

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ: TÜRKİYE
VE OECD

Yüksek Lisans Tezi

Merve TEKDERE

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Zülküf AYRANGÖL

Erzincan 2020

TEZ BİLDİRİMİ

"Yerel Yönetim Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye ve OECD " isimli "**Yüksek Lisans**" tezim tarafımda intihal programı ile incelenmiştir. Buna göre tezimde bilimsel etik ihlali ve intihal olarak nitelendirilebilecek herhangi bir durum olmadığını taahhüt ederim.

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir biçimde elde edildiğini; aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi beyan ederim. 20.07.2020

Merve TEKDERE

YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ: TÜRKİYE VE OECD

Merve TEKDERE

**Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat
Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2020**

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Zülküf AYRANGÖL

ÖZET

Yerel yönetimler, özellikle siyasi ve ekonomik açıdan önemi her geçen gün artan idari birimlerdir. Önem artışında; halka yakın birimler olmaları, vatandaşların tercihleri hakkında daha iyi bilgi edinerek kaynakların etkin kullanımını sağlamaları, karar alma aşamalarına halkın siyasi katılım imkanlarını artırmaları, demokrasi okulu olarak görülmeleri, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve mali sorumluluğu geliştirmeleri ile merkezi yönetimin oluşturduğu bazı olumsuzlukları minimize etmeleri gibi birçok faktör etkili olmaktadır. Belirtilen faktörler çerçevesinde yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile harcamalarının, Türkiye dahil birçok ülkede genel bir artış eğilimi gösterdiğini ifade etmek mümkündür.

Yerel yönetimler; alt ve üstyapı, kültürel değerlerin ve dezavantajlı kesimlerin korunması, şehre işlevsellik kazandırılması, şehrin tanıtımı, yerel düzeyde girişimciliğin desteklenmesi, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi ile düzenli şehirleşmenin sağlanması gibi geniş bir görev yelpazesi çerçevesinde harcamalar gerçekleştirmekte ve birtakım sosyo-ekonomik ve siyasi etkiler meydana getirmektedir. Yerel yönetimlerin harcamalarını incelemek; oluşacak etkilerin takip ve tahmin edilebilmesi, genel harcama yapısının tespiti, harcamaların öncelikli olarak hangi alanlara yöneldiği, yerel düzeyde kalkınmanın sağlanması için harcamaların ne

doğrultuda değiştirilmesi gerektiği ve harcamalar açısından yerel yönetimlerin uluslararası konumunu ortaya koyma noktasında oldukça önemlidir.

Anlatılanlar kapsamında bu çalışmanın amacı, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin harcamalarını 2006-2018 dönemine ait veriler çerçevesinde, kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma yöntemleri ile incelemektir. Söz konusu inceleme, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin kendi içinde değerlendirilmesi ve OECD lkeleri ile karşılaştırılarak, detaylı biçimde analiz edilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın sonucunda hangi yerel yönetim birimlerinin cari işlere yoğunlaştığı veya yatırım odaklı olduğu konusunda çıkarımlar yapılmıştır. Ayrıca Türkiye’deki yerel yönetimlerin genel olarak OECD ülkelerine ait ağırlıklı ortalamalardan farklı bir harcama yapısına sahip olduğu sonucu elde edilmiştir. Ulaşılan sonuçlar ve uluslararası harcama trendleri doğrultusunda, yerel yönetim birimlerinin daha etkin ve verimli hizmet sunabilmeleri ve vatandaş memnuniyetini artırılabilmeleri için birtakım önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: OECD, Türkiye, Yerel Yönetim, Belediye, Harcama

COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURE: TURKEY AND OECD

Merve TEKDERE

**Erzincan Binali Yıldırım University, Institute of Social Sciences, Department of
Economics, M. A. Thesis, July 2020**

Thesis Supervisor: Dr. Öğr. Üyesi Zülküf AYRANGÖL

ABSTRACT

Local governments are administrative units, which are becoming increasingly important particularly in political and economical terms. Being close to the public; ensuring the efficient use of resources by getting better information about the preferences of the citizens; increasing political participation opportunities for the people in decision making stages; being seen as schools of democracy; minimizing some of the negativities created by the central government by improving transparency, accountability and financial responsibility are among many factors that increase their importance. Within this framework, duties, responsibilities and expenditures of local governments are known to show a general upward trend in many countries, including Turkey.

Local governments have some socio-economic and political effects and make expenditures on a wide range of tasks, such as ensuring regular urbanization with the development of agriculture and animal husbandry, supporting entrepreneurship at the local level, promotion of the city, providing functionality to the city, protection of cultural values and disadvantaged groups, infrastructure and superstructure.

Examining the expenditures of local governments is important in order to be able to follow and predict the effects that will occur; to determine their general expenditure structures; to reveal their international position in terms of expenditures; and to determine which areas should be directed primarily in order to ensure development at local level.

Within this framework , the purpose of this study is to examine the expenditure of local government units in Turkey with institutional, economic and functional classification methods in the framework of data for the period 2006-2018. The examination process was realized by analyzing local government units in Turkey in detail and comparing them with OECD countries. As a result of the study, inferences are made about which local government units focus on current affairs and which ones are investment-oriented. In addition, it has been concluded that local governments in Turkey generally have a different spending structure than weighted averages of OECD countries. In line with the results, suggestions have been made for local governments to provide more effective and efficient services and to increase public satisfaction.

Keywords: OECD, Turkey, Local Government, Municipality, Expenditure

ÖN SÖZ

Yerel yönetim harcamalarının karşılaştırmalı olarak analiz edildiği bu tez çalışmasının yazım sürecinde her türlü desteği sağlayan danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Zülküf AYRANGÖL'e ve yine kendisine sürekli olarak danıştığım ve zorlandığım birçok yerde fikir alışverişi yaptığım eşim Dr. Öğr. Üyesi Mustafa TEKDERE'ye teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca yüksek lisans eğitimim boyunca desteklerini hep yanımda hissettiğim aileme ve güler yüzü ile bana güç veren biricik oğlum Efe'ye teşekkürü bir borç bilirim.

Merve TEKDERE

İÇİNDEKİLER

TEZ BİLDİRİMİ.....	I
ÖZET	II
ABSTRACT.....	IV
ÖN SÖZ	VI
İÇİNDEKİLER	VII
KISALTMALAR.....	IX
ŞEKİLLER LİSTESİ	X
TABLolar LİSTESİ.....	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM YAPISI	5
A. Yerinden Yönetim Kavramı	5
B. Yerel Yönetim Kavramı	8
C. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Önemi	10
D. Türkiye Cumhuriyeti’nin Yerel Yönetim Yapısı	14
1. Osmanlı Devleti Döneminde Yerel Yönetimler	15
2. Cumhuriyetten Günümüze Yerel Yönetimler	20
a) İl Özel İdareleri.....	26
b) Belediyeler.....	27
c) Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdareler	29
d) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları	33
e) Mahalli İdare Birlikleri	34
f) Köyler.....	35
3. Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü	36

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMALAR BAKIMINDAN İNCELENMESİ.....	41
A. Yerel Yönetim Harcamalarının Önemi	41
B. Kamu Harcamalarının Tanımı ve Sınıflandırılması	42
1. Ekonomik Sınıflandırma	45
2. Fonksiyonel Sınıflandırma	47
3. Kurumsal Sınıflandırma	48
C. Ekonomik, Fonksiyonel ve Kurumsal Sınıflandırma Açısından Harcama Analizi	50
1. Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında İnceleme.....	50
2. Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında İnceleme.....	55
3. Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında İnceleme.....	70
D. Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Değerlendirmesi	90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ ANALİZİ: OECD ÜLKELERİ	98
A. OECD’nin Oluşum Süreci ve Üye Ülkeler	98
B. Harcama Verileri Üzerinden Karşılaştırmalı Analiz	99

SONUÇ.....	136
KAYNAKÇA.....	148
İNTERNET KAYNAKLARI	157
EKLER.....	158
EK 1: İller İtibariyle Mahalli İdareler Bütçe Giderleri (2018 - %)	158
EK 2: Bölgeler İtibariyle Mahalli İdareler Bütçe Giderleri (2018 - %)	160

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ESA 95	: Avrupa Entegre Ekonomik Hesap Sistemi / Avrupa Hesaplar Sistemi
EGO	: Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü
ESHOT	: İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü
GFS	: Devlet Finansman İstatistikleri
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
G7	: Gelişmiş Yedi Ülke
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖYDES	: Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi
OECD	: Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü
OEEC	: Avrupa Ekonomik İş birliği Örgütü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
UCLG	: Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

ŞEKİLLER LİSTESİ

		Sayfa No
Şekil 1	Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinin Şematik Gösterimi	7
Şekil 2	Türkiye’deki Yerel Yönetim Sisteminin Genel Özellikleri	25
Şekil 3	Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Yerel Yönetim Sistemi	26
Şekil 4	Ekonomik Sınıflandırma Çerçevesinde Harcamaların Şematize Edilmesi	71

TABLolar LİSTESİ

		Sayfa No
Tablo 1	Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayısı	35
Tablo 2	İl ve İlçe Merkezleri ile Belde ve Köy Nüfuslarındaki Oransal Değişim	37
Tablo 3	Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları	38
Tablo 4	Yerel Yönetim Sayıları	38
Tablo 5	Harcamaların/Giderlerin Ekonomik Sınıflandırması (Birinci Düzey)	47
Tablo 6	Fonksiyonel Sınıflandırma (Birinci Düzey)	48
Tablo 7	Kurumsal Sınıflandırma (Birinci Düzey)	49
Tablo 8	Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediyeler ile Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)	50
Tablo 9	Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında İl Özel İdarelerinin Harcamaları (%)	52
Tablo 10	Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları (%)	53
Tablo 11	Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Harcamaları (%)	54
Tablo 12	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın Harcamaları	57
Tablo 13	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları (%)	58
Tablo 14	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)	60
Tablo 15	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında İl Özel İdarelerinin Harcamaları (%)	62
Tablo 16	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)	63
Tablo 17	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediye Seviyelerinin Toplam Harcamaları (%)	67
Tablo 18	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Belediye Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi (2006-2018 Dönemi Ortalama Değerler)	68

Tablo 19	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın Harcamaları	71
Tablo 20	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları (%)	73
Tablo 21	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)	75
Tablo 22	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında İl Özel İdarelerinin Harcamaları (%)	77
Tablo 23	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)	79
Tablo 24	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediye Seviyelerinin Toplam Harcamaları (%)	86
Tablo 25	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Belediye Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi (2006-2018 Dönemi Ortalama Değerler)	88
Tablo 26	Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Yerel Yönetimlerin Harcamaları (%)	90
Tablo 27	Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Yerel Yönetimlerin Harcamaları (%)	93
Tablo 28	Genel Kamu Hizmetleri ve Cari Giderler Üzerinden Karşılaştırma	96
Tablo 29	OECD Üyesi Ülkeler	99
Tablo 30	Ulus Altı Yönetim Harcamaları (2016)	101
Tablo 31	Aynı Kategorideki Kamu Harcamalarının Payı Olarak Ulus Altı Yönetim Harcamaları (2016 - %)	107
Tablo 32	Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ulus Altı Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2016 - %)	111
Tablo 33	Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ulus Altı Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2016 - %)	117
Tablo 34	Fonksiyonel Sınıflandırma Çerçevesinde Ulus Altı Yönetim Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (2015 - %)	123
Tablo 35	Ulus Altı Yönetim Yatırımları (2016 - %)	126
Tablo 36	Fonksiyonel Sınıflandırma Çerçevesinde Ulus Altı Yönetim Yatırımlarının Dağılımı (2015 - %)	130

GİRİŞ

Ülke sınırları içerisindeki yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve anayasal birimler olan yerel yönetimler; vatandaşlara yakın olmaları ve onların tercihleri hakkında daha iyi bilgi edinebilmeleri dolayısıyla ekonomik etkinliğe, bir diğer ifadeyle kamusal hizmetlerin daha etkin ve verimli sunumuna katkı sağlamaktadır. Yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulan yerel yönetimler, halkın idari aşamalara katılımını artırdığı için bir “demokrasi okulu” olarak ta adlandırılmaktadır. Halkın yönetime katılımı; denetimi, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirmekte, vatandaş ile yönetici kesim arasındaki mali ve siyasi sorumluluk ilişkisini geliştirmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin merkezi idareyi tamamlayıcı ve merkezi idarenin oluşturduğu olumsuzlukları azaltıcı fonksiyonlara sahip olduğu da ifade edilmektedir. Bahsedilen faktörler, yerel yönetimlerin kamu yönetimi sistemi içerisindeki yerini gittikçe daha önemli bir noktaya taşımakta ve yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

1980 sonrası dönemde Neo-liberal görüşlerin güç kazanması, merkezi planlamaya dayalı devlet anlayışlarının çökmesi, dolayısıyla başarısız olduğu düşünülen devlet müdahalelerinin azaltılması ve piyasa mekanizmasını hakim kılma çabaları, yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi, Dünya genelinde hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi görüşünün (subsidiarity ilkesi), yerelleşmenin ve yönetişimin yaygınlık kazanması da yerel yönetimlerin daha önemli birimler haline gelmesinde etkili olan diğer dinamiklerdir. Neticede, yerel yönetimlerin küreselleşme tartışmalarının ön plana çıktığı mevcut konjonktürde de varlıklarını sürdürecekleri ve hatta eskiye oranla daha da önem arz edeceklerine ilişkin işaretler, ağır basmaktadır.

Yerel yönetimlerin ülkeden ülkeye değişmekle birlikte geniş bir görev ve sorumluluk düzleminde hizmet verdiği söylenebilir. Yerel yönetimlerin üstlendiği hizmetleri gerçekleştirme adına yaptığı harcamalar ise vatandaşın devleti tanımada büyük etkisi olan ve devletle halkın birbirine en yakın olduğu harcama alanlarıdır.

Dolayısıyla yerel yönetim harcamaları vatandaşların tercih ve öncelikleri ile tutarlı, daha etkin ve verimli biçimde sunuldukça, halk ile devletin etkileşimi artacak hem yerel birimin hem de devletin hakkındaki olumlu bakış açısı güçlenecektir. Süreç; hizmetlerin finansmanında yaşanan bedavacılık güdüsünü dizginleyecek, hizmetlerin finansmanına ve yerel birimin yönetim aşamalarına gönüllü katılımı artıracak, yerel sınırlar içerisindeki vatandaşın memnuniyetini artıran süreç, yerel birimlerin yerel önceliklerle uyumlu, şeffaf, hesapverebilirliği yüksek, düşük maliyetli, etkin ve verimli hizmet sunumu konusunda motive olmasını sağlayacak bir döngünün oluşmasına zemin hazırlayacaktır.

Söz konusu pozitif döngüye ulaşmak ve sürdürülebilir kılmak ile harcamalar neticesinde oluşacak sosyo-ekonomik ve siyasi etkileri öngörebilmek amacıyla, yerel yönetim harcamalarını incelemenin önemli olduğu düşünülmektedir. Çünkü harcamaların incelenmesi yoluyla; genel harcama yapısının tespiti, harcamaların öncelikli olarak hangi alanlara yöneldiği, yerel düzeyde kalkınmanın sağlanması için harcamaların ne doğrultuda değiştirilmesi gerektiği ve harcamalar açısından yerel yönetimlerin uluslararası konumunu ortaya koymak gibi, fırsatlara erişilmiş olacaktır. Ayrıca ulaşılan sonuçlar ve uluslararası harcama eğilimleri çerçevesinde daha etkin, verimli ve tutarlı yerel yönetim birimleri için öneriler sunma imkânı da elde edilecektir.

Bu kapsamda yer yönünden yerinden yönetimin benimsendiği Türkiye’de; Belediyeler, Bağlı İdareler, İl Özel İdareleri, Mahalli İdare Birlikleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile Köyler’den oluşan yerel yönetim birimlerinin harcamaları kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma yöntemleri ile ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Daha sonra örneklem olarak belirlenen OECD ülkelerindeki yerel (ulus altı) yönetim harcamaları ile karşılaştırmalı şekilde bir analiz süreci yürütülmüştür.

OECD’nin örneklem olarak belirlenme nedeni; Türkiye’nin kurucu üye olması, OECD’ye üye olan ülkelerin büyük kısmının aynı zamanda Avrupa Birliği ülkeleri olması ve yapılacak incelemenin Türkiye’nin uzun yıllardır üye olmak için uğraştığı AB hakkında da büyük oranda bilgi edinmeyi sağlaması, G7 grubu gibi gelişmiş birçok

ülkenin OECD bünyesinde bulunması, OECD'nin dünya ticareti ile yatırımının %80'inin temsil etmesi, OECD'de yerel yönetimlerle alakalı en güncel ve düzenli verilere kolayca erişimin sağlanması ile yerel yönetimleri ilgilendiren alanlarda vizyoner çalışmaların yapılması olarak ifade edilebilir. Bir diğer deyişle OECD, yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve yerel yönetimleri daha iyi bir seviyeye taşımak amacıyla yapılacak yapısal reformlara, gerçekleştirdiği çalışmalar ile bilimsel düzeyde öncülük veya rehberlik etmeye çalışmaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetimleri kendi içerisinde inceleme sürecinde, 2006 yılı ve sonrası veriler esas alınmıştır. Çünkü 2006 yılında genel yönetime dahil tüm kamu kurumları (yerel yönetimler de dahil) analitik bütçe sınıflandırmasına geçmiştir. Bu yeni sınıflandırma ile birlikte kamu harcamaları ile ilgili düzenli ve güvenilir veriler elde edilmiş, harcamaların denetimi kolaylaşmış ve uluslararası karşılaştırmalar yapma açısından daha uygun bir altyapıya kavuşulmuştur.

Türkiye özelindeki incelemede “Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü” sitesindeki “mahalli idareler bütçe istatistiklerinden” yararlanılmıştır. Uygun verilere erişilebildiği için ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma açısından 2006-2018 yılları arası incelenmiştir. Mahalli İdare Birlikleri'nde 2009-2018 yılları arası, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na ait incelemede ise sadece verilerin bulunduğu 2017 ve 2018 yılları ele alınmıştır. İdari bölünüş değişikliklerinden dolayı kurumsal sınıflandırmada en güncel yerel yönetim yapısının incelenmesi gerektiği için 2017 ve 2018 yıllarına ait veriler çerçevesinde bir analiz gerçekleştirilmiştir. 2006 yılı ve öncesi veriler harcamaların sınıflandırılması bakımından farklılıklar bulunduğu için, 2019 yılı verileri ise son çeyreğine ait bilgiler bulunmadığı için kapsam dışı bırakılmıştır. Köy idarelerinin harcamaları 2006 yılına kadar (2006 yılı dahil) yayımlandığından, harcamaların dağılımı konusunda 2007 yılı ve sonrası için bir değerlendirmek yapmak mümkün değildir. Bu nedenle, köyler çalışmanın kapsamına dahil edilmemiştir. OECD ülkeleri ile karşılaştırma sürecinde ise OECD ve OECD - UCLG ortaklığıyla hazırlanmış 2018 ve 2019 yıllarına ait “ülke profili raporları” ile “veri (key data) raporlarından” yararlanılmıştır.

Bir diğ er ifadeyle çalışmanın gerçekleştirilmesi sürecinde; ulusal ve uluslararası kuruluşlarca oluşturulan/derlenen raporlar ile verilerden, kitap ve kitap bölümlerinden, tez ile makale ve kanunlardan sıklıkla yararlanılarak, teorik ve en güncel pratik uygulamaların esas alındığı bir literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Ayrıca çalışmada herhangi bir istatistiki teknik kullanılmamış, elde edilen harcama verileri ile oluşturulan tablolar üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

Gerçekleştirilen  alışma; Türkiye'deki tüm yerel yönetim birimlerinin harcamalarını kendi içerisinde ve OECD  rneklemleri ile karşılaştırmalı olarak analiz etmesi, Türk yerel yönetimlerine ait harcama yapılarını en güncel veriler ile ortaya koyması, yerel yönetim harcamalarıyla ilgili uluslararası eğilimleri göstermesi ve Türkiye'de yerel yönetimlerin harcamaları alanında yapılacak yapısal değişiklik  nerileri açısından bir rehber özelliği taşıması gibi gerekçelerle, oldukça  zg n ve önemli bir çalışma olarak görülmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlere ait cari harcamaların (mevcut kapasitenin işleyişi ile ilgili), sermaye/yatırım harcamalarından oransal olarak daha fazla olduğu ve ilgili durumun yerel ekonomik büyüme ve kalkınma noktasında yerel yönetimlerin gücünü sınırladığı ana teması üzerine şekillenen bu çalışmanın birinci bölümünde; yerinden yönetim ve yerel yönetim gibi önemli kavramların açıklaması gerçekleştirilmiş ve Türkiye'nin yerel yönetim yapısı hakkında bilgiler verilmiştir.

 kinci bölümde; yerel yönetim harcamalarının önemi hakkında kısa bir bilgi verilerek, kamu harcamalarının tanımı ve sınıflandırılması konuları üzerinde durulmuştur. Daha sonra kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma yöntemleri çerçevesinde yerel yönetim harcamaları analiz edilmiştir. Son aşamada ise Türkiye'deki yerel yönetimlerin harcamalar açısından bir bütün olarak değerlendirmesi yapılmıştır.

    nc  bölümde öncelikle; OECD'nin oluşum süreci,  ye ülkeler ve OECD'nin bir örneklemleri olarak yerel yönetimler açısından önemi gibi konulara, temas edilmiştir. Daha sonra OECD ülkelerine ait harcama verileri ve OECD ağırlıklı ortalamaları üzerinden, genel uluslararası eğilimler ile Türk yerel yönetimlerinin uluslararası düzeydeki konumu hakkında çıkarımlar yapılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM YAPISI

A. Yerinden Yönetim Kavramı

Devletler, genellikle üstlendikleri tüm kamusal hizmetleri yerine getirecek güç ve olanaklara sahiptir. Bu süreçte taşra yönetimleri vasıtasıyla (yetki genişliği yöntemi ile) kamusal hizmetleri sorumlu oldukları sınırların en ücra köşelerine kadar götürebilirler. Fakat, hizmetleri yerine getirmek ile; etkin ve verimli biçimde, yerel tercih farklılıklarına cevap verecek şekilde ve katılımcı bir yöntemle ile yerine getirmek arasında ciddi bir anlayış farkı vardır. Söz konusu anlayış farkı özellikle belirli bir coğrafi alanla sınırlı kamusal hizmetlerin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı bir kamu hukuku tüzel kişisine verilmesini gerekli kılmaktadır (Tortop, 2014: 86).

Bu kapsamda yerinden yönetim (ademi merkeziyet); yerel nitelikli kamusal hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinca gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu gücünün daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi otoriteden alınması olarak ifade edilmektedir. Bir diğer ifadeyle yerinden yönetim; hizmetin devletin merkezinden ve tek elden değil, işin yapıldığı ve hizmetin yürütüldüğü yerden yönetilmesi olarak izah edilebilir. Yerinden yönetim anlayışında hizmetlerin yürütülmesi sürecinde kararlar merkezi yönetim teşkilatının dışında alınmakta, merkezi yönetime hiyerarşik bir bağlılık bulunmamakta ve genellikle idari vesayet şeklinde bir denetim sistemi uygulanmaktadır. Gücün transferi sürecinde yasamaya ilişkin bazı yetkilerin devlet tüzel kişiliği dışındaki yerel düzey otoritelere aktarımı siyasi yerinden yönetimi (federalizm), yürütmeye dair bazı yetkilerin aktarımı ise; idari yerinden yönetimi meydana getirmektedir. Bu açıdan yerinden yönetim modelinin hem siyasal hem de idari alanda uygulanabilen bir model olduğu belirtilebilir (Nadaroğlu, 2001: 20, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 59).

İfade edilen yerinden yönetim tanımında vurgulanan kamusal hizmetlerin yerinden yönetimi, yani temel olarak idari yerinden yönetim modelidir. İdari yerinden

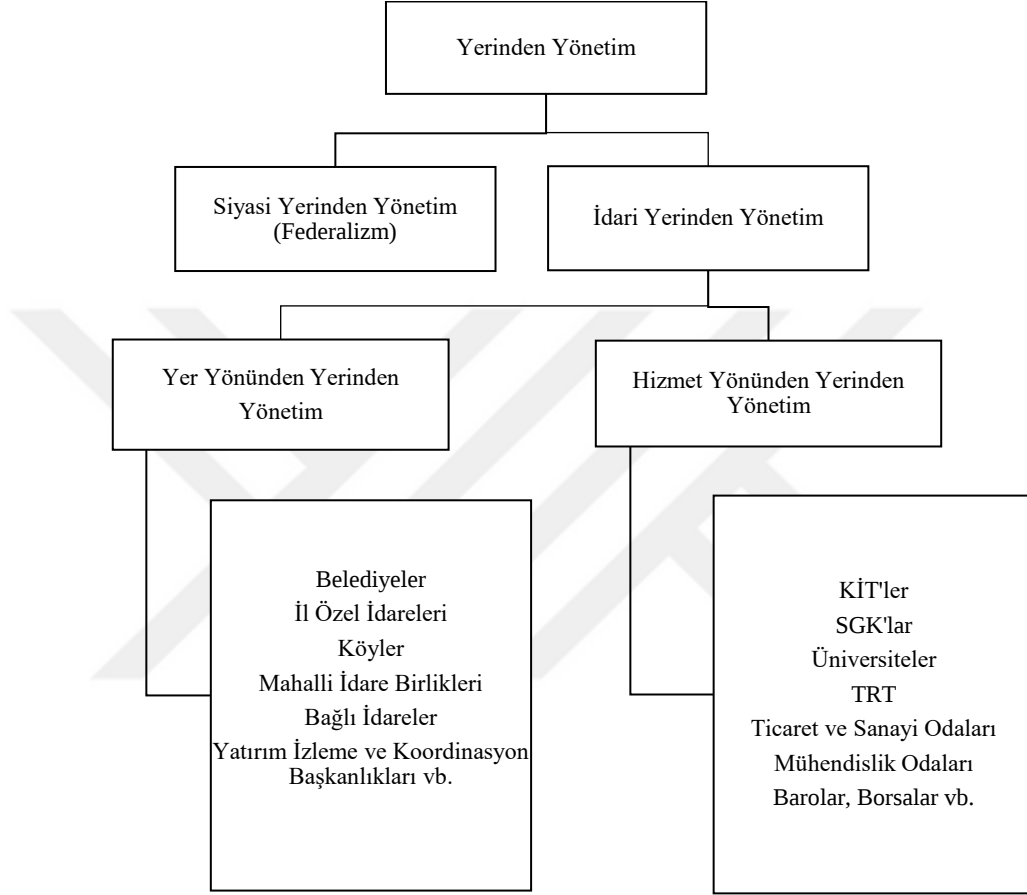
yönetim modelini, kamusal sorumlulukların transfer edildiği kamu tüzel kişilerinin idari yetkileri dışında, yasama ve yargı yetkilerinin bulunmamasından anlamak mümkündür (Günday, 2004: 61). Hemen hemen her ülkede idari yerinden yönetim uygulamaları bulunmaktadır. Siyasi yerinden yönetimin (federalizm) uygulandığı ülke sayısı ise oldukça sınırlıdır.

İdari yerinden yönetim; yer (coğrafi) ve hizmet (fonksiyonel) yönünden idari yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim ile yer yönünden yerinden yönetimin en önemli farkı, yer yönünden yerinden yönetimin karar alma mekanizmalarında seçmen iradesinin etkin olmasıdır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ise mesleki teşekküller dışında temsil yeteneği oldukça sınırlıdır. Ayrıca yerinden yönetimin yer yönünden uygulanması çok eski dönemlere dayanmasına karşın hizmet yönünden yerinden yönetim son dönemlerde yaygınlık kazanan bir uygulama yöntemidir. Bu çerçevede hizmet yönünden yerinden yönetim; sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi sonucu sorumlulukları artan devletin, siyasi ve teknik açıdan önemli özelliklere sahip bazı hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınması olarak izah edilebilir (Günday, 2004: 63-64, Tortop, 1996: 4, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 61-62). Kamu İktisadi Teşebbüsleri, üniversite gibi yükseköğretim kurumları, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu, SGK, barolar, borsalar, mühendislik odaları, ticaret ve sanayi odaları, hizmet yönünden yerinden yönetim uygulamasına örnek olarak verilebilir (Gül, 2015: 12).

Belirli bir coğrafi bölgede yaşayan halkın ortak ve genel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak ve korumak ile birlikte, söz konusu ihtiyaçların yöre halkının seçimi ile oluşturulan karar organları tarafından belirlenmesi ve yerine getirilmesi konusunda verilen özerklik ise yer yönünden yerinden yönetim olarak ifade edilmektedir (Gül, 2015: 12). Merkezi yönetim ile merkezi yönetimin taşra teşkilatı dışında böyle bir örgütlenme oluşturulmasındaki amaç; yerel halkın tercihleri ile tutarlı etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlamak, demokratik katılım süreçlerini geliştirmek ve hesapverebilirliği artırmak gibi etkenlerdir. Türkiye de dahil birçok ülkede yerel yönetimler denilince genellikle yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan;

belediye, il özel idaresi, köy ve mahalli idare birlikleri gibi yönetim birimleri akla gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 61-62).

Şekil 1: Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinin Şematik Gösterimi



Kaynak: Parlak, 2015: 7

Aslında yerinden yönetim kavramının önemi, yerel yönetim kuruluşlarının oluşumuna vesile olmasından kaynaklanmaktadır. Bir diğer ifadeyle yerinden yönetim, ilgililerin yönetim sürecinde söz sahibi olduğu yönetim şeklini, sistemini ve eylemini ifade ederken, yerel yönetim; yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan ve işleyen idari kuruluşları ve birimleri ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesinin bir uygulama modeli olarak ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 59-60). Özetle bir ülkenin anayasal düzeni yerinden yönetime imkân tanımıyorsa böyle bir ülkede yerel yönetimlerin var olması hukuken mümkün değildir (Nadaroğlu, 2001: 20).

Bununla birlikte merkezi yönetim ile yerinden yönetim anlayışını birbirinin karşıtı olarak görmek oldukça hatalı bir bakış açısidir. Bu iki yönetim anlayışı birbirinin güçsüz yanlarını tamamlayan bir bütünün parçasıdır. Nitekim devletlerin tarihi gelişimleri analiz edildiğinde, mutlak anlamda bir merkeziyetçiliğe veya ademi merkeziyetçiliğe (yerinden yönetime) rastlanmamaktadır. Ancak ülkeler hangi sistemi daha ağırlıklı uyguluyorsa, yönetim biçimi ağırlıklı uygulanan sistem ile adlandırılmaktadır. Kamu düzenini ve kamusal hizmetlerde belirli bir standartın sağlanması gerektiğini savunanlar merkezi yönetim modeline önem vermektedir (Nadaroğlu, 2001: 20-21). Günümüzdeki eğilim ise; vatandaşların tercihleri ile tutarlı etkin ve verimli hizmet arzı, demokratik katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, mali disiplin, mali ve siyasi sorumluluk, yerel düzeyde piyasa benzeri rekabetçi bir ortamın oluşturulması ve merkezi yönetimlerin daha çok makro plan ve programlara yoğunlaşması gibi amaçlarla, yerinden yönetimin genişletilmesi ve geliştirilmesi yönündedir.

Nitekim geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş, hızlı kentleşme süreci, serbestleşme, özelleşme, yerelleşme¹ ve yönetişim gibi olgular, yerinden yönetim anlayışını ve hizmet sunumunda halka en yakın ve uygun birimler olarak kabul edilen yerel yönetimleri gün geçtikçe daha önemli bir pozisyona taşımaktadır.

B. Yerel Yönetim Kavramı

Bütün ülkelerde idari sistemin vazgeçilmez bir parçası olan yerel yönetimler ile genellikle; idari yerinden yönetim modeli içerisinde bulunan yer (coğrafi) yönünden yerinden yönetim kuruluşları kastedilmektedir. Yerel yönetimler ülkeden ülkeye yasal, kurumsal ve uygulama bağlamlarında birtakım değişiklikler gösterebilmektedir. Buna rağmen genel olarak yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alan (köy, kent vb.) üzerinde yaşayan yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yerinden yönetim ilkesine göre kurulan, seçilmiş karar organlarıyla yönetilen, yasalarla belirlenmiş

¹ Yerelleşme; “karar alma ve harcama yapma sorumluluğu ile kaynak oluşturma güç ve yetkisinin merkezi yönetim gibi üst seviye kuruluşlardan, bölgeler, yerel yönetimler ve STK’lar gibi daha alt seviye kuruluşlara transferi olarak tanımlanabilir” (Tekdere, 2018: 13).

yetki, görev ve sorumluluklar çerçevesinde faaliyet gösteren, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, sorumlulukları kapsamındaki hizmetler için kendi örgütsel yapısını oluşturabilen ve merkezi yönetim ile ilişkilerinde idari ve mali özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 20, Erkul, 2010: 10).

Bahsedilen tanımdan yola çıkarak yerel yönetimlerin aşağıda belirtilen ortak özelliklere² sahip olduğu söylenebilir. Bunlar (Sakınç, 2012: 15, Şengül, 2014: 12-15):

- Yönetim alanı, nüfus büyüklüğü ve coğrafik alan bakımından sınırlı ve küçüktür.
- Hizmet sorumluluğu, yerel düzeyde fayda sağlayan sınırlı sayıda mal ve hizmetten ibarettir.
- Karar organları, yerel halk tarafından seçimle oluşturulur.
- Merkezi hükümetin dışında, daha alt bir yönetim düzeyini işaret eder ve tüzel kişilikleri vardır.
- Yöneticilerinin ve karar organlarının göreve gelmeleri veya görevden alınmaları, seçim sistemi yoluyla gerçekleşir.
- Merkezi hükümetten bağımsız olarak gelir toplama, harcama yapma, yerel işlerle ilgili bağımsız karar alma ve bu kararları uygulama gibi yetkileri (idari ve mali özerklik) bulunmaktadır.
- Halkın denetlemesine açıktır ve yaptığı işlerden dolayı halka karşı siyasi ve mali sorumlulukları bulunmaktadır.
- Yetki ve sorumluluklarının altyapısı, anayasal düzenlemelere dayanmaktadır.
- Kendi kendini yönetme (self-government) ilkesine göre yönetilirler.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, ilgili yönetimlere özerk ve demokratik kuruluşlar niteliği kazandırmaktadır. Burada ifade

² Bahsedilen özelliklerin bir kısmına sahip olabilen modern yerel yönetimler ilk kez, 1789 Devrimi'nden sonra Fransa'da ve 1835'ten sonra İngiltere'de ortaya çıkmıştır (Nadaroğlu, 2001: 17). Sosyalist rejimlerde söz konusu özelliklere sahip yerel yönetim türlerinin oluşumu, 1990'ların başına rastlamaktadır.

edilen özerklik; yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen kamusal hizmetlerin daha etkin ve verimli sunumu amacını taşımaktadır. Aynı zamanda özerkliğin sınırsız bir bağımsızlık olmadığı ifade edilmelidir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmamakla birlikte, idari vesayet uygulamaları ile denetlenmekte ve merkezi hükümet tarafından belirlenen hukuki sınırlar çerçevesinde hareket etmektedir. Merkezi yönetim; özerkliğin kötüye kullanılmaması, idarenin bütünlüğü ve kamu yararı gibi amaçlarla yerel yönetimler üzerindeki kontrol gücünü sıklıkla kullanabilmektedir. Bir başka ifadeyle, yerel yönetimler devlet gibi sınırları içerisinde mutlak manada yetki ve güç sahibi olmayıp, bağlı bulundukları devletin hükümranlılığı altında faaliyet göstermektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 20-21, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 24).

Ülke sınırları içerisindeki yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve anayasal birimler olan yerel yönetimler; mali ve siyasi sorumluluğu geliştiren, halkın yönetime katılımını (demokrasi) ve denetim imkanlarını artıran, vatandaşlara yakın olmaları ve tercihleri hakkında daha iyi bilgi sahibi olmaları nedeniyle etkin ve verimli hizmet arzına katkı sağlayan özerk kuruluşlar olarak, kamu yönetimi sistemi içerisindeki yerini gittikçe daha önemli bir noktaya taşımaktadır. Bu gelişme, yerel yönetimlerin önemini artıran faktörlerin ve varlık nedenlerinin incelenmesi ile daha iyi anlaşılabilir.

C. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Önemi

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve önemi temel olarak, yerinden yönetimin faydalı yönleri üzerine şekillenmektedir. Yerinden yönetimin faydalı yönleri incelendiğinde ise; merkezi yönetimin eksiklerini giderme ve oluşturduğu olumsuzlukları minimize etme gibi bazı amaçların etkin rol oynadığı sonucu elde edilmektedir. Söz konusu genel amaçtan hareketle, yerel yönetimlerin varlık nedenleri konusunda tarihsel, idari, ekonomik ve siyasi etkenlerin ön plana çıktığı ifade edilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 49). Özellikle son yıllarda yerel yönetimler, ekonomik ve siyasi amaçlar kapsamında sahip olduğu pozisyonu daha da güçlendirmektedir.

Yerinden yönetimin faydalı yönlerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür. Bunlar (Parlak ve Sobacı, 2010: 14, Şengül, 2014: 11, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 64-65):

- Yer yönünden yerinden yönetim katılım imkanlarını geliştirir ve demokratik esaslara daha uygundur. Karar alma aşamalarına halkın katılımını artırdığı için yenilikçi fikirlerin oluşumuna katkı sağlamaktadır.
- Yerinden yönetim ilkesi, kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır.
- Yerinden yönetim ilkesi kapsamında bazı kamusal hizmetler, ihtiyaçlara daha uygun şekilde yürütülür.
- Yerinden yönetim, merkezi yönetimin otoriter anlayışına karşı dengeleme işlevi görür.
- Yerinden yönetim, piyasa benzeri bir rekabet mekanizmasının oluşmasına ortam hazırlamakta ve katılım imkanlarını artırdığı için hesap verebilirliği, şeffaflığı, mali ve siyasi sorumluluk duygusunu geliştirebilmektedir.

İdari açıdan bakıldığında günümüzde; Vatikan, Monaco, San Marino ve Singapur gibi çok küçük ülkeler dışında, refah devleti anlayışı sonucu artan kamusal hizmet yükümlülüğünün tamamını merkezden yürütmek oldukça olanaksız, verimsiz ve maliyetli olabilir (Keleş, 2009: 24, Gül, 2015: 7-8). Bu nedenle yerel yönetimlerin idari açıdan varlığı bir neden değil, sonuçtur (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 56). Ayrıca söz konusu ilişki düzleminde, toplumsal ihtiyaçları gidermede kıt kaynakları etkin kullanma amacının önemi ortaya çıkmaktadır.

Zaten yerel yönetimlerin bilinen en iyi avantajı, ekonomik gerekçelere dayanmaktadır. Bir diğer ifadeyle, kamusal hizmeti gerçekleştirecek birim, hizmetten etkilenecek yöreye ne kadar yakın ise daha iyi bilgi sahibi olacak ve yerel nitelikli hizmet talepleri daha iyi analiz edilebilecektir. Bu sayede vatandaşların tercihleri ile tutarlı ve zaman zaman farklılaştırılmış hizmet paketleri sunulurken, belirli hizmetlerin merkezi yönetime kıyasla daha etkin ve verimli biçimde yürütülmesi sağlanacaktır (Bailey, 1999: 4, Yılmaz vd., 2012: 24, Koçak, 2008: 17). Neticede vatandaş memnuniyeti ve mali sorumluluk duygusu gelişecek, merkezi yönetimin yerel ihtiyaçları değerlendirmedeki yetersizliği ve hizmet gecikmeleri azaltılacak, insanlar

kendileri için öncelik taşıyan ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin bedelini ödeme ve hizmet kararlarının alım sürecine dahil olma konusunda daha istekli davranacaktır (Yılmaz vd., 2012: 23-24). Faydanın ölçülmesi konusunda ciddi zorluklar bulunmasına rağmen, fayda fiyatlaması anlayışının uygulanabilirliğini artıran süreç, bedavacılık, mali rant ve mali sömürü gibi sorunların elimine edilmesine de katkı sağlayacaktır. Sonuç olarak, merkezi yönetimin yüzlerce farklı bölgenin tercihlerini belirleyip çözüm üretmeye çalışması, ekonomik rasyonellik kriterine uymamaktadır (Çetinkaya, 2012: 11).

Yerel toplulukları oluşturan bireylere kendi sorunlarını çözme olanağı sağlayan yerinden yönetim anlayışında (Yılmaz vd., 2012: 23) yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin faydasının, yerel yönetim sınırlarını aşmamasına dikkat edilmelidir (Çetinkaya, 2012: 9).

Karar alma mekanizmalarına halkın aktif katılımını artırdığı ve demokrasinin gelişmesine katkı sağladığı görüşü, siyasi açıdan yerel yönetimlerin varlık gerekçesini oluşturmaktadır. Katılımı, çoğulculuğu, hemşehrilik duygularını ve demokratik değerleri geliştirmesi, yerel yönetimlerin “demokrasinin beşiği” veya “demokrasi okulu” olarak kabul edilmesine neden olmaktadır (Bailey, 1999: 4-5, Özer ve Akçakaya, 2014: 6, Keleş, 2010: 13, Sakal vd., 2014: 5, İlhan, 2011: 82).

Yerel yönetimler uzun zamandır demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmektedir. Çağımızda, özgürlükçü demokrasinin temelinde mahalli özgürlüklerin yer aldığı söylenebilir (Koçak, 2008: 17, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 51). Demokrasi, özgürlük, eşitlik, katılım ve ortak yaşam gibi kavramlar günümüzde, yerel yönetimlerin ayrılmaz özellikleri arasında yer almaktadır. Ayrıca yerel demokrasi olmadan, demokrasi ve insan haklarının ulusal ölçekte tam olarak uygulanmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014: 7). Bununla birlikte yerel yönetimlere olan ilgi ve önemin hızlı biçimde artması, gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin bir sonucu olarak görülmekte ve değerlendirilmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014: 5).

Yerinden yönetim ilkesine binaen oluşturulmuş yerel yönetimler güç kazandıkça, merkezi yönetimin gücü dengelenmekte, merkezi düzeydeki keyfi

uygulamalar sınırlandırmakta ve bireysel özgürlükler konusunda daha olumlu bir iklim meydana getirilerek, vatandaşların yönetimde söz sahibi olduğu daha demokratik bir idari yapı elde edilebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 51, Tekdere, 2018: 10).

Tarihsel açıdan bakıldığında ise yerel yönetimlerin, birçok ülkede merkezi idareden daha eski bir geçmişe sahip idari yapılanma türü olduğu söylenebilir (Yılmaz vd., 2012: 22, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 49). Bu nedenle, nüfus artışı ve insanların bir arada yaşaması sonucu ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçları karşılama konusunda yerel yönetimlerin önemli bir tecrübeye sahip olduğu söylenebilir. Belirtilen tecrübe kapsamında üstlenilen hizmetler, yüzyıllara sirayet eden bir süreklilik içerisinde gerçekleştirilmektedir. Bahsedilen süreklilik ise, bazı ülkelerin yerel yönetim anlayışını bir model (Fransız/Napolyon Modeli veya İngiliz/Anglo Sakson Modeli gibi) konumuna getirmiştir (Erkul, 2010: 11).

Anlatılanlara rağmen yerinden yönetim anlayışının; milli birlik ve bütünlüğün bozulması, hizmet standardının sağlanamaması, bölgelerarası eşitsizlikler, partizanca uygulamalar, yeterli mali ve teknik imkanların olmaması nedeniyle hizmet aksamalarına sebebiyet verme (Günday, 2004: 66, Parlak ve Sobacı, 2010: 15, Şengül, 2014: 11-12, Karakılçık, 2015: 20), ölçek ve alan ekonomilerinden etkin biçimde yararlanamama sebebiyle hizmet sunum sürecinde yönetim ve organizasyon maliyetlerinin artması gibi sakıncalı yönleri de bulunmaktadır.

Söz konusu sakıncalı taraflara rağmen;

- 1970 sonrası süreçte ortaya çıkan makro ve mikro ekonomik başarısızlıklar sonucu devletin küçültülmesi temeline dayanan anlayışların (Kamu Tercihi Teorisi gibi) hız kazanması ve aynı dönemde piyasa ekonomisinin ön plana çıkarılması, piyasa ekonomisinden sonra “en iyi ikinci çözüm (ehven-i şer)” olarak görülen yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devrinin geliştirilmesi (yerelleşme-decentralization) (Kovancılar vd., 2007: 93, Ulusoy ve Akdemir, 2019: 53).
- 1980’lerin sonunda kendiliğinden çöken merkezi planlama anlayışının yoğun görüldüğü Orta ve Doğu Avrupa’da, piyasa ekonomisi ve

demokrasiye geçişin gerçekleştirilmesi (Ebel ve Yılmaz, 2002: 2, McGinn ve Welsh, 1999: 27).

- Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütlerin yerelleşmeyi ve yönetişimi teşvik eden çalışmalar yapması, yerelleşme ile demokrasi ve ekonomik kalkınma arasında kuvvetli bağlantıların olduğunu beyan etmesi (Çınar ve Güler, 2004: 9-12).
- 1985 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda³ yer alan Subsidiarity ilkesi⁴ kapsamında, merkez-yerel ilişkileri noktasında ve kamusal hizmet sunumunda yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması gibi (Gül, 2015: 19), birtakım önemli süreçler yaşanmıştır.

Sonuç olarak; 1980 sonrası dönemde yeni kamu yönetimi anlayışının güç kazanması, kuramsal açıdan siyaset ve ekonomi alanında yaşanan değişimler, Dünya genelinde hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi görüşünün (subsidiarity ilkesi), yerelleşmenin ve yönetişimin yaygınlık kazanması ve demokrasinin geliştirilmesi çabaları, yerel yönetimlerin önemini giderek artırmaktadır.

Tarihi süreç içerisinde yer almış ve günümüzde de varlıklarını sürdüren yerel yönetimlerin küreselleşme tartışmalarının ön plana çıktığı mevcut konjonktürde de varlıklarını sürdürecekleri ve hatta eskiye oranla daha da önem arz edeceklerine ilişkin işaretler, ağır basmaktadır (Koçak, 2008: 18).

D. Türkiye Cumhuriyeti'nin Yerel Yönetim Yapısı

Türkiye'nin yerel yönetim yapısını iki kısım halinde incelemek gerekmektedir. Çünkü Türkiye'de hem merkezi hem de yerel düzeyde gerçekleştirilen kamu yönetimi yapılanmasının Osmanlı Devleti'ne dayandığı bilinen bir gerçektir. Ayrıca, özellikle

³ Avrupa Konseyi ve Avrupa Topluluğu çatısı altında gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda oluşturulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 yılında imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmayı, maddelerde yer alan bazı fıkralara çekince koyarak 21.11.1988 tarihinde imzalamış ve anlaşma 09.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlüğe geçiş tarihi ise 01.04.1993 olarak belirlenmiştir.

⁴ Bu ilke; hizmette yerindelik-yerellik ilkesi olarak ifade edilmektedir. Şartın 4. maddesinin 3. fıkrasında "Kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın yönetimler tarafından kullanılacaktır." Şart bu kuraldan ayrılmaya iki durumda olanak tanımaktadır. "Birincisi; görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması, ikincisi ise; yerel yönetimlerin verilen görevleri yerine getirecek güç ve olanaklardan yoksun olmasıdır" (Council of Europe, 1985).

modern manada yerel yönetimlerin oluşumu yine Tanzimat Devri'nde (1839-1876), bir diğer ifadeyle Osmanlı Devleti döneminde gerçekleştirilmiştir (Koçak, 2008: 19, Ertaş, 2016: 88). Bu kapsamda öncelikle Osmanlı Devleti dönemi incelenmiş, daha sonra kuruluşundan günümüze Türkiye Cumhuriyeti'ndeki en güncel yerel yönetim uygulamaları ifade edilmiştir.

1. Osmanlı Devleti Döneminde Yerel Yönetimler

Dünyadaki hemen her ülkenin kendine özgü koşullara göre bir yerel yönetim yapısı oluşturduğu bilinmektedir. Dünya sahnesinde önemli rol oynamış Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi 1850'lere kadar eyalet esasına dayalı olarak sürdürülmüştür. Taşra yönetiminde kuruluş devrinden itibaren özellikle iki yöneticinin çok önemli rolü olduğu ifade edilebilir. Bunlar yürütme kuvvetini temsil eden “bey” (Sancakbeyi, Beylerbeyi) ile yargı kuvvetini temsil eden “kadıdır”. Ayrıca Osmanlı Devleti döneminde kent, kasaba gibi yerleşim birimlerinin tüzel kişiliği olmamış, Tanzimat öncesi döneme kadar kent hizmetleri geleneksel ve kendine özgü şehir yönetimlerince gerçekleştirilmiştir. Şehir yönetimi, merkezi idarenin ilgi alanı içerisinde olduğundan, şehirlerin merkezden atanan görevliler tarafından yönetildiği ifade edilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 256).

Oldukça köklü bir yerel yönetim geçmişine sahip olan batı ülkelerine kıyasla Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetler; kadılar, vakıflar, esnaf birlikleri (loncaları), mahalle imamları ve ihtisab müessesesi gibi oluşumlar tarafından gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 2005a: 14). Osmanlı Devleti döneminde merkezi bürokrasinin önemli bir üyesi olan kadı, belirli bir süre için görevlendirildiği bölgede kolluk, yargı ve mali işlerle birlikte kent yönetimi ve beledi işlerden de sorumlu olmuştur (Ortaylı, 2005b: 69). Bir diğer ifadeyle şer-i ve adli yargının başı ve merkezi yönetimin temsilcisi olan kadının dairesi, bir mahkeme binası olduğu gibi, aynı zamanda yerel hizmetlerin de yürütüldüğü bir yerdir. Bu kapsamda kadı, belediye başkanı sıfatına da sahiptir (Eryılmaz, 2005: 389). Üstlendiği yerel işlerde kadıya; mahalle imamları, şubası, çöplük subaşı, asesler (yasakçılar), naib ve muhtesib gibi yerel görevliler yardımcı bulunmuştur (Ünal, 2011: 242, Dursun, 2005: 99).

