

Sosyal Bilimler Dergisi / The Journal of Social Science

Yıl: 5, Sayı: 30, Kasım 2018, s. 425-436

Dr. Yıldız ÖZKÖK

İktisat Bölümü, Hasan Kalyoncu Üniversitesi, yildiz.ozkok@hku.edu.tr

MALİ FEDERALİZM BAĞLAMINDA HARCAMA SORUMLULUKLARININ YEREL YÖNETİMLERE DEVREDİLMESİ¹

Özet

Mali federalizm, federal devletlerde kamu sektörünün verimliliğini artırması ve dolayısıyla da makroekonomik performansı olumlu yönde etkilemesi hasebiyle son zamanlarda dikkat çeken bir konu olmuştur. Mali federalizm, kısaca vergi toplama yetkisinin ve harcama sorumluluklarının farklı yönetim düzeyleri arasında dağılımıdır. 20. Yüzyılın sonlarına doğru küreselleşmenin iktisadi ve siyasi etkileri ile birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışı bu yeni kamu yönetimi anlayışına doğru evrilmeye başlamış; hatta birçok ülkede siyasi kampanya aracı olarak da kullanılmıştır. Aslında, mali federalizmin dört temel bileşeni vardır. Bunlar; gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi, harcama sorumluluklarının yerel yönetimlere aktarılması, yönetimler arası transferler ve yerel yönetimlerin borçlanmasıdır. Bu çalışmada mali federalizm bağlamında bu bileşenlerin içinde çok önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları detaylı olarak incelenecektir. Burada cevap aranan önemli sorular harcama sorumlulukları yerel yönetimlere verilmeli midir, hangi harcamalar yerel yönetimlerin sorumluluğunda olmalıdır ve bunun kamu sektörüne etkisi nasıldır.

Anahtar Kelimeler: Mali Federalizm, Yerel Yönetimler, Yerel Harcamalar.

ASSIGNMENT OF EXPENDITURE RESPONSIBILITIES TO THE LOCAL GOVERNMENTS IN THE CONTEXT OF FISCAL FEDERALISM

Abstract

Fiscal federalism has recently become a significant issue for federal governments, due to the fact that it increases the productivity of the public sector and thus affects

¹Bu çalışmada Arş. Gör. Dr. Yıldız Özkök'ün doktora tezinden yararlanılmıştır.

the macroeconomic performance of the country positively. Fiscal federalism is the distribution of authority of tax collection and assignment of expenditure responsibilities among different levels of governments. Toward the end of the 20st century, by the means of the economic and political effects of globalization, the traditional public administration began to evolve into this new concept of public administration model and it has been used as a tool of political campaign in many countries. Infact, fiscal federalism has four main components. These are assignment of revenues to local governments, assignment of expenditure responsibilities to local governments, transfers among diffent levels of governments and subnational borrowing. In this study, the expenditure responsibilities of local governments which is a very important component will be examined in detail in the context of fiscal federalism. The important questions to be answered in this study are should the expenditure responsibilities be given to the local governments, which expenditure responsibilities should be under the authority of the local governments and how this affects the public sector.

Key Words: Fiscal Federalism, Local Governments, Local Expenditures.

MALİ FEDERALİZM BAĞLAMINDA HARCAMA SORUMLULUKLARININ YEREL YÖNETİMLERE DEVREDİLMESİ

GİRİŞ

Uzun süredir var olan ve üzerinde çalışılan bir kavram olan federalizm, yakın zamana kadar daha ziyade siyasi ve idari boyutta araştırılmıştır. Fakat son zamanlarda federalizmin mali boyutunu inceleyen “mali federalizm” kavramı da, çalışmaların yoğunlaştığı önemli bir konu haline gelmiştir.

Mali federalizm aslında 1940’lardan bu yana kamu ekonomisinin incelenen konularından biridir. Buna karşılık, özellikle 1980’lerde dünya genelinde ülkelerin mali yerelleşmenin faydalarını giderek daha fazla görmeye başlaması ve küreselleşmenin iktisadi ve siyasi etkileri ile birlikte akademisyenlerin de daha fazla ilgisini çekmeye başlamıştır. Buradaki en önemli etken ise mali federalizmin kamu sektörünün verimliliğini artırarak ülkenin makroekonomik performansını olumlu yönde etkilemesidir. Bu doğrultuda, birçok ülke, ulus altı yönetimlere hem daha fazla sorumluluk hem de bu sorumlulukları yerine getirebilmeleri için gerekli geliri elde edebilmeleri için vergi toplama yetkisi vermeye başlamıştır (Özkök, 2018: 295).

Mali federalizm teorisi, kamu sektörünün sahip olduğu fonksiyonların bölünmesi ve çeşitli yönetim kademeleri arasında bölüştürülmesi ile yönetimin katmanları arasındaki mali ilişkiler üzerinde durmaktadır (Bird, 1999: 151). Mali federalizmde, federalizmin daha çok gelir tahsil etme ve harcama sorumlulukları kısmı ön plandadır. Bu kavram özünde, yerel yönetimlere bağımsız olarak harcama kararlarını verebilme ve buna bağlı olarak da bu harcamaları finanse edebilmek için kendi gelirlerini belirleyebilme ve yükseltebilme yetkisinin verilmesidir (Acar – Kitapçı, 2009: 88).

