

YEREL YÖNETİMLERDE ESNEK BÜTÇE KISITI: KAVRAM, ÜLKE DENEYİMLERİ VE TÜRKİYE

Birsen NACAR KARABACAK*

ÖZET

Son yıllarda, kamu kesiminin sınırlandırılması ve bütçe kısıtının sıkılaştırılması, bütün dünyada bir mecburiyet haline gelmesine rağmen, ekonomik krizler ve devletin, sisteminin sosyoekonomik tutarlılığını sağlama zorunluluğu, esnek bütçe kısıtının ve buna bağlı sorunların yeniden tartışılmasına neden olmuştur. Bu çalışmada çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de yerel yönetimlerde esnek bütçe kısıtının nedenleri, yol açtığı sorunlar ve çözüm yollarının incelenmesi amaçlanmaktadır. Esnek bütçe kısıtı, yerelin istenmeyen şekillerde merkezi mali kaynaklara ulaşmayı manipüle edebileceği bir durum olarak tanımlanabilir. Bu durumda, merkezi yönetimin ‘kurtarma yok’ beklentisi yaratma yetersizliği, esnek bütçe kısıtına neden olur. Bu sayede yerel yönetimler, yerel maliyetleri ve başarısızlığı merkezi mali kurtarmalar vasıtasıyla ulusal bütçe üzerine kaydırmak suretiyle kazanç sağlamaya yönelirler. Böylece diğerleri aleyhine yerel harcamalarda eşitsizlik ve aşırılık yaratırlar; sonuçta tüm ülkeye yayılan maliyetlere yol açarlar.

Anahtar Kelimeler: Esnek bütçe kısıtı, Mali kurtarma, Yerel yönetimler, Mali özerklik.

SOFT BUDGET CONSTRAINT OF LOCAL GOVERNMENTS: DEFINITION, COUNTRY EXPERIENCES AND TURKEY

ABSTRACT

In recent years, although minimizing public sector and hardening of its budget constraint have become a necessity all over the world, economic crises and state’s obligation to provide the consistency of the socio-economic of the system have caused to discuss soft budget constraint and problems associated with it again. In this study, it is aimed to examine causes, related problems and solutions of soft budget constraint in various countries and Turkey. A soft budget constraint can be defined as the situation when a local government can manipulate its access to funds in undesirable ways. Hence, local governments turn towards to provide benefit by shifting their costs and failures onto the national budget through bailouts from central government. In this way, they create inequality and extremism over local spending against others, and finally lead to costs across the country.

Keywords: Soft budget constraint, Bailout, Local governments, Fiscal autonomy.

* Yrd. Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Öğretim Üyesi

GİRİŞ

2008 dünya ekonomik krizi, batan şirket ve bankaların kurtarılması, 2013 Mart ayında mali iflasını açıklayan Detroit gibi kentlerin karşılaştıkları sorunlar, Esnek bütçe kısıtı (EBK) tartışmalarını yeniden canlandırmıştır. EBK, potansiyel olarak bir ülkenin mali istikrarına yönelik oldukça ciddi bir tehdittir. Böylesi tehditler, son 20 yılı aşkın süredir 'altın kural' gibi mali ve idari kurallarla 150 yıllık tedbirlere geri dönülmesine yol açmış; çeşitli ülkelerde yerel yönetimler dâhil devletin harcama, borçlanma ve bütçe dengesine ilişkin sayısal sınırlamalar getirilmiş; Avrupa'da, ise bu sınırlamaların, Maastricht Anlaşmasıyla uluslararası seviyede yürürlüğe girmesi gerekli görülmüştür.

Yerel yönetimlerde bütçe kısıtının esnekleşmesini kolaylaştıran çeşitli sayıda etken vardır. Örneğin zayıf bir biçimde oluşturulmuş yerelleşme, EBK riskini artırır. Hizmet fonksiyonlarının idareler arasında yanlış veya açık olmayan bir şekilde dağıtıldığı ve büyük oranda merkezden aktarılan keyfi transferler ile finanse edildiği durumlarda, yerel yönetimlerin EBK üretmesi daha kolaydır. Vergi paylaşımı, borçlanma, ekonomik krizler ve benzeri etkenler de dönem boyunca yerel bütçeyi dengede tutmayı problemli hale getirebilir; yani gelirleri aşan harcamaların ortaya çıkmasını kolaylaştırabilir.

Bütçe kısıtı; yerel yönetim, maliyetin tümüyle yüzleşmeden harcamalarını artırma eğilimine girerse, esner. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim, maliyetin bir kısmını başkalarına yüklemesini sağlayacak güçlü bir 'merkezi mali kurtarma' beklentisine sahipse, karşılayabileceğinden daha fazlasını harcar. Esnek bütçe kısıtı dolayısıyla temelde merkezi yönetimin, dönemin başlangıcında duyurduğu "kurtarma yapmayacağına" ilişkin taahhüdünü yerine getirme acizliğinden ve bundan cesaretle yerelin, mali disiplini sağlamada başarısız olmasına rağmen, mali sıkıntıya girdiğinde, merkez tarafından kurtarılma beklentisinden kaynaklanır. Bu beklenti, yerelin harcama ve borçlanma düzeylerini seçerken, mali sıkıntıları daha fazla artıracak fırsatçı davranışlarda bulunmasını teşvik edebilir. Yerelin fırsatçı davranışları tüm ülkeye yayılan maliyetlere yol açabilir.

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerde EBK'yı belirleyen etkenleri; çeşitli ülkelerin belli dönemlerdeki deneyimlerini; ülkemizde EBK'yı yaratıcı etkenleri, bunları hafifletmeye yarayacak alınmış bazı tedbirleri ve sonuçlarını araştırmaktır. Çalışma beş bölümden oluşacaktır. Sırasıyla, EBK kavram ve tartışmaları; EBK ve yerel yönetimler; EBK'yı belirleyen etkenler; ülke deneyimleri ve bu deneyimlerden çıkarılan dersler; dolayısıyla bütçe kısıtını katılaştırmayı sağlayacak tedbirler ortaya konmaya çalışılacaktır.

1. ESNEK BÜTÇE KISITI: KAVRAM VE TARTIŞMALAR

Esnek bütçe kısıtı esasında bir teşvik problemini ifade eder. İlk olarak Macar iktisatçı Janos Kornai (1980) tarafından sosyalist ekonomilerde teşebbüslere yönelik bir terim olarak kullanılır. Günümüzde ise post-sosyalist, gelişmiş ve gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde önemli bir endişe kaynağı olmayı sürdürmektedir. EBK ile firmaların tekelci pozisyonu arasındaki ilişki ile ilgili olarak, Kornai, devasa firmaların fiyat alan değil, fiyat oluşturan hale geldiklerini; bu durumun, bütçe kısıtının esnekleşmesine yol açan temel faktörlerden biri olduğunu ifade eder (Kornai, 1980: 311-2). Bu şekilde Kornai, EBK'nın sadece sosyalist ekonomilerde değil, aynı zamanda piyasa ekonomilerinde; fakat daha fazla tekelci piyasa ekonomilerinde yaşanan genel bir olgu olduğunu öne sürer. Ancak son dünya krizinde bankaların (örneğin Fortis, ING, UBS) ve şirketlerin (örneğin Chrysler) kurtarılması, gelişmiş rekabetçi piyasa ekonomilerindeki EBK örneklerini oluşturur.

Bir teşebbüs veya herhangi bir kurum, mali sıkıntı durumunda “kurtarılmayı” beklediğinde, EBK'ya sebep olur. Kurum yöneticisinin mali disiplini sağlamada başarısız olmasına rağmen; kurtarılması, özünde teşvik sorununa yol açar. Bütçe kısıtının esnekleşmesi, gelirleri aşan harcamanın, bir başka kurum; mesela devlet tarafından karşılanmasıyla gelir ve harcamalar arasındaki sıkı bağ gevşetildiğinde oluşur. Böylece esnekleşmenin koşulu, karar vericinin dışsal bir yardım umması ve bu olasılığın, onun aşırı harcamayı teşvik edici davranışlarını belirlemesidir (Kornai, 1986: 4). Aşırı harcamanın dışsal yardımla karşılanacağına ilişkin öznel ihtimal ne kadar yüksek ise bütçe kısıtı o kadar esnek olacaktır (Kornai, 1986: 5). Bunun ötesinde esasen EBK, kurtarılmanın başlangıçta kurtarma yapma yönünde bir müdahalede bulunmayacağını bildirmesine rağmen, bu kararlılığını sürdürebilme yetersizliğinden kaynaklanır.

Kornai'nin EBK teorisi üç önemli varsayıma dayanır: i) EBK mikro ekonomik ölçekte bir sorundur, ii) EBK devlet paternalizminin bir sonucudur, iii) sosyalist ekonomilerde devlet teşebbüslerinin ekonominin dışına çıkarılması söz konusu değilken; rekabetçi piyasa ekonomisinin kendisi, borçlarını ödeyemez hale gelmiş şirketlerin iflasını zorunlu kılan sıkı bütçe kısıtı olarak nitelendirilir. Buradan hareketle EBK, özel mülk ve piyasa rekabeti kapsamında olası değildir.