Tarih boyunca Müslümanlar tarafından kurulan devletlerin en önemli görevlilerinden biri olan Kadı'nın mahalli görevleri (Şentop, 2005: 344-347, Yörükoğlu, 2009):

- Mahallin temizliği ve çöplerin nerelere atılacağı hususu,
- Mahallenin dirlik ve düzenini sağlama,
- Çarşı ve pazarın, ölçü ve tartı aletlerinin denetimi,
- İaşe maddeleri için fiyat tespiti ve belirlenen fiyata uyulup uyulmadığı,
- Para ayarının denetlenmesi,
- İmar denetimi,
- Tedbir ve yasaklar koymak,
- Emir ve yasaklara uymayanları cezalandırmak,
- Umumi yolların, kaldırımların ve köprülerin yapımı, çeşmelerin inşa edilmesi ve bu çeşmeler için su tedariki, şeklinde özetlenebilir.

Belirtilen görevlerin yapılmasında nihai söz hakkı kadıda olmakla birlikte, kendisine söz konusu alanlarda yardımcı olacak daimî görevliler bulunmaktadır.

Kadiya yardımcı olan görevlilerden subaşı; şehrin güvenliği, naib; yargı işlerinde kadının yardımcısı, muhtesip⁵; esnafın denetlenmesi, narhın hesaplanması, ölçü ve tartı aletlerinin kontrolü, paranın ayarı ve belediye müeyyidelerinin uygulanması, asesler; geceleri çarşı ve pazar yerlerinin beklenmesi, çöplük subaşı; genel temizlik ve intizam işleri, mimarbaşılar ise; şehrin imar düzeninin denetimi konusunda kadiya yardımcı olmaktaydılar (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 257).

Kadiya yardımcı olan bir diğer kesim ise mahalle imamlarıydı. Muhtarlık teşkilatı kurulmadan önce mahallenin mülki ve beledi amiri durumunda olan mahalle imamları; mahallenin düzeni, mahalle aralarının temizliği, mahalleye gelip gidenlerin denetimi, sokaklarda ve pazar yerlerinde tesettüre uygun giyinme, dini emirlerin yerine getirilmesi, mahalledeki hasta ve fakirlere yardım yapılması, devletin emir ve

⁵ Günümüzdeki zabıta faaliyetlerini yürüten muhtesip (İhtisab Emni veya İhtisap Ağası), İhtisab müessesesi kapsamında oluşturulmuş ve yerel işlerde kadiya yardımcı olan bir diğer görevlidir. İhtisab müessesesinin temel ilkesi; iyiliklerin emr olunması, kötülüklerin ise men edilmesidir (Kazıcı, 2005a: 355-356, Eryılmaz, 2005: 390).

yasaklarının halka bildirilmesi gibi birçok görevi yerine getirmekteydi. Sorumluluk açısından kadı-naib-imam şeklinde bir hiyerarşinin bulunduğu ifade edilebilir. Ayrıca Osmanlı Devleti döneminde imamların vazifesinin cami ile sınırlı olmadığı da belirtilmelidir (Kazıcı, 2005b: 25-32, Taşkömür, 2005: 35-36).

Tanzimat öncesi dönemde yerel işlerden sorumlu bir diğer birim ise; vakıflardır. Vakıflar birçok toplumsal hizmete ilave olarak, şehrin altyapı faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde de önemli roller üstlenmişlerdir. Özellikle devletin üst yönetim kademesi vakıflar yoluyla hastane, çeşme, hamam, aşevi ve imarethane gibi kurumlar yaptırmış ve dönemin birçok ihtiyacını gidermeye çalışmıştır. Hatta vakıflar, şehrin aydınlatılması ve temizlenmesi ile su ve kanalizasyon ihtiyacının karşılanması gibi birçok alanda önemli fonksiyonlar üstlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 257, Ortaylı, 2005a: 20).

Osmanlı Devleti döneminde yerel hizmetler konusunda önemli roller üstlenen son birim; esnaf birlikleri, yani loncalardır. Loncalar; merkezi yönetim ile halk arasında arabuluculuk görevinde bulunma, devlet hükümlerinin uygulanması süreçlerini takip etme, çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, malların kalitesinin ve standardizasyonunun sağlanması gibi birçok yerel fonksiyonu yerine getirmişlerdir. Üstlendikleri görevlerin finansmanı ise; kendi içlerinde oluşturdukları ve sosyal dayanışma işlevine sahip Avarız Sandıkları vasıtasıyla yapılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 258, Yörükoğlu, 2009).

Görüldüğü üzere, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Tanzimat'a kadar olan dönemde belediye hizmetleri temelde; kadı ve yardımcıları ile vakıflar ve loncalar tarafından gerçekleştirilmiştir. Tanzimat döneminde batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar ise, modern anlamda yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin doğuşu için gerekli altyapıyı oluşturmuştur (Eryılmaz, 2005: 391). Bu noktada; Osmanlı Devleti'nde resmileşmiş yerel yönetim statüsünün hem merkeziyetçilik sisteminin yerleşmesi ihtiyacı hem de özellikle azınlıkların siyasal katılımı ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde yabancı ülkelerin yaptığı baskı ile oluştuğu ifade edilmelidir (Keleş, 2009: 135, Çukurçayır, 2009: 65). Özellikle belediyelerin kurulmasında, 19. yüzyıldan sonra dünya ekonomisine entegre olmaya

alışan Osmanlı kentlerinde ortaya çıkan değişimin ve klasik Osmanlı kent yönetim yapısının yetersiz kaldığı noktasındaki n kabulün etkisi, oldukça büyüktür (Kutlar vd., 2011: 202).

Dolayısıyla Osmanlı Devleti’nde batı tarzındaki modern yerel yönetim yapısının geçmişi, çok eski dönemlere dayanmamaktadır (nal, 2011: 241). Modern manadaki ilk yerel yönetim girişimi; 1855 yılında Kırım Savaşı sonrası dönemde, İstanbul’da “şehremaneti”⁶ adıyla oluşturulan belediye teşkilatı ile gerçekleşmiştir (Ortaylı, 2005b: 71, Mutluer ve ner, 2010: 195, şahinöz vd., 2007: 12).

Kırım Savaşı döneminde aynı safta çarpışan mtfevik kuvvetlerin (İngiltere, Fransa, İtalya) askerleri belirli bir süre İstanbul’da ikamet etmiştir. Bu nedenle İstanbul’un batı ülkeleri ile olan ilişkisi bir kat daha hızlanmıştır. İstanbul’a gelip giden Avrupalılar, Osmanlı Devleti’nde, batı ülkelerinde olduğu gibi belediye teşkilatının kurulmasını tavsiye etmeye başlamışlardır. Aynı dönemde temizlik, aydınlatma ve kanalizasyon gibi temel hizmetlerin kadının denetiminden çıkarılarak çeşitli kuruluşlara (İhtisap Nezareti gibi) verilmesi sonucu, etkin biçimde idaresi noktasında sorunlar oluşmuştur. Bunun zerine modern belediyelerin oluşturulması fikrinin altyapısı ve uygulaması hız kazanmış, yerel işlerden sorumlu olan İhtisap Nezareti⁷ de kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2005: 389, Ortaylı, 2005b: 70). Devam eden süreçte belediye anlayışının İstanbul’da daha da yaygınlaştırılmasına odaklanılmış ve bu amaçla 1869 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ıkarılmıştır (Turan, 2009: 83, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2016: 7). İstanbul dışındaki belediye yapılanması, bir diğer ifadeyle taşra belediyelerinin oluşumu ise; 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir (Yrkoğlu, 2009).

Temelleri Osmanlı Devleti döneminde atılan ve 150 yıldan fazla geçmişe sahip olan, diğer bir yerel yönetim birimi ise; İl zel İdareleri’dir. Fransa’nın yerel yönetim

⁶ “şehremaneti; 1855 yılında kurulan İstanbul Belediyesi’nin adıdır. Başındaki yöneticiye belediye başkanı anlamına gelen “şehremini” ya da “şehir Emini” denilmektedir” (Eryılmaz, 2005: 389).

⁷ Belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla 1826 yılında İhtisap Nazırlığı/Nezareti (Bakanlık) kurulmuştur. Kurulduğu dönemde ilgili Nezaret genel olarak, kadıların yetkisi altındaki belediye hizmetlerinin zabıtaya ait olanlarını üstlenmiştir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2016: 6).

yapılanmasından etkilenerek ve “Fransız il sistemi modeli” örnek alınarak oluşturulmuştur. 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan Vilayet Umum Meclisi’yle Osmanlı Devleti’nin yerel yönetim yapısına dahil olmuştur. Bir diğer ifadeyle, İl Özel İdaresi’nin oluşum ve gelişimi konusunda Tuna Vilayeti pilot bir uygulama fonksiyonu üstlenmiştir (Es, 2005: 145, Bilgisay, 2010: 281, Altıntaş, 2007: 12). Sınırlı bir karar alma gücüne sahip ve tüzel kişiliği olmayan söz konusu yerel birimlerin yetkisi, taşra yönetiminin temelini oluşturan ve 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-Vilayet Nizamnamesi ile artırılmıştır. Günümüzdeki İl Özel İdaresi sisteminin temeli ise; II. Meşrutiyet sonrası dönemde çıkarılan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-Vilayet adlı Kanun üzerinde 1929 yılında yapılan değişikliklere dayanmaktadır (Yılmaz vd., 2012: 30, Es, 2005: 149). İdare-i Umumiye-Vilayet Kanunu 1987 yılında İl Özel İdaresi Kanunu olarak isim değişikliğine uğramıştır. Yapılan en son değişiklik ise 2000’li yılların başında gerçekleşmiştir. 2005 yılında kamu yönetiminde reform çalışmalarının bir sonucu olarak, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yenilenmiş ve ilgili yerel birimlerin daha özerk ve güçlü birimler olması yolunda önemli adımlar atılmıştır (Çetin, 2009: 252).

Osmanlı Devleti döneminde kırsal alanın en alt ve en küçük⁸ birimi olan köyler; dil, din, kültür ve ırk birliği gibi bazı ortak değerleri paylaşan yapılardır. Ayrıca köyler; sosyal, siyasal ve idari birtakım ihtiyaçlar çerçevesinde ortaya çıkmış birimler olarak, Türk yerel yönetim sisteminin çekirdeğini oluşturmaktadır. Köylerle ilgili yasal düzenlemeler Tanzimat dönemine rastlamaktadır. Fakat ilgili yerel birimlerin özerkliği konusundaki ciddi gelişmeler, 1924 yılında hazırlanan 442 Sayılı Köy Kanunu ile Cumhuriyet döneminde olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti devletinin kurulduğu ilk yıllarda nüfusun büyük kısmı köylerde yaşamaktadır. Bu durum; ilgili birimlerin önemini, sorunlarına olan ilgiyi, iktisadi ve sosyal kalkınmanın köyden başlatılması yönündeki çalışmaları teşvik etmiştir (Erdoğan, 2015: 135-137, Eldem, 2015: 41). Ancak ilerleyen yıllarda nüfusun büyük kısmının il ve ilçe merkezlerine göç etmesi,

⁸ 442 Sayılı Köy Kanunu’nun 1. maddesine göre; “Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanunu’na tabidir” denilmektedir.

yürürlükte bulunan 442 Sayılı Köy Kanunu'ndaki birçok hükmün fiilen uygulanmaması, sınırlı gelir kaynaklarına sahip olunması ve büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanını genişleten son yasal düzenlemeler nedeniyle köylerin, bir yerel yönetim birimi olarak önemini kaybettiği ifade edilebilir (Pehlivan, 2019: 205).

2. Cumhuriyetten Günümüze Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti döneminde Tanzimat'a kadar batılı tarzda bir yerel yönetim sistemi oluşturulamamıştır. Tanzimat ve sonrası dönemde Osmanlı Devleti yöneticileri milliyetçilik akımları ile ortaya çıkan isyan hareketlerini bastırmak amacıyla merkezi yönetimi reorganize etmeye çalışmış, aynı zamanda dışarıdan yapılan baskılarla azınlıkların lehine daha eşitlikçi ve katılımcı reform düzenlemeleri gerçekleştirme yolunda adımlar atmaya başlamıştır. Anlatılanlara ilave olarak söz konusu dönemde yerel hizmetlerin sunumunda sorunlar yaşanması ve borçların ödenmesinde yaşanan sıkıntılar, merkezi yönetime yardımda bulunacak kuruluşların düşünsel altyapısını oluşturmuştur. Bu kapsamda merkezi yönetimin yakın kontrolü altında bir yerel yönetim yapılanmasına gidilmiştir (Akın, 2015: 35-48). Merkeziyetçiliğin güçlendirilmesinde ve yerel yönetim kuruluşları üzerinde ağır bir baskı oluşturulmasında; Fetret Devri'nde yaşanan olayların ve diğer isyan hareketlerinin büyük etkisi bulunmaktadır. Neticede benimsenen merkeziyetçi anlayış, şehirlerin idari ve mali özerkliği noktasında birtakım engeller meydana getirmiştir (Alkan, 2005: 281).

Osmanlı Devleti'nin yıkılması sonucu kurulan Türkiye Cumhuriyeti, mirasını devraldığı devletin gelenekleri ile yeni ülkenin kurucularının ideolojik tercihleri arasında kalarak bir idari yapılanma süreci yaşamıştır (Dursun, 2005: 97, Görmez, 2017: 25). Süreç neticesinde merkeziyetçi anlayışın ağırlığını devam ettirdiği görülmektedir. Bunun nedeni; milli mücadelenin yaşandığı ve cumhuriyetin ilan edildiği ilk yıllarda yaşanan birtakım siyasi olaylar ve ulus-devlet projesinin baskınlığıdır. İlgili dönemde benimsenen anlayış yerel yönetimleri birimlerini ve özellikle bu birimlerin meclislerini merkezi idarenin gölgesi altında bırakmış, işlevsiz

kılmış ve yalnızca istişare mekanizması sorumluluğu yüklemiştir (Dursun, 2005: 99, Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 326, Sakınç, 2012: 184, Yüksel: 2013: 197).

Yerel yönetimler üzerindeki merkeziyetçi anlayış dönemin tüm anayasal ve yasal düzenlemelerine de yansımıştır. Örneğin, 1930 yılında Fransız Belediyeciliği'nden etkilenerek 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Milli birliğin ve üniter yapının korunması düşüncesinin ağır bastığı bu dönemde ilgili kanunla, belediyelerin üzerinde güçlü bir merkezi denetim öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 260, Sakınç, 2012: 195-196).

Sonraki dönemde (1933 yılında) belediyelere kısa ve uzun vadeli finansal destekler sunmak amacıyla 2301 Sayılı Kanun ile Belediyeler Bankası kurulmuş, daha sonra feshedilerek İller Bankası'na⁹ dönüştürülmüştür. 1948 yılında belediyeleri mali açıdan güçlendirme adına 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde belediyelere çeşitli gelir kaynaklarından pay verilmesi usulünün etkili olduğu görülmektedir. 1950 sonrası süreçte ciddi bir kentleşme eğilimi yaşanmış ve bu durum yerel yönetimlere daha önemli bir misyon yüklemiştir. Artan öneme binaen 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuş, fakat kısa süre sonra kaldırılmıştır. 1980'li yıllarda yeni bir belediyecilik anlayışı benimsenmiş ve 3030 Sayılı Kanun ile büyük kentlerde büyükşehir belediye yapılanmasının altyapısı oluşturulmuştur. İstanbul, Ankara ve İzmir ile başlayan büyükşehir belediye yapılanması daha sonra genişletilmiştir. Aynı dönemde 2464 Sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış, ayrıca 2380 Sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile belediyelere çeşitli gelir kaynaklarından pay verilmesi usulü kaldırılmış ve genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yönünde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrası süreçte siyaset ve ekonomi kuramlarından yaşanan değişimler; özelleşme, serbestleşme ve yerelleşme gibi akımları güçlendirmiştir. Nitekim 2000'li yıllarında başında söz konusu akımlar Türkiye üzerinde etkisini göstermiş ve kamu yönetimi dizayn eden, yerel yönetimleri ise güçlendiren birtakım kanuni gelişmeler yaşanmıştır. 2003 yılında Kamu Yönetimi

⁹ 2011 yılında çıkarılan 6107 Sayılı Kanun ile İller Bankası A.Ş. adını alan birim, bir kalkınma ve yatırım bankası fonksiyonuna sahiptir (<https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3>).

Temel Kanunu tasarısı sunulmuş, çeşitli gerekçelerle veto edilen tasarının maddeleri, 2004 ve 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na yerleştirilmeye çalışılmıştır (Yörükoğlu, 2009, Görmez, 2017: 25).

2008 yılında 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar değiştirilmiştir. En son ve önemli düzenleme ise; 2012 yılında 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile olmuştur. 6360 Sayılı Kanun ile; büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmış, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına çekilmiş, büyükşehirlerdeki il özel idaresi yapılanması sonlandırılmış, yeni ilçeler oluşturulmuş, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler kaldırılarak mahalle konumuna getirilmiş, 30 büyükşehir belediyesinde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuş ve merkezi yönetim paylarında, yapılan idari düzenlemelerle tutarlı olarak değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bir diğer ifadeyle; büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar artırılmış, büyükşehir dışı il belediyeleri ile il özel idarelerine aktarılan paylar ise azaltılmıştır (Tekdere, 2018: 30).

Anayasal gelişmelere bakıldığında ise;

1876 tarihli Kanuni Esasi'de; il özel idareleri ve belediyelere yer verildiği görülmektedir. Anayasanın 108. maddesindeki “vilayet başlığı” altındaki hükümlerde; yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve yerinden yönetim (tefrik-i vezaif) ilkelerinin benimsendiği ifade edilebilir. Ayrıca yine bu anayasada, belediye işlerinin seçilmiş meclisler eliyle idare edileceği belirtilmiştir. Söz konusu ilke ve hükümler bazı değişikliklere uğramakla birlikte genellikle devamlılığını korumuştur (Koçak, 2008: 21, Şengül, 2014: 39).

1921 Anayasası'nda I. TBMM'ye egemen olan halkçılık ilkesinin etkisiyle demokrasi, yerinden yönetim ve yerel yönetim konusunda önemli düzenlemeler getirilmiştir. Bu anayasada diğerlerine kıyasla daha yerinden yönetimci bir anlayışın

benimsendiği ifade edilebilir. 22 maddeden oluşan ilgili Anayasa'nın 12 maddesi yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. Fakat dönemin koşulları nedeniyle çok kısa bir süre uygulandığı için etkisi oldukça sınırlı kalmış ve yerel yönetimler açısından ciddi bir kazanım elde edilememiştir (Şengül, 2014: 40, Koçak, 2008: 22, Ertaş, 2016: 90, Baytun, 2011: 24).

1924 Anayasası Cumhuriyet tarihinin ilk resmi anayasasıdır. İlgili Anayasa'da yerel yönetimler konusunda yüzeysel düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Anayasa'nın çıkarıldığı dönemde gerçekleşen siyasi olayların etkisi ile ademi merkeziyet kavramına ilgili metinde yer verilmediği ve merkeziyetçi bakış açısının tekrar güçlendiği ifade edilebilir. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimler; "il, belediye ve köy halkının ortak gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak" tanımlanmaktadır. İlgili Anayasa'da; yerel yönetimlere ait karar organlarının denetiminin yargı birimlerine bırakılması, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması şeklindeki birtakım yeniliklerin, anayasal güvence altına alındığı sonucuna ulaşılmaktadır (Şengül, 2014: 41-42, Özmen, 2012: 173-174, Parlak ve Ökmen, 2015: 176-181, Ertaş, 2016: 90).

Mevcut durumda uygulamada olan 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde yerel yönetimlerin oluşumunu sağlayan temel ilke yer almaktadır. İlgili maddede; "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. Bu ifade; yerinden yönetim sisteminin benimsendiğini, anayasal düzeyde güvence altına alındığını ve yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulması noktasında gerekli yasal altyapının sağlandığını göstermektedir. Ayrıca kamusal hizmetlerin arzında hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin yetkili olduğu sonucu elde edilmektedir.

1982 Anayasası, yer (coğrafi) yönünden yerinden yönetimi benimsemiştir. Bu kapsamda yerel yönetimler; İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olarak üçe ayrılmıştır¹⁰.

¹⁰ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinin "e" fıkrasına göre mahalli idare; "yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren

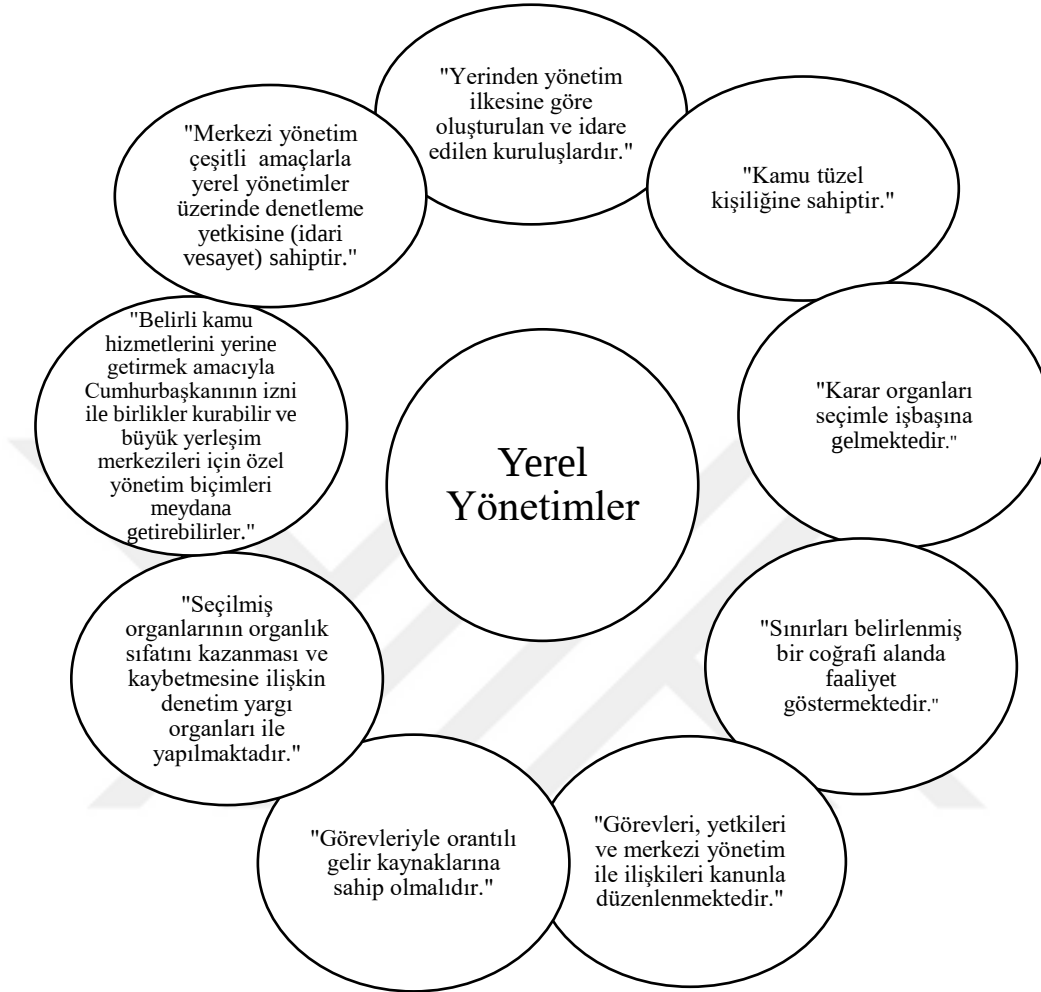
Anayasa'nın 127. maddesinde; "mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri" olarak tanımlanmaktadır. İlgili maddenin devamında; "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" denilmektedir. Söz konusu ifade; yerinden yönetim anlayışının mahalli idarelerinin oluşumunda ve yönetilmesinde temel ilke olarak kabul edildiğini göstermektedir.

1982 Anayasası'nın 123. maddesi, 127. maddesinde yapılan yerel yönetim tanımı ve 127. maddedeki diğer hükümler bir bütün olarak incelendiğinde, Türkiye'deki yerel yönetimler hakkında bazı genel çıkarımlar yapmak mümkündür. Bu çıkarımlar¹¹ Şekil 2'de toplu biçimde gösterilmiştir (Tekdere, 2018: 26-27):

belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler" şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımlamada yerel yönetim birliklerine vurgu yapıldığı görülmektedir. İlgili tanımda bir yerel yönetim birimi olarak köyler hakkında doğrudan bir ifade bulunmamaktadır.

¹¹ Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin genel ilkelerini belirleyen 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre; "yerel yönetimler büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri meydana getirebilirler." Bu hükmün en önemli örneği; büyükşehir belediyeleridir. Aynı maddeye göre; Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisini, "yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla" yapmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde yargı organlarının kararları esastır. Fakat, "görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denilmektedir.

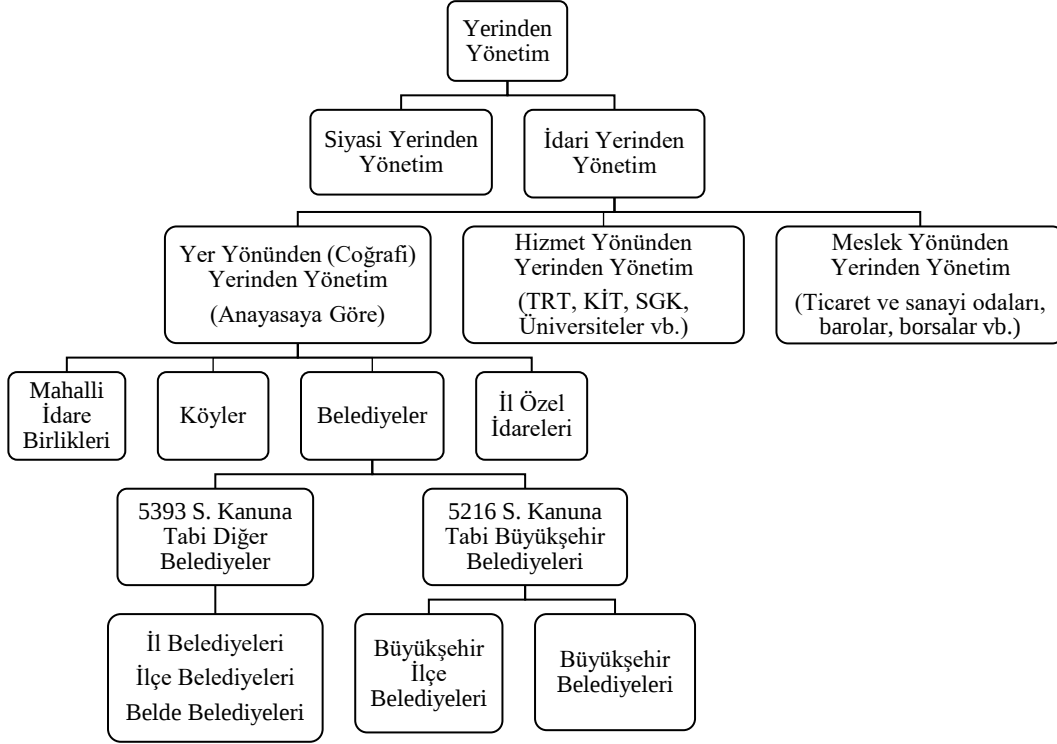
Şekil 2: Türkiye’deki Yerel Yönetim Sisteminin Genel Özellikleri



Belirtilen ilkeler, Türkiye’deki yerel yönetim anlayışının genel çerçevesini oluşturmaktadır. Söz konusu ilkeler kapsamında en ciddi eleştiriler; yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanamaması ve yerel yönetimlerin mali özerkliği noktasında gerçekleşmektedir. Kanun yapıcılar, yerel yönetimlerin sorunlarını çözme amacıyla ortaya konulan her reform çalışmasında üniter yapının bozulacağı endişeleri ile karşılaşmaktadır. Bu nedenle belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimin bir taşra kuruluşu gibi düşünülmekte ve gelişimi konusunda ihmalkâr davranılmaktadır (Yazıcıoğlu, 2005: 370, Yörükoğlu, 2009).

Neticede merkezi yönetimin kontrol ve denetiminin önemli ölçüde hissedildiği Türkiye Cumhuriyeti yerel yönetim sistemini Şekil 3’teki gösterim ile şematize etmek mümkündür (Parlak, 2015: 7, Tekdere, 2018: 28).

Şekil 3: Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Yerel Yönetim Sistemi



Şekil 3 incelendiğinde; Türkiye’deki yerel yönetim yapılanmasının yer (coğrafi) yönünden yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde nasıl şekillendiği somut biçimde görülmektedir. Bu anlayış çerçevesinde ortaya çıkan yerel yönetim kuruluşları; İl Özel İdareleri¹², Belediyeler, Mahalli İdare Birlikleri ve Köylerdir. Yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda oluşturulan yerel yönetim kuruluşlarının en güncel yasal mevzuat üzerinden incelenmesi, ilgili kuruluşları tanıma ve önemini anlama noktasında faydalı bir yaklaşım olacaktır.

a) İl Özel İdareleri

2005 tarihli ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idaresi; “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak ifade edilmektedir. Aynı Kanuna göre il özel idaresinin organları;

¹² İl özel idarelerinin bulunmadığı büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) oluşturulmuştur. İlgili birim valiye bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, Anayasada bahsedilmediği için Şekil 3’e eklenmemiştir.

il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Karar organı ise il genel meclisidir. İl özel idaresinin sorumluluk alanı, il sınırlarını kapsamaktadır. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmıştır. İlgili Kanun ile söz konusu büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı il mülki sınırına çekilmiş ve dolayısıyla il özel idaresi yapılanması sonlandırılmıştır. Neticede mevcut durumda Türkiye'de, 51 şehirde il özel idaresi sisteminin bulunduğu belirtilebilir (İçişleri Bakanlığı, 2020).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre 51 ildeki il özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

“a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; (belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç) ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde”,

“b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında”, yerine getirme görev ve yetkisine sahiptir.

İl özel idareleri söz konusu görev alanları kapsamında, vatandaşlara en yakın yerlerde ve uygun yöntemlerle, her yıl düzenli olarak harcamalar yapmaktadır. Hizmet sunumunda ise dezavantajlı kesimlere (dar gelirli, engelli, yaşlı, düşkün vb.) uygun yöntemler kullanmaktadır.

b) Belediyeler

2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye; “belde (belediyesi bulunan yerleşim birimi) sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.” “Belediyenin organları; belediye

meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak ifade edilebilir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Belediye başkanı ise; belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” 5393 Sayılı Kanuna göre; “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler ise, Cumhurbaşkanlığı kararı ile köye dönüştürülür.” 2020 itibarıyla 5393 Sayılı Kanun'un kapsamına dahil olan büyükşehir dışı il, ilçe ve belde belediyelerinin toplam sayısı; 840'dır (İçişleri Bakanlığı, 2020).

Belediyeler, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

“a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.”

“b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği

sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.”

Bahsedilen hizmetler açısından belediyenin görev ve sorumluluk alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır. Bir diğer ifadeyle il özel idare yapılanmasının bulunduğu illerde belediyelerin coğrafi yetki alanı daha sınırlıdır. Fakat 5393 Sayılı Kanunun 14. maddesine göre “belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.”

Belediyelerde il özel idareleri gibi vatandaşlara en yakın ve uygun yöntemlerle hizmet sunmakta ve hizmet sunum sürecinde dezavantajlı grupları dikkate almaktadır.

c) Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdareler

2004 tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3. maddesine göre büyükşehir belediyesi; “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak ifade edilmektedir. 5216 Sayılı Kanun’un 4. maddesine göre; “toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir.” Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerini kapsayan 5216 Sayılı Kanuna (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 26, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 65) göre büyükşehir belediyesinin organları; “büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.” İlgili Kanunun 12. maddesine göre; “büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye başkanı; büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.” Aynı Kanunun 17. maddesine göre; “büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.”

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ise; bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.

5216 Sayılı Kanun'un 7. maddesine göre sorumluluk alanı il mülki sınırı olan büyükşehir belediyesinin¹³;

“İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, imar planları yapmak ve yaptırmak, ruhsat ve denetim işlerini gerçekleştirmek, arsa ve konut üretimi yapmak, kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirmek, büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek, cadde ve yol yapmak, yolların bakımını gerçekleştirmek, karla mücadele çalışmalarını yürütmek, ilan ve reklam faaliyetlerini düzenlemek, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, sürdürülebilir kalkınma yolunda çevreyi, tarım alanlarını ve su havzalarını korumak, büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak, ağaçlandırma yapmak, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek, otopark yapmak, yaptırmak ve işletmek, sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, sportif faaliyetlere ayni ve nakdi desteklerde bulunmak, mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, büyükşehir içindeki toplu ulaşım hizmetlerini yürütmek, su ve kanalizasyon hizmetlerini gerçekleştirmek, mezarlık işleri ile defin hizmetlerini yürütmek, toptancı hallerini ve mezbahaları

¹³ 5216 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre; “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanun ile birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.” 5126 sayılı Kanunun 28. maddesinde ise; “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır” denilmektedir.

yapmak, doğal afetlerle ilgili planlamaları yapmak ve gerektiğinde afetlerle ilgili her türlü desteği sağlamak, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak, merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek gibi birçok görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.”

Büyükşehir ilçe belediyelerinin ise;

“Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak, sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.”

Anlatılanlara ilave olarak 5216 Sayılı Kanun’a göre; “büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme görevi bulunmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yaparak altyapı yatırımları için hazırlanan plan ve programları nihai aşamaya getirmektedir.”

Önceki yasal düzenlemeler¹⁴ ile karşılaştırıldığında 5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine yeni görev ve sorumluluklar aktarıldığı görülmektedir.

¹⁴ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun.

Görev ve sorumlulukların genişletilmesi süreci büyükşehir belediyelerin sorumluluk alanını il mülki sınırlarına çeken ve sayısını 30'a çıkaran 6360 Sayılı Kanun ile daha da artmıştır (Tekdere, 2018: 40, Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14, Çiçek vd., 2015: 61). Örneğin; 6360 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Kanun'a eklenen ek fıkra çerçevesinde artık; "büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmektedir" (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 16).

1981 tarihli ve 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 1. maddesine göre; "İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) kurulmuştur." İlgili Kanun'un Ek 5. maddesinde "Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır" denilmektedir. Söz konusu maddeler, büyükşehir belediyeleri bünyesindeki bağlı idarelerin yasal altyapısını ortaya koymaktadır.

2560 Sayılı Kanun'un 2. maddesine göre bağlı idarelerin görevleri; "içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının karşılanması, kullanılmış sular ve yağmur sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve yeniden kullanılması yönündeki faaliyetler ile temiz su kaynaklarının ve yeraltı sularının korunması amaçları çerçevesinde şekillenmektedir. Belirtilen amaçlar doğrultusunda her türlü tesis kurulabilmekte, taşınır veya taşınmaz alımında veya kiralamasında bulunulabilmekte ve hukuki, teknik ve idari tedbirler alınabilmektedir."

Anlatılanlar kapsamında Türkiye'de; 30 büyükşehir belediyesindeki su ve kanalizasyon idarelerine ilave olarak, İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT), Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) ve İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) bağlı idareleri bulunmaktadır. Bir diğer ifadeyle; Türkiye'de toplam 33 bağlı idare kuruluşu vardır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 40).

d) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'ndan (YİKOB) anayasal düzeyde bahsedilmemektedir. Nitekim İlgili birimlerin temeli 6360 Sayılı Kanun ile 2012 yılında atılmıştır. 2014 yılında ilgili birimler için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik çıkarılmış ve kuruluş gerçekleşmiştir.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükseltilmiş, görev ve yetki ayrımları değiştirilerek büyükşehirlerin sorumluluk alanı il mülki sınırlarına çekilmiştir. Aynı sınırlar dahilinde faaliyet gösteren il özel idareleri ise büyükşehirlerde kaldırılmıştır. Bu kapsamda il özel idarelerinin yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın getirildiğini söylemek mümkündür. Bir diğer ifadeyle; Türkiye'de 30 adet Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bulunmaktadır. Bu noktada ilgili birimlerin valiliğe bağlı olarak kurulduğu ifade edilmelidir. Valiliğe bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın başkanı vali veya valinin görevlendirdiği bir vali yardımcısıdır. Bu kapsamda Başkanlığın işleyişinden sorumlu kişilerin vali veya görevlendirilen vali yardımcısı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

2014 tarihli Yönetmeliğin 5. maddesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın görevlerinden bahsedilmektedir. Söz konusu maddeye göre Başkanlıkların; “kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, ilin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte ilgili birimlere göndermek, kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek

durumuna göre yapmak, muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek ve valinin vereceği diğer görevleri yapmak gibi” birçok görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

e) Mahalli İdare Birlikleri

2005 tarihli 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 3. maddesine göre mahalli idare birliği; “Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.

Mahalli idare birlikleri en az iki mahalli idarenin bir araya gelerek bir tüzük üzerinde anlaşmaları ile kurulabilmektedir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 41). 5355 Sayılı Kanun’un 4. ve 5. maddelerine göre; “Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa üyeleri il özel idareleri ve köylerden oluşan birlikler için İçişleri Bakanının, geri kalanları için Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile kesinleşir. Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Cumhurbaşkanının izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir. Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Belirtilen amaçlarla kurulan birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır. Bununla birlikte mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.”

Mahalli idare birliğinin; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olarak üç organı bulunmaktadır. Meclis; karar organıdır. Başkan ise; birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcidir. 5355 Sayılı Kanun’un 6. maddesinde; “Mahalli idare birlikleri, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen mahalli müşterek nitelikli

hizmetlere ilişkin olarak üye mahalli idarelerin hak ve yetkilerine sahip bulunmaktadır” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade, oluşturulan mahalli idare birliğinin üstlendiği hizmetler açısından üye mahalli idarelerden hiçbir farkının olmadığına işaret etmektedir.

Tablo 1: Türleri İtibariyle Mahalli İdare Birliklerinin Sayısı

Türü	2018 Yılı
Ülke Düzeyinde Birlikler	2
Belediye Hizmet Birliği	39
Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	10
Kalkınma Birliği	5
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	74
Turizm Altyapı Hizmet Birliği	42
İçmesuyu Birliği	75
Köylere Hizmet Götürme Birliği	451
Diğer	9
Toplam	707

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 28

Tablo 1’den görüldüğü üzere mahalli idare birlikleri büyük oranda köylere hizmet götürme birliklerinden oluşmaktadır. Daha önce mahalli idare birlikleri arasında yer alan sulama birlikleri, 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu’nun 21. maddesi çerçevesinde mahalli idare birlikleri kapsamında çıkarılmıştır. Ülke düzeyindeki mahalli idare birlikleri ise; belediyeleri temsil eden “Türkiye Belediyeler Birliği” ile valilikler bünyesindeki Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’nı temsil eden “Vilayetler Birliği’nden” ibarettir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 29).

f) Köyler

Türk yerel yönetim sisteminin en küçük birimi olan köyler hakkındaki temel düzenleme, 1924 tarihli ve 442 Sayılı Köy Kanunu ile gerçekleşmiştir. 442 Sayılı Köy Kanunu’na göre; “Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanunu’na tabidir. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler. Devletin memuru olan

muhtar, köyün başıdır. İlgili Kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak seçimle işbaşına gelen muhtarın hakkıdır.”

442 Sayılı Köy Kanunu ile köye ait işler, mecburi ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayrılmıştır. Dolayısıyla muhtarın ve ihtiyar meclisinin öncülüğünde köyün yapması gereken birçok yerel sorumluluğu bulunmaktadır. Fakat artan kentleşme eğilimleri sonrası nüfusun azalması ve köy yönetiminin 442 Sayılı Kanun ile kendisine verilen işleri gerçekleştirecek ciddi gelir kaynaklarına sahip olmaması, ilgili yerel yönetim biriminin önemli bir güç kaybı yaşamasına neden olmuştur. Bu nedenle köylere ait işler büyük oranda köylere hizmet götürme birlikleri, il özel idareleri ve 6360 Sayılı Kanun sonrası süreçte mahalleye dönüşen (eski) köylerde büyükşehir belediyeleri tarafından giderilmektedir. 2020 yılı itibariyle Türkiye’de 18291 köy bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2020).

3. Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü

Türk yerel yönetim anlayışı 1850’li yıllarda Osmanlı Devleti döneminde ciddi bir reform süreci yaşamıştır. Nitekim batılı tarzda ve modern anlamda ilk yerel yönetim uygulamaları bu dönemde görülmektedir. Osmanlı Devleti’nde önemli bir yeri olan kadı ve yardımcıları, vakıflar ve esnaf locaları tarafından yerine getirilen yerel hizmetler, 1850 sonrası süreçte modern yapılanmalar ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda 1854 yılında ilk belediye idaresi olan “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. Belirtilen ilk belediye girişimlerinin gelir düzeyi yüksek Galata ve Beyoğlu semtlerinde olduğu görülmektedir. Daha sonra çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ve “Vilayet Belediye Kanunu” ile belediyecilik anlayışının tüm ülke sınırlarına yayıldığı sonucuna ulaşılmaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 7-8).

Cumhuriyet Dönemi’nde yaşanan idari ve siyasi olaylar sonucu üniter yapıyı muhafaza etme amacı güç kazanmış, yerel yönetim anlayışı üzerindeki merkezîyetçi bakış açısı süreklilik göstermiş ve yerel yönetimlerle ilgili yasal yenilikler yapılmasına rağmen önemli bir gelişim ivmesi yakalanamamıştır.

Yer yönünden yerinden yönetim anlayışına göre şekillenen Türk yerel yönetim sistemi, 2000’li yıllar sonrasında ikinci bir reform sürecine girmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin sayıları, görevleri, gelirleri ve sınırları konusunda önemli adımların atıldığı ifade edilebilir. Fakat yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanamadığı, öz gelirlerinin çok düşük olduğu ve açığın genel bütçeden yapılan transferlerle kapatıldığı yönündeki eleştiriler devam etmektedir. Söz konusu mali sorun, yerel yönetimlerin diğer sorunlarının da kronik hale gelmesinde ciddi bir etkidir.

Türkiye’de 1950 ve sonrası yıllarda yaşanan ekonomik ve toplumsal gelişmeler, sanayileşme atılımları, tarımın modern usullerle yapılması, toprak rejimi değişiklikleri ve ulaşım imkanlarının gelişmesi gibi olgular (Tosun, 2015: 202-203), kentleşme hızını ve dolayısıyla yerel yönetim sayısındaki değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu süreçte nüfusu azalan ve önemli gelir kaynaklarına sahip olmayan köy yönetimleri güç kaybederken, özellikle belediyelerin sayısal anlamda güçlendiği ifade edilebilir.

Tablo 2: İl ve İlçe Merkezleri ile Belde ve Köy Nüfuslarındaki Oransal Değişim

Yıllar	Toplam	İl ve İlçe Merkezleri	Belde ve Köyler
1927	100	24.2	75.8
1955	100	28.8	71.2
1985	100	53.0	47.0
2000	100	64.9	35.1
2007	100	70.5	29.5
2008*	100	75.0	25.0
2012	100	77.3	22.7
2013*	100	91.3	8.7
2017	100	92.5	7.5
2019	100	92.8	7.2

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> **Not:** *2008 ve 2013 yıllarında görülen ciddi nüfus değişikliklerinin nedeni; 5747 ve 6360 Sayılı Kanunlar uyarınca yapılan idari bölünüş değişiklikleridir.

Tablo 2, Türkiye’deki kentleşme eğilimi net biçimde ortaya koymaktadır. 1927 yılında nüfusun %75.8’i belde ve köy sınırları içerisinde yaşamaktadır. Söz konusu oranın 2019 yılında %7.2 seviyelerine geldiği görülmektedir. Dolayısıyla il ve ilçe merkezlerinin toplam nüfus içindeki payı %92.8’e çıkmıştır. Ortaya konulan kentleşme eğilimi yerel yönetim sayıları üzerinde etkili olmuştur.

Tablo 3: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları

Yıl	Belediye Sayısı
1923	421
1950	628
1970	1303
1980	1727
1990	2061
2000	3215
2008	3225
2013	2950
2014	1396
2018	1399
Mart 2020*	1389

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 9, *İçişleri Bakanlığı, 2020

Tablo 3 incelediğinde 1950’li yıllardan sonra yaşanan kentleşme eğiliminin belediye sayısındaki artışa nasıl bir etkide bulunduğu açıkça görülmektedir. Artış ivmesi 2008 yılına kadar devam etmiştir. Sonraki süreçte gerçekleştirilen yasal düzenlemeler neticesinde belediye sayısında azalış yaşanmıştır. Özellikle 6360 Sayılı Kanun ile ölçek ve alan ekonomilerinden yararlanma amacıyla 1554 belediyenin tüzel kişiliği sonlandırılmış ve belediye sayısı %53 oranında azaltılmıştır. Mart 2019’daki yerel seçimlerde 10 belde belediyesinin daha tüzel kişiliği kaldırılmış ve toplam belediye sayısı 1389 olmuştur (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 9). 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısı artırılmış, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüş, büyükşehirlerdeki il özel idare yapılanması da sonlandırılmıştır. Yaşanan bu değişiklikler sonucu toplam yerel yönetim sayısı Tablo 4’teki konuma bürünmüştür.

Tablo 4: Yerel Yönetim Sayıları

Tür	Mart 2020
İl Özel İdaresi	51
Mahalli İdare Birliği	707
Köy	18291
Bağlı İdareler	33
Büyükşehir Belediyeleri	30
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	519
İl Belediyeleri	51
İlçe Belediyeleri	403
Belde Belediyeleri	386

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 28, İçişleri Bakanlığı, 2020

2018 yılında Türkiye’deki toplam nüfus 82.003.882 kişidir. Toplam nüfusun %77,43’ü büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, %16,33’ü diğer belediye sınırları

içerisinde, %6,24'ü ise köy sınırları içerisinde yaşamaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 27, Kalkınma Bakanlığı, 2014: 24, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 65).

2018 yılında toplam yerel yönetim harcamalarının %71.9'u belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir. Belirtilen orana büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin %15.1 oranındaki harcamaları da dahil edilirse, toplam oran %87 seviyelerine çıkmaktadır. Aynı yılda il özel idarelerinin toplam yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı ise %6.80'dir. Büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin oluşturduğu boşluğu doldurabilme adına "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" kurulmuştur. Akademik yazında yerelde merkezileşme eğilimi olarak ifade edilen söz konusu birim, valiliğin bünyesinde ve valiye bağlı olarak faaliyet göstermektedir (Akman ve Kalender, 2018: 1030-1031). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının 2018 yılında toplam yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı %5.41'dir. Mevcut sayısı 707'ye ulaşan mahalli idare birliklerinin 2018 yılında toplam yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı ise %2.21 gibi düşük bir düzeydedir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020).

Yerelde kanuni olarak en önemli sorumluluğu üstlenen ve yerel yönetimler arasında en büyük harcama payına sahip olan belediyeler kendi içerisinde incelediğinde (2018 yılında); toplam belediye harcamalarının %7.48'i büyükşehir dışı il belediyeleri, %43.29'u ilçe ve belde belediyeleri, %49.35'i ise büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyeler arasında büyükşehir belediyelerinin ilk sırayı almasında, 2014 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin etkili olduğu ifade edilebilir (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020).

Ortaya konulan veriler (hizmetler, harcamalar ve yerel sınırlar içerisindeki nüfus) bir bütün olarak değerlendirildiğinde; Türkiye'de yerel yönetimler içerisindeki en önemli birimin belediyeler, daha özelde ise büyükşehir belediyeleri ve bağlı idareleri olduğu görülmektedir.

Yerel hizmetleri gerçekleştirmek için yapılan harcamalar, vatandaşın devleti tanımasında büyük etkisi olan ve devletle halkın birbirine en yakın olduğu

harcamalardır. Dolayısıyla yerel hizmetler veya harcamalar, vatandaşların tercih ve öncelikleri ile tutarlı, daha etkin ve verimli sunuldukça halk ile devletin etkileşimi artacak (Baltacı, 2005: 92), hem yerel birimin hem de devletin hakkındaki olumlu bakış açısı güçlenecektir. Bahsedilen olumlu bakış açısı; vatandaşın yerel hizmetlerin ve diğer kamusal hizmetlerin finansmanında bedavacılık yapma güdüsünü dizginleyecek, hizmetlerin finansmanına ve yerel birimin yönetim aşamalarına gönüllü katılımını artıracak, yerel sınırlar içerisindeki vatandaşın memnuniyetini artıran süreç, yerel birimlerin yerel önceliklerle uyumlu, şeffaf, hesapverebilirliği yüksek, düşük maliyetli, etkin ve verimli hizmet sunumu konusunda motive olmasını sağlayacak bir döngünün oluşmasına zemin hazırlayacaktır.

