

Türkiye’de Mali Yerelleşme ve Kamu Kesimi Büyüklüğü: 2009-2020 Dönemi

Asuman ÇUKUR*

Öz

Bu çalışmada Türkiye’de mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi 2009-2020 dönemi için incelenmiştir. Çalışmada mali yerelleşmenin farklı kamu kesimi büyüklüklerini nasıl etkilediğini görmek için kamu kesimi büyüklüğü üç farklı düzeyde, mali yerelleşme harcama yerelleşmesi, gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik göstergeleriyle ölçülmüştür. Mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne gerçek etkisinin ölçülebilmesi için büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelir payları da hesaplanmıştır. Panel veri analizi sabit etkiler modeli sonuçlarına göre mali yerelleşme genel yönetim kamu kesimi büyüklüğünün azalmasına merkezi yönetim ve yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünün artmasına neden olmaktadır. Sonuçlar Leviathan hipotezinin mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğüyle ilgili öngörüsünü desteklemektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Yerelleşme, Kamu Kesimi Büyüklüğü, Leviathan, Panel Veri Analizi

Fiscal Decentralization and Government Size in Turkey: 2009-2020 Period

Abstract

This study examines the effects of fiscal decentralization on government size between 2009-2020 in Turkey. Three different measures of government size have been used to see how different levels of government size were

*Dr.Öğr.Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, acukur@ybu.edu.tr; <https://orcid.org/0000-0003-4682-2520>

Makalenin Gönderilme Tarihi: 01.04.2022

Kabul Tarihi: 30.06.2022

affected by fiscal decentralization. Also, fiscal decentralization was measured by expenditure decentralization, revenue decentralization and vertical fiscal imbalance. The general budget tax revenue shares of metropolitan municipalities, provincial municipalities, and special provincial administrations were also calculated to capture the real impact of fiscal decentralization on government size in Turkey. Panel data fixed effect model results showed that fiscal decentralization leads to smaller total government and larger central and local governments which is in line with the prediction of the Leviathan hypothesis.

Keywords: *Fiscal Decentralization, Government Size, Leviathan, Panel Data Analysis*

JEL Classification Codes: *C33, H5, H7*

Giriş

Mali yerelleşme; harcama ve gelirlerin yerelleşmesi kavramı olup kamu kesiminde kaynakların daha etkin kullanımını, hesap verilebilirliği artırması ve yerel halkın ihtiyaçlarına daha iyi cevap verme potansiyeli gibi faydaları dolayısıyla hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla uygulanmaktadır. Mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisinin pozitif veya negatif olacağı yönünde farklı görüşler vardır. Mali yerelleşmenin kamu kesiminin büyümesine neden olabileceğini savunanlar Oates (1985:749) ve Prud'homme (1995:204) gibi bu görüşlerini özellikle artan mali yerelleşmenin ölçek ekonomisini olumsuz etkilemesiyle maliyetleri artırabileceğine dayandırmaktadırlar. Mali yerelleşmenin kamu kesimini küçülteceğini iddia eden görüşlerin başında Brennan ve Buchanan'ın (1980:185) mali yerelleşmenin kamu kesimini küçültücü etki yapacağını savunmuş oldukları ve literatürde Leviathan hipotezi olarak bilinen görüş gelmektedir. Brennan ve Buchanan (1980:185) tarafından öne sürülen Leviathan hipotezi devlet harcamalarının sınırsız büyümesine ve devletin vergileme gücünü kötüye kullanmasına dayanmaktadır. Brennan ve Buchanan'a (1980:185) göre mali yerelleşme kamu sektöründe rekabet yaratarak Leviathan'ı sınırlayan önemli bir faktör olarak görülmüştür. Bunun yanı sıra mali yerelleşmenin hesap verilebilirliği artıracığı düşüncesi diğer önemli bir faktördür. Buna göre mali yerelleşme sivil katılımı yerel yönetimlerde artırarak vatandaşların yerel yöneticileri daha çok kontrol etmesine yol açmaktadır (Stein, 1999:363).

Dünyada mali yerelleşmede artışla birlikte mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi de literatürde çok araştırılan bir konu olmuştur. Ancak ülkemizde bu konuyu araştıran sınırlı sayıda çalışma vardır. Literatürde bu etkinin yönünün pozitif mi negatif mi olduğunu test eden pek çok çalışma yapılmış olmasına rağmen mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi konusunda sistematik bir fikir birliğinden söz etmek

zordur. Bu ilişkiyi inceleyen çalışmalar her iki görüşü de destekleyen sonuçlara ulaşmıştır. Literatürde de vurgulandığı gibi bu farklı sonuçlar, ülkelerdeki mali yerelleşmenin tasarımı, yöntemsel sorunlar ve özellikle yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesi ile yakından ilgilidir.

Bu kapsamda son araştırmalar dikkate alınarak bu çalışmada Türkiye’de mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi ülkemizde mali yerelleşmenin köklü değişimlere uğradığı 2009-2020 dönemi için incelenmiştir. Literatürde mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisini inceleyen çalışmaların farklı sonuçlara ulaşmasının mali yerelleşmenin çok boyutlu olmasıyla ilgili olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda bu çalışmada Türkiye’ye özgü mali yerelleşmeyi inceleyebilmek için harcama yerelleşmesi, gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlikten oluşan üç farklı mali yerelleşme göstergesi kullanılmıştır. Literatürde mali yerelleşme sıklıkla harcama ve gelir yerelleşmesiyle ölçülmekte olup gelir yerelleşmesinde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin kullanılmasının en kabul gören yöntem olduğu görülmektedir. Bu çalışmada da bu yaklaşım benimsenmiştir. Dikey mali dengesizlik ise yerel yönetimlerin harcamalarının hangi oranda transferlerle karşılandığını göstermektedir. Çalışmada kamu kesimi büyüklüğü genel yönetim, merkezi yönetim ve yerel yönetim düzeyi olmak üzere üç farklı düzeyde ölçülmüş ve bu üç farklı kamu kesimi büyüklükleriyle mali yerelleşmenin ilişkisi incelenmiştir. Çalışmanın izleyen iki bölümünde mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisine dair teorik çerçeve ve literatür incelenmiştir. Üçüncü bölümde veri seti, değişkenler ve kullanılan yöntem tanıtılmış ve tanımlayıcı istatistikler verilmiştir. Dördüncü bölümde ampirik analizlerden elde edilen sonuçlar rapor edilmiştir. Sonuç kısmında da bulgular değerlendirilmiştir.

