
**KAMU EKONOMİSİ TEORİSİNDE YERELLEŞME RASYONELİ VE
KUŞAKLAR ARASI MALİ FEDERALİZM TEORİLERİNİN
KARŞILAŞTIRILMASI¹**

Önder ÇALCALI²

Öz

Kamu ekonomisi teorisi üzerine yapılan tartışmalar, kamu kesiminin ekonomi içindeki yeri, rolü ve bunun etkileri üzerine yapılmaktadır. Kamu kesimi, merkezi yönetim ile beraber yerel yönetim birimlerini de kapsamaktadır. Kimi ülkelerde merkezi yönetime doğrudan bağlı yerel kamu yönetim birimleri şeklinde bir yapılanma mevcut iken; kimi ülkelerde ise, yerel kamu yönetim birimlerinin merkezi yönetime olan siyasi ve mali bağımlılıkları daha zayıftır. "Özerk" nitelikli olarak kabul edilen bu ikinci tür yerel kamu yönetim birimlerine daha çok federal yapıyı ülkelerde rastlanmaktadır. Kamu yönetiminin asli unsurlarından olan yerel yönetim birimlerinin varlıklarına gerekçe oluşturan unsurlar ve mali özerklik derecelerinin hangi düzeyde olması gerektiği hususlarının analizi önem taşımaktadır. Bu çalışma, mali anlamda yerel kamu yönetim birimlerine daha fazla serbestlik tanınması etrafında şekillenen mali federalizm teorisinin, birinci ve ikinci kuşağını karşılaştırmakta ve iki kuşak arasındaki ortak ve farklı noktaları ortaya koymaktadır.

Anahtar kelimeler: Mali Federalizm Teorisi, Yerelleşme, Mali Yerelleşme

**LOCALIZATION RATIONAL IN THE PUBLIC ECONOMY THEORY
AND COMPARISON OF FISCAL FEDERALISM THEORIES
BELONGING TO DIFFERENT GENERATIONS**

Abstract

The discussions on the theory of public economy are based on the public sector's place, role and its implications in the economy. The public sector includes central government as well as local government units. Whereas in some countries there is a structure in the form of local public administration units directly linked to central government; in some countries, the political and financial dependence of the local public administration units to the central government is weaker. This second type of public administration, which is considered "autonomous", is mostly found in federal countries. It is important to analyse the factors that lie at the basis of the assets owned by local public administration units, which are the main elements of public administration; as well as the proper level of financial autonomy that should be given to the local public administration units. This study compares the first and second generations of the financial federalism theory, which is shaped around the idea of giving greater financial freedoms to local public administration units and presents the common and different aspects between the two generations.

Keywords: Fiscal Federalism Theory, Localization, Fiscal Decentralization

¹ Bu çalışma yazarın Ankara Üniversitesi, SBE, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalında kabul edilen "Mali Yerelleşme ve Yerel Vergi Geliri Performansı İlişkisi: Doğu Karadeniz Bölge Belediyeleri Üzerine Bir Uygulama" başlıklı doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

² Yrd.Doç.Dr. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, onder.calcali@erdogan.edu.tr, orcid.org/0000-0002-8084-4136

1. Giriş

Devletler kamu otoritesi olarak tarih boyunca farklı idari yapılara sahip olmuşlardır. Fakat hemen bütün devlet yapıları içerisinde “yerel kamu yönetim birimleri” var olagelmıştır. Bu yerel birimler bazen, devleti merkezden idare eden yönetim organının birer temsilcileri şeklinde; bazen de idari ve mali anlamda merkezle zayıf bağları olan, özerk (otonom) yapılı birimler olarak yapılanmışlardır. Bu birimlerin ortak noktaları, kamusal otoritenin bir parçaları olmaları yani devlet aygıtının içerisinde yer almalarıdır. Bu durum, söz konusu yerel birimlerin tüm eylemlerine “kamusallık” niteliği kazandırmaktadır.

20. yüzyılın ortalarına doğru neoklasik iktisat temelli kamu ekonomisi teorisi kapsamında Hayek (1945), Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972) gibi yazarlar tarafından “mali federalizm teorisi” geliştirilmiştir. Bu teoriye göre, mali kaynakların ve sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine devredilmesiyle, kamu ekonomisinde daha etkin bir yapının tesisi mümkün olabilecektir. “Mali yerelleşme” olarak da adlandırılan bu sürecin temelinde, kamusal mali kaynakların yönetiminin ve bu kaynaklar ile yapılacak hizmet sunumlarının, merkezi yönetime kıyasla, yerel yönetimler tarafından daha etkin gerçekleştirileceği görüşü yatmaktadır.

Mali federalizmin birinci nesil teorisyenleri konumundaki sözü edilen yazarların yaklaşımlarından sonra, bazı çekinceler ile birlikte, farklı temeller üzerinden mali federalizm literatürüne katkı yapan başka teorisyenler de ortaya çıkmıştır. Bunlar; kamu tercihi teorisyenleri (Buchanan ve Brennan (1980)) ve yine kamu tercihi kuramı argümanlarıyla kurumsalcı yaklaşım çerçevesinde literatüre katkı yapan Weingast (1995), Qian ve Roland (1998), Besley ve Coate (2003) gibi son dönem yazarlardır. Oates (2005)’e göre, bu son dönem yazarlara ikinci nesil mali federalizm teorisyenleri de denilmektedir.

Birinci nesil mali federalizm teorisyenlerine göre, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılacak eşitleme amaçlı yardımlarla (transferlerle) mali yerelleşmede dengeli bir yapının tesisi mümkün olabilecektir. Söz konusu transferler, kamusal faydanın daha geniş alanlara yayılmasını sağlamanın yanında, yıkıcı vergi rekabetinin önlenmesine³, yönetimler arası yatay ve dikey mali eşitsizliklerin giderilmesine ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasına katkı yapacaktır. İkinci kuşak teorisyenler ise, merkezi yönetimin transfer kaynaklarına umut bağlamak yerine, yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynaklarını artırmaları gerektiğini savunmaktadırlar. Çünkü merkezde bulunan ortak havuzdan yararlanma anlayışı, yerel yönetimin sunmuş olduğu kamusal hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin arasındaki farkı açmaktadır. Yerel düzeydeki harcamaların büyük bir kısmı, ülke genelinde toplanan gelir havuzundan (merkezi bütçeden) aktarılan transferlerle finanse edilirse, bu transferin kaynağı olan merkezi vergilerin çok düşük bir kısmına ilgili yöre halkı katılırken; elde edilecek fayda, merkezden aktarılan transferleri kullanan yerel yöneticiler ve halk tarafından içselleştirilir. Söz konusu bu transferler, vergi ödeyenler ile bu

³ Yerel yönetimlerin vergileme konusunda tam yetki sahibi olduğu durumlarda geçerlidir.

kaynaktan yararlananlar arasındaki bağı koparmaktadır. Böyle bir durumda, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini artırmalarını ve öz gelir - harcama ilişkisini güçlendirmeyi teşvik edecek politikalar da uygulanmalıdır. Aksi halde, yerel yönetimler için zamanla bir “transfer bağımlılığı” durumu ortaya çıkabilecektir.

Bu çalışmada öncelikle kamu ekonomisi teorisi çerçevesinde yerelleşmenin gereklilikleri ve rasyonalitesi ile birlikte, yerel yönetim birimlerinin varlık nedenleri tartışılmıştır. Ardından, birinci ve ikinci nesil (kuşak) ayırımı yapılarak ele alınan mali federalizm teorilerinin karşılaştırılması suretiyle bir sentez ortaya konulmaya çalışılmış, yapılan tespit ve önerilerle çalışma sonlandırılmıştır.

2. Kamu Ekonomisi Teorisinde Yerel Yönetimler ve Yerelleşme Rasyoneli

2.1. Kamusal Müdahale

Klasik iktisat anlayışı geleneğinden gelerek, faydacı temellere dayalı marjinalist yaklaşımlarla türemiş olan neoklasik iktisat teorisine⁴ göre, ekonominin temel mekanizması olan “piyasa” iyi işleyen dengeli bir yapıya sahiptir. Fakat bu mekanizma, kendisini oluşturan ekonomik aktörlerin davranışlarına ya da dışsal faktörlere bağlı olarak bazen aksamakta ya da dengeden sapmaktadır. Aksayan ve dengeden sapan piyasanın tekrar optimal⁵ ya da arzulanan noktaya ulaşamaması durumu “piyasa başarısızlığı⁶” olarak adlandırılmaktadır. Yine neoklasik iktisat teorisi, piyasa başarısızlığının dışarıdan bir müdahale ile giderilebileceğini ve bu müdahaleyi yapacak aktörün de ancak meşru kamusal otorite olan “devlet” olduğunu kabul etmektedir. Bu durum devletin piyasaya yaptığı “kamusal müdahale” olarak adlandırılmakta ve devletin ekonomik rasyonalitesini oluşturmaktadır (Kirmanoğlu, 2009: 5-13)

1929 Dünya ekonomik buhranı, piyasaya gerektiği yerde kamu müdahalesinin zorunlu olduğunu ortaya koymuştur. Keynes bu müdahalenin çeşitli mali araçlarla yapılabileceğini belirterek devlete fonksiyonel bir görev biçmiştir. Keynesyen ekolün önemli temsilcilerinden Musgrave, 1959 yılında yayınladığı ve kamu ekonomisi literatürünün önemli kaynaklarından olan kitabında⁷, piyasa mekanizmasının gerçekleştiremeyeceği ya da başarısız olduğu, bazı ekonomik gerekliliklerin bizzat kamu otoritesi tarafından yapılması gerektiğini belirtmiş ve devlete ekonomik istikrar, kaynak dağılımı ve gelir dağılımına ilişkin fonksiyonlar yüklemiştir.

⁴ Neoklasik iktisat teorisi, klasik ekonomi anlayışının bir devamı niteliğinde olan ve faydacı anlayış, marjinal analiz ve subjektif değer (seçim) gibi argümanlarla temellenen; Alfred Marshall, Léon Walras ve Carl Menger gibi iktisatçılar tarafından 19.yy’da farklı ülkelerdeki okullarda temelleri atılmış olan bir paradigmadır (Kirmanoğlu, 2009: 5-13).

