

**YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLAR
VE
TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİMCE
BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLAR**

Yüksek Lisans Tezi

**Mehmet Oğuz ARSLAN
Eskişehir, 2000**

**YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLAR VE TÜRKİYEDE MERKEZİ YÖNETİMCE
BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLAR**

Mehmet Oğuz ARSLAN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. Nezih VARGAN**

**Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Eylül, 2000**

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLAR VE TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİMCE BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLAR

Mehmet Oğuz ARSLAN

Maliye Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül 2000

Danışman: Prof. Dr. Nezih VARGAN

Günümüzde Türkiye’de, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden aldıkları paylarla ve kendi gelirleriyle, sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri finanse etmelerinin gittikçe zorlaştığı sıkça dile getirilen bir olgudur. Dolayısıyla, yerel yönetimler ya borçlanmaya başvurmaktadırlar ya da merkezi yönetimden mali yardım talep etmektedirler. Bu çalışmada, bütün yerel yönetimler açısından epey önemli bir gelir kaynağı olan bağışların, belediyeler açısından ele alınması ve incelenmesi hedeflenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu maliyesi literatüründe “yönetimler arası bağışlar” (intergovernmental grants) olarak adlandırılan bu olguya ilişkin olarak, konuyla ilgili yazarların tanımlamalarına yer verilmiş; bağışların veriliş gerekçeleri ve türleri, federal ve merkezîyetçi yapıdaki devletlere ilişkin örneklerin ışığında incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca, yönetimler arası bağışların yerel yönetimlerin harcama kararları üzerindeki etkilerine ilişkin kuramsal ekonomik analizlere de yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci ve son bölümünde ise, ilk önce Türkiye’de merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki mali ilişkilere değinilmiş, daha sonra ise bu ilişkilerin ışığında, merkezi yönetimin belediyelere yaptığı bağışlar nitelik ve nicelik yönünden incelenmiştir. Bu yapılırken, ilk bölümde ortaya konulan temel varsayımlar çerçevesinde bir inceleme ve değerlendirme hedeflenmiştir.

ABSTRACT

Today, it has been mentioned as a fact frequently for local governments that, it is being hard to finance local services by general budget tax revenue shares and their own revenues in Turkey. Nevertheless, local governments apply either borrowing or asking for fiscal aid from central government. In this study, an analysis about these fiscal aids in view of municipalities which are very important for all local government types, is objected.

In the first chapter of the study, definitions of related authors on this concept called “intergovernmental grants” are given place; reasons and types of the grants are given in the light of federal and centralist country examples. Additionally, theoretical economic analyses about the effects of intergovernmental grants on local governments’ expenditure decisions are mentioned.

In the last chapter, initially the relations between central government and municipalities in Turkey are mentioned. Then in the light of these relations, the grants given to the municipalities by central government are analyzed quantitatively and qualitatively. In the meantime, an analysis and interpretation in the direction of main hypothesis dicussed before are objected.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Mehmet Oğuz ARSLAN'ın "Yönetimler Arası Bağışlar ve Türkiye'de Merkezi Yönetimce Belediyelere Verilen Bağışlar" başlıklı tezi 3 Kasım 2000 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Maliye (Maliye Teorisi) Anabilim Dalında, yüksek lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Nezih VARCAN
Üye : Prof.Dr.Beyhan ATAÇ
Üye : Prof.Dr.İlyas ŞIKLAR

Prof.Dr.Enver ÖZKALP
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JURİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iv
ÖZGEÇMİŞ	v
TABLolar LİSTESİ	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLAR

1. YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞ KAVRAMI	2
1.1.Yönetimler Arası Bağışların Tanımı	2
1.2.Yönetimler Arası Bağışların Tarafları	3
1.2.1.Merkeziyetçi Ülkelerde Taraflar	3
1.2.2.Federal Ülkelerde Taraflar	4
2. YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLARIN GEREKÇELERİ	5
2.1.Yerel Yönetimlerin Gelir Yetersizliği Sorunu	5
2.2.Dışsalıkların Giderilmesi Sorunu	7
2.3.Yerel Yönetimler Arasında Yatay Eşitliğin Sağlanması Gereği	8
2.4.Yerel Vergi Oranlarındaki Yükselmenin Engellenmesi Gereği	10
2.5.Bazı Hizmetlerin Yerel Yönetimlerce Görülmesini GÜdüleme Gereği.....	11

3.	YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞ TÜRLERİ	12
3.1.	Kullanım Koşullarına Göre Bağış Türleri	13
3.1.1.	Koşullu Bağışlar	13
3.1.2.	Koşulsuz Bağışlar	19
3.2.	Katkılı Olup Olmamasına Göre Bağış Türleri.....	23
3.2.1.	Katkılı(Matching) Bağışlar	24
3.2.2.	Katkısız(Non-matching) Bağışlar	25
3.3.	Tahsis Yöntemlerine Göre Bağış Türleri	26
3.3.1.	Formül Esaslı Bağışlar	26
3.3.2.	Proje Esaslı Bağışlar	27
4.	YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLARIN YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA KARARLARINA ETKİLERİ VE AMPİRİK BULGULAR	28
4.1.	Ekonomik Etkiler: Gelir ve İkame Etkisi	29
4.2.	Bağış Türlerinin Yerel yönetimlerin Harcama Kararlarına Etkileri.....	30
4.2.1.	Katkılı Bağışların Etkileri	30
4.2.2.	Kapalı Uçlu Katkılı Bağışların Etkileri	33
4.2.3.	Katkısız Bağışların Etkileri	34
4.2.4.	Koşulsuz Bağışların Etkileri	35
4.3.	Bağışların Etkilerine İlişkin Ampirik Bulgular: Flypaper Etkisi	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİMCE BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLARIN İNCELENMESİ

1.	TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM İLE BELEDİYELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLERE GENEL BİR BAKIŞ	40
-----------	--	-----------

1.1.Türkiye’de Yönetimler Arası İlişkilerin Mali Yönü ve Bu İlişkilerde Belediyelerin Yeri	40
1.2.Belediyelerin Siyasallığı ve Bunun Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki Mali İlişkilere Etkisi	44
1.3.Yönetimler Arası Mali İlişkilerde Aracı Bir Kurum:İller Bankası	46
1.3.1.İller Bankasının Kuruluşu, Hukuki Statüsü ve Sermayesi	47
1.3.2.İller Bankasının İşlevleri	48
2. TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİMCE BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLARIN İNCELENMESİ	51
2.1.Türkiye’de Merkezi Yönetimin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payların Bağış Sayılıp Sayılmamasına İlişkin Görüşler	51
2.2.Türkiye’de Merkezi Yönetimce Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Belediyelere Verilen Paylar	52
2.2.1.Belediyelere Verilen Payların Hukuki Dayanakları ve Oranları.	53
2.2.2.Belediyelere Verilen Payların Yıllık Miktarları, GSMH’ya Oranları ve Belediye Gelirleri İçindeki Payları	56
2.3.Türkiye’de Merkezi Yönetimce Belediyelere Verilen Bağışlar	59
2.3.1.Belediyelere Verilen Bağışların Çeşitleri ve Yıllık Miktarları....	60
2.3.1.1.Belediyeler Fonu.....	61
2.3.1.2.Mahalli İdareler Fonu.....	63
2.3.1.3.Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu.....	67
2.3.1.4.Çevre Kirliliğini Önleme Fonu.....	69
2.3.1.5.Geliştirme ve Destekleme Fonu.....	70
2.3.1.6.Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu.....	71
2.3.1.7.Devlet Planlama Teşkilatınca Verilen Bağışlar.....	72
2.3.1.8.Maliye Bakanlığınca Verilen Bağışlar.....	74
2.3.1.9.Diğer Bağışlar.....	75

2.3.2.Belediyelere Verilen Bağışların Yıllık Toplam Miktarları, GSMH'ya Oranları ve Belediye Gelirleri İçindeki Payları.....	76
2.3.3.Belediyelere Verilen Bağışların Değerlendirilmesi.....	79
SONUÇ	83
KAYNAKÇA	84

TABLOLAR LİSTESİ

<u>Tablo No</u>	<u>Tablo Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
1	A.B.D.'nde 1970-1996 Yılları Arası Yönetimler Arası Bağışlar.....	16
2	Eyalet ve Yerel Yönetimlere Yapılan Federal Yardımlar, 1991.....	17
3	A.B.D.'nde Türler İtibarıyla Yönetimler Arası Bağışlar, 1993.....	22
4	İngiltere'de Bağışların Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Payı(%).....	23
5	Yıllar İtibarıyla Belediyelere Verilen Paylar.....	57
6	Belediyelere Verilen Payların Yıllar İtibarıyla GSMH'ya Oranları....	58
7	Yıllar İtibarıyla Belediyelere Verilen Payların Belediye Gelirleri İçindeki Payları.....	59
8	Yıllar İtibarıyla Belediyeler Fonu Miktarları.....	63
9	Yıllar İtibarıyla Mahalli İdareler Fonu Miktarları.....	67
10	Belediyelerin Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonundan Alabileceği Paylar.....	68
11	Yıllar İtibarıyla Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu Miktarları.....	69
12	Yıllar İtibarıyla Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Miktarları.....	70
13	Yıllar İtibarıyla Geliştirme Destekleme Fonu Miktarları.....	71
14	Yıllar İtibarıyla Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu Miktarları....	72
15	Yıllar İtibarıyla D.P.T.'nce Verilen Bağışlar.....	73
16	Yıllar İtibarıyla Maliye Bakanlığı'nce Verilen Bağışlar.....	74
17	Yıllar İtibarıyla Toplam Bağış Miktarları.....	77
18	Belediyelere Verilen Bağışların Yıllar İtibarıyla GSMH'ya Oranları.....	78
19	Belediyelere Verilen Bağışların Yıllar İtibarıyla Belediye Gelirleri İçindeki Payları.....	79
20	Belediyelere Verilen Bağışların Bağış Türleri Açısından Değerlendirilmesi.....	81

ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Şekil No</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
1	Yönetimler Arası Bir Bağışın Gelir ve Fiyat Etkisi.....	29
2	Katkılı Bir Bağışın Analizi.....	31
3	Kapalı Uçlu Katkılı Bir Bağışın Analizi.....	33
4	Katkısız Bir Bağışın Analizi.....	34
5	Vergi Paylarının İller Bankasınca Yerel Yönetimlere Dağıtımı ve İller Bankasının Finansmanı.....	50

GİRİŞ

Bireylerin nitel ve nicel olarak gün geçtikçe artan miktarlarda yerel kamusal mal ve hizmet talebi ile orantılı olarak, günümüzde yerel yönetimlere verilen önem gitgide artmaktadır. Bu durum ise, yerel yönetimlere ilişkin olarak yönetsel, siyasal ve mali olmak üzere üç temele dayanan birçok tartışmanın ortaya çıkması sonucunu doğurmaktadır.

Kamu maliyesi teorisi açısından konuya bakıldığında, diğerlerinden daha fazla öne çıkan öge, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerdir. Öyle ki; bir yerel yönetim ünitesinin, bireyler tarafından talep edilen kamusal mal ve hizmetleri üretebilmesi için yeterli mali kaynaklara sahip olması zorunluluğu karşısında, merkezi yönetimden alınacak mali yardımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Çalışmada öncelikli olarak, literatürde “yönetimler arası bağışlar” olarak adlandırılan yaklaşım incelenmiştir. Çalışmanın Türkiye için yapılan ikinci bölümünde ise yönetsel, siyasal ve de mali yönü en çok önem arzeden yerel yönetim türü olan belediyeler üzerinde durulmuştur. Türkiye’de merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan karşılıksız kaynak aktarmaları çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip bir ülkede, merkezi yönetimin, kaynakların toplanmasında ve bölüştürülmesinde üstünlüğe sahip olduğu göz önünde bulundurulursa, yönetimler arası bağışların belediyeler için ne kadar önemli bir mali kaynak olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLAR

1. YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞ KAVRAMI

1.1. Yönetimler Arası Bağışların Tanımı

Yönetimler arası bağışlar, bir yönetimden diğer bir yönetime, genellikle de üst yönetimden alt yönetime aktarılan fonlar olarak ifade edilebilir¹. Üst yönetimden kasıt merkezi yönetim olurken, alt yönetim yerel yönetim birimlerini ve varsa eyaletleri ifade etmek için kullanılmaktadır.

Yönetimler arası bağışlara ilişkin birçok tanım mevcuttur. Bu tanımlar arasında temelde bir fark olmamakla birlikte, yazarlar konuya başka açılardan bakarak bir tanım vermeye çalışmışlardır. Örneğin Sandford'a göre yönetimler arası bağışlar, yerel otorite harcamalarının finansmanını yerel düzeydeki mükelleflerden ulusal düzeydeki mükelleflere aktaran bir mekanizmadır². Hyman ise yönetimler arası bağışı, çeşitli

¹ Ronald C. FISHER, *State and Local Finance*, (Second Edition, Chicago:Irwin Inc., 1996), s.203.

² Cedric SANDFORD, *Economics of Public Finance*, (Fourth Edition, Oxford:Pergamon Press, 1992), s.257.

sosyal amaçlara ulaşmada kullanılan satınalma gücü aktarmaları olarak tanımlamaktadır³. Diğer bir tanım da ise Stiglitz, yönetimler arası bağışları bir tür finansal teşvik olarak tanımlamakta ve bu sayede merkezi yönetimin, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin eylemlerini değiştirme olanağını elde ettiğini savunmaktadır⁴. Yine, Hirsch ve Ruffolo'ya göre yönetimler arası bağışlar, büyük ölçüde üst seviyedeki yönetim tarafından alt seviyedeki yönetimleri etkilemek için kullanılan bir araçtır⁵.

Verilen tanımlamalarda görüldüğü gibi, yönetimler arası bağışlar üst yönetimden alt yönetimlere yapılan bir tür finansal transfer, bir tür yardım olarak görülmekle beraber, bu bağışların alt yönetimler üzerinde önemli etkilerinin olduğu ve üst yönetimin bu tür bağışlar aracılığıyla alt yönetimleri denetim olanağını elde ettiği diğer bir önemli nokta olarak belirtilmiştir.

1.2. Yönetimler Arası Bağışların Tarafları

Yönetimler arası bağış ilişkisine konu olan taraflar, ülkelerin yönetim biçimlerine ve siyasi yapılarına göre değişmektedir. Fakat, ülkelerin demokratik oldukları varsayımı altında, yönetimler arası bağışların taraflarının incelenmesi iki temel ayrıma göre yapılabilir. Bunlar, merkezîyetçi yapıya sahip ülkeler ve federal yapıya sahip ülkeler şeklindedir.

1.2.1. Merkezîyetçi Ülkelerde Taraflar

Merkezîyetçi ülkelerde en büyük otorite merkezi yönetimdir. Yasama ve yargı güçleri merkezi yönetimin elindedir. Yerel yönetimlerle olan ilişkisi bağlamında merkezi yönetim, bir kısım yetkilerini yerel yönetim birimlerine verir. Fakat merkezi

³ David N. HYMAN, *Public Finance*, (Fifth Edition, Chicago: The Dryden Press, 1996), s.588.

⁴ Joseph E. STIGLITZ, *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çev: Ömer Faruk Batrel, İkinci Baskı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 1994), s.783.

⁵ Werner Z. HIRSCH ve Anthony M. RUFFOLO, *Public Finance and Expenditure in a Federal System*, (San Diego: HBJ Publishers, 1990), s.88.

yönetim verdiği bu yetkileri kaldırma veya değiştirme yetkisine sahiptir. Örneğin güçlü bir merkeziyetçi yönetim yapısına sahip İngiltere’de, yerel yönetimler güçlerini ve işlevlerini merkezi yönetimden alırlar. Fakat bu otoritelerin güçleri ve işlevleri merkezi yönetim tarafından herhangi bir zamanda değiştirilebilir veya kaldırılabilir⁶. Böyle bir yönetsel yapı çerçevesinde, bağış veran yönetim (donor government) merkezi yönetim olurken, bağış alan yönetim (recipient government) yerel yönetimler olmaktadır.

Merkeziyetçi ülkelerde yerel yönetimler çeşitlilik göstermektedir. İngiltere örneği tekrar ele alındığında, 5 tür yerel yönetim ünitesi olduğu görülür⁷. Merkeziyetçi bir ülke olan Fransa’da ise 3 tür yerel yönetim birimi vardır⁸. Bilindiği gibi, merkeziyetçi bir yapıya sahip Türkiye’de ise yerel yönetim üniteleri belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere 3 türdür.

1.2.2. Federal Ülkelerde Taraflar

Federal ülkelerdeki yönetsel yapının en üst kurumu federal devlettir. Federal devlet, uluslararası kişiliğe sahip olmayan federe devletlerin oluşturdukları bir devlet şeklidir ve üstün yetkilere ve tek bir hükümete sahiptir⁹. Federal devletlerdeki yönetsel yapıda, federal devlet ve eyaletlerin (federe devletlerin) yanında yerel yönetimler de çok önemli bir yer tutmaktadırlar. Hatta, yerel düzeyde vatandaşların tercihlerinin daha iyi belirlenebildiği savı ve ekonomik etkinlik ve dışsallıklar gibi gerekçelerle, bu tür yönetim biçimine sahip ülkelerde yerel yönetimlere verilen önem gitgide artmaktadır¹⁰.

Bu tür yönetim biçimine sahip ülkelerde, merkezi yönetimin (federal devlet) hem eyaletlere hem de yerel yönetimlere bağıştta bulunduğu görülür. Ayrıca, eyaletler

⁶ SANDFORD, a.g.e., s.250.

⁷ Bunlar Londra Belediyeleri, Londra Kenti Loncası, ilçe konseyleri, metropoliten bölge konseyleri ve bölge konseyleridir. Bkz: Halil NADAROĞLU, *Mahalli İdareler*, (Beşinci Bası, İstanbul:Beta Basım Yayım, 1992), s.143 ve SANDFORD, a.g.e., s.252-253.

⁸ Bu birimler komünler (belediyeler), departmanlar ve bölgelerdir. Bkz:Halil ÜNLÜ, *Yönetimler Arası İlişkiler*, (İstanbul:IULA-EMME Yayınları, 1993), s. 24. ve NADAROĞLU, a.g.e., s.160.

⁹ NADAROĞLU, a.g.e., s.24.

¹⁰ HIRSCH ve RUFULO, a.g.e., s.270-271.

de yerel yönetimlere bağış yapmaktadırlar¹¹. Görüldüğü gibi, merkeziyetçi ülkelerde bağış ilişkisine konu olan taraflar merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak 2 çeşit iken, federal ülkelerde bağış ilişkisine giren taraflar, eyaletlerin de ilişkiye dahil olmasıyla 3'e çıkmaktadır.

Bu gruba giren ülkelerde yerel yönetimler de çeşitlilik göstermektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde, sayıları 83000'in üzerinde olan 5 tür yerel yönetim ünitesi vardır¹². Başka bir federal ülke olan Hindistan'da ise yerel yönetimler 3 türdür¹³. Aynı tür yönetim biçimine sahip olsalar da, ülkelerin kendine özgü koşulları nedeniyle yönetim birimlerinin farklı tür ve yapıda olmaları kaçınılmazdır.

2. YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLARIN GEREKÇELERİ

2.1. Yerel Yönetimlerin Gelir Yetersizliği Sorunu

Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet üreten birimlerdir ve bu birimlerin görevlerini yerine getirebilmeleri için, yapacakları hizmetlerin gerektirdiği mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Çok çeşitli hizmet sunmakla görevli olan bu birimler, gelir sağlamak açısından merkezi yönetimler gibi belli başlı vergi kaynaklarını ele geçirme şansına sahip değildirler. Randımanlı ve esnek gelir kaynaklarının hemen hemen tümü merkezi yönetimin elindedir¹⁴.

Özellikle merkeziyetçi ülkelerde yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük kısmı merkezi yönetimden alınan bağışlardan (yardımlar) oluşmaktadır. Örneğin, İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin % 80'i merkezi yönetimden alınan bağışlardan

¹¹ Richard A. MUSGRAVE ve Peggy B. MUSGRAVE, **Public Finance in Theory and Practice**, (Fifth Edition, İstanbul:Literatür Yayıncılık, 1994), s.483-484.

¹² Bu yerel yönetim üniteleri municipality, county, township, special district ve school district'lerdir. Bkz:Harvey S. ROSEN, **Public Finance**, (Fourth Edition, Chicago:Irwin Inc., 1995), s.526.

¹³ Bu üniteler köyler, bloklar ve illerdir. Bkz:NADAROĞLU, a.g.e., s.135.

¹⁴ Jun MA, "Intergovernmental Fiscal Transfer:A Comparision of Nine Countries", **IMF Papers**, May 1997, s.1.

karşılanmaktadır. Fransa'da ise yerel yönetimlerin gelirlerinin %60'a yakın bölümü bu yolla sağlanmaktadır¹⁵.

Günümüzde yerel yönetimlerin gittikçe artan bir biçimde kaynak yetersizliği sorunu ile karşı karşıya kalmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunun başlıca sebeplerinden birisi nüfus artışıdır. Kentsel nüfusun artması sonucunda içme suyu ve kanalizasyon, insan ve çevre sağlığını koruma, toplu taşımacılık gibi temel hizmetlere olan talepte de belirgin bir artış görülmektedir. Birçok ülkedeki ilk ve orta öğretimin yerel yönetimlerce finansmanı da bu yönetimlere ayrıca bir yük getirmektedir.

Nüfus artışının yanı sıra, yaşam standartlarındaki artışla birlikte yerel nitelikteki hizmetlere olan talepte de çeşitlenme ve farklılaşma ortaya çıkmaktadır. Çevre, refah ve fakirlikle mücadele konuları gibi, önceleri yerel yönetimlerden talep edilmesi oldukça lüks sayılabilecek birçok hizmet, günümüzde temel insan ihtiyaçları listesine girmiş bulunmaktadır¹⁶. Bütün bu etkenler sonucunda, merkeziyetçi ülkelerde yerel yönetimlerin merkezi yönetimden koşulsuz ve koşula bağlı olarak aldıkları bağışlar, bu yönetimlerin en temel gelir kalemi olarak önemini ve güncelliğini korumaktadır.

Federal devletlerde de yönetimler arası bağışlar önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde merkezi yönetim, eyaletlere ve yerel yönetimlere büyük miktarlarda bağışta bulunur. Federal bağışların çoğu eyaletlere verilse de, yerel yönetimlere de merkezi yönetim tarafından doğrudan bağış verilmektedir. Eyalet gelirlerinin yaklaşık % 25'i federal bağışlardan sağlanır. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin gelirlerinin % 37'sinden fazlası eyaletlerin bağışlarından oluşmaktadır¹⁷. Dolayısıyla, federal devletin eyalet yönetimlerine ve yerel yönetimlere sağladığı yardımlar yönetimler arası ilişkilerde çok önemli bir role sahiptir. Bu rol, özellikle harcanan paralar açısından önemlidir ve hizmetlerin sunulması sürecini etkilemektedir. Bugün gerek eyalet yönetimleri ve gerekse yerel yönetimler tarafından sunulan bütün hizmetler, bir biçimde, federal devlet tarafından etkilenmektedir. Ayrıca,

¹⁵ Edward WOOD, "Local Government Finance in England", House of Commons Research Papers, December 1998, s.3. ve NADAROĞLU, a.g.e., s.160.

¹⁶ Sadun EMREALP, *Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi*, (İstanbul:IULA-EMME Yay. 1991), s.3.

¹⁷ FISHER, a.g.e., s.205. ve ROSEN, a.g.e., s.536.

federal devlet de zamanla, bütün vatandaşların refahının artması için, programlarını geliştirmiş ve işlevlerini arttırmıştır. Federal devletin ve federe devletlerin yetki alanlarını açık bir biçimde tanımlamak ise oldukça zordur¹⁸.

