

## ULUSAL DEVLETLERDE YEREL YÖNETİMLER HARCAMA DESANTRALİZASYONU KARŞILAŞTIRMASI: İSPANYA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ<sup>1</sup>

### LOCAL GOVERNMENTS EXPENDITURE DECENTRALISATION COMPARISON AT UNITARY STATES: SPAIN AND TURKEY CASE

İsmail Sadık YAVUZ\*, Murat Ali DULUPÇU\*\*

\* Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ismailyavuz@sdu.edu.tr

\*\* Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, muratdulupcu@sdu.edu.tr

#### ÖZ

*En kısa tanım ile merkezi idarelerin yetki ve sorumluluklarının bir kısmını mahalli idarelere devretmesini olarak tanımlanan desantralizasyon birçok farklı form alabilmektedir. Bunlardan bir tanesi mali desantralizasyondur. Mali desantralizasyon düzeyinin tespit edilebilmesi için çeşitli göstergeleri mevcuttur. Bu çalışmada ilgili göstergelerden birisi olan mahalli idareler harcama yapıları üniter iki devlet olan İspanya ve Türkiye için karşılaştırma altına alınmıştır. Bu karşılaştırmanın yapılmasının temel amacı anayasal olarak üniter iki devletin harcama desantralizasyonu açısından farklılık gösterip göstermediğinin belirlenmesidir.*

*Çalışmada İspanya ve Türkiye merkezi ve mahalli idareleri analitik bütçe sınıflandırması türlerinden birisi olan fonksiyonel bütçe sınıflandırması altında incelenmiştir. İnceleme dönemi olarak 2006-2014 dönemi baz alınmıştır. İspanya verileri OECD veri tabanından, Türkiye bütçe verileri T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden, GSYİH verileri ise TÜİK'den elde edilmiştir. Analizlerde oran kullanılmasından dolayı hem bütçe verileri hem de GSYİH verileri cari fiyatlarda kullanılmıştır.*

*Analiz sonucunda elde edilen temel bulgu devletlerin üniter olmalarına rağmen harcama desantralizasyon düzeyleri arasında çok büyük farklar olabileceğidir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Mali Desantralizasyon, Harcama Desantralizasyonu, Yerel Yönetimler, İspanya, Türkiye.*

**Jel Kodları:** *H10, H70, H72.*

#### ABSTRACT

*Decentralization, defined as the transfer of a part of the powers and responsibilities of the central administrations to the local administrations with the shortest definition, can take many different forms. One of them is fiscal decentralization. There are various indicators for determining the level of fiscal decentralization. In this paper, local administrations expenditure structures, one of the fiscal decentralization indicator, have been compared for two unitary states which are Spain and Turkey. The main objective of this comparison is to determine whether the two unitary states differ in terms of expenditure decentralization.*

*The central and local administrations of Spain and Turkey were examined under the functional budget classification which is one of the types of analytical budget classification. The review period is*

<sup>1</sup> Bu çalışma Süleyman Demirel Üniversitesi ÖYP Kurum Koordinasyon Birimi OYP04572-DR-12 nolu proje tarafından desteklenen tez çalışmasından türetilmiştir.

2006-2014 period. Spain data from OECD database, Turkey budget data from T.C. Ministry of Finance General Directorate of Public Accounts and GDP data obtained from TUIK. Because of the structure of the analyzes are used, both budget data and GDP data are used at current prices.

The main finding obtained as a result of the analysis is that although the states are unitary, there can be huge differences between spending decentralization levels.

**Keywords:** Fiscal Decentralisation, Expenditure Decentralisation, Local Administrations, Spain, Turkey.

**Jel Codes:** H10, H70, H72..

## 1. GİRİŞ

Toplumsal, siyasal, ekonomik ve diğer gelişmeler sürekli olarak devletlerin yenilenmesi ve daha etkin bir ulusal yönetim sisteminin desteklenmesi sonucunu doğurmuştur. Devletlerde daha etkin bir yönetim sisteminin kurulması ise ülkeden ülkeye değişkenlikler gösterebilmektedir. Etkinliğe yönetim sistemi açısından bakıldığında, bazen tek bir noktadan yönetilince bazen de çok noktadan yönetilince gerçekleştiği görülmüştür. Geniş anlamda çok noktadan yönetmeye izin verilmesi anlamını taşıyan kavram ise desantralizasyon kavramıdır. Bu çalışmada öncelikle desantralizasyon kavramı ve türleri açıklanmış, ardından desantralizasyon türlerinden birisi olan mali desantralizasyon kavramına değinilmiş ve literatürdeki çalışmalar incelenmiştir. Sonraki aşamada mali desantralizasyonun göstergeleri tanımlanmıştır. Çalışmanın analiz kısmında anayasalarına göre üniter olan İspanya Krallığı ve Türkiye Cumhuriyeti harcama yapıları fonksiyonel sınıflandırma çerçevesi içerisinde karşılaştırılmıştır. Son olarak elde edilen bulgulardan iki üniter devletin harcamalarının ne kadar desantralize olduğu tartışılmıştır.

## 2. DESANTRALİZASYON KAVRAMI VE TÜRLERİ

Desantralizasyonu kesin çizgilerle tanımlamak çok zordur. Desantralizasyonun farklı disiplinlerde, devlet sistemlerinde ve tarihsel pek çok farklı tanımları yapılmıştır. Etimolojik olarak yerinden yönetmek (to decentralise), nesnelere merkezi bir

noktadan uzağa yaymak/dağıtmak ya da nesnelere merkezi bir noktaya yerleştirildiği durumlar anlamına gelmektedir (Lauglo 1995). Fesler (1965:536), desantralizasyonun hem teorik hem de ampirik anlamda zengin bir içeriği olduğunu; toplumdaki statik ve dinamik olguların dizaynı ile ancak ideal bir yaklaşım tanımlanabileceğini belirtmiştir. Fantini ve Gittel (1973:12), bazı yazarların desantralizasyonu sadece yönetimin ulusal düzeyden eyaletlere veya şehir yönetimlerine ya da merkezi idari ofislerinden saha ofislerine kaydırılması olarak gördüğünü; bazı yazarların ise desantralizasyon planlarının merkezi ajanslardan yerel topluluklara anlamlı bir biçimde geçiş yapmak için bir tasarım oluşturduğu görüşünü savduklarını belirlemişlerdir. Bu sebeplerden dolayı Conyers (1984:187), desantralizasyon kavramının birçok biçimde ve farklı anlamlarda kullanılabileceğini söylemiştir. Literatürde en çok kullanılan Rondinelli (1981:137)'nin tanımına göre desantralizasyon, kamu işlevlerini daha verimli yönetmek için merkezi hükümet ve kuruluşlarından planlama ve karar verme gibi yetkilerin yerel kurumlara devridir. Otoritenin devredileceği kurumları ise; merkezi devlet ajanslarının saha örgütleri, merkezi devletin ast birimleri, yarı özerk kamu kuruluşları, bölgesel kalkınma otoriteleri, işlevsel otoriteler (functional authorities), özerk yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri olarak saymıştır.

Literatürdeki desantralizasyonun tanımı konusundaki farklılıklar desantralizasyonun sınıflandırılması içinde geçerli olmuş ve çeşitli sınıflandırma türleri kullanılmıştır. Literatürde desantralizasyon tanımında olduğu gibi yine Rondinelli (1981)'nin

çalışması temel belirleyici olmuş ve desantralizasyonu dört bölüme ayırmıştır. Bunlar:

- Dekonsantrasyon (Deconcentration),
- Delegasyon (Delegation),
- Devolüsyon (Devolution),
- Özelleştirme' dir.

Rondinelli sınıflandırma terminolojisi, desantralizasyon sürecini tanımlamak ve farklı sektörel düzenlemelerin ayırt edilmesi açısından yararlıdır. Ancak Rondinelli terminolojisinin yanı sıra, desantralizasyonun politik, yönetsel ve mali boyutları arasında da bir sınıflandırma belirlenebilir. Bu bağlamda Parker (1995:23-35), desantralizasyonu üçe ayırmıştır. Bunlar:

- Politik desantralizasyon,
- Yönetsel desantralizasyon ve
- Mali desantralizasyondur.

Bu çalışmada Rondinelli terminolojisini temel alan Parker (1995)'ın sınıflandırılmasında kullandığı desantralizasyon türlerinden birisi olan mali desantralizasyon ele alınmıştır.

### 3. MALİ DESANTRALİZASYON KAVRAMI VE KISA LİTERATÜRÜ

Kamusal mal ve hizmetlerin en temel özellikleri bölünememesi, faydasının birimlere bölünemediği için pazarlanamaması, bu nedenle de toplum bireylerinin bu mal ve hizmetlerden eşit şekilde yararlanmasıdır. Söz konusu mal ve hizmetlerin sahip oldukları bu özellikler zorunlu finansmanı gerekli kılmaktadır. Ancak kamusal mal ve hizmetlerin zorunlu finansman yolu olan vergilerle finanse edilmesi; hiç vergi ödemeyenlerin de bu mal ve hizmetlerden yararlanması sonucunda bedavacılık problemi adı verilen olgu ile karşılaşılmasına sebep olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2014:53). Hem bu sorunu ortadan kaldırmak hem de bölüşümde etkinliği sağlamak için devletler farklı örgütlenme yapılarını

kullanılmaktadır. Bu yapıların en temelleri ise federal ve üniter devletlerdir.

Federal bir ekonominin özü, bazı ekonomik sorunların çözümü için merkezi idarelerin yerine idari veya yönetsel anlamda daha düşük seviyelerdeki kurumların iş yapması; kısaca karar vermenin merkezsizleştirilmesidir. Bütün devletler (hatta üniter olanlar) tüm yapıları denetleyen bir ana hükümet düzeyi ile zorunlu olarak (üniter devletlerde kısmi de olsa) bir tür yerinden yönetim düzeyine sahiptirler. Sıhhi tesisat, su, dinlenme ve çöplerin toplanması gibi yerel hizmetler genellikle yerinden yönetim organlarıca icra edilen temel hizmetleri oluşturmaktadır. Federal ulusları üniter ülkelerden ayıran şey ise merkeziyetçiliğin basit idari otoriteye karşı olarak, merkezi hükümetin yerel hükümetlere (ve/veya idarelere) önemli derecede yasal otoriteyi devretmelerinden kaynaklanmaktadır. Üniter devletlerde bazı kamu hizmetlerini tasarlarken ve sunarken yerel veya bölgesel idarelere önemli derecede yetki verilebilmektedir. Bu iki durum arasındaki en büyük fark federatif yapıda yetki, sorumluluk ve karar alma mekanizmaları devredilmişken; üniter yapıda yalnızca yetki (ve bazen de sorumluluklar) devredilmesidir. Bu bağlamda desantralizasyon kavramı federatif bir bakış açısından değerlendirildiğinde çok geniş bir tanım alanını kapsar iken üniter bir bakış açısında bu tanım alanı genişliği daralmaktadır.

