AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Bir Göstergesi Olarak Yerel Harcamaların Yapısı

Ayşe Güner, Prof. Dr.
aguner@marmara.edu.tr

1982 yılında Marmara Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Aynı üniversitede yüksek lisans (1985) ve doktorasını (1992) tamamladı. 2000 yılında doçent, 2006 yılında profesör unvanını aldı. Halen M.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nde görev yapan Güner, Sosyal Bilimler Enstitüsü Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı Başkanı görevini de sürdürmektedir. Akademik ilgi alanları arasında maliye teorisi, yerel yönetimler maliyesi, kamu kesiminde yolsuzluk ve ekonomik etkileri yer almaktadır.

Mustafa Çelen, Doç. Dr.
mcelen@marmara.edu.tr

İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İngilizce İktisat Bölümü'nden 1992 yılında mezun oldu. Yüksek lisans ve doktora eğitimini Marmara Üniversitesi Maliye Bölümü'nde tamamladı. 2008 yılında doçent unvanını aldı. ABD'de George Mason Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olarak bulundu. Halen Marmara Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nde görev yapmaktadır. Başlıca araştırma alanlarını; vergi teori ve politikaları, vergi uygulamaları, Türk vergi sistemi, yerel yönetimler maliyesi, belediye tahvilleri, koşullu mali yükümlülükler, yolsuzluk, tek para sistemi altında maliye politikalarının uyumlaştırılması oluşturmaktadır.

Özet

Bu makalede 27 AB üyesi ülkede ve Türkiye'de yerel yönetim harcamalarının yapısı iki temel soru eksenli olarak incelenmektedir. Bunlardan birincisi 1990 sonrasında ortaya çıkan küreselleşme olgusunun mali yerelleşmeyi beraberinde getirip getirmediğidir. Mali yerelleşme göstergesi olarak yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki oranı esas alınmıştır. 27 AB ülkesinin 13'ünde yerel kamu harcamaları payının arttığı, 5'inde azaldığı ve 9'unda kayda değer bir farklılaşma olmadığı sonucuna varılmıştır. Türkiye kayda değer farklılaşmanın yaşanmadığı ülkeler grubunda yer aldığı gözlenmektedir. Makaledeki yanıt aranan ikinci soru ise, AB ülkelerinde ve Türkiye'de yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak hangi tür mal ve hizmetleri sunduğudur. Bunun için yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmaya göre ayrımına bakılmıştır. Analize genel kamu ve savunma hizmetleri dâhil edilmemiştir. Geri kalan sekiz harcama kalemi; ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir. Fonksiyonel sınıflandırma bağlamında ülke grupları içerisindeki farklılaşmaları ortaya koymak amacıyla, analize konu ülkeler kümeleme ve çok boyutlu ölçekleme analizine tabi tutulmuştur. Kümeleme analizinden elde edilen sonuçlara göre ülkeler temelde iki gruba ayrılabilir. Bunlardan birincisi yerel yönetim harcamalarının eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi hizmetlerde yoğunlaşan ülkelerdir. İkinci grupta ise, yerel hizmetler içerisinde genel kamu hizmetlerinin payı yüksek, kalan bütçelerini ise, ekonomik işler, kamu düzeni, çevre koruma, imar ve iskân gibi daha çok dolaylı fayda sağlayan hizmetlere yoğunlaşmış ülkeler yer almaktadır. Türkiye'deki yerel yönetimler, taşıdıkları nitelikler bakımından ikinci grup içerisine dahil edilebilir. Çok boyutlu ölçekleme analizinden elde edilen sonuçlar da kümeleme analizi sonuçlarını destekleyici nitelik arz etmektedir.

Giriş

1980'lerin sonu 1990'ların başında gündeme oturan "küreselleşme" olgusu, devletlerin yeniden yapılanmasına yol açan gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Neo-liberal politikalar, Doğu Bloku ülkelerinin çözülmesi ve piyasa ekonomisine geçişi ve başta internet olmak üzere bilişim ve iletişim alanındaki gelişmeler bu sürecin bir parçası olmuşlardır. Ulus devletlerin merkeziyetçi yapısı terk edilmiş, bunun yerine "yönetişim", "şeffaflık", "hesap verilebilirlik", "yerindenlik" (subsidiarity), "katılımcı demokrasi", "etkinlik", "verimlilik" gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede "yerelleşme", (yerinden yönetim ya da adem-i merkeziyet) etkin kamu hizmeti sunumunun yaygın söylemi haline gelmiştir.

Halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel yönetimlere vurgu yapan yerelleşme kavramı, genel bir tanımla, kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine (federe devletler, bölge yönetimleri, yerel yönetimler) aktarılmasını ifade etmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme kavramlarına paralel olarak gündeme gelen bir başka kavram ise "yerel özerklik" olmuştur. Literatürde yerel yönetimlerin özerkliği siyasi, idari ve mali özerklik olmak üzere üçlü bir ayırıma tutularak ele alınmaktadır. Yerinden yönetim kavramı, türleri ve mali yerelleşmeye ilişkin açıklamalar kitabın birinci bölümünde ayrıntılı olarak ele alındığından, burada kavramsal çerçeveye ilişkin bilgilere yer verilmeyecektir. Ancak, bu çalışmada ele alınacak yerel harcamaların analizi ile ilişkiyi kurabilmek amacıyla "mali özerklik"in kapsamına bakmakta fayda bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olup olmadığını anlamak için hangi göstergelere bakılmalıdır? Bunları, yerel yönetimlerin gelir, harcama ve borçlanma yapılarını sorgulayarak belirlemek mümkündür:

a) Yerel yönetimler öz gelir kaynaklarına sahip midir? Vergi, harç, ücret, katılma payı vb. isimlere sahip olan bu gelirlerin belirlenmesinde yerel yönetimlerin yetkisi bulunmakta mıdır? Örneğin vergi salma yetkisine sahip midir ya da kanunla belirlenen sınırlar içinde vergilerin oranlarını belirleyebilmekte midirler? Böylece artan hizmet (yatırım) ihtiyacını karşılayabilecek esnek bir gelir yapısına sahip midirler? Bunun yanı sıra, bazı sosyo-ekonomik hedeflere ulaşmak için istisna ve muafiyetleri tespit edebilmekte midirler?

b) Gelirlerinin ne kadarı mali transferlerden oluşmaktadır? Zira transfer gelirlerinin fazlalığı yerel yönetimlerin mali açıdan üst yönetim kademesine bağımlılığına işaret

etmektedir. Ayrıca bu transfer gelirlerinin nasıl belirlendiği ve dağıtıldığı (örneğin *ad hoc* ya da yasalarla) özerkliği anlamak için önemli bir göstergedir.

c) Yerel yönetimlere aktarılan mali transferlerin ne kadarı koşula bağlıdır? Zira belirli bir hizmetin yerine getirilmesi için aktarılan koşullu transferlerin çokluğu, yerel yönetimleri merkezi yönetim adına faaliyet gösteren ve onun hizmet talepleri doğrultusunda hareket eden birimler haline getirebilmektedir.

d) Yerel yönetimler istedikleri şekilde borçlanma konusunda özerkliğe sahip midir? Borçlanma türü, kaynağı ve miktarı üzerinde herhangi bir kısıtlama söz konusu mudur? Borçlanmanın kullanılacağı alan (cari veya yatırım) konusunda tercih hürriyetleri mevcut mudur?

e) Yerel gelirlerin ve yerel harcamaların toplam kamu gelirleri ve GSYH içindeki payı nedir? Zira bu paylar kamu kesimi içinde yerel yönetimlerin ne kadar büyüklükte bir kaynağa el koyduğunu ve ne kadar kaynağı harcama kapasitesine sahip olduğunu göstermektedir.

Bu makalede yukarıdaki son soruda yer alan, mali özerliğin bir göstergesi olarak yerel yönetim harcamaları, AB ülkeleri kapsamında incelenmektedir. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde 27 AB ülkesinde yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı ve gelişimi ele alınmaktadır. Böylece harcamalar itibariyle yerelleşmenin ülkeler bazında gelişimi tespit edilmektedir. İkinci bölümünde ise, AB ülkelerinde ve Türkiye'deki yerel yönetim harcamaları fonksiyonel bir tasnife tabi tutularak, ülkeler arasında karşılaştırmalı bir analiz yapılmaktadır. Buna bağlı olarak öncelikle bütün harcama kalemlerinin 2010 yılı itibarıyla kendi içerisindeki yüzde dağılımına bakılmakta, daha sonra ise ülkeler arasındaki benzeşmeler ve farklılaşmalar kümeleme analizi yoluyla ortaya konmaktadır.

1. AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçerisindeki Yeri

Yerelleşme sürecinde kamu hizmetleri sunumunun merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yöneleceği varsayılmaktadır. Bu varsayımın göstergesi ise, yerel kamu harcamalarının toplam kamu harcaması içerisindeki payının artmasıdır. Yerel harcama artışının 27 AB ülkesinde ne ölçüde gerçekleştiğini görebilmek amacıyla Tablo 1-2 ve Şekil 1 hazırlanmıştır.

