

# KAMUSAL MAL VE HİZMETLERİN MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER ARASI PAYLAŞIMINDA UYULMASI GEREKEN KRİTERLER\*

*Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÖZDEMİR\*\**

## Özet

Kamusal üretimde etkinlik bugünün en önemli konularından birisi haline gelmiştir. Bu çalışma da kamusal üretimde etkinliğin sağlanması amacıyla yönelik olarak kamusal özelliği olan malların merkezi yönetim, alt kademe yönetimleri ve yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılması gerektiği ölçek ekonomileri, dışsallıklar, toplumsal talebin yapısı, karar alma, yönetim maliyetleri ve adalet kriterleri açısından incelenmektedir. Bu inceleme sonucu optimal hizmet bölüşümü hakkında aşağıdaki bir kaç prensibe ulaşılmış bulunmaktadır: İlk olarak, ölçek ekonomilerden yararlanma oranı yüksek olan mallar daha çok merkezi yönetim tarafından sağlanmalıdır. Ayrıca, dışsallıkların söz konusu olduğu yerde kural bir mal yada hizmetin üretilmesiyle ortaya çıkan negatif yada pozitif dışsallık ne kadar büyükse o mal yada hizmet o oranda kapsamlı yönetim tarafından üretilmelidir. Ayrıca, eğer bir mal yada hizmet toplum tarafından çeşitli varyasyonlarda değil de tek standart bir mal olarak talep görüyorsa o mal yada hizmet daha çok merkezi yönetim tarafından sağlanmalıdır. Karar alma ve yönetim maliyetlerini minimize etmenin yolu bir yandan aynı türde işleri merkeze toplamak farklı türde işlerin en alttan başlayarak en uygun olan birimce yönetilmesini sağlamaktır. Bireylere fırsat eşitliği sağlama açısından önemli olan özellikle piyasayı düzenlemeye yönelik bir takım politikaların merkezi yönetim tarafından yapılması ve standartların merkezi yönetimce belirlenmesidir.

**Anahtar Sözcükler: Optimal Hizmet Bölüşümü, Merkeziyetçilik, Ademi-Merkeziyetçilik.**

\* Bu makale Çanakkale Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinin düzenlenmiş olduğu Ulusal Yerel Yönetimler Kongresinde sunulmuş bildirinin yeniden düzenlenmiş biçimidir. Burada makaleye yorumlarıyla katkıda bulunan başta sayın Prof. Dr. Nihat FALAY ve Prof. Dr. Metin TAŞ olmak üzere bütün katılımcılara katkılarından dolayı teşekkür ederim.

\*\* Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, ozdemir@balikesir.edu.tr

### Abstract

The efficiency in public production has become today's one of the important topics. In this study the question of how to divide public goods and services between central and state and local governments is answered with respect to scale economies, special externalities, variations in demand, decision-making and administration cost and equity. The results of the analysis are as follows: First, the more the benefits of scale economies with related to a good, the better to provide it centrally. In addition, the higher the level of special spillovers with respect to a good, the better to provide it by more advanced management. If a good is not provided in various versions but as a standard product, then it is better to provide it by central government. The method to minimize the administration and decision-making cost is to gather similar jobs into same center and distribute the jobs that are various to suitable departments starting from the lowest level. The way to provide equal opportunities to the individual is to let the central government to make the policies and to set the standards for whole country.

**Keywords: Optimal Division of Public Goods, Centralization, Decentralization.**

### Giriş

Kamu sektörünün ekonomideki rolü üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar kaynak dağılımında etkinliği, gelir dağılımında adaleti ve ekonomide istikrarı sağlamaktır. Devletin bu üç amacı nasıl daha etkin bir şekilde yerine getireceği görevlerin kamu yönetiminin çeşitli düzeylerinde bölüşümüyle de yakından ilgilidir. Örneğin, devletin ekonomik istikrarı sağlama amacına yönelik fonksiyonları daha çok maliye, para ve dış ticaret politikalarıyla ulaştığı bir amaçtır ve daha çok da merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Yine, gelir dağılımının daha adaletli hale getirilmesi için yapılması gereken işlerin de en iyi merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu saydığımız iki tür fonksiyonu merkezi yönetimin yerine getirmesi konusunda literatürde bir fikir birliği mevcuttur. Ancak, kaynak dağılımında etkinliği sağlama amacına yönelik fonksiyonların hangi düzeyde bir yönetim yada yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği en çok tartışılan konular arasındadır. Bu konuda ülkelerin farklı politikalar izlemesi de problemi daha karmaşık hale getirmektedir.

Etkin kaynak dağılımı amacına yönelik olarak devlet bir yandan tam ve yarı kamusal malların topluma etkin bir şekilde sağlanmasını gerçekleştirirken diğer yandan piyasaların etkin ve rekabet içinde çalışması için bir takım

düzenlemeler yapar. Hemen her ülkede kamusal mal ve hizmetlerin sahip oldukları bir takım özellikleri nedeniyle söz konusu bu görevlerin farklı düzeylerde yönetimler tarafından yerine getirilmeleri gerekmektedir. Her şeyden önce kamu hizmetlerini sağlamanın mekansal boyutu vardır, yani bu hizmetlerin üretimi coğrafik alana bağlıdır. Bu nedenle bu hizmetlerin bir çoğunda ülke çapında bir noktada üretim yapıp bütün ülkeye dağıtımını gibi bir seçenek söz konusu değildir. Bunun karşısında, gelir dağılımında adalet ve makro ekonomik istikrar endişelerinden dolayı bütün kamusal mal hizmetlerin üretiminin yerel yönetimlere dağıtılması da mümkün değildir. Kısaca, bu tür mal ve hizmetlerin sağlanmasında sadece bir tek yönetime tümüyle yüklenmek imkansızdır. Merkezi yönetim, bölgesel ve yerel yönetimler kol kola çalışmak durumundadırlar. Konuya bu açıdan bakıldığında bir ülkedeki gerekli kamusal mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde sağlanması sadece ve sadece merkezden yönetim düzeni ile olamayacağı gibi sadece yerel yönetimlerce de yapılamaz. Burada esas sorun bir ülke için gerekli olan çeşitli kamusal mal ve hizmetlerin kamu yönetiminin farklı saç ayaklarının üzerine oturtulması sorunudur.