Mali federalizmin tasarımı ve değerlendirilmesi açısından bakıldığında, mali federalizm dört temel bileşenden oluşmaktadır: Harcama sorumluluğu, gelirlerin yerel yönetimlere devri, yönetimler arası transferler ve yönetimlerin borçlanmasıdır. Bu çalışmada öncelikle mali federalizm kavramı kısaca açıklanacak, daha sonra mali federalizm bağlamında bu bileşenlerin

İçinde çok önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları incelenecektir. Bu doğrultuda, yerel yönetimlere harcama sorumluluğu verilmeli midir, verilirse hangi harcama sorumluluklarının yerel yönetimlerin inisiyatifinde olması gerektiği ve bunun kamu sektörüne olan etkisi üzerinde durulacak olan konulardır.

1. Mali Federalizm Kavramı

Genel olarak federalist ülkeler için kullanılan ve idari yerelleşmenin finansal kısmını oluşturan mali federalizm, kamu iktisadi ve maliye teorisi kapsamına girmektedir (Bağlı, 2014: 29). Mali federalizm kısaca federal olarak yönetilen ve farklı birçok yönetim seviyesine sahip olan bir ülkede, yönetim birimleri arasında mali karar verme gücünün seçimi ve dağılımıdır (Moges, 2013: 6). Oates'e göre, mali federalizm kamu maliyesinin bir alt alanıdır ve mali federalizm, kamu sektörünün dikey olarak yapısını ve işleyişini inceler. Diğer bir deyişle, mali federalizm, hem normatif hem de pozitif anlamda, farklı yönetim seviyelerinin rolleri, birbirleri ile ilişkileri ve bu ilişkilerin araçları üzerinde çalışmaktadır (Oates, 1999: 1120).

Yerel yönetimler bölgelerinde yaşayan vatandaşların tercihleri ve ihtiyaçları hakkında merkezi hükümete göre çok daha fazla bilgiye sahiptir. Dolayısıyla, mali federalizm sayesinde tekdüze hizmet sunumu engellenerek, vatandaşların tercihleri ve ihtiyaçları daha etkin bir şekilde karşılanmaktadır (Neyaptı, 2005: 435). Bu bağlamda, mali federalizmin temelinde yatan, yerel yönetimlerin harcama kararlarında bağımsız olmaları ve buna bağlı olarak da gelirlerini belirleyebilme yetkisine sahip olmalarıdır (Acar – Kitapçı, 2009: 88).

Mali federalizm yada mali yerelleşme kavramları mali özerklik ile hemen hemen aynı anlamda kullanılmaktadır ve bu da gelir toplama yetkisinin ve harcama sorumluluklarının yerel yönetim seviyelerine devrini içeren birçok kurumsal düzenlemenin bir parçasıdır. Dolayısıyla, mali özerkliği değerlendirebilmenin en genel yolu, kaynakların ve sorumlulukların ne kadarının yerel yönetimlerin kontrolünde olduğundan geçmektedir. Burada yerel yönetimlerin vergi ve harcama seviyelerinin ve bunların zaman içindeki değişiminin izlenmesi de önemlidir (Blöchliger - King, 2006: 5).

Yerel yönetimlerin temel kamusal hizmet sektörleri üzerinde yönetim açısından özerkliğinin olması gerekmektedir. Yerel yönetim birimlerinin harcama özerkliğini içeren önemli kurallar ve düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir (Bach - Blöchliger - Wallau, 2009: 6-7):

1. *Bütçe Özerkliği*: Yerel yönetim birimlerinin kendi bütçelerini hazırlarken ne kadar bağımsız olduğu,

2. *Politika Özerkliği*: Yerel yönetimlerin bir işi yaparken yada kamu hizmeti sunarken politikalarını belirleyebilme özerkliği,

3. *Girdi Özerkliği*: Yerel yönetimin hizmet girdilerini bağımsız bir şekilde belirleyebilme ve kontrol edebilme seviyeleri (örneğin yerel yönetimlerde çalışanların ücretlerini, çalışanlarını emekli etmeyi, çalışanlarla yaptıkları sözleşmelerin şartlarını belirleyebilme imkânları),

4. *Çıktı Özerkliği*: Mahalli idarelerin verdikleri hizmetlerin miktarını ve kalitesini belirleyebilme özgürlükleri,

5. *Denetleme ve Değerlendirme*: Yerel yönetimlerin vatandaşlara sağladıkları hizmetleri değerlendirebilme ve kontrol edebilme seviyeleri.

Mali federalizm, federal devletler için kamu sektörünün verimliliğini arttırması ve dolayısıyla da makroekonomik performansı olumlu yönde etkilemesi nedeniyle son zamanlarda daha fazla dikkat çeken bir konu olmuştur. Mali federalizmin ekonomik verimliliği ve dolayısıyla makroekonomik performansı etkileyebileceği fikrini ilk savunanlar, Tiebout'un (1956) ve Oates'in (1972) çalışmalarıdır.

Tiebout (1956), kamu maliyesi teorisine "yarı" (impure) kamusal veya yerel kamu harcamaları kavramını getirmiştir. Bunu, tercih mekanizmasını ortaya koyarak vatandaşların mobilitesi açısından değerlendirmiş, yerel yönetimler arasındaki rekabeti de göz önüne almış ve politik ve mali federalizmi bu şekilde analiz etmiştir. Tiebout hipotezinin özünde, yerel kamusal mallara yönelik tüketici talebinin, vatandaşların kendisine en iyi net fayda sağlayan yönetim birimini seçtiğinde ortaya çıkması vardır. Tiebout, kamusal malların rekabet eden bölgeler tarafından sağlandığında, tercihlere göre çeşitlendiğinde verimli bir sunum gerçekleşebileceğini göstermektedir (Vo, 2008: 20).