Tablo 1. AB Ülkeleri ve Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçerisinde Payının Gelişimi (%)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Almanya	Federal		60,97	60,74	60,93	61,38	66,99	62,55	62,50	62,97	63,15	60,92	62,44	62,88	63,11	62,75	62,97	62,49	62,17	61,90	62,32	62,57
	Federe		22,27	22,08	22,01	21,89	18,74	21,91	22,25	22,12	22,00	23,26	22,69	22,35	22,28	22,45	21,93	21,88	21,90	22,07	21,64	21,41
	Yerel		16,76	17,19	17,07	16,73	14,27	15,54	15,26	14,92	14,85	15,82	14,87	14,77	14,60	14,80	15,10	15,63	15,93	16,02	16,04	16,01
	Federe+Yerel		39,03	39,26	39,07	38,62	33,01	37,45	37,50	37,03	36,85	39,08	37,56	37,12	36,89	37,25	37,03	37,51	37,83	38,10	37,68	37,43
Avusturya	Federal						68,78	68,35	67,90	67,56	67,35	67,25	69,28	69,17	68,75	71,78	69,52	69,23	69,49	68,99	68,53	68,87
	Federe						14,05	14,47	15,70	16,13	16,30	16,73	16,70	16,83	17,29	15,19	16,55	16,93	16,66	16,98	17,40	17,13
	Yerel						17,17	17,18	16,40	16,30	16,35	16,02	14,02	14,00	13,97	13,03	13,93	13,84	13,85	14,02	14,07	14,00
	Federe+Yerel						31,22	31,65	32,10	32,44	32,65	32,75	30,72	30,83	31,25	28,22	30,48	30,77	30,51	31,01	31,47	31,13
Belçika	Federal	71,84	70,40	69,65	68,65	67,27	67,10	67,11	66,33	66,26	65,57	65,29	64,96	63,53	63,62	62,81	64,63	62,26	62,89	63,07	63,43	63,19
	Federe	16,28	17,92	18,60	18,92	19,81	20,46	20,41	21,17	21,32	21,57	21,51	22,02	22,99	22,71	23,61	22,28	23,65	23,48	23,51	23,38	23,48
	Yerel	11,88	11,68	11,75	12,43	12,92	12,44	12,47	12,51	12,43	12,87	13,20	13,01	13,49	13,67	13,58	13,09	14,09	13,63	13,42	13,18	13,33
	Federe+Yerel	28,16	29,60	30,35	31,35	32,73	32,90	32,89	33,67	33,74	34,43	34,71	35,04	36,47	36,38	37,19	35,37	37,74	37,11	36,93	36,57	36,81
Birleşik Krallık	Merkezi	71,94	72,39	71,99	73,16	73,13	73,34	73,23	73,55	73,09	72,56	69,08	71,54	71,26	71,16	71,24	71,13	71,01	71,14	72,08	72,24	72,33
	Yerel	28,06	27,61	28,01	26,84	26,87	26,66	26,77	26,45	26,91	27,44	30,92	28,46	28,74	28,84	28,76	28,87	28,99	28,86	27,92	27,76	27,67
Bulgaristan	Merkezi											81,60	84,24	81,31	83,63	83,42	80,97	81,40	83,17	80,94	79,85	81,28
	Yerel											18,40	15,76	18,69	16,37	16,58	19,03	18,60	16,83	19,06	20,15	18,72
Çek Cum.	Merkezi						80,75	69,91	76,06	76,18	77,64	76,34	77,12	76,09	74,55	72,23	73,64	72,69	73,74	73,53	73,17	73,09
	Yerel						19,25	30,09	23,94	23,82	22,36	23,66	22,88	23,91	25,45	27,77	26,36	27,31	26,26	26,47	26,83	26,91
Danimarka	Merkezi	46,58	46,42	47,25	47,28	46,85	46,26	45,96	44,77	43,93	43,14	42,35	41,28	40,36	39,40	39,06	37,37	36,26	36,73	35,87	36,24	36,74
	Yerel	53,42	53,58	52,75	52,72	53,15	53,74	54,04	55,23	56,07	56,86	57,65	58,72	59,64	60,60	60,94	62,63	63,74	63,27	64,13	63,76	63,26
Estonya	Merkezi						73,33	73,68	72,90	75,06	76,33	76,74	71,36	71,31	72,55	71,88	71,99	72,55	72,27	72,61	74,82	75,41
	Yerel						26,67	26,32	27,10	24,94	23,67	23,26	28,64	28,69	27,45	28,12	28,01	27,45	27,73	27,39	25,18	24,59
Finlandiya	Merkezi	59,32	61,45	64,34	68,51	69,70	69,53	67,74	66,40	66,37	66,41	64,80	63,63	62,97	62,54	62,25	61,82	61,18	60,46	59,42	60,29	60,22
	Yerel	40,68	38,55	35,66	31,49	30,30	30,47	32,26	33,60	33,63	33,59	35,20	36,37	37,03	37,46	37,75	38,18	38,82	39,54	40,58	39,71	39,78
Fransa	Merkezi				83,00	82,44	82,48	82,19	82,71	82,48	82,29	81,59	81,83	81,68	81,34	80,42	80,26	79,78	79,22	79,09	79,27	79,68
	Yerel				17,00	17,56	17,52	17,81	17,29	17,52	17,71	18,41	18,17	18,32	18,66	19,58	19,74	20,22	20,78	20,91	20,73	20,32
Hollanda	Merkezi	67,33	66,55	67,05	67,11	65,91	59,71	66,28	67,22	66,40	65,83	64,63	65,39	64,90	64,43	64,97	64,88	66,59	66,04	66,13	66,15	66,71
	Yerel	32,67	33,45	32,95	32,89	34,09	40,29	33,72	32,78	33,60	34,17	35,37	34,61	35,10	35,57	35,03	35,12	33,41	33,96	33,87	33,85	33,29
İrlanda	Merkezi	71,93	71,56	71,22	70,33	69,90	68,74	68,06	66,27	65,87	64,65	60,74	58,57	57,33	57,85	57,63	81,21	80,54	80,14	81,92	84,92	89,74
	Yerel	28,07	28,44	28,78	29,67	30,10	31,26	31,94	33,73	34,13	35,35	39,26	41,43	42,67	42,15	42,37	18,79	19,46	19,86	18,08	15,08	10,26
İspanya	Merkezi						67,08	65,44	64,34	63,22	61,12	59,15	58,34	54,72	52,85	53,35	51,44	50,83	50,18	50,15	50,62	52,23
	Bölge						21,60	23,14	23,70	24,35	25,97	28,25	28,88	32,25	33,89	34,16	35,61	35,79	35,75	36,32	35,58	34,42
	Yerel						11,32	11,43	11,96	12,43	12,91	12,60	12,79	13,03	13,26	12,49	12,95	13,37	14,08	13,54	13,79	13,35
	Bölge+Yerel						32,92	34,56	35,66	36,78	38,88	40,85	41,66	45,28	47,15	46,65	48,56	49,17	49,82	49,85	49,38	47,77
İsveç	Merkezi				62,85	63,48	62,82	61,53	60,30	57,71	57,87	57,51	55,74	55,59	55,72	55,71	55,60	54,74	53,22	52,31	52,48	52,16
	Yerel				37,15	36,52	37,18	38,47	39,70	42,29	42,13	42,49	44,26	44,41	44,28	44,29	44,40	45,26	46,78	47,69	47,52	47,84
İtalya	Merkezi	72,51	73,01	74,37	75,37	74,48	75,66	74,93	73,16	72,41	71,35	69,75	69,62	68,68	69,26	67,73	67,94	68,46	68,74	68,45	68,77	69,21
	Yerel	27,49	26,99	25,63	24,63	25,52	24,34	25,07	26,84	27,59	28,65	30,25	30,38	31,32	30,74	32,27	32,06	31,54	31,26	31,55	31,23	30,79
Kıbrıs	Merkezi											95,69	95,53	95,75	95,96	95,28	94,90	95,31	95,40	95,49	95,24	95,26
	Yerel											4,31	4,47	4,25	4,04	4,72	5,10	4,69	4,60	4,51	4,76	4,74
Letonya	Merkezi											74,20	72,29	71,39	73,07	72,14	73,46	72,06	69,17	67,77	71,17	73,12
	Yerel											25,80	27,71	28,61	26,93	27,86	26,54	27,94	30,83	32,23	28,83	26,88
Litvanya	Merkezi											76,61	72,68	72,54	73,03	73,49	75,60	74,93	76,01	75,00	75,34	72,37
	Yerel											23,39	27,32	27,46	26,97	26,51	24,40	25,07	23,99	25,00	24,66	27,63
Lüksemburg	Merkezi	85,24	85,83	85,41	85,41	86,37	86,41	86,77	86,71	86,75	86,68	87,04	85,94	86,59	86,88	87,72	87,91	88,42	87,90	87,79	87,88	88,36
	Yerel	14,76	14,17	14,60	14,59	13,63	13,59	13,23	13,29	13,25	13,32	12,96	14,06	13,41	13,12	12,28	12,09	11,58	12,10	12,21	12,12	11,64
Macaristan	Merkezi						76,59	76,03	75,38	75,34	75,05	75,00	75,08	75,09	73,34	74,10	74,37	75,31	76,76	76,73	76,32	74,59
	Yerel						23,41	23,97	24,62	24,66	24,95	25,00	24,92	24,91	26,66	25,90	25,63	24,69	23,24	23,27	23,68	25,41
Malta	Merkezi											98,26	98,35	98,36	98,50	98,45	98,65	98,65	98,60	98,87	98,39	98,38
	Yerel											1,74	1,65	1,64	1,50	1,55	1,35	1,35	1,40	1,13	1,61	1,62
Polonya	Merkezi											67,40	67,81	69,53	70,92	69,72	69,59	68,79	68,48	67,36	66,97	66,74
	Yerel											32,60	32,19	30,47	29,08	30,28	30,41	31,21	31,52	32,64	33,03	33,26
Portekiz	Merkezi						88,38	87,22	86,02	86,63	86,11	85,68	85,18	84,97	85,88	86,37	86,16	85,49	85,10	84,45	85,27	86,17
	Yerel						11,62	12,78	13,98	13,37	13,89	14,32	14,82	15,03	14,12	13,63	13,84	14,51	14,90	15,55	14,73	13,83
Romanya	Merkezi											88,60	82,32	81,43	80,00	79,17	78,87	75,49	74,35	74,81	75,43	76,12
	Yerel											11,40	17,68	18,57	20,00	20,83	21,13	24,51	25,65	25,19	24,57	23,88
Slovakya	Merkezi						86,87	88,96	90,90	92,62	93,00	95,09	93,48	92,09	81,91	83,69	82,40	82,37	82,33	82,84	82,78	84,27
	Yerel						13,13	11,04	9,10	7,38	7,00	4,91	6,52	7,91	18,09	16,31	17,60	17,63	17,67	17,16	17,22	15,73
Slovenya	Merkezi						85,38	82,69	82,78	83,04	82,21	82,13	82,21	81,61	81,65	81,46	81,12	80,63	80,26	79,63	79,58	79,68
	Yerel						14,62	17,31	17,22	16,96	17,79	17,87	17,79	18,39	18,35	18,54	18,88	19,37	19,74	20,37	20,42	20,32
Yunanistan	Merkezi											94,65	94,48	94,24	94,63	94,07	94,17	94,03	94,33	94,27	93,87	94,42
	Yerel											5,35	5,52	5,76	5,37	5,93	5,83	5,97	5,67	5,73	6,13	5,58
Türkiye	Merkezi										90,21	90,35	91,01	92,91	92,07	92,10	90,39	90,00	89,23	88,91	90,49	91,15
	Yerel										9,79	9,65	8,99	7,09	7,93	7,90	9,61	10,00	10,77	11,09	9,51	8,85

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization Database, Eurostat, DPT.

Tablo 1'de 27 AB ülkesi ve Türkiye için 1990'dan başlayarak 2010 yılına kadar, yönetim kademelerinin kamu harcamaları içindeki payı verilmiştir. Ancak bazı ülkelere ait (özellikle yakın zamanda AB'ye katılan eski Doğu Bloku ülkeleri) veriler daha sonraki yıllar için, büyük ölçüde 1995 ve 2000 yılından itibaren sağlanabilmiştir (Tablo 2'nin ikinci sütununda ülkelerin veri dönemleri yer almaktadır). Böylece kimi ülkeler için harcama oranları yirmi yılı aşkın bir dönemi kapsamaktayken, kimi ülkeler için ise, bu verileri ancak onbir yıl geriye götürmek mümkün olabilmiştir.

Tablo 2. AB Ülkeleri ve Türkiye'de Harcama Bazlı Yerelleşme Oranları

ÜLKELER	KARŞILAŞTIRILAN YILLAR	YERELLEŞME DÜZEYİ	YERELLEŞME ORANI (%)
ALMANYA	1991/2010	(-)	-1,6
AVUSTURYA	1995/2010	AYNI	0,1
BELÇİKA	1990/2010	(+)	8,6
BİRLEŞİK KRALLIK	1990/2010	AYNI	-0,4
BULGARİSTAN	2000/2010	AYNI	0,3
ÇEK CUMHURİYETİ	1995/2010	(+)	7,7
DANİMARKA	1990/2010	(+)	9,8
ESTONYA	1995/2010	(-)	-2,1
FİNLANDİYA	1990/2010	AYNI	-0,9
FRANSA	1993/2010	(+)	3,3
HOLLANDA	1990/2010	AYNI	0,6
İRLANDA	1990/2010	(-)	-17,8
İSPANYA	1995/2010	(+)	14,9
İSVEÇ	1993/2010	(+)	10,7
İTALYA	1990/2010	(+)	3,3
KIBRIS	2000/2010	AYNI	0,4
LETONYA	2000/2010	(+)	1,1
LİTVANYA	2000/2010	(-)	- 4,2
LÜKSEMBURG	1990/2010	(-)	-3,1
MACARİSTAN	1995/2010	(+)	2,0
MALTA	2000/2010	AYNI	-0,1
POLONYA	2000/2010	AYNI	0,7
PORTEKİZ	1995/2010	(+)	2,2
ROMANYA	2000/2010	(+)	12,3
SLOVAK CUMHURİYETİ	1995/2010	(+)	2,6
SLOVENYA	1995/2010	(+)	5,7
YUNANİSTAN	2000/2010	AYNI	0,2
TÜRKİYE	1999/2010	AYNI	0,9

Kaynak: Tablo 1'den türetilmiştir.

Yerel yönetim harcamalarının (federe devletler ve bölge yönetimleri de dahil edilerek) toplam kamu harcamaları içindeki payına ilişkin veriler temelde OECD Fiscal Decentralization Database'den alınmıştır. Eksik ülkeler (OECD üyesi olmayan AB ülkeleri) ve yıllar ise,

Eurostat verilerinden yararlanarak hesaplanmıştır. Türkiye'ye ait seriler ise, eski Devlet Planlama Teşkilatı verileri temel alınarak hesaplanmıştır. Yönetim kademeleri üniter devletler için merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde ikili bir ayırıma tabi iken, federal devletlerde federal yönetim, federe devletler ve yerel yönetimler şeklinde bir ayırıma tabi tutulmuştur. İspanya'da, üniter bir devlet olmasına rağmen, bölge yönetimlerine ilişkin veriler ayrıca sunulduğundan, merkezi yönetim, bölge yönetimleri ve yerel yönetimler ayırımı yapılmıştır. Bir başka deyişle, merkezi ve federal yönetimler haricindeki tüm yönetim kademelerinin harcamaları yerel harcama olarak kabul edilmiştir.

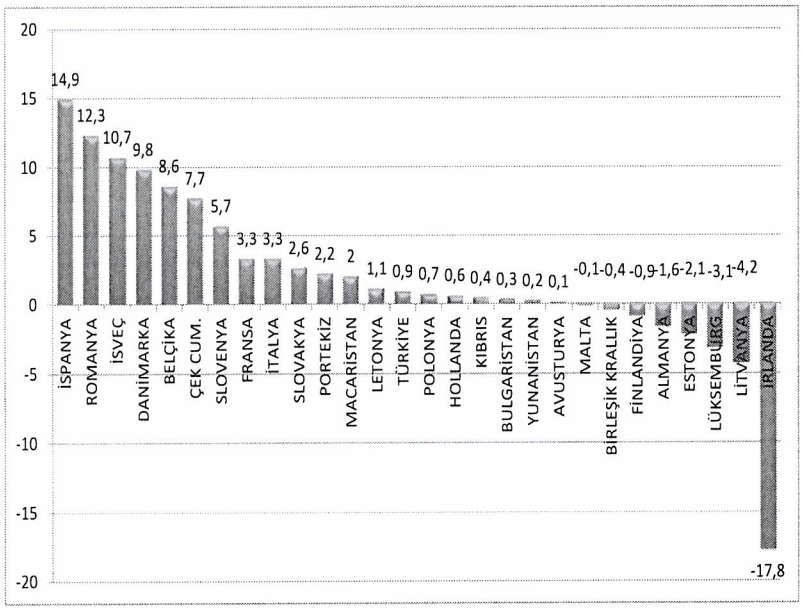
Tablo 1'de yer alan verilerin okunmasını kolaylaştırmak ve yerel harcama düzeylerinin belirlenmesi amacıyla Tablo 2 oluşturulmuş ve AB ülkelerindeki ve Türkiye'deki yerelleşme oranları hesaplanmıştır. Yerelleşme eğiliminin ortaya konulması için ilgili tablonun ikinci sütununda karşılaştırılan yıllar verilmektedir. Üçüncü sütunda ise, yerelleşme düzeyi artış (+), azalış (-) ve AYNI olmak üzere 3 başlık halinde kategorize edilmiştir. Yüzde 1'in altında veya üzerinde kalan yerel harcama oranları aynı olarak sınıflandırılmış ve karşılaştırılan yıllarda yerelleşmede bir değişikliğin yaşanmadığı şeklinde yorumlanmıştır. Bu yorumlar başlangıç ve bitiş yılları temel alınarak yapılmaktadır.

Dönem içerisinde yerel harcama oranlarının ciddi dalgalanma gösterdiği ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin yerelleşme oranının %1'in altında kaldığı Finlandiya'da, 1990 yılında yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı %40.7'dir. Ancak bu oran 1994 ve 1995'e gelindiğinde %30'a düşmüş ve daha sonraki yıllarda aşamalı bir şekilde tekrar %40'a çıkmıştır. Bir başka çarpıcı örnek ise, yerelleşen ülkeler arasında yer alan Slovakya'dır. 1995 yılında Slovakya'da yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı %13 iken, bu oran 2000 yılında %5'e kadar düşmüş, 2003 yılında (bölge yönetimlerinin güçlendirilmesi sonucu) ani bir artış ile %18'e yükselmiş ve sonraki yıllarda dereceli bir şekilde azalarak, 2010 yılında %16'ya düşmüştür.

Tablo 2 ve Grafik 1'de de açıkça görülebileceği üzere, küreselleşme ve yerelleşme sürecinin AB ülkeleri üzerindeki yansıması ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. 27 AB ülkesinin 13'ünde yerel harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payı artmakta, 5 ülkede azalmakta ve 9'unda ise kayda değer bir farklılaşma gözlenmemektedir.

Yerel harcamaların azaldığı, diğer bir ifade ile merkezileştiği ülkeler arasında İrlanda hariç büyük bir oransal farklılaşma görülmemektedir. Yerel harcamalardaki azalma oranı Almanya'da -1,6, Estonya'da -2,1, Lüksemburg'da -3,1 ve Litvanya'da ise, -4,2 olarak

gerçekleşmiştir. İrlanda'daki merkezileşmenin belirleyici nedeni ise, 2005 öncesi yerel sağlık hizmetleri kurulları tarafından verilen sağlık hizmetlerinin 2005 yılında Ulusal Sağlık Hizmetleri İdaresi'ne devredilmesidir. Sağlık hizmetlerine yerel yönetim bütçesinden harcanan payın toplam yerel harcamaların %48'i olduğu göz önüne alındığında ülkedeki merkezileşmenin boyutu daha net anlaşılabilecektir. Çünkü daha önce yerel yönetim bütçesi içerisinde görülen bu harcama 2005 yılından itibaren merkezi yönetim bütçesi içerisine kaydırılmış, yerel yönetim harcamaları sağlık harcamaları kadar azalırken, yerel harcamaların neredeyse yarı yarıya daralmasına neden olmuştur (Financing Local Government, 2010: 7; Eurostat, 2012).



