

MALİ YERELLEŞME TEORİLERİNİN TEMEL YEREL GELİR TÜRLERİNE BAKIŞI

Birsen NACAR KARABACAK*
Yakup KARABACAK**

ÖZET

Mali yerelleşmenin klasik ve yeni teorilerinin ortak anlayışına göre; kaynakların israf edilmeden kamu sektörünün etkin bir yapıya kavuşturulması, bölge halkının, bölgeler arasında farklılaşan ihtiyaçlarının sunumuna karar verebilmesi ve bunun maliyetine katlanması ile sağlanabilir. Ancak yeni teoriler, maliyetlerin karşılanmasında kullanılacak bazı gelir türlerinin, politikacıları ters davranışlarda bulunmaya teşvik eden mali araçlar haline gelebileceğini ileri sürer.

Bu çalışmanın amacı, mali yerelleşme teorilerinin, temel yerel gelir türlerine ilişkin yaklaşımlarını açığa çıkarmaktır. Bunun için her iki teori açısından yerel gelir türlerinin niteliği, önemi ve etkileri ele alınacak ve yeni teorilerin söz konusu gelir türlerinin ters teşvik etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik çözüm önerileri açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Mali yerelleşme teorileri, yerel kamusal gelirler, hesap verebilirlik, asıl-vekil modeli, denk bütçe.

THE VIEWS OF THE FISCAL DECENTRALIZATION THEORIES ON THE TYPES OF LOCAL PUBLIC REVENUES

ABSTRACT

According to the common understanding of classic and new theories of fiscal decentralization, without wasting resources effectively to establish a structure of the public sector can be achieved through local communities are able to decide the providing of their needs, differentiating among regions, and also pay for them. However, the new theories claim that some types of public revenues can become fiscal incentive instruments to encourage politicians to behave opposite.

The purpose of this study is to reveal the approaches of the fiscal decentralization theories to the main local public revenues. Therefore, the features, importance and effects of local public revenues in terms of these theories will be discussed and then explained the solution proposals of the new theories to eliminate the effects of perverse incentive of these revenues in question.

Keywords: The fiscal decentralization theories, local public revenues, accountability, principle-agent model, hard budget constraint.

1. Giriş

Mali yerelleşme neredeyse kırklı yıllardan beri kamu maliyesi ekonomistleri arasında bir tartışma konusu olmayı sürdürür ve tüm dünyada ülkelerin işleyişini

*Yrd.Doç.Dr., Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Maliye, nacarbirsens@akdeniz.edu.tr

**Yrd.Doç.Dr., yakupk@akdeniz.edu.tr

belirlemede önemli hale gelir. Örneğin ABD, merkezi yönetimin bütçe açıklarını kapatmak üzere ve Almanya, birleşme meselesiyle birlikte Avrupa Birliği uyum politikalarıyla ilgili olarak mali yerelleşme meselesine ağırlık verir; çoğu gelişmekte olan ülke ise, yerelleşmeye, yoksulluğu azaltmanın ve büyüme sürecinin kamu sektörü tarafını yönetmenin bir yolu olarak gördükleri için geçerler. Çin ve Rusya gibi geçiş ekonomisi ülkeleri ise, yerelleşmeyi, piyasa ekonomisine geçişi kolaylaştıracak bir çözüm olarak ele alırlar.

Mali merkezileşme genel anlamda ulusal birliğin taleplerinin bir karşılığı iken; mali yerelleşme toplum içinde farklı taleplerin ve hesap verebilirliğin bir karşılığı olarak görülür. Bu, mali yerelleşmenin hem klasik normatif teorisinin hem de doksanlı yılların başından itibaren yaygınlaşan yeni teorilerinin ortak bakış açısıdır. Her iki yaklaşım mali yerelleşmeyi kamu sektöründe etkinliği sağlanmanın bir yöntemi olarak ele alır.

Bununla birlikte klasik teori, merkezi veya yerel olsun yöneticileri, sosyal refahı arttırmak üzere çabalayan iyilikseverler olarak kabul ederken; yeni yaklaşımlar tam da bu nedenle, bu teorileri, normatif bulur ve yöneticilerin, sosyal refahı arttırmak üzere doğal bir nedenlerinin olamayacağını öne sürer. Bunun yerine yöneticiler, asimetrik bilgi ve sistemde mevcut olan mali ve politik kurumlar aracılığıyla kendi öz çıkarlarını en çoklaştırmaya ve sürekli olarak bütçelerini genişletmeye çalışırlar. Bu bakımdan temel gelir türlerinin, yöneticilerin tercihlerini ve performanslarını ters yönde etkileyen mali teşvik araçlarına dönüşebileceği; böylece yerel ekonomik refah ile maliyetlerinin birbirinden kopmasına ve yerel yöneticilerin kararlarının mali sonuçlarını ihmal etmelerine kadar giden çeşitli etkiler yaratabileceği ileri sürülür.

Bu çalışma, her iki teorisinin temel yerel gelir türlerine ilişkin yaklaşımlarını açığa çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla çalışmamız dört kısımdan oluşacaktır. Mali yerelleşme tanımı ve onu yaratan koşullar ele alındıktan sonra yaklaşımların temel görüşleri üzerinde durulacak ve bu doğrultuda vergi ve/veya harcamaların yerelleşmesinin etkinlik, gelir ve kaynak dağılımı bakımından rolü incelenecek; yerel yönetimlere bırakılacak gelir türlerinin niteliği, önemi ve etkileri açıklanacaktır. Temel gelir türlerinin ters teşvik etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik yeni yaklaşımların çözüm önerileri ele alınacak ve çalışmamız kısa bir değerlendirmenin yapılacağı sonuç kısmıyla tamamlanacaktır.

2. Mali Yerelleşme Kavramı ve Koşulları

Yerelleşme merkezi devletin kamusal fonksiyonlarını yerine getirme sorumluluğunun ve yetkilerinin ulus altı birimlere, yarı bağımsız kamu kuruluşlarına veya özel sektöre devredilmesidir (Randinelli, 1999, s. 2). Mali yerelleşme ise, yerel birimlere bırakılan vergileme ve/veya harcama sorumluluklarındaki artış olarak tanımlanır.

Tanzi “mali yerelleşme yolundaki tehlikeler” isimli makalesinde, 1980'lere kadar sadece çok az sayıda ülkenin mali sorumlulukları ulusaldan ulus altı birimlere kaydırmayı planladıklarını; ancak son yıllarda mali yerelleşme baskılarının dünyanın çeşitli kısımlarında artmaya başladığını ifade eder. Kanada, Çin, Kolombiya, Endonezya, İtalya, İspanya ve çok sayıda diğer ülkenin, benzer baskıyı yaşadıklarını ve yerel yönetimlerin bağımsızlığını ve rolünü arttırmayı amaçlayan temel politikaları yerleştirdiklerini veya yerleştirmeye çalıştıklarını belirtir (Tanzi, 2001, s. 1).

Daha fazla yerelleşme baskısının en azından dört farklı kaynağından bahsedilebilir (Tanzi, 2001, s. 2): İlki, belirli grup ve bölgelerin tercihlerine daha fazla ağırlık ve imkan veren demokrasinin derinleşmesidir. Yerel düzeyde alınan kararların vatandaşların tercihlerini, genellikle uzak bir başkentteki memur ve politikacılar tarafından alınanlardan daha doğru yansıtacağı anlayışı, daha fazla mali yerelleşme isteğinin itici bir gücü oldu. Bunun, aynı zamanda ülkenin kültürel ve etnik farklılıklarından dolayı, farklı bölgelere ekonomik ve politik kararları üzerinde daha fazla kontrol imkanı verme mantığıyla, daha fazla yasallığı sağlayacağı görülür.