Bu varsayımlar Mehrdad Vahabi'ye göre oldukça tartışmalıdır; çünkü EBK mikro ekonomik değil spesifik gelir dağılımıyla ilgili makro ekonomik bir sorundur. Hakim sosyal grupların özel çıkarlarına hizmet eden yağmacı (predatory) devlet vasıtasıyla “makro ekonomik gelirin” yeniden dağılımını ifade eder. Sözde sosyalist ve kapitalist ekonomilerin her ikisinde de yağmacı devletin politik ekonomisi olarak görülür. Ayrıca sıkı bütçe kısıtının, ideal rekabetçi piyasa ekonomisiyle ilgisi yoktur. Her iki ekonomi biçiminde bütçe kısıtı, esas olarak hane halkları, özellikle

ücretli kesim üzerinde uygulanırken; ekonomideki belli sektörler için yumuşatılır. EBK, örneğin ABD’de maden, petrol, tıbbi ürünler ve şirket tarımı gibi düzenlenmiş sektörler ile Wall Street tarafından devlet aygıtının kontrol edilmesi anlamına gelir (Vahabi, 2012: 469).

Ayrıca Kornai’ye (1986: 8) göre; “EBK, modern devletin paternalist rolünün manifestosudur”. Kornai, bununla, devletin sahip olduğu bir firmanın, mevcut kayıplarından paternalist devletin mali yardımı sayesinde kendini kurtarması durumunu anlatır. Özellikle firma yöneticilerinin kayıpları karşısında devletten mali kurtarma umar hale gelmelerinden dolayı tekrar tekrar kurtarılan firmalar pratiğini ifade eder. Bu beklenti sonuç olarak firmaların davranışlarını biçimlendirir. Kornai böylece EBK’nın, devleti, koruyucu bir baba veya bir sigorta şirketi gibi kabul eden çocuklar veya firmalar arasındakine benzer bir sosyal ilişkinin sonucu oluşacağını düşünür. Fakat bu ilişki nasıl işler? Aileler çocuklarının duygusal şantajlarına mı tutsak edilirler; yoksa çocuklar itaatkar davranışlara mı sahiptirler? İlk durumda, çocukların kaprisli davranışları, ailelerin harcamalarını açıklarken; sonraki durumda, aileler çocukların harcamalarını kendileri belirleyebilirler. Bu metafor, devlet paternalizmi ve firmaların davranışları açısından ele alındığında, ilk durum, lobicilik faaliyetleriyle, bir takım ayrıcalıkların devletten ısrarla elde edildiği pazarlık ekonomisi anlamına gelir. Sonraki ise hiyerarşik dikey ilişkiler üzerine inşa edilen bir kumanda ekonomisi ile benzerlik gösterir.

Son yüksek faizli konut kredisi krizi süresince Wall Street için genel kurtarma politikası, pazarlık ekonomisinin iyi bir örneğidir. Kornai’nin metaforunu izleyerek Bush yönetiminin, ülkenin en geniş sigorta ve mortgage şirketine dönüştüğü ve bu kesim yararına paternalist davrandığı söylenebilir. Yoksullara sürekli bir biçimde kendi kendilerine yetmeleri öğüdü verilirken; mali piyasalar her zaman bir kurtarma ister; ABD’de 84, 94, 97, 98 yıllarında da sürekli kurtarmalar yapılır; hane halklarının tersine, bankalar “batmayacak kadar büyük”tür. Devletin ekonomideki rolünde en büyük artışın bu şekilde olması bir ironidir ve bu anlamda Stiglitz ABD’de sosyalizme sahip oldukları değerlendirmesini yapar (Vahabi, 2012: 471).

Şımartılmış çocukların tipik davranışdır; kurtarma isterler; ama ailelerinin, bu amaçla aktardıkları kaynağı nasıl harcamaları gerektiğine ilişkin kısıtlamalarına tahammül edemezler. H. M. Paulson paternalist bir Hazine sekreteri olarak, JP. Morgan Chase’i kurtarmak için şirketin 700 milyar dolarlık kurtarma yardımının sınırlandırılmamış 25 milyar dolarlık ilktaksidini kullandığında, şirketin CEO’su bunu, Amerikan ekonomisinin depresyondan çıkmasına yardım etmek yerine güvenilir iç kaynaklara göre, yeni şirket alımları ve birleşmeler için kullanmayı tercih etti. Böylece Hazinesin kurtarma hesabı, dev mali kuruluşların oligopolüne dönüştürülmesinde kullanıldı. Diğer bir ifadeyle, paternalist devlet şımarık çocukları tarafından soyuldu

(Vahabi, 2012: 471). Böyle bir ilişkide, çocuklar stratejik olarak kayıplarını sosyalize etmeye çalışırken; kazançlarının sosyalizasyonunu kabul etmeyeceklerdir. Vahabi'ye (2012: 469) göre; EBK genel anlamda kamu mülkiyetinin ağır basması ya da genel yararı kollayan paternalist bir devletin değil; belli çıkarların korunmasının bir sonucudur. Bundan dolayı EBK'nın hem sözde sosyalist hem de kapitalist ekonomilerde yağmacı devletin politik ekonomisi olarak nitelendirilebileceğini savunur.

2. ESNEK BÜTÇE KISITI VE YEREL YÖNETİMLER

EBK başlangıçta sosyalist teşebbüsler için kullanılsa da sanayileşmiş kapitalist ekonomilerde zarar veya iflas etmiş şirketler ile ticari bankalar; ticari bankalar ile merkez bankası; çok uluslu şirketlerin farklı şubeleri dahi merkezi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere doğru genişletilir. Son zamanlarda ise dünyanın her tarafında çok sayıda ülkede yerelleşmeye doğru gidişle birlikte etkisini artırır.

Mali yerelleşmeyle birlikte merkezi yönetimin, yerel harcama ve borçlanma üzerinde sınırlı bilgi ve kontrole sahip hale gelmesi ve bunun yaratabileceği, 'rekabet eden çoklu karar alıcılar arasında koordinasyon bozukluğu'; dikey mali dengesizlik; vergi paylaşımı vb. etkenler sonucunda, yerel yönetimlerin merkezden arzu edilmeyen şekillerde ilave kaynak elde etmeleri kolaylaşır. Ancak EBK'nın tanımlanabilmesi üç öğeye bağlıdır. Birincisi, kısmen birbirleriyle çelişen amaç ve araçları ile en az iki ayrı kurumun olması gerekir. İdareler arası çerçevede bu iki kurum; devletin merkezi ve yerel düzeyleri olarak ele alınabilir. İkincisi, EBK temelde bir 'zaman uyumsuzluğu' sorunudur. Merkezi yönetim dönemin başında 'yerel yönetimleri kurtarma' gibi bir faaliyette bulunmayacağını ifade etmesine rağmen, böyle davranmak artık çıkarına uygun olmayacağı için bu kararını yerine getirmede aceze düşebilir. Böylelikle başlangıçta sakındığı bazı faaliyetleri uygulamaya zorlanabilir. Merkezi yönetimin başlangıçta bu faaliyetleri neden uygulamak istemediği ve sonraki dürtülerinin öncekilerden neden farklı olduğunu anlamak, sorunun can alıcı noktasıdır. Üçüncüsü ise merkezin başlangıçtaki kararından vazgeçebileceğinin yerel tarafından 'beklenir' olmasıdır. Eğer yerel yönetim, merkezin faaliyetlerinin kendi davranışlarından etkilenmeyeceğine inanmış olsaydı, ters teşvikler oluşmayacak ve böylelikle EBK sorunu ortaya çıkmayacaktı (Bordignon, 2004: 5-6).

Bu bakımdan EBK Inman'ın (2003) belirttiği gibi üç aşamalı ardışık bir oyundur. Birinci aşamada merkezi yönetim "kurtarma yok" politikasını duyurur. İkinci aşamada yerel yönetimler mali krize neden olabilecek veya olmayacak şekilde harcama ve borçlanma kararlarını alır. Son aşamada eğer yerel yönetim mali krizle karşı karşıya kalırsa, merkez yereli kurtarıp kurtarmayacağına karar verecektir. Bu, merkezden ilave kaynak çekip almak için yerel tarafından oynanan stratejik bir oyundur. Bu oyun

elbette yerelin yararına olmalıdır ve ikincisi; başlangıçtaki politikasından sapmak ise merkezin yararına olmalıdır. Merkezi yönetim mali disiplini sağlamak amacıyla mali kurtarmalara karşı olmayı başlangıçta optimal bulurken; yerelin kendini mali güçlük içinde bulduğunda tersine yereli kurtarmayı ve başlangıçta belirlenmiş politikasından sapmayı optimal bulur. İlave kaynak sağlamamanın maliyeti, sağladığındaki maliyeti aşar. Merkez böylece kurtarma yok politikasına uymayı başaramaz.

EBK bu bakımdan *ortak havuz sorunu, ahlaki tehlike ve makro ekonomik istikrarsızlık* yaratır. Sıkı bir bütçe kısıtı altında, etkin bir harcama ve borçlanma düzeyi, ilave harcamanın ya da borçlanmanın marjinal faydası marjinal maliyetine eşit olduğunda sağlanır. EBK ile merkezi yönetimin, yerelin harcama ve borçlanma maliyetinin bir kısmını üstlenmesi beklendiğinden, yerel açısından marjinal fayda marjinal maliyeti aşar. Böylece yerel yönetimler merkezden ilave kaynaklar çekip aldığı anda, maliyetlerin, ulusal mükelleflere kaydırıldığı bir ortak havuz sorununa yol açar. Dolayısıyla EBK yerel yönetimlerin, harcama ve borçlanma kararları aldıklarında ulusal vergi mükelleflerinin refahını hesaba katmadıkları bir negatif dışsallık oluşturur (Vigneault, 2005: 2). Her iki idare arasındaki ekonomik ve politik güç ilişkileri sonucu EBK, yerel maliyetleri ve başarısızlığı, mali kurtarmalar vasıtasıyla ulusal bütçe üzerine kaydırmak sayesinde kazanç sağlamayı belirtir. Yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasıyla başlayan Brezilya ve Arjantin krizleri, mali bakımdan sorumsuz yerel yönetimlerin ulusal ekonomi üzerinde ciddi ekonomik maliyetlere yol açtığını gösteren önemli örneklerdir (Inman, 2003: 33).