Mali federalizmin istatistiksel olarak ekonomik faktörlere etkisinin incelenmesi hususunda, önemli olan nokta sayısal olarak mali federalizmin (mali yerelleşme) ölçümüdür. Ancak mali federalizm birçok ülkede özellikle son zamanlarda üzerinde çok tartışılan bir konu olmasına karşın, ölçümü konusunda belli bir anlaşma zemini oluşmamıştır. Mali federalizmin düzeyini ölçmek için, yerel yönetimlerin yetki dağılımlarının seviyesinin bilinmesi zorunludur. Fakat, yönetimler arasındaki yetki tahsisinin sayısal olarak ölçülmesi oldukça zordur (Akai ve Sakata, 2002: 95). Akademisyenlerin mali federalizmin ölçümünde ağırlıklı olarak kullandıkları bazı temel yöntemler şöyledir:

- Yerel gelirlerin toplam gelirlere oranı,
- Yerel gelirlerin GSYİH'ye oranı,
- Yerel vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı,
- Yerel vergi gelirlerinin toplam yerel gelirlere oranı,
- Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı,
- Yerel harcamaların toplam harcamalara oranı,
- Yerel harcamaların GSYİH'ye oranı,
- Yerel harcamaların toplam yerel harcamalara oranı.

2. Yerel Yönetimlerin Harcama Sorumlulukları

Mali federalizm konusu üzerinde ilk çalışan isimlerden olan Musgrave (1959) ve Oates'in (1972) geliştirdikleri "Mali Federalizm Teorisi", kamu sektörünün fonksiyonlarının bölünerek farklı yönetim seviyelerine aktarılması, yine bu yönetimler tarafından en mantıklı şekilde finanse edilmesi ve bu yönetim düzeyleri arasındaki mali ilişkiler üzerinde durmaktadır (Bird, 1999: 151).

Musgrave (1959) kamu sektörünün fonksiyonlarını üç ana başlık altında toplamıştır:

- Tahsis fonksiyonu yani kamusal malların ve hizmetlerin sağlanması,
- Gelirin yeniden dağıtılması
- Makroekonomik istikrar.

Musgrave'in kamu ekonomisinin başlıca üç amacını açıklamaya çalıştığı bu "Üçlü Tahsis Teorisi", yönetimler arasında fonksiyon dağılımı konusunda önemli bir yol gösterici olmuştur. Bu fonksiyonlar kısaca aşağıda açıklanmıştır:

1. Tahsis Fonksiyonu:

Milli savunma, dış politika, yüksek mahkemeler, sanayi politikası gibi ülkede yaşayan tüm vatandaşları etkileyen bazı fonksiyonları merkezi yönetimin üstlenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, sağladığı faydalar ülkenin tamamını değil de bölgesel olarak bazı vatandaşları ilgilendiren itfaiye, sokak aydınlatması, kanalizasyon, çöp, su gibi bazı kamu hizmetlerinin ise yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi daha uygundur. Her yerel yönetim biriminin, faydası kendi bölgesinin sınırları içinde görülen hizmetleri sunması ve maliyetleri içselleştiren finansman kaynaklarını kullanması gerekmektedir (Musgrave, 1989: 446-447). Sonuç olarak, Musgrave ve Samuelson yaptıkları çalışmalarda herkesi ilgilendiren toplam harcamaların merkezi hükümet düzeyinde ele alındığını varsayılmaktadır. Buna karşılık, polis, yangından koruma, eğitim, hastaneler ve mahkemeler gibi hizmetlerin sağlanması bir federal faaliyet içermediği için bu hizmetlerin çoğu yerel yönetimler tarafından sağlanmalıdır (Tiebout, 1956: 418).

Mali federalizmin önemi, özellikle bu geleneksel teorilerdeki "tahsis fonksiyonu" üzerine yapılan çalışmalar ile birlikte daha fazla artmıştır. Bunda iki neden önemli rol oynamaktadır. Birincisi, kıt kaynakların yerleşmiş mali bir sistem altında daha verimli bir şekilde tahsis edileceğidir. Çünkü alt yönetim birimleri kendi bölgelerindeki kaynakların kullanımında faydanın nasıl en çoklaştırılacağını çok daha iyi analiz edebilmektedir. İkincisi ise, "yarı" kamusal mallar ya da yerel kamusal mallar karakterleri gereği, hizmet sunumunda bölgesel bir tikanıklık yaratabilir ve ulusal hükümet bunu yönetmekte zorlanabilir. Kısacası, eğer yerel kamusal mallar için tercihler bölgelere veya yönetim seviyelerine göre farklılık gösterirse ve kamusal malların bu "yerel" boyutu göz ardı edilirse, bu malların tüm bölgelerde aynı seviyede sağlanması verimliliği önemli ölçüde tehlikeye atacaktır (Vo, 2008: 19-20). Sonuç olarak, ulus altı yönetimler kaynakları daha verimli bir şekilde tahsis etme konusunda büyük bir potansiyele sahiptir. Kamu ekonomisinin bu alanında, kaynakların bölgesel olarak tahsis edilmesi konusunda, heterojen olan nüfusun farklı ihtiyaçlarına, tercihlerine ve zevklerine hâkim olan yerel yönetimlere bu yetki ve sorumluluk bu yüzden verilmektedir.