Bu örnekte de görüldüğü gibi, federal bir ülkede de yönetimler arası bağışlar, alt yönetimlerin gelir kaynakları arasında önemli bir yer tutmaktadır. Federal yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin ve eyaletlerin vergileme yetkisine sahip oldukları dikkate alınırsa, bu yönetimlerin merkezi yönetimden bağış almaları yadırganabilir. Fakat, hiçbir federal devlette, alt yönetimlere diledikleri şekilde bir vergileme yetkisi verilmiş değildir. Kaldı ki, bu yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi verilse bile siyasal, ekonomik ve teknik bazı sebepler nedeniyle merkezi yönetimin bazı objektif kriterler koyması ve bazı kısıtlamalar getirmesi kaçınılmazdır¹⁹.

Eyaletler ve yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkiler çerçevesinde bir vergi düzenlemesine gitmeleri ve bu yolla gelirlerini artırmaya çalışmaları hayli güç bir durumdur. Çünkü, teoride ‘vergi rekabeti’ ve ‘vergi ihracı’ kavramlarıyla ele alınan olguya göre, vatandaşlar kendi durumlarına uygun düşecek şekilde, en az seviyede yerel nitelikte vergi ödemek durumunda kalacakları alt yönetim birimlerine göç etmek isteyeceklerdir²⁰. Bu durumda yerel yönetimler, varolan yetkileri çerçevesinde de olsa bir vergi artışına gitmek istemeyeceklerdir. Dolayısıyla, federal yönetime sahip ülkelerde yönetimler arası bağışlar önemini korumaya devam edecektir.

2.2. Dışsallıkların Giderilmesi Sorunu

Yönetimler arası bağışların standart argümanlarından birisi, yerel yönetim birimleri veya bölgeler arasındaki dışsallıkları dengeye getirmektir²¹. Gerçekten de, görülen hizmetlerin faydalarının bütünüyle kendi sınırları içinde kaldığı çok az yerel yönetim birimi vardır. Yerel nitelik taşıyan hizmetlerin faydaları, o yerel yönetim

¹⁸ ÜNLÜ, a.g.e., s.36.

¹⁹ NADAROĞLU, a.g.e., s.82-83

²⁰ HYMAN, a.g.e., s.585-586.

²¹ Helen F. LADD, “State Assistance to Local Governments:Changes During the 1980s”, *American Economic Review*, Vol.80 Issue 2, May 1990, s.1.

biriminin dışında oturanlara kadar yayılır. Yerel yönetim biriminde oturan seçmenlerin (mükelleflerin) yani hemşehrilerin sadece sağladıkları faydalara göre vergilendirilmesi durumunda, bu hizmetin yayıldığı alan yerleşim yerinin dışına taşacağına göre, bir süre sonra ilgili yerel yönetim birimi hizmetleri gerçekleştirirken optimumun altında hizmet üretmek ve yatırım yapmak isteyecektir²².

Bu tür geniş dışsallık yayan hizmetlere örnek olarak, kirliliğin kontrolü (hava veya su), bölgeler arası karayolları veya otoyollar, yüksek öğretim hizmetleri (ki mezun olan öğrenciler başka yerlerde çalışabilirler), itfaiye hizmetleri (bunlar da komşu bir yönetim biriminin ihtiyaç duyduğu anda oraya gönderilirler) vs. gösterilebilir²³.

Bu tür hizmetleri gerçekleştirirken veya bu tür hizmetlere yatırım yaparken, yerel yönetim biriminin optimal düzeyin altında kalmaması için merkezi yönetim, yerel yönetimlere teşvik veya mali kaynak sağlamaya ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynak ise yönetimler arası bağışlardır²⁴.

Bu sayede, merkezi yönetim alt yönetimlerin yapısına dokunmaksızın veya bu yapıdan ayrı olarak bu yönetimlerin mali kararlarında bir etkinliğe ulaşılmasını sağlayabilir²⁵.

2.3. Yerel Yönetimler Arasında Yatay Eşitliğin Sağlanması Gereği

Yatay eşitlik, yönetsel olarak aynı düzeyde olan yönetimlerin, kamusal harcama düzeylerinde ve vergilendirme olanaklarına sahip olmalarında eşitliğini ifade eder. Merkezi yönetim, alt yönetim birimleri arasında yatay eşitlik hedefine ulaşabilmek için bağışları kullanır²⁶.

²² BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.270.

²³ MA, a.g.e., s.2.

²⁴ MA, a.g.e., s.2. ve BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.270.

²⁵ FISHER, a.g.e., s.207.

²⁶ BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.270. ve SANDFORD, a.g.e., s.259.

Teorik olarak ele alındığında, bireylerin aynı zevk ve tercihlere sahip oldukları varsayımı altında, bir yerel yönetim biriminde yerleşmiş ve Y miktarda gelire sahip bir bireyin, diğer bir yerel yönetim biriminde yerleşmiş ve yine Y miktarda gelire sahip diğer bir bireyden daha az veya daha niteliksiz bir yerel kamu hizmeti/malı elde etmemesi gerekir²⁷.

Fakat, bir yerel yönetim biriminin vergi tabanı diğerlerinden daha düşükse ya da yerel yönetim birimleri arasında vergilendirilebilir kapasite farklılıkları varsa bu durum gerçekleşmez. Gerçekte de, bazı yerel yönetimler diğerlerinde olmayan vergi tabanlarına ve doğal kaynaklara sahiptirler²⁸. Bu durum ise kaçınılmaz olarak yerel yönetimler arasında yatay eşitlikten uzaklaşılması sonucunu doğurur. Bunu engellemek için yönetimler arası bağışlar yerel yönetimlere, yerel mali kapasiteleri ile ters orantılı olarak, yerel mali ihtiyaçlarına göre verilmelidir²⁹.

Yatay eşitlikten uzaklaşılmasını sağlayan bir diğer etken de yerel yönetimler arasında harcama ihtiyaçlarının farklılık göstermesidir. Bunun nedenleri ise, ulusal bir havaalanının veya limanın bazı hizmetlerinin, bulunduğu yerdeki yerel yönetim birimince görülmesi ve bunun o yönetime ek maliyetler yüklemesi olabileceği gibi, bazı yerel yönetim birimlerinin diğerlerine oranla daha farklı nüfus yapısına sahip olmaları nedeniyle bir harcama artışına gerek duymaları da olabilir. Örneğin bir yerel yönetim biriminde yaşayanların diğer bir yerleşim yerinde yaşayanlara göre yaş veya gelir ortalaması bakımından farklılık göstermesi bu kişilerin yerel yönetim hizmetlerine olan taleplerini de farklılaştıracaktır³⁰.

Öte yandan, yine bireyler açısından ele alınırsa düşük vergi kapasitesine sahip bir yerel yönetimin sınırları içinde oturan bir birey, bu yerel yönetimin diğer yerel

²⁷ BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.270.

²⁸ HIRSCH ve RUFULO, a.g.e., s.284-285. ve MA, a.g.e., s.2.

²⁹ Anwar SHAH, "Principles and Practices of Intergovernmental Fiscal Transfer", **Reforming China's Public Finances** (Ed:Ahmad ETHISHAM) içinde, IMF, Washington, D.C., 1995, s.4.

³⁰ Örneğin, bir yerel yönetimin sınırları içinde normalden fazla yaşlı veya genç nüfusun olması bu grupların ihtiyacını karşılayacak olan yerel kamu hizmetlerinin talebinin yükselmesine neden olur. Aynı şekilde, fakir nüfusun fazlalığı da buna uygun olarak sunulan hizmetlerin talebini artıracaktır. Bütün bunlar ise o yerel yönetim birimleri için daha fazla harcama gerektirecektir. Bkz: MA, a.g.e., s.2 ve BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.271.

yönetim birimlerine oranla daha yüksek bir harcamaya gereksinim duyması nedeniyle yüksek bir vergi yükümlülüğü ile karşı karşıya kalabilir³¹.

Görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin mali kapasiteleri ile mali ihtiyaçları (harcamaları) arasında kontrol edilemeyen çeşitli faktörlerden doğan bir açık söz konusudur. Bu yüzden yerel yönetimler merkezi yönetimden alınacak bir transfere yani bağışa ihtiyaç duymaktadırlar.

Bazı yazarlar piyasanın yerel yönetimler arasında bir eşitlik fonksiyonunu sağlayacağını ve dolayısıyla, merkezi yönetimin bağışlar yoluyla yerel yönetimlere herhangi bir müdahalede bulunmaması gerektiğini ileri sürmektedirler. Böyle bir sav, nüfusun ve diğer kaynakların yüksek bir mobiliteye sahip oldukları varsayımına dayanmaktadır. Eğer bir ülkenin nüfusu, yerleşim yerleri veya bölgeler arasında tam bir mobiliteye sahipse, insanların daha iyi kamu hizmeti elde etmek için başka bir yere göç edebilecekleri, dolayısıyla yerel kamu hizmet düzeyleri arasında bir farklılığın olmayacağı ileri sürülmektedir. Bir yerde veya bir bölgede, artan nüfusla birlikte her bireyin elde edeceği faydaların düşeceği ve mali faydalar arasında bir eşitliğin oluşacağı varsayılmaktadır.

Fakat, bu savın pek fazla bir geçerliliği yoktur. Çünkü, hiçbir ülkede istihdam kısıtı veya göçün gerektirdiği maliyetler gibi faktörler nedeniyle nüfus tam bir mobiliteye sahip değildir. Bu yüzden yerel yönetim birimleri veya bölgeler arasında farklılıkların olması normaldir. Mali bakımdan güçlü yerel yönetim birimleri, daha zayıf olanlara kıyasla daha fazla gelir sağlayacaklar, daha çok yatırım yapacaklar ve daha hızlı gelişeceklerdir³².

2.4. Yerel Vergi Oranlarındaki Yükselmenin Engellenmesi Gereği

Federal ülkeler açısından yönetimler arası bağışların varlığına ilişkin bir diğer gerekçe ise, yerel vergi oranlarındaki yükselmenin engellenmek ve hatta düşürülmek

³¹ BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.271.

³² MA, a.g.e., s.1-2.

istenmesidir. Her ne kadar daha önceki kısımlarda yerel vergi oranlarında bir yükseltmeye gitmenin yerel yönetimler açısından zorluklarına değinildiyse de, bu, yerel vergi oranlarında bir artışın hiç gerçekleşmediği veya gerçekleşmeyeceği anlamına gelmemelidir.

Özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde, emlak vergisi oranları enflasyon oranındaki artışa ayak uyduramazsa yerel yönetimlerin gelir sıkıntısı çekmeleri doğal bir sonuçtur. Yerel yönetimler bunu telafi etmek için yerel vergi oranlarını artırmak zorunda kalacaklardır. Fakat, mükellefler açısından bu kolay kabul edilebilir bir durum değildir. Merkezi yönetim siyasi politikalar gereği bu konuda hassastır. Bu yüzden, emlak vergi oranlarında bir artışın önüne geçmek için, bu vergiden daha esnek olan ve merkezi yönetimce toplanan gelir vergisi hasılatının yerel yönetimlere bağış olarak verilmesi yolu önerilmektedir. Böylece, yerel yönetimlerin gelir sorunlarının çözüleceği, dolayısıyla bu yönetimlerin yerel vergi oranlarında bir azaltmaya gidecekleri ya da en azından bir vergi artışına gitmeyecekleri varsayılmaktadır³³.

Federal bir yapıya sahip de olsalar, uygulamada zaten yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarına merkezi yönetim tarafından sınırlar koyulmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde, bir yerel yönetimin geliri bir önceki yıla oranla ancak belirli oranlar içinde artırılabilir. Örneğin, emlak vergisindeki yıllık artış % 5'ten fazla olamaz veya bu artış tüketici fiyat indeksindeki artış oranından ve nüfus artış oranından büyük olamaz şeklinde kısıtlamalar mevcuttur³⁴.

2.5. Bazı Hizmetlerin Yerel Yönetimlerce Görülmesini Güdüleme Gereği

Yönetimler arası bağışlara ilişkin bir diğer argüman da, yerel yönetimlerin kendi başlarına yapmak istemedikleri bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesi için bağışların bir teşvik (güdü) niteliğinde olabileceği iddiasıdır. Örneğin merkezi yönetim genel politikasının bir uzantısı olarak, özürülü çocukların eğitimine büyük önem veriyor

³³BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.271.

³⁴FISHER, a.g.e., s.285-286.

olabilir. Fakat bu konuda merkezi yönetimin doğrudan bu işi üstlenmesi çok zor olacaktır. Bunun yerine, merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilecek bir bağış, yerel yönetimlerin bu hizmeti gerçekleştirmelerini sağlayabilir. Her ne kadar üst yönetim böyle bir programın gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlere görev verme veya emretme yetkisine sahipse de, bunun başta finansman olmak üzere önemli miktarda zorlukları vardır³⁵.

Yine, bazı hizmetlerin üst yönetim tarafından gerçekleştirilmesi arzulandığı halde, bu hizmetlerin yerel yönetimlerce daha iyi yönetilmesi ve uygulanması nedeniyle yönetimler arası bağışlara başvurulmaktadır. Birçok bağışın verilmesi gerekçesi budur.

Örnek vermek gerekirse, merkezi yönetim tüm ülkede bir enerji tasarrufunu öngörmüş olabilir fakat enerji kullanımındaki yerel ve bölgesel farklılıklar nedeniyle merkezi yönetimin bu konuda duyarlı olabileceği kuşkuludur. Bunun yerine, merkezi yönetim böyle programları gerçekleştirmeleri için yerel yönetimlere bağış tahsis eder ve amacına daha etkin bir biçimde ulaşır. Görüldüğü gibi, bu gibi programların uygulanmasında yerel yönetimler merkezi yönetimin bir ajanı haline gelmektedirler³⁶.

3. YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞ TÜRLERİ

Kamu maliyesi literatüründe yönetimler arası bağış türlerine ilişkin değişik sınıflandırmalar mevcuttur. Bunlar, bağışların kullanım koşullarına göre, katkılı olup olmamalarına göre ve tahsis yöntemlerine göre yapılan sınıflandırmalardır. Yönetimler arası bağışlar incelenirken genellikle kullanım koşullarına göre yapılan bağış sınıflandırması kullanılmaktadır.

³⁵ HIRSCH ve RUFULO, a.g.e., s.282.

³⁶ Aynı, s.282.

3.1. Kullanım Koşullarına Göre Bağış Türleri

Yönetimler arası bir bağışın kullanımında bir koşulun olup olmaması bu sınıflandırma biçiminin temel belirleyicisidir. Yönetimler arası bağışlar kullanım koşullarına göre iki ana grupta incelenmiştir. Bunlardan birincisi belli bir amaçla yapılan koşullu bağışlar, diğeri koşulsuz bağışlardır.

İster koşullu ister koşulsuz bağışlar olsun, yönetimler arası bağışlara ilişkin en somut ve de en kapsamlı uygulamalar araştırılmak istenirse, Amerika Birleşik Devletleri örneğine bakmak anlamlı olabilir. Ancak, bu ülkedeki yönetimler arası bağış sistemi epey karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu nedenle, bu ülkedeki yönetimler arası bağışların çeşitlerinin ve bunların büyüklüklerini tam olarak bilebilmek zordur. Ancak, belli başlı bağış çeşitlerine ve programlarına ilişkin niteliksel ve niceliksel verilere ulaşılabilmektedir.

3.1.1. Koşullu Bağışlar

Koşullu bağışlar, tahsisi ve kullanımı çeşitli şekillerde koşullara bağlanmış bağışlara denilmektedir. Bu bağış türü literatürde değişik deyimlerle ifade olunmaktadır. Örneğin, anglo-sakson yazarlarından bazıları bu tür bağışa koşullu veya fonksiyonel bağış, diğeri bazıları ise açık veya kesin bağışlar adını vermektedirler. Türkçe’de ise, genellikle, sübvansiyon (subvention) deyimini kullanılmıştır³⁷. Bu çalışmada bu tür bağışlar koşullu bağışlar adıyla ele alınmaktadır.

Koşullu bağışların, kullanım koşullarına göre yapılan sınıflandırmanın bir diğeri ögesi olan koşulsuz bağışlardan farkı, bağışı veren yönetimin hangi hizmet için bu bağışın kullanılabileceğini belirlemesidir. Eğer, bağışı veren yönetim bu bağışın hangi hizmet çeşitleri için verildiğini belirlemişse buna ‘seçici’ bağışlar da denilmektedir.

³⁷ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), (İstanbul: TOBB Yayınları, No:303, Şubat 1996), s.19.

Verilen bağışın nasıl harcanacağına ilişkin çeşitli kurallar konulmuşsa, bu tür bağışlar da koşullu bağışlar adı altında incelenmektedir³⁸.

Koşullu bağışların katkılı (matching) ve katkısız (non-matching) olmak üzere iki çeşidi vardır. Gerek katkılı bağışlar, gerekse katkısız bağışlar koşullu bağışların birer çeşidi olmakla birlikte, kamu maliyesi literatüründe yönetimler arası bağışlar sınıflandırılırken kendi başlarına bir sınıflandırma içinde ele alınmakta ve incelenmektedirler. Burada katkılı olup olmamalarına bakılmaksızın koşullu bağışların genel özellikleri hakkında bir çalışma yapılmıştır. Katkılı ve katkısız bağışlara, 'katkılı olup olmamalarına göre bağış türleri' alt başlığı altında değinilecektir.

Koşullu bağışlar federal bir yönetim biçimine sahip Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış en eski bağış türüdür. Bu tür bağışlar eyaletlere ve yerel yönetimlere, özel bazı hizmetler, örneğin, eğitim, çevre, ulaşım, işsizlik gibi alanlar için verilen belirli miktarda paradır. Bu bağışlar yalnızca verildiği hizmet için kullanılabilir³⁹. Bu tür bağışların ekonomik anlamdaki amacı eyalet yönetimlerinin ve/veya yerel yönetimlerin yaymış oldukları dışsal faydaları kontrol altına almak ve gidermektir. Daha geniş anlamda ise bu tür bağışlar, ulusal çıkarlar doğrultusunda belirlenen özel alanlara ilişkin programları teşvik etmek ve desteklemek için tahsis edilmişlerdir⁴⁰.

Koşullu bağışlar açısından ele alındığında, Amerika Birleşik Devletleri'nde yönetimler arası bağışların % 90'ından fazlasını koşullu bağışlar oluşturmaktadır⁴¹. Belli başlı koşullu bağış türlerinin (programlarının) yanında irili ufaklı birçok koşullu bağış programının olduğu da konuyla ilgili yazarlar tarafından kabul edilen somut bir gerçektir. Dolayısıyla, bu çalışmada koşullu bağışların tümüne ilişkin kapsamlı bir değerlendirmeye gidilememiştir.

³⁸ David N. KING, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, (London: George Allen & Unwin, 1984), s.87.

³⁹ ÜNLÜ, a.g.e., s.37.

⁴⁰ ARONSON, a.g.e., s.197.

⁴¹ ROSEN, a.g.e., 537.

Koşullu bağışların Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkışı 19.yy'da Morill Kanunu çerçevesinde, eyaletlere değişik türlerde yüksek öğrenim kurumu kurmaları için arazi ve para verilmesiyle olmuştur. Böylece, eyalet yönetimlerinin bu eğitim kurumu harcamalarını destekleyerek, yüksek öğretimin ortaya çıkarmış olduğu yönetimler arası faydaların içselleştirilmesi öngörülmüştür⁴².

Yakın geçmişten günümüze ise, merkezi yönetimden eyaletlere ve yerel yönetimlere yapılan koşullu bağışların birçoğu, bireylere gelir desteği ve sağlık yardımı sağlamak amacıyla verilmektedir. Bir sağlık programı olan Medicaid programı merkezi yönetimin eyaletlere verdiği en büyük koşullu bağış türüdür. Bu bağışlar düşük gelir grubundaki bireylere sağlık hizmeti sağlamak amacıyla verilmektedir. Merkezi yönetim, yine bir koşullu bağış türü olan otoban bağışları yoluyla eyaletlerin yol ve köprü yapım ve bakımına katkı sağlamaktadır.

Ayrıca, muhtaç (bağımlı) çocuğa sahip aileler, AFDC (Aid to Families with Dependent Children) programı çerçevesinde eyaletler ve yerel yönetimler aracılığıyla sağlanan bu tür bağışlardan faydalanmaktadırlar. Yine, fakirler de ek güvenli gelir (SSI-Supplemental Security Income) adlı program çerçevesinde bu tür bağışlardan faydalanabilmektedirler. 1994 yılında merkezi yönetim tarafından eyaletlere ve yerel yönetimlere yapılan 220 milyar dolarlık bağışın tahmini olarak % 66'sı bireylere yardım şeklinde kullanılmak üzere verilmiştir⁴³.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yönetimler arası bağışların çok büyük bir kısmının (% 90'ından fazlası) koşullu bağışlardan oluştuğu dikkate alınır, yıllar boyunca bağışların tümüne ilişkin istatistiksel verilerden hareket ederek koşullu bağışların gelişimi hakkında bir fikir edinmek mümkündür.

Aşağıdaki tabloda Amerika Birleşik Devletleri'nde yönetimler arası bağışların 1970-1996 yılları arasındaki seyri verilmiştir. Tabloda, bağışların 70'li yıllar boyunca hızlı bir artış gösterdiği görülmektedir. Bu hızlı artış 1980'lerde yerini önemli miktarda

⁴² HYMAN, a.g.e., s.589.

⁴³ Aynı, s.224-225, 589.

bir düşüşe bırakmıştır. 1990'lar sonrasında yönetimler arası bağışlar hem federal harcamaların yüzdesi olarak hem de gayri safi yurtiçi hasılanın yüzdesi olarak tekrar bir artış trendine girmiştir. Bunun en önemli nedeni refah programları çerçevesinde bireylere verilen bağışlardaki artıştır⁴⁴.

Tablo 1: A.B.D'nde 1970-1996 Yılları Arası Yönetimler Arası Bağışlar⁴⁵

YILLAR	TOPLAM BAĞIŞLAR (MİLYAR DOLAR)	ORTALAMA YILLIK DEĞİŞİM (%)	BAĞIŞLAR EYALET VE YEREL YÖN. HARCAM (%)	BAĞIŞLAR FEDERAL HARCAMA (%)	BAĞIŞLAR GSYİH (%)
1970	24.0	17.2	19.0	12.3	2.4
1975	49.8	15.7	22.6	15.0	3.1
1980	91.5	10.4	25.8	15.5	3.3
1985	105.9	8.5	20.9	11.2	2.6
1988	115.3	6.4	18.2	10.8	2.4
1989	121.8	5.6	17.3	10.7	2.3
1990	136.9	12.2	17.9	10.9	2.5
1991	152.0	12.1	20.5	11.5	2.7
1992	197.7	30.0	-	16.0	3.1
1993	213.4	7.9	-	17.3	3.2
1994	232.0	8.7	-	17.3	3.2
1995	242.5	4.5	-	17.4	3.2
1996	241.4	-1.5	-	16.9	3.0

⁴⁴ Aynı, s.589.

⁴⁵ Bu tablonun oluşturulmasında HYMAN, a.g.e., s.589. ile www.bea.doc.gov/bea/dn/gdplev.htm ve <http://govinfo.kerr.orst.edu/cffr-stateis.html> adresli web sayfalarında yer alan verilerden yararlanılmıştır.

1991 yılı itibariyle merkezi yönetimin, eyaletlere ve yerel yönetimlere verdiği bağışların yarısı kamusal refahla ilgili ödemelerdir. Tablo 2, 1991 yılına ilişkin bu bağışları kategoriler halinde göstermektedir.