1. Teorik Çerçeve

Mali yerelleşme kamu maliyesinin önemli konularından biri olup literatürde birinci nesil veya geleneksel teoriler ile ikinci nesil teorileri kapsamaktadır. Mali yerelleşmenin konusu temel olarak kamu kesiminde etkinliğin sağlanması için vergi ve harcama yetkilerinin hangi düzeyde genel yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşılması üzerinedir. Geleneksel mali yerelleşme teorilerine göre mali yerelleşme kamu kesiminde etkinliği artırarak kaynakların daha verimli kullanılmasına yol açmaktadır (Musgrave, 1959:179; Oates, 1972; 1999:1121; Tiebout, 1956:418). Geleneksel mali yerelleşme teorisinde bu etkinliğin nasıl sağlanacağını açıklayan iki farklı görüş vardır. Bunlardan ilki Tiebout’un (1956:418) “ayaklarıyla oy verme” hipotezi iken ikincisi Oates’in (1972; 1999:1121) mali yerelleşme teorisidir. Tiebout’un (1956:418) “ayaklarıyla oy verme” hipotezine göre vatandaşların mali yararlarını gözeterek yerel yönetimler arasında göç etmeleri yerel yönetimler arasında rekabeti artırarak etkinliği artıracaktır. Oates (1972; 1999:1121) ise mali yerelleşme teorisinde kamu mal ve hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sağlanmasının merkezi yönetime göre daha etkin

olacağını ve vatandaşların refahını artıracığını savunmuştur. Oates (1972; 1999:1121) bu görüşünü yerel yönetimlerin orada yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını merkezi yönetme göre daha iyi bilmesine dayandırmaktadır. Ancak Oates (1985:748) mali yerelleşmenin kamu kesimini küçültmek yerine büyütebileceğine de dikkat çekmiştir. Oates (1985:749) bu fikrini öncelikle ölçek ekonomisinin negatif etkileriyle maliyetlerin yükselerek harcamaların artacağına dayandırmaktadır. Ayrıca Amerikan Tarihçi Wallis'in bu konudaki hipotezini açıklayan Oates (1985:749) Wallis'in tarihsel okumalarına dayanarak mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğünü artıracığına inandığını bu düşüncesini vatandaşların yerel yönetimler üzerinde hem kontrollerinin fazla olmasına hem de beklentilerinin çok çeşitli ve fazla olmasına dayandırmaktadır.

Kamu tercihi teorisine dayanarak mali yerelleşme teorilerinin genişletilmesi ikinci nesil mali yerelleşme teorilerini ortaya çıkarmıştır (Qian ve Weingast, 1997:84). İkinci nesil mali yerelleşme teorileri mali yerelleşmeyi kamu kesiminin kontrolsüz büyümesini engelleyen bir mekanizma olarak görmekte olup siyasi ve mali kurumların yarattığı teşviklere ve yerelleşme ile demokrasinin ilişkisine (Weingast, 2013:1) yoğunlaşmaktadır. İkinci nesil mali yerelleşme teorilerinin de dayandığı Brennan ve Buchanan'ın (1980:185) mali yerelleşmenin kamu kesimini küçültücü etki yapacağı hipotezi pek çok çalışmada test edilmiştir. Brennan ve Buchanan bu görüşlerini "Diğer her şey sabitken harcama ve vergilerde ademi merkezîyetçilik ne kadar genişse devletin ekonomiye müdahalesi o kadar küçük olmalı..." (1980:185) şeklinde ifade etmiştir. Leviathan hipotezine göre yerel yönetimlerin vergi ve harcama yetkilerinin artması rekabet getirecek ve bu da merkezi yönetimin harcamalarını küçültecektir.

Mali yerelleşmenin etkileri üzerine pek çok çalışma yapılmıştır. Örneğin Prud'homme (1995:205) mali yerelleşmede ölçek ekonomisinin eksik olmasının kamu kesiminin büyümesine neden olacağını belirtmiştir. Prud'homme (1995:207) ölçek ekonomisinin yanı sıra rüşvet ve bozulmanın yerel yönetimlerde daha yaygın olabileceğine ve bunun olumsuz sonuçlarına da dikkat çekmiştir. Prud'homme (1995:208) ayrıca özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerde vatandaşların yüksek kontrolü olamayabileceği ve seçimleri etkileyen farklı faktörlerin varlığı (kişisel çıkarlar, siyasi partilere sadakat vb.) nedenleriyle mali yerelleşmenin kamu kesiminin daha büyük olmasına neden olabileceğini belirtmektedir. Tanzi (2002:23) de benzer kaygıları dile getirmiştir. Tanzi (2002:24) ayrıca kaliteli bir kamu harcaması yönetiminin önemini vurgulayarak bunun eksik olmasının zararlarını tartışmıştır. Stein (1999:361) yerel yönetimlerin hizmetlerinden yararlananlar ile bu hizmetleri ödeyenler arasındaki bağın kopmasıyla yani harcamaların yerelleşmesi ancak gelirlerin büyük oranda merkezi kalmasıyla ortaya çıkabilecek ahlaki sorunlara dikkat çekmiştir. Literatürde sinek kâğıdı etkisi "flypaper effect" olarak adlandırılan (Inman, 2008:1) bu duruma göre yerel yönetimlere yapılan mali transferler yerel

yönetimlerin öz gelirlerine göre daha kolay harcanarak bağımlılık yaratacak ve yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırma motivasyonunu olumsuz etkileyerek kamu kesiminin büyümesine neden olacaktır. Stein (1999:367) ahlaki bir sorun olarak yerel yönetimlerin daha çok transfer alabilmek için fazla harcama yapabileceğine de dikkat çekmiştir. Türkiye’de mali yerelleşme ve sinek kâğıdı etkisini Yüksel (2021:493) çalışmasında ölçmüş ve 2008-2017 yılları arasında büyükşehir ve il belediyelerine yapılan transferlerin kişi başı yerel harcamayı artırdığını bulmuştur.

2. Literatür

Mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi birçok ampirik çalışmanın konusu olmuştur. Ülkemizde bu çalışmaların sayısı az olmakla birlikte özellikle gelişmiş ülkelerde bu konuda çok fazla çalışma vardır. Bu çalışmaların bazıları mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü arasında negatif bir ilişki yani Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulurken bazıları ise mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü arasında pozitif bir ilişki yani mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğünü artırdığını bulmuştur. Çalışmaların farklı bulgulara ulaşması literatürde yöntemsel tartışmayı artırmıştır. Mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğünü inceleyen çalışmaların sonuçlarını inceleyen Yeung (2009:2) analiz biriminin boyutuyla sonuçları arasında bir ilişki öngörmektedir. Yeung (2009:4) meta çalışmasında il veya tek ülkeyi inceleyen çalışmaların Leviathan’ı destekler sonuçlar bulduğunu; ancak ülke karşılaştırmalarının bazılarının Leviathan’ı destekler bulgulara diğerlerinin farklı bulgulara ulaştığını belirtmektedir.

Bu bağlamda Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulan çalışmalar arasında Grossman (1989:64), Marlow (1988:6), Ehdai (1994:14), Roden (2003:715), Jin ve Zou (2002:270), Golem ve Perovic (2014:37), Sijabat (2016:206), Thanh Dinh ve Nyugen (2019:336) sayılabilirken Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmayan çalışmalar arasında Oates (1985:756), Stein (1999:386), Anderson ve Van den Berg (1998:180), Cassette ve Paty (2010:175), Baskaran (2011:480), Canikalp vd. (2021:16) sayılabilir. Bu çalışmalar yakından incelendiğinde Yeung’un (2009:2) işaret ettiği yöntemsel farklılıklar dikkat çekmektedir.