İkincisi, artık ulusal sınırlarla aynı olmayan piyasa bölgeleri yaratan küreselleşme olgusudur. Küreselleşme ile birlikte ülke içindeki coğrafi bölgeler, diğer ülkelerle ekonomik olarak daha yakın bir biçimde bağlantılı hale gelmeye başladılar. Küreselleşme aynı ülkenin bölgeleri arasında ekonomik bağları gevşetirken, diğer bölgeler ve ülkeler arasındaki bağları arttırdı. Bu süreç bazı bölgelerin ekonomik olarak ulus devlete daha az bağımlı hale gelme arzularını çoğalttı. Zaman zaman örneğin İtalya'da Lombardiya, Kanada'da Quebec ve İspanya'da Bask ili, merkezi yönetimden bağımsızmış gibi davranabildiler.

Üçüncüsü, yerelleşme iktisatçılar arasında, gelirler arttıkça daha arzu edilir hale gelen bir "üstün mala" benzetildi. Oates (1985) sanayileşmiş ülkelerin daha fazla ve iyi şekilde yerelleşmiş kamu sektörlerine sahip olduklarını ortaya koyar. Ülkeler zenginleştikçe, daha fazla yerelleşme talep edebileceklerdir (Pereira, 2013, s. 5).

Dördüncüsü ise, bilgi akışı arttıkça, zengin bölgeler vergi ve harcama programları aracılığıyla gelirin bir kısmının sıklıkla büyük bir kısmının zengin bölgelerden yoksullara doğru yeniden dağıtıldığının farkına varırlar. Bu farkına varma, zengin bölgeler bakımından ulus devletin rolünü azaltırken, yerelini artırma talebine yol açar. Kuzey İtalya bölgelerinde, örneğin bu durum mali yerelleşmeyi teşvik eden bir güç oldu.

3. Mali Yerelleşme Teorileri: Klasik Normatif Teori ve Yeni Teoriler

Mali yerelleşme teorileri, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde başlamak üzere klasik teoriler ve doksanların başından itibaren yeni teoriler şeklinde gelişmektedir. Her iki yaklaşım altında mali yerelleşme, kamu sektöründe etkinliği arttırmanın önemli bir yöntemi olarak ele alınır. Çalışmanın bu başlığı altında, bu teorilerin kısaca temel görüşleri, yeni teorinin eleştirileri ve piyasayı koruyucu yönetim (devlet) yapısına ilişkin önerdiği koşullar ele alınacaktır.

3.1. Klasik Normatif Teori

Klasik teori iki koldan gelişir. İlki, Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından geliştirilen üç temel katkıyla daraltılabilir. İkincisi ise, yeni yaklaşımları harekete geçirici bir güç olan kamusal tercihler kuramıdır.

3.1.1. Musgraveci Yaklaşım

Musgrave (1959) kamu maliyesinin istikrar, gelir ve kaynak dağılımı olmak üzere üç farklı fonksiyonundan bahseder. Klasik yaklaşım açısından istikrar ve gelir dağılımı mali yerleşmenin kısıtlarını; kaynak dağılımını ise, potansiyel yararlarını belirlemede fayda sağlar.

Yerel yönetimlerin ekonomik istikrarı sağlayamaması temelde ilki, para ve kredi yaratma yetkisinin ve ikincisi, üretilen ve tüketilen mal ve hizmetlerin ihraç ve ithal edilmesi suretiyle dışa açık ekonomik işleyişin yaratacağı kısıtlara dayanır. Yerelin geliri yeniden dağıtması ise, ilki; dağılımın “ulusal bir kamu malı” olması, ikincisi; bireylerin ve sermayenin mobil olması nedeniyle oldukça zordur (Oates, 1990, s. 43-4). Yeniden dağılım öncelikli olarak merkezi yönetim düzeyinde yapılırsa, yerelleşme, “daha küçük” bir kamu harcaması anlamına gelecektir (Pereira, 2013, s. 3). Kaynak dağılımına gelince, mali yerleşmenin önemi burada ortaya çıkmaktadır. Bunun iki nedeni vardır. İlki, yerel yönetimler kendi bölgelerinde kaynak kullanımından elde edilecek faydanın, nasıl arttırılabileceği konusunda merkeze kıyasla daha iyi bir konumdadır. İkincisi ise, kamusal malların yerel boyutu ihmal edilir ve merkez tarafından tüm bölgelerde aynı düzeyde (tektip) sunulursa, bölgeler arasındaki birbirinden farklı tercihler karşılanamadığından, etkinlik sağlanamayacaktır. Heterojen yerleşimcilerin tercihlerine daha iyi hizmet edeceğinden, yerel yönetimler etkin kaynak dağılımında ana rol oynayacak bir potansiyele sahiptir (Vo, 2010, s. 659-60).

3.1.2. Tiebout’un Ayırma Varsayımı

Kamusal malların optimal sunumu, bunlara olan tercihlerin; yani talebin, açığa çıkarılamaması nedeniyle sağlanamaz. Tiebout yerel kamusal mallara ilişkin tüketici talebinin, vatandaşların kendilerine en fazla net faydayı sunan bölgeleri seçip yerleştiklerinde açığa çıkabileceğini belirtir. Yerel yönetimler vergi ve kamusal mallar paketi sunma yarışı yaparlar ve vatandaşlar tercihlerine en uygun vergi ve kamusal mallar karışımını sunan kenti “ayaklarıyla seçerler” (Porcelli, 2009, s. 2). Yerel yönetimler mobil olan yerel tüketicileri, optimum büyüklüğü sağlayana kadar kendi bölgelerine çekerek etkin hizmet sunumunu gerçekleştireceklerdir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimler arasında rekabetle birlikte, bireyler yaşadıkları bölgede kendilerine sunulan vergi-hizmet paketinden memnun kalmadıklarında bir başka bölgeye göç etme tehdidiyle, buldukları bölgedeki kamu otoritesini etkinliğe zorlayabilirler (Özdemir, 2005, s. 240).

3.1.3. Mali Denklik ve Oates’in Yerelleşme Teoremi

Olson mali denklik kavramı ile etkinliğin, kamusal malın faydasını elde edenler ile bunu ödeyenler arasında sağlanacak bir eşleme sayesinde yaratılacağını belirtir. Kamusal mal ve hizmetlerin faydası ortaklaşa tüketilir; fakat bu faydaların coğrafik anlamda dağılımı farklıdır. Dolayısıyla bunların sunumuna, bunlardan fayda sağlayan bölge halkı karar vermeli ve maliyetine bunlar katlanmalıdır. Oates, Olson’un mali denklik kavramı ile Tiebout varsayımını bir araya getirerek yerelleşme teoremini geliştirir.

Oates'in (1972) yerelleşme teoremine göre, her bir kamusal hizmet, dışsal taşma kalmayacak şekilde fayda ve maliyetleri içselleştiren ve birbiriyle rekabet eden en küçük coğrafik birim tarafından sunulmalıdır (Dafflon ve Madies, 2009, s. 23). Böylece etkin yerel yönetim, benzer tercihlere sahip bireylerin ortaklaşa talep edilen mal ve hizmetlerin yararlarını elde edebilmeleri için bir araya getirilmeleriyle sağlanır. Yerel yönetimler, en düşük maliyetle belli hizmet paketlerini sunarak müşterileri; yani yerel halk için rekabet ederler. Ayağıyla oy veren yerel halk, kendi tercih ettiği bölgeyi seçer ve böylece piyasanın görünmez eli, hizmetin maliyetini, bireylerin her birinin, elde edilen faydayla uyumlu bir şekilde ödemelerini sağlar.