Tablo 2: Eyalet ve Yerel Yönetimlere Yapılan Federal Yardımlar, 1991⁴⁶

KATEGORİLER	MIKTAR(MİLYON DOLAR)
Kamusal Refah	72.661
Eğitim	25.195
Otoyollar	14.561
Konut ve Topluluğun Geliştirilmesi	10.233
Sağlık ve Hastaneler	6.504
Diğer	24.943
TOPLAM	154.097

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere verdiği koşullu bağışlar tıpkı koşulsuz bağışlarda olduğu gibi, eğitim, konut ve topluluğun yeniden kalkındırılması, kanalizasyon, çöp toplama ve havaalanı yapımı gibi işlerde de kullanılabilir. Bu harcama kalemleri büyük ölçüde dışsallık yayması muhtemel olan hizmetlerdir. Eğer kategorik bağışlar bu dışsallıkları dengeye getirecek ve giderecekse, bu tür bağışların, dışsallıkları ve bunların büyüklüklerini doğru olarak hesaplayan ve değerlendiren bir sistem çerçevesinde tahsis edilmesi gerekmektedir. Bu bağışların dışsallıkları içselleştirmesi için, diğer yörelerde oturanlara da dışsallık yayan ancak sadece o yerel yönetim birimindekilere sunulan hizmetlerin, yine, o yerel yönetim birimindekilere yüklediği net maliyetlerin düşürülmesi gerekmektedir.

⁴⁶ Aynı, s.589.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, ayrıca, eyaletler de yerel yönetim birimlerine bağış yapmaktadırlar. Merkezi yönetimin verdiği bağışlarda olduğu gibi, eyaletlerin yerel yönetimlere verdiği bağışlarda da amaç, kamusal karar alma birimlerinin uygun olmayan büyüklüklerinin yarattığı dışsallıkları dengeye getirmek ve içselleştirmektir. Yerel yönetimlerce gerçekleştirilen ve eyaletlerin bağış programları ile desteklenen yerel nitelikteki ana hizmetler eğitim, kamusal refah ve otoyol hizmetleridir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde merkezi yönetimin alt yönetimlere verdiği koşullu bağışların genel kompozisyonu özetle açıklanmıştır⁴⁷. Fakat, 20 yıllık süreç incelendiğinde bu ülkedeki bağış politikasında temel bazı değişikliklerin yer aldığı, ayrıca, bu değişikliklerin bazı olumsuz ekonomik sonuçlar doğurduğu ve de doğuracağı ileri sürülmektedir.

Örneğin, Lowenstein'e göre, 80'li yıllar boyunca federal bağış politikası önemli bir biçimde değişmiştir. Eyaletlere ve yerel yönetimlere yapılan bağışlar, GSYİH içindeki payı itibariyle düşmüştür. Hatta, eyaletlere yapılan bağışlar 40'lı yıllardan beri düşmektedir. Koşullu bağış programlarının koşulsuz blok bağışlara dönüştürülmesiyle federal fonların kullanımındaki kısıtlamalarda bir rahatlama sağlanmıştır.

Öte yandan, bireylere yapılan yardımlar, diğer bağış kategorilerinin azalması pahasına bir artış göstermiştir. Bütün bunlar bir bütün olarak ele alınınca, federal bağışlardaki bu değişimler, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin fiziki yatırımlarını ve insan sermayesine olan yatırımlarını düşürme eğilimine girmiştir.

Aynı yazarın hesaplamalarına göre, 80'li yıllar boyunca fiziksel sermaye yatırımları için verilen federal bağışlardaki düşüş, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin sermayelerindeki (GSYİH'nın bir payı olarak) ortalama yıllık büyümeyi kabaca % 0.5 olarak sınırlamış ve aynı dönemde bu yönetim birimlerinin çıktılarındaki büyümeyi %0.7 oranında düşürmüştür. Benzer şekilde, bireylere iş stajı olanağı sağlamak üzere

⁴⁷ Bu ülkenin mali sistemi içinde bağışların yerine ilişkin daha ayrıntılı sayısal veriler ve yorumlar için Bkz: FISHER, a.g.e., s.203-207., 210.

eyaletlere ve yerel yönetimlere verilen bağışlardaki düşüş, aynı dönemde GSYİH'deki büyümeyi % 0.4 oranında düşürmüştür⁴⁸.

3.1.2. Koşulsuz Bağışlar

Genel amaçlı yardım da denilen bu tür bağışlar, genellikle koşulsuz bağışlar adıyla anılmaktadır. Yerel yönetimler bu tür bağışları, koşullu bağışlarda olduğu gibi, özel bazı hizmet programları için talep etmeyip, diledikleri şekilde kullanmak için almaktadırlar⁴⁹.

Bu tür bağışlar incelenirken, Amerika Birleşik Devletleri'nde bir dönem uygulanan genel gelir paylaşımı (general revenue sharing) yöntemine de değinmek gerekmektedir. Bu yöntem bir kısım yazarlarca koşulsuz bağışlarla eş anlamlı olarak ele alınıp incelenirken, bir kısım yazarlar genel gelir paylaşımı yöntemini koşulsuz bağışların bir çeşidi olarak ele alıp incelemektedirler. Örneğin, Stiglitz'e göre koşulsuz bağışlar denildiğinde kastedilen genel gelir paylaşımı yöntemidir⁵⁰. Aynı şekilde, Rosen'e göre de bu ikisi arasında bir fark yoktur⁵¹. Öte yandan, Hyman ve Fisher'e göre genel gelir paylaşımı, koşulsuz bağışların çeşitlerinden birisidir⁵². Sonuç olarak, burada önemli olan konu koşulsuz bağışların niteliği olduğundan, bu konudaki görüş ayrılıkları ihmal edilebilir düzeyde kalmaktadır.

Daha geniş bir tanım vermek gerekirse, hizmetin türünü ve seviyesini önceden saptamadan, bir diğer söyleyişle kullanımı ve kontrolü hakkında ön belirlemelere başvurmadan yapılan bağışlara koşulsuz veya blok bağışlar ya da götürü hibeler adı verilmektedir. Türkçe'de aynı amacı ifade etmek üzere zaman zaman dotasyon (dotation) de kullanılmıştır. Bu çalışmada bu türden bağışlar için koşulsuz bağışlar deyimini kullanılmıştır.

⁴⁸ Ronnie LOWENSTEIN, "Federal Grants During the Eighties", *Federal Reserve Bank Research Papers*, No:9508, May 1995, s.1.

⁴⁹ ARONSON, a.g.e., s.185.

⁵⁰ STIGLITZ, a.g.e., s.788.

⁵¹ ROSEN, a.g.e., s.541.

⁵² HYMAN, a.g.e., s.591, FISHER, a.g.e., s.211.

Bu tür bağışlarda, bağışı alan yönetim, yasalara uygun olmak şartıyla parayı dilediğince kullanabilir. Yerel yönetimler, hareket serbestilerini kısıtlama olasılığı daha az olan bu tür bağışları koşula bağlı bağışlara tercih ederler⁵³.

Koşulsuz bağışlar için iki temel neden ileri sürülmektedir. Birincisi, merkezi yönetimin eyaletlerden ve yerel yönetimlerden daha etkin bir vergi tahsilatçısı olmasıdır. Eyaletlerin ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini finanse etmek için merkezi yönetime ait vergilerin oranlarında yapılan küçük bir artışla bağlantılı ekstra yönetim maliyetleri, göz ardı edilebilir ölçüdedir. İkicisi, farklı eyalet ve yerel yönetim birimlerinin servetleri ve potansiyel vergi matrahları önemli ölçüde farklıdır. Bu yüzden, merkezi yönetim, fakir eyalet ve yerel yönetim birimlerine oransal olarak daha fazla para ödeyerek, merkezi yönetime ait vergilerin bölgesel ve yöresel dağılımını gerçekleştirir⁵⁴.

Böyle bir yaklaşım, federal yönetim biçimine sahip ülkeler açısından ele alındığında yerinde bir yaklaşımdır. Merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde ise çoğunlukla yerel yönetimlerin vergileme yetkileri olmadığından ve bu yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından karşılandığından, bu yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları her türlü parayı bir koşulsuz bağış olarak nitelendiren görüşler de mevcuttur⁵⁵. Oysa ki bahsedildiği gibi vergileme olanakları hemen hemen hiç olmayan bu yönetimlerin, gerçekleştirdikleri hizmetlere karşılık olarak merkezi yönetimden aldıkları paraları hangi ad altında olursa olsun bir hak olarak nitelendirmek de mümkündür.

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1972 yılında başlatılıp 1987 yılında uygulaması sona erdirilen genel gelir paylaşımı (general revenue sharing) yönteminin gerekçesi, eyaletler veya yerel yönetimler arasında büyük ölçüde vergilendirilebilir kapasite farklılıklarından doğan gelir eşitsizliklerini gidermekti. Buna göre, merkezi yönetimin vergi gelirlerinin bir kısmı, nüfus, kişi başı gelir, eyalet/yerel yönetimin sahip olduğu

⁵³ NADAROĞLU, a.g.e., s.94.

⁵⁴ STIGLITZ, a.g.e., s.789.

⁵⁵ Bu konudaki görüşler için Bkz: Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), s.20.

vergi tabanı gibi birtakım kriterler göz önüne alınarak alt yönetim birimleri arasında paylaştırılmaktaydı. 1976 yılına gelindiğinde, bu yöntemle verilen fonların tutarı çok yüksek miktarlara ulaşmıştır. Bunun üzerine bu fondan eyaletlerin yararlanma olanağı kaldırılmış, böylece bu fonların miktarı 1984 yılına kadar bir düşüş trendine girmiştir. 1987 yılında yerel yönetimlerin de bu fonlardan mahrum bırakılmasıyla, genel gelir paylaşımı yöntemi son bulmuştur⁵⁶.

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki koşulsuz bağışların diğer bir türü ise blok bağışlardır. Bu bağış türü koşullu bağışların konsolide edilerek birkaç çeşit koşulsuz bağış programına dönüştürülmesiyle oluşturulmuştur ve 1980'li yılların başında popüler olmuştur. Bu tür bağışlar eyaletlere ve yerel yönetimlere, bu fonları harcamada koşullu bağışlara oranla çok daha geniş bir esneklik sağlamıştır. Bu bağış türü genelde sağlık, sosyal hizmetler, istihdam ve eğitim gibi alanlarda kullanılmaktadır. Blok bağışların koşullu bağışlarla karıştırılmaması gerekmektedir. Bu tür bağışların amacı ekonomik etkinlik, hizmet programlarının genişletilmesi ve yerel yönetimlerin daha da adem-i merkezileştirilmesidir⁵⁷. Zira, bu bağış türü koşullu bağışlarda olduğu gibi harcanacak hizmet türüne ilişkin sıkı yükümlülükler getirmediği gibi, alıcı yönetimlere sahip oldukları diğer fonları yeniden tahsis etmelerinde geniş bir hareket alanı sağlamaya olanak vermektedir⁵⁸.

Aşağıda, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bağış türlerinin 1993 yılı itibariyle miktarları ve bütün bağışlar içindeki payı verilmektedir. Tablo'da bu ülkedeki bağışların %90'a yakın kısmını koşullu bağışların oluşturduğu, genel amaçlı bağışların ve blok bağışların toplam bağışlar içindeki payının %12'lerde kaldığı görülmektedir.

⁵⁶ FISHER, a.g.e., s.211.

⁵⁷ ARONSON, a.g.e., s.195.

⁵⁸ MA, a.g.e., s.5., FISHER, a.g.e., s.210-211.

Tablo 3: A.B.D’nde Türler İtibariyle Yönetimler Arası Bağışlar, 1993⁵⁹

BAĞIŞIN TÜRÜ	MİKTARI (MİLYAR DOLAR)	TOPLAM BAĞIŞLAR İCİNDEKİ PAYI (%)
Genel Amaçlı Bağışlar	2.4	1.1
Blok Bağışlar	21.8	10.6
Koşullu Bağışlar	182.2	88.3
TOPLAM	206.4	100.0

Koşulsuz bağışların yerel yönetimler açısından önemli olduğu ülkeler aslında merkeziyetçi yönetim yapısına sahip ülkelerdir. Daha önce de değinildiği üzere, bu gruba giren ülkelerde merkezi yönetim randımanlı ve esnek gelir kaynaklarının hemen hemen tümüne sahiptir. Ayrıca, yerel yönetimlerin yeni vergi koyma ve kaynakları kendilerine bırakılmış vergilerin oranlarında bir değişiklik yapma tasarrufları yoktur. Bütün bu temel nedenler dolayısıyla, merkeziyetçi ülkelerdeki yerel yönetimlerin merkezi yönetimden yardım almaları kaçınılmaz bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır.

Merkeziyetçi bir ülke olan İngiltere’de, merkezi yönetimin yerel yönetimlere verdiği bağışlar, temel olarak gelir destek bağışları (revenue support grants) ve koşullu (spesific) bağışlar olmak üzere iki çeşittir⁶⁰. Ayrıca, merkezi yönetim Uniform Business Rate (UBR) adıyla uygulanan bir sistem çerçevesinde yerel yönetimlerden fon toplamakta ve bu fonu kendi belirlediği kriterlere göre tekrar yerel yönetimlere tahsis etmektedir. Bu uygulama bir bağış uygulamasına benzemese de, hesaplamalarda genellikle gelir destek bağışlarına dahil edilmektedir. Bazen bu uygulama üçüncü bir bağış türü olarak ele alınmakta ve incelenmektedir⁶¹.

⁵⁹ Genel amaçlı bağışlar, genel gelir bölüşümü yönteminden arta kalan birkaç küçük bağış ve Puerto Rico ve District of Columbia’ya yapılan ödemelerden oluşmaktadır. Bkz: FISHER, a.g.e., s.210

⁶⁰ MA, a.g.e., s. 15.

⁶¹ İngiltere’deki bağışlar ile ilgili ayrıntılı bilgiler için özellikle Bkz: WOOD, a.g.e., ve Bryn MORGAN, “Local Government Finance Settlement: 1990/00: England”, **House of Commons Research Papers**, February 1999.

Bu ülkedeki gelir destek bağışlarının esas amacı yerel yönetimler arasındaki eşitsizlikleri gidermektir. Bir yerel yönetim biriminin bağış ihtiyacı ne kadar çoksa, alacağı bağış miktarı da o kadar yüksek olmaktadır.

İngiltere’de, yönetimler arası bağışların, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki payı yıllar itibariyle artış göstermektedir. Bu bağışların çoğunluğu da koşulsuz bağışlardan oluşmaktadır. Bu durum 1970’den günümüze kadar, seçilmiş yıllar itibariyle aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 4: İngiltere’de Bağışların Yerel Yönetimlerin Gelirleri İçinde Payı (%)⁶²

BAGIŞ TÜRÜ	1970	1980	1987	1990	1998
Koşulsuz Bağış.	41.7	39.0	33.8	45.1	45.7
Um. Busi. Rate	34.0	31.3	36.3	23.4	29.3
Koşullu Bağış.	3.9	11.0	17.0	18.9	12.5
TOPLAM	79.6	81.3	87.1	87.4	87.5

3.2. Katkılı Olup Olmamlarına Göre Bağış Türleri

Yönetimler arası bağışlar incelenirken kullanım koşullarına göre yapılan bağış sınıflandırmasının dışında, özellikle koşullu bağışlar için yapılan bir sınıflandırma da, bir bağışın katkılı olup olmaması göz önüne alınarak yapılan sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya göre bağışlar katkılı (matching) ve katkısız (non-matching) bağışlar olarak iki başlık altında incelenmektedir.

⁶² Bu tablo, BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.265., SANDFORD, a.g.e., s.258. ve MORGAN, a.g.e., s.8’deki verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

3.2.1. Katkılı (Matching) Bağışlar

Merkezi yönetim, bir yerel yönetim biriminin belirli bir hizmet için harcayacağı paraya, belirli oranda katkı yapacağını belirtmişse, bu durumda bir katkılı bağıştan söz edilir. Örneğin, yerel yönetim birimince eğitim hizmeti için harcanacak her yüz liraya, merkezi yönetimin yüz lira (veya elli lira) katkı sağlaması öngörülmüşse, bu bir katkılı bağıştır⁶³. Bu bağışların amacı ekonomik olarak, alt yönetimlerin ortaya çıkardığı taşma (spill-over) etkilerini azaltmak ve yaydıkları dışsal faydaları kontrol altına almaktır.

Bazen katkılı bağışlar için herhangi bir üst sınır belirlenmez. Bunlara açık uçlu (open-ended) bağışlar da denilmektedir. Bu bağışın, bağışı veren yönetime maliyeti büyük ölçüde alıcı yönetimin davranışına bağlıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimin gerekli performansı gösterdiğine ve verilen bağışın amaca uygun biçimde ve etkin olarak kullanıldığına ikna olursa, yapacağı katkı miktarını artırabilecektir. Yani, merkezi yönetim katkı miktarının artmasından dolayı yükleneceği ek maliyetleri önemsemeyecektir. Bunun tam tersi de olabilir. Merkezi yönetim, yaptığı katkı miktarını azaltabilir veya tamamen kesebilir.

Bazen de merkezi yönetim, belirli bir hizmet için yapacağı katkı miktarına bir tavan belirler ve bunun üzerinde bir katkı yapmaz. Kapalı uçlu (closed-ended) bağışlar olarak da adlandırılan bu bağışlar, bütçe kontrolünü kolaylaştırması dolayısıyla çoğu ülkede kullanılmaktadır. Bazı ülkelerde katkılı bağışların toplam tutarı merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmıştır⁶⁴.

Yönetimler arası bağışların geniş ölçüde yaygın olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde, koşullu bağışların yaklaşık % 60'ı katkılı bağışlardan oluşmaktadır. Merkezi yönetimin bu bağışlara katkı oranı %5 ila %50 arasında değişmekle beraber, çoğu katkılı bağış için bu oran % 50'nin epey altındadır. Zaman zaman, merkezi yönetimin belirlediği katkı oranı tüm bir bağış için tek bir oran olabildiği gibi alıcı

⁶³ ROSEN, a.g.e., s.538.

⁶⁴ MA, a.g.e., s.3.

yönetim biriminin özellikleri (kişi başı gelir seviyesi vs.) göz önüne alınarak bağışın miktarına göre de değişebilmektedir⁶⁵.

3.2.2. Katkısız (Non-matching) Bağışlar

Katkılı olup olmamalarına göre yapılan bağış sınıflandırmasının diğer bir türü katkısız bağışlardır. Her ne kadar katkısız bağışlar deyimi, katkılı bağışların dışındaki tüm bağış türlerini (genel gelir paylaşımı, blok bağışlar vs.) çağrıştırıyorsa da, bu deyimle kastedilen koşullu bağışlardır. Bu tür bağışlarda, katkılı bağışlarda olduğu gibi belirli bir hizmetin görülmesi şartı varolmasına rağmen herhangi bir katkı şartı yoktur. Alıcı yönetim, sadece belirlenen hizmet için harcamak koşuluyla bağışı alabilmektedir⁶⁶.

Katkısız bağışlar kavramı yerine bazen, götürü (lump-sum) bağışlar deyimi kullanılmaktadır. Geniş bir perspektiften bakıldığında gerçekten de, katkılı bağışların dışındaki tüm bağış türlerini katkısız veya götürü bağışlar olarak değerlendirmek mümkündür. Burada vurgulanmak istenen nokta, ister belirli bir hizmet için harcanmak üzere olsun, isterse genel amaçlı olarak olsun, her yıl için sabit miktarda bir paranın, herhangi bir katkı şartı olmaksızın yerel yönetim birimlerine verilmesidir. Daha teknik bir tanımlamayla ifade etmek gerekirse, eğer bir bağışın miktarı, alıcı yönetim biriminin vergi oranlarını veya harcamalarını artırmasıyla değişmiyorsa bu tür bir bağışa katkısız veya götürü bağış adı verilmektedir⁶⁷. Fakat, daha önce de belirtildiği üzere, katkısız bağışlar deyimi, literatürde koşullu bağışların bir türü olarak da ele alınmaktadır.

Federal bir yönetim yapısına sahip olan ve koşullu bağışların çok geniş bir uygulama alanı bulduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde koşullu bağışların yaklaşık % 60'ının katkılı bağışlardan oluştuğundan bahsedilmişti. Bu ülkedeki koşullu bağışların geriye kalan % 40'ı da katkısız bağışlardan oluşmaktadır⁶⁸.

⁶⁵ MUSGRAVE ve MUSGRAVE, a.g.e., s.485-486

⁶⁶ MA, a.g.e., s.3. ve ROSEN, a.g.e., s.540.

⁶⁷ FISHER, a.g.e., s.209.

⁶⁸ MUSGRAVE ve MUSGRAVE, a.g.e., s.485.

3.3. Tahsis Yöntemlerine Göre Bağış Türleri

Yönetimler arası bağışlara ilişkin bir diğer sınıflandırma biçimi ise, tahsis yöntemlerine göre yapılan sınıflandırmadır. Bu yönteme göre yönetimler arası bağışlar iki temel ayırıma göre sınıflandırılırlar. Bunlardan ilki, belirli formüller çerçevesinde tahsis edilen formül esaslı bağışlar, ikincisi belirli projeleri gerçekleştirmek amacıyla verilen proje esaslı bağışlardır.

3.3.1. Formül Esaslı Bağışlar

Formül esaslı bağışlar, kanunlarca belirlenmiş gereklere ve koşullara sahip alt yönetim birimlerine birtakım formüller çerçevesinde tahsis edilen bağışlara verilen genel bir deyimdir. Bu tür bağışlarda çoğunlukla aranan koşul, merkezi yönetimin ilgili makamları tarafından onaylanmış bir eyalet/yerel yönetim planının varolmasıdır. Formül esaslı bağış yaklaşımında, eyalet veya yerel yönetim biriminin almaya hak kazandığı bağışın parasal tutarı, bir formül yardımıyla belirlenmektedir. Bunun yanında, bu tür bağışların bir kısmı, alıcı yönetim birimlerinin başvuruları baz alınarak tahsis edilmektedir. Bu bağışların tutarları sabittir. Sadece açık uçlu katkılı bağışlarda bir istisna vardır. Bu gruba giren bağışlarda, onaylanmış harcama kalemlerine herhangi bir sabit miktar sınırı konulmaksızın katkı yapılmaktadır⁶⁹.

Bağış tahsis edilirken kullanılan formüller, bağış programları arasında da değişiklik göstermektedir. Bu tür bağışlar bazı hizmet programlarında her alıcı yönetim birimine eşit olarak dağıtılırken, bazı programlarda bağışların bir kısmı yine bir formül çerçevesinde eşit olarak dağıtılmakla beraber, geriye kalan tutar için başka birtakım faktörler temel alınarak da tahsis yapılmaktadır.

Tahsis formüllerini belirlemede kullanılan kriter çoğunlukla nüfus kriteridir. Söz konusu nüfus, bazen belirli yaş veya gelir gruplarının nüfusu da olabilmektedir (okul çağındaki çocukların nüfusu vs. gibi). Bunun yanında, kişi başı gelir seviyesi de yaygın bir tahsis kriteridir. Bazen daha spesifik kriterlere göre de tahsis yapılmaktadır.

⁶⁹ ARONSON, a.g.e., s.198.

Bu tür bağışlar için kullanılan formüller genelde çok karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu formüller oluşturulurken birçok faktör ve içinden çıkılması epey güç olan birçok kriter formüllere dahil edilmektedir. Ayrıca, bu formüller gerek akademik platformda, gerekse uygulamada yoğun tartışmalara konu olmaktadır⁷⁰. Bu çalışmada formüllere yönelik bir incelemeye girilmemiştir.

Bağışın türü veya bu bağışlar için kullanılan formülün içeriği ne olursa olsun, bu tür bağışlar verilirken, birtakım prensiplerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bağış ilişkisine konu olan tarafların eylemlerinin, bu prensiplerle uyumlu olması şartı aranmaktadır. Bu prensiplere göre öncelikle, her eyalet veya yerel yönetim biriminin bu bağışlardan 'adil' bir pay alma hakkına sahip olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca, bu tür bir bağışın tahsisi, belirli hizmetleri gerçekleştirmek için bir parasal ihtiyacı yansıtmalıdır. Son olarak, bu bağışlar verilirken alıcı yönetim biriminin 'kapasitesi' veya ihtiyaçlarını kendi öz kaynaklarıyla karşılama yeteneği hesaba katılmalıdır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, formül esaslı bağışların koşullu bağışlar içindeki payı yaklaşık olarak % 70'tir. Parasal tutar olarak ele alındığında, tutarı en yüksek bağış türü formül esaslı bağışlardır⁷¹.