2. Gelirin yeniden dağılımı:

İktisadi mallar üretilir ve üretilen mallar toplumun üyeleri arasında piyasa şartlarına göre dağılır. Hükümetler bu dağılımı değiştiren bazı roller oynarlar. Mesela, uygulanan vergiler artan oranlı vergiler olabilir ve refah hizmetleri toplumun düşük gelirli üyelerini hedef alabilir. Mali düzenlemelerin merkezden uzaklaştırılmasının, toplumsal gelir dağılımı hedeflerini sistematik olarak ilerletme eğiliminde olmadığı görülmektedir. Çünkü alt yönetim birimlerinin ekonomileri arasındaki bağımlılık, özellikle alt düzey yönetimlerdeki mal dağılımındaki çeşitliliği azaltıcı yönde hareket eder. Ulus altı yönetimler arasındaki yeniden dağılım hedefleri arasında çeşitliliğin bulunmaması ve bu yeniden dağılım talebinin ulusal olarak tüm ülkede aynı olması, alt yönetimlere yeniden dağılım sorumluluğu verme fikrini zayıflatır ve anlamsız hale getirir (Vo, 2008: 19). Bu doğrultuda, bu görevi merkezi yönetim üstlendiğinde bir gelir dağılımı ve bölüşümü politikasının oluşturulması ve uygulanması, bu fonksiyonunun etkin bir şekilde

gerçekleştirilebilmesi, bu dağılım sırasında adaletin sağlanması ve sonuç olarak başarıya ulaşması daha mümkün görünmektedir.

Yerel yönetimler gelir dağılımı fonksiyonunun icra edilmesinde sadece küçük görevleri yerine getirebilir. Çünkü eğer bunu yerel yönetimler yapmaya çalışırlarsa, gerçekleştirilen gelir dağılımı sadece kendi bölgeleri ile sınırlı kalacağı için hem adaletli olmayacak hem de yüksek gelirlili bölgelere doğru bir göçe neden olacaktır. Bu da bölgeler arasında dengesizliğin artmasına yol açacaktır (Yücel, 2007: 19-20). Dolayısıyla gelirin yeniden bölüşümü işlevinin merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi daha doğru bir yaklaşımdır ve yerel yönetimler bu konuda kısmen rol üstlenmelidir.

3. Makroekonomik istikrar:

Maliye ve para politikaları istikrarlı bir ekonomik kalkınmaya katkıda bulunabilir. Geleneksel teorinin bu konu hakkındaki genel görüşü çok açıktır: Makro anlamda mali düzenlemelerin yerleşerek merkezi yönetimin kontrolünden çıkması, makroekonomik istikrar hedeflerini güçlendirmeye hizmet etmemektedir (Vo, 2008: 19). Bir ülkede makroekonomik istikrarın olması için istihdam, toplam çıktı, fiyat istikrarı, para arzı gibi temel araçlar her ülkede merkezi yönetimin inisiyatifinde olmalıdır. Bu konuda yerel yönetimlerin herhangi bir fonksiyonu yoktur çünkü burada yerel yönetimler ile ilgili iki önemli sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi, yerel yönetimlerin, para stoku ve bu bağlamda faiz oranı üzerinde kontrol yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler, merkezi yönetimin para politikalarına ve mali politikalara güvenmek zorundadırlar. İkincisi ise bir bütçe fazlası yada açığı talebi sınırlı bir şekilde etkilemektedir (Yücel, 2007: 20).

Mali federalizmde normatif teoriye göre, harcamaların tahsisi alt yönetim birimlerine bırakılabilir, ancak bir önceki konu başlığında da belirtildiği üzere Musgrave'in "Üçlü Tahsis Teorisi" ile uyumlu olarak makroekonomik istikrar ve bölgeler arası dengesizliği gidermek adına gelirin yeniden dağıtımını kapsamındaki harcama sorumluluğu merkezi yönetimin kontrolü altında olmalıdır (Oates, 1999: 1121). Ampirik bulgular, harcamanın yerleşmesinin, özellikle, siyasi istikrarın ve yönetişimin gelişmiş olduğu ve yerel seçimlerin de var olduğu durumlarda bütçe açıklarını azaltıcı bir etkisinin olduğunu göstermektedir (Neyaptı, 2003).

Çoğu durumda, ulusal kamu hizmetleri, uluslararası meseleler, para politikası, regülasyonlar, kişilere ve işletmelere transferler, maliye politikası koordinasyonu, bölgesel eşitlik, yeniden dağılım (burada tüm yönetim seviyeleri rol oynayabilir) ve ortak iç pazarın korunması gibi konuların ulusal hükümetin sorumluluğunda olması beklenir ve arzu edilir. Eyalet hükümetleri, eğitim, sağlık, sosyal sigorta, belediyeler arası ilişkiler ve yerel yönetimlerin yetki fonksiyonlarının düzenlenmesi ve denetlenmesi konularında önemli derecede sorumluluk sahibidirler. Ancak, yine de bazen merkezi hükümet dışsallıklar veya adalet gibi faktörler nedeniyle özellikle sosyal sektörlerde kritik rol oynamaya devam etmektedir. Diğer yandan, yerel hizmetlerin tümü yerel yönetimlere devredilmelidir. Sorumlulukların paylaşılacağı alanlarda ise roller ve yetkiler açıkça belirtilmelidir. Genellikle, merkezi hükümet, genel politika, standartların belirlenmesi ve denetim konularında sorumluluk sahibi olmalı, eyaletler gözetim fonksiyonlarına sahip olmalı ve yerel yönetimler altyapı ve hizmetlerin sağlanması hususunda sorumluluk üstlenmelidirler (Litvack - Seddon, 2000: 20). Kısaca genel konular merkezi yönetimin ukdesinde olmalı, yerel konulardaki harcamalar ise eyaletlerin ve alt yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmalıdır. Çünkü genel konulardaki harcamalarda

merkezi yönetim ölçek ekonomisi ve yönetim ve uyum maliyetleri açısından daha avantajlı durumda olabilir.