Oates böylelikle yerelleşmiş kamu sektörünün ekonomik olarak arzu edilebilir üç özelliğini tanımlar. Birincisi, kamusal malların talebindeki alansal farklılıklara daha fazla duyarlı olması; ikincisi, seçmenlerin ve sermayenin göçünü ve birimler arası rekabeti teşvik edebilmesi; sonuncusu ise, kamusal programların maliyetlerinin daha doğru tespit edilmesini zorlayarak daha iyi kamusal karar almayı sağlaması (Dollery, 2002, s. 8).

Yerel yönetimler kendi seçmenlerinin isteklerine uygun olarak toplam artışı en çoklaştırırken; merkezileşmiş bir yapı içinde devlet, taleplerin farklılığına ilişkin bilgiye sahip olamadığından, her bir bölge için yerel ihtiyaçları yansıtmayan tektip kamu harcaması düzeyini seçer (Oates, 1991, s. 107). Merkezi devlet, bilgi sorunundan başka, örneğin bölgeler arasında sunduğu mal ve hizmetlerin düzeyini farklılaştırmaktan doğacak yeniden seçilememe gibi olası ters politik sonuçlardan sakınmak veya her bölgeye eşit davranmak gibi sebeplerden dolayı, bölgeler arasında tektip hizmet sunma konusunda kendini kısıtlar (Oates, 2005, s. 353). Yani farklı coğrafi bölgeler arasında kişilerin ihtiyaç ve zevklerindeki farklılıklar bakımından merkezi yönetim düşük bir duyarlılık derecesine sahiptir. Merkez bütün bu farklılıkları birbirleriyle uyuşturmaya çabalar ve çoğunluğun tercihlerine göre mal ve hizmet sunar (Patsouratis, 1990, s. 424). Vatandaşın giderek uzaklaşan karar alma nedeniyle oluşan demokratik açık, merkezileşmeye karşı yerelleşme tercihini oluşturur (Tommasi ve Weinschelbaum, 2007, s. 70).

Öte yandan Oates'in yerelleşme teoreminin ölçek ekonomileri ve dışsallıklar gibi yerelleşme aleyhine iki kısıtlayıcı varsayımı söz konusudur. Ölçek ekonomilerinin varlığında, merkezi sunum daha verimli olabilecektir. Dışsallıkların varlığında ise, yerel, diğer bölgelere yansıyan faydaları ihmal edeceğinden, kamusal malları olması gerekenin altında sağlayacaktır (Vo, 2010, s. 662-3). O halde merkezileşme veya yerelleşmenin hangisinin seçileceğine karar vermede, tercihlerdeki heterojenliğin boyutu ile dışsallıkların seviyesine bağlı olan bir değiş tokuş söz konusudur (Oates, 2005, s. 356; Oates, 2006, s. 4).

Özetle klasik yaklaşım, *yerel kamusal bir hizmetin merkezi sunumundan sağlanacak maliyet tasarruflarının ve idareler arası dışsallıkların bulunmadığı* durumda, hizmetlerin yerelde pareto-etkin sunumu sayesinde refah düzeyinin, tektip sunumdan elde edilen kadar ve doğal olarak daha yüksek olacağını öneren Oates'in Yerelleşme Teoremine dayanır (Oates, 2005, s. 353; Oates, 2008, s. 314). Diğer bir anlatımla, Oates bir kamusal hizmetin sunum maliyetinin, merkezi ve yerel yönetim için aynı olduğu durumda bile, merkezin bütün bölgeler arasında çıktının belirlenmiş tektip sunumu yerine, her bir yerel yönetimin, kendi bölgesi için çıktının pareto etkin düzeylerini sağlamasının; yani heterojen taleplere karşılık gelecek şekilde çıktı

sunmasının her zaman daha etkin olacağını savunur (Oates, 1972, s. 35). Böylelikle klasik yaklaşım devleti, merkezi veya yerel yönetimler olsun temelde iyiliksever; yani sosyal refahın maksimizasyoncusu olarak kabul eder.

3.1.4. Kamusal Tercihler Kuramı ve Leviathan

Brennan ve Buchanan (1980) devleti, sürekli olarak vergi gelirlerini maksimize etme yoluyla kendini büyötmeye çabalayan rasyonel tekelci bir Leviathan olarak görür (Brennan, 1997, s. 100) ve aşırı büyümesini sınırlamanın yolu olarak anayasa vasıtasıyla politik ve mali yetkilerin yerelleştirilmesini savunurlar. Öyle ki devletin ekonomiye müdahalesi, kamusal harcamaların yanı sıra vergilerin yerelleştirilme hacmi arttıkça azalacaktır. (Brennan ve Buchanan, 1980, s.185)

Dolayısıyla kamusal tercihler kuramı, klasik yaklaşımlar içinde yer almasına rağmen, büyük oranda ondan ayrılır ve en temelde iyilikseverlik anlayışını kabul etmez; iyilikseverliği faydacılıkla açıklar. İyiliksever politik ajan, bir bütün olarak toplumun refahını değil, kendi bireysel refahının kaygısını duyar. Vatandaşların çıkarlarına ters yönde davranabilir ve diğerlerine karşı tümüyle iyiliksever olmayabilir (Brennan, 1997, s. 92).

Bu kuram, mali yerelleşme tartışmalarına iki önemli katkı sunar; ilki, mali yerelleşmenin kamu sektörünün büyüklüğü üzerinde etkin bir kısıtlama sağlayabileceği; diğeri ise, mali kurumların yapısı ve bunların politik karar alıcılar bakımından yarattığı teşvikler üzerinde paha biçilmez bir odaklanma sağlamasıdır. 1990'ların başlarından itibaren ortaya çıkan, Weingast'ın piyasayı koruyucu federalizmin koşullarını geliştirmeye çalıştığı ve ayrıca Oates'in mali yerelleşmenin ikinci kuşak teorileri olarak adlandırdığı yeni teoriler de, temelde bu görüşlerden hareketle gelişir.

3.2. Yeni Teoriler

Yeni teoriler mali yerelleşme alanına, kamu maliyesi dışındaki i) politik aktörlerin davranışlarına ve seçim süreçlerine odaklanan politik ekonomi ve ii) bilgi (asimetrik bilgi) sorunlarını inceleyen bilgi ekonomisi olmak üzere iki temel kaynağa dayanarak katkı sunmaktadır.

3.2.1. Politik Ekonomi Aracılığıyla Mali Yerelleşme

Politik ekonomi ve kamusal tercihler kuramı çerçevesinde merkezileşme ve yerelleşme arasında seçim yapma meselesini çalışan Lockwood (2002), Besley ve Coate (2003) gibi yeni yaklaşımçılar, yerelleşme teoreminin tektiplik ve iyilikseverlik olmak üzere her iki varsayımına karşı çıkarlar. Merkezileşme durumunda, kamusal malların, tektiplik yerine, esasen bölgeler arasında farklı düzeylerde sunulabildiğini; yani kamusal malların sunumunun, bölgesel delegeler arasındaki bir pazarlık süreciyle belirlendiğini ve bu sürecin sonunda bazı bölgelerin, tüm ulusa ait ortak havuzdaki kaynakları diğerlerinin aleyhine elde edebildiklerini ileri sürerler. İkinci olarak ise, iyiliksever bir yönetim varsayımının gerçekçi olmadığını; yani yöneticinin, toplumsal refahı arttırmak üzere klasik normatif teori tarafından önerilen şekilde davranmak için doğal bir nedeninin bulunmadığını, mali ve politik teşvikleri izleyerek kendi çıkarını arttırma

gayesinde olduğunu kabul ederler (Oates, 2005, s. 357, Porcelli, 2009, s. 4; Qian ve Weingast, 1997, s. 83-4).

