrı mal varlığı ile personeli söz konusudur (Arikboğa, 2018: 10).⁸ Yerinden yönetimin üçüncü türü yetki paylaşımıdır. Yetki paylaşımı, yerinden yönetimin en ileri düzeyidir. Bir devlete daha merkeziyetçi veya yerinden yönetimi nitelik kazandıracak yerinden yönetim türüdür. Merkezi yönetim ile coğrafi sınırlara sahip yerel yönetimler arasında, anayasaya dayalı olarak parlamento tarafından yapılan yetki paylaşımıdır.⁹ Yerel yönetimler kendi kararlarını alabilen, bütçelerini yapabilen, harcama önceliklerine ve yatırımlarına karar verebilen yönetim birimleridir. Aynı zamanda yerel yönetimler, seçimle gelinen organlarıyla siyasal yerinden yönetim birimidir. Yetki paylaşımını yerinden yönetim türlerinden ayıran nitelik, yerel yönetimlerin yerel iradeye dayalı olarak oluşturulması ve yasalarla düzenlenmesidir. Bu yönüyle yerel yönetimler, kendi kendini yönetebilme prensibine dayalı, merkezi yönetime bağlı olmayan yönetim birimleridir (Arikboğa, 2018: 13-14).

Yerel yönetimler maliyesinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sadece bir kısmını yerel düzeyde kamusal hizmet sunumu için yetki devri oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin yasaların kendilerine vermiş bulundukları yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmek için, mali kaynaklarla donatılmak zorundadırlar. Kamu kesimi içinde hizmetlerin; merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinden dolayı, her düzeyde kamusal hizmet sunumu için mali kaynaklara sahip olunması gerekmektedir (Keleş, 2019: 365). Yani idareler arası

⁶ “Yetki genişliğiyle oluşturulan idari birimler, yerel düzeyde, merkezi yönetimin eli, ayağı gibidir. Merkezde belirlenen politikalar ve alınan kararlar, bu birimler eliyle hayata geçirilmektedir.” (Arikboğa, 2018: 9-10).

⁷ “Böylece ilgili hizmet alanı rutin merkezi yönetimin dışına çıkarılmakta, belirli bir özerklik söz konusu olmakta ve hiyerarşik değil dolaylı bir idari-mali denetim yapılmaktadır.” (Arikboğa, 2018: 9-10)

⁸ Bu kuruluşların türleri arasında kamu kesimi işletmeleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu mali kuruluşları, ulaştırma ve haberleşme ilgili kamusal birimler ve toplu konut, su, elektrik, telefon gibi özel amaçlı kamu idareleri, bölgesel kalkınma idareleri ve kentsel gelişim işletmeleri bulunmaktadır (Arikboğa, 2018: 10).

⁹ “Yetki paylaşımındaki kritik husus, bu paylaşımın yasalarla yapılıyor olmasıdır. Yasalar bir taraftan yerel yönetimler için yasama güvencesi oluştururken, diğer taraftan hem yerel yönetimlerin yasal sınırlarını hem de merkezi yönetimin olası müdahalelerinin yasal sınırlarını belirlemektedir.” (Arikboğa, 2018: 13).

mali ilişkiler çerçevesinde yerel yönetimler, kendi yetki ve sorumluluk çerçevesinin belirlenmesi suretiyle hizmet bölüşümünü gerçekleştirdikten sonra bu hizmetlerini gerçekleştirecek yeterli mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Alt yönetim birimleri, kamusal hizmetlerini gerçekleştirebilmek için kendi öz gelirleri dışında üç şekilde kaynak elde edebilmektedirler. Bunlar, gelir paylaşımı, idareler arası kaynak transferleri ile borçlanmadır. Gelir paylaşımı, belirli temel vergiler bazında önceden belirlenmiş katsayılar uygulanmak suretiyle ya da toplam vergi tutarı üzerinden yapılmaktadır (Kesik, 2005: 83-84). Yerellik ilkesi ve yerelleşme anlayışının önemli unsurlarından biri kaynak paylaşımıdır. Kaynak paylaşımında hangi kaynaklarının yerel yönetimler tarafından kullanılacağı gelir tahsisinin önemli ayağı olmaktadır. Yerel düzeydeki temel görevlerin yerine getirebilmesi için, bazı gelirlerin yerel yönetimlere aktarılması veya yerel yönetimlere bazı gelirleri toplama yetkisinin verilmesi gerekmektedir (Demir ve Yüksel, 2019: 16).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki transferler yerel yönetimler maliyesinin önemli bir özelliğidir. Bu nedenle de sınırları iyi belirlenmiş idareler arası mali transferler, yerel yönetim modelinde önemli hale gelmektedir. Merkezi yönetim, siyasal, ekonomik ve toplumsal amaçlarla yerel yönetimlere kaynak transferi yapmaktadır. Bunlar, şarta bağlı olmayan ve şarta bağlı olan transferler şeklinde iki gruptadır.¹⁰ Transferler, yerel yönetimlere gelir kaynağı sağlanması konusunda benimsenen bir yöntemdir. Transferler, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan kaynak aktarımı anlamına gelmektedir. Merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler için önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetimlere yüklenen hizmetlerin mevcut kaynaklarla karşılanamayacak kadar fazla olması durumunda ortaya çıkan mali kaynak yetersizlikleri transferler yoluyla aşılmaktadır (Arıkboğa, 2016: 278). Borçlanma ise, öz gelirler ve merkezi yönetimden elde edilen gelirlerden farklı olarak sürekliliği olmayan ve geri ödeme yükümlülüğü bulunan kaynak yaratma şeklindedir. Bu haliyle borçlanma aslında bir gelir kaynağı değildir. Borçlanma suretiyle gelecekte elde edilecek potansiyel gelirler, bugünkü giderler için kullanılmaktadır (Kesik, 2005: 85-87).¹¹ 2000’li yıllarla birlikte yerel yönetim modelinin önemli unsurlarından biri yerel borçlanma olmaktadır. Yerel borçlanma, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları ve merkezi yönetimden aldıkları

¹⁰ Şarta bağlı olmayan transferlerde, yerel yönetimler, belirli bir koşul getirilmeksizin aktarılan kaynağın kullanımı konusunda tamamen serbest bırakılmaktadır. Bu tür transferler, dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermek amacıyla taşınmaktadır. Şarta bağlı transferler ise, alt yönetim birimleri arasında dışsalılık etkilerinin ortaya çıkması durumunda gerçekleştirilmektedir. Kamusal hizmetlerin sunumunda asgari şartları gerçekleştirmek ya da sosyal faydası yüksek olan malların optimal düzeyde üretimini temin için, merkezi yönetim aktarılan kaynağın kullanım amacını sınırlandırmakta, kaynağın kullanımı ile ilgili belirli asgari şartlar koyabilmektedir (Kesik, 2005: 83-84).

¹¹ Yani sermaye birikimi sağlayacak yatırımlar, bir taraftan gelecek kuşakları yükümlülük altına sokmakla beraber, diğer taraftan bugün yaratılan sermaye birikim sürecinin gelir yaratıcı etkisinden yararlanacaklardır (Kesik, 2005: 87).

transferlerin yetersiz kalması durumunda ortaya çıkmaktadır (Demir ve Yüksel, 2019: 16). Yerel yönetimler, iç ve dış sermaye piyasalarından, merkezi yönetim tarafından kurulmuş fonlardan ve yerel yönetim bankalarından borçlanabilmektedir. Ancak, hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen sınırsız değildir (Arıkboğa, 2016: 279).¹²