3.3.2. Proje Esaslı Bağışlar

Proje esaslı bağışlar, esasen 60'lı yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde popüler olmuş bir bağış türüdür. Bu tür bağışların o yıllardaki temel amacı kentsel problemleri çözmek olarak düşünülmüştür. Ayrıca eyalet yönetimlerinin, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına çözüm getirme konusundaki isteksizliği ve acizliği karşısında, bu tür bağışlar bir tepki niteliğinde değerlendirilmiştir. Proje esaslı bağışlar çok geniş bir yelpazede yer alan hizmetleri kapsamaktadır. Ancak, bu tür bağışlar tahsis edilirken üç temel öge göz önünde bulundurulmaktadır. Bunlar; bağışların işlevsel alanı, bağışların seçilebilir alıcıları ve bağışlara katkı gereksinimidir. Bütün bu öğeler birlikte değerlendirilerek bir proje esaslı bağışın verilir verilmemesine karar verilmektedir. Bu

⁷⁰ MA, a.g.e., s.4. ve ARONSON, a.g.e., s.199.

⁷¹ MUSGRAVE ve MUSGRAVE, a.g.e., s.485. ve ARONSON, a.g.e., s.198.

tür bağışlar, bağışı almak isteyen ilgili alt yönetim biriminin başvurusu üzerine, herhangi bir formüle dayalı olmaksızın tahsis edilmektedirler⁷².

Proje esaslı bağışlar genellikle sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi alanlar için verilmektedir. Bunun yanında, bölgesel kalkınma, yerüstü taşımacılığı, kamusal yardım vs. gibi alanlarda da tahsisler yapılmaktadır. Bu bağışların alıcıları yalnızca eyalet yönetimleri olabildiği gibi, yalnızca yerel yönetimler de olabilmektedir. Bunun yanında, bazı proje esaslı bağışlar eyaletlere ve yerel yönetimlere birlikte verilmektedir. Hatta, kar amacı gütmeyen özel kuruluşlar (vakıflar, dernekler vs.) da proje esaslı bağış programlarından yararlanabilmektedirler.

Bu ülkedeki proje esaslı bağışların çoğunda bir katkılı bağış karakteri göze çarpmaktadır. Bu tür proje esaslı bağışlarda alıcı yönetim biriminin, bağışın bir kısmına katılması koşulu aranmaktadır. Katkı oranı çoğunlukla % 25 veya üstü bir orandır. Katkı şartı olmayan bağışlar ise çoğunlukla ilk ve orta dereceli eğitim ve mesleki eğitim gibi hizmetler için verilmektedir⁷³.

4. YÖNETİMLER ARASI BAĞIŞLARIN YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA KARARLARINA ETKİLERİ VE AMPİRİK BULGULAR

Yönetimler arası bağışların verilişlerine ilişkin gerekçeler öne sürülürken ve bu bağışlar sınıflandırılırken, bir de bağışların yerel yönetimlerin harcamaları üzerindeki etkilerini incelemek ve bu etkileri sınamak gerekmektedir. Özellikle, hangi tür bağışın yerel yönetimlerin harcama kararlarını ne kadar etkilediğinin bilinmesi, yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim tarafından denetlenmesi ve bağış sisteminin planlanması açısından önemlidir⁷⁴.

⁷² ARONSON, a.g.e., s.199. ve MUSGRAVE ve MUSGRAVE, a.g.e., s.485.

⁷³ ARONSON, a.g.e., s.199.

⁷⁴ Yönetimler arası transferlerin dizaynına ilişkin prensiplerle ilgili olarak Bkz: Roy BAHL, "Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice", www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic08_intro.htm.

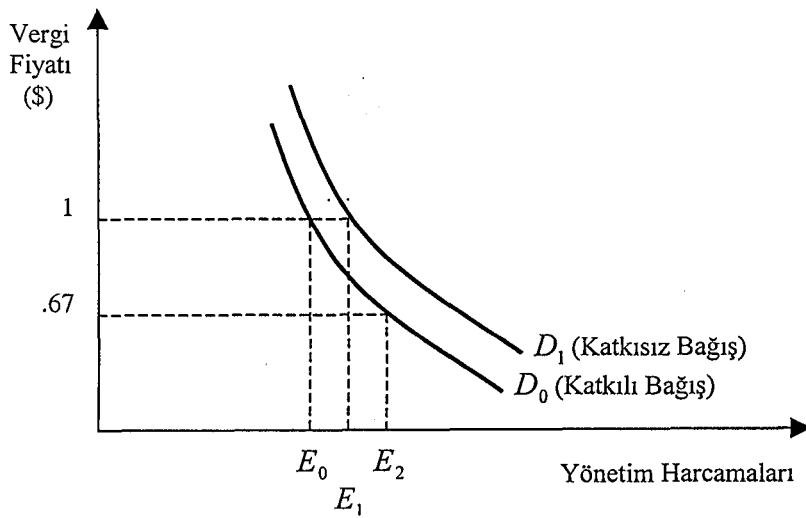
Yönetimler arası bağışların, yerel yönetim birimlerinin harcama kararlarına etkilerini ele alırken, yerel kamusal harcamaların mutlak miktarları ve seviyeleri değil, bunlardaki marjinal değişiklikler göz önüne alınarak bir inceleme yapılması gerekmektedir⁷⁵.

4.1. Ekonomik Etkiler: Gelir ve İkame Etkisi

Ekonomik açıdan düşünüldüğünde yönetimler arası bağışlar alıcı yönetim birimlerin mali kararlarını, bu yönetim birimlerinin hizmetlerini yerine getirmek için sahip oldukları kaynakları arttırarak veya bu birimlerin sundukları hizmetlerin marjinal maliyetlerini düşürerek iki türlü etkilemektedir. Bunlardan ilkinde 'gelir etkisi', ikincisine ise 'fiyat veya ikame etkisi' adı verilmektedir Her iki etki de talep edilen yerel yönetim hizmet miktarlarını farklı biçimlerde etkilemektedir⁷⁶.

Gelir ve ikame etkisini açık olarak görebilmek için bağışlar genellikle katkılı ve katkısız bağışlar olarak ele alınıp incelenmektedir. Bu durum aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 1: Yönetimler Arası Bir Bağışın Gelir ve Fiyat Etkisi⁷⁷



⁷⁵ BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.272.

⁷⁶ FISHER, a.g.e., s.212.

⁷⁷ Aynı.

Kamu hizmetlerinin normal mallardan oluştuğu varsayımı altında, katkısız bir bağış dolayısıyla yerel yönetimin mevcut kaynaklarında meydana gelen bir artış, kamu hizmetlerine ilişkin talep eğrisinde bir kaymaya neden olmaktadır. Harcama için her bir ilave doların marjinal maliyetinin 1 dolarda kalması ile, arzulanan harcama E_0 'dan E_1 'e yükselir. Öte yandan, talep edilen kamu hizmeti miktarında artışa yol açan katkılı bir bağış, ilave harcamanın marjinal maliyetini (veya fiyatını) düşürür. E_0 'dan E_2 'ye olan kayma buna bir örnektir⁷⁸.

Ekonomik bir anlatımla belirtmek gerekirse; katkısız bağışlar talebi gelir etkisi yoluyla yükseltirken, katkılı bağışlar arzulanan hizmet miktarını fiyat etkisi nedeniyle arttırmaktadır⁷⁹.

4.2. Bağış Türlerinin Yerel Yönetimlerin Harcama Kararlarına Etkileri

Yönetimler arası bağışların yerel yönetimlerin harcama kararlarına etkilerini sadece gelir ve ikame etkilerini inceleyerek ele almak bazen yeterli olmayabilir. Bu yüzden, bağış türleri itibarıyla daha ayrıntılı bir ekonomik analize başvurmak gerekmektedir. Bu yapılırken, genel kabul görmüş bir bağış sınıflandırmasının bulunmadığı ve ekonomik analize en uygun bağış türlerinin ele alındığı gözden uzak tutulmamalıdır.

4.2.1. Katkılı Bağışların Etkileri

Katkılı bağışların etkilerinin anlaşılması için rasyonel seçim teorisine başvurmak yararlı olabilir. Şekil 2'de yatay eksen, A kentinde oturanlar tarafından tüketilen yerel yönetim çıktısının miktarını (G) göstermektedir. Dikey eksen ise A kentinde oturanların toplam tüketimini (c) göstermektedir. Basitlik olması açısından G ve c nin her birinin

⁷⁸ Aynı.

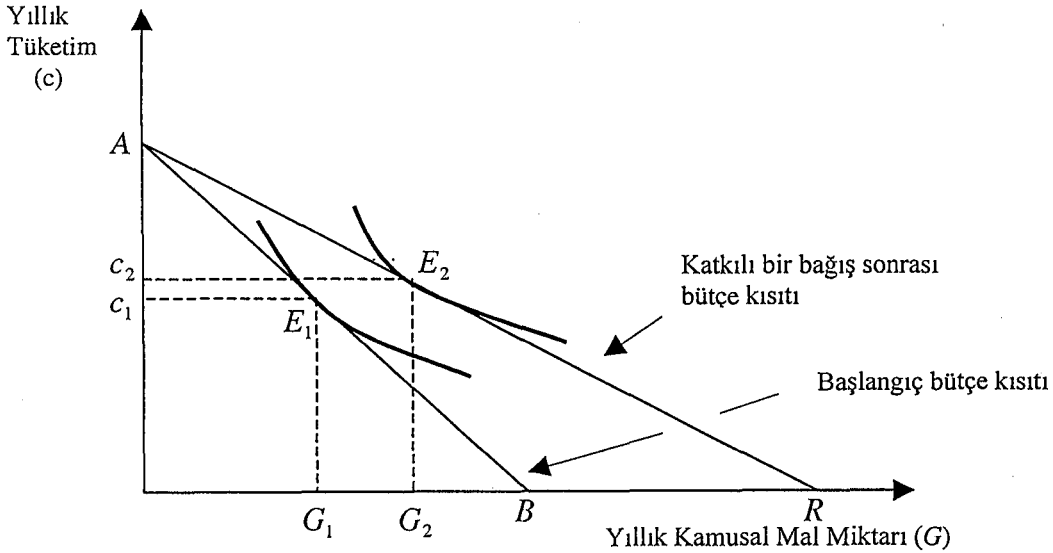
⁷⁹ Bu konuda daha ayrıntılı ekonomik analizler için Bkz: ARONSON, a.g.e., s.168-175.

bir birimlik fiyatı 1 dolar olarak ele alınabilir. Tasarrufun olmadığı varsayımı altında c , vergi sonrası gelire eşit olmaktadır.

Böylece, A kentinin c ve G arasında bütçe kısıtı, eğimi mutlak değer olarak 1'e eşit olan bir doğrudur. Eğimin 1 olması demek, A kentinin harcamaya istekli olduğu her bir dolar için 1 birim kamu malı elde edebilmesi demektir. Şekilde, bütçe kısıtı AB olarak gösterilmektedir.

Son olarak, A kentinin G ve c için tercihlerinin farksızlık eğrileri seti ile ele alındığı varsayılmaktadır. Eğer kent yönetimi bütçe kısıtına konu olan faydasını maksimize etmek isterse, kamusal mal tüketiminin G_1 ve topluluğun vergi sonrası gelirinin c_1 düzeyinde olduğu E_1 noktasını seçecektir⁸⁰.

Şekil 2: Katkılı Bir Bağışın Analizi



⁸⁰ ROSEN, a.g.e., s.538.

Merkezi yönetim tarafından A kentine katkılı bir bağış verildiği ve kentin yaptığı her bir dolarlık harcamaya karşılık merkezi yönetimin aynı miktarda katkı yapacağı varsayalım. Bu durumda A kenti 1 dolar para koyduğunda, 2 dolar değerinde kamu hizmeti sunabilecektir. Böylece A kentinin bütçe doğrusunun eğimi mutlak değer olarak 1'den ½'ye düşecektir. Yani, katkılı bağış G fiyatını yarıya indirecektir. Bu, kamu mallarının tüketimine ad-valorem bir yardımdır ve yeni bütçe doğrusu AR olarak ortaya çıkacaktır.

Bu yeni dengede A kenti G_2 kadar kamu malı tüketmekte ve c_2 kadar da özel tüketim yapabilmektedir. Yeni denge noktasında sadece G_2 G_1 'den büyük olmakla kalmayıp, c_2 de c_1 'den büyüktür. Kent, bağışın bir kısmını daha fazla kamu malı tüketmek için harcarken bir kısmını da vergi yükünü düşürmek için kullanmaktadır. Farksızlık eğrilerini $c_2 \leq c_1$ düzeyinde tutmak da mümkündür. Fakat bu durumda, bağışın kamusal tüketimi teşvik etmek amacıyla kullanılan kısmı daha fazla G elde etmek için kullanılmayıp, vergi rahatlığı sağlama amacıyla kullanılacaktır. Daha uç bir örnek olarak, topluluğun farksızlık eğrileri $G_2 = G_1$ olarak da düşünülebilir. Bu durumda G miktarı sabit kalırken, yerel yönetim birimi aldığı bütün bağışı yerel vergi oranlarını düşürmek için kullanır.

Görüldüğü üzere katkılı bağışlar yerel kamu mallarının nisbi fiyatlarını düşürerek bütçe doğrusunun eğimini düşürürler. Bu değişiklik, yeni bir değişikliğe kadar varolan farksızlık eğrisinde bir kaymaya yol açmaktadır. Bu kayma, değişimin gelir ve ikame etkileri ile açıklanmaktadır⁸¹.

Pozitif dışsallıkların varlığı durumunda, bu dışsallıkları düzeltmek için en iyi yöntem katkılı bağış uygulamalarıdır. Bir birey ya da bir firma, marjinal düzeyde bir pozitif dışsallık yaydığına nasıl ki yapılan parasal bir yardım verimliliği arttırıyorsa, aynı şey bir yerel yönetim birimi için de geçerlidir. Ama özellikle merkezi yönetimin, o yöredeki veya bölgedeki dışsallığın gerçek büyüklüğünü ölçebilmesi gerekmektedir⁸².

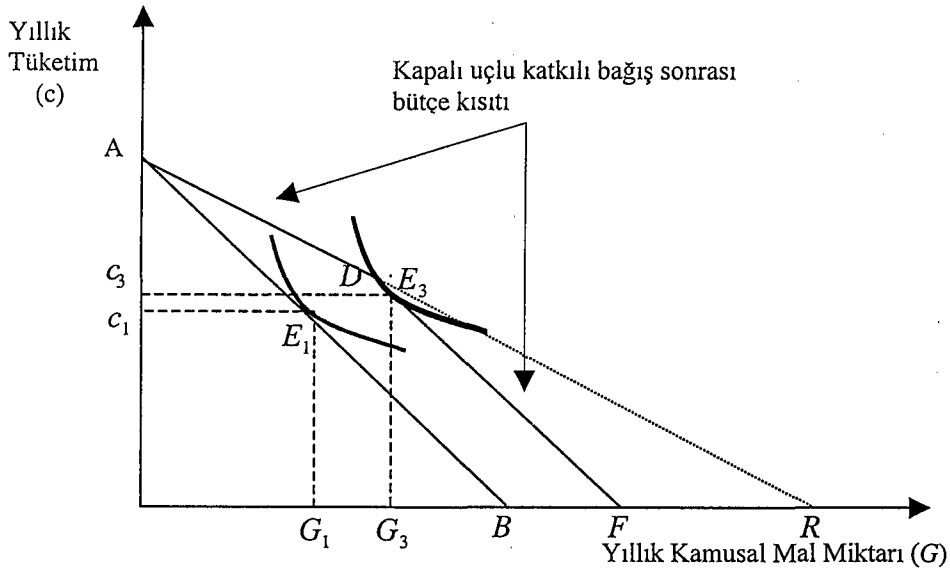
⁸¹ BROWN ve JACKSON, a.g.e., s.273.

⁸² ROSEN, a.g.e., s.539.

4.2.2. Kapalı Uçlu Katkılı Bağışların Etkileri

Katkılı bir bağış uygulamasında bağışın, bağışı veren yönetim birimine maliyeti alıcı yönetim biriminin davranışına bağlıdır. Eğer A kentinin kamu malı tüketimi bağış programı tarafından özendirilirse merkezi yönetimin katkısı çok daha fazla olacaktır. Bu durumun tam tersi de söz konusudur. Bu tür bağışlarda, bağışı veren yönetim birimi yükleneceği maliyete bir tavan koymak için yapacağı katkılara bir üst sınır belirler.

Şekil 3: Kapalı Uçlu Katkılı Bir Bağışın Analizi



Yukarıdaki şekilde katkıli bağış öncesi A kentinin bütçe doğrusu AB ve denge noktası E_1 'dir. Kapalı uçlu bağışın verilmesiyle birlikte bütçe kısıtı doğrusu kırılarak ADF halini almaktadır. Yeni bütçe doğrusunun AD kısmı $-1/2$ eğime sahiptir ve 1 dolar için 1 dolarlık katkı şartını yansıtır. D noktasından sonra artık bire bir katkı yapılmamaktadır. A kentinin 1 birimlik harcaması için fırsat maliyeti tekrar 1 dolara yükselmektedir.

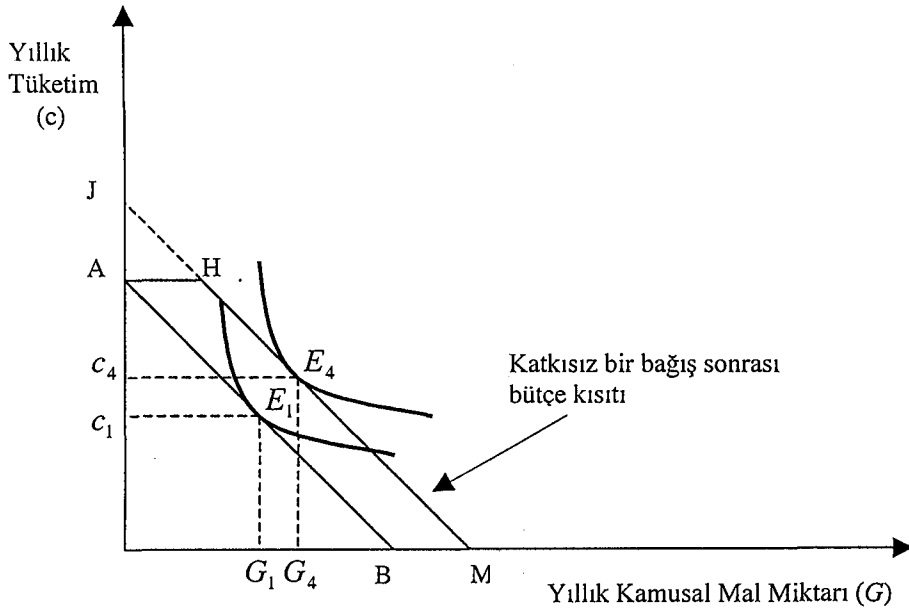
E_3 noktasındaki yeni denge, önceki denge noktasına göre daha fazla kamu malı tüketimini göstermektedir. Fakat bu, açık uçlu katkı bir bağışın kullanılması durumundan daha az bir tüketim olacaktır. Bazı durumlarda da katkı bir bağışın kapalı

uçlu olup olmasının bir önemi kalmamaktadır. Eğer topluluğun arzulan kamu malı tüketimi (G), belirlenen tavanın altında bir harcama gerektiriyorsa, bu durumda bağış için bir tavanın varolması bir anlam ifade etmez. Şekil 3 üzerinde anlatmak gerekirse; eğer, yeni farksızlık eğrisinin bütçe doğrusuna teğet olduğu nokta AD üzerinde ise DR boyunca herhangi bir noktada farksızlık eğrisinin bulunmamasının bir anlamı olmayacaktır. Bu durum ancak ve ancak arzulan kamu malı tüketiminin, bağış için belirlenen tutarı aşması durumunda söz konusudur⁸³.

4.2.3. Katkısız Bağışların Etkileri

Bu bağış türünde, merkezi yönetim belirli bir miktar parayı kamu malı sunulmasını teşvik etmek amacıyla verir. Aşağıdaki şekilde gösterildiği üzere, verilen katkısız bağış AH birim kadar kamu malı sunulması için kullanılmaktadır. Topluluk gelirinin her seviyesinde A kenti, eski durumuna oranla AH birim daha fazla kamu malı elde edebilmektedir. Dolayısıyla yeni bütçe kısıtı, orijinal bütçe kısıtına yatay ekseninde AH birim kadar bir farkın eklenmesiyle AHM olarak bulunur.

Şekil 4: Katkısız Bir Bağışın Analizi



⁸³ ROSEN, a.g.e., s.540.

A kenti, faydasını E_4 noktasında maksimize eder. Dikkat edilirse, kamusal mal tüketimi G_1 den G_4 'e çıkmasına rağmen bu iki nokta arasındaki fark bağış miktarından (AH) daha azdır. A kenti bağışın tümünü G için harcamakta fakat bu durum kamusal mal üretmek için yaptığı kendi harcamalarını düşürmektedir. Eğer merkezi yönetim harcamaların tam olarak AH kadar artacağını umsaydı sonrasında A kentinin reaksiyonu bu ümitleri çıkaracaktı. Şekilde belirtilen durum gerçekte de karşılaşılan bir durumdur. Yerel yönetimler çoğu kez katkısız bağışların bir kısmını yerel vergi oranlarını düşürmek için kullanmaktadırlar⁸⁴.

4.2.4. Koşulsuz Bağışların Etkileri

Şekil 4'te gözlendiği gibi, AHM bütçe doğrusu topluluğa AH dolar kadar koşulsuz bir bağış verilerek oluşturulmuş gibi gözükmektedir. Aslında, koşulsuz bir bağışın bütçe doğrusunun JM olması gerekmektedir yani MH doğrusunun dikey eksene kadar uzatılması gerekmektedir. Fakat A kenti, JM kadar bir bütçe kısıtına sahipmiş gibi davranmaktadır. O halde, bu özel durumda koşullu bağış, koşulsuz bir bağış karakterine bürünmektedir.

Düşünüldüğünde, topluluk en azından bağış miktarına eşit miktarda kamu malı tüketmek istediği sürece bir bağışın koşullu olup olmamasının bir önemi yoktur. Tam tersine, eğer topluluk AH miktarından daha az kamu malı tüketmek isterse yani, JM boyunca varolan farksızlık eğrileri H noktasının solunda yer alırsa bu durumda bağışın koşullu olması gerçekten alıcı yönetim biriminin davranışını etkiler.

4.3. Bağışların Etkilerine İlişkin Ampirik Bulgular: Flypaper Etkisi

Yönetimler arası bağışların yerel yönetimlerin harcamaları üzerindeki etkilerini konu alan birçok ampirik çalışma mevcuttur. Hangi düzey ve türdeki bağışın yerel yönetimlerin davranışlarını etkilediğinin belirlenmesinde genel görüş istatistiksel analizi

⁸⁴ ROSEN, a.g.e., s.541.

kullanmaktır. Ekonomi teorisi bağışların etkilerine ilişkin olarak gelir ve ikame etkilerinin her ikisinin de ortaya çıkacağını ileri sürmektedir. Bununla birlikte, kamu malı çıktılarına veya tüketimine ilişkin bir tanım vermenin kolay olmadığı bilinmesi gerekmektedir. Genellikle de kamu malı çıktılarının veya tüketiminin bir ölçüsü olarak kamu harcamalarının kullanılması söz konusudur⁸⁵.

Yönetimler arası bağışların etkilerine ilişkin çoğu ekonometrik çalışmada medyan seçmen teorisi çerçevesinde bir analiz yapılmaktadır. Yani, siyasal seçim sistemi içindeki oylamalarda bireylerin açıkladığı tüm tercihler tek zirveli ise ve diğer bazı koşullar da sağlanmışsa, çoğunluk oylamasının sonuçları medyan seçmen olarak da nitelendirilen ortalama vatandaşların tercihlerini yansıtmaktadır. Bu çalışmalar genellikle “flypaper etkisi” olarak adlandırılan varsayım çerçevesinde odaklanmaktadır⁸⁶.

