T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ

MARMARA UNIVERSITY
FACULTY OF ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE SCIENCES
DEPARTMENT OF PUBLIC FINANCE

VII. TÜRKİYE MALÎYE SEMPOZYUMU

7th SYMPOSIUM ON PUBLIC FINANCE IN TURKEY

MERKEZI IDARE ILE MAHALLI IDARELER ARASıNDAKI MALI ILIŞKILER

FıSCAL RELATıONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS

23 - 25 **MAYIS 1991**
23-25 **MAY 1991**

MARMARİS-ALTINYUNUS

T.C. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ

MARMARA UNIVERSITY
FACULTY OF ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE SCIENCES
DEPARTMENT OF PUBLIC FINANCE

VII. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

7th SYMPOSIUM ON PUBLIC FINANCE IN TURKEY

MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLER

FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS

23 - 25 MAYIS 1991

23-25 MAY 1991

MARMARİS-ALTINYUNUS

Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü ve
Marmara Üniversitesi
Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi
Yayını

Basım : Eylül 1991

©t Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi
Her hakkı saklıdır.
Her ne maksatla olursa olsun,
hiç bir yöntemle çoğaltılamaz.

İçindeki her türlü bilgiden yazarları sorumludur.

Ofset Hazırlık :
Gül Basın & Yayın A.Ş.
Dolapdere Cad. Pirhüsamettin Sok. No. 8
İplikçi Kasımpaşa İstanbul

Baskı :
Grafik Sanatlar Matbaacılık A.Ş.
Dolapdere Cad. Pirhüsamettin Sok. No. 8
İplikçi Kasımpaşa İstanbul

n

İ Ç İ N D E K İ L E R

	Sayfa
ÖNSÖZ	**VII**
AÇILIŞ KONUŞMALARI	3
MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDAKİ MALÎ İLİŞKİLERİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ (TÜRKİYE ÖRNEĞİ) *Prof. Dr. Halil NADAROÖLU - Prof. Dr. Ruşen KELEŞ*	24
YORUM *Prof. Dr. Nihat FALAY*	81
YORUM *Araş. Gör. Emre TEKÎNBAŞ - Prof. Dr. Üstün DÎKEÇ*	86
İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLERİN PRENSİPLERİ *Profesör Peggy B. MUSGRAVE*	140
YORUM *Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL*	166
YORUM *Prof. Dr. İzzettin ÖNDER*	178
ADEM-İ MERKEZİYET (YERİNDEN YÖNETİM) *Profesör Remy PRUD'HOMME*	207
YORUM *Prof. Dr. Burhan ŞENATALAR*	229
YORUM *Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU -*	236

TÜRKİYE'YE ÖZGÜ ADEMİ MERKEZİYET 252
Profesör Remy PRUD'HOMME

İDARELERARASI BAĞIŞLARIN (YARDIMLARIN) YEREL İDARE GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ 273
Profesör Werner Z. HIRSCH

YORUM 291
Profesör Richard A. MUSGRAVE

YORUM 294
Prof. Dr. Sevim GÖRGÜN

YORUM 300
Prof. Dr. Özkan ULUATAM

PANEL 312

Biltekin ÖZDEMİR,
Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müsteşarı

Prof. Dr. Bora OCAKÇIOĞLU,
İstanbul Üniversitesi,
İktisat Fakültesi Öğretim Üyesi

Orhan ÇAKIR,
Muğla Belediye Başkanı

Dr. Burhan ÖZFATURA,
İzmir Büyükşehir Belediyesi Eski Başkam,

CONTENTS

Pages

FOREWORD VIII

OPENING SPEECHES 7

THE PAST AND THE PRESENT OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS (THE CASE OF TURKEY) 53
Professor Halil NADAROGLU - Professor Ruşen KELEŞ

PRINCIPLES OF INTERJURISDICTIONAL FISCAL RELATIONS 113
Professor Peggy B. MUSGRAVE

COMMENT 172
Professor Ömer Faruk BATIREL

COMMENT 181
Professor İzzettin ÖNDER

DECENTRAUZATION 186
Professor Re-my PRUD'HOMME

COMMENT 232
Professor Burhan ŞENATALAR

COMMENT 241
Professor Ersin KALAYCIOĞLU

DECENTRALISATION A LA TURQUE 246
Professor R6my PRUD'HOMME •

ROLE AND INFLUENCE OF INTERGOVERNMENTAL GRANTS ON LOCAL FINANCE 260
Professor Werner Z. HIRSCH

COMMENT 297
Professor Sevim GÖRGÜN

COMMENT 307
Professor Özhan ULUATAM

PANEL DISCUSSION

Biltekin ÖZDEMİR
Undersecretary of the Ministry of Finance and Customs

Professor Bora OCAKÇIOĞLU,
îstanbul University Faculty of Economics

Orhan ÇAKIR,
Mayor, Muğla Municipality

Burkan ÖZFATURA,
Ex-Mayor'of the Greater îzmir Municipality

ÖNSÖZ

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü olarak VII. Türkiye Maliye Sempozyumunda sunulan bildiri ve yorumları makul sayılabilecek bir süre içinde yayınlayabilmiş olmaktan büyük bir mutluluk duymaktayız. Sonucun alınmasında emeği geçen Bölüm'deki genç arkadaşlarıma ve titiz bir çalışma örneği gösteren Grafik Sanatlar Matbaacılık ve Sanayii Anonim Şirketi mensuplarına özellikle teşekkür etmek isterim.

İşbu yayında yeralan bildiri ve yorumlara ilişkin bazı hususları meslekdaşlarımızm dikkatine sunmak isterim. Şöyle ki:

Richard A. Musgrave ve Peggy B. Musgrave Türkiye'den ayrılmalarının 20. gününde bildiri ve yorumlarının metinlerini gözden geçirip düzeltmişler ve yeni şekli ile bize ulaştırmışlardır. Peggy B. Musgrave'in tebliğindeki düzeltmeler kapsamlı değildir. Ancak, eldeki kitapta yer alan metin - ve doğal olarak tercümesi - bu yeni düzeltilmiş şekle göredir. Richard A. Musgrave ise Werner Z. Hirsch'in tebliğine ilişkin özet ve yorumunu, özet'i bertaraf edip yorumu genişletecek tarzda yeniden yazmış ve kitapta bu yeni metnin yeralmasını rica etmiştir. Kendisinin bu arzusu - tercümesi de yeniden yapılarak - yerine getirilmiştir.

RĞmy Prud'homme da Türkiye'den ayrılışının birinci ayı dolmadan Marmaris Sempozyumu'ndaki izlenimlerine dayanarak "Türkiye'ye Özgü Adem-i Merkeziyet" başlıklı Fransızca ikinci bir bildiri göndermiş ve mümkünse yayınlanacak kitapta bunun da yeralmasını arzulamıştır. Remy Prud'homme'un bu ikinci bildirisi de tercümesi ile birlikte yayınımızda yeralmaktadır.

Bütün dikkat ve gayretimize rağmen, yayın'da, elimizde olmayan sebeplerden kaynaklanan bazı hatalara rastlanabilir. Bütün bunlar için meslekdaşlarımızm hoşgörüsüne sığınıyoruz.

Son olarak, başarılı nice Türkiye Maliye Sempozyumlarında yine birlikte olabilmeyi diliyor, eldeki yayının Türkçe literatürde nisbî olarak "az işlenmiş bir konu olan Mahalli İdareler Maliyesindeki boşluğun doldurulmasına katkıda bulunacağım ümit ediyoruz.

Prof. Dr. Halil NADAROĞLU

FOREWORD

The members of the Department of Public Finance of the Faculty of Economic and Administrative Sciences, Marmara University are extremely happy to have been able to publish the papers and comments submitted to the 7th Symposium of Public Finance in Turkey, within a reasonable period of time. I wish to thank my junior colleagues in our Department and the stafî of Grafik Sanatlar Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii Anonim Şirketi for their meticulous contribution to the completion of this publication.

I would like to attract my colleagues' attention to particular issues concerning the papers and comments in this collection:

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave have revised their paper arid comment respectively 20 days after leaving Turkey. The revisions in Peggy B. Musgrave's paper are not extensive. But, naturally this revised form is included in the present publication. Richard A. Musgrave however has rewritten and enlarged his comment on the paper of Werner Z. Hirsch, excluding the summary, and has asked us to include this new version in our publication. We have translated this new contribution and included it in our book.

Within less than one month after leaving Turkey, Remy Prud'homme has vvritten a second paper in French, titled "Decentralisation â La Turque" based on his impressions in the symposium in Marmaris. Regarding his request, we have included this second paper and its translation.

Despite ali our attention the present publication may include defîciencies that have escaped our scrutiny. We hope that our colleagues may forgive us.

As a final remark, we wish to reunite with our colleagues in many otber symposia of Public Finance in Turkey and hope that this publication may be a valuable contribution to the relatively limited turkish literatüre on the Finance of Locaî Governments.