Sonuç olarak EBK'nın anlamı, yerelin ulusal yasamanın bazı cömert faaliyet veya yasaları vasıtasıyla etkinlik kriterine göre ihtiyaç duyduklarından daha fazla finansman kaynağı elde etmeleri anlamına gelir (Bordignon, 2003: 3, 7). Dahası bu, tüm kamuya yarar sağlamak yerine belli (yerel) birimlere ek yarar sağlamak anlamında kullanılan devletin yağmacı yönünü ortaya koyar. Devletle pazarlık gücünü kullanarak ilave kaynak elde edebilen yerel politikacıların rant kollama davranışı, diğerleri aleyhine yerel kamusal harcamalarda eşitsizlik ve aşırılık biçiminde ortaya çıkabilir. Sonuç olarak kamusal harcamaların toplam verimi ve genel anlamda kamunun mali sürdürülebilirliği tehlikeye atılabilir.

Ahlaki tehlike ise yerel yönetimlerin kurtarılacaklarını bildiklerinden mali krize yol açmasına rağmen verimsiz, aşırı riskli, yerel yönetimin popülerliliğini ve yan gelirlerini artıran projeleri üstlenmeleriyle yaratılır. EBK ayrıca makro ekonomik istikrarsızlık yaratır. Yerelin aşırı harcama ve borçlanması; merkezin, ekonomiyi stabilize etmek için maliye ve para politikalarını etkin bir biçimde kullanma yeteneğini zayıflatır (Prudhomme, 1995). Toplam talebi ve fiyatlar üzerindeki baskıyı artırır; fiyatlardaki artış, yerel yönetimlerin beklenmedik kurtarılmalarına büyük miktarda aktarılan transferler ile şiddetlendirilir. Dahası aşırı kamu harcaması özel yatırım ve tüketimi dışlayabilir. Bu etkilerin tümü merkezin istikrar programını bozabilir.

3. ESNEK BÜTÇE KISITINI BELİRLEYİCİ ETKENLER

EBK'yı belirleyici mali ve politik teşviklerin bazıları şöylece ele alınabilir (Vigneault, 2003: 3-7):

Dikey Mali Dengesizlik

Yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları artırılırken, vergileme yetkisinin merkezi yönetimin elinde olması; dolayısıyla yerelin sınırlı bir gelir yaratma gücüne sahip olması, EBK yaratır. Öncelikle yerel seçmenin, gelir yetersizliği nedeniyle yerel politikacıları başarısız görmesi güçleşebilecektir. Ayrıca dikey mali dengesizliği gidermek için ilave harcama ve borçlanmanın marjinal maliyet kısmı ulusal mükellefler üzerine kaydırıldığından dolayı, ortak havuz sorunu yaratabilecektir. Bu yüzden dikey dengesizliğin yüksek olduğu ülkelerde yerel borç kredi oranları, merkezin bu borcu desteklemesi beklentisiyle oluşur. Örneğin Almanya'da ciddi boyutta mali güçlük yaşamalarına rağmen, yerel borç senetleri güvenilirlik notları alırlar. Dolayısıyla yükün bir bölümü ulusal mükelleflere doğru kaydırılırken, yerelin tüm faydaya tek başına sahip olduğu görülür. Bu da fırsatçı davranışları cesaretlendirir ve aşırı borçlanma için teşvik sağlar.

Esnek Vergileme

Yerel yönetim yeni matrahlar yaratmada veya vergi oranlarını belirlemede çok az yetkiye sahip ise mali sıkıntıya düştüğünde, kendi gelirlerini ayarlama zorlanabilir ve böylece merkezden kurtarılmayı bekleyebilir. Burada yine yerel seçmen ve kreditorler kendi kaynaklarında ilave gelir yaratmada sınırlı esnekliğe sahip yerel yönetimi, bizzat kendisi sebep olsa dahi, mali krizden sorumlu tutmayabilir; böylece hesap verebilirliği zayıflayabilir.

Esnek Transferler

Transferler kriterleri zayıf bir şekilde belirlenmişse; pazarlık, lobcilik vb. şekilde kolaylıkla manipüle edilebiliyorsa, esnektir. Mali kriz durumunda yerel yönetim, örneğin isteğe bağlı transferlerin kullanılmasını talep edebilir. Ayrıca transfer bağımlılığı; yani merkeze bağımlılık nedeniyle, yerel yönetimler, borçlarını, işçi maaşlarını vs. ödeyemezlerse, bunun sorumlusu olmadıklarını iddia edebilirler. Bu durumda seçmenlerden, kreditorlerden ve işverenlerden gelen baskıların merkezi yönetime doğrultulması olasıdır (Rodden vd., 2003: 13-4).

Bütçenin Şeffaflığı

Yerel yönetimler çoğu kez politikalarının gerçek fayda ve maliyetlerini, yerel halkın doğru bir şekilde anlamasını, uygulanması güç düzenlemeleri gelecekte gerçekleştirecek çok yıllık bir bütçeyle duyurmak gibi yöntemlerle zorlaştırırlar. Bütçeleme sürecinde kasten yaratılan bu karmaşıklıklar, seçmenlerin, yerel yönetimleri yarattıkları mali başarısızlıktan sorumlu tutmalarını güçleştirir.

Harcama Sorumlulukları

EBK yerel yönetimlerin minimum ulusal standartlarda hizmet sunma sorumluluklarından kaynaklanır. Özellikle tüm ülkedeki vatandaşlara pozitif dışsallıkları bulunan eğitim, aşılama ve içme suyu gibi mal ve hizmetlerin yetersiz sunulması merkezi transferleri gerektirir. Wildasin (1997) kurtarma olasılığının pozitif dışsallık hacmiyle arttığını; böylelikle büyük bölgelere daha fazla yardım yapılmasının daha olası olduğunu ileri sürer. Bu görüş “batmayacak kadar büyük” tezini doğrular.

Borçlanma Yetkisi

Borçlanma yetkisi üzerindeki kısıtlamalara rağmen, kurtarıma beklentisi hakimse, yerelin borcunu zamanında ödememe riski, merkeze transfer edilir. Böylesi bir durum aşırı borçlanmaya sebep olur. Çünkü yerel yöneticiler ve vatandaşlar, borçla finanse edilen projelerin, vergiyle finanse edilenden daha az maliyetli olduğunu algılar. Dahası merkez, yerel borçlanmanın ulusal mali krizi artıracığı endişesiyle kurtarma yapmaya mecbur bırakılır.

Politik Yararlar

Politik bakımdan kendisine yarar sağlıyorsa, merkezi yönetim mali kurtarma yok vaadinden sapabilir. Örneğin, seçim süresince, ulusal vergi mükellefleri üzerinden, etkili bir konuma ve kalabalık bir nüfusa sahip belli yerel yönetimlerin çıkarlarına hizmet edebilir. Mali sağduyu, politik sistemin istikrarsız olmasıyla azalır.

Kötü Ün

Merkezin kurtarmalarla ilgili geçmiş deneyimleri, makro ekonomik şoklar nedeniyle temin edilseler bile, yerelin her bakımdan kurtarıma beklentilerini etkiler. Böylelikle merkezin kötü üne sahip olması, ‘kurtarma yok politikası’ uygulamasında güvenilirliğine zarar verir. Kötü ün oluşur oluşmaz, merkezin gelecekte kurtarmaları inkâr etmesi güçleşir ve yerel yönetimlerin mali davranışı, kurtarma beklentisine dayanır.

Bilgi

Yerel yönetimler kendi mali güçlükleri için kontrollerinin ötesindeki faktörleri bahane gösterip merkezi bundan sorumlu tutma eğiliminde olabilirler. Eğer merkez, yerelin mali sorunlarının ekonomik krizler gibi ulusal faktörlerin bir sonucu olup olmadığını kavramak konusunda yeterli bilgiye sahip değilse, yerelin mali kararlarını açık bir şekilde izleyemiyor ve bütçesini kontrol edemiyorsa, yerelin ihmeline uğrayacaktır.

4. ESNEK BÜTÇE KISITI DENEYİMLERİ

Bu bölümde çeşitli ülkelerde belli dönemlerde EBK'ya sebep olmuş politik ve mali teşvikler incelenecek ve bütçe kısıtını sertleştirme çabaları açıklanacaktır.

Almanya

Alman federalist sisteminin en önemli özelliği, bütün Alman vatandaşları için anayasayla güvence altına alınmış bulunan "eşit yaşam koşullarını" yerine getirmektir. Eşitleme sistemi, zenginlerden daha yoksul eyaletlere belli sorumluluklarından doğan zararlarını karşılamak üzere ilave transferler aktarmak yoluyla sağlanır (Rodden, 2003: 4). Örneğin 2001 yılında kişi başına düşen ulusal gelir en fakir eyalet ile en zengin arasında 8 kat olmasına karşın, yeniden dağıtımdan sonra bu fark yaklaşık 1-1.5 kata düşürülmüştür (Yılmaz vd, 2012: 90). Almanya'nın işbirlikçi (yardımsever) federal yapısı, bu bakımdan hesap verebilirliği zayıflatmaya ve EBK yaratmaya eğilimlidir (Rodden, 2003: 3).