Politik süreç hesaba katıldığında, buradaki temel savlardan biri; merkezi karar alma süreçlerinin etkinsiz olduğuna ilişkindir (Porcelli, 2009, s. 4-5). Genel olarak merkezi sistemlerde hukuksal yapıya göre, harcama kararları, yerel olarak seçilmiş temsilcilerden oluşan bir yasama organı tarafından alındığından, çıkar çatışmaları bu organ içinde baş gösterecektir. Hem temsilcilerin bölgelerine daha fazla kaynak aktarma yönündeki yeniden seçilmeye yönelik bireysel çıkarları hem de ortak kaynakların daha fazlasına sahip olma davranışı gösteren seçmenlerin yer aldığı politik seçim süreci merkezileşmeyi zayıflatır (Besley ve Coate, 2003, s. 2612; Vo, 2010, s. 674).

3.2.2. Asıl-Vekil Modeli Aracılığıyla Mali Yerelleşme

Bilgi ekonomisinden hareket eden yeni teorisyenler ise, seçmenler ve seçilmiş kamu görevlileri arasında bilginin asimetric olduğunu varsayarak politik işleyiş modelleştirme eğilimindedir. Bunun için seçmeni, yönetimin (merkezi ve/veya yerel) çalışmasını doğrudan kontrol edemeyen asıl(lar) ve seçmenlerin faydasıyla tamamıyla uyuşmayan kendi menfaatlerini maksimize eden yöneticiyi ise, vekil(ler) olarak ele alır. Asıl vekil arasında asimetric bilginin varlığı, devletin (merkezi veya yerel) performansının verimsiz olmasının asıl sebebidir.

Yerelleşme asimetric bilgiyi, yerel yönetimler arasında kıstas (yardstick) ve/veya vergi rekabeti yaratarak azaltabilir. Seçmen kendi yönetiminin performansı ile komşu bölgelerdeki çıktıyı kıyaslayarak hem kendine sunulan hizmetlerin yeterli olup olmadığına ulaşabilir hem de refahını maksimize etmek üzere davranır. Yani seçmenler diğer bölgelerin yöneticileriyle kendi yöneticilerinin performansları üzerinde oylama yaparak kendi refahlarını arttırabilirler (Zeng, 2010, s. 48). Yerel yöneticinin değerini anlamaya yarayan kıstas rekabeti sayesinde yöneticilerin rant kollama davranışı kısıtlanır. Yerel karar alıcılar üzerinde bu türden kısıtlar, yerel yöneticilerin hesap verebilirliklerini artırır ve bu yolla, mali yerelleşmeyi merkezileşmeyle kıyaslandığında daha arzu edilir kılar (Oates, 2008, s. 322; Dafflon ve Madies, 2009, s. 23).

Özetlemek gerekirse, politik ekonomi yaklaşımı, kamu sektörü yöneticilerinin rant kollayıcı davranışlar göstermelerinde, eksik bilgi ve teşvik sorununun bulunduğunu ifade eder. İlki, bilgi avantajına sahip yöneticinin bunu kendi yararına kullanması; ikincisi ise, mevcut sistem içinde yer alan mali ve politik teşviklerin, yöneticiyi kendi çıkarlarını izlemesi bakımından ters davranışlarda bulunmaya yönlendirmesi sebebiyle, kamu sektörünü genişletir ve etkinsizlik yaratır.

Buradan hareketle, yeni teorilerin kurucularından olan Weingast, piyasayı koruyucu federalizm kavramını ortaya koyar. Mülk haklarını koruyacak ve sözleşmeleri uygulayacak kadar güçlü olan devletin, aynı zamanda vatandaşlarının varlığına el koyabilecek kadar güçlü olabileceğini savunur. Qian ve Weingast (1997), oysa mali yerelleşmenin, kamu sektörünün zoraki ve genişlemeci eğilimlerini kontrol eden ve özel piyasaların etkin bir şekilde işleyişini destekleyen bir mekanizma olabileceğini öne sürer. Bölgesel ve yerel kamusal malların etkin arzını sağlayan ve özel piyasaları destekleyen mali yerelleşmenin, rekabet yoluyla bütçenin genişlemesini kısıtlayacağını; kontrol etme ve hesap verme sorumluluğunu genişleteceğini ileri sürer (Lkhagvadorj, 2010, s. 16-7). Dolayısıyla yeni yaklaşımlarda, yerelleşme, etkin ve gelişen piyasa

ekonomisini sürdürme bakımından ele alınır. Başta Weingast (1995), McKinnon (1997) olmak üzere piyasa sistemi için istikrarlı bir çatı sunmayı vaat eden bir sistemin, kurumsal yapısının nasıl olması gerektiğini incelerler (Oates, 1999, s. 1138).

Weingast etkin piyasa sisteminin sürdürülmesi için yerleşmiş yönetimlerin ekonomi üzerinde birincil düzenleyici sorumluluğa sahip olmasını önerirken; öte yandan merkezin yerel birimlerin aralarında ticaret yapmaları için hiçbir engelin bulunmadığı bir ortak pazarı temin etmesini ve bir disiplin aracı olarak idareler arası rekabeti teşvik etmesini; ayrıca yerelin de aşırı genişlemesini ve piyasalara müdahale etme eğilimlerini önlemek bakımından denk bütçe kısıtlarıyla yüzyüze gelmesi gerektiğini belirtir (Qian ve Weingast, 1997, s. 85-8, Weingast, 2007, s. 6). Weingast bu son koşulla yerel yönetimlerin para yaratma yeteneğine ve sınırsız borçlanma hakkına sahip olmaması gerektiğini ifade eder. Dahası bununla, merkezi yönetimin mali sıkıntı durumlarında onları başarısızlıklarından veya iflastan kurtarmak üzere hazır beklememesi gerektiğini vurgular.

Sonuç olarak, klasik yaklaşım veya yeni yaklaşımlar altında, mali yerleşme büyük ölçüde kamu sektöründe etkinliği arttıracak güçlü bir politik kurum olarak görülür. Özellikle politik süreç göz önünde bulundurulduğunda, bu pozitif etkinin gerçekleşmesi, yeni yaklaşıma göre; “klasik tercih uyumlandırma” (ayırma varsayımı) tartışmasından daha ziyade kamusal yöneticilerin hesap verebilirliğinin artırılmasıyla mümkündür (Porcelli, 2009, s. 7).

4. Mali Yerleşme Teorileri Açısından Temel Bazı Yerel Gelir Türlerinin Niteliği, Önemi ve Etkileri

Klasik yaklaşım, istikrar ve gelir dağılımı fonksiyonlarının yerleşme vasıtasıyla sağlanamayacağını kabul eder. Örneğin bölgelerin gelir tabanlarındaki farklılıklar, eşitleme mantığıyla idareler arası mali transferlerle düzeltilmelidir (Pereira, 2013, s. 6). Kaynakların etkin kullanılmasına gelince yeni teoriler, Buchanan (1965) ve Olson’un (1969) görüşlerinden yararlanır. Kamusal malların faydasını elde eden insan grubu ile bunları sunan idarenin sınırlarının eşitlenmesi gerekir. Vergi ve harcamaların yerleştirilme ölçüsü ne kadar büyükse, merkezi devletin ekonomiye haksız müdahalesi o kadar azalabilir (ceteris paribus); devletin vergi üzerindeki tekelciliği yıkılır ve yönetimin harcamasını kişilerin tercihlerine yakınlaştırır (Brennan ve Buchanan, 1980, s. 85).