Desantralizasyonun mali yönüne bakıldığında; genel anlamda merkezi hükümetlerin istikrar politikalarından, gelir dağılımında adalet hedeflerine ulaşmaktan, kamu mallarının ve hizmetlerin en iyi şekilde dağıtılmasını sağlamaktan ve verimli bir şekilde işleyen bir iç pazarın korunmasından sorumlu oldukları görülmektedir. Aynı zamanda devletlerin asli görevleri olan tam kamusal mal ve hizmetlerin haricinde sağlık, sigorta, her tür eğitim, refah hizmetleri, aile ve çocuk destek hizmetleri gibi yarı özel nitelik taşıyan kamu hizmetlerini de üretmesi beklenmektedir. Federal ve üniter

devletlerde bu hizmetler bütününün ne kadarının merkezi düzeyde, ne kadarının da yerel (ve/veya eyaletler) düzeyde üretileceğinin karar verilmesine ve bu hizmetleri gerçekleştirmek için kullanacağı finansman araçlarının çeşitlendirilmesine en geniş anlamda mali desantralizasyon adı verilmektedir. Mali desantralizasyonun böyle geniş bir perspektife dayanmasından dolayı mali desantralizasyon literatürü büyük oranda farklı merkezlilik derecelerinin ve biçimlerinin sonuçlarını analiz etmek ve çeşitli bağlamlarda desantralizasyonun arzu edilen boyutunu önermekle ilgilenmiştir (Boadway ve Shah, 2009:61-120).

Mali desantralizasyon tanımından yola çıkılarak bu kavram birçok ülkede siyasi bir mesele olarak ele alınmış ancak bu kavramı yalnızca siyaset bilimi veya kamu yönetimi alanları ile açıklamak yeterli olamamıştır (Bird ve Vaillancourt, 2008). Bu yetersizliklerden dolayı mali desantralizasyonun potansiyel katkısının istatistiksel olarak araştırılması ve desantralizasyonun niceliksel bir ölçüsü olması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Genellikle mali desantralizasyon karar alma ile ilişkili yetkinin bir alt düzey hükümete (veya idareye) devredilmesi olarak yorumlanmaktadır. Bu durumda mali desantralizasyon seviyesini ölçmek için yetki genişliği ve/veya yetki seviyesi öğrenilmek zorundadır. Yetki genişliğini ölçmek için kullanılan standart yaklaşım ise gelir veya harcama gibi muhasebe işlemlerini gösterge olarak almaktır. Ancak bu seviyenin tahlili için yalnızca muhasebe bilgilerinin kullanılmasına ilişkin bazı çekinceler bulunmaktadır. İlk olarak alt düzey idare harcamaları, üst düzey idareler tarafından şartlı idareler arası mali transferler yoluyla finanse edilebilir. Bu durumda harcamanın toplam bütçedeki payı alt düzey bir hükümete tahsis edilen yetki seviyesini tam olarak yansıtmayabilir. Çünkü verilen mali transfer bir dereceye kadar üst düzey bir idarenin yetkisi altındaki harcamayla ilgilidir. Aynı zamanda harcamaların finansmanlarını da mutlak mali desantralizasyon ölçüsü olarak

görmek uygun değildir. Eğer kamu harcamaları için yeterli kaynaklar başlangıçta alt düzey idarelere tahsis edilirse, yerel idarelerin mali olarak merkezden uzak tutulabilmeleri mümkün olmaktadır. Bu nedenle gelir özerkliği de mutlak mali desantralizasyon göstergelerinden biri olarak düşünülmemelidir.

Bu çekincelere rağmen literatürde çalışmalar harcama payını mali desantralizasyonun bir göstergesi olarak kullanmıştır. Bununla birlikte yalnızca bir göstergenin (örneğin bir harcama payı) mali desantralizasyonun çeşitli boyutlarını tam olarak yakaladığından kuşku duyulmaktadır. İkna edici bir genel sonuç elde etmek ve ekonomik alanın dışındaki tartışmalara (örneğin, siyaset bilimi ve hukuk) da değinilerek, çeşitli bakış açılarını yansıtan mali desantralizasyon göstergeleri oluşturulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Akai ve Sakata, 2002:95-97).

Yukarıda bahsedilen gelişmelerin üzerine mali desantralizasyonu çevreleyen teorik argümanlar ekonomistler ve politika analistleri tarafından araştırılmaya başlanmıştır. Teorik incelemeler ilk olarak Tiebout (1956), Musgrave (1959), ve Oates (1972)'in öncü çalışmaları ile gerçekleştirilmiştir. Literatürde genellikle mali desantralizasyonun kamu hizmetlerinin sağlanmasında ekonomik verimliliği artırarak ekonomik performansı geliştirdiği yaygın bir biçimde savunulmaktadır. Bununla birlikte bazı yazarlar, mali desantralizasyon ile alt ulusal yönetimlere kontrolsüz harcama yetkisi verildiğinde bu durumun ekonomik performansı ve ulusal mali politikayı olumsuz yönde etkilediğini savunmuşlardır. Öncü çalışmalar genellikle ekonomik büyüme ile ilişkilendirilmiştir. Bu çalışmalarda mali desantralizasyonun ekonomik büyümeyi doğurabileceği görüşünü desteklemek için çeşitli argümanlar ileri sürülmüştür. Mali desantralizasyon konusunda literatürü en çok şekillendiren çalışmalardan birisi Oates (1972)'in çalışmasıdır. Oates bu çalışmada mali yerel yönetimin ekonomik verimliliği

arttırdığı yönünde bulgular elde etmiş, alt ulusal yönetimlerin yerel ihtiyaçlara daha uyumlu olduğunu böylece gerekli hizmetleri sunmak ve vergiler toplamak konusunda ulusal hükümetten çok daha fazla kabiliyete sahip olduğunu belirtmiştir. Oates'in çalışmasının ardından bu konuda yapılan çalışmaları kapsam açısından iki ana gruba ayırmak mümkündür. Bunlar tek bir ülkenin incelendiği ve birden çok ülkenin karşılaştırılmasının yapıldığı çalışmalardır. Bu çalışmalarda konu olarak ise:

- Ekonomik büyüme ve mali desantralizasyon,
- Ekonomik performans ve mali desantralizasyon,
- Makroekonomik istikrar ve mali desantralizasyon,
- Kamu sektörünün büyüklüğü ve mali desantralizasyon arasındaki ilişkiler incelenmiştir.

Mali desantralizasyon ile alakalı genel literatür aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Birden fazla ülke için yapılan çalışmalarda; Oates (1995)'in 40 ülke için yaptığı ve 1974-1989 yıllarını kapsayan çalışmasında mali desantralizasyon ile ekonomik büyüme arasında pozitif ve güçlü bir korelasyonun bulunduğunu; Woller ve Phillips (1998), 23 ülkeyi kapsayan ve 1974-1991 yılları arasını inceleyen çalışmalarında iki değişken arasında önemli bir istatistikî ilişki bulunmadığını; Davoodi ve Zou (1998), 46 gelişmekte olan ülke için yaptığı ve 1970-1989 arası yılları kapsayan çalışmalarında harcama yönlü desantralizasyonun ekonomik büyümeye zayıflattığını ancak arasındaki ilişkinin çok güçlü olmadığını; Yılmaz (2000), 1971-1990 dönemi için 17 üniter, 13 federal ve 6 geçiş ülkesi üzerindeki çalışmasıyla harcamaların desantralizasyonunun mahalli idareler düzeyde artırılmasının kişi başında düşen GSYİH'yi üniter devletlerde federallere oranla daha fazla artırdığını, bölgesel düzeyde ise ekonomik büyüme ile mali desantralizasyon arasında bir ilişki olmadığını; Thieben (2003), 26 gelişmiş

ülke için 1981-1995 yılları arasını kapsayan çalışmasında harcamaların desantralizasyonunun ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediği; İimi (2005), 51 ülkeye yaptığı çalışmada (1997-2001 yılları arasında) mali desantralizasyon ile büyüme arasında pozitif yönlü güçlü bir ilişki bulunduğunu; Martinez-Vazquez ve McNab (2006), 1972-1997 yıllarını kapsayan ve 52 gelişmiş/gelişmekte olan ülkeyi analiz ettiği çalışmalarında mali desantralizasyon ile makroekonomik istikrar arasında pozitif bir ilişki olduğunu; Thornton (2007), 1980-2000 dönemi için 19 OECD ülkesini kapsayan çalışmasında değişkenler arasında bir ilişki bulunamadığını; Enikolopov ve Zhuravskaya (2007), 75 ülkeye yaptığı çalışmasında 1975-2000 yılları arasında gelirlerin desantralizasyonun analizdeki genç ülkelerde kişi başına GSYİH'yi düşürdüğü; yaşlı olanlarda ise artırdığı; Rodriguez-Pose ve Krøijer (2009), 1990-2005 yılları içerisinde 16 merkez ve doğu Avrupa ülkesine yapmış olduğu çalışmada harcama desantralizasyonunun büyüme üzerinde negatif bir etkisi olduğu; gelir desantralizasyonunun ise ilk olarak negatif zaman ilerledikçe ise pozitif bir etki gösterdiği; Rodriguez-Pose ve Ezcurra (2011), 21 OECD ülkesine 1990-2005 yılları arasında uygulamış olduğu panel veri analizi sonucunda mali desantralizasyon ile ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişki olduğu; Bodman (2011), 1981-1998<sup>2</sup> yılları arasını kapsayan 21 OECD ülke için yaptığı çalışmada mali desantralizasyon ile büyüme arasında direkt bir ilişki bulunmadığını ancak verimliliğin artırılması yolu ile pozitif yönde etkilediğini; Baskaran ve Feld (2013), 1975-2008 yılları arasını kapsayan 23 OECD ülkesine uyguladığı analizler sonucunda gelir desantralizasyonu ile ekonomik büyümeyi arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Tek bir ülke için yapılan çalışmalardan ise; Zhang ve Zou (1998)'i 1980-1992 yılları arasını kapsayan Çin'in 28 bölgesini ele alan çalışmalarında mali desantralizasyonun