Kamusal mal ve hizmetleri topluma en etkin şekilde sağlayacak yönetimlere paylaşmak bir ülke için optimal mali yapıyı oluşturacak paylaşım ilkelere bulunması gereğini ortaya koymaktadır. Bunun için bugün gelişmiş batı ülkelerinin uyguladığı ilkelerden bir tanesi "Subsidiarity" ilkesidir. Bu ilkeye göre kamu mal ve hizmetlerinin yerine getirilmesi en alttaki otoriteden başlayarak olmalıdır. Ancak yakın yada yerel seviyede etkili bir şekilde görülemeyen işlerin görülmesi nedeniyle merkezi otorite ikame edici bir fonksiyona sahip olmalıdır. Başka bir deyişle problemler doğduğu yerler olan alt sistemlerde çözümlenmelidir. Ancak alt birimler aralarındaki çelişkileri yüksek seviyede otoriteye göndermeden kendi içlerinden çözmelidir (Wheeler, 1970, s.133). Bölüşüm sorunu bu genel ilkenin dışında konuya ilişkin maliye literatüründe sosyal, hukuki, siyasi ve ekonomik açılardan da tartışılmıştır<sup>1</sup>.

Bu çalışmada kamusal özelliği olan mal ve hizmetlerin hangi düzeyde bir yönetim tarafından yürütülmesi gerektiği konusu ölçek ekonomileri, dış-sallıklar, toplumsal talebin yapısı, karar alma, yönetim ve kontrat maliyetleri

---

<sup>1</sup>Bakınız Prof. Dr. Nuri Tortop Yerel Yönetimler Maliyesi, 1996 TODAI Yayınları No:263; s. 30.

ve adalet kriterleri açısından incelenmektedir.<sup>2</sup> Bu incelemede çeşitli ilkelere göre iddia edilen hususlar şöylece sıralanabilir. Ölçek ekonomileri ele alındığında ulusal savunma, diploması ve haberleşme gibi hizmetler merkezi yönetimce yüzme havuzu, çocuk parkları gibi hizmetler yerel yönetimlerce yapılmalıdır. Adalet açısından konuya bakıldığında milli kültür ve eğitim, sosyal yardımlar, piyasa düzenlemeleri gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gerekirken yollar, sokak temizliği gibi hizmetler yerel yönetimlerce yürütülmelidir. Dışsallıklar kriterine göre hizmet bölüşümü ele alındığında hangi hizmetin hangi düzeyde yapılması gerektiği çok boyutluluk kazanmaktadır. Toplumsal talebin yapısına göre ise hizmetlerin dağılımı talebi en iyi karşılayacak şekilde olmalıdır. Karar alma ve yönetim maliyetlerini minimize etmenin yolu bir yandan aynı türde işleri merkeze toplamak farklı türde işlerin en alttan başlayarak en uygun olan birimce yönetilmesini sağlamaktır.

Bu çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde yukarıda sözü edilen kriterler ve bu kriterler ışığında irdelenen kamusal mal ve hizmet örnekleri ele alınmaktadır. İkinci bölümde ölçek ekonomileri. Üçüncü bölümde spesiyal dışsallıklar, üçüncü bölümde toplumsal talebin yapısı, dördüncü bölümde karar alma, yönetim ve kontrat maliyetleri ve son bölümde ise adalet kriteri ele alınmıştır.

### 1. Ölçek Ekonomileri

Ölçek ekonomileri ürün miktarı arttıkça ortalama maliyetteki azalmayı ifade eder. Kamu yönetiminde optimal ölçeğin belirlenmesi adına bu terim hizmet götürülen nüfus arttıkça belirli miktarda bir hizmet için kişi başına maliyetteki azalmayı ifade etmektedir. Başka bir deyişle hizmet miktarı sabit kalmak kaydıyla toplam maliyet yada harcamanın hizmet götürülen nüfus artışından daha az olması bu hizmetin üretiminde ölçek ekonomilerinin varlığına bir işarettir. Ölçek ekonomileri ortak tüketimin avantajlarına işaret eden bir olgudur. Bireyler bu tür hizmetleri ve toplam maliyetlerini toplumdaki diğer bireylerle paylaştıklarında kişi başına maliyet düşmektedir. Örneğin, bireyler maliyetini paylaşacak birilerini bulmadıkça yüzme havuzu gibi şeyleri yaptırmayı avantajlı bulmazlar. Yüzme havuzunu sevebilirsiniz ancak arka bahçenize bir yüzme havuzu inşa etmenin size maliyetini bu havuzdan

2 Bu makalede kamusal malların kamu ve özel sektör arasında yeniden dağılımını gerektiren özelleştirme-kamulaştırma konusuna girilmemektedir ve sadece kamu tarafından sağlandığı varsayılmaktadır.

beklediğiniz faydanın çok üzerindedir. Maliyetler içine bakım onarım ve arazi maliyeti de girmektedir. Burada problem olan maliyetin düşürülmesi havuzdan üretilen hizmetin artırarak bir çok insanın tüketiminin sağlanmasına bağlıdır. Hizmetin ölçeği arttıkça fert başına maliyet azalacak ve havuz cazip hale gelmeye başlayacaktır(Fisher, 1996).

Ölçek ekonomileri kriteri ekonomik etkinlik için bir mal veya hizmetin yüksek hacimlerde yapılmasını gerekli kılar. Havuz örneğinde olduğu gibi ulusal savunma hizmeti bir donanma bir ülkenin bir bölgesinin yada bir grup firmasının korunması için değilde bütün ülkenin korunması için üretilirse birim başına maliyet düşmektedir. Aynı mantık dahilinde bir ülke için uluslararası ilişkilerin yürütülmesini, ulusal parkların inşa edilmesini, ana ulaşım ağlarının kurulmasını, doğalgaz, elektrik, su ve haberleşme şebekelerinin kurulmasını, sosyal yardımların organize edilmesini, sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütülmesini, çevre düzenlemelerinin ve çevre koruma hizmetlerinin yapılmasını, ölçek ekonomilerinden yararlanan üretim alanları olarak saymak mümkündür.