Almanya'da eşitlemeyi sağlamak amacıyla vergi koyma yetkisi merkezileştirilmiştir. Eyalet gelirlerinin sadece %9'u kendi vergi kaynaklarından oluşur. Borçlanmaları bakımından ise çok az kısıtlamayla karşılaşır ve genel olarak bankalardan borçlanırlar. Bununla birlikte kendi anayasalarında benimsedikleri 'altın kural' ilkesine uyarlar; yani yatırım harcamaları için gereksinim duyduklarından daha fazlasını borçlanmayı kısıtlanırlar (Rodden, 2003: 14).

Kısacası eyaletlerin mali disiplinini bozan üç önemli etkenden bahsedilebilir. İlki, eyaletlerin vergi geliri yaratma ve harcamalarını belirlemede sınırlı esnekliğe sahip olması; ayrıca 1969'da ortak görevlerin saptanmasından bu yana, hizmetlerin iç içe girmesidir. İkincisi, eşitleme programının, ekonomik koşulları iyileştirme ve vergi matrahlarını geliştirme bakımından yeterince teşvik yaratmamasıdır. Dahası vergi kapasitesini eşitleme transferleri, zayıf mali performanslı eyaletleri ödüllendirmek anlamına gelmektedir. Üçüncü etken ise borç piyasasının, yerel yönetimleri mali performanslarına göre değişen faiz oranları ile disipline etmeyi başaramamasıdır (Vigneault, 2003: 10).

Almanya'da savaş sonrası gelir toplama ve dağıtmaya ilişkin yapısal bozukluklar, etkin kamusal hizmet sunumu için gerekli olan vergi (maliyet) ile faydası arasındaki bağı koparır. Eşitleme sistemi 'kamusal sorumlulukların yerine getirilmesi için maliyetine katlanma gerektiğine' ilişkin kamu maliyesi ilkesini nerdeyse etkisiz kılar. Eyaletlerin, kendi ekonomik performansını ve vergi matrahını artırması bakımından yetersiz bir teşvik yaratır. Örneğin ilave 1 milyon mark gelir vergisi geliri kazandıran eyalete bunun, 80 bin ile 290 bin mark arasındaki kadarı ilave vergi kazancı olarak bırakılır. Eşitlemeden sonra en düşük mali kapasiteye sahip Bremen gibi eyaletler, en yüksek kişi başına mali kapasiteye ulaşırken, en yüksek mali kapasiteli Hamburg, Baden gibi eyaletler en düşük eşige sürüklenir (Rodden, 2003: 15).

Bremen ve Saarland eyaletleri sürdürülemez borç düzeyleri ile 20 yıl sürekli büyük açıklar verir ve 1990'larda ekonomik çöküşle karşı karşıya kalırlar. Bunun üzerine, eşitleme sürecinin en büyük faydalanıcıları; yani eşitlemeden sonra kişi başına mali kapasitesi en yüksek eyaletler haline getirilirler. Transferlere artan bağımlılıklarına rağmen, her iki eyalet de harcamalarını artırmayı sürdürürler.

Bütçelerini dengelemeleri yönündeki federal devletin ve diğer eyaletlerin baskılarına rağmen, Bremen ve Saarland, ihtiyaç zamanlarında geri kalanların kendilerine destek olmak üzere anayasal zorunluluklarının bulunduğunu belirtirler. Her iki eyalet de mali sıkıntılarının nedeninin kendi kontrollerinin ötesinde olduğunu ileri sürerler. Saarland, anayasasında yer alan altın kuralı ihmal eder ve 1980 ve 90'larda cari harcamalarını karşılamak üzere borçlanmaya gider. 1980'lerin ortasından itibaren iki eyaletin borçları sürdürülemez hale gelir. 1980'lerin sonuna kadar maliyetlerini azaltmaya girişmedikleri gibi eşitleme fonlarını güvence altına almak üzere anayasa mahkemesine giderler. 1992 Mayısında mahkeme iki eyalete ilave 17 milyar mark transfer kullandırmaya başlanacağını duyurur (Rodden, 2003: 26-27). Bu eyaletlerin kurtarılmasına katlanmak maliyetli olsa da zaman içinde pahalı hale gelen, diğer eyaletler için ahlaki tehlike sorunu ve merkezi yönetimin kötü ünüdür.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD'de Almanya'nın aksine transferler, eşitleme amacı taşımaz; ancak minimum ulusal standartta hizmet sunma amacıyla aktarılan transfer miktarları, Reagan dönemi hariç sürekli olarak yüksektir. Ayrıca koşullu transferlere bağımlılık, esnek bütçe yaratma potansiyeline sahiptir. Borçlanma kısıtları ise eyaletlere göre değişmektedir. Bazıları anayasal borç limitlerine uymakta; bazıları yatırım harcamalarına göre borçlanmakta ve diğerleri ise hiçbir kısıtlamaya gitmemektedir. Sermaye piyasasına girmek için belli kısıtlar uygulansa da yine Almanya'nın tersine sermaye piyasaları, mali olarak sorumsuz davrandıklarında ulusaltı yönetimleri daha yüksek faiz oranlarıyla disipline etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin disipline edilmesi, gelişmiş bankacılık sistemi ve rekabetçi fon piyasası sayesinde gerçekleşmektedir.

EBK'nın önlenmesinde ayrıca, 1937'de ABD Kongresi tarafından kabul edilen İflas Yasası önemli bir rol oynar. Borç ödemeyi garanti altına alan bu yasayla, eyalet ve yerel yönetimlerin iflası durumunda, kreditorler bu birimlerin vergi gelirlerine bir anlamda el koyabilmektedirler. Böylece yerel seçmenler, kreditorler ve yerel yönetimin kendisi, yaptığı aşırı borçlanmadan sorumlu tutulacağını bilir (Vigneault, 2003: 11).

ABD'de mali disiplinsizliklerin çözümü önemli ölçüde yerele yüklenmeye çalışılır. 1840, 1870 ve 1930'lardaki borç krizlerinde, eyaletler kendi kendilerini kurtarma gerçeğiyle yüzleşirler. Bunun üzerine, eyaletlerin bazıları borçlanma

üzerine kısıtlamalar getirirken; bazıları, anayasalarında 'kurtarma yok' koşuluna yer verir. Dahası çoğu eyalet denk bütçeyi ve belediye iflas yasasını kabul eder. Yine de ABD tarihinde kurtarma yok kuralına karşın, 1997'de Washington DC ve Camden, New Jersey gibi istisnalar yapılır (Vigneault, 2003: 11-2).

2008 ekonomik krizinin etkisiyle de 2010 yılından bu yana ABD'de bazı kentler ve kasabalar iflaslarını açıklarlar. Ancak 1 Mart 2013'te vali R. Snyder tarafından "Detroit'in iflastan başka şansı kalmamıştı" sözleriyle ilan ettiği Detroit'in iflası, 18,5 milyar dolarlık borçla ülke tarihinin en büyük şehir iflası olarak tarihe geçer (Jones, 2013). Bir zamanlar, otomobil sanayinin merkezi konumundaki Detroit'te bugün sokakların yüzde 40'ında sokak aydınlatması yapılamazken, 78 bin fabrika ve bina terk edilmiş durumdadır.

Mahkemeye götürülen ve hakimin onayıyla geçerli hale getirilmesi beklenen iflas kararıyla, toplu iş sözleşmelerini görmezden gelip şehrin büyük bankalara ve tahvil sahiplerine olan borç senetlerini geri ödemeyi güvence altına almaya; aktif ve emekli belediye işçilerine ödenen sağlık yardımlarını ve emeklilik gelirlerini kesmeye; kamusal hizmetleri azaltmaya; sokak aydınlatma, ulaşım ve temizlik hizmetlerini özelleştirmeye ve Belle Isle Park, Detroit Sanat Enstitüsü ve Detroit hayvanat bahçesini gibi kamu varlıklarını ucuz fiyata satmaya niyetlenilmektedir (Grey, 2013).

Kentin 31.000 aktif ve emekli çalışanın emeklilik ve sağlık yardımı gibi maliyetlerinin, üstelik bunları 'veraset maliyetleri' olarak gören bir yaklaşımla, azaltılması önlemlerin başında geliyor. Ancak bu karar, işçilerin haklarının gasp edilip yüz binlerce Detroit'linin yoksullaşma koşullarına terk edilmesiyle ve sermayeye kaynak aktarımının bir aracı olarak kullanılacak olmasıyla ciddi olarak eleştirilmektedir. Çünkü örneğin belediye 1 dolara 10 sent emeklilik yardımı yaparken; borçlarına karşılık bankalara 1 dolar için 75 sent ödemektedir (Jones, 2013). "Bankalar ve onların yerel yönetimlerdeki temsilcileri için, demokratik formaliteler, her zamankinden daha büyük oranda kişisel servet birikiminin önünde durmamalıdır. Detroit'te yaşanan insani sefalet, özellikle, serbest yatırım fonu yöneticilerinin elindeki vergiden muaf yerel yönetim tahvillerinin, en fazla kazancı getirmesi için gereklidir" (White, 2013).