Grafik 1. AB Ülkelerindeki Harcama Bazlı Yerelleşme Yüzdeleri

Yerel harcamaların (-)/(+)1 aralığında kaldığı, diğer bir ifade ile gözle görülür bir değişikliğin olmadığı ülkeler ise, Polonya, Hollanda, Kıbrıs, Bulgaristan, Yunanistan, Avusturya, Malta, Birleşik Krallık ve Finlandiya'dır. Söz konusu ülkelerin veri aralığında, yukarıda açıklanan Finlandiya hariç (ki bu ülkede harcamaların merkezileşmesi eğilimi ortaya çıkmıştır), yerel

yönetim harcamalarında kayda değer bir dalgalanma gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla bu ülkelerin dünyadaki yerelleşme sürecinden pek de etkilenmediğini ifade etmek mümkündür.

Yerelleşme düzeyinin arttığı 13 ülkede ise, oransal olarak geniş bir yelpaze gözlemlenmektedir. Yerelleşmenin en yüksek olduğu ülke %14,9'la İspanya'dır. Diğer yerelleşme oranı yüksek ülkeler sırasıyla, Romanya, İsveç, Danimarka, Belçika, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'dır. Yerelleşmenin arttığı ama bu artışın sınırlı bir aralıkta kaldığı (3,3-1,1) ülkeler grubunda ise, Fransa, İtalya, Slovak Cumhuriyeti, Portekiz, Macaristan ve Letonya yer almaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde bu ülkelerde yerel harcamalarda meydana gelen artışın, yıllar itibariyle kademeli ve istikrarlı bir şekilde gerçekleştiği görülmektedir. Dikkati çeken bir husus, federal bir devlet olan Belçika'da yerelleşmenin büyük ölçüde federe devletler düzeyinde gerçekleşmiş olduğudur. Benzer bir gelişme, üniter bir devlet olmasına rağmen, özerk bölgelerin sahip oldukları geniş yetkiler nedeniyle federal devlet özelliği gösteren ve bu sebeple "bölgeli devlet" olarak tanımlanan İspanya'da görülmektedir. Bu ülkede de özerk toplulukların kamu harcamaları içindeki payı diğer yerel yönetimlere göre daha fazla artmıştır. Öte yandan istikrarlı bir yerelleşme süreci yaşamayan ve keskin dalgalanmalar gösteren iki ülke bulunmaktadır. Bunlardan biri yukarıda sözü edilen Slovakya ve diğeri de Çek Cumhuriyeti'dir. 1995 yılında Çek Cumhuriyeti'nde yerel harcamaların payı %19 iken, bu oran bir sonraki yıl %31'e yükselmiş, 1997 yılında %24'e düşmüş, daha sonraki yıllarda ise, %27'lere çıkmıştır. Bu iki ülkede yaşanan dalgalanmanın nedenlerinden biri olarak, 1993 öncesi Çekoslovakya olarak tek bir ülke iken, iki ayrı devlete ayrılmaları, sosyalist bir devlet yapısından kapitalist bir devlete dönüşmeleri ve bu süreçte idari yapılanmalarında yaşanan sıkıntılar olarak gösterilebilir.

Türkiye'deki yerelleşme düzeyine baktığımızda başlangıç yılı (1999) ve bitiş yılı (2010) arasında binde 9'luk bir oran değişmesi gözlenmekte ve yerelleşmenin olmadığı ülkeler arasında yer aldığı görülmektedir. Ülkemizde, incelenen dönem içerisindeki yerelleşme düzeylerindeki değişmeler ise ciddi düzeyde dalgalanma göstermektedir. Örneğin 2002 yılında %7,09 olan toplam harcamalar içerisindeki yerel harcamaların oranı 2008 yılında 11,09'a kadar yükselmekte, daha sonra tekrar düşmektedir. Bu uç yıllar arasındaki yerelleşme oranı farklılaşması %4'e ulaşmaktadır. Bu zaman aralığı göz önünde tutulduğunda Türkiye, yerelleşme düzeyinin arttığı ülkeler arasında da yer alabilecektir.

Yerelleşme düzeyi karşılaştırmalarında göz önünde tutması gereken diğer bir olgu seçim dönemleridir. Politik iş çevrimleri kuramı dahilinde seçim dönemlerinde hem yerel hem de toplam kamu harcamalarının oranlarında dalgalanma yaşanabilmektedir. Yerel seçimlerde

yerel harcamaların payı artarken, genel seçimlerde bu süreç merkezi yönetim harcamaları lehine değişebilmektedir. Genel ve yerel seçimlerin aynı yıllara rastladığı ülkelerde bu farklılaşma pek gözlenmemektedir. Buna karşın yerel ve genel seçimlerin farklı yıllarda yapıldığı ülkelerde ise, yerel ve merkezi harcamalar arasında bir ödünleşim gündeme gelebilmektedir. Seçim dönemlerinde artan harcamalar seçim sonrası yılda azalarak genel trendine yaklaşmaktadır (Nordhaus, 1975: 169-190). Türkiye de bu dalgalanmaların gözlendiği ülkeler arasında sayılabilir. Ülkemizde 2008 yılındaki yerel harcamalardaki artış Mart 2009'da yapılan yerel seçimlerin bir yansıması olarak görülebilir. 2009 ve 2010 yerel harcamaları ise, seçim sonrası dengelenme sürecine işaret etmektedir.*

2. AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Fonksiyonel Yapısı

Yerel yönetim bütçelerinin ve hizmet üretme kapasitelerinin büyüklüğü kadar bu bütçelerini hangi tür mal ve hizmet sunumu için harcadıkları da önemlidir. Yerel bütçelerin fonksiyonel dağılımı olarak adlandırabileceğimiz bu ayrım, kamusal malların ve hizmetlerin etkin sunumuna, merkezi yönetim ve yerel idare arasındaki hizmet bölüşümüne, siyasi tercihlere, yerel önceliklere ve ülkenin idari yapılanmasına göre şekillenebilmektedir.

Yerel yönetim harcamalarının tasnifinde, devlet fonksiyonlarının sınıflaması (COFOG) olarak isimlendirilen bir ayrıma göre yapılmaktadır (COFOG hakkında ayrıntılı bilgi ve özellikle ikinci düzey verilerden yerel hizmet türlerinin nelerden olabileceğini görebilmek için bkz. Kutu 1).

Kutu 1. Devlet Harcamalarının Sınıflandırılması (COFOG)

Devlet Harcamalarının Sınıflandırılması (COFOG- Classification of the Functions of Government) OECD tarafından hazırlanan ve 1999 yılında BM tarafından onaylanan uluslararası bir kamu harcama sınıflandırmasıdır. Kamu harcamalarının hangi amaçlarla kullanıldığını gösteren bu sınıflandırmada, harcama verileri 10 fonksiyonel gruba (birinci düzey veri) ve bu grupları da kendi içinde 5 ila 9 arasında değişen alt gruplara (ikinci düzey veri) ayırmaktadır. Oldukça ayrıntılı diğer alt başlıkları da kapsayan COFOG birinci düzey verileri 34 OECD üyesi ülkeden 31'i için mevcut iken (Şili, Meksika ve Türkiye hariç), ikinci düzey verileri sadece 21 OECD Avrupa ülkesi için mevcuttur. Bu sınıflandırma ile a) zaman içinde kamu harcamalarındaki değişimin incelenmesi ve b) ülkeler arası karşılaştırmalar yapma imkânı mümkün hale gelmektedir. Bu çalışma için önemli olan ise, COFOG'un fonksiyonel sınıflandırmayı sadece genel yönetim düzeyinde değil, aynı zamanda merkezi yönetim, federe devletler ve yerel yönetimler düzeyinde de gerçekleştirmesidir. Aşağıda birinci ve ikinci düzey COFOG sınıflandırmaları yer almaktadır

Birinci Düzey	İkinci Düzey
Genel Kamusal Hizmetler	Yönetici ve Kanun Koyan Organlar, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri
	Dış Ekonomik Yardım
	Genel Hizmetler
	Temel Araştırma
	Ar-Ge Genel Kamu Hizmetleri

* Türkiye için geçerliliği görülen bu yaklaşımın, AB ülkeleri için de test edilmesi gerekmektedir. Ancak, çalışmanın kapsamını büyüteceğinden bu yaklaşımın ayrıca incelenmesine yer verilmemiş ve sadece göz önünde tutulması gereken bir olgu olarak zikredilmiştir.

	Genel Kamu Hizmetleri (başka yerde sınıflandırılmamış)
Savunma	Askeri savunma
	Sivil Savunma
	Dış Askeri Yardım
	Ar-Ge Savunma
	Savunma (başka yerde sınıflandırılmamış)
Kamu Düzeni ve Güvenliği	Polis Hizmetleri
	Yangından Korunma Hizmetleri
	Adliye
	Hapishaneler
	Ar-Ge Kamu Düzeni ve Güvenliği
	Kamu Düzeni ve Güvenliği (başka yerde sınıflandırılmamış)
Ekonomik İşler	Genel Ekonomik ve Ticari İşler
	Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avlanma
	Yakıt ve Enerji
	Madencilik, İmalat ve İnşaat
	Taşımacılık
	Haberleşme
	Diğer Sanayiler
	Ar-Ge Ekonomik İşler
	Ekonomik İşler (başka yerde sınıflandırılmamış)
Çevresel Koruma	Atık Yönetimi
	Atık Su Yönetimi
	Kirlilik Azaltımı
	Biyolojik Çeşitliliğin ve Peyzajın Korunması
	Ar-Ge Çevresel Koruma
	Çevresel Koruma (başka yerde sınıflandırılmamış)
Barınma ve Toplum Refahı	Konut Gelişimi
	Toplum Gelişimi
	Su Temini
	Sokak Aydınlatması
	Ar-Ge Barınma ve Toplum Refahı
	Barınma ve Toplum Refahı (başka yerde sınıflandırılmamış)
Sağlık	Tıbbi Ürünler, Aletler ve Malzemeler
	Ayakta Tedavi Hizmetleri
	Yataklı Tedavi Hizmeti
	Kamu Sağlık Hizmetleri
	Ar-Ge Sağlık
	Sağlık (başka yerde sınıflandırılmamış)
Eğlence, Kültür ve Din	Eğlence ve Spor Hizmetleri
	Kültürel Hizmetler
	Radyo TV ve Yayım Hizmetleri
	Dini ve Diğer Toplum Hizmetleri
	Ar-Ge Eğlence, Kültür ve Din
	Eğlence, Kültür ve Din (başka yerde sınıflandırılmamış)
Eğitim	Okul Öncesi Eğitimi ve İlköğretim
	Ortaöğretim
	Orta Öğretim Sonrası Üniversite Öncesi Eğitimi
	Üniversite Eğitimi
	Düzeyi Belirlenemeyen Eğitim Programları
	Eğitime Yardımcı Hizmetler
	Ar-Ge Eğitim

	Eğitim (başka yerde sınıflandırılmamış)
Sosyal Koruma	Hastalık ve Sakatlık
	Yaşlılık
	Hayatta Kalanlar
	Aile ve Çocuklar
	İşsizlik
	Barındırma
	Sosyal Dışlanma
	Ar-Ge Sosyal Koruma
	Sosyal Koruma(başka yerde sınıflandırılmamış)
Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.oecd.org/gov/48250728.pdf; http://tuikapp.tuik.gov.tr/DIESS/SiniflamaSurumDetayAction.do?surumId=62&turId=5; http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4	

2.1. AB Ülkelerinde Yerel Yönetim Harcamalarının Yapısı

Bu bölümde 27 AB ülkesindeki yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel dağılımı 2010 yılı verilerine dayalı olarak incelenmektedir. Bu çerçevede ilk olarak ülke grubunun bütününde, COFOG sınıflandırmasına göre savunma hizmetleri dışarıda tutularak yerel kamu harcamalarının dağılımına bakılacaktır. Daha sonra ise Türkiye'de yerel harcamaların fonksiyonel dağılımı incelenecektir.

Tablo 3'te yerel savunma hizmetleri hariç dokuz hizmet grubu sunulmuştur. Yerel savunma hizmetlerinin analize dahil edilmemesinin temel nedeni, bu harcama kaleminin yerel harcamalar içinde bulunmaması ya da ihmal edilecek düzeyde düşük olmasıdır. Bu bağlamda savunma hizmetlerinin yerel değil de ulusal düzeyde sunulan bir tam kamusal mal olduğu açıkça görülmektedir.

Aşağıda, alt başlıklar halinde AB ülkelerindeki yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel dağılımı incelenmektedir. Bu incelemede ilk olarak genel kamu hizmetleri altında yerel idari organizasyon harcamaları ele alınmıştır. Daha sonraki sıralama ise, bu hizmetlerin AB ülkeleri yerel bütçeleri içerisindeki ortalamasının büyüklüğüne göre düzenlenmiştir. AB bütçe ortalaması en yüksek harcama kalemi olan eğitim hizmetleri genel kamu hizmetleri sonrasında analiz edilecektir. En son ise, ortalama bütçe payı %3'ün altında olan kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerine yer verilecektir.