Professor Halil NADAROĞLU

AÇILIŞ OTURUMU

Sunuş : Prof. Dr. *Halil* NADAROGLU
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve
Hukuk Fakültesi

Açıhş Konuşmaları : Prof. Dr. Orhan OĞUZ
Marmara Üniversitesi Rektörü

İ. Kaya ERDEM
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

OPENING SESSION

Speaker :	Professor Halil NADAROGLU Marmara University Facuîty of Economic and Administrative Sciences and Faculty of Law
Opening Speeches :	Professor Orhan OĞUZ Marmara University Rector
	H.E. Kaya ERDEM President of The Grand National Assembly of Turkey

Türkiye Büyük Millet Meclisi Sayın Başkanı,
Sayın Yedinci Cumhurbaşkanı,
Sayın Vali,
Sayın Rektör,
Çok Değerli Konuklar,
Değerli Meslektaşlarım,

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü adına VII. Türkiye Maliye Sempozyumu'na hoşgeldiniz diyor, ilginizden ve zahmetinizden Ötürü teşekkürler ediyorum.

Daha önceki sempozyumları gerçekleştirmiş olan arkadaşlarımız gibi, bizler de, değerli meslekdaşlanmıza başarılı bir düzenleme sunabilmek için bütün gayretimizle çalıştık. Maliye Bölümü'ndeki bütün arkadaşlarım her türlü yorgunluğa büyük bir özveriyle katlandılar. Ulaşılan sonuç şayet başarılı ise mesai arkadaşlarımın buradaki payı gerçekten büyüktür. Eksiklik ve aksaklıklardan ise, inisiyatifi elde tutan kişi olarak elbette ki ben sorumluyum. Dostlarımın ve meslekdaşlarımm elde olmayan sebeplerden kaynaklanmış veya kaynaklanabilecek aksamalar için şimdiden hoşgörülerine sığınıyorum.

Her yıl Mayıs ayında gerçekleştirilen bu sempozyumlar, biz Maliye öğretim elemanları için giderek özlenen, beklenen bir coşku, bir bayram dönemi niteliği kazandı. Bu yıl da aynı sevinci yaşarken, hepimizi hüzünlendiren iki acı olayı burada dile getirmek ne yazık ki kaçınılmaz oldu.

Değerli Konuklar,

Biliyorsunuz, Maliye ilminin büyük ustası Prof. Neumark'ı bu yıl Mart ayında kaybettik. Hayatının en verimli yirmi yılını ülkemizde geçiren, Türkiye Üniversitelerindeki Maliye tedrisatında çok önemli bir kilometre taşı olan, Türk vatandaşlığına da geçip, bunu ölümüne kadar koruyan, Türkçe'yi mükemmel bir biçimde Öğrenip, Türkçe olarak kitaplar yazan Prof. Neumark bizleri adeta çocukları ve torunları gibi görür ve bunu her vesileyle dile getirirdi. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'ndeki arkadaşlarımız bu acıyı elbette ki daha da derinden duymaktadırlar.

Prof. Neumark'ın acısı henüz dinmeden, Nisan ayında da hocaların hocası Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin değerli mensubu Prof. Bedri Gürsoy'u kaybettik. Çok değerli bir çok özelliğinin yanı sıra, erişilmez lezzetteki sohbetleri ile de bu sempozyumlara ayrı bir renk katan Bedri Gürsoy hocamızın yokluğuna alışmak bizler için gerçekten çok güç olacaktır. Bıraktıkları eserler ile daima yaşayacak olan bu iki değerli hocamızı rahmetle ve şükranla anarken sizleri aziz hatıraları önünde bir dakikalık saygı duruşuna davet ediyorum.

Ruhları şad olsun.

Değerli Konuklar,

Şimdi sizlere biraz da bu sempozyumla ilgili bazı kısa bilgiler sunmak istiyorum;

Üniversitelerin Maliye Bölümlerinin temsilcilerinden oluşan tertip komitesinin ilk toplantısında, bu yıl, Kamu Maliyesi literatüründe nispeten az işlenmiş olan Mahalli İdareler Maliyesi'ni ele almaya karar vermiştik. Mali ve iktisadi yönlerinin yanı sıra, siyasal yönü itibariyle de ayrı bir öneme sahip olan merkezi idareyle mahalli idareler arasındaki ilişkileri, olayları bizzat yaşayan bizlerin yanısıra yabancı bilim adamlarının değerlendirmelerinde de yarar gördük. Bu amaçla davet ettiğimiz değerli meslektaşlarımız Prof. Peggy Musgrave, Prof. Werner Hirsch ve Prof. RĞmy Prud'homme birer tebliğ sunmak suretiyle sempozyuma katılmayı kabul ettiler. Gösterdikleri ilgi ve katlandıkları zahmetten ötürü kendilerine teşekkür ederim.

Prof. Werner Hirsch tebliğini Önceden göndermiş olmasına rağmen, kısa bir süre önce, önemli bir mazereti sebebiyle bizzat gelemeyeceğini ve bundan büyük bir üzüntü duyduğunu bildirdi. Sempozyuma onur konuğu olarak davet ettiğimiz ve bugün aramızda bulunan Prof. Richard Musgrave durumu öğrenince, büyük bir nezaket ve tevazu örneği vererek, Prof.Hirsch'in tebliğini kendisinin özetleyip yorumlayabileceğini ifade etti ve bu sözünün gereğini de yerine getirdi. Kendisine minnettar ve müteşekkiriz.

Değerli Konuklar,

Sempozyumun sosyal programını da sizleri memnun edebilecek türde ve düzeyde düzenlemeye gayret ettik. Başarılı olabilmeyi diliyor ve ümit ediyoruz.

Değerli Konuklar,

Bu türde bir organizasyonun gerçekleştirilmesinin bir çok teşekkür borcunu beraberinde getirdiğini hepiniz bilirsiniz. Doğal olarak biz de aynı borç yükünün altındayız. Her zaman olduğu gibi, bu kez de destek ve yardımlarını esirgemeyen Rektörümüz sayın Prof. Dr. Orhan Oğuz'a, hem bilimsel hem de idari alanda her türlü çabayı harcayan Fakültemizin Dekanı sayın Prof. Dr. Ömer Faruk Batırei'e bölümdeki arkadaşlarım ve şahsım adına yürekten teşekkür ederim.

Maliye ve Gümrük Bakam sayın Adnan Kahveci ile Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü sayın Erdoğan Öner'e de anlayış ve yardımlarından ötürü unutulmaz teşekkür borçlarımız vardır.

Sempozyuma tebliğ vererek, yorum yaparak, oturum başkanı ve panelist sıfatıyla katılmayı kabul ederek bizlere destek sağlayan meslekdaşlarımıza da yürekten teşekkür ederiz.

Teşekkür borçlu olduklarımızın hepsini burada ifade etmek elbetteki mümkün değildir. Bizler kendilerini her zaman şükran ve minnetle hatırlıyoruz.

Değerli Meslekdaşlarım,

Huzurunuzdan ayrılmadan Önce, son olarak, şu anda toplantımıza onur konuğu sıfatıyla katılmış bulunan, mensup olduğunuz bilim dalındaki eserleriyle hepimizi etkilediğine emin olduğum, kamu ekonomisinin büyük ustası Prof. Richard Musgrave'i buraya davet etmek istiyorum.

Professor Musgrave, may I give you the floor?

First of ali, let me thank you sincerely for accepting our invitation and coming to our country. Like their colleagues ali över the world, Turkish Scholars of Public Finance have greatly benefited from your works. For your contribution to our

discipline, the members of the Department of Public Finance of Marmara University wish to present you a small gift. I hope that it may remind you of your visit to our country. I am sure that the scholars from other Turkish universities who are present here also share my sentiments.

Here's to you, Professor Musgrave.

PROFESÖR HALİL NADAROĞLU

Professor Musgrave, would you like to say something to your colleagues?

PROFESÖR RICHARD MUSGRAVE

Well, Fm very touched by this honour and of course very happy to be back in Turkey. I was here the first time now just about 30 years ago and again 2 years ago and I'm looking forward to visit ali my friends here again 30 years from now.

PROFESÖR HALİL NADAROĞLU

Değerli Konuklar,

Sempozyumu onurlandırdığınız için hepinize teşekkür eder, saygılar sunarım.

His Excellency, President of the
Turkish Grand National Assembly
His Excellency, Former President of the
Turkish Republic
Dear Rector
Dear Guests
Dear Colleagues

In the **name** of the Department of Public Finance of the B'aculty of Economic and Administrative Sciences of **Marmara** University, I welcome you to the 7th Turkish Symposiunı of Public Finance and thank you for your attendance and kindness.

Like our colleagues who have realized the preceding symposia, we have devoted our energies to this organization, hoping that it will be successful. Ali my friends in the Department of Public Finance have resisted every hardship with great sacrifîce. If the outcome *iz* succesful, my friends ought to be praised for their contribution to it. If problems should arise I will be primarily responsible for them, because I have been holding the initi îtive. I look forward to your forgiveness in case of problems that m ay originate from reasons beyond control.