<sup>2</sup> Aynı zamanda ilgili çalışmada 1996 yılı kesit verileri de kullanılmıştır.

ekonomik büyüme üzerinde önemli bir olumsuz etkisinin olduğunu; Xie, Zou, ve vd. (1999), 1948-1994 yılları için ABD'nin 50 eyaletini kapsayan çalışmalarında mali desantralizasyon ile büyüme arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu; Lin ve Liu (2000), Çin'in yine 28 bölgesini kapsayan ve 1970-1993 dönemi için yaptıkları çalışmada mali desantralizasyon ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu; Zhang ve Zou (2001), Çin'in 29 bölgesine 1987-1993 dönemleri için yaptıkları çalışmanın sonucunda değişkenler arasında negatif ve anlamlı bir ilişkinin olduğunu, aynı çalışmada Hindistan'ın 16 büyük eyaleti için 1970-1994 yılları arasındaki analizde ise mali desantralizasyon ile ekonomik büyüme arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğunu; Akai ve Sakata (2002), 1992-1996 periyodunu kapsayan, ABD'nin 50 eyaletini incelemeye aldığı çalışmalarında mali desantralizasyon ile ekonomik büyüme arasında anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişki olduğunu; Stegarescu, Büttner, ve vd. (2002), Almanya için 1950-1990 yılları arasındaki incelemede harcamaların yerleşmesi ile ekonomik büyüme arasında anlamlı ve negatif bir ilişki olduğunu; Desai, Freinkman, ve vd. (2003), 80 Rusya Federasyonu bölgesine 1996-1999 yılları arasında yaptığı analiz ile vergi belirleme yetkisinin kısıtlanmasının toplam çıktı düzeyi üzerinde pozitif bir etkisi olduğunu; Feld, Kirchgässner, ve vd. (2004), 26 İsviçre kantonu üzerine 1980-1998 yılları arasında yaptığı çalışma da karşılıklı olarak yapılan idareler arası hibelerin ekonomik performans üzerinde negatif bir etkisinin olduğunu ancak vergi rekabetinin olumsuz bir sonuç doğurmadığı; Jin ve Zou (2005), Çin'in 30 bölgesini 1979-1999 yılları arasında analiz ettiği çalışmasında harcama ve gelir yerleşmesinin bölgesel gelişime olumlu katkı yaptığını; H. Jin, Qian, ve vd. (2005), 1982-1992 yılları arasında kapsayan ve Çin'in 29 bölgesi için yapılan çalışmada harcama yerleşmesinin ekonomik büyümeyi teşvik ettiğini; Carrion Silvestre, Espasa, ve vd. (2008), 1980-1996 yılların arasındaki dönemi kapsayan İspanya'nın 17 kantonu için yaptıkları çalışmada mali

desantralizasyonun ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediğini belirtmişlerdir.

Yukarıda kısaca özetlenen literatürden de görüleceği gibi mali desantralizasyona ilişkin çok fazla ampirik çalışma yapılmış ve her bir çalışmada değişik bulgulara ulaşılmıştır. Baskaran, Feld ve vd. (2016), yaptıkları mali federalizm, desantralizasyon ve ekonomik büyüme üzerine meta analiz çalışmasında; bu konularda yapılan çalışmalarda geniş ölçüde farklı sonuçlar elde edildiği bulgusuna ulaşmışlardır. Örneğin tek ülkeli çalışmalarda, desantralizasyonun genellikle büyüme üzerinde olumlu etkisinin bulunma eğiliminin olduğunu tespit etmişlerdir. Bunun nedenini ise desantralizasyonun etkisini ortak bir kurumsal çerçevede analiz edebilmeleri olarak tanımlamışlardır. Diğer yandan ülkeler çapında yapılan çalışmalarda ülkeler arası idari yapı farklılıklarından ve ortak bir kurumsal çerçeve olmamasından dolayı bu etkinin izole edilebilmesinin zorlaştığı, aynı zamanda ampirik modellerde kullanılan değişkenlerin ve model kurulumunun da elde edilen sonuçları önemli ölçüde etkilediği bulgularına ulaşmışlardır. Bu sebeple geleceğe yönelik tahminlerde kontrol değişkelerin dikkatli seçilmesinin gerekliliği üzerine durmuşlardır.

Kısaca özetlenen mali desantralizasyon literatürünün genellikle ampirik çalışmalara dayandığı görülmektedir. İlgili çalışmalarda mali desantralizasyonun ekonometrik modeller yardımı ile çeşitli ekonomik göstergeler üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu çalışmada ise mali desantralizasyonun ölçülmesinde yararlanılan göstergelerden birisi olan harcama yapıları inceleme altına alınmıştır. Ekonometrik analiz yapılmamasına karşın ilgili literatürün verilmesinin temel amacı çalışmanın ekonomik göstergeler üzerinde direkt etkisi olmasa dahi olası mali desantralizasyon senaryolarında gelişebilecek etkilerin anlaşılması açısından okuyucunun ufkunu açmaktır.

#### 4. MALİ DESANTRALİZASYON GÖSTERGELERİ

Ampirik çalışmalara bakıldığında çoğunluğunun açıklayıcı bir değişken olarak kullandığı ölçümler, esas olarak, Uluslararası Para Fonu tarafından yayımlanan Devlet Finansmanı İstatistikleri Yıllığı (GFS) verilerine dayanmaktadır. Şöyle ki Feld, Baskaran ve vd. 2008 yılında sunmuş oldukları çalışmalarında yerelleşmenin mali boyutlarına dar kapsamlı olarak odaklanan çalışmalarda bile ademi merkeziyetin ölçülmesine yönelik spesifik yaklaşımların çeşitliliği olduğunu ve bu alandaki ele aldıkları 26 çalışmanın meta-analizinde yerel yönetimlerin toplam hükümet harcamaları içindeki payı olarak ademi merkeziyetin ölçüldüğünü belirlemişlerdir. Bu verilere dayanan ölçümler, mali yerelleşmenin yalnızca tek bir boyutuna dayanılarak tanımlanmıştır. Bu boyutlar ise alt ulusal yönetimlerin bütçe harcamaları ve öz gelirleridir. Başka bir deyişle, alt ulusal yönetimlerin harcamalarının veya gelirlerinin toplam hükümet harcamaları veya gelirleri üzerindeki payı, mali desantralizasyonun temel göstergesi olarak görülmüştür (Ebel ve Yılmaz, 2002:6).

Yerel yönetimlerin mali desantralizasyonuna ilişkin değerlendirmeler yapılırken Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da temel alınabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009:268). Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, konseye üye olan 45 devletin Türkiye dâhil 42' si tarafından onaylanmış bulunmaktadır. Genel anlamda üç ana başlık altında toplanabilecek şartnamenin birinci bölümünde özerk yerel yönetim kurumlarının dayandığı başlıca ilkeler sayılmış, ikinci bölümde şartnameyi onaylamış devletlerin yükümlülük ve sorumlulukları ile ilgili kurallar sayılmış, son bölümde ise uygulama ve yürürlük ile ilgili kurallardan bahsedilmiştir.

Hem şartname, hem GFS, hem de genel literatüre bakıldığında mali desantralizasyon gücünün ölçülmesi için yapılan çalışmaların ana olarak aşağıdaki gruplara ayrıldıkları söylenebilmektedir:

- Yerel yönetimlerin anayasal tanınırlıklarının durumu;
- Yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkının varlığının olup olmaması;
- Yerel yönetimin coğrafi sınırlarının korunmasında söz hakkının bulunup bulunmaması;
- Yerel yönetimlerin örgüt ve organizasyon yapılarının belirleyebilme yetisinin olup olmaması;
- Yerel yönetimlerin mali olanakları;
  - Yerel yönetimlerin harcama yapıları,
  - Yerel yönetimlerin gelir yapıları,
  - Yerel yönetimlerin idareler arası mali bölüşümü,
  - Yerel yönetimlerin bağlı oldukları mali kurallar.

Çalışmanın analiz kısmında yer alan yerel yönetimlerin mali olanaklarından birisi olan harcama yapıları incelenmeye geçmeden önce yerel yönetimlerin mali olanaklarına ilişkin kısa teorik açıklamaların verilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin mali olanakları daha detaylı incelendiğinde;

Kamu sektörünün ve idarelerin harcama yapılarına ilişkin literatürü en çok belirleyen çalışmaların; Samuelson (1954, 1955) tarafından kamusal malların niteliğine ilişkin çalışmaları, Arrow (1969)'un özel sektör ve kamu sektörünün rollerinin kavramlaştırıldığı çalışması ve Musgrave (1959)'un kamu finansmanı üzerine yaptığı çalışma olduğu görülmektedir. Bu perspektiflerdeki kilit unsur, kamu sektörünün verimli olarak

işlemesi ön kabulüdür. Çeşitli kamu mallarının sebep olduğu problemler nedeniyle özel pazar sistemi "başarısız" olursa, hükümet başarısızlıkları gidermek için uygun politika önlemlerini almalı ve uygulamaya koymalıdır. Kamu iktisatçılarının işi büyük oranda başarısızlıkların kaynağını teşhis etmek, uygun çare bulmak ve uygulamak olarak kabul edilmiştir.