Oates (1985:756) Leviathan hipotezini hem Amerikan eyalet verileriyle hem de 43 ülkeden derlediği uluslararası verilerle test etmiş ve Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmamıştır. Diğer yandan Marlow (1988:6) Amerika Birleşik Devletleri (ABD) verileriyle 1946-1985 yılları için yaptığı çalışmada mali yerelleşme arttıkça kamu kesimi büyüklüğünün azaldığını yani Leviathan hipotezini destekler sonuçları bulmuştur. Benzer şekilde Grossman (1989:64) yapmış olduğu çalışmada Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmuştur. Ehdai (1994:14) çalışmasında mali yerelleşme göstergeleri olarak yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yerel yönetimlerin harcamalarına oranını ve yerel yönetimlerin transferlerinin

yerel yönetim harcamalarına oranını kullanmış ve Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmuştur. Stein (1999:386) Latin Amerikan verileriyle yaptığı çalışmada Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmamış, yerel yönetimlerin merkezi transferlerle finanse edilmesinin kamu kesimini büyüttüğünü bulmuştur. Anderson ve Van den Berg (1998:180) uluslararası verilerle yaptıkları çalışmalarında kamu kesimi boyutuyla mali yerelleşme arasında hiçbir ilişki bulmamıştır. Benzer şekilde Cassette ve Paty (2010:175) 15 Avrupa Birliği ülkesi verileriyle yaptıkları analizde Leviathan hipotezini destekler sonuçlara ulaşmamıştır. Jin ve Zou (2002:270) 17 gelişmiş ve 15 gelişmekte olan ülke verileriyle yaptıkları analizde harcama yerelleşmesinin kamu kesimini büyüttüğünü, gelir yerelleşmesinin ise kamu kesimini küçülttüğünü bulmuştur. Roden (2003:713) mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisini incelerken aynı zamanda politik ve kurumsal değişkenlerin etkisini de dikkate almıştır. Roden (2003:715) mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğünü azalttığını yani Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmuştur.

Baskaran (2011:480) mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü arasındaki ilişkiyi; ideolojiyi de dikkate alarak 18 OECD ülkesinden derlenen verilerle test etmiş ve mali yerelleşmenin ideolojilerden bağımsız olarak kamu kesiminin büyümesine yol açtığını; ancak bu etkinin sol bir hükümet için daha fazla olduğunu bulmuştur. Golem ve Perovic (2014:37) mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğünü 1970-2008 yılları arasında 23 OECD ülkesinin verileriyle analiz etmiş ve Leviathan'ı destekler sonuçlara ulaşmıştır. Sijabat (2016:206) çalışmasında Endonezya'da mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisini il düzeyi verilerle incelemiş ve mali yerelleşmenin kamu kesimini küçülttüğünü yani Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmuştur. Thanh Dinh ve Nyugen (2019:336) 2006-2015 yılları arasında Vietnam'daki 63 il verileriyle yaptıkları analizde mali yerelleşmenin kamu kesimini küçülttüğünü yani Leviathan hipotezini destekler sonuçlar bulmuştur. Canıkalp vd. (2021:16) 1972-2019 yılları arasında 36 ülkenin verileriyle mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisini araştırdıkları çalışmada mali yerelleşmenin kamu kesimini küçülttüğüne dair yani Leviathan hipotezine dair hiçbir kanıt bulamamıştır.

Mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisini Türkiye için inceleyen çalışma sayısı sınırlıdır. Sağbaş vd. (2005:10) Türkiye'de mali yerelleşmenin hem kamu kesimi büyüklüğü hem de ekonomik büyüme ile ilişkisini 1982-2000 yılları için incelemiş; çalışmalarında Leviathan hipotezini Ehdai'e'nin (1994:7) modelini kullanarak test ederek mali yerelleşmenin kamu kesimini büyüttüğünü bulmuşlardır. Bu çalışmada yazarlar veri yetersizliği nedeniyle mali yerelleşmeyi yerel yönetimlerin gider ve gelirlerini gayrisafi yurtiçi hasılaya (GSYH) oranlayarak ölçmüşlerdir. Tüm bu çalışmalardan da anlaşılacağı gibi mali yerelleşmenin nasıl ölçüldüğü önem taşımaktadır. Literatürde de yöntemsel tartışmalar

artmakta ve kullanılan mali yerelleşme ölçümlerinin sonuçları nasıl etkileyebileceğine dikkat çekilmektedir (Yeung, 2009:22).

3. Veri Seti ve Yöntem

Mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisini test eden çalışmaların hem ulusal hem de uluslararası verilerle yapıldığı gözlenmekte olup ülkelerin mali yerelleşme dereceleri farklı olduğundan uluslararası verilerin ulusal verilerle karşılaştırıldığında kısıtlılıklarının daha fazla olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi 2009-2020 dönemi için incelenmiştir. Bu çalışmada kullanılan veriler ve verilerin kaynakları Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1: Veriler ve Verilerin Kaynağı

Kullanılan Veriler (Yıl Bazında)	Verilerin Kaynağı
Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH)	TÜİK
Kişi Başı Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (USD)	TÜİK
Ekonomik Büyüme Oranı	TÜİK
Nüfus	TÜİK
İllerin Şehirleşme Oranı	TÜİK
Genel Yönetim Bütçe Giderleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Genel Yönetim Bütçe Gelirleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Mahalli İdareler Bütçe Giderleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Mahalli İdareler Bütçe Gelirleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Mahalli İdareler Vergi Gelirleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Mahalli İdareler Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Mahalli İdareler Faizler Paylar ve Cezalar	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Mahalli İdareler Sermaye Gelirleri	Muhasebat Genel Müdürlüğü
Belediyeler (Büyükşehir ve İl) ve Bağlı İdareler ile İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları	Yazar tarafından hesaplanmıştır.
Belediyeler (Büyükşehir ve İl) ve Bağlı İdareler ile İl Özel İdarelerinin Öz Gelirleri	Yazar tarafından hesaplanmıştır.

Ülkemizde yerel yönetimler belediyeler (büyükşehir ve il) ve bağlı idareler, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinden oluşmaktadır. Ancak yerel yönetimlerde en büyük ağırlığı belediyeler ve bağlı idareleri oluşturmaktadır. Örneğin 2019 yılında mahalli idareler bütçesinin %93,81’i belediyeler ve bağlı idarelere aitken il özel idarelerinin bütçedeki payı %6,9 ve mahalli idare birliklerinin payı %1,48 olarak gerçekleşmiştir. Analizlerde kullanılan değişkenler ve bu değişkenlerin hesaplama yöntemleri Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2: Analizde Kullanılan Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Mali Yerelleşme Değişkenleri ve Değişkenlerin Hesaplama Yöntemi

Kullanılan Değişkenler	Hesaplama Yöntemi
Genel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü	(Genel Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH)*100
Yerel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü	(Mahalli İdareler Bütçe Giderleri/GSYH)*100
Merkezi Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü	(Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri/GSYH)*100
Harcama Yerelleşmesi	(Mahalli İdareler Bütçe Giderleri/Genel Yönetim Bütçe Giderleri)*100
Gelir Yerelleşmesi	(Belediyeler ve Bağlı İdareler ile İl Özel İdarelerinin Öz Gelirleri/Genel Yönetim Bütçe Gelirleri)*100
Dikey Mali Dengesizlik	(Belediyeler ve Bağlı İdareler ile İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları/Mahalli İdarelerin Bütçe Giderleri)*100

Mali yerelleşme harcama yerelleşmesi, gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik göstergeleriyle ölçülmüştür. Harcama yerelleşmesi mahalli idareler bütçe giderlerinin genel yönetim bütçe giderlerine oranıdır. Mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisinin gerçek boyutunu görebilmek için bu çalışmada büyükşehir ve il belediyeleri ile bağlı idareler ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar 2009-2020 dönemi için ilgili dönemde geçerli olan kanunlar çerçevesinde hesaplanmıştır. Gelir yerelleşmesi mahalli idare birliklerini kapsamamaktadır. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna göre mahalli idare birliklerinin öz gelirlerinin mahalli idareler toplam öz gelirleri içindeki payının %1 düzeyinde olması dolayısıyla analiz sonuçlarında çok küçük bir sapma olacağı tahmin edilmekte ve bunun temel ilişkinin yönünü değiştirecek etkiye sahip olmayacağı düşünülmektedir. Nitekim 2019 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna göre (2019:113) tüm mahalli idarelerce yaratılan öz gelirin %97,27'si belediyeler ve bağlı idarelerine aitken bu oran il özel idareleri için %1,56 ve mahalli birlikler için %1,17'dir. Sonuçta Türkiye'de belediyeler ve bağlı idareler en büyük yerel yönetim aktörleridir.