These symposia that take place in May every year, **are** instances of enthusiasm and celebrity anticipated by scholars of Public Finance. Though w e **are** feeling the **same** enthusiasm this year, it is inevitable to mention two extremely sad **events.**

Dear Guests,

As you knuvv, Professor Neumark, the grand mas ter of the science of Public Finance, has died this year in March. Professor Neumark spent twenty years of his life in Turkey and became a milestone in the instruction of public **finance** in Turkish universities. **He** also accepted Turkish citizenship and maintained it throughout his life. He mastered Turkish perfectly and \vrote scientific books in this language. He regarded us as almost his **own** children and grandchildren, and he \vould express this sentiment on every possible occasion. I

am sure that, our colleagues in the Faculty of Economics of İstanbul University are even more grieved in his absence.

In April, when the pain felt for Professor Neumark was stili very acute, Professor Bedri Gürsoy, the tutor of teachers, and the valuable member of the Faculty of Political Sciences of Ankara University, died. It will be really hard for us to get used to their absence. I recall them with gratitude and hope that they may rest in peace. Now, I invite you to one minute's commemoration.

May God bless them.

Dear Guests,

Now, I would like to give you some information about this symposium:

The organization committee consisting of the representatives of the universities' Public Finance departments, decided in its fırst meeting that, the subject of this year's symposium should be The Finance of Local Governments, because this subject had not been covered very often in the past. The relations between central and local governments have not only financial and economic, but also political significance.. W e thought that, evaluations carried out by foreign scientists would be a very beneficial contribution to our o\vn studies reflecting our actual experience.

Our dear colleagues Professor Peggy Musgrave, Professor Werner Z. Hirsch and Professor Remy Prud'homme accepted to attend our symposium and to submit papers. T thank them sincerely for their attention and efforts.

Although Professor VVerner Hirsch had sent his paper before, he recently informed us that he was sorry not to be able to attend the meeting because of an important personal problem. However, the honorary guest of our symposium, Professor Richard Musgrave very kindly offered to summarize and comment on Professor Hirsch's paper and he is going to realize this offer. We owe him gratitude.

Dear Guests,

We have also tried to organize an enjoyable social program. We hope that we may carry it out succesfully,

Dear Guests,

I am sure that you ali know how many thanks are due to the persons who contribute to the realization of such'an organization. Obviously, we too have our thanks to give. Representing my friends in the department and myself, I sincerely thank our President Professor Orhan Oğuz wlıo has, as usual, rendered his support to our organization and Professor Ömer Faruk Batırel, the Dean of our Faculty, for his scientifİc as well as administrative contributions. VVe'll never forget our gratitude to Mr Adnan Kahveci, Minister of Finance and Customs and to Mr. Erdoğan Öner, Federal Director of Budget and Financial Controls, for their support and sympathy. We also thank very sinuerely to our colleagues who have submitted papers, given eommonts and acuepted to participate as chairınen and panelists. It is imposible to mention ali the people whom w e ovve thanks. But we shaîl ahvays recall them with gratî tude.

Dear Colleagues,

Before l lea\e the floor. I would like to mvitc Professor Richard Musgrave, our 1umurary guest and the master of our sicientifıc diseiplme. I am sure that his vvorks have influenced you ali.

Professor Musgrave, may I give you the floor?

First of ali, İet me thank you sincerely for accepting our invitation and coming to our country. Like their colleagues ali över the world, Turkish Scholars of Public Finance have greatly benefited from your vvorks. Kor your contribution to our discipline, the members of the department of Public Finance of Marmara University wish to present you a small gift. I hope that it may remind you ot your visit to our country. 1 am sure that the scholars from other Turkish universities who are present here also share my sentiments.

Here's to you, Professor Musgrave.

PROFESSOR HALİL NADAROĞLU

Professor Musgrave, would you like to say something to your colleagues ?

PROFESSOR RICHARD MUSGRAVE

VVell, I'm very touched by this honour and of course very happy to be back in Turkey. 1 vvas here the first time no w just about 30 years ago and again 2 years ago and I'm looking forvvard to visit ali my friends here again 30 years from now.

PROFESSOR HALİL NADAROĞLU

Dear Guests,

Thank you ali for honouring our symposium.
My best regards.

Prof. Dr. Orhan OĞUZ

Türkiye Büyük Mil Jet Meclisi Sayın Başkanı,
Sayın Yedinci Cumhurbaşkanı,
Sayın Vali,
Sayın Rektör
Çok Değerli Konuklar,
Değerli Meslektaşlarım,

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünün düzenlemiş olduğu; "Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkiler" konulu sempozyumu, Marmaris gibi güzel bir kentimizde açmaktan gerçekten büyük mutluluk duyuyoruz.

Üniversitemiz ile Marmaris kenti arasında özel bir bağ, ilgi ve ilişki vardır.

Bu kentin bir turizm bölgesi olduğu kadar, bir kültür, sanat ve eğitim merkezi olmasını da diliyor ve hu konuda yapılan çalışmalara gönüllü yardımcı olmak istiyoruz.

Gerek Marmaris Belediye Başkanı ve Kaymakamının ve gerekse Muğla Valisi'ıin işbirliği anlayışına karşılık vermek istiyoruz.

Nitekim, bu sene Vll. Türkiye Maliye Sempozyumunu yapma görevi Üniversitemize verilince; tercihimizi tereddütsüz Marmaris üzerinde kullanmış olduk.

Sayın Konuklar!

Mahalli İdareler sundukları kamu hizmetleriyle, topluma devletin varlığını; kamu hizmetinin mevcudiyetini hissettiren kuruluşlardır.

Halkın can ve mal güvenliğinden sonra talep ettiği; kamu hizmetlerinden olan barınma ve bir bölgeye yerleşmesi ile ilgili olanlardır.

Bu bakımdan halkımız mahalli kamu hizmetlerinin eksikliği ve yetersizliğine karşı oldukça duyarlıdır. Nitekim toplumların medeniyet tarihi incelenecek olursa, komün yo-

netimin ilk toplumsal organizasyon olduğu hemen farkedilmektedir.

Topluca, insanca ve uygarca yaşamanın temelinde, bazı ülkelerde güvenlik hizmetlerini de içeren mahalli kamu hizmetlerinin yeterli düzey ve kalitede sunulması yatmaktadır.

Üstelik imar, ulaşım, çevre v.s. gibi yerel nitelikteki, ekonomik ve sosyal alt yapı, kentin veya beldenin yaşamı ile doğrudan ilişkilidir ve optimum düzeyde arzedilmemeleri halinde ekonomik ilişkiler de aksamaktadır.

Toplu yaşamın karmaşıklığı içinde ferdin refahı, tükettiği özel mal ve hizmetlerden çok, kamu hizmetlerine bağlıdır.

Bu husus gözardı edilirse ki, günümüzde bu ihmalin oldukça belirgin işaretleri mevcuttur, batı uygarlık düzeyine ulaşma iddiaları zayıflamakta, kentli yaşamdan söz etmek güçleşmektedir.

Türkiye'de mahalli seçim sisteminin varlığına ve mahalli idarelerin genel karar organlarının halk tarafından seçilmesine rağmen, idari ve mali vesayet, mahalli idarelerin kendi öz kaynaklarını ve hizmet türlerim tayin etmelerini güçleştirmektedir.

Kent ve belde yönetimlerinin Türkiye'nin üniter sistemi gereği mali özerklikleri oldukça kısıtlıdır.

Bu ua kamu hizmetlerinin ülke çapında bütünlüğü ilkesine aykın olarak, özellikle büyük kentlerde, sakinlerinin yetersiz hizmetlerle karşılaşmalarına yol açmakladır.

Halen mahalli idarelerimizin en büyük gelir kaynağı, merkezi idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden verdiği paylardır.

Bu gelirlerde 1980 sonrası büyük artışlar sağlanmasına rağmen göç, altyapının teknolojik olarak yenilenmesi ve yeni yerleşim alanlarının açılması gibi sebeplerle mahalli harcamaları büyük boyutlara vardırmış ve devlet katkısının artmasına rağmen yetersiz kalmasına yol açmıştır.

Halen mahalli idarelerimizin (özellikle belediyelerimizin) içinde bulunduğu mali krizden çıkmaları, belde halkının yönetimlerine sahip çıkarak yasal düzenleme ile birlikte, kendilerine sunulan hizmetlerin bedelini ödemelerine ve gereken hallerde merkezi idarenin desteğine bağlıdır.

Fakat temel şart belediyelerin partizanlıktan uzak, ciddi ve seviyeli bir çalışma düzeni sergilemeleridir.

Üniversitemiz bu tür bilimsel organizasyonları desteklemekten, Türkiyemizin daha sağlıklı bir kamu yönetim yapısına kavuşmasına bilimsel katkıda bulunmaktan kıvanç duymaktadır.

Bu sempozyuma tebliğ vererek, katkıda bulunarak, yorum yaparak katılanlara teşekkür eder;

Böylesine güzel bir organizasyonu gerçekleştirdikleri için Marmara Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Başkan ve yöneticilerini kutlarım.