Devletlerin ana gelir kaynakları vergiler olduğu düşünüldüğünde mali desantralizasyon göstergelerinden bir diğeri vergilerin hükümet (idare) düzeyleri arasındaki dağılımıdır. Vergilerin dikey yapısının belirlenmesi literatürde "vergi ödevi sorunu" olarak bilinmektedir (McLure, 1983, 2001:339). Bu belirleme sürecinin temel konusu normatif bir sorundur: Hangi hükümet (idare) düzeyi hangi vergileri kullanmak için en uygundur? Bu sorunun en bilinen cevabı literatürde Tiebout Modeli olarak bilinen varsayımdır. Bu modele göre eliyle oy vererek kendi faydalarını artıracak yerel hizmeti alamayan seçmenler, kendi faydalarını artıracak en uygun yerel yönetim birimlerine ayağıyla oy vererek göç ederler. Böylece seçmenler göç ettikleri yerel yönetim bölgelerinde yerel vergiler ödeyerek faydalarını artıracak hizmetleri alırlar varsayımı vardır (Tiebout, 1956:424). Bu önermedeki temel sonuç seçmenlerin reel olarak kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıkları ve mobiletelerinin yüksek olduğudur. Diğer bir deyişle eğer idare verimli değilse, verimli olan bir idareye kavuşmak için seçmenlerin verimli olması gerekmektedir. Özetle, verimlilik, yerel idarelerin, mobil ekonomik birimlerin fayda sağlamadığı hizmetlerden vergilendirilmesinden kaçınması değil, aynı zamanda kamu kesiminin bu birimlere hizmet sağladığı durumlarda fayda vergilendirmesine aktif olarak katılmalarıdır (Oates, 1999:1125).

İdareler arası transferler incelendiğinde, Brennan ve Buchanan (1980), mali desantralizasyonun gelirlerini maksimize etmeye çalışan merkezi idarenin davranışları üzerinde kısıtlayıcı bir etkisi

olduğu varsayımını geliştirmişlerdir. Brennan ve Buchanan'ın varsayımı test eden öncü çalışmalar Oates (1985) ve Nelson (1987) tarafından gerçekleştirilmiş ve bu hipotezi ne destekleyen ne de desteklemeyen sonuçlar elde etmişlerdir. Marlow (1988), ise yerel yönetimlerin harcamalarının toplam devlet harcamaları içerisindeki payının yükselmesinin toplam kamu sektörünün küçülmesinde pozitif bir korelasyon olduğunu belirtmiştir. Brennan ve Buchanan açıklık getirmediği temel konu yerel yönetimlerin harcamalarının finansman kaynaklarının belirlenmesidir. Kaynakların artırımı iki şekilde gerçekleşebilmektedir. Bunlardan birincisi; yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin olması ikincisi ise merkezi idareden yerel idarelere fon aktarımıdır. Bu ayırımın yapılmasının ardından literatürdeki bazı çalışmalar yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarının veya idareler arası transferler yolu ile gelir elde etmesinin de pozitif ve negatif yönleri incelerken<sup>3</sup> bazı çalışmalarda idareler arası mali ilişkilerin nedenlerini saptamaya ve öneriler getirmek üzerine yoğunlaşmıştır<sup>4</sup>.

Mali desantralizasyon göstergelerinden sonuncusu olan mali kurallar politika yapıcılarının politika kararlarında uyması zorunlu olan ve özerkliği kısıtlayan yapılar bütünü olarak tanımlanabilmektedir. Literatürde mali kurallar hakkında en çok sorulan soru "maliye politikasında takdir yetkisinin sınırlandırılmasının gerekçesi nedir?" sorusudur. Bu soruya cevap verilirken öncelikle ekonomik faktörlere ek olarak bir ülkenin tarihi, gelenekleri ve kültürel tercihleri kamu kesiminin ve kamu borcunun boyutunun ülkeler arasında farklı olmasına neden olabileceğinin bilinmesinde fayda olduğu düşünülmektedir. Politik ekonomi literatüründe ise bu farklılıkların

<sup>3</sup> Rodden (2002:672) idareler arası gelir transferlerini idarelerin kendi arasındaki taahhütleri perspektifinden incelemiştir.

<sup>4</sup> Kesik, (2005b:78-81) idareler arası mali ilişkilerin nedenlerini dikey eşitsizler, yatay eşitsizlikler, dışsallıklar, merkezi yönetimin hizmetlerle ilgili asgari standartlar, ekonomik istikrar ve adalet olarak sınıflandırmış ve açıklamalarda bulunmuştur.



siyasi ve kurumsal çevrenin bozulmasına neden olabileceğini gösteren birçok çalışma mevcuttur. Değinilen nedenler ve diğer sebepler politika yapıcılarını yapısal bütçe açıklarına doğru itebilmektedir (Alesina ve Perotti, 1995:3-4). Güç kaybıyla karşı karşıya kalan politikacılar ise kendi kişisel faydalarını, kamunun kümülatif faydasından daha değerli görüp yeniden seçilebilmek için maliye politikaları aracılığıyla politikaları manipüle etmeye yönelebilmektedirler (Daban, Detragiache ve vd., 2003:13). Bu süreçte uygulanan siyasi politikalar aşırı hükümet harcamalarına neden olabilir. Örneğin seçim bölgelerinden fayda sağlamak için kamu harcaması yapmayı isteyen ancak bu tür kararları finanse etmek için gereken yüksek vergilerin sonuçlarından kaçınan politika yapıcılar kamu gelirlerini artırmadan, harcamaları artıma yoluna gidecektir. Sonuç ilk olarak aşırı yüksek harcamalar, sonra ise yüksek bütçe açıkları olacaktır (Weingast, Shepsle ve vd., 1981:642-643). Mali kurallar bu ve benzeri oluşabilecek çarpıklıkların önlenmesi için bir araç olarak önerilmiştir. Bu dengeleyici aracın yerel yönetimlerce nasıl uygulandığı ve/veya hangi kurallara tabi oldukları ise bir diğer mali desantralizasyon göstergesini oluşturmaktadır.

## 5. İSPANYA VE TÜRKİYE BÜTÇE HARCAMALARI KARŞILAŞTIRMASI

Desantralizasyon kavramı ve türlerinin açıklanmasının ardından çalışmada anayasalarında üniter iki devlet olarak tanımlanan İspanya ve Türkiye'nin harcama yapıları ele alınmıştır. Bu bağlamda öncelikle analizlerde temel olarak kullanılan analitik bütçe sınıflandırmasına ve türlerinden birisi olan fonksiyonel bütçe sınıflandırılmasına değinilmiş ardından analiz için kullanılan verilerin elde edilmiş yöntemleri açıklanmış; son olarak ise analizlere yer verilmiştir.

### 5.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Fonksiyonel Sınıflandırma

Bütçe harcamalarının sınıflandırılmasına yönelik çeşitli yollar mevcuttur. Ancak hangi tür bütçe sistemi kullanılırsa kullanılsın anlamlı ve uluslararası karşılaştırmalara imkân verecek şekilde veri elde edilebilmesi, bu istatistikleri ilişkin genel bir yapıyı hayata geçirmek ile mümkün olabilmektedir. Mali istatistikler alanında uluslararası kabul görmüş iki temel standart bulunmaktadır. Bunlar IMF tarafından tavsiye edilen Government Fiscal Statics (GFS) ve Avrupa Birliği tarafından tavsiye edilen European System of Accounts (ESA)'dır. Türkiye'de 14 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülükleri Üstlenebilme Yeteneği başlığının alt başlığı olan İstatistik kısmında, ESA 95'in uygulanması amacıyla, Milli Muhasebe Metodolojisinin yenilenmesi kararı alınmıştır. Bu doğrultuda Analitik Bütçe Sistemine 2006 yılında döner sermayeli kuruluşlar ve KİT'ler hariç diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulamaya koyulmuştur (BUMKO, Erişim:16/02/2017).

Analitik bütçe sınıflandırması üç temel kodlama üzerine temellendirilmiştir. Bunlar

- Harcama ve Borç Vermenin Kodlanması
- Gelirin Kodlanması
- Açık/Fazlanın Finansman Kodlanması'dır.

Harcama ve borç vermenin kodlanmasında dört farklı kodlama yöntemi kullanılmıştır. Bu kodlama yöntemleri "Kurumsal Sınıflandırma", "Fonksiyonel Sınıflandırma", "Finansman Tipi Sınıflandırma" ve "Ekonomik Sınıflandırma"dır. Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma yalnızca gider bütçesi (Harcama ve Borç Verme) ile ilgili iken, ekonomik sınıflandırma üç ana temeli de içermektedir (Karaarslan, 2004:50).

Bu çalışmada devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası

karşılaştırma imkânı elde edilmesine imkan vermesinden dolayı mahalli idarelerin harcama yapıları incelenirken fonksiyonel sınıflandırma esas alınmıştır.

Fonksiyonel sınıflandırma da önemli olan yürütülen hizmetin hangi fonksiyona hizmet ettiği belirlenmesi olduğu için

idarelerin merkez ve taşra birimlerince yürütülen hizmetlerin birden fazla fonksiyon içermesi halinde maliyetler itibarıyla ayrılabilen ve anlamlı veri üretilebilen her bir fonksiyon için ayrı kod kullanılması gerekmektedir. Aşağıda Tablo 1'de analizlerde yararlanılan I. düzey fonksiyonel sınıflandırmalar verilmiştir.

Tablo 1: I. Düzey Fonksiyonel Bütçe Sınıflandırması

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

## 5.2. Metodoloji

Seçilmiş ülkelerin bütçeleri karşılaştırılırken devletin hangi fonksiyonlarının hangi düzey idareler tarafından gerçekleştirildiğini belirlemek amacıyla fonksiyonel sınıflandırma kullanılmıştır. Zaman aralığı olarak 2006-2014 yılları seçilmiştir. Zaman seçiminde başlangıç yılı için temel kriter Türkiye için 2006 yılından sonra verilerin elde edilebilmesidir. 2014 yılında sona ermesinin sebebi ise bütçe verilerinin ilgili tüm devletlerde mevcut olmasıdır.

Veriler İspanya için OECD İstatistik veri tabanından derlenmiştir. Kullanılan veriler fonksiyonel sınıflandırmaya göre kamu harcama verileri ve GSYİH verileridir. Ham veriler her bir birincil fonksiyonun alt fonksiyonları için detaylandırılmış şekildedir. Ham verilerden kullanılan verilere ulaşılırken  $f$  her bir I. düzey fonksiyonu,  $k$  ise II. düzey fonksiyonu tanımlamak;  $n$  her I. düzey fonksiyon için II. düzey fonksiyon düzey sayısını,  $m$  ise I. düzey fonksiyon düzey sayılarını göstermek üzere kullanılan verilerde aşağıdaki Denklem 1 kullanılmıştır.