⁵ Burada kastedilen “Pareto optimal denge” dir. Pareto optimumu olarak da bilinen bu durum: Bir kimsenin durumunun daha da iyileştirilmesinin ancak diğerinin durumunun kötüleştirilmesiyle mümkün olduğu optimal denge durumudur (Nadaroğlu, 2001: 35). Pareto optimumu ile sağlanan etkinlik, kaynak tahsislerinin genellikle standart değerlendirilmesi olarak kabul edilir. İktisatçıların ‘etkin’ kelimesini kullandıklarında kastettikleri kavram genellikle Pareto etkinliktir (Akalın, 2000: 36)

⁶ Piyasanın başarısız olduğu konular: Kamusal mallar, dışsallıklar, doğal tekeller, eksik piyasalar (piyasa yoklukları), bilgi eksiklikleri ve asimetric bilginin varlığı gibi konulardır.

⁷ Richard Abel Musgrave (1959), The Theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill.

Kamu ekonomisinin yapısı özel ekonominin yapısından farklı olarak, toplumsal tercihlerin siyasal karar alma süreçleri sonunda kamusal politikalara dönüştüğü alandır (Stiglitz, 2000: 183). Yani, piyasada fiyat sisteminin üstlendiği rolü, kamu ekonomisi kapsamında siyasal süreç üstlenmektedir. Dolayısıyla söz konusu kamusal müdahalelerin hangi alanlara ve hangi araçlarla yapılacağına toplumu temsilen siyasal iktidar karar vermektedir. Bu bağlamda, piyasanın “birinci en iyi” (Pareto etkin) tahsisi gerçekleştiremediği durumlarda, siyasal karar alma sürecinin sonucunda oluşan kamusal otorite “Pareto iyileştirme”⁸ yapmak suretiyle kamu ekonomisinde toplumsal faydayı artırmaya çalışacaktır. Bailey (1995: 26)’e göre, kamu sektörünün ekonomiye söz konusu müdahalelerinin gerekçesi, ancak bu müdahaleler sonucunda ortaya çıkması beklenen ekonomik etkinlik artışlarıyla açıklanabilecektir.

2.2. Kamu Ekonomisinde Yerel Yönetimler

Kamu sektörünün, ekonomide kendisine biçilen fonksiyonları başarılı bir şekilde yerine getirebilmesi, ancak ideal bir organizasyonel yapıya sahip olması ile mümkündür. Devletlerin organizasyonlarında, iki kutuplu yapılanma söz konusu olabilmektedir. Bunların birinde tam merkezi (özeysel) yönetim birimi yer alırken, diğerinde tam yerel (özerk) yönetim birimleri yer almaktadır (Oates, 1972: 3). Bu iki uç durumda yer alan yönetim birimlerinin tek başına uygulandığı devlet yapılanmaları neredeyse yok gibidir. Uygulamada, bu iki yapının da var olduğu karma devlet yapılanmaları söz konusudur.

Musgrave’e göre, ekonomik istikrarı ve adil gelir dağılımını sağlama görevini doğası gereği⁹ merkezi yönetimler üstlenmeli iken, etkin kaynak dağılımı¹⁰ görevi yerel kamu yönetim birimlerine verilmelidir (Musgrave, 1959: 12-13). Çünkü kamusal malların bazılarının faydaları ulusal ölçekli iken¹¹, bazılarının faydaları ise bölgesel ya da yerel ölçeklidir¹². Ulusal ölçekteki tam kamusal malların sunumunun yerel birimler tarafından sağlanması mümkün olmadığından, bunların merkezi yönetim tarafından sunulması gerektiği konusunda tartışma yoktur. Ancak, diğer bölgesel ya da yerel ölçekteki tam ve yarı kamusal malların¹³

⁸ Pareto optimal durum, “birinci en iyi” teoremi olarak ta bilinmektedir. Pareto optimalitesinin sağlanmadığı durumda piyasada “ikinci en iyi” tahsis gerçekleşmiş demektir. Pareto iyileştirme ise, piyasa süreci sonucunda oluşan bu optimal dışı dengeyi, Pareto optimal düzeye taşımaya yönelik yapılan bütün müdahalelerdir (Akalin, 2000: 9)

⁹ Özellikle ekonomik istikrarın sağlanması makro (ulusal düzeyde) politika uygulanmasını gerektirir. Çünkü, ekonomik istikrar kapsamında; tam istihdam, makul bir fiyat seviyesi, kabul edilebilir bir büyüme hızı ve dış ekonomik dengenin sağlanması (Akalin, 2000: 14) hedeflenir. Bu hedeflere ulaşılması da ancak merkezi politikalar ile mümkündür.

¹⁰ Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda, piyasa mekanizması çalışmadığı için devlet müdahalesi ve kamu ekonomisinin tahsis fonksiyonu geçerli olmaktadır. Böylece ilgili kamu otoritesi: Hangi kamusal mal ve hizmetler üretilmelidir?, ne kadar üretilmelidir?, kim için üretilmelidir?, nasıl üretilmelidir? gibi soruları cevaplandırmış olmaktadır (Stiglitz, 2000: 11).

¹¹ Örn: Dış güvenlik (ulusal savunma), diplomasi vb.

¹² Örn: Çevrenin korunması, cadde ve sokak temizliği, şehir içi yol ve su hizmeti vb.

¹³ Tam kamusal malların özellikleri: Faydaları bölünemez, fiyatlandırılmazlar, tüketimlerinde rekabet yoktur, tüketimlerinden başkaları dışlanamaz. Bunlara örnek olarak ulusal savunma, deniz feneri ve diplomasi verilebilir. Yarı kamusal malların özellikleri ise: Faydaları bölünebilir, fiyatlandırabilirler, tüketimlerinde rekabet vardır, hem bireysel hem de kamusal fayda söz konusudur, tüketimlerinde başkalarının dışlanması söz konusu olabilir. Bunlara örnek olarak eğitim ve sağlık hizmetleri verilebilir (Akalin, 2000: 57-58)

üretim ve sunumlarının yerel birimler tarafından yapılması daha rasyonel olacaktır. Kamu hizmetinin yayıldığı alanın yöre sınırları içerisinde kalması durumunda, yerel birimler bu hizmete olan talebi merkezi otoriteye göre daha iyi bileceklerdir (R. ve P. Musgrave, 1989: 445; Bailey, 1999: 76). Talep seviyesini ve bireylere göre farklılaşmasını iyi bilen yerel yönetimler, hizmetlerin bunlara göre önceliklendirilmesi suretiyle toplumsal faydanın maksimize edilmesi açısından en optimal hizmet üretimini gerçekleştirip, “kamusal kaynakların etkin kullanımını ve dağılımını” sağlamış olabileceklerdir.

Kamu ekonomisinde, toplulukların farklı talepleri (kararları) kamusal mal ve hizmet arzında dikkate alınmak durumundadır. Özel ekonomide ekonomik aktörlerin taleplerinin dikkate alınması gibi, değişik coğrafyalarda farklı yerel taleplere göre yerel yönetimlerin kamusal mal üretip arz etmeleri, kamu ekonomisini Pareto etkin noktaya taşıyabilir. Ancak bu, rekabetçi bir yerinden yönetimli devlet yapılanmalarında mümkündür (Tiebout, 1956’dan aktaran Oates, 2005: 6). Bu bağlamda, kamu ekonomisinde Pareto etkinliğin sağlanması, farklı yerel yönetimlerin varlığı ile mümkündür.

Yerel kamu yönetim birimleri, optimum hizmet kalitesini ve sunumunu kendi yetki alanının gereklerine göre çok daha gerçekçi bir biçimde saptayabilirler. Merkezi yönetim ise genellikle tüm bölgeler için ortak nitelikte standart bir kamusal hizmet üretimini ve sunumunu tercih etmektedir (Oates, 1999: 1123). Nadaroğlu (2001: 40), Oates’in bu kabulünden yola çıkarak, merkezi yönetimin sunduğu hizmet standardının gerekenden büyük olduğu bölgelerde kaynak israfı, düşük olduğu bölgelerde ise yetersiz üretim sebebiyle optimumdan uzaklaşmanın söz konusu olacağını ileri sürmektedir.

Yerel kamu yönetim birimlerinin etkin yapılara sahip olmaları önemlidir. Çünkü Tiebout’a göre, insanları kendi bölgelerine çekmek için vergi ve harcama politikalarıyla yerel birimlerin rekabet halinde olduğu durumda, kişiler kendi faydalarını maksimize etmek için bir yerel birimden diğerine göç etmek suretiyle bu politikaları ayaklarıyla oylamış olacaklardır (vote with feet)¹⁴ (Tiebout, 1956: 420). Bu durumda kişiler kamu mallarına olan tercihlerini açıklamış olacaklardır. Bu sayede, “kişilerin (seçmenlerin) kamu mallarına olan taleplerini açıklamama” sorunu yerel düzeyde çözümlenmiş olacaktır. Bu durum, kaynakların etkin tahsisi için elzem olan talebin bilinmesi ihtiyacını gidermiş olmaktadır.