Marmaris, 23.05.1991

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MESLÎSİ BAŞKANI
İ. KAY A ERDEMİN
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜNCE DÜZENLENEN
"MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER
ARASI MALİ İLİŞKİLER" ADLI TÜRKİYE MALİYE
SEMPOZYUMUNDA YAPTIKLARI KONUŞMA

Değerli Konuklar,

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünce düzenlenen "Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler" adlı Türkiye Maliye Sempozyumuna katılmaktan kıvanç duymaktayım. Özellikle üniversitenin eski bir mezunu olarak, maliyeci, akademisyen ve bürokrat arkadaşlarımın arasında bulunmak beni memnun etmiştir. Aranızda olmaktan her zaman gurur duyduğumu ifade etmek isterim.

Demokrasi bir bütündür. Bu bütünde yerel yönetimlerin yeri önemli ve anlamlıdır. Yerel bölge ihtiyaçlarının belirlenmesi ve giderilmesi gibi kararların oluşmasına yerel halkın katılımının sağlanması demokratik bir eylemdir. Ülkemizde demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde yerel yönetimlerin küçümsenmeyecek bir payının da olduğu bir gerçektir.

Bugün ülkemizde 2055 belediye teşkilatı bulunmaktadır. 1990 yılında belediye teşkilatı içinde yaşayan nüfus 38 milyon kişiye yükselmiştir. Toplam nüfusun %66 sı belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Yine toplam nüfusun % 38 i nüfusu onbinin üzerinde olan bölgelerde yaşadığı bilinmektedir. Bu sayılar, yerel yönetimlerin önemini göstermek açısından dikkate değerdir.

Türkiye'de merkezi ve mahalli idareler arasındaki mali ilişkiler kaynağını Anayasa'mızdan alan ve kökü Osmanlı İmparatorluğunun devlet yapısına kadar uzanan bir

özelliğe sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Teşkilatı Esasiye Kanunu ile mahalli idarelerin muhtariyeti ve organların seçimle işbaşına gelmesi konusunda vazedilen kaideler daha sonra 1924 Anayasası ile tadil edilmiş ve merkezi idarenin idari teşkilatımızdaki hakimiyeti kabul edilmiştir. Mahalli idarelere; ilgili kanunlarda mevcut olmasına rağmen ilk defa 1961 Anayasası ile genel karar organlarının bölge halkı tarafından seçileceği ve bu idarelerin görevleri ile orantılı kaynaklar sağlanacağı Öngörülmüştür. 1982 Anayasamızın hükümlerine göre, merkezi idarenin mahalli idarelere kaynak sağlayacağı ilkeleri tekrarlanmıştır. Ancak, bu ilkenin gerçekleşmesi 1984 sonrasında sağlanabilmiştir.

Sayın Konuklar,

Merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkide ilk hareket noktası mahalli idarelere bırakılacak hizmetler ile ilgilidir. Mahalli idareler bu hizmetlerini yapmak üzere varlıklarını sürdürürler. Günümüzde merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev ve kaynak bölüşümü istenilen düzeyde değildir. Bir çok hizmet tüm ayrıntıları ile merkezden yürütülmektedir. Mahalli hizmetlerin yerinde karşılanarak sorunların mahallinde çözümlenmesinin kamu kaynak tahsislerinde etkinliği arttıracağı şüphesizdir. Ancak, sözkonusu görevleri yapabilmek, bazı gelirlere sahip olmakla mümkündür.

Sayın Konuklar,

Bilindiği gibi, merkezi idare ile mahalli idareler arasında gelirin ve giderlerin paylaşılmasında temel bazı ilkeler bulunmaktadır. Bu konuda dikkat edilmesi gereken en önemli husus, idareler arası ilişkilerde kaynakların israf edilmemesidir.

Kamu hizmetlerinin merkezi ve mahalli idareler arasında bölüşümünde "Hizmet Etkinliği" ilkesi en Önde gelmektedir. Bu etkinliği sağlamak için, mahalli idareler, bazı gelirlerin bırakılması ve merkezi idare tarafından özellikle nüfusa göre bazı yardımlar yapılarak bu idarelerin gelirlerinin güçlendirilmesi, bu suretle yapılacak hizmetlerin istikâmetinde ve önceliğinde merkezi idare ile uyum sağlanması da önemli görülmektedir.

Merkezi idare görevini, 1980 sonrası çıkarttığı yeni belediye gelirleri kanunu ve merkezi idarenin mahalli idareye yardım vermesine ilişkin mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmiştir.

Bu çerçevede, belediye gelirleri kanunu ile belediyelerin tahsil edeceği vergi ve harçlar belirlenmiştir. Ayrıca, emlak vergisinin tahsili de 1986 yılından itibaren belediyelere bırakılmıştır.

Sayın Konuklar,

Ülkemizde, 1980 öncesi mahalli idarelere sadece gelir ve kurumlar vergilerinden pay ayrılmakta idi. Ayrılan bu paylar vergi gelirlerinin ancak %4'ne ulaşabiliyordu.

1984 yılından sonra, mahalli idarelere verilen paylar, tüm vergi gelirlerinin % 9.75'ine ulaşmıştır. Ayrıca, Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan vergi tahsilatının % 5'i de bu belediyelere bırakılmıştır. Sözkonusu yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin mali yapısında belli bir rahatlama, belediye hizmetlerinde de gözle görülen bir düzelme yaratmıştır. Öte yandan ülkemizde artan nüfus, köylerden kentlere yönelen insan gücü akımı yerel yönetimlerimizin yerine getirmekte olduğu kentsel hizmetlerin de boyutunun ve niteliğinin değişmesine ve doğal olarak maliyetlerin de artmasına neden olmakta ve bugün yerel yönetimlerin içinde bulunduğu mali sorunların da kaynağını oluşturmaktadır.

Türkiye üniter bir devlet yapısına ve merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayeti ilkelerine göre yönetilmektedir. Bu bakımdan ulus adına egemenlik yetkisi yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Yasama organını temsil eden ve vergileme yetkisini elinde bulunduran TBMM, mahalli idarelerin bölge ihtiyaçlarını en iyi biçimde tesbit etme ve yerine getirme mecburiyetinde olduğunun bilincindedir. Mahalli idarelerimizin içinde bulunduğu mali krize gene TBMM tarafından Anayasa'mızda yer alan ilkeler çerçevesinde kaynak temin edilerek çare bulunabileceğini belirtmek isterim.

Bu çerçevede yerel yönetimlerin mali sorunlarının özünde kamu maliyesinin sağlıklı, adil ve sağlam fınasman kaynaklarına dayandırılmasını amaçlayan bir vergi politi-

kası ile beraber düşünülmesi gerektiğini de burada vurgulamak istiyorum.

Sayın Konuklar,

Bu düşüncelerle, düzenlenen bu sempozyuma katılan seçkin zevat ve akademisyenlerin sundukları tebliğ ve yorumlarla, Türkiye'nin bu önemli mali meselesine ışık tutacaklarına ve uluslararası literatüre bu ilişkilerin mahiyetinin yansıyacağına inanıyorum. Sempozyumda yapılacak bilimsel katkıların Türkiye'de merkezi idare ve mahalli idareler arası mali ilişkilerin daha sağlıklı bir boyut kazanmasına ve bu konudaki Anayasal kuralların daha iyi işleyişine üestek sağlayacağı inancıyla hepinizi **TBMM** adına en iyi dileklerimle selamlıyorum.

Marmaris, 23 May 1991

**ADDRESS BY HİS EXCELLENCY
MR. İ. KAYA ERDEM,
PRESİDENT OF THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY
OF TURKEY,
AT THE SYMPOSİUM ON FINANCIAL RELATIONS
BETVVEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS,
ORGANIZED BY THE DEPARTMENT OF FİNANCES OF
THE FACULTY OF ADMINISTRATIVE SCIENCES OF
THE MARMARA UNİVERSİTY**

Honourable Participants,

I am pleased to participate in this Symposium on Financial Relations between Central and Local Governments which has been organised by the Department of Finances of the Faculty of Administrative Sciences of the Marmara University. As I am an old graduate from the University I am particularly happy to be together with my old friends who are now epecialists of finances. acadcmicians and bureaucrats. I wish to express that I am proud of being among you.

Democracy being an integrated whole, the position of local governments in this whole is of great importance and significance. The participation of local people in decision raaking regarding the needs of the region is of course in keeping with democracy. It is true that local governments have played a role which can't be underestimated in the development and grovvth of democracy in our country.

At present, there are 2055 municipalities in Turkey. In 1990, the number of people tiving in municipalities reached a total of 38 million. Two tlıirds of the total population inhabit today within the boundaries of municipalities. It is also true that 38 percent of the total population live in cities or towns with a

population över 10.000. These figures demonstrate the importance of local governments.

The fmancial relationship between central and local governments has a characteristic which is expressed in the Constitution and dates back to the Ottoman times. Local governments were autonomous and their organs were elected before 1924. Hovvever, the central government was made dominant över the administrative structure of the country by the 1924 Constitution. The provision was made by the 1961 Constitution that the organs of local governments should be directly elected by the local people and funds should be provided according to the duties to be performed by local governments. The 1982 Constitution reiterates the principle that the central government should provide funds for local governments. However, this provision could only be implemented after 1986.

Honourable Participants,

The cmestion to be solved first is to determine which services are to be rendered by local governments. The division of tasks and sources among the central and local governments has not been as satisfactory as desired. A great number of services are being given by the central in too greater detail.