Ölçek ekonomilerinden yaralanan üretim alanlarının daha kapsamlı alanlar için ve hatta tüm ülke için merkezi yönetimde ele alınması üretimin daha etkin yapılmasını sağlamaktadır. Ulusal savunma, uluslararası diplomasi, çevre koruma hizmetlerin bu konunun en belirgin örnekleridir. Bunlar birer tam kamusal hizmet olarak bir defa üretildiklerinde toplumdaki her birey için eşit miktarda hazır olan, bunların tüketimden hiç kimsenin dışlanamayacağı türden hizmetlerdir. Sözelimi, bir ülkenin bir yada daha fazla vatandaşının iyi korunması bu ülkenin diğer vatandaşlarının bu savunma hizmetinden sağladığı faydayı engeller. Düşman saldırırken kim vergi ödedi kim ödemedi ona bakmayacağından, bütün vatandaşlar ayırımı tabi tutulmaksızın bu hizmetten yararlanırlar. Dolayısıyla, yukarıda sayılanlar gibi tam kamusal mal ve hizmetlere ekstra birimi üretmenin maliyeti sıfırdır. Dolayısıyla yönetim daha geniş alanı kapsamalıdır. Bu alan ulusal savunma hizmetleri gibi hizmetler için tüm ülkeyi kapsayan merkezi yada federal yönetim olurken, çevre koruma hizmetleri gibi hizmetlerde bir çok ulusal bölgeyi kapsayan Avrupa birliği gibi bir birlik yönetimi olabilir.

Ölçek ekonomilerinden sağlanan faydanın maksimum seviyeye çıkması her hizmet yönetiminin ulusal düzeyde olmasını gerektirmez. Gerçekten de bazı mal ve hizmetlerde üretimin optimal ölçeğine daha dar alanda yada daha küçük ölçekte ulaşılabilir. Üretim yada hizmet miktarı arttıkça kalabalık etkisi gösteren mal ve hizmetlerin sağlanmasında ölçek ekonomileri belirli

bir noktaya kadar geçerlidir. Maliyet başlangıçta düşer ancak belirli bir üretim düzeyinden sonra sayı arttıkça maliyet de artmaktadır. Dolayısıyla üretim ölçeği belli bir noktada optimuma ulaşarak bu noktadan sonra birim başına maliyet giderek artacaktır. Bu tür malların üretimi daha sınırlı ölçeklerde yapılacağından yönetimi de daha küçük birimler tarafından gerçekleştirilmelidir. Belirli bir noktada ölçeğin azalan getirileri söz konusu olmaya başladığında üretim yeni bir yönetim tarafından yerine getirilmelidir. Yukarıdaki havuz örneğinde durum aslında böyledir. Başlangıçta havuzun birden fazla kişi tarafından paylaşılması birim başına maliyeti düşürürken faydalanan kişi sayısı arttıkça kalabalık etkisi baş göstermekte ve bu defa kişi başına kalabalık etkisini de içine alan üretim maliyeti artmaya başlamaktadır. Havuz ve benzeri örneklerde hizmet alanının optimal büyüklüğü konusundaki kural literatürde yer almaktadır. Buchanan(1965) bir çalışmasıyla, bir yönetimin hizmet alanının optimal büyüklüğüne kişi başına kamu hizmeti sağlamanın ortalama maliyetinin topluma bir kişi daha ilave etmenin marjinal maliyetine eşit olduğunda ulaştığını göstermiştir.

Üretimlerinde ölçek ekonomilerinin sonsuza dek gitmediği kamu mal ve hizmetlerinin merkezi yönetime alternatif daha küçük ölçekli yönetimler tarafından yerine getirilmesi etkinlik açısından önemlidir. Havuz, tenis kortu, spor sahaları, plajlar, çocuk ve dinlenme parkları bir takım kulüpler, mahalle yönetimleri tarafından yönetilebilirken, polis, itfaiye, zabıta, temizlik, kanalizasyon, şehir içi ulaşım, temel eğitim, temel sağlık, gibi hizmetler ilçe yönetimleri, orta ve yüksek öğrenim, kültür, su, doğal gaz, elektrik, sağlık, yol, sosyal yardım, şehirlerarası ulaşım, vilayet yönetimleri, fiziksel ve mentol tedavi, operasyonel sağlık, ulaşım, çevre, elektrik, haberleşme, endüstriyel organizasyon, adalet, asayiş hizmetleri bölge yada eyalet yönetimleri tarafından yürütülmelidir. Söz konusu hizmetin çapına göre mahalle ve belde yönetimlerinden başlayarak bölge yada eyalet yönetimlerine kadar her yönetim düzeyinde optimal ölçeğin gerçekleşeceği mal ve hizmetler vardır. Hizmetlerin ölçek ekonomileri ilkesinin izin verdiği ölçüde çok yönetim tarafından yapılması merkezileşmenin doğurduğu monopolleşme sakıncasını da ortadan kaldırmaktadır. Bölge, vilayet ve ilçe yönetimleri aralarında rekabet ederek hizmetlerin daha etkin sağlanmasına yol açmaktadırlar.

Ayrıca, su, elektrik ve kanalizasyon gibi belirli altyapı ve eğitim sağlık konut gibi toplumsal altyapı hizmetlerinde belirli bir ölçeğin üzerine çıkmak maliyetlerin tekrarını gerektirebilir. Eğer fayda tabiatıyla bölgesel ise, hizmetin tam kamusalılığı azalmakta, çünkü dışlamak mümkün olmaktadır. Burada üretimin birden fazla yönetim tarafından yapılması etkinliğe yol açmak-

tadır. Deniz fenerleri ve plajlar gibi. Ayrıca ölçek ekonomileri sonsuza dek gitmiyor ise, sınırlı ölçek var ise, bu malların da birden çok yönetim tarafından yapılması etkinliği artırır. Bütün bunlara karşın çok küçük yerlerde belediyeler kurarak ileri derecede ademi merkezietçi bir yönetim de mümkün değildir, çünkü böyle küçük yönetim olmanın maliyeti ölçegin azalan ekonomilerinden kaynaklanan maliyeti aşabilir(Alonso, 1971).