Hizmet üretimi azalan maliyetlere göre yapılırsa, hizmet arzı arttığında ortalama birim maliyetler düşer. Diğer bir deyişle, toplam hizmet üretimi ve toplam maliyetler artarken; ilave edilen birim maliyet ve kişi başına düşen hizmet maliyeti düşmektedir. Bu durumda büyük ölçekli üretime uygun mal ve hizmet arzı bir tekel doğurmaktadır. Çünkü üretime başlamak için gerekli sabit sermaye çok büyüktür. Dolayısıyla, mal ve hizmet arzı için yapılacak olan harcamalar, arz miktarı, arz alanı ve bölgenin nüfus yoğunluğuna bağlı olarak merkezi hükümetin yada yerel yönetimlerin sorumluluğunda olmaktadır. Bu bağlamda, federal yönetim ulusal seviyedeki yerel yönetimler ise yerel seviyedeki mal ve hizmet arzında daha başarılı olmaktadır (Falay,2006: 11). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, mal ve hizmet arzı ülkenin federal veya üniter yapıda olmasına ve hatta aynı ülke içindeki yönetim birimlerine göre bile farklılık gösterebilmektedir.

Harcamaların tahsisi konusunda önemli olan nokta, bu tahsisi yerel yönetimler kendileri mi yapmalıdır yoksa merkezi hükümet harcamaların tahsisini yapıp yerel yönetimlere sadece bunları gerçekleştirmek için talimat ve yetki mi vermelidir konusudur. Eğer alt yönetim birimleri harcamaları nereye, ne kadar ve nasıl yapacağına ve bunu nasıl finanse edeceğine kendileri karar vermiyorsa, bu yönetim birimlerinin bağımsız olduğundan, sorumluluklarını yeterince yüklediklerinden ve dolayısıyla mali federalizmin yeterince uygulandığından söz etmek oldukça güçtür.

Hesap verebilirliği arttırmak ve mükerrer işlemleri önlemek için, harcama sorumlulukları, ülke yönetiminin her bir kademesi için açık bir şekilde tanımlanmalıdır. Ancak birçok ülkede harcama sorumluluğu net bir şekilde tanımlanmamıştır. Bölgesel olarak harcama sorumlulukları, sektör bazında değil fonksiyon olarak tanımlanmalıdır. Sektör bazında, bazı fonksiyonlar merkezi yönetim tarafından bazı fonksiyonlar yerel birimler tarafından daha iyi yönetilmektedir. Örneğin, ilköğretim eğitiminin sorumluluğu alt fonksiyonlara ayrılabilir: “finansman – yerel”, “müfredat oluşturma – ulusal”, “öğretmen sertifikası – ulusal” ve “personel istihdamı, işten ayırma ve ücret belirleme – yerel”. Belirsiz harcama sorumlulukları, kimin neyden sorumlu olduğu konusunda insanları şüphede bırakıp, yerel hesap verebilirliği bozarak, yönetim birimleri arasında da anlaşmazlığa neden olmaktadır. Ayrıca, gelir-harcama dengesini sağlayabilmek her ne kadar pratikte zor olsa da, mahalli idarelerin harcamalarını karşılayabilmeleri için yeterince gelire sahip olması gerekmektedir (Usui, 2007:8).

Etkin harcama dağılımının temel kuralı, her bir işlevi (fonksiyonu) tutarlı ve etkili olacak şekilde alt düzeydeki yönetim birimlerine atamaktır. Avrupa Birliği buna “*yerellik*” (*subsidiarite*) ilkesi ismini vermektedir (World Bank, 2006: 2). Yerellik ilkesi, bu bağlamda değinilmesi gereken ve günümüzün üzerinde çok durulan konularından biridir. Hizmette yerellik ilkesinin temelinde yatan anlayış, “bir hizmeti hizmete en yakın birim yürütsün” görüşüdür. Diğer bir deyişle, bir ülkenin sınırları içinde kamu hizmetleri sunumunda çeşitli yönetim kademeleri arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılması söz konusudur. Buna göre sorumluluklar, merkezi yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler arasında etkin bir şekilde paylaşılır. Yerellik ilkesi, yönetimin daha merkezileşerek, hantallaşmasının ve büyümesinin önündeki önemli bir anayasal engeldir. Bu sistem, alt veya üst seviyedeki yönetimler lehine genel yetki öngörmemekle birlikte, buradaki temel mantık, sistemin merkezi yönetimden yana

Mali Federalizm Bağlamında Harcama Sorumluluklarının Yerel Yönetimlere Devredilmesi

olmaması, mahalli yönetimler lehine işlerdir. Avrupa Birliği'nin yerellik ilkesi ile katılımcılık, etkinlik, verimlilik ve ekonomik olma hedeflenmektedir (Yıldırım, 2014: 131-132).