Tablo 3. AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%) (2010)

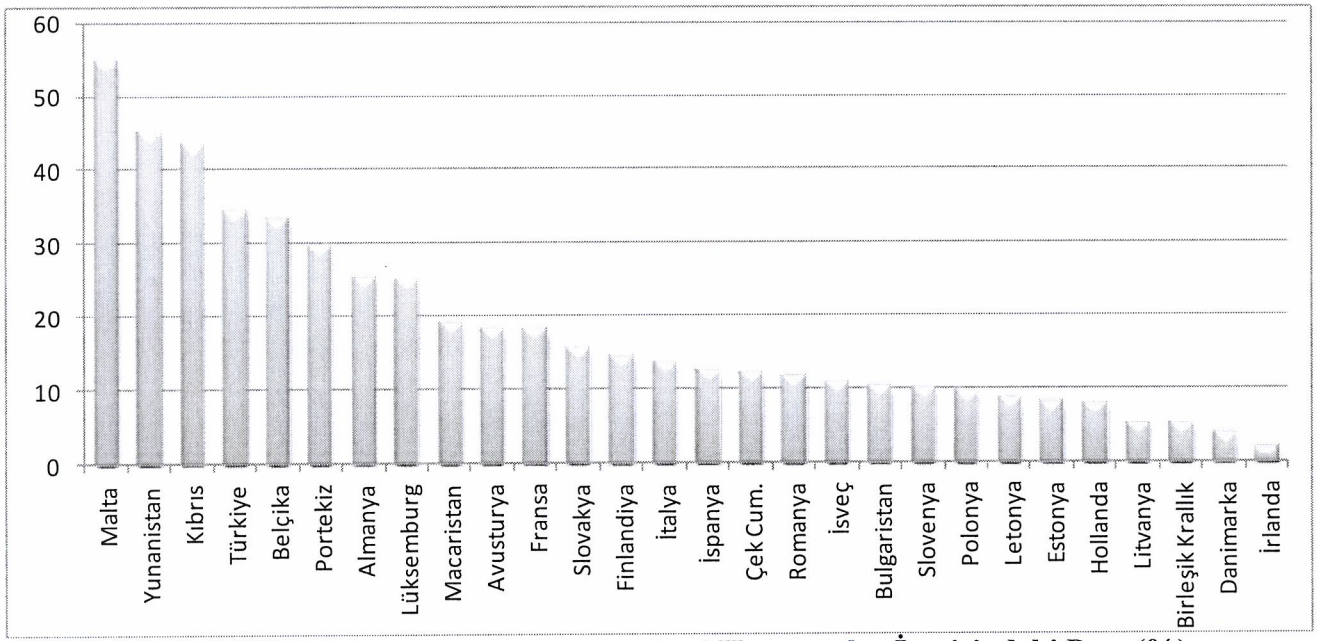
	Genel Kamu Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım
Almanya	25,3	2,1	11,8	2,7	1,7	1,0	9,2	19,0	27,1
Avusturya	18,4	1,2	12,9	2,9	1,7	22,4	4,7	16,1	19,7
Belçika	33,4	16,6	5,7	2,6	0,8	1,6	3,8	17,3	18,1
Birleşik Krallık	5,2	9,2	8,5	4,1	6,2	0,0	3,7	33,3	29,7
Bulgaristan	10,3	1,2	12,9	8,7	12,1	9,2	4,6	33,4	7,3
Çek Cum.	12,4	1,8	22,8	8,0	4,2	2,0	8,3	29,0	11,2
Danimarka	4,0	0,3	4,1	0,7	0,4	22,3	2,3	10,7	55,2
Estonya	8,2	0,3	10,5	3,0	5,2	16,2	9,2	39,4	8,1
Finlandiya	14,5	1,2	6,2	0,4	0,9	29,4	3,9	18,7	24,8
Fransa	18,4	3,0	13,0	7,7	15,0	0,8	9,2	15,9	17,0
Hollanda	8,0	6,9	18,2	9,6	3,2	1,6	9,0	28,3	15,2
İrlanda	1,9	2,7	24,6	12,8	26,0	0,0	5,4	21,3	5,3
İspanya	12,6	3,7	11,5	1,3	2,1	33,9	4,7	22,8	7,3
İsveç	11,0	0,8	6,1	0,8	2,6	27,3	3,6	21,3	26,4
İtalya	13,8	1,5	13,6	4,7	3,8	47,3	2,8	7,5	5,0
İzlanda	11,7	1,0	7,2	2,2	2,3	0,7	18,6	36,4	19,8
Kıbrıs	43,4	0,0	0,0	13,3	28,5	0,0	14,9	0,0	0,0
Letonya	8,8	1,3	16,5	1,3	10,4	8,5	6,8	36,7	9,6
Litvanya	5,3	1,5	9,7	10,3	2,7	20,0	4,3	34,3	11,9
Lüksemburg	25,1	1,7	16,1	12,9	7,8	0,3	13,0	17,0	6,2
Macaristan	19,2	1,5	10,2	3,4	2,9	15,0	6,1	29,1	12,5
Malta	54,8	5,2	12,3	24,0	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0
Polonya	9,6	2,1	17,1	4,2	6,7	14,7	7,2	26,4	12,5
Portekiz	29,6	1,0	20,0	6,8	8,7	5,0	11,7	10,6	6,7
Romanya	11,7	1,2	18,7	4,6	10,0	8,4	6,9	21,4	17,1
Slovakya	15,5	1,3	14,3	6,6	9,4	0,3	6,9	38,8	6,8
Slovenya	10,1	1,5	12,7	4,3	4,7	10,2	11,8	34,9	9,8
Türkiye	*34,6*	*3,2*	*21,9*	*9,2*	*19,7*	*1,4*	*4,0*	*4,1*	*1,7*
Yunanistan	45,1	0,8	15,9	16,5	4,2	0,0	3,9	1,5	12,1

Kaynak: OECD Statistics.

2.2.1. Genel Kamu Hizmetleri

Genel kamu hizmetleri başlığı altında, yerel kamu hizmetlerinin sunumu için meydana getirilen yönetsel yapıların sevk ve idaresine yönelik harcamalar ve borç faiz ödemeleri sınıflandırılmaktadır. Bu başlık altındaki harcamalar eğitim, sağlık gibi doğrudan bir mal ve hizmet kümesinin üretimi için yapılmamakta, yerel kamu hizmetlerinin üretimine dolaylı katkı sağlayan giderleri içermektedir. Diğer bir ifade ile genel kamu hizmetleri yerel idari organizasyon giderleridir. Bu nedenle tek tanımlı yerel hizmetler ile ilişkilendirmesi söz konusu değildir.

Genel kamu hizmetlerinin toplam kamu hizmetleri içerisindeki ağırlığı eleştiri konusu yapılabilmektedir. Bu tür giderlerin fazlalığı bir tür etkinsizlik göstergesi olarak algılanabilir. Aşağıdaki Grafik 3'te genel kamu hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.



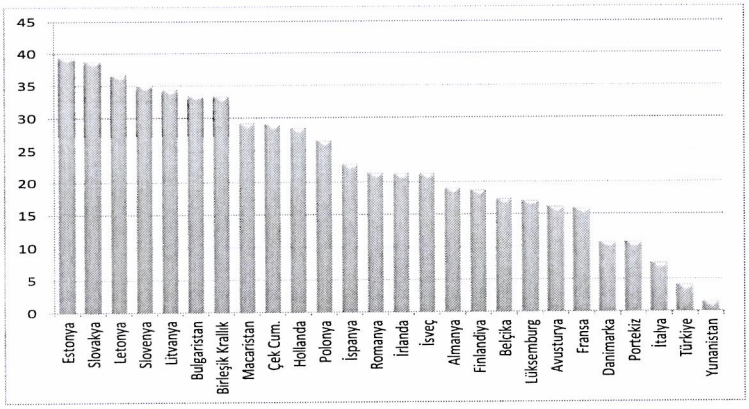
Grafik 3. Genel Kamu Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

Genel kamu hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payına yönelik belirli bir oran öngörülmesi çeşitli güçlükler içermektedir. Ama yine de genel kamu harcamalarının oranının %20'nin üzerinde gerçekleşmesi bu tür harcamaların sorgulanmasını da beraberinde getirebilmektedir. Böyle bakıldığında Malta, Yunanistan, Kıbrıs, Belçika, Almanya ve Lüksemburg, genel kamu harcamaları payının %20'leri aştığı ülkeler olarak görülmektedir. Özelikle Malta, Yunanistan ve Kıbrıs'ta bu oran %40'ların üzerindedir.

Yüksek idari harcamalara sahip diğer ülkeler ise; Almanya, Belçika gibi hem federe hem de yerel yönetsel bürokrasiye sahip ülkelerdir. Malta, Kıbrıs, Lüksemburg gibi küçük ülkelerde yerel personel giderlerinin genel kamu hizmetleri payını arttırıcı etki yaptığı ifade edilebilir. Genel kamu hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payının yüksekliği diğer yerel hizmet sunumunu daraltıcı etki yaratmaktadır. Bir başka ifade ile genel kamu harcamaları diğer yerel hizmetleri dışlamaktadır (crowding-out).

2.2.2. Eğitim Hizmetleri

Eğitim hizmetleri toplam AB yerel yönetim bütçesi içerisinde yaklaşık %22'lik pay ile en büyük hizmet kalemini meydana getirmektedir. Bu hizmetin ülkeler özelinde ağırlığı ise, ciddi farklılıklar gösterebilmektedir. Farklılıkların nedenini eğitim hizmetlerinin ulusal ve/veya yerel kamusal mal olarak algılanması meydana getirmektedir. Bazı ülkelerde ise, eğitim hizmetlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında paylaşıldığı, okul öncesi ve ilköğretimin yerel hizmetler, yükseköğretim, ar-ge hizmetleri ve yaygın eğitimin ise, ulusal hizmetler sınıfında yer aldığı gözlenebilmektedir. Aşağıdaki Grafik 4'de eğitim hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.*



Grafik 4. Eğitim Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

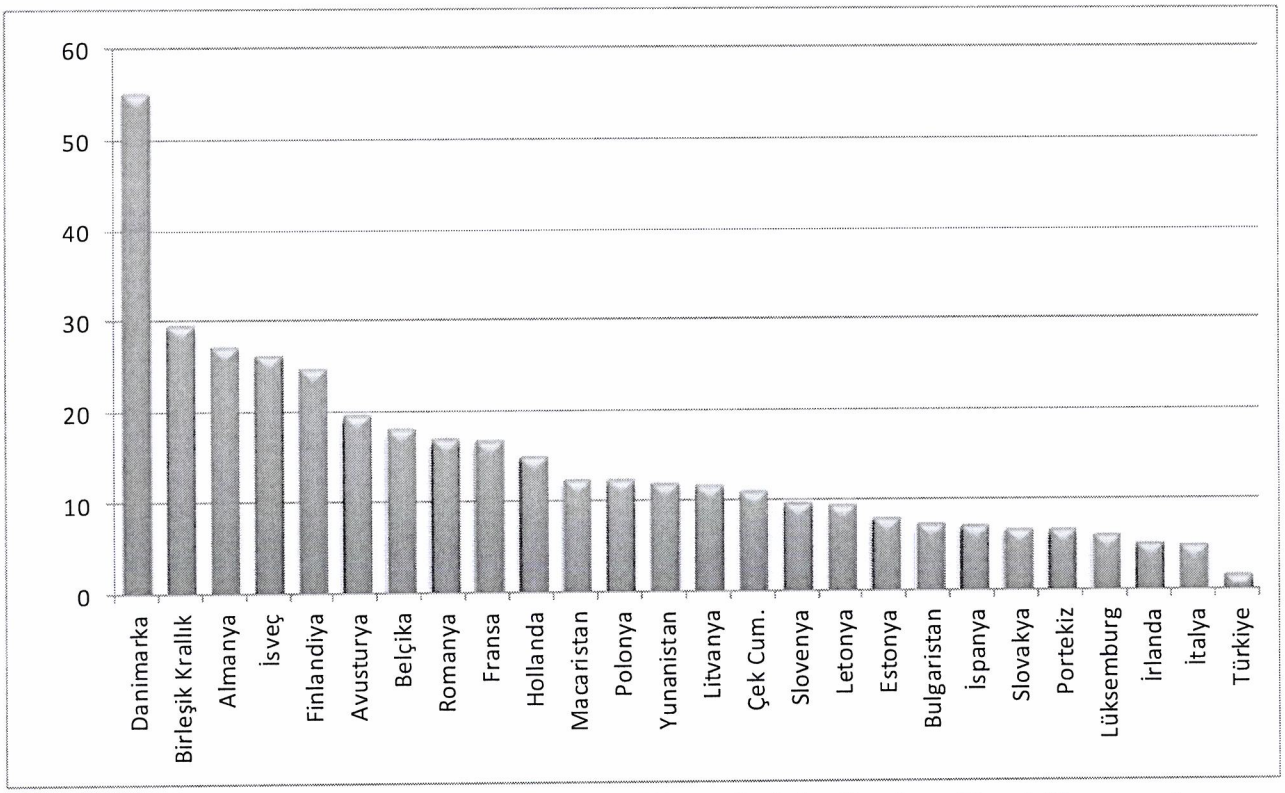
AB ülkelerinde eğitim hizmetlerinin yerel bütçe payının yüksek olduğu ülkelerin daha çok eski Doğu bloku ülkeleri olduğu görülmektedir. Estonya, Slovakya, Letonya, Slovenya,

* Şunu belirtmek gerekir ki pek çok ülkede, çeşitli hizmet alanlarında merkezi yönetim ve yerel yönetimler ortak sorumluluk üstlenmektedir. Ancak, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, en çok paylaşılan hizmet sorumlulukları arasında kamu taşımacılığı ve eğitim hizmetleri yer almaktadır (Bach vd., 2009: 15)

Litvanya ve Bulgaristan'da yerel harcamaların üçte birinden fazlası eğitim hizmetlerine harcanmaktadır. Birleşik Krallık gibi büyük ülkelerde ise, yerel bütçelerin yaklaşık %30'unun eğitim amacıyla kullanıldığı ifade edilebilir. Yerel eğitim harcamalarının %10'un altında olduğu ülkeler ise, İtalya ve Yunanistan'dır. Malta ve Kıbrıs'ta ise yerel yönetimlerin eğitim hizmeti sunmadıkları görülmektedir.

2.2.3. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri AB ülkeleri yerel bütçelerinin yaklaşık %14'ünü oluşturmaktadır. Bu hizmetler; hastalık, işgörememezlik yardımlarını, yaşlı bakım hizmetlerini, işsizlik, aile ve çocuk yardımlarını ve barınma desteklerini kapsamaktadır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin daha yoğun olarak gelişmiş Kuzey Avrupa ülkeleri yerel yönetimleri tarafından sunulduğu ifade edilebilir. Güney Avrupa ülkelerinde ise, bu hizmetlerin payı %7'ler düzeyine inmektedir. Grafik 5'te sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.



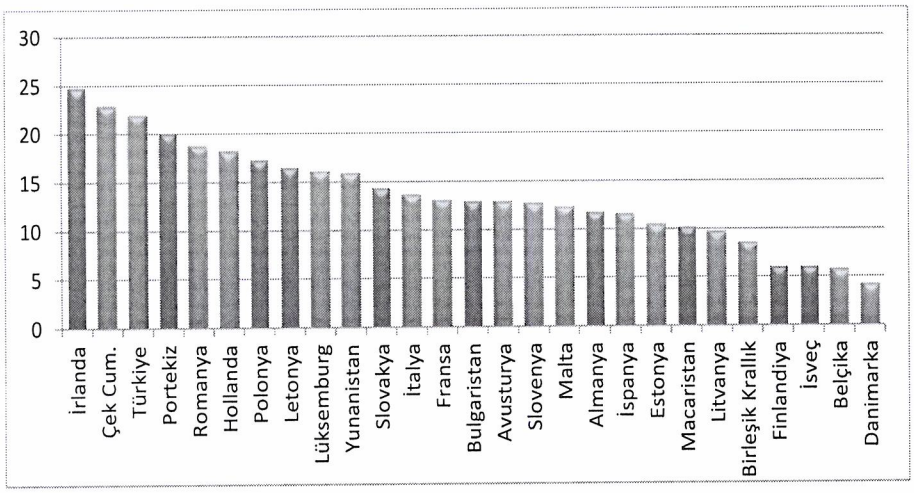
Grafik 5. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar içerisindeki Payı (%) (2010)

27 AB ülkesi arasında sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin en büyük bütçe payına sahip olduğu ülke Danimarka'dır. Burada yerel bütçelerin %55'inden fazlası sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine harcanmaktadır. Danimarka'yı bütçe payları % 30-25 arasında olan dört ülke takip etmektedir. Bu ülkeler Birleşik Krallık, Almanya, İsveç ve Finlandiya'dır.