Kamunun ekonomide üstlenmesi gereken görevler konusunda, Musgrave (1959: 160) gelirin yeniden dağılımı fonksiyonunun merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiğini belirtirken, yerel yönetimlerin de bu işin idari organizasyonunda rol alabileceklerini belirtmektedir. Bu konuda karar alıcı değil ancak, uygulayıcı rol üstlenebilirler. Oates (1968: 45)’e göre de, yerel yönetimlerin gelir dağılımına müdahale eden vergi ve harcama politikaları uygulamaları durumunda, yüksek gelirli bireyler daha az refah kaybı yaşayacakları, düşük

¹⁴ Tiebout’a göre, yerel kamu yönetim birimleri arasındaki bu rekabet, idareleri bireylerin istedikleri malları etkin bir biçimde üretmeye sevk edecektir. Çünkü bireyler, özel malları satın alırken açıkladıkları tercihlerini, bölgesel (yerel) kamusal mallar için de oy vererek açıklamış olacaklardır. Bu durumda, kamusal mal ve hizmet üretimi yerel düzeyde “daha etkin” gerçekleşmiş olacaktır (Tiebout, 1956: 422).

gelirli bireyler de daha fazla refah artışı elde edecekleri yerlere taşınmaları suretiyle bölgeler arasında kayda değer dengesizliklerin ortaya çıkmasına sebep olurlar ki, bu durum söz konusu politikanın amacına büyük engel teşkil edecektir.¹⁵ Ayrıca, gelirin yeniden bölüşümü konusunda yerel yönetimler arasında politika farklılıkları olmadığı durumda da, ekonomik açıdan bu uygulamaların merkezi düzeyde yapılması daha rasyonel olacaktır. McLure ve Martinez-Vazquez (2001: 5) de bu görüşü desteklemektedirler. Ancak bazı yazarlar (Bailey, 1999: 9; Litvack ve Seddon, 1999: 83), yerel yönetimlerin gelir dağılımına yönelik politikalar üretebilecekleri yönünde görüş belirtmektedirler. Onlara göre, yerel yönetim birimlerinin bireylerin göç etmesine neden olmayacak düzeyde gelirin yeniden dağıtımına yönelik politikalar uygulamaları sakıncalı değildir. Zira yüksek gelirli yerel yönetim sakinleri, diğergam¹⁶ düşünüp bu politikaları destekleyebilirler. Diğer yandan, yerel yönetimlerin sundukları eğitim ve sağlık hizmetleri; düşük gelirliye yönelik uyguladıkları emlak, su ve temel gıda tüketimine yönelik politikaları zaten bu yöndeki yaygın uygulamalarıdır.

Kamu tercihi teorisine göre, devlet kademesinde kamusal mal ve hizmet sunan birimin seviyesi yükseldikçe (merkezileştikçe), devletin başarısızlığı sorunu daha da artmaktadır. Kaynakların etkin dağılımı (ya da dağıtılması) ile kamusal karar biriminin politika oluşturma süreci yakından ilişkilidir. Alt (yerel) kamu yönetim birim politikacı ve bürokratlarının alacakları kararlar ile mükellef (tüketici) taleplerinin kesişmesi ya da örtüşmesi daha fazla muhtemeldir. Bu bağlamda, kamusal mal üretecek karar birimlerinin yerel düzeyde olması, kamu ekonomisinde başarısızlık sorununu azaltabilir. Yani kamu tercihi teorisine göre devletin ekonomideki başarısızlığının azaltılması ya da etkinliğinin artırılmasına yönelik adımların atılması, mali anlamda yerelleşmeyle mümkündür (Boyne, 1996: 718).

2.3. Yerelleşme Rasyoneli ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında gelişerek, ayrı ve güçlü bir kamu yönetim birimi haline gelmeleri, tarihsel süreçte demokrasinin gelişerek yaygınlaşmasına bağlanabilir. Keleş (2012: 25-30), bu noktaya dikkat çekerek, kentli nüfusun zaman içinde artmasıyla bu kesimin merkezi yönetim karşısında demokratik siyasi taleplerinin de arttığını, bunun sonucunda da yerel birimlerin merkezi yönetim karşısında (ya da onun yanında) ayrı bir güç haline geldiklerini belirtmektedir. Bu bağlamda, demokratik yapıya sahip bir sistemde, seçilmişler tarafından yönetilen yerel birimler yerelleşme ideasının temel gerekçesini oluştururlar. Demokrasinin varlığının korunması ve gelişiminin sağlanması için

¹⁵ Oates'in bu fikrinin temeli, Buchanan'ın "Federalizm ve Mali Eşitlik" başlıklı eserinde belirttiği, "farklı bölgelerdeki 'benzer bireylerin', 'benzer muamele' görmesi gerektiği, aksi halde düşük gelirliye gelir aktarımı farklı derecelerde uygulanması durumunda, verimsiz göçün ortaya çıkacağı" önerisine dayanmaktadır. Detaylı bilgi için Bkz. Buchanan, J. M., (1950) "Federalism and Fiscal Equity" The American Economic Review, C. 40 (4), s.583-599

¹⁶ Diğergam: Özgeci, kişisel yarar gözetmeksizin başkalarını da düşünme; bencil olmama. TDK Sözlüğü, Erişim adresi: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a93ff3f069fc0.56453802

yerel düzeyde uygulanması şarttır. Yerel yönetimler de bu yapının temel ögesi durumundadırlar.

Yerel hizmetlerin merkezden planlanması; yerel halkın ihtiyaç ve önceliklerinin isabetli bir şekilde belirlenememesi ve bunun paralelinde doğru ve etkili bir programın yapılamaması, karar verme ve kararları uygulamada bürokrasi, gecikme, duyarsızlık gibi yönetsel etkinsizlik sorunlarına neden olabilmektedir. Buna karşın halkın gereksinimlerinin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi ve bunlar arasında halkın öncelik tercihlerine göre isabetli sıralamanın yapılması, hiç şüphesiz yerel düzeyde daha olanaklıdır (Oates, 2006: 390). Bu durum, yerel yönetimlerin '*yönetsel*' açıdan varoluş nedenini ortaya koymaktadır¹⁷. Aynı zamanda yerel düzeydeki planlama aşamasında, merkezi planlamada karşılaşılan sorunlarla karşılaşmaz ve hizmetlerin sunumu daha hızlı, iktisadi ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilir.

Nadaroğlu (2001: 19)'na göre, idari yapı içerisinde yerel yönetim birimlerinin varlığı zorunluluk arz etmektedir. Çünkü toplumsal ihtiyaçların karşılanması için, herhangi bir devletin kamusal (tam ve yarı kamusal) nitelikli tüm hizmetleri yalnızca merkezi idare örgütü marifetiyle etkin bir şekilde planlanıp uygulanması mümkün değildir. Böyle bir durumun zorlamalar sonucu sağlanmaya çalışılması ise rasyonel bir davranış olmayacaktır. Yani, kamusal hizmetlerin aşırı merkezleşmesi etkinsizlik sonucunu doğuracaktır. Yerinden yönetim birimleri, bürokratik zorluklar ve gereksiz kırtasiyecilik sorunu olmadan, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunun hızlı ve kolay yapılmasını sağlamaktadırlar. Bu bağlamda, yerel ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından tam olarak değerlendirilememesi sonucunda hizmetlerin optimal sunulmaması, birtakım hizmetlerin yerinden yönetim birimlerince planlanıp sunulmasını gerekli kılmaktadır.

Yeni liberalizmin fikir öncülerinden Hayek, kamu yönetiminde "gelenek motifi"ne vurgu yaparak; yerel kamu yönetim birimlerinin hem yöre halkının hem de ülke yönetiminde rol alacak kişilerin tecrübe kazanmaları için bir okul işlevi gördüğünü belirterek, yerel yönetimlerin güçlü olmadığı ülkelerde demokrasinin iyi işlemeyeceğini, dolayısıyla da bu kamu yönetim birimlerinin demokrasinin teminatı olduklarını ileri sürmüştür (Hayek 1952'den aktaran, Güler, 2006: 50-55). Oates (1972: 48) de, yerel yönetim birimleri olan toplumlarda güç ve yetkinin paylaşımı sayesinde, merkezi otoritenin gücünün sınırlandırıldığını ve muhtemel keyfi yönetime karşı birey ve toplumun korunduğunu belirtmektedir. Bir başka ifadeyle, yerel yönetimler devlet gücünün tek bir elde toplanmasını önleyerek bu gücün dengelenmesini sağlamaktadırlar. Ancak, yine Oates (1972: 49)'e göre, bu durumdan demokrasinin sağlanması ve düzeyinin artırılması için merkezi yönetimin zayıflatılması gerekir anlamı çıkarılamaz. Bu noktada, yerel yönetim

¹⁷ Bazı küçük ölçekli ülkeler bir tarafa bırakılırsa, tüm kamusal hizmetlerin merkezi idare örgütü eliyle istenilen etkinlik ve verimlilik düzeyinde sunulamayacak olmasına bağlayan görüşü Ulusoy ve Akdemir (2009: 44)'de desteklemektedir. Onlara göre, devletin görev ve fonksiyonlarının tarihi süreç içerisinde giderek artmış olması, kamu hizmetlerinin merkezi otorite ile yerel birimler arasında paylaşılmasını gerekli kılmaktadır.

birimlerinde de olası aşırı güç toplanmasının önlenmesi için, merkezi yönetim bir denge unsuru teşkil etmektedir.

Yerel yönetim birimleri, yerel ihtiyaçların belirlenmesi ve bunlara ilişkin hizmet sunumunu merkezi yönetimden daha iyi yaparlar. Yerel yönetimlerin ‘toplumsal’ açıdan varlık gerekçesi; bölgesel veya yerel kamusal malların üretimi konusunda toplumun tercihlerini tespit edip, üretimin buna göre düzenlenmesini merkezi idareye oranla daha etkin bir biçimde gerçekleştirebilmeleridir (Brown ve Jackson, 1990: 256). Çünkü bu, yerel seçim sürecine dayalı demokratik sistemin doğal bir sonucudur.

Kamu sektöründe yerelleşme¹⁸, küçük grupların homojen yapıları nedeniyle, onların tüketim seviyelerinin ve tercihlerinin tespitini kolaylaştırdığı için ekonomik refahı artıracaktır. Oates’in desantralizasyon teoremi¹⁹nde ortaya koyduğu gibi, kamusal hizmetler tek bir merkezden sağlanırsa, bölgesel ve yerel tercih çeşitliliği kavranamaz ve standart türde ve miktarda üretim söz konusu olur. Bu sebeptendir ki, bireylerin refah seviyelerinin artışına katkı yapmasından dolayı, “yerel kamusal hizmetlerin yerinden üretimi”nin tercihi daha rasyoneldir. Smith (1991: 59), bu durumun bilgi ekonomilerinden dolayı ortaya çıktığını ileri sürmektedir. O’na göre, yerelleşmenin merkezi bir yapıya kıyasla, bilgi toplamayı ve bunları değerlendirmeyi daha düşük maliyetler ile yapabilme olanağı sağladığı söylenebilir. Yerel hizmetlerin optimal ölçüde arzı, ancak talep edilen hizmet türünün ve miktarının iyi tespiti ile mümkün olacaktır. Bu bağlamda, yerel yönetim birimleri bu tespiti iyi yapabildikleri için, hizmetlerin tercihlere uygunluğu sağlanmış olacaktır. Seçmenler, yönetimin idari sınırları küçüldükçe hem yönetime taleplerini daha kolay iletebilecek hem de onları daha etkin bir biçimde denetleyebileceklerdir.