Bölgesel/kentsel alanlardaki toplumsal ihtiyaçlardaki farklılıklar yerel yönetimlerin gerekliliğini güçlendirmektedir. Buradaki farklılaşma, yerel yönetimler maliyesi çerçevesinde bütçelerinin çeşitlenmesine ve harcama kalemlerinde değişimlere neden olmaktadır. Sonuçta, yerel yönetimlerin bölge ölçeği ve kent seviyesinde yaptıkları harcamalar ve bu harcamaları finanse edebilmek için ihtiyaç duyduğu gelirlerin elde edilmesi için mali kaynakların harcanması ve tasarruf yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması yerellik ilkesini ve yerelleşme anlayışını gündeme getirmiştir (Demir ve Yüksel, 2019: 14). Aslında yerel yönetimlerin yetkileri, idari statüleri ve mali kaynakları yasalarla belirlenmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetime karşı idari-mali yapıda yasal bir güvenceye sahiptir. Yasalarla yerel yönetimlere devredilen yetkiler, yerel yönetimlerin asli yetkisidir. Yani yetki paylaşımı; yetki ve sorumluluk ile gelir ve kaynakların tam olarak devredilmesidir. Yasalarla yerel yönetimlere bırakılan kamusal hizmetlerde, merkezi yönetimin sorumluluğu bitmekte, sorumluluk yerel yönetimlere geçmektedir. Bu çerçevede, kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin tasarrufu tama yakın olmaktadır. Böylece yetki paylaşımı, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını birbirinden ayırmakta, gelir ve kaynakları söz konusu iki idare arasında paylaştırmaktadır (Arıkboğa, 2018: 14). Çünkü, bölgeler/kentler arasında; doğal kaynaklar, gelir temeli, beşeri sermaye ve hizmet maliyeti nedenlerine bağlı olarak mali boyutlu farklılıklar olmaktadır. Bölgesel/kentsel alanlar arasındaki dengesizliği giderebilmek için merkezi yönetim, yetki paylaşımıyla yerel yönetimlere kaynak aktarmak suretiyle, kamusal hizmet sunumunda asgari standardı yakalamak istemektedir. Bunlar da faklı kamusal hizmetlerin sunulmasında ortak bir standart yakalamak, farklı yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin kalitesini aynı seviyeye getirmek ve farklı bölgesel/kentsel alanlardaki bireylerin yaşam standardını birbirine yaklaştırmak şeklindedir (Kesik, 2005: 80).

Buradaki bakış açısı, yerel düzeydeki sorunların çözümünde belediyeleri ön plana çıkarmaktadır. Böyle bir süreçte, artan nüfusun ve boyutları genişleyen mekansal biçimlerin ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik büyümenin yönetilmesi ve daha geniş alanda kamusal hizmet sunulması sorunlarının giderilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda nüfusun büyük çoğunluğunun yaşadığı belediyelere önemli görevler yüklenmektedir. Ancak, vergilendirme yetkisine sahip olmama, öz gelir

¹² Yerel yönetimlere borç vermeye razı olan sermaye piyasasının kapasitesi ve yeterlilik düzeyinin yanı sıra, üst yönetim birimleri de genellikle makroekonomik nedenlerle yerel yönetimlerin borçlanmalarını çeşitli yöntemlerle sınırlandırmakta ve kontrol altında tutmaktadır (Arıkboğa, 2016: 279).

kaynaklarının yetersizliği, genel bütçe gelirleri tahsilatından aktarılan paylara aşırı bağımlılık, yeni kaynaklar oluşturulamaması ve mevcut kaynakların etkin kullanılamaması sorunları belediyeleri etkin, ekonomik ve verimli hizmet sunumu çizgisinden uzaklaştırmaktadır. Ayrıca bütçe gelir/gider potansiyeli sürekli artış eğilimi gösteren belediyelerin ekonomik büyümede üstlendiği fonksiyon da, bu sorunlara önemli bir boyut kazandırmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 169-170). Belediyelerdeki kaynak paylaşımı; gelirleri/giderleri birlikte ele alan bir bütçe yönetimidir. Çünkü performans açısından kamusal hizmetlerin doğru tespiti ve uygun maliyetli şekilde gerçekleştirilmesi önemlidir. Buna karşın belediyelerin kamu finansman sorunlarına yönelik çözüm arayışlarında gelir yönü ön planda tutulmaktadır. Ancak giderlerin etkin gerçekleştirilmesiyle de dolaylı olarak belediyelerin gelirleri artırılabilir. Bu durumun iki temel nedeni vardır. İlki belediyelerin kamusal hizmet yüklerinin artmasıdır. Hizmet sunumundaki artışla belediye daha fazla harcama yapabilmektedir. İkincisi ise, artan borçlanmanın yarattığı mali yük olmaktadır (Eroğlu, 2020: 44).

Özellikle yerel yönetimle birlikte belediye bütçe giderlerinin daha etkin, ekonomik ve verimli biçimde gerçekleştirilmesi çabası, yerel yönetimler maliyesini sorunların tespiti ve çözümü için yol alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda belediyelerin temel sorun alanları: Yetki ve sorumluluk sınırlarının net biçimde belirlenmemesi nedeniyle hizmet çakışmaları; bütçe gelir-gider dengesizliği; kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılamaması; yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması ile öz gelir kaynaklarının yetersizliği ve vergilendirme yetkisinin olmaması nedeniyle merkezi yönetime bağımlılıktır (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 170). Esasında yerellik ilkesinin ve yerelleşme anlayışının tartışıldığı bu dönemde yerel düzeyin öz gelir yaratma kapasitesi sürekli daralmakta ve yerel yönetimlerin merkezi yönetime mali açıdan bağımlılığı artmakta ve yerel yönetim modeli çelişkili bir sonuç ortaya koymaktadır. Merkezi yönetime mali açıdan bağımlılığının artması da, plan-program-bütçe ilişkisinin etkin kurulamamasıyla gelir-gider dengesinden uzaklaşılmasına ve belediyelerin kamu mali yönetimlerinde özerk olamamalarına yol açmaktadır (Eroğlu, 2020: 39).

Özetle, 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşümlerin; siyasi, idari, ekonomik ve mali boyutların tamamını bütünsel olarak içinde kapsaması gerekmektedir. Böyle bir süreçte, yapısal reformları yerel yönetimler maliyesinin güçlendirilmesi takip etmezse, yerel yönetimler artan yetki ve sorumluluğunu yerine getirebilmek için merkezi yönetime mali açıdan daha bağımlı hale gelmektedir. Böylece de, kamu yönetimi örgütlenmesi içinde merkezi yönetim yerel yönetimlere karşı güçlenmektedir (Savaşkan, 2017: 143). Kısacası, ekonomik gelişme ve toplumsal değişim sürecinde yerel yönetimlerin üstlendikleri yetki ve sorumluluk, dönüşen idari-mali yapı ve yerel düzeydeki ekonomik güçler çerçevesinde belirlenmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimleri özgün kılan üstlendiği işlevler değil, iktisadi gelişme stratejisindeki konumlarıdır. Buradaki konumlar ise,

belirlenip sabit kalmamakta, ekonomik büyüme kapsamında sermaye kesiminin hareketliliği ve buna yerel düzeydeki cevaplar çerçevesinde sürekli yeniden belirlenmektedir. Bu nedenle süreç içinde yerel yönetimler maliyesi de, dinamik bir ekonomik, siyasal ve toplumsal ilişki olarak yer almaktadır (Şengül, 2009: 90).

Türkiye’de 2000 Sonrası Yerel Yönetimler Maliyesinin Gelişimi

Türkiye’de 2000’lerde yerel yönetimler, yerellik ilkesi ile yerelleşme anlayışı sonucu yetki ve sorumluluk ile gelir ve kaynak artışıyla önem kazanmaktadır. Süreçle birlikte yerel yönetimler, ekonomik büyüme sürecinde bölgesel/kentsel alanlarda önemli bir toplumsal aktör haline gelmektedir (Savaşkan, 2017: 142). Ayrıca bu süreçle birlikte 2000 sonrasında Türkiye’de anakentleşme eğilimi de yükselmektedir. Buradaki büyüme sürecinde, belediyelerin üstlendikleri yetki ve sorumluluğu gereği gibi yerine getirmesi, bütçe gelir-gider dengesinin sağlanmasından geçmektedir. Özellikle kent seviyesinde belediyeler için öz gelirlerin giderlere kıyasla yetersiz olduğu tablo ortaya çıkmaktadır. Çünkü yerel düzeydeki finansman bakımından merkezi yönetim hala önemli olmaktadır. Anakentleşme eğilimiyle yerel düzeyde kamusal hizmet sunumunda büyükşehirler cazip hale gelmekle birlikte, diğer taraftan yerel yönetimlerin özerk mali yapıları da sınırlandırılmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 453). Bu çerçevede, yapısal reformların etkisiyle 2004-2008 arasındaki idari-mali değişiklikler ile yerel yönetimler özellikle belediyeler, altyapı yatırımları ve kentsel dönüşüm projeleri gibi daha önce merkezi yönetimin tek başına yetkili olduğu alanlarda önemli aktörler haline gelmiştir. Artık, merkezi yönetim yatırım alanlarındaki yetki ve sorumluluğunu yerel yönetimlerle paylaşmıştır. Yapılan değişikliklerle birlikte belediyeler, altyapı sistemleri gibi geleneksel olarak yetkili olduğu alanlara ek olarak, büyük ölçekli inşaat faaliyetlerinde de yetkilendirilmiştir. Kentsel dönüşüm projeleri de yasal değişiklikler sonucunda, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanına girmiş, bu alandaki planlama yetkisi ise belediyelere verilmiştir (Savaşkan, 2017: 155).