Obama yönetimi, iflas kararı dosyasının hazırlanmasına destek verirken; kente mali kurtarma amaçlı hiçbir merkezi transfer yapılmayacaktır. İflas yasasının anlamı da budur: mali güçlüğüle karşılaştığında merkezden yardım beklemeksizin, kendi gelir kaynaklarını kullanarak veya harcamalarını kısarak sorunun üstesinden gelmeye çalışmaktır. Hane halklarının yaşam standartlarına ve toplumsal konumuna yönelik emeklilik, sağlık yardımı, kamu okulları, sokak aydınlatması, temizlik biçiminde kazanılmış her kuruş, dolaylı yoldan geri alınır ve yeni bir kâr kaynağına dönüştürülürken; federal merkez bankası "parasal genişleme" programı ile Wall Street için ayda 85 milyar dolar pompalamaya devam etmektedir. Oysa Detroit'in dünya otomotiv sanayi haline gelmesinde, işçiler önemli fedakârlıklar gösterir.

Daha 2009'da Obama yönetiminin politikasıyla General Motors ile Chrysler'in, yeni işçiler için yüzde 50 ücret kesintisi, çalışma saatlerinin artırılması ve üretimin hızlandırılması gibi işçiler üzerinden birikimlerinin artırılması ve mali kurtarma sağlanır. Sonuç olarak, bu otomobil şirketleri 2012 yılında 11 milyar dolar kâr elde ederler ve üst düzey yöneticilerine, Obama yönetimi tarafından milyonlarca dolarlık ikramiye ödenir (White, 2013). Vahabi'nin (2012) ileri sürdüğü gibi sıkı bütçe, esas olarak hane halkları, özellikle ücretli kesim üzerinde uygulanırken; ekonomideki belli kesimler için yumuşatılmaktadır.

Kanada

Kanada'da eyaletler kişisel gelir vergisi, ücretlerden alınan gelir vergisi, kurumlar ve katma değer vergisi gibi önemli vergilerin yanında diğer 29 küçük vergiyi toplama yetkisine sahiptir. Biri, sağlık, eğitim gibi harcamalar için aktarılan blok yardımlar ve diğeri otuz üç farklı vergi matrahı üzerinden vergi kapasitesini eşitlemeye yönelik eşitleme transferleri olmak üzere iki önemli transfer programı vardır. Her eyalet kendi vergi oranını belirlediğinden "vergi gelirlerinin eşitlenmesi"; vergi oranlarını sifra kadar indirmeye teşvik edeceğinden, vergi gelirlerindeki değil, vergi tabanındaki farklılıkları gidermek yoluyla sağlanır. Eyaletler ayrıca merkezin görüş ve kontrolüne gerek olmaksızın borçlanabilirler; borçlarının yarısı yabancı yatırımcılara aittir. Eyaletler tarafından fırsatçı davranış yaratacak borçlanma imkanının EBK'ya yol açması beklenebilir (Bird ve Tassonyi, 2003: 86).

Ancak eyalet ve belediye düzeyinde sıkı bütçe kısıtı uygulayan Kanada'da piyasa mekanizmaları etkin bir şekilde çalışır. Seçmen ve kreditorler eyaletleri kendi mali disiplininden sorumlu tutarlar ve eyaletler devletin kendilerini kurtarmayacağını bilirler. Sıkı bütçe belediyeler düzeyinde de uygulanır. Belediyeler gelir artırma, borçlanma ve hizmet sunumunda yasal kısıtlarla karşılaşır. Eyaletten gelecek transferlere büyük ölçüde bağımlıdırlar, üstelik bunlar koşullu transferlerdir. Bu kısıtlar 19.yy'a kadar giden belediye krizlerine karşı eyaletlerin tepkilerinin bir sonucudur (Vigneault, 2003: 13).

İsveç

İsveç merkezi yönetimin yanında aralarında hiyerarşik ilişkiler bulunmayan il ve belediyeler olmak üzere iki yerel kademedeki oluşur. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında İsveç'te yerel yönetimler büyük bir harcama sorumluluğuna sahiptirler. Toplam kamu harcamalarının %40'tan fazlasını üstlenirler ve kamu sektöründe toplam istihdamın % 80'ini oluştururlar. Kişisel gelir vergisi yerel gelirlerin %50'sinden fazlasını yaratır; verginin matrahı ulusal yasayla belirlenirken; oranları belediyeler tarafından saptanır. Merkezden aktarılan transferler ise gelirlerin yaklaşık %25'ini oluşturur; çoğunluğu koşulsuzdur. Bundan başka İsveç hem kişi başı vergi gelirlerini hem de yapısal maliyet koşullarını dengelemek üzere 'eşitleme sistemine' sahiptir. Ayrıca şiddetli mali güçlük içindeki belediyelere merkezi yönetimin yardım etmeye mecbur edildiği anayasal bir düzenleme söz konusudur.

Yüksek mali özerklik ve düşük dikey mali dengesizlik düzeyi bakımından, İsveç EBK'yu azaltmaya eğilimlidir. Ancak eşitleme sistemi, yerelin borçlanma serbestliği ve belediye başarısızlıklarını yasaklayan anayasal hüküm EBK yaratmaya elverişlidir. 1974-92 dönemi boyunca borçlanma, EBK sorunlarını artırır ve merkez, büyük miktarda keyfi transferlere dayanan bir mali rahatlama programı uygular. Böylece aşırı borçlanma yaratan belediyeler ödüllendirilmiş olur. Ancak bu program ilave borçlanma maliyetlerini azaltmaya yaramıştır. 1990'lar ve 2000 yılında yapılan kurtarmaların nedeni ise döviz kurunun Alman markına sabitlenmesiyle faiz oranlarının yükselmesi başarısızlığından sonra oluşan makro ekonomik düzenlemelerin yol açtığı sorunlardır. Yerelin kendi faaliyetleri dışında merkezi yönetim yüzünden yaşadığı mali krizlerden kurtarılması, gelecek kurtarmalar için güçlü beklentiler yaratabilmektedir (Vigneault, 2003: 13).

Arjantin

Arjantin Latin Amerika'daki diğer ülkelere göre harcamalarını önemli ölçüde yerelleştirebilmiştir. İller toplam kamusal harcamaların %50'sinden sorumludur. Gelir düzenlemeleri ise tersine merkezileştirilmiştir; ana vergilerin tümü merkezi yönetimin elindedir. Transferler il gelirlerinin %60'ından fazlasını oluşturur. Böylece Arjantin EBK'ya sebep olan oldukça yüksek bir dikey mali dengesizliğe sahiptir.

İller hem içeriden hem de yabancı sermaye piyasalarından herhangi bir kısıtla karşılaşmadan borçlanabilmektedir. 1980'lerin sonlarına kadar hiperenflasyon koşullarında ağır bir biçimde borçlanırlar; bu da bütçe kısıtının esnekleşmesine neden olur. Maaş, emekli aylıkları, borç servisi ve ödenmemiş borçları vs. birikmeye başlar. Merkezi yönetim il bankalarının iflasını önlemek için illere fon sağlayarak karşılık verir. Bu karşılık, keyfi ve sıkça yapılır. 1990'a kadar ülke mali çöküşün eşliğindedir ve Başkan Menem, radikal ekonomi reformu için gerekli politik desteği kazanır. 1991'de Arjantin pesosu ABD dolarına sabitlenir; merkez bankası parayı güçlü tutmak için mevduat munzam karşılık oranını %10'a çıkarmaya zorlanır. Sıkı bütçe tedbirleriyle merkezin, il borçlarını ödemesi yasaklanır. İl bankalarının merkez bankasına başvuruları önlenir (Webb, 2003: 9,12).

1994 krizinden sonra ise iller üzerinde daha sıkı piyasa disiplini kurmaya gidilir; il bankaları özelleştirilir. Yetersiz gelir ve cömert yan yardımlardan dolayı büyük açıklar yaratan il emeklilik sistemlerinin bazılarının yönetimine el konur. 1992 ve 1994'de şiddetli mali kriz yaşayan yedi il için özel mali yardım sağlanır. Tüm bunlar, kamu istihdam düzeylerini dondurma ve borçlanma kısıtları içeren koşullar karşılığında sağlanır. 1991 ve 1994 reformları il bütçe kısıtlarının sertleşmesine yardım ettiği halde, hala EBK'ya neden olabilen faktörler bulunmaktadır. Bu faktörlerden biri, illerin harcamalarının büyük bir kısmı için transferlere bağımlı olması; diğeri ise bankaların, yerelin merkezden aktarılan vergi gelirlerinden borç servisi paylarını düşürmelerine imkan vermesidir. Son faktör, ilin borçlanma maliyetlerini artırıp böylece sıkı bütçe

kısıtı sağlarken; diğer yandan bu güvence bankaların yerele borç verme arzusunu artırır. Dahası reformların hiç biri, il borçlanmasını azaltmayı sağlayamaz (Webb, 2003: 17,31). Sonuçta Arjantin'in özellikle ekonomik sıkıntı dönemlerinde, EBK'ya karşı savunmasız durumda olduğu söylenebilir.

Brezilya

Brezilya gelişmekte olan ülkeler arasında yüksek bir yerelleşme düzeyine sahiptir. Politik yapısı EBK yaratmaya oldukça meyillidir. Eyaletlerin politik özerkliği 1988 Anayasasıyla sağlanır; merkezi yasamada güçlü bir temsile sahiptirler ve senatörlerin dörtte üçü valilerden oluşur. Böylece valiler eyalet maliyeleriyle ilgili federal devletin kararlarını etkileyebilme gücüne sahiptirler. Eyaletler borçlanmada çok az kısıtlarla karşılaşır; kendi eyalet bankalarından yoğun bir biçimde borçlanırlar; dahası merkezi yönetim, eyalet borçlarını, kreditorlere verdiği garantilerle destekler.