Flypaper etkisi varsayımına göre, yerel bürokratlar (yöneticiler) merkezi yönetimden sağladıkları bağışlara ilişkin normal süreci uygulamamaktadırlar. Dolayısıyla, bu fonlar yerel bürokratların ellerinde kalmakta ve yerel seçmen daha oylamasını yapmadan yani bir seçim sürecine girilmeden de harcanmaktadır. Bu harcamalar bazen, gelecekte oy getirecek şekilde popüler hizmetlere tahsis edildiği gibi, yine bu fonlar sayesinde vergi oranlarında bir indirime gidilerek siyasi bir avantaj elde etmek de hedeflenmektedir⁸⁷.

Flypaper etkisine ilişkin yapılmış birçok ekonometrik çalışmanın sonuçlarına göre, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağış olarak aldıkları her 1 doların ortaya çıkardığı kamu harcaması, yerel yönetimlerin öz gelirlerinde sağlanan her 1 dolarlık artışın ortaya çıkardığı kamu harcamasından daha fazladır. Model sonuçlarına göre, bağış olarak alınan her 1 dolar, 40 sentlik kamu harcaması ortaya çıkarırken, yerel yönetimlerin öz gelirlerinde sağlanan her 1 dolarlık artış 10 sentlik kamu harcaması

⁸⁵ ARONSON, a.g.e., s.175.

⁸⁶ Oylama yöntemlerinin ekonomik analizi ve daha öznel olarak da medyan seçmen teorisinin kamu harcamalarına etkisini görmek için Bkz: Anthony B. ATKINSON ve Joseph E. STIGLITZ, **Lectures on Public Economics**, (New York: McGraw-Hill Book Company, 1980), s.294-330.

⁸⁷ HYMAN, a.g.e., s.595., Ayrıca, ayrıntılı bilgi için Bkz: Edward M. GRAMLICH, “Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature”, **The Political Economy of Fiscal Federalism** içinde, Ed. Wallace E. Oates, (Lexington, MA: Lexington Books, 1977)

ortaya çıkarmaktadır. Bu da yönetimler arası bağışlarda flypaper etkisinin geçerli olduğunun kanıtı sayılabilir⁸⁸.

Flypaper etkisini açıklamaya yönelik ya da gerçekten var olup olmadığını sınamak amacıyla yapılmış sayısız çalışma mevcuttur. Fakat teorik temeli güçlü 4 temel model mevcuttur. Bunlar; Romer ve Rosenthal modeli, Niskanen modeli, Oates modeli ve Break modelidir⁸⁹:

Romer ve Rosenthal modeline göre, bürokratlar ve yöneticiler bütçe büyüklüklerini maksimize etme peşinde koşarlar. Bunu yaparken hemşehrilerine bağış miktarını tam olarak bildirmezler. Bu bilgiyi gizleyip, hemşehrilerini merkezi yönetimden daha yüksek miktarda bağış talep etme vaadiyle aldatarak seçime gitmek isterler. Aksi halde bütçelerinin hep küçük kalacağını öne sürerler. Bu modele göre flypaper etkisinin ortaya çıkmasının nedeni, hemşehrilerin kentin bütçe kısıtı hakkında tam bilgiye sahip olamamalarıdır.

Niskanen modeli de bürokratların bütçelerini kendi refahları için maksimize etme amacıyla olduklarını ileri sürmektedir. Fakat bu modelde bürokratların bunu nasıl gerçekleştirdiklerinden çok bürokratların neden bu amacın peşinde olduğu sorgulanmıştır. Buna göre; ücret, ikramiye, kamusal şöhret, güç, patronaj, değişiklik yapma kolaylığı, büroyu kolayca yönetebilme isteği gibi nedenler dolayısıyla flypaper etkisi ortaya çıkmaktadır.

Oates modeline göre de, Romer ve Rosenthal modelinde olduğu gibi yerel yönetim birimi bürokrat ve yöneticilerinin bütçelerini medyan seçmenin tercihlerine göre hazırladıkları fakat; bir bağış alındığında aynı seçmenlere tam olmayan bilgi verilerek aşırı yüksek miktarda kamu çıktısı alırken onları aldattıkları ve böylece kendilerine büyük bir hareket serbestisi sağladıkları ileri sürülmektedir.

⁸⁸ ROSEN, a.g.e., s.543.

⁸⁹ KING, a.g.e., s.103,107,110,113.

Flypaper etkisini açıklamaya yönelik bir diğer model olan Break modelinde yerel seçmenler ve vergi ödeyicileri aynı zamanda bağış veren merkezi yönetimin de seçmeni ve vergi ödeyicileri olarak kabul edilir. Bu bireyler daha yüksek miktarda bir yerel harcama arzulanabilirler fakat, yerel vergi oranlarındaki herhangi bir artışın ters etki yaratmasından da çekinmektedirler. Bu durumda, bireylerin gelirlerindeki bir yükseliş daha yüksek tutarda bir yerel bütçe için baskı yaratmayabilir. Oysa, bağışlarda aynı oranda sağlanan bir artış yerel kamusal harcamalarda kolayca bir artışa neden olabilecektir. Modelde ayrıca, miktarları eşit olmak koşuluyla bütün bağış çeşitlerinin benzer etkilere sahip olabileceği kabul edilmektedir⁹⁰.

Flypaper etkisi ve bu etkiye ilişkin modeller temel alınarak yapılmış çalışmaların sonuçları bazı tartışmaları da gündeme getirmiştir. Bu tartışmaların çıkış noktası, yönetimler arası bağışların ekonomik etkileri olarak incelenmiş olan gelir ve ikame etkilerinin hangisinin daha etkin olduğu, diğer bir deyişle daha sık görüldüğüdür. Buradan hareketle, tartışma yerel yönetimlerin gerek niteliksel gerekse niceliksel büyüklük olarak kamusal mal üretiminde koşullu bağışların mı koşulsuz bağışların mı ya da katkılı bağışların mı katkısız bağışların mı daha teşvik edici olduğu noktasına kadar varmaktadır.

Öteden beri süregelen bu tartışmada yazarların büyük bir kısmı koşullu/katkılı bağışların diğer bağış türlerine göre daha teşvik edici olduğunu ve yerel kamusal mal üretiminde ekonomik etkinliği sağladığını ileri sürerken, bir kısım yazarlar da böyle bir sonuca varılamayacağını ileri sürmektedir.

Bu tartışmaya taraf olan yazarların önde gelenlerinden birkaç örnek vermek gerekirse, örneğin Oates ve Wilde katkılı bağışların katkısız bağışlara oranla daha güdüleyici olduğunu ileri sürerken Gramlich böyle bir sonuca ulaşamayacağını ileri sürmektedir⁹¹. Öte yandan, yönetimler arası bağışlara sıklıkla başvurulduğu takdirde

⁹⁰ Bu modellerin grafiksel analizi ve işleyişi ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz: KING, a.g.e., 102-113.

⁹¹ Philip J. GROSSMAN, "The Impact of Federal and State Grants on Local Government...", **Public Finance Quarterly**, July 1990 Issue 3, s.314.

yerel yönetimlerin mali yapılarının olumsuz etkilenebileceği noktasına dikkat çeken görüşler de vardır⁹².

Bağışların etkilerine ilişkin olarak hemen hepsi ekonometrik uygulama içeren sayılamayacak kadar çok çalışma vardır. Bu durum tartışmanın boyutlarının çok geniş ve karmaşık olmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Dolayısıyla, yönetimler arası bağışların etkilerine ilişkin olarak yukarıdaki bilgilerin dışında kapsamlı bilgilere ve detaylara yer vermenin konuyu dağıtacağı düşünülmüştür⁹³.

⁹² Örneğin; LADD, a.g.e., s.5.

⁹³ Tartışmanın boyutlarını görmek ve konu ile ilgili ekonometrik uygulamaları ve ayrıntıları incelemek bakımından örneğin Bkz: Geoffrey BRENNAN ve J.J. PINCUS, "A Minimalist Model of Federal Grants and Flypaper Effects", **Journal of Public Economics**, Vol.61 Issue 2, August 1996, s.229-246.; James R. HINES ve Richard H. THALER, "The Flypaper Effect", **Journal of Economic Perspectives**, Fall 1995, Vol.9 Issue 4.; Janet G. STOTSKY, "State Fiscal Responses to Federal Government Grants", **Growth and Change**, Summer 1991, Vol.22 Issue 3, s.17-32.; Randall G. HOLCOMBE ve Michael D. STROUP, "The Role of Federal Funding on the Demand for State and Local Government Spending", **Atlantic Economic Journal**, June 1996, Vol.24 Issue 2, s.131-144.; Shama GAMKHAR ve Wallace E. OATES, "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants...", **National Tax Journal**, Dec.1996, s.501-512.; Jean MANGAN ve Richard LEDWARD, "Local Authority Grants and the Flypaper Effect in England", **NETEC Working Paper Series**, 1997.; GROSSMAN, a.g.e., s.313-326.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİMCE BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLARIN İNCELENMESİ

1. TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM İLE BELEDİYELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLERE GENEL BİR BAKIŞ

1.1. Türkiye'de Yönetimler Arası İlişkilerin Mali Yönü ve Bu İlişkilerde Belediyelerin Yeri

Yönetimler arası ilişkiler özellikle iki alanda yoğunlaşmaktadır. Bunlardan ilki yetkilerin ve sorumlulukların bölüşümü, diğeri ise kaynakların bölüşümüdür. Bir görev ya da sorumluluğun yerine getirilmesi konusunda karar verme yetkisine sahip olan birimin, kararların mali sonuçlarından da tümüyle sorumlu olması gerektiği ileri sürülmektedir. Bunun anlamı, karardan sorumlu yönetim kademesinin, bu kararın uygulanması sonucu yapılan harcamalardan da sorumlu olması ve bunları ödemesidir¹.

¹ Halil ÜNLÜ, Yönetimler Arası İlişkiler, (İstanbul:IULA-EMME Yayınları, 1993), s. 71.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetim yetkisi asıl olarak mali ilişkiler alanında kendini göstermektedir. Yerel yönetimler görevlerini yerine getirmek için yeterli kaynaklara sahip olamazlarsa, sorumlulukların akılcı bölüşümü, yönetimler arası işbirliği ve koordinasyon gibi düzenlemeler istenen sonuca ulaşmaktan uzak olacaktır. Kamu görevleri ya da kamu hizmetleri yönetimler arasında belirli bir sisteme göre bölüştürüldüğüne göre, bu hizmetleri yerine getirmeye yeterli olacak kaynakların da, eşit ve adil bir sistem içinde bölüşülmesi gerekli olacaktır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, hizmet gereksinimleri ile karşılaştırıldığında, kaynakların sağlanması kadar bunların dengeli dağıtılması da önem kazanmaktadır.

Ülke kaynaklarının değişik yönetim kademeleri arasında bölüştürülmesi, hizmetlerle gelirler arasında mümkün olan ölçüde bir denkleştirmenin sağlanması, kolay gerçekleşmemektedir. Özellikle, Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip ülkelerde, merkezi yönetim, kaynakların toplanmasında ve bölüştürülmesinde bir üstünlüğe sahip bulunmaktadır².

Kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımının ülkeden ülkeye değiştiğinden daha önceki bölümde bahsedilmişti. Bu konuda özellikle, federal ülkeler ile merkeziyetçi ülkeler arasında belirgin bir farkın olduğu açıktır. Yerel yönetimler açısından düşünüldüğünde, kaynakların merkezi yönetimle paylaşılması ve bu paylaşımında merkezi yönetimin belirleyici olması, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir mali bağımlılık ilişkisi doğurmaktadır.

Aynı kaynaktan gelir sağlanması gibi bir zorunluluğunun yanında, ülke kaynaklarının kıt olması, merkezi bir sistemle gelirlerin toplanmasında verimlilik sağlanması, gelişme farklılıkları olan bölgeler arasında kaynakların dengelenmesi gibi nedenlerle, gelir kaynaklarının merkezi yönetimde toplanması ve yönetimler arasında bölüştürülmesi savunulmaktadır. Türkiye'de de, genel olarak böyle bir sistem kabul edilmiştir; vergiler kural olarak merkezi yönetim tarafından toplanmakta ve toplanan bu vergilerden yerel yönetimlere pay verilmektedir³.

² Aynı.

³ Bu payın verilmesine ilişkin olarak Bkz: Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun No:2380, **Resmî Gazete** Sayı:17242, 5.2.1981.

Buna karşın, hizmet ve kaynakların ülkenin tümünde ve yerel yönetimler arasında dengeli dağılımını ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasını öngören mali dengeleme anlayışı göz önünde bulundurulduğunda, böyle bir mali dengelemenin uygulanmadığı, dolayısıyla bölgeler arasında önemli farklılıkların ortaya çıktığı görülmektedir⁴.

Türkiye’de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, bugüne değin düzenli ilkelere dayanmaktan uzak kalmıştır. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin aynı kaynaklardan birlikte yararlanması demek olan bağımlılık sistemi, Türkiye’de de geçerli olmuştur. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı, çoğunlukla merkezi yönetimin gelirleri olmuş, bu gelirlerden yerel yönetim birimlerine verilen payları, merkezi yönetimin isteği belirlemiştir⁵. Bu istek ile ilgili olarak, merkezi yönetimin yerel yönetimlere pay vermede kısıkanç davrandığı ileri sürülmektedir⁶.

Yukarıda açıklanan ve yerel yönetimlere özel bir yasa ile, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden verilen paylardan başka, merkezi yönetimin kaynaklarından sağlanan çeşitli bağışlar da mevcuttur. Bu bağışların verilmesinde merkezi yönetimin veya ilgili kuruluşlarının geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu bağışların verilmesi, yerel yönetimler ile merkezi yönetim kuruluşları arasında epey karmaşık bir ilişkinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Merkezi yönetim verdiği bağışların kullanılması konusunda takdir yetkisini, yerel yönetimler üzerinde bir mali vesayete dönüştürebilmektedir. Bunların yanı sıra, genel bütçeden yapılan bağış ve yardımlara ilişkin objektif bir kriter bulunamaması ve bu yardımları yapan bakanlıklar arasında bir koordinasyonun olmaması sonucunda, söz konusu kaynaklar açısından tekrerr, adaletsizlik ve kayırmanın ortaya çıktığı ileri sürülmektedir⁷.

⁴ Nihat FALAY ve diğer., *Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, (İstanbul: TESEV Yayınları, 1996), s.17.

⁵ Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (Genişletilmiş 3. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, Haziran 1998), s.303.

⁶ ÜNLÜ, a.g.e., s.72.

⁷ FALAY ve diğer., a.g.e., s.12.

Türkiye için yapılan bu çalışmada, yerel yönetim türlerinden sadece belediyeler üzerinde durulmuştur. Bunun nedeni belediyelerin yönetsel ve mali açıdan diğer yerel yönetim türlerine göre farklılıklar göstermesidir. Türkiye’de belediyeler yerel yönetimler içinde yönetsel açıdan en çok serbestliğe sahip kuruluşlardır. Olanakları açısından düşünüldüğünde de, en çok olanağa sahip yerel yönetim ünitesi belediyelerdir⁸.

Bu nedenle, Türkiye’de yönetimler arası ilişkiler mali yönden incelenirken çoğunlukla merkezi yönetimle belediyeler arasındaki mali ilişkiler ön plana çıkmaktadır. İl özel idarelerinin ve köylerin bütçe büyüklükleri ve gerçekleştirdikleri hizmetler göz önüne alındığında, belediyelerin genellikle daha yüksek tutarlı bütçelerinin ve daha çok sayıda hizmet yükümlülüklerinin olduğu görülür. En küçük yerel yönetim birimi olan köyler üzerinde hemen hemen hiç durulmamaktadır.

Türkiye’deki yönetimler arası mali ilişkileri anlamaya yardımcı olması bakımından öncelikle alt yönetim birimleri arasındaki birtakım farklılıklara değinmek gerekmektedir. Belediyeler ve il özel idareleri arasındaki yönetsel farklılıklar ele alındığında, il özel idarelerinin varlık nedenleri esas olarak yönetsel düşüncelere dayanmasına karşın, belediyeler açısından topluca ve komşuca yaşama faktörü ağır basmaktadır. Bu bakımdan, il özel idarelerinin başkanı merkezi yönetimin bir memuru olduğu halde, belediye başkanları mahalli olarak ve orada yerleşenler tarafından seçim yoluyla belirlenir. Belediyeler bu nedenle yönetsel nedenlerden çok, topluca yaşamın gereklerini yerine getirebilmek üzere kurulmuş doğal yönetimlerdir. Şüphesiz hukuki varlıkları kanunla sağlanmaktadır⁹.

Belediye hizmetleri ile karşılaştırıldığında, il özel idarelerinin gerçekleştirdikleri hizmetler çoğunlukla daha geniş bir alana yayılan ve merkezi yönetimin doğrudan söz sahibi olmak istediği bazı hizmet türleridir. Bu ünitelerin yönetiminde ve işleyişinde merkezi yönetimin oldukça önemli bir işlevi vardır. Öyle ki, 1987 yılında yapılan bir düzenlemeyle il özel idarelerinin görev, imkan ve önceliklerinin Bakanlar Kurulu

⁸ Nuri TORTOP, “Dünya’da ve Türkiye’de Hizmet Anlayışındaki Değişmeler ve Mahalli İdarelerin Artan Önemi”, **Demokrasi Gündemi**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Sayı:18, 1994-II, s.4.

⁹ S. Yenal ÖNCEL, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992), s.135.

tarafından saptanması öngörülmüştür. Böylece, bu yönetimlere bırakılacak hizmetlerin ne ölçüde yerel, ne ölçüde ortak olduğu konusunda karar verme yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakılmış olmaktadır. Ancak, 1988 yılında Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi iptal etmiştir¹⁰. İptal sonrasında il özel idarelerinin görevlerine ilişkin yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu yönetimlerin gördükleri hizmetler, merkezi yönetim tarafından yürütülen kamu hizmetlerine yardımcı bir unsur olarak değerlendirilmektedir¹¹.

Alt yönetim birimleri arasında yönetsel nedenlerden kaynaklanan farklılık sonucunda, bu yönetim birimleri arasında mali açıdan da bir farklılık doğmaktadır. Özellikle Türkiye için düşünülürse, daha çok ve daha çeşitli hizmet üretme durumunda olan belediyeler, sayıca çok daha az olan ve gerçekleştirdikleri hizmet miktarları daha sınırlı olan il özel idarelerine kıyasla toplamda daha yüksek miktarda mali güce ihtiyaç duymaktadırlar¹².

1.2. Belediyelerin Siyasallığı ve Bunun Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki Mali İlişkilere Etkisi

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin mali, yönetsel ve siyasal olmak üzere üç yönü vardır. Kuşkusuz, bu yönleri birbirinden ayırma olanağı yoktur. Bunlar birbirlerini yakından etkiler ve belirlerler. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yönetsel ve siyasal olanları, Türk kamu yönetiminde "idari vesayet" diye bilinen, bir gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır. Bunlara, uygulamada aldıkları biçim de göz önünde bulundurularak, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin olumsuz yanı da denilebilir. Mali ilişkilerde ise, yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan olumlu bir nitelik bulunduğu kabul edilebilir¹³.

¹⁰ Aynı, s.120-121.

¹¹ www.mahalli-idareler.gov.tr

¹² Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin olarak çeşitli tartışmalar mevcuttur. Bu tartışmalar, il özel idarelerinin işlevlerinden, belediyelere ilişkin çeşitli düzenlemelere kadar çok geniş bir yelpazede yer almaktadır. Tartışma konuları çok yönlü olduğu için, bu çalışmada bunlara yer verme gereği duyulmamıştır.

¹³ Ruşen KELEŞ ve Fehmi YAVUZ, *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 1983), s.215.

Yönetimler arası ilişkilerin yönetsel ve mali yönlerine ilişkin olarak ilk bölümde çeşitli değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu değerlendirmelerin ışığında, Türkiye'ye ilişkin olarak merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yönetsel ilişkilerin, merkeziyetçi bir özellik taşıdığı tartışma götürmez bir gerçektir. Öte yandan, yine ilk bölümde ele alındığı üzere, bu merkeziyetçi yapı dolayısıyla yerel yönetimlerin mali bakımından da merkezi yönetime büyük ölçüde bağımlı oldukları sonucuna ulaşılmaktadır. İlerleyen kısımlarda da görüleceği üzere, Türkiye için de aynı değerlendirmelerde bulunmak, gerçeklere ters düşmeyecektir. Öte yandan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal yönü, mali ilişkilere etki etmesi bakımından en az yönetsel yönü kadar önemli hale gelebilmektedir:

Türkiye'deki yerel yönetim türleri içinde siyasal nitelik taşıyan en önemli kurum belediyelerdir. Belediye başkanları, belediyenin diğer organları ve hatta belediye örgütü, siyasal süreçlerin içindedirler ve siyasallaşmış durumdadırlar. Burada söz konusu olan politika, partizanlık değil geniş anlamdaki politika olarak ele alınmalıdır. Siyasal erki ele geçirmek isteyen siyasal partiler, her konuda olduğu gibi, kentleşme, yerleşme, kent yönetimi ve belediyeçilik konularında belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar.

Siyasal partiler, yukarıda adı geçen konulara ilişkin görüşlerine açıklık kazandırarak bunları seçmenlerinin beğenisine sunmak zorundadırlar. Böyle bir işlevin yerine getirilmesinde ve de belediyelerin politikalarını bu işleve göre oluşturmalarında yadırganacak bir yön yoktur. Bunlar, belediye olmanın gereği olarak kabul edilmektedir¹⁴.

Türkiye'de belediyelerin çoğu kez mali açıdan sıkıntıda oldukları, bu nedenden ötürü, çoğu belediyenin gelir kaynaklarını artırmak için çok çeşitli yollara başvurdukları sıkça dile getirilen bir olgudur. Belediyelerin gelir sağlamaya yönelik bu arayışlarından ilk akla gelen, merkezi yönetimle belediyenin arasındaki ilişkileri güçlendirerek merkezi yönetimin elindeki olanaklardan daha fazla yararlanmaktır. Bu ise, belediyenin ait olduğu kent büyüklüğü ile bağlantılı olduğu kadar, belediye başkanı, yerel siyasal

¹⁴ KELEŞ, a.g.e., s.364-365.

parti örgütü ve belediyenin içinde bulunduğu seçim çevresinin milletvekillerinin siyasal beceri ve yetenekleriyle de yakından ilişkilidir. Merkezi yönetimdeki siyasal parti ile belediyede seçilen siyasal parti aynı değilse, merkezi yönetimden belediyeye kaynak sağlamak son derece zorlaşmaktadır. Öyle ki, belediyenin siyasal önemi fazla değilse, medyanın ilgisini çeken bir çevre felaketi, tarihi bir yer olma gibi bir durum da söz konusu değilse, hele bir de belediye küçük bir belde belediyesiye, o zaman merkezi yönetimden beklentilere umut bağlamak fevkalade zorlaşmaktadır. Bu koşullarda belediyenin merkezi yönetimden alması gereken kaynağı bile sağlayabilmesi, başlı başına bir başarı olarak kabul edilmektedir¹⁵.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de yönetimler arası ilişkiler incelenirken göze çarpan en dikkat çekici nokta, merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerde siyasallaşma olgusunun çok ileri boyutlara varması, bu ilişkinin çarpıtılması, siyasal partilerin ve belediyelerin, siyaset ile partizanlık kavramlarını zaman zaman birbirine karıştırmalarıdır. Dolayısıyla belediyeler arasında, merkezi yönetim fonlarının tahsis edilmesi ve kullanılması konusunda bir eşitsizliğin ortaya çıkması söz konusu olmaktadır¹⁶. Bu çalışmanın özünü oluşturan yönetimler arası bağışlar konusunu değerlendirirken, yukarıda özet olarak verilmeye çalışılan belediyelerin siyasallığı olgusunu ve bunun doğurduğu sonuçları gözden ırak tutmamak gerekmektedir.