2000’li yıllardaki kamu kesimindeki idari-mali yeniden yapılanma; küreselleşme süreci ve Avrupa Birliğine uyumla bağlantılı yerel yönetimler çerçevesinde kapsamlı düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda, 5216 sayılı büyükşehir belediyesi ve 5393 sayılı belediye kanunları yapılan önemli düzenlemeler arasındadır.¹³ 2012 yılındaki 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi

¹³ 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin idari-mali yapısına yönelik köklü yasal değişiklikler yapılmıştır. Bunlar, sırasıyla şunlardır; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006), 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008). Türkiye ekonomisini küresel ekonomi ile bütünleşmesinin hızlandığı bu dönemde yasalarda da

Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ise, yerel yönetimlerle ilgili yasalar üzerinde büyük değişiklikler yaratmıştır (Günel, Atvur ve Okudan-Dernek, 2014: 61). Bu doğrultuda Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri 2012 yılında yapılan 6360 sayılı yasayla birlikte, köklü bir dönüşüme uğramıştır. 2014 yılında fiili olarak uygulanan sistem, il bütününde büyükşehir uygulamasıdır. Yeni sistemde hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı, il/ilçe mülki sınırlarıdır. Büyükşehir belediyesindeki değişim, sadece mekansal biçimin genişlemesinden ibaret değildir, ek değişiklikleri de içeren yeni bir sistemdir.¹⁴ Bu illerde artık iki farklı yerel yönetim birimi vardır: büyükşehir il belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi. Yani iki kademeli ve dikey bütünleşmeye dayalı yerel yönetim sistemi oluşturulmaktadır: Büyükşehir yönetim sistemi.¹⁵ Kentsel ve kırsal alanlardaki bütün kamusal hizmetler, büyükşehir ile ilçe belediyelerinin yetkisi ve sorumluluğu altındadır. Bu nedenle büyükşehir yönetim sistemi merkezîyetçi bir niteliğe bürünmektedir. Aslında 6360 sayılı yasayla birlikte sisteme iki önemli unsur dahil edilmiştir: Sınırlar mülki sınırlara genişlemiş ve sınırlar içindeki büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi dışındaki bütün beldelerin ve köylerin varlığına son verilmiştir. Bu bağlamda 2012 öncesinde büyükşehir belediyeleri, dar bir bölgesel alanda ve daha bütünleşmiş kentsel alanda işlemiştir. Ancak 2012’den sonra büyükşehir belediyeleri, sahip oldukları yetkilerini; oldukça geniş bir mekansal biçimde, birbirinden farklı niteliklere sahip irili ufaklı pek çok yerleşim yerinde ve merkezden uzak yerleşim birimleri üzerinde kullanmıştır (Arıkboğa, 2018: 17-18).

Bölgesel/kentsel alanlar genişlemekle birlikte büyükşehir belediyelerine verilen yetkiler yerel düzeyde belirli alanla sınırlı bir nitelik taşımaktadır. Bu durum dışsalılık, ölçek ekonomisi, idari ve mali kapasite ilkelerinin yetki ve sorumluluk paylaşımında esas alındığını göstermektedir. Bununla birlikte, belediyelerin hizmet sunum alanlarının bu derece geniş olması, önemleriyle birlikte harcamalarının artmasına ve vergi konularındaki birtakım yetersizliklerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 445-446). 6360 sayılı yasa, daha önce farklı yerel yönetimler tarafından kullanılmakta olan yetki ve sorumluluk ile gelir ve kaynağın büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kullanmasını öngörmektedir. Dolayısıyla varlığı devam edecek olan yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanı, bölge ölçeği ile kent seviyesinde büyümüştür. Ancak yerel yönetimlerin yetkili oldukları bölgesel/kentsel

uluslararası iktisadi işbölümünün etkileri görülmüştür (Günel, Atvur ve Okudan-Dernek, 2014: 56).

¹⁴ Büyükşehir kapsamına dahil olan illerde, farklı bir yerel yönetim sistemine geçilmiş, bu bağlamda 30 ilde, il özel idareleri kaldırılmış, belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür (Arıkboğa, 2018: 17).

¹⁵ 750 binden fazla nüfuslu iller, büyükşehir yönetim sistemine dahil edilmiştir. Bu iller, hem kentsel hem de kırsal nitelikte irili ufaklı yerleşim birimlerine ve geniş coğrafi alanlara sahiptir. Bu illerde büyükşehir belediyesi ilin tamamını kapsamakta, büyükşehir ilçe belediyesi ise ilçenin tamamını kapsamaktadır (Arıkboğa, 2018: 17).

alan toplamda değişmemiştir. Yeni yasa, yetkiyi kullanacak birimleri ve bunların mekansal biçiminin ölçeklerini değiştirmiştir. Ayrıca belediyelere ayrılan gelirler ve kaynaklar, artık daha az sayıda yerel yönetim tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimler; daha büyük ölçekli yatırımlara ve yetkili oldukları alanlarda geleneksel yerel hizmetlerin ötesinde yeni altyapı yatırımlarına girmektedirler. Burada belediyelerin idari-mali yapısı; sadece güçlendirilmemiş, ayrıca merkeziyetçi anlayışla genişletilmiştir (Arıkboğa, 2013: 72-73).¹⁶ Diğer taraftan, yerel yönetimlerin kaynaklarının kullanımı üzerinde merkezi yönetimin denetimi de devam etmiştir. Belediyeler, gelirler açısından genel bütçeden ayrılan transferlere bağlıdır. Merkezi yönetimin belediyelere aktardığı transferler, koşulsuz ve belirli formüllerle aktarılmaktadır. Yerel yönetimlerin, borçlanma yetkileri de bulunmaktadır. Fakat belediyeler, merkezi yönetimin kontrolü ve kendilerine açtığı sınırlar çerçevesinde borçlanmaktadır. Aslında belediyelerin, özerk iç ve dış borçlanma yetkileri bulunsun da, borçlanma sürecinde merkezi yönetim hala önemli aktör olarak devrededir (Savaşkan, 2017: 160-161).

Hizmet bölüşümünde, var olan mevcut kaynak paylaşımı büyük oranda muhafaza edilmiş ve büyükşehir belediyesi tüm il ölçeğinde asli yetkili belediye haline getirilmiştir. Bu durum, hizmet etkinliğinin sağlanması açısından isabetli olmamıştır (Arıkboğa, 2013: 82). Hizmet etkinliği söz konusu olduğunda, sadece ölçek ekonomisi değil, hizmetin faydasının yayıldığı alan da dikkate alınması gereken bir ölçüttür. Yani hizmet etkinliğinin göbek bağı, yönetimin büyüklüğüne değil, öncelikle hizmetin faydasının yayıldığı alana bağlıdır.¹⁷ Ölçek büyüdükçe birim maliyetler sonsuza kadar azalmaya devam etmemekte, bir noktadan sonra eğrinin yönü yukarı dönmekte ve bu kez de birim maliyetler artmaktadır (Arıkboğa, 2013: 84-86). Aslında bu dönemde yerel yönetimlerden istenen rol, karmaşıklaşan idari-mali yapı içinde kaynakları harekete geçirmek ve eşgüdümü sağlamaktır. Çok aktörlü modelde, farklı kesimlerin birbirini bastırmadığı bir idari-mali yapı yaratılmaktadır. Bu yapı; yerel düzeydeki yetkilerin, hizmetlerin ve kaynakların bir araya getirilerek, bölge ölçeğinin ve kent seviyesinin bütününe hedefleyen ekonomik büyümeyi yaratan büyükşehir yönetim sistemini oluşturmaktadır. Ortaya çıkan büyükşehir yönetim sistemi, bölgesel/kentsel alandaki çoğulcu toplumsal aktörlerin güç dengeleri içinde oluşan koalisyonların ürünüdür. Böylece bölge ölçeği

¹⁶ “Yerel yönetimlerin değil, ancak yerel içindeki birimlerin yetkileri artmaktadır. Fonksiyonel anlamda yeni yetki ve ilave kaynak vermediği halde, düzenlemeler yerel yönetimleri güçlendirici niteliktedir.” (Arıkboğa, 2013: 73).