4.1. Vergiler ve Gelir Yaratma Güçleri

Musgrave (1983) vergilerin merkez ve yerel arasında tahsisiyle ilgili altı temel ilke belirler (Oates, 1990, s. 47; Vo, 2010, s. 667-8): i- ekonomik istikrara uygun vergiler ulusal olmalı, ii- bölgeler arasında eşitsiz bir biçimde dağılan tabanlı vergiler ulusal olmalı, iii- mobil tabanlı kişisel vergiler merkezi yönetime bırakılmalı, iv- dönemsel olarak istikrarlı vergiler yerel yönetimlere bırakılmalı, v- mobil olmayan tabanlı vergiler yerel yönetimlere bırakılmalı ve vi- faydalanma vergileri, kullanıcı ücretleri ve harçlar devletin her bir düzeyine bırakılabilir. Klasik teori açısından bu ilkelerin hepsi, işletmelerin ve bireylerin ekonomik tercihlerini bozmamaya yöneliktir.

İlk üç ilke, merkezi yönetime bırakılması gereken vergilerle ilgilidir. Birinci ilke, yerel istikrar politikalarının, yerelin kendi sınırı dışına sızacağı varsayılırsa, merkezi yönetimin toplam talebi kontrol etme kapasitesini zayıflatacağı böylece istikrara yönelik politikalarına gölge düşüreceği anlayışına dayanır. Bu bakımdan geniş tabanlı tüketim vergileri (KDV, perakende satış vergisi), Gelir ve Kurumlar vergileri merkeze bırakılmalıdır. Gelirin adil dağılımı bakımından ise, merkez, ayrıca artan oranlı kişisel gelir vergisine sahip olmalıdır. Daha önce ifade edildiği gibi, yerel sınırlar arasında ekonomik birimlerin mobilitesinin, geliri yeniden dağıtıcı programların işleyişini bozabilmesinden dolayı, yerel düzeyde uygulanması güçtür (Oates, 1999, s. 1125).

İkinci ilke, doğal kaynaklardan alınan vergiler gibi eşitsiz dağılan vergilerle ilgilidir. Politik ve sosyal gerilimler, eğer bu kaynaktan elde edilen gelirler, merkezi olarak yaratılır ve buradan tüm bölgelere yeniden dağıtılsa engellenebilir. Aksi halde bazı yönetimlerde hizmetlerle ilgili olmayan gelir artışları ortaya çıkacak ve kaynak dağılımında etkinlik bozulacaktır.

Üçüncü ilke, mobil tabanlı gelir kaynaklarıyla ilgilidir. Merkezi ve yerel düzeyde vergilendirilen kaynakların (kişi, sermaye ve nihai mallar) hareketliliği, vergilemenin dikey yapısının oluşumu açısından önemli göstergelere sahiptir. Buradaki kaygı, mobilitesi yüksek vergi kaynaklarının vergi bakımından daha avantajlı bölgeleri arayıp bulacağı ve böylece kaynakların etkisiz hareketine neden olacağıdır. Ancak etkinlik temelinde, yerelin, mobil öğelere kendilerine sağladığı kamusal hizmetlerden elde ettikleri faydaların karşılığını ödetmesi gerekir. Bu anlayış, Tiebout ve Olson'a dayanır ve hizmetlerin etkin dağılımını ve tüketimini sağlar. Bu hane halkları hem de sermaye için geçerlidir. Eğer yerel yönetimler bölgelerinde gelir elde eden sermayenin verimliliğini arttıran yerel girdiler sunuyorsa, o zaman yerel yönetimler arasında sermayenin etkin bir şekilde dağılması açısından gereksinim duyulan uyarımı sağlamak için faydalanma vergilerini uygulamalıdır (Oates, 1999, s. 1125; Oates, 2005, s. 352).

Dördüncü ve beşinci ilke, yereli desteklemek için gerekli vergi tahsisi temelleriyle ilgilidir. Dördüncü ilke, yerel yönetimler için uzun dönem istikrarlı gelir kaynaklarını garanti etmeyi ifade eder. Görece küçük mali hacimlerinden dolayı, yerel yönetimlerin görece istikrarlı gelir akışı ihtiyacı, merkezin duyduğundan daha fazladır. Sabit gelir kaynakları ayrıca hizmetin devamlılığını destekler. Beşinci ilke ise, sabit vergi tabanlarının yerele bırakılmasıyla ilgilidir. Yerel yönetimlerin sabit vergi matrahlarına sahip olması, maliyet-fayda ilişkisi; yani hizmetten yararlananların vergiler vasıtasıyla maliyetini ödemeleri sağlanabilecektir. Bunun yanında yerel yönetimler merkeze kıyasla bu vergilerin yönetimi ve denetimi konusunda daha etkin olabilecektir. Mülk ve ücret vergileri iyi örneklerdir (Vo, 2010, s. 668). Ayrıca bu tür vergiler; yani hane halkı temelli vergiler, örneğin vergi ihracı eğilimini azaltarak vergiyle uyarılmış (vergi teşvikli) bozulmaları azaltabilir. Vergiyi diğer bölgelerin vatandaşları üzerine ihraç ederek gelir sağlanması, vergi-hizmet arasındaki bağı koparır; bedavacılığa, sağlanan gelirin savurganca harcanmasına ve yerel kamusal sektörün aşırı büyümesine yol açabilir (Oates, 2005, s. 355).

Altıncı ilkedeki gelirler ise, devletin her düzeyinde, doğrudan sunulan hizmetlerle bağlantılı olarak bir bedel ödemeye dayalı elde edilebilir. Örneğin sürücü ehliyeti harçları ve akaryakıt vergisi, yol yapımının finansmanında kullanılabilir.

Hizmetler ülkedeki tüm insanlara fayda sağladığında, bunun karşılığında elde edilecek bedeller, en iyi merkez; ancak faydaları sadece belli bölgedeki belli bir grupta olduğu, yerel yönetimler tarafından yönetilmelidir. Fayda eşlemenin sağlanmasıyla birlikte hizmetler daha etkin bir şekilde sunulur. Sunulan mal ve hizmetlerin düzeyleri, topluluk tarafından talep edilen miktara eşit olur, altında veya aşırı sunulmaz (Vo, 2008, s. 58).

Kısaca klasik yaklaşıma göre; yerel yönetimler için i- yerel yönetim hizmetlerinden elde edilen fayda ile vergi arasında benzeşme sağlayan, ii- idaresi kolay olan ve iii- mükellefler üzerinde “ters teşvikler” yaratmayan vergiler ideal vergilerdir. Bunun için yerel yönetimler, olumsuz vergi rekabetini ve gelir kayıplarını önlemek için arsa, bina gibi hareketsiz varlıklar üzerine vergi koymalı ve harcamalarını garantiye almak için reel dönemlerde geliri görece istikrarlı olan vergilere sahip olmalıdır.

Brennan ve Buchanan, klasik normatif teorinin, yönetimleri iyilikseverlik ön kabulü üzerinden değerlendirdiği için, gelirin tahsisinin, yönetimin farklı düzeyleri arasındaki pazarlık gücüne dayalı olarak belirlendiği gerçeğini göremediğini belirtir. Ayrıca yönetimin iyiliksever olmadığı ve hatta demokrasinin iyi işlediği ülkelerde bile, siyasetçi üzerindeki efektif kontrollerin zayıf olduğunu belirtir. Buna göre; birincisi, politikacıların özel sektörden gelen toplam geliri maksimize edebilmelerinin tek yolu, vergilerdir (gelir mobilizasyonu) ve ikincisi, vergiler vasıtasıyla yaratılan bu gelir, politikacı ve bürokratların harcama güçlerini maksimize eder. Klasik yaklaşıma bir başka eleştiri ise, gerçek dünyada yerel yönetimler, gelirin adil dağılımını sağlamak üzere eğitim, sağlık koruma vb. harcamalar yaparlar; ancak bunun için teorinin önerdiği faydalanma vergilerini daha az kullanırlar (Dick- Sagoe, 2012, s. 240). Buna karşılık olarak Brennan-Buchanan yerel yönetimler arasında rekabetin avantajlarından bahseder. Rekabet, vergi planını ve bütçe hacmini kısıtlayan bir güçtür. Buradaki düşünce, klasiklerin aksine, temel yerel vergilerin leviathanın açgözlülüğünü sınırlandırma gücüne sahip olan mobil faktörler üzerinden alınması gerektiğidir.