Denklem 1

$$\sum_{k:1}^n (k_1 + k_2 + \dots + k_n) = f_m$$

I. düzey fonksiyonel sınıflandırmaya göre kümülatif edilen veriler için temel olarak 2 alt düzey kullanılmıştır. Bunlar merkezi idare ve yerel yönetimlerdir. Ancak kantonları bulunan İspanya için yerel yönetim harcama büyüklükleri  $x$  alt idare düzey sayısı<sup>5</sup>,  $y_t$  İspanya kümülatif harcamasını göstermek üzere; aşağıdaki Denklem 2 aracılığıyla kümülatif olarak kullanılmıştır.

Denklem 2

$$\sum_{x:1}^2 (x_1 + x_2) = y_t$$

Türkiye için bütçe verileri Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün sunmuş olduğu istatistiki verilerden elde edilmiştir. Bütçe verileri yıllık bazda I. düzey fonksiyonel sınıflandırma formatında olmasından dolayı

<sup>5</sup> İlgili ülkelerde yerel yönetimler ve eyaletler olarak alt düzeyler ayrılmış durumdadır.

herhangi bir işlem uygulanmamıştır. Türkiye için GSYİH verileri Türkiye İstatistik Kurumundan alınmıştır.

Her fonksiyonun iki düzeyi için hazırlanan grafiklerde  $y_1$  eksini için kullanılan veriler bütçe verileri ile GSYİH büyüklüklerinin oranlanmasından elde edilmiştir ve kullanılan formül  $d$  düzeyi  $f_x$  I. düzey fonksiyonları göstermek üzere aşağıda Denklem 3'te verilmiştir:

Denklem 3

$$f_{x_d}/GSYİH$$

İspanya ve Türkiye'nin her fonksiyonun yerel yönetimleri için hazırlanan grafiklerin  $y_2$  eksini için kullanılan veriler yerel yönetimlerin bütçe harcamalarının, toplam bütçe harcamasına oranlanmasından elde edilmiştir. Kullanılan formül  $f_{x_y}$  yerel yönetimlerin I. düzey fonksiyonlarına ait bütçe harcamalarını,  $f_x$  ise I düzey

fonksiyona ait toplam bütçe harcamasını göstermek üzere aşağıda Denklem 4'te verilmiştir:

Denklem 4

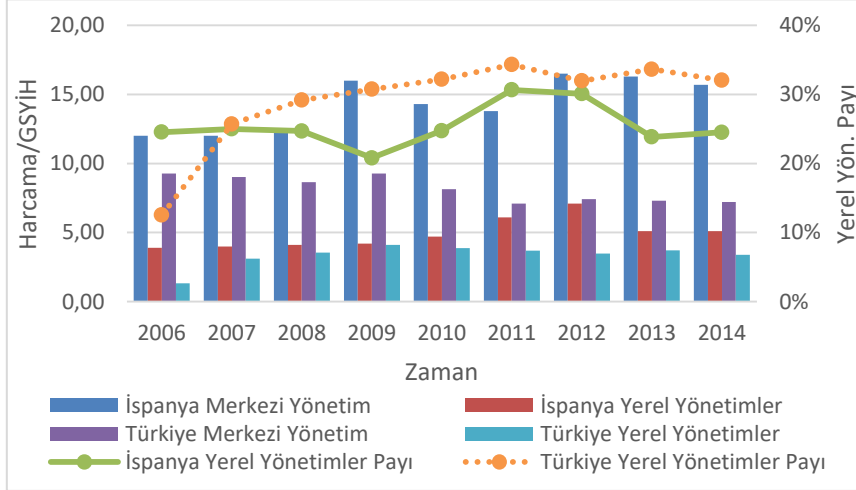
$$f_{x_y}/f_x$$

Karşılaştırma yapılırken ülkelerin cari GSYİH verilerine oranlanmasından dolayı bütçe verileri üzerinde herhangi bir realize işlemi uygulanmamış, cari fiyatlar kullanılmıştır. Grafiklerin çiziminde Microsoft EXCEL 2013 Office programından yararlanılmıştır.

### 5.3. İspanya ve Türkiye Bütçe Harcamaları

Bütçe harcama yapıları incelenirken fonksiyonel sınıflandırma kod sıralamasına göre incelenmiştir. Bu nedenle ilk olarak genel yönetim hizmetleri inceleme altına alınmıştır.

Şekil 1: Genel Yönetim Hizmetleri



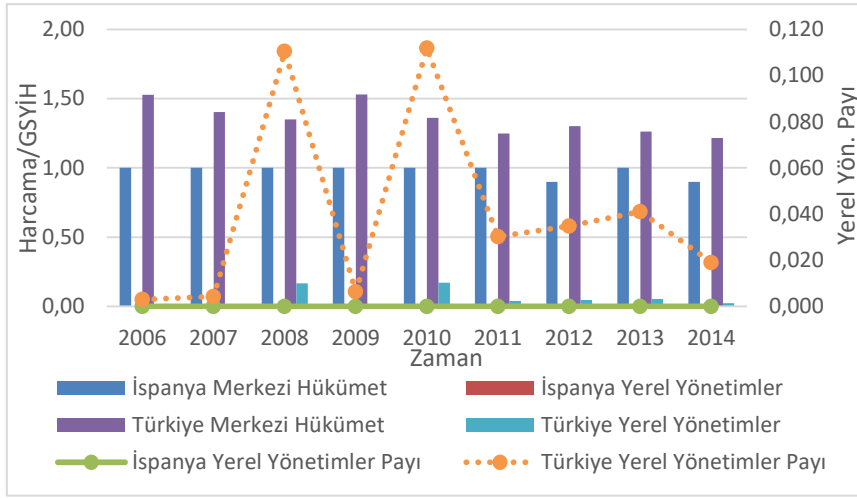
Genel yönetim hizmetleri yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri, dış ekonomik yardım hizmetleri, genel hizmetler, temel araştırma hizmetleri, borç yönetimi hizmetleri, genel nitelikli transferlere ilişkin hizmetler, genel kamu hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen genel kamu hizmetlerinden oluşmaktadır. Genel yönetim hizmetleri

üniter yapıya sahip İspanya ve Türkiye için incelendiğinde; yapılan kümülatif harcamaların GSYİH paylarının İspanya için artan bir oranla %20'lere yaklaştığı, Türkiye için ise %10-11 bandında dalgalandığı Şekil 1'in  $y_1$  ekseninde görülmektedir. Aynı zamanda harcamaların hem mahalli idareler hem de merkezi idareler düzeyinde yapıldığı anlaşılmaktadır. Harcamaların idarelere

göre dağılımlarının gösterildiği  $y_2$  eksenini incelendiğinde öncelikle her iki ülke için de harcamaların çoğunluğunun merkezi idareler tarafından yapıldığı belirlenmiştir. Yani genel yönetim hizmetleri bakımından hem Türkiye’de hem de İspanya’da yüksek bir harcama desantralizasyonu

gözlemlenmemiştir. Yerel yönetimlerin harcama payları ülkeler bazında incelendiğinde İspanya için %25; Türkiye için ise (artan bir oran görülmekle beraber) %30 bandında gerçekleştiği tespit edilmiştir.

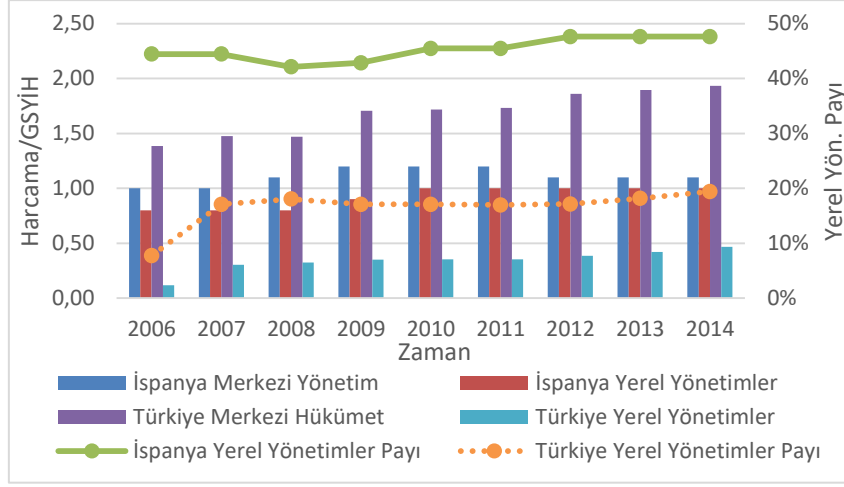
Şekil 2: Savunma Hizmetleri



Savunma hizmetleri askeri savunma hizmetleri, sivil savunma hizmetleri, dış askeri yardım hizmetleri, savunmaya ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen savunma hizmetlerinden oluşmaktadır. İspanya’nın savunma hizmetleri için yaptığı harcamaların ortalama olarak GSYİH’ye oranının %1, Türkiye’nin ise %1,4 seviyesinde olduğu Şekil 2’de görülmektedir. İspanya’nın tüm savunma harcamalarını merkezi yönetim yaparken, Türkiye’de GSYİH’nın ortalama olarak

%0,05’i kadar bir büyüklüğün mahalli idareler tarafından gerçekleştirildiği olgusuna ulaşılmıştır. Devletin asli görevlerinden ve tam kamusal mal ve hizmet olan savunma hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yapılması, olağandışı bir durum olarak değerlendirilmiş ve Şekil 2’de bulunmayan III. düzey fonksiyonel kodlar incelenmiştir. Bu incelemenin ardından Türkiye’de bulunan bu harcamaların büyükşehir belediyelerinin sivil savunma hizmetlerinin altında yer aldığı tespit edilmiştir.