Belediyeler ve bağlı idareleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar 2009-2020 dönemi için iki farklı kanunun yürürlüğe giriş tarihlerine göre hesaplanmıştır. 2009-2014 (Mart) yılları arasında büyükşehir, büyükşehir ilçe ve il belediyeleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar 5779 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde hesaplanmıştır. 2014 (Nisan)-2020 yılları arasında büyükşehir, büyükşehir ilçe ve il belediyeleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ise 30.03.2014 sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'a göre hesaplanmıştır. 6360 sayılı Kanun büyükşehir, büyükşehir ilçe ve il belediyeleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda önemli değişiklikler yapmıştır.

Tablo 3'te 5779 sayılı Kanun'a ve 6360 sayılı Kanun'a göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların esasları özetlenmişken Tablo 4'te aynı kanunlar il belediyeleri için Tablo 5'te ise il özel idareleri için özetlenmiştir.

Büyükşehir, büyükşehir ilçe ve il belediyeleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar hesaplanırken Tablo 3, Tablo 4 ve Tablo 5'te açıklanan kanunların belirlediği pay dağıtım esaslarına adım adım uyulmuştur. Örneğin 2009-2014 (Mart) arasında büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar 5779 sayılı Kanun'a göre hesaplanmış ve büyükşehir belediye sınırlarında tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün (Muhasebat) sitesinden alınmıştır. 5779 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde büyükşehir belediye sınırlarında tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin %5 i hesaplanmış ve bu miktarın %70'i doğrudan kalan %30 ise birim nüfusa göre büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelir payları olarak dağıtılmıştır. 2009-2014 (Mart) döneminde 5779 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde büyükşehir ilçe belediyelerinin aldığı genel bütçe vergi gelirleri payını hesaplamak için ilgili yılın genel bütçe vergi gelirlerinin %2,5'i alınarak tüm büyükşehir ilçe belediyeleri için birim nüfus hesaplanmış ve dağıtım nüfus esasına göre yapılmıştır. Daha sonra bu toplam tutarın %30'u büyükşehir payı ve %10'u su ve kanalizasyon payı olarak büyükşehir genel bütçe vergi gelir paylarına eklenmiş, kalan %60 ise büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelir paylarını oluşturmuştur. Benzer şekilde 2009-2014 (Mart) döneminde il belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinin hesaplanması için genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i hesaplanmış ve bu tutarın %80'i birim nüfus hesaplanarak dağıtılmıştır. Kalan %20'si ise Kalkınma Bakanlığının en son gelişmişlik endeksleri il, ilçe ve belde düzeyine uygulanarak en az gelişmiş il, ilçe ve beldelerden en çok gelişmişe doğru sıralanmış ve beş eşit nüfus içeren gruba ayrılmıştır. Dağıtıma esas %20'lik payın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba olacak şekilde nüfus esasına göre yapılmıştır. 2009-2014 (Mart) döneminde il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinin hesaplanması için genel bütçe vergi gelirlerinin %1,15'i hesaplanmış ve bu tutarın %50'si nüfusa göre, %15'i kırsal alan nüfusuna göre, %10'u yüzölçümüne göre, %10'u köy sayısına göre ve %15'i ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmıştır. İl özel idarelerine verilen %15 oranındaki gelişmişlik payının hesaplanması için önce Kalkınma Bakanlığının en son gelişmişlik endeksine göre iller gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilden en çok gelişmiş il sıralamasına göre ve eşit sayıda il içeren beş gruba ayrılmıştır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il son gruba ilave edilerek dağıtıma esas %15'lik payın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba olacak şekilde her grup için de gruba giren illerin nüfusuna göre dağıtım yapılmıştır.

Büyükşehir, büyükşehir ilçe ve il belediyeleri ile il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar 2014 (Nisan)-2020 yılları arasında 6360 sayılı Kanun'a göre hesaplanmıştır. Büyükşehir genel bütçe vergi gelir payları hesaplanırken büyükşehir belediye sınırlarında tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri, Muhasebatın sitesinden alınarak bu değerlerden kanunda belirtildiği gibi petrol ve doğalgaz ürünlerinden elde edilen özel tüketim vergisi (1 no'lu) çıkarılarak kalan tutarın %6'sı hesaplanmıştır. Bu %6'lık tutarın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesinin genel bütçe vergi gelir payını oluştururken kalan %40'ın %30'u yüzölçümüne göre %70 ise nüfusa göre dağıtılarak büyükşehir belediyesinin genel bütçe vergi gelir payı hesaplanmıştır. Benzer şekilde büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelir paylarının hesaplanması için ilgili yılın genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5'i hesaplanarak bu tutarın %10'u yüzölçümü ve %90'ı nüfus esasına göre dağıtılmıştır. Toplamdan %30 büyükşehir payı, %10 su ve kanalizasyon payı ilgili büyükşehirin genel bütçe vergi gelir payına eklenmiş, kalan %60 ise büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirini oluşturmuştur. Tablo 3'ten de görüleceği gibi il belediyelerinin 6360 sayılı Kanun'a göre genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın 5779 sayılı Kanun'dan tek farkı illerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın %2,85'ten %1,5'e düşürülmesidir. İl belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ilgili dönemde bu değişikliğe göre hesaplanmıştır. 2014 (Nisan)-2020 dönemi arasında 6360 sayılı Kanun'a göre il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelir paylarının hesaplanması için 5779 sayılı Kanun'da izlenen dağıtım esas adımlar korunmuş; ancak il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay %1,15'ten %0,5'e düşürülmüş ve büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu değişiklikle birlikte Gökçeada ve Bozcaada il özel idareleri hariç toplam il özel idare sayısı 81'den 51'e düşmüştür.

Tablo 3: 2009-2020 Döneminde Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Paylarını Belirleyen Kanunlar ve Pay Hesaplama Kuralları

Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları	
5779 sayılı Kanun'a Göre	6360 sayılı Kanun'a Göre
Büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirinin %5'inin %70'ini doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, %30'unu nüfusa göre dağıtmaktadır.	Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir belediyelerine verilen %6 pay, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (1 sayılı) listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç tutularak hesaplanmaktadır. Hesaplanan büyükşehir genel bütçe vergi gelir payının %60'ını doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, kalan %40'ının %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları	
5779 sayılı Kanun'a Göre	6360 sayılı Kanun'a Göre
İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından aldıkları payın -nüfus esasına göre-%30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aldığı payın toplamından nüfus ve yüzölçümü esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.
Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılan payın %10'u su ve kanalizasyon idarelerine verilmektedir.	Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılan payın %10'u su ve kanalizasyon idarelerine verilmektedir.
Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları	
5779 sayılı Kanun'a Göre	6360 sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,5'i büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %2,5'lik bu pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Hesaplanan tutardan %30 büyükşehir belediye payı ve %10 su ve kanalizasyon payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank AŞ tarafından aktarılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5'i büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %4,5'lik bu payın %90'ı nüfus esasına göre kalan %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Hesaplanan tutardan %30 büyükşehir belediye payı ve %10 su ve kanalizasyon payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank AŞ tarafından aktarılmaktadır.