## **2. Spesiyal Dışsallıklar**

Bir kamu mal veya hizmetinin fayda veya maliyetinin mekansal dağılımı o mal yada hizmeti sağlayan yönetim sınırlarını aştığında spesiyal dışsallık söz konusudur. Spesiyal dışsallık olumlu(fayda) yada olumsuz(maliyet) olabilir. Her iki durumda da dışsallık olduğunda kaynak dağılımı ülke için etkin olmaktan çıkmaktadır. Negatif dışsallık olduğunda bir yönetim kendi sınırları içinde o mal ve hizmet için ülke düzeyinde olması gerekenden daha fazla kaynak ayrılmıştır. Örneğin, bir eyalette yada vilayette nükleer santralle yapılan üretimin maliyeti o yönetim sınırlarını aşarak diğer eyalet yada vilayetleri de olumsuz etkilemektedir. Ancak üretimin gerçekleştiği vilayet yönetimi bu dışsal maliyeti dikkate almayarak o ülke toplumu için söz konusu maliyeti küçümseyerek toplum için arzu edilen miktarın üzerinde bir miktar üretim yapmaktadır. Pozitif dışsallık olduğunda bir yönetim kendi sınırları içinde o mal ve hizmet için ülke düzeyinde olması gerekenden daha az kaynak ayırmaktadır. Örneğin, öğrenci bir eyalette okuyor başka eyalette çalışıyor olabilir. Bu öğrenciye eğitimi veren eyaletin bu eğitim hizmetinden diğer eyalette faydalanmaktadır. Aynı şekilde bir eyaletin kirlilikle mücadelesinin diğer komşu eyaletler için olumlu dışsal faydaları vardır. Ayrıca, koluk hizmetinin bir eyalette etkin yapılmasının diğer komşu eyaletlere de olumlu etkileri vardır. Olumlu dışsal etkileri olan kamu mal ve hizmetlerinin bir eyalet yönetimince üretilen miktarı toplumca optimal miktarın altında olacaktır çünkü normal şartlarda söz konusu dışsal faydanın diğer eyaletlerden finansmanı mümkün değildir.

Bu tür dışsallıklar daha ileri derecede ve anlamlı etkinsizlik yaratacak şekilde rekabet arzusu yaratırlar. Örneğin yöneticiler daha çok işadamları ve ekonomik faaliyeti cezp edebilmek için çevre kontrollerini yumuşatabilirler. Bu tavizler o eyalette diğer komşu eyaletlere de dışsal etkileri olan bir kirlilik yaratabilir. Bir eyaletin bu tür davranışlar sergilemesi diğerlerini de aynı davranışları yapma konusunda etkilemektedir. Sonuç, yönetimden yönetime değişme gösteren regülasyon standartlarını doğuran ve yönetimlere merkezi standartları arzulatan tabana kadar yarışır. Bu tür yarıştan kaynaklanan

problemlerin önlenmesi için bir takım çözüm yolları üretilmektedir. Her şeyden önce bu aktivitelerin anlamlı seviyede dışsallık yaratıp yaratmadığını belirleyecek merkeziyetçi politikacıların görüşünü de yansıtan özel bir ulusal kriter oluşturulması ile ilgilidir. Ayrıca, merkezi yönetimler kamu malının miktarı konusunda direk üst ve alt limitler koyabilirler(Quigley ve Rubinfeld, 1997).

Spesiyal dışsallıkların çözümünde direk müdahaleler dışında Coase pazarlığı gibi etkili yöntemler de kullanılabilir(Coase, 1974). Coase pazarlığı yönteminde tarafların sahip olduğu haklar tanımlanmakta ve taraflardan birisi diğerinin hakkına zarar vermek için o kişiden bu hakkı satın almak zorundadır. İşlem maliyetlerinin yüksek olmadığı ve piyasa hakkında tam bilgiye sahip olunulan ortamlarda dışsallıklardan etkilenen yönetimler arasında işbirliğiyle yapılan kaynak dağıtımı iyi bir seçenek olabilir. Pazarlık maliyetlerinin yüksek olduğu durumlarda ise yüksek seviyedeki yönetimler Coase pazarlığını yürütebilirler ve sonuçları uygulatabilirler. Örneğin, su ve hava kalitesi için Büyükşehir belediyeleri belde yada ilçe belediyelerine, yollar için de vilayetler ilçelere bu tür uygulamalar yapabilir. İç güvenlik için de merkezi yönetim bölge güvenlik birimlerine bu işi yaptırabilir(Quigley ve Rubinfeld, 1997).

Spesiyal dışsallıklar sorununun çözümü için diğer bir yöntemde kamusal malın birden çok eyaletin fayda sağladığı durumda müşterek üretimle dışsallık içselleştirilmeleri ile ilgilidir. Bölgelerarası dışsallıkları içselleştirmek için kurulan mekanizmalar regülasyon, vergileme ve özendirme gibi araçların kullanımını gerektirebilir. Burada bahsedilen regülasyon herkesin yararı olduğu bir malın direk bir üst makamca sağlanması anlamına gelebilir. Fayda ve maliyetleri yerel bölge sınırlarının ötesine aşan mal ve hizmetlerin bu faydalarının yada maliyetlerinin içselleştirilmesini sağlayan optimal mali birim daha yüksek seviyede yönetim birimi olmaktadır(Quigley ve Rubinfeld, 1997, s.11). Bu şekilde dışsallıkların içselleştirilmesi merkeziyetçiliği artırmaktadır. Faydaları geniş bir alana yayılan ulusal savunma ve çevre koruma gibi hizmetlerin en etkin merkezi yönetim tarafından yapılması gerekirken, faydaları lokalize olmuş temizlik, yol, itfaiye gibi hizmetler ise yerel yönetimlerce yerine getirilmesi öngörülmektedir. Bu şekilde merkezileşme ile ayrıca vergi savaşları ve dolayısıyla da ekonomik etkinsizlik önlenmiş olmaktadır.