Yerel yönetim birimlerinin varlığı, ‘ekonomik’ açıdan kaynak tahsisinde etkinlik artışına katkı sağlamlarıyla gerekçelendirilebilir. Buna göre, kamusal kaynakların harcanmasına yönelik kararları, mekan olarak toplum bireylerine daha yakın idari birimlerin verecek olması durumunda, harcama öncelikleri toplumun taleplerine daha duyarlı hale gelecektir. Bu sayede de kamusal kaynaklar daha etkin (optimal) dağıtılmış olacaktır. Çünkü yerel yönetim birimleri toplum talebine en uygun harcama tahsisinde bulunabilecekleri için toplumsal fayda, kaynak israfı olmadan artırılabilir (Bailey, 1999: 20; Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 24).

R. ve P. Musgrave (1989: 597), belirli bir coğrafi alan ve nüfus ölçeğine sunulacak kamusal hizmetlerin, hizmet alanı genişledikçe marjinal sosyal maliyetlerinin giderek azalacağını belirtmektedirler. Sunulan hizmetler için, marjinal sosyal fayda- marjinal sosyal maliyet denkleğinin sağlandığı nokta ilgili kamu hizmeti için optimal düzey olmaktadır. Ancak, hizmet sunulan alan genişledikçe marjinal maliyetteki azalış, bahse konu noktadan sonra yerini

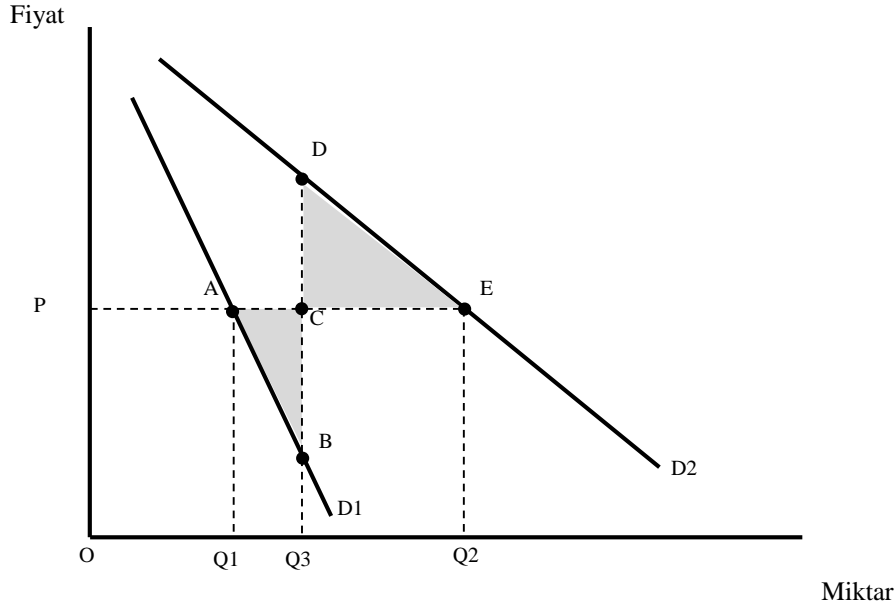
¹⁸ İng: Decentraliz(s)ation. Çalışmanın devamında, bazen yerelleşme kelimesi yerine decentralization kelimesi kullanılmıştır.

¹⁹ Bkz: Oates W. E. (2008), “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, National Tax Journal ,C. 61(2), s. 314.

yükselişe terk etmektedir²⁰. İşte bu noktaya tekabül eden alan, yerel yönetim için optimal hizmet alanıdır. Bu analize göre, söz konusu ölçeğe uygun bölgesel nitelikli kamusal malları, bu ölçekte üretim yapan yerel yönetimlerin sunması daha rasyoneldir.

Farklı yaklaşımlar ve analizler dikkate alındığında, yerelleşme tezi ile ortaya konulmaya çalışılan temel iddianın: “Toplum refahının artırılabilmesi ve pareto etkinliğe daha da yakınlaşılabilmesi için, herhangi bir kamu hizmetinin yerel tercihlere uygun olarak, rekabet halindeki yerel yönetim birimlerince farklı tür ve miktarlarda sunumunun, tek tip ve aynı miktarda merkezi yönetimce sunumundan daha verimli ve kaynak kullanımı açısından daha etkin olduğunun kabulü” olduğu söylenebilir. Aşağıdaki grafikte yerelleşmeden elde edilen refah kazancı gösterilmektedir.

Grafik 1: Yerelleşmeden Elde Edilen Refah Kazancı



Kaynak: Brown ve Jackson,1990: 262

Grafik 1’de, toplumun iki gruba ayrıldığı ve kamusal hizmetlerin kişi başı maliyetlerinin sabit olduğu varsayılmaktadır. Toplumu oluşturan birinci grubun bireylerinin talebini D₁, ikinci grubun bireylerinin talebini ise D₂ eğrisi yansıtmaktadır. Yine birinci grubun bireyleri Q₁ kadar, ikinci grubun bireyleri ise Q₂ kadar tüketim yapmayı arzu etmektedirler. Q₃ ise, kamusal hizmetlerin merkezden (tek elden) sunulması durumunda tüketime sunulan miktarını göstermektedir. Bu son durumda (yani Q₃ noktasında), toplumu oluşturan iki farklı grup bireylerinin tercihleri dikkate alınmadan standart bir şekilde kamusal hizmetler sunulacaktır. Merkezi yönetim yapısının olduğu bu durumda, toplumun

²⁰ Neoklasik yaklaşıma göre rasyonel olan, azalan marjinal maliyetler ile üretimin sürdürülmesidir.

birinci grubunu oluşturan bireyler *ABC* üçgeni kadar refah kaybına uğrayacaklardır. Çünkü bu grubun bireyleri talep ettikleri seviyeden fazla miktarda (*ABC* üçgenin alanı kadar) sunulan kamu hizmetinin maliyetine katlanacaklardır. Toplumun ikinci grubunu oluşturan bireylerin refah kaybı da *CDE* üçgeni kadardır. Çünkü bu üçgenin alanı, bireylerin talep seviyelerinin altında kalan ve tüketemedikleri kamusal hizmet miktarını temsil etmektedir. Farklı bölgelerde yaşayan bireylerin tercih düzeylerine göre kamusal mal ve hizmet sunumu yapılmış olsaydı söz konusu refah kayıpları yaşanmayabilirdi. Yerleşme, tercih miktarlarını dikkate aldığı ve buna karşılık verebildiği için refah kazançları elde edilmektedir.

3. Mali Federalizm Teorisi

3.1. Genel Yaklaşım

Mali federalizm teorisi, kamusal fonksiyonların ve bu fonksiyonların icrası için zorunlu olan mali kaynakların, devlet yapılanması içerisinde yer alan ve aynı coğrafi alanda bulunan yönetim kademeleri arasında rasyonel bir şekilde tahsis yöntemlerinin analizini içerir²¹ (Bird, 2005: 147).

Mali federalizm kavramı, bilimsel bir bakış açısıyla kamu maliyesi teorisine yirminci yüzyılın ortalarından sonra Tiebout, Musgrave ve Oates tarafından dahil edilmiştir (Darby vd, 2003: 2-3). Bu gelişme, mali alanda yerleşme fikrinin sistematik analizinin kapılarını açmıştır. Bu konuyla ilgili temel normatif soru “hangi mali güçler ve sorumluluklar yönetimin yüksek seviyesinden alt seviyelerine verilmelidir” sorusudur. Bu soruyla ilgili analizlerin seviyesi, günümüzde bilim insanlarının mali federalizm teorisinin birinci ve ikinci kuşağı arasında bir ayırım yapmasına olanak sağlayacak kadar gelişmiştir (Oates, 2005: 349).

Keynesçi kamu maliyesi görüşünün hakim olduğu 1950 ve 1960’lı yıllarda ortaya konan mali federalizm teorisinin birinci kuşağı, kamusal karar alıcıların, sosyal refahı maksimize etmeye çalışan iyiliksever kişiler olduklarını varsayar. Mali federalizm teorisinin ikinci kuşağı ise, sistem içinde yer alan politik ve mali teşviklerin politikacıları iyilikseverlikten uzaklaştıracağı savıyla birinci kuşağın iyiliksever anlayışını reddeder. Yerleşmeyi, sadece merkezi yönetimin değil, yerel yönetimlerin de müdahaleci eğilimlerini kısıtlamanın bir aracı olarak görür. Dolayısıyla her iki kuşak merkezileşme ve yerleşmenin birbirinden üstünlükleri ve sakıncaları olduğunu belirtirler (Karabacak, 2014: 48).

Kamusal mali kaynakların idaresinin, alt yönetim kademeleriyle paylaşımında en optimal olanın arandığı mali federalizm teorisi, kamu ekonomisi teorisinin temel alanları arasındadır. İdeal bir kamu mali yönetimi arayışının bir parçası olan bu alanda ortaya konulan farklı yaklaşımlardaki ortak paydanın, merkezileşmiş bir yapıya karşı yerleşmenin üstünlüklerinin kabulü olduğu söylenebilir. Farklı argümanlara dayalı olarak yine farklı yollardan da olsa yerleşmenin hedefleniyor olması bunun en önemli göstergesi niteliğindedir.

²¹ Bu teorik analizde, ideal “mali yerleşme (fiscal decentralization)”nin yöntemleri araştırılmaktadır. Mali yerleşme kavramı, çalışmanın ikinci bölümünde detaylıca ele alınmıştır.