1.3. Yönetimler Arası Mali İlişkilerde Aracı Bir Kurum: İller Bankası

Merkezi yönetimin ülke genelindeki bütün yerel yönetim birimleri ile doğrudan doğruya mali bir ilişkiye girmesinin zor olacağı açıktır. Türkiye’de bunun yerine, özellikle mali ve teknik konularda yetkili ve donanımlı bir kuruluş aracılığıyla yönetimler arası mali ilişkiler yürütülmeye çalışılmaktadır. Böylelikle merkezi yönetim, kaynak israfının önüne geçme olanağı elde ettiği gibi yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının planlı bir şekilde karşılanmasına yardımcı olmaktadır. Diğer yandan, merkezi yönetim böyle bir kuruluş aracılığıyla yerel yönetimleri kontrol açısından daha etkin bir duruma gelmektedir.

¹⁵ FALAY ve diğer., a.g.e., s. 21.

¹⁶ Bu konudaki örneklerin sayısı bir hayli çoktur. Ayrıntılı bilgi için Bkz: KELEŞ, a.g.e., 365-366.

1.3.1. İller Bankasının Kuruluşu, Hukuki Statüsü ve Sermayesi

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler açısından önemli bir yeri olan İller Bankası, 1933 yılında ülkenin her yanını bayındır duruma getirmek amacıyla, 2531 sayılı yasayla kurulmuştur. Kuruluşunda Belediyeler Bankası adını taşıyan bu kuruluş, 1945’te 4759 sayılı yasa ile İller Bankası adını almıştır¹⁷. Ülke genelindeki yerel yönetim birimleri İller Bankası’nın ortaklarını oluşturur. Banka, kuruluş yasasının belirlediği sınırlar çerçevesinde, özel hukuk hükümlerine bağlı, tüzel kişiliği olan bir kamu kuruluşudur ve mali işlemleri nedeniyle Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile Genel Muhasebe Kanununa ve Sayıştay denetimine bağlı değildir. İller Bankası’nın en üst düzeydeki yöneticisi olan genel müdür, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanır.

İller Bankası’nın sermayesi başlangıçta 100 milyon lira olarak tespit edilmiştir. Kuruluşundan bu yana Bankanın sermayesi çeşitli yıllarda 5 defa arttırılmıştır. En son olarak 1990 yılında sermaye artırımına gidilmiş ve Bankanın sermayesi 600 milyar liraya çıkarılmıştır. İller Bankası’nın sermayesi şu kaynaklardan karşılanmaktadır¹⁸:

- a) İl özel idareleri ile belediyelerin yıllık gelirleri hasılatının %5’i,
- b) İl özel idareleri ile belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden Gelir Vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançların %5’i,
- c) Bankanın safi karından, köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak %30’lar,
- d) Bütçeden veya herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar,
- e) Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar,
- f) Özel kanunlarla Banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve mallar.

¹⁷ KELEŞ ve YAVUZ, a.g.e., s. 226.

¹⁸ Nuri TORTOP, *Yerel Yönetimler*, (Ed. Nezih VARGAN, Eskişehir: A.Ü. Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:374, Eylül 1998), s.207.

1.3.2. İller Bankasının İşlevleri

Bankanın adının Belediyeler Bankası yerine İller Bankası olarak değiştirilmesi bile, bankadan beklenen görevlerin kapsamına ilişkin bir fikir vermektedir. Nüfusun hızla artması, kentleşmenin hızlanması, yerel yönetimlerin fon gereksinmelerinin artması, ilk sermayenin yerel yönetim birimlerinin mali ve teknik gereksinmelerini karşılamaya yetmemesi gibi nedenler, bankanın adının ve görev alanının genişletilmesine yol açmıştır¹⁹.

İller Bankası'nın işlevleri; ortağı olan yerel yönetimler arasında merkezi yönetimden sağlanan fonların dağıtılmasına aracılık etmek, yerel yönetimlerin hizmet alanlarına yönelik olarak kredi sağlamak ve yine, bu yönetimlerin istekleri doğrultusunda harita, imar planı, proje ve tesislerin yapımını üstlenmek, bu konularda teknik yardımda bulunmak olarak belirtilmiştir²⁰.

Yönetimler arası mali ilişkiler açısından İller Bankası'nın en önemli işlevi, merkezi yönetim fonlarının yerel yönetimlere dağıtılmasına aracılık etmesidir. Özellikle, merkezi yönetim vergilerinden yerel yönetimlere verilen payların tamamı bu banka aracılığı ile dağıtılmaktadır. Bu yöntemin merkezi yönetimin işini kolaylaştırdığı ve kendisi yönünden hizmeti en aza indirdiği bir gerçektir. Çünkü, merkezi yönetim pay dağıtılması işleminde binlerce yerel yönetim birimi karşısında sadece İller Bankası'nı muhatap olarak görmektedir. Vergi paylarının yanında, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan bağışların büyük bir kısmı da yerel yönetim birimlerine İller Bankası kanalıyla aktarılmaktadır.

İller Bankası'nın söz konusu aracılık fonksiyonunu yerine getirirken, her zaman yerel yönetimlere nakit verdiği düşünülmemelidir. Bazı durumlarda bu aktarmalar sadece belli başlı altyapı yatırımları için bizzat İller Bankası tarafından kullanılmaktadır. Bu konuya ileride değinilmektedir.

¹⁹ KELEŞ ve YAVUZ, a.g.e., s. 226.

²⁰ <http://web.ttnet.net.tr/users/ILLER/html/about.htm> ve ÜNLÜ, a.g.e., s.77.

Yerel yönetimler açısından, İller Bankası'nın işleyişinden doğan bazı sıkıntılar da yok değildir. Örneğin, Banka yerel yönetimlerin ortaklık paylarını ve borç taksitlerini, dağıtılacak paylardan kesmekte ve yerel yönetimlere bakiye kalan tutarı göndermektedir. Bu durum yerel yönetimler açısından mali sıkıntılara neden olmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlere verilen bağışların uygulamada siyasi amaçlara alet edildiği ve sonuç olarak merkezi yönetimin bağışta bulunduğu fonların gelir-gider dengesinin bozulduğu ileri sürülmektedir²¹.

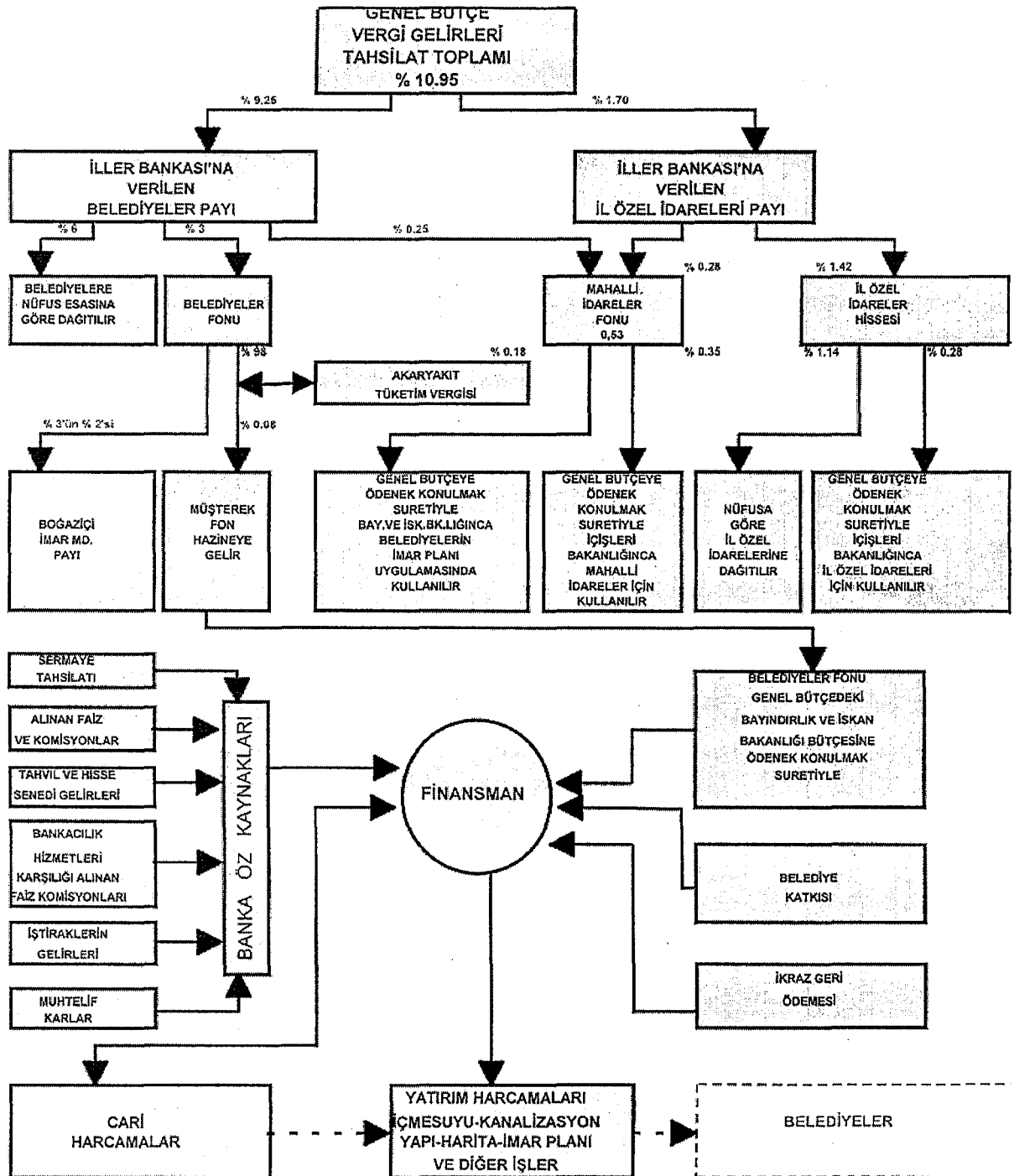
İller Bankasına ilişkin olarak üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da, yerel yönetim türleri arasında Bankanın olanaklarını kullanma yönünden ortaya çıkan farklılıktır. Ortakları arasında belediyeler, bu bankanın hizmetlerinden en fazla yararlanan yerel yönetim birimleridir. İl özel yönetimleri de bankanın olanaklarından yararlanma konusunda zorlanmamaktadırlar. Oysa, Türkiye'de sayıları 36 bini geçen köyden yalnız 5647'si (%19.7) 1945-1986 yılları arasında İller Bankasının olanaklarından yararlanma olanağı bulmuştur. Bütün köylerin bu yardımdan yararlanmalarına sıra gelmesi için 300 yıl beklemek gerekeceği ileri sürülmektedir²².

Merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden yerel yönetimlere verilen payların, İller Bankası tarafından dağıtılması aşağıdaki şekilde oranları ile birlikte gösterilmiştir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan vergi payları ve verilen bağışlara ilişkin daha kapsamlı bilgiler bundan sonraki kısımda verileceğinden dolayı, konu sadece İller Bankası'nın işlevini belirtmekle ve genel olarak merkezi yönetim vergi paylarının bu banka aracılığıyla belediyeler ve il özel idareleri arasında hangi oranlarda dağıtıldığını belirtmekle sınırlı tutulmuştur. Aşağıdaki şekil İller Bankasının aracılık işlevini ayrıntılı olarak göstermektedir:

²¹ Halil NADAROĞLU, *Mahalli İdareler*, (Beşinci Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım, 1992), s. 254.

²² Yerel yönetim birimlerinin İller Bankası'nda temsiline ilişkin çeşitli tartışma ve öneriler mevcuttur. Ayrıntılı bilgi için Bkz: KELEŞ, a.g.e., s. 374-375.

Şekil 5: Vergi Paylarının İller Bankasıyla Yerel Yönetimlere Dağıtım ve İller Bankasının Finansmanı²³



2. TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİMCE BELEDİYELERE VERİLEN BAĞIŞLARIN İNCELENMESİ

2.1. Türkiye'de Merkezi Yönetimin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Payların Bağış Sayılıp Sayılmamasına İlişkin Görüşler

Merkeziyetçi yönetim yapısına sahip bir ülke olması dolayısıyla, Türkiye'de yönetimler arası bağış olgusuna ilişkin çeşitli görüş ayrılıkları mevcuttur. Öyle ki, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere verilen paraların hangilerinin bağış olarak kabul edileceği noktasında farklı görüşler ileri sürülmektedir. Tartışmanın odak noktası, merkezi yönetimin vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden yerel yönetimlere verilen payların bağış sayılıp sayılmayacağıdır.

Bazı yazarlar yönetimler arası bağışları, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden yerel yönetimlere verilen paylara benzetmekle beraber, bu ikisi arasında önemli farklılıkların olduğunu ileri sürmektedirler. Bu görüşe göre, paylar yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin sürekli gelirlerindedir. Yasalar değiştirilmedikçe, merkezi yönetimin bunları kaldırması ya da azaltması söz konusu olmadığından, bu türden aktarmalar bir bağış özelliği taşımamaktadır. Oysa ki bağışlar, yerel yönetimlerin mali güçleri ile orantılı ve sınırlı olduğundan ve süreklilik taşımadığından paylardan farklıdır. Diğer yandan, paylar, belli vergilerin, ya da bütün bütçe vergi tahsilatının miktarı ile orantılı olarak verilir. Yapılacak bağış miktarını ise bütçeye konulan ödenekler belirler²⁴.

Diğer bazı yazarlar ise, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları her türlü parayı bağış olarak nitelendirmektedirler. Bu yazarlara göre, adı ister bağış, ister hibe, ister yardım, ister pay olsun üst yönetim kademesinden, yani merkezi yönetimden alt yönetim kademesine, yani yerel yönetime karşılıksız olarak transfer edilen her türlü

²⁴ Türkiye'de bu görüşü savunan yazarların en önde geleni Ruşen KELEŞ' tir. Ayrıca açıkça belirtmemekle beraber Halil ÜNLÜ' nün de bu görüşü desteklediği söylenebilir. Bkz: KELEŞ, a.g.e., s.334-335. ve ÜNLÜ, a.g.e., s. 73-77.

para bir bağıştır. Burada önemli olan, bağış yolu ile verilen paranın herhangi bir şekilde geri alınmasının söz konusu olmamasıdır²⁵.

Yukarıda belirtilen görüş ayrılığıyla ilgili olarak bu çalışmanın birinci bölümünde incelenen İngiltere örneğine bakmak anlamlı olabilir. Türkiye gibi merkeziyetçi bir ülke olan İngiltere'ye ilişkin çalışmalarda, merkezi yönetimin yerel yönetimlere verdiği her türlü para yazarlarca bir bağış olarak kabul edilmiş ve incelenmiştir.

Bu çalışmada, bu türden tartışmaların dışında kalmak amacıyla, merkezi yönetimin belediyelere sağladığı bağışlarla ilgili olarak önce genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyelere verilen paylar incelenecektir. Daha sonra ise merkezi yönetimin belediyelere yaptığı bağış ve yardımlar incelenecektir. Böylelikle, merkezi yönetimin belediyelere sağladığı bağışlar konusunda her iki görüşe göre bir değerlendirme yapma olanağı elde edilmiş olacaktır.

2.2. Türkiye'de Merkezi Yönetimce Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Belediyelere Verilen Paylar

Bağış olarak kabul edilsin ya da edilmesin, merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyelere verilen payların, bu yönetimlerin gelir kaynaklarının çok önemli bir bölümünü oluşturduğu inkar edilemez. Merkezi yönetimin verdiği bu paylar, belediye gelirleri içerisinde %50'nin üzerinde bir oranla bu yönetim birimlerinin en önemli gelir kalemi durumundadır.

Ancak, belediyelerin öz gelirlerinin çoğunluğunu oluşturan gelir kalemleri açısından bir değerlendirme yapıldığında, bu gelirlerin belediyelerin toplam gelirleri içindeki payının düşük olduğu görülmektedir. Dahası, belediyelerin öz gelirlerinin çoğunluğunu oluşturan Emlak Vergisi, çeşitli harçlar, harcamalara katılma payları ve

²⁵ Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), (İstanbul: TOBB Yayınları, No:303, Şubat 1996), s. 19-20.

belediye vergileri (sadece tahsilatı belediyelere bırakılmış anlamında) çeşitli nedenlerle düşüş gösterdiğinden dolayı, bu gelirlerin belediye gelirleri içindeki payının düşüş gösterdiği gözlenmiştir.

Örneğin, belediyelerin öz gelirleri içindeki yukarıda belirtilen gelir kalemlerinin, toplam belediye gelirleri içindeki payı 1986 yılında %25 iken, bu oran 1992 yılında %17'ye düşmüştür. Bu düşüşün temel nedeni olarak, belediye öz gelirlerinin büyük bir bölümünün maktu vergilerden ve harçlardan oluşması gösterilmektedir. Buna göre, bugünkü sistem içerisinde maktu vergilerin ve harçların uzun aralıklarla revize edilmesi dolayısıyla, yüksek enflasyon oranının, belediyelerin öz gelirlerinin reel değerini oldukça düşürdüğü ileri sürülmektedir²⁶. Belediyelerin öz gelirlerinin, belediyelerin toplam gelirleri içindeki payının düşmesi sonucunda, bu kurumların mali açıdan güçsüz kurumlar haline geldiği ifade edilmektedir²⁷. 1990 yılı sonrasında, belediyelerin öz gelirlerini arttırmaya yönelik çeşitli çalışmalar yapılmış olup, bunun sonucunda belediyelerin mali açıdan biraz daha rahatlatıldığı söylenebilir.

2.2.1. Belediyelere Verilen Payların Hukuki Dayanakları ve Oranları

2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen ve Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun adını taşıyan 2380 sayılı yasa, belediyelerin eskiden kimi merkezi yönetim vergi gelirlerinden değişik oranlarda almakta oldukları payları kaldırmıştır. Bunun yerine, her yıl genel bütçenin vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden, belediyelere pay verilmesi öngörülmüştür. Başlangıçta % 10.30 olarak belirlenen belediye payları, 1980'li yılların sonlarından bu yana genel bütçe yasalarına konulan hükümlerle % 8.55'e kadar düşürülmüştür. Söz konusu oran, 1994 yılında 3986 sayılı yasa ile % 7.55'e düşürülmüştür. Pay, sonradan yine % 8.55'e, daha sonra da yeniden % 9.25'e yükseltilmiştir.

²⁶ Bu veri ve değerlendirmelerin tamamı, Dünya Bankası tarafından Türkiye'deki yerel yönetimlere ilişkin yapılmış ve internette yer alan "Yerel Yönetimlerin Gelirleri" adlı çalışmadan alınmıştır. Bkz: www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Turkey%206.21.99/Turkey_paper_2.htm

²⁷ Birgül GÜLER, "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 3 Sayı 4, Ocak 1994, s.29.

Günümüzde, Türkiye’de merkezi yönetim, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden % 10.95 oranında pay vermektedir. Bu pay, köyler hariç olmak üzere belediyeler ve il özel idareleri arasında bölüştürülmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere verilen pay % 9.25, il özel idarelerine verilen pay ise % 1.70 olarak belirlenmiştir. Bu durum daha önce verilen Şekil 5’te görülmektedir.

Bu paylar gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanır ve tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılır. İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 6’sına tekabül eden bölümü, banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır.

2380 sayılı Kanun ile ayrıca, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden alacaklarının ödenmesinde ortaya çıkabilecek aksaklıkları önlemek için, payların ödenmesi yaptırımlara bağlanmıştır. Buna göre, payları süresi içinde İller Bankası’na yatırmayan saymanlardan, bu paylar % 10 fazlasıyla alınacağı gibi, İller Bankası da öngörülen süre içinde (izleyen ayın 15. günü akşamına değin) payları ilgili belediye ve illere göndermediği takdirde, bu payları % 10 fazlasıyla ödemek zorundadır²⁸.

Büyükşehir belediyelerine bu payların verilmesinde ise daha farklı bir yöntem izlenmektedir. Buna göre, 2380 sayılı Kanun ile ek tadillerine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlar dahilinde ayrılan miktarlar, büyük şehir belediyelerine verilmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan merkezi vergilere ait vergi tahsilatının % 3’lük bölümü de büyük şehir belediyelerine aktarılmaktadır²⁹. Büyükşehir belediyelerine aktarılan bu paya ilişkin olarak, 3030 sayılı Kanuna göre Bakanlar

²⁸ 2380 sayılı Kanun, Madde 2.

²⁹ Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun No: 3030, Resmi Gazete Sayı:18453, 9.7.1984.

Kurulunca değişiklik yapma yetkisi verilmiştir. Buna göre, bu % 3'lük pay Bakanlar Kurulunca % 6 oranına kadar arttırılabilir. Bu oran, 1985 yılından bu yana % 5 olarak belirlenmiştir. Bu çalışmada belediyeler arasında türler itibarıyla bir ayırma gidilmemiştir. Bu yüzden, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından bütün belediye türlerine yapılan yardımlar birlikte ele alınmıştır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden verilen payların dağıtımındaki açık hükümlere rağmen, çeşitli yıllarda nüfus kriterinden başka kriterler de göz önüne alınarak paylar dağıtılmıştır. Örneğin, 1989,1990 ve 1991 yıllarında genel bütçe yasalarına konulan bir maddeyle, belediyelere 2380 sayılı Kanunla verilen payların dağıtımına ilişkin ilkelere o yıl için uyulmayacağı buna karşılık, payların belediyelere dağıtılmasında;

- 1) belediyelerinin nüfuslarının,
- 2) kalkınmışlık derecelerinin,
- 3) mali kaynaklarının,
- 4) coğrafi konumlarının ve

5) turistik durumlarının göz önünde bulundurularak, İçişleri, Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca birlikte belirlenecek ve Başbakanlıkça uygun görülecek esaslara uyulması kararlaştırılmıştır.

Böyle bir uygulama, ilk bakışta, özel durumları dolayısıyla bazı belediyelere daha elverişli kaynaklar sağlayacak gibi bir üstünlüğe sahip ise de, merkezi yönetime, nesnellikten uzaklaşarak, siyasal düşüncelerle belediyeler arasında ayırım yapma esnekliğini de verir. Türkiye'nin siyasal yapısının özellikleri içinde, her zaman bu tür uygulama esnekliklerinden bazı belde halkının karlı, bazılarının ise zararlı çıkma olasılığı vardır³⁰. Daha önce belediyelerin siyasallığı olgusu ele alınırken değinildiği üzere, kuşkusuz böyle bir değerlendirmeye katılmamak elde değildir.

³⁰ KELEŞ, a.g.e., s.313-314.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından verilen % 9.25'lik belediyeler payının % 6'lık bölümü, daha önce de belirtildiği üzere İller Bankası tarafından belediyelere nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. % 9.25'lik paydan arta kalan % 3.25'lik bölüm ise Belediyeler Fonu ve Mahalli İdareler Fonu adıyla oluşturulmuş fonlarda toplanmaktadır. Tahsisi ve kullanımı çeşitli koşullara bağlı olan bu fonlar, birer yönetimler arası bağış olarak değerlendirildiğinden, çalışmanın Türkiye'de yönetimler arası bağışları ele alan son kısmında ele alınacaktır.

2.2.2. Belediyelere Verilen Payların Yıllık Miktarları, GSMH'ya Oranları ve Belediye Gelirleri İçindeki Payları

Merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyelere vermiş olduğu paylar, 1990'lı yılların başından günümüze değin yıllar boyunca önemli oranlarda artmıştır. Bu durum aşağıdaki tabloda görülmektedir. Ancak, Türkiye'nin enflasyonist bir ekonomik yapıya sahip olması nedeni ile, bu türden mutlak artışlardan anlamlı sonuçlar çıkarmak pek olası değildir. Dolayısıyla, bu payların artış oranlarının ya başka birtakım ekonomik büyüklüklerle kıyaslanması ya da yıllar boyunca gerçekleşen enflasyon oranları düşülerek düzeltilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, belediyelere verilen payların, başka birtakım ekonomik büyüklükler kullanılarak değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir.