Anlatılan pozitif kazanımlara ulaşmak veya var olanları artırmak amacıyla, tespit ve önerilerde bulunabilmek için ikinci bölümde öncelikle yerel yönetim harcamalarının önemine temas edilmiştir. Daha sonra kamu harcamaları tanımlanmış ve kamu harcamalarının sınıflandırılması konusu üzerinde durulmuştur. Belirtilen önem ve sınıflandırma yöntemleri (kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel) çerçevesinde yerel yönetim birimlerinin harcama yapıları ayrı ayrı analiz edilmiştir. Son aşamada ise ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma yöntemiyle yerel yönetim harcamaları bir bütün olarak değerlendirilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMALAR BAKIMINDAN İNCELENMESİ

A. Yerel Yönetim Harcamalarının Önemi

Yerel yönetimler; bürokratik süreçlerin kısaltılması, etkin ve verimli kaynak kullanımı, katılımcılık ve demokrasi alanında oluşturduğu fırsatlar, mali ve siyasi sorumluluğun artırılması noktasında gösterdiği avantajlar ile demokratik oto kontrol mekanizmalarını, hesap verebilirliği ve şeffaflığı genişletmekte, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınma sürecine önemli bir destek sağlamaktadır.

Bir diğer ifadeyle yerel yönetimler (Özer ve Akçakaya, 2014: 353-362);

- Yerel tercihlerle uyumlu ve farklılaştırılmış hizmet paketleri sunarak verimliliğin, etkinliğin ve tutarlılığın artırılması, katılımcılığın, özgürlüğün ve demokrasinin gelişimi,
- Yerelde fiziki altyapının oluşumu, sosyal dayanışmanın güçlenmesi, kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesi,
- Şehre uzmanlık ve işlevsellik kazandırılması, şehir ekonomisinin ve ticaretinin gelişimi için uygun ortamların oluşturulması, yöresel ürünlerin tanıtımı, şehri yatırımcılar için çekici hale getirerek yeni iş alanlarının meydana getirilmesi, yerel düzeyde girişimciliğin, tarım ve hayvancılığın mali ve teknik desteklerle teşvik edilmesi ve işsizliğin azaltılması,
- Yöredeki beşerî sermaye gelişiminin desteklenmesi, yörenin teknolojik atılımlara açık hale getirilmesi ve yöredeki dezavantajlı kesimlerin topluma adaptasyonu açısından katkılar sunulması,
- Temiz ve düzenli şehirleşmenin teminat altına alınması ve neticede yaşam kalitesinin artırılması yoluyla sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya erişilmesi açısından önemli bir fonksiyona sahiptir.

Belirtilen işlevleri yerine getirme yolunda başta belediyeler olmak üzere tüm yerel yönetim birimleri büyük miktarlarda harcamalar yapmaktadır. Bu nedenle yerel

yönetim harcamalarını incelemek, harcamaların genel seyrini ortaya koymak ve yerel düzeyde kalkınma için yapısal önerilerde bulunmak adına detaylı bir inceleme önem arz etmektedir. Yapılan inceleme sayesinde; harcamaların yatırım veya cari harcama odaklı olması ile eğitim, sağlık, savunma, çevre, toplum refahı, dinlenme, kültür ve sosyal yardım gibi alanlarda yerel yönetim birimlerinin ne kadar katkılarının olduğu sonucuna kolayca erişilme fırsatı yakalanacaktır. Bu kapsamda öncelikle, kamu harcamalarının sınıflandırılması hakkında bilgiler verilmelidir.

B. Kamu Harcamalarının Tanımı ve Sınıflandırılması

Toplumların avcılık ve toplayıcılıktan tarımsal faaliyetlere yönelmesi, yerleşik hayatı ve nüfus artışını beraberinde getirmiştir. Nüfusun artması ve kalabalık topluluklar halinde bir arada yaşaması sonucu insanlar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü ve düzenin kurulması ihtiyacı, herkesin tabi olacağı bir varlığı, yani devletin oluşumunu sağlamıştır. Söz konusu süreçte insanların birlikte yaşamaya başlaması; adalet, diploması ve yargı gibi tam kamusal mal ve hizmetler ile eğitim, sağlık ve altyapı gibi yarı kamusal mal ve hizmetlere olan ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır. Ekonomideki kuramsal değişimlerden ve ideolojik yaklaşımlardan etkilenmesine rağmen, devletin her dönemde belirli hizmetleri üstlendiği bilinmektedir. Bu kapsamda kamu harcamasını; devletin üstlendiği kamusal mal ve hizmet sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla yaptığı sürekli harcamalar, şeklinde ifade etmek mümkündür. Türkiye’de kamu harcamaları, kamu kesimince gerçekleştirilmektedir. Bu kesimin içerisinde; merkezi yönetim, yerel yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve kamu işletmeleri yer almaktadır (Mutluer vd., 2010; 9, Akdoğan, 2019: 63-64).

Kamu harcamalarının özelliklerini; harcamaların parasal olarak gerçekleştirilmesi, belirli bir kamusal ihtiyaca yönelik olması, tarihsel süreçte artış eğilimi göstermesi ve yetkili kuruluşlarca yapılması olarak sıralamak mümkündür (Saraçoğlu vd., 2014: 91).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılan harcamalar, birçok sosyo-ekonomik etki oluşturmaktadır. Ayrıca, 1929 Büyük Buhranı sonrası süreçte

devletin görevleri arasına giren; ekonomik büyüme ve kalkınma, gelir ve servet dağılımında adalet, ekonomik istikrar, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, ödemeler bilançosu dengesi ve çevrenin korunması gibi iktisat politikası amaçları üzerinde kamu harcamalarının önemli bir etkisi olduğu bilinmektedir.

Belirtilen nedenlerle kamu harcamalarının sınıflandırılması, maliye biliminin öncelikli konuları arasında yerini almıştır. Harcamaların sınıflandırılması yoluyla; harcamalar arası karşılaştırma yapılması, harcamaların genel eğilimi, harcamaların finansmanında kullanılacak kaynakların rasyonel biçimde tahsis edilmesi (bir diğer ifadeyle devletin sınırlı kaynaklarının ülke ihtiyaçlarının önemi ve önceliğine göre dağıtılması), özellikle vergi gelirlerinin hangi alanlara harcandığı konusunun takibi, toplumun ekonomik, mali ve sosyal taleplerinin en iyi şekilde karşılanması, kamusal karar alma mekanizmalarının sağlıklı tercihler yapabilmesi, kamusal harcamalardan bilinçli bir şekilde mali araç olarak faydalanılması, kamusal hizmetlerin maliyet analizlerinin daha gerçekçi biçimde gerçekleştirilebilmesi, mali verilerin kolay biçimde temini, uluslararası karşılaştırmalar yapabilme olanağı, denetim için uygun altyapıyı oluşturma, bütçe süreçlerini kolaylaştırma ve harcama sonuçlarını izleme gibi birçok pozitif etkisi bulunmaktadır (Mutluer vd., 2010; 114, Edizdoğan, 2008: 77-78, Karaarslan, 2012: 9-10).

Söz konusu pozitif etkilere ulaşma amacıyla; ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, organik sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma, verimli-verimsiz harcama sınıflandırması, adi ve olağanüstü harcama sınıflandırması, zorunlu ve isteğe bağlı harcama sınıflandırması, merkezi ve yerel yönetim harcamaları sınıflandırması gibi (bilimsel) birçok pratik ve teorik ayrım yapıldığı görülmektedir.

Nitekim devletlerin bütçe vasıtası ile yürüttüğü faaliyetlerin izlenmesi, ölçülmesi, analiz edilmesi ve değerlendirilerek ortaya çıkan sonuçların kamuoyuna duyurulması ancak bilimsel kriterlere dayalı bir tasnif ile gerçekleştirilebilir. Bu amaçla Türkiye, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte uluslararası standartlara uygun biçimde analitik bütçe sınıflandırmasına geçmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması; Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından hazırlanan Devlet Mali İstatistikleri (GFS-Government Finance Statistics) ile AB’de kullanılan

ESA 95 (European System of Integrated Economic Account) standartlarına göre oluşturulmuştur. 2006 yılından itibaren genel yönetime dahil tüm kamu kurumları (merkezi yönetim, yerel yönetim, sosyal güvenlik kurumları) analitik bütçe sınıflandırmasına uyum sağlamıştır. Bu yeni sınıflandırma ile birlikte kamu harcamaları ile ilgili düzenli ve güvenilir veriler elde edilmiş, harcamaların denetimi kolaylaşmış ve uluslararası karşılaştırmalar yapma açısından daha uygun bir altyapıya kavuşulmuştur (Tüğen, 2006: 174, Pehlivan, 2014: 134-135, Mutluer vd., 2010; 121).

Analitik bütçe sınıflandırması kapsamında harcamalar dört yöntem (kod grubu) ile incelenmektedir. Bunlar (Pehlivan, 2014: 135);

- Kurumsal (İdari-Organik) Sınıflandırma,
- Fonksiyonel Sınıflandırma,
- Finansman Tipi Sınıflandırma ve
- Ekonomik Sınıflandırmadır.

Bu çalışmada; “Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü” sitesindeki “mahalli idareler bütçe istatistiklerinden” yararlanılmıştır. İlgili istatistiklere göre yerel yönetimlerin harcamaları uygun verilerin bulunduğu ekonomik, fonksiyonel ve kurumsal sınıflandırmalar çerçevesinde analiz edilmiştir. Ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma açısından 2006-2018 yılları incelenmiştir. Çünkü 2006 yılı öncesinde harcamaların sınıflandırılması bakımından farklılıkları bulunmaktadır. 2019 yılının son çeyreğine ait veriler ise eksiktir.

2018 yılı itibariyle toplam sayısı 707’ye ulaşan mahalli idare birlikleri, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma açısından uygun verilerin elde edildiği 2009-2018 dönemi çerçevesinde incelemeye tabi tutulmuştur.

6360 Sayılı Kanun ile yerel yönetimler alanında önemli idari değişiklikler/bölünüşler yaşanmıştır. Büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkmış, büyükşehir belediyelerindeki il özel idareleri kaldırılmış ve il özel idarelerinin eksikliğini gidermek amacıyla büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Belirtilen idari değişiklikler, kurumsal açıdan en güncel yerel yönetim yapısının incelenmesi gerektirmektedir. Değişiklikler sonucu oluşan

güncel yapı ve verilerin 2017¹⁵ ve 2018 yıllarına ait olduğu görülmüştür. Bu nedenle son çeyreğine ait veriler olmadığı için 2019 yılı kapsam dışı bırakılmış ve tüm yerel birimlerin incelendiği kurumsal sınıflandırmaya dayalı analizde sadece 2017 ve 2018 yıllarının incelenmesi yapılmıştır. Benzer şekilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma açısından analizinde de yine uygun verilerin elde edildiği 2017 ve 2018 yılları incelenmiştir.

Yerel yönetimler arasında ise önemli gelir kaynaklarına ve harcama yapısına sahip olmayan, nüfus potansiyeli olarak gücünü gün geçtikçe kaybeden ve uygun mali verilere ulaşılamayan köy harcamalarının analizi yapılmamıştır. Nitekim köy idarelerinin harcamaları 2006 yılına kadar (2006 yılı dahil) yayımlandığından, harcamaların dağılımı konusunda 2007 yılı ve sonrası için bir değerlendirmek yapmak mümkün değildir. Uygun verilerin bulunduğu 1990-2006 yılları arasında ise harcamalardan en büyük payı bayındırlık hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım işlerinin aldığı sonucuna erişilmektedir. Ziraat ve kültür alanındaki hizmetler merkezi yönetim tarafından üstlenilmeye başlandığından, ilgili alanlardaki harcamaların önemi gün geçtikçe azalmaktadır. 2005 yılı ve sonrasında köylerin altyapısının desteklenmesi amacıyla yürürlüğe konulan KÖYDES projesi kapsamında alınan ödeneğin öncelikli kullanım alanlarını ise; içme suyu, yol, küçük ölçekli sulama ve atık su işleri (genel olarak bayındırlık ve imar) şeklinde sıralamak mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 393).

1. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırma; “devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerde kullandığı mal ve hizmetlerin türleri ve bunların milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin incelenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesini amaçlayan” sınıflandırma yöntemidir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020).

¹⁵ Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na ait düzenli veriler 2017 yılında başlamaktadır.

Ekonomik sınıflandırmada harcamalar “cari harcamalar” ve “sermaye harcamaları” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Cari harcamalar; cari giderler ile cari transferler toplamından oluşmaktadır. Sermaye harcamaları ise; sermaye giderleri ve sermaye transferlerinin birleşiminden elde edilmektedir. Cari giderler; “personel için yapılan ödemeler (sosyal güvenlik dâhil) ile bütçe kanunlarıyla belirlenmiş asgari değeri aşmayan ve/veya normal ömrü bir yıl veya bir yıldan daha uzun olmayan mal ve hizmet alımları ve faiz giderlerini” kapsamaktadır. Cari transferler ise; “(sermaye birikimine yönelik olmayan) cari nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerden” ibarettir. Cari transferlere; hazine yardımları, KİT görev zararları, aile yardımları, burslar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımlar ve yurt dışına yapılan transferler örnek gösterilebilir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, Pehlivan, 2014: 138-141).

Sermaye harcamaları¹⁶; “sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ödemeleri veya bu amaçlarla yapılan karşılıksız ödemeleri kapsar.” Sermaye harcamaları kapsamında; “bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ve normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları sermaye giderlerini, sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler ise sermaye transferlerini tanımlamaktadır. “Ülkemizdeki bir sosyal güvenlik kurumuna veya uluslararası bir kuruluşa hizmet binası yapması amacıyla ve karşılıksız olarak bütçeden bir kaynak tahsis edilmesi” sermaye transferlerine örnek teşkil etmektedir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020).

¹⁶ “Türk Silahlı Kuvvetlerinin bu kapsama dâhil olan alım ve yapımları (lojmanlar hariç) GFS standartları gereğince sermaye kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak askeri amaçlar dışında kullanılacak olan dayanıklı malların piyasadan satın alınması ya da Devlet dâhilinde üretilmesi için yapılan ödemeler sabit sermaye varlıklarının edinimi kapsamında yer alırlar. Bu bölüme dâhil olan dayanıklı mal türleri, silahlı kuvvetler mensuplarına tahsis edilenler de dâhil olmak üzere tüm lojmanları, lojmanlar dışındaki binaları ve diğer inşaat işlerini kapsayan gayrimenkul sabit sermaye malları ile ulaşım araçları, makineler ve diğer teçhizat gibi menkul sabit sermaye mallarıdır. Aynı zamanda, mevcut sabit sermaye varlıklarını geliştirmek, ekonomik ömürlerini uzatmak, verimlerini artırmak, performanslarını iyileştirmek veya yeniden yapılandırmak amacıyla yapılan ödemeler de bu bölüme dâhildir. Ancak rutin bakım ödemelerini içermeyecektir (Rutin bakım ödemeleri cari giderlere dâhil edilmelidir). Öte yandan, küçük aletler, iş kıyafetleri, rutin bakımda kullanılan yedek parçalar, normal ömürleri bir yıldan fazla olsa dahi düşük değerli alet ve edevat, Devlet tarafından askeri amaçlarla edinilen dayanıklı mallar (askeri inşaat ve inşaat işleri, askeri teçhizat, silahlı kuvvetler mensuplarına tahsis edilen lojmanlar dışındaki askeri kullanım amaçlı binalar) sabit sermaye varlıkları kapsamında yer almamaktadır” (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020).

Anlatılanlar kapsamında Türkiye’deki yerel yönetimlerin harcamaları Tablo 5’te gösterilen birinci düzey ekonomik sınıflandırma çerçevesinde incelenmiştir.

Tablo 5: Harcamaların/Giderlerin Ekonomik Sınıflandırması (Birinci Düzey)

01 – Personel Giderleri	01+02+03+04; “Cari Giderleri”, 01+02+03+04+05 ise; “Cari Harcamaları” oluşturmaktadır.
02 – Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Pirimi Giderleri	
03 – Mal ve Hizmet Alım Giderleri	
04 – Faiz Giderleri	
05 – Cari Transferler	
06 – Sermaye Giderleri	“Sermaye/Yatırım Harcamalarını” ifade etmektedir.
07 – Sermaye Transferleri	
08 – Borç Verme*	
09 – Yedek Ödenekler*	

Kaynak: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/05-ekonomikgider_2020-2022.pdf

Not: *Borç Verme: “Bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar. Devlet tarafından verilen krediler, alınan hisseler borç verme olarak sınıflandırılırken, KİT’lerin görev zararları cari transferler içerisinde sınıflandırılmaktadır.” *Yedek Ödenekler: “Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmetlerin karşılığı olmak üzere veya yıl içi gelişmeler neticesinde yapılan tahminlerde sapmalar olması ihtimaline karşılık hizmetleri aksatmamak amacıyla ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir.”

2. Fonksiyonel Sınıflandırma

İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri’nin yerel yönetimlerinde 1909-1913 yılları arasında kullanılmaya başlanan (Karaarslan, 2012: 10) fonksiyonel sınıflandırma; “devlet faaliyetlerinin türünü ya da niteliğini göstermek için yapılan sınıflandırmadır. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi, değerlendirilmesi, uluslararası karşılaştırmalar yapılabilmesi ve bütçe politikalarında sektörel ayrımlar gerçekleştirilebilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olmaktadır” (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, Pehlivan, 2014: 136-137, Mutluer vd., 2010; 122). Bu sınıflandırma yönteminde harcama yapan idari birim yerine eğitim, sağlık ve savunma gibi hizmetler esas alınmaktadır. Bir diğer ifadeyle, hizmetlerin hangi kuruluşlarca yapıldığı değil, hangi amaçları gerçekleştirmek için kullanıldığına odaklanılmaktadır. Devletin sorumluluğu altındaki hizmetler gerçekleştirilirken belli bir hizmet türünün birçok idari birim tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durum hizmetlerin belirginliğini azaltmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma bu belirsizliği ortadan kaldırmakta, hizmetlerde tekrarı ve noksanlıkları azaltmakta, hizmetlerin etkinleştirilmesi veya maliyet-etkin sunumu ile toplam ve birim maliyetlerin ortaya çıkarılması açısından

birtakım yararlar sağlamaktadır (Edizdoğan, 2008: 79-81, Tüğen, 2006: 179-180). Bunlara ilave olarak fonksiyonel sınıflandırma bütçenin çağdaş işlevlerinin (ekonomik istikrar, gelir dağılımı, ekonomik kalkınma vb.) yerine getirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu noktada belirli hizmetlere ağırlık verilmesi, belirli hizmetlerin ise azaltılması süreçleri fonksiyonel sınıflandırma ile daha iyi yönetilebilmektedir (Karaarslan, 2012: 22).

Fonksiyonel sınıflandırmada dört düzeyli bir kod yapısı bulunmaktadır. Birinci düzeyde devlet faaliyetleri 10 temel fonksiyona ayrılmaktadır. Sonraki düzeylerde temel fonksiyonların alt başlıklarına yer verilmektedir. Bu çalışmada Tablo 6’da gösterilen birinci düzey (temel) fonksiyonlar çerçevesinde inceleme yapılmıştır.

Tablo 6: Fonksiyonel Sınıflandırma (Birinci Düzey)

01 – Genel Kamu Hizmetleri
02 – Savunma Hizmetleri
03 – Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
04 – Ekonomik İşler ve Hizmetler
05 – Çevre Koruma Hizmetleri
06 – İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
07 – Sağlık Hizmetleri
08 – Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
09 – Eğitim Hizmetleri
10 – Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Kaynak: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/03-fonksiyonel_2020-2022.pdf

3. Kurumsal Sınıflandırma

“Kurumsal sınıflandırmada temel ölçüt yönetim yetkisidir. Bu sınıflandırma yöntemiyle idari ve siyasi sorumluluğun bütçeye yansıtılması amaçlanmıştır. Nitekim 5018 Sayılı Kanunun 31. maddesinde “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir” ifadesi gereğince kurumsal sınıflandırma, harcama yetkilisinin tespitinde de belirleyici olmaktadır” (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020). Kurumsal sınıflandırmanın herhangi bir düzeyinde yer alan birim yöneticisi kendi biriminin harcamalarından sorumludur (Pehlivan, 2014: 135-136).

Kurumsal maliyetlerin izlenmesi ve karşılaştırılması ile program sorumlularının olabildiğince belirginleştirilmesinin temel amaç kabul edildiği bu sınıflandırma

türünde (Mutluer vd., 2010; 122) harcamalar, harcamayı gerçekleştiren kurum ve kuruluşlara göre tek tek ayrılmaktadır. Söz konusu ayırım süreci önceden saptanarak hukuki bir işlemle gerçekleşmektedir. Örneğin harcamaların merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklindeki ayırımı, Anayasadan gücünü alan bir ayırım yöntemidir. Merkezi yönetim bütçesinin; genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesi şeklindeki ayırımı ise; 5018 Sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleşmektedir (Edizdoğan, 2008: 78-79).

Anlatılanlar kapsamında kurumsal sınıflandırma yöntemi; kamu hizmetlerinin neler olduğu yanında, hizmetleri gerçekleştirecek kurumların göz önünde bulundurulması, hizmetlerin en uygun kuruluşa gördürülmesi, verimliliğin artırılması, ihtiyaçların en etkin şekilde karşılanması, fayda-maliyet analizleri yoluyla tercihlerin belirlenmesi, kontrol ve denetimlerin etkinleştirilmesi yoluyla sapmaların giderilmesi, idari ve siyasi sorumluluğun artırılması gibi birçok alanda önem taşımaktadır (Akdoğan, 2019: 94). Bahsedilen pozitif etkilerin yerel yönetimler özelinde incelenmesi için Tablo 7’de yer alan birinci düzey kurumsal sınıflandırma kodlamasından yararlanılmış, 44-45, 46-47, 48 ve 49 numaralı kodlar altındaki yerel birimlerin harcama incelemesi yapılmıştır.

Tablo 7: Kurumsal Sınıflandırma (Birinci Düzey)

01 - Cumhurbaşkanlığı	24 - Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
02 - TBMM	26 - Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
03 - Anayasa Mahkemesi	27 - Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
04 - Yargıtay	29 - Gençlik ve Spor Bakanlığı
05 - Danıştay	30 - Tarım ve Orman Bakanlığı
06 - Sayıştay	31 - Ticaret Bakanlığı
08 - Adalet Bakanlığı	34 - Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
09 - Millî Savunma Bakanlığı	38-39 - Yükseköğretim Kurumları
10 - İçişleri Bakanlığı	40-41 - Özel Bütçeli Kurumlar
11 - Dışişleri Bakanlığı	42 - Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
12 - Hazine ve Maliye Bakanlığı	43 - Sosyal Güvenlik Kurumları
13 - Millî Eğitim Bakanlığı	44-45 - İl Özel İdareleri
15 - Sağlık Bakanlığı	46-47 - Belediyeler
20 - Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	48 - Mahalli İdare Birlikleri
21 - Kültür ve Turizm Bakanlığı	49 - Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları
23 - Hakimler ve Savcılar Kurulu	-

Kaynak: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/02-kurumsal_2020-2022.pdf

C. Ekonomik, Fonksiyonel ve Kurumsal Sınıflandırma Açısından Harcama Analizi

1. Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında İnceleme

Yönetim yetkisinin temel ölçüt olarak kabul edildiği, idari ve siyasi sorumluluğun ortaya konulması amacıyla gerçekleştirilen kurumsal sınıflandırma kapsamında yerel yönetim birimlerinin durumunu birkaç tablo ile özetlemek mümkündür.

Tablo 8: Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediyeler ile Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)

	2017 Yılı	2018 Yılı		2017 Yılı	2018 Yılı
Belediyeler ve Bağlı İdareler	100	100	Kocaeli	3,36	3,48
Adana	2,18	2,43	Konya	2,63	2,78
Adıyaman	0,26	0,28	Kütahya	0,46	0,45
Afyon	0,51	0,58	Malatya	0,85	0,86
Ağrı	0,16	0,21	Manisa	1,71	1,78
Amasya	0,21	0,20	Kahramanmaraş	1,14	1,25
Ankara	9,31	8,97	Mardin	0,52	0,59
Antalya	3,41	3,44	Muğla	1,11	1,09
Artvin	0,09	0,09	Muş	0,14	0,18
Aydın	1,05	1,23	Nevşehir	0,21	0,21
Balıkesir	1,51	1,62	Niğde	0,21	0,22
Bilecik	0,16	0,15	Ordu	0,82	0,89
Bingöl	0,11	0,12	Rize	0,22	0,24
Bitlis	0,16	0,20	Sakarya	1,04	1,03
Bolu	0,26	0,27	Samsun	1,29	1,31
Burdur	0,16	0,16	Siirt	0,15	0,15
Bursa	4,06	3,49	Sinop	0,10	0,11
Çanakkale	0,44	0,43	Sivas	0,43	0,41
Çankırı	0,12	0,13	Tekirdağ	1,28	1,34
Çorum	0,43	0,43	Tokat	0,39	0,40
Denizli	1,37	1,47	Trabzon	0,76	0,80
Diyarbakır	1,11	1,27	Tunceli	0,05	0,08
Edirne	0,27	0,26	Şanlıurfa	1,49	1,45
Elâzığ	0,37	0,35	Uşak	0,30	0,36
Erzincan	0,16	0,21	Van	0,86	1,00
Erzurum	1,26	1,20	Yozgat	0,23	0,25
Eskişehir	0,82	1,05	Zonguldak	0,36	0,35
Gaziantep	2,29	2,35	Aksaray	0,23	0,26
Giresun	0,27	0,30	Bayburt	0,08	0,06
Gümüşhane	0,13	0,11	Karaman	0,17	0,15
Hakkâri	0,10	0,11	Kırıkkale	0,20	0,19
Hatay	1,57	1,49	Batman	0,27	0,30
Isparta	0,27	0,32	Şırnak	0,23	0,25
Mersin	2,04	2,17	Bartın	0,09	0,09
İstanbul	29,37	28,15	Ardahan	0,04	0,03

Tablo 8 (devamı): Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediyeler ile Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)

	2017 Yılı	2018 Yılı		2017 Yılı	2018 Yılı
İzmir	7,06	6,99	İğdır	0,07	0,08
Kars	0,10	0,11	Yalova	0,29	0,27
Kastamonu	0,23	0,24	Karabük	0,14	0,13
Kayseri	1,57	1,45	Kilis	0,09	0,11
Kırklareli	0,27	0,28	Osmaniye	0,32	0,30
Kırşehir	0,17	0,18	Düzce	0,27	0,26

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 8’de kurumsal sınıflandırma çerçevesinde tüm belediye seviyeleri ile bağlı idarelere ait harcamalar oransal olarak gösterilmiştir. Bağlı idarelerin yalnızca büyükşehir belediyelerinde yer aldığı unutulmamalıdır.

İlgili tabloya göre; belediyeler ile bağlı idareleri kapsamındaki harcamaların yaklaşık %30’unun sadece İstanbul ilinde gerçekleştiği ifade edilebilir. 2018 yılında büyükşehir statüsü bulunan 30 ildeki toplam belediye ve bağlı idare harcamasının oranı yaklaşık %88,5’tir. Kalan 51 ildeki tüm belediye seviyelerinin yaptığı harcama oranı ise %11,5 olmaktadır. Bu durum büyükşehirlerin sorumluluk ve harcama potansiyelini, kentleşmeyi ve büyükşehirlerde yaşanan nüfus yoğunlaşmasını farklı bir açıdan ortaya koymaktadır.

Ayrıca 2018 yılında belediyeler ile bağlı idarelerine ait harcamaların %40,5’i Marmara Bölgesi’nde, %16,25’i İç Anadolu Bölgesi’nde, %13,95’i Ege Bölgesi’nde, %11,56’sı Akdeniz Bölgesi’nde, %6,75’i Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde, %6,28’i Karadeniz Bölgesi’nde, %4,74’ü ise Doğu Anadolu Bölgesi sınırları çerçevesinde yapılmıştır.

Marmara Bölgesi’nde İstanbul ilinin etkisi %70 düzeylerindedir. 18 şehir ile en fazla şehir sayısına sahip Karadeniz Bölgesi, 9 şehirli Güneydoğu ve Akdeniz Bölgeleri ile 8 şehirli Ege Bölgesi’nden daha az harcama oranına sahiptir. 14 şehre sahip Doğu Anadolu Bölgesi ise görüldüğü üzere son sıradadır. Söz konusu bölgesel verilerin gelişmişlik düzeyi ile yakından bağlantılı olduğu ifade edilebilir¹⁷.

¹⁷ Bölgesel harcamalar konusunda daha ileri düzey değerlendirmeler yapabilmek için ekonomik sınıflandırma yöntemiyle oluşturulmuş “EK 2” tablosuna bakınız.

Tablo 9: Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında İl Özel İdarelerinin Harcamaları (%)

	2017 Yılı	2018 Yılı		2017 Yılı	2018 Yılı
İl Özel İdareleri	100	100	Muş	1,75	2,26
Adıyaman	2,88	2,87	Nevşehir	1,36	1,25
Afyon	2,83	2,94	Niğde	2,20	2,20
Ağrı	2,49	3,14	Rize	1,65	1,90
Amasya	1,73	1,41	Siirt	1,80	1,99
Artvin	1,75	1,85	Sinop	1,48	1,24
Bilecik	1,45	1,20	Sivas	4,06	6,71
Bingöl	1,82	1,73	Tokat	2,39	2,36
Bitlis	2,42	1,47	Tunceli	1,00	1,24
Bolu	1,37	1,61	Uşak	1,33	1,32
Burdur	1,60	1,34	Yozgat	3,00	2,98
Çanakkale	2,51	3,04	Zonguldak	1,79	1,83
Çankırı	1,56	1,32	Aksaray	1,97	1,63
Çorum	3,38	2,20	Bayburt	1,44	1,09
Edirne	1,80	1,50	Karaman	1,49	1,11
Elâzığ	3,01	2,63	Kırıkkale	1,28	0,99
Erzincan	2,26	2,22	Batman	2,40	2,49
Giresun	2,94	2,08	Şırnak	3,37	3,86
Gümüşhane	1,26	1,34	Bartın	0,93	0,98
Hakkâri	3,48	3,56	Ardahan	0,83	0,86
Isparta	1,93	2,06	Iğdır	0,95	1,05
Kars	2,53	2,23	Yalova	0,87	0,82
Kastamonu	2,18	2,53	Karabük	1,13	0,93
Kırklareli	1,17	0,98	Kilis	1,87	1,82
Kırşehir	1,54	2,02	Osmaniye	1,67	1,87
Kütahya	2,64	2,29	Düzce	1,44	1,66

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 9 incelediğinde büyükşehir statüsündeki illerde il özel idare yapılanmasının olmadığı sonucuna bir kez daha ulaşılmaktadır. 51 ilde bulunan il özel idarelerinin 2018 itibariyle en çok harcama gerçekleştirdiği iller sırayla; Sivas, Şırnak, Hakkâri, Ağrı, Çanakkale, Yozgat, Afyon, Adıyaman, Elâzığ, Kastamonu, Batman, Tokat, Kütahya, Muş, Kars, Erzincan, Çorum, Niğde, Giresun, Isparta, Kırşehir ve Siirt olarak şekillenmektedir. Belirtilen 22 ilin 2018 yılında toplam il özel idaresi harcaması içerisindeki payı %60,66'dır. Kalan 29 ilin payı ise %39,34'tür. Ayrıca, 2018 yılında önceki yıla kıyasla en büyük harcama artışının yaşandığı ilin Sivas olduğu görülmektedir.

Tablo 10: Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları (%)

	2017 yılı	2018 yılı		2017 yılı	2018 yılı
Mahalli İdare Birlikleri	100	100	Kocaeli	0,02	0,01
Adana	0,05	0,06	Konya	0,03	0,02
Adıyaman	2,88	2,62	Kütahya	3,11	2,43
Afyon	2,25	1,85	Malatya*	0,03	0,00
Ağrı	3,38	2,99	Manisa	0,02	0,02
Amasya	1,12	1,20	Kahramanmaraş*	0,00	0,01
Ankara	6,83	6,84	Muğla*	0,00	0,00
Antalya	0,09	0,06	Muş	1,77	1,49
Artvin	1,61	1,60	Nevşehir	0,59	0,53
Aydın	0,01	0,01	Niğde	1,10	0,55
Balıkesir	0,06	0,15	Rize	2,28	2,54
Bilecik	0,68	0,58	Samsun	0,07	0,06
Bingöl	2,49	2,48	Siirt	1,53	1,04
Bitlis	1,05	1,60	Sinop	1,34	1,33
Bolu	1,05	1,18	Sivas	5,73	9,41
Burdur	0,52	0,47	Tekirdağ	0,02	0,04
Bursa	0,44	0,18	Tokat	3,17	2,79
Çanakkale	2,30	4,28	Trabzon	1,05	0,92
Çankırı	1,04	0,99	Tunceli	0,60	0,98
Çorum	1,58	1,43	Uşak	0,79	0,99
Diyarbakır	0,27	0,06	Van	0,03	0,27
Edirne	1,32	1,24	Yozgat	3,39	4,60
Elâzığ	2,24	2,42	Zonguldak	3,35	3,15
Erzincan	2,92	3,20	Aksaray	1,27	0,91
Erzurum	0,04	0,07	Bayburt	0,63	0,38
Giresun	1,97	1,75	Karaman	2,27	1,33
Gümüşhane	1,56	1,33	Kırıkkale	1,43	1,26
Hakkâri	1,70	1,90	Batman	2,02	1,93
Hatay	0,88	0,68	Şırnak	3,22	1,40
Isparta	1,44	1,05	Bartın	0,48	0,59
Mersin	0,08	0,05	Ardahan	1,49	1,53
İstanbul	0,70	0,46	Iğdır	0,77	0,74
İzmir	0,10	0,04	Yalova	1,49	1,24
Kars	3,66	3,40	Karabük	0,67	0,67
Kastamonu	1,95	2,22	Kilis	0,22	0,73
Kayseri	0,03	0,05	Osmaniye	0,67	0,82
Kırklareli	0,47	0,65	Düzce	2,25	1,75
Kırşehir	0,37	0,40	-	-	-

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** *2018 yılında Malatya ilinde 71.000 TL, 2017 yılında Kahramanmaraş'ta 96.000 TL, 2017 ve 2018 yıllarında Muğla ilinde sırayla 97.000 TL ve 145.000 TL'lik harcamalar yapılmıştır. Bu küçük miktarlar oransal analizde yapılan ondalık azaltımı nedeniyle sıfır (0) değerini almıştır.

Tablo 10'a göre mahalli idare birlikleri 74 ilde aktif faaliyet göstermektedir. 2018 yılında toplam mahalli idare birlikleri harcamasından %2'nin üzerinde pay alan iller sırayla; Sivas, Ankara, Yozgat, Çanakkale, Kars, Erzincan, Zonguldak, Ağrı, Tokat, Adıyaman, Rize, Bingöl, Kütahya, Elâzığ ve Kastamonu'dur. Belirtilen illerin toplam mahalli idare birlikleri harcaması içerisindeki payı %55,37'dir. Mahalli idare birliklerinin büyük kısmı köylere hizmet götürme birliğinden oluşmaktadır. Tablo 9

ve Tablo 10 birlikte değerlendirildiğinde hem köyleri odak noktasına olan mahalli idare birlikleri hem de sorumluluk alanı il mülki sınırı olan il özel idareleri harcamalarından Sivas ilinin en yüksek payı aldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte Ankara hariç büyükşehirlerin hemen hepsi mahalli idare birlikleri nezdinde en küçük harcama oranlarına sahiptir.

Tablo 11: Kurumsal Sınıflandırma Kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Harcamaları (%)

	2017 Yılı	2018 Yılı		2017 Yılı	2018 Yılı
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları	100	100	Kayseri	2,38	1,16
Adana	3,87	3,01	Kocaeli	2,33	1,86
Ankara	11,60	26,41	Konya	3,60	1,47
Antalya	3,69	2,25	Malatya	2,05	2,34
Aydın	1,11	0,86	Manisa	1,93	1,69
Balıkesir	1,93	1,56	Kahramanmaraş	2,21	2,17
Bursa	2,84	2,92	Mardin	2,35	1,16
Denizli	1,98	0,89	Muğla	1,62	1,06
Diyarbakır	5,20	2,65	Ordu	2,59	1,50
Erzurum	4,15	2,92	Sakarya	1,61	0,83
Eskişehir	1,21	1,09	Samsun	2,29	1,98
Gaziantep	7,08	7,32	Tekirdağ	1,68	2,08
Hatay	3,01	5,00	Trabzon	1,73	2,42
Mersin	3,59	2,99	Şanlıurfa	3,91	4,31
İstanbul	10,24	7,01	Van	3,12	3,96
İzmir	3,12	3,13	-	-	-

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 11'de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın bulunduğu illerdeki harcama oranları yer almaktadır. İlgili birimlerin yalnızca il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehir statüsündeki illerde bulunduğu ifade edilmelidir. 2017 yılında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kapsamında oransal olarak en fazla harcamanın yapıldığı iller sırayla; Ankara, İstanbul, Gaziantep, Diyarbakır ve Erzurum'dur. 2018 yılında Ankara ilinde YİKOB tarafından yapılan harcamalar önceki yıla kıyasla %100'den fazla artış göstermiştir. İlk beş içerisinde yer alan İstanbul, Diyarbakır ve Erzurum'un harcama oranları düşmüş, Gaziantep'in harcama oranı ise sınırlı bir artış sergilemiştir. Dolayısıyla 2018 yılında en fazla harcama yapan ilk beş il sırayla; Ankara, Gaziantep, İstanbul, Hatay ve Şanlıurfa olarak şekillenmiştir. Belirtilen beş ilin toplam YİKOB harcaması içerisindeki payı %50,5'tir.

2. Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında İnceleme

Fonksiyonel sınıflandırma; “devlet faaliyetlerinin türünü ya da niteliğini göstermek, ilgili faaliyetlerin belirli bir dönem süresince takip edilmesi, değerlendirilmesi, karşılaştırılması ve bütçe üzerinde sektörel ayrımlar yapılması amacıyla” gerçekleştirilen bir tasnif yöntemidir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, Pehlivan, 2014: 136-137, Mutluer vd., 2010; 122). Bu yöntemde harcama yapan kuruluşlardan öte, harcamaların hangi amaçla yapıldığı konusu ile ilgilenilmektedir.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber’e göre;

- “Genel kamu hizmetleri; yasama ve yürütme organlarının hizmetleri (yerel kamusal hizmetlerin arzı için oluşturulan belediye meclisi, encümeni ve belediye başkanlığı gibi idari yapıların sevk ve idaresine yönelik harcamalar), finansal-mali işler ve hizmetleri (borç ve faiz ödemeleri), dışişleri ve dış ekonomik yardım ve hizmetleri, genel personel işleri, planlama, satın alma, temel araştırma, borç yönetimi ve genel nitelikli transferleri,”
- “Savunma hizmetleri; askeri ve sivil savunma hizmetlerini, dış askeri yardımları ve savunmaya ilişkin ar-ge faaliyetlerini,”
- “Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri; genel güvenlik, adli güvenlik, trafik güvenliği, kurumsal güvenlik, yangından korunma (itfaiye hizmetleri gibi), mahkeme hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili ar-ge faaliyetlerini,”
- “Ekonomik İşler ve Hizmetler; genel ekonomik ve ticari işleri, işgücü işlerini, (üretime yönelik) tarım, ormancılık ve balıkçılık gibi hayvansal işleri, yakıt ve enerji işlerini, maden, imalat ve inşaat işlerini, ulaştırma altyapısına yönelik hizmetleri, iletişim hizmetlerini, turizm ve depolama gibi faaliyetleri,”
- “Çevre Koruma Hizmetleri; atık ve atık su yönetimini (kanalizasyon faaliyetleri), kirliliğin azaltılmasını, doğal ortamın ve bio çeşitliliğin korunması gibi faaliyetleri,”

- “İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri; iskân geliştirme işlerini, iskân standartlarının geliştirilmesi ve düzenlenmesini, konut edindirme ile ilişkili olarak gecekonduların ortadan kaldırılması, arsa iktisabı vb. işleri, toplum için konut, sanayi, kamu hizmetleri, sağlık, eğitim, kültür, dinlenme ve benzeri tesislerin iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik planlamaları, toplum refahını artırıcı faaliyetleri, su temini ile sokak ve caddelerin aydınlatılması gibi hizmetleri,”
- “Sağlık Hizmetleri; tıbbi ürün, cihaz ve ekipmanları, ayakta tedavi gören hastalar için gezici sağlık hizmetlerinin temin edilmesini, evde sağlık hizmetlerini, genel hastane hizmetlerini, sağlık kuruluşlarının/tesislerinin bakım ve onarımı ile halk sağlığına yönelik faaliyetleri,”
- “Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri; Devlet tarafından dinlenme (sportif faaliyetleri, park, sahil, kamp alanları, yüzme havuzları vb.), kültür (kütüphane, müze, sanat galerisi, tarihi evler ve yerler gibi) ve din (dini tesislerin bakım ve onarımı gibi) için yapılan masraflar, ilgili alanlarda bireysel kişilere ve ailelere sağlanan hizmetlerin giderleri (hibe, kredi, sübvansiyon), kolektif bazda sağlanan hizmetlerin giderleri ile basın ve yayım hizmetlerini,”
- “Eğitim Hizmetleri; devletin eğitim masrafları, bireysel öğrencilere sağlanan hizmetlerin giderlerini ve kolektif bazda verilen hizmetlerin giderlerini (örneğin mesleki eğitim ve beceri kursları, eğitimle ilgili yapıların/tesislerin bakım ve onarımı, eğitim öğretim kurumları için arsa ve araç-gereç temini gibi),”
- “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri ise; devletin sosyal koruma harcamalarını, bireysel olarak kişilere ve ailelere yapılan hizmet giderleri ve transferler ile kolektif olarak verilen hizmet giderlerini (engellilere, yaşlılara ve malullere yönelik destekleri, yardıma muhtaç kişilere yapılan ayni ve nakdi yardımları, diğer sosyal koruma planlarını)” kapsamına almaktadır.

Fonksiyonel sınıflandırma kapsamındaki harcama kodları kamu kesimini bir bütün olarak ele almaktadır. Bir diğer ifadeyle, bahsedilen bazı harcama alanlarında

yerel yönetimlerin çok sınırlı bir sorumluluğu olmakta veya hiç yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü ilgili hizmetlerin önemli bir kısmı merkezi yönetimin görev ve yetkileri arasındadır. Örneğin; genel olarak savunma, eğitim, sağlık, kamu düzeni ve güvenliği, kültür ve din hizmetleri, sosyal güvenlik ve yardım alanlarında merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra birimleri büyük harcamalar yapmakta, giderlerin büyük bir kısmını yüklenmektedir. Bu nedenle fonksiyonel kodların yerel yönetimler bazında değerlendirilmesi için ilgili birimlerin kanunlarında yer alan görev ve sorumlulukların unutulmaması önemlidir.

Tablo 12: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın Harcamaları

	2017 Yılı (Bin TL)	2017 Yılı (%)	2018 Yılı (Bin TL)	2018 Yılı (%)
Genel Kamu Hizmetleri	1.365.785	26,14	2.074.406	20,89
Savunma Hizmetleri	179.960	3,44	152.100	1,53
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	417.186	7,99	714.025	7,19
Ekonomik İşler ve Hizmetler	122.263	2,34	151.011	1,52
Çevre Koruma Hizmetleri	0	0,00	0	0,00
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	15.143	0,29	91.757	0,92
Sağlık Hizmetleri	25.986	0,50	93.671	0,94
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	220.006	4,21	511.379	5,15
Eğitim Hizmetleri	2.839.116	54,35	6.089.926	61,32
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	38.633	0,74	53.860	0,54
Toplam Harcama	5.224.078	100	9.932.135	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 12'de yalnızca büyükşehirlerde bulunan ve büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerini doldurmaya çalışan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın harcamaları incelenmiştir. Tablodaki verilere göre ilgili yerel birimin toplam harcamalarının 2017 yılında yaklaşık dörtte biri, 2018 yılında ise beşte biri genel kamu hizmetlerine gitmiştir. Genel kamu hizmetleri, yerel kamusal hizmetlerin üretime dolaylı katkı sağlayan giderleri içermektedir. Bir diğer deyişle; doğrudan mal ve hizmet üretimi ile ilişkili bir harcama grubu değildir. Bu hizmetler ağırlıklı olarak; yerel idarenin organizasyon/yönetim giderleri, borç ve faiz ödemeleri ile personel harcamaları şeklinde düşünülebilir. Genel kamu hizmetlerinin toplam kamusal hizmetler içerisinde önemli bir paya sahip olması eleştirilmekte ve etkinsizlik adına ciddi bir gösterge olarak kabul görmektedir. Ayrıca diğer hizmet alanlarına ayrılacak kaynakları da dışlamakta veya sınırlamaktadır (Güner ve Çelen, 2014: 180-

181). Genel kamu hizmetleri alanında 2018 yılında yaşanan yaklaşık %5'lik düşüş olumlu bir gelişme olarak düşünülebilir.

Tablo 12'de dikkat çeken diğer harcama alanı ise eğitim hizmetleri için yapılan harcamalardır. Nitekim 2017 ve 2018 yılında eğitim için yapılan harcamalar %54-62 aralığında değişmektedir. Beşerî sermayenin verimliliğini artırma, eğitimsel altyapı ve donanımı geliştirme, eğitim hakkı ve eğitimde fırsat eşitliği gibi açılardan ilgili oran pozitif bir görünüm arz etmektedir.

Bununla birlikte sosyal güvenlik ve yardım, sağlık, iskân ve toplum refahı alanlarında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çok sınırlı harcamalar yaptığı, çevrenin korunması noktasında ise hiç harcama yapmadığı kayda değer bir diğer durumdur.

Tablo 13: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
2009	45,21	0,00	0,16	26,98	2,37	23,66	0,14	0,34	1,00	0,13	100
2010	42,37	0,00	0,14	26,58	3,58	21,86	0,03	0,84	4,53	0,07	100
2011	37,37	0,00	0,13	28,62	5,13	24,34	0,07	0,65	3,66	0,02	100
2012	36,00	0,00	0,16	30,11	6,95	20,66	0,07	0,94	5,05	0,07	100
2013	39,06	0,00	0,08	20,81	5,77	23,78	0,15	1,46	8,85	0,03	100
2014	40,03	0,00	0,10	18,67	7,30	24,52	0,20	1,35	7,73	0,10	100
2015	45,14	0,00	0,31	18,30	5,91	24,19	0,18	1,05	4,89	0,01	100
2016	46,87	0,00	0,48	16,99	7,36	24,01	0,18	0,93	3,10	0,07	100
2017	47,57	0,00	0,15	16,97	6,44	24,95	0,16	1,38	2,38	0,01	100
2018	46,13	0,00	0,09	16,75	5,56	29,33	0,11	1,00	1,03	0,00	100
Ort.	42,58	0,00	0,18	22,08	5,64	24,13	0,13	0,99	4,22	0,05	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** Savunma hizmetlerine 2010 yılında 5.000 TL, 2012'de 27.000 TL, 2013 yılında 63.000 TL, 2015 yılında 14.000 TL, 2016 yılında 36.000 TL ve 2018 yılında ise 14.000 TL ayrılmıştır. 2009, 2011, 2014 ve 2017 yıllarında ise hiç kaynak ayrılmamıştır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine 2018 yılında 135.000 TL harcanmıştır. Oransal hesaplama yapılırken inceleme kolaylığı sağlama adına ondalık azatlımı yapıldığı için tablodaki savunma hizmetleri açısından tüm oranlar, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri açısından ise 2018 yılına ait oran sıfır olarak görülmektedir.

Tablo 13’te mahalli idare birliklerinin harcamaları fonksiyonel sınıflandırma kapsamında incelenmiştir. Tabloya göre; 2009 Küresel Krizi’nin etkilerinin devam ettiği 2010 ve 2011 yıllarında düşüş yaşanmasına rağmen toplam harcamaların ortalama %42,58’inin genel kamu hizmetlerine gittiği sonucuna ulaşılmaktadır.

2009 ile 2018 yılları arasında ulaştırma altyapısına yönelik faaliyetlerin yoğun olduğu ekonomik işler ve hizmetlere ayrılan kaynakların %10 azaldığı, çoğunlukla su temini, cadde ve sokak aydınlatması, toplum refahını artırıcı hizmetler ile konut edindirme faaliyetlerinin bulunduğu iskân ve toplum refahı hizmetlerinin ise yaklaşık %6 arttığı görülmektedir. Belirtilen üç hizmet alanı toplam harcamaların ortalama olarak %89’unu kapsamaktadır.

Mahalli idare birlikleri çevrenin korunması konusuna ortalama %5,64 oranında kaynak ayırırken, kamu düzeni ve güvenliği, sağlık, sosyal güvenlik ve yardım, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ile savunma hizmetlerine oldukça sınırlı kaynaklar ayırmaktadır.

Anlatılanlara ilave olarak 2014 yılında birliklerin toplam harcamasında miktarsal anlamda önemli bir azalma gerçekleşmiştir. 2013 yılında toplam harcamalar 3.225.444 Bin TL iken, 2014 yılında 1.670.483 Bin TL’ye düşmüştür. Bu azalmada 6360 Sayılı Kanun etkili olmuştur. Nitekim 6360 Sayılı Kanun ile nüfusu 2000’in altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiş ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki köyler mahalleye dönüşmüştür. İlgili süreç mahalli idare birliklerinin üye sayısını azalttığı için gelir ve giderlerde ciddi bir azalış yaşanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 426).