Allocation of pubiic funds would be more effective if local services were given locally. However, one needs certain revenues and funds to perform those tasks.

Distinguished Participants,

As you know, there are a number of principles governing the sharing of revenues and expenditures by central and local governments. Great care must be taken to prevent the squandering uf sources. VVhile deciding the division of pubiic services between central and local governments, the principle of the cfficiency of services should be kept in mind. In order to ensure this efficiency, certain revenues should be left to local governments and sonıe assistance in proportion to the number of people should be provided by the central government. It is also essential that the agreement of the central government shouid be obtained as to the direetion and priority of services to be rendered.

The central government has performed its obligation in accordance with the Municipial Revenues Act, enacted after 1980, and with the legislation on the aid to be provided for local governments by the central government. The taxes and fees to be collected by municipalities were fixed by the Municipal Revenues Act. Furthermore, since 1986, municipalities have been allowed to collect for themselves the real estrte tax.

Honourable Participants,

Before 1980, only a small share of proceeds from the income and corporation tax was allocated to local governments. That share did never happen to be more than 4 percent of the local tax revenues.

After 1984, the share given to local governments reached 9.75 percent of the total tax revenues. Furthermore, 5 percent of the tax revenues collected \vithin the boundaries of the city municipalities vvas left to those municipalities.

The above-mentioned new legistation has brought about an obvious relaxation in the finances of îocaJ governments and a visible improvement in municipal services. Nevertheless, the rapid growth of population in Turkey and the massive nıigration from rural areas to cities have altered the quantity and quality of municipal services and made them more expensive. The gro\vth of population is the sources of ali financial problems facing the local governments at present.

The Turkish Republic is a unitary state in which the central government exercises a guardianship över local governments. On behalf of the nation, the sovereignty is used by the Grand National Assembly alone. As the legislative organ having the authority to impose taxes, the Grand National Assembly is fully aware that it has to eorrectly determine and satisfy regional needs of the local governments. I wish to point out that the Parliament can't fmd a solution to the cnrrent financial crisis of the local governments by creating new sources in accordance with the principles laıd dovvn by the Constitution.

In this connection, I wish to emphasize that financial problems of the local governments must be considered together with a taxation policy aiming at basing the country's finances on healthy, just and sound sources.

Honourable Participants,

I believe that the distinguished personalities and academicians taking part in the present symposium will cast light on this important financial problem of Turkey through their papers and comments and the nature of the relationship will reflect into international literatüre. With a conviction tha< scientific contributions to be made at the Symposium woultı help improve the financial relations between the central and local governments and secure and better implementation of the Constitutional provisions concerned, I greet you ali on behalf of the Turkish Grand National Assembly with my best regards.

Thank you.

23 Mayıs 1991

BİRİNCİ OTURUM

MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLERİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ (TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Oturum Başkanı : **Prof. Dr. Orhan OĞUZ**
Marmara Üniversitesi Rektörü

Konuşmacılar **Prof. Dr. Halil NADAROĞLU**
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
ve İİukuk Fakültesi

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiier Fakültesi

Yorumcular : **Prof. Dr. Nihat KALAY**
istanbul Üniversitesi
iktisat Fakültesi

Prof. Dr. Üstün DİKEÇ
Gazİ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

23 May 1991

SESSIONI

THE PAST AND THE PRESENT OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL' RELATIONS (THE CASE OF TURKEY)

Chairman: Professor Orhan OĞUZ
Marmara University

Speakers: Professor Halil NADAROĞLU
Marmara University
Faculty of Economic and Administrative Sciences and Faculty of Law

Professor Ruşen KELEŞ
Ankara University
Faculty of Political Sciences

Discussants Professor Nihat FALAY
İstanbul University
Faculty of Economics

Professor Üstün DİKEÇ
Gazi University
Faculty of Economic and Administrative Sciences

MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLERİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ (TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Halil NADAROGLU-Ruşen KELEŞ*

Halil NADAROĞLU, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi;
Ruşen KELEŞ, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesidir.

I - BAZI ÖN AÇIKLAMALAR:

Bu tebliğin amacı, Türkiye'nin politik ve ekonomik gündeminde 1970 lerden bu yana tartışmalı güncelliği âdeta kronikleşen bir konunun-merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki malî ilişkilerin -dünkü ve bugünkü durumunun açıklanması ve nasıl olması gerektiği hususundaki görüşlerimizin belirtilmesidir. Bu nedenle tebliğimiz hem pozitif, hem de normatif karakterdedir.

Bu arada, bildirimizin değerlendirilmesini kolaylaştırmak amacıyla terminolojik bazı ön açıklamalar yapmakta ve yazılması aşamasında gözönünde tuttuğumuz bazı sınırlamaları önceden belirtmekte yarar görmekteyiz.

Şöyle ki:

1- "Merkezi İdare İle Mahallî İdareler Arasındaki Malî İlişkiler" denildiğinde çoğu kez akla ilk gelen sadece parasal (akçalı) ilişkiler ve bunların sebep oldukları gelir bölüşümü sorunlarıdır. Konumuzun başlığı şayet, mâli sözcüğü salt günlük konuşmalardaki dar kapsamlı kullanılışı gözönünde tutularak yorumlanırsa bu görüşe, hak vermek gerekir. Ancak, sorun gerçekte çok yönlüdür ve oldukça karmaşık bir niteliğe sahiptir. Gerçekten, idarelerarası ilişkilerin düzenlenmesi sözkonusu olduğunda önce yetkilerin ve görevlerin -dolayısıyla giderlerin- nasıl bölüşüleceğinin belli esaslara bağlanması gerekir. Bu husus bir yönü itibariyle siyaset biliminin bir yönü itibariyle de idare hukukunun sınırları içinde yer alır. Giderleri karşılayacak gelirlerin bölüşülmesi ise sözü geçen ilişkilerin düzenlenmesindeki ikinci aşamayı oluşturur. Bu sonuncu aşamanın ağırlıklı karakteri hiç kuşkusuz malîdir. Ancak bu ikinci aşamada dahi politik tercihlerin çok önemli bir rolü bulunduğunu unutmamak gerekir.

2- 1982 Anayasası'mn **1.** maddesi ile **3.** maddesinin 1. fıkrası Türkiye Devleti'nin siyasal örgütlenme yönünden üniter bir devlet olduğunu belirlemiştir. Aynı ilkeye 1924 ve 1961 Anayasalarında da yer verilmiştir. Esasen bilinen bu hususu başlangıçta yeniden hatırlatmaktaki amacımız, bildirimizde ele alman idarelerarası ilişkilerin üniter devletler ile federal devletlerde önemli sayılabilecek farklı bazı esaslara göre düzenlenmiş olmasından ötürü kıyaslamalarda

meydana gelebilecek olası yanılgıları önlemektir. Nitekim Anglo-Sakson maliye literatüründe, tebliğimize konu teşkil eden husus uzun süre "intergovernmental fîscal relations" başlığı altında incelenmiş olmasına rağmen son yıllarda bazı yazarlar "fîscal federalisin" terimini kullanmayı tercih etmektedir. Özellikle Amerikalı yazarlar idarelerarası ilişkileri sadece ABD açısından inceledikleri için eserlerinde bu son terimi kullanmaktadırlar. Buna karşın, üniter bir devlet olan Fransa'daki yazarlar aynı konuyu eserlerinde "les relations fînancieres entre L'Etat et les collectivites locales" başlığı altında incelemektedirler.[1]

Tebliğimizin yazılışında, doğal olarak, üniter bir devlet'e ilişkin esaslar ve normlar gözönünde tutulmuştur.

3- 1982 Anayasa'smın üçüncü kısmının ikinci bölümünde yürütme'ye ilişkin hükümler yer almıştır. İdare'yi düzenleyen esaslar ise 123 - 137 maddelerde açıklanmıştır. 123. maddenin "idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği" başlıklı 1. ve 2. fıkraları hükmü aynen şöyledir:

"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdare'nin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."

Anayasa'nın yukarıya aynen alman 123. maddesi ve gerekçesi incelendiğinde idare'ye ilişkin temel ilkelerin şu şekilde belirlendiği anlaşılmaktadır:

a) Türkiye'de idari yapının oluşmasında, merkezden yönetim ve yerinden yönetim birimini tamamlayan ilkeler olarak öngörülmüştür. Mahallî idareler, doğal olarak, yerinden yönetim ilkesi gereği kurulmuşlardır. Bu husustaki bazı esaslar ise Anayasa'nın 127. maddesinde yer almıştır.

b) Kamu hizmetleri, genel idare başta olmak üzere mahallî idareler ve ayrıca Üniversiteler gibi hizmet yerinden yönetimi kuruluşları tarafından yürütülecektir.