Sosyal güvenlik ve sosyal yardımların en düşük bütçe payına sahip olduğu ülkeler ise, İspanya, Slovakya, Portekiz, Lüksemburg, İtalya ve İrlanda'dır. Eğitim hizmetlerine benzer şekilde, Kıbrıs ve Malta'da yerel yönetimlerin sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmeti sunmadıkları görülmektedir.

2.2.4. Ekonomik İşler ve Hizmetler

27 AB ülkesi toplamında ekonomik işler ve hizmetler dördüncü büyük bütçe kalemini oluşturmaktadır. Bu hizmetler kapsamında üretime yönelik, tarım, sanayi, inşaat, enerji ve ulaştırma işleri değerlendirilebilir. Grafik 6'da ekonomik işler ve hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.



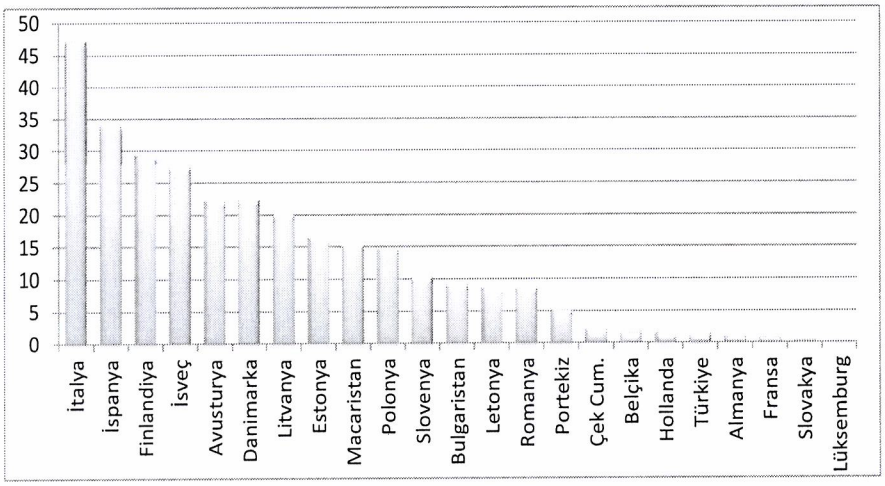
Grafik 6. Ekonomik İşler ve Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

İrlanda, Çek Cumhuriyeti ve Portekiz'de ekonomik işler ve hizmetlerin toplam yerel bütçe içerisindeki payları %20'leri aşmaktadır. Ekonomik işler ve hizmetlerin bütçe içerisindeki payının düşük olduğu (yaklaşık %5'ler düzeyinde) ülkeler ise, Finlandiya, İsveç, Belçika ve Danimarka gibi daha çok Kuzey Avrupa ülkeleridir. Kıbrıs'ta ise bu hizmetler için yerel yönetimlerin herhangi bir harcama yapmadıkları görülmektedir.

2.2.5. Sağlık Hizmetleri

AB üyesi ülkeler arasında sağlık hizmetlerinin yerel veya ulusal düzeyde sunumu konusunda ciddi farklılaşmalar olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde ise, sağlık hizmetleri merkezi ve yerel yönetimden ayrı bir idari örgütlenme (Birleşik Krallık ve İrlanda gibi) tarafından arz

edilmektedir. Bu nedenle bütçe payları arasındaki standart sapma oranı yüksektir. Sağlık hizmetlerinin hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından sunulduğu ülkelerde ise, alt hizmet birimleri arasında bir paylaşım gündeme gelmektedir. Koruyucu ve birinci basamak sağlık hizmetlerinin daha çok yerel yönetimler tarafından, tedavi edici sağlık hizmetleri, araştırma ve geliştirme hastaneleri ve tıp eğitiminin ise, merkezi yönetim tarafından sunulduğu ifade edilmektedir. Grafik 7'de sağlık hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.



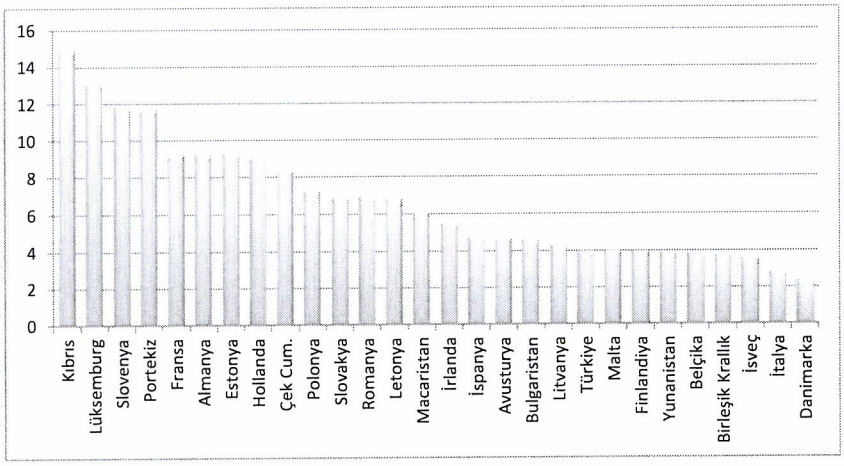
Grafik 7. Sağlık Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

Sağlık hizmetlerinin yerel bütçe içerisindeki payının en yüksek olduğu ülke yaklaşık %47 ile İtalya'dır. Bu ülkeyi %34 ile İspanya, %29 ile Finlandiya ve %27 ile İsveç izlemektedir. Sağlık harcamalarının bütçe payının %2 ve altında olduğu ülkeler ise, Çek Cumhuriyeti, Belçika, Hollanda, Almanya, Fransa, Slovakya ve Lüksemburg'dur. Yerel yönetimlerin sağlık hizmeti üretmediği, diğer bir ifade ile bu hizmetin merkezi yönetimler ve bağımsız idari birimler tarafından üretildiği ülkeler ise, İrlanda, Yunanistan, Malta, Birleşik Krallık ve Kıbrıs'tır.

2.2.6. Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri

27 AB üyesi ülkedeki dinlenme, kültür ve din hizmetleri için yerel yönetim düzeyinde yapılan harcamalara baktığımızda bütün ülkelerde az veya çok belli bir bütçenin kullanıldığı gözlenmektedir. Bu harcama kaleminin sıfır olduğu veya olmadığı ülke bulunmamaktadır. Çünkü dinlenme ve kültür hizmetleri bütün ülkelerde yerel seçmenlerin yönetimlerinden talep

ettikleri, görünürlüğü ve oy getirme kapasitesi yüksek harcama kalemlerini içermektedir (örneğin park ve bahçeler, kütüphane ve müzeler, yerel kutlamalar ve festivaller). Din hizmetleri ise, sadece belli ülkelerde yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Grafik 8'de dinlenme, kültür ve din hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.



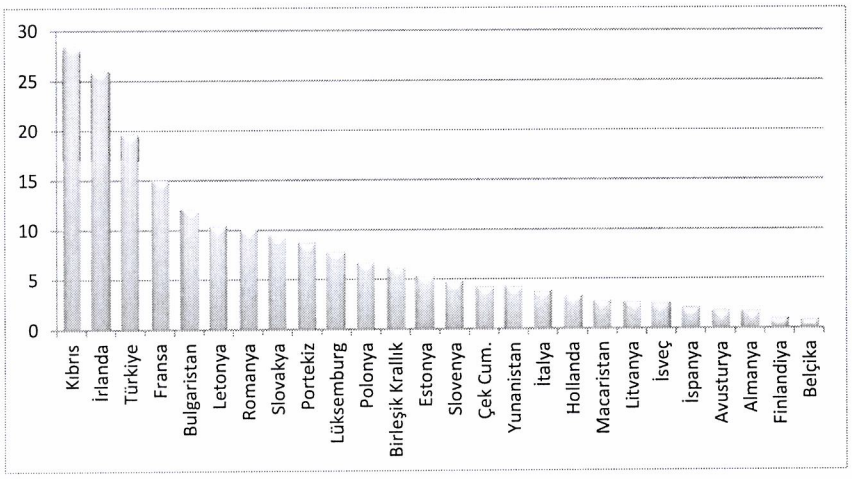
Grafik 8. Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

Grafik 8'e göre dinlenme, kültür ve din hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından en yoğun olarak sunulduğu, diğer bir ifade ile bütçe paylarının %10'nun üzerinde olduğu ülkeler, Kıbrıs, Lüksemburg, Slovenya ve Portekiz'dir. Bu hizmetlerin 27 AB ülkesindeki ortalama bütçe payı %6,7 olduğu düşünüldüğünde, dört ülkede yaklaşık iki katına yakın bir değer aldığı görülmektedir. Buna karşılık dinlenme, kültür ve din hizmetlerine bütçelerine oranla en az harcama yapan ülkeler ise, Malta, Finlandiya, Yunanistan, Belçika, Birleşik Krallık, İsveç, İtalya ve Danimarka'dır.

2.2.7. İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri

İskân ve toplum refahı hizmetleri, AB ülkeleri yerel yönetim bütçeleri içerisinde dinlenme, kültür ve din hizmetlerine eşdeğer (%6,7) bir ağırlığa sahiptir. Bu başlık altında konut, içme suyu temini, sokak aydınlatması gibi hizmetler bulunmaktadır. Özellikle su temini dünyanın her yerinde yerel yönetimlerin temel görevleri arasında sayılmaktadır. Grafik 9'da iskân ve

toplum refahı hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.

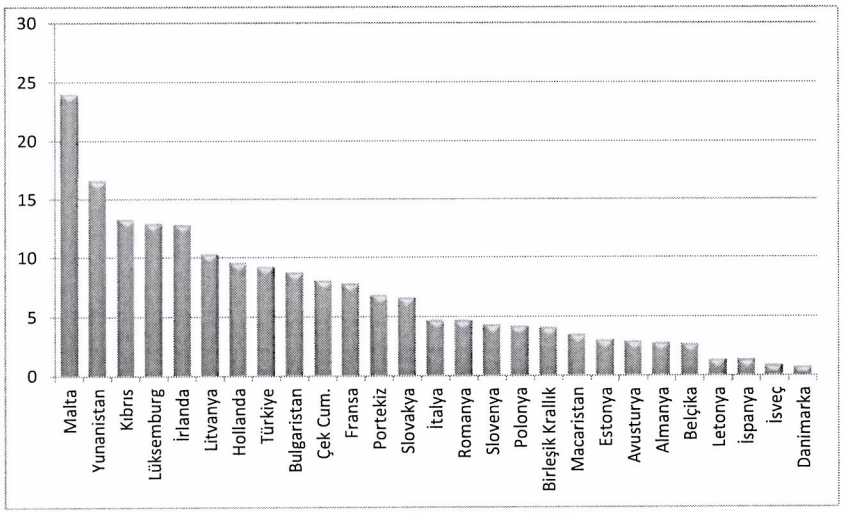


Grafik 9. İskân ve Toplum Refahı Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

İskân ve toplum refahı hizmetlerinin yerel bütçe içerisindeki payının en yüksek olduğu ülke % 28,5 ile Kıbrıs'tır. Bu ülkeyi % 26 ile İrlanda izlemektedir. Kıbrıs, İrlanda ve Fransa gibi bu hizmetlere büyük paylar ayıran ülkeler olmasına rağmen, bütçesinin çok küçük bir bölümünü tahsis eden ülkeler de bulunmaktadır. İskân ve toplum refahı harcamalarının bütçe payının %2'nin altında olan ülkeler, Avusturya, Almanya, Finlandiya, Belçika ve Danimarka'dır. Malta'da ise, bu hizmetler için yerel yönetimlerin herhangi bir harcama yapmadıkları görülmektedir.

2.2.8. Çevre Koruma Hizmetleri

AB üyesi ülkelerdeki çevre koruma hizmetleri, genelde katı ve sıvı atık (kanalizasyon) hizmetlerinin sunumunu içermektedir. Bu hizmetler AB ülkelerinde yerel bütçelerinin yaklaşık %6,6'sını oluşturmaktadır. Grafik 10'da çevre koruma hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.

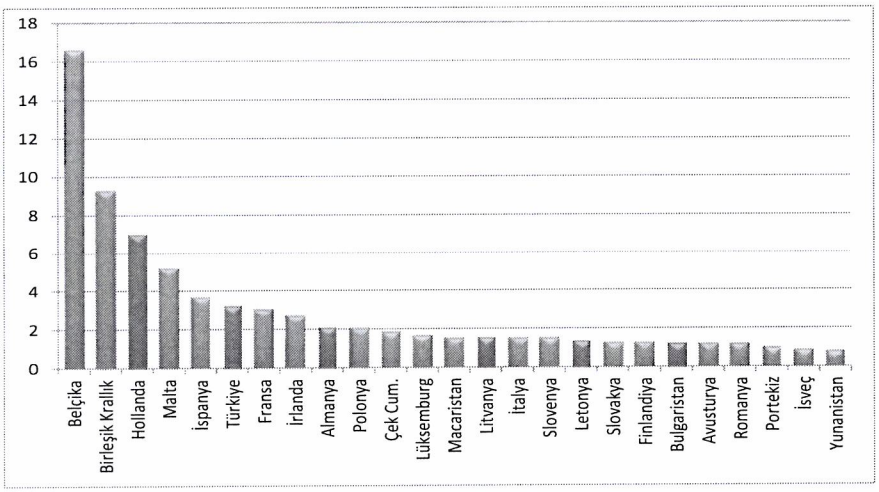


Grafik 10. Çevre Koruma Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

Çevre koruma hizmetlerinin yerel bütçe içerisindeki payının en yüksek olduğu ülke % 24 ile Malta'dır. Bu ülkeyi % 16,5 ile Yunanistan, % 13,3 ile Kıbrıs, % 12,9 ile Lüksemburg ve % 12,8 ile İrlanda izlemektedir. Buna karşılık dinlenme, kültür ve din hizmetlerine bütçeye oranla en az harcama yapan ülkelerin ise, Letonya, İspanya, İsveç, Danimarka ve Finlandiya olduğu görülmektedir.

2.2.9. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri

27 AB üyesi ülke arasında kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri ortalama olarak en düşük bütçe paylarının ayrıldığı (%2,7) harcama kalemlerinden meydana gelmektedir. Bunda kamu düzeni ve güvenliği başlığı altındaki polis, adliye ve hapishane hizmetlerinin genelde merkezi yönetimlerin görev sahası içerisinde tanımlanmasının payı büyüktür. Ülkelerin idari yapılarına göre değişse dahi, itfaiye hizmetleri bu hizmet başlığı altında yer alıp, özelde yerel hizmet olarak tanımlanan tek harcama kalemi niteliğindedir. Grafik 11'de kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki payı ülkeler itibarıyla gösterilmektedir.