Tablo 14: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
2006	7,21	0,07	0,37	40,40	8,82	41,49	0,02	1,35	0,00	0,28	100
2007	9,95	0,05	0,00	30,60	6,07	51,83	0,00	1,26	0,00	0,24	100
2008	11,08	0,05	0,00	30,07	6,60	50,60	0,00	1,39	0,00	0,21	100
2009	14,44	0,07	0,21	32,02	5,40	47,64	0,00	0,00	0,00	0,21	100
2010	24,51	0,03	0,26	26,25	14,80	34,12	0,03	0,00	0,00	0,00	100
2011	23,27	0,04	0,27	24,78	14,86	36,74	0,04	0,00	0,00	0,00	100
2012	24,11	0,09	0,33	24,84	12,71	37,88	0,04	0,01	0,00	0,00	100
2013	23,68	0,06	0,76	26,23	14,65	34,59	0,03	0,00	0,00	0,00	100
2014	27,57	0,07	1,04	23,17	15,22	32,89	0,04	0,00	0,00	0,00	100
2015	30,56	0,05	0,66	12,81	14,50	41,41	0,03	0,00	0,00	0,00	100
2016	28,87	0,03	0,72	12,40	15,11	42,85	0,03	0,00	0,00	0,00	100
2017	31,11	0,00	0,58	12,47	15,05	40,79	0,01	0,00	0,00	0,00	100
2018	28,10	0,00	0,55	11,89	17,07	42,37	0,00	0,00	0,00	0,00	100
Ort.	21,88	0,05	0,44	23,69	12,37	41,17	0,02	0,31	0,00	0,07	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Bağlı idareler yalnızca büyükşehir statüsündeki illerde büyükşehir belediyelerine bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Genellikle su ve kanalizasyon hizmetleri ile ulaşım faaliyetlerinde (ulaşım açısından yalnızca İstanbul, İzmir ve Ankara'da) rol oynamaktadır. Tablo 14'te bağlı idarelerin harcamaları incelenmiştir. İlgili tabloya göre ortalama olarak en önemli harcama alanları; iskân ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile genel kamu hizmetleridir. İncelenen yıllarda toplam harcamaların ortalama %41,17'si su temini faaliyetlerini odak noktasına alan iskân ve toplum refahı hizmetlerine gitmiştir. İlgili hizmet alanına ayrılan kaynaklar 2009 yılından sonra azalmaya başlamıştır. Azalış süreci 2015 yılında sonlanmıştır.

Ekonomik işler ve hizmetler alanına 2006-2018 yıllarında ortalama olarak %23,69 oranında kaynak ayrılmıştır. 2006 yılında ekonomik işler ve hizmetlere %40,40 oranında kaynak ayrılırken, ilgili oran gün geçtikçe azalmış ve %11,89 seviyelerine kadar düşmüştür. Bunun nedeni; ulaşımaya yönelik faaliyetlerin

gerçekleştirilmesi konusunda sadece Ankara, İstanbul ve İzmir’de bağlı idarelerin bulunması, ulaşım altyapısına yönelik ekonomik işler ve hizmetlerde merkezi yönetim birimlerinin son yıllarda daha fazla rol üstlenmesi ve toplam harcamalardaki artışın ekonomik işler ve hizmetlere yapılan harcamalardan daha hızlı artması olabilir. 2006-2018 yılları arasında genel kamu hizmetlerine ortalama %21,88 oranında kaynak ayrılmıştır. Bununla birlikte ayrılan kaynak oranının ciddi biçimde arttığı ifade edilebilir. 2006 yılında %7,21 olan oran, 2018 yılında %28,10 seviyelerine ulaşmıştır.

Bağlı idarelerin önemli harcama alanlarından bir diğeri ise çevre koruma hizmetleridir. Bağlı idarelerin çevre koruma hizmetleri kapsamında daha çok atık yönetimi ve kanalizasyon işlerini yürüttüğü söylenebilir. Çevre koruma hizmetleri çerçevesinde 2006 yılında %8,82 oranında harcama yapan bağlı idareler, 2018 yılında %17,07 oranına yaklaşan bir harcama seviyesine ulaşmıştır. Bağlı idarelerin en az harcama yaptığı alan eğitim hizmetleridir. Eğitim alanına 2014 yılında 77 Bin TL, 2015 yılında 2 Bin TL, 2016 yılında ise 316 Bin TL kaynak ayrılmıştır. İncelenen diğer yıllarda hiç kaynak ayrılmamıştır. Fakat oransal hesaplama yaparken inceleme kolaylığı sağlama adına ondalık azatımı yapıldığı için tüm yıllarda sıfır oranı elde edilmiştir. Aynı durum 2018 yılında sosyal güvelik ve yardım hizmetleri, 2009, 2010, 2011 ve 2013 yıllarında dinlenme, kültür ve din hizmetleri, 2007, 2008, 2009 ve 2018 yıllarında sağlık hizmetleri, 2017 ve 2018 yıllarında ise savunma hizmetleri için geçerlidir.

Bağlı idarelerin 2013 yılındaki toplam harcamaları 11.537.832 Bin TL’dir. Yerel seçimlerin olduğu 2014 yılındaki toplam harcamaları ise 2.432.863 Bin TL’dir. 2015 yılında toplam harcamalar tekrar yükselmiş ve 17.958.472 Bin TL’ye çıkmıştır. Yaşanan dalgalanmanın nedeni; yine 6360 Sayılı Kanun sonucu oluşan idari bölünüş değişiklikleridir. Nitekim 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sayısının 30’a çıkarılması, bağlı idare sayısını da artırmış ve 2015 yılında toplam harcamalarda önemli bir artışa neden olmuştur.

Tablo 15: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında İl Özel İdarelerinin Harcamaları (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
2006	40,08	0,44	0,99	15,00	0,57	8,30	5,37	6,23	22,17	0,84	100
2007	43,38	0,21	1,00	11,98	0,51	4,86	7,90	3,60	25,48	1,09	100
2008	54,42	0,13	0,78	8,35	0,27	2,97	6,19	3,11	22,99	0,79	100
2009	47,45	0,26	1,88	10,22	0,19	5,27	5,45	3,03	25,28	0,96	100
2010	46,01	1,32	1,85	10,82	0,79	5,10	4,10	3,34	22,04	4,63	100
2011	41,61	2,07	1,59	12,35	0,50	5,45	4,77	3,90	26,02	1,73	100
2012	37,08	2,18	1,71	11,63	0,33	5,41	3,92	4,76	30,88	2,10	100
2013	32,28	2,11	2,01	12,66	0,36	5,08	3,04	4,43	36,38	1,65	100
2014	39,54	1,09	3,29	11,35	0,55	4,70	3,01	2,32	32,34	1,81	100
2015	44,76	0,71	2,53	15,42	0,89	5,03	2,93	2,47	24,48	0,76	100
2016	45,22	0,55	5,55	13,53	0,93	5,72	3,37	1,99	22,32	0,81	100
2017	45,46	0,55	3,76	15,18	0,79	5,69	1,93	1,60	23,84	1,21	100
2018	38,71	0,58	4,48	17,18	0,48	5,43	2,81	2,52	26,01	1,79	100
Ort.	42,77	0,94	2,42	12,74	0,55	5,31	4,21	3,33	26,17	1,55	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 15'te il özel idarelerinin harcamaları fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde analiz edilmiştir. Tabloya göre il özel idarelerinin en fazla harcama yaptığı alanlar sırayla; genel kamu hizmetleri, eğitim hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetler olarak şekillenmektedir. 2006-2018 döneminde toplam harcamaların ortalama %42,77'sini genel kamu hizmetleri oluşturmaktadır. Genel kamu hizmetlerinde oransal olarak dalgalanmalar yaşandığı görülmektedir. İkinci harcama alanı, eğitim hizmetleridir. 2006 ile 2018 yılları arasında eğitim hizmetlerine ortalama %26,17 oranında harcama yapılmıştır. Üçüncü en önemli harcama alanı ise; ekonomik işler ve hizmetlerdir. İl özel idarelerinin ekonomik işler ve hizmetler alanına 2006-2018 döneminde ortalama %12,74 oranında harcama yaptığı ifade edilebilir.

2006-2018 yılları arasında il özel idareleri kamu düzeni ve güvenliğine ortalama %2,42, iskân ve toplum refahı hizmetlerine ortalama %5,31, dinlenme, kültür ve din hizmetlerine ortalama %3,33, sağlık hizmetlerine ise ortalama %4,21 oranında harcama yapmıştır. Bunlara ilave olarak il özel idarelerinin savunma, çevre, sosyal

güvenlik ve sosyal yardım alanlarında çok sınırlı harcamalar gerçekleştirdiği görülmektedir.

İl özel idareleri harcamalarının 2013-2017 yılları arasındaki gelişimi 6360 Sayılı Kanun'dan önemli ölçüde etkilenmiştir. İlgili Kanun ile büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırılmış ve toplam il özel idaresi sayısı 51 olmuştur. Bu durum toplam harcamalar içerisinde genel kamu hizmetlerine ayrılan payın nispi artışı, eğitim hizmetlerine ayrılan payın ise nispi azalışı yönünde bir eğilim oluşturmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 239). 6360 Sayılı Kanun'un etkisi, miktar cinsinden yapılan değerlendirmede de net biçimde görülmektedir. İl özel idarelerinin toplam harcaması 2013 yılında 14.973.608 Bin TL ile zirve yapmıştır. Gerçekleştirilen yasal değişiklikler sonrası 2014 yılında toplam harcama 6.840.846 Bin TL seviyesine kadar düşmüştür. 2018 yılı toplam harcama rakamı ise 12.482.849 Bin TL'dir. Görüldüğü üzere il özel idareleri hala yasal değişiklikler öncesi toplam harcama düzeyine (2013 yılı düzeyi) erişememiştir.

Tablo 16: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Diñlenme Kùltür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
İlçe ve Belde Belediyelerinin Harcamaları											
2006	42,53	0,04	2,98	16,02	11,33	22,50	0,88	3,32	0,11	0,28	100
2007	41,45	0,03	3,10	16,09	10,56	23,59	0,89	3,89	0,15	0,26	100
2008	42,58	0,04	3,04	15,25	10,57	22,83	0,88	4,39	0,15	0,29	100
2009	42,98	0,04	3,70	14,59	12,92	20,35	1,03	3,83	0,19	0,36	100
2010	39,48	0,04	4,05	15,37	13,10	21,85	0,87	4,67	0,16	0,41	100
2011	36,95	0,07	3,93	15,81	12,62	23,62	0,84	5,44	0,29	0,44	100
2012	35,40	0,07	3,87	16,46	12,35	24,26	0,81	5,96	0,17	0,65	100
2013	32,89	0,07	3,70	17,29	12,07	25,99	0,77	6,26	0,16	0,79	100
2014	33,52	0,07	4,13	15,91	14,68	22,93	0,98	6,56	0,18	1,04	100
2015	34,66	0,06	3,70	15,79	14,24	22,24	0,99	6,86	0,25	1,20	100
2016	33,81	0,07	3,64	15,65	14,38	22,75	1,01	7,26	0,18	1,24	100
2017	33,94	0,06	3,29	15,38	14,45	23,32	0,92	7,34	0,13	1,15	100
2018	34,75	0,04	2,95	16,22	13,27	23,24	0,78	7,43	0,14	1,18	100
Ort.	37,30	0,05	3,55	15,83	12,81	23,04	0,90	5,63	0,17	0,72	100

Tablo 16 (devamı): Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
Büyükşehir Dışı İl Belediyelerinin Harcamaları											
2006	30,33	0,04	3,88	26,70	13,53	20,06	0,68	3,83	0,07	0,88	100
2007	27,41	0,04	4,38	24,37	13,79	23,91	0,57	4,96	0,07	0,50	100
2008	28,92	0,04	4,27	25,66	12,26	22,03	0,62	5,06	0,04	1,10	100
2009	33,06	0,01	4,72	21,36	13,80	20,89	0,64	4,33	0,02	1,16	100
2010	31,31	0,01	4,88	21,83	13,33	21,50	0,53	5,30	0,02	1,29	100
2011	28,46	0,03	4,47	21,20	11,69	26,96	0,51	5,51	0,03	1,15	100
2012	28,45	0,01	4,93	21,46	11,66	25,56	0,45	6,13	0,03	1,32	100
2013	27,71	0,01	4,74	22,50	12,11	24,95	0,41	6,13	0,03	1,41	100
2014	33,04	0,00	4,55	22,72	10,71	21,64	0,32	6,22	0,01	0,78	100
2015	35,14	0,00	4,54	21,15	9,88	22,28	0,33	5,90	0,01	0,77	100
2016	33,68	0,00	4,00	22,61	10,20	21,41	0,34	6,86	0,00	0,90	100
2017	31,23	0,00	3,41	24,64	9,62	23,42	0,29	6,48	0,00	0,91	100
2018	34,21	0,00	3,14	23,68	8,63	22,36	0,32	6,67	0,00	1,00	100
Ort.	31,00	0,02	4,30	23,07	11,63	22,84	0,46	5,64	0,03	1,01	100
Büyükşehir Belediyelerinin Harcamaları											
2006	24,53	0,01	4,60	20,20	5,90	31,98	1,62	7,40	0,73	3,04	100
2007	20,81	0,01	5,20	25,17	6,60	30,05	1,49	6,74	0,75	3,19	100
2008	20,96	0,02	5,65	30,63	7,42	23,28	1,43	6,72	0,75	3,14	100
2009	32,39	0,03	4,17	29,53	6,37	15,92	1,47	6,53	0,74	2,84	100
2010	31,18	0,02	4,48	31,97	5,90	15,88	1,62	5,81	0,55	2,60	100
2011	34,69	0,11	4,61	27,46	6,39	15,18	1,47	6,83	0,66	2,62	100
2012	30,34	0,12	5,10	26,13	7,69	17,68	1,70	7,67	0,70	2,86	100
2014	24,78	0,13	5,25	24,53	6,91	26,43	1,38	7,62	0,52	2,46	100
2015	27,76	0,00	5,42	28,77	7,57	17,28	1,52	8,63	0,61	2,45	100
2016	26,77	0,02	5,29	27,86	7,17	20,46	1,43	7,93	0,67	2,38	100
2017	23,87	0,01	4,58	30,32	7,76	20,96	1,37	8,29	0,59	2,26	100
2018	25,38	0,00	4,08	30,27	7,69	21,62	1,24	6,92	0,52	2,28	100
Ort.	26,96	0,04	4,87	27,74	6,95	21,39	1,48	7,26	0,65	2,68	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** Büyükşehir belediyelerinde 2013 yılı fonksiyonel sınıflandırma verileri bulunmamaktadır.

Tablo 16'da fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde belediye seviyelerine göre harcama analizi yapılmıştır. Tablonun ilk kısmında ilçe ve belde belediyeleri bulunmaktadır. İlgili belediyelerin en önemli harcama alanı genel kamu hizmetleridir. Genel kamu hizmetlerinin 2018 yılında, 2006 yılına kıyasla düşüş yaşadığı görülmektedir. Bunun nedeni; özellikle 2008 yılından sonra ölçek ve alan

ekonomilerinden yararlanmak amacıyla gerçekleştirilen belediye sayısı azaltımı faaliyetleridir. Nitekim 2008 yılında toplam belediye sayısı 3225 ile zirve yapmıştır. İlgili sayı, Şubat 2013'te 2950 seviyelerine kadar düşmüştür. 6360 Sayılı Kanun ile 2013 sonrası süreçte toplam belediye sayısı çok daha hızlı biçimde düşüşler yaşamıştır. 2013 yılında 2950 belediyenin 1977'si belde belediyesi, 749'u ise ilçe belediyesidir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 13, Maliye Bakanlığı, 2018: 76-77). Mart 2020'de ise ilçe belediyesi sayısı 403, belde belediyesi sayısı 386 olmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2020).

İkinci en önemli harcama alanı iskân ve toplum refahı hizmetleridir. 2006-2018 döneminde iskân ve toplum refahı hizmetlerine ortalama %23 oranında harcama yapılmıştır. Daha sonra sırayla ekonomik işler ve hizmetlere, çevre koruma hizmetlerine, dinlenme, kültür ve din hizmetlerine, kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerine kaynak ayrıldığı sonucuna ulaşılmaktadır. İlçe ve belde belediyeleri; savunma, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanlarında oldukça sınırlı harcamalar yapmaktadır. İlçe ve belde belediyeleri sayısında yaşanan azalma toplam harcama seviyesini miktar olarak ta etkilemiştir. Bu kapsamda 2013-2014 yılları arasında toplam harcama düzeyinin 1.509.249 Bin TL azaldığı ifade edilebilir.

Tablonun ikinci kısmında toplam sayısı 51 olan büyükşehir dışı il belediyeleri yer almaktadır. 2006-2018 yılları arasında büyükşehir dışı il belediyelerinin ortalama olarak genel kamu hizmetlerine %31, ekonomik işler ve hizmetlere %23,07, iskân ve toplum refahı hizmetlerine %22,84, çevre koruma hizmetlerine %11,63, dinlenme, kültür ve din hizmetlerine %5,64, kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerine ise %4,30 oranında harcama yaptığı ifade edilebilir. Harcama sıralamasına bakıldığında büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinin çok benzer bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

2013-2014 yılları arasında büyükşehir dışı il belediyelerinin toplam harcama düzeyi de miktar olarak azalış göstermiştir. Bunun nedeni 6360 Sayılı Kanun ile birlikte 65 olan büyükşehir dışı il belediyesi sayısının bir yıllık bir dönemde 51'e düşmüş olmasıdır. Bu noktada, 6360 Sayılı Kanun vasıtasıyla 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

Hakkındaki Kanun üzerinde yapılan değişiklikte etkili olmuştur. Gerçekleştirilen değişiklik sonrası; il özel idareleri ile büyükşehir dışı il belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay düşürülmüştür. Ayrıca Tablo 16'ya göre büyükşehir dışı il belediyelerinin 2014-2018 arasında savunma, 2016-2018 arasında ise eğitim hizmetlerine hiç harcama yapmadığı görülmektedir. Oranların sıfır çıkma nedeni harcama miktarlarının çok düşük olması ve inceleme kolaylığı sağlama adına yapılan ondalık azaltımı işlemidir.

Tablonun üçüncü kısmında toplam sayısı 30 olan büyükşehir belediyeleri incelenmiştir. 2006-2018 döneminde büyükşehir belediyelerinin ortalama olarak ekonomik işler ve hizmetlere %27,74, genel kamu hizmetlerine %26,96, iskân ve toplum refahı hizmetlerine %21,39, dinlenme, kültür ve din hizmetlerine %7,26, çevre koruma hizmetlerine %6,95, kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerine ise %4,87 oranında harcama yaptığı görülmektedir. Dolayısıyla genel kamu hizmetlerine yapılan harcamalar, diğer belediye seviyeleri ile kıyaslandığında büyükşehir belediyelerinde ilk sırayı alamamıştır.

Anlatılanlara ilave olarak 2013-2014 döneminde büyükşehir belediyelerinin toplam harcama düzeyinde miktar olarak büyük bir artış yaşanmış ve toplam harcama 16.837.380 Bin TL seviyesinden, 30.376.234 Bin TL seviyesine yükselmiştir. Sonraki yıllarda da artış devam etmiştir.

Söz konusu yükselişte yine 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısının 16'dan 30'a çıkarılmasının etkili olduğu ifade edilebilir. Bu süreçte, 5779 Sayılı Kanun üzerinde yapılan değişiklik ile büyükşehir belediyelerinin mali açıdan güçlendirilmesi de etkili olmuştur. Savunma hizmetleri konusunda 2015 ve 2018 yıllarına ait oranların sıfır olma nedeni; önceki tablolarda olduğu gibi harcama düzeyinin miktar olarak çok küçük olması ve analiz kolaylığı sağlama açısından yapılan ondalık azaltımı işlemidir.

Tablo 17: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediye Seviyelerinin Toplam Harcamaları (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
2006	34,19	0,03	3,71	18,85	9,48	25,89	1,14	4,96	0,35	1,42	100
2007	31,66	0,02	4,08	20,63	9,34	26,20	1,09	5,15	0,38	1,46	100
2008	32,48	0,03	4,21	22,51	9,50	22,92	1,07	5,39	0,38	1,51	100
2009	37,20	0,03	4,02	21,90	10,14	18,48	1,19	5,08	0,42	1,54	100
2010	35,17	0,03	4,32	22,77	10,25	19,44	1,13	5,20	0,30	1,39	100
2011	35,01	0,08	4,26	20,88	10,16	20,85	1,04	5,98	0,40	1,35	100
2012	32,60	0,08	4,45	20,57	10,62	22,12	1,09	6,61	0,34	1,52	100
2013	30,16	0,08	4,11	22,37	10,13	23,39	1,03	6,87	0,31	1,54	100
2014	28,94	0,10	4,73	20,61	10,77	24,59	1,13	7,09	0,33	1,71	100
2015	30,68	0,03	4,63	22,51	10,94	20,10	1,21	7,72	0,41	1,78	100
2016	30,30	0,04	4,49	22,22	10,51	21,49	1,17	7,58	0,41	1,79	100
2017	28,64	0,03	3,96	23,61	10,71	22,13	1,10	7,76	0,35	1,70	100
2018	30,09	0,02	3,52	23,67	10,18	22,38	0,97	7,13	0,32	1,71	100
Ort.	32,09	0,05	4,19	21,78	10,21	22,31	1,11	6,35	0,36	1,57	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 17’de belediyeler bir bütün halinde incelenmiştir. İlgili tabloya göre 2006-2018 döneminde ortalama olarak en fazla harcama yapılan alanlar sırayla; genel kamu hizmetleri (%32,09), iskân ve toplum refahı hizmetleri (%22,31), ekonomik işler ve hizmetler (%21,78), çevre koruma hizmetleri (%10,21), dinlenme, kültür ve din hizmetleri (%6,35) ile kamu düzeni ve güvenliğine dair hizmetler alanında gerçekleşmiştir. Savunma, sağlık, eğitim ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanları tüm belediyeler nezdinde en az kaynak ayrılan harcama alanlarıdır.

Tablo 18: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Belediye Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi (2006-2018 Dönemi Ortalama Değerler)

Harcama Alanları	Birinci Sıra (%)	İkinci Sıra (%)	Üçüncü Sıra (%)	Tüm Belediyelerin Ortalaması (%)
Genel Kamu Hizmetleri	İlçe ve Belde Belediyeleri (37,30)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (31,00)	Büyükşehir Belediyeleri (26,96)	32,09
Savunma Hizmetleri	İlçe ve Belde Belediyeleri (0,05)	Büyükşehir Belediyeleri (0,04)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (0,02)	0,05
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Büyükşehir Belediyeleri (4,87)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (4,30)	İlçe ve Belde Belediyeleri (3,55)	4,19
Ekonomik İşler ve Hizmetler	Büyükşehir Belediyeleri (27,74)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (23,07)	İlçe ve Belde Belediyeleri (15,83)	21,78
Çevre Koruma Hizmetleri	İlçe ve Belde Belediyeleri (12,81)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (11,63)	Büyükşehir Belediyeleri (6,95)	10,21
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	İlçe ve Belde Belediyeleri (23,04)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (22,84)	Büyükşehir Belediyeleri (21,39)	22,31
Sağlık Hizmetleri	Büyükşehir Belediyeleri (1,48)	İlçe ve Belde Belediyeleri (0,90)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (0,46)	1,11
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Büyükşehir Belediyeleri (7,26)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (5,64)	İlçe ve Belde Belediyeleri (5,63)	6,35
Eğitim Hizmetleri	Büyükşehir Belediyeleri (0,65)	İlçe ve Belde Belediyeleri (0,17)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (0,03)	0,36
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Büyükşehir Belediyeleri (2,68)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (1,01)	İlçe ve Belde Belediyeleri (0,72)	1,57

Not: İlgili oranlar, 2006-2018 döneminde toplam harcamalar içerisindeki ortalama payları göstermektedir.

Tablo 18, belediye düzeyleri arasında karşılaştırma yapma fırsatı vermektedir. Genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, çevre koruma hizmetleri ve savunma hizmetleri alanında en fazla harcamayı, tüm belediyeler ortalamasını da aşarak veya eşit biçimde, ilçe ve belde belediyeleri gerçekleştirmektedir. Ağırlıklı olarak atık ve atık su yönetimi (kanalizasyon faaliyetleri) işlerinin yapıldığı çevre koruma hizmetleri alanında büyükşehir belediyelerinin oransal olarak en düşük harcamayı yapma nedeni; ilgili faaliyetleri esasen büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerinin gerçekleştirmesidir. Bir diğer ifadeyle, çevre koruma hizmetleri alanında bağlı idarelerin yaptıkları harcamalar da (2006-2018 döneminde ortalama %12,37) büyükşehir payına dahil edilmelidir. Belediye seviyeleri arasından büyükşehir belediyelerinin, genel kamu hizmetleri alanında en düşük oransal harcamayı yapan birim olmasını, daha etkin bir yönetim yapısına sahip olduğu şeklinde değerlendirmek mümkündür. Fakat aynı dönemde büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin genel kamu hizmetleri için yaptığı harcama oranının ortalama olarak %21,88 olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Konut, su temini, cadde ve sokak aydınlatması gibi faaliyetlerin odak noktasını oluşturduğu iskân ve toplum refahı

hizmetlerinde belediyelerin oranları birbirine çok yakındır. Ancak yine büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin iskân ve toplum refahı hizmetlerine 2006-2018 döneminde ortalama olarak %41,17 oranında kaynak ayırdığına özellikle dikkat edilmelidir. Genellikle merkezi yönetimin sorumluluğu altında bulunan savunma hizmetleri ise tüm belediyeler açısından en az kaynak ayrılan alandır.

Büyükşehir belediyeleri; kamu düzeni ve güvenliği, ekonomik işler ve hizmetler, sağlık, eğitim, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanlarında, tüm belediyeler ortalamasını da aşarak, en yüksek harcama oranlarını gerçekleştirmiştir.

İtfaiye ve zabıta hizmetlerinin ağırlıkta olduğu kamu düzeni ve güvenliği alanında en büyük pay büyükşehir belediyelerininindir. Daha sonra büyükşehir dışı il belediyeleri gelmektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilk sırada olma nedeni; büyükşehir statüsündeki illerde bir bütün olarak itfaiye hizmetlerini büyükşehir belediyelerinin üstlenmesi, büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanının il mülki sınırları olması ve ticari açıdan denetlemeye tabi alanların genişliği ile ifade edilebilir.

Genel ekonomik ve ticari faaliyetler, tarım ve hayvancılık, turizm, iletişim, maden, imalat ve inşaat işleri ile ulaştırma altyapısına yönelik hizmetlerin bulunduğu ekonomik işler ve hizmetler alanında en önemli harcamayı büyükşehir belediyelerinin gerçekleştirmesi; ilgili birimlerin sorumluluk alanının geniş olması ve ilin gelişmişlik hızının yüksekliği ile ilişkilendirilebilir. Diğer belediye düzeylerinin daha az harcama yapması ise temas edilen iki noktaya ilaveten, mahalli idare birlikleri ile il özel idareleri gibi birimlerin de aynı alanlarda faaliyet göstermesiyle izah edilebilir. Nitekim ekonomik işler ve hizmetler alanına 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak il özel idareleri %12,74 oranında, bağlı idareler %23,69 oranında harcama yapmıştır. Mahalli idare birliklerinin 2009-2018 döneminde aynı alandaki harcama oranının %22,08 olduğu bilinmektedir. Bir diğer ifadeyle, yerel birimler arası tamamlayıcılık ilişkisi bulunmaktadır.

Ağırlıklı olarak merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından gerçekleştirilen sağlık, eğitim, dinlenme, kültür ve din ile sosyal güvenlik ve yardım alanlarında büyükşehir belediyelerinin nispi olarak daha fazla harcama yapması; yine

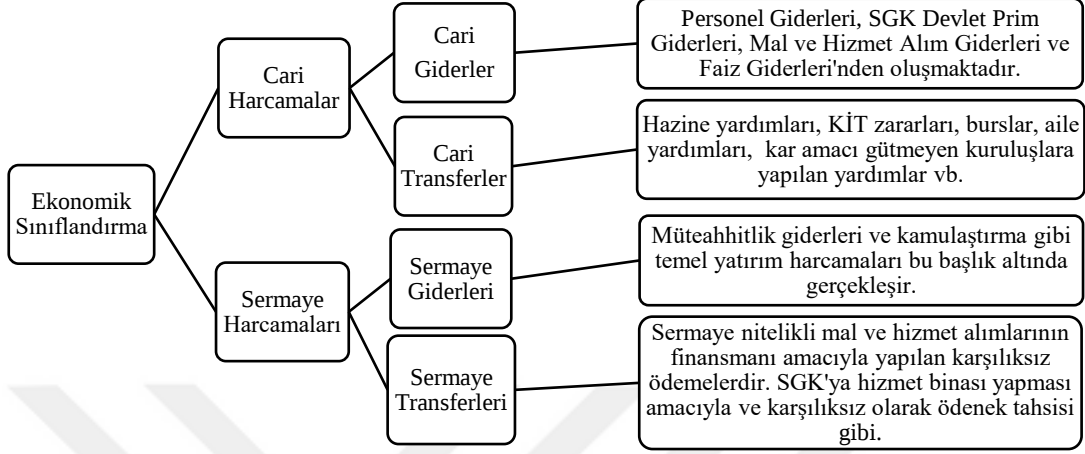
ilin kalkınmışlık seviyesi kapsamında refah odaklı hizmetlere olan talep artışı (nicelik), refah odaklı hizmetler kapsamında niteliğin ön plana alınması, büyükşehirlerde yaşanan nüfus artışı ve yoğunlaşması, (bağlı idareler hariç) genel kamu hizmetlerine ayrılan payın oran olarak düşük olması, sorumluluk alanının genişliği, önemli ekonomik aktivitelerin büyükşehir sınırları içinde toplanması nedeniyle daha fazla kaynak oluşturma gücünün bulunması ve büyükşehirlerde temel belediye hizmetlerinin (alt ve üst yapı) belirli bir seviyeye ulaşması sonucu refah odaklı hizmetlere kaynak ayırma imkanlarının gelişmiş olması ile bağlantılı olabilir.

Büyükşehirlerde bulunan YİKOB'ların da eğitime büyük kaynak ayırdığı bilinmektedir. Örneğin 2018 yılında YİKOB toplam harcamasının %61,32'si eğitim hizmetlerine gitmiştir. Büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinin eğitime kaynak ayırma konusundaki eksiklerini ise özellikle il özel idarelerinin telafi ettiğini söylemek mümkündür. 2006-2018 döneminde il özel idareleri eğitim hizmetlerine ortalama olarak %23,84 oranında kaynak ayırmıştır. Mahalli idare birliklerinin ise eğitime 2009-2018 döneminde ortalama olarak %4,32 oranında kaynak tahsis ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.

3. Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında İnceleme

Devletler, üstlendikleri görev ve sorumlulukları gerçekleştirirken birtakım harcamalar yapmaktadır. Bu süreçte yapılan harcamaların GSMH, piyasalar ve gelir dağılımı gibi sosyo-ekonomik değişkenler üzerindeki etkisine odaklanan tasnif yöntemi, ekonomik sınıflandırma olarak ifade edilmektedir. Ekonomik sınıflandırma kapsamında harcamalar temel olarak; “cari harcamalar” ve “sermaye harcamaları” olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Ekonomik sınıflandırmaya ait alt başlıkların dağılımı ise Şekil 4'teki gibi şematize edilebilir.

Şekil 4: Ekonomik Sınıflandırma Çerçevesinde Harcamaların Şematize Edilmesi



Ekonomik sınıflandırma kapsamındaki bir diğer harcama alanı “borç verme” başlığıdır. Borç verme; “Bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar. Devlet tarafından verilen krediler ve alınan hisseler, borç verme olarak sınıflandırılmaktadır.”

Tablo 19: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın Harcamaları

	2017 Yılı (Bin TL)	2017 Yılı (%)	2018 Yılı (Bin TL)	2018 Yılı (%)
Personel Giderleri	438.309	8,39	549.335	5,53
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	54.740	1,05	112.830	1,14
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	254.525	4,87	372.937	3,75
Faiz Giderleri	0	0	0	0
Cari Transferler	3.453	0,07	13.878	0,14
Sermaye Giderleri	4.373.344	83,72	8.736.089	87,96
Sermaye Transferleri	89.302	1,71	140.312	1,41
Borç Verme	10.405	0,20	6.754	0,07
Toplam Harcama	5.224.078	100	9.932.135	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 19'da büyükşehir statüsündeki 30 ilde bulunan YİKOB'ların harcama rakamlarına yer verilmiştir. 2017 ve 2018 yılında en önemli harcama alanının sermaye giderleri, bir diğer ifadeyle temel yatırım harcamaları olduğu görülmektedir. Ayrıca, 2018 yılında yatırım harcamalarının daha da arttığı ifade edilebilir. Sermaye transferleri de dahil edildiğinde 2018 yılında toplam yatırım harcamaları yaklaşık %90

seviyesine ulaşmaktadır. Yatırım harcamalarındaki artış; borç verme, mal ve hizmet alım giderleri ile personel giderlerine azalış olarak yansımıştır. Bu noktada, 2018 yılındaki toplam cari harcama oranının %10,56 olduğu da belirtilmelidir. Yatırım harcamalarının düzeyi gittikçe artan görev ve sorumluluklarla, nüfus artışı ve yoğunlaşması gibi konularla mücadele eden büyükşehirlerin daha sağlam bir hizmet arzı altyapısına kavuşmasına yardımcı olabilir. Ayrıca, yerel ekonomik büyüme ve kalkınma açısından da en önemli harcama türü olduğu ifade edilebilir.

Cari giderler içerisinde en büyük pay, personel giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerine aittir. Cari giderler için 2017 yılında toplam %14,31 oranında harcama yapılırken, 2018 yılında %10,42 oranında harcama yapılmıştır. Yatırım harcamaları artarken cari giderlerin azalması olumlu bir gidişata işaret etmektedir. Çünkü cari giderler yerel düzeyde var olan varlıkların ve altyapının artırılmasından öte, mevcut kapasitenin işletilmesine/kullanımına odaklı bir harcama türüdür. Cari giderlerin azalması etkinliğin artması şeklinde yorumlanabilmektedir. İncelenen yıllarda cari nitelikli transfer harcamaları oranının %1 düzeyinin altında olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

2018 yılında YİKOB'lara ait personel giderlerinin yaklaşık %95'ini "muhtar ücretleri" oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderlerinde ise tüketime yönelik mal ve hizmetler (kırtasiye, enerji, yakıt, güvelik ve savunmaya yönelik mal ve hizmetler gibi) ile hizmet alımları (taşıt kiralari vb.), temsil ve tanıtma giderleri, menkul (büro malzemeleri alımı vb.) ve gayrimenkul mal alım ve onarım (yol bakım ve onarımı gibi) giderleri önemli harcama alanlarıdır. Tablo 19'dan görüldüğü üzere bütçenin etkin hizmet sunma potansiyelini sınırlayan ve gelir dağılımını olumsuz etkileyen faizler açısından herhangi bir gider yapılmamıştır. Cari transferler kapsamında kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yardımlar, belediyelere yardımlar ve hane halkına yapılan transferler dikkat çekmektedir. Sermaye giderlerinin büyük oranda müteahhitlik giderlerinden (hizmet binası, yol yapımı vb.) oluştuğu ifade edilebilir. Sermaye transferlerinin ise %83'ü belediyelere yapılan transferlerden ibarettir. YİKOB'ların cari veya sermaye nitelikli transfer harcamaları çerçevesinde, yerel yönetim birimleri arasından daha çok belediyelere yardımcı olduğu söylenebilir. Borç verme başlığı

altında; kamu teşebbüsleri, kamu ortaklıkları ve diğer kuruluşlar ön plana çıkmaktadır¹⁸.

Tablo 20: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Mahalli İdare Birliklerinin Harcamaları (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcama
2009	12,92	1,11	32,05	0,08	5,67	45,83	1,89	0,43	100
2010	8,27	0,96	41,27	0,10	3,94	41,72	2,82	0,92	100
2011	7,51	0,97	36,19	0,21	4,89	46,50	3,55	0,18	100
2012	9,16	1,12	39,08	0,20	5,25	42,07	2,76	0,36	100
2013	4,92	0,42	36,40	0,08	6,07	48,87	2,89	0,34	100
2014	5,62	0,40	40,13	0,01	7,40	42,49	3,24	0,72	100
2015	4,52	0,35	37,02	0,02	5,51	47,80	4,26	0,52	100
2016	7,42	0,54	37,08	0,01	4,84	45,45	4,12	0,54	100
2017	5,29	0,42	35,68	0,04	5,04	48,79	4,74	0,00	100
2018	4,54	0,39	31,66	0,02	4,05	55,20	4,11	0,03	100
Ort.	7,02	0,67	36,66	0,08	5,27	46,47	3,44	0,41	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 20’de büyük oranda köylere hizmet götürme birliklerinden oluşan mahalli idare birliklerinin harcamaları incelenmiştir. İlgili tabloya göre 2009-2018 yılları arasında ortalama olarak en önemli harcama alanları; sermaye giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri, cari transferler, sermaye transferleri, prim giderleri, borç verme ve faiz giderleri şeklinde sıralanmaktadır. Sermaye giderlerine 2009-2018 döneminde ortalama olarak %46,47 oranında harcama yapılmıştır. Aynı dönemin ortalama sermaye transferi harcamaları da dahil edildiğinde oran %50 sınırına dayanmaktadır. Bazı yıllar dalgalanma yaşasa da sermaye giderleri ile transferlerinin artış eğilimi gösterdiği ifade edilebilir. Anlatılanlar, mahalli idare birliklerinin idari nitelikteki hizmetlerden ziyade yatırım amaçlı hizmetler verdiklerine dair bir gösterge olarak kabul edilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 426).

¹⁸ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili “Ekod4” tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Cari giderler içerisinde yer alan mal ve hizmet alım giderlerinin aynı dönemde ortalama payı %36,66'dır ve 2014 yılından itibaren azalış sergilediği söylenebilir. 2009-2018 döneminde cari giderlere bir bütün olarak harcanan miktarın ortalama toplam değeri %44,42'dir. Genellikle mevcut kapasitenin işleyişine yarayan cari giderlere harcanan toplam miktar %45 bandına yaklaşmış olmasına rağmen personel giderleri, prim giderleri ve faiz giderlerinin nispeten düşük olması kısmen olumlu yorumlara fırsat tanıyabilir. Cari nitelikli transfer harcamalarının ise ele alınan dönemde en fazla %7,5 seviyesine ulaştığı ifade edilmelidir.

2018 yılında mahalli idare birliklerine ait personel giderleri ile prim giderlerinin yaklaşık %50'sini işçilerle alakalı harcamalar oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alım giderleri altında; gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri (yol, okul, hizmet binası gibi taşınmazların bakım ve onarımı), hizmet alımları (müteahhitlik, ekspertiz ve temizlik hizmet alımları ile iş makinesi ve taşıt kiralari vb.), kırtasiye, büro malzemesi, yakıt ve elektrik gibi tüketime yönelik mal ve hizmet alımları, temsil ve tanıtım giderleri ile taşınabilir malların bakım ve onarımı temel harcama alanlarıdır. Faiz giderlerinin tamamı iç borç faizlerinden ibarettir. Cari transferlerde sırayla; köylere, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara ve il özel idarelerine yardım yapıldığı ifade edilebilir. Sermaye giderlerinde en büyük harcama alanları; yol, içme suyu, kanalizasyon, hizmet binası ve tesislerinden oluşan müteahhitlik giderleri ile kara taşıtı alımlarıdır. Sermaye transferleri genellikle köyler, belediyeler ve il özel idareleri gibi yerel yönetimlere, genel bütçeye ve diğer kamu kurumlarına yapılmaktadır. Genellikle köylere hizmet götürme birliklerinden oluşan mahalli idare birliklerinin, cari transferler ile sermaye transferleri adı altında ilk sırada köyleri desteklediği ifade edilebilir. Borç verme adı altında yapılan harcamaların tamamı ise yurtiçiyle ilgilidir¹⁹.

¹⁹ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili "Ekod4" tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Tablo 21: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Bağlı İdarelerin Harcamaları (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcamaya
2006	14,86	2,71	37,65	1,95	0,62	40,78	0,11	1,33	100
2007	12,67	2,27	31,66	2,64	1,06	46,70	0,14	2,87	100
2008	13,14	2,33	29,86	3,70	1,99	45,95	0,03	3,00	100
2009	13,43	2,55	34,53	5,33	6,78	33,13	0,41	3,84	100
2010	15,29	3,04	38,73	3,99	1,64	31,03	0,28	6,00	100
2011	15,08	2,91	40,84	2,73	3,22	30,08	0,04	5,10	100
2012	14,41	2,67	39,32	2,31	4,55	32,69	0,01	4,05	100
2013	12,78	2,37	34,81	2,23	5,91	38,32	0,00	3,57	100
2014	14,07	2,57	39,26	1,83	4,99	32,74	0,16	4,38	100
2015	12,18	2,16	41,54	1,17	4,76	32,78	0,28	5,14	100
2016	11,05	2,10	38,37	1,36	2,42	35,21	0,06	9,43	100
2017	9,50	1,73	38,28	1,68	7,88	34,04	0,07	6,82	100
2018	9,26	1,70	42,62	2,22	4,76	34,07	0,27	5,11	100
Ort.	12,90	2,39	37,50	2,55	3,89	35,96	0,14	4,66	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** Sermaye transferleri alanında 2013 yılı oranının yüzde sıfır (%) çıkma nedeni; harcanan miktarın çok az olması ve ondalık azaltımı işlemidir.

Tablo 21'de büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin harcama oranları bulunmaktadır. 2006-2018 yılları arasında bağlı idarelerin ortalama olarak en fazla harcama yaptıkları alanlar sırayla; mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri, personel giderleri, borç verme, cari transferler, faiz giderleri, prim giderleri ve sermaye transferleri şeklindedir. Ortalamalar toplamının %55 seviyesini aştığı cari giderler içerisindeki personel giderleri ile prim giderlerinin azalış gösterdiği, faiz giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerinin ise dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderleri oranı oldukça yüksek olmakla birlikte, personel giderlerinin azalması doğru orantılı olduğu için prim giderlerini de azaltmakta ve bağlı idarelerin etkinliği adına pozitif bir gidişatı ortaya koymaktadır. 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak %35,96 oranında harcama yapılan sermaye giderleri alanında 2007 ve 2008 yıllarında maksimum seviyeye ulaşıldığı, ilgili yıllara ait oranların günümüzde hala yakalanamadığı ifade edilebilir. Sermaye transferlerinin %1 seviyesini hiç

aşmadığı ve bazı yıllar dalgalanmalar yaşamasına rağmen artış eğilimi gösteren cari nitelikli transfer harcamalarının altında kaldığı görülmektedir.

2018 yılında bağlı idarelere ait personel harcamalarının %60'ını işçi ücretleri, %34'ünü ise memur maaşları oluşturmaktadır. Dolayısıyla işçi ve memurlarla ilgili prim giderleri, toplam prim giderlerinin yaklaşık %96'sına tekabül etmektedir. Müteahhitlik hizmetleri, temizlik ve özel güvenlik hizmet alım gideri, elektrik alımları, akaryakıt ve yağ alımları, taşıt ve iş makinesi kiralari, dayanıklı mal ve malzeme alımları, taşıtların, makinelerin ve yolların bakım ve onarım giderleri, mal ve hizmet alım giderleri içerisinde en büyük paya sahip harcama alanlarıdır.

İç borç faiz giderleri, toplam faiz giderlerinin %92'sini temsil etmektedir. Cari transferler başlığı altında; görev zararı olarak SGK'ya kaynak aktarılmakta, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yardım yapılmakta, genel bütçeye ve özellikle büyükşehir belediyelerine pay ayrılmaktadır. Cari transferlerin %84,26'sı büyükşehir belediyelerine ayrılan paydan ibarettir.

Sermaye giderlerinde ise kanalizasyon ve içme suyu tesisi yapım giderleri şeklindeki müteahhitlik giderleri, içme suyu tesisi arazi alım ve kamulaştırma giderleri, sıhhi tesisat ve inşaat malzemesi alım giderleri ile makine-teçhizat alımları, ilk sıraları alan harcama kalemleridir.

Kamusal teşebbüsler ve belediyeler, sermaye transferlerinden yararlanan temel iki birimdir. Borç verme başlığı altında özellikle belediyelere ve bağlı idarelere kaynak aktarıldığını ifade etmek mümkündür. Nitekim, belediyeler (%90,07) ile bağlı idarelerin (%6,79) toplam borç verme miktarı içerisindeki payı %96,86'dır²⁰. Anlatılanlar çerçevesinde borç verme, cari transfer ve sermaye transferi adı altında bağlı idarelerin özellikle belediyelere finansal destekler sağladığını söylemek mümkündür.

²⁰ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili "Ekod4" tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Tablo 22: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında İl Özel İdarelerinin Harcamaları (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcama
2006	26,12	3,78	18,75	0,00	4,45	42,99	3,67	0,23	100
2007	24,42	3,75	19,61	0,08	5,05	44,36	2,66	0,06	100
2008	29,66	3,45	19,68	0,08	6,86	38,72	1,49	0,07	100
2009	23,71	3,67	21,58	0,10	5,36	42,75	2,73	0,10	100
2010	22,56	4,27	20,74	0,09	9,33	40,30	2,65	0,06	100
2011	21,55	3,36	23,26	0,10	4,00	44,86	2,88	0,00	100
2012	20,48	3,07	24,63	0,15	4,46	45,23	1,96	0,01	100
2013	18,51	2,81	23,89	0,15	4,15	48,30	2,17	0,02	100
2014	21,05	2,96	24,41	0,26	3,34	43,74	4,25	0,00	100
2015	19,70	2,75	18,58	0,23	5,23	46,34	7,17	0,00	100
2016	21,83	2,62	17,40	0,31	3,05	47,88	6,88	0,03	100
2017	20,10	2,98	19,58	0,28	3,27	50,25	3,54	0,01	100
2018	16,17	2,69	17,63	0,44	2,63	56,67	3,76	0,00	100
Ort.	21,99	3,24	20,75	0,17	4,71	45,57	3,52	0,05	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** 2011, 2014, 2015 ve 2018 yıllarında borç verme, 2006 yılında ise faiz gideri başlığı altındaki verilerin yüzde sıfır (%) çıkma nedeni; ilgili miktarların çok az olması ve ondalık azaltımı işlemidir.

Tablo 22’de yalnızca 51 ilde bulunan il özel idarelerinin harcama verileri sunulmaktadır. 2006-2018 döneminde il özel idareleri kaynaklarının ortalama olarak %45,57’si sermaye giderlerine, %21,99’u personel giderlerine, %20,75’i mal ve hizmet alım giderlerine, %4,71 cari transferlere, %3,52’si sermaye transferlerine, %3,24’ü prim giderlerine, %0,17’si faiz giderlerine ve %0,05’i borç verme alanına harcanmıştır. Veriler incelediğinde; sermaye transferlerinin de dahil olduğu toplam sermaye harcamalarının 2014 yılından sonra nispi bir artış gösterdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Başta personel giderleri olmak üzere diğer harcama alanlarında kısmen düşüş yaşandığı veya dalgalanmalar gerçekleşmesine rağmen değişmediği yönünde yorumlar yapmak mümkündür. Ortalama veriler üzerinden değerlendirme yapıldığında; toplam harcamaların yaklaşık %46,15’i cari giderler, %49,09’u toplam sermaye harcamaları, %4,71’i ise cari transfer harcamaları alanına gitmektedir.

Özellikle cari giderlere ait oranın azaltılması, il özel idarelerinin daha etkin ve verimli bir birim hüviyeti kazanması açısından önemli bir adım olarak düşünülebilir.

2018 yılında 51 il özel idaresine ait personel harcamaları ve prim ödemelerinin işçiler, diğer personel ve memurlar gibi alt başlıklar altında yoğunlaştığı ifade edilebilir. Mal ve hizmet alım giderleri başlığı altında ise; akaryakıt ve yağ alımları, enerji alımları, yakacak alımları, tüketim mal ve malzemesi alımları, görev giderleri, müteahhitlik hizmetleri, taşıt ve iş makinesi kiralari ile bakım ve onarım giderleri, yol ile okul bakım ve onarım giderleri gibi alanların ilk sıraları aldığı sonucu elde edilmektedir.

Faiz giderlerinin %99,95'i iç borç faiz giderlerinden oluşmaktadır. Cari transferler kapsamında öncelikle mahalli idare birliklerine, köylere ve il özel idarelerine, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, hane halkına, görev zararı çerçevesinde SGK'ya ve son olarak İller Bankası'na pay adı altında kaynak tahsis edildiği bilgisine ulaşılmaktadır.

Sermaye giderleri çerçevesinde ise; hizmet binası, yol yapımı, içme suyu ve proje giderleri gibi müteahhitlik giderleri, büro ve işyeri mefruşatı ile teçhizatı alımları, taşıt ve iş makinesi alımları, kültür varlıklarının yapım, alım ve korunması giderleri, hammadde alımları, kamulaştırma giderleri ve malzeme giderleri şeklindeki gider kalemleri ön plana çıkmaktadır.

Anlatılanlara ilave olarak dernek, birlik, kurum, kuruluş ve sandık vb. yapılanmalara, mahalli idare birliklerine, genel bütçeye ve özel teşebbüslere sermaye transferleri sınıflandırması altında kaynak aktarılmaktadır. Borç verme sınıflandırması kapsamında ise bağlı idarelere ve kamu kurumlarına ödünç finansman sağlandığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte borç adı altında sağlanan finansman desteğinin toplam harcamalar içerisindeki payı oldukça azdır. İl özel idarelerinin yerel yönetim birimleri arasında özellikle mahalli idare birliklerine destek sağladığı

görülmektedir. Bu durum, il özel idarelerinin sorumluluk alanının il mülki sınırları olması ve köyleri de kapsamına alması ile açıklanabilir²¹.