Merkezî idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler-özellikle gelir bölüşümü yönü itibariyle- Türkçe'de Öteden beri "mali tevzin" başlığı altında incelenmiştir. Hu sözcük Türkçe'ye "finanzausgleieh" teriminin -ki 1923 yılında Almanya'da çıkartılan bir kanun'un adıdır- karşılığı olarak girmiş ve bunun Fransızca karşılığının "compromis fiscal - malî uzlaşma" olduğu ifade edilmiştir. Fransızca'da böyle bir kavram yoktur. Yukarıda sözü geçen Almanca deyimin Fransızcadaki karşılığı "perĞqu;ttıon financiere - eşit malî böluşıne"dir. Compromis fiscal İse sözkonusu Almanca kavramın bazı ya/.arlann kendi anlayışlarına göre yaptıkları bir çeviridir. Türkçe literalür'e de R Neumark ile girmiştir.

c) Anayasa'nm 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu öngörüldüğüne göre kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlar arasında uyum ve birlik sağlanması gerekecektir. Bunun için de idareler-arası ilişkileri Anayasa'da öngörülen esasları gözönünde tutmak suretiyle düzenlemek hem doğaldır, hem de zorunludur.

ç) Çeşitli kamu hizmetleri ayrı tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilse dahi, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bunlar denetime tâbi olacaklardır. Mahallî idareler için öngörülen ve Anayasa'nın 127. maddesinde açıkça belirtilen "idari vesayet" bu ilkenin gereği ve sonucudur. Bu arada, idari vesayetin malî bir kısım işlemleri de kapsadığını, dolayısıyla bu deyimin "idari ve mali vesayet" şeklinde anlaşılmasının daha isabetli olacağım belirtmek isteriz.

4- 1982 Anayasa'sının Mahallî İdareler başlıklı bu idarelerle ilgili anayasal esasları belirleyen 127. maddesinin[2] incelenmesinden çıkan sonuçları şöyle özetleyebiliriz:

a) Türkiye'de mahallî idare teriminin kapsamına giren kuruluşlar il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Gerçi Anayasa'nın yukarıda sözü geçen maddesinde il özel idareleri terimi yer almamıştır. Ancak, Anayasa'da belirlenen ilke doğrultusunda "il halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarım karşılayacak kamu tüzel kişiliğinin" il özel idaresi olduğu bir başka kanunda açıkça belli edilmiştir.

b) Yukarıda sözü geçen mahallî üniteler kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.

c) Seçimle meydana getirilen karar ve yürütme organlarına sahip bulunan, dolayısıyla temsil esasına dayanan bu kuruluşlar ülkenin siyasal ve idari yapısında özerk ve bağımsız bir kademe oluşturmaktadır.

ç) Mahallî idare ünitelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin esas itibariyle yargı yolu ile, diğer alanlardaki denetimin ise idarî vesayet yolu ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Bu maddenin metni bildirinin sonuna eklenmiştir.

d) Mahallî idareler merkezî idare ile olan bağ ve ilişkilerinde -idari vesayetin getirdiği sınırlamalar dışında- esas itibarıyla idari ve malî özerklikten yararlanacaklardır.

e) Mahallî idarelerin aslî görevi kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahallî ihtiyaçlarım karşılamaktır. Bunun için de, Anayasa'da, bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına, dolayısıyla ayrı birer bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir.

D Büyük yerleşim merkezleri için kanun'la özel yönetim biçimleri getirilebilmesi öngörülmektedir.

g) Mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak da bir anayasal zorunluluktur.

5- Yukarıdaki açıklamalarımız, yasal açıdan, köy idarelerinin de belediyeler ve özel idareler gibi yerel yönetim birimleri arasında yer aldığını göstermektedir. Buna rağmen, köy idareleri tebliğimizin kapsamı dışında bırakılmıştır. Aslında tipik bir komün ve mahallî idare kuruluşu olan köyleri tebliğimizin kapsamı dışında tutmamızın başlıca sebepleri şunlardır;

1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Kanun köylere tüzel kişilik tanımak suretiyle köy idarelerinin kurulmasına imkân sağlamıştır. Ancak daha sonraki dönemlerde bu idarelerin güçlenmesini ve kurulmaları aşamasında kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirmelerini mümkün kılacak hiç bir olumlu adım atılmamıştır. Hattâ tam tersine çok çeşitli nedenlerden Ötürü köylerin içme suyu, okul, yol vb. altyapı hizmetlerini giderek merkezî idare üstlenmiştir. Günümüzde ise köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olan ve seçimle işbaşına gelen muhtar devletten maaş alan bir memur konumundadır. Köylere ilişkin hemen tüm önemli hizmetler merkezî idare'ye bağlı katma bütçeli bir kuruluş haline getirilen "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü" tarafından îfa edilmektedir. Köy tüzel kişiliğinin iki temel kaynağından biri olan salma -ki bir tevziî (dağıtma) vergidir- tavam ise 1924'teki miktarı ile TL. 201-..dır. Bu koşullar altında, hukuken var olsa da fiilen köy idaresi yoktur. Bu sebeplerden ötürü köyler bildirimizin kapsamı dışında tutulmuştur.

Mahallî idarelere ilişkin yeni ve köklü bir düzenlemeye gidilmesi halinde köylerin güçlendirilip gerçek bir yerel yönetim hüviyetine kavuşturulması ya da hukukî varlıklarına da son verip yeni bazı modeller oluşturulması gibi seçenekler üzerinde durulabilir. Ancak sorunun bu yönü konumuzun sınırları dışında kalmaktadır.

Bildirimiz, yukarıda açıklanan sınırlamalar ve anayasal kurallar gözönünde tutularak hazırlanmıştır. Değerlendirmelerimiz ve önerilerimiz teorik bir model oluşturma amacına yönelik değildir. Çalışmamızda, mevcud fiili ve hukukî durumun ne olduğu ve nasıl olması gerektiği hususu vurgulanmaya çalışılmıştır.

II- 1981 ÖNCESİNDEKİ DÖNEMDE İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLER:

İdarelerarası malî ilişkilerin gelir bölüşümüne ilişkin olanları 1981 yılında köklü bir değişikliğe uğramıştır. 1981'de yapılan düzenlemeler esas itibariyle il özel idareleri ile belediyelere sağlam kaynaklara dayalı ilâve gelir sağlama amacına yöneliktir. Bu nedenle, tek yönlü, eksik bir düzenlemedir. Köyler ise bu düzenlemede tamamen unutulmuştur. Ancak hizmeti, dolayısıyla harcamayı nazara almayan bu değişiklik yine de çok önemlidir. Bu sebeple bugünkü durumu isabetli bir biçimde değerlendirebilmek için 1981 öncesindeki uygulamayı kısaca hatırlatmakta yarar görmekteyiz.

A) Genel Açıklamalar:

Merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkiler, parasal nitelikte olanlar da dahil olmak üzere, 1981'e gelinceye kadar merkezî idareye oldukça ağırlık ve öncelik tanıyan bir anlayışa göre düzenlenmiştir. Bu durumun çeşitli sebepleri vardır. Bunları şöylece özetlemek mümkündür:

1- Üniter bir devlette etkin bir mahallî idare düzeninin mevcudiyeti, diğer bazı faktörlerin yanısıra, yerleşmiş ve topluma malolmuş Özgürlükçü demokrasinin ve ademi merkeziyet anlayışının varlığına bağlıdır. Bu da bir bakıma zaman ve bir sosyal birikim mes'elesidir. Bilindiği gibi Türkiye'deki mahallî idarelerin geçmişi pek eskilere gitmemektedir. Bu idareler Tanzimat'tan -esas itibariyle

1854'ten- sonra oldukça yavaş bir gelişme seyri izleyerek ku> ruîmuşlardır. İdare hukukunda öngörülen hukuki niteliklere -kamu tüzel kişiliği, seçimle işbaşına gelen karar organları vb.- sahip mahallî idareler ise ancak Cumhuriyet döneminde kurulabilmiştir. Nitekim köy idareleri 1924, belediyeler ise ancak 1930 tarihinde genel idarenin yanısıra bir bütün olarak yukarıda açıklanan İdare içinde yer alabilmişlerdir. Organik kanunu 1913 yılında, yani Osmanlı İmparatorluğu döneminde bir geçici kanun olarak çıkartılan il özel idareleri de yukarıda açıklanan niteliklere ancak Cumhuriyet döneminde kavuşmuşlardır.

Osmanlı Devletinde 1854'ten önceki dönemde mahallî idare kuruluşlarına niçin rastlanmamaktadır? Bu soruya cevap verebilmek için ana hatları ile de olsa, Osmanlı Devletinin idarî örgütlenme biçimini, toprak rejimini, maliyesini, vakıf kurumlarını ve lonca rejimini bilmek gerekir. Bütün bunların açıklaması ise bildirimizin konusu ve kapsamı dışında kalmaktadır.

Yukarıda açıklanan duruma karşılık gelişmiş batı ülkelerindeki mahalli idareler 10. yüzyıldan itibaren kurulmaya başlanmıştır. Gerçi bugünkü anlamda hukukî niteliklere sahip mahalli idarelerin batıda ortaya çıkışı 1789 Fransız ihtilâlinden sonraki döneme rastlamaktadır. Ancak 10. yüzyıldan sonraki dönem bir mahallî idare geleneğinin oluşması ve topluma malolması yönünden elbetteki çok önemlidir. Bu konuda ayrıca, Batının geçmişindeki "kent-devlet" ve doğrudan demokrasi deneyiminin sebep olduğu vatandaşın yönetime katılma bilincini ve alışkanlığını da unutmamak gerekir.