### 3. Talep Çeşitliliği

Seçmen tercihleri çeşitlidir. Bir kısım seçmen koşu yolu, tenis kortu is-

terken bir başka grup seçmen zengin bir kütüphane ve sık sık düzenlenen halk festivalleri isteyebilir. Yine ailelerin çoğunlukta olduğu toplumlar, yüzme havuzu, iyi okullar, iyi çocuk bahçeleri isterken yaşlıların çoğunlukta olduğu toplumlar yaşlı eğitim merkezleri, yaşlı rekreasyon aktiviteleri isterler. Toplumda varolan böylesine talep çeşitliliğini karşılayabilme gücü bir ülkede yönetimin yapısıyla da ilgilidir. Bu çeşitliliği karşılayabilmek için farklı programlara sahip farklı yönetimlerin bulunması gereklidir. Bir çok küçük yerel yönetim, eyaletler ve federal hükümetten oluşan federal sistem talep çeşitliliğine üniter yönetim sisteminden daha iyi karşılık vererek toplam hazzı artırma konusunda kulübe benzer. Toplumsal tercihlerin optimal bir şekilde karşılanması için bir ülkede kaç tane yerel yönetim olmalı sorusu da bir toplumda kaç farklı özel ilgi kulübü olmalı sorusuna eşdeğerdir. Bu sorunun cevabı ise o toplumda kaç tane yüzücü, atıcı, futbolcu, sanatçı, ve emekli gibi farklı ilgi gurubunun oluşuna bağlıdır.

Gerek bir ülkede toplumun tercihlerine cevap verecek yönetim sayısı gerekse yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre sahip olması gereken önemi gösteren yönetimin optimal dizaynı konusunda çeşitli problemler söz konusudur. Herşey önce bireylerin tercihlerini ortaya çıkarmak oldukça zordur. İkinci olarak toplumun iki uç tarafına yakın olanların tercihleri bilinse dahi gerçekleştirilemez. Çünkü mal ve hizmet miktar ve çeşidi genelde medyan seçmene göre ayarlanır. Son olarak ta her bir yerel yönetimin sağlamaya çalıştığı çok fazla miktarda hizmet vardır. Eğer benzer tercihlere sahip nüfus bir arada kümelenirse belki her bir yerel yönetim bu kadar hizmeti yapmak zorunda kalmaz.

Bu sorunlara bir çözüm Tiebout(1956) tarafından ortaya atılmıştır. Bu modele göre vatandaşlar bir yönetimden ne istediklerini ayaklarıyla oylayarak belirtirler. Bir yönetimde isteklerini gerçekleştirmediklerinde başka yönetimlere giderek o yönetimi protesto ederler. Vatandaşlar kendilerini bu şekilde gönüllü olarak ayırırlar. Vatandaşın giriş çıkış opsiyonları yerel yönetimleri kulüplere daha çok benzetir. Özel kulüp de üretilen mal yada hizmet o kulüp üyelerinin tercihini yansıtır. Katılım gönüllüdür. Bu nedenle, özel kulüp mallarının üretiminde karşılıklı (iki taraflı) avantaj için bireyler arasında gönüllü işbirliği söz konusudur. Bu şekilde gönüllü üyelik şeklinde oluşturulan kulüpler Pareto öncelikli bir hareket ve ticaretten kazanım ilkele-ri uygulanmak suretiyle toplumsal refahı artırıcı bir etkinliğe sahiptir(Buchanan, 1965).

Kulüp modelinden yola çıkarak denebilir ki toplumsal refahın artması

için yönetimler nasıl harcama ve regülasyon yapacaklarına karar verirken, bu kararları sadece mevcut bölge sakinlerinin arzularına bağlı olarak tanımlanmalıdır (Quigley ve Rubinfeld, 1997). Toplum tercihleri heterojen olduğunda ise kamu programlarını daha çok sayıda küçük ölçekli yönetim karşılamalıdır. Çünkü küçük ölçekli yönetimlerde ihtiyaçları aynı olan bireylerin toplanması ihtimali büyük olduğundan toplumca ihtiyaç duyulan kamusal mal ve hizmetin miktar ve çeşidinin tespiti kolay olacaktır. Eğer yerel nitelikli hizmetler merkezi yönetimce yapılsaydı hem ihtiyacın tespiti hem de hizmetin kavranması zor olabilirdi. Bunun karşısında yerel yönetimler hizmetlere olan talep konusunda fertlerin tercihlerini daha iyi yansıtırlar. Bu bakımdan iddia edildiği gibi ademi merkeziyetçilik insancıl ilişkilerin gelişmesi ve ulusal refahı artırıcı bir takım mekanizmalara sahip olması açısından önemlidir (Keleş, 1984).

Yukarıdakilere ek olarak bir ülkede bulunan yerel yönetimlerin sayısı ve ölçeği kalabalık etkisiyle de ilgilidir. Kalabalık etkisi hizmetten faydalananların belli bir sayının üzerine çıkması durumunda eklenen her ilave kişinin kalabalık yaparak hizmetin etkinliğini düşürmesini ifade eder. Örneğin, polis hizmetleri kalabalık etkisini hemen gösterirler. Bir polis bir anda ancak tek bir olaya bakabilir. Kalabalık etkisinin hemen görüldüğü durumlarda yerel yönetim büyüklüğü küçük yerel yönetim sayısı büyüktür.

Ayrıca ademi merkeziyetçiliğin tercihler açısından toplumsal refahı artırıcı etkisini mali federalizm teorilerinin öncülerinden Oates (1972) şöyle özetler: Ademi merkeziyet teoreminde küçük birimlere doğru bir ademi merkeziyetçilik istenmelidir çünkü karar alıcıların kendi seçmen bölgesini yakinen temsil etmeleri durumunda tercih farklılıkları en iyi politik süreç tarafından karşılanır. Daha da önemlisi, bütün bölgelere aynı düzeyde ürün sağlayacak merkeziyetçi karar almaktansa yerel şartlara göre ürün dizaynı genelde daha yüksek refah üretir (Oates, 1994, s.130).