Kaynak: İpek, 2018:9; Güngör, 2018:5,7,43; Ulusoy ve Akdemir, 2017:352

Belediyelerin öz gelirleri belediyelerin vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilat ile faizler paylar ve cezalar kalemlerinin toplanarak belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların düşülmesiyle bulunmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015:7). Bu doğrultuda belediyelerin öz gelirleri; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların bu belediyelerin yukarıda belirtilen gelirlerinin toplamından çıkarılmasıyla bulunmuştur.

Tablo 4: 2009-2020 Döneminde İl Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Paylarını Belirleyen Kanunlar ve Pay Hesaplama Kuralları

İl Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları	
5779 sayılı Kanun'a Göre	6360 sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; %80'i nüfus, %20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır. İl, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik	Genel bütçe vergi gelirlerinin %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; %80'i nüfus, %20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır. Kanun'a göre Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son gelişmişlik endeksi verileri esas alınır. İl,

katsayısına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %1,5 payın %20'sinin %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba nüfus esasına göre tahsis edilir.	ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki veya bir sonraki gruba ilave edilir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan %1,5 payın %20'sinin %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba nüfus esasına göre tahsis edilir.
---	--

Kaynak: İpek, 2018:9; Güngör, 2018:5,7,43; Ulusoy ve Akdemir, 2017:352.

Tablo 5: 2009-2020 Döneminde İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Paylarını Belirleyen Kanunlar ve Pay Hesaplama Kuralları

İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelir Payları	
5779 sayılı Kanun'a Göre	6360 sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %1,15'i il özel idareleri için ayrılmaktadır. %1,15'lik bu payın %50'si nüfusa göre, %15'i kırsal alan nüfusuna göre, %10'u yüzölçümüne göre, %10'u köy sayısına göre, %15'i ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. İl özel idarelerine verilen %15 oranındaki gelişmişlik payının hesaplanması için Kanun'a göre Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son gelişmişlik endeksi verileri esas alınmaktadır. İller gelişmişlik katsayısına göre en az gelişmiş ilden en çok gelişmiş il sıralamasına göre ve eşit sayıda il içeren beş gruba ayrılmaktadır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il son gruba ilave edilerek dağıtıma esas %15'lik payın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba olacak şekilde her grup içinde gruba giren illerin nüfusuna göre dağıtım yapılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %0,5'i il özel idareleri için ayrılmaktadır. %0,5'lik bu payın %50'si nüfusa göre, %15'i kırsal alan nüfusuna göre, %10'u yüzölçümüne göre, %10'u köy sayısına göre, %15'i ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. İl özel idarelerine verilen %15 oranındaki gelişmişlik payının hesaplanması için Kanun'a göre Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son gelişmişlik endeksi verileri esas alınmaktadır. İller gelişmişlik katsayısına göre en az gelişmiş ilden en çok gelişmiş il sıralamasına göre ve eşit sayıda il içeren beş gruba ayrılmaktadır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il son gruba ilave edilerek dağıtıma esas %15'lik payın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba olacak şekilde her grup içinde gruba giren illerin nüfusuna göre dağıtım yapılmaktadır.

Kaynak: İlgili kanunlardan yazar tarafından derlenmiştir.

2009-2020 dönemi için hesaplanan üç farklı mali yerelleşme (harcama yerelleşmesi, gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik) değişkeninin ortalama değeri Tablo 6'da özet bir şekilde sunulmuştur.

Tablo 6: 2009-2020 Dönemi Mali Yerelleşme Verileri

Yıl	Harcama Yerelleşmesi	Gelir Yerelleşmesi	Dikey Mali Dengesizlik
2009	14,61	6,86	37,28
2010	14,42	6,9	42,88
2011	13,08	5,87	43,9
2012	12,97	5,8	42,75
2013	14,25	5,86	39,66
2014	12,59	6,21	47,15
2015	12,95	5,69	47,35
2016	13,4	5,58	43,92
2017	15,14	6,5	41,24
2018	15,02	6,24	39,85
2019	11,47	4,87	48,52
2020	10,56	4,41	56,71
Ortalama	13,37	5,9	44,27

Tablo incelendiğinde harcama yerelleşmesi oranlarının tüm yıllarda gelir yerelleşmesi oranlarından daha yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin merkezden aldıkları transferlerin kendi harcamalarını ne oranda karşıladığını gösteren dikey mali dengesizlik göstergesi 2009 yılından 2020 yılına gelindiğinde Türkiye’de mali yerelleşmeden uzaklaşıldığına işaret etmektedir. Yıllara göre mali yerelleşme göstergelerinde tutarlı bir artış veya azalış eğilimi görülmemekte; ancak özellikle 2019 yılından itibaren mali yerelleşme değişkenlerinin (harcama ve gelir) düşüş eğilimi sergilediği ve tüm yıllar içerisinde en düşük seviyeye gerilediği görülmektedir. Benzer şekilde gelir mali yerelleşmesi ile genellikle ters orantılı olarak değişen dikey mali dengesizlik oranı da yükselmektedir.

Tablo 7: 2009-2020 Dönemi Kamu Kesimi Büyüklükleri

Yıl	Genel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü	Merkezi Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü	Yerel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü
2009	32,79	26,65	4,79
2010	31,03	25,21	4,47
2011	33,19	22,39	4,34
2012	33,79	22,88	4,38
2013	33,71	22,39	4,80
2014	32,52	21,84	4,10
2015	32,72	21,54	4,24
2016	34,44	22,24	4,61
2017	31,89	21,64	4,83
2018	32,54	22,10	4,89
2019	32,94	23,16	3,78
2020	32,47	23,85	3,43
Ortalama	32,84	22,99	4,39

Çalışmanın önemli bir amacı da mali yerelleşmenin farklı düzeydeki kamu kesimi büyüklüklerine nasıl etki ettiğinin incelenmesidir. Kamu kesimi büyüklüğü bu çalışmada üç farklı düzeyde ölçülmüştür. Bu doğrultuda mali yerelleşmenin yalnız genel yönetim düzeyindeki kamu kesimi büyüklüğüne değil aynı zamanda merkezi ve yerel yönetim düzeyindeki kamu kesimi büyüklüklerine etkisi de incelenmek istenmiştir. Türkiye’de genel yönetim; merkezi yönetim, yerel yönetim ve sosyal güvenlik kuruluşlarından oluşmakta olup merkezi yönetim bütçesi de genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kuruluşlardan oluşmaktadır. Yukarıda da açıklandığı gibi genel yönetim kamu kesimi büyüklüğü genel yönetim bütçe giderlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlanmasıyla bulunurken merkezi yönetim kamu kesimi büyüklüğü merkezi yönetim bütçe giderlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlanmasıyla; yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğü ise mahalli idarelerin bütçe giderlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlanmasıyla bulunmuştur. Bu çalışmanın tahmin etmeye çalıştığı üç farklı kamu kesim büyüklükleri (genel, merkezi ve yerel) ortalamaları ise Tablo 7’de gösterilmiştir. Bu değişkenlerin zamana göre tutarlı bir artışı veya azalışı görülmemektedir. Yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğü 2019 yılından itibaren düşüş eğilimi sergilerken merkezi yönetim kamu kesimi büyüklüğü artış eğilimi göstermektedir.