2- İdarelerarası ilişkilerin düzenlenmesinde merkeziyetçi anlayışın egemen olmasının diğer bir sebebi de Türkiye'deki mahallî idare ünitelerinin Fransız modeline göre kurulmuş olmalarıdır. 19.yüzyılda Fransız kültürünün etkisi altında kalan Osmanlı Devletinde -ki bu etki 20. yüzyılın ilk yarısına kadar varlığını hissettirmiştir- kuruluş aşamasında belediyeler için model olarak "commune" ler, ü özel idareleri için ise "dâpartement" lar seçilmiştir. Bu durumda, Fransa'da dahi etkisini 1981'e kadar sürdüren 1. Napolyori döneminden kalma merkeziyetçi anlayış Türkiye'de de 1980'li yılların başlarına kadar varlığını korumuştur ve bugün de bir ölçüde korumaktadır. Gerçi her iki

ülkede de 1980 sonrasındaki İdare'ye ilişkin düzenlemelerde daha önceki merkeziyetçi anlayıştan oldukça uzaklaşılmıştır. Ancak, asırlık alışkanlıkları terketmek ve hukukî düzeni bütünüyle yeni bir anlayışa göre düzenlemek kabul etmek gerekir ki oldukça güçtür.

3- Sebeplerini yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız merkeziyetçi anlayış 1970'li yıllara gelinceye kadar siyasal otoriteleri ve kamuoyunu mahallî idarelere karşı kayıtsızlığa ve bu idareleri önemsemezliğe sevketmiştir. Bu gözlemimizin bir kanıtı olarak 1961 ve 1982 Anayasalarmdaki mahallî idarelere ilişkin hükümlerin gerekçelerinde yeralan ifadeleri gösterebiliriz. Şöyle ki:

1961 Anayasası'mn Mahallî İdareler başlıklı 116. maddesinin gerekçesinde aynen şöyle denilmektedir: "1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahallî ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya gerek görülmemiştir". 1982 Anayasasında da aynı görüşten hareketle Mahallî İdareler başlıklı 127. maddenin gerekçesinde aynen şu ifade yer almıştır: "Bugüne kadar Anayasalarımızda yer almış olan mahallî idare birimleri, herhangi bir değişiklik yapmadan aynen kabul edilmiştir".

Yukarıdaki görüşlere katılmak kanımızca mümkün değildir. Çünkü 1876 dan 1982'ye gelinceye kadar geçen dönemde genelde her ülkenin, özellikle de Türkiye'nin toplum yaşamında ve koşullarında çok şey değişmiştir. Bu dinamik oluşum karşısında mahallî idare anlayışını 19. yüzyıldaki şekliyle sürdürmeye çalışmak elbetteki mümkün olamazdı. Nitekim, yasalar değişmese de 1970'li yıllardan itibaren toplumun mahallî idareler konusundaki ilgi ve davranışı değişmiş ve bu kuruluşlar ülke gündeminin ön sıralarında yer almaya başlamıştır. Bu köklü ve ani değişikliğin sebepleri acaba nelerdir?

Yukarıda açıklanan durumun çeşitli sebepleri vardır. Şöyle ki:

Türkiye 1940'lann sonlarında çok partili bir siyasal rejime geçmiştir. Diğer yandan, 1960'lardan başlayan planlı kalkınma dönemi, Türkiye'nin, kurumlarını, toplumun yeni ve değişen koşullarına uymaya ve ihtiyaçlarına cevap vermeye zorlamıştır. Ayrıca köyden kente göçenlerin sebep ol-

dukları ölçüsüz ve inanılmaz yoğunluktaki çarpık kentleşmede çok önemli bir diğer faktördür. Bu durum giderek birer dev köye dönüşen kentlerdeki belediye hizmetlerinin -özellikle çöplerin toplanması, evlere su verilmesi, kent içi ulaşım vb.- geleneksel düzen ve malî kaynaklarla yerine getirilememesine sebep olmuştur. Toplumda beliren huzursuzluk ve memnuniyetsizlik belediyelerin kamuoyu nezdinde birden çok önemli ve dikkatle izlenilmesi gereken kurumlar haline gelmesi sonucunu doğurmuştur.

1970 sonrasındaki bazı dönemlerde genel seçimlerle mahallî seçimleri farklı siyasal partilerin kazanmış olması da özellikle belediyelerin kamuoyunda ilgi uyandırmış olmalarının bir diğer sebebidir. Zira belediye seçimlerini kazanan muhalefete mensup bazı büyük illerin belediye başkanları ile İktidar Partisi Hükümeti arasındaki ilişkiler kamuoyunda giderek dikkatle izlenen siyasal bir polemiğe dönüşmüştür. Bu arada, bazı belediyelerin politize olup anarşinin doğup gelişmesini destekler bir tavır içinde oldukları yolundaki yaygın kanı da dikkatlerin belediyelerin üzerinde yoğunlaşmasının bir diğer nedenidir.

B) Gelir Bölüşümü Yönteminin Sebep Olduğu Sorunlar:

1981'e gelinceye kadar geçen dönemde mahallî idareler -özellikle belediyeler- gelir yetersizliği sorununun sebep olduğu sıkıntılarla uğraşmak zorunda kalmışlar ve durumun sorumlusunun Hükümet olduğunu iddia ederek siyasal ağırlıklı tartışmalara girmişlerdir. Bu iddiaların haklılık derecesi hakkında bir yargıya varmadan önce 1981 öncesi dönemin gelir bölüşümü yöntemini ve harcama politikasını kısaca hatırlatmakta yarar vardır.

1970'li yıllara gelindiğinde mahallî idarelerin - özellikle belediyelerin- bazen çalışanlarının ücretlerini dahi ödeyemeyecek duruma düşmelerinin çeşitli nedenleri vardır. Bunların bir kısmı merkezî idarenin karar ve davranışlarından bir kısmı da belediyelerin kendi kusurlarından kaynaklanmıştır. Şöyle ki:

1- 1981 Öncesinde il özel idareleri ile belediyelerin gelir kaynakları verimsiz ve dağınık bir yapıya dayandırılmış ve bazı yıllarda % 100'e varan -hatta aşan- enflasyonun sebep olduğu erozyonu telâfi edecek hiç bir düzenleme yapılmamıştır. Örneğin 1948 yılında çıkartılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yol, meydan, pazar, iskele, köprü vb. umuma ait

yerlerin bir kısmının herhangi bir şekilde kullanımı belediyenin iznine bağlanmıştır. Belediyelerin bu izin karşılığında belediye meclislerince düzenlenecek tarifeye göre -ki spesifik esaslı bir tarifedir- bir resim almaları öngörülmüştür. Ancak, sözü geçen ve 1981'e kadar yürürlükte kalan Kanunda bu resmin günlük tutarının ra^ için 25 krş.'u geçmemesi öngörülmüştür!... Çeşitli girişimlere rağmen 1981'e kadar bu Kanun ne ilga ne.de tâdil edilebilmiştir. Tüm tasarılar Parlâmentomda kadük olmuştur.

İl özel idarelerinin kendi öz kaynaklarından elde ettikleri gelirler de ortaçağ kalıntısı bir takım yükümlülüklerden oluşmuştur. Bunların en önemlileri şunlardır: 1- Taşocaklan resim ve harçları, 2- İskele resmi, 3- Çeltik geliri. Çağdaş vergicilik anlayışında yeri olmayan bu tür yükümlülüklerden sağlanan gelirlerin örneğin 1974 yılında il Özel idarelerinin gelirleri içindeki paylan sırasıyla % 1,46, % 0,19 ve % 0,35 olmuştur. Bu yükümlülükler ne yazık ki bugün de yürürlüktedir.

2- 1981'e gelinceye kadar il özel idareleri ile belediyelere bazı devlet vergilerinden belli oranlarda pay verilmesi yöntemi öngörülmüştür. Buna göre il özel idarelerine: 1- Akaryakıt İstihsal Vergisinden %' 22, 2- Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ile Trafik Cezalarından % 3, 3- Orman Ürünleri satışından % 3, 4- Emlâk Vergisinden % 35[3] ; belediyelere ise: 1- Gelir ve Kurumlar Vergilerinden % 5, 2- Gümrük Vergisinden % 15 (bu aslında Gümrük Vergisine eklenen bir munzam vergidir). 3- Tekel Maddeleri safı gelirinden % 2, 4- Akaryakıt İstihsal Vergisinden % 8, 5- Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ile Trafik Cezalarından % 11, 6- Emlâk Vergisinden % 45 oranlarında pay verilmesi gerekiyordu.