Grafik 11. Kamu Düzeni ve Güvenlik Refahı Hizmetlerinin Toplam Yerel Harcamalar İçerisindeki Payı (%) (2010)

Kamu düzeni ve güvenliğine bütçesinde oransal olarak en fazla harcama yapan ülke Belçika'dır. Bunda Belçika'nın federe bir devlet olması ve yerel polis hizmetlerinin bölge yönetimlerince sunulması belirleyici olmaktadır. Belçika'yı bütçe payları %9 ile 5 arasında değişen üç ülke takip etmektedir. Bu ülkeler sırasıyla, Birleşik Krallık, Hollanda ve Malta'dır. Kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerine en düşük pay ayıran (%1 ve altı) beş ülke ise, Portekiz, İsveç, Yunanistan, Estonya ve Danimarka'dır. Eğitim hizmetlerine benzer şekilde Kıbrıs'ta yerel yönetimlerin kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri sunmadıkları görülmektedir.

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Yapısı

Ülkemizde yerel yönetim harcamaları Aralık 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile merkezi yönetim bütçesi dışında yeni bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu bağlamda yerel yönetim bütçeleri, belediyeler (ilçe, il, büyükşehir), il özel idareleri, mahalli idare birlikleri, bağlı kuruluşlar, kalkınma ajansları, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlükleri bütçelerinden meydana gelmektedir. 2006 yılından itibaren ise, COFOG sınıflandırılmasına uyumlaştırılarak fonksiyonel harcama kalemleri istatistikleri oluşturulmuştur. Buna göre Tablo 3'te yerel yönetim harcamalarının gelişimi ortaya konmaktadır. Dikkati çeken bir husus, nominal değerler olmasına rağmen, tüm harcama kalemlerinde önemli oranda artışın gerçekleşmiş olduğudur. Örneğin genel kamu hizmetlerine ilişkin harcamalar 2006 yılından 2011 yılına gelindiğinde %100'ün üzerinde

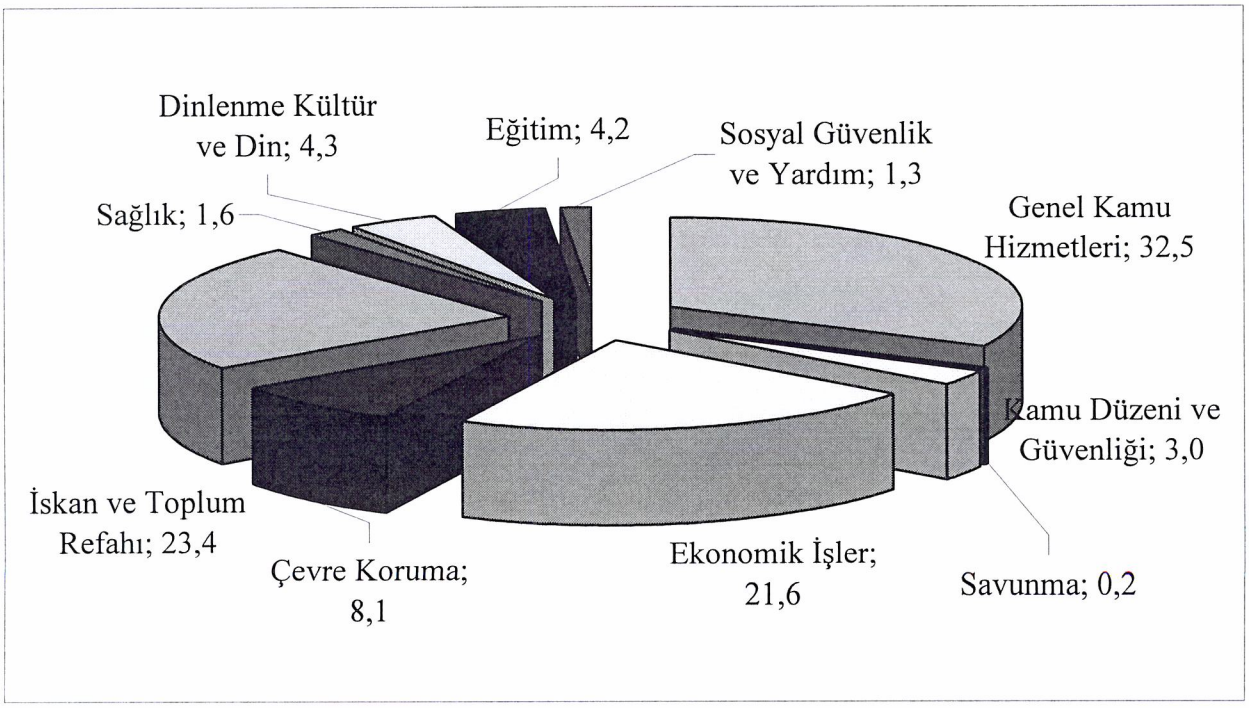
artmıştır. Benzer bir gelişme eğitim hizmetlerinde görülmektedir. Eğitim harcamaları sürekli bir artış eğilimi göstermiş ve dönem sonunda %100'ün üzerine çıkmıştır. 2005 tarihli Belediye Kanunu'nun belediyelerin eğitimin özellikle cari nitelikli harcamalarına imkân tanımasının bu artışa neden olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 3. Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Gelişimi (2006-2011) (bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Genel Kamu Hizmetleri	10.078.973	11.592.676	14.679.990	16.942.518	18.096.212	20.328.354
Savunma Hizmetleri	34.888	22.679	22.468	35.026	126.665	246.693
Kamu Düzeni ve Güvenlik	880.124	1.115.792	1.357.187	1.408.757	1.671.479	1.939.569
Ekonomik İşler ve Hizmetler	7.233.488	8.324.498	9.988.657	10.609.837	11.414.120	12.676.880
Çevre Koruma Hizmetleri	2.586.619	2.890.878	3.497.319	3.640.140	4.825.823	5.623.589
İskân ve Toplum Refahı Hiz.	8.439.576	10.889.869	11.418.808	10.381.963	10.253.078	12.753.027
Sağlık Hizmetleri	551.814	770.469	754.754	781.787	747.912	919.694
Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	1.502.793	1.644.350	1.994.604	1.805.552	2.096.385	2.870.420
Eğitim Hizmetleri	1.330.213	1.671.455	1.688.700	2.052.662	2.113.474	2.920.062
Sosyal Güvenlik ve Yardım	370.309	460.732	539.068	568.877	881.157	733.048
TOPLAM	**33.008.797**	**39.383.398**	**45.941.555**	**48.227.119**	**52.226.305**	**61.011.336**

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr.

Ülkemizdeki yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel ayrıma göre payları ise, Grafik 2'de gösterilmiştir. Bu ayrım yapılırken yıllar itibarıyla harcama kalemlerindeki dalgalanmaları ortadan kaldırmak ve genel yapıyı yakalayabilmek amacıyla 2006-2011 yıllarına ait altı yıllık verinin ortalaması alınmış ve grafik oluşturulmuştur.



Grafik 2. Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

Ülkemizde yerel yönetim harcamalarının yaklaşık üçte birini (% 32,5) genel kamu hizmetleri meydana getirmektedir. Bunun içerisinde yasama, yürütme hizmetleri, mali hizmetler ve personel hizmetleri belirleyici konumdadır (%90'ının üzerinde). Fonksiyonel ayrımda ikinci büyük harcama kalemini %23,4 ile iskân ve toplum refahı hizmetleri oluşturmaktadır. Su temini hizmetleri bu hizmet grubu içerisindeki en önemli unsurdur. Ekonomik işler ve hizmetler ise, %21,6 ile üçüncü harcama grubunu oluşturmaktadır. Bu grup içerisinde ulaştırma altyapısına ilişkin hizmetler belirleyici bir konumda olup bu hizmet başlığının yaklaşık dörtte üçünü oluşturmaktadır. Dördüncü büyük harcama kalemi ise çevre koruma hizmetleridir (%8,1). Bu harcama kalemi içinde katı atık ve atık su hizmetleri toplam harcamaların yaklaşık %80'ini oluşturmaktadır. Diğer harcama kalemlerinin toplam yerel harcamalar içerisindeki ağırlığı %5'in altındadır ve ağırlıklı olarak merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetlerden oluşmaktadır. Buradaki yerel harcamalar merkezi yönetim harcamalarını destekleyici ve tamamlayıcı özellik göstermektedir.

Ülkemizdeki yerel yönetim harcamalarını AB ülkeleri ile karşılaştırdığımızda ilginç sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Türkiye, Malta, Yunanistan ve Kıbrıs'tan sonra en fazla genel kamu harcaması oranına sahip ülke konumundadır (Grafik 3). Bu oranlar ülkemizde yerel hizmetlerin etkin sunumunu sorgulanabilir hale getirmektedir. Yerel düzeyde eğitim harcamalarına bakıldığında ise, Türkiye son sıralarda yer almaktadır. Eğitim harcamalarının %10'nun altında olduğu ülkeler İtalya, Türkiye ve Yunanistan'dır. (Grafik 4). Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye'de yerel düzeyde eğitim harcamaları artış eğilimdedir ancak bu harcamalar, okul yapımı-bakımı, araç ve gereç temini türünde cari harcamalar olup, sadece merkezi yönetim hizmetini destekleyici bir nitelik taşımaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin yerel yönetim bütçeleri içerisindeki payı %1,7 düzeyindedir ve AB ülkeleri içinde son sırada yer almaktadır (Grafik 5). Bu haliyle Türkiye'de yerel yönetimlerin sosyal güvenlik ve yardım hizmetleri neredeyse sunmadıkları ifade edilebilir. Bu kanının doğruluğu sorgulamaya açıktır. Tablo 3'ten de görüleceği üzere, özellikle son yıllarda yerel yönetimlerin sosyal yardıma ilişkin harcamalarını arttırdıklarını, ancak bu artışın da gerçek değerleri yansıtmadığını, çünkü yerel yönetimlerin bütçe dışı kaynaklar ile (bağışlar gibi) de bu hizmeti finanse etme yoluna gittikleri söylenebilir. Ekonomik işler ve hizmetler kategorisinde ise Türkiye, İrlanda ve Çek Cumhuriyeti'nden sonra en büyük paya sahiptir (Grafik 6). Bu kategoride ulaşım hizmetleri belirleyici harcama kalemini oluşturmakta ve pek çok AB ülkesinde olduğu gibi, yerel yönetimlerin temel ve klasik hizmet/harcama alanını teşkil etmektedir. Türkiye'de sağlık hizmetlerinin yerel bütçe içerisindeki payı %1,4 ile ihmal

edilebilecek bir düzeydedir. Bu bağlamda sağlık hizmetlerinin ağırlıklı olarak Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından finanse edildiği, Sağlık Bakanlığı ve özel sektör tarafından tedarik edildiği ifade edilebilir. AB ülkelerinin çoğunda da (27 ülkeden 17sinde) yerel yönetimlerin sağlık hizmetlerine harcadıkları payın %10'un altında kaldığı ve dolayısıyla bu hizmetin büyük ölçüde merkezi yönetimler tarafından üstlenildiği görülmektedir (Grafik7). Türkiye'de yerel yönetimlerin dinlenme, kültür ve din hizmetleri için yaptığı harcamanın payı % 4 civarında düşük bir değere karşılık gelmektedir. Din hizmetlerine ilişkin harcamalar merkezi yönetim kapsamında yer aldığından, bu harcama kaleminde park, bahçe, spor ve kültür harcamaları ön plana çıkmaktadır. AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye bu harcamaların %5'in altında kaldığı ülkeler arasında yer almaktadır (Grafik 8). İskân ve toplum hizmetleri açısından ise Türkiye, Kıbrıs ve İrlanda'dan sonra en çok harcamayı yapan ülke konumundadır (Grafik 9). Su temini harcamalarının %70'ini oluşturduğu bu harcamalar, toplam harcamaların yaklaşık beşte birini kapsamaktadır. Artan nüfus ve kentleşmenin ülkemizde yerel yönetimleri doğal olarak bu klasik yerel fonksiyona yönelttiği ifade edilebilir. Çevre koruma hizmetlerine yerel yönetimlerin 2010 yılı itibarıyla ayırdığı bütçe payı ise, %9,2 ile AB ülkeleri içerisinde ortalama üzeri değere karşılık gelmektedir (Grafik 10). Bunda atık yönetimi ve kirliliğin azaltılması hizmetlerinin (toplam çevre koruma harcamalarının %80'i) belediye hizmetleri içerisindeki ağırlığı rol oynamaktadır. Kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin ise, pek çok ülkede merkezi yönetim ağırlıklı bir hizmet kalemi olduğu açıktır. Bu nedenle de çoğu AB ülkesi yerel yönetim harcamaları içinde önemli bir pay oluşturmamaktadır (Grafik 11). Türkiye'de ise, bu hizmetlerin yerel bütçe içerisindeki payı %3,2 düzeyindedir. Bu haliyle Türkiye'deki yerel yönetimlerin temelde itfaiye hizmeti kaynaklı kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri sunduğu ifade edilebilir.

3. AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamalarının Analizi*

27 AB üyesi ülkede fonksiyonel harcama grupları ile ülke grupları arasında benzeşmelerin belirlenmesi amacıyla kümeleme ve çok boyutlu ölçekleme analizi yöntemlerinden yararlanılmıştır. Çünkü hem kümeleme hem de çok boyutlu ölçekleme analizi sınıflama ve gruplama analizleri içerisinde yer almakta ve birbirinin tamamlayıcısı olarak düşünülmektedir. Bu nedenle, her iki analizin birlikte kullanılması pek çok durumda uygun görülmektedir (Seber, 1984: 391). Bu iki analiz yöntemi kullanılarak hem farklı yerel

* Bu bölümde yer alan ekonometrik çalışmada sağladığı katkıdan dolayı Doç. Dr. Esen Yıldırım'a teşekkürü borç biliriz.

önceliklere sahip ülkelerin gruplandırılması, hem de fonksiyonel harcamalar içerisinde yüzde ağırlık itibarıyla ilişkili harcama gruplarının ortaya konması mümkün olabilmiştir.

3.1. Kümeleme Analizi Yöntemiyle Ülkelerin Fonksiyonel Harcama Gruplarına Göre İncelenmesi

Kümeleme analizi (cluster analysis) çok değişkenli bir istatistiksel yöntemdir. Bu yöntem grup sayısı bilinmeyen ve gruplandırılmamış verilerin benzerliklerine göre sınıflandırılması amacıyla kullanılmaktadır. Kümeleme analizi verilerin birimlere veya değişkenlere göre birbirlerine benzerlikleri bakımından ayrık kümelerde toplanmasını sağlayan bir tekniktir. Kümeleme analizi birbirine benzer olan bireylerin aynı gruplarda toplanmasını amaçlaması bakımından diskriminant analizi ile birbirine benzer değişkenlerin aynı gruplarda toplanmasını amaçlaması nedeniyle de faktör analizi ile benzerlik göstermekte olup veri indirgeme özelliği vardır (Çakmak, 1999: 188).