İktisat literatüründe desentralizasyon teoremi de yerellik ilkesi ile benzer görüşler dile getirmektedir. Tercihler ve maliyetler bölgesel olarak farklılık gösterdiği sürece, kamu sektörü faaliyetlerini olabildiğince yerel yürütmek açıkça potansiyel verimlilik kazanımları sağlayacaktır. Yerel karar alıcılar, kamu hizmetlerinin kimlere, hangi miktarda ve hangi nitelikte verileceğine karar vermelidir ve yerel vergi mükellefleri aldıkları bu hizmetlerin ödemesini yapmalıdır. Kıt kamu fonları da elbette ki verimli bir şekilde yönetilmeli ve olabildiğince etkin kullanılmalıdır. Hem mali dürüstlük hem de siyasi hesap verebilirlik, bütçeleme ve finansal prosedürlerin düzgün bir şekilde kurulmasını ve uygulanmasını gerektirir. Bu bağlamda, bütçeleme, mali raporlama ve denetim kapsamlı, anlaşılabilir, karşılaştırılabilir, doğrulanabilir ve kamuya açık olmalıdır (World Bank, 2006: 2-3).

Tablo 1 Harcama Sorumluluklarının Yönetimler Arasında Dağılımı

Fonksiyon	Politika ve Standartların Denetimi	Hüküm / Yönetim	Üretim / Dağıtım
Bölgelerarası ve uluslararası fikir ayrılıklarının çözümü	US	US	UY,HDS
Dış ticaret	US	US,UY,EY	HDS
Telekomünikasyon	US,UY	HDS	HDS
Finansal işlemler	US,UY	HDS	HDS
Çevre	US,UY,EY,YY	US,UY,EY,YY	UY,EY,YY,HDS
Doğrudan yabancı yatırım	UY,YY	YY	HDS
Savunma	UY	UY	UY,HDS
Dışişleri	UY	UY	UY
Para politikası, para birimi, bankacılık	US,BMB	BMB	BMB,HDS
Eyaletler arası ticaret	Anayasa, UY	UY	HDS
Transfer ödemeleri	UY	UY	UY
Ceza hukuku ve medeni hukuk	UY	UY	UY
Sanayi politikası	UY	UY	HDS
Regülasyonlar	UY	UY,EY,YY	UY,EY,YY,HDS
Maliye politikası	UY	UY,EY,YY	UY,EY,YY,HDS
Doğal kaynaklar	UY	UY,EY,YY	UY,EY,YY,HDS
Eğitim, sağlık ve sosyal refah	UY,EY,YY	EY,YY	EY,YY,HDS
Karayolları	UY,EY,YY	UY,EY,YY	EY,YY,HDS
Parklar ve dinlenme tesisleri	UY,EY,YY	UY,EY,YY	UY,EY,YY,HDS
Polis	EY,YY	EY,YY	EY,YY
Su, kanalizasyon, çöp, yangından koruma	YY	YY	YY,HDS

US: Ulusüstü sorumluluk

BMB: Bağımsız Merkez Bankası

UY: Ulusal Yönetim

EY: Eyalet Yönetimi

YY: Yerel Yönetim

HDS: Hükümet Dışı Sektörler / Sivil Toplum

Kaynak: Litvack - Seddon, 2000: 21.

Tablo 1.'de yer alan harcama sorumluluklarının dağılımı, "yerellik" (subsidiarite) ilkesi temel alınarak yapılmıştır. Uygulamada her ülkenin tabloda belirtilen dağılımı tam olarak izlemesi gerekmemektedir. Pek çok durumda, bazı fonksiyonlar yönetimin farklı seviyeleri arasında paylaşılmalıdır; üst düzey yönetim düzenleyici veya politika yapıcı rol oynarken, daha düşük düzeydeki yönetim birimleri hizmetlerin sunumundan ve dağıtımından sorumlu olabilir. Hizmet sunumu bile, farklı alt yönetimler arasında paylaşılabilir.

Yönetimler açısından önemli olan nokta, gelir-harcama dengesini sağlamaktır ve bu uygulamada oldukça zor bir durumdur. Bazı durumlarda, ulusal yönetim karşılığında herhangi bir gelir sağlamaksızın sadece harcamaların yükünü üzerinden atabilmek için bu harcama sorumluluklarını alt yönetimlere delege etmektedir. Bu da yerel yönetimin hesap verebilirliğini baltalamaktadır. Çünkü gelirler ve harcamalar arasında açık olduğu zaman yerel yönetim verdiği kötü hizmet için aldığı kısıtlı fonu suçlayabilir yada harcama kısmında zorlandığı için daha fazla kredi ve hibe için üst yönetime baskı yapabilir. Eğer gelirler harcamaları aşarsa, yerel yönetimin gelirini artırma çabası azalabilir. Bu sorunun üstesinden gelmek için öncelikle harcamaların dağılımı yapılmalı, ardından da gelir tahsisi yapılmalıdır (Usui, 2007:8).

3. Harcama Sorumluluklarının Yerel Yönetimlere Tahsisinde Önemli Olan Kriterler

Oates'in (1972) ünlü "Yerelleşme Teoremi", mali federalizmin birinci kuşak teorilerinin merkezini oluşturmaktadır. Bu teoreme göre, bölgeler arasında tercihlerin farklılıkları büyük olduğunda ve yayılımlar küçük olduğunda, kamu malları üzerindeki yerel otorite tercih edilmektedir. Ancak ne yazık ki, bu yaklaşım gelişme sürecinde kalmıştır. Literatürdeki tüm çalışmalar özel durumları incelemiş ve genel yaklaşım üzerine katkıda bulunamamıştır (Weingast, 2014: 16). Oates Yerelleşme Teoremi'ni 1972 yılında yazdığı kitabında detaylı bir şekilde açıklamıştır.