Brezilya 1980'den beri aşırı enflasyon ve Meksika krizinin bir sonucu olarak üç kez şiddetli mali kriz yaşar. Eyaletlerin borç krizlerine, bunları federalleştirerek karşılık verir. Böylece mali disiplinin, kurtarmayla elde edeceği politik yarıdan ve yerelin mali kriz riskinden daha az önemli olduğunu düşünür. 1989 ve 1993'te olduğu gibi kurtarmalar eyalet maliyelerinde reform koşuluyla yapılır ve 1997'de Başkan Cordoson eyalet bankalarının özelleştirilmesini sağlar. Eyaletler 1997'ye kadar aşırı borç yaratmalarına rağmen, yine de düşük bir bedel öderler. Federal kurtarma beklentisini tersine döndürmek ise Brezilya'da zaman alacak ve EBK'ları federal devlet kötü ününü tersine çevirinceye kadar bir sorun olarak sürecektir (Vigneault, 2003: 18).

Çin

1978'den beri Çin'in ekonomik reformunun en önemli özelliği, merkezi yönetimin ekonomi üzerindeki kontrolünün, yerel yönetimlere devredilmesidir. Merkezi yönetim 1980'de piyasa temelli bir ekonomiye dönüşümle birlikte, kamusal hizmetlerin sunumunu ve vergi toplamada etkinliği artırmak için yerel yönetimlere teşvikler yaratan bir mali sözleşme sistemine geçer (Vigneault, 2003: 20). Reformdan önce bütün vergiler, yerel yönetimler tarafından toplanır; merkeze gönderilir ve merkezin belirlediği ihtiyaçlara göre yerel yönetimlere geri dağıtıldı. Bu, diğer devletlerdekinin tersi bir işleyiştir. Ancak sistem, vergi toplama ve harcama tedariki çabaları için yeterince teşvik sağlayamaz. Reformla birlikte, il yönetimlerinin merkeze aktardıkları kısım azaltılır ve illere daha fazla gelir bırakılır. Örneğin merkezin payı 1978'de %44'ten 1993'e kadar %23'e düşerken; aynı dönemlerde yerelin payı %56'dan %77'ye çıkar (Jin ve Zou, 2003: 290). Ayrıca illerin kendileri için ek vergiler, bazı ücretler ve devlete ait teşebbüslerin dağıtılmamış karları (bütçe dışı kaynak) gibi kaynaklardan gelir elde etmeleri sağlanır.

1980'ler boyunca merkez, giderlerini gelirlerine göre ayarlayamaması nedeniyle enflasyonu tırmandıran sürekli bütçe açıkları yaratır. İllerin, merkeze aktardıkları gelirleri, büyüme artış oranıyla uyumlu şekilde arttırmamaları, pazarlık yoluyla daha fazlasını ellerinde tutmanın ve merkezle paylaşmaktan kaçınmanın yollarını bulmaları, merkezin gelirlerinin azalmasına yol açar. Merkez böylece harcama sorumluluklarını, yönetimin alt kademelerine aktararak mali baskılara karşılık verirken; mali sözleşme sistemi ise illeri bütçe dışı kaynaklara saptırır. İller bölgelerindeki kendilerine ait teşebbüslere vergi ayrıcalıkları tanırlar ve yerel bankaların bunlara borç vermelerini sağlarlar. Sonuçta bu tedbirler, merkezin sıkı bütçe kısıtları koyma çabalarını bozar ve bütün mali disiplini zayıflatır (Jin ve Zou, 2003: 294, 298; Vigneault, 2003: 21).

Bu nedenle 1994'te vergi sistemi reformuna gidilir. Her bir idarenin vergileri tek tek belirtilir. Merkez ve yerel arasında gelir paylaşımı daha şeffaf hale getirilir. Paylaşılmış gelirler, vergi bürosu tarafından konular, toplanır ve merkez ile iller arasında paylaşılır. İl gelirlerindeki azalma merkezi yönetim transferleriyle tamamlanır. Ancak bu transferler bir formüle dayalı olmak yerine büyük oranda ad-hoc (takdire dayalı) transferlerden oluştuğu için iller tarafından rant kollama davranışına, pazarlıklara yol açabilmektedir. Eskinin hiyerarşik yapısı giderek komşuluk ve ortak çıkarlarca biçimlenen yatay koalisyonlara dönüşür. Bo'a (1996) göre, bu durum, daha zengin illerin diğerlerine göre daha fazla desteklenmesine yarayabilir (Jin ve Zou, 2003: 293, 301).

1994 Bütçe Kanunuyla ayrıca yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından borçlanmaları yasaklanır; fakat kendilerine ait kamusal hizmet üreten işletmelerin borçlanmasının yasaklanmaması, yerel yönetimler açısından dolaylı borçlanma anlamına gelmektedir. İflas durumunda, yerel yönetimin, işletmenin kurtarılacağını beklemesi, EBK'ya neden olabilecektir. Çin'de Kornai'nin tanımladığı şekliyle, devlete ait teşebbüslere hala büyük miktarlarda sübvansiyon aktarılmaktadır.

Türkiye

Türkiye'de yerel yönetimler öz gelir yaratma kapasitesi bakımından oldukça yetersizdir ve gelirleri bakımından merkezi yönetime bağımlıdır. 2012 yılı sonuçlarına göre belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %50'sinden fazlası merkezden aktarılan paylardan oluşmaktadır. Bu oran Doğu, Güneydoğu ve Kuzeydoğu Anadolu belediyelerinde % 65-70, büyükşehir belediyelerinde %69, il belediyelerinde %47 düzeyindedir. Merkezin il özel idarelerine katkısı ise Milli Eğitim, Sağlık, Kültür vb. Bakanlıkların paylarıyla birlikte %89'un üzerine çıkmaktadır. Bölgesel olarak az gelişmişlik kriterinin aksine İstanbul ve Batı Anadolu bölgelerinde de merkezden aktarılan gelire ortalamanın üzerinde; %68-9 oranında bir bağımlılık söz konusudur. Üstelik merkezden aktarılan yardımlar büyük oranda koşullu yardımlardan oluşmaktadır. Örneğin 2004 yılında toplam yardımların %77,3'ü koşullu yardımlardır.

Bu durumun, yerelin mali özerkliğini zayıflatıcı etkisinden dolayı EBK'ya yol açması olasıdır.

Öz gelir yaratma arzusunu zayıflatmada çeşitli etkenlerden bahsedilebilir. Örneğin birikmiş vergi borçlarının (emlak, çevre temizlik) veya vergi dışı gelirlerinin tahsilatında çekingen davranma ve emlak vergisi gibi ana verginin rayiç bedelinin doğru bir şekilde tespitini sağlayamama gibi siyasi kaygılar veya büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içinde toplanan merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrıca pay alması gibi yasal düzenlemeler sıralanabilir.

Merkezden aktarılan paylar ile kişi başına tahsil edilen merkezi vergiler arasındaki farklılıklar da bir diğer etken olarak sayılabilir. 2010 yılı itibarıyla, Güneydoğu, Kuzeydoğu ve Ortadoğu Anadolu'nun yerel vergilerin %3-3,5'ini ve merkezi vergilerin %2'sini öderken; İstanbul, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu'nun yerel vergilerin %69,41'ini ve merkezi vergilerin %87'sini ödediği görülmektedir. Örneğin İstanbul'un, kişi başına ödediği merkezi yönetim vergileri toplamı 6.932 TL iken, kişi başına merkezi yönetim vergi gelirlerinden aldığı pay 424 TL'dir; yani ödediğinin %6'sını geri almaktadır. Doğu Karadeniz'in payları ise sırasıyla 709 ve 193 TL'dir ve Doğu Karadeniz ise ödediğinin %27'sini geri almaktadır. Bu bakımdan Orta Anadolu, Karadeniz sahili ve Doğu bölgelerinin tersine, Batı bölgeleri ödediğinden daha azını elde etmektedir. Bu durum bölgeler arasında vergi kapasitesindeki eşitsizliğin ve merkezi yönetimin bunu düzeltme çabasının bir sonucudur ve bunun, yüksek gelirli bölgelerde gelir yaratma arzusunu, olumsuz etkilemesi olasıdır.

Merkeze bağımlılık meselesi ise son dönemde yapılan düzenlemelerle artmaya devam etmektedir. Örneğin 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen ve Mart 2014'ten sonra tam olarak yürürlüğe girecek olan 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 30 ile büyükşehir modeli getirirken, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda esaslı değişiklikler yaratmaktadır. Kanun yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir içerik sunmazken; transfer edilen payları yükselterek merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır.

5779 sayılı mevcut yasaya göre yapılan değişiklikler ve etkileri şöylece ele alınabilir:

- Büyükşehir paylarının büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'inden %6'sına çıkarılması; bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan verilen kısmın %70'ten %60'a düşürülmesi ve geri kalan %40'ın nüfus kriteri (%70) yanında yüzölçümüne göre diğer büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması.

- Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paydaki artışın, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden payın %20'sinden fazla olamayacağı; fazlalığın, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere dağıtılmasına ilişkin kısıtın kaldırılması.