Kümeleme analizi önceden belirlenen seçme kriterlerine göre birbirine çok benzeyen birey ya da nesneleri aynı küme içinde gruplandırır. Analizin sonucunda bir kümeyi oluşturan birey veya nesneler birbiriyle benzeşirken, diğer kümelerin birey veya nesneleriyle benzeşmeyecektir. Bu nedenle kümeler kendi içlerinde homojen (türdeş) iken, kümeler arasında heterojenlik söz konusu olacaktır (Kalaycı, 2005: 349).

Kümeleme analizinde, orijinal değerler ya da standartlaştırılmış değerler kullanılabilir. Ayrıca, diğer çok değişkenli istatistik tekniklerinde önemli olan verilerin normalliği varsayımı, kümeleme analizinde çok önemli değildir. Uzaklık değerlerinin normalliği yeterli sayılmaktadır (Tatlıdil, 2002: 329).

Kümeleme analizinin uygulama aşamaları aşağıdaki gibi verilebilir (Özdamar, 1999: 258).

1. Birim ya da değişkenlerin doğal gruplamaları hakkında kesin bilgilerin bulunmadığı popülâsyonlardan alınan n sayıda birimin p sayıda değişkenine ilişkin gözlemlerin elde edilmesi (Veri matrisinin belirlenmesi).

2. Birimlerin/değişkenlerin birbirleri ile olan benzerliklerini ya da farklılıklarını gösteren uygun bir benzerlik ölçüsü ile birimlerin/değişkenlerin birbirlerine uzaklıklarının hesaplanması (Benzerlik ya da farklılık matrisinin belirlenmesi).

3. Uygun kümeleme yöntemi yardımı ile benzerlik/farklılık matrislerine göre birimlerin/değişkenlerin uygun sayıda kümelere ayrılması.

4. Elde edilen kümelerin yorumlanması ve bu kümeleme yapısına dayalı olarak kurulan hipotezlerin doğrulanması için gerekli analitik yöntemlerin uygulanması

Genelde kümeleme analizinde küme sayısı önceden bilinmemektedir ve küme sayılarını her defasında birer arttırarak, deneysel bir biçimde en uygun kümelemeyi bulmayı amaçlayarak da uygulanabilmektedir. Küme sayısı konusunda araştırmacının herhangi bir öngörüsü var ise, hiyerarşik olmayan kümeleme teknikleri kullanılabilmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde AB ülkeleri ve Türkiye'deki yerel yönetim harcamaları fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı olarak, birbirine benzeşen ülkeler bazında kümelenmeye çalışılacaktır. Analizin yapılmasında SPSS Paket Programı (Statistical Package for Social Sciences) kullanılmıştır. Kümelemeye 27 AB üyesi ülke ile Türkiye dâhil edilmiştir. Kümeleme analizi Eurostat ve OECD 2010 verileri dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Analizde yöntem olarak hiyerarşik kümeleme yöntemi kullanılmıştır. Çünkü ülke örneklerinden oluşacak küme sayısı konusunda herhangi bir öngörüde bulunmamaktadır. Bu çerçevede yapılan analizde aşağıdaki ülke gruplarına ulaşılmıştır.

Analize konu ülkelerdeki sekiz ayrı fonksiyonel harcama kalemine göre (genel kamu hizmetleri hariç tutularak) beş farklı kümenin oluştuğu görülmektedir. Her küme için belirleyici olan yerel hizmetlerde değiştiği de ifade edilebilir. Tablo 4'den de anlaşılabileceği gibi A kümesinde Avusturya, Finlandiya, İtalya, İspanya, İsveç ülkeler bulunmaktadır. Bu ülkelerin bir grup oluşturmasındaki ana etken yerel sağlık ve eğitim harcamalarının bütçe içerisindeki ağırlığıdır. B kümesinde ise, Belçika, Almanya, Birleşik Krallık gibi ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerde yerel hizmetler olarak, sosyal güvenlik ve sosyal yardım, kamu düzeni ve güvenliği, son olarak eğitim hizmetlerinin bütçeleri içerisindeki yeri belirleyici olmaktadır. C kümesinde daha çok, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Hollanda, Polonya, Slovakya, Slovenya, Bulgaristan, Letonya ve Litvanya yer almaktadır. Bu kümede dikkat çeken husus, Hollanda haricindeki tüm ülkelerin eski Doğu bloku ülkeleri olmasıdır. Bu ülkelerde sırasıyla, eğitim, sağlık, ekonomik işler ile kamu düzeni ve güvenliği harcamalarının yoğunluğu benzeşmektedir. D kümesinde sadece Danimarka bulunmaktadır. Danimarka'nın tek başına ayrı bir küme oluşturmasında yerel bütçesinin yüzde 55'inden fazlasını oluşturan sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları belirleyici olmaktadır. Son olarak D kümesi ise, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, Malta, Romanya ve Kıbrıs'tan meydana gelmektedir. Türkiye de bu küme içerisinde yer almaktadır. D kümesinin oluşmasında sırasıyla, ekonomik işler, çevre koruma, iskân ve toplum refahı ve kamu düzeni ve güvenliği harcama payları etkili olmaktadır.

Tablo 4. AB Ülkelerindeki Yerel Yönetim Harcamalarının Fonksiyonel Dağılıma Göre Oluşan Kümeler

Kümeler	Ülkeler	Belirleyici Hizmetler
A	Avusturya, Finlandiya, İtalya, İspanya, İsveç	• Sağlık • Eğitim
B	Belçika, Almanya, Birleşik Krallık	• Sosyal Güvenlik ve Yardım • Kamu Düzeni ve Güvenliği • Eğitim
C	Çek Cum., Estonya, Macaristan, Hollanda, Polonya, Slovakya, Slovenya, Bulgaristan, Letonya, Litvanya	• Eğitim • Sağlık • Ekonomik İşler • Kamu Düzeni ve Güvenliği
D	Danimarka	• Sosyal Güvenlik ve Yardım
E	Fransa, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, Türkiye, Malta, Romanya, Kıbrıs	• Ekonomik İşler • Çevre Koruma • İskân ve Toplum Refahı • Kamu Düzeni ve Güvenliği

Yukarıdaki küme analizini temelde iki gruba ayırıp yorumlamak mümkündür. Bunlardan birincisi yerel yönetim harcamalarının eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi hizmetlerde yoğunlaşan ülkelerdir. Bu ülkelerin genel özellikleri daha fazla yerelleşmiş, sosyal hizmet üretmeye yoğunlaşmış, toplum refahına doğrudan katkıları yüksek olmalarıdır. Birinci grup ülkelerde önceki bölümlerdeki analizlerden de görülebileceği gibi genel kamu hizmetlerinin toplam yerel yönetim harcamaları içerisindeki payı da düşüktür. Diğer bir ifade ile yerel yönetim bütçeleri yerel örgütlenme ve bürokrasi giderlerinden daha çok yerel sosyal fayda sağlayan mal ve hizmet üretimine harcanmaktadır. A, B, D ve kısmen C kümesindeki ülkeler bu çerçevede değerlendirilebilir. İkinci grupta ise, yerel hizmetler içerisinde genel kamu hizmetlerinin payı yüksek, kalan bütçelerini ise, ekonomik işler, kamu düzeni, çevre koruma, imar ve iskân gibi daha çok dolaylı fayda sağlayan hizmetlere yoğunlaşmış ülkeler yer almaktadır. E ve kısmen C kümesindeki ülkeler bu kapsamda değerlendirilebilir. Türkiye'de bu grup içerisinde yer almaktadır. Ülkemizdeki yerel yönetim fonksiyonel harcama paylarının 2006-2011 arasındaki gelişimi ve ağırlığı bu değerlendirmeleri doğrular niteliktedir.

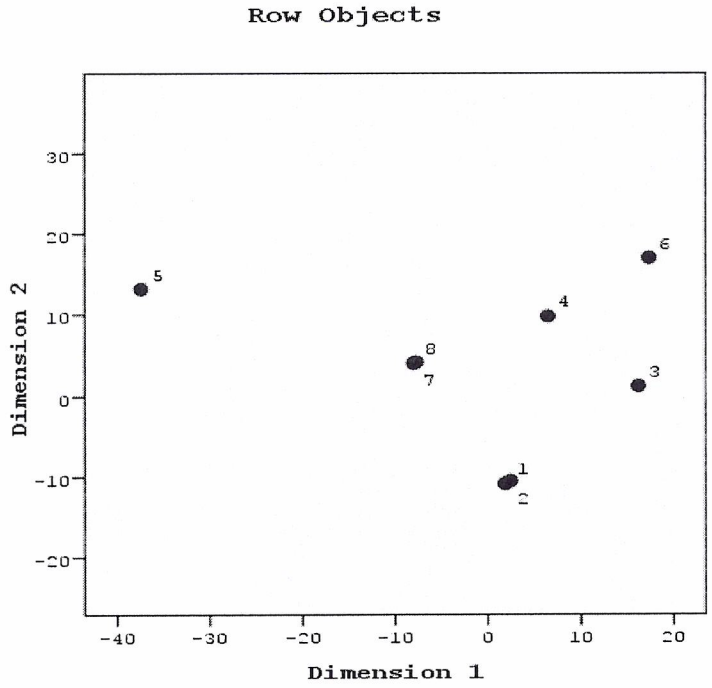
3.2. Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi Yöntemiyle Ülkelerin ve Fonksiyonel Harcama Gruplarının İncelenmesi

Çok boyutlu ölçekleme analizi (multidimensional scaling analysis), nesneleri arasındaki gizli yapıları yakınlık ölçüleri aracılığı ile ortaya çıkaran çok değişkenli bir boyut indirgeme metodudur. Gizli yapılar sözcüğü ile anlatılmak istenen, nesnelerin birbirleri ile olan karşılıklı ilişkileridir. Bu teknik sayesinde p sayıdaki değişken yerine k sayıda boyut kullanılarak (p>k) nesnelerin karşılaştırmalı yapısı gözlenebilmektedir. Çok boyutlu ölçekleme analizi, nesneler arasında karşılaştırma yapabilmek için grafiksel gösterimler sunmaktadır. Teorik açıdan inceleyecek olursak, n tane nesne p boyutlu uzayda noktalar kümesi oluşturmaktadır. Bu teknik ile amaçlanan esas şey, bu noktalar kümesini orijinal halini bozmadan daha düşük boyutlu bir uzayda gösterebilmektir. Çok boyutlu ölçekleme analizi diğer çok değişkenli (kümeleme analizi gibi) istatistiklere göre daha avantajlı bir tekniktir, çünkü çok boyutlu ölçekleme analizi için herhangi bir dağılıma uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu çerçevede değişkenlerin tipine bağlı olarak hesaplanan nesneler arasındaki uzaklıkları en az hata ile temsil edecek çok boyutlu bir gösterim uzaklıklarını herhangi bir regresyon yöntemi aracılığı ile belirleme imkanı sunmaktadır (Özdamar, 1999:480). Ayrıca nesneler arasındaki ilişkiler grafiksel gösterim aracılığı ile rahatlıkla gözlenebilmektedir. Zaten analizin temel amacı da gözlemleri mümkün olduğu kadar az, iki veya üç boyutlu, bir koordinat eksenine yerleştirmek ve böylelikle daha anlamlı bilgi üretir hale getirmektir. Boyut sayısına göre nesnelere ilişkin her boyuta ait koordinat değerleri hesaplanmaktadır. Koordinat değerlerine bakılarak hangi boyutta hangi nesnelerin daha baskın özellik taşıdığı tespit edilebilmektedir (Dünder, 2011).

Analiz kendi içinde metrik ölçekleme ve metrik olmayan ölçekleme olarak ikiye ayrılmaktadır. Şayet analiz edilecek veriler sınıflayıcı veya sıralayıcı ölçüm düzeyinde ölçülmüş ise metrik olmayan ölçekleme yöntemi, aralıklı veya orantılı ölçüm düzeyinde ise metrik ölçekleme yönteminden yararlanılmaktadır. Metrik ölçekleme yönteminde, verilen bir gözlemin konumunu belirlemede doğrudan uzaklık değerlerinden yararlanılmakta, metrik olmayan ölçekleme yönteminde ise, gözlemler arası uzaklık değerleri yerine sıra sayıları kullanılmaktadır (Seber, 1984: 241). Hesaplamaların basitliğine karşı uzaklık fonksiyonunun monoton dönüşümünün sağlıklı olmaması nedeniyle metrik yöntemler pek yaygın değildir. Öte yandan elde edilen benzerlik/farklılık ölçümlerinin olması durumunda metrik olmayan yöntemlerin kullanılmasının zorunluluk olmasının yanı sıra, kayıp ya da eksik gözlemler

olması durumlarında daha iyi sonuçlar vermesi nedeniyle de, metrik olmayan ölçekleme türleri tercih edilmektedir (Tatlıdil, 2002: 279).

Bu bölümde çok boyutlu ölçekleme analiz yöntemi öncelikle yerel harcama gruplarının birbirine benzeştirilmesi, konumlarının incelenmesi ve daha az anlamlı harcama grupları elde edilmesi amacıyla kullanılacaktır. Öncelikle harcama grupları genel kamu hizmetleri ve savunma hariç olmak üzere sekiz gruba ayrılmış ve numaralandırılmıştır. Bunlar sırasıyla; (1) Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, (2) Ekonomik İşler ve Hizmetler, (3) Çevre Koruma Hizmetleri, (4) İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri, (5) Sağlık Hizmetleri, (6) Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri, (7) Eğitim Hizmetleri ve (8) Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri'dir.



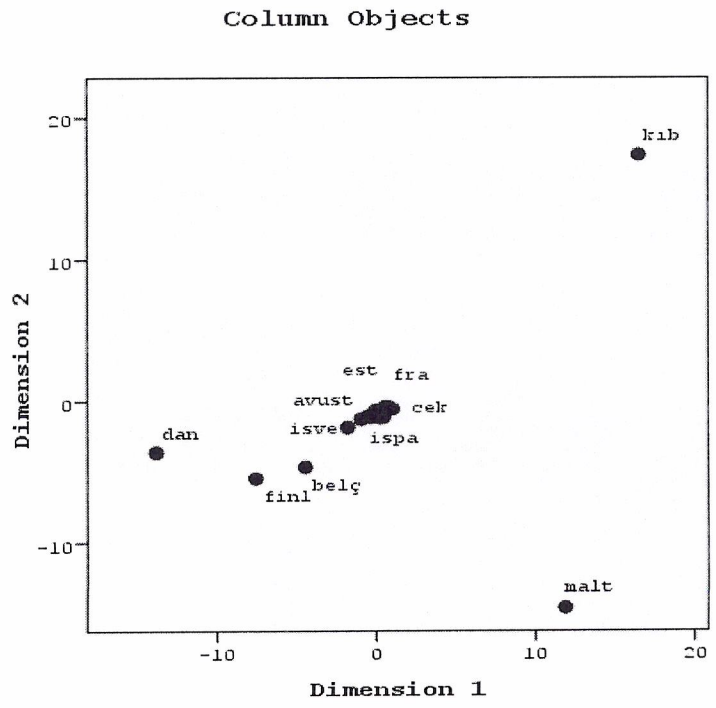
Grafik 12. Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi Yöntemiyle Fonksiyonel Harcama Gruplarının İki Boyutlu Uzayda Gösterimi (2010)

Çok boyutlu ölçekleme analizi SPSS istatistik programı kullanılarak yapılmıştır. Analizde metrik olmayan ölçekleme yönteminden faydalanılmış ve iki boyutlu olarak gerçekleştirilmiştir.