Ademi merkeziyetçilik toplumun sivil ilişkilere katılımını teşvik eder ve bu şekilde toplum tercihleri bir çok karara yansıtılmış olur. Yerel halkın tercihlerinin kamusal hizmetleri şekillendirilebildiği bir ademi merkeziyetçiliği güçlendirme de terör olayları dahil bir çok sosyal problemi de caydırdığı iddia edilmektedir (Frey ve Luechinger, 2004).

Sonuç olarak, toplumun tercihlerinin kamusal mal ve hizmetin çeşit ve miktarına yansımaları ve bu şekilde toplumsal refahın artması yönetim sisteminin daha alt düzeylerinde ademi merkeziyetçi olmasına ve toplumun tercih yapısına göre ayrı yönetimler halinde gruplanmasına bağlıdır.

#### 4. Karar Alma ve Yönetim Maliyetleri

Özel ihtiyaçları gideren mal ve hizmetlerin çeşidi ve miktarı serbest piyasa ekonomisi araçları tarafından belirlenirken, toplumsal ihtiyaçları gideren kamu mal ve hizmetlerinin çeşit ve miktarı siyasal süreç yoluyla belirlenir. Siyasal karar alma mekanizması yıllar itibariyle hangi kamusal hizmetin ne kadar üretilmesine karar verir. Karar alma ve bu hizmetlerin yönetim maliyetlerini yönetimin yapısına göre değişmektedir. Üniter bir yapıya sahip yönetimlerde kararlar büyük çoğunlukla merkezden alınıp kamu mal ve hizmetleri her yöre için standart bir miktar olarak belirlenir. Ayrıca, üniter sistemlerde siyasi kararlar tek elden ve daha hızlı alınabilmektedir (Marlow, 1988). Literatürde bazı kamusal mal ve hizmetlerin bu tür merkezi yönetimler yoluyla daha etkin yapılabileceği öngörülmektedir. Örneğin, bölge planlamasını merkezi hükümet yapmalıdır, çünkü planlamanın tek elden yapılması aynı türde işler için yapılacak harcamaları bir kaç kat indirerek savurganlığı önler. Ayrıca, iyi bir planlama yapmak için merkezi yönetim kaynak avantajına sahiptir (Keleş, 1984, s. 212). Aynı şekilde, daha çok kaynağı elinde bulunduran merkezi yönetimin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütmeye daha etkin olduğu öngörülmektedir (Quigley ve Rubinfeld, 1997).

Merkezi yönetim bazı konularda etkin olmakla birlikte özellikle siyasetin doğasından kaynaklanan bir takım problemler nedeniyle bazı noktalarda hizmet üretiminde savurganlığın kaynağı olabilmektedir. Örneğin, çoğunluğun sağlanmadığı durumlarda parlamentoda siyasi bir takım manevralarla<sup>3</sup> kararlar çıkartılarak halkın desteklemediği bir takım projeler dahi harcama kalemine dönüşebilmektedir. Ayrıca, bu süreci etkileyen bazı organize olmuş ilgi grupları mevcuttur. Vatandaşla siyasi karar alıcılar arasındaki mesafenin merkezi yönetimlerde daha açık olması bu tür rant gruplarının bu süreçte araya girmesine yol açar. Bir şekilde sisteme sızabilen bu grupların rant faaliyetleri hem ülke için zaman ve efor kaybı hem de kaynakların gerçek amacına yönelik kullanılmamasına yol açmaktadır. Bu şekilde uygulamalar da toplumsal refahı düşürmekte ve ekonomik büyümeyi engellemektedir. Örneğin, Çinde son yıllarda yapılan mali merkezizetçilik reformu yolsuzluğu etkilemek suretiyle toplam vergi gelirlerini ve ekonomik büyümeyi düşürmüştür (Chen, 2004).

Yerel yönetimlerin ağırlıkta olduğu federalist yönetimlerde ise rant faa-

3 Oy ticareti ve Logrolling terimleriyle ifade edilebilecek bu tür anlaşmalar aslında geçmeyi hak etmeyen bir takım kararların siyasal süreçten başarıyla geçirilebilmesini ifade eder.

liyetleri toplum tarafından daha rahat kontrol edilebileceğinden dolayı kamusal mal ve hizmetleri sağlamada yönetim maliyetleri daha düşük olacaktır. Ayrıca bu sistemlerde yerel yönetimlerin ağırlıkta olması ve birçok faaliyetin merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerce üstlenilmesi kırtasiyecilik ve bürokrasi maliyetlerini minimize etmekte ve idari personel israfından kaçınmada yardımcı olmaktadır. Yerel yönetimde baskı grupları daha az problemlidir. Halkın daha yakından denetimi söz konusudur.

### 5. Adalet İlkesi

Belirli kamusal mal ve hizmetlerin toplumun bireylerince eşit şekilde tüketilebilmesi gereklidir<sup>4</sup>. Ulusal birlik ve vatandaşlık bilinci, temel eğitim, sağlık hizmetleri gibi hizmetler bu türdür. Bu tür kamusal mal ve hizmetler yerel yönetimlere bırakıldıklarında farklı farklı miktarlarda üretilmeleri söz konusu olabilir. Ancak toplumsal adalet bütün bireylerin kamu mal ve hizmetlerinden eşit şekilde faydalanmaları ile sağlanır (Quigley ve Rubinfeld, 1997). Toplumsal refahı artıran toplumda barış ve huzuru tesis eden toplumsal adaletin sağlanması gereği de ortadadır. Ancak, Tiebout (1956) modeli bu tür eşitliğin federal sistemde yerel yönetimler tarafından sağlanamayacağını göstermiştir. Merkeziyetçi yönetimler hizmetlerin daha adaletli sağlanması konusunda avantaja sahiptirler.