3.1. Yöntem

Kamu kesimi büyüklüğü (genel, yerel ve merkezi) ile mali yerelleşme arasındaki ilişkiyi temel makroekonomik değişkenler (kişi başı gelir ve ekonomik büyüme) ve diğer ilgili değişkenler (şehirleşme oranı ve il belediye-büyükşehir belediye ayrışması) kontrol edilerek test etmek için literatür ışığında uygulanan model aşağıda verilmiştir (Cassette ve Paty, 2010:176; Sijabat, 2016:208; Jin ve Zou, 2002:283).

$$KKB_{i,t} = \alpha_i + \alpha_1 MY_{i,t} + \alpha_2 Kontrol_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

KKB_{i,t} 81 ilde 2009 ile 2020 arasında kamu kesimi büyüklüğüne işaret eden bağımlı değişkeni vermektedir. KKB_{i,t} 3 farklı şekilde ölçülmüştür (genel, yerel ve merkezi). Bu yüzden her biri farklı kamu kesim büyüklüğünü yansıtan üç ayrı panel modeli test edilmiştir. α_i her bir il için sabit etkiye, MY_{i,t} ise mali yerelleşmeye işaret etmektedir. Güncel literatür ile uyumlu bir şekilde mali yerelleşme 3 farklı şekilde ölçülmüştür: Harcama yerelleşmesi, gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik. Bu yüzden 3 farklı mali yerelleşme açıklayıcı değişkeni sırayla (harcama ve gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik) ayrı ayrı üç farklı bağımlı değişkeni temsil eden üç farklı panel içerisinde modele eklenmiştir. Farklı bir ifade ile 9 ayrı model test edilmiştir (Model 1-3 yerel KKB, Model 4-6 merkezi KKB ve Model 7-9 genel KKB). Son olarak kontrol_{i,t} modele dahil edilen dördüncü değişkene işaret etmektedir. İlk üçü (şehirleşme, kişi başı gelir ve büyüme) ilgili literatürde sıklıkla kullanılan kontrol değişkenleridir. İllerin il belediyesi (0) ve büyükşehir olma durumları (1) ülkemize özgün kontrol değişkeni olarak dahil edilmiştir. Özellikle mali yerelleşmeyi temel düzeyde

etkileyen yasal bağlam (bütçenin dağıtımı, borçlanma, transferler vb.) ilgili ilin belediye (il belediye-büyükşehir belediye) statüsüne göre farklılaşmaktadır. Bu yüzden bu değişken kontrol değişkeni olarak eklenmiştir.

Bu çalışmada panel değişkeni ülkemizdeki 81 ildir. Dokuz farklı modelin sabit veya rastgele etkisi Hausman testi ile kontrol edilmiştir. Bu test bağlamında H0: Açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon yoktur (Rassal Etkiler Modeli) iken H1: Açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon vardır (Sabit Etkiler Modeli) şeklindedir. Bu bağlamda ilk etapta sabit etkiler modeli yöntemiyle panel modeli yapılarak rassal etkiler modeliyle karşılaştırılmıştır. Sonuçlar Tablo 8'de özet şekilde sunulmuştur. Tablodan da görüleceği gibi tüm modeller için panel veri analizi sabit etkiler modeline işaret etmiştir.

H0: Bireysel etkiler ve açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon yok (Rassal Etkiler Modeli)

H1: Bireysel etkiler ve açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon var (Sabit Etkiler Modeli)

Tablo 8: Her Bir Panel Model İçin Hausman Test Sonuçları

	X^2 (sd*)	P
Yerel Yönetim K.B.		
Model 1	48,33 (4)	,0000
Model 2	433,92 (4)	,0000
Model 3	21,81 (4)	,0001
Merkezi Yönetim K.B.		
Model 4	351,41 (4)	,0000
Model 5	353,68 (4)	,0000
Model 6	350,04 (4)	,0000
Genel Yönetim K.B.		
Model 7	23,18 (4)	,0001
Model 8	22,98 (4)	,0001
Model 9	16,59 (4)	,0023

Not: *Ki-kare testi ve serbestlik derecesi.

Panel veri modelleri genellikle yatay kesit verileriyle zaman serilerini birlikte analiz ettiği için çoğu zaman otokorelasyon (autocorrelation) ve değişen varyans (heteroskedasticity) sorunuyla karşılaşmaktadır (Baltağı, 2005:79). Bu yüzden çalışmanın panel veri setinde bu yanlışlıkların olup olmadığını test etmek için Breusch-Pagan-Godfrey ve White testleri değişen varyans için kullanılmıştır. Benzer şekilde Breusch-Godfrey-LM testi (bir ve on iki yıllık gecikme (lag) olmak üzere) panel modeldeki otokorelasyonu kontrol etmek için kullanılmıştır. Bu testler dokuz ayrı regresyon modeli için tek tek yapılmıştır. Sonuçlara göre regresyon modellerinin çoğunda hem değişen varyans hem de otokorelasyon gözlemlenmiştir. Bu yanlışlıklar için ilgili literatürde önerilen Newey-West-HAC hesaplaması tüm panel veri

hesaplamalarında otokorelasyon ve değişen varyans sorununu çözmek için kullanılmıştır (Arellano, 1987:432; Sijabat, 2016:210).

4. Ampirik Bulgular

Üç farklı şekilde hesaplanan bağımlı değişkenlere (yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğü, merkezi yönetim kamu kesimi büyüklüğü ve genel yönetim kamu kesimi büyüklüğü) göre sabit etki panel veri analiz sonuçları sırasıyla Tablo 9, Tablo 10 ve Tablo 11’de özet olarak sunulmuştur. Her bir tabloda mali yerelleşme açıklayıcı değişkenlerin katsayıları ve anlamlılık t istatistikleri parantez içerisinde ayrı ayrı raporlanmıştır (Model 1-Model 9). Kontrol değişkenleri sabit olduğu için her bir model için tekrarlayan şekilde raporlanmıştır.

Tablo 9: Mali Yerelleşme ve Yerel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü (Sabit Etkiler)

Açıklayıcı Değişkenler	Bağımlı Değişken: Yerel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü			
	(Model 1-3)	Katsayı	Katsayı	Katsayı
Harcama Yerelleşmesi	,154*** (8,15)			
Gelir Yerelleşmesi		,122*** (25,57)		
Dikey Mali Dengesizlik			-,001*** (-3,52)	
Şehirleşme Oranı	-,002 (-0,68)	,003 0,63	,005 (1,17)	
Kişi Başı GSYH (USD)	3,45e-08 (0,06)	1,57e-07 (0,24)	2,34e-07* (0,57)	
Ekonomik Büyüme Oranı	-,001 (-0,80)	-,001 (-0,34)	-,000 (-0,13)	
İl/Büyükşehir	,002 (1,77)	,001 (0,61)	,006** (2,85)	
Gözlem Sayısı	972	972	972	
Grup Sayısı	81	81	81	
R ²	0,9880***	0,9583***	0,1466**	

Not 1: Parantez içindeki sayı, her bir katsayı ile ilişkili t istatistiğini temsil eder. *,%5'lik önem düzeyini, **,%1'lik önem düzeyini ve ***,%01'lik önem düzeyini gösterir.

Not 2: Newey-West HAC hesaplaması kullanılmıştır.