Yerelleşmeden sağlanacak faydalara daha ağırlık veren ve olası olumsuz sonuçları üzerinde pek durmayan birinci kuşak teorisyenlere karşı; yerelleşmede aşırıya kaçmanın sakıncalarına odaklanan ikinci kuşak teorisyenler, birinci kuşağın bu alandaki açıklarına yoğunlaştıkları için bir anlamda onları tamamlar niteliktedir.

3.2. Birinci Nesil Yaklaşımlar

Kamusal fonksiyonların yerel yönetimlere devri konusunda, birinci kuşak mali federalizm teorisinin önde gelen temsilcileri şunlardır: Hayek (1945-1952), Tiebout (1956), Musgrave (1959) ve Oates (1972). Ayrıca mali denklik görüşüyle birlikte Olson (1969) ve kamu tercihi yaklaşımı çerçevesinde Brennan ve Buchanan (1980) da önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Musgrave (1959), kamu sektörünün üç önemli fonksiyonu olduğunu belirtmiştir: ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve kaynak dağılımı. Genel hatlarıyla, her fonksiyon kendi başına tutarlı kuramsal analizin konusudur. İlk fonksiyon ekonomik istikrardır. Mali ve parasal politikalar istikrarlı ekonomik gelişmeye faydalı olabilir. Teorisinin ana meselesi, mali yerleşmenin ekonomik istikrara olumlu ya da olumsuz anlamda nasıl etki edeceği ve hükümetlerin makro-ekonomik hedefleriyle uyumlu olup olmadığıdır. Birinci kuşak kuramcılarının bu konudaki görüşleri açıktır: mali konularda düzenleme yapma yetkilerinin yerleşmesi makro istikrar hedefine katkıda bulunmaz; tersine, makro istikrar hedefi, mali yetkilerin yerel yönetimlere devredilebilme derecesine bir sınır teşkil etmektedir (Oates, 1972: 7).

Kamu sektörünün ikinci fonksiyonu gelir dağılımını ilgilendirir. Mali yetkilerin yerleşmesi toplumun gelir dağılımı hedeflerini sistematik bir şekilde karşılamaz. Kısaca, gelir dağılımı politikası ulusal seviyede uygulanırsa daha fazla başarı şansı vardır (Oates, 1972: 9).

Birinci kuşak kuramcılarının çalışmalarında kaynak dağılımı konusunda mali yerleşmenin önemi görülür. Bunun iki sebebi vardır. İlk olarak, nadir kaynaklar, yerleşmiş mali sistemde daha etkin bir biçimde bölüştürülür çünkü yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki kaynaklardan elde edilen faydayı en üst seviyeye çıkarmayı daha iyi bilirler. İkinci olarak, “saf olmayan” veya yöresel kamu mallarının karakteri, merkezi hükümetlerin yönetmek için doğru konumda olmayabileceği bölgesel yığılmaya sebep olur. Kısaca, aynı seviyedeki bu tür ürünlerin tüm bölgelere tedarikinin etkinliği, kamu malları tercihi bölgelere göre değiştiğinde, tehlikeye girer. Sonuç olarak, yerel yönetimlerin, etkin kaynak tahsisinde büyük bir rol oynama potansiyeli vardır. Kamu sektörünün bu fonksiyonunda, heterojen nüfusun tercihleri ve zevklerinin daha iyi karşılanması amacıyla kaynakların bölgesel olarak taşınma isteği vardır. Musgrave’in çizdiği çerçeve içinde, mali federalizmin birinci kuşak teorisi, kaynak dağılımının etkinliğiyle ilgili kamu maliyesi geleneğine vurgu yapar.

Tiebout (1956: 420)’a göre, bir ülkede yerel yönetim birimleri mali anlamda özerk yapılara sahip olduklarında, ilgili yerel idareler hizmet sunumlarını yöre halkının taleplerini dikkate alarak gerçekleştireceklerdir. Bunun bir sonucu olarak, insanlar kendi tercihlerine uygun ya da ona yakın hizmet sunan yörelerde yaşamayı seçecekler ve oraya göç edeceklerdir. Yaşadıkları yeri değiştirme

potansiyeli olan bu insanlardan kendi bölgelerinde olanları tutabilmek, başka yerde olanları da kendi bölgelerine çekebilmek için, yerel yönetimler sundukları hizmetlerde tercihlere uygunluk ve kalite yarışına gireceklerdir. Söz konusu bu yarış, etkin kaynak dağılımının sağlanmasına, dolayısıyla da toplumsal refahın artmasına katkı sağlayacaktır.

Tiebout, bölgeden bölgeye hareketlilik arttıkça, diğer şeyler sabitken, kaynak dağılımında etkinliğin artacak olmasını, tüm yerel yönetimler denge durumuna gelince, herhangi bir hareketliliğinin görülmeyecek olmasına bağlamaktadır. Kısaca, Tiebout'un mali federalizm teorisine iki önemli katkısı olmuştur. İlki, saf olmayan kamu mallarının yerel yönetimlerce sağlandığı fikridir. İkincisi, vergi mükelleflerinin -oy verenlerin- yönetimler arası hareketliliğinin, bireylerin "saf olmayan" kamu malları tercihlerini açıkladığı bir sistem olduğunu göstermiştir.

Olson (1969), mali federalizm üzerine yaptığı çalışmalarda "mali denklik"²² düşüncesini literatüre kazandırmıştır. Mali denklik, kamusal mallar için, maldan fayda elde edenler ile malın maliyetine katlananlar arasında bir denklik olması gerektiğini ifade eder. Burada kamu malından doğacak olası dışsallıklar dikkate alınmaktadır ve kamu mallarının optimal düzeyde sunulabilmesi için fayda ve maliyet alanının çakışması gerektiğini vurgulanmaktadır (Olson, 1969: 483). Bu bağlamda, yerel düzeyde mevcut olan siyasi ve mali yetki alanı tam olarak örtüşmezse (biri diğerinden büyük ya da küçük olursa), kamu malının sunum düzeyinde optimal altı bir durum ortaya çıkacaktır. O nedenle, faydası yerel ölçekli olan kamusal hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmalı ve bunların finansmanı da yerel halktan sağlanmalıdır.

Birinci kuşak kuramcılarının önemli temsilcilerinden Oates'in "yerelleşme teoremi"ne göre, merkezileşmeden elde edilecek maliyet tasarruflarının, dışsallıkların ve ölçek ekonomilerinin bulunmadığı bir durumda, yerel tercih farklılıklarını yansıtan yerelleştirilmiş kamusal mal ve hizmet üretimi, tüm yöreler için tek tip biçimde üretilmiş merkezi üretim ile karşılaştırıldığında daha refah artırıcı olacaktır. Eğer merkezi yönetimin tüm yörelere aynı türde kamu malı ve hizmetini sağladığı varsayılırsa, nüfusun tüm üyelerinin tercihleri homojen olmadığı sürece, merkezi yönetimin etkin seviyeyi sağlaması mümkün değildir (Oates, 1972: 35; Oates, 2005: 358). Bu çerçevede, kamusal hizmetlerin sadece merkezden sunulması yerel tercihlerdeki farklılıkları kavrayamaz ve bu durum, tek tipte ve miktarda üretime neden olur. Bu nedenle, yerel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması tüketici refahını daha da artıracığından,

²² Mali denklik ilkesi, kamusal hizmetlerin sunumu ile bu hizmetlerin finansman kaynaklarının coğrafi sınırlarının uyumuna vurgu yapan bir ilkedir. Yani, kamusal harcamaların merkezi düzeyde yapılması durumunda bunların finansmanının ulusal ölçekte; yerel düzeyde yapılması durumunda ise yine bunların finansmanının yerel ölçekte karşılanması gereği bu ilkenin temelini oluşturmaktadır (Olson, 1969: 483). Bu ilke ile amaçlanan, kamu hizmetlerini sunan ve bunlardan yararlananların bedavacılık problemlerine sebep olmalarına engel olmaktır. Aksi halde, halkın kamusal hizmetlerden yararlanıp bunların maliyetine katlanmamaları ve harcama yapan (yerel) kamu biriminin kendisinin toplamadığı (merkezi yönetimden transferlerle sağladığı) bir kaynağı kullanması sorunları ortaya çıkabilecektir (Oates, 2005: 351). Kısaca mali denklik ilkesi, özellikle yerel harcama ile yerel gelir dengesinin önemine işaret etmektedir.

rasyonel olarak yerel yönetimler merkezi yönetime tercih edilecektir.

Mali federalizm literatürüne önemli katkılar yapan birinci kuşak yazarlar (özellikle Tiebout ve Oates)'ın bu alandaki fikirlerinin düşünsel öncüsünün F. von Hayek olduğu söylenebilir. Hayek, liberal ekonomik politikaları korumak için, eyaletler arası rekabete dayalı federalizmi savunmuştur. Yerel yönetimlerin serbest piyasa aktörlerinin bir benzeri olduğunu belirtmiş ve dış politika hariç, diğer kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması gerektiğini ifade etmiştir (Hayek, 1945 ve 1952'den aktaran, Güler, 2006: 51). Bu anlamda, Tiebout hipotezinin teorik öngörü kaynağının Hayek olduğu söylenebilir. Hayek ayrıca, yerel bilgiyi yerel yönetimlerin daha iyi ve kolay elde edebileceklerini, bu nedenle de yerel nitelikli konularda merkezi yönetime göre daha rasyonel kararlar alabileceklerini öne sürmüştür (Hayek, 1945'ten aktaran, Karabacak, 2012: 391). Bu yaklaşım, Oates'in yerelleşme tezinin alt yapısını teşkil etmektedir.