Tablo 5: Yıllar İtibarıyla Belediyelere Verilen Paylar³¹

YILLAR	PAY TUTARI (Milyar TL)	ARTIŞ(%)
1990	3.322	-
1991	6.201	86.6
1992	13.059	110.5
1993	22.934	75.6
1994	42.461	85.1
1995	82.445	94.1
1996	157.389	90.9
1997	332.123	111.0
1998	782.537	135.6

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyelere verilen payların GSMH'ya oranları, bu payların yıllar boyunca seyrine ilişkin olarak, mutlak miktar artışlarından daha anlamlı sonuçlar ortaya koyabilir. Aşağıdaki tabloda, belediyelere verilen payların GSMH içindeki oranları verilmiştir.

³¹ İlgili yıllara ait D.İ.E. Kesin Hesap (Belediyeler ve İl Özel İdareleri) Bültenleri'nden alınmıştır.

Tablo 6: Belediyelere Verilen Payların Yıllar İtibarıyla GSMH'ya Oranları³²

YILLAR	PAY TUTARI(1) (Milyar TL)	GSMH(2) (Milyar TL)	1/2(%)
1990	3.322	397.177	0.83
1991	6.201	634.393	0.97
1992	13.059	1.103.605	1.18
1993	22.934	1.997.323	1.14
1994	42.461	3.887.903	1.09
1995	82.445	7.854.887	1.04
1996	157.389	14.978.067	1.05
1997	332.123	29.393.262	1.12
1998	782.537	53.012.781	1.47

Görüldüğü üzere, belediyelere verilen payların GSMH içindeki oranları yıllar itibarıyla istikrarlı bir seviyede gerçekleşmektedir. Özellikle 1994 yılı sonrasındaki artışlar bir ölçüde daha düşük düzeylerde seyretmiştir. Bu durum, Tablo 5'teki 1994 yılı sonrası meydana gelen artışlara paralel bir görünüm arz etmektedir. Yukarıdaki her iki tablo, belediyelere verilen paylardaki artışları yansıtsa da, bunun belediyeleri mali açıdan rahatlatan bir durum olup olmadığının bilinmesi için belediye gelirleri açısından bir değerlendirmenin yapılması daha yerinde olacaktır. Aşağıdaki tabloda, genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların belediye gelirleri içindeki oranları görülmektedir.

³² İlgili yıllara ait D.İ.E. Kesin Hesap (Belediyeler ve İl Özel İdareleri) Bültenleri ve www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T5-7.htm'den yararlanılmıştır.

Tablo 7: Yıllar İtibarıyla Belediyelere Verilen Payların Belediye Gelirleri İçindeki Payları³³

YILLAR	PAY TUTARI(1) (Milyar TL)	BELEDİYE GELİRLERİ(2) (Milyar TL)	1/2(%)
1990	3.322	6.471	51.3
1991	6.201	11.544	53.7
1992	13.059	21.834	59.8
1993	22.934	48.569	47.2
1994	42.461	93.499	45.4
1995	82.445	178.076	46.2
1996	157.389	362.098	43.4
1997	332.123	789.148	42.0
1998	782.537	1.770.097	44.2

1990 yılından 1998 yılına gelinceye değin incelendiğinde, merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere verilen payların belediye gelirleri içinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Merkezi yönetimden alınan bu payların bağış olarak kabul edilmesi durumunda, daha önce incelenen İngiltere örneği ile Türkiye'deki durum arasında bir paralellik gözlenmektedir.

2.3. Türkiye'de Merkezi Yönetimce Belediyelere Verilen Bağışlar

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından verilen payların nüfus esasına göre paylaşılması, belediyeler arasında birtakım adaletsizliklerin ortaya çıkmasına

³³ İlgili yıllara ait D.İ.E. Kesin Hesap Bültenleri

neden olmaktadır. Bu adaletsizlikleri gidermek için, örneğin yaz ve kış nüfusu farklılık gösteren, çevre kirliliğinden olumsuz etkilenen, temel alt yapısı eksik olan belediyelere merkezi yönetim tarafından çeşitli bağışlar adı altında kaynak transferi yapılmaya çalışılmaktadır.

Yukarıda verilen gerekçelere rağmen, merkezi yönetimden sağlanan bağışların, belediyelerin mali özerkliği ile çeliştiği, merkezîyetçiliğin ve mali vesayet in bu nedenle arttığı da ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, belediye yöneticileri hem mali özerkliği savunmakta, hem de merkezi yönetimden daha fazla gelir transferi istemektedirler. Bunun nedenleri olarak da, belediyelerin harcamalarındaki artışın gelirlerindeki artıştan fazla olması ve belediyelerin siyasal ve hukuki nedenlerden ötürü yerel halktan vergi alamaması gösterilmektedir³⁴. Bu durumu bir çelişki olarak değerlendirmemek gerekmektedir. Öyle ki, merkezîyetçi bir ülke olan Türkiye’de belediyelerin vergi koyma veya hasılatı kendilerine bırakılmış olan vergilerin oranlarında bir değişiklik yapma olanağı olmadığı gibi, çeşitli nedenler dolayısıyla, harcamalarını kısma gibi bir olanakları da yoktur. Dolayısıyla, mali özerklik ve mali vesayet kavramlarını, bütün bu hususları birlikte değerlendirerek ele almak daha yerinde bir tutum olabilir.

2.3.1. Belediyelere Verilen Bağışların Çeşitleri ve Yıllık Miktarları

Merkezi yönetim tarafından belediyelere verilen bağışlar çok çeşitlidir. Bunlar arasında en önemlileri Belediyeler Fonu ve Mahalli İdareler Fonu adı altında verilen bağışlardır. Diğer bağış çeşitleri ise, Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, Geliştirme Destekleme Fonu, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu, Maliye Bakanlığı bağışları ve çeşitli bakanlık ve kamu kuruluşlarından sağlanan bağışlardır³⁵. Merkezi yönetimce belediyelere verilen bağışlar aşağıda daha ayrıntılı biçimde verilmiştir.

³⁴ FALAY ve diğer., a.g.e., s.12.

³⁵ www.mahalli-idareler.gov.tr

2.3.1.1. Belediyeler Fonu

Bu bağış türü, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden verilen payın % 3'lük bölümünden oluşmaktadır. Bayındırlık ve İskan bakanlığı emrinde İller Bankasına Belediyeler Fonu adıyla yatırılan bu bağış türünden, nüfusları ne olursa olsun, bütün belediyeler yararlanabilmektedir. Bu bağış türünün amacı; belediyelerin İller Bankası yıllık yatırım programında bulunan işler için tahsis yapmaktır³⁶.

Söz konusu tahsis, Belediyeler Fonu Yönetmeliği tarafından dağıtım şekli düzenlenen Belediyeler Fonundan, İller Bankası yıllık yatırım programında bulunan belediyelerin;

- a) harita,
- b) imar planı,
- c) içme suyu,
- d) kanalizasyon,
- e) çeşitli yapı ve tesisleri ile,

f) benzeri işlere ait plan ve projeler ve belediyelerin görev alanında bulunup da İller Bankası programına alınan sair işlerin, yıl içi yatırımları için yapılır. Ayrıca, bu yatırımlara ilişkin kontrol ve etüt masrafları, kamulaştırma, malzeme, yol tamir bedelleri gibi tesis için İller Bankasının yaptığı bilimum harcamalar da yıl içi yatırım kapsamındadır.

Öte yandan, belediyeler yukarıda sayılanların dışındaki kalan diğer işlerin yıl içi yatırımları için bu fondan borç almak suretiyle yararlanabilmektedirler.

Belediyeler Fonundan yapılacak tahsis miktarı ve fon bakiyesine ilişkin olarak ise, İller Bankası yatırım programında bulunan işlerin yıl içi yatırımları için, yıl sonlarında Belediyeler Fonundan tahsis edilecek miktarın, o yıl sonundaki Belediyeler Fonu mevcudunu geçemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, yıl içi yatırımları için Belediyeler

³⁶ Belediyeler Fonu Yönetmeliği, Resmi Gazete Sayı: 18641, 20.1.1985.

Fonu mevcudundan yapılan tahsislerden arta kalan para, yıl sonunda İller Bankası sermayesine aktarılmaktadır.

Bunun yanı sıra, Belediyeler Fonunda her ay toplanan paranın % 6'lık bir bölümü, Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı olarak ayrılmaktadır. Ayrılan bu pay, Boğaziçi alanında yapılacak kamulaştırma işlerine ve alt yapı yatırımlarına, Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün teklifi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayı ile İller Bankasınca tahsil edilir. Yapılan tahsisler, tahsis edilen işlere harcanmak üzere, Boğaziçi İmar Müdürlüğü emrine gönderilir. Boğaziçi İmar Müdürlüğüne gönderilen paralardan artan miktarlar, söz konusu işin bitiminde İller Bankasına iade edilir. İade edilen tahsis bakiyeleri Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı hesabına aktarılır.

Bu bağış türü, daha sonra incelenecek olan diğer bağış türlerinden farklıdır. Bu bağış belediyelere doğrudan para olarak verilmemekte, daha önce adı geçen işler için belediyeler adına İller Bankası tarafından kullanılmaktadır.

Bu fondan sağlanan paraların doğrudan belediyeler tarafından kullanılmamasının amacının, savurganlığı önlemek ve belediyeleri daha planlı hizmet sunmaları için yönlendirmek olduğu söylenebilir. Bunu ayrıca, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet uygulamasının bir yolu olarak değerlendirmek de olasıdır.

Aşağıdaki tablo, 1990 yılından 1998 yılına değin Belediyeler Fonu miktarlarını göstermektedir. Belediyeler Fonunun yıllar itibarıyla artış miktarlarına bakıldığında, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyelere verilen paylardaki artışlara benzer bir artış gözlenmektedir. Ancak, 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz öncesinde ve kriz sırasında bu fon miktarının bir düşüş gösterdiği görülmektedir. Bu durum Tablo 5, Tablo 6 ve Tablo 7'de görülen düşüşlere paralellik göstermektedir.

Tablo 8: Yıllar İtibarıyla Belediyeler Fonu Miktarları³⁷

YILLAR	BELEDİYELER FONU TUTARI (Milyar TL)
1990	1.051
1991	1.980
1992	3.460
1993	3.008
1994	2.585
1995	3.700
1996	5.425
1997	13.224
1998	27.700

2.3.1.2. Mahalli İdareler Fonu

Mahalli İdareler Fonu, belediyelerin yararlanabilecekleri önemli gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Bu fona ilişkin olarak, 2380 sayılı Kanunun 3004 sayılı Kanunla değişik birinci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği adı altında bir yönetmelik çıkartılmıştır. Adı geçen yönetmelik ile, belediyelerin bu fondan yararlanmalarına açıklık getirilmektedir. Bu yönetmelikle, fonda toplanacak paranın kaynağı ile fonun dağıtımına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. Ayrıca, belediyelere bu fondan yapılan yardımların hangi hizmet çeşitlerine kullanılabileceği de belirtilmiştir³⁸.

³⁷ Bu tablonun oluşturulmasında Ahmet KESİK, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", (XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, 2000 içinde), s.193-199. dan yararlanılmıştır.

³⁸ Bkz: Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği, Resmi Gazete Sayı: 18520, 19.9.1984.

Bu yönetmeliğe göre fonun amacı, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmede sıkıntı çeken mahalli idarelere karşılıksız mali yardımda bulunarak, onları hizmete özendirmek ve desteklemektir. Bu amaçla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere ve il özel yönetimlerine ayrılan payların bir bölümü İçişleri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrinde kullanılmak üzere İller Bankası hesabına Mahalli İdareler Fonu adı altında yatırılmaktadır.

2380 sayılı Kanunun birinci maddesine göre kurulan bu fon, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 0.25'ine tekabül eden kısmı belediyelere, % 0.20'sine tekabül eden kısmı il özel idarelerine ait paylardan alınacak toplam % 0.45'lik kısımdan oluşmaktadır. İller Bankasında açılan hesapta toplanan % 0.45'lik oranın % 0.30'u İçişleri, % 0.15'i ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın emrinde bulunan ve anılan Bakanlıkça kullanılan bu fondan; belediyelerin görev alanına giren ve Bakanlığın uygun göreceği 'düzenleme ve yapım işleri' ile belediyelerin 5 yıllık imar programında yer alan 'kamulaştırma' işlerine yardım yapılmaktadır.

Mahalli İdareler Fonu Yönetmeliğinde 1994 yılında yapılan düzenlemelerle, belediyelere yapılan tahsislere ilişkin işlemlerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu yeni düzenlemeye göre, Mahalli İdareler Fonu gider hesabında toplanan miktarın İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile valilikler adına T.C. Ziraat Bankası'nda açılacak hesaba gönderilmesi kararlaştırılmıştır. Diğer bir söyleyişle, söz konusu fondan yapılan yardımların il içinde belediyelere dağıtım yetkisi valilere devredilmiştir³⁹.

Mahalli İdareler Fonundan sağlanan bağışlardan, son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000'in altında olan belediyeler yararlanırlar. Öte yandan, yine 1994 yılında Mahalli İdareler Fonunda yapılan bir değişiklik ile, bu fondan valilik emrine gönderilen paranın bir yıllık tutarının % 20'si köylere dağıtılmaktadır⁴⁰.

³⁹ İbrahim HALICI, "Belediyelerin Mahalli İdareler Fonundan Yararlanma Şartları", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 4 Sayı 6, Haziran 1999.

⁴⁰ Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği, Madde 4

Belediyelere, her yıl başında İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek azami proje keşif tutarını geçmeyen hizmet ve yatırımların % 70'ine kadar yardım yapılmaktadır. En son olarak İçişleri Bakanlığınca bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 1998 yılında çıkarmış olduğu bir genelge ile yardım miktarı belirlenmiştir. Buna göre, toplam keşif tutarı azami 10 milyar lirayı geçmeyen projeler için keşif toplamının % 70'i oranında (azami 7 milyar lira) yardım yapılacaktır. Keşif özetinin 10 milyar lirayı geçmesi durumunda, aşan kısım değerlendirmeye alınmayacaktır. Keşif tutarının dışında kalan kısmını, belediyeler kendi imkanları ile sağlamak ve hizmeti bitirmek zorundadırlar.

Mahalli İdareler Fonundan belediyelere, ancak belli hizmetler için yardım sağlanmaktadır. Yardım konusu olabilecek hizmetler; belediye hizmet binası, fırın, hal, düğün ve nikah salonu, sıcak su tesisleri, park ve yeşil alan tesisleri, kültürel ve sportif amaçlı tesisler, garaj ve otopark yapımı, çeşitli depoların yapılması olarak sayılabilir. Bu işlerden, belediyelerce yapılıp bitirilmesinde zorunluluk görülen projelerden birine yardım yapılır. Ancak, bu hizmetlere ilişkin birtakım kısıtlamalar da vardır. Örneğin, yardım yapılan bir hizmet tamamıyla bitirilmeden, aynı belediyenin ikinci bir hizmet konusuna ilişkin yardım isteği değerlendirmeye alınmadığı gibi, yardım konusu hizmet için gerekli olan arsayı belediyelerin kendi olanakları ile sağlaması zorunluluğu vardır.

Mahalli İdareler Fonundan bağış yapılırken, bazı belediyelere öncelik tanınması öngörülmüştür⁴¹. Buna göre;

- a) yeni kurulan belediyeler,
- b) kalkınma plan ve programlarına göre, kalkınmada öncelikli iller kapsamına giren belediyeler,
- c) daha önce hiç yardım almamış belediyeler,
- d) kendi olanakları ile başlamış ve keşfine göre yarısı tamamlanmış bir işin tamamlanması için başvuran belediyeler,
- e) fon yardımı ile, başlattığı projeyi planlanan süre içerisinde başarı ile bitirip bir başka hizmet için başvuran belediyeler, bu fondan yardım almakta önceliğe sahiptirler.

⁴¹ Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği, Madde 9.

Mahalli İdareler Fonundan yapılan yardımların geçici de olsa, projesi ve tahsis amacı dışında kullanılamayacağı; denetleme sonucunda veya herhangi bir yoldan, tahsisin amaç dışında kullanıldığı anlaşılmaması durumunda, tahsisin ilgili bakanlıkça iptal edilerek fona iade ettirileceği de Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinde açıkça belirtilmektedir. Bu durumda ayrıca, ilgili belediyenin İller Bankasınca nüfus esasına göre gönderilen paylarından defaten kesinti yapılması öngörülmektedir.

Yukarıda sayılan koşullardan başka, bu fondan alınan yardımların kullanılma süresine ilişkin olarak da çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre, bu fondan alınan paralar, valilikçe kabul edilebilecek mücbir sebepler dışında, alındığı tarihten itibaren bir yıl içerisinde kullanılmaya başlanılmaması veya iki yıl içinde işin bitirilmemesi halinde, vali onayı ile iptal edilir. Ayrıca, fon yardımı ile gerçekleştirilecek bir proje veya hizmetin herhangi bir sebeple gerçekleştirilmesinden vazgeçilmesi veya zorunlu nedenlerle uygulamasının mümkün olmaması halinde, durum en kısa zamanda valiliğe bildirilir ve valilikçe verilecek talimata göre hareket edilir.

Mahalli İdareler Fonundan yapılacak yardımların yürütülmesi ve takip işleri, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir. Bu fonlarda yapılan harcamaların denetimi ise, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve diğer merkezi yönetim ajanları tarafından gerçekleştirilmektedir.

1990 yılı sonrası Mahalli İdareler Fonu miktarlarına bakıldığında önemli miktarlarda dalgalanmalar görülmektedir. Ancak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyelere verilen payların ve Belediyeler Fonunun artış miktarlarında olduğu gibi, 1994 ekonomik krizi ile beraber bu fonun miktarında da bir miktar düşüş yaşanmıştır. Mahalli İdareler Fonu miktarlarında 1995 yılı sonrasında yaşanan yüksek oranlı artışlar ise belediyelerin yatırım ihtiyaçlarının artmasının ve merkezi yönetimin belediyelere karşı tutum değişikliğinin bir göstergesi olarak ele alınabilir. Tablo 9'da Mahalli İdareler Fonunun 1990 yılı sonrası gelişimi görülmektedir.

Tablo 9:Yıllar İtibarıyla Mahalli İdareler Fonu Miktarları⁴²

YILLAR	M.İ.E. TUTARI (Milyar TL)
1991	67
1992	126
1993	115
1994	31
1995	30
1996	478
1997	1.035
1998	2.332
1999	6.055

2.3.1.3. Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu

Bu bağış türü, 16.6.1985 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Yönetmeliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından verilmektedir.

Belediyelerin bu fondan yararlanabilmeleri için, gerçekleştirmek istedikleri hizmetin trafikle doğrudan doğruya ilgili bulunması, belediyeye yasalarla verilmiş görevlerden olması ve bu hizmetin kendi bütçesi ile başarma gücü dışında bulunması gerekmektedir. Bu bağış türünden tahsis yapılırken göz önünde bulundurulacak öncelikler vardır. Buna göre; ışıklı trafik cihazları (sinyalizasyon), trafik işaret levhaları ve yol çizgi oyaları, otopark yapımı ve düzenlenmesi, kavşak düzenlemesi, trafiğin kapalı devre televizyon sistemi ile kontrolü, çocuk trafik eğitim parkları, bu hizmetlerle ilgili araç ve gereçlere ilişkin olarak fondan bağış alınabilmektedir⁴³.

⁴² www.mahalli-idareler.gov.tr

⁴³ Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fon Yönetmeliği, Resmi Gazete Sayı: 18786(Mükerrer), 16.6.1985.

Belediyelerin başarıma gücüne ilişkin olarak ise çeşitli ölçütler söz konusudur. Buna göre belediyeler bütçe tutarlarına göre 5 kümeye ayrılmış olup, her bir belediye kümesi için, bu hizmete ilişkin harcamanın belli miktarları aşması durumunda bağış sağlanmaktadır. Ancak, yıllardır süregelen enflasyon ortamı sonucunda yükselen bütçe tutarları, bu başarıma gücü ölçütlerini anlamsız hale getirmiştir. Bu yüzden, belediyelerin başarıma gücü tablosuna yer verilmesine gerek görülmemiştir.

Öte yandan, bu fona ilişkin yıllık miktarların hesabı yapılırken, ödeneğin %10'unun il özel idarelerine ayrılması esastır. İl özel idareleri tarafından herhangi bir başvuru olmadığı takdirde ise bütün ödenek belediyelere verilmektedir. Ödeneğin dağıtımında da, belediyeler nüfus büyüklüklerine göre pay almaktadırlar. Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonundan belediyelere sağlanan bağışların nüfusa göre dağıtımı ve 1990 yılı sonrası fon tutarları aşağıda verilmiştir.

Tablo 10: Belediyelerin Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonundan Alabileceği Paylar⁴⁴

BELEDİYE GRUPLARI	NÜFUS	ALINABİLECEK PAY (%)
I	300.000'den yukarı	40
II	100.000-300.000 arası	15
III	50.000-100.000 arası	10
IV	20.000-50.000 arası	10
V	20.000'den az	10

⁴⁴ KELEŞ, a.g.e., s.339.

Tablo 11: Yıllar İtibarıyla Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Miktarları⁴⁵

YILLAR	T.H.G.F. TUTARI (Milyar TL)
1990	23.2
1991	10.0
1992	23.6
1993	5.9
1994	0.7
1995	5.0
1996	19.0
1997	23.7

2.3.1.4. Çevre Kirliliğini Önleme Fonu

Bu fon Çevre Bakanlığı Finansman Daire Başkanlığı tarafından Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği⁴⁶ çerçevesinde verilmektedir. Belediyeler bu fondan çevre ile ilgili birçok iş için yararlanabilmektedir. Bu işler; çevre kirliliğini önleyici araştırma faaliyetleri, çevre temizlenmesi, çevre kirliliğini önleyici eğitim faaliyetleri, personel yetiştirilmesi, teknoloji ve proje satın alınması, proje yardımları düzenlenmesi, arıtma tesisleri, çevre kirliliğini önleyici ve iyileştirici faaliyetlerde kullanılacak her türlü araç, gereç (traktör, römork, sisleme makinesi, çöp kamyonu, arazöz, vidanjör) alımı ile bu araçların bakımı, onarımı ve bu tür araç gerecin yapımı için kurulacak tesis ve işletmeler, ağaçlandırma, hayvan ve bitki nesillerinin ıslahı ile ilgili çalışmalardır.

⁴⁵ KESİK, a.g.e., s.193-196.

⁴⁶ Resmi Gazete, 17.5.1985

Belediyelere, yukarıda sayılan amaçlarla verilen bu fonun 1990 yılı ve sonrası miktarları Tablo 12’de verilmiştir.

Tablo 12: Yıllar İtibarıyla Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Miktarları⁴⁷

YILLAR	C.K.Ö.F. TUTARI (Milyar TL)
1990	19.6
1991	250.0
1992	493.6
1993	640.4
1994	312.5
1995	243.3
1996	2.338.2
1997	4.940.0
1998	3.630.0

2.3.1.5. Geliştirme ve Destekleme Fonu

Bu fon, 7.11.1984 tarih ve 84/8800 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince, Toplu Konut İdaresinin bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından verilmektedir⁴⁸. Belediyelerin bu fona ilişkin talep dosyaları Devlet Bakanlığı tarafından toplanmakta ve daha sonra Yüksek Planlama Kuruluna iletilmektedir. Kurulun bu kararından sonra, Toplu Konut İdaresi vasıtasıyla yardım yapılmaktadır.

Belediyeler tarafından toplu konut mahallerinin kamulaştırma ve diğer şekillerde temini ile bu yerlerin yol, kanalizasyon, içme suyu ve elektrik gibi altyapı giderleri bu fonun kullanılabilceği hizmet alanları olarak belirtilmiştir.

⁴⁷ www.treasury.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-14.htm

⁴⁸ Resmi Gazete, 7.12.1984.