Buna göre analize konu ülke örneklerinde yerel fonksiyonel harcama gruplarının ilişkilendirilmesi iki boyutlu uzayda Grafik 12'de gösterilmektedir. Bu harcama grupları arasında 1 ve 2'nin ve 7 ile 8'in birbirleri ile benzeştiği görülmüştür. Diğer bir ifade ile ülke

gruplarında kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri ile ekonomik işler ve hizmetlerin bütçesel ağırlıklarının beraber hareket ettikleri sonucuna varılmıştır. Yani yerel bütçe harcamaları içerisinde kamu düzeni ve güvenliği harcamaları arttıkça, ekonomik işler ve hizmetler harcamaları da artmaktadır. Benzer bir durum eğitim hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri için de söz konusudur. Eğitim hizmetleri için yapılan harcamalar yükseldikçe sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları da aynı yönde hareket etmektedir. Genel bir değerlendirme yaparsak, 1 ve 2'den oluşan ilk grup yerel hizmet olarak kamu düzenine ve ekonomik işlere yoğunlaşmış ülkeler tarafından, 7 ve 8'den oluşan ikinci grup ise, eğitim ve sosyal hizmet ve yardım işlerine yoğunlaşan ülkeler tarafından meydana getirilmektedir.

Çok boyutlu ölçekleme analizi AB ülke verilerine dayalı olarak harcama gruplarının benzeştirilmesi dışında ülkelerin fonksiyonel harcama grupları itibarıyla birbirleri ile benzeştirilmesi/ayrıştırılması amacıyla da kullanılabilmektedir. Aşağıdaki Grafik 13'de yerel fonksiyonel harcama dağılımlarına göre AB üyesi ülke örneklerinin analizi yapılmaktadır. Ülke örneklerinin incelenmesinde, harcama gruplarının incelenmesinde olduğu gibi yine SPSS programı ve metrik olmayan iki boyutlu ölçekleme yöntemi ile 2010 yılı yerel yönetim bütçelerinin genel kamu harcamaları ve savunma hariç yüzde dağılımı esas alınmıştır.



Grafik 13. Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi Yöntemiyle Ülkelerin İki Boyutlu Uzayda Gösterimi (2010)

Buna göre analize konu harcama grupları itibarıyla ülke örneklerinin dağılımına bakıldığından benzeşen ülkeler net olarak gözlenebilmektedir. Genel kütleden ayrışan iki ülke grubundan söz edilebilir. Her bir ülke grubu ayrı bir küme olarak görülebilir. Bunlardan birincisi Malta ve Kıbrıs'tır. Grafikteki dağılımın benzerliklere göre şekillendiği varsayımı altında, Kıbrıs ve Malta gibi diğerlerinden oldukça uzak olarak konumlanan ülkeler aykırı gözlem olarak nitelendirilebilir. Birinci grup harcama kalemleri itibarıyla standart sapması yüksek ülkelerdir ve yerel harcamalarının yaklaşık yarısı genel kamu hizmetleri kalemine dayanmaktadır.[1] Bu ülkelerin her biri ayrı bir küme olarak da ele alınabilir.

İkinci grup ise, Danimarka, Finlandiya ve Belçika'dan meydana gelmektedir. Bu ülkeler için üç harcama kalemi ön plan çıkmaktadır. Bunlardan ikisi (eğitim ve sosyal hizmet ve sosyal yardım) her üç ülke içinde benzeşirken, üçüncü harcama kalemi ayrışmaktadır. Belçika için bu kalem kamu düzeni ve güvenliği iken, Danimarka ve Finlandiya için sağlık hizmetleridir. İkinci grup içerisinde Finlandiya ve Belçika'yı ayrı bir küme olarak da değerlendirmek mümkündür. Hatta bir ve ikinci gruba dâhil bütün ülkeleri (Kıbrıs, Malta, Danimarka, Finlandiya ve Belçika) tek tek bir küme olarak algılanabilir.

Yukarıdaki gruplar dışında kalan ve ana kütleyi oluşturan 22 ülkenin de yerel harcama kalemlerinin birbirleriyle yakınsadıkları ifade edilebilir. Bu yakınsama tam bir benzeşme olmayıp bazı ülkeler arasındaki belirli düzeydeki farklılıklara da işaret edebilmektedir. Örneğin İsveç ve Fransa Grafik 13'deki aynı merkez çevresinde kümelenmiş iken, merkeze uzaklıkları yüksek ve ters yönlüdür. Diğer bir ifade ile İsveç ve Fransa'nın yerel harcama dağılımları Kıbrıs, Malta, Danimarka, Finlandiya ve Belçika'ya göre benzeşseler bile, Avusturya'ya göre farklılaşabilmektedir. Son olarak ülkemizin bu gruplaşmadaki yerinden söz etmek gerekir. Türkiye'de çok boyutlu ölçekleme analizine göre ana kütleyi oluşturan 22 AB üyesi ülke arasında yer almaktadır.

Elde edilen çok boyutlu ölçekleme analizi sonuçları ile kümeleme analizi sonuçları birbirlerini destekleyici nitelik göstermektedir. Bu da AB ülkeleri ve Türkiye'de yerel harcama grupları bazında oluşan kümelenmelerin varlığına işaret etmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

1980'lerde başlayan küreselleşme süreci ile birlikte, "yerelleşme", "yerindenlik", "mali yerelleşme" ve "mali özerklik" kavramları da gündeme gelmiştir. Yerelleşmeyi kamusal mal

[1] Bu ülkelerdeki genel kamu hizmetleri hizmetlerinin bütçe payları Malta'da % 54,8 ve Kıbrıs'ta % 43,4'tür.

ve hizmetlere ilişkin sorumlulukların ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarılması olarak tanımladığımızda, bu gelişme siyasi ve idari yerelleşmenin yanı sıra mali alanda da yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi ve özerkleş(tiril)mesini getirmektedir. Mali yerelleşmenin göstergelerinden biri de yönetim yerel harcamalardır. Zira yerel yönetimlere aktarılan hizmet sorumlulukları, doğal olarak bu yönetimlerin harcamalarında da artış yaratacaktır.

Bu çalışmada AB ülkelerinde ve Türkiye'de yerel yönetim harcamaları üç başlık altında incelenmiştir. Birinci bölümde 1990'lardan günümüze yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payına bakılarak, harcamalar bazında mali yerelleşmenin ne ölçüde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre, 27 AB ülkesinden 13'ünde (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, İspanya, İsveç, İtalya, Letonya, Macaristan, Portekiz, Romanya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya) yerel harcamalarda artış kaydedilmiştir. Buna karşılık 9 ülkede (Avusturya, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Finlandiya, Hollanda, Kıbrıs, Malta, Polonya, Yunanistan) yerel harcamalarda kayda değer bir değişim görülmemiştir. Öte yandan 5 ülkede (Almanya, Estonya, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg) ise yerel harcamalarda bir azalma olduğu, bir başka deyişle, harcamalar bazında mali yerelleşmenin gerçekleşmediği gibi, kamu harcamalarında merkezileşme tespit edilmiştir. Türkiye'de ise yerel harcamalarda kayda değer bir değişimin gerçekleşmediği görülmüştür.

Çalışmanın ikinci bölümünde AB ülkelerinde yerel harcamaların hangi hizmet ve dolayısıyla harcama kategorilerinde yoğunlaştığına bakılmıştır. Bu amaçla COFOG sınıflandırmasından yararlanarak, AB ülkelerinde ve Türkiye'de yerel hizmetler içerisindeki genel kamu hizmetlerinin, kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin, ekonomik işler ve hizmetlerin, çevre koruma hizmetlerinin, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin, sağlık hizmetlerinin, dinlenme, kültür ve din hizmetlerinin, eğitim hizmetlerinin, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin payı ayrı ayrı incelenmiştir. Yönetimler arası hizmet bölüşümünde göz önünde tutulması gereken temel kriter hizmetin faydasının yayıldığı alandır. Bu çerçevede ele alındığında, özellikle faydası belirli bir coğrafi alan ile sınırlı kalan yarı kamusal hizmetler (kent içi ulaşım, mezarlık ve defin hizmetleri, katı atık ve atık su vb.) klasik yerel hizmetler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür hizmetler yukarıda sayılan sınıflandırma içinde ekonomik işler, çevre koruma, iskân ve toplum refahı, dinlenme ve kültür hizmetleri içinde yer almaktadır. Çalışmamızdan ortaya çıkan sonuçta da AB ülkelerinin bir kısmında – ve Türkiye'de – bu kapsamdaki hizmetlerin ön plana çıktığı görülmüştür. Öte yandan bazı AB ülkelerinde hizmetin faydasının belirli bir alan ile sınırlı kalmadığı ve tüm ülkeye yayıldığı hizmet grupları ön plana çıkmaktadır. Bu hizmetler eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri başlıkları altında yer almaktadır. Yukarıda adı geçen hizmetlerin yerel

harcamalar içinde yer almasının sebebi, yerel yönetimlerin temel iktisadi varlık gerekçesi olan kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. İlgili hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin bilgi üstünlüğüne dayanarak, kaynakları bürokratik engellere takılmadan, zaman kaybetmeden, yöre sakinlerinin ihtiyaçları, öncelikleri ve tercihleri doğrultusunda yerine getirecekleri öngörülmektedir.

Çalışmanın son bölümünde ise, yukarıdaki gözlemi irdelemek üzere yerel harcamalar kümeleme ve çok boyutlu ölçekleme analizine tabi tutulmuştur. Gerçekleştirilen ampirik çalışma sonucunda, genel kamu hizmetleri haricindeki sekiz fonksiyonel harcama kalemine göre beş farklı ülke kümesi oluştuğu görülmektedir. A kümesinde Avusturya, Finlandiya, İtalya, İspanya, İsveç bulunmaktadır. Bu ülkelerin bir grup oluşturmasındaki ana etken yerel sağlık ve eğitim harcamalarının bütçe içerisindeki ağırlığıdır. B kümesinde ise, Belçika, Almanya, Birleşik Krallık yer almaktadır. Bu ülkelerde yerel hizmetler olarak, sosyal güvenlik ve sosyal yardım, kamu düzeni ve güvenliği, son olarak eğitim hizmetlerinin belirleyici olmaktadır. C kümesinde daha çok, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovakya, Bulgaristan ve Litvanya gibi eski Doğu bloku ülkeleri yer almaktadır. Bu ülkelerde sırasıyla, eğitim, sağlık, ekonomik işler ile kamu düzeni ve güvenliği harcamalarının yoğunluğu benzeşmektedir. D kümesinde sadece Danimarka bulunmaktadır. Danimarka'nın tek başına ayrı bir küme oluşturmasında yerel bütçesinin yüzde 55'inden fazlasını oluşturan sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları belirleyici olmaktadır. Son olarak D kümesi ise, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, Malta, Romanya ve Kıbrıs'tan meydana gelmektedir. Türkiye de bu küme içerisinde yer almaktadır. D kümesinin oluşmasında sırasıyla, ekonomik işler, çevre koruma, iskân ve toplum refahı ve kamu düzeni ve güvenliği harcama payları etkili olmaktadır. Bu kümeleme analizi sonucunda ülkelerin yerel harcamalarını temelde iki gruba ayırıp yorumlamak mümkündür. Bunlardan birincisi yerel yönetim harcamalarının eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi hizmetlerde yoğunlaşan ülkelerdir. Bu ülkelerin genel özellikleri daha fazla yerelleşmiş, sosyal hizmet üretmeye yoğunlaşmış, toplum refahına doğrudan katkıları yüksek olmalarıdır. A, B, D ve kısmen C kümesindeki ülkeler bu çerçevede değerlendirilebilir. İkinci grupta ise, yerel harcamalar ekonomik işler, kamu düzeni, çevre koruma, imar ve iskân gibi daha çok klasik yerel hizmetler yer almaktadır. E ve kısmen C kümesindeki ülkeler bu kapsamda değerlendirilebilir. Türkiye de bu grup içerisinde yer almaktadır. Ülkemizdeki yerel yönetim fonksiyonel harcama paylarının 2006-2011 arasındaki gelişimi ve ağırlığı bu değerlendirmeleri doğrular niteliktedir. Çok boyutlu ölçekleme analizinden elde edilen sonuçlar da yukarıdaki değerlendirmeleri desteklemektedir.

Kaynakça

Aytaç, M., N. Bayram, (2001), "Öğretim Elemanlarının Kariyer Tutumlarının Gruplandırılması", V. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu Bildirileri, Adana. http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil29.htm

Bach, Steffen, Hansjörg Blöchliger ve Dominik Wallau (2009), The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study, OECD Working Paper, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)8.

Büyüköztürk, Ş. (2009), **Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı**, Ankara: Pegem Akademi

Çakmak Zeki(1999), "Kümeleme Analizinde Geçerlilik Problemi ve Kümeleme Sonuçlarının Değerlendirilmesi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:3, Kasım, ss.187-205.

Dünder, Emre. (2011) **Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi ve SPSS, R Project Uygulamaları,** http://emredunder.blogspot.com/2011/07/cok-boyutlu-olcekleme-analizi-ve-spss-r.html

EUROSTAT, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

Kalaycı, Şeref (2005), *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr

Nordhaus, W. (1975), "The Political Business Cycle", Review of Economic Studies, 42, ss. 169–190.

Organisation for Economic Co-operation and Development, Fiscal Decentralization Database, http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdfiscaldecentralisationdatabase.htm

Organisation for Economic Co-operation and Development, Statistics, http://stats.oecd.org/

Oireachtas Library&Research Services (2010), Financing Local Government, http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/spotlights/Financing-Local-Government-print.pdf

Özdamar, Kazım (1999), **Paket Programlar İle İstatistiksel Veri Analizi**, Eskişehir: Kaan Kitabevi.

Tatlıdil, Hüseyin (2002), **Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Analiz**, Engin Yayınları, Ankara

Tavşancıl, E. (2006). **Tutumların Ölçülmesi ve SPSS ile Veri Analizi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr

United Nations, Statistics Department, http://unstats.un.org