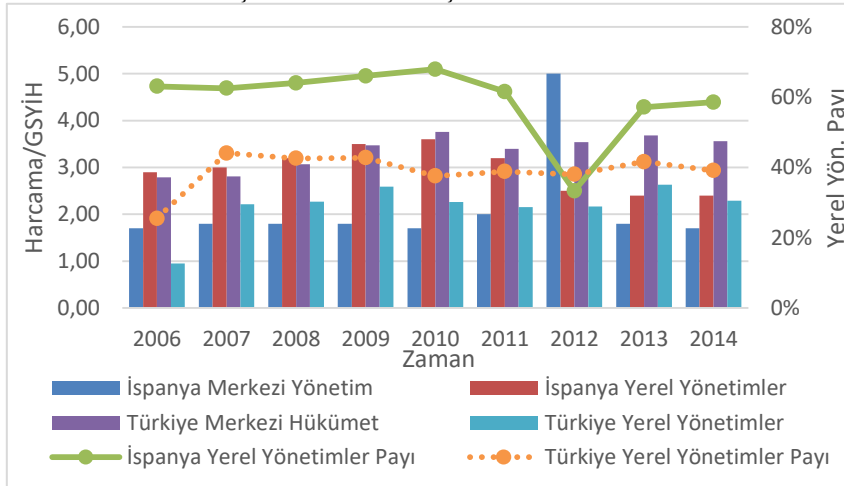
Şekil 3: Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri



Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri kapsamına; güvenlik hizmetleri, yangından korunma hizmetleri, mahkeme hizmetleri, cezaevi idaresi hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliğe ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri girmektedir. Kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerine ilişkin harcama grafiği Şekil 3'de verilmiştir. Genel yönetim hizmetlerinde olduğu gibi bu hizmet türünde de hem merkezi hem de mahalli idareler düzeyinde harcamalar yapıldığı

tespit edilmiştir. İspanya'nın ilgili yıllarda bu hizmet türü için kümülatifte %1,80-2,10, Türkiye'nin %1,50-%2,40 bandında GSYİH'larından pay ayırdıkları görülmektedir. İspanya da yerel yönetimlerin bu kümülatif harcamaların içerisinde aldığı pay ortalama olarak %45 iken; bu oran Türkiye'de ortalama olarak %17'ye kadar düşmektedir. Yani kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinde üniter iki devlet arasında üç kata yaklaşık bir farkın olduğu tespit edilmiştir.

Şekil 4:Ekonomik İşler ve Hizmetler



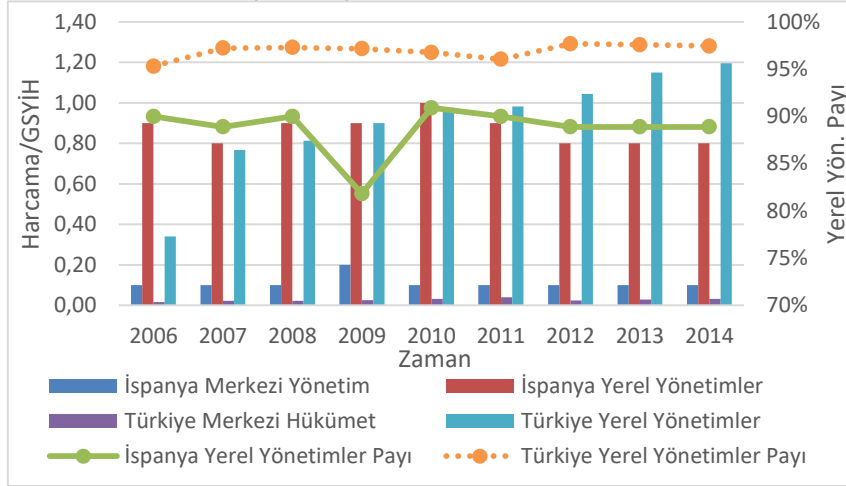
Ekonomik işler ve hizmetler; genel ekonomik işler ve hizmetler, tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri,

yakıt ve enerji hizmetleri, madencilik, imalat ve inşaat hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, iletişim hizmetleri, diğer

endüstriler, ekonomik faaliyetlere ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen ekonomik işler ve hizmetlerden oluşmaktadır. Şekil 4'te  $y_1$  ekseninde görüleceği gibi İspanya bu hizmet türü için kümülatifte ortalama olarak GSYİH'sından %2,97, Türkiye ise %5,51

pay ayırmaktadır. Mahalli idarelerin bu paylardan hangi oranlarda gerçekleşme gösterdiği ise  $y_2$  ekseninde tanımlanmıştır. Şöyle ki Türkiye'nin yerel yönetimlerinin bu fonksiyondan aldığı pay ortalama olarak %39 iken, İspanya'da bu oran %59'a yükselmektedir.

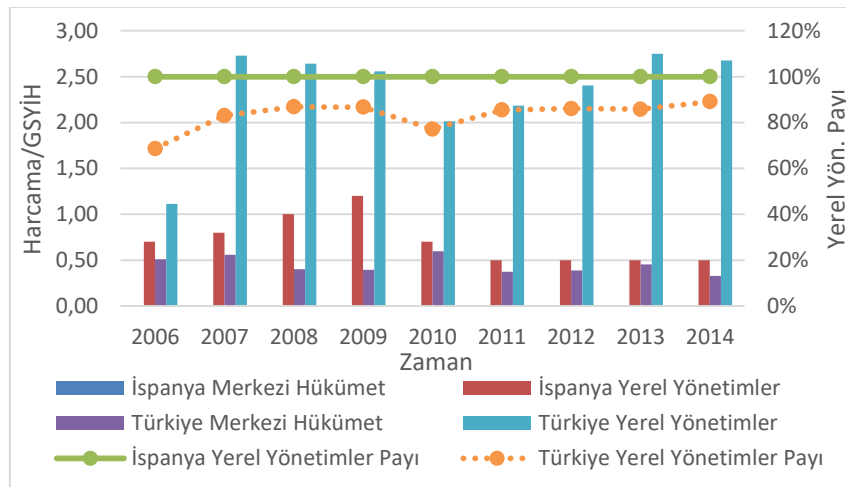
Şekil 5: Çevre Koruma Hizmetleri



Atık yönetimi hizmetleri, atık su yönetimi hizmetleri, kirliliğin azaltılması hizmetleri, doğal ortamın ve bio çeşitliliğin korunması, çevre korumaya ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen çevre koruma hizmetleri gibi alt başlıkları bulunan çevre koruma hizmetlerinin İspanya ve Türkiye için karşılaştırılması Şekil 5'de verilmiştir. Şekil

5'in  $y_1$  eksenini incelendiğinde GSYİH'den alınan payların ortalama olarak her iki ülke için de %1 civarında olduğu görülmektedir.  $y_2$  ekseninde yer alan yerel yönetimlerin toplam harcama içerisindeki paylarına bakıldığında ise Türkiye için %97; İspanya için %89 oranında yerel yönetimlerin harcamalarda söz sahibi olduğu anlaşılmaktadır.

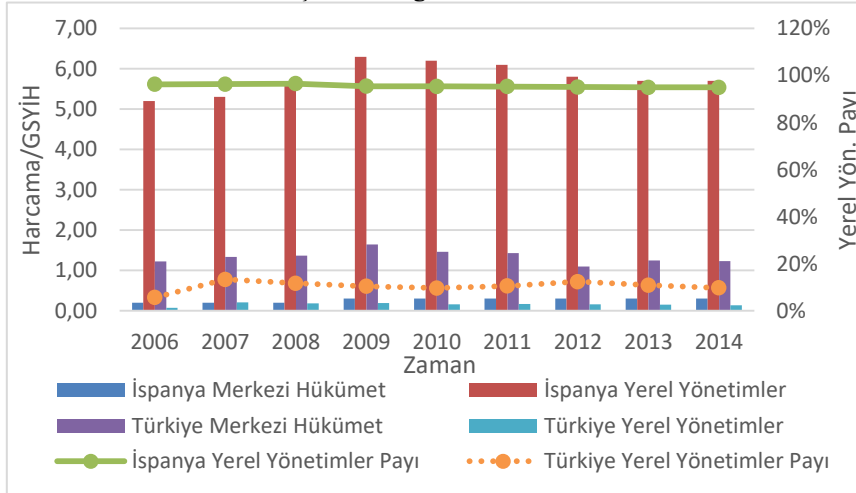
Şekil 6: İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri



İskan işleri ve hizmetleri, toplum refahı hizmetleri, su temini işleri ve hizmetleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması hizmetleri, iskan ve toplum refahına ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen iskan ve toplum refahı hizmetleri temel iskan ve toplum refahı hizmetleri alt dallarından oluşmaktadır. Şekil 6'da İspanya ve Türkiye'nin iskan ve toplum refahı hizmetlerinin GSYİH ve yerel yönetim harcama paylarına göre dağılımı görülmektedir. Grafiğin  $y_1$  eksenini incelendiğinde İspanya'nın GSYİH'sinden ayırdığı payın ortalama olarak %0,71; Türkiye'nin ise %2,79 olduğu görülmüştür.

Harcamaların hangi idari düzeyde gerçekleştirildiğinin saptanması için oluşturulan Şekil 6'nın  $y_2$  eksenini analiz edildiğinde ise İspanya'da bu hizmet türü için tüm harcamaların yerel yönetimler tarafından karşılandığı belirlenmiştir. %100'lük bu harcama büyüklüğünün ise %35'inin kantonlar; %65 ise belediyeler aracılığıyla yapıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye de mahalli idarelerin harcama payı ise ortalama olarak %83 bandındadır. Şekil 6'dan elde edilen temel bulgu Türkiye'nin bu hizmet türü için toplamda daha fazla harcama yaptığı; İspanya'nın ise toplamda az olan harcamalarının tamamının mahalli idarelerce gerçekleştirildiğidir.

Şekil 7: Sağlık Hizmetleri



Sağlık hizmetleri kapsamına tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri girmektedir. Bu alt hizmet türlerinin kümülatif olarak elde edilen İspanya ve Türkiye'nin sağlık harcamalarının incelendiği Şekil 7'deki grafikte İspanya'nın GSYİH'sinin yıllar içinde değişimle birlikte ortalama olarak %6'sını, Türkiye'nin ise %1,50'sini sağlık harcamalarına ayırdığı görülmektedir. Ancak hem Türkiye'de hem de İspanya'da sağlık harcamalarının finanse edildiği ayrı

bir sosyal güvenlik fonu bulunmaktadır<sup>6</sup>. İspanya'da bu fonun kullanımı yalnızca GSYİH'sinin %0,10'u kadar iken, benzer nitelikte bir fon olan ve Türkiye'de sağlık harcamaları için kullanılan Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi<sup>7</sup> GSYİH'dan yaklaşık %2,5 pay almaktadır. Yerel yönetimlerin harcama içerisindeki paylarında ise İspanya'nın %95 gibi bir oran göze çarpmaktadır. İspanya bütçesi detaylı incelendiğinde bu büyüklüğün yaklaşık

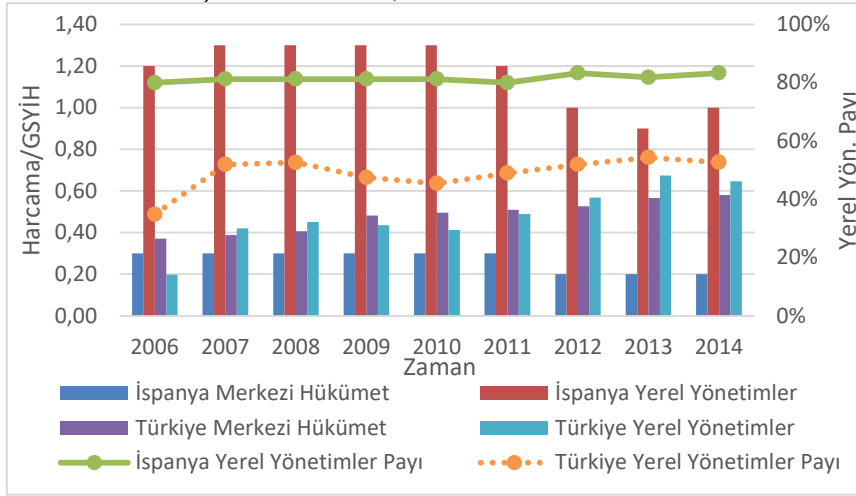
<sup>6</sup> Şekil 7'de oluşturulurken sosyal güvenlik fonları göz ardı edilmiştir.