Tablo 23: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcama
İlçe ve Belde Belediyeleri									
2006	28,78	3,68	38,10	0,75	3,98	24,32	0,29	0,11	100
2007	26,16	3,78	39,25	0,77	4,53	25,12	0,32	0,07	100
2008	25,72	3,47	40,73	0,73	4,40	24,65	0,27	0,02	100
2009	29,36	4,35	42,40	1,40	4,82	17,20	0,30	0,16	100
2010	27,08	4,50	42,99	1,36	4,91	18,59	0,37	0,20	100
2011	23,61	3,94	44,21	1,43	3,91	22,44	0,34	0,11	100
2012	21,42	3,43	45,87	1,34	3,33	24,03	0,37	0,20	100
2013	19,22	3,08	45,35	1,27	2,94	27,72	0,39	0,04	100
2014	20,36	3,35	48,92	1,61	4,45	20,29	0,80	0,20	100
2015	18,56	2,98	50,55	1,53	4,64	20,76	0,80	0,19	100
2016	18,28	2,92	52,09	1,67	2,84	21,29	0,76	0,16	100
2017	16,27	2,61	52,58	1,88	2,85	22,99	0,56	0,26	100
2018	15,14	2,41	52,76	2,27	2,74	23,89	0,60	0,21	100
Ort.	22,30	3,42	45,83	1,39	3,87	22,56	0,47	0,15	100
Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri									
2006	30,58	3,73	36,64	0,98	3,68	24,10	0,21	0,10	100
2007	26,97	4,01	38,67	1,07	3,72	24,73	0,59	0,22	100
2008	25,15	3,60	39,34	1,44	4,12	25,28	1,04	0,02	100
2009	30,13	4,53	39,91	2,98	4,16	17,81	0,37	0,11	100
2010	26,92	4,75	42,03	2,33	4,29	18,60	0,94	0,14	100
2011	22,47	4,08	41,56	2,21	2,82	26,14	0,52	0,22	100
2012	19,93	3,49	44,11	2,00	2,88	27,03	0,33	0,22	100
2013	17,76	3,09	43,08	2,11	2,69	30,84	0,28	0,16	100
2014	20,98	3,59	45,59	3,24	2,75	23,24	0,41	0,21	100
2015	19,52	3,27	46,58	4,51	3,06	22,45	0,61	0,00	100
2016	17,90	3,12	45,63	3,03	3,73	25,85	0,55	0,20	100
2017	14,73	2,51	43,83	2,56	2,91	32,61	0,83	0,01	100
2018	14,30	2,42	43,79	3,39	2,72	32,20	1,14	0,04	100
Ort.	22,10	3,55	42,37	2,45	3,35	25,45	0,60	0,13	100

²¹ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili “Ekod4” tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Tablo 23 (devamı): Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Belediye Seviyelerine Göre Harcama Analizi (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcama
Büyükşehir Belediyeleri									
2006	10,82	1,65	20,14	4,67	6,54	51,05	2,09	3,03	100
2007	9,58	1,50	20,97	2,97	5,97	55,30	0,78	2,93	100
2008	9,50	1,46	24,52	3,82	5,54	51,84	0,48	2,84	100
2009	9,52	1,58	23,39	5,20	6,14	41,27	3,41	9,49	100
2010	9,90	1,82	24,55	5,24	7,28	41,23	0,15	9,83	100
2011	10,18	1,76	26,34	4,30	6,36	35,13	4,87	11,08	100
2012	10,76	1,71	28,30	4,43	5,52	38,05	2,89	8,35	100
2013	8,68	1,36	26,88	2,62	5,60	42,83	3,19	8,84	100
2014	10,15	1,59	28,61	2,93	5,29	44,73	2,21	4,48	100
2015	9,89	1,56	33,68	2,57	5,87	39,80	2,90	3,73	100
2016	8,60	1,36	32,87	2,41	5,31	43,06	1,52	4,87	100
2017	7,09	1,12	31,32	3,17	4,79	48,20	1,50	2,80	100
2018	7,14	1,14	30,72	4,42	5,27	47,38	1,42	2,51	100
Ort.	9,37	1,51	27,10	3,75	5,81	44,61	2,11	5,75	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** Borç verme alanında 2015 yılı oranının yüzde sıfır (%) çıkma nedeni; harcanan miktarın çok az olması ve ondalık azaltımı işlemidir.

Tablo 23'te belediye seviyelerine göre harcama analizi yapılmıştır. İlgili tablonun ilk kısmında ilçe ve belde belediyeleri incelenmektedir. 2006-2018 yıllarına ait ortalama veriler incelendiğinde en önemli harcama alanları sırayla; mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri, personel giderleri, cari transferler, prim giderleri, faiz giderleri, sermaye transferleri ve borç verme şeklindedir. Tabloya göre sermaye giderlerinin özellikle 2008 Küresel Krizi döneminde azalış yaşamasına rağmen genel seviyesini koruduğu, sermaye transferlerinin ise 2013 yılı sonrası artış gösterdiği sonucu elde edilmektedir.

İncelenen yıllarda personel giderleri azalmasına rağmen, hemen hemen aynı oranda mal ve hizmet alım giderlerinin arttığı görülmektedir. Bir diğer ifadeyle cari giderler nezdinde bir değiş-tokuş yaşandığı söylenebilir. Ortalama veriler toplandığında, 2006-2018 döneminde kaynakların yaklaşık %73'ü cari giderler çerçevesinde harcanmıştır. Aynı dönemdeki cari nitelikli transfer harcaması düzeyi ise

ortalama %3,87 seviyesindedir. Dolayısıyla yatırım harcamalarına %23,03'lük bir pay kalmaktadır. Bu durum ilçe ve belde belediyelerinin yerel ekonomik büyüme ve kalkınma sürecine katkısını azaltmakta, ilgili belediyeleri mevcut kapasitenin işleyişine odaklı ve etkinlikten uzak yerel birimler haline getirmektedir.

2018 yılında ilçe ve belde belediyelerine ait personel harcamalarının yaklaşık %90'ını işçi ücretleri ve memur maaşları oluşturmaktadır. Dolayısıyla prim giderleri de büyük oranda bu iki sınıfa aittir. Mal ve hizmet alım giderleri kapsamında; müteahhitlik hizmetleri, temizlik hizmeti alımı, diğer hizmet alımları, taşıt ve iş makinesi kiralama giderleri, akaryakıt, yağ ve elektrik alımları, temsil ve tanıtma giderleri, kırtasiye alımları, baskı ve cilt giderleri, yiyecek, giyecek, spor ve bahçe malzemesi alımları, mahkeme harcı gibi yasal giderler, büro ve işyeri malzemesi, dayanıklı mal ve malzemeler, taşıt, iş makinesi, makine-teçhizat, yol, sosyal tesis ve okul ile diğer taşınmazların bakım ve onarım giderlerinin en büyük paya sahip harcama alanları olduğu görülmektedir.

Faiz giderlerinin %99,6'sı iç borçlarla ilgilidir. Cari transferler çerçevesinde; kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yardım, İller Bankası'na verilen pay, sosyal amaçlı transfer, yiyecek amaçlı transfer, SGK'ya görev zararları kapsamında yapılan transferler, memurların öğle yemeğine yardım, eğitim amaçlı transfer, burslar ve harçlıklar ile hane halkına yapılan diğer transferlerin en önemli harcama kalemleri olduğu ifade edilebilir.

Sermaye giderleri alanında en büyük pay; yol yapımı, sosyal tesis, içme suyu ve kanalizasyon tesisi, hizmet binası ve hizmet tesisleri gibi müteahhitlik giderlerine aittir. Daha sonra kamulaştırma giderleri, kara taşıtı alımları ve inşaat malzemesi alımları gibi harcama gruplarının geldiği söylenebilir. Sermaye transferlerinin dernek, birlik, sandık vb. yapılanmalar, kamu kurum, kuruluş ve ortaklıkları ile kalkınma ajanslarına gittiğini belirtmek mümkündür. Borç verme sınıflaması altında da kamu teşebbüsleri, kamu ortaklıkları ve bağlı idareler gibi tamamı yurt içini ilgilendiren işlemler yapıldığı görülmektedir²².

²² Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili "Ekod4" tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Tablo 23'ün ikinci kısmında büyükşehir dışı il belediyelerinin harcamaları bulunmaktadır. İlgili tabloya göre en önemli üç harcama grubunun mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri ve personel giderleri²³ olduğu görülmektedir. Bu kapsamda büyükşehir dışı il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri ile benzer bir harcama önceliğine sahiptir. Mal ve hizmet alım giderlerine 2006-2018 döneminde ortalama olarak %42,37 oranında harcama yapılmıştır. Son iki yılda sınırlı bir azalma olmasına rağmen, 2006 yılına kıyasla ilgili alanda %7-8 civarında bir yükseliş yaşandığı görülmektedir.

Sermaye giderlerinin yine 2008 Küresel Krizi döneminde azaldığı, ancak özellikle 2017 ve 2018 yılında ciddi bir artış gösterdiğini ifade etmek mümkündür. Sermaye transferlerinin ise genellikle %1 düzeyinin altında kaldığı görülmektedir. 2006 ile 2018 yılları arasında bir kıyas yapılırsa; personel giderlerinin yaklaşık %16 oranında azalış sergilediği sonucu elde edilmektedir. Personel giderlerinde önemli bir azalış yaşanmakla birlikte incelenen dönemde cari giderler alanına ortalama olarak %70,5 civarında toplam harcama yapıldığı söylenebilir. Cari nitelikli transfer harcamalarının genellikle %5 düzeyini aşmadığı ve 2008-2010 yılları arasına kıyasla azaldığı ifade edilebilir.

Dolayısıyla sermaye harcamaları alanına ortalama olarak toplam %26,05 oranında harcama yapılmaktadır. Anlatılanlar kapsamında büyükşehir dışı il belediyelerinin de mevcut kapasitenin işleyişine odaklandığı veya yatırım odaklı bir yapıya sahip olmadığı şeklinde yorumlar yapmak mümkündür.

2018 yılında büyükşehir dışı il belediyelerine ait personel giderleri ile prim giderlerinde, yine işçi ve memur kesimi ön plandadır. Toplam harcamalar içerisinde en önemli paya sahip mal ve hizmet alımları kapsamında; müteahhitlik hizmetleri, akaryakıt, yağ, elektrik ve yakacak alımları, temizlik hizmetleri alımı, taşıt ve iş makinesi kira giderleri ile bakım ve onarım giderleri, yol ve diğer taşınmazların bakım ve onarım giderleri, temsil ve tanıtma giderleri, bahçe malzemesi ve diğer tüketim malzemesi alımlarının ciddi bir payı olduğu görülmektedir.

²³ Personel giderlerinin ilçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyeleri gibi küçük ölçekli belediyelerde daha büyük oransal değerlere sahip olduğu görülmektedir.

Faiz giderleri alanının neredeyse tamamı iç borç faizleriyle ilgilidir. Cari transferler çerçevesinde kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, İller Bankası'na verilen pay, hane halkına yapılan transferler ve SGK'nın ilk sıralarda olduğu verisi elde edilmektedir. Sermaye gideri olarak ta ifade edilen temel yatırım harcamaları çatısı altında ise; yol, içme suyu, kanalizasyon, sosyal tesis, hizmet tesisi ve hizmet binası şeklindeki müteahhitlik giderleri, temel yatırım grubunu oluşturmaktadır. Daha sonra kamulaştırma giderleri, hammadde, kara taşıtı ve hareketli iş makinesi alımları şeklindeki mamul mal alımlarının geldiği söylenebilir.

Dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. yapılanmalar, kamu kurum ve kuruluşları ile ortaklıkları ve kalkınma ajanslarının sermaye transferlerinden yararlanan başlıca kesimler olduğu görülmektedir. Borç verme başlığı altında ise oldukça sınırlı bir miktarın ödünç verildiği ve ödünç alan kesimin kamu ortaklıkları ile bağlı idareler olduğu bilgisine ulaşılmaktadır²⁴.

Tablo 23'ün üçüncü kısmında büyükşehir belediyelerine ait veriler bulunmaktadır. 2006-2018 döneminde ortalama olarak sermaye giderlerine %44,61 oranında, mal ve hizmet alım giderlerine %27,10 oranında, personel giderlerine %9,37 oranında, cari transferlere %5,81 oranında, borç verme alanına %5,71 oranında, faiz giderlerine %3,75 oranında, sermaye transferlerine %2,11 oranında ve prim giderlerine %1,51 oranında harcama yapıldığı görülmektedir²⁵. İlgili tabloya göre personel giderleri ile prim giderlerinin 2014 yılından sonra azalış trendine girdiği, mal ve hizmet alım giderlerinin ise 2015 yılı sonrası azalış yaşamasına rağmen 2006 yılına kıyasla artış gösterdiği ifade edilebilir. Yaşanan değişimin nedeni; ilgili yıllarda

²⁴ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili "Ekod4" tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

²⁵ Ulusoy ve Akdemir (2019: 367)'e göre; "ülkemizdeki mevcut büyükşehir belediyelerinin en önemli harcama alanları, yatırım ve transferler şeklindeki alt kalemlerden oluşmaktadır. Bunun nedeni; büyükşehir belediyelerinin yüksek meblağlarda altyapı harcamaları gerçekleştirmeleri ve bu harcamaları borçla finanse etmeye çalışmalarıdır. Diğer belediye seviyelerinde yaşanan kaynak sıkıntıları yatırımların gerçekleşmesini engellemekte veya merkezi hükümet yardımlarının önünü açmaktadır. Fakat büyükşehir belediyeleri ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmını kendi bölgesinde topladığı için gelir elde etme ve toplanan gelirleri yatırıma dönüştürme konusunda daha geniş olanaklara sahiptir. Bu doğrultuda diğer belediye seviyelerine kıyasla daha fazla yatırım gerçekleştirmektedir. Yapılan yatırımların uzun vadeli olması (metro inşaatı gibi), borçlanmanın altyapısını oluşturmaktadır. Sonuç olarak faiz giderlerinin de artış gösterdiği ifade edilebilir."

büyükşehir belediyelerinin görevlerini daha çok hizmet satın alımı yoluyla gerçekleştirmesine bağlanabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 368-369).

Bununla birlikte 2006-2018 döneminde büyükşehir belediyeleri seviyesinde cari giderler alanına yapılan ortalama harcama oranının %41,73 olduğu sonucu elde edilmektedir. Sermaye giderleri alanında 2008 Küresel Krizi'nin en etkili olduğu 2008-2012 yılları arası dönemde ciddi düşüş yaşandığı, son yıllarda artış görülmesine rağmen 2006-2008 arası oransal değerlerin yakalanamadığı neticesine ulaşılmaktadır. Tabloya göre; büyükşehir belediyelerinin cari ve sermaye nitelikli transferler alanında en fazla harcama yapan belediye seviyesi olduğu söylenebilir. Bununla birlikte cari transfer harcamalarının ulaştığı en yüksek oran %7,28'dir.

Borç verme sınıflaması altında ise 2009-2013 yılları arasında yüksek düzeyde ödünç finansman desteği verildiği ifade edilebilir. Bahsedilen oransal yükselişte, ilgili dönemde yaşanan küresel finansal istikrarsızlıkların önemli etkisi bulunmaktadır. Aynı dönemde faiz giderlerinde de kısmen artış yaşandığı görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 368).

Bir diğer ifadeyle, büyükşehir belediyeleri küresel istikrarsızlık sürecinde daha fazla borç alarak hizmetlerini ifa etmiş hem de diğer birimleri alınan ödünç finansman ile desteklemiştir demek, yerinde bir yorum olabilir. Veriler analiz edildiğinde; etkinlik ve yatırım odaklılık konusunda büyükşehir belediyelerinin diğer belediye seviyelerine göre daha iyi konumda olduğu da özellikle dile getirilmelidir.

2018 yılında büyükşehir belediyelerine ait personel giderleri ile prim giderlerinde sırayla; memur, işçi ve sözleşmeli personel kesimlerinin etkili olduğu ifade edilebilir. Mal ve hizmet alım giderleri kategorisinde en önemli paylar; müteahhitlik hizmetleri, diğer müşavir firma ve kişilere ödemeler, özel güvenlik ve temizlik hizmeti alım giderleri, taşıt, iş makinesi, hizmet binası, arazi ve arsa kiralama giderleri, su, akaryakıt, yağ, elektrik, yakacak, yiyecek, tıbbi malzeme ve ilaç alımları, sosyal tesis, yol, taşıt, iş makinesi ve teçhizat bakım ve onarım giderleri, temsil ve tanıtma giderleri, mahkeme ve harç giderleri, yolcu taşıma giderleri ve borçlanma genel giderleri şeklinde sıralanabilir.

Faiz giderlerinin yaklaşık %90'ı iç borç faiz giderleri ile ilgilidir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri, dış borç faiz giderinin miktar ve oran bakımından en yüksek olduğu belediye seviyesidir. Cari transferler alanında; yiyecek, eğitim, burs ve harçlık gibi sosyal amaçlar çerçevesinde hane halkına yapılan transferler, İller Bankası'na verilen paylar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara ve özellikle yerel birimler arasında bağlı idarelere yapılan yardımlar en büyük harcama gruplarını temsil etmektedir.

Büyükşehir belediyeleri oransal olarak en fazla payı ayırdığı sermaye giderlerinde öncelikle; yol yapımı, hizmet binası ve tesisi ile sosyal tesis gibi müteahhitlik giderleri ve kamulaştırma işlerine harcamalar yapmaktadır. Diğer belediye seviyelerinin aksine kanalizasyon ve içme suyu gibi alanlarda ise görevi bağlı idareleri aktardığı için çok sınırlı giderler gerçekleştirmektedir. Çeşitli kategorideki taşıt, iş makinesi ve mefruşat şeklindeki mamul mal alımları, hammadde alımları ve proje giderleri yine önemli harcamaların yapıldığı alanlar olarak dikkat çekmektedir.

Sermaye transferleri başlığı altında yerel yönetimler arasından özellikle bağlı idare ve belediyelere, diğer birimler arasında ise kamu teşebbüs ve ortaklıklarına, özel teşebbüslere ve kalkınma ajanslarına transferler yapıldığı belirtilebilir. Borç verme sınıflaması altında büyükşehir belediyeleri; kamu ortaklıklarına, kurum ve kuruluşlarına, yerel yönetim birimleri arasında ise yaklaşık %98 gibi bir oranla bağlı idarelere ödünç finansman desteği sunmaktadır²⁶.

Anlatılanlar kapsamında büyükşehir belediyeleri ile bağlı idareler arasında, transferler ve borç verme sınıflamaları altında yoğun mali ilişkiler olduğu görülmektedir. Hizmet ilişkisi bakımından ise kanalizasyon ve içme suyu alanı ile ek olarak Ankara, İstanbul ve İzmir'de ulaşım alanının önemli olduğu söylenebilir.

²⁶ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili "Ekod4" tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Tablo 24: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Tüm Belediye Seviyelerinin Toplam Harcamaları (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcama
2006	22,04	2,90	30,99	2,29	4,94	34,63	0,98	1,24	100
2007	19,64	2,90	31,89	1,68	5,01	37,12	0,53	1,23	100
2008	19,20	2,68	34,13	2,04	4,82	35,53	0,44	1,15	100
2009	20,73	3,15	33,81	3,24	5,22	27,89	1,68	4,27	100
2010	20,19	3,46	35,53	3,03	5,71	27,70	0,33	4,06	100
2011	18,43	3,13	37,19	2,61	4,59	27,71	2,07	4,27	100
2012	17,48	2,83	39,48	2,53	3,96	29,47	1,12	3,12	100
2013	15,15	2,44	38,30	1,88	3,78	33,93	1,12	3,38	100
2014	15,64	2,55	39,28	2,37	4,19	32,37	1,34	2,26	100
2015	14,75	2,36	42,93	2,26	4,23	30,23	1,37	1,87	100
2016	13,47	2,16	42,16	2,14	4,08	32,47	1,02	2,51	100
2017	11,53	1,85	41,25	2,59	3,79	36,47	1,00	1,53	100
2018	11,15	1,78	41,27	3,42	3,96	36,13	0,96	1,33	100
Ort.	16,88	2,63	37,56	2,47	4,48	32,43	1,07	2,48	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 24'te tüm belediye seviyelerine ait toplam harcamalar oransal olarak gösterilmiştir. İlgili tabloya göre 2006-2018 döneminde ortalama olarak %37,56 oranında mal ve hizmet alım giderlerine, %32,43 oranında sermaye giderlerine, %16,88 oranında ise personel giderlerine harcama yapılmıştır. En önemli harcama alanı olarak mal ve hizmet alım giderlerinin 2006 yılına kıyasla %10 oranında artış sergilediği görülmektedir. 2008 Küresel Krizi'nin yaşandığı ve etkilerini sürdürdüğü dönemde azalış gösteren sermaye giderleri, son yıllarda %36 seviyelerini aşmıştır. 2018 yılında %11,15 olan personel giderleri alanında ise 2006 yılına kıyasla yaklaşık %50 oranında bir azalış yaşandığı sonucuna ulaşılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 320).

Ortalamalar üzerinden bir değerlendirme yapıldığında; toplam harcamaların yaklaşık %60'ı cari giderler alanına, %33,5'i sermaye harcamaları alanına, %4,48'i ise cari transferler alanına gitmiştir. Cari gider oranını yükselten belediyeler; büyükşehir

dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleridir. Cari transferler oranını ise büyükşehir belediyeleri artırmaktadır.

2018 yılında tüm belediye seviyelerine ait personel giderleri ile prim giderlerinde sırayla; memurlar, işçiler ve sözleşmeli personel kesimi en büyük paylara sahiptir. Mal ve hizmet alım giderlerinde; müteahhitlik hizmetleri, temizlik ve özel güvenlik hizmetleri, diğer müşavir firma ve kişilere ödemeler, taşıt ve iş makinesi kiralamaları, diğer hizmet alımları, temsil ve tanıtma giderleri, akaryakıt ve elektrik gibi enerji alımları, bahçe malzemesi alımları, mahkeme harç ve giderleri, dayanıklı mal alımları, taşıt ve iş makinesi gibi araçların, sosyal tesis ve yolların bakım ve onarım giderleri ilk sıraları almaktadır.

Faiz giderleri %93 oranında iç borç faizleri ile ilgilidir. Cari transferlerde; hane halkına, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, yerel yönetimlere ve SGK'ya yapılan transferler ile İller Bankası'na verilen paylar büyük öneme sahiptir. Yol yapımı, hizmet tesisi ve binası, sosyal tesis, içme suyu ve kanalizasyon yapımı gibi müteahhitlik giderleri ile kamulaştırma giderleri, sermaye giderlerinin %90'nın dan fazlasını oluşturmaktadır.

Sermaye transferleri alanında bağlı idareler, kamu teşebbüsleri ve ortalıkları, özel teşebbüsler ve kalkınma ajansları gibi birimler öncelik sahibidirler. Ayrıca sermaye transferlerinin %99,8'i yurt içi ile ilgilidir.

Borç verme alanının %100'ü yurt içi kurumları ilgilendirmektedir ve bağlı idareler, kamu teşebbüsleri, kamu kurumları ile ortalıkları ödünç finansmandan yararlanan en önemli idari yapılanmalardır²⁷.

²⁷ Bu paragraftaki bilgiler, ekonomik sınıflandırma ile ilgili "Ekod4" tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

Tablo 25: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Belediye Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi (2006-2018 Dönemi Ortalama Değerler)²⁸

Harcama Alanları		Birinci Sıra (%)	İkinci Sıra (%)	Üçüncü Sıra (%)	Tüm Belediyelerin Ortalaması (%)
Cari Harcamalar	Cari Giderler	İlçe ve Belde Belediyeleri (72,94)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (70,47)	Büyükşehir Belediyeleri (41,73)	59,54
	Cari Transferler	Büyükşehir Belediyeleri (5,81)	İlçe ve Belde Belediyeleri (3,87)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (3,35)	4,48
Sermaye Harcamaları	Sermaye Giderleri	Büyükşehir Belediyeleri (44,61)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (25,45)	İlçe ve Belde Belediyeleri (22,56)	32,43
	Sermaye Transferleri	Büyükşehir Belediyeleri (2,11)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (0,60)	İlçe ve Belde Belediyeleri (0,47)	1,07
Borç Verme		Büyükşehir Belediyeleri (5,75)	İlçe ve Belde Belediyeleri (0,15)	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri (0,13)	2,48

Not: İlgili oranlar, 2006-2018 döneminde toplam harcamalar içerisindeki ortalama payları göstermektedir.

Tablo 25’te belediyeler arası karşılaştırma yapma imkânı sunulmaktadır. Cari giderler, cari transferler, sermaye giderleri ve sermaye transferi bakımından bir değerlendirme yapılırsa en etkin ve yatırım odaklı belediye düzeyinin, büyükşehir belediyeleri olduğu görülmektedir. Daha sonra büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri gelmektedir. Büyükşehir belediyeleri sermaye harcamaları (yatırım harcamaları), cari nitelikli transfer harcamaları ve borç verme açısından tüm belediyeler ortalamasını aşmakta, cari giderler alanında ise ortalamanın altında bir değer elde etmektedir. Harcama yapısı incelendiğinde; mevcut kapasitenin işleyişine odaklı bir profil ortaya koyan büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinin cari gider ve toplam cari harcama düzeyi hızla azaltılmalıdır. Büyükşehir belediyeleri ile ilgili değerlendirmelere bağlı idareleri de dahil etmek rasyonel bir yaklaşım olacaktır. Çünkü bağlı idareler 2006-2018 döneminde ortalama olarak %36,1 oranında sermaye harcaması, %59,23 oranında ise cari harcama gerçekleştirmiştir. Bu durum diğer belediye seviyelerine kıyasla sermaye harcamaları yüksek, cari harcamaları düşük olan büyükşehir belediyelerinin yatırım odaklı yapısını baskılamakta veya sınırlamaktadır. Yalnızca büyükşehirlerde faaliyet göstererek 2018

²⁸ Borç verme alanı altındaki veriler incelendiğinde; büyükşehir belediyelerinin öne çıktığı görülmektedir. Başta İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyükşehir belediyeleri olmak üzere, tüm büyükşehir belediyelerinin borç alma ve verme konusunda daha geniş imkânlarla sahip olduğu bilinmektedir. Buradaki imkân genişliği hukuki olmaktan öte, bütçe büyüklükleri ile alakalıdır.

yılında %89,37 oranında sermaye harcaması ve %10,56 oranında cari harcama gerçekleştiren YİKOB'ların ise dolaylı olarak büyükşehir belediyelerini destekleyici yardımlarda bulunduğu göz ardı edilmemelidir.

Sorumluluk alanı il mülki sınırları olmayan büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerini, il özel idareleri ile mahalli idare birlikleri yaptıkları giderler ile tamamlamaya çalışmaktadır. Nitekim, 2009-2018 döneminde ortalama olarak mahalli idare birliklerinin %49,91 oranında sermaye harcaması, %49,7 oranında ise cari harcama yaptığı bilinmektedir. 51 ilde faaliyet gösteren il özel idarelerinin ise 2006-2018 döneminde ortalama olarak %49,09 oranında sermaye harcaması ve %50,86 oranında cari harcama yaptığı sonucu elde edilmiştir. İlgili yerel birimler, büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinin yatırım odaklı olmayan yapısını telafi etme yönünde bir güç ortaya koyarken, sahip olduğu yüksek cari harcama düzeyleri ile düşük verimlilik ve etkinlik seviyesinde faaliyet göstermektedir, şeklindeki yorumlara da maruz kalabilmektedir.

Belediyelerin çağın gereklerini takip etmesi, nicelik ve nitelik bakımından modern bir yerel yönetim gibi hizmet sunması, daha etkin, verimli, demokratik ve sosyal bir çizgide faaliyet göstermesi ve üstlendikleri yeni hizmetleri layıkıyla yerine getirebilmesi için toplam harcamalar içerisindeki sermaye harcamaları payının vatandaşların tercih ve öncelikleri ile tutarlı olarak artırılması, mevcut kapasitenin işleyişine odaklı cari giderlerin ise hızlı biçimde azaltılması oldukça önemlidir. Söz konusu yapısal değişimde öncelik, ilçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyelerininindir. Büyükşehir belediyeleri ile bağlı idareler de bir bütün olarak düşünülmeli ve etkinliği artırıcı performans odaklı çalışma yöntemleri ile toplam cari harcamalar dizginlenmelidir. Bu süreçte harcamaları etkinleştirmek yerine, gelir yetersizliğini bahane ederek merkezi idareye harcama sorumluluğunu yüklemek veya bütçe dışı uygulamalarla faaliyetleri yürütmeye çalışmak, vatandaş memnuniyetini, siyasi ve mali sorumluluğu geliştirecek ciddi bir değişimin önüne set çekmek anlamına gelecektir. Ayrıca böyle bir süreç; hizmetlerin yerel yapısını zayıflatacak, merkezileşme eğilimlerini güçlendirecek ve yerel yönetimleri vasıfsız birimler haline dönüştürecektir.

D. Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Değerlendirmesi

“Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Değerlendirmesi” isimli başlığa kadar tüm yerel yönetim birimlerinin kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma açısından ayrı ayrı değerlendirilmesi işlemi gerçekleştirilmiştir. Böylece her yerel yönetim biriminin harcamalarını özel olarak inceleme ve takip etme imkânı sunulmuştur. Bu başlık altında ise tümevarımcı yaklaşımla Türkiye’deki tüm yerel yönetim birimlerine ait harcamaların bir bütün olarak analiz edilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu amaç için fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma tabloları oluşturulmuştur. Bu sayede, yerel yönetimler hakkında genel çıkarımlar ve uluslararası karşılaştırmalar yapabilme imkanına erişilmektedir.

Tablo 26: Fonksiyonel Sınıflandırma Kapsamında Yerel Yönetimlerin Harcamaları (%)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam Harcama
2006	30,53	0,11	2,67	21,91	7,84	25,57	1,67	4,55	4,03	1,12	100
2007	29,44	0,06	2,83	21,14	7,34	27,65	1,96	4,18	4,24	1,17	100
2008	31,95	0,05	2,95	21,74	7,61	24,86	1,64	4,34	3,68	1,17	100
2009	35,13	0,07	2,92	22,00	7,55	21,53	1,62	3,74	4,26	1,18	100
2010	34,65	0,24	3,20	21,86	9,24	19,63	1,43	4,01	4,05	1,69	100
2011	33,32	0,40	3,18	20,78	9,22	20,90	1,51	4,70	4,79	1,20	100
2012	31,01	0,43	3,35	20,44	9,27	21,86	1,40	5,29	5,56	1,38	100
2013	28,44	0,43	3,26	21,67	9,14	22,26	1,24	5,49	6,73	1,34	100
2014	28,79	0,17	3,94	19,53	10,90	25,63	1,10	5,52	2,99	1,44	100
2015	30,86	0,08	3,74	20,50	10,91	23,23	1,13	5,92	2,24	1,38	100
2016	30,77	0,07	3,88	20,04	10,72	24,36	1,11	5,85	1,81	1,40	100
2017	29,17	0,17	3,54	20,80	10,56	23,79	0,96	6,01	3,63	1,36	100
2018	29,59	0,14	3,31	20,30	10,05	23,38	0,94	5,59	5,33	1,38	100
Ort.	31,05	0,19	3,29	20,98	9,26	23,43	1,36	5,01	4,10	1,32	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ne göre Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birimlerinin muhasebe ve raporlama işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ ne göre yapılmaktadır. Ayrıca kullanılacak harcama belgeleri için Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği uygulanır. Görev ve sorumluluk alanları itibarıyla yerel nitelikte faaliyette bulundukları değerlendirilerek Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı verileri mahalli idareler verilerine dahil edilmiştir.”

Tablo 26’da fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde yerel yönetimlere ait harcamalar bir bütün olarak incelenmektedir. İlgili tabloya göre 2006-2018 yılları arası ortalama veriler baz alındığında en önemli harcama alanlarının sırayla; genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, ekonomi işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvelik ve sosyal yardım hizmetleri ile savunma hizmetleri şeklinde olduğu görülmektedir. 2008 Küresel Krizi’nin etkili olduğu 2009-2013 arası dönemde genel kamu hizmetlerinin azaldığı ve hala önceki zirve noktasına (2009 yılı) ulaşamadığı, sağlık hizmetlerine ayrılan kaynakların genel olarak düşüş yaşadığı, çevre koruma hizmetlerinin ise daha somut bir artış eğilimi içerisinde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer harcama alanları incelenen yıllarda dalgalanmalar yaşamakla birlikte genel seviyesini korumuştur. Tablo 26, ağırlıklı olarak merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından yerine getirilen dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvelik ve sosyal yardım hizmetleri ile savunma hizmetleri alanında (Görmez, 2017: 26), yerel yönetimlerin çok sınırlı bir role sahip olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin ilgili alanlarda yaptığı sınırlı harcamaların, merkezi yönetim harcamalarını destekleyici bir fonksiyonu bulunmaktadır.

En güncel verilerin bulunduğu 2018 yılında yerel yönetimlerin genel kamu hizmetleri kapsamındaki harcamaları öncelikle; personel, planlama ve istatistik gibi genel hizmetlere, finansal ve mali işler ve hizmetlere, yasama ve yürütme organları ile ilgili hizmetlere gitmektedir. Görüldüğü üzere cari/yıllık işlerin yerine getirilmesi ve mevcut düzenin devamlılığına odaklanan genel kamu hizmetleri²⁹ alanındaki harcamaların azaltılması, yerel yönetim birimlerini daha etkin, verimli ve yatırım odaklı hizmet birimleri haline getirecektir. Aynı zamanda diğer harcama alanlarına daha fazla kaynak ayırma fırsatı da sağlamış olacaktır. Özellikle “kalkınma carileri” olarak adlandırılan eğitim ve sağlık hizmetleri alanına ayrılan kaynak düzeyinin artırılması; beşerî sermaye verimliliği, teknolojik yenilikler ve üretim faktörlerinin

²⁹ Ekonomik sınıflandırmada “cari gider” olarak ifade edilen kısımla büyük oranda benzerlik göstermektedir.

etkin kullanımı gibi birçok faktör üzerinden milli geliri artırıcı etki yapacaktır. Fonksiyonel sınıflandırma çerçevesindeki diğer başlıklar altında kaynakların harcandığı başlıca alanlar ise (hizmet içi önem sırasıyla)³⁰;

- Savunma hizmetlerinde; askeri ve sivil savunma faaliyetleri,
- Kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerinde; yangından korunma, genel güvenlik, kurumsal güvenlik ve trafik güvenliği faaliyetleri,
- Ekonomik işler ve hizmetlerde; karayolu inşaat işleri ve hizmetleri, karayolu sistemi işletme işleri ve hizmetleri, inşaat işleri, genel ekonomik ve ticari işler ve hizmetler, tarım hizmetleri, yakıt ve enerji hizmetleri (petrol, gaz, kömür vb.), demiryolu inşaatı ve işletme işleri ile hizmetleri, dağıtım ticareti, ambar ve depolama hizmetleri, çok amaçlı geliştirme projeleri işleri ve hizmetleri,
- Çevre koruma hizmetlerinde; atık yönetimi, atık su yönetimi, doğal ortamın ve bio çeşitliliğin korunması ve kirliliğin azaltılması hizmetleri,
- İskân ve toplum refahı hizmetlerinde; toplum refahı hizmetleri, su temini işleri ve hizmetleri, iskân işleri ve hizmetleri, iskân ve toplum refahı ile ilgili araştırma ve geliştirme hizmetleri, sokak ve cadde aydınlatması faaliyetleri,
- Sağlık hizmetlerinde; ayakta yürütülen tedavi hizmetleri (özellikle genel poliklinikler ve yardımcı sağlık hizmetleri), halk sağlığı hizmetleri, genel hastane hizmetleri ile ilaç ve ilaç benzeri ürünlerin temini hizmetleri,
- Dinlenme, kültür ve din hizmetlerinde; dinlenme ve spor hizmetleri, kültür hizmetleri, yayın ve yayım hizmetleri ile din hizmetleri,
- Eğitim hizmetlerinde; okul öncesi eğitim ve ilköğretim hizmetleri (harcamalar ağırlıklı olarak ilköğretim alanında), ortaöğretim hizmetleri (harcama önceliği mesleki ve teknik ortaöğretimde, daha sonra ortaöğretim genel programlarında), eğitime yardımcı hizmetler ve eğitim ilişkin araştırma ve geliştirme faaliyetleri,

³⁰ Bu paragraf kapsamındaki bilgiler, mahalli idareler bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırma ile ilgili “Fkod3” tablolarının incelemesi sonucu elde edilmiştir.

- Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde ise; sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, yaşlılık yardımı hizmetleri, malullük yardımı hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ile aile ve çocuk yardımı hizmetleri şeklindedir.

Sayılan tüm alanlarda “sınıflandırmaya girmeyen hizmetleri” biçiminde başlıklar bulunmaktadır. İlgili başlıklar çerçevesinde de önemli harcamalar yapıldığı ifade edilmelidir.

Tablo 27: Ekonomik Sınıflandırma Kapsamında Yerel Yönetimlerin Harcamaları (%)

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam Harcama
2006	21,50	3,02	30,04	1,84	4,11	37,13	1,29	1,08	100
2007	19,08	2,91	29,92	1,61	4,28	40,05	0,79	1,35	100
2008	19,68	2,74	31,22	2,04	4,62	37,85	0,52	1,31	100
2009	19,76	3,08	32,07	3,01	5,33	31,79	1,52	3,43	100
2010	19,69	3,48	34,43	2,61	5,59	31,39	0,74	2,07	100
2011	18,45	3,12	36,23	2,17	3,96	32,42	1,91	1,73	100
2012	17,59	2,84	37,80	2,07	3,48	33,64	1,07	1,50	100
2013	15,40	2,48	36,23	1,61	3,38	38,33	0,60	1,96	100
2014	15,86	2,58	38,67	2,10	3,54	34,03	0,80	2,42	100
2015	14,71	2,35	41,53	1,90	3,31	32,91	0,97	2,32	100
2016	13,61	2,17	40,19	1,86	3,12	34,47	1,05	3,53	100
2017	11,71	1,88	38,83	2,21	2,92	39,42	0,78	2,26	100
2018	10,91	1,79	38,19	2,82	2,91	40,83	0,81	1,73	100
Ort.	16,77	2,65	35,80	2,14	3,89	35,71	0,99	2,05	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ ne göre Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birimlerinin muhasebe ve raporlama işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ ne göre yapılmaktadır. Ayrıca kullanılacak harcama belgeleri için Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği uygulanır. Görev ve sorumluluk alanları itibarıyla yerel nitelikte faaliyette bulundukları değerlendirilerek Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı verileri mahalli idareler verilerine dahil edilmiştir.”

Tablo 27’de tüm yerel yönetimlere ait harcama verileri, ekonomik sınıflandırma çerçevesinde analiz edilmiştir³¹. 2006-2018 yılları arası ortalama verilere göre en

³¹ Mahalli idarelerce gerçekleştirilen harcamaların iller bazında ve ekonomik sınıflandırma çerçevesinde analizi için lütfen EK 1’deki tabloya göz atınız.

önemli harcama alanları; mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri, personel giderleri, cari transferler, prim giderleri, faiz giderleri, borç verme ve sermaye transferleri şeklinde sıralanmaktadır. Mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleri birbirine çok yakın ortalama değerlere sahiptir. 2017 ve 2018 yıllarında sermaye giderlerinin tekrar mal ve hizmet alım giderlerini geçtiği görülmektedir. Sermaye transferleri de ilave edilince fark biraz daha artmaktadır.

Tablo 27'ye göre personel giderleri 2006 yılı ile kıyaslandığında yaklaşık %50 oranında düşüş yaşamıştır. Söz konusu düşüş, prim giderlerine de yansımıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. fıkrasına göre; "Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir" denilmektedir. 2018 yılında personel giderleri yaklaşık %11 düzeylerindedir. İlgili oranın yasal sınırın oldukça altında olduğu görülmektedir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 83). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'ndaki yasal düzenlemenin ve yerel yönetim kanunlarına dayanılarak çıkarılan norm kadro yönetmeliklerinin personel harcamalarındaki artışı sınırladığı ve hatta azalttığını söylemek mümkündür (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2019: 84, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2018: 66).

Mal ve hizmet alım giderlerinin ulaştığı en üst seviye %41,53'tür. Faiz giderleri ise %3 seviyesini sadece 2009 yılında aşmıştır. Personel giderleri, prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve faiz giderlerine ait ortalamalar toplandığında, 2006-2018 yılları arasında cari giderlere ortalama olarak %57,36 oranında harcama yapıldığı görülmektedir. Aynı dönemde cari transferlere ayrılan oran ise %3,89'dur. Dolayısıyla

toplam cari harcamalara ait %61,25’lik oran; yerel yönetimlerin verimliliği, etkinliği, yerel düzeyde kalkınma, hizmet kalitesi, sosyal ve demokratik alanlara daha fazla kaynak ayırma ve vatandaş memnuniyeti gibi amaçlar doğrultusunda mutlaka azaltılmalı, sermaye harcamalarına ait oran ise artırılmalıdır. Belirtilen hedefler için personel alımlarında kontrollü davranılmalı ve alımlar azaltılmalı, popülist amaçlar doğrultusunda personel alımı yapılmamalı, hizmet arzı süreçlerindeki emek yoğun yapı değiştirilmeli ve performans odaklı uygulamalar ile personel verimliliği artırılmalıdır. Faiz giderlerini azaltma amacıyla kaynak yetersizlikleri, öz gelir kaynaklarını artırarak veya gönüllü katılım gibi hemşehrilik duygularını geliştiren yöntemleri teşvik ederek giderilmelidir. Borçlanma bir zorunluluk haline gelmiş ise cari hizmetler için değil, yatırımlar için borçlanılmalı, bir diğer ifadeyle Klasik İktisadi Ekol’ün “altın kural” ilkesiyle hareket edilmelidir. Mal ve hizmet alımı giderleri alanında; lüks ve gösterişe yönelik harcamalar azaltılmalı, sonuçları somut biçimde görülebilecek tasarruf tedbirleri uygulanmalıdır (özellikle kiralama, akaryakıt ve tanıtım gibi alanlarda).

Tablo 27 incelediğinde; ortalama değeri %35,71 olan sermaye giderlerinin 2007 yılı sonrası azalış eğilimi gösterdiği, 2013 yılından sonra ise dalgalanmalar yaşamakla birlikte kısmen toparlanma evresi (özellikle son iki yılda) geçirdiği ifade edilebilir. Cari transferler sınıflaması çerçevesinde yapılan harcamalar, sermaye transferlerinden daima fazladır. İncelenen yıllarda, cari nitelikli transfer harcamalarının %6 seviyesini hiç geçmediği sonucu da elde edilmektedir. Transfer harcamaları alanında özellikle görev zararları vb. harcamaların, yerel ekonomik büyüme ve kalkınma noktasında katkı sunmayan dernek, vakıf ve özel teşebbüs gibi yapılanmalara aktarılan tutarların azaltılmasının yararlı olacağı söylenebilir.

Bahsedilen değerlendirmelere ilave olarak yerel yönetimlerin ekonomik sınıflandırma kapsamında harcama yaptığı başlıca alanların en güncel veriler çerçevesinde bilinmesinin de faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, 2018 yılında tüm yerel yönetimlere ait personel giderleri ile prim giderlerinde sırayla; işçiler, memurlar ve sözleşmeli personel sınıfının en önemli paylara sahip olduğu görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderleri alanında ise; müteahhitlik, temizlik ve

özel güvenlik hizmetleri, elektrik ve akaryakıt gibi enerji alımları, diğer hizmet alımları, diğer müşavir firma ve kişilere ödemeler, temsil ve tanıtma giderleri, kiralama giderleri (taşıt ve iş makinesi gibi), bakım ve onarım giderleri ve bahçe malzemesi alımları gibi gider işlemleri ilk sıraları almaktadır. İç borç faiz giderlerinin, toplam faiz giderleri içerisindeki payı %93 seviyelerindedir. Cari transferler başlığı altında; hane halkına ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, İller Bankası'na verilen pay ve SGK'ya görev zararları çerçevesinde aktarılan tutarların önemli olduğu görülmektedir. Sermaye giderlerinde en büyük pay müteahhitlik giderlerine aittir. Daha sonra gayrimenkul büyük onarım giderleri (yine müteahhitlik giderlerinin ağırlıkta olduğu bir alan), kamulaştırma, taşıt alımı, proje ve müşavirlik gibi gider grupları gelmektedir. Sermaye transferlerinin neredeyse tamamı yurt içi kurumlarla ilgilidir. Dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. yapılanmalar, kamu teşebbüsleri ve ortaklıkları, özel teşebbüsler, genel bütçe ve köyler, sermaye transferlerinden yararlanan başlıca birimlerdir. Borç verme alanında yurt dışını ilgilendiren herhangi bir işlem bulunmamaktadır. Kamu ortaklıkları, kurum ve kuruluşları ile teşebbüsleri, yerel yönetimler arasında ise belediyeler ile bağlı idareler, borç verme kapsamındaki faaliyetlerde öne çıkan idari yapılardır.

Tablo 28: Genel Kamu Hizmetleri ve Cari Giderler Üzerinden Karşılaştırma

Genel Kamu Hizmetleri			Cari Giderler		
Yerel Birim	Yıl*	%	Yerel Birim	Yıl*	%
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	2018	20,89	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	2018	10,42
Mahalli İdare Birlikleri	2009-2018	42,58	Mahalli İdare Birlikleri	2009-2018	44,42
Bağlı İdareler	2006-2018	21,88	Bağlı İdareler	2006-2018	55,34
İl Özel İdareleri	2006-2018	42,77	İl Özel İdareleri	2006-2018	46,15
Büyükşehir Belediyeleri	2006-2018	26,96	Büyükşehir Belediyeleri	2006-2018	41,73
Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	2006-2018	31,00	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	2006-2018	70,47
İlçe ve Belde Belediyeleri	2006-2018	37,70	İlçe ve Belde Belediyeleri	2006-2018	72,94
Tüm Belediyeler	2006-2018	32,09	Tüm Belediyeler	2006-2018	59,54
Yerel Yönetimler	2006-2018	31,05	Yerel Yönetimler	2006-2018	57,36

Not: * İlgili yıllar esas alınarak hesaplanan ortalama değeri ifade etmektedir. + İlgili yıllar esas alınarak hesaplanan personel giderleri, prim giderleri, faiz giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerine ait ortalama değerlerin toplamıdır.

Tablo 28'deki veriler, yerel yönetim birimlerinin mevcut kapasitenin işleyişi mi veya yatırım odaklı mı olduğu konusunda bilgi vermesi amacıyla hazırlanmıştır. Tablonun sol kısmında genel kamu hizmetleri, sağ tarafından ise cari giderler bulunmaktadır. Tabloya göre büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyeleri

genel kamu hizmetleri açısından yerel yönetimler ortalamasının altındadır. Ancak tüm belediyelere ait oran, ortalamanın üstündedir. Bunun nedeni; ilçe ve belde belediyelerinin ortalamaı yükseltmesidir. İl özel idareleri ile mahalli idare birlikleri de genel kamu hizmetleri alanında yerel yönetimler ortalamasını aşmaktadır. YİKOB'lar ve bağılı idarelerde ise durum tam tersidir. Anlatılanlar kapsamında yatırım odaklı yapıyı güçlendirme adına öncelikli olarak il özel idareleri, mahalli idare birlikleri ile ilçe ve belde belediyelerinde genel kamu hizmetlerinin azaltılması yönünde adımlar atılması gerektiğı söylenebilir.

Tablo 28'e göre cari giderler alanında büyükşehir belediyeleri %57,36'lık yerel yönetimler ortalamasının altında iken, büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri yerel yönetimler ortalamasının üstünde yer alarak, tüm belediyelere ait cari gider ortalamasını da artırmaktadır. Diğer yerel birimlerin tamamı ise yerel yönetimler ortalamasının altındadır. Bu kapsamda yine yatırım odaklılığı esas alan bir yapısal dönüşüm için başta büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde cari giderlerin hızla düşürölmesi yönünde çalışmalar yapılmalıdır. Bütüncül bir değerlendirme yapmak gerekirse bağılı idareler ile büyükşehir belediyeleri birlikte değerlendirilmelidir. O zaman söz konusu iki birimde de genel kamu hizmetlerinin ve cari giderlerin düşürölmesi yönünde çabalar harcanmalıdır demek, doğru bir yaklaşım olacaktır. Tabloda genel kamu hizmetleri ile cari giderler arasındaki oransal farklılıkların en önemli nedeni ise mal ve hizmet alım giderleridir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ ANALİZİ: OECD ÜLKELERİ

A. OECD'nin Oluşum Süreci ve Üye Ülkeler

OECD'nin kökleri, II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın yeniden inşa edilmesi yönündeki çabalara dayanmaktadır. Çünkü o dönemdeki dünya liderleri, kalıcı barışı sağlamanın en iyi yolunun iş birliği ve yeniden kalkınma olduğu noktasında birleşmişlerdir. Bu kapsamda 1948 yılında savaşla yıkılan bir kıtanın yeniden inşası için ABD tarafından finanse edilen Marshall Planı çerçevesinde, Avrupa Ekonomik İş birliği Örgütü (OEEC) kurulmuştur. 1950'lerin sonunda Avrupa'nın yeniden inşası işi tamamlanınca, dünya liderleri OEEC'nin küresel bir rol üstlenmesi konusunda genel bir uzlaşa sağlamışlardır. Bu süreçte oluşturulacak yeni yapının geliştirmekte olan ülkelere yardımcı olacak politikalar geliştirmek, çok taraflı ticareti desteklemek ve refahı, istihdamı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmek gibi temel amaçları bulunmaktadır. Söz konusu amaçlar doğrultusunda 30 Eylül 1961'te OECD (Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü) resmen kurulmuştur. 2021 yılında 60. yılını kutlayacak olan ve “daha iyi bir hayat için daha iyi politikalar” ortaya koymaya çalışan OECD, yaptığı çalışmalar ve oluşturduğu dokümanlar ile gelecekle ilgili öngörü ve tecrübelerini paylaşmaktadır. Dünya ticareti ve yatırımının yaklaşık %80'ini temsil eden OECD, üyeleri ve ortakları ile yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki önemli küresel konularda yakın bir iş birliği gerçekleştirmektedir. Türkiye'nin kurucu üyesi olduğu OECD'nin günümüzde 36 üyesi bulunmaktadır. Ayrıca herhangi bir oy hakkı bulunmamakla birlikte Avrupa Komisyonu'nun da OECD çalışmalarına katılım sağladığı bilinmektedir (OECD, 2019a: 1-9). OECD'ye üye olan ülkeler Tablo 29'da gösterilmiştir.