Birinci kuşak teorisinin son akımı, kamu tercihi literatüründen türemiştir. Brennan ve Buchanan (1980), gereğinden fazla büyümüş devleti leviathan²³ olarak kabul etmektedirler. Onlara göre, hükümetin, harcayacak fazla mali kaynak elde etmek amacıyla ağır vergiler koyma düşüncesi vardır. Bu tasvirde, hükümet daima vergi gelirinin maksimuma çıkarma yolları arayan yekpare bir leviathandır. Bu meseleye karşılık olarak, hükümet fazlalığını ve aşırı vergilendirme sonucunu sınırlamanın tek yolu, siyasi ve mali otoritenin yetkilerini dağıtan (yerelleştiren) etkin yasalarla hükümeti kısıtlamaktır. Brennan ve Buchanan, Tiebout'un yöreler arasında taşınabilir olma varsayımını kullanırlar ve bunu, kamu sektörünün hacmini sınırlandıran hükümlerle ilişkilendiren bir yaklaşımı benimserler. Mali federalizmin varlığı, kamu malı ve hizmeti etkinliğini artırır ve fonksiyonların yerel yönetimlere devredilmesini teşvik ederek merkezi hükümeti sınırlar. Ayrıca yerel rekabet oluşturarak aşırı yerel vergilemeyi kısıtlar. Yerel yönetimler arası rekabet anlamına gelen bu durum, aşırı vergileme üzerinde engel oluşturur. Böylece yerel yönetimlerin hacmi ve dolayısıyla toplam kamu sektörünün aşırı genişlemesi azalır.

Genel olarak, mali federalizmi daha küçük hükümetleri yönetme gücü şeklinde tanımlayan Leviathan hipotezi ve kamu tercihi yaklaşımı, yeni bir perspektif doğurmuştur. Devletin ekonomiye toplam ihlali daha az olmalıdır. Bu durum, vergiler ve harcamaların daha fazla ademi merkezîyetçi olmasıyla sağlanmalıdır. Bu sayede farklı yerel birimler daha homojen oldukça, hükümetler küçülür ve net bölgesel rant azalır (Brennan and Buchanan, 1980: 185).

Geniş anlamda, birinci kuşak teorisinin iki genel akımı olduğu sonucu çıkarılabilir ki her ikisi üzerinde Tiebout'un büyük etkisi vardır. Tiebout'un yerel, saf olmayan kamu malı anlayışından yararlanan ve bunu Musgrave'in düşünce çerçevesiyle birleştiren çalışmalar ve Tiebout'un yönetimler arası hareketlilik düşüncesinden yararlanan ve bunu kamu sektörünün boyutunu sınırlayan güçlerle ilişkilendiren çalışmalar vardır. Oates'in yaklaşımı, burada "çekirdek"

²³ Thomas Hobbes, ulus veya devlet de diyebileceğimiz leviathan düşüncesini "boyutu ve gücü korunması amaçlanan doğal insandan büyük, yapay ruhlu, hükmetme gücü olan ve bu ruh kendisine hayat ve hareketlilik veren yapay bir insan" olarak tanımlamıştır (Hobbes, 1651'den aktaran, Bräutigam, 2002: 18).

birinci kuşak teorisi olarak ifade edilen ilk kategoriye girer. Brennan ve Buchanan'ın kamu tercihi yaklaşımı ise ikinci, çekirdek dışı, kategoriye girer. Mali federalizmin belli sorularıyla ilgili olduğu için çekirdek dışı kamu tercihi yaklaşımı, “çekirdek” ilk kuşak teorisinin tamamlayıcısıdır (Vo, 2009: 660-665).

Hizmet tahsisi ve vergilendirme yetkisi sorumluluklarının yönetimin farklı seviyeleri arasında tahsisi, birinci kuşak teorisinin ilk sıradaki meselesidir. Yönetimler arası mali transferler ise ikinci sıradaki meseledir (Oates, 2005: 361). Birinci kuşak teorisinde mali transferlerle ilgili temel mesele, transferlerin ya “koşullu” ya da “koşulsuz” olmasıdır ve her birinin yerel yönetimlerin otonomisi açısından farklı sonuçları vardır. Koşulsuz ödenekler, yerel yönetimlere daha fazla otonomi sağlarken, koşullu ödenekler bu otonomiyi sınırlar. Birinci kuşak kuramcıları, koşullu ödenekler piyasa başarısızlığını veya yönetimler arası taşma etkisini düzeltmek için gerekli olmadığı sürece, “koşullu” ödeneklerden çok “koşulsuz” ödenekleri desteklerler (Bird, 2004: 15).

Bazı birinci kuşak mali federalizm teorisyenlerine göre, belli şartlarda yerel düzeyde borçlanma mümkündür (World Bank, 2004: 2). İlk olarak, yerel yönetimlerin tamamen mevcut vergi geliriyle finanse edilmesi, mali eşitlik sorunu sebebiyle uygun değildir. İkinci olarak, birçok federal yapıda görülen gelir ve harcama arasında uyumsuzluk, yerel yönetimlerin (yerel yönetimlerin ekonomileri dalgalandığı için) belli yıllarda borçlanmasını gerektirebilir. Üçüncüsü de, yerel yönetimlerin borçlanması siyasi sorumluluklarını geliştirebilir (Olson, 1969: 486; Oates, 1972: 44). Öz gelirler gibi sürekli kaynaklardan farklı olarak, borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken geçici kaynaklardır. Bu sebeple, borçlanma yoluyla sağlanan kaynakların nerelerde kullanılacağı önem arz etmektedir. Bu konuda kabul edilen yaygın görüşe (altın kural) göre: borçlanmalar gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokmaları sebebiyle, bu kaynaklar gelecek yıllara yayılan yatırımlara harcanmalı, faydası içinde bulunulan dönem ile sınırlı olan cari harcamalar için kullanılmamalıdır (Musgrave, 1959: 558).

3.3. İkinci Nesil Yaklaşımlar

Mali federalizm teorisinin birinci nesil yaklaşımları, tamamı kamu maliyesinin genel literatüründen geliştirilmiş ve yerelleşme çalışmaları için güçlü bir temel sağlamıştır. Bununla birlikte, yirminci yüzyılın sonlarına doğru, mali yerelleşmede, kamu maliyesi dışından fikirlerden de yararlanan “ikinci” kuşak bir teori oluşmaya başlamıştır. Oates (2005: 356)'ın de belirttiği gibi, bu ikinci kuşak; işlem maliyeti, eksik bilgi ekonomisi, asil vekil sorunu ve sözleşme kuramı düşüncelerden de yararlanarak mali yerelleşmeyi incelemeye çalışmışlardır. İkinci kuşak teorisinin önde gelen yazarları ve eserlerinden bazıları; Weingast (1995), Seabright (1996), Inman ve Rubinfeld (1997), Qian ve Roland (1998), Lockwood (2002) ve Besley ve Coate (2003) şeklinde sıralanabilir.

İkinci kuşak teorisinin gelişiminin altında iki ana düşünce yatmaktadır (Oates, 2005: 356). İlki, siyasi süreç ve katılanların kendi nesnel fonksiyonları olan siyasi aktörleri ilgilendirmektedir. İkinci kuşak mali federalizm teorisyenlerine göre, birinci kuşağın varsaydığı gibi, hükümet yetkilileri kamu yararını düşünme ihtiyacı içinde olmayabilirler; aksine, kendi destek gruplarının

refahını en üst seviyeye çıkaracak şekilde hareket edebilirler. Yerel yöneticilerin fayda maksimizasyonu, yerel halkın fayda maksimizasyonu aynı şey değildir. Çıkarları çatıştığı durumda, sahip oldukları bilgi avantajından ve mevcut politik ve mali teşviklerden yararlanarak, rasyonel yerel lider, yerel halkın çıkarlarının aleyhine bizzat kendi çıkarlarını ençoklaştırmaya girişebilir (Zhang ve Su, 2011: 1). Bu düşünce açık bir biçimde kamu tercihi teorisiyle ilişkilidir ki kamu tercihi teorisi birinci nesil mali yerelleşme teorisinin ana “çekirdek dışı” dalıdır. İkincisi ise asimetrik bilgi ve siyasal aktörlerle ilgilidir. İkinci kuşakta bilgi, birinci kuşak teorisyenlerin varsaydığı gibi, tam değildir. Asimetrik bilgi ortamında işlem maliyeti, asıl ve vekilin birbirini denetleyememesi ve fırsatçılıktan söz edilebilir. Bu bakımdan ikinci kuşak teorisyenler, yönetim ve ekonomik ajanlar arasındaki genel ilişkiyi açıklamak üzere mali sorunların ötesine bakarlar (Jin, Quian ve Weingast, 2005: 1732).

Yeni oluşan ikinci kuşak teori için ayrıca iki önemli konu vardır: teşvik ve bilgi (Vo, 2009: 668). Her iki konu da artan ekonomik etkinliğe katkıda bulunur. Yerel yönetimlerin, o yörede yaşayanlara sağladığı “teşvik”ler, bireylerin ve firmaların dışa göçünü engelleyebilmesi için gereklidir. Kamusal hizmetler yerel yönetimler tarafından sağlandığında, ekonomik etkinliğin elde edilebilmesi için bölgesel zevk ve tercihlerin bilinmesi hayati önem taşımaktadır. İkinci kuşak, yerel yönetimlerin sahip oldukları “bilgi” avantajının önemine vurgu yapmaktadır ve bu noktada birinci kuşak ile buluşmaktadır.

Weingast (1995: 13), rekabet içindeki yönetimlerin, güvenilir taahhüt ve daha düşük işlem maliyeti için nasıl teşvik meydana getireceğini açıklamak amacıyla “piyasayı koruyan federalizm”²⁴ fikrini ortaya atmıştır. Weingast’ın piyasayı koruyan federalizm düşüncesinde:

- Yerel yönetimlerin ekonomi üzerinde sorumluluğu vardır,
- Yerel yönetimlerin diğer yetki alanlarından gelen mal ve hizmet ticaretini engelleyemeyeceği bir ortak piyasa güvencesi vardır,
- Yerel yönetimlere sert bütçe kısıtlaması uygulanır.

Weingast’ın çalışmasında ABD ve İngiltere için genel bulguları şunlardır:

- Federalizm ortak piyasa için siyasi temeli oluşturur,
- Merkezi yönetimin ekonomik düzenlemelerine yönelik engellemeler, hükümetin çıkar gruplarına cevap verebilirliğini büyük oranda azaltır,
- İç ticaret engellerinin azaltılması rekabeti artırarak girişimcilerin, yeni işletmelerin ve yeni ekonomik aktivitelerin farklı bölgelerde ortaya çıkmasını sağlar (Weingast, 1995: 25).