Tablo 9, mali yerelleşme göstergelerinin yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü nasıl etkilediğini gösteren panel veri analiz sonuçlarını raporlamaktadır. Sonuçlar harcama ve gelir yerelleşme oranları ile yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğü arasında beklenen şekilde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğunu göstermektedir. Artan mali yerelleşme yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü artırmaktadır. Diğer taraftan dikey mali dengesizlik oranı ile yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğü arasında negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır. Kontrol değişkenleri bu çalışmanın ana ilgi konusu olmadığı için çoğu istatistiksel olarak anlamlı sonuçlar gösterse de yorumlanmamıştır. Belediyelerin il veya büyükşehir olmalarına göre merkezden aldıkları transferler, öz gelirleri ve harcamaları farklılaşmakta olup bu çalışmaya özgün olarak bu farkın yansıtılabilmesi için il veya büyükşehir olma durumu kontrol değişkeni olarak kullanılmıştır. Model 3'te dikey mali dengesizlik mali yerelleşme göstergesi olarak kullanılmış olup bu modelde belediyelerin il veya büyükşehir olmalarıyla yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünün pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkisi olduğu görülmektedir. Gelecekte yapılacak çalışmalarda dikey mali dengesizlik oranları ile il belediye-büyükşehir belediye olma durumu arasındaki ortak etkinin araştırılması yerelleşme ve yerel yönetim kamu kesim büyüklüğü arasındaki dinamik ilişkinin nasıl etkilediğinin görülmesi açısından önemli olabilmektedir.

Tablo 10: Mali Yerelleşme ve Merkezi Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü (Sabit Etkiler)

Açıklayıcı Değişkenler	Bağımlı Değişken: Merkezi Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü		
	Katsayı	Katsayı	Katsayı
(Model 4-6)			
Harcama Yerelleşmesi	1,458*** (3,78)		
Gelir Yerelleşmesi		1,788*** (3,26)	
Dikey Mali Dengesizlik			-.005 (-1,11)
Şehirleşme Oranı	-7,191*** (-8,68)	-7,168*** (-8,65)	-7,112*** (-8,83)
Kişi Başı GSYH (USD)	-,001*** (-30,95)	-,001*** (-30,81)	-,001*** (28,64)
Ekonomik Büyüme Oranı	-,118*** (-50,81)	-,118*** (-52,83)	-,118*** (-53,39)

Açıklayıcı Değişkenler	Bağımlı Değişken: Merkezi Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü		
	Katsayı	Katsayı	Katsayı
(Model 4-6)			
İl/Büyükşehir	,454	,438	,514
	(1,66)	(1,60)	(1,80)
Gözlem Sayısı	972	972	972
Grup Sayısı	81	81	81
R ²	0,2540***	0,2515***	0,2307***

Not 1: Parantez içindeki sayı, her bir katsayı ile ilişkili t istatistiğini temsil eder. *,%5'lik önem düzeyini, **%1'lik önem düzeyini ve ***%01'lik önem düzeyini göstermektedir.

Not 2: Newey-West HAC hesaplaması kullanılmıştır.

Tablo 10'da, mali yerelleşme göstergelerinin merkezi yönetim kamu kesimi büyüklüğünü nasıl etkilediğini gösteren panel veri analiz sonuçlarını raporlamaktadır. Tablo 10'da görüldüğü gibi yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğü ile karşılaştırıldığında merkezi yönetim kamu kesimi büyüklüğünün mali yerelleşme değişkenleri ile olan ilişkisi benzerdir. Sonuçlara göre harcama ve gelir yerelleşme göstergeleriyle merkezi yönetim kamu kesimi büyüklüğünün pozitif ve anlamlı bir ilişkisi vardır. Yani harcama ve gelir mali yerelleşmesi merkezi kamu kesimi büyüklüğünü artırmaktadır.

Tablo 11, mali yerelleşme göstergelerinin genel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü nasıl etkilediğini gösteren panel veri analiz sonuçlarını raporlamaktadır. Genel yönetim kamu kesimi büyüklüğü hem merkezi hem de yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü içermektedir. Genel yönetim kamu kesimi büyüklüğü ile harcama yerelleşmesi, gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik arasında istatistiksel olarak anlamlı ve negatif ilişki bulunmuştur. Yani hem harcama ve gelir yerelleşmesi hem de dikey mali dengesizlik genel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü azaltmaktadır.

Tablo 11: Mali Yerelleşme ve Genel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü (Sabit Etkiler)

Açıklayıcı Değişkenler	Bağımlı Değişken: Genel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü		
	Katsayı	Katsayı	Katsayı
Harcama Yerelleşmesi	-1,272***		
	(-5,99)		
Gelir Yerelleşmesi		-1,387***	
		(-4,83)	
Dikey Mali Dengesizlik			-,001**
			(-2,62)
Şehirleşme Oranı	1,505***	1,489***	1,622***
	(9,92)	(9,90)	(11,19)

Açıklayıcı Değişkenler	Bağımlı Değişken: Genel Yönetim Kamu Kesimi Büyüklüğü		
	Katsayı	Katsayı	Katsayı
Kişi Başı GSYH (USD)	,001*** (92,72)	,001*** (88,15)	,001*** (109,38)
Ekonomik Büyüme Oranı	-,127*** (-144,60)	-,128*** (-180,83)	-,127*** (-273,77)
İl/Büyükşehir	-,498*** (-9,40)	-,4867*** (-9,52)	-,459*** (-7,43)
Gözlem Sayısı	972	972	972
Grup Sayısı	81	81	81
R ²	0,1398***	0,2076***	0,2593***
Gözlem Sayısı	972	972	972
Grup Sayısı	81	81	81
R ²	0,1398***	0,2076***	0,2593***

Not 1: Parantez içindeki sayı, her bir katsayı ile ilişkili t istatistiğini temsil eder. *,%5'lik önem düzeyini, **,%1'lik önem düzeyini ve ***,%01'lik önem düzeyini göstermektedir.

Not 2: Newey-West HAC hesaplaması kullanılmıştır.

Sonuç

Bu çalışmada Türkiye'de mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisi 2009-2020 dönemi için incelenmiştir. Literatürde mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğünü inceleyen çalışmaların kullandıkları mali yerelleşme göstergelerine göre, örneklem ve yöntemlere göre farklı sonuçlara ulaştığı görülmüştür. Bu yüzden Türkiye'de bu zamana kadar bu konuda yapılan sınırlı sayıda çalışmalardan farklı olarak bu çalışmada üç farklı mali yerelleşme göstergesinin farklı kamu kesimi büyüklüklerini nasıl etkilediği sorusu araştırılmıştır. Mali yerelleşme üç farklı göstergeyle (harcama ve gelir yerelleşmesi, dikey mali dengesizlik) ölçülmüştür. Ayrıca bu çalışmada gelir yerelleşmesi mali yerelleşme literatüründe en çok kabul gören yöntemlerden biri olan yerel yönetimlerin (belediyeler ve bağlı idareler ile il özel idareleri) öz gelirlerinin genel yönetim bütçe gelirlerine oranlanmasıyla elde edilmiştir.