Tablo 29: OECD Üyesi Ülkeler

Avusturalya	Fransa	Güney Kore	Portekiz
Avusturya	Almanya	Letonya	Slovakya
Belçika	Yunanistan	Litvanya	Slovenya
Kanada	Macaristan	Lüksemburg	İspanya
Şili	İzlanda	Meksika	İsveç
Çekya	İrlanda	Hollanda	İsviçre
Danimarka	İsrail	Yeni Zelanda	Türkiye
Estonya	İtalya	Norveç	Birleşik Krallık
Finlandiya	Japonya	Polonya	ABD

Kaynak: <https://www.oecd.org/>

Not: Kolombiya ve Kosta Rika, OECD'ye aday konumunda olan ülkelerdir. Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya ve Güney Afrika gibi dünyanın en büyük ekonomilerinden bazıları ise en önemli ortaklardır (key partners).

B. Harcama Verileri Üzerinden Karşılaştırmalı Analiz

OECD; yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, şehirlerden kırsal alanlara kadar tüm yönetim düzeylerinde yaşam standartlarını ve refahı genişletmek, yerel ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak veya ortadan kaldırmak, çevreye zarar vermeden kırsal ve kentsel gelişmeleri yönetebilmek ve tüm yönetim seviyelerinde etkinliği ve yenilikçiliği teşvik etmek amacıyla yerelleşme, bölgeselleşme, ulus altı düzeyde kamu-özel sektör ortaklığı, yerel yönetimlerin finansmanı, mali federalizm, yerel ve bölgesel refah ile çok seviyeli yönetişim gibi birçok olgu altında yoğun çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu sayede ülkelerin yerel yönetimler alanında yapacağı yapısal reformlara, bilimsel düzeyde öncülük veya rehberlik etmeye çalışmaktadır.

OECD'ye üye olan ülkelerin büyük kısmı Avrupa Birliği ülkeleridir. Dolayısıyla OECD tarafından hazırlanan ve yerel yönetimleri ilgilendiren çalışmalar, Türkiye'nin uzun yıllardır üye olmak için uğraştığı AB hakkında da büyük oranda bilgi edinmeyi sağlamaktadır. OECD, üye ülkeler başta olmak üzere birçok ülkenin yerel yönetimleri hakkında UCLG (Birleşmiş Şehirler ve Yerel Yönetimler) ile birlikte çalışmalar yapmaktadır. Bu kapsamda ülkelerin yerel yönetimleri ile ilgili "Ülke

Profili” raporları³² düzenlemektedir. Ayrıca AB ve OECD ülkelerindeki yerel yönetimlerle ilgili veriler içeren düzenli raporlar³³ yayınlamaktadır.

Türkiye’nin kurucusu üyesi olduğu, G7 grubu³⁴ gibi gelişmiş birçok ülkenin yer aldığı, yerel yönetimlerle alakalı en güncel ve düzenli verilere kolayca erişimin sağlandığı, yerel yönetimleri ilgilendiren alanlarda vizyoner çalışmaların yapıldığı ve dünya ticareti ile yatırımının %80’inin temsil edildiği bir oluşumun incelenmesi önem arz etmektedir. Bu sayede Türkiye’deki yerel yönetimlerin OECD içindeki konumunu karşılaştırmalı olarak değerlendirme imkânı elde edilecektir. Ayrıca Türkiye’nin üye olduğu ve gelişmiş birçok ülkenin de bulunduğu uluslararası bir örgütün yerel yönetimler nezdinde gösterdiği genel eğilim üzerinden çıkarımlar ve öneriler yapma fırsatı yakalanacaktır.

OECD veya OECD ile UCLG tarafından ortak biçimde hazırlanan ve yerel yönetimlerle ilgili olan rapor vb. çalışmalarda “ulus altı yönetim” olarak ifade edilen “subnational government” kavramı kullanılmaktadır. Bu kavram; federal, yarı federal veya bölgesel ülkelerdeki; eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom topluluklar şeklindeki birimler ile yine üniter veya federatif yapıya sahip ülkelerdeki; il, ilçe, belediye, köy, kasaba, belediyeler arası iş birliği kuruluşları ve yerel kamu kuruluşları gibi yerel yönetim birimlerini kapsamaktadır. Bu çerçevede üniter yapıli ülkelerde federatif yapılanmalar, yani eyalet vb. birimler olmadığı için kavram doğrudan yerel yönetimleri temsil etmektedir. Fakat federal, yarı federal ve bölgesel ülkelerde “subnational government” kavramının eyalet, bölgesel yönetim ve özerk topluluklar gibi birimleri de içerdığı unutulmamalıdır (OECD/UCLG, 2019: 11-12, OECD, 2018a: 24).

Ayrıca ulus altı yönetimler ile ilgili olarak OECD veya OECD ile UCLG tarafından ortak biçimde hazırlanan çalışmalarda, fonksiyonel sınıflandırma

³² “Subnational Governments around the World: Structure and Finance” ve “2019 Report of the World Observatory of Subnational Governments” gibi raporlar, yerel yönetimler alanında ülke profillerini ortaya koyan en güncel çalışmalardır.

³³ “Subnational Government in OECD Countries: Key Data 2018” ve “Key Data on Local and Regional Governments in the European Union-2019”, bu tür veri raporlarına örnek gösterilebilir.

³⁴ Almanya, ABD, Birleşik Krallık, Japonya, İtalya, Fransa ve Kanada G7 ülkeleri grubunu oluşturmaktadır.

konusunda birebir kavramsal uyum olduğu görülmektedir. Cari harcama ve sermaye harcaması şeklinde iki temel kısma ayrılan ekonomik sınıflandırmada ise alternatif bazı kavramlar kullanılabilir. Örneğin cari harcamalar; personel harcamaları (maaş/ücret ve prim ödemeleri)³⁵, “ara tüketim” olarak ifade edilen mal ve hizmet alım giderleri, sosyal harcamalar, sübvansiyonlar ve diğer cari transferler, vergiler, faizler dahil finansal masraflar ve emeklilik fonlarındaki değişiklik ayarlamalarını içermektedir. Bu noktada ekonomik sınıflandırma çerçevesinde en önemli harcama alanlarından biri olan “mal ve hizmet alım giderleri” ile “ara tüketim³⁶” kavramının aynı şeyi ifade ettiğine özellikle dikkat edilmelidir. Sermaye harcamaları ise sermaye transferleri ve doğrudan yatırımlar şeklinde ifade edilmiştir. Bir diğer ifadeyle; “doğrudan yatırımlar”, (ikinci bölümde sıklıkla kullanılan) sermaye giderlerinin ikamesidir (OECD/UCLG, 2019: 13, OECD, 2018a: 24). İnceleme kolaylığı ve kavramsal bütünlük sağlama adına üçüncü bölüm çerçevesinde oluşturulan tablolarda, ikinci bölüme uygun ayarlamalar gerçekleştirilmiştir.

Tablo 30: Ulus Altı Yönetim Harcamaları (2016)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Kişi Başına Dolar (\$)	GSYH (%)	Kamu Harcamaları (%)
Avusturalya	7912	16,4	46,3
Sadece Yerel Yönetimler	1109	2,3	6,5
Avusturya	9174	18,2	35,8
Sadece Yerel Yönetimler	4298	8,5	16,8
Belçika	12344	26,5	49,8
Sadece Yerel Yönetimler	3289	7,1	13,3
Kanada	14144	31,6	76,2
Sadece Yerel Yönetimler	3861	8,6	20,8
Almanya	10394	21,2	48,1
Sadece Yerel Yönetimler	3900	8,0	18,0
Meksika	2161	12,1	42,7
Sadece Yerel Yönetimler	344	1,9	6,8
İspanya	7545	20,8	49,2
Sadece Yerel Yönetimler	2095	5,8	13,7
İsviçre	13467	21,1	61,4
Sadece Yerel Yönetimler	4745	7,4	21,6
ABD	10533	18,3	48,4
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-

³⁵ Bazı rapor vb. çalışmalarda; “compensation of employees” şeklindeki “çalışanların tazminatı” kavramı da kullanılabilir.

³⁶ Bazı rapor vb. çalışmalarda; “public procurement” şeklindeki “kamu alımı” teriminin de kullanıldığı görülmüştür.

Tablo 30 (devamı): Ulus Altı Yönetim Harcamaları (2016)

ÜNİTER ÜLKELER	Kişi Başına Dolar (\$)	GSYH (%)	Kamu Harcamaları (%)
Şili	846	3,7	14,5
Çekya	3536	10,2	25,8
Danimarka	17070	34,8	65,0
Estonya	2797	9,4	23,1
Finlandiya	9170	22,4	40,2
Fransa	4607	11,1	19,8
Yunanistan	945	3,5	7,1
Macaristan	1609	6,0	12,9
İzlanda	6202	12,4	27,2
İrlanda	1486	2,0	7,6
İsrail	2063	5,5	14,0
İtalya	5473	14,3	28,9
Japonya	6570	15,5	39,7
Güney Kore	5089	13,9	43,1
Letonya	2424	9,5	25,5
Litvanya	2341	7,8	22,9
Lüksemburg	5033	4,9	11,7
Hollanda	6961	13,8	31,7
Yeni Zelanda	1726	4,4	11,4
Norveç	9915	16,9	33,2
Polonya	3487	12,9	31,3
Portekiz	1734	5,7	12,6
Slovakya	1998	6,6	15,8
Slovenya	2682	8,2	18,2
İsveç	12238	25,0	50,6
Türkiye	980	3,8	10,1
Birleşik Krallık	4283	10,3	24,2
OECD-35	6817	16,2	40,4

Kaynak: OECD, 2018a: 8

Not: Meksika, Türkiye ve Yeni Zelanda'ya ait 2015 yılı verileri ile Avusturalya ve Şili'ye ait IMF'den alınmış tahmini veriler, 2016 yılı verileriyle güncellenmiştir. Litvanya'ya ait 2016 yılı verileri, Tablo 30'a sonradan eklenmiştir. Bu değişikliklerde, OECD/UCLG (2019) ortaklığı ile oluşturulmuş "2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country Profiles" adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Litvanya'ya ait verilerin tabloya eklenmesi dahil söz konusu düzenlemeler önemli boyutlarda olmadığı için OECD-35'e ait ağırlıklı ortalama veriler de değişikliğe gidilmemiştir. Ayrıca tabloda ulaşılamayan veriler "tire (-)" ile gösterilmiştir.

Tablo 30'da ulus altı yönetim harcamalarının GSYH ve kamu harcamaları içerisindeki payı ile dolar olarak kişi başına düşen miktarları bulunmaktadır. Dolar olarak kişi başına düşen miktarlar incelendiğinde; federal veya yarı federal ülkelerde yalnızca yerel yönetimlerin olduğu düzeylerde daha düşük harcama miktarları olduğu görülmektedir. Bir diğer ifadeyle federatif yapıya sahip ülkelerde, ulus altı seviyede harcama sorumluluğu büyük oranda eyalet, bölgesel yönetim ve otonom/özerk topluluklar şeklindeki yapılarca gerçekleştirilmektedir.

Federal ülkeler arasında en düşük harcama miktarı, Meksika'dadır. Meksika kişi başına harcama miktarı ile OECD-35 ortalamasının altındaki tek federal ülkedir.

Federatif ülkeler grubunda sadece yerel yönetimler düzeyinde en fazla kişi başı harcama İsviçre’de iken, tüm ulus altı yönetimlerin dahil olduğu seviyede Kanada ön plana çıkmaktadır.

Ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı bakımından en düşük orana sahip olan ve OECD-35 ortalamasının altında kalan tek ülke yine, Meksika’dır. Hem tüm ulus altı yönetim birimleri hem de yalnızca yerel yönetimler düzeyinde en büyük orana sahip ülkenin ise Kanada olduğu görülmektedir. Kanada, ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı bakımından OECD-35 ortalamasının neredeyse iki katı değere ulaşmaktadır. Kanada’yı yalnızca yerel yönetimler düzeyinde Avusturya, Almanya, İsviçre ve Belçika, tüm ulus altı birimler düzeyinde ise Belçika, Almanya, İsviçre ve İspanya takip etmektedir.

Kanada ve İsviçre, ulus altı yönetim harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı açısından (yalnızca yerel yönetimler düzeyi de dahil) OECD-35 ortalamasını da oldukça aşarak ilk sıralarda yer almaktadır. Bu nedenle Kanada ve İsviçre’de kamusal sorumlulukların büyük oranda yerelleştiğini söylemek mümkündür.

Kanada ve İsviçre’yi yalnızca yerel yönetimler düzeyinde; Almanya ve Avusturya, tüm ulus altı birimler düzeyinde; Belçika, İspanya, ABD ve Almanya izlemektedir. Ulus altı yönetim harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı açısından OECD-35 ortalamasının altında kalan ülke ise Avusturya’dır. Avusturya’da yalnızca yerel yönetimlere ait harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı yüksek olmasına rağmen, eyaletlerin de dahil olduğu düzeyde yapılan harcamalar bakımından Meksika’nın altında kaldığı ifade edilebilir.

Meksika’nın güçlü yerelleşme süreçlerine ve federal yapıya rağmen merkezileşmiş bir ülke olarak kaldığını söylemek mümkündür. Ülkenin kalkınması ile ilgili stratejik kararların çoğunu alan federal yönetim tarafından harcama sorumlulukları/alanları delege ve kontrol edilmektedir. Düşük mali özerkliğe ve sınırlı öz gelir kaynaklarına rağmen kamu harcamalarının %42,7’si ulus altı yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Bu noktada yalnızca yerel yönetimler seviyesinde yer alan belediyelerin rolü daha sınırlıdır. Çünkü 2016 yılında toplam ulus altı yönetim

harcamalarının %17'si, toplam kamu harcamalarının ise %6,8'i belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir. İlgili oranların, federal OECD ülkeleri açısından en düşük değerler olduğu söylenebilir (OECD/UCLG, 2019: 491-492).

OECD-35 ortalamasına çok yakın değerlere sahip olarak dikkat çeken Avusturalya'da, ulus altı yönetim harcamalarının büyük kısmı eyalet düzeyindeki birimlerce yapılmaktadır. Eyaletlerin; eğitim, sağlık hizmetleri (hastaneler dahil), demiryolları ve toplu taşıma ile toplum hizmetleri, spor, eğlence ve tüketici işleri gibi kentsel konularda sorumlulukları bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin sorumlulukları ise bir eyaletten diğerine değişiklik gösterebilmektedir. Bununla birlikte genellikle; atık yönetimini de içeren yerel altyapı faaliyetleri ve hizmetleri, imar düzenlemeleri, eğlence, yaşlı bakımı ve çocuk bakımı şeklindeki toplum hizmetleri, kültürel ve eğitimsel kuruluşlar ile bazı ticari kuruluşlar gibi yasal sorumlulukları bulunmaktadır. 2016 yılında toplam ulus altı yönetim harcamalarının %14'ü, GSYH'nin %2,3'ü, kamu harcamalarının ise %6,5'i yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmiştir (OECD/UCLG, 2019: 158-159).

Kanada dünyanın en yerleşmiş ülkelerinden birisidir. Federatif bir ülke olan Kanada'da bölgesel düzeyde yer alan ulus altı yönetim birimlerinin harcama ve gelirler açısından önemli bir mali özerkliğe sahip olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler (belediyeler) alanında ise harcama ve gelirler açısından sıkı kontroller bulunmaktadır. Belediyelerin sınırlı mali özerkliğe sahip olması, sınırlı bir yasal çerçevede faaliyet göstermesi ve üst ulus altı yönetimlerin sert kontrolleri altında çalışması, diğer ulus altı yönetim birimlerinin bir ajansı gibi anılmasına neden olmaktadır. Bu durum doğal olarak belediyeler seviyesindeki harcama oranlarını da düşürmektedir. 2016 yılında ulus altı yönetim harcamalarının %73'ü bölgesel seviyedeki iller tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu oranın 2013 yılından beri %5 azalış gösterdiği bilinmektedir (OECD/UCLG, 2019: 529-530).

İsviçre, 26 kanton ve 2212 belediyeden oluşan parlamenter federal bir devlettir. OECD içerisinde bölgesel ekonomik farklılıkların en düşük olduğu ülkelerden biri olarak İsviçre'nin yerleşmiş yönetiminde kantonlar önemli bir rol oynamaktadır. Belediyeler ise bulunduğu kantonun yasaları ve anayasa ile yönetilmekte ve bir

kantondan diğerine değişiklik gösterebilmektedir. Kantonlar toplam kamu harcamalarının %40'ını, belediyeler ise %21,6'sını gerçekleştirmektedir. Ulus altı yönetim harcamalarının %65'i kantonlar tarafından, %35'i ise belediyeler tarafından yapılmaktadır. Veriler, kantonların ağırlıkta olduğu yerelleşme sürecini net biçimde ortaya koymaktadır (OECD/UCLG, 2019: 427-429).

Tablo 30'daki üniter ülkeler grubunda dolar olarak kişi başına harcama miktarı ile ön plana çıkan ülkeler; Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya gibi kuzey ülkeleri ile Hollanda'dır. İlgili ülkeler, OECD-35 ortalamasının üstünde kişi başı harcama miktarlarına sahiptir. Özellikle Danimarka ve İsveç, federatif ülkelere ait değerleri bile aşan harcama miktarları ile dikkat çekmektedir.

Üniter ülkeler grubunda en düşük harcama miktarının sırayla; Şili, Yunanistan ve Türkiye'de olduğu görülmektedir. Belirtilen üç ülke kişi başı 1000 doların altındaki harcama düzeyi ile OECD-35 ortalamasının altında kalmaktadır. Söz konusu üç ülkeyi İrlanda, Macaristan, Yeni Zelanda ve Portekiz'in takip ettiği görülmektedir.

Ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payı açısından OECD-35 ortalaması, %16,2'dir. İlgili ortalamayı aşan ülkeler sırayla; Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Norveç'tir. Ortalamaya en yakın olan ülkeler; Japonya, İtalya, Hollanda, Polonya, İzlanda, Fransa, Çekya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerdir. En düşük orana sahip ülkeler ise; İrlanda, Yunanistan, Şili, Türkiye, Yeni Zelanda ve Lüksemburg'dur.

Ulus altı yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payına bakıldığında %40,4 olan OECD-35 ortalamasını Danimarka, İsveç ve Güney Kore'nin aştığı görülmektedir. Ortalamaya en yakın ülkeler; Finlandiya ve Japonya'dır. Oransal açıdan en küçük değerlere sahip ülkeler ise; Yunanistan, İrlanda, Türkiye, Yeni Zelanda ve Lüksemburg olarak sıralanmaktadır.

Tabloda yer alan veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde; özellikle Danimarka ve İsveç gibi kuzey ülkelerinde harcamaların önemli düzeyde yerleştiği ifade edilebilir. İlgili ülkelerde ulus altı yönetim harcamalarının GSYH ve toplam kamu harcamaları içerisindeki payı, federal birçok ülkeyi bile geçmektedir.

Şili, Yunanistan, İrlanda ve Türkiye gibi ülkeler öncelikli olmak üzere birçok ülkede, kamusal sorumluluklar açısından merkezi yönetimin ağırlığı devam etmektedir. Ayrıca Tablo 30 çerçevesinde yapılan tüm kıyaslamalarda Türkiye'nin, OECD-35 ortalamasının oldukça altında kaldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Üniter ülkeler grubunda ve incelemeye esas parametreler çerçevesinde en dikkat çeken ülkeler, Danimarka ve İsveç'tir. Danimarka 5 bölge ve 98 belediyeden oluşan bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Bölgeler ile belediyeler arasında hiyerarşik bir bağlantı bulunmamaktadır. Özellikle belediyelerin temel alanlarda birçok kamusal hizmet ve fayda sağladığı bilinmektedir. Belediyelerin 2007 yılında yapılan reformdan sonra eğitim ve sosyal refah gibi alanlarda da sorumluluklar elde etmesi, harcamalar açısından önemini artırmıştır. Yerel yönetimler tarafından yapılan harcamalar ele alındığında Danimarka, OECD'deki üniter ülkeler arasında en yerelleşmiş ülke olarak tanımlanabilir (OECD/UCLG, 2019: 312-313).

İsveç, 290 belediye ve 21 il konseyi/bölgeden oluşan yerelleşmiş bir devlettir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları kanunla belirlenen zorunlu hizmetler ve kendilerinin karar verdikleri gönüllü hizmetler şeklinde bir ayrıma tabidir. Belediyelerin; sosyal güvenlik, eğitim (mesleki eğitim dahil), planlama ve inşaat, sağlık, çevrenin korunması, atık yönetimi, su ve kanalizasyon hizmetleri, yerel yollar ve toplu taşıma, eğlence, kültür ve konut ile kurtarma hizmetleri gibi birçok alanda sorumlulukları bulunmaktadır. İl konseylerinin/bölgelerin ise sağlık hizmetleri (temel bakım, hastaneler, ayakta tedavi, diş bakımı, tıbbi hizmetler) ve bölgesel toplu taşıma gibi temel sorumlulukları vardır. 2019 yılından beri bölgesel kalkınma konusu da il konseylerinin/bölgelerin sorumluluk alanına dahil olmuştur. Daha geniş bir sorumluluk alanında faaliyet gösterdiği için belediyeler, il konseylerine/bölgelere ait bütçenin aşağı yukarı iki katını yönetmektedir (OECD/UCLG, 2019: 422-424).

Tablo 31: Aynı Kategorideki Kamu Harcamalarının Payı Olarak Ulus Altı Yönetim Harcamaları (2016 - %)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Personel ve Prim Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Cari Sosyal Harcamalar
Avusturalya	71,2	-	3,6
Sadece Yerel Yönetimler	7,8	-	0,0
Avusturya	54,7	43,3	12,5
Sadece Yerel Yönetimler	24,2	24,3	5,4
Belçika	79,2	48,4	23,1
Sadece Yerel Yönetimler	32,9	13,0	3,0
Kanada	84,7	87,0	36,4
Sadece Yerel Yönetimler	34,3	26,8	1,8
Almanya	77,9	39,6	17,3
Sadece Yerel Yönetimler	25,3	23,7	9,2
Meksika	64,5	56,2	5,5
Sadece Yerel Yönetimler	7,5	18,8	0,4
İspanya	78,5	83,0	15,6
Sadece Yerel Yönetimler	18,0	24,0	0,6
İsviçre	84,1	73,4	21,6
Sadece Yerel Yönetimler	29,1	29,4	6,0
ABD	76,8	65,6	25,4
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-
ÜNİTER ÜLKELER	Personel ve Prim Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Cari Sosyal Harcamalar
Şili	29,0	-	1,1
Çekya	48,9	35,3	0,6
Danimarka	72,7	63,0	74,3
Estonya	39,3	29,5	2,7
Finlandiya	75,1	62,4	10,0
Fransa	28,1	31,4	4,5
Yunanistan	11,0	15,5	2,3
Macaristan	23,2	21,3	0,9
İzlanda	43,0	37,0	8,7
İrlanda	7,9	17,3	5,0
İsrail	15,1	20,3	3,1
İtalya	39,7	74,6	11,9
Japonya	76,0	33,6	10,8
Güney Kore	55,5	37,8	21,5
Letonya	45,5	37,2	6,0
Litvanya	43,9	-	3,7
Lüksemburg	19,3	20,6	0,3
Hollanda	60,8	35,2	11,1
Yeni Zelanda	9,2	18,1	0,0
Norveç	56,3	43,2	7,8
Polonya	51,7	45,8	12,5
Portekiz	17,5	28,1	2,6
Slovakya	37,3	18,6	0,4
Slovenya	34,4	27,6	2,9
İsveç	76,8	69,3	24,0
Türkiye	8,2	21,1	0,8
Birleşik Krallık	35,4	36,3	15,6
OECD-35	62,9	49,5	16,7

Kaynak: OECD, 2018a: 9

Not: Personel ve prim giderleri ile cari sosyal harcamalar alanında Meksika, Türkiye ve Yeni Zelanda'ya ait 2015 yılı verileri ile Avusturalya ve Şili'ye ait IMF'den alınmış tahmini veriler, 2016 yılı verileriyle güncellenmiştir. Personel ve prim giderleri ile cari sosyal harcamalar alanında Litvanya'ya ait 2016 yılı verileri, Tablo 31'e sonradan eklenmiştir. Bu değişikliklerde, OECD/UCLG (2019) ortaklığı ile oluşturulmuş "2019 Report of the World

Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country Profiles” adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Söz konusu düzenlemeler önemli boyutlarda olmadığı için OECD-35’e ait ortalama veriler de değişikliğe gidilmemiştir. Ulaşılamadığı için Avusturya ve Şili’ye ait mal ve hizmet alım giderleri ile Litvanya’ya ait tüm veriler, OECD – 35 ağırlıklı ortalama verilerine dahil değildir. Ayrıca tabloda ulaşamayan veriler “tire (-)” ile gösterilmiştir.

Tablo 31 ulus altı yönetimlerce yapılan personel ve prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve cari sosyal harcamaların³⁷, aynı alanlarda gerçekleşen toplam kamu harcamaları içerisindeki payını göstermektedir. Tabloya göre personel ve prim giderleri alanında OECD-35 ortalamasının altında kalan tek federal ülke, Avusturya’dır. OECD-35 ortalamasının altında kalmakla birlikte Avusturya’da personel ve prim giderlerinin yaklaşık %55’inin ulus altı yönetimlerce yapıldığı görülmektedir. Ayrıca Avusturya da dahil tüm federal ülkelerde yalnızca yerel yönetimler düzeyinde gerçekleşen personel ve prim giderlerinin daha düşük oranlara sahip olduğu ifade edilebilir. Bu durum eyalet, bölgesel yönetim ve özerk/otonom yönetim gibi ulus altı seviyelerde daha çok kamu istihdamı gerçekleştirildiğinin bir diğer göstergesidir.

Personel ve prim giderleri alanında yaklaşık %85’lik oran ile kamu harcamalarının ileri düzeyde yerelleştiği Kanada ve İsviçre’nin ilk sıraları aldığı söylenebilir. Bir diğer ifadeyle, Kanada ve İsviçre’de federal yönetimin kamu personel ve prim giderlerindeki payı %15 seviyelerindedir. Kanada ve İsviçre’yi; Belçika, İspanya ve Almanya gibi ülkeler takip etmektedir.

Mal ve hizmet alım giderleri alanında OECD-35 ortalamasının %49,5 olduğu görülmektedir. Bu ortalamayı aşan ülkeler sırayla; Kanada, İspanya, İsviçre, ABD ve Meksika’dır. Avusturya ve Almanya dışında sadece yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alım giderleri oranının daha düşük olduğu sonucu elde edilmektedir. Personel giderleri gibi mevcut kapasitenin işleyişine odaklı bir diğer harcama türü olan mal ve hizmet alım giderleri alanında özellikle Kanada, İspanya ve İsviçre’ye ait oranlar dikkat çekmektedir.

Her yıl düzenli olarak yapılan sosyal harcamalar alanında OECD-35 ortalaması %16,7’dir. İlgili ortalamanın üstündeki ülkeler sırayla; Kanada, ABD, Belçika ve İsviçre’dir. Avusturya’da sadece yerel yönetimler düzeyinde hiç cari sosyal harcama

³⁷ Belirtilen üç harcama türü de “cari harcamalar” kategorisi altındadır.

yapılmamaktadır. Almanya dışındaki diğer ülkelerde ise eyalet, bölgesel yönetim veya özerk/otonom yönetim şeklindeki ulus altı birimlerin oransal olarak daha çok sosyal harcama yaptığı sonucuna erişilmektedir.

Tablo 31'e göre üniter ülkeler grubunda personel ve prim giderleri açısından ön plana çıkan ülkeler sırayla; İsveç, Japonya, Finlandiya ve Danimarka'dır. İlgili ülkeler aynı zamanda OECD-35 ortalamasının üstündeki ülkeler grubu şeklinde de adlandırılabilir. Söz konusu ülkelerde personel ve prim giderleri alanında yapılan harcamaların yaklaşık %75'i yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetimin personel ve prim giderlerindeki oransal gücü %25 seviyelerindedir. Bir diğer ifadeyle; İsveç, Japonya, Finlandiya ve Danimarka'da personel ve prim giderleri önemli düzeyde yerleşmiştir ve yerel yönetimler en önemli kamu işvereni konumundadır.

Özellikle İsveç'te yerel yönetimlerin sağlık çalışanları, sosyal faaliyetlerde çalışanlar ve öğretmenlerin ücretlerinden sorumlu olması, oransal artışta etkili olmuştur (OECD/UCLG, 2019: 424). Finlandiya'da ise belediyelerin, toplam Finlandiya işgücünün %20'sini istihdam ettiği bilinmektedir (OECD/UCLG, 2019: 321).

Personel ve prim giderleri alanında en düşük oransal değerlere sahip ülkelerin; İrlanda, Türkiye, Yeni Zelanda ve Yunanistan olduğu görülmektedir. Belirtilen ülkelerde merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının personel ve prim giderleri açısından sorumluluğu %90 düzeylerindedir. Bu durum eğitim, sağlık, savunma ve sosyal güvenlik gibi önemli kamusal sorumlulukların merkezi yönetim seviyesinde toplandığı sonucunu da verebilmektedir.

Mal ve hizmet alım giderleri alanında OECD-35 ortalamasını aşan ülkeler; İtalya, İsveç, Danimarka ve Finlandiya'dır. Polonya ve Norveç'in de OECD-35 ortalamasına oldukça yaklaştığı görülmektedir.

Mal ve hizmet alım giderleri alanında en düşük oransal değerlere sahip ülkeler ise; Yunanistan, İrlanda, Yeni Zelanda, Slovakya, İsrail ve Türkiye olarak sıralanmaktadır.

Tablo 30 ile Tablo 31'deki üniter ülke verileri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ortalama değerleri aşarak ön plana çıkan ülkelerde; “kamusal hizmetlerin yerelleşmesi, mal ve hizmet alım giderleri ile personel ve prim giderlerinin de yerelleşmesi sürecini beraberinde getirmektedir” şeklinde bir sonuç çıkarılabilir. Bu noktada, en düşük oransal değerlere sahip ülkeler nezdinde tam tersi bir sonuç çıkarmak ta mümkündür.

Cari sosyal harcamalar alanında %16,7 olan OECD-35 ortalamasını; %74,3'lük oranla Danimarka, %24'lük oranla İsveç ve %21,5'lik oranla Güney Kore aşmaktadır. Özellikle Danimarka'da yıllık olarak gerçekleşen kamu sosyal harcamalarının yaklaşık %75'i yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Danimarka'ya ait nispi değere, federal ülkeler de dahil hiçbir OECD ülkesi ulaşamamıştır. İsveç'te yerel düzeyde yaptığı cari sosyal harcamalar ile Kanada ve ABD dışındaki tüm federal ülkeleri geride bırakmıştır. Danimarka ve İsveç'in cari sosyal harcamalarda ön plana çıkma nedeni; İskandinav ülkelerinin sahip olduğu güçlü refah sistemi veya refah devleti anlayışı ile izah edilebilir (OECD/UCLG, 2019: 424).

Üniter ülkeler grubunda cari sosyal harcamalar kategorisinde en düşük oransal değerlere sahip ülke ise, Yeni Zelanda'dır. Hatta, Yeni Zelanda'da yerel düzeyde hiç cari sosyal harcama yapılmamaktadır.

Lüksemburg, Slovakya, Çekya, Türkiye ve Macaristan'da ise yerel yönetimlerce yapılan cari sosyal harcamaların, toplam kamu cari sosyal harcamaları içerisindeki payı %1'in altındadır. Söz konusu oranlar ilgili ülkelerde, cari sosyal harcamalar alanından neredeyse tamamen merkezi yönetimin sorumlu olduğunu göstermektedir. Ayrıca Türkiye sahip olduğu nispi değerler ile Tablo 31'deki tüm kıyaslamalarda yine, OECD-35 ortalamasının altında kalmaktadır.

Tablo 32: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ulus Altı Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2016 - %)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Personel ve Prim Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Cari Sosyal Harcamaları	Subvansiyonlar ve Cari Transferler	Diğerleri*	Sermaye Harcamaları
Avusturalya	40,8	24,4	2,3	13,7	4,5	14,2
Sadece Yerel Yönetimler	31,9	31,7	0,0	1,5	2,0	32,9
Avusturya	32,6	19,0	15,8	18,6	2,4	11,9
Sadece Yerel Yönetimler	30,6	23,0	14,5	17,7	1,8	12,5
Belçika	37,2	11,3	22,0	17,8	1,7	10,0
Sadece Yerel Yönetimler	58,0	16,0	10,6	4,2	1,6	9,6
Kanada	34,1	19,1	13,9	13,7	6,3	12,9
Sadece Yerel Yönetimler	50,5	23,2	2,5	3,4	2,1	18,2
Almanya	27,6	15,6	19,6	23,3	2,6	11,3
Sadece Yerel Yönetimler	23,8	22,5	27,6	13,2	1,5	11,4
Meksika	48,7	13,3	0,2	20,3	1,7	15,8
Sadece Yerel Yönetimler	37,0	22,0	0,0	9,0	1,0	30,0
İspanya	41,0	20,4	13,6	14,2	2,4	8,4
Sadece Yerel Yönetimler	33,9	31,1	1,9	21,7	1,1	10,2
İsviçre	30,2	17,7	11,8	25,9	1,1	13,2
Sadece Yerel Yönetimler	29,6	29,5	9,3	14,6	1,6	15,4
ABD	41,0	23,7	20,3	0,0	5,4	9,6
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
ÜNİTER ÜLKELER	Personel ve Prim Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Cari Sosyal Harcamaları	Subvansiyonlar ve Cari Transferler	Diğerleri*	Sermaye Harcamaları
Şili	52,1	26,1	1,4	12,0	0,0	8,4
Çekya	42,2	30,1	0,9	12,3	0,8	13,8
Danimarka	33,1	17,1	39,1	5,8	0,5	4,4
Estonya	49,2	29,8	4,0	3,5	0,4	13,1
Finlandiya	44,6	32,2	10,1	3,6	0,3	9,2
Fransa	32,1	20,3	10,5	15,1	1,9	20,1
Yunanistan	38,7	24,5	14,9	0,8	1,5	19,7
Macaristan	42,0	30,3	2,2	10,1	0,3	15,5
İzlanda	47,5	31,5	4,3	5,0	3,1	8,7
İrlanda	27,0	28,5	25,2	0,9	1,2	17,3
İsrail	27,8	27,5	4,7	15,6	2,5	21,8
İtalya	27,1	27,9	19,0	10,8	3,3	11,9
Japonya	26,8	15,3	14,8	20,1	1,9	21,0
Güney Kore	27,5	14,2	14,6	16,7	0,5	26,5
Letonya	49,0	25,4	7,6	5,1	1,0	11,9
Litvanya	55,1	22,4	5,9	3,6	0,2	12,8
Lüksemburg	34,3	21,8	1,3	11,9	0,1	30,6

Tablo 32 (devamı): Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ulus Altı Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2016 - %)

ÜNİTER ÜLKELER	Personel ve Prim Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Cari Sosyal Harcamaları	Subvansiyonlar ve Cari Transferler	Diğerleri*	Sermaye Harcamaları
Hollanda	38,3	27,2	17,4	4,3	0,8	12,0
Yeni Zelanda	18,4	32,2	0,0	10,1	6,1	33,2
Norveç	51,2	18,8	8,1	6,9	1,9	13,1
Polonya	41,2	26,4	16,7	4,7	1,0	10,0
Portekiz	34,8	28,3	8,9	9,9	2,0	16,2
Slovakya	51,9	28,2	1,2	7,4	0,8	10,5
Slovenya	47,6	23,2	6,3	6,4	0,6	15,8
İsveç	38,4	22,3	16,3	4,4	9,2	9,4
Türkiye	17,7	43,2	2,9	3,3	3,9	29,0
Birleşik Krallık	32,1	29,6	24,7	1,2	2,5	10,0
OECD-35	36,0	21,2	17,0	9,2	4,0	12,5

Kaynak: OECD, 2018a: 10

Not: Meksika, Türkiye ve Yeni Zelanda'ya ait 2015 yılı verileri ile Avusturalya ve Şili'ye ait IMF'den alınmış tahmini veriler, 2016 yılı verileriyle güncellenmiştir. Litvanya'ya ait 2016 yılı verileri, Tablo 32'ye sonradan eklenmiştir. Bu değişikliklerde, OECD/UCLG (2019) ortaklığı ile oluşturulmuş "2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country Profiles" adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Litvanya'ya ait verilerin tabloya eklenmesi dahil söz konusu düzenlemeler önemli boyutlarda olmadığı için OECD-35'e ait ağırlıklı ortalama veriler de değişikliğe gidilmemiştir. Ayrıca tabloda ulaşılamayan veriler "tire (-)" ile gösterilmiştir. *Diğerleri; ödenen vergiler, faizler dahil finansal masraflar ve emeklilik fonlarındaki değişiklik ayarlamalarını içermektedir.

Tablo 32'de ulus altı yönetim harcamalarının kendi içindeki dağılımı gösterilmektedir. Söz konusu tablo; ulus altı yönetimlerin mevcut kapasitenin işleyişine mi veya yatırım yapmaya mı odaklı olduğu konusunda sonuçlar çıkarılmasını sağlamaktadır.

Tablonun ilk kısmında federatif devletler bulunmaktadır. Tabloya göre en fazla harcamanın yapıldığı iki alan; personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderleridir. Ayrıca tabloda sermaye harcamalarının (yatırım odaklı yapıyı gösterir) dışındaki alanların, toplam cari harcamaları (mevcut kapasitenin işleyişine odaklılığı gösterir) ifade ettiği de belirtilmelidir. Bu kapsamda federatif ülkelerde tüm ulus altı birimlerin olduğu seviyede cari harcamaların oranı %84,2 ile %91,6 arasında değişmektedir. Belirtilen oransal aralık, kaynakların büyük kısmının cari işler çerçevesinde veya mevcut kapasitenin işleyişi için harcandığını ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla sermaye harcamalarına (yatırım yapmaya) %10-15 arası bir kaynak ayrılabilir.

Yalnızca yerel yönetimler incelendiğinde ele alınan ülkeler bazında cari harcamaların oranı; %67,1 ile %90,4 arasında değişkenlik göstermektedir. Bir diğer ifadeyle; Belçika dışındaki tüm ülkelerde yalnızca yerel yönetimler seviyesinin nispeten daha yatırım odaklı bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Çünkü 2016 yılında Belçika’da eyalet düzeyinde sermaye harcamalarının oranı %10,2 iken, yalnızca yerel yönetimlerde sermaye harcaması oranı %9,6’ya düşmektedir (OECD/UCLG, 2019: 288).

Tüm ulus altı birimlerin olduğu düzeyde oransal olarak en fazla sermaye harcamasının yapıldığı ülkeler; Meksika ve Avusturalya’dır. Yalnızca yerel yönetimler seviyesi ele alındığında ise yine, Avusturalya ile Meksika ön plana çıkmaktadır. Örneğin Avusturalya ulus altı yönetimlerinde toplam harcamaların yaklaşık %86’sı cari harcamalara, %14’ü ise sermaye harcamalarına gitmektedir. Eyaletler çıkarılıp yalnızca yerel yönetimler incelendiğinde ise cari harcama düzeyi düşmekte (%67,1) ve özellikle (direct investment) doğrudan yatırımlar (%32,7) artmaktadır. Bu durum; Avusturalya’da (yalnızca) yerel yönetim birimlerinin yatırım odaklılık açısından (oransal olarak) eyaletlere kıyasla daha güçlü bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Avusturalya örneğinde cari harcamalarda en önemli gider kalemleri; personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderleridir. Sermaye harcamalarında ise doğrudan yatırımların³⁸ ağırlığı bulunmaktadır (OECD/UCLG, 2019: 159).

Sermaye harcamaları alanında %12,5’lik OECD-35 ortalamasının altında kalan federal ülkeler; Avusturya, Belçika, Almanya, İspanya ve ABD’dir. Meksika ve Avusturalya’daki “yalnızca yerel yönetimler” seviyesine ait oranlar kapsam dışı bırakılırsa, sermaye harcamalarının OECD-35 ortalamasını çok farklı şekilde aştığı federatif ülke neredeyse yok gibidir.

³⁸ Doğrudan yatırımlar (direct investment); sermaye transferleri hariç yatırımları, yani “sermaye giderlerini” temsil etmektedir.

Aslında federatif ülkeler grubunda sermaye harcamalarının düşük olmasının bir diğer nedeni; 50-100 yıl kadar önce birçok gelişmiş ülkenin³⁹ büyük ölçekli altyapı ve üstyapı ihtiyacını gidermesi ile ilişkilendirilebilir. Gelişmiş ülkelerde kentler ve diğer yerleşim alanları fiziki açıdan önemli bir kalkınmışlık gösterdiği için harcama yapısının gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere kıyasla farklılık sergilemesi bir bakıma doğaldır. Çünkü fiziki donanımın gelişmiş ve belirli bir seviyeye ulaşmış olması, ülkelerin yatırım yapmak yerine sosyal alanlara, eğitime ve sağlığa daha fazla harcama yapabilmesine imkân tanımaktadır.

Bu süreçte; gelişmiş ve performans odaklı yönetim teknikleri uygulayarak, personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerinin azaltılması da diğer alanlara kaynak ayırma potansiyelini oldukça güçlendirmektedir. Bir diğer ifadeyle; gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler genellikle zorunlu ve öncelikli hizmetler arasında yer alan altyapı ve üstyapı faaliyetlerine daha fazla harcama yaptıkları için sermaye harcamaları nispi olarak yüksek değerlere ulaşabilmektedir. Bu nedenle demokratik ve sosyal alanlara, eğitim ve sağlık hizmetlerine yapılacak harcamaları mecburi olarak ikinci plana atmakta veya ötelemektedirler.

Tablo 32 federal ve üniter ülkeler şeklinde bir bütün olarak incelenirse; bazı istisnalar haricinde söz konusu bağlantı net biçimde görülecektir. Sermaye harcamaları oranı veya personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderleri düşük olan ülkelerin cari sosyal harcamalara veya sübvansiyonlar ve cari transferler gibi diğer gider kalemlerine nispi olarak daha fazla pay ayırdığı sonucuna ulaşılabilecektir (vice versa)⁴⁰.

Tablo 32'ye göre toplam cari harcamalar açısından OECD-35 ortalaması %87,4'tür⁴¹. Söz konusu ortalamayı aşan üniter ülkeler; Şili, Danimarka, Finlandiya, İzlanda, İtalya, Letonya, Hollanda, Polonya, Slovakya, İsveç ve Birleşik Krallık'tır. Slovakya, Letonya, Finlandiya, İzlanda ve Şili'de cari harcamaların yüksek olma nedeni; personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerinden, İtalya ve

³⁹ Meksika kapsam dışı bırakılabilir.

⁴⁰ Aynı değerlendirmenin üniter ülkeler grubu içinde geçerli olduğu unutulmamalıdır.

⁴¹ Sermaye harcamaları dışındaki sütunların toplanması ile ilgili orana ulaşılabilir.

Danimarka’da özellikle cari sosyal harcamalar ile sübvansiyonlar ve cari transferlerin oransal olarak fazla olmasından, İsveç, Birleşik Krallık, Hollanda ve Polonya’da personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerine ek olarak cari sosyal harcamaların önemli boyutlara ulaşmasından kaynaklanmaktadır. İlgili ülkelerde toplam cari harcamaların OECD-35 ortalamasının üstünden olması, sermaye harcamalarında OECD ortalamasının altında kalma gibi bir sonucu doğal olarak beraberinde getirmektedir.

Sermaye harcamaları bakımından OECD-35 ortalamasının üstünde yer alan ve en yüksek nispi değerlere sahip olan ülkeler; Yeni Zelanda, Lüksemburg, Türkiye, Güney Kore, İsrail, Japonya, Fransa, Yunanistan, İrlanda ve Portekiz şeklinde sıralanmaktadır. Sermaye harcamaları yüksek olan ülkelerin özellikle personel ve prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri veya cari sosyal harcamalar alanlarının bazılarında, bazen ise aynı anda ikisinde veya üçünde, OECD-35 ortalamasının altında yer aldığı görülmektedir. Bu durum; “kentlerin veya diğer yerleşim yerlerinin fiziki gelişmişlik seviyesi, sermaye harcamalarına öncelik verilmesi gerekliliğini doğurmaktadır” şeklinde yorumlanabilir. İlgili yorum kapsamında cari harcama kalemlerinin zorunlu olarak kısıldığı unutulmamalıdır. Bir başka yorum ise “cari harcama alanlarının bazılarında etkin yönetim uygulamaları sergileyebilen ülkelerin yatırım harcamalarına kaynak ayırma potansiyelinin artması” şeklindedir. Burada ise etkinlik ve verimlilik, yatırım odaklı harcama yapısının zeminini oluşturmaktadır.

Tablo 32’de dikkat çeken bir diğer nokta; “diğerleri” olarak adlandırılan gider sınıfıdır. Ödenen vergiler, faizler dahil finansal masraflar ve emeklilik fonlarındaki değişiklik ayarlamaları içeren “diğerleri” kategorisi, nispi olarak en az harcamanın yapıldığı alandır. Daha sonra sübvansiyonlar ve cari transferler alanı gelmektedir.

Tablo 32’ye göre Türkiye’nin, OECD-35 ağırlıklı ortalamaları ile kıyaslandığında daha yatırım odaklı bir yapıya sahip olduğu çıkarımı yapılabilir. Bunun nedeni; Türkiye’de 2016 yılı verilerine göre sermaye harcamaları alanına OECD-35 ortalamasının iki katından fazla kaynak ayrılmasıdır. %29 olan sermaye harcamaları oranının Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden elde edilen 2018 yılı verilerine göre %41,64 seviyelerine ulaştığı ifade edilebilir

(Bakınız, Tablo 27). Oransal yükselişi, yatırım odaklı yapının güçlendiği şeklinde yorumlamak mümkündür. Tablo 32’de Türkiye özelinde dikkat çeken diğer noktalar; personel ve prim giderleri, cari sosyal harcamalar, sübvansiyonlar ve cari transferler ile “diğerleri” olarak sınıflandırılan harcama kategorilerinde OECD-35 ortalamasının altında kalınmasıdır. Cari harcamalar içerisinde mal ve hizmet alım giderleri ise OECD-35 ortalamasının neredeyse iki katından fazladır. Söz konusu durum Türkiye’deki akademik yazında yerel yönetimlerin sorumluluklarını hizmet satın alımı yoluyla gidermesine bağlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 368-369). Neticede Türkiye’deki yerel yönetimler, yerel düzeydeki alt ve üstyapının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla büyük ölçekli harcamalar yapmak zorunluluğu içerisinde. Çünkü kentlerin fiziki gelişimi konusunda atılım sağlayacak projelerde geç kalınmış, temel alt ve üstyapı faaliyetleri hala tamamlanamamıştır. Bu noktada kentleşmenin etkisi büyüktür. Nitekim 1950 sonrası süreçte köyden kente göçün süreklilik arz ederek artması, fiziki donanım ihtiyacını devamlı olarak yükseltmektedir. Kentsel gelişim devam ettiği için Türkiye’deki yerel yönetimlerin önceliği yatırım harcamalarından yana olmakta, cari sosyal harcamalar veya sübvansiyon ve cari transferler gibi gider alanları ikinci planda kalmaktadır. Tersine göçün teşvik edilmesi ve kentsel kalkınmışlığın sağlanması, gelişmiş birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de zamanla harcama yapısının değişimini tetikleyecektir.

Ayrıca Türkiye’deki hâkim kamu yönetimi anlayışı ve üniter yapılanma, kamu harcamalarının ağırlıklı olarak merkezi idare tarafından yapılmasına neden olmaktadır. Sosyal harcamaların büyük kısmının merkezi idarenin sorumluluğu altında olması ve yerel düzeyde yaşanan gelir yetersizliği, yerel yönetimlerin sosyal alanlardaki harcama payını sınırlamaktadır.

Bir diğer deyişle cari sosyal harcamalar ile sübvansiyonlar ve cari transferler gibi gider kalemlerinin yerel yönetimlerin bütçesinde önemli paylara sahip olması, ilgili alanlardaki hizmetlerin yerelleşmesiyle de büyük oranda bağlantılıdır. Bu noktada, 1985 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ortaya konulan ve hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulmasını gerektiğini ifade eden “subsidiarity

ilkesinin”⁴² etkisi de oldukça önem arz etmektedir. Söz konusu Şart’ı ve subsidiarity ilkesini birçok ülke kabul etmesine rağmen, ilkenin pratikte ve gerçek anlamda uygulanabildiği ülke sayısı sınırlı kalmaktadır⁴³.

Tablo 33: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ulus Altı Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2016 - %)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik*	Genel Kamu Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Çevre Koruma Hizmetleri
Avusturalya	20,2	7,1	11,5	24,1	17,5	0,0	8,8	4,1	3,8	3,0
Sadece Yerel Yönetimler	0,5	4,5	23,9	1,1	27,8	0,0	2,3	8,9	17,7	13,4
Avusturya	16,6	22,5	13,9	25,1	14,1	0,0	1,1	1,8	3,6	1,2
Sadece Yerel Yönetimler	16,9	22,4	16,0	22,1	11,5	0,0	1,8	1,9	5,6	2,0
Belçika	27,4	24,3	16,7	3,0	16,3	0,0	3,4	1,4	4,6	3,0
Sadece Yerel Yönetimler	21,5	20,6	17,2	0,5	8,4	0,0	12,2	3,2	9,1	7,2
Kanada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Almanya	21,1	27,5	22,7	2,2	11,4	0,0	6,7	1,8	4,6	2,1
Sadece Yerel Yönetimler	15,6	35,6	17,2	2,1	13,4	0,0	3,2	3,3	5,6	4,0
Meksika	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İspanya	18,1	7,0	22,5	26,3	11,3	0,0	4,4	2,3	4,4	3,7
Sadece Yerel Yönetimler	3,5	9,3	35,6	1,3	15,4	0,0	7,8	5,7	11,4	10,0
İsviçre	26,6	20,4	15,1	10,6	12,5	0,4	7,3	0,9	3,6	2,5
Sadece Yerel Yönetimler	28,1	19,3	14,6	3,9	12,9	0,5	6,3	2,2	6,6	5,6
ABD	31,4	4,9	12,3	25,4	13,8	0,0	9,6	1,4	1,3	0,0
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

⁴² Hizmette yerellik veya yerindelik ilkesi olarak ifade edilmektedir.