Jin, Quian ve Weingast (2005: 1735)’a göre, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden gelen transferlere bağımlı olmaları ve dilediklerinde borçlanma imkânına kolayca erişebilmeleri, elde edilen ekonomik refah ile yerel gelirlere

²⁴ Weingast, B. R., (1995) “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth”, Journal of Law, Economics and Organization, C. 11, s. 1-31.

dayanan harcama bağının kopmasına ve yerel yöneticilerin uyguladıkları politikaların mali sonuçlarını göz ardı etmelerine neden olur. Bu bağlamda, devletin piyasayı koruma saikiyle bütçe kısıtlarını sertleştirerek merkezden yapılacak transferlerin azaltılmasını ve yerel yönetimlerin borçlanma kaynaklarına kolay ulaşımını sınırlayacak önlemleri alması gerekir.

İkinci kuşağa göre, yerel kamu yönetim birimleri merkezi yönetimin kendilerine yapacağı transfer gelirlerine bağımlı olmamalıdır. Aksine, kendi öz gelirlerini artırma gayreti içinde olmalıdırlar. Çünkü gelirlerini kendileri sağlayan yerel yönetimler yöre halkına karşı daha fazla hesap verebilir olma, piyasayı geliştirici kamusal mal sunma ve daha az fırsatçı davranma eğiliminde olurlar (Weingast, 2009: 283). Merkezde bulunan ortak havuzdan yararlanma anlayışı, yerelin sunmuş olduğu mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin arasını açar²⁵. Eğer yerel düzeydeki harcamaların büyük bir kısmı, ülke genelinde toplanan gelir havuzundan (merkezi bütçeden) aktarılan kaynaklarla finanse edilirse, yerel yöneticiler kendi siyasi çıkarlarını düşünerek, kaynağı yerel halk olan yerel vergi tabanlarını yeterince kullanmamayı tercih edebilirler. Böylece maliyet, merkez ile yerel arasında paylaşılırken; fayda, merkezden aktarılan transferleri kullanan yerel yönetim tarafından içselleştirilir. Söz konusu bu transferler, vergi ödeyenler ile bu kaynaktan yararlananlar arasındaki bağı koparır. Bu durum sonucunda ortaya çıkan bedavacılık, elde ettiği payı büyütebilmek için yerel yönetimler arasında çıkar çatışması ve yıkıcı bir rekabet meydana getirebilir. Rekabet halinde olan yerel birimler, paylaşılabilir kaynaktan aldıkları bu gelirlerini korumak ve artırmak amacıyla, bütçelerini gereğinden fazla büyütme dürtüsüne sahip olacaklarından bedavacılık, aşırı harcamaya yol açabilecektir. Yerel yönetimlere aktarılan bu transferler, giderek artan bir eğilim gösterdiklerinde zamanla merkezi yönetimin bütçe açıklarının da artmasına neden olacaktır (De Mello, 2000: 373-374).

Transferler, idareler arasında ortaya çıkabilecek dışsalıklarda rol üstlenmenin yanında, mali eşitleme amacının gerçekleştirilmesi sürecinde de ana unsuru teşkil ederler. Ancak bu durum, transferleri alan birimlerin mali sorumluluklarını zayıflatmalarını gerektirmez. Belirtildiği üzere, ikinci kuşak teorisyenlere göre ortaya çıkabilecek sorun, merkezden yerele doğru yapılan transferlerin miktar olarak fazlalığı ve giderek artması suretiyle “transfer bağımlılığı”na (Besley ve Coate, 2003: 2615) dönüşen bir durumun ortaya çıkmasıdır. Sonuç olarak, yerel yöneticiler transferler sayesinde, harcamalarını artırmaları konusunda ve kendi yerel öz gelirlerine fazla önem vermemeleri hususunda güçlü bir teşvike sahip olacaklardır. Bu nedenle ikinci kuşağın başlıca önerisi, merkezden yerele yapılacak transferlerin “sabitlenmesi” ya da “şartlı” verilmesidir (Zeng, 2010: 51). Ayrıca, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini artırmalarını ve öz gelir - harcama ilişkisini güçlendirmeyi teşvik edecek politikalar uygulanmalıdır.

²⁵ Bu düşünce, Olson (1969)'un “mali denklik” görüşüyle örtüşmektedir.

3.4. Birinci ve İkinci Nesil Yaklaşımların Karşılaştırılması

İki kuşağın yazarlarının, merkezileşme ve yerelleşmenin yararları ve sakıncaları hakkında farklı bakış açıları vardır. Birinci kuşağa göre iyiliksever sosyal planlamacı yerel kamu yönetimi yerel tercihleri belirlemekte ve bu şekilde refah artmaktadır. Oysa ikinci kuşağa göre yerel lobiler, kişisel çıkarlar ve rüşvet ile beslenen bir yerel yönetimin toplum yararını sağlaması daha az bir olasılık iken, esnek bütçe kısıtı²⁶ meydana getirerek gereksiz ve kontrolsüz harcama yapması daha fazla olasıdır. Bu nedenle politik iktisatçılar leviathanı sınırlandırmak, böylece yerel yönetimlerin genişleme eğilimlerini kısıtlamak ve özel piyasaları korumak için, yerelleşmiş bir sistemde, yerel yönetimler arası yatay rekabetin, disipline edici bir güç olarak kullanılabileceğini önerirler (Zeng, 2010: 46). İkinci kuşağa göre, söz konusu bu rekabet yönetimlerin rant aktarma gücünü kısıtlar, ekonomik etkinliğe ve büyümeye katkı sağlar.

Birinci kuşak teorisyenlere göre transferler, genel olarak, faydanın daha geniş alanlara yayılmasını sağlamanın yanında, yıkıcı vergi rekabetinin önlenmesi, mali etkinsizliğin azaltılması, yatay ve dikey mali eşitsizliklerin giderilmesi amaçlarını taşır (Oates, 1991: 49; Zeng, 2010: 39). Bu çerçevede birinci kuşak, mali yetkilerin yerele devrinin etkin kaynak dağılımını ve hesap verilebilirliği geliştirebileceğini savunmanın yanında; süreç boyunca meydana gelebilecek dışsallıklar, mali eşitsizlik ve etkinsizlikler nedeniyle yerelleşmeden doğabilecek maliyetleri kabul eder ve bu maliyetleri gidermede yönetimler arası transferleri önerir. İkinci kuşak teorisyenler ise, merkezi yönetimin transfer kaynaklarına umut bağlamak yerine, yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynaklarını artırmaları gerektiğini savunurlar.

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan transferler yoluyla, ülke genelinde her bir yerel yönetim tarafından sunulacak kamusal hizmetlerin miktar ve kalitesinde bir harmonizasyon sağlanması amaçlanmaktadır. Bu transferler, öz gelirleri yetersiz olan yerel birimlerin harcama güç ve kapasitelerini artırmaya (yatay eşitsizlik sorununu gidermeye) yönelik uygulamalardır. Ancak mali federalizmin ikinci kuşak teorisyenleri bu tür bir mali yerelleşmenin bazı olumsuz sonuçları olabileceğini belirtmişlerdir. Öne sürdükleri bu olumsuz sonuçlardan önemli nitelikte olanlar şu şekilde sıralanabilir:

- Yerel yönetimlerin sunduğu kamusal hizmeti tüketenler yerel halk iken, bunun finansmanı tüm ülke genelinden elde edilen vergilerle karşılandığı için, yerel düzeyde sunulan hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin arası açılır. Yani, vergi ödeyenler ile bu kaynaktan yararlananlar arasındaki bağ kopar.

- Merkezi transferlerin yüksek olduğu durumlarda, yerel yöneticiler kendi siyasi çıkarlarına uyacak şekilde, kaynağı yerel halk olan yerel vergi tabanlarını yeterince kullanmamayı tercih edebilirler. Bu ahlaki tehlikenin, transferlerin

²⁶ Yumuşak (esnek) bütçe kısıtı (soft budget constraint) kavramı, ilk olarak Macar iktisatçı Janos Kornai (1980) tarafından ortaya konulmuştur. Bu kavram, "bir kurum ya da kuruluş için iflas kurumunun olmaması durumu"nu ifade etmektedir. Detaylı bilgi için bkz: Birsen Nacar Karabacak, (2013), "Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye", Sayıştay Dergisi, Sayı. 90, s. 121.

“şartsız (koşulsuz)” olduğu durumlarda ortaya çıkma ihtimali daha fazladır. Böyle bir durumda maliyet merkez ile yerel arasında paylaşılırken; fayda, merkezden aktarılan transferleri kullanan yerel yönetimler ve yöneticileri tarafından içselleştirilmiş olur.

• Transferler bu durumda bedavacılığa neden olmaktadır. Yerel yönetimler de merkezden aldıkları transfer paylarını artırmak için rekabete ve lobicilik faaliyetine girişebilirler. Böylece bir taraftan yerel harcamalar giderek gereğinden fazla artarken, diğer taraftan yerele yapılan transferlerin artması sonucu merkezi bütçe açıklarının büyümesi de söz konusu olabilecektir.

Aşağıdaki tabloda iki kuşağın yönetimler arası transferlere bakışı gösterilmiştir.