<sup>7</sup> Sosyal Güvenlik Kurumları bütçesinin analitik bütçe sınıflandırması içerisinde fonksiyonel kodlar ile sınıflandırılması esas alınmıştır. İlgili verinin 2011-2014 yılları mevcuttur.

olarak %90'unun OECD sınıflandırmasında eyaletler olarak yer alan kantonlara ait olduğu tespit edilmiştir. Türkiye'de ise yerel yönetimlerin payları GSYİH'nın yalnızca %10 kadarıdır. Geri kalan harcamalar merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak dikkat edilmesi gereken husus sosyal güvenlik fonlarından dolayı ilgili büyüklüklerin tam

olarak gerçeği yansıtmadığıdır. Bu hata payı hem toplam hizmet için gerçekleştirilen bütçe büyüklüğünde hem de sosyal güvenlik fonlarının merkezi ve mahalli idareler ayrımı yapılamamasından dolayı yerel yönetimler harcama paylarında mevcuttur. Bu kısıtlamalara rağmen İspanya'nın yerel düzeyde çok daha fazla sağlık hizmeti gerçekleştirdiği aşikârdır.

Şekil 8: Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri

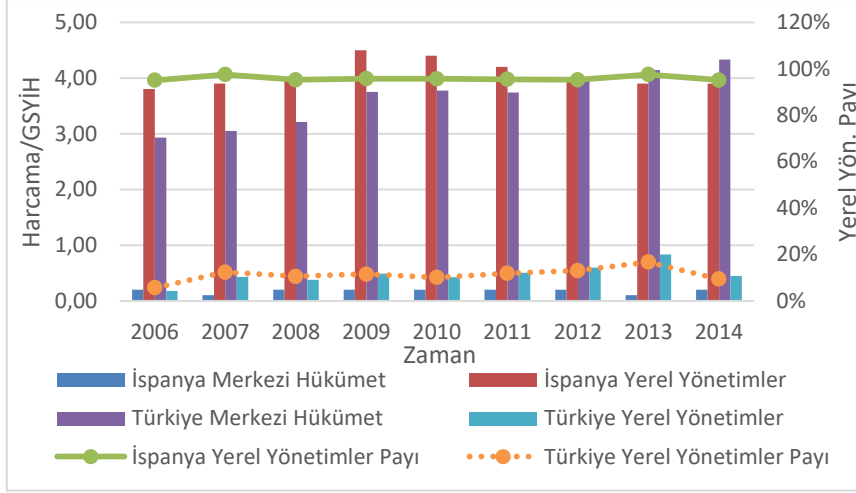


Dinlenme, kültür ve din hizmetleri; dinlenme ve spor hizmetleri, kültür hizmetleri, yayın ve yayım hizmetleri, din hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, sınıflandırmaya girmeyen dinlenme, kültür ve din hizmetlerinden oluşmaktadır. İspanya ve Türkiye ilişkin grafiğin verildiği Şekil 8'de incelendiğinde Türkiye'nin din, kültür ve din hizmetlerine ayrılan payın yıllar içerisinde artış gösterir bir şekilde olduğu ve GSYİH'sinden

ortalama olarak %0,95 düzeyinde pay ayırdığı  $y_1$  ekseninde görülmektedir. Aynı dönemde İspanya için bu oran %1,43 olmuştur.  $y_2$  ekseninde yer alan yerel yönetimlerin aldıkları harcama payları incelendiğinde ise ortalama olarak İspanya'nın %81, Türkiye'nin ise yine yıllar içerisinde artmakla beraber yaklaşık %49 oranında harcamanın yerel yönetimlerce gerçekleştirildiği sonucuna ulaşılmıştır.



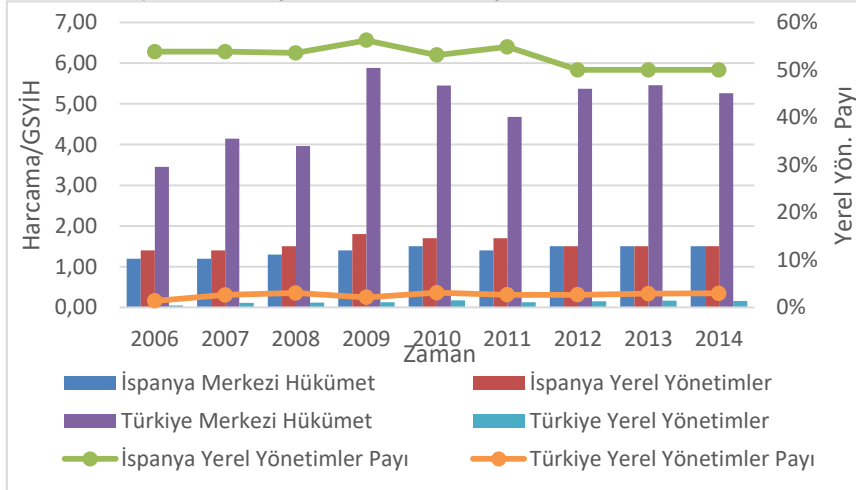
Şekil 9: Eğitim Hizmetleri



Eğitim hizmetleri okul öncesi eğitim ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri, ortaöğretim sonrası mesleki eğitim hizmetleri, yükseköğretim hizmetleri, seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, eğitime yardımcı hizmetler, eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri alt kalemlerinden oluşmaktadır. Şekil 9'da  $y_1$  ekseninde yer alan kümülatif harcamalar incelendiğinde ortalama olarak İspanya'nın GSYİH'nin %4,24'ünü, Türkiye'nin ise

artan bir oran izleyerek ortalama %4,13'ünü bu hizmet türüne harcadığı saptanmıştır. Yerel yönetimlerin bu harcama kalemine aktardıkları fonlar incelendiğinde ise İspanya'da toplam harcamamaların %96'nın yerel yönetimlerce yapıldığı görülmektedir. Türkiye'de ise bu oran yalnızca %11 olarak gerçekleştiği belirlenmiştir. Bu sonuçlar doğrultusunda İspanya ve Türkiye arasında harcama desantralizasyonu bağlamında en yüksek fark bu kalemden tespit edilmiştir.

Şekil 10: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri



Hastalık ve malullük yardım hizmetleri, yaşlılık yardımı hizmetleri, dul ve yetim aylığı hizmetleri, aile ve çocuk yardımı

hizmetleri, işsizlik yardımı hizmetleri, iskan yardımı hizmetleri, sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler, sosyal

güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kapsamına giren alt kalemlerdir. İspanya ve Türkiye için oluşturulan Şekil 10'daki grafiğin y<sub>1</sub> eksenini incelendiğinde bu hizmet türü için GYSİH hasıllardan ayrılan paylar sırası ile ortalama %2,94 ve %4,99 olarak bulunmuştur. Fakat hem İspanya'da hem de Türkiye'de mahalli ve merkezi hükümet harcamaları içerisinde görülmeyen ve genel devlet harcamaları içerisinde yer alan; sosyal güvenlik fonlarından finanse edilen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri mevcuttur. Bu fonun büyüklüğü ilgili hizmet türü için İspanya'da GSYİH'ın yaklaşık %10'una; Türkiye de ise %8'ine yakındır. Bu veri dikkate alınarak yerel yönetimlerin ilgili hizmet türü için harcama yerelleşme oranına bakıldığında mahalli idarelerin gerçekleştirme payının İspanya'da yaklaşık %50 olduğu; Türkiye'de ise %0,3 gibi çok küçük bir değer aldığı gözlemlenmiştir. Ancak hatırlatmak gerekir ki bu oranlar hesaplanırken sosyal güvenlik fonundaki harcamalar yerel/merkezi ayırımına tabi tutularak hesaplanmış değerler değildir. Bu alanda sosyal güvenlik sonları harcamaları analiz kapsamı dışında bırakılmıştır.

## 5. SONUÇ

Devletlerin asli ve diğer görevlerini yerine getirebilmeleri için mutlaka belirli bir oranda merkezileşmesi ve yine belirli bir oranda merkezsizleşmesi gerekmektedir. Hangi idari yapının mal ve hizmet sunumunda daha verimli ve etkin olduğu konusunda ise kesin bir ortak karar bulunmamaktadır. Üniter devletlerde merkezi yapıların daha kuvvetli olduğu ve genellikle tek bir odaktan karar almanın hem kamu maliyesi hem de siyaset açısından daha uygun olacağı görüşü hakimdir.

Bu çalışmada anayasalarına göre üniter iki devlet olan İspanya ve Türkiye'nin merkezi ve mahalli idarelerce sundukları hizmetlerin fonksiyonları açısından karşılaştırılmıştır.

Çalışmada elde edilen ilk temel bulgu analitik bütçe sistematığının fonksiyonel sınıflandırmasına göre düzenlenen çalışma metodolojisine göre çoğu hizmetin her iki düzey idare (ve/veya hükümet) tarafından yapıldığıdır. Bu durumun istisnaları İspanya'da savunma hizmetlerinin tamamının merkezi idareler tarafından, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin ise yalnızca mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmesidir.