Brennan-Buchanan’dan hareketle, yeni yaklaşımlar özünde mevcut mali kurumların, politikacılar üzerinde nasıl bir teşvik yaratarak onların tercihlerini ve performansını etkilediğini inceler (Weingast, 2009, s. 283). Piyasayı koruyucu mali yerelleşme anlayışı, yerel yönetimler dahil olmak üzere politik sistemin, piyasalara zarar verme derecesini sınırlama amacını taşır. Bunun için yerel yönetimlerin aşırı vergileme eğilimlerinin, şu dört koşula tabi olursa, kontrol altında tutulabileceklerini ileri sürer: i- cari harcamaları finanse etmek için borçlanamama, ii-idareler arasında gelir paylaşımı veya eşitleme yardımlarının bulunmaması veya mümkün olduğunca sınırlandırılması, iii- idareler arasında insanların ve sermayenin hareketine kısıtlama olmaması ve iv- diğer birimlerden sanayi, sermaye ve kalifiye emeği çekebilmek için mali rekabet üzerinde kısıtlama bulunmaması (McKinnon, 2003, s. 75).

Ayrıca yerelleşmeyle birlikte, taleplerin belirlenmesi sayesinde, maliyetleri hizmetten faydalanana ödetme yoluyla kamusal kaynakların israfı önenebilir. Politik birimlerin coğrafik büyüklüğü ile kamusal malların faydalarının yayılma sınırı arasında mükemmel uyum, kaynaklar dağılım etkinliği sağlar. Yönetimin her bir düzeyinde harcamadaki marjinal değişiklikler, yönetimin bu belli düzeyinde vergilemedeki marjinal değişikliklerle finanse edilmelidir.

4.2. İdarelerarası Transferler

Musgrave (1983) yerel yönetimlere, merkeze oranla verimliliği düşük vergilerin bırakılması nedeniyle, idarelerarası transferlerin, en başta gelir açığını kapatmak için gerekli olduğunu vurgular. Oates'e göre (1999) ise, transferlerin iki ana amacı vardır: ilki, diğer bölgelere fayda yayılmalarını içselleştirmek ve ikincisi, dikey ve yatay dengesizliği azaltmaktır (Porcelli, 2009, s. 9, Oates, 2006, s. 22).

Yerel yönetimlerin sunduğu bazı hizmetlerin faydaları (veya maliyetleri), kendi bölgelerinin dışına yayılabilir. Bu durumda yerel yönetimler, diğer bölgelerde yaşayanların da sonuçlarından faydalanacağı hizmetlerin maliyetini, örneğin yapacağı ilaçlama ile diğer bölgelere yayılacak hastalıkları önlemenin maliyetini, tek başına üstlenmek istemeyecektir. Bu durumda, hem kendi bölgesinde hem de faydanın yayıldığı bölgelerde hastalığın önlenmesi sağlanamayacaktır.

Ayrıca yerel yönetimlerin kaynak yaratma gücünün aktarılan harcama sorumluluklarını karşılayamaması durumunda dikey dengesizlik sorunu ortaya çıkar. Yatay dengesizlik ise, aynı fonksiyonların yerine getirilmesi için gerekli mali kapasitelerin yerel yönetim birimleri arasında farklılıklar göstermesi ile ortaya çıkar. Bunun sebebi, ülke içinde bölgelerin gelir düzeylerinin birbirinden farklı olması; doğal kaynakların bölgeler arasında eşitsiz bir şekilde dağılması; coğrafi özellikler ve iklimsel farklılıkların ekonomik fırsatlar açısından bölgeler arasında farklı koşullar yaratması olarak açıklanabilir. Yerel yönetimler sorumlu oldukları hizmetleri sadece öz kaynaklarına dayanarak sunacak olsalardı, bu hizmetlerin kalitesi ve seviyesi, kaynak imkanlarındaki farklılıklardan dolayı yönetimler arasında ciddi olarak dengesizleşecekti (Yılmaz ve Beriş, 2006, s. 100).

Klasik normatif yaklaşım, böylece idarelerarası transferleri, kamu hizmetlerini herkese benzer bir maliyete katlanmaları karşılığında sunmak ve mali kapasite farklılıklarının azaltılması vasıtasıyla bölgeler arasında adil bir gelir dağılımı sağlamak bakımından önemli bir mali araç olarak değerlendirir. Hatta yerelin mali özerkliğinin korunması açısından koşulsuz transferleri savunur. Transferler bu bakımdan devletin sosyal refahı arttırmaya çalışan bir iyiliksever olduğunu kanıtlayan önemli bir mali araçtır.

Klasik normatif teorisinin aksine yeni yaklaşıma göre; transferler, iyiliksever yöneticinin sosyal refahı arttırması için değil, kendi öz çıkarlarını yerine getirmede kullanacağı; yani politikacının davranışlarını ters yönde etkileyebilecek önemli bir mali teşvik aracıdır. Transferler yerine kendi gelirini yaratan yerel yönetimlerin, vatandaşlarına karşı daha fazla hesap verir olma, piyasayı koruyucu kamusal mallar sunma ve daha az rüşvetçi olma eğiliminde olacağını ileri sürer (Weingast, 2009, s. 283-4; Oates, 2005, s. 354; Oates, 2006, s. 22).

İdarelerarası transferlerin tüm ulusun sahip olduğu ortak bir kaynaktan sağlanması, maliyetlerine tüm ulusun katlandığı; ancak faydasının yerel tarafından elde edildiği bir araç olduğu söylenebilir. Transferlerin bu özelliği, en başta koşulsuz transferler olmak üzere, hizmet-maliyet bağımlı koparacaktır. Yerel yönetimleri öz kaynaklarını arttırmak yerine bedavacılığa yönlendirecektir. Kamusal veya özel yatırımları destekleyerek gelirlerini arttıran yerel yönetimleri ise, yarattıkları gelirleri ellerinden alıp maliyetine katlanmayanlara aktarmak suretiyle cezalandıracaktır.

Bunun nedenini, asıl-vekil teorisini kullanarak yeni yaklaşımlar, bilgi asimetrisi ile açıklar. Yerel ile merkez arasında yerel kamusal harcamaların fayda ve maliyetleriyle ilgili bilgi asimetrisi; yani yerelin merkeze bunlarla ilgili eksik bilgi sunması, merkezden yerel üzerindeki kontrolünün azalmasına yol açar. Yetersiz bilgi ve kontrol ortamında, yerel politikacılar kendi bütçelerini büyütme üzere merkezden transfer akışı sağlamaya yönelirler. Ayrıca politik ekonomistlerin analizlerini, mali yerelleşme alanına taşıyan yeni teori, politikacıların karar verme süreçlerine odaklanır. Merkezi yasama organı içinde yer alan yerel politikacı bölgesinin gücünü kullanarak oluşturduğu pazarlıklar sonucu bölgesi lehine tüm ulusa ait kaynakların akışını sağlayabilmektedir. Merkezi yöneticilerin, yerel halkın seçime yönelik tepkilerinden dolayı ki, çoğunlukla bunlar, mali başarısızlığa uğrayan yönetimlerdir; bunları kurtarmaktan başka ellerinde fazlaca bir seçenek bulunmamaktadır. İdarelerarası transferlerin varlığı, yerel politikacıyı, diğer yerel yönetimler aleyhine davranmaya teşvik etmektedir (Weingast, 2007, s. 22; Oates, 2006, s. 25). Böylece transferlerin ekonomik kaygılar yerine daha çok politik çıkarlarca belirlendiği görülür. Bu durumda kaynakları, belli bir bölgenin yararına kullanan yöneticinin “iyilikseverliği” sorgulanmalıdır. Maliyetine katlanmadan kolayca elde ettiği bu gelir sayesinde yerel birimler, harcamalarını arttırmaya ve gelirlerinden fazlasını harcadıkları için aşırı büyümeye devam edeceklerdir.