Oates'e göre, geleneksel yaklaşım iki kuvvetli varsayıma dayanmaktadır. Birinci varsayım, yerel yönetimler kamusal malların çıktılarını ilgili yerel yönetimlerin seçmenlerinin refahlarını en çoklaştıracak şekilde belirlerler. Diğer bir deyişle bu yerel yönetim birimlerinin iyiliksever olduğunu varsaymaktadır. Bu doğrultuda kamusal karar alıcılar sistemdeki başarısızlıkları tespit ederler, bu problemleri çözmek için çareler üretirler ve belki de demokratik sistemlerdeki seçimlerin baskısını da üzerlerinde hissederek sosyal refahı en çoklaştırmaya çalışırlar. İkinci varsayım ise, çıktıda tekdüzelik anlayışıdır. Burada, yerel kamusal malların merkezi yönetim tarafından sağlanmasında her bölgeye muntazam ve tek-tip çıktı seviyesinde olacak şekilde bir anlayış hâkimdir (tek-tiplilik). Kısacası, merkezi yönetim yerel kamu hizmetlerinin sunumunda bir tür "eşit muamele" gibi siyasi bir kısıtlama ile karşı karşıya kalabilir ve bu da onu yerel kamu hizmeti sunumunda tekdüze ve eşit olmaya iter (Oates, 2008:315).

Oates (1972), belirli fonksiyonları belirli yönetim düzeylerine dağıtırken dört kriter önermektedir. Bunlar (World Bank, 2006: 18):

1. Ölçek ekonomileri, mal ve hizmetler arasında değişiklik göstermektedir.

Mal ve hizmeti yayma (sunum) aşamasında önemlidir. Örneğin, bir kamusal mal yada hizmeti alanların sayısı ikiye katlandığında kişi başına düşen maliyetin yarıya düşmesi, cerrahi tedavi gibi bireyselleştirilmiş sağlık hizmetleri için ihmal edilebilir şekilde önemsizdir. nde

Önemli seviyede ölçek ekonomisinin varlığı, belirli bir mal veya hizmet sunmak için üst düzey yönetim için bir argüman oluşturmaktadır.

2. Tercihlerin ve koşulların heterojenliği önem arz etmektedir.

Bir ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan gruplar için tercihlerinde güçlü heterojenite olabilir yada iklim veya topografya açısından farklı ortamlarla karşı karşıya kalabilirler. Bu nedenle, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda tercihleri yada ihtiyaçları; kalite olarak veya miktarsal açıdan ihtiyaçları ve istekleri (daha az veya fazla), seviyesi almak için kullandıkları dil farklı olabilir. Eğer bu gruplar sınırlarla ayrılmışsa, bu alanlarla farklılaşmış tercihler ve durumlar eşleştirildiğinde yerleşme uygun olmaktadır.

3. Negatif veya pozitif dışsallıkların varlığı etkilidir.

Bir yönetimin belirli bir seviyedeki faaliyetlerinden bazılarının, diğer bölgelerdeki kişiler ve işletmeler yada diğer yönetimler üzerinde önemli dışsallıkları varsa, bu faaliyetler daha fazla merkezileştirilmelidir veya en azından alt seviyedeki yönetimlerin yetkililerinin eylemleri daha iyi koordine edilmelidir.

4. Rekabet, iyi uygulamaların arttırılması için belirli bir faaliyette bulunan en az iki veya daha fazla birim gerektirir.

Bu bir yönetimin faaliyetlerinin yerleşme iddiasıdır. Mali federalizmin geleneksel iktisat tarafı, kamu sektöründe kaynakların daha verimli dağılımı sayesinde ortaya çıkan potansiyel refah kazançlarına dayanmaktadır. Yerel kamu malları ve hizmetleri, belirli bir coğrafi sınır içinde ikamet edenler tarafından tüketilir. Federal mali sistemde, yerel yönetim birimleri yerel tercih ve maliyetleri göz önüne alarak, bu kamu mallarının çıktısı seviyesini kendileri belirlerler. Yerel kamu hizmetleri çıktısındaki böyle bir farklılaşma, merkezi yönetimin tüm bölgeler için uyguladığı neredeyse birbiri ile aynı kamusal çıktısı ile kıyaslandığında ekonomik refah artışı sağlamaktadır (Oates, 2008: 314)

SONUÇ

Federal olarak yönetilen ülkelerde “mali federalizm” kavramı özellikle son zamanlarda üzerinde daha fazla durulan bir konu haline gelmiştir. Mali federalizm öncelikle bölgesel bağlamda gelirlerin ve harcamaların yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmasını ifade etmektedir. Bu doğrultuda, mali federalizmin ülkelerin kamu sektörünün verimliliğini arttırdığı ve dolayısıyla da makroekonomik performansını olumlu yönde etkilediği düşünülmektedir.

Fonksiyonlar ve harcamalar yönetimin farklı seviyeleri arasında paylaşılmalıdır. Genel olarak, üst düzey yönetim düzenleyici veya politika yapıcı rol oynarken, daha düşük düzeydeki yönetim birimleri hizmetlerin sunumundan ve dağıtımından sorumlu olmaktadır. Diğer bir deyişle, tüm vatandaşları etkileyen fonksiyonları merkezi yönetimin üstlenmesi, sağladığı faydalar ülkenin tamamını değil de bölgesel olarak bazı vatandaşları ilgilendiren kamu hizmetlerinin ise yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi daha uygun olmaktadır.