¹⁷ Fayda alanının genişlemesine paralel olarak, hizmetin sunum düzeyi de genişletilir. Hizmet etkinliğinin sağlanabilmesi için hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın dikkate alınması ve idari birim yetki alanıyla hizmet fayda alanının örtüştürülmesi gerekmektedir. Aksi halde hizmet etkinliğinde düşüşlerle aksaklıklar ortaya çıkmaktadır (Arıkboğa, 2013: 85-86).

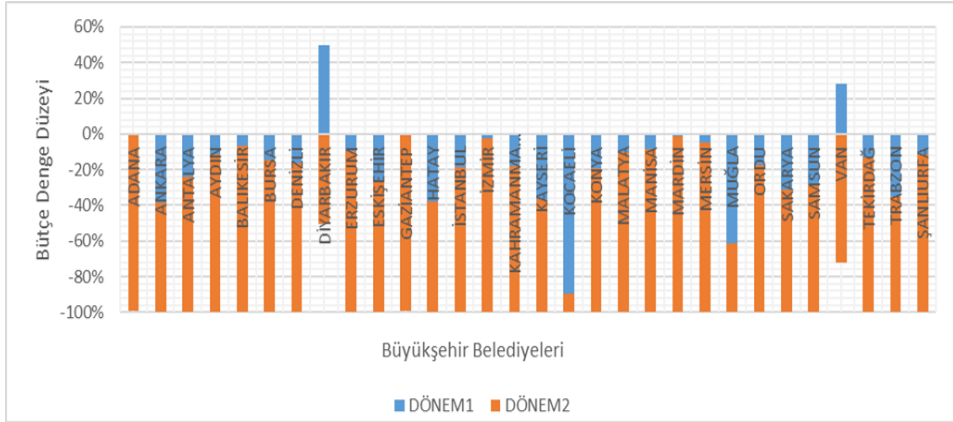
ve kent seviyesindeki ekonomik güç dengesine göre, büyüme yanlısı ya da istikrar yanlısı iktisadi gelişme süreci hakim olmaktadır (Şengül, 2009: 89).¹⁸

Türkiye’de yerel yönetimlere, kamusal hizmetleri yerine getirmeleri için sağlanan öz gelir kaynaklar, verimli ve geniş tabanlı değildir. Bu nedenle transferler, yerel yönetimler için temel kamu finansman kaynağıdır. Transferler merkezi yönetim tarafından belediyelere aktarılan kaynaklar şeklinde gerçekleşmektedir. Böylece transferler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dengesizliklerin giderilmesinde bir araç olmaktadır (Arıkboğa, 2015: 8-9). Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanında yaşanan gelişmelere, gelirlerinde ve kaynaklarında artış eşlik etmemektedir. İdari-mali yeniden yapılanma, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında harcama, vergi ve borç ilişkilerinin düzenlenmesiyle ilgilidir. Böylece, yerel yönetimlere genel bütçe gelirlerinden transferlerde artış sağlanmış; bazı vergilerden toplanan gelirlerin belediyeye devredilmesi yoluyla belediyelerin öz gelirlerinde iyileştirme yapılmıştır. Bu alanda 2008 yılında 5779 sayılı yasayla, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi usulünde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre belediyelere aktarılan transferlerde nüfusun yanı sıra, sosyoekonomik gelişmişlik sırası da göz önünde tutulmuştur. 2012 yılındaki 6360 sayılı yasayla da, büyükşehir belediyelerinin gelirleriyle ilgili yeni bir düzenleme daha yapılmıştır (Savaşkan, 2017: 156).

Bu süreçte yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerinin gelirleri artırılamamıştır. Şekil 1’de gösterildiği üzere belediyelerin yetkilerindeki artış, kaynaklarına yansımamıştır. Bu durumun etkisi, 30 büyükşehir belediyesinin bütçe denge düzeyleri 6360 sayılı yasanın yürürlük tarihi öncesi ve sonrası için karşılaştırmalı olarak incelendiğinde de görülmektedir. Şekil 1’de, 2008-2013 (Dönem 1) ve 2014-2019 (Dönem 2) dönemleri olmak üzere yapılan ayırım temelinde, Kocaeli ve Muğla dışında büyükşehirlerdeki bütçe açığı esas olarak 2014-2019 döneminde ortaya çıkmaktadır. Artık büyükşehir yönetim sisteminin ağırlık noktasını; bütünleşme, hizmet bölüşümü ve alt kademenin yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Yani büyükşehir deneyiminin, 2014’deki niteliği yerel düzeyde daha derindir. Ayrıca, metropol yönetiminden metropoliten alan yönetimine geçilmiştir. Bu alansal yönetim sadece büyükşehirler için değil, ilçe belediyeleri için de söz konusudur (Arıkboğa, 2013: 92).

¹⁸ “Bunlardan hangisinin hakim olacağı, bölgesel/kentsel alanın daha geniş mekansal işbölümü içindeki rolü kadar, yerel düzeyde oluşan çoğulcu iktidar ittifakı tarafından da belirlenmektedir.” (Şengül, 2009: 89)

Şekil 1. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Denge Düzeyi (2008-2019)



Kaynak: HMB, Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri kullanılarak oluşturulmuştur.

Özetle, büyükşehir yönetim sistemi; yetkiler, hizmetler ve kaynakların büyükşehir belediyesinde temerküz ettiği yapı ortaya çıkarmıştır. Ayrıca büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünde, merkezietçi yaklaşım benimsenmiştir (Arıkboğa, 2018: 19). Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde küçük artışlar sağlanmıştır. Ancak büyükşehir ile il mülki sınırların birleştirilmesi sonucu büyükşehir belediyesinin yetkilerinin genişlemesine rağmen, gelirler yetersiz kalmıştır. Yani yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanma sürecinde belediyelerin yetkileri ve sorumlulukları göreceli olarak genişlemiş, buna karşın merkezi yönetime bağımlılığı da artmıştır. Bu süreçte, yerellik ilkesi ve yerelleşme anlayışına rağmen, kamu yönetimi örgütlenmesi içinde merkezi yönetimin ekonomik gücü de aslında azalmamıştır (Savaşkan, 2017: 157).

Sonuç olarak, Türkiye’deki büyükşehir yönetim sistemi bağlamında yerinden yönetim türleri de yasal değişikliklerle birlikte önemli dönüşümler geçirmiştir. Buradaki, yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşümde, yetki genişliği; ilin farklı bölge ölçeğinde büyükşehir belediyesi alt hizmet birimleri oluşturulması ve belirli konularda yetki genişliği tanınması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yetki aktarımı da, bazı hizmetleri yürütmek amacıyla büyükşehir belediyesine bağlı kuruluşlar ile şirketler kurulması ve bazı hizmetlerin de yetki aktarımı yöntemiyle ilçe belediyelerine yaptırılması olmaktadır. Yetki paylaşımı ise, büyükşehir belediyesinin bazı yetkilerinin ilçe belediyelerine devredilmesi olarak gerçekleşmektedir (Arıkboğa, 2018: 19-20). Türkiye’deki belediyeler, bu niteliklere sahip yasal kuruluşlardır ve dolayısıyla yetki paylaşımına dayalı yerinden yönetim birimleridir. Süreç sonucunda Türkiye’de belediyelerin temel sorunları ise; bütçe gelir/gider dengesizliği, öz gelir kaynaklarının yetersizliği, yeni gelir kaynaklarının

oluşturulamaması, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylara aşırı bağımlılık ve mevcut kaynakların etkin kullanılamamasıdır. Buradaki sorunlara zemin hazırlayan temel nitelik mali boyutludur. Dolayısıyla belediyelerin mali yapıları düzeldikçe, eş zamanlı olarak diğer sorun alanlarında da iyileşmeler yaşanması olası görünmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171).

3.Ampirik Değerlendirme

Bu bölümde, Türkiye’deki 81 il bazında bütçe açık düzeylerinin dağılımının ortaya koyulmasına yönelik ampirik bir değerlendirme yapılmaktadır. Öncelikle araştırma kapsamı ve bu kapsam dahilinde uygulanan yöntem hakkında bilgi verilmekte, sonrasında ise elde edilen bulgular ortaya konularak bir değerlendirme yapılmaktadır.

Araştırmanın Kapsamı: Türkiye’deki 81 ilin 2008-2019 dönemi için sürekli değişken niteliğindeki bütçe açığı düzeyi, kategorik değişken niteliğindeki illerin büyükşehir belediyesi niteliğine sahip olup olmama durumu ve illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyine (SEGE 2017) ilişkin verilerden oluşturmaktadır.¹⁹ Bu kapsamda araştırma amacına uygun bir değerlendirme için Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan iller itibariyle genel bütçe gelirleri istatistikleri ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı illerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE 2017) raporundan yararlanılmıştır.