⁴³ Üniter ülkeler grubunda özellikle Danimarka ve İsveç gibi İskandinav ülkelerinin uygulamada başarılı olduğu söylenebilir.

Tablo 33 (devamı): Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ulus Altı Yönetim Harcamalarının Dağılımı (2016 - %)

ÜNİTER ÜLKELER	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik*	Genel Kamu Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenliği Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Çevre Koruma Hizmetleri
Şili	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Çekya	28,4	7,8	12,4	13,9	17,8	0,0	1,9	4,2	7,3	6,3
Danimarka	8,8	56,2	3,5	24,3	3,6	0,0	0,2	0,4	2,3	0,6
Estonya	39,5	8,1	7,2	15,7	13,6	0,0	0,3	3,7	9,0	2,9
Finlandiya	17,6	26,5	17,2	26,4	6,5	0,0	1,1	0,6	3,6	0,4
Fransa	14,7	19,4	19,3	0,7	18,6	0,0	3,0	7,7	9,2	7,4
Yunanistan	9,0	12,7	26,0	0,0	20,5	0,0	0,3	5,2	11,3	14,9
Macaristan	18,5	11,7	24,5	4,2	20,4	0,0	0,7	7,4	10,7	2,1
İzlanda	34,6	23,3	11,4	0,5	8,3	0,0	1,0	2,8	16,4	1,7
İrlanda	10,3	32,6	5,1	0,0	18,7	0,0	3,5	13,3	6,3	10,2
İsrail	36,4	17,4	11,2	0,3	8,1	0,6	1,0	5,6	10,4	9,0
İtalya	6,1	4,8	15,3	47,7	12,7	0,0	1,6	3,7	2,3	5,7
Japonya	17,8	26,4	10,6	11,8	14,0	0,0	6,3	4,1	2,3	6,8
Güney Kore	27,5	16,0	17,9	4,3	17,3	0,0	2,9	5,6	3,9	4,4
Letonya	41,3	12,0	8,3	9,6	8,5	0,0	1,7	9,0	8,3	1,3
Litvanya	39,4	10,0	7,1	19,8	10,1	0,1	0,8	4,3	5,4	3,0
Lüksemburg	10,4	12,2	26,1	0,6	14,8	0,0	2,8	4,5	14,8	13,8
Hollanda	30,7	23,8	6,9	3,4	13,4	0,0	2,7	1,9	7,8	9,4
Yeni Zelanda	0,0	0,0	23,2	0,0	29,9	0,0	0,0	16,5	13,0	16,9
Norveç	23,5	28,8	8,3	14,1	9,3	0,0	1,1	4,9	5,7	4,2
Polonya	27,6	20,8	9,9	15,6	11,8	0,0	1,8	4,0	6,2	2,3
Portekiz	13,3	7,8	30,8	6,3	15,6	0,0	1,1	8,7	8,4	8,1
Slovakya	40,2	7,5	14,0	3,6	15,7	0,0	1,3	6,0	6,2	5,5
Slovenya	38,4	11,8	8,9	12,3	11,3	0,0	1,6	4,5	7,5	3,5
İsveç	21,0	27,6	10,6	26,7	6,5	0,0	0,8	2,6	3,5	0,6
Türkiye	2,0	1,7	34,7	1,3	17,5	0,2	4,7	20,2	8,2	9,5
Birleşik Krallık	24,6	35,8	7,9	2,0	8,8	0,0	8,4	6,2	2,1	4,0
OECD-32	24,8	14,0	14,1	18,1	13,6			15,3		

Kaynak: OECD/UCLG, 2019, OECD, 2018a: 11

Not: OECD-32'ye ait ağırlıklı ortalamaların dışındaki tüm veriler, 2016 yılı verileridir. Litvanya'ya ait 2016 yılı verileri, Tablo 33'e sonradan eklenmiştir. Bu değişikliklerde, OECD/UCLG (2019) ortaklığı ile oluşturulmuş "2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country Profiles" adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Tablo 33'te ulaşılamayan veriler ise "tire (-)" ile gösterilmiştir. Ulaşılamayan veriler ile Litvanya'ya ait veriler, ağırlıklı ortalamalara dahil değildir. OECD-32 düzeyinde 2016 yılına ait ayrıntılı ağırlıklı ortalama verilerine ulaşılamadığı için 2015 yılı ağırlıklı ortalama verileri kullanılmıştır. Bu kapsamda; savunma, kamu düzeni ve güvenliği, iskân ve toplum refahı, çevre koruma ve dinlenme, kültür ve din hizmetlerine ait ağırlıklı ortalamalar "OECD, 2018a: 11" kaynağına uygun olarak bir bütün halinde tabloya eklenmiştir. *Sosyal güvenlik harcamaları hem cari harcamaları hem de sermaye harcamalarını içermektedir. ABD'de çevre koruma harcamaları, iskân ve toplum refahı alanı içerisinde.

Tablo 33, fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde ulus altı yönetim harcamalarının dağılımını göstermektedir. Tablonun ilk kısmında federatif ülkelerin harcamaları yer almaktadır. OECD-32 ortalaması incelediğinde en fazla harcamanın; eğitime, sağlığa, genel kamu hizmetlerine, sosyal güvenliğe ve ekonomik işler ve hizmetlere yapıldığı görülmektedir. Savunma, kamu düzeni ve güvenliği, iskân ve toplum refahı, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ile çevre koruma hizmetlerine ait ortalama oran ise %15,3'tür. Ulus altı düzeyde OECD ortalamasını da aşarak eğitime en fazla harcama yapan federatif ülkeler; ABD, Belçika ve İsviçre şeklinde sıralanmaktadır. Ayrıca federatif ülkelerden Avusturya ve İsviçre'de yalnızca yerel yönetimler düzeyinde eğitim harcamaları oranının daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Uygun verilerin elde edildiği diğer ülkelerde ise tam tersi bir eğilim bulunmaktadır.

Sağlık hizmetleri alanında %18,1 olan OECD-32 ortalamasını İspanya, ABD, Avusturya ve Avusturalya gibi federal ülkelerin aştığı görülmektedir. Sağlık hizmetleri alanında yalnızca yerel yönetimlerin olduğu düzeyde oransal olarak daha az harcama yapılırken, yalnızca yerel yönetimler seviyesinde OECD-32 ortalamasını sadece Avusturya'nın geçtiği sonucu elde edilmektedir.

Daha çok ulus altı yönetimlerin idari maliyetlerinin yer aldığı genel kamu hizmetleri alanında İspanya'daki yalnızca yerel yönetimler seviyesinin, sosyal güvenlik harcamalarında Almanya'daki yalnızca yerel yönetimler düzeyinin, ekonomik işler ve hizmetler alanında ise Avusturalya'daki yalnızca yerel yönetimler düzeyinin oranları dikkat çekmektedir.

Federatif ülkelere savunma hizmetlerine alanına ulus altı seviyede genel olarak hiç kaynak ayrılmadığı görülmektedir. Ulus altı yönetimler içerisinde sadece yerel yönetimlerin olduğu seviyede kamu düzeni ve güvenliği açısından Belçika'nın, iskân ve toplum refahı, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ile çevre koruma hizmetlerinde ise özellikle Avusturalya'nın harcamaları oransal olarak önem arz etmektedir.

Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine yapılan harcamaların oransal dağılımında ilk sıraları alması, incelenen ülkelerde kanalizasyon, içme suyu, yol ve metro gibi temel alt ve üstyapı hizmetlerinin belirli bir gelişmişlik seviyesine

ulaşmasıyla bağlantılı olabilir. Hizmetlerin kanuni olarak ulus altı yönetimlerin yetki sahasına dahil edilmesi de bir diğer önemli etkidir. Örneğin ABD’de ulus altı yönetim harcamalarının %56,8’i eğitim ve sağlık hizmetleri alanına gitmektedir. Eğitim harcamalarının ilk ve ortaöğretim seviyesine odaklı olduğu ifade edilebilir. İlk ve ortaöğretim seviyesinde yalnızca yerel yönetimler düzeyinin rolü büyüktür. Yükseköğretim ile sağlık harcamalarında ise eyalet yönetimleri ön plana çıkmaktadır (OECD/UCLG, 2019: 536).

Tablo 33’ün ikinci kısmında üniter ülkeler bulunmaktadır. Üniter ülkeler grubunda eğitim harcamaları alanında OECD-32 ortalamasını aşan ve en yüksek nispi değerlere sahip olan ülkeler; Letonya (%41,3), Slovakya (%40,2), Estonya (%39,5), Litvanya (%39,4), Slovenya (%38,4), İsrail (%36,4), İzlanda (%34,6) ve Hollanda (%30,7) şeklindedir. Letonya, Slovakya ve İzlanda’da eğitim harcamalarının yüksek olmasında, eğitim tesislerinin bakım ve işletme maliyetleri ile öğretmen ve personel ücretleri temel faktörlerdir (OECD/UCLG, 2019: 362). OECD-32 ortalamasının altında kalan ve en düşük nispi harcama verilerine sahip olan ülkelerin başında ise Yeni Zelanda (%0,0), Türkiye (%2,0), İtalya (%6,1), Danimarka (%8,8) ve Yunanistan (%9,0) gibi ülkeler bulunmaktadır.

Daha öncede ifade edildiği üzere bir ülkenin yerel yönetimler üzerinden eğitime, sağlığa ve sosyal güvenlik gibi alanlara kaynak ayırmasında, kentlerin fiziki gelişmişliğinin yanında kanuni düzenlemelerde etkili olmaktadır. Bunun en iyi örneği, Danimarka’dır. Danimarka OECD’nin en yerleşmiş üniter ülkesidir. Fakat gerçek anlamda yerleşen alan eğitim değil, belediyelerin sorumluluğundaki sosyal güvenlik ile bölgelerin yetkili olduğu sağlık hizmetleri alanıdır (OECD/UCLG, 2019: 313). Harcama oranına bakıldığında; Danimarka’da kanuni düzenlemeler gereği eğitim hizmetleri sorumluluğunun merkezi yönetimde olduğunu belirtmek mümkündür. Nispi olarak daha fazla harcama yapan ve eğitim sistemi ile adından söz ettiren Finlandiya ile İsveç’in de Danimarka’ya benzer bir özellik gösterdiği söylenebilir. İrlanda, Japonya, Norveç ve Birleşik Krallık’ta sosyal güvenlik hizmetlerinin, İtalya’da sağlık hizmetlerinin (%47,7), Yeni Zelanda’da ekonomik işler ve hizmetler

gibi harcama alanlarının, OECD-32 ortalamalarını da aşarak, yerel yönetimlerin bütçesinden en büyük payı aldığı görülmektedir.

Tablo 33 incelediğinde özellikle Fransa, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İsrail, Lüksemburg, Yeni Zelanda, Türkiye ve Birleşik Krallık'ta sağlık hizmetleri sorumluluğunun tamamen merkezi yönetimin elinde olduğu şeklinde bir sonuç çıkarılabilir. Aynı değerlendirme tüm OECD ülkeleri bakımından savunma hizmetleri için de geçerlidir. Ayrıca üniter ülkelerden Yeni Zelanda'da yerel yönetimlerin kamu düzeni ve güvenliği, savunma, eğitim, sosyal güvenlik ve sağlık alanlarında herhangi bir fonksiyonu bulunmadığı da ifade edilmelidir (OECD/UCLG, 2019: 313).

İlgili tabloya göre kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerinde Birleşik Krallığı'na, iskân ve toplum refahı hizmetlerinde Türkiye'ye, dinlenme, kültür ve din hizmetlerinde İzlanda'ya, çevre koruma hizmetlerinde ise Yeni Zelanda'ya ait harcama değerleri ön plana çıkmaktadır.

Tablo 33'e göre Türkiye yerel yönetimler eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarında OECD-32 ortalamasının çok altında nispi değerlere sahiptir. Bu durum Türkiye'de belirtilen hizmetler özelinde asıl yetkili idari birimin, merkezi yönetim olduğu anlamına gelmektedir (bu değerlendirme savunma hizmetlerini de kapsamaktadır). Harcama oranlarına bakıldığında yerel yönetimlerin temel harcama alanları; genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri ve ekonomik işler ve hizmetler olarak sıralanabilir. Daha sonra çevre koruma hizmetleri ile dinlenme, kültür ve din hizmetleri gelmektedir.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin personel, planlama ve istatistik gibi genel hizmetlere, finansal ve mali işler ile yerel düzeydeki yasama ve yürütme organlarının faaliyetlerine, yani genel kamu hizmetlerine, %34,7 oranında harcama yaptığı görülmektedir. Cari işlerin yerine getirilmesi ve mevcut düzenin devamlılığına odaklanan genel kamu hizmetlerine ait oran OECD-32 ortalamasının iki katından fazladır. Yerel yönetimlerin daha etkin, verimli ve yatırım odaklı hizmet birimleri haline dönüşebilmesi için genel kamu hizmetleri çerçevesinde yapılan harcamaların azaltılması gerekmektedir.

Toplum refahı, su temini, sokak ve cadde aydınlatması ile iskân işlerinin yer aldığı iskân ve toplum refahı hizmetleri ile yol yapımı, inşaat işleri, ticari ve tarımsal faaliyetler ile enerji hizmetlerinin yer aldığı ekonomik işler ve hizmetler alanında toplam %37,7 oranında harcama yapılmaktadır.

Bir diğer ifadeyle Türkiye’de yerel yönetim kaynakları temel olarak cari işler ile fiziki donanım (altyapı ve üstyapı alanlarına) gitmektedir. Dolayısıyla uzun vadede beşerî sermaye verimliliğini artırarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı olumlu yönde etkileyen ve “kalkınma carileri” olarak adlandırılan eğitim ve sağlık hizmetleri ile sosyal güvenlik faaliyetleri, yerel yönetimlerce zorunlu olarak göz ardı edilmektedir. Çünkü Türkiye’deki kentler gelişim aşamasındadır ve harcama önceliği söz konusu gelişimi tamamlama yönündedir.

Bu noktada yine; Türkiye’deki kamu yönetimi anlayışının, üniter yapının, eğitim ve sağlık hizmetlerine ait faydaların ulusal düzeyde etkili olmasının, özellikle yükseköğretim öncesi eğitim seviyelerinde uygulama birliğini sağlama düşüncesinin, kamu ekonomisinin arz tarafından yer alan siyasiler ile bürokratların harcama gücünü bırakmak istememelerinin ve yerel yönetimlerin gelir yetersizliğinin de önemli faktörler olduğu unutulmamalıdır.

Kentlerin fiziki gelişmişlik seviyesinin artması, yeni kamu —yönetimi anlayışı, hizmet sorumluluğun yerelleşmesi yönündeki kanuni düzenlemelerin hız kazanması, yerel yönetimlere giderleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması, hizmetlerin ileri düzeyde paylaşımına engel olan (idari, siyasi veya toplumsal) etkenlerin elimine edilerek hizmet sorumluluğunun dağılımında yalnızca ekonomik kriterlerin etkili olması, Türkiye açısından uzun vadede harcama yapısını değiştirecek dinamikler olarak görülmektedir.

Tablo 34: Fonksiyonel Sınıflandırma Çerçevesinde Ulus Altı Yönetim Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (2015 - %)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik*	Genel Kamu Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Diğerleri**
Avusturalya	3,5	1,2	1,8	4,1	2,4	3,3
Sadece Yerel Yönetimler	0,0	0,1	0,5	0,0	0,5	0,9
Avusturya	2,9	3,9	2,7	4,6	2,3	1,4
Sadece Yerel Yönetimler	1,4	1,9	1,4	2,0	1,0	1,0
Belçika	7,3	6,6	4,5	0,7	4,2	3,3
Sadece Yerel Yönetimler	1,5	1,5	1,3	0,1	0,6	2,2
Kanada	-	-	-	-	-	-
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
Almanya	4,5	5,3	4,8	0,5	2,5	3,2
Sadece Yerel Yönetimler	1,2	2,6	1,3	0,2	1,1	1,3
Meksika	-	-	-	-	-	-
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
İspanya	3,9	1,5	4,9	5,8	2,5	3,2
Sadece Yerel Yönetimler	0,2	0,5	2,2	0,1	1,0	2,0
İsviçre	5,6	4,1	3,3	2,2	2,7	3,1
Sadece Yerel Yönetimler	2,1	1,4	1,1	0,3	1,0	1,6
ABD	5,7	0,9	2,2	4,6	2,6	2,3
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
ÜNİTER ÜLKELER	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik*	Genel Kamu Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Diğerleri**
Şili	-	-	-	-	-	-
Çekya	3,1	0,8	1,3	1,5	2,1	2,4
Danimarka	3,1	19,7	1,2	8,4	1,3	1,2
Estonya	3,7	0,7	0,6	1,5	1,5	1,5
Finlandiya	4,1	6,0	4,0	5,8	1,6	1,4
Fransa	1,7	2,2	2,2	0,1	2,2	3,1
Yunanistan	0,3	0,4	1,0	0,0	0,7	1,0
Macaristan	1,1	0,8	1,8	0,3	1,4	2,5
İzlanda	4,5	3,1	1,5	0,1	0,9	2,9
İrlanda	0,2	0,7	0,1	0,0	0,5	0,7
İsrail	2,0	0,9	0,7	0,0	0,4	1,5
İtalya	0,9	0,7	2,0	6,9	1,9	2,0
Japonya	2,8	4,0	1,7	1,9	2,2	3,0
Güney Kore	3,8	2,2	2,3	0,6	2,5	2,3
Letonya	3,8	1,1	0,8	0,9	0,6	2,1
Lüksemburg	0,5	0,6	1,1	0,0	0,7	1,6
Hollanda	4,2	3,3	1,0	0,5	2,0	3,3
Yeni Zelanda	0,0	0,0	1,1	0,0	1,2	1,9

Tablo 34 (devamı): Fonksiyonel Sınıflandırma Çerçevesinde Ulus Altı Yönetim Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (2015 - %)

ÜNİTER ÜLKELER	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik*	Genel Kamu Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Diğerleri**
Norveç	3,9	4,6	1,4	2,2	1,6	2,5
Polonya	3,6	1,6	1,4	2,0	2,0	2,2
Portekiz	0,8	0,4	1,7	0,4	1,1	1,5
Slovakya	2,7	0,5	0,9	0,2	1,5	1,6
Slovenya	3,2	1,0	0,7	1,0	0,9	2,2
İsveç	5,1	6,6	2,6	6,7	1,5	1,9
Türkiye	0,1	0,1	1,2	0,0	0,7	1,4
Birleşik Krallık	2,9	3,8	0,8	0,2	1,0	2,0
OECD-32	4,0	2,2	2,3	2,9	2,2	2,4

Kaynak: OECD, 2018a: 12

Not: Türkiye ve Yeni Zelanda'ya ait veriler, IMF tahminidir. *Sosyal güvenlik harcamaları hem cari harcamaları hem de sermaye harcamalarını içermektedir. **Diğerleri; savunma, kamu düzeni ve güvenliği, iskân ve toplum refahı, çevre koruma ve dinlenme, kültür ve din hizmetlerinden oluşmaktadır. Ayrıca tabloda ulaşılamayan veriler “tire (-)” ile gösterilmiştir. Litvanya dahil verilerine ulaşılamayan ülkeler, OECD-32 ağırlıklı ortalamasına dahil değildir.

Tablo 34, fonksiyonel sınıflandırmaya göre tasnif edilmiş ulus altı yönetim harcamalarının GSYH içindeki payını göstermektedir. Ayrıca Tablo 34'ün federatif ülkelerle ilgili ilk kısmının büyük oranda Tablo 33 ile tutarlılık sergilediği de ifade edilmelidir.

İlgili tabloya göre federatif ülkeler grubunda OECD-32 ortalamasını eğitim hizmetleri alanında; ABD, İsviçre, Almanya ve Belçika, sosyal güvenlik hizmetleri alanında; İsviçre, Almanya, Avusturya ve Belçika, sağlık hizmetleri alanında ABD, İspanya, Avusturya ve Avusturalya, genel kamu hizmetleri alanında; İspanya, İsviçre, Almanya, Belçika ve Avusturya, ekonomik işler ve hizmetler alanında ise verilerine ulaşılabilen tüm federatif ülkelerin geçtiği görülmektedir. OECD-32 ortalaması üzerinden yapılan bu değerlendirme, tüm ulus altı birimlerin olduğu seviye için geçerlidir. Yalnızca yerel yönetimler seviyesi ele alındığında; genellikle incelenen bütün harcama alanlarında (“diğerleri” alanı hariç) ve ülkelerde, tüm ulus altı birimlerin olduğu seviyeye kıyasla oransal olarak daha az harcama gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür.

Tablo 34'e göre üniter ülkeler grubunda GSYH'ye oranla eğitim hizmetleri alanına yerel düzeyde, OECD-32 ortalamasını da aşarak, en fazla harcama yapan ülkelerin; İsveç, İzlanda, Hollanda ve Finlandiya olduğu görülmektedir. Tablo 33'teki verilere göre yerel düzeyde eğitim hizmetlerine bütçesinden en fazla harcama yapan Letonya, Slovakya, Estonya, Litvanya, Slovenya ve İsrail gibi ülkelerin, eğitim hizmetlerine yapılan harcamaların GSYH'ye oranı açısından OECD-32 ortalamasının altında kaldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerin sağlık hizmetleri alanında yaptığı harcamaların GSYH içindeki payı açısından OECD-32 ortalamasını aşan üniter ülkeler; Danimarka, İtalya, İsveç ve Finlandiya'dır. Ortalamayı aşan bu ülkelerin, Tablo 33'e göre bütçesinden sağlık hizmetleri alanına en fazla harcama yapan ülkeler olduğu söylenebilir.

Tablo 33 ve Tablo 34 bir bütün olarak düşünüldüğünde, benzer bir değerlendirmenin sosyal güvenlik hizmetleri için de geçerli olduğu ifade edilmelidir. Sosyal güvenlik hizmetlerinde en dikkat çeken ülke, %19,7'lik oran ile Danimarka'dır. Bir diğer ifadeyle, Danimarka'da yerel yönetimlerin sosyal güvenlik hizmetlerine yaptıkları harcamaların GSYH içindeki payı yaklaşık %20'dir. Üniter ülkeler grubunda Danimarka'yı, diğer İskandinav ülkeleri, yani İsveç ve Finlandiya takip etmektedir.

Çoğunlukla mevcut kapasitenin işleyişi ile ilgili olan genel kamu hizmetleri alanında Finlandiya, İsveç ve Güney Kore, ekonomik işler ve hizmetler alanında; Japonya, Güney Kore ve Fransa, savunma, kamu düzeni ve güvenliği, iskân ve toplum refahı, çevre koruma ve dinlenme, kültür ve din hizmetlerinden oluşan "diğerleri" alanında ise; Norveç, Hollanda, Japonya, İzlanda, Macaristan, Fransa ve Çekya gibi ülkelerin OECD-32 ortalamasının üzerinde değerlere sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 34'e göre Türkiye, fonksiyonel sınıflandırma ile ilgili tüm alanlarda OECD-32 ortalamasının altında yer almaktadır. Bu kıyaslamada Türk yerel yönetimleri için pozitif tek nokta; genel kamu hizmetleri alanında yapılan harcamaların OECD-32 ortalamasını aşmamasıdır. İlgili sonuç, Tablo 33'e göre genel kamu hizmetleri açısından OECD-32 ortalamasının üzerinde olan Türkiye'de GSYH'nin, genel kamu hizmetleri alanından daha yüksek bir artış hızına sahip olduğu

şeklinde de yorumlanabilir. Ayrıca Türkiye’de özellikle eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine yapılan harcamalar GSYH’ye oranla oldukça sınırlıdır⁴⁴.

Tablo 35: Ulus Altı Yönetim Yatırımları (2016 - %)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Kişi Başına Dolar (\$)	GSYH (%)	Ulus Altı Yönetim Harcamaları (%)	Kamu Yatırımları (%)
Avusturalya	1009	2,1	12,8	72,5
Sadece Yerel Yönetimler	363	0,8	32,7	26,1
Avusturya	620	1,2	6,8	41,0
Sadece Yerel Yönetimler	418	0,8	9,7	27,6
Belçika	916	2,0	7,4	88,7
Sadece Yerel Yönetimler	287	0,6	8,7	27,8
Kanada	1538	3,4	10,9	87,5
Sadece Yerel Yönetimler	704	1,6	18,2	40,1
Almanya	682	1,4	6,6	66,9
Sadece Yerel Yönetimler	338	0,6	8,7	33,1
Meksika	246	1,4	11,0	78,9
Sadece Yerel Yönetimler	106	0,6	28,6	33,8
İspanya	489	1,3	6,5	67,5
Sadece Yerel Yönetimler	181	0,5	8,6	25,0
İsviçre	1388	2,2	10,3	69,7
Sadece Yerel Yönetimler	625	1,0	13,2	31,4
ABD	1010	1,8	9,6	56,6
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-
ÜNİTER ÜLKELER	Kişi Başına Dolar (\$)	GSYH (%)	Ulus Altı Yönetim Harcamaları (%)	Kamu Yatırımları (%)
Şili	69	0,3	8,1	12,5
Çekya	456	1,3	12,9	41,2
Danimarka	734	1,5	4,3	40,4
Estonya	334	1,1	11,9	23,7
Finlandiya	893	2,1	9,2	54,3
Fransa	792	1,9	17,2	55,2
Yunanistan	181	0,7	19,1	18,5
Macaristan	205	0,8	12,7	27,6
İzlanda	486	1,0	7,8	35,0
İrlanda	199	0,3	13,4	15,3
İsrail	436	1,2	21,1	69,0
İtalya	433	1,1	7,9	52,6
Japonya	1113	2,6	16,9	68,7
Güney Kore	1059	2,9	20,8	57,7
Letonya	273	1,1	11,2	28,5
Litvanya	294	1,0	12,6	32,7
Lüksemburg	1469	1,4	29,2	35,8
Hollanda	765	1,5	11,0	47,8
Yeni Zelanda	506	1,3	29,3	32,1
Norveç	1280	2,2	12,9	41,6
Polonya	311	1,2	8,9	35,7

⁴⁴ Tablo 34’te yer almamasına rağmen özellikle savunma ile dinlenme, kültür ve din hizmetleri için de aynı durum geçerlidir. Bu sonucu, Tablo 33’ten çıkarmak mümkündür.

Tablo 35 (devamı): Ulus Altı Yönetim Yatırımları (2016 - %)

ÜNİTER ÜLKELER	Kişi Başına Dolar (\$)	GSYH (%)	Ulus Altı Yönetim Harcamaları (%)	Kamu Yatırımları (%)
Portekiz	241	0,8	13,9	52,0
Slovakya	206	0,7	10,3	19,6
Slovenya	414	1,3	15,4	40,9
İsveç	1044	2,1	8,5	50,3
Türkiye	253	1,0	25,8	18,2
Birleşik Krallık	367	0,9	8,6	34,8
OECD-35	727	1,7	10,7	56,9

Kaynak: OECD, 2018a: 14

Not: Meksika'ya ait veriler 2015 yılı verileridir. Türkiye ve Yeni Zelanda ait 2015 yılı verileri ile Avusturalya ve Şili'ye ait IMF'den alınmış tahmini veriler, 2016 yılı verileriyle güncellenmiştir. Litvanya'ya ait 2016 yılı verileri, Tablo 35'e sonradan eklenmiştir. Bu değişikliklerde, OECD/UCLG (2019) ortaklığı ile oluşturulmuş "2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country Profiles" adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Litvanya'ya ait verilerin tabloya eklenmesi dahil söz konusu düzenlemeler önemli boyutlarda olmadığı için OECD-35'e ait ağırlıklı ortalama veriler de değişikliğe gidilmemiştir. Ayrıca tabloda ulaşılamayan veriler "tire (-)" ile gösterilmiştir.

Tablo 35 ulus altı yönetimler tarafından gerçekleştirilen yatırımların kişi başına dolar cinsinden miktarı ile GSYH, ulus altı yönetim harcamaları ve kamu yatırımları içerisindeki payını göstermektedir. Tablodaki "yatırımlar" ifadesi, doğrudan yatırımları, yani sermaye giderlerini temsil etmektedir. Bir diğer deyişle "yatırımlar" kavramı altında sermaye transferleri yoktur⁴⁵.

Ulus altı yönetimlerce yapılan yatırımların kişi başına miktarı OECD-35 düzeyinde ortalama olarak 727 dolardır. Söz konusu ortalamanın üzerindeki ülkeler; Kanada, İsveç, ABD, Avusturalya ve Belçika'dır. Avusturya dışındaki tüm federal ülkelerde yalnızca yerel yönetimler seviyesinde miktar olarak daha düşük harcamalar yapıldığını ifade etmek mümkündür. Bu durum, federal ülkelerde yatırımlar açısından eyalet düzeyindeki birimlerin daha büyük bir role sahip olduğunu göstermektedir. Federatif ülkeler grubunda dolar cinsinden tutarlar için yapılan değerlendirmelerin birebir aynısı, GSYH üzerinden yapılacak analizler için de geçerlidir.

Tablo 35'e göre doğrudan yatırımların ulus altı yönetim harcamaları içerisindeki payı açısından OECD-35 ortalamasının %10,7 olduğu görülmektedir. Tüm ulus altı birimlerin olduğu seviyede söz konusu ortalama aşan ülkeler; Avusturalya, Kanada

⁴⁵ Daha önce de ifade edildiği üzere sermaye harcamaları; sermaye giderleri (doğrudan yatırımlar) ile sermaye transferlerinin toplamından oluşmaktadır.

ve Meksika'dır. Yalnızca yerel yönetimler seviyesi üzerinden bir kıyaslama yapılırsa, belirtilen üç ülkeye İsviçre'de dahil olmaktadır.

Tablodaki veriler incelediğinde; (veriye ulaşılamadığı için) ABD hariç tüm federal ülkelerde, yalnızca yerel yönetimlerin olduğu seviyenin yatırım odaklılık açısından eyalet, kanton ve özerk topluluklar gibi birimlerin olduğu düzeye kıyasla daha güçlü bir yapıya sahip olduğu neticesine ulaşılmaktadır. Örneğin Kanada'da eyalet düzeyindeki birimlerce yapılan doğrudan yatırımların eyalet harcamaları içerisindeki payı %8,1 iken, cari harcamaların payı %89,1'dir. Kanada'da yalnızca yerel yönetimler seviyesi analiz edildiğinde ise ilgili oranlar %18,2 ile %81,8 olarak değişmektedir. Özetle, yalnızca yerel yönetimler düzeyinde cari harcamalar azalırken, doğrudan yatırımlar artmaktadır (OECD/UCLG, 2019: 529).

Tablo 35'in en sağındaki sütun, kamu tarafından gerçekleştirilen doğrudan yatırımlarda ulus altı yönetimlerin payı nedir sorusunun cevabını vermektedir. Ulus altı yönetim yatırımlarının kamu yatırımları içerisindeki payı açısından OECD-35 ortalaması %56,9'dur (OECD, 2018b: 124). Belirtilen OECD ortalamasının altında kalan ülkeler; Avusturya ve ABD'dir. Ayrıca ABD'nin ortalamaya çok yakın olduğu görülmektedir. Avusturya ile birbirine çok yakın değerlere sahip olduğu için Almanya kapsam dışı bırakılırsa, federatif gruptaki tüm ülkelerde eyalet düzeyindeki ulus altı birimlerin kamu yatırımları nezdinde nispi olarak daha önemli bir fonksiyon üstlendiği çıkarımı yapılabilir.

Tablo 35'teki üniter ülkeler grubuna bakıldığında kişi başına miktar açısından OECD-35 ortalamasını geçen ülkelerin; İsveç, Norveç, Lüksemburg, Güney Kore, Japonya, Hollanda, Fransa, Finlandiya ve Danimarka olduğu görülmektedir.

%1,7'lik GSYH ortalamasını aşan üniter ülkeler ise; İsveç, Norveç, Japonya, Güney Kore, Fransa ve Finlandiya'dır. Kişi başına miktarlar açısından OECD ortalamasının üzerinde değerlere sahip olan Danimarka, Lüksemburg ve Hollanda, GSYH üzerinden yapılan değerlendirmede OECD ortalamasının altında kalmaktadır.

Üniter ülkelerde yerel yönetimlerce yapılan doğrudan yatırımların, toplam yerel harcamalar içerisindeki oranı incelediğinde %10,7'lik OECD-35 ortalamasının altında

kalan ülkeler; Birleşik Krallık, İsveç, Slovakya, Polonya, İtalya, İzlanda, Finlandiya, Danimarka ve Şili'dir. Yeni Zelanda, Lüksemburg ve Türkiye ise yerel yönetim harcamalarına kıyasla oransal olarak en fazla yatırımın yapıldığı ilk üç ülke konumundadır.

OECD-35 ortalamasına göre OECD ülkelerinde kamu tarafından gerçekleştirilen doğrudan yatırımların yarısından fazlası (%56,9) yerel yönetimlerin sorumluluğu altındadır. OECD-35 ortalamasının üzerindeki üniter ülkeler; İsrail, Japonya ve Güney Kore'dir. Ortalamanın altında kalmakla beraber yerel yönetimlerin doğrudan yatırımlar açısından %50'den fazla sorumluluk üstlendiği diğer üniter ülkeler ise; Finlandiya, Fransa, İtalya, Portekiz ve İsveç'tir. Belirtilen ülkelerde yatırımlar bakımından merkezi yönetimin ikinci planda olduğu çıkarımı yapmak mümkündür.

Yerel yönetimlerin doğrudan yatırımlar kapsamında en az rol üstlendiği ilk beş üniter ülkeler ise; Şili, İrlanda, Türkiye, Yunanistan ve Slovakya'dır. Söz konusu ülkelerde doğrudan yatırımların baş aktörü merkezi yönetimdir. Ayrıca bu ülkeler, doğrudan yatırımlar nezdinde yerelleşmenin en düşük boyutta olduğu ülkeler olarak ta düşünülebilir.

Tablo 35'teki verilere göre Türkiye'deki yerel yönetimlerin kişi başına miktar, GSYH ve kamu yatırımları içerisindeki pay açısından OECD ortalamasını geçemediği görülmektedir. Fakat yerel yönetim harcamalarından yatırımlara ayrılan pay çerçevesinde OECD ortalamasını aştığı ifade edilebilir. Bu durum; Türkiye'deki yerel yönetimlerin OECD örneklemini özelinde doğrudan yatırımlara daha az harcama yaptığı, kamu doğrudan yatırımları açısından merkezi yönetimin oldukça gerisinde kaldığı, ancak yerel yönetim bütçesinin kendi içerisinde yatırım odaklılık açısından OECD ülkelerine kıyasla daha iyi bir performans sergilediği anlamına gelmektedir (OECD/UCLG, 2019: 525).

Tablo 36: Fonksiyonel Sınıflandırma Çerçevesinde Ulus Altı Yönetim Yatırımlarının Dağılımı (2015 - %)

FEDERASYON VE YARI FEDERASYONLAR	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Eğitim Hizmetleri	Genel Kamu Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Çevre Koruma Hizmetleri	Diğerleri*
Avusturalya	50,3	5,1	12,6	1,6	5,3	25,1
Sadece Yerel Yönetimler	43,2	0,2	20,7	2,1	13,2	20,5
Avusturya	37,3	11,4	11,6	1,7	0,9	37,2
Sadece Yerel Yönetimler	34,5	15,1	11,8	2,5	1,1	35,0
Belçika	24,6	22,0	29,2	2,8	4,8	16,6
Sadece Yerel Yönetimler	17,1	11,4	12,5	6,6	9,6	42,7
Kanada	-	-	-	-	-	-
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
Almanya	31,4	21,1	22,2	5,1	4,7	15,5
Sadece Yerel Yönetimler	35,9	25,5	0,9	9,8	7,9	20,0
Meksika	-	-	-	-	-	-
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
İspanya	43,0	7,7	15,9	6,1	5,4	21,9
Sadece Yerel Yönetimler	51,1	3,5	10,1	11,1	5,5	18,7
İsviçre	23,7	21,1	34,7	3,5	4,8	12,3
Sadece Yerel Yönetimler	28,5	29,8	11,0	7,5	9,6	13,7
ABD	43,9	29,9	6,2	8,3	0,0	11,8
Sadece Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-
ÜNİTER ÜLKELER	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Eğitim Hizmetleri	Genel Kamu Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Çevre Koruma Hizmetleri	Diğerleri*
Şili	-	-	-	-	-	-
Çekya	31,0	20,1	0,5	1,9	21,9	24,6
Danimarka	19,3	18,7	5,7	-	1,1	55,1
Estonya	52,0	24,2	-	3,9	2,9	17,0
Finlandiya	27,7	24,6	13,6	-	0,3	33,7
Fransa	33,0	14,0	15,0	10,3	10,4	17,4
Yunanistan	63,5	0,4	9,3	9,6	9,7	7,5
Macaristan	12,0	5,1	23,9	14,6	34,9	9,5
İzlanda	28,2	23,3	6,0	14,3	2,2	26,0
İrlanda	50,8	0,0	7,0	10,0	7,5	24,7
İsrail	30,2	33,1	4,2	12,4	6,2	13,9
İtalya	27,3	9,9	17,2	12,8	6,4	26,3
Japonya	44,5	11,1	5,6	9,9	16,3	12,6
Güney Kore	30,7	13,6	9,0	21,6	7,7	17,4

Tablo 36 (devamı): Fonksiyonel Sınıflandırma Çerçevesinde Ulus Altı Yönetim Yatırımlarının Dağılımı (2015 - %)

ÜNİTER ÜLKELER	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Eğitim Hizmetleri	Genel Kamu Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Çevre Koruma Hizmetleri	Diğerleri*
Letonya	15,0	25,5	2,5	20,1	4,7	32,2
Litvanya	37,9	19,9	2,1	10,0	2,2	27,9
Lüksemburg	22,1	15,1	-	8,4	19,3	35,1
Hollanda	32,5	21,6	6,8	-	27,8	11,4
Yeni Zelanda	-	-	-	-	-	-
Norveç	20,7	26,8	1,5	14,0	12,1	24,9
Polonya	44,1	7,6	10,3	-	12,4	25,5
Portekiz	47,6	5,0	13,1	11,6	8,5	14,3
Slovakya	44,3	6,0	4,9	24,1	10,5	10,2
Slovenya	17,0	10,5	0,9	19,2	35,3	17,1
İsveç	15,9	15,7	19,1	12,8	0,8	35,7
Türkiye (2015)	31,8	4,2	10,7	40,1	8,2	4,9
Türkiye (2018)	30,3	12,0	8,1	36,9	7,1	5,5
Birleşik Krallık	38,1	43,9	5,1	4,1	4,0	4,9
OECD-30	39,2	20,7	9,8	8,5	6,4	15,3

Kaynak: OECD, 2018a: 15

Not: Negatif değerlerden dolayı (yatırım azalması), Estonya ve Lüksemburg’da genel kamu hizmetleri, Danimarka, Finlandiya, Hollanda ve Polonya’da ise iskân ve toplum refahı hizmetleri, yatırımların fonksiyonel dağılımında dikkate alınmamıştır. Belirtilen ülke ve alanlara ilave olarak tabloda ulaşılamayan veriler “tire (-)” ile gösterilmiştir. Litvanya’ya ait 2017 yılı verileri tabloya sonradan eklenmiştir. Yapılan ekleme de OECD (2019b: 14) tarafından oluşturulmuş “Key Data on Local and Regional Governments in the European Union” adlı çalışmadan yararlanılmıştır. Türkiye’ye ait 2015 ve 2018 yılı verileri de Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiş ve tabloya ilave edilmiştir. Tabloya sonradan ilave edilen bu veriler, OECD-30 ağırlıklı ortalamasına dahil değildir. * Diğerleri; savunma, kamu düzeni ve güvenliği, sağlık, sosyal güvenlik ve dinlenme, kültür ve din hizmetlerini içermektedir. ABD’de çevre koruma harcamaları gibi yatırımları da iskân ve toplum refahı alanı içerisinde yer almaktadır.

Tablo 36, ulus altı yönetimlerce gerçekleştirilen doğrudan yatırımların fonksiyonel açıdan hangi alanlarda yoğunlaştığını göstermektedir. OECD-30 ortalamalarına göre yatırımlar öncelikle ekonomik işler ve hizmetler ile eğitim hizmetleri alanlarına gitmektedir (OECD, 2018b: 126). Daha sonra “diğerleri” olarak ifade edilen “savunma, kamu düzeni ve güvenliği, sağlık, sosyal güvenlik ve dinlenme, kültür ve din hizmetleri” grubu gelmektedir. Genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri ile çevre koruma hizmetleri ise sırayla “diğerleri” grubunu takip etmektedir.

Doğrudan yatırımlardan en büyük payı alan ekonomik işler ve hizmetler alanında OECD-30 ortalamasını geçen federal ülkeler; Avusturalya, İspanya ve ABD'dir. Ayrıca verilerine ulaşılabilen tüm federatif ülkelerde yalnızca yerel yönetimler seviyesinin ekonomik işler ve hizmetler alanına, eyalet vb. düzeylere kıyasla daha fazla yatırım yaptığı ifade edilebilir.

Eğitim hizmetlerine yapılan yatırımlarda %20,7 olan OECD-30 ortalamasının üzerindeki ülkeler; tüm ulus altı birimlerin olduğu seviyede ABD, İsviçre, Almanya ve Belçika, yalnızca yerel yönetimler düzeyinde ise sadece İsviçre ve Almanya'dır. Ayrıca Avusturalya ve İspanya dışındaki federal ülkelerde, yalnızca yerel yönetimler düzeyindeki eğitim hizmetleri yatırımlarının oransal olarak daha yüksek olduğu görülmektedir.

Genel kamu hizmetlerine yönelik yatırımlarda OECD-30 ortalamasının altında kalan tek federal ülke, ABD'dir. Yalnızca yerel yönetimler seviyesi ele alındığında genel kamu hizmetlerine oransal olarak daha az yatırım yapan ülkeler ise; Belçika, Almanya ve İsviçre olarak şekillenmektedir.

İskân ve toplum refahı hizmetlerine yapılan doğrudan yatırımlarda OECD-30 ortalamasının %8,5 olduğu görülmektedir. İlgili ortalamayı sadece İspanya ve Almanya'daki yalnızca yerel yönetimler düzeyleri aşmaktadır. Ekonomik işler ve hizmetler ile iskân ve toplum refahı hizmetlerine yapılan ortalama yatırımlar bir bütün olarak düşünülürse, "OECD'de doğrudan yatırımların yaklaşık yarısı altyapı ve üstyapı alanlarına yöneliktir" şeklinde bir sonuç çıkarmak yanlış olmayacaktır.

Çevre koruma hizmetleri alanına yapılan yatırımlarda, OECD-30 ortalamasını yalnızca yerel yönetimler düzeyi bakımından aşan federal ülkeler; İsviçre, Almanya, Belçika ve Avusturalya'dır. "Diğerleri" olarak ifade edilen hizmet alanlarına giden yatırımlarda ise OECD-30 ortalamasının altında kalan iki federal ülkenin İsviçre ve ABD olduğu net biçimde görülmektedir. Ayrıca hem çevre koruma hizmetleri hem de "diğerleri" alanında yapılan doğrudan yatırımlarda, tüm federal ülkelerdeki yalnızca yerel yönetimler seviyesinin oransal açıdan daha önemli bir role sahip olduğu da anlaşılmaktadır.

Tablo 36'ya göre ekonomik işler ve hizmetlere yapılan yatırımlar açısından OECD-30 ortalamasını aşan üliter ülkelerin; Estonya, Yunanistan, İrlanda, Japonya, Polonya, Portekiz ve Slovakya olduğu görülmektedir. Ekonomik işler ve hizmetler alanına oransal olarak en az yatırım yapan ülkeler ise; Macaristan, Letonya, İsveç ve Slovenya'dır. İskân ve toplum refahı hizmetlerine yönelik yatırımlarda OECD-30 ortalamasını aşan ve en yüksek oransal değere sahip olan ülkelerin başında Türkiye yer almaktadır. Daha sonra Slovakya, Güney Kore ve Letonya gibi ülkeler gelmektedir.

Genellikle mevcut kapasitenin işleyişi ile ilgili olan genel kamu hizmetlerine alanına OECD-30 ortalamasının da üzerine çıkarak en fazla yatırım yapan ülkeler; Macaristan, İsveç, İtalya, Fransa, Finlandiya ve Portekiz'dir. Türkiye genel kamu hizmetleri alanında 2015 yılı verilerine göre OECD-30 ortalamasını aşmaktayken, 2018 yılı verilerine göre ortalamanın altına düşmüştür.

Çevre koruma hizmetleri alanında gerçekleşen yatırımlarda ön plana çıkan ülkeler; Slovenya, Macaristan, Hollanda ve Çekya'dır. Özellikle Slovenya ve Macaristan'da doğrudan yatırımların üçte birinden fazlası çevre koruma hizmetlerine gitmektedir. Savunma, kamu düzeni ve güvenliği, sağlık, sosyal güvenlik ve dinlenme, kültür ve din hizmetlerinin birleşiminde oluşan "diğerleri" alanına yönelik yatırımlarda Danimarka, İsveç, Finlandiya, Letonya ve Lüksemburg'un oransal değerleri dikkat çekmektedir. Özellikle Danimarka, İsveç ve Finlandiya'da "diğerleri" alanına yapılan yatırımların yüksek olma nedeni, büyük oranda sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgilidir.

Eğitim hizmetlerine yapılan doğrudan yatırımlarda OECD-30 ortalamasını geçerek, en yüksek oransal değerlere ulaşan ülkeler sırayla; Birleşik Krallık, İsrail, Norveç, Letonya, Finlandiya, Estonya, İzlanda ve Hollanda'dır. Tablo 33'ten hatırlanacağı üzere Letonya, Estonya, İsrail, İzlanda ve Hollanda aynı zamanda eğitime en fazla harcama yapan ülkeler arasındadır. Tablo 36'ya göre İrlanda'da yerel yönetimlerin eğitim hizmetleri alanına yatırım yapmadığı ifade edilebilir. Eğitim hizmetlerine yerel düzeyde en az yatırım yapan ülkelerin başında ise; Yunanistan, Macaristan, Türkiye, Portekiz ve Slovakya gelmektedir. 2015 yılı ile 2018 yılı verileri

kıyaslandığında; Türkiye’deki yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerine yaptıkları yatırımlar üç kat artış göstermiştir.

Tablo 36’ya göre Türkiye’deki yerel yönetimler 2015 yılında yalnızca, iskân ve toplum refahı hizmetleri, çevre koruma hizmetleri ve genel kamu hizmetleri alanına yapılan yatırımlarda OECD-30 ortalamasını geçmiştir. 2018 yılında genel kamu hizmetleri de ortalamanın altına düşmüştür. Oranlar incelendiğinde Türkiye’deki yerel yönetimlerin yatırımları iki alanda yoğunlaşmaktadır. Bunlar; iskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetlerdir. Söz konusu yatırım alanları yerel yönetimlerin fiziki donanım, bir diğer ifadeyle alt ve üstyapı hizmetlerine öncelik verdiklerini ifade etmektedir. Bu yatırım yapısı, kentlerin gelişme aşamasında olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin doğrudan yatırımların ortalama %70’ini iskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetler alanına yöneltmesi, doğal olarak diğer hizmet alanlarına yapılacak yatırımların boyutunu azaltmaktadır. Bu kapsamda eğitim, çevre koruma ve “diğerleri” alanına ait oransal değerlerin düşük olması, yatırım tercihlerindeki önceliğin bir iz düşümü sayılabilir. Ayrıca Türkiye’de eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kamu düzeni ve güvenliği, savunma, çevre koruma, dinlenme, kültür ve din gibi hizmet alanlarında yatırımlardan sorumlu asıl birimin merkezi yönetim olması, yerel yönetimlerin yatırım tercih ve önceliğini büyük oranda etkilemektedir.

Anlatılanlara ilave olarak 2015 ile 2018 yılı arasında bir kıyaslama yapılırsa Türk yerel yönetimlerinin iskân ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler (alt ve üstyapı faaliyetleri), genel kamu hizmetleri ve çevre koruma hizmetleri alanında yatırımları nispeten azalttığı, eğitim hizmetleri ile “diğerleri” alanında ise artırdığı söylenebilir. Özellikle cari işlere yönelik genel kamu hizmetleri yatırımlarının azalması ve eğitim hizmetlerine yönelik yatırımların artması, uzun dönemde sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınmanın yakalanması açısından oldukça önemlidir. Kentlerin alt ve üstyapı ihtiyaçları giderildikçe, yerel düzeyde kalkınma hız kazandıkça ve yerel yönetimlerin temel kamusal hizmetlerin yerine

getirilmesi noktasında sorumluluğu genişledikçe, Türkiye’deki yerel yönetimlerin yatırımlar açısından yapısal dönüşüm yaşaması kaçınılmaz gözükmektedir.



SONUÇ

Bu çalışma çerçevesinde elde edilen sonuçları iki kısım halinde incelemekte fayda vardır. Birinci kısım; Türkiye’deki yerel yönetim harcamalarının kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma kapsamında ve kendi içerisinde incelenmesidir. İkinci kısım ise; Türk yerel yönetimlerine ait harcamaların bir bütün olarak OECD ağırlıklı ortalamaları ile karşılaştırmalı biçimde analiz edilmesine dayanmaktadır.