Analiz sonuçları tüm mali yerelleşme göstergelerinin (harcama ve gelir yerelleşmesi ile dikey mali dengesizlik) genel yönetim kamu kesimi büyüklüğüyle negatif bir ilişkisi olduğunu bulmuştur. Bu sonuçlara göre ülkemizde mali yerelleşme genel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü azaltmaktadır. Leviathan hipotezi mali yerelleşmenin daha küçük kamu kesimine yol açacağını öngörmekte olup sonuçlar bu hipotezi desteklemektedir. Artan harcama ve gelir yerelleşmesinin yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü artırması literatürde tutarlı bir sonuçtur. Analiz sonuçlarının işaret ettiği önemli bir konu da hali hazırda mali yerelleşme oranları yüksek olmayan bir ülke olarak sonuçların Leviathan hipotezini

desteklemesidir. Harcama yerelleşmesi 2009 yılında 14,61 iken bu oran 2020 yılı için 10,56'ya düşmüş; gelir yerelleşmesi ise 2009 yılında 6,86 iken 2020 yılında 4,41'e düşmüştür. Bu veriler bize Türkiye'nin mali yerelleşmeden uzaklaştığını merkezileşmenin arttığını göstermektedir. Merkezileşmenin arttığı bu dönemde mali yerelleşmenin kamu kesimi büyüklüğünü düşürücü etki yapması politika önerileri açısından değerlidir. Çalışmanın sonuçları mali yerelleşme arttıkça kamu kesimi büyüklüğünün artacağını iddia eden hipotezlerin temel dayanağı olan ölçek ekonomisinin yaratacağı etkinliği ülkemiz için desteklememektedir. Bu bağlamda sonuçlar ülkemizde kamu kesiminde ölçek ekonomisinin problemlili olabileceğini de düşündürmektedir.

Çalışmada kullanılan bir diğer mali yerelleşme göstergesi dikey mali dengesizlik olup dikey mali dengesizliğin artması genel yönetim ve yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü azaltmaktadır. Bu gösterge yerel yönetimlerin giderlerinin hangi oranda transferle karşılandığını göstermektedir. Bu sonuçlara göre dikey mali dengesizliğin artması yani mahalli idarelerin aldıkları transferlerin büyümesi genel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü azaltmaktadır. Yani yerel yönetimlerin kamu kaynaklarından aldıkları payın artması genel yönetimin kullanabileceği kaynakları negatif etkilemektedir. Çalışmanın ilginç bir sonucu da dikey mali dengesizliğin artmasının yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü azalttığını göstermesidir. Harcama ve gelir yerelleşmesi yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü pozitif etkilerken belediyeler ve bağlı idareleri ile il özel idarelerine yapılan transferlerin daha küçük yerel yönetime neden olması Türkiye'de sinek kağıdı etkisi olarak da bilinen "flypaper" etkisini desteklememektedir. Sonuçlara göre özellikle büyükşehir ve il belediyelerinin transferleri yerine öz gelirlerindeki artış yerel yönetim kamu kesimi büyüklüğünü artırmaktadır.

Çalışma aynı zamanda tek bir mali yerelleşme veya tek bir kamu kesimi büyüklüğü ile yapılan çalışmaların sınırlılıklarına da dikkat çekmekte özellikle mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü üzerine yapılan araştırmalarda farklı kamu kesimlerinin (yerel, merkezi ve genel) incelemesinin önemine işaret etmektedir. Çalışmanın kısıtlılıkları çalışmanın sonuçları değerlendirilirken dikkate alınmalıdır. Bunlar arasında veri setinin daha uzun bir zaman diliminde olmaması sayılabilir. Ayrıca bu çalışmada kullanılan mali yerelleşme göstergelerini (özellikle gelir yerelleşmesi ve dikey mali dengesizlik) hesaplayan ve yayınlayan kaynak sayısı da ülkemizde oldukça sınırlıdır. Gelecekte yapılacak çalışmalarda özellikle politik değişkenlerin mali yerelleşme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisinde dikkate alınmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Benzer şekilde ölçek ekonomisi ve mali yerelleşmenin de mercek altına alınması faydalı olabilmektedir. Bu çalışma bu alanda ülkemizde yapılan ilk çalışmalardan biri olup gelecek çalışmaların bu konuyu ele alırken olası yöntemsel yanlışlıkları azaltmak için bu ilişkiyi alternatif modellerle de (ağırlıklandırılmış OLS veya FGLS gibi) test etmesi önemlidir.

Kaynakça

- Anderson, J.E. ve Van den Berg, H. (1998), “Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity”, *International Tax and Public Finance*, 5, 171-186.
- Arellano, M. (1987), “Computing Robust Standard Errors for within-groups Estimators”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49, 431-434.
- Baltagi, B.H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester: John Wiley&Sons, Ltd.
- Baskaran, T. (2011), “Fiscal Decentralization, Ideology, and the Size of the Public Sector”, *European Journal of Political Economy*, 27(3), 485-506.
- Brennan, G. ve Buchanan, J. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press.
- Cassette, A. ve Paty, S. (2010), “Fiscal Decentralization and the Size of Government”, *Public Choice*, 143 (1-2), 173-189.
- Canıkalp, E., Turan, T. ve Ünlükaplan, İ. (2021), “The Effects of Fiscal Decentralization on General and Local Government Size: Does Composite Index Matter?”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 64E, 5-23.
- Ehdaie, J. (1994), “Fiscal Decentralisation and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data”, *Policy Research Working Paper 1387*, TheWorld Bank, Washington, DC.
- Golem, S. ve Perovic, L. (2014), “An Empirical Analysis of the Relationship between Fiscal Decentralization and the Size of Government”, *Finance a Uver: Czech Journal of Economics & Finance*, 64(1), 30-58.
- Grossman, P.J. (1989), “Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension”, *Public Choice*, 62 (1), 63-69.
- Güngör, H. (2018), *Belediyelerin Genel Bütçe Payları: Analiz-Sorunlar-Öneriler*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Inman, R.P. (2008), “The Flypaper Effect”, NBER Working Paper 14579, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- İpek, E.Ş. (2018), “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 1-19.
- Jin, J. ve Zou, H. (2002), “How does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?”, *Journal of Urban Economics*, 52 (2), 270-293.
- Korlu, R.K. ve Çetinkaya, Ö. (2015), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 4 (3), 95-111.
- Marlow, M.L. (1988), “Fiscal Decentralization and Government Size”, *Public Choice*, 56(3), 259-269.
- Musgrave, R. (1959), *Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1985), "Searching for Leviathan", *American Economic Review*, 74, 748-757.
- Oates, W.E. (1989), "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections", *American Economic Review*, 79, 578-583.
- Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Prud'homme, R. (1995), "The Dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*", 10(2), 201-220.
- Roden, J. (2003), "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization*, 57 (04), 695-729.
- Sagbas, I., Kar, M. ve Sen, H. (2005), "Fiscal Decentralization, the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(1), 3-19.
- Sijabat, R. (2016), "Panel Analysis on the Association of Fiscal Decentralisation and the Size of Government in Indonesia", *Journal of Economics, Business and Management*, 4(3), 206-214.
- Stein, E. (1999), "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", *Journal of Applied Economics*, 2(2), 357-391.
- Qian, Y. ve Weingast, B. (1997), "Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- Tanzi, V. (2002), Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. In E. Ahmad & V. Tanzi (Eds.), *Managing Fiscal Decentralization*, New York, NY: Routledge, 17-31.
- Thanh Dinh, S. ve Nguyen, P.C. (2019), "Local Governance: Impacts of Fiscal Decentralization on Government Size and Spending Composition in Vietnam", *Asian Economic Journal*, 33(4), 311-340.
- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2017), *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Weingast, B. (2013), "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, 53, 14-25.
- Yeung, R. (2009), "The Effects of Fiscal Decentralization on the Size of Government: A Meta-Analysis", *Public Budgeting & Finance*, 29(4), 1-23.
- Yüksel, C. (2021), "The Flypaper Effect: 'Reality' or 'Myth'? Evidence from Turkey", *Sosyoekonomi*, 29(49), 483-500.