Araştırmanın Yöntemi: Bütçe açık düzeylerinin Türkiye’deki 81 il itibariyle dağılımının incelenebilmesi amacıyla kümeleme yöntemi analizi kullanılmaktadır.²⁰ Bu doğrultuda illerin büyükşehir belediyesi niteliğinin bulunup bulunmaması, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri, yerel yönetim bütçesi gelir, gider, açık düzeyleri ile bütçe açık düzeylerinin gelire oranı şeklinde toplam altı değişkenin dağılımı yöntem kapsamında incelenerek, ilgili değişkenler dahilinde ortaya çıkacak homojen yapılar arası farklılıklar ortaya koyulmaktadır.

Kümeleme analizi; birimleri, değişkenleri ya da birim ve değişkenleri, uzaklık, yakınlık, benzerlik ya da farklılıklara dayalı olarak hesaplanan bazı ölçümlerden yararlanarak homojen gruplara bölmek amacıyla kullanılmaktadır (Özdamar 2018, 281). Bu kapsamında grupların oluşturulmasındaki yaklaşıma göre aşamalı ve

¹⁹ SEGE (2017) raporunda iller 6 kategoriye ayrılmış olup, birinci kategori sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi en iyi olan illerden oluşurken; altıncı kategori sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi en kötü olan illerden oluşmaktadır.

²⁰ Analiz 81 il itibariyle gerçekleştirilmiş ancak bütün değişken değerlerinin İstanbul’da diğer illerden önemli ölçüde yüksek/düşük olması nedeniyle son küme merkezi değişken değerlerinin incelenmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle analiz bulguları 80 il için sunulmaktadır.

aşamalı olmayan kümeleme yöntemi olarak iki grup bulunmaktadır. Aşamalı kümelemede hem birimler hem de değişkenler birbiriyle değişik benzerlik düzeylerinde kümeler oluştururken, aşamalı olmayan yöntemlerde sadece birimler kümlenmektedir (Özdamar 2018, 321). Aşamalı ve aşamalı olmayan kümeleme yöntemleri çeşitlilik göstermekle birlikte, bu çalışma kapsamında, aşamalı olmayan kümeleme yöntemlerinden en yaygın kullanılan K-Ortalamlar Yöntemi tercih edilmiştir. Bu yöntemde çok sayıda birimden elde edilmiş sürekli p değişkenli veri setlerinin küme içi kareler toplamalarını minimize edecek biçimde k kümeye ayrılması amaçlanır (Bock, 2008, 1).

$$p=(p_1, p_2, \dots, p_n) \text{ ve } q=(q_1, q_2, \dots, q_n)$$

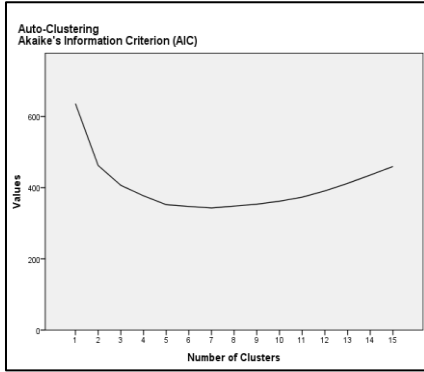
$$\sqrt{\sum_{i=1}^n (p_i - q_i)^2} = \sqrt{(p_1 - q_1)^2 + (p_2 - q_2)^2 + \dots + (p_n - q_n)^2}$$

Bununla birlikte uzaklık ya da benzerlik matrisi hesaplamaya gerek olmaksızın verilerin küme sayılarının önceden belirlenmesi yeterlidir (Özdamar 2018, 323). Diğer taraftan bu yöntemin uygulanabilmesi için öncelikle küme sayısının belirlenmesi gereklidir. Küme sayısının belirlenmesinde teorik varsayımlar kullanılmakla birlikte, teknik yöntemlerden de yararlanılmaktadır (Kodinariya ve Makvana, 2013, 90). Çalışmada küme sayısının belirlenmesi için ise, Akaike bilgi kriteri (AIC) ve küme kalitesi değerlerine bakılmaktadır.

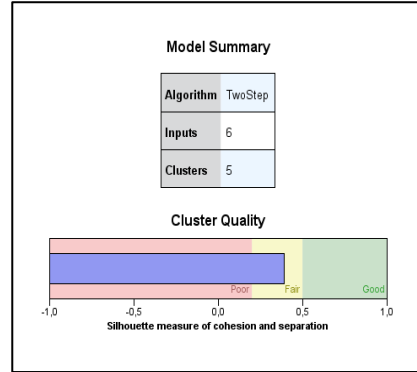
Bu çerçevede çalışma kapsamında illerin büyükşehir belediyesi niteliğinin bulunup bulunmaması, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri, yerel yönetim bütçesi gelir, gider, açık düzeyleri ile bütçe açık düzeylerinin gelire oranının değişken olarak kullanıldığı 80 ile ilişkin ilk olarak kümelerin sayısını belirlemek için, Akaike bilgi kriteri ve küme kalitesi değerleri incelenmektedir. Küme sayısının belirlenmesini takiben K Ortalamalar Yöntemi kullanılarak küme ortalamaları ve kümeler arası uzaklık gibi değişkenler temelinde küme özelliklerine ilişkin bulgular ile değişkenlerin küme oluşumundaki belirleyici etkisini ortaya koymak amacıyla ANOVA varyans analizi sonuçları değerlendirilmektedir. Nihayetinde elde edilen bulguların tamamı kapsamında illerin kümeler bağlamında dağılımı incelenmektedir.

Araştırmanın Bulguları: Küme sayısının belirlenmesi amacıyla yapılan iki aşamalı kümeleme analizi sonucu elde edilen bulgular aşağıda yer almaktadır.

Şekil 2. Akaike Bilgi Kriteri



Şekil 3. Küme kalitesi



Akaike Bilgi Kriteri kullanılarak elde edilen grafik ve küme sayısının kabul edilebilir nitelikte olup olmadığını değerlendiren iki aşamalı kümeleme analizi sonucu ulaşılan bulgular göz önünde bulundurularak 80 ilin 5 kümeye ayrılması gerektiğine karar verilmiştir. Buna bağlı olarak da K Ortalama Tekniği kullanılarak ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1. Son Küme Merkezleri

	Küme				
	1	2	3	4	5
Zscore(SEGE)	-,26508	1,00747	-1,61258	-1,09070	,17672
Zscore(BELEDİYE)	-,76222	-,46822	1,29577	1,29577	1,29577
Zscore(GELİR)	-,27117	-,25461	2,22008	,16330	-,08509
Zscore(GİDER)	-,27048	-,26043	2,18076	,16644	-,06402
Zscore(DENGE)	,25582	,32453	-1,65626	-,20043	-,19144
Zscore(ORAN)	-,27603	,92172	-,32778	-,37863	-1,54315

Küme merkezleri incelendiğinde sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi kategorisi için ikinci küme en yüksek değere sahip iken (sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi kötü); üçüncü kümenin de en düşük değere sahip olduğu (sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi iyi) görülmektedir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi niteliğine sahip iller üçüncü, dördüncü ve beşinci kümede yer alırken, büyükşehir belediyesi niteliği bulunmayan iller diğer kümelere dağılmış durumdadır. Bütçe gelir ve gider miktarı üçüncü kümede en yüksek, birinci, kümede en düşük düzeydedir. Bütçe açık düzeyi ikinci kümede en yüksek değere sahip iken (bütçe açığı az), üçüncü kümede en düşük düzeydedir (bütçe açığı fazla). Bütçe açığının bütçe gelirine oranı ise ikinci kümede en yüksek (gelire göre açık az), beşinci kümede ise en düşük düzeydedir (gelire göre açık fazla). Kümeler arasındaki ilişkiler ise, küme merkezleri arasındaki uzaklığı özetleyen aşağıda yer alan tablo aracılığıyla değerlendirilmektedir.