Böylece daha fazla vergi toplanan ve kalabalık olan büyükşehir belediyeleri için önemli bir avantaj sağlanır. Ancak mali eşitlik ve 'öz gelir yaratma isteği' bakımından, pay aktarımında "nüfusun" ağırlığı yerine, yerel yönetimler arasında mali kapasite ve harcama ihtiyacı farklılıklarının yeni belirleyicilerinin ekonometrik çalışmalarla tespit edilip kullanılması yararlı olabilecektir (Sağbaşı, 2010:150).

- Büyükşehir illerinin dışında kalan illerde, ilçelerin sosyo ekonomik gelişmişlik endeksine (SEGE) göre aldıkları GBVG'nin %20'lik payının dağıtımı, belediyeler gelişmişlik endeksine göre en küçükten en büyüğe dizildikten sonra bağlı oldukları ilçelere göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba bölünüp %23, %21, %20, %19, %17 oranlarına göre yapılmaktayken; yeni Kanun'a göre iller yine endeks değerine göre dizilmekte ancak gruplar ilçe sayısına göre değil, her grupta eşit nüfus olacak şekilde yine 5 grup halinde belirlenmektedir.

Buna göre mevcut sistemde en gelişmiş belediyelerin olduğu havuza toplam 15 milyon nüfus ve 671 belediye girerken yeni Kanun'a göre 2,4 milyon nüfus ve 47 belediye girmektedir. Böylece en gelişmiş belediyelerin nüfusu 15 milyondan 2,4 milyona indirilmiş; yani nüfusun yaklaşık % 84'ü SEGE'ye göre daha yüksek oranda pay alacakları dilime karşılık gelen belediyeler arasına katılmıştır. Böylece az gelişmiş belediyelerin desteklenmesinden ziyade (Koyuncu, 2012: 6) yerel yönetimlerin transferlere bağımlılıkları artırılmaktadır.

Türkiye'de yerel borçların neticede Hazine garantisine sahip olması; ödenememesi durumunda, sık sık yeniden yapılandırılması ve merkezi yönetimin bu yönde oluşan kötü ününün yarattığı kurtarma beklentisi EBK sorunları yaratan etkenlerin başında gelir.

Hazine garantisi sağlanırken, yerel yönetimlerin bunu suistimal edecek şekilde davranacağı düşünülemez. Hazine garantisi borçlanma imkânı yaratmak, hizmetlerin finansmanını ucuz ve sürekli hale getirmek, ülkenin dış kredi notunu korumak gibi çeşitli sayıda amaçla sağlanır. Ancak yerel, kendi borçlarını ödeyemediği takdirde Hazine güvencesi altında bu borçların ödeneceği, bir erteleme dönemi kazanacağı ve hatta bu borcun silinebileceği beklentisi içinde harcamalarını artırma ve ödeme günü geldiğinde ödeme yapmama davranışında bulunmayı seçebilir. Böylece Hazine garantisi bir mali teşvik aracı olarak yerel yönetimleri şımartılmış çocuğun doğası gereği fırsatçı davranmaya yönlendirebilir.

1980'li yıllarda dünyada küreselleşme süreci ile birlikte Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanma yapısında ciddi değişimler başlar; kamu kredileri kısılr; özellikle 1984'ten itibaren dış borçlanma önemli bir finansman kaynağı halini alır. Dış borçlanma 1987 yılında toplam borçların %1'i büyüklüğünde iken, hemen beş yıl içinde %4,5'i oranına yükselir ve yerel yönetimler kısa süre içinde net kaynak çıkışı gerçekleştiren birimlere dönüşür. Örneğin 1995 yılının ilk altı ayında tam 126 milyon dolarlık bir net kaynak çıkışı yaratılmış olur.

Yerel yönetimler iyi niyetle kendilerine sağlanan borçlanma yetkisi ve garantilerini suistimal ederek kendi öz vergilerini kısmaya ve harcamaları ile borçlanmalarını artırmaya kolayca yönelebilirler. Üstelik faydayı bireysel olarak elde ederlerken; maliyeti Hazine üzerinden tüm topluma ödettikleri bir esnek bütçe yaratırlar. Bu da yatay eşitsizliği artırır ve kaynakların, suistimalde bulunan birimlere haksızca aktarılmasına yol açar.

Bu dönemde, örneğin 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu 18/h fıkrasıyla getirilen tahvil ihraç etme suretiyle borçlanma hükmünün ardından, Ankara Büyükşehir Belediyesi kentsel yenileşme projelerine finansman sağlamak amacıyla 31.8.1990 tarihinde 5 yıl vadeli , %10,25 faizli 200 milyon marklık tahvili Alman ve Japon piyasalarında satışa çıkarır. 1995 yılında borcun ilk taksitlerini geri ödeme zamanı geldiğinde ise, belediye borcunu ödeyemeyeceğini açıklar. Bunun üzerine Hazine Türkiye'nin kredi değerinin düşmemesi için Hazine garantisi olmadan satılmasına rağmen tahvillerin ilk taksitlerini öder.

Buraya gelinceye kadar ve bundan sonra da merkezi yönetimin, çeşitli yıllarda yerelin borçlarını ertelemek veya tümüyle silmek üzere mali kurtarmalar yaptığı görülür. 1978 yılında Bütçe Kanunu'na konulan bir hükümlerle daha önce ertelenen ve üstlenilenler dahil olmak üzere belediyelerin 31 Aralık 1977 tarihine kadar olan 15.500 milyon TL'lik borçları bütçeye gider yazılarak ortadan kaldırılır. Ekim 1991 seçimlerinin ardından kurulan hükümet ise belediyelerin 1 trilyona yaklaşan borçlarını siler; bir kısmını da erteler. Ayrıca 2006 yılı içinde belediyeler, büyükşehir ve bağlı ortaklıklarının 2004 yılı sonu itibariyle vadesi geçmiş tüm borçlarının yeniden yapılandırılması için Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bir uzlaşma komisyonu kurulur; uzlaşma öncesi 14.374 milyar TL olan borçlar 9.668 milyara indirilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 284). Ancak belediyelerin borçları uzlaşma sonrası dönemde de artmaya devam eder ve Aralık 2011 tarihi itibariyle belediyelerin borcu 42 milyar liraya yükselir.

2002-2012 döneminde 2.710 milyon dolara ulaşan Hazine garantili borçlarının geri ödemelerine bakıldığında ise yerel yönetimlerin, bunun ancak 1.036 milyon dolarını ödeyebildiği, geriye kalan 1.674 milyonunun ise Hazine'ce üstlendiği görülmektedir (Tablo 1). Yani yerel yönetimler bu kredilerin toplamının %61,7'sini geri ödeyememekte ve bu borcu Hazine üstlenmektedir. Tablo'ya yıllar itibariyle bakıldığında ise Hazine'nin üstlendiği geri ödemelerin 2002 yılında %86,7'ye ulaştığı görülmektedir. Haziran 2013 tarihi itibariyle ise yerel yönetimlerin Hazine garantili dış borçları dolayısıyla, Hazine'nin üstlenmek zorunda kaldığı vadesi geçmiş borç tutarı 6.588 milyon TL'dir. Hazine'nin vadesi gelmemiş alacağı da dahil edildiğinde, Hazine'nin alacağı, 13.607 milyon TL'ye ulaşmaktadır. Bu tutar yerel yönetimlerin 2012 toplam öz vergi gelirlerinin yaklaşık iki katıdır.

Tablo 1: Hazine Garantili Kredilerin Geri Ödemeleri (Milyon ABD Dolar)

	2002	2003	2005	2006	2008	2012	Toplam
Yerel Yönetimler	528	390	275	237	145	125	2.711
Hazinece Ödenen	458	308	194	138	54	41	1.690
Kuruluşça Ödenen	69	83	81	99	91	84	1.081
Hazine'ce Ödenen Pay (%)	86.7	80	72	58	37	33	62

Kaynak: TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Borç Yönetimi Raporu, No: 96, Temmuz, (2013: 20)

Bütçenin esnekleşmesine neden olabilecek bir diğer düzenleme ise yerel yönetimlerin borçlarına karşılık kesinti yapılmasına ilişkindir. 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinde, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, yerel yönetimler adına aylık olarak ayrılacak tutardan yapılacak kesintilerin toplamının, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının %40'ını aşamayacağı belirtilir. Bu durum yerel yönetimlerin borçlarının tahsilini güçleştireceğinden, borçlarını ödemek yerine harcamalarını sürdürme imkânı yaratabilecektir.

Türkiye'de 2002 yılında başlatılan yeniden yapılandırma reformlarıyla getirilen bazı mali kurallar EBK'nın önüne geçmeye yardımcı olabilecek niteliktedir. Örneğin:

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin (a) bendinde, dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projeler için kullanılabilceğini hükme bağlayan bir altın kural benimsenmiştir. Aynı maddenin (d) bendinde, iç ve dış borç stoku toplamına, geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerinin 213 sayılı VUK'da belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılacak miktarı kadar bir üst sınır belirlenmiş ve bu sınırın büyükşehir belediyeleri için 1,5 katı oranında uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

- Belediyelerin iç borçlanmasına bir üst sınır belirlememekle birlikte, 68 (e) bendiyle en son kesinleşmiş gelirlerinin VUK'da belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde onunu geçmeyen borçlanmalar belediye meclis kararıyla, yüzde onunu geçen borçlanmalar ise meclisin salt çoğunluğunun kararının İç İşleri Bakanlığı tarafından onaylanması ile yapılabilir.