Tablo 13: Yıllar İtibarıyla Geliştirme ve Destekleme Fonu Miktarları⁴⁹

YILLAR	G.D.F. TUTARI (Milyar TL)
1990	742.2
1991	2.606.5
1992	5.526.2
1993	8.469.1
1994	8.000.0
1995	2.792.7
1996	3.819.6
1997	9.100.0
1998	29.150.0

2.3.1.6. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu

Bu fonun temel dayanağı, 4109 sayılı Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Yapılması Hakkında Kanundur. Bu fondan yalnızca asker ailelerine yardım gideri için geliri yeterli olmayan belediyelere, İçişleri Bakanlığı kararı ile yardım yapılmaktadır. Ancak, bir belediyenin bu tür bir yardımı talep ederken, gelirinin yeterli olup olmadığının belirlenmesi konusunda objektif herhangi bir ölçüt yoktur.

Bu fonun 1990 yılından günümüze değin miktar olarak gelişimi aşağıdaki tabloda görülmektedir.

⁴⁹ www.treasury.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-14.htm

Tablo 14: Yıllar İtibarıyla Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu Miktarları⁵⁰

YILLAR	M.A.A.Y.F. TUTARI (Milyar TL)
1991	3
1992	1
1993	1
1994	6
1995	1
1996	1
1997	19
1998	34
1999	104

2.3.1.7. Devlet Planlama Teşkilatınca Verilen Bağışlar

Devlet Planlama Teşkilatı bütçesinden sağlanan bu bağışlar, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyelere ve il özel idarelerine proje karşılığında yapılmaktadır. Bağışın koşulları özel bir yönetmelikle düzenlenmiştir⁵¹.

Bu bağış kapsamında, kalkınmada öncelikli yörelerdeki il özel idareleri ve belediyelerin tarım ve hayvancılık ürünlerinin işlenmesine yönelik yatırımlara, kültür ve turizmin gelişmesine yönelik yatırımlara, yatırım amacıyla kurulan yeni anonim şirket iştiraklerine, imalat sanayinin gelişmesine katkı sağlayacak yatırım projelerine ve hizmetlerin etkinliğini arttıracak sosyal ve ekonomik alt yapı yatırımlarına mali destek sağlanmaktadır.

⁵⁰ www.mahalli-idareler.gov.tr

⁵¹ Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Program ve Projeleri Desteklemek Amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Yapılacak Yardımların Dağıtım Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 9.9.1992.

Son 10 yıllık döneme ilişkin Devlet Planlama Teşkilatı bütçelerine bakıldığında genellikle, yerel yönetimlere yapılan bağış miktarlarında belediyeler ve il özel idareleri olarak bir ayırım yapılmamıştır. Sadece 1993 yılında, yerel yönetimlere sağlanan bağışlar il özel idarelerine ve belediyelere olmak üzere ayrı ayrı belirtilmiştir. 1993 yılında sağlanan bağışın % 48'i belediyelere verilmiştir. Aşağıdaki tablo incelenirken, bu durumun gözden ırak tutulmaması gerekmektedir.

Tablo 15: Yıllar İtibarıyla D.P.T.'nce Verilen Bağışlar⁵²

YILLAR	D.P.T. BAĞIŞ TUTARI (Milyar TL)
1990	6
1991	10
1992	30
1993	35.6
1994	50
1995	77
1996	335
1997	300
1998	550

⁵² İlgili yıllara ait Bütçe Kanunları'ndan alınmıştır.

2.3.1.8. Maliye Bakanlığı'nca Verilen Bağışlar

Bu tür bağışlar, mali yönden sıkıntıda bulunan belediyelere nüfus esasına göre ve diğer bağışlardan farklı biçimde, koşulsuz olarak verilmektedir. Sağlanacak bağışın miktarı merkezi yönetim tarafından serbestçe belirlenmektedir. Maliye Bakanlığı'na ödenek olarak kaydedilen bu tür bağışlara ilişkin mevzuat, söz konusu yıla ait Bütçe Kanunlarıdır.

Tablo 16: Yıllar İtibarıyla Maliye Bakanlığı'nca Verilen Bağışlar⁵³

YILLAR	MALİYE BAKANLIĞI BAĞIŞ TUTAR (Milyar TL)
1990	53
1991	96.5
1992	390
1993	315
1994	600
1995	1.500
1996	10.000
1997	25.000
1998	25.000

⁵³ İlgili yıllara ait Bütçe Kanunları'ndan alınmıştır.

2.3.1.9. Diğer Bağışlar

Şüphesiz ki; merkezi yönetimce belediyelere verilen bağışlar yukarıda sayılanlar ile sınırlı değildir. Miktarları sayılanlardan daha az olmakla ve daha düzensiz verilmekle beraber, merkezi yönetim çok çeşitli adlar altında belediyelere kaynak aktarımı yapmaktadır. Bu tür bağışlardan bazıları belediyelerin görev alanında olan hizmetler için verilmekte ancak düzenli bir şekilde dağıtılmamaktadır. Bazı bağış türleri ise tam anlamıyla belediyelerin görev alanında olan hizmetler için verilmemekte, daha çok sosyal, kültürel ve sportif amaçlarla verilmektedir. Bu tür bağışlar yoluyla belediyelerin merkezi yönetime aracılık görevini üstlendikleri ifade edilebilir. Bu tür bağışları, daha önceki bağışlarda olduğu gibi sistematik bir biçimde ele alıp inceleme imkanı yok denecek kadar azdır.

Diğer bağışlar başlığı altında ele alınabilecek bağışlardan ilki Gecekondu Fonu adıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından verilen bağış türüdür. Bu fon, belediyelerce yapılan veya yaptırılan gecekondu tasfiye, ıslah ve önleme bölgelerine ait projelerle ilgili kamulaştırma, arazi ıslah ve düzenleme, alt yapı ve bina yapımı için karşılıklı veya karşılıksız olarak verilmektedir. Bu hizmet türleri belediyelerin görev alanının içinde olmasına rağmen, hem sağlanan bağışın karşılıklı veya karşılıksız olarak verilmesi, hem de belediyelere verilmesinin 2000 yılına kadar durdurulması nedeniyle, miktar yönünden ele alınamamaktadır⁵⁴.

Ayrıca, Turizm Bakanlığı tarafından, turistik yöre belediyelerine alt yapı yardımı yapılmakta ve turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde bulunan belediyeler ile turizm bakımından öncelik kazanan yerleşme merkezlerindeki belediyelere vidanjör, arazöz ve çöp kamyonu sağlanmasına yardım edilmektedir. Ancak, bu bağışlara ilişkin derli toplu veriler mevcut değildir.

Kültür Bakanlığı da, bünyesinde oluşturulan Kültür Etkinliklerine Yardım Fonu ile, belediye sınırları içinde yapılan şenlik, festival, anma günleri, konser, sergi, gösteri, kongre ve sempozyum, fuar, seminer, panel ve benzeri sosyal ve kültürel etkinlikler için

⁵⁴ Bkz: www.mahalli-idareler.gov.tr/Fonlar/bayindirlikveiskanbakanligi.htm

bağışta bulunmaktadır. Ayrıca, adı geçen bakanlık tarafından kütüphane için yer tahsis etmiş olan belediyelere kitap ve kütüphane malzemesi yardımı yapılmaktadır. Bu bağışlara ilişkin olarak da miktar bakımından bir incelemeye gidilememiştir.

Spordan sorumlu Devlet Bakanlığı tarafından da, köy ve semt spor tesis ve alanlarının yapımı için Türk Sporunu Teşvik Fonu adı altında oluşturulmuş fondan bağışta bulunmaktadır. Ayrıca aynı Bakanlık tarafından, Türk Sporunu Teşvik Fonu mevzuatı dışında belediyelerin spor tesisi yapımı ve malzeme alımı işleri için belediyelere bağış verilmektedir.

2.3.2. Belediyelere Verilen Bağışların Yıllık Toplam Miktarları, GSMH'ya Oranları ve Belediye Gelirleri İçindeki Payları

Genel bütçe vergi gelirleri hasılat toplamından belediyelere verilen payların da bağış olarak kabul edilmesi durumunda ortaya çıkan tablo, çalışmanın son kısmında ele alınmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri hasılat toplamı üzerinden belediyelere verilen payların bağış olarak ele alınmadığı bir durumda, merkezi yönetimin belediyelere sağladığı bağış toplamının yıllar itibarıyla gelişimi aşağıdaki tablodaki gibi olmaktadır. 1994 yılı öncesi ve 1994 ekonomik krizi bir yana bırakılacak olursa, belediyelere sağlanan bağış miktarlarında her yıl yüzde yüzün üzerinde artışların olduğu görülmektedir.

Tablo 17: Yıllar İtibarıyla Toplam Bağış Miktarları⁵⁵

YILLAR	TOPLAM BAĞIŞ TUTARI (Milyar TL)	ARTIŞ (%)
1990	1.895	-
1991	5.023	165
1992	10.050	100
1993	12.590	25.2
1994	11.585	-8
1995	8.349	-28
1996	22.416	168
1997	53.642	139
1998	88.396	64

Kuşkusuz, merkezi yönetim tarafından belediyelere verilen bağış miktarlarının yıllar itibarıyla gelişimi Türkiye'deki enflasyonist ortam nedeniyle tek başına anlamlı olmayacaktır. Belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden verilen paylar incelenirken yapıldığı gibi, bağış miktarlarının da GSMH'ya ve belediye gelirlerine oranlanmasıyla bir değerlendirme olanağı elde edilmiş olacaktır. Aşağıda sırasıyla, bağışların GSMH'ya ve belediye gelirlerine oranları verilmiştir.

⁵⁵ Daha önce ayrı ayrı incelenen bağışların toplanmasıyla elde edilmiştir.

Tablo 18: Belediyelere Verilen Bağışların Yıllar İtibarıyla GSMH'ya Oranları⁵⁶

YILLAR	TOPLAM BAĞIŞ TUTARI (1) (Milyar TL)	GSMH (2) (Milyar TL)	½ (%)
1990	1.895	397.177	0.47
1991	5.023	634.393	0.79
1992	10.050	1.103.605	0.91
1993	12.590	1.997.323	0.63
1994	11.585	3.887.903	0.29
1995	8.349	7.854.887	0.10
1996	22.416	14.978.067	0.15
1997	53.642	29.393.262	0.18
1998	88.396	53.012.781	0.16

Görüldüğü üzere, Türkiye'de yerel yönetimler denince akla gelen en öncelikli tür olan belediyelere sağlanan bağış miktarları, GSMH içinde oldukça önemsiz bir yer tutmaktadır. Her ne kadar, merkezi yönetim tarafından belediyelere çeşitli adlar altında, örtülü olarak birçok değişik yoldan parasal kaynak aktarıldığı iddiaları söz konusu ise de, yukarıdaki tablo genel bir durum tespiti yapmak için yeterli sayılabilir.

Türkiye'de il özel yönetimleri, belediyelere oranla merkezi yönetimden çok daha az miktarda bağış almaktadırlar. Dolayısıyla, Türkiye'de merkezi yönetimin yerel yönetimlere sağladığı bağış miktarlarının GSMH'ya oranları, ilk bölümde incelenen Amerika Birleşik Devletleri'ne ilişkin oranların bir hayli altında kalmaktadır. Ancak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden yerel yönetimlere verilen paylar da

⁵⁶ Daha önce ayrı ayrı incelenen bağışların toplanmasından ve www.muhasibat.gov.tr' den elde edilen verilerden oluşturulmuştur.

bir bağış olarak ele alınırsa, iki ülke arasındaki bu oranlar yönünden ortaya çıkan farklılık bir ölçüde kapanmaktadır.

Tablo 19: Belediyelere Verilen Bağışların Yıllar İtibarıyla Belediye Gelirleri İçindeki Payları⁵⁷

YILLAR	TOPLAM BAĞIŞ TUTARI (1) (Milyar TL)	BELEDİYE GELİRLERİ(2) (Milyar TL)	½ (%)
1990	1.895	6.471	29.2
1991	5.023	11.544	43.5
1992	10.050	21.834	46.0
1993	12.590	48.569	25.9
1994	11.585	93.499	12.3
1995	8.349	178.076	4.6
1996	22.416	362.098	6.1
1997	53.642	789.148	6.7
1998	88.396	1.770.097	4.9

Toplam bağış miktarlarının belediye gelirleri içindeki payına bakıldığında, 1990'lı yılların başından bu yana bir düşüş görülmektedir. Bu düşüşün nedeni olarak, belediye gelirlerinin, merkezi yönetimden sağlanan bağış miktarlarından daha çok artması gösterilebilir.

2.3.3. Belediyelere Verilen Bağışların Değerlendirilmesi

Türkiye'de merkezi yönetimce belediyelere verilen bağışların GSMH içindeki paylarının oldukça düşük seviyede olması, ülkenin merkeziyetçi bir yönetim yapısına

⁵⁷ Daha önce ayrı ayrı incelenen bağışların toplanmasından ve ilgili yıllara ait D.İ.E. Kesin Hesap Bültenleri'nden alınan verilerden oluşturulmuştur.

sahip olması nedeniyle yadırganabilir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere verilen payların da bir bağış olarak ele alınması durumunda, bağış miktarlarının GSMH içindeki payları ortalama % 1.5 düzeyindedir. İl özel idarelerine sağlanan bağışlarla birlikte bu oran % 2'ler düzeyine çıkmaktadır.

Federal bir yönetim yapısına sahip olan Amerika Birleşik Devletleri'nde ise, belirli sınırlar içerisinde vergileme yetkisine sahip bulunan yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından sağlanan bağışların, aynı ülkenin GSYİH'sı içindeki payı ortalama %2.8 düzeyindedir⁵⁸. Merkeziyetçi bir ülke olan Türkiye'de, merkezi yönetimce yerel yönetimlere verilen bağışların GSMH içindeki oranının, federal bir ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'ndeki orandan büyük olması, ya da en azından eşit düzeyde olması beklenir. Ancak, inceleme sonuçlarından da anlaşılacağı üzere, Türkiye'de merkezi yönetimin belediyelere kaynak aktarırken kıskanç davrandığı iddiasını doğrular nitelikte sonuçlara ulaşılmaktadır.

Türkiye'de merkezi yönetimce belediyelere verilen bağışlar ele alınırken öne çıkan bir diğer nokta da, verilen bağışların hemen hemen tamamına yakınının koşullu bağış niteliğinde olmasıdır. Bu koşullar da çoğunlukla, bağışların belli birtakım hizmetlere tahsis edilmesi zorunluluğu şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak, bağışların bu şekilde koşullu verilmesinin, bundan beklenen amaçları yerine getirip getirmediğine ilişkin yapılmış herhangi bir çalışma bulunmadığı gibi, özellikle, birinci bölümde bağışların veriliş gerekçeleri arasında ele alınan yerel yönetimler arası yatay eşitliğin sağlanması ve dışsalıkların giderilmesi gibi amaçlar üzerinde durulduğuna ilişkin herhangi bir belirtiyeye rastlanmamaktadır. Belediyelere verilen bağışların tamamı, bu yönetim birimlerine gelir desteği sağlamaktan öte bir amaç taşımamaktadır.

Aşağıdaki tabloda, Türkiye'de merkezi yönetimce belediyelere verilen bağışların, ilk bölümde incelenen bağış türleri açısından genel bir sınıflandırması yapılmıştır. Bu sınıflandırmadan, belediyelere verilen bağışların tamamına yakınının

⁵⁸ Amerika Birleşik Devletleri'ne ilişkin ekonomik hesaplamalarda genellikle GSMH büyüklüğü yerine GSYİH büyüklüğü kullanılmaktadır. Bunun nedeni, bu ülkenin dış alem gelirlerinin çok fazla olması nedeniyle, GSMH büyüklüklerinin hesaplamalarda yanıltıcı sonuçlar ortaya çıkarmasıdır. Türkiye'de ise dış alem gelirlerinin ihmal edilebilir düzeyde olduğu kabul edildiğinden, bu tür hesaplamalarda GSYİH yerine GSMH'nın kullanılmasının pek bir sakıncası olmadığı varsayılır.

koşullu bağışlar biçiminde verildiği, hiçbirisinin katkılı bağış karakteri taşımadığı ve çoğunluğunun proje esaslı bağışlardan oluştuğu görülmektedir.

Tablo 20: Belediyelere Verilen Bağışların Bağış Türleri Açısından Değerlendirilmesi

BAĞIŞLAR	Koşullu	Koşulsuz	Katkılı	Katkısız	Formül Esaslı	Proje Esaslı
Belediyeler Fonu	✓			✓		✓
Mahalli İdareler F.	✓			✓		✓
T.H.G.F	✓			✓	✓	
M.A.A.Y.F.	✓			✓		
Ç.K.Ö.F.	✓			✓		✓
G.D.F.	✓			✓		✓
Gecekondu Fonu	✓			✓		✓
Maliye Bakan. B.		✓		✓		
Genel Bütçe Vergi Payı		✓		✓	✓	

Merkezi yönetim tarafından belediyelere verilen bağışlar arasında katkılı bağış niteliği taşıyan herhangi bir bağışın bulunmaması, Türkiye’de merkezi yönetimin bağış uygulamalarının bir eksikliği olarak kabul edilebilir. Yerel kamusal mal ve hizmet üretiminde ortaya çıkan taşma etkilerini azaltmak ve bu tür mal ve hizmetlerin yaydıkları dışsal faydaları kontrol altına almak ve sonuç olarak bu tür mal ve hizmetlerin üretiminde ekonomik etkinlik hedeflerine ulaşmak isteniyorsa, merkezi yönetim tarafından belediyelere sağlanan bağışların belli bir kısmının katkılı bağış haline dönüştürülmesi gerekmektedir. Belediyelere sadece gelir desteği sağlamak amacıyla bağış verilmesi, bu tür hedeflere ulaşılmasını olanaksız hale getirmektedir.

Yukarıda bahsedilen değerlendirmeler doğrultusunda, merkezi yönetimin bağış politikasına ilişkin değişikliklerin gerçekleştirilebilmesi için, öncelikle Türkiye’de yerel kamusal mal ve hizmetlerin neler olduğuna ilişkin bir standardın getirilmesi, bunun yanında, yerel nitelikteki mal ve hizmetlerin yaydıkları dışsallıkların doğru bir şekilde ölçülmesi gerekmektedir. Belediyelerin bağış şeklindeki gelirlerinin arttırılması, tek başına bu türden problemlerin zmne katkı sağlamayacağı gibi, büyük ölçüde kaynak israfına da neden olabilecektir.

SONUÇ

Yönetimler arası ilişkilere etki eden en önemli faktörlerin başında mali kaynakların bölüşümü gelmektedir. Gerek belediyeler gerekse diğer yerel yönetim birimleri için, yerel düzeyde sunulan mal ve hizmetleri finanse edecek kaynak olmadığı takdirde, görev ve sorumlulukların akılcı bölüşümü temeline dayanan bir yönetimler arası ilişkiler ağının kurulması sonuçsuz kalmaktadır.

Yönetimler arası ilişkilerin en önemli konusu, kaynakların çeşitli yönetim kademeleri arasında bölüşümünün nasıl sağlanacağıdır. Şurası bir gerçektir ki; kamu kaynaklarının yaratılması ve harcanması, bütün yönetim kademelerinin ve birimlerinin katıldığı bir dizi transferden, bağıştan, borç alma ve borç vermelerden, vergi hasılatının ve vergi kaynaklarının paylaşılmasından oluşmaktadır.

Bu noktada, merkezi yönetim tarafından en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelere genel bütçe vergi hasılatından verilen paylar ve bağış olarak aktarılan fonlar, merkezi yönetimin siyasal, ekonomik ve yönetsel birtakım amaçlara ulaşmasında önemli bir yere sahip olmaktadır. Ancak, bu tür fon aktarmalarının amacı sadece belediyelere gelir sağlamak olarak ele alındığı takdirde, ne bağışlardan beklenen diğer amaçlara ulaşılabilecek, ne de kaynak israfının önüne geçilebilecektir.

Çalışma sonucunda ortaya çıkan bulgular tam da bu noktaya işaret etmektedir. Öncelikle, Türkiye’de merkezi yönetim tarafından belediyelere verilen bağışlara ilişkin tam ve doğru verilere ulaşılamamaktadır. Ayrıca, Türkiye’de merkezi yönetim tarafından belediyelere verilen bağışların tamamına yakını koşullu bağışlardan oluşmaktadır. Ancak, genellikle bu koşullar sadece bağışların belli hizmetlere harcanması şeklinde belirlenmiş olup, ekonomik birtakım amaçlara ulaşmak için getirilmiş herhangi bir koşul göze çarpmamaktadır. Öte yandan, varolan koşulların gerçekten yerine getirilip getirilmediği konusunda yapılmış herhangi bir çalışma da mevcut değildir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ATKINSON, Anthony B. ve STIGLITZ, Joseph E., **Lectures on Public Economics**, New York: McGraw Hill Book Company, 1980.

EMREALP, Sadun, **Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi**, İstanbul: IULA-EMME Yayınları, 1991.

FALAY, Nihat, KALAYCIOĞLU, Ersin ve ÖZKIRIMLI, Umut, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, İstanbul: TESEV Yayınları, 1996.

FISHER, Ronald C., **State and Local Finance**, Second Edition, Chicago: Irwin Inc. 1996.

HIRSCH, Werner Z. ve RUFULO, Anthony M., **Public Finance and Expenditure in a Federal System**, San Diego: H.B.J. Publishers, 1990.

HYMAN, David N., **Public Finance**, Fifth Edition, Chicago: The Dryden Press, 1996.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 3. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, Haziran 1998.

MAKALELER

BAHL, Roy, "Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice", www1.worldbank.org/wbiep/decentralization, 5.3.2000.

GRAMLICH, Edward M., "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", **The Political Economy of Fiscal Federalism** içinde, Ed. Wallace E. Oates, Lexington MA: Lexington Books, 1997.

GROSSMAN, Philip J., "The Impact of Federal and State Grants on Local Government" **Public Finance Quarterly**, Issue 3, July 1990.

GÜLER, Birgül, "Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925-1989", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3 Sayı 4, Ocak 1994.

HALICI, İbrahim, "Belediyelerin Mahalli İdareler Fonundan Yararlanma Şartları", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 4 Sayı 6, Haziran 1999.

KESİK, Ahmet, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi" **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yay.**, No: 1176, 2000 içinde.

LADD, Helen F., "State Assistance to Local Governments: Changes During the 1980's" **American Economic Review**, Vol. 80 Issue 2, May 1990.

LOWENSTEIN, Ronnie, "Federal Grants During the Eighties", **Federal Reserve Bank Research Papers**, No: 9508, May 1995.

MA, Jun, "Intergovernmental Fiscal Transfers: A Comparison of Nine Countries",
IMF Papers, May 1997.

MORGAN, Bryn, "Local Government Finance Settlement: 1999/00: England", **House
of Commons Research Papers**, February 1999.

SHAH, Anwar, "Principles and Practices of Intergovernmental Fiscal Transfer",
Reforming China's Public Finances, Ed. Ahmad Ethisham, Washington D.C.:
1995. içinde

TORTOP, Nuri, "Dünyada ve Türkiye'de Hizmet Anlayışındaki Değişmeler ve Mahalli
İdarelerin Artan Önemi", **Demokrasi Gündemi**, Sayı 18, 1994.

WOOD, Edward, "Local Government Finance in England", **House of Commons
Research Papers**, December 1998.

İNTERNET ADRESLERİ

www.bea.doc.gov/bea/dn/gdplev.htm, 5.3.2000.

<http://govinfo.kerr.orst.edu/cffr-stateis.html>, 10.4.2000.

www.mahalli-idareler.gov.tr, 21.4.2000.

<http://web.ttnet.net.tr/users/ILLER/html>, 8.6.2000.

[www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Turkey%206.21.99/Turkey_
paper_2.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Turkey%206.21.99/Turkey_paper_2.htm), 8.6.2000.

www.treasury.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-14.htm, 20.7.2000.