Hizmetlerin eşit yada standart yapılması bunların her zaman doğrudan merkezi hükümet tarafından yapılması gerektiği anlamına gelmez. Merkezi hükümetin bu ürünlerin belirli standartlarda topluma sağlanması için bir takım kurallar koyması bazen yeterlidir. Örneğin çevre koruma, hava kontrol sistemi, yol ve trafik işaretleri ve güvenlik standartlarının ülke düzeyinde her yerde aynı olması için merkezi yönetimin bir takım düzenlemeler yapması ve yerel yönetimlere uygulatması mümkündür. Bu tür programların merkezi yönetim tarafından düzenlenip yerel yönetimlerce uygulanması programların ulusal düzeyde yapılmalarından ötürü doğacak etkinlik azalışını önlemektedir. Bu nedenle, bazen uygulamada etkinliğin sağlanması için merkezi yönetimin alt birimleri olan vilayetler ve yerel yönetimler devreye girmelidir.

Ayrıca gelirin yeniden dağılımı merkezi yönetim tarafından yapılması yerel yönetimler tarafından yapılsaydı doğacak bir takım problemleri de ortadan kaldırır. Örneğin, gelirin yeniden dağılımı amacıyla transfer hizmetleri yerel yönetimlerce yapıldığında bu hizmetlerin bol olduğu yere daha çok göç

4 James Tobin tarafından 'Commodity Egalitarianism' deyimıyla ifade edilen eşit tüketim fikridir.

olabilir. Bu da farklı bölgelerdeki demografik yapıyı bozacak ve bir takım bölgeler sadece yardıma muhtaç insanların yaşadığı alanlar olacaktır. Bu tür hizmet birimleri merkezi yönetim tarafından en azından düzenlendiğinde bu gibi olası problemler önlenir. Burada yardımlar için merkezi yönetimin bir takım şartlar koyması sadece yardım almak amacıyla bir yerden diğerine göçü biraz önler. Bu ve bunun gibi bir takım nedenlerden ötürü gelirin yeniden dağılımıyla ilgili programlar federal yada merkezi yönetim tarafından yürütülmelidir.

Gelirin yeniden dağılımını sağlayan kamu programlarının en güzel merkezi yönetim tarafından dizayn edileceğini öngören başka görüşler de ortaya atılmıştır. Şöyle ki gelirin yeniden dağılımına ilişkin programlar tamamen yerel yönetimlere bırakıldığında bu programların sayısı ve miktarı azalacaktır (Inman ve Rubinfeld, 1996). Ayrıca, ülke düzeyinde dağılık olan nüfusu ilgilendiren ve dışsallıkları yüksek olan aktiviteler yerel yönetimlerce yerine getirilmeye çalışıldığında söz konusu problemler daha da çarpıcı hale gelmektedir. Bu tür kamu aktivitelerinin mali planlamasının sorumluluğunu merkezi yönetimler üstlenmelidir. Sadece coğrafi mekanlar arası dışsallıkları (yada taşkınlıkları) olmayan yada sınırlı olan kamu aktivitelerinin sorumluluğunu ise yerel yönetimler üstlenmelidir (Qates, 1972). Oates'a göre piyasa düzenlemeleri ulusal savunma, kamu sağlığı, ekonomik istikrar, gelirin yeniden dağılımı en iyi merkezi yönetimlerce halledilebilir. Ayrıca merkezi yönetim düzeltici politikalar izleyerek, bölgelerarası dengesizlikleri gidermelidir. Bu şekilde yoksulluk tuzağında kalmış olanlar ancak kurtulabilirler (Myrdal, 1957).

Sonuç olarak, gelir dağılımındaki adaletsizliği giderme ve bölgeler arası vergi ve harcama rekabetini kontrol etme amaçlarıyla gelirin yeniden dağılımına yönelik programlar federal yada merkezi yönetimler tarafından üstlenilmelidir. Ayrıca, federal yada merkezi yönetimler eyalet yada yerel yönetimlere kamu regülasyonları ve harcama programlarını dikte edebilir ve onları uygulamada belirli standartlar getirerek bağlar.

### **Sonuç ve Politika Önerileri**

Bu çalışma kamusal mal ve hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında optimal dağılımının nasıl olacağını ölçek ekonomileri, dışsallıklar, karar-alma ve yönetim maliyetleri ve adalet gibi kriterler ışığında araştırmıştır. Bu araştırmada kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasını gerçekleştirmek ve bu şekilde toplumun refahını maksimize etmek için hangi mal ve hizmetlerin merkezi yönetim hangilerinin ise yerel yönetimlerce sağlanması

gerektiğinin gerekçelerini ortaya konmuştur. Hemen vurgulamak gerekir ki hizmetlerini yerel ve merkezi yönetim hizmetleri olarak kesin hatlarla ayırt etmek oldukça zordur. Bununla birlikte ortaya atılan kriterler ışığında konuya ilişkin bir takım öngörüler yapılabilmektedir. İlk olarak, ölçek ekonomileri kriteri dikkate alındığında özellikle saf kamusal mallarda ekstra birimi üretmenin maliyetinin sıfır olmasından dolayı üretim miktarı arttıkça birim başına maliyetin düşüyor olması üretimlerinde ölçek ekonomilerinin geçerli olduğu mal ve hizmetlerin merkezi yada federal yönetim gibi daha kapsamlı yönetimler tarafından sağlanması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Ulusal avunma, Uluslararası Diploması, Elektrik Santralleri, Bilgi ve Haberleşme Hizmetleri, Çevre Koruma, Piyasa Düzenlemeleri, Yeniden Gelir Dağılımı gibi hizmetler tek elden yapıldığında maliyetten tasarruf edilen hizmetlerdir. Ölçek ekonomileri kriterine göre ölçeğin artan getirileri ne kadar uzarsa yönetimin kapsam alanı da o kadar genişler.

Herhangi bir mekanda yapılan hizmetin yada uygulamanın diğer alanlara da taşınmasını ifade eden 'Spesiyal Dışsallıklar' dikkate alındığında ise çevreyi korumayı amaçlayan, vergi ve harcamaların miktarını düzenleyen politikaların, sosyal sigorta fonu ve sosyal güvenlik, işsizlik yardımları gibi hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getirilerek söz konusu dışsallıkların sosyal refahı artıracak şekilde içselleştirilebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimler, yerel fiziksel çevrenin biçimlenmesine ve nüfusun dağılımına etkide bulunabilecek türlü araçları ellerinde bulundurduklarından bu dışsal faydaları özümseyebilecek şekilde kapsam alanı içine alabilirler (Keleş, 1984, s. 212). Dışsallıkların söz konusu olduğu yerde kural bir mal yada hizmetin üretilmesiyle ortaya çıkan negatif yada pozitif dışsallık ne kadar büyükse o mal yada hizmet o oranda kapsamlı yönetim tarafından üretilmelidir.