- Belediye Kanunu'nun 49. maddesi ile yıllık toplam personel giderlerinin, en son yıl bütçe giderlerinin VUK'da belirlenen yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30'unu aşamayacağı hükme bağlanmıştır.

- 4749 sayılı Kanun'un sekizinci maddesinde ise, yerel yönetimlerin Hazine Müsteşarlığı garantisinde sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödeme tutarını, bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

Ancak hukuki zemine rağmen, mali kuralların uygulanmasının önemli ölçüde zayıf kaldığı görülmektedir. Örneğin:

- Belediyelerin borç stoğu için belirlenen üst sınırın, 68. maddesinin (d) bendinde, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalarda dikkate alınmayacağı belirtilmesi, borçlanmada altın kuralın uygulama alanının kalmadığını göstermektedir.

- Yerel yönetimler mali disiplini sağlayabilecek etkin bir muhasebe sistemine sahip değildir. Örneğin belediye borçlanması mevcut muhasebe uygulamasında olağan bir belediye geliri olarak görülmekte, gelir-harcama ve finansman arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.

- Getirilen mali kurallara uyumun sağlanamaması durumunda bunları izleyecek ve değerlendirecek bir otorite dahi belirlenememiştir

- Yerel mali sistemin hesap verebilirliği tam olarak sağlanamamıştır. Bu doğrultuda, belediyelerde uygulanmakta olan sağlam bir bütçe süreci bulunmamaktadır (Kaya, 2009: 110).

ÇIKARILAN DERSLER VE SONUÇ

Bu makalede yerel yönetimlerde EBK'nın nedenleri ve yol açtığı sorunlar ele alınmış; çeşitli ülkelerin EBK ile ilgili deneyimleri ve Türkiye'de yerel yönetimlerde EBK'ya yol açabilecek etkenler ve bu etkenleri hafifletmeye yönelik önlemler incelenmiştir. Bu kısımda ise çeşitli ülkeleri inceleyen çalışmaların ulaştığı EBK'yı zayıflatıcı temel etkenler belirtildikten sonra, makale kısa bir değerlendirme ile tamamlanacaktır. Bu etkenler şöylece sıralanabilir (Vigneault, 2003: 24-7):

Mali özerklik: Yerel yönetimler, gelir yaratma yetkileri kısıtlandırılmadığında ve gelirlerini uygun gördükleri şekilde harcayabildiklerinde, kendi mali sorunlarını çözme pozisyonu içinde olurlar.

Piyasa mekanizması: Sermaye piyasasında rekabet ve seçmenlerin desteklerini kazanma çabası, yerel yönetimlerin sıkı bütçe kısıtı uygulamasını sağlar. Özellikle mobil kaynaklara yönelik rekabet mali bakımdan sorumsuz davranmalarını önler. Gelişmiş bankacılık sistemi ve etkin sermaye piyasaları mali disiplini sağlamaya yardım eder. Çünkü yerel yönetimler sorumsuz davrandıklarında artan faiz oranlarıyla karşılaşır. Öte yandan Kornai'ye göre; EBK daha fazla sübvansiyon, vergi muafiyeti, isteğe bağlı idari fiyatlar vs. nedeniyle yapılan bir pazarlık sorunudur; yani her şey piyasada pazarlık edilemezken; paternalist kurumlarla edilebilir (Kornai, 1985: 50).

Harcama ve borçlanma maliyetlerinin içselleştirilmesi: EBK'nın esası, yerelin, aşırı harcama ve borçlanma maliyetinin, toplumun diğer kesimleri tarafından

katlanması nedeniyle, elde ettikleri faydaya karşılık daha az maliyet hissetmeleridir. EBK, eğer yerel yönetimler maliyetlerin tümüne katlansalardı, hafifletilmiş olacaktı. Bunun yolu ise, vergilemenin yerelleştirilmesi; anayasal iflas kuralının kabulü; Brezilya, Arjantin ve Meksika'da olduğu gibi kurtarmanın karşılığında, özerklik derecesinin azaltılması veya piyasaya işlerlik kazandıracak reformları üstlenmesi gibi yerel yönetimler üzerine bir takım maliyetler yüklemek olarak sıralanabilir.

Merkezi yönetimin keyfilik gücünün sınırlandırılması: Merkezi yönetim transferleri isteğe bağlı oluşturulduğunda, kurtarma yok politikası uygulamanın güç olacağı Brezilya ve Arjantin örneklerinde en iyi anlaşılır. Transferlerin açıkça tanımlanmış kurallara ve formüle dayandırılması, merkezin kurtarma zorunluluğunu azaltabilir; ayrıca merkezi yasamada yerel temsilcilerin oy alış verişini engelleyebilir ve böylece rant kollama ve politik pazarlık davranışlarına yönelik teşvikleri azaltabilir.

Güçlü merkezi yönetim: Mali kriz zamanlarında yerelden gelen baskılara karşı merkezin korunmasızlığı, esasında oldukça maliyetli olabilmektedir. Bu baskıya direnmenin yararı, bireysel bölgelerin ötesinde ulusal çıkarın gerçekleşmesini sağlar. Aksi halde, kurtarmalara boyun eğme, bölgesel temsilciler arasındaki siyasi yandaşlık ve oy ticareti biçimini alır.

Bilgi meselesi: Yerelin mali krizleri, merkezin makro ekonomik politikalarından kaynaklanabilir. Böylesi durumda kurtarma yapmak, etkinlik ve adalet açısından gerekli olabilir. Buradaki sorun, merkezin, krizin sebebinin kendisi olup olmadığını bilmesidir.

Bu bağlamda, EBK'nın kaynakları ve yayılması sadece sosyalist ekonomilerde değil aynı zamanda gelişmiş kapitalist ekonomilerde de görülür. Streissler'in (1990) 1980'de EBK teorisinin, sosyalist sistemin yıkımını önceden haber verdiğini belirtmesi üzerine, Vahabi (2012) predotori bir devletin varlığında, kapitalist sistemin başarısızlığını da öngörmesi gerektiğini ifade eder. Banka ve şirketlerin yanı sıra yerel yönetimlerin mali disiplinsizlik ve iflas sorunları ile buna bağlı olarak yeniden yeniden kurtarıma pratiği, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde önemli bir sorundur. Ancak sorunun çözümünde, yukarıda sıralananlarla birlikte esasen tüm ülkeler açısından geçerli bir yöntem de yoktur. Her yöntem, farklı ülkede farklı sonuçlar yaratabilir.

Aizenman'ın (1993) belirttiği gibi, EBK bütün ekonomiler için karar alma süreçlerinin sınırlı kontrol edilebilirliği ile ilgilidir. Bu sorun, çoklu rekabet eden karar alıcılar tarafından neden olunan koordinasyon başarısızlığı üzerinde yoğunlaşan mikro ekonomi ve kalkınma ekonomisi alanlarında ciddi bir şekilde tartışılmakta ve geliştirilmektedir. Karar alma süreçlerinin etkin işleyişinin ve kontrolünün sağlanmasından başka, EBK bir yeniden bölüşüm sorundur ve bu yönleriyle birlikte ele alınıp geliştirilmeye ihtiyacı vardır.

KAYNAKÇA

- Aizenman, Joshua (1993), "Soft Budget Constraints, Taxes and the Incentive to Cooperate", *International Economic Review*, Cilt 34, Sayı 4.
- Bird, Richard, Almos Tassonyi (2003), "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- Bordignon, Massimo (2004), "Fiscal Decentralization: How to Harden The Budget Constraint", http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2004/bxl1104/papers/bordignon_en.pdf, 01/10/2013.
- Grey, Barry (2013), "The Detroit Bankruptcy", <http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/20/pers-j20.html>, 15/09/2013.
- Inman, Robert (2003), "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- Jin, Jing, Heng-fu Zou (2003), "Soft-Budget Constraint on Local Governments in China", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- Jones, Shannon (2013), "Detroit Bankruptcy Filing Paves The Way for Assault on Workers", <http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/20/detr-j20.html>, 01/10/2013.
- Kaya, Fatih (2009), *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT Uzmanlık Tezleri, No: 2807.
- Kornai, Janos (1980), *Economies of Shortage*, North-Holland, Amsterdam.
- Kornai, Janos (1986), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, Sayı 39.
- Koyuncu, Emre (2012), *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*, TEPAV.
- Rodden, Jonathan (2003), "Soft Budget Constraints and German Federalism", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.

- Sağbaşı, İsa (2010), “Merkezden Yerel Yönetimlere Mali Transferlerde Yeni Döneme İlişkin Gözlemler”, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği, (der.) Nihat Falay vd., Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Streissler, Erich W.,(1990), “What Kind of Economic Liberalism may We Expect in Eastern Europe?”, East European Politics and Societies, Cilt 5, Sayı 1.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2013), Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Vahabi, Mehrdad (2012), “Soft Budget Constraints and Predatory States”, Review of Radical Political Economics, Cilt 44, Sayı 4.
- Vigneault, Marianne (2005), “Intergovernmental Fiscal Relations and The Soft Budget Constraint Problem”, <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2005/2005-2Vigneault.pdf>, 06/10/2013.
- Webb, Steven (2003), “Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint”, Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- White, Jerry (2013), “The Collapse of Detroit: An Indictment of American Capitalism”, <http://www.wsws.org/en/articles/2013/03/07/pers-m07.html>, 15/09/2013.
- Yılmaz, Hakan, Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği, Ankara.