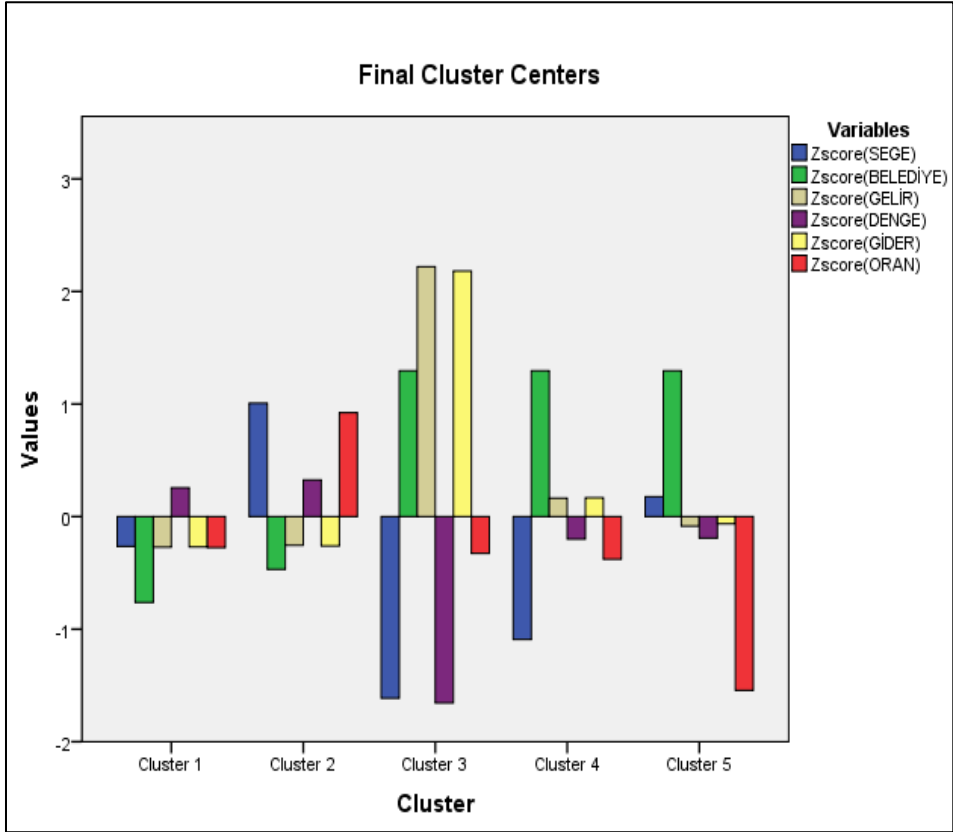
Tablo 2. Son Küme Merkezleri Arasındaki Uzaklık

Küme	1	2	3	4	5
1		1,774	4,682	2,348	2,513
2	1,774		5,248	3,136	3,195
3	4,682	5,248		3,268	4,145
4	2,348	3,136	3,268		1,754
5	2,513	3,195	4,145	1,754	

Uzaklık değeri büyüdükçe kümeler arasındaki benzerlik değeri azalmaktadır. Buna bağlı olarak en yakın iki küme dördüncü ve beşinci kümeler, en uzak iki küme ise ikinci ve üçüncü kümelerdir.

Tablo 1 ve Tablo 2 ile ulaşılan bulgular aşağıdaki şekil aracılığıyla daha anlaşılır hale gelmektedir.

Şekil 3. Son Küme Merkezleri Değişken Değerleri



Kümeler arasında belirgin farklılıkların olduğu görülmektedir. Bu durumun homojen yapılar oluşturacak bir dağılımı desteklediği söylenebilir. Bununla birlikte değişkenler arasındaki ilişki ve dağılımları, temelde büyükşehir belediyesi niteliği bazında farklılık göstermektedir. Bununla birlikte benzer niteliklere sahip görünen kümeler arasında ortaya çıkan farklılıklar da sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi farkı ile desteklenmektedir.

Tablo 3. Anova Varyans Analizi

	Küme		Error		F	Anlamlılık
	Ortalama Kare	df	Ortalama Kare	df		
Zscore(SEGE)	13,684	4	,302	75	45,354	,000
Zscore(BELEDİYE)	15,945	4	,194	75	82,354	,000
Zscore(GELİR)	3,334	4	,026	75	126,898	,000
Zscore(DENGE)	2,569	4	,036	75	70,534	,000
Zscore(GİDER)	3,263	4	,025	75	132,465	,000
Zscore(ORAN)	11,254	4	,457	75	24,627	,000

Varyans analizi tablosu incelendiğinde, değişkenlerin tamamının kümelemeye önemli olasılık düzeyinde ($p<0,05$) katkısının bulunduğu görülmektedir.

Kümeleme yöntemi kapsamında yapılan analizler sonucunda 80 ilin yer aldığı kümeler aşağıda yer alan tablo aracılığıyla sunularak değerlendirilmektedir.

Tablo 4. İllerin (80 il) Ait Olduğu Kümeler

Birinci Küme	Amasya, Artvin, Bilecik, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Düzce, Giresun, Edirne, Elazığ, Erzincan, Isparta, Karabük, Karaman, Kastamonu, Kırıkkale, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Nevşehir, Niğde, Sivas, Uşak, Yalova, Zonguldak
İkinci Küme	Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Aksaray, Ardahan, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Kilis, Mardin, Muş, Osmaniye, Rize, Siirt, Sinop, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Tunceli, Van, Yozgat

Üçüncü Küme ²¹	Ankara, İzmir
Dördüncü Küme	Adana, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, Kayseri, Kocaeli, Konya, Manisa, Mersin, Muğla, Sakarya, Tekirdağ, Trabzon,
Beşinci Küme	Denizli, Erzurum, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Ordu, Samsun

Her bir kümenin dolayısıyla da her bir kümedeki illerin ilgili değişkenler bazındaki temel özellikleri, son küme merkezleri (Tablo 1), küme merkezleri arasındaki uzaklık (Tablo 2) ve Son Küme Merkezleri Değişken Değerleri (Şekil 4) verileri ile bu kapsamlarda yapılan değerlendirmeler aracılığıyla ele alınacaktır.

Bu doğrultuda: Birinci kümedeki iller büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayıp, bütçe gelir ve gider ile bütçe açık düzeyleri düşük, gelire göre bütçe açık düzeyi ise fazladır. Bununla birlikte bu kümede yer alan illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri ortalama düzeydedir; İkinci kümedeki iller de büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayıp, bütçe gelir ve gider ile bütçe açık düzeyleri düşük, gelire göre bütçe açık düzeyi ise belirgin ölçüde azdır. Bu kümedeki illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi kötüdür; Üçüncü kümedeki iller büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayıp, bütçe gelir ve gider ile bütçe açık düzeyleri yüksektir, gelire göre bütçe açık düzeyi ise fazladır. Bu kümedeki illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi iyidir; Dördüncü kümedeki iller büyükşehir belediyesi niteliğinde olup, bütçe gelir ve gider ile bütçe açık düzeyi düzeyleri görece olarak yüksek, gelire göre bütçe açık düzeyi ise fazladır. Bu kümedeki illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi ise iyidir; Beşinci kümedeki iller büyükşehir belediyesi niteliğinde olup, bütçe gelir ve gider düzeyleri düşük iken, bütçe açık düzeyleri yüksek, gelire göre bütçe açık düzeyi ise belirgin ölçüde fazladır. Bu kümedeki illerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi ortalama seviyedir.

Kümeler bazında karşılaştırmalı bir değerlendirme yapıldığında bütçe açık düzeyinin gösterdiği farklılık bağlamında iki temel kategoriye ayrıldığı görülmektedir. Bir kategoride bütçe açık düzeyi daha düşük olan ve gelir ile gider düzeyleri benzerlik göstermesine rağmen, gelire göre bütçe açık düzeyi ile sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri önemli ölçüde farklılık gösteren, büyükşehir belediyesi niteliği bulunmayan illerin tamamının içerildiği kümeler bulunmaktadır. Diğer kategoride ise bütçe açık düzeyi belirgin ölçüde yüksek olan ve gelir, gider, gelire göre bütçe açık düzeyleri farklılık gösteren büyükşehir belediyesi niteliğindeki illerden oluşan

²¹ Değişken değerlerinin büyük ölçüdeki yüksekliği/düşüklüğü nedeniyle analizi bulguları kapsamında İstanbul sunulmamakla birlikte, değişkenlerin yönü ve değişkenler arası ilişki düzeyi itibarıyla üçüncü kümede yer alan Ankara ve İzmir ile benzerlik göstermektedir.

kümeler bulunmaktadır. İlk olarak bütçe açık düzeyleri daha düşük olan birinci ve ikinci kümeler ele alındığında, büyükşehir belediyesi niteliği bulunmayan 51 ilin tamamı ile büyükşehir belediyesi niteliğindeki dört ilin (Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Van) içerildiği görülmektedir.²² Bütçe gelir, gider ve açık düzeyleri düşük olan bu iki küme arasındaki temel farklılık gelire göre bütçe açık düzeyleri ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleridir. Buna göre sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi daha iyi olan 27 ilin (birinci küme) gelire göre bütçe açık düzeyi daha yüksektir. Sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi en kötü iller olan ve dört tanesi büyükşehir belediyesi niteliğinde olan 28 ilin (ikinci küme) ise gelire göre bütçe açık düzeyi belirgin ölçüde düşüktür. Buradan hareketle sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi daha iyi olan illerde gelire göre bütçe açık düzeyinin daha yüksek olduğu söylenebilir.