Kurumsal sınıflandırma kapsamında en önemli yerel yönetim birimlerinin belediyeler ile bağlı idareler olduğu ifade edilmelidir. Çünkü 2018 yılında toplam yerel yönetim harcamalarının %71,9’u belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir. Belirtilen orana büyükşehir belediyelerine bağlı idarelerin %15,1 oranındaki harcamaları da dahil edilirse, toplam oran %87 seviyelerine çıkmaktadır. Belediyeler arasında harcamalar açısından en önemli birim ise büyükşehir belediyeleridir. Zaten bağlı idareler de sadece büyükşehir belediyelerinde bulunmaktadır. Anlatılanlar il özel idareleri, mahalli idare birlikleri ve yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları gibi yerel birimlerin %13’lük bir harcama payına sahip olduğu anlamına gelmektedir. Belediyeler arasında büyükşehir belediyelerinin harcamalar açısından ilk sıraya yerleşmesinde, idari bölünüş ile mali değişikliklere neden olan 6360 Sayılı Kanun’un⁴⁶ özellikle etkili olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte harcamalar üzerinde etkili olan dinamiklerde nüfusun da belirleyici olduğu görülmektedir. Nitekim 2018 yılında Türkiye’deki toplam nüfus 82.003.882 kişidir. Toplam nüfusun %77,43’ü büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, %16,33’ü diğer belediye sınırları içerisinde, %6,24’ü ise köy sınırları içerisinde yaşamaktadır. Söz konusu nüfus dağılımı; köylerin gücünü kaybetmesine neden olurken, büyükşehir belediyelerinin daha fazla hizmet ve harcama yapmasını neredeyse zorunlu hale getirmektedir.

İdari ve siyasi sorumluluğun ortaya konulması amacıyla gerçekleştirilen kurumsal sınıflandırma çerçevesinde, en önemli yerel birimler olarak ifade edilen belediyeler ile bağlı idareler tarafından yapılan harcamaların yaklaşık %30’unun,

⁴⁶ 6360 Sayılı Kanun vasıtası ile 5779 Sayılı Kanun üzerinde yapılan değişiklikler, 2013 ve 2014 yılları arasında yerel yönetim harcamalarında miktarsal açıdan önemli dalgalanmalara sebep olmuştur.

sadece İstanbul ilinde gerçekleştiği görülmektedir. 2018 yılında büyükşehir statüsü bulunan 30 ildeki toplam belediye ve bağlı idare harcamasının oranı yaklaşık %88,5'tir. Kalan 51 ildeki tüm belediye seviyelerinin yaptığı harcama oranı ise %11,5 olmaktadır. İlgili veriler büyükşehirlerin sorumluluk ve harcama potansiyelini, kentleşmeyi ve büyükşehirlerde yaşanan nüfus yoğunlaşmasını açıkça ortaya koymaktadır. Ayrıca 2018 yılında belediyeler ile bağlı idarelerine ait harcamaların %40,5'i Marmara Bölgesi'nde, %16,25'i İç Anadolu Bölgesi'nde, %13,95'i Ege Bölgesi'nde, %11,56'sı Akdeniz Bölgesi'nde, %6,75'i Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde, %6,28'i Karadeniz Bölgesi'nde, %4,74'ü ise Doğu Anadolu Bölgesi'nde yapılmıştır. Marmara Bölgesi'nde İstanbul ilinin etkisinin %70 düzeylerinde olduğu söylenebilir. Ortaya konulan nispi dağılımın bölgelerin gelişmişlik düzeyi ile yakından bağlantılı olduğunu ifade etmek mümkündür.

Türkiye'de büyükşehir statüsüne sahip olmayan 51 şehirde il özel idaresi yapılanması bulunmaktadır. İl özel idarelerinin 2018 itibariyle en çok harcama gerçekleştirdiği iller sırayla; Sivas, Şırnak, Hakkâri, Ağrı, Çanakkale, Yozgat, Afyon, Adıyaman, Elâzığ, Kastamonu, Batman, Tokat, Kütahya, Muş, Kars, Erzincan, Çorum, Niğde, Giresun, Isparta, Kırşehir ve Siirt olarak şekillenmektedir. Belirtilen 22 ilin 2018 yılında toplam il özel idaresi harcaması içerisindeki payı %60,66'dır. Büyük kısmını köylere hizmet götürme birliklerinin oluşturduğu mahalli idare birlikleri ise 74 ilde aktif faaliyet göstermektedir. 2018 yılında hem il özel idareleri hem de mahalli idare birlikleri seviyesinde nispi olarak en fazla harcamanın yapıldığı il, Sivas'tır. Ayrıca Ankara dışındaki büyükşehirlerin hemen hepsi, mahalli idare birlikleri nezdinde en küçük harcama oranlarına sahiptir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, yalnızca büyükşehir statüsündeki illerde bulunmaktadır. 2018 yılında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarınca nispi olarak en fazla harcamanın yapıldığı ilk beş il sırayla; Ankara, Gaziantep, İstanbul, Hatay ve Şanlıurfa'dır. Belirtilen beş ilin toplam YİKOB harcaması içerisindeki payı %50,5'tir. Mahalli idare birlikleri ile YİKOB'larca gerçekleştirilen harcamalar çerçevesinde büyükşehirler arasından özellikle Ankara'nın ön plana çıktığı görülmektedir.

Devlet faaliyetlerinin türünü ve niteliğini ortaya koymak amacıyla kullanılan fonksiyonel sınıflandırma kapsamında 2018 yılında, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının en fazla eğitime harcama yaptığı (%61,32) görülmektedir. Daha sonra yönetim giderleri, borç ve faiz ödemeleri ile personel harcamalarından oluşan genel kamu hizmetleri alanı (%20,89) gelmektedir. Mahalli idare birlikleri 2009-2018 yılları arasında ortalama olarak genel kamu hizmetlerine %42,58 oranında, iskân ve toplum refahı hizmetlerine %24,13 oranında ve ekonomik işler ve hizmetler alanına ise %22,08 oranında harcama yapmıştır. 2009 ile 2018 yılları kıyaslandığında mahalli idare birliklerinde ekonomik işler ve hizmetler alanına yapılan harcamaların %10 oranında azaldığı, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin ise yaklaşık %6 arttığı ifade edilebilir.

Yalnızca büyükşehir statüsündeki illerde bulunan bağlı idarelerin, genellikle su ve kanalizasyon hizmetleri ile ulaşım faaliyetlerinde (ulaşım açısından yalnızca İstanbul, İzmir ve Ankara’da) sorumluluk üstlendiği bilinmektedir. Bu doğrultuda 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak bağlı idarelere ait en önemli harcama alanlarının; iskân ve toplum refahı hizmetleri (%41,17), ekonomik işler ve hizmetler (%23,69) ile genel kamu hizmetleri (%21,88) olduğu söylenebilir. Bağlı idareler 2006 yılında ekonomik işler ve hizmetlere %40,40 oranında kaynak ayırırken, ilgili oran gün geçtikçe azalmış ve 2018 yılında %11,89 seviyelerine kadar düşmüştür. Bunun nedeni bağlı idareler nezdindeki ulaşımaya yönelik faaliyetlerin sadece Ankara, İstanbul ve İzmir’le sınırlı olması, ulaşım altyapısına yönelik hizmetlerde merkezi yönetim birimlerinin son yıllarda daha fazla rol üstlenmesi ve toplam harcamalardaki artışın ekonomik işler ve hizmetlere yapılan harcamalardan daha hızlı artması olabilir. Bağlı idareler açısından ön plana çıkan bir diğer hizmet alanı ise daha çok atık yönetimi ve kanalizasyon işlerinin gerçekleştirildiği çevre koruma hizmetleridir. Bağlı idarelerce 2018 yılında çevre koruma hizmetleri alanına %17,07 oranında harcama yapılmıştır.

2006-2018 döneminde ortalama olarak il özel idarelerinin en fazla harcama yaptığı alanlar ise sırayla; genel kamu hizmetleri (%42,77), eğitim hizmetleri (%26,17) ve ekonomik işler ile hizmetler (%12,74) şeklindedir. İl özel idareleri ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarında, genel eğilimin aksine, iskân ve toplum

refahı hizmetleri için yapılan harcamalar nispi olarak az, eğitim ile ilgili harcama oranları ise oldukça fazladır.

İlçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir dışı il belediyelerinde 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak en çok harcamanın gerçekleştiği alanların; genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetler şeklinde sıralandığı görülmektedir. Aynı sıralama tüm belediyeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde de oluşmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde ise ilk üç harcama alanı sırayla; ekonomik işler ve hizmetler, genel kamu hizmetleri ve iskân ve toplum refahı hizmetleri şeklindedir. Dolayısıyla genel kamu hizmetlerine yapılan harcamalar, diğer belediye seviyeleri ile kıyaslandığında büyükşehir belediyelerinde ilk sırayı alamamıştır. Söz konusu sıralama önceliği bağlı idareler kapsam dışı tutulduğunda, büyükşehir belediyelerinin daha yatırım odaklı bir harcama yapısına sahip olduğu anlamına gelebilir. Genel kamu hizmetleri alanına ortalama olarak en fazla harcama yapan belediye seviyesi, ilçe ve belde belediyeleridir (ortalama olarak %37,30). Bununla birlikte ilçe ve belde belediyelerinde genel kamu hizmetlerinin 2018 yılında, 2006 yılına kıyasla düşüş yaşadığı görülmektedir. Düşüşün nedeni; özellikle 2008 yılından sonra ölçek ve alan ekonomilerinden yararlanmak amacıyla gerçekleştirilen belediye sayısı azaltımı faaliyetleridir.

Fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde büyükşehir belediyeleri; kamu düzeni ve güvenliği, ekonomik işler ve hizmetler, sağlık, eğitim, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanlarında, tüm belediyeler ortalamasını da aşarak, en yüksek harcama oranlarını gerçekleştirmiştir. Genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, çevre koruma hizmetleri ve savunma hizmetleri alanında ise en fazla harcamayı, tüm belediyeler ortalamasını da aşarak veya eşit biçimde, ilçe ve belde belediyeleri gerçekleştirmektedir. Çevre koruma hizmetleri alanında büyükşehir belediyelerinin en düşük nispi harcamayı yapma nedeni; ilgili faaliyetleri esasen büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerinin yapmasıdır. İskân ve toplum refahı hizmetlerinde de bağlı idarelerin önemli oranda harcama yaptığı görülmektedir (2006-2018 yılları arasında ortalama olarak %41,17). İtfaiye ve zabıta hizmetlerinin ağırlıkta olduğu kamu düzeni ve güvenliği alanında

büyükşehir belediyelerinin harcamalar açısından ilk sırayı almasının temel nedeni ise büyükşehir statüsündeki illerde bir bütün olarak itfaiye hizmetlerini büyükşehir belediyelerinin üstlenmesidir. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanının il mülki sınırları olması ve ticari açıdan denetlemeye tabi alanların genişliği de etkili olan diğer faktörlerdir.

Ekonomik işler ve hizmetler alanında yine büyükşehir belediyelerinin ön planda olması, ilgili belediyelerin sorumluluk alanının genişliği ve ilin gelişmişlik hızının yüksekliği ile bağlantılı olabilir. Benzer bir durum sağlık, eğitim, dinlenme, kültür ve din ile sosyal güvenlik ve yardım alanlarında da geçerlidir. Nüfusun büyük kısmının büyükşehirlerde olması, büyükşehirlerde temel belediye hizmetlerinin (alt ve üstyapı) belirli bir seviyeye ulaşması ve (bağlı idareler hariç) genel kamu hizmetlerine ayrılan payın nispi olarak düşük olması gibi gerekçeler eğitim ve sağlık gibi alanlarda büyükşehir belediyelerinin harcama oranlarını artırabilmektedir. Anlatılanlar çerçevesinde büyükşehir dışı il belediyelerinin belediye seviyeleri nezdindeki karşılaştırmada birinci sırayı aldığı bir alanın bulunmadığı ifade edilmelidir. Ayrıca birçok hizmet alanında en önemli yerel yönetim birimi olan belediyeleri, diğer yerel yönetimlerin yaptıkları harcamalar ile tamamlamaya çalıştığını söylemek mümkündür.

Tüm yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel analizi yapılırsa, 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak genel kamu hizmetlerine %31,05 oranında, iskân ve toplum refahı hizmetlerine %23,43 oranında, ekonomik işler ve hizmetlere %20,98 oranında ve çevre koruma hizmetlerine ise %9,26 oranında harcama yapıldığı görülmektedir. Genel kamu hizmetlerine ait oran mevcut kapasitenin işleyişine yapılan harcamaların, iskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetlere ait oran ise alt ve üstyapı faaliyetlerine yapılan harcamaların Türk yerel yönetimleri açısından ön planda olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca büyük oranda merkezi yönetim ile merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından yerine getirilen dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile savunma hizmetleri alanında yerel yönetimlerin oldukça sınırlı bir rolü bulunduğu söylenebilir. Esasen ilgili hizmet

alanlarında yerel yönetimler asıl yetkili konumunda değildir. Dolayısıyla merkezi yönetim harcamalarını destekleyici/tamamlayıcı bir fonksiyon üstlenmektedir.

Ekonomik sınıflandırma kapsamında;

- 2018 yılında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına ait harcamaların yaklaşık %90'ını sermaye harcamaları, %10'unu ise cari harcamalar,
- 2009-2018 yılları arasında ortalama olarak mahalli idare birliklerine ait harcamaların yaklaşık %50'sini sermaye harcamaları, kalan %50'sini ise cari harcamalar,
- 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak bağlı idarelere ait harcamaların %36'sını sermaye harcamaları, %60'ını ise cari harcamalar,
- 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak il özel idarelerine ait harcamaların yaklaşık %50'sini sermaye harcamaları, kalan %50'sini ise cari harcamalar ve
- 2006-2018 yılları arasında ortalama olarak ilçe ve belde belediyelerine ait harcamaların yaklaşık %23'ünü sermaye harcamaları ve %77'sini ise cari harcamalar oluşturmaktadır.
- Büyükşehir dışı il belediyelerinde ilgili oranlar sırayla %26,05 ve %73,82 şeklinde, büyükşehir belediyelerinde ise %46,72 ve %47,54 düzeylerindedir. Yerel yönetimler bir bütün olarak değerlendirildiğinde ilgili oranların %36,7 ve %61,25 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

İlgili veriler yerel yönetimler arasında yatırım odaklılık açısından yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının ilk sırada olduğunu göstermektedir. Bağlı idareler kapsam dışı bırakılırsa, belediyeler arasında en yatırım odaklı seviyenin büyükşehir belediyeleri olduğu söylenebilir. Ayrıca büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinin ekonomik sınıflandırma çerçevesinde yine benzer bir harcama önceliğine sahip olduğu ve daha çok mevcut kapasitenin işleyişine odaklandığı belirtilmelidir.

Tüm yerel yönetimler için bir değerlendirme yapılırsa cari harcamalar kapsamında en önemli iki gider alanı; mal ve hizmet alım giderleri ile personel

giderleridir. Personel giderlerinin genel olarak azalış gösterdiği, mal ve hizmet alım giderlerinin ise hemen hemen aynı oranlarda arttığı bilinmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin son dönemlerde görevlerini daha çok hizmet satın alımı yoluyla gerçekleştirmesine bağlanmaktadır. Bu noktada, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. fıkrası ile yerel yönetim kanunlarına dayanılarak çıkarılan norm kadro yönetmeliklerinin personel harcamalarındaki artışı sınırladığı ve hatta azalttığını söylemek mümkündür. Sermaye harcamaları alanında ise sermaye giderlerinin (doğrudan yatırımlar) ağırlıkta olduğu, sermaye transferlerine çok düşük nispi değerlerde harcamalar yapıldığı, ifade edilebilir.

Yerel yönetimlere ait personel giderlerinde; işçi, memur ve sözleşmeli personeller, mal ve hizmet alım giderlerinde ise; müteahhitlik, temizlik ve özel güvenlik hizmetleri, elektrik ve akaryakıt gibi enerji alımları, diğer hizmet alımları, diğer müşavir firma ve kişilere ödemeler, temsil ve tanıtma giderleri, kiralama giderleri (taşıt ve iş makinesi gibi), bakım ve onarım giderleri ve bahçe malzemesi alımları gibi gider işlemleri ağırlıktadır. Faiz giderlerinde %93 oranla iç borç faizleri, cari transferlerde; hane halkına ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, İller Bankası'na verilen pay ve SGK'ya görev zararları çerçevesinde aktarılan tutarların önemli olduğu görülmektedir. Sermaye giderlerinde; müteahhitlik giderleri, gayrimenkul büyük onarım giderleri (yine müteahhitlik giderlerinin ağırlıkta olduğu bir alan), kamulaştırma, taşıt alımı, proje ve müşavirlik gibi gider gruplarının, sermaye transferlerinde; dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. yapılanmalar, kamu teşebbüsleri ve ortaklıkları, özel teşebbüsler, genel bütçe ve yerel yönetimler arası ilişkilerin (tamamı yurtiçiyle alakalı) ön planda olduğu söylenebilir. Borç verme sınıflaması altında; yerel yönetimlerin kendi arasındaki ve diğer kamu ortaklıkları, kurum ve kuruluşları ile borç işlemleri dikkat çekmektedir. Ayrıca borç verme alanında yurt dışını ilgilendiren herhangi bir işlem bulunmamaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetimlere ait harcamaların OECD⁴⁷ ağırlıklı ortalamaları içerisindeki konumuna bakıldığında; dolar cinsinden kişi başına harcama, GSYH ile

⁴⁷ Yapılan incelemede sahip olduğu veriler ve yerelleşmiş harcama yapısı ile OECD'deki federatif ülkelerden özellikle; Kanada ve İsviçre'nin, üniter ülkelerden ise; Danimarka, İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinin, ön plana çıkan örnekler olduğu söylenebilir.

toplam kamu harcamaları içerisindeki pay açısından Türkiye'nin, OECD ortalamalarının altında olduğu görülmektedir. Bu durum, Türkiye'de kamusal hizmet sorumluluğu açısından merkezi yönetimin ağırlığının devam ettiği anlamına gelmektedir. Bir diğer ifadeyle Türkiye, kamusal hizmetlerin yerelleşmesi açısından OECD'nin gerisinde bulunmaktadır (Bakınız, Tablo 30).

Yerel yönetimlerce yapılan personel ve prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve cari sosyal harcamaların, aynı alanlarda gerçekleşen toplam kamu harcamaları içerisindeki payı açısından Türkiye'nin, yine OECD ortalamasının altında kaldığı bilinmektedir. Kamu hizmetlerin yerelleşmesi özellikle mal ve hizmet alım giderleri ile personel ve prim giderlerinin de yerelleşmesi sürecini beraberinde getirmektedir. Türkiye'de yerelleşme süreci güçlü olmadığı için yerel yönetimlerin öncelikle cari sosyal harcamalar olmak üzere, personel ve prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderleri açısından oldukça sınırlı bir role sahip olduğu ifade edilebilir. İlgili kıyaslamalarda Türkiye'ye ait veriler; eğitim, sağlık, savunma ve sosyal güvenlik gibi temel kamusal sorumlulukların merkezi yönetim seviyesinde toplandığına da işaret etmektedir (Bakınız, Tablo 31).

Yerel yönetim harcamalarının kendi içerisindeki dağılımına bakıldığında Türkiye'nin; personel ve prim giderleri, cari sosyal harcamalar, sübvansiyonlar ve cari transferler ile “diğerleri⁴⁸” olarak sınıflandırılan harcama kategorilerinde OECD ortalamasını aşmadığı, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye harcamalarında ise OECD ortalamasını geçtiği sonucuna ulaşılmaktadır. Söz konusu harcama dağılımı Türk yerel yönetimlerinin OECD ülkelerine kıyasla daha yatırım odaklı bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Çünkü Türkiye'deki yerel yönetimler sermaye harcamaları alanına OECD ortalamasının iki katından fazla kaynak ayırmaktadır⁴⁹. Personel ve prim giderleri ortalamaların altındayken, mal ve hizmet alım giderlerinin OECD ortalamasının neredeyse iki katından fazla olmasını Ulusoy ve Akdemir (2019:

⁴⁸ Ödenen vergiler, faizler dahil finansal masraflar ve emeklilik fonlarındaki değişiklik ayarlamalarını içermektedir.

⁴⁹ OECD'deki gelişmiş ülkelerin sermaye harcamaları alanına oransal olarak daha az harcama yapması, birçok ülkenin 50-100 yıl kadar önce büyük ölçekli alt ve üstyapı ihtiyacını gidermesi ile bağlantılı olabilir.

368-369), yerel yönetimlerin sorumluluklarını hizmet satın alımı yoluyla gidermesine bağlamaktadır (Bakınız, Tablo 32).

Yerel yönetim harcamaların fonksiyonel dağılımına bakıldığında, OECD’de yerel düzeyde kaynakların öncelikle eğitim hizmetlerine gittiği sonucu elde edilmektedir. Türkiye, yerel düzeyde eğitime ayrılan kaynaklar açısından OECD ortalamasının çok gerisindedir. Benzer bir değerlendirme, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri için de geçerlidir. Bu durum Türkiye’de belirtilen hizmetler özelinde asıl yetkili idari birimin merkezi yönetim olduğu anlamına gelmektedir. Türkiye’de yerel düzeyde harcamalar öncelikle; genel kamu hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetler alanlarında gerçekleşmektedir. Belirtilen üç harcama alanında OECD ortalamalarının geçildiği görülmektedir. Daha sonra çevre koruma hizmetleri ile dinlenme, kültür ve din hizmetleri gelmektedir. Personel, planlama ve istatistik gibi genel hizmetlere, finansal ve mali işler ile yerel düzeydeki yasama ve yürütme organlarının faaliyetlerine, yani genel kamu hizmetlerine, %34,7 oranında harcama yapılması (OECD ortalamasının iki katından fazla), yerel yönetimlerin cari işlerin yerine getirilmesi ve mevcut düzenin devamlılığı noktasında önemli bir harcama düzeyine sahip olduğu anlamına gelmektedir. İskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetlere ait %37,7’lik oran ise diğer önemli harcama alanının fiziki donanım (alt ve üstyapı alanları) olduğunu göstermektedir (Bakınız, Tablo 33).

Yerel yönetimlerce gerçekleştirilen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile “diğerleri⁵⁰” kategorisindeki harcamaların GSYH içerisindeki payı açısından ise Türkiye, tüm kıyaslamalarda OECD ortalamasının altındadır. İlgili sonuç Türkiye’de GSYH’nin, ilgili harcama alanlarından (özellikle genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile diğerleri kategorisinden) daha yüksek bir artış hızına sahip olduğu şeklinde de yorumlanabilir (Bakınız, Tablo 33 ve Tablo 34). Ayrıca Türkiye’de özellikle eğitim, sağlık ve sosyal

⁵⁰ Savunma, kamu düzeni ve güvenliği, iskân ve toplum refahı, çevre koruma ve dinlenme, kültür ve din hizmetlerinden oluşmaktadır.

güvenlik hizmetlerine yapılan harcamalar GSYH'ye oranla oldukça sınırlıdır⁵¹ (Bakınız, Tablo 34).

Yerel yönetimler tarafından yapılan doğrudan yatırımların (sermaye gideri) dolar cinsinden kişi başına miktarı, GSYH ve toplam yatırımlar içerisindeki payı açısından Türkiye'nin OECD ortalamasını geçemediği görülmektedir. Fakat yerel yönetim harcamalarından yatırımlara ayrılan pay çerçevesinde OECD ortalaması aşılmaktadır. Bu durum; Türkiye'deki yerel yönetimlerin OECD örneklemini özelinde doğrudan yatırımlara daha az harcama yaptığı, kamu doğrudan yatırımları açısından merkezi yönetimin oldukça gerisinde kaldığı, ancak yerel yönetim bütçesinin kendi içerisinde yatırım odaklılık açısından OECD ülkelerine kıyasla daha iyi bir performans sergilediği şeklinde yorumlanabilir (Bakınız, Tablo 35). Bununla birlikte Türkiye'de yerel yönetimler tarafından yapılan doğrudan yatırımların temelde iskân ve toplum refahı hizmetleri (OECD ortalamasının oldukça üzerinde) ile ekonomik işler ve hizmetler alanlarında yoğunlaştığı söylenebilir. Söz konusu yatırım alanları yerel yönetimlerin fiziki donanım, bir diğer ifadeyle alt ve üstyapı hizmetlerine öncelik verdiklerini göstermektedir. Yerel yönetimlerin doğrudan yatırımların ortalama %70'ini iskân ve toplum refahı hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetler alanına yöneltmesi, doğal olarak diğer hizmet alanlarına yapılacak yatırımların miktarını azaltmakta ve Türkiye'yi OECD ortalamalarının altına çekmektedir (Bakınız, Tablo 36).

Anlatılanlar Türkiye'de kentleşmenin de etkisiyle kentsel gelişmenin devam ettiğini, temel alt ve üstyapı faaliyetlerinin tamamlanamadığını, bu nedenle yerel yönetimlerce yapılan harcama ve yatırımların öncelikli olarak fiziki donanım üzerinde yoğunlaştığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi harcama alanları olmak üzere diğer birçok hizmet kategorisine sınırlı düzeyde kaynak ayrıldığını, genel kamu hizmetleri nezdinde yapılan harcamalar ile mal ve hizmet alım giderlerinin yüksek olmasının da Türk yerel yönetimlerinin diğer hizmet alanlarına ayıracağı harcama potansiyelini sınırladığını göstermektedir. Bu noktada

⁵¹ Tablo 34'te yer almamasına rağmen özellikle savunma ile dinlenme, kültür ve din hizmetleri için de aynı durum geçerlidir. Bu sonucu, Tablo 33'ten elde etmek mümkündür.

eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kamu düzeni ve güvenliği, savunma, çevre koruma, dinlenme, kültür ve din gibi hizmet alanlarından asıl sorumlu birimin merkezi yönetim olması, hâkim kamu yönetimi anlayışı, üniter yapı, kamusal hizmetlerde birliği sağlama düşüncesi, kamu ekonomisinin arz tarafından yer alan siyasiler ile bürokratların harcama gücünü bırakmak istememeleri ve yerel yönetimlerin gelir yetersizliği gibi faktörlerin de etkili olduğu unutulmamalıdır.

Bu çalışma kapsamında ortaya konulan mevcut veriler ve yapılan çıkarımlar neticesinde, Türkiye’deki yerel yönetimlerin; daha etkin ve verimli, yatırım odaklı, ekonomik büyüme ve kalkınma sürecine yüksek düzeyde katkı sağlayan ve vatandaş memnuniyetini artıran bir yapıya sahip olabilmesi için birtakım öneriler sunulması mümkündür. Bunlar;

- Öncelikle siyasi sorun ve endişeler giderilmeli, kanuni düzenlemeler yapılmalı, yerel yönetimlere giderleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanmalı ve kamusal hizmetler ile yatırımlarda yalnızca ekonomik etkinlik tabanlı kriterler baz alınarak yerel yönetimlerin sorumluluğu artırılmalıdır.
- Asıl amacın vatandaşa hizmet olduğu unutulmamalı ve harcamaların yapılması sürecinde (nitelik tamamen göz ardı edilmeden) minimum maliyet ilkesiyle hareket edilmelidir.
- Etkinsizlik göstergesi olarak kabul edilen, genellikle yerel yönetimlerin idari maliyetlerinin yer aldığı, çoğunlukla doğrudan mal ve hizmet üretimi ile ilişkili olmayan ve mevcut kapasitenin işleyişine odaklı olan genel kamu hizmetleri ile cari harcamalar (özellikle cari giderler) azaltılmalıdır.
- Cari harcamaları içerisindeki mal ve hizmet alım giderlerinin düşürülmesi için hizmet alım işlemlerinde daha kontrollü ve tutarlı süreçler işletilmeli, ilgili alanda lüks ve gösterişe yönelik harcamalar azaltılmalı ve sonuçları somut biçimde görülebilecek tasarruf tedbirleri uygulanmalıdır (özellikle kiralama, akaryakıt ve tanıtım gibi alanlarda).
- Personel giderlerini azaltmak için personel alımları ihtiyaçlarla tutarlı olmalı, popülist amaçlar doğrultusunda personel alımı yapılmamalı, hizmet

arzı süreçlerindeki emek yoğun yapı değiştirilmeli ve performans odaklı uygulamalar ile personel verimliliği artırılmalıdır.

- Faiz giderlerini azaltmak amacıyla borçlanmaya zemin oluşturan kaynak yetersizlikleri, öz gelir kaynaklarını artırarak veya gönüllü katılım gibi hemşehrilik duygularını geliştiren yöntemleri teşvik ederek giderilmelidir.
- Borçlanma bir zorunluluk haline gelmiş ise cari hizmetler için değil, yatırımlar için borçlanılmalı, bir diğer ifadeyle Klasik İktisadi Ekol’ün “altın kural” ilkesinden taviz verilmemelidir.
- Transfer harcamaları kategorisi altında özellikle görev zararları vb. harcamaların, yerel ekonomik büyüme ve kalkınma noktasında katkı sunmayan dernek, vakıf ve özel teşebbüs gibi yapılanmalara aktarılan tutarların azaltılmasına özen gösterilmelidir.
- Yerel düzeyde var olan varlıkların ve altyapının artırılmasına katkı sağlayan sermaye harcamalarının payı, vatandaşların tercih ve önceliklerine uygun biçimde artırılmalıdır.
- Sermaye harcamalarının kentsel gelişim eğilimiyle bağlantılı olarak, uzun vadeli ve geleceğe dönük amaçlar çerçevesinde gerçekleştirilmesine dikkat edilmelidir.
- Kentsel kalkınmışlığın ivme kazanmasıyla birlikte eğitim ve sağlık gibi beşerî sermaye verimliliğini artıran alanlara, kültürel, demokratik ve sosyal faaliyetlere daha fazla harcama yapılması şeklinde bir dönüşümün sağlanması için çaba harcanmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Abdurrahman (2019), Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 19. Baskı, Ankara.
- AKIN, Fehmi (2015), Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler, BEKAD Yayınları, No: 22, Antalya.
- AKMAN, Çiğdem ve KALENDER, Mustafa (2018), Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 73, No: 4, 1025-1056, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/580349> (25.02.2020).
- ALKAN, A. Turan (2005), Şehir ve Şehir Kavramlarını Yeniden Yorumlamakta Belediyelerin Yeni Görevleri Üzerine Düşünceler, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- ALTINTAŞ, Osman (2007), İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi, Uzmanlık Tezi, DPT, Yayın No: 2743.
- BAILEY, Stephen James (1999), Local Government Economics: Principles and Practice, Macmillan Press Limited.
- BALTACI, Cahit (2005), Dört Halife Devri Şehir Hayatı ve Yerel Yönetim Hizmetleri, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, I, İlke Yayıncılık.
- BAYTUN, Uğur (2011), Türkiye’de Belediyelerin Mali Sorunları: Ege Belediyeler Birliği’ne Bağlı Belediyelerde Bir Alan Çalışması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BİLGİSAY, Haluk (2010), Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinden Bir Analiz, Bekir Parlak (Ed.), Yerel Yönetimler: Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Dora Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa.

- COUNCIL of EUROPE (1985), European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/168007a088> (26.12.2019).
- ĞÜNER, Ayşe ve ÇELEN, Mustafa (2014), AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Bir Göstergesi Olarak Yerel Harcamaların Yapısı, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler, Nobel Yayıncılık, 1. Basım.
- ÇETİN, Sefa (2009), Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 25, 249-258, <https://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423876685.pdf> (23.01.2020).
- ÇETİNKAYA, Özhan (2012), Mahalli İdareler Maliyesi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa.
- ÇINAR, Tayfun ve GÜLER, Birgül Ayman (2004), Yerel Maliye Sistemi, TODAİE, No: 313, 1. Basım, Ankara.
- ÇİÇEK, Ş. Eda, DİKMEN, Süleyman ve ARSLAN, Pınar (2015), Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 11, Sayı 24, 59-74, <http://ijmeh.org/index.php/zkesbe/article/view/05> (23.01.2020).
- ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif (2009), Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, Türkiye Belediyeler Birliği, 1.Baskı, Ankara.
- DURSUN, Davut (2005), Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- EBEL, Robert. D. ve YILMAZ, Serdar (2002), Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, World Bank Institute Working Paper, No: 30346, <http://documents.worldbank.org/curated/en/716861468781761314/pdf/303460C0ncept0of0Fiscal0Ebel1Yilmaz.pdf> (26.12.2019).

- EDİZDOĞAN, Nihat (2008), Kamu Maliyesi, Ekin Yayınevi, Güncelleştirilmiş 10. Baskı, Bursa.
- ELDEM, Hulusi (2015), Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2(1), 39-61, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/202172> (28.12.2019).
- ERDOĞAN, Melike (2015), Tarihsel Süreçte Köy Yönetimi ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Yönetimsel Boyutu Üzerine Değerlendirmeler, Mehmet Meccek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, BEKAD Yayınları, No: 22, Antalya.
- ERKUL, Hüseyin (2010), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Detay Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara
- ERYILMAZ, Bilal (2005), Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, I, İlke Yayıncılık.
- ERTAŞ, Handan (2016), Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları ile İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 11, 87-113, <http://sosyoteknik.selcuk.edu.tr/sustad/article/view/70/56> (02.12.2019).
- ES, Muharrem (2005), İl Özel İdaresi, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- GÖRMEZ, Kemal (2017), Yerel Yönetimlerin Geleceği, Mahmut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar, I. Cilt, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No: 106.
- GÜL, Hüseyin (2015), Yönetim – Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve, Recep Tekeli (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine, Nobel Yayıncılık.
- GÜNDAY, Metin (2004), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, Ankara.

- HAZİNE ve MALİYE BAKANLIĞI (2020), Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/11-ekorehber_2020-2022.pdf (23.02.2020)
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2020), Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (15.01.2020).
- İLHAN, İlhami (2011), Türkiye’de Belediyelere İlişkin Yapısal Sorunlar, Dış Denetim Dergisi, No: 83.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2014), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Ankara.
- KARAARSLAN, Erkan (2012), Kamu Harcama Hukuku, BEKAD Yayınları, Yayın No: 2, 3. Baskı, Antalya.
- KARAKILÇIK, Yusuf (2015), Yerel Yönetimler, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık.
- KAZICI, Ziya (2005a), Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, I, İlke Yayıncılık.
- KAZICI, Ziya (2005b), Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- KELEŞ, Ruşen (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 6. Basım, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (2010), Avrupa’ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- KOÇAK, Yüksel (2008), Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler, Orion Kitabevi, Ankara.
- KOVANCILAR, Birol, MİYNAT, Mustafa ve BURSALIOĞLU Sibel A. (2007), Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler, Gazi Kitabevi, Ankara.

- KUTLAR, Aziz, YÜKSEL, Fatih ve BAKIRCI, Fehim (2011), Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma, Türkiye Belediyeler Birliği, Proje No: 107K490, Ankara, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/ekonomik_etkenler/ (07.09.2016).
- MCGINN, Noel F. ve WELSH, Thomas (1999), Decentralization of Education: Why, When, What and How?, International Institute for Educational Planning, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120275e.pdf> (26.12.2019).
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2016), 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2015_yili_faaliyet_raporu-20190429163013.pdf (23.01.2020).
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2018), 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf (23.01.2020).
- MALİYE BAKANLIĞI (2018), 2017 Yılı Genel Faaliyet Raporu, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/GenelFaaliyetRaporu_2017.pdf (24.01.2020).
- MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2020), Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (25.02.2020).
- MUTLUER, M. Kâmil ve ÖNER, Erdoğan (2009), Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- MUTLUER, M. Kâmil, ÖNER, Erdoğan ve KESİK, Ahmet (2010), Teori ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- NADAROĞLU, Halil (2001), Mahalli İdareler: Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması, Beta Yayıncılık, Yenilenmiş 7. Baskı, İstanbul.

- OECD (2018a), Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (brochure), OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf> (10.04.2020).
- OECD (2018b), OECD Regions and Cities at a Glance 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en (10.04.2020).
- OECD (2019a), Discover the OECD, <http://www.oecd.org/general/Key-information-about-the-OECD.pdf> (11.04.2020).
- OECD (2019b), Key Data on Local and Regional Governments in the European Union (brochure), OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy (10.04.2020).
- OECD/UCLG (2019) 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles, http://www.sngwofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf (11.04.2020).
- ORTAYLI, İlber (2005a), Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- ORTAYLI, İlber (2005b), Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- ÖZER, Mehmet Akif ve AKÇAKAYA, Murat (2014), Yerel Yönetimler, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖZMEN, Alper (2012), Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi, 2 (2), 171-175, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/403193> (05.01.2020).
- PARLAK, Bekir (2015), Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler, BEKAD Yayınları, No: 22, Antalya.

- PARLAK, Bekir ve ÖKMEN, Mustafa (2015), Yerel Yönetimler, Genişletilmiş, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- PARLAK, Bekir ve SOBACI, Zahid (2010). Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler, Alfa Aktüel Yayınları, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş 3. Baskı, Bursa.
- PEHLİVAN, Osman (2014), Devlet Bütçesi, Celepler Matbaacılık Yayın ve Dağıtım, Trabzon.
- PEHLİVAN, Osman (2019), Kamu Maliyesi, Celepler Matbaacılık Yayın ve Dağıtım, Trabzon.
- SAKAL, Mustafa, MERİÇ, Metin ve DEMİRHAN, Habip (2014), Yerinden Yönetim Kavramı ve Türleri (Prensipleri), Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir (Ed.), Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler, Nobel Yayıncılık, 1. Basım.
- SAKINÇ, Süreyya (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi Teori-Politika-Uygulama. Orion Kitapevi, 3. Baskı, Ankara.
- SARAÇOĞLU, Fatih, ENGİN, İsmail ve EJDER, L. Haydar (2014), Maliye Ders Notları, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ŞAHİNÖZ, Saime, ŞAHİNÖZ, Turgut, AYDIN, Dursun, EKER, Hüseyin, UZAR, Ahmet (2007), Yerel Yönetimlerde Sağlık Hizmetleri, Sağlık Eğitimi ve Yönetimi Derneği (SAYED), Ankara
- ŞENGÜL, Ramazan (2014), Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli.
- ŞENTOP, Mustafa (2005), Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, I, İlke Yayıncılık.
- TAŞKÖMÜR, Himmet (2005), Osmanlı Mahallesiinde Beşerî Münasebetler, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.

- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2019), 2018 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/06/2018-Genel-Faaliyet-Raporu.pdf> (15.04.2020).
- TEKDERE, Mustafa (2018), Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon.
- TÜĞEN, Kâmil (2006), Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.
- TÜRKOĞLU, İrfan ve DEMİRHAN, Yılmaz (2013), Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22 (2), 315-332, <http://dergipark.gov.tr/cusosbil/issue/4393/60435> (21.01.2020).
- TORTOP, Nuri (1996), Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE, No: 263, Ankara.
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, M. Akif (2014), Mahalli İdareler, Yenilenmiş 3. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- TOSUN, Elif Karakurt (2015), Planlı Kentleşme Bağlamında Türkiye’de Kentleşme Süreci ve Karşılaşılan Mekânsal Sorunlar, Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak (Ed.), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, BEKAD Yayınları, No: 22, Antalya.
- TURAN, Menaf (2009). Türkiye’de Kentsel Rant – Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ (2015), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara, https://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/turkiyede_yerel_yonetimler/ (11.03.2020).
- ÜNAL, Feyzullah. (2011), Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (30), 241-247, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55714> (23.01.2020).

- ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin (2019), Mahalli İdareler, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- YAZICIOĞLU, Recep (2005), Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, Vecdi Akyüz (Ed.), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler, II, İlke Yayıncılık.
- YEREL YÖNETİMLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2019), 2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2018_faal-yet_raporu_kapakl--20191205075619.pdf (25.02.2020).
- YILMAZ, H. Hakan, KERİMOĞLU, Baki ve EMİL, M. Ferhat (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi – Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi, Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, Ankara.
- YÖRÜKOĞLU, Fuat (2009), Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci, Mevzuat Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 135, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> (23.01.2020).
- YÜKSEL, Harun (2013), Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi, 20 (2), 191-208, <http://dergipark.gov.tr/yonveek/issue/13699/165823> (01.01.2020).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (09.02.2020).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> (10.02.2020).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> (09.02.2020).

- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf> (09.02.2020).
- 442 Sayılı Köy Kanunu (1924), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (10.02.2020).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (11.02.2020).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (11.02.2020).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (15.05.2020).
- 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (1981), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf> (11.02.2020).
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf> (10.02.2020).

İNTERNET KAYNAKLARI

- <https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=3> (15.01.2020).
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (20.02.2020)
- https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/05-ekonomikgider_2020-2022.pdf (23.02.2020)
- https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/03-fonksiyonel_2020-2022.pdf (23.02.2020)
- https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/02-kurumsal_2020-2022.pdf (24.02.2020)
- <https://www.oecd.org/about/> (11.04.2020).

EKLER

EK 1: İller İtibariyle Mahalli İdareler Bütçe Giderleri (2018 - %)

İller	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
Adana	11,93	1,92	46,50	3,78	1,93	33,14	0,66	0,14	100
Adıyaman	15,19	2,81	33,21	1,47	3,87	38,72	4,73	0	100
Afyon Karahisar	13,25	2,26	33,96	1,24	2,08	44,94	2,06	0,21	100
Ağrı	11,18	1,42	24,17	1,46	0,95	53,84	6,97	0	100
Amasya	19,41	2,24	33,74	0,77	1,68	42,05	0,10	0,02	100
Ankara	7,29	1,14	34,26	1,37	3,88	44,94	0,92	6,21	100
Antalya	14,45	2,51	37,41	3,21	1,84	39,84	0,48	0,25	100
Artvin	18,65	2,96	35,41	0,36	1,81	40,63	0,17	0	100
Aydın	17,30	3,10	47,25	2,21	1,84	27,05	0,06	1,19	100
Balıkesir	12,96	2,23	44,10	5,17	1,72	33,19	0,54	0,09	100
Bilecik	16,27	2,46	35,85	2,01	4,20	38,93	0,27	0	100
Bingöl	16,19	1,72	40,41	1,74	1,63	37,80	0,50	0	100
Bitlis	11,48	1,70	31,74	1,19	3,02	50,12	0,75	0	100
Bolu	12,85	1,43	28,07	2,42	1,96	52,83	0,44	0	100
Burdur	17,37	2,96	54,67	1,77	2,38	19,38	1,47	0	100
Bursa	9,60	1,46	40,77	6,42	2,73	38,15	0,86	0	100
Çanakkale	14,15	2,10	32,02	2,09	1,94	35,58	12,11	0,01	100
Çankırı	18,21	1,47	36,68	1,71	2,42	39,10	0,40	0	100
Çorum	12,40	2,12	30,53	4,57	3,49	45,29	1,61	0	100
Denizli	7,13	1,23	29,18	7,25	1,83	50,48	2,91	0	100
Diyarbakır	12,08	2,19	41,47	3,17	2,14	38,86	0,07	0,02	100
Edirne	20,45	3,35	38,45	2,58	2,21	32,27	0,68	0	100
Elâzığ	16,49	3,04	37,92	1,15	1,58	37,91	1,91	0	100
Erzincan	14,21	2,32	36,72	0,55	1,38	42,01	2,79	0,01	100
Erzurum	7,81	1,41	29,79	10,20	1,39	47,75	0,04	1,62	100
Eskişehir	13,86	2,19	42,65	5,12	2,22	33,75	0,15	0,05	100
Gaziantep	4,62	0,71	32,91	5,33	2,28	52,49	0,50	1,15	100
Giresun	17,10	2,68	43,89	2,41	5,06	28,39	0,47	0	100
Gümüşhane	17,10	2,71	45,10	2,40	1,23	30,61	0,71	0,14	100
Hakkâri	11,42	1,93	30,68	1,16	1,38	52,91	0,52	0	100
Hatay	11,53	1,96	42,03	3,68	1,47	38,51	0,81	0,003	100
Isparta	15,97	2,87	35,81	0,43	2,19	38,50	4,21	0,02	100
Mersin	13,45	2,44	41,65	3,98	1,75	36,67	0,06	0,003	100
İstanbul	8,45	1,39	39,42	1,61	4,19	42,73	0,25	1,96	100
İzmir	11,87	1,84	42,07	2,44	2,26	32,32	0,10	7,11	100
Kars	13,09	2,26	34,29	0,77	0,65	45,92	3,01	0	100
Kastamonu	18,22	3,11	34,83	0,91	2,12	39,81	1,00	0	100
Kayseri	9,83	1,64	35,22	4,94	4,28	41,32	2,75	0,02	100
Kırklareli	18,33	3,09	36,61	1,36	2,74	37,29	0,58	0,003	100

EK 1 (devamı): İller İtibariyle Mahalli İdareler Bütçe Giderleri (2018 - %)

İller	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
Kırşehir	11,65	1,90	31,67	3,52	2,38	48,40	0,36	0,12	100
Kocaeli	9,86	1,57	35,83	3,65	3,46	42,14	2,45	1,03	100
Konya	9,28	1,55	35,02	5,10	3,37	43,20	0,16	2,31	100
Kütahya	11,85	1,92	32,10	2,89	1,76	48,77	0,67	0,03	100
Malatya	8,21	1,29	40,50	5,47	2,06	41,20	0,15	1,14	100
Manisa	8,34	1,33	35,92	4,52	1,39	47,55	0,18	0,77	100
Kahramanmaraş	9,21	1,53	33,06	4,53	1,81	49,38	0,36	0,13	100
Mardin	11,08	1,89	45,04	0,95	1,60	38,93	0,10	0,41	100
Muğla	17,84	3,17	46,38	1,58	1,97	26,00	0,83	2,23	100
Muş	15,43	2,63	31,07	1,04	1,61	48,08	0,13	0	100
Nevşehir	22,62	3,77	42,71	1,65	1,78	26,93	0,32	0,21	100
Niğde	19,72	2,83	30,43	0,83	0,80	43,82	1,57	0	100
Ordu	9,35	1,51	39,61	5,52	0,97	42,24	0,80	0,004	100
Rize	14,59	2,27	59,79	1,41	2,30	16,25	3,38	0,018	100
Sakarya	12,36	1,92	44,35	3,70	2,60	34,92	0,15	0	100
Samsun	11,27	1,81	36,81	5,67	2,42	40,49	0,07	1,46	100
Siirt	15,77	2,52	31,76	1,57	3,17	43,83	1,39	0	100
Sinop	27,26	4,96	33,64	0,88	1,56	31,21	0,47	0,01	100
Sivas	12,38	2,15	24,72	2,15	1,01	57,07	0,53	0	100
Tekirdağ	12,87	2,10	38,23	2,43	1,96	40,58	1,04	0,79	100
Tokat	17,41	3,17	45,09	1,73	1,58	29,84	1,18	0	100
Trabzon	11,37	1,78	43,78	1,46	2,24	38,70	0,32	0,36	100
Tunceli	16,29	2,93	27,53	0,60	3,39	48,98	0,28	0	100
Urfa	10,70	1,97	43,55	2,37	2,01	38,82	0,56	0,004	100
Uşak	11,59	2,01	26,44	3,71	1,64	49,97	4,64	0	100
Van	10,58	1,80	40,69	1,58	6,54	36,38	2,22	0,20	100
Yozgat	16,35	2,75	37,38	0,88	1,23	40,04	1,36	0,001	100
Zonguldak	21,76	3,30	43,44	1,75	3,06	22,92	3,77	0,003	100
Aksaray	13,87	2,37	30,31	1,34	1,99	48,99	1,13	0	100
Bayburt	19,62	3,47	27,18	1,99	1,16	46,14	0,44	0	100
Karaman	16,73	2,85	41,70	1,97	11,11	25,22	0,03	0,38	100
Kırıkkale	22,64	3,88	40,37	1,50	4,90	26,62	0,08	0	100
Batman	20,64	4,18	29,31	2,17	4,61	38,90	0,17	0,01	100
Şırnak	10,29	1,49	26,14	2,19	1,44	57,77	0,68	0	100
Bartın	19,78	3,35	31,01	1,09	1,79	42,91	0,06	0	100
Ardahan	14,72	2,80	42,19	1,08	1,39	36,41	1,32	0,08	100
Iğdır	24,50	4,63	22,36	0,37	0,43	47,56	0,15	0	100
Yalova	18,05	3,12	43,80	1,27	2,02	31,51	0,23	0,02	100
Karabük	18,17	2,88	40,75	1,62	2,73	33,17	0,68	0	100
Kilis	10,43	1,49	64,63	0,33	1,39	21,45	0,28	0	100
Osmaniye	16,38	2,40	38,50	5,31	1,83	35,10	0,48	0	100
Düzce	13,63	2,27	40,17	3,84	1,67	38,27	0,11	0,04	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir.

EK 2: Bölgeler İtibariyle Mahalli İdareler Bütçe Giderleri (2018 - %)

İller	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
Doğu Anadolu Bölgesi	13,69	2,28	33,58	2,03	1,96	44,78	1,48	0,22	100
Karadeniz Bölgesi	16,66	2,67	38,49	2,27	2,16	36,76	0,88	0,11	100
Marmara Bölgesi	13,94	2,25	39,04	2,94	2,71	37,03	1,74	0,35	100
Akdeniz Bölgesi	13,79	2,32	41,20	3,34	1,90	36,32	1,07	0,07	100
Ege Bölgesi	12,40	2,11	36,66	3,23	1,85	40,89	1,43	1,44	100
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	12,31	2,14	38,67	2,17	2,50	41,09	0,94	0,18	100
İç Anadolu Bölgesi	14,96	2,35	35,62	2,47	3,18	39,95	0,75	0,72	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler çerçevesinde yazar tarafından düzenlenmiştir. **Not:** Hazırlanma sürecinde "EK 1" tablosundan yararlanılmıştır.