Hayek (1945) tarafından yapılan çalışmaya göre, yerel yönetimler yerel tercihler ve koşullar hakkındaki doğru bilgiye daha kolay ulaşmaktadırlar. Eyaletler ve yerel yönetimler insanlara daha yakın olduklarından dolayı, kendi seçmenlerinin tercihlerine daha duyarlı olabilmekte ve bu hizmetleri sağlamak için yeni ve daha iyi yollar bulabilmeleri

mümkün olmaktadır (Oates, 1999: 1120). Sonuçta, yerel yönetimlerin yerel tercihler hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasından dolayı, harcamaların desentralizasyonu kamu sektörünün ekonomik verimliliğini arttırmaktadır. Böylece, tekdüze hizmet sunumu engellenerek, vatandaşların tercihleri daha etkin bir şekilde karşılanmaktadır (Neyaptı, 2005: 435).

Musgrave (1959) kamu sektörünün fonksiyonlarını üç ana başlık altında toplamıştır: Tahsis fonksiyonu yani kamusal malların ve hizmetlerin sağlanması, gelirin yeniden dağıtılması ve makroekonomik istikrar. Musgrave'in kamu ekonomisinin başlıca üç amacını açıklamaya çalıştığı bu "Üçlü Tahsis Teorisi", yönetimler arasında fonksiyon dağılımı konusunda önemli bir yol gösterici olmuştur.

Harcamaların yerel yönetimlere devredilmesi konusunda öncelikle kritik olan nokta bunun yerel kaynaklar ile finanse edilmesidir. Alt yönetim birimleri harcamalarını karşılayabilmek için yeterli gelire sahip olmalıdırlar. Böylece yerel yönetimler kendi kararlarının yaratacağı marjinal maliyete yine kendileri katlanacağı için, yaptıkları harcamalarda aşırıya kaçmamaya özen gösterirler. Yönetimler açısından önemli olan nokta, gelir-harcama dengesini sağlamaktır. Dolayısıyla, öncelikle harcama fonksiyonlarının dağılımı yapılmalı, ardından gelir tahsisi yapılmalıdır (Usui, 2007:8). Çünkü gelirler ve harcamalar eşleşmediğinde oluşan mali açık önemli yapısal dengesizlikler yaratabilir.

KAYNAKLAR

- Acar, İ. A. ve Kitapçı, İ. (2009), "Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç", Maliye Dergisi, S. 157, s. 85-104.
- Akai N. - Sakata M. (2002), "Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States", Journal of Urban Economics, V: 52, pp. 93-108.
- Bach S. - Blöchliger H. - Wallau D. (2009), "The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study", OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)/8, Erişim Tarihi: 24 Ekim 2018, <https://www.oecd.org/tax/federalism/42783063.pdf>.
- Bird, R. M., (1999), "Fiscal Federalism", Research Report, Erişim tarihi: 12 Aralık 2017, <http://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/1000529-Fiscal-Federalism.PDF>.
- Blöchliger H. - KING D. (2006), "Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments", OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2, Erişim Tarihi: 20 Ekim 2018, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388375.pdf>.
- Falay N. (2006), "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", içinde Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Der. Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, s.9-29.
- Hayek F. A. (1945), "The Use of Knowledge in Society", American Economic Review, V: 35, S: 4, pp. 519-530.

Mali Federalizm Bağlamında Harcama Sorumluluklarının Yerel Yönetimlere Devredilmesi

- Litvack, J. ve SEDDON, J. (2000), "Decentralization Briefing Notes," World Bank Institute, WBI Working Papers, Erişim tarihi: 1 Aralık 2017, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/027aa757b31dbf7_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi.
- Musgrave, R. A. (1989), "Public Finance In Theory and Practice", International Student Edition, USA.
- Neyaptı B. (2005), "Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation", *Metu Studies in Development*, V: 32, I: 2, pp. 433-465.
- Neyaptı B. (2003), "Mali Yerelleşmede Gelir ve Harcama", *Radikal Gazetesi*, 19 Haziran 2003, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=78804> (26/02/2016).
- Oates W. E. (2008), "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, V: LXI, N: 2, pp. 313-334.
- Oates, W. E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, V: XXXVII, s. 1120-1149.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Özkök Y. (2018), "Mali Federalizm Kapsamında Gelirlerin Yerel Yönetimlere Devri", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 6, S: 69, ss. 294-305.
- Tiebout Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, V: 64, No: 5, pp. 416-424.
- Usui, N. (2007), "Critical Issues of Fiscal Decentralization", ERD Technical Note Series, No: 21, Asian Development Bank, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/29864/tn-21-critical-issues-fiscal-decentralization.pdf>, Erişim tarihi: 16 Aralık 2017.
- Vo, D. H. (2008), "The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation", The University of Western Australia, Australia.
- Weingast B. R. (2014), *Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development*, *World Development*, V: 53, pp. 14-25, 2014.
- World Bank (2006), *Perspectives On Fiscal Federalism*, WBI Learning Resources Series, ed. Richard M. Bird - François Vaillancourt, No: 35628, World Bank Institute, Washington D.C.
- Yıldırım A. (2014), "Yerellik İlkesi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Y: 2, S: 5, ss. 130-140.
- Yücel, F. N. (2007), "Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.