İkinci olarak bütçe açık düzeyi belirgin ölçüde yüksek olan üçüncü, dördüncü ve beşinci kümeler ele alındığında, büyükşehir belediyesi niteliğindeki 25 ilden oluştuğu görülmektedir. Bütçe gelir, gider ve açık düzeyleri diğer kategoride yer alan 55 ile göre yüksek olmasına rağmen, bu düzeyler 25 il arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bununla birlikte bu 25 ilin on altı tanesi bu kategorideki iller arasında gelir, gider, açık düzeyi ve gelire göre bütçe açık düzeyi ortalama bir seviyede yer alıp, aralarındaki ilişki de daha dengelidir. Diğer dokuz il ise ilgili değişkenlerin gerek düzeyi gerekse aralarındaki ilişki bağlamında önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu farklılık iki farklı bağlamda gerçekleşmektedir. İlk olarak özellikle üçüncü kümedeki iki ilin (Ankara, İzmir) yüksek düzeydeki bütçe gelir, gider ve açık düzeyi ile diğer 23 ilden belirgin şekilde ayrışması şeklinde ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak ise beşinci kümedeki yedi ilin (Denizli, Erzurum, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Ordu, Samsun) gelire göre bütçe açık düzeylerindeki belirgin yüksekliktir. Bununla birlikte bu illerde, gelire göre bütçe açık düzeyinde gerçekleşen önemli ölçüdeki yükseklik gelir ve gider düzeylerinin bu kategoride yer alan diğer 18 ile göre daha düşük olmasına rağmen gerçekleşmiştir. Bu durumun temel sebebinin ise, illerdeki gelir düzeyinin yetki ve sorumluluk düzeyi ile orantılı olmamasından kaynaklandığı söylenebilir. Nitekim bu kümede yer alan yedi ilin beş tanesi 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediyesi niteliği kazanmış buna bağlı olarak da yetki ve sorumluluk düzeylerinde önemli ölçüde artış ortaya çıkmıştır. Birbirinden önemli ölçüde farklılaşan büyükşehir belediyesi niteliğindeki bu 25 il bütün olarak değerlendirildiğinde sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında da fark bulunduğu görülmektedir. Gelir, gider, açık düzeyi ile gelire göre bütçe açık düzeyi itibariyle ortalama seviyede bulunan dördüncü kümedeki 16 ilin

²² Bu dört ilin bütçe dengeleri incelendiğinde, Şekil 1 aracılığıyla sunulduğu gibi Diyarbakır ve Van’ın bütçe dengesi ağırlıklı olarak 6360 sayılı yasa öncesi verdikleri bütçe fazlasından oluşurken, Mardin ve Şanlıurfa’nın da ilgili yasa öncesi bütçe açık düzeylerinin belirgin ölçüde düşük olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak da bu iller, bütçe açık düzeylerinin diğer büyükşehir niteliğindeki illere göre daha az olması nedeniyle diğer büyükşehirlerin aksine, büyükşehir belediyesi niteliği bulunmayan iller ile aynı kümede yer almaktadır.

sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri de iyi iken, söz konusu düzeyler itibarıyla önemli ölçüde farklılaşan üçüncü kümedeki iki ilin (Ankara, İzmir) sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi en iyi, beşinci kümedeki yedi ilin ise en kötüdür. Buradan hareketle sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi daha iyi olan illerde gelir, gider ve açık düzeyi yükselmekle birlikte, gelire göre bütçe açık düzeyinin daha düşük olduğu söylenebilir.

Her iki kategori kapsamındaki değerlendirmeler bütün olarak ele alındığında; gelir, gider ve bütçe açık düzeyindeki farklılıkların illerin büyükşehir belediyesi niteliğinde olup olmaması ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi açısından açıklanabilir bir bağlama sahip olmadığı görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyesi niteliğindeki 25 ilde sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi iyileştikçe gelir, gider ve açık düzeyi yükselmekle birlikte, gelire göre bütçe açık düzeyi azalmakta; büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerin tamamının içerildiği diğer 55 ilde ise gelir, gider, açık düzeyi benzerlik gösterirken sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi iyileştikçe gelire göre bütçe açık düzeyi artmaktadır. Bu durum büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerde sosyoekonomik gelişmişliğin, sınırlı düzeyde gelir ve gider kapasitesine sahip yerel yönetim bütçesi üzerinde oluşturduğu baskı şeklinde açıklanabilir. Nitekim gelir ve gider kapasitesi daha büyük olan büyükşehir belediyesi niteliğindeki illerde söz konusu durumun tam tersi ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir niteliğindeki illerde de yetki ve sorumluluk düzeyinin yüksekliği ve bu düzeyin 2014 yılında yapılan düzenleme ile daha da genişlemiş olmasıyla, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi kötü olan illerdeki sınırlı gelir ve gider düzeyi ile karşılaşma güçlüğünden kaynaklandığı söylenebilir.

Diğer taraftan, farklı kategorilerdeki 45 ilin gelire göre bütçe açık düzeyleri önemli ölçüde benzerlik göstermektedir. 27 tanesi (birinci küme) büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan, 18 tanesi (üçüncü ve dördüncü küme) ise büyükşehir belediyesi niteliğindeki bu illerin gelir, gider ve bütçe açık düzeyleri ise önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Söz konusu belirgin farklılığa rağmen gelire göre bütçe açık düzeylerinde ortaya çıkan benzerlik ise bütçe açık düzeyinin temelde gelir ve gider kısıtının ötesinde yerel yönetimlerdeki gelir ve gider yönetimine ilişkin bir kamu mali yönetimi sorunu olabileceğini göstermektedir.

Sonuç

Türkiye’de, 2000’lerdeki idari-mali yeniden yapılanmayla yerel yönetimlere yönelik önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte; yerel yönetimler maliyesini doğrudan etkileyen ve büyük değişimler getiren düzenlemeler yapılmıştır. Böylelikle ekonomik büyüme sürecinde, bölgesel/kentsel alanlara büyük ölçekli yatırımların gerçekleştirilmesini sağlayan belediyeler önem kazanmıştır. Ayrıca küreselleşme dinamiklerine koşut olarak da, büyükşehirler sermaye yatırımlarının varış noktaları haline gelmişlerdir. Kamusal hizmetlerle birlikte yerel düzeyde iktisadi faaliyet hacmi artmış ve işlemin daha az maliyetle

gerçekleştirilmesi için belediyeler altyapının yanı sıra üst yapıya ilişkin yatırımlar da yapmak durumunda kalmıştır. Bu süreçte hizmetler açısından ve nüfus yoğunluğu bakımından mekânsal biçim olarak büyükşehirlerin ön çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklüklerinde meydana gelen artışlar bunun doğruluğunu göstermektedir (Eroğlu, 2018: 37).

Yerellik ilkesi ve yerelleşme anlayışıyla; kamusal hizmet ve mali kaynakların kullanılmasında, idareler arası mali ilişkiler yeniden ele alınmaktadır. Kamu yönetimi örgütlenmesi düzeyleri arasında hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı ile bütçe dengesi, mali boyutun öngörülebilir olmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda, mali kaynakların idareler arasında yeniden dağıtımı ihtiyacı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasiteleri, hizmet maliyetleri ve vergi tabanları birbirlerine göre farklılık göstermektedir. Bu açıdan kamusal hizmetlerin sunulmasında, idareler arası yetki ve sorumluluk dağılımının belirlenmesi gerekmektedir. Yeniden belirlenme, hem yerel yönetimlerin idari-mali özerkliğini, hem de kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliği yakından ilgilendirmektedir. İdareler arası mali ilişkiler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümünün belirlenmesinin yanı sıra merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesi ile merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak transferi yoluyla gerçekleştirilmektedir (Kesik, 2005: 98-99).