4.3. Borçlanma Geliri

Klasik teorilerin mali yerelleşme anlayışı, yerel seçmenlerin refahını maksimize eden kaynak dağılımında etkinliği sağlamak üzere borçlanma özerkliği dahil bir gelir yaratma gücünün yerel yönetimlere tahsisine dayanır (Vo, 2010, s. 660). Yeni yaklaşımlar ise, borçlanmanın, yerel politikacıların kendi çıkarları doğrultusunda, vatandaşın refahını maksimize etmekten saptıran ve piyasayı bozucu sonuçlar yaratan bir mali teşvik aracı olabileceğini tartışırlar.

Örneğin yerel yönetimlerin kamu bankaları başta olmak üzere merkezi yönetimden borçlanabilme avantajına sahip olması, yerel yönetici üzerinde, kamusal finansman için yeterli olandan fazlasını harcama teşviki uyarır (Qian ve Weingast, 1997, s. 87). Weingast (1995) ve McKinnon (1997) borçlanmaya güvenen bir sistemdeki içsel tehlikelere dikkat çekerler. Parasal yerelleşme veya kolay borçlanma imkanı, yerel ekonomik refah ile maliyetlerinin birbirinden kopmasına ve yerel yöneticilerin kendi kararlarının mali sonuçlarını ihmal etmelerine olanak verir. Merkezi yönetimin “gönüllü kurtarma” sunduğu bir ortam, yerel yönetimler için adeta ortak kaynaklara hücum etme ve kamusal programlarını etkinlik düzeylerinin ötesinde genişletme gibi dayanılmaz teşvikler yaratır (Oates, 2005, s. 354).

Alıcı ve borç verenler arasında ortaya çıkan bir çıkar çatışmasından veya borç krizinden kurtarılacak üzere merkezi yönetime güvenmeleri, yerel yönetimlerin borçlanmasını tartışmalı olsa da, klasik yaklaşımın, yerelin borçlanmasını desteklemek için üç temel nedeni vardır (Vo, 2010, s. 672): Birincisi, yerel yatırım harcamalarını cari vergi gelirleriyle karşılamak, adalet bakımından tamamıyla uygunsuzdur. İkincisi, yerelin gelir ve giderleri arasında, yerel ekonomideki dalgalanmalardan dolayı, bazı yıllarda ortaya çıkan uyumsuzluk nedeniyle borçlanmaya gereksinim duyulur. Üçüncü, en önemli neden ise, yerel borçlanmanın politik hesap verebilirliği geliştirebileceğidir.

Çünkü finansal piyasalar, merkezi yönetimden önemli bir müdahale olmadığına, yerel yönetimlerin piyasaya girmelerini engelleyerek veya borçlanmalarına imkan sağlayarak performansları hakkında topluma açık sinyaller gönderirler.

Benzer şekilde, yeni yaklaşımlar kaçınılmaz ise, yerel yönetimlerin kamu bankaları yerine özel kişiler gibi özel kredi piyasalarına başvurmalarını öğütler. Bu piyasalar, kredi oranlarını belirleme ve mali performansı denetleme biçimleri vasıtasıyla mali otoriteleri sorumlu bir şekilde davranmaya zorlar; borç finansmanı üzerinden denk bütçe sınırlaması yaratarak yerel mali davranış üzerinde oldukça faydalı bir disiplin oluşturur (Oates, 1999, s. 1139). Gelişmiş ve etkin sermaye piyasaları örneğin, kötü mali performans sergileyen yönetimlere borç verirken sınırlı yaklaşabilir ve daha yüksek borçlanma maliyetleri tehdidi ile bütçe kısıtlarını sertleştirmeyi sağlayabilirler. Aksi halde yüksek faiz oranlarıyla borçlandığı için pahalı hizmet sunan yerel yönetimler, işletmelerin ve sermaye sahiplerinin daha ucuza hizmet sunan ve iyi yönetilen yerel yönetimlere doğru bölgeyi terk etmeleri riskiyle karşılaşabilirler. Bu sayede Inman (2003), uygun piyasa ve mali kuruluşların bulunduğu ekonomilerde, merkezin, yerel yönetimleri kurtarmaya ilişkin politik ve ekonomik talebe direnebileceğini savunur (Oates, 2005, s. 363).

Piyasayı koruyucu devletin, bütçe kısıtlarını sertleştirmek için parasal otoritenin merkezileştirilmesini ve yerelin borç kaynaklarına ulaşımının sınırlandırılmasını sağlaması gerekir (Qian ve Weingast, 1999, s. 8). Merkezi yönetimin yerele karşı denk veya esnek bütçe uygulamasından hangisini seçeceği, borçlanmanın gelişimi bakımından önemlidir. Denk bütçe, merkezi yönetimin hiçbir durumda aşırı borçlarından dolayı yerel yönetimleri kurtarmayacağı anlamına gelir. Yereli borçlarından kurtarmak için herhangi bir politikasının olmadığını piyasalara açık bir şekilde duyurur. Bu durumda yerel yönetimler aşırı borçlanma teşviklerine kapılmaz ve finansal sorumluluklarını karşılamada zayıf not almazlar. Diğer taraftan esnek bütçe durumunda, yerel borçların, açıkça bir yere kadar merkez tarafından ödenebileceği garanti edilir. Bu durumda yerel yönetimler kendi öz kaynaklarından ziyade dışarıdan sağlanan gelire bağımlı hale gelirler (Ter-Minassian, 1996, s. 156).

5. Sonuç

Mali yerelleşmenin hem klasik hem de yeni teorileri, kamu sektöründe etkinliği artırma amacını taşırlar. Klasik yaklaşımlar yerelleşmeyi, yerel halkın tercihlerine duyarlı mal ve hizmet üretmek bakımından üstün görürken; örneğin dışallık sorununu çözemeyeceği ve merkezi yönetime gereksinim duyacağı nedeniyle zayıf bulurlar. Böylece yöneticileri yerel istekler ve koşullar hakkında tam bilgiye sahip, toplumun refahının kaygısını çeken iyilikseverler olarak görür. Yeni yaklaşımlar ise, teşvik ve asimetric bilgi sorunları nedeniyle yöneticilerin iyiliksever olamayacağını; yerelleşme ile merkezleşme arasında yapılacak tercihin, dışallıklar ile tektip hizmet üretimi arasında bir seçime değil; yöneticilerin yaptıkları faaliyetlerden dolayı halka hesap verebilirliklerinin artırılmasına dayanması gerektiğini savunur. Hesap verebilirlik ise, klasik yaklaşımın önerdiği gibi kamusal müdahalelerden ziyade denk bütçe ve idareler arası rekabetle sağlanır.