Toplumdaki talep yapısını dikkate alan "Talep Çeşitliliği" kriterine göre bir mal yada hizmet toplum tarafından çeşitli varyasyonlarda değil de tek standart bir mal olarak talep görüyorsa o mal yada hizmet o kadar çok merkezi yönetim tarafından sağlanmalıdır. Bir mal yada hizmetin bir ülkede yaşayan nüfusun geleneksel, demografik, kültürel, coğrafik yapısına göre çeşitlendirilebilmesi o malın daha çok yerel yönetimlerce sunulmasını gerektirmektedir. İmar ve iskan hizmetleri, su ve kanalizasyon hizmetleri, festival, tiyatro ve benzeri eğlence hizmetleri daha çok yerel yönetimlerce o bölgenin şartlarına göre sunulması gerekirken, elektrik, bilgi ve iletişim teknolojileri, ulusal savunma, uluslararası diploması, milli değerler daha çok merkezi yönetimce sunulmalıdır.

Karar alma ve yönetim maliyetleri açısından bir ülkede üretilen ve ülkenin tamamını ilgilendiren kanun, kural ve yönetmelikler, piyasa düzenlemeleri, gelirin yeniden dağılımı, ulusal haberleşme, istihbarat, iletişim hizmetlerinin merkezden sağlanması gerekirken, her bölgeyi ilgilendiren bürokrasi hizmetleri, sağlık, temel eğitim yerel idarelerce sağlanmalıdır.

Adalet kriteri yukarıdaki kriterlerden farklı olarak aynı tür mal ve hizmetlerin merkezden mi yoksa yerel yönetimlerce mi sağlanması konusunda bazen zıt yönde çalışmaktadır. Talep çeşitliliği kriterine göre her bölge istediği kadar eğitim hizmeti alması o bölge için refah artırıcı iken adalet kriterine göre her bölge ve her ihtiyacı olan eşit şekilde eğitim hizmetin yararlanabilmesi anlayışı vardır. Burada önemli olan her hizmetin yada gelirin eşit şekilde dağıtımı değil herkesin fayda seviyesinin birbirine yakın olması anlaşılmalıdır. Bu nedenle bu çalışmada bizim eşitlikten kastımız hizmetten faydalanma, kanun kural ve yönetmeliklerin herkese eşit şekilde uygulanmasıdır. Bu anlamda özellikle piyasayı düzenlemeye yönelik bir takım politikaların merkez yönetim tarafından yapılması ve standartların merkezi yönetimce belirlenmesi eşitlik ilkesinin bir gereğidir.

Bu çalışmada ele alınan kriterler ışığında kamusal mal ve hizmetlerin yönetimlere nasıl dağılması gerektiği konusunda bir takım kısıtlamaların olduğu bilinmelidir. Bu mal ve hizmetlerin kesin bir dağılımı yerine bir malın özel mal yada kamu malı olmasının bir derece meselesi olduğu gibi yerel yada ulusal olmasını da bir derece meselesi olduğunu belirtilmelidir. Ayrıca, mal ve hizmetlerin hangi yönetimce sağlanması gerektiğine bugün büyük etkide bulunan teknolojik gelişmeler gibi bir takım etkenlerin de farkında olmak gerekmektedir. Son olarak bir çok diğer etkenler gibi optimal hizmet bölüşümünü tasarlarken ülkelerin sahip olduğu siyasi, idari yapıyı ve gelir bölüşümünü de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bu konuda yapılacak çalışmaların bu tür etkenleri konu edinerek optimal hizmet bölüşümü konusunda daha ileri yargılara varılmasını sağlamaları mümkündür.

### **Kaynakça**

- Alonso, William. (1971). "The Economics of Urban Size" Papers of the Regional Science Association, Sayı.26 s.67-83.
- Buchanan, James. (1965). "An Economic Theory of Clubs" *Economica* Sayı. 32, s.1-14
- Chen, Kang. (2004). "Fiscal Centralization and the Form of Corruption in China" Sayı. 20.
- Coase, Ronald. (1974). "The Light House in Economics" *Journal of Law and Economics*

(October).

- Fisher, Ronald. (1996). *State and Local Public Finance: Institutions Theory and Policy*. Chicago: IRWIN Publications.
- Frey and Luechinger, (2004). "Decentralisation as a Disincentive for Terror" *European Journal of Political Economy*, Sayı. 20 s.509-515.
- Inman, Robert ve Daniel, Rubinfeld. (1997). "The Political Economy of Federalism" In D. Mueller ed. *Perspectives on Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Keles, Ruşen. (1984). *Kentleşme ve Konut Politikası Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*: 540.
- Marlow Michael L. (1988). "Fiscal decentralization and Government Size" *Public Choice* Sayı. 56 s. 259-269.
- Myrdal, 1957: *Rich Lands and Poor*, New York: New York Harpers Press.
- Oates, Wallace. (1994). "Federalism and Government Finance" In John M. Quigley and Eugene Smolensky, eds. *Modern Public Finance*, Cambridge: Harvard University Press.
- Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Quigley Jhon ve Rubinfeld, Daniel. (1997). "Federalism as a Device for Reducing the Budget of the Central Government" (1997) "Alan Auerbach eds. *Fiscal Policy Lessons from Economic Research*. Cambridge: The MIT Press.
- Tiebout Charles. (1956). "Pure Theory of Public Expenditures" *Journal of Political Economy*, Sayı. 64 s.416-24.
- Tobin, James. (1970). "On limiting the Domain of Inequality" *Journal of Law and Economics*, Sayı.13 s.263-77.
- Tortop, Nuri (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, 1996 *TODAI Yayınları* No:263: s. 30.
- Wheeler, Harvey. (1970). *Democracy in a Revelutionary Era*. New York: Praeger Pres.