Tablo 1: Mali Federalizm Teorisinde Kuşaklar Arasında Transferlerin Yeri

Birinci Kuşak	İkinci Kuşak
Harcama ihtiyacının gelirlerden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan mali yetersizlikler veya dikey mali dengesizlikler: gelir paylaşımı düzenlemeleri, genel amaçlı yardımlar.	Transferler yerine, yerel gelir ve harcamalar arasında sıkı bağın oluşturulması ve idareler arası rekabetin sağlanması.
Bölgeler arasında farklı net mali fayda veya yatay mali dengesizlikler, orantısız göçü önleme: gelir paylaşımı düzenlemeleri, şartsız yardımlar.	Esnek bütçe ve ortak havuz sorunlarına neden olduğundan, transfer bağımlılığının ortadan kaldırılması.
Dışsal faydaları içselleştirmek (fayda yayılmalarını karşılamak): şartlı (koşullu) açık uçlu yardımlar.	Yine de transfer kaçınılmazsa, tahsis yerine göre bir gelir paylaşımı düzenlemesi, miktarının sabitlemesi.
Bütün ülkede minimum hizmet standardını sağlamak: şartlı niteliği olmayan yardımlar.	
Yüksek ulusal, fakat düşük yerel öncelikli alanlardaki kamusal harcamaları teşvik etmek: şartlı açık uçlu yardımlar.	---

Kaynak: Karabacak, 2014: 72

4. Sonuç

Farklı yaklaşımlar ve analizler dikkate alındığında, genel olarak “yerelleşme”, özel olarak da “mali yerelleşme” tezi ile ortaya konulmaya çalışılan temel argüman: “Kaynak dağılımında pareto etkinliğe yakınlaşılabilmesi ve bu sayede de toplumsal refahın daha da artırılabilmesi için, kamusal hizmetlerin rekabet halindeki yerel yönetim birimlerince yerel tercihlere uygun olarak farklı tür ve miktarlarda sunumunun, tekdüze bir biçimde merkezi yönetimce sunumundan daha verimli ve etkin olduğu” şeklinde özetlenebilir. Çünkü yerel ihtiyaçların önceliği, derecesi ve miktarı en iyi şekilde seçilmiş yerel yöneticiler ve yerel yönetim karar organları tarafından bilinir. Bu durumda yapılması gereken,

öncelikli olarak yerel nitelikli hizmetlerin sorumluluğunun ve ardından da bu hizmetlere uygun mali kaynakların idaresinin yerel yönetimlere bırakılmasıdır.

Ekonomiye, “gerektiğinde” kamusal müdahalenin yapılmasını meşru gören neoklasik iktisat anlayışına göre, bu müdahalelerden ekonomik istikrar ve adil gelir dağılımının sağlanmasına (gelirin yeniden dağılımına) ilişkin fonksiyonun, doğası gereği, merkezi yönetimlerce üstlenilmesi; etkin kaynak dağılımının sağlanması fonksiyonunun ise yerel yönetimlere bırakılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu fonksiyon yerleşmenin temel gerekçeleri arasında olduğu söylenebilir.

Birinci ve ikinci kuşak şeklinde iki ana yaklaşım etrafında şekillenen mali federalizm teorisinde, birinci kuşak teorisyenler; mali konularda yerleşmeye gitmenin yararları ve sağlayacağı avantajlardan bahsederlerken olası sakıncaları üzerinde pek durmamışlardır. İkinci kuşak teorisyenler ise; mali yerleşmenin faydalarından daha ziyade, kontrolsüz ve iyi planlanmamış bir yerleşme sürecinin getireceği olası olumsuz sonuçları üzerinde daha fazla durmuşlardır. Ayrıca iki kuşağın ideal yerleşme için önerdikleri argümanlar ve çizdikleri yollar birbirinden farklılaşmaktadır.

İkinci kuşak teorisinin temel farkı veya katkısı, çeşitli siyasal ve mali kurumlarda somutlaşan teşviklerle yönetimler arası yapının politik ekonomisine odaklanmasından gelmektedir (Chandra, 2012: 8). Bu kuşak kuramcılarının çalışmalarının çoğu, mali merkezleşme ve yerleşme derecesi arasındaki dengenin hangi noktada olması gerektiği sorunuyla ilgilidir. Birinci kuşak teorisinde mali yerleşme genel destek görmüşken, “yerleşmede fazla ileri gitmenin ve mali anlamda merkeze bağımlı bir yerleşmenin tehlikeleri” ikinci kuşak teorisinin ayırt edici özelliğidir.

Birinci kuşak teorisyenler, mali yerleşme sürecinde ortaya çıkan dikey ve yatay mali dengesizliklerin giderilmesi için, merkezi yönetimden yerel yönetimlere gelir transferleri yapılması gerektiğini belirtmektedirler. Bunu da, ülke genelinde yerel düzeyde sunulan hizmetlerin kalite ve standardında bir harmonizasyon sağlanmasının istenmesiyle gerekçelendirmektedirler. Ancak ikinci kuşak teorisyenler, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferlerin yerel yönetimler üzerinde ortaya çıkması muhtemel bir takım olumsuz etkilerini gerekçe göstererek, söz konusu gelir transferlerine “çok gerekmedikçe” başvurulmaması gerektiğini belirtmektedirler. Bunun yerine, yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırıcı uygulamalarda bulunmanın daha yerinde bir politika olacağını ileri sürmektedirler

Şunu da belirtmek gerekir ki, Oates (2005: 357)’in de vurguladığı gibi, ikinci kuşak teorisyenler, birçok noktada da, birinci kuşak teorisiyle çatışmaktan çok onları tamamlar niteliktedirler. Ayrıca, ikinci kuşak teorisi şemsiyesi altındaki modeller, birinci kuşak teorisinden bazı konularda farklı olmalarına rağmen çoğu, merkezleşme ve yerleşme arasında yapılan seçimde birinci kuşaktakilerle benzer tercihte bulunmaktadırlar.

Kaynakça

- Akalın, G. (2000). *Kamu Ekonomisi*, Ankara: Akçağ Yayınevi.
- Bailey, J. S. (1995). *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, London: Palgrave Macmillan Press.
- Bailey, J. S. (1999). *Local Government Economics: Principle And Practice*, London: Palgrave Macmillan Press.
- Besley, Timothy ve Coate, S. (2003). Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach, *Journal of Public Economics*, No. 87,s. 2611 – 2637.
- Bird, M. R. (2004). Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations. *Working Paper*. Erişim adresi: www.fiscalreform.net
- Bird, M. R. (2005). Fiscal Federalism, *The Encyclopedia of Taxation And Tax Policy* (ed. Cordes J.J., Ebel R.D., Gravelle J.G.), Washington: The Urban Ins. Press, s. 151-154.
- Boyne, G. A. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies*, 33(4-5), 703-721.
- Brautigam, D. (2002). Building Leviathan: Revenue, State Capacity and Governance. *Institute of Development Studies Bulletin*, 33 (3), 10-19.
- Brennan, G. ve Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown C. V. ve Jackson. P. M. (1990). *Public Sector Economic*. Oxford, UK:Blackwell Pub.
- Buchanan, J. M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, 40 (4), 583-599, Erişim adresi: <http://www.jstor.org/stable/1808426?seq=1>
- Chandra, J. P. (2012). Theory of Fiscal Federalism: An Analysis. *MPRA Paper*, No. 41769, Erişim adresi: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/41769/>
- Darby, J. vd. (2003). Fiscal Decentralisation in Europe: A Review of Recent Experience. *European Research in Regional Science*, 13, 1-31, Erişim adresi: http://homepages.strath.ac.uk/~hbs03117/ERSA_DMR
- De Mello, L. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis. *World Devolepment*, 28(22), 365-380.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Inman, R. P. ve Rubinfeld, D. L., (1997) The Political Economy of Federalism, in D. Mueller, ed., *Perspectives on Public Choice Theory*, 73-105, New York: Cambridge University Press.
- Jin, H. vd. (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 89,1719-1742.

- Karabacak, N. B., (2012). Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?. *Maliye Dergisi*, 163, 389-415.
- Karabacak, N. B., (2014). Kuşaklar Arası Merkezileşmeye Karşı Yerelleşme Tartışmalarında İdareler Arası Transferlerin Yeri. *İ. Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*, 64, 47-82.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kirmanoglu, H., (2009). *Kamu Ekonomisi Analizi*. 2. Baskı, Ankara: Beta Yayınevi.
- Litvack J. ve Seddon, J., (1999). Decentralization Briefing Notes, *World Bank Institute, WBI Working Papers* in Collaboration with PREM Network, Erişim adresi: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/8680/Decentralization%20Briefing%20Notes.pdf>
- Lockwood, B. (2002). Distributive Politics and the Benefits of Decentralisation. *Review of Economic Studies*, 69, 313-338.
- McLure, C. E. ve Vazquez, J. M., (2001). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. *World Bank Working Paper*, Erişim adresi: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course/AssignmentRevenues.pdf>
- Musgrave, R. A., (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. ve Musgrave, P. B., (1989). *Public Finance In Theory And Practice*. USA: International Student Edition.
- Nadaroğlu, H., (2001). *Mahalli İdareler*. Yedinci Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Oates, W. E., (1968). The Theory of Public Finance in a Federal System. *The Canadian Journal of Economics*, 1(1), 37-54.
- Oates, W. E., (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oates, W. E., (1991). *Studies In Fiscal Federalism*. England, USA: Edward Elgar.
- Oates, W. E., (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. E., (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Oates, W. E., (2006). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. *National Tax Journal*, 59(2), 389-396.
- Olson, M. (1969). The Principle of 'Fiscal Equivalence': the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59, 479-487.
- Qian, Y. ve Roland, G., (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 88(5), 1143-1162.
- Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 40, 61-89.

-
- Smith, S. (1991). Reasons For The Decentralization Of Government. *Local Government: An International Perspective*, Owens, J. ve Panella, G., (ed)., içinde, North- Netherlands, Amsterdam, 55-63.
- Stiglitz, J. E., (2000). *Economics of the Public Sector*. New York, W.W. Norton & Company, Third Edition.
- Tiebout, C. M., (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424, Erişim adresi: http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T., (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Vo, H. D., (2009), The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657-679.
- Weingast, B. R., (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, 1-31.
- World Bank. (2004). Decentralization, Subnational Regional Economics. Erişim adresi: www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/data.htm
- Yılmaz, H. H. vd. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayını.
- Zeng, X., (2010). *The Impact of Fiscal Decentralization and Market Transition on Local Public Finance in China*. Doctoral Thesis. Universty College, London,
- Zhang, Yongjing ve Su, Z., (2011). China's Fiscal Federalism as a "Two-Edged Sword: A Public Choice Evaluation. *Public Choice Society*, San Antonio, USA.