Denk bütçe, yerel yönetimlerin, kendi gelir kaynaklarına güvenmesini ifade eder. Klasik yaklaşım dışallıklar, ölçek ekonomileri, yatay ve dikey eşitsizlik gibi

yerelleşmeyle çözülemeyecek veya bizzat yerelleşmeyle birlikte artacak sorunları ortadan kaldırmaya, yerelin kendi gelir kaynaklarının yetersiz kalacağını kabul eder. Bunun için idarelerarası transferlere ve merkezi yönetimden yapılacak borçlanma gibi kamusal müdahaleleri gerekli görür. Yeni yaklaşımlar ise, tüm ülkeye ait kaynakları kullanmak yerine yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarına sahip olmasını ve harcamalarını gelirlerine göre sınırlamasını önerir. Çünkü yöneticiler bilgi avantajı, politik ve mali teşvikler yoluyla sürekli olarak bütçelerini genişletir; kaynakları çıkarları doğrultusunda harcar ve ortaya çıkan maliyetleri ise, başkalarının üzerine yıkar. Bu yüzden yönetimlerin müdahaleciliğini sınırlamak, yerel yöneticiyi kendi kararlarının mali sonuçlarına katlanmasını sağlamak ve bu sayede piyasaları geliştirmek için denk bütçe ve rekabet önemlidir.

Transferlerin alıcıların mali güçlüklerden kendilerini kurtaracak mali yardım sistemine dönüştüğü manada genişletilmemesi özellikle gereklidir. Yerelin merkezden aktarma yoluyla gelir sağlaması, kaynak savurganlığına neden olur. Vergi ödeyenler ile kamusal malın faydasını elde edenler arasındaki bağı kopardığı için, malın aşırı sunumuna neden olabilir. Kaynakların etkin kullanılması bakımından hem yeni yaklaşım hem de klasikler, kamusal malların faydasını elde eden insan grubu ile bunları sunan idarenin sınırlarının eşitlenmesi gerektiğini savunur. Bu eşitlikten sapmak yerel kamusal malların aşırı veya eksik sunumuna yol açan çeşitli teşvik sorunları yaratır. Bu nedenle yerel vergilerin faydalanma vergilerine dayanması önemlidir. Benzer şekilde, yeni teoriler, harçları ve kullanıcı fiyatlarını iyi birer yerel gelir türü sayar. Ayrıca yerel yönetimlerin ekonomide parasallaşmaya yol açacak şekilde kamudan borçlanmak yerine özel kredi piyasalarından borçlanması gerektiğini savunur. Bu piyasalar aynı zamanda yerelin mali performansına göre borçlanmasını sağlayacağından, faydalı bir disiplin yaratabilecektir. Yerel yönetimlerin parasallaşma yoluyla finansmanı, sınırsız borçlanması ve iflası durumunda merkezden transferler yoluyla kurtarma veya aşırı vergileme gibi mevcut sistem içindeki mali veya politik kurumların, kamusal karar alıcılar üzerinde yarattığı ters teşvikleri ortadan kaldırmak da önemlidir.

Dünya üzerindeki gelişmeler, doğal olarak yeni düşüncelerin doğmasına ve kendine uygun çözüm yollarının aranmasına ihtiyaç duymaktadır. Küreselleşmeyle birlikte, yerel birimlerin ulus devlete daha az bağımlı hale gelmesi, yerelin ulus üstü veya yerel özel şirketlerle doğrudan ekonomik ilişkilere girebilmesi, zengin bölgelerin yoksul bölgelere gelirlerinin aktarılmasına direnç göstermesi gibi gelişmeler mali yerelleşme anlayışını değiştirmekte ve giderek kamusal finansman yöntemlerini gözden düşürmektedir.

KAYNAKÇA

- Besley, T., Coate, S. (2003), "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach," *Journal of Public Economics*, 87(12): 2611–2637.
- Brennan, G., Buchanan, J. M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brennan, G. (1997), "Public Choice and Taxation: Leviathan After Twenty Years," R. Kerver, (Ed.), *Tax Conversations: A Guide To The Key Issues in The Tax Reform Debate*, 87-105, Kluwer Law, London.

- Dafflon, B., Madies, T. (2009), Decentralization: A Few Principles From The Theory of Fiscal Federalism, Agence Française de Développement and Research Department, University of Fribourg, Switzerland.
- Dick-Sagoe, Christopher (2012), "Survey Of Literature On Fiscal Decentralization As A Sustainable Local Deveolpment Tool in Gana," *Journal of Sustainable Development in Africa*, 14(3): 228-51.
- Dollery, B. (2002), "A Century of Vertical Fiscal Imbalance in Australian", University of New England School of Economics Working Paper Series in Economics, 2: 1-28.
- Lkhagvadorj, A. (2010), "Fiscal Federalism and Decentralization in Mongolia," http://mpira.ub.uni-muenchen.de/28758/1/MPRA_paper_28758.pdf.
- McKinnon, I. R. (2003), "Market-Preserving Fiscal Federalism In The American Monetary Union," Blejer, M. I., Ter-Minassian, T. (Eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance, Essay in Honour of Vito Tanzi*, 73-93, Routledge, New York.
- Oates, E. W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, E. W. (1990), "Decentralization of The Public Sector: An Overview," Bennett, R. J. (Ed.), *Decentralization, Local Government and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, 43-58, Clarendon Press, Oxford.
- Oates, E. W. (1991), "The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations," Oates, E. W. (Ed.), *Studies in Fiscal Federalism*, E. Elgar, USA.
- Oates, E. W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- Oates E. W. (2005), "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- Oates E. W. (2006), "On The Theory and Practice of Fiscal Decentralization," IFIR Working Paper Series, No 2006-05: 1-29.
- Oates E. W. (2008), "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," *National Tax Journal*, 61(2): 313-334.
- Özdemir, A. R. (2005), "Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regrasyon Analizi," *Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, 23-27 Mayıs 2005, 239-251, Karahayıt- Pamukkale, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü.
- Patsouratis, A. V. (1990), "Fiscal Decentralization in The EEC Countries," *Public Finance*, 45(3): 423-39.
- Pereira, P. (2013), "Fiscal Decentralisation, Public Sector Size and The Wealth of Nations," http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/FiscDec_pp.pdf. Erişim Tarihi: 12.03.2013
- Porcelli, F. (2009), "Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government, A Brief Literature Review," http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/phd_students/porcelli/dec_efficiency_gov.pdf. Erişim Tarihi: 10.06.2013
- Qian, Y., Weingast, B. (1997), "Federalism As a Commitment to Perserving Market Incentives," *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.
- Randinelli, D. (1999), "What is Decentralization," Litvack, J., Seddon, J. (Eds.), *Decentralization Briefing Notes*, 1-6, World Bank Institute.

- Tanzi, V. (2001), "Pitfalls On The Road To Fiscal Decentralization, " Carnegie Endowment Working Papers, No. 19, April, Washington.
- Ter-Minassian, T. (1996), *Borrowing By Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, International Monetary Fund.
- Tommasi, M. Weinschelbaum, F. (2007), "Centralization vs. Decentralization: A Principle-Agent Analysis," *Journal of Public Economic Theory* 9(2): 369–389.
- Vo, H. (2008), "The Economics of Measuring Fiscal Decentralization, Part II: New Fiscal Decentralization Indices," *Doktora Tezi, The University of Western Australia*.
- Vo, H. (2010), "The Economics of Fiscal Decentralization," *Journal of Economic Surveys*, 24(4): 657–679.
- Weingast, R. B. (2007), "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development," <http://www.learningace.com/doc/2972061/8f13ad6e50330c5f848302bd8f4cf8f3/weingast>, Erişim Tarihi: 21. 10.2013.
- Weingast, R. B. (2009), "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives," *Journal of Urban Economics*, 65: 279–293.
- Yılmaz S., Beriş, Y. (2006), "Yerel Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması," Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz, (der.), *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama üzerine Yazılar*,95-120, Güncel Yayıncılık, İstanbul.
- Zeng, Y. H. (2010), "The Impact of Fiscal Decentralization and Market Transition on Local Public Finance in China: Fiscal Inadequacy and Unmet Social SecurityNeeds," *Ph. Thesis, University College London*.