Elde edilen ikinci bulgu anayasal metinlerde üniter olarak tanımlanan ülkelerin harcama desantralizasyon düzeylerinin yakın olmayabileceği gerçeğidir. Şöyle ki eğitim hizmetlerinin İspanya'nın mahalli idarelerce gerçekleştirilme oranı %100'e yakınken, Türkiye'de bu oran yalnızca % 10'dur.

Elde edilen üçüncü bulgu bir önceki paragrafta üniter yapıları ile harcama fonksiyonu arasında bir ilişkinin olmayabileceği üzerineyken; bazı hizmet türlerinde ise birbirine paralel mahalli idareler harcama düzeyleri ile de karşılaşılabileceğidir. İskan ve toplum refahı veya çevre koruma hizmetleri iki ülkede de çoğunlukla yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir.

Sonuç olarak anayasalarında İspanya ve Türkiye üniter yapılarda iki devlet olmalarına rağmen harcama desantralizasyonu bakımından birbirinden farklılaşmış iki ülke profili çizmektedir. Bu durumun temel sebebinin ise üniter yapısına rağmen güçlü yerel yönetimleri ile adeta bir federal devlet hüviyeti gösteren İspanya'nın devlet yapılanma sistematığı ile tarihsel geçmişi ile bağdaşmış bir şekilde güçlü merkezi idarelere sahip olan Türkiye'nin bu özelliğini devam ettirmesi olarak öngörülmüştür.

**KAYNAKÇA**

1. AKAI, N., Ve Sakata, M. (2002). "Fiscal Decentralization Contributes To Economic Growth: Evidence From State-Level Cross-Section Data For The United States", *Journal Of Urban Economics*, 52(1), 93–108.
2. ARROW, K. J. (1969). "The Organization Of Economic Activity: Issues Pertinent To The Choice Of Market Versus Nonmarket Allocation", *The Analysis And Evaluation Of Public Expenditure: The PPB System*, 1, 59–73.
3. BASKARAN, T., Ve Feld, L. P. (2013). "Fiscal Decentralization And Economic Growth In OECD Countries: Is There A Relationship?" *Public Finance Review*, 41(4), 421–445.
4. BIRD, R. M., Ve Vaillancourt, F. (2008). *Fiscal Decentralization In Developing Countries*. Cambridge University Press.
5. BOADWAY, R., Ve Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism Principles And Practice Of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press.
6. BODMAN, P. (2011). "Fiscal Decentralization And Economic Growth In The OECD", *Applied Economics*, 43(23), 3021–3035.
7. BRENNAN, G., Ve Buchanan, J. M. (1980). *The Power To Tax: Analytic Foundations Of A Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
8. BUMKO. (2017). "Analitik Bütçe Sınıflandırması", <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/612,Abstanitim2007pdf.Pdf?0>, 16.02.2017
9. CARRION Silvestre, J. L., Espasa, M., Ve Mora, T. (2008). "Fiscal Decentralization And Economic Growth In Spain", *Public Finance Review*, 36(2), 194–218.
10. CONYERS, D. (1984). "Decentralization And Development: A Review Of The Literature", *Public Administration And Development*, 4(2), 187–197.
11. DAVOODI, H., Ve Zou, H. (1998). "Fiscal Decentralization And Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal Of Urban Economics*, 43(2), 244–257.
12. DESAI, R. M., Freinkman, L., Ve Goldberg, I. (2003). "Fiscal Federalism And Regional Growth: Evidence From The Russian Federation In The 1990s" (World Bank Policy Research Working Paper 3138).
13. EBEL, R. D., Ve Yilmaz, S. (2002). *On The Measurement And Impact Of Fiscal Decentralization*, Washington, DC: World Bank Publications.
14. EISENSTADT, S. N. (1959). "Bureaucracy, Bureaucratization, And Debureaucratization", *Administrative Science Quarterly*, 302–320.
15. ENIKOLOPOV, R., Ve Zhuravskaya, E. (2007). "Decentralization And Political Institutions. *Journal Of Public Economics*", 91(11), 2261–2290.
16. FANTINI, M. D., Ve Gittel, M. (1973). *Decentralization: Achieving Reform*, New York: Praeger.
17. FELD, L. P., Baskaran, T., Ve Schnellenbach, J. (2008). "Fiscal Federalism, Decentralization And Economic Growth: A Meta-Analysis", In 64th Congress Of The International Institute Of Public Finance. Maastricht.
18. FELD, L. P., Kirchgässner, G., Ve Schaltegger, C. A. (2004). *Fiscal Federalism And Economic Performance: Evidence From Swiss Cantons*, Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge.
19. FESLER, J. W. (1965). "Approaches To The Understanding Of Decentralization", *The Journal Of Politics*, 27(3), 536–566.
20. IIMI, A. (2005). "Decentralization And

- Economic Growth Revisited: An Empirical Note", *Journal Of Urban Economics*, 57(3), 449–461.
21. JIN, H., Qian, Y., Ve Weingast, B. R. (2005). "Regional Decentralization And Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal Of Public Economics*, 89(9), 1719–1742.
  22. JIN, J., Ve Zou, H. (2005). "Fiscal Decentralization, Revenue And Expenditure Assignments, And Growth In China", *Journal Of Asian Economics*, 16(6), 1047–1064.
  23. KARAARSLAN, E. (2004). "Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni", *Sayıştay Dergisi*, 54, 37–76.
  24. KESİK, A. (2005). "Yönetimler Arası Mali İlişkiler Ve Türkiye Uygulaması", *Selçuk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (10), 75–103.
  25. LIN, J. Y., Ve Liu, Z. (2000). "Fiscal Decentralization And Economic Growth In China", *Economic Development And Cultural Change*, 49(1), 1–21.
  26. MARLOW, M. L. (1988). "Fiscal Decentralization And Government Size". *Public Choice*, 56(3), 259–269.
  27. MARTINEZ-Vazquez, J., Ve McNab, R. M. (2006). "Fiscal Decentralization, Macrostability, And Growth", *Hacienda Pública Española /Revista De Economía Publica*, (179), 25–49.
  28. MCLURE, C. E. (1983). *Tax Assignment In Federal Countries*. Canberra: Centre For Research On Federal Financial Relations, Australian National University Canberra.
  29. MCLURE, C. E. (2001). "The Tax Assignment Problem: Ruminations On How Theory And Practice Depend On History", *National Tax Journal*, 54(2), 339–363.
  30. MUSGRAVE, R. A. (1959). *The Theory Of Public Finance*, New York: McGraw-Hill Book Company.
  31. NELSON, M. A. (1987). "Searching For Leviathan: Comment And Extension", *The American Economic Review*, 77(1), 198–204.
  32. OATES, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing.
  33. OATES, W. E. (1985). "Searching For Leviathan: An Empirical Study", *The American Economic Review*, 75(4), 748–757.
  34. OATES, W. E. (1995). Comment On "Conflicts And Dilemmas Of Decentralization" By Rudolf Hommes. In *Annual World Bank Conference On Development Economics* (Pp. 351–353). World Bank Washington, DC.
  35. OATES, W. E. (1999). "An Essay On Fiscal Federalism", *Journal Of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
  36. PARKER, A. N. (1995). "Decentralization: The Way Forward For Rural Development?", (No. WP 1475). Washington, DC: World Bank Publications.
  37. RODDEN, J. (2002). "The Dilemma Of Fiscal Federalism: Grants And Fiscal Performance Around The World", *American Journal Of Political Science*, 46(3), 670–687.
  38. RODRIGUEZ-Pose, A., Ve Ezcurra, R. (2011). "Is Fiscal Decentralization Harmful For Economic Growth? Evidence From The OECD Countries", *Journal Of Economic Geography*, 11(4), 619–643.
  39. RODRIGUEZ-Pose, A., Ve Krøijer, A. (2009). "Fiscal Decentralization And Economic Growth In Central And Eastern Europe", *Growth And Change*, 40(3), 387–417.
  40. RONDINELLI, D. A. (1981). "Government Decentralization In Comparative Perspective: Theory And Practice In Developing Countries", *International Review Of*

- Administrative Sciences, 47(2), 133–145.
41. SAMUELSON, P. A. (1954). "The Pure Theory Of Public Expenditure", *The Review Of Economics And Statistics*, 387–389.
42. SAMUELSON, P. A. (1955). "Diagrammatic Exposition Of A Theory Of Public Expenditure", *The Review Of Economics And Statistics*, 350–356.
43. STEGARESCU, D., Büttner, T., Ve Behnisch, A. (2002). "Public Sector Centralization And Productivity Growth: Reviewing The German Experience", (No. Discussion Paper No. 02-03). ZEW Discussion Papers.
44. THIEBEN, U. (2003). "Fiscal Decentralisation And Economic Growth In High-Income OECD Countries", *Fiscal Studies*, 24(3), 237–274. Retrieved From
45. THORNTON, J. (2007). "Fiscal Decentralization And Economic Growth Reconsidered", *Journal Of Urban Economics*, 61(1), 64–70.
46. TIEBOUT, C. M. (1956). "A Pure Theory Of Local Expenditures", *Journal Of Political Economy*, 64(5), 416–424.
47. ULUSOY, A., Ve Akdemir, T. (2009). "Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", *Balikesir University Journal Of Social Sciences Institute*, 12(21).
48. WOLLER, G. M., Ve Phillips, K. (1998). "Fiscal Decentralisation And IDC Economic Growth: An Empirical Investigation", *The Journal Of Development Studies*, 34(4), 139–148.
49. XIE, D., Zou, H., Ve Davoodi, H. (1999). "Fiscal Decentralization And Economic Growth In The United States", *Journal Of Urban Economics*, 45(2), 228–239.
50. YILMAZ, S. (2000). "The Impact Of Fiscal Decentralization On Macroeconomic Performance", In *Proceedings. Annual Conference On Taxation And Minutes Of The Annual Meeting Of The National Tax Association* (Vol. 92, Pp. 251–260). JSTOR.
51. ZHANG, T., Ve Zou, H. (1998). "Fiscal Decentralization, Public Spending, And Economic Growth In China", *Journal Of Public Economics*, 67(2), 221–240.
52. ZHANG, T., Ve Zou, H. (2001). "The Growth Impact Of Intersectoral And Intergovernmental Allocation Of Public Expenditure: With Applications To China And India", *China Economic Review*, 12(1), 58–81.