Yerinden yönetim, kamusal hizmetlere ilişkin yetki ve kaynakların farklı kamu yönetimi düzeyleri arasında yeniden dağıtılması arayışıdır. Merkezi yönetim, kamusal hizmetleri sunabilmek için, yerinden yönetime başvurmaktadır. Bu bağlamda yetki genişliği, merkezi yönetimi destekleyerek tahkim eden yerinden yönetim uygulamasıdır. Buna karşılık yetki paylaşımı, idari yapıyı yerelleştiren, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında daha dengeli yapıya imkan veren bir yerinden yönetim biçimidir. Yetki aktarımı ise, diğer iki türün arasında bir yerde durmaktadır. Yetki aktarımı bazen sunduğu çözümlerle kamusal hizmet sunumunda merkezi yönetimin elini kolaylaştırırken, bazen de merkezi yönetimin müdahalelerini sınırlandırıcı bir işleve sahiptir. Yetki genişliğine dayalı bir yerinden yönetimde ısrar edilmesi, yetki paylaşımına dayalı bir yerinden yönetimi zayıflatmaktadır. Yetki paylaşımı, belirli bir bölgesel/kentsel alanda, yerel düzeydeki iradelere dayalı olarak kurulan ve işleyen yerel yönetimlerin, yetkili kılınarak yetkilerinin yasal olarak garanti altına alınmasıdır. Yetki paylaşımından kaçınarak yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlı tutmak isteyen merkezi yönetim, yine coğrafi temelde işleyen yetki genişliği yöntemine ağırlık vermektedir (Arıkboğa, 2018: 30).

İdari boyuta sahip görünmekle birlikte, aslında kaynak paylaşımı sorunsalı ile beraber yetki devri sorunsalının mali boyutunun değerlendirilmesi amacıyla, bu çalışma kapsamında yerel yönetimlerin bütçe gelir, gider ve açık düzeyleri bağlamında karşılaştırmalı bir değerlendirme sunulmuştur. Burada; bütçe dengesi bağlamındaki temel unsurun, büyükşehir belediyesi niteliği ve ilin öz gelir yaratma kapasitesi üzerinde belirleyici olan sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi olduğu ortaya

koyulmuştur. Buna göre bütçe dengesi sorunun esas olarak büyükşehir belediyesi niteliğindeki illerde ortaya çıktığı, ancak bu kapsamdaki sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi iyi olan illerde bu sorunun daha düşük düzeyde olduğu görülmüştür. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerde ise, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olanlarda, bütçe dengesi sorununun da daha yüksek olduğu saptanmıştır. Büyükşehir niteliği ile sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi ilişkisi bağlamında ortaya çıkan bu farklılık ise, yerel yönetimlerin ekonomik büyüme sürecinin toplumsal aktörlüğü ile sonuçlanan kimlik dönüşümünden kaynaklanmaktadır. Bu durum ise ekonomik büyüme sürecinin aktörlüğü kimliğinin gerektirdiği bütçe kapasitesinin esas olarak büyükşehirlerde bulunması, büyükşehir olmayan yerel yönetimlerin söz konusu kapasitenin bulunmadığı gibi ve bulunması gerekliliğinin de sınırlı kapasite üzerinde baskı oluşturduğu şeklinde açıklanabilir. Nitekim altyapı yatırımları gibi maliyet unsuru yüksek hizmet düzeyi, ekonomik büyümenin toplumsal aktörü kimliğindeki büyükşehirlerde, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi iyileştikçe görece olarak azalmaktadır. Bununla birlikte diğer belediyelerin kısıtlı bütçe düzeyi, sosyoekonomik gelişmişlik düzeyinin de yol açtığı toplumsal aktör kimliğine maruz kaldığında bozulmaktadır.

Yerel yönetimlerdeki kimlik dönüşümü yasal bağlamda ise yetki genişliğinden yetki paylaşımına geçiş şeklinde karşılık bulmaktadır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin mali boyutunda yapılan değerlendirmeler, yasal bağlamdaki yetki paylaşımının mali bağlamdaki olgusal karşılığıdır. Buradan hareketle Türkiye’deki yetki paylaşımının temelde idari kapasite tabanlı bir sorunsaldan çok, mali kaynak tabanlı bir sorunsal olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda, yetki paylaşımının mali boyutunda iki temel kritere dikkat edilmesi gerekliliği önerilmektedir. İlk olarak, gerek halihazırdaki ekonomik büyüme sürecinin toplumsal aktörü olarak kabul edilen büyükşehirlerin gerekse bu niteliği kazanması beklenen diğer belediyelerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri de göz önünde bulundurularak yetki devri ve kaynak paylaşımı gerçekleştirilmelidir. Diğer taraftan 5018 sayılı yasa ile başlayan süreçte, her ne kadar stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi oluşturulmuş olsa da yerel yönetimlerde halihazırda devam eden kamu mali yönetimi sorunsalının da bulunduğu görülmektedir. Buradan hareketle ikinci olarak ise yetki devrinin ve kaynak paylaşımının temelde kamu maliyesi sorunu olduğu göz ardı edilmeksizin, yerel yönetimlerde kamu mali yönetimi kaynaklı sorunların çözümüne öncelik verilmelidir. Sonuçta, 2000’li yıllar boyunca belediyelerin; yatırımlar için kaynak yaratma rolleri pekişmekte ve içinde doğrudan kendilerinin yer aldıkları hizmetlerle iktisadi faaliyetleri de genişlemektedir.

Kaynakça

- Arıkboğa, E., (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Yıl 2013 Sayı 3, 48 – 96.
- Arıkboğa, E., (2018), “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Mart 2018 Cilt 6 Sayı 1, 1-34.
- Arıkboğa, Ü., (2015), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Yıl 2015 Cilt XXXVII Sayı II, 1-30.
- Arıkboğa, Ü., (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2016 Cilt: 13 Sayı: 33, 276-297.
- Bock, H. H., (2008), Journal Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique. Numéro Special "Contribution à l'histoire de l'analyse des données", Vol 4 (2008) no. 2, 18. <https://www.isw.rwth-aachen.de/bock/Publikationen/A64-Bock-Hist-k-means-EJHistory-2008.pdf>.
- Demir, A., C. Yüksel, (2019), “Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeylerinin Ölçülmesi”, *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Aralık 2019, Cilt: 5 Sayı: 4, 13-28.
- Eroğlu, E., (2018), “Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi”, *Emek Araştırma Dergisi*, Aralık 2018 Cilt 9 Sayı 14, 23-50.
- Eroğlu, E., (2020), “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi”, *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 2020 64, 31-49.
- Ersoy, M., (2001), “Sanayisizleşme Süreci ve Kentler”, *Praksis Dergisi*, (2) 2001, 32-52.
- Günal, A., S. Atvur, K. Okudan-Dernek, (2014), “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *S. D. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2014 C 19 S 3, 55-70.
- Hotunluoğlu, H.. (2016), "Budget Sustainability of Local Governments in Turkey." *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 3.2 2016, 20-27.
- Keleş, R., (2019), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İzmir: Cem Yayınevi.

- Kesik, A., (2015), “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 2005 Cilt 5 Sayı 10, 75-102.
- Kodinariya, T. M., P. R. Makwana, (2013), "Review on determining number of Cluster in K-Means Clustering", *International Journal* 1.6 2013, 90-95.
- Özdamar, K., (2018), *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi Cilt 2*, Eskişehir: Nisan Kitabevi.
- Savaşkan, O., (2017), “2000 Sonrası Türkiye’inde Yerel Yönetimler Reform Süreci”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, 141 2017, 140-172.
- Şengül, H. T., (2009), *Kentsel Çelişki ve Siyaset - Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleştirisi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>.
- Tekeli, R., H. Hotunluoğlu, (2014), "Türkiye’de Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimlerde Mali Sürdürülebilirlik Analizi." *Business and Economics Research Journal* 5.3 2014, 113-127.
- Ulusoy, A., M. Tekdere, (2017), “Mali Yerelleşme ve Metropolleşme İkilemi”, *SOBİDER Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 4 Sayı: 15 Ekim 2017, 436-464.
- Ulusoy, A., M. Tekdere, (2019), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD)*, 2019 Yaz Cilt 4 Sayı 2, 167-182.
- Yüksel, C., (2019), “Türkiye’de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Ekim 2019 Cilt 7 Sayı 4, 1-32.