Yukarıda "pay verilmesi gerekiyordu" tarzında bir ifade kullanmış olmamızın sebebi il. özel idareleri ile belediyelerin kanunlarda öngörülen esaslara göre almaları gereken payların uygulamada kendilerine eksik verilmiş oluşudur. İlk anda olabilir mi kuşkusunu uyandıran bu durumu 1960'lı yıllarda Maliye Bakanlığında görev yapmış bir bürokrat yap-

Emlâk Vergisi 1972 yılına kadar ıl özel idareleri taralından tahsil edilmiş ve belediyelere % 25 oranında pay verilmiştir. 1972-1985 yıllan arasında Maliye Hakanlığı taralından tahsil edilen bu vergi'den belediyelere % 45, il ü/ei idarelerini- ^. 35 pay verilmiştir. 1985'terı itibaren belediyelere bırakılan Kmlâk Vergisirden il o/.el idarilerine % 15 uranında pay verilmektedir. Gerisi belediyenindir.

tığı[4] ve yayınladığı bir araştırmada ortaya koymuştur. Sözü geçen araştırmada saptanan bulgulara göre örneğin Akaryakıt İstihsal Vergisinden 1967 yılında il özel idarelerine verilmek üzere genel bütçeye TL. 299.772.000.- ödenek konulması gerekirken TL. 64.460.000.- ödenek konulmuştur. Bunun anlamı Kanun'da öngörülen % 22'lik oran yerine % 5 oranında ödenek konulmuş olmasıdır. Aynı durum belediyeler için de geçerlidir. Örneğin aynı vergiden belediyeler için Bütçe'ye TL. 104.008.000.- ödenek konulması gerekirken TL. 20.000.000.- ödenek konulmuştur. Bunun da anlamı Kanun'da öngörülen % 8 oranı yerine % 1,5 oranında bir ödeneğin konulmuş olmasıdır. Bu durum diğer yıllar ve diğer paylar için de geçerlidir.[5]

Maliye Bakanlığı bu davranışın nedenlerini şöyle açıklamıştır:

Bütçeye konulan rakamlar tahmine dayanmaktadır. Bu tahminler yıl sonu geldiğinde çoğunlukla gerçekleşmemektedir. Ayrıca tahakkuk ile tahsilat arasında ikincisi aleyhine bir fark vardır. Bu durumda Bütçe'ye konulan miktarlar ne yanlış ne de haksız bir davranışın ürünüdür.

Geçmişte kalan ve yukarıda açıklanan bir hususu irdeleyip tartışmakta bir yarar görmüyoruz. Amacımız mazide kalan bir durumu ve uygulamayı saptamak ve belgelemektir. Kaldı ki, 1981'den sonra pay verme yönteminde "fnlen tahsil edilen vergi üzerinden hesaplama" yöntemi gerçekleştirilmiş ve sorunun bu yönü tartışma konusu olmaktan çıkmıştır.

3- Mahalli idarelerin bağış yöntemi ile düzenli bir biçimde finanse edilmeleri ne dün, ne de bugün yasal esaslara bağlanmıştır. Dolayısıyla bu konuda kurumlaşma sözkonusu değildir. Türkiye'de yerel yönetimlerin finansmanında esas itibarıyla vergilerden pay verme yönteminin kabul edilmiş olması bir alternatif yöntem olarak kabul edilebilecek olan düzenli bağış sisteminin benimsenmemiş olmasının gerekçesi olarak düşünülebilir. Ancak uygulamada, düzensiz de olsa, merkezî idare mahallî idarelere daima bir takım bağış ve yardımlarda bulunmuştur. Türkçe literatürde hazine yardımları, merkezi idare yardımları, devletçe yapılan yardım-

4 Teoman YAYIN, Merkezî Hükümet ve Mahallî İdareler Arasındaki Malî İlişkiler Ankara, 1371

5 Ayrıntılı bilgi için bkz. a.g.e

lar gibi deyimlerle tanımlanan bu bağışların büyük bölümü "koşula bağlı bağışlar" kategorisine dahildir.. İstimlâk borçlarının ödenmesi, Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinden il ve köy yolları için yapılan yardımlar bu konunun Örnekleri olarak gösterilebilir.

1970'li yıllarda Ana Muhalefet Partisine mensup bazı büyük kentlerin belediye başkanları iktidarda bulunan koalisyon partilerinin kendi belediyelerine bağış ve yardım yolu ile yeterli kaynak sağlamamış olmasının siyasal nedenlerden ileri geldiğini iddia etmişler ve şiddetli eleştirilerde bulunmuşlardır. İktidar partileri ise kendi davranışlarını, yardım yapmalarını öngören bir yasal zorunluluğun bulunmadığı gerekçesine dayanarak savunmuşlardır. Ancak ne var ki, aynı belediye başkanları kendi partileri iktidara geldiğinde de isteklerini gerçekleştirememişler ve kendi partilerinin iktidarı ile de ihtilâfa düşmüşlerdir. Bu durum da açıkça gösteriyor ki sorun politik olduğu kadar da ekonomiktir. Bir diğer ifade ile sorunun özünde kaynak yetersizliği yatmaktadır.

4- İdarelerarası malî ilişkileri değerlendirirken soruna sadece gelir açısından yaklaşmak yanlıştır; en azından yanıltıcıdır. Çünkü olayın bir de harcamalar yönü vardır. Giderlerin gelirlere önceliği ilkesi -belli sınırlamaları gözönünde tutmak koşuluyla- sadece devlet bütçesi için geçerlidir. Kamu tüzel kişileri ise önce gelirlerini tahmin etmek sonra da buna göre bir harcama plânı düzenlemek zorundadır. Mahallî idareler için bu ayrıca yasal bir zorunluluktur. Ancak yerel yönetimler -özellikle belediyeler- uygulamada bu kurala uymamaktadırlar. Eski dildeki söylenişiyle devamlı bir malî müzayaka içinde bulunmalarının bir önemli sebebi de bu davranışlarıdır. Şöyle ki:

1970'li yıllarda ziyadesiyle politize olan bazı belediyeler yandaşları için sun'i olarak istihdam yaratmak ve bunlara büyük ücretler ödemek yoluna gitmişlerdir. Oysa, Belediye Kanununun 117. maddesinin 16. fıkrası hükmüne göre belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin yıllık toplamının belediyenin yıllık toplam gelirinin % 30'unu aşmaması gerekmektedir. Ancak belediyeler, yasal görüntü veren bir yoldan -eskiden çok kullanılan bir deyimle "hile-i şer'iye" yolu ile- bu sınırlamayı fiilen işlemez hale getirmişlerdir. Bunun için de bütçelerini hazırlarken yatırım harcamalarını

gerçekle ilgisi olmayan bir biçimde şişirip bunları karşılayacak gelirleri yine gerçekle ilgisi olmayan kaynaklardan, örneğin gayri menkullerin satışından veya kiraya verilmesinden elde edilecek gelirlerden karşılayacak düzenlemeler yapmışlardır. Belediyelerin bir çoğu bu yoldaki uygulamaya ne yazık ki bugün de devam etmektedirler. Örneğin, Türkiye genelinde olmak kaydıyla 1981 yılında "belediye malları ve gelirleri" için 1981 yılındaki bütçe tahmini TL. 22.431.430.000.-, kesin hesap sonucu ise TL. 6.097.554.- dür. "Harcamalara katılma paylan" için 1981 yılındaki bütçe rakamı TL. 2.601.702.000.-, kesin hesap ise TL. 881.813.000.- dir. Yine "harcamalara katılma payları" için 1986 yılında TL. 35.842.095.000.- tahminine karşılık kesinleşen sonuç TL. 9.939.891.-dir.[6] Bütçelerin hazırlanışındaki tahminlerde bu ölçülerde yanılgıya düşmek mümkün değildir. Görülüyor ki bazen pek Önemli değilmiş gibi görünen bütçenin "samimiyet" ilkesi aslında çok önemlidir. Aksine davranış belediye gelirlerini fiktif olarak şişirdiğinden personel giderleri gerçekte % 30 oranın çok üstüne çıkmaktadır. Malî vesayet mercii olan vali'ler ve kayrnakam'lar sözlü bazı itiraz ve uyarılarda bulunsalar dahi uygulamada bütçeyi onaylamak zorunda kalmaktadırlar. Bazı tahminler ve açıklamalar, personel giderlerinin günümüzde, belediye gelirlerinin % 60'ına ulaştığı, hatta aştığı şeklindedir.

5- Belediyelerin giderleri bazen, kendi yetkili organlarının iradeleri dışında başka otoritelerin aldıkları kararlar sonunda da önemli ölçülerde artabilmektedir. Belediyelerin bu tür tasarruflara karşı yapabilecekleri bir şey yoktur. Bu durumu şu örnekle kanıtlayabiliriz:

Mahallî idarelerin -il özel idareleri ile belediyelerin- personeli devlet personel rejimine tâbidir. Bu durumda, devletin kendi personelinin maaş ve ücretlerine yaptığı her zam otomatik olarak belediye personeli için de hüküm ifade etmektedir. Kabul etmek gerekir ki, merkezî idare ile mahallî idarelerin yeni ve ilâve gelir yaratabilme imkânları eşit değildir. Bu gibi durumlarda belediyeler aleyhine bazı sonuçların doğması kaçınılmazdır.

6- 1981 yılı öncesindeki dönemin belediye finansmanında önemli bir yeri bulunan Gelir ve Kurumlar

Kaynak, Türkiye İstatistik Yıllığı,

Vergilerinden % 5 oranında pay verilmesi ile irtibatlandırılabilecek bazı görüşleri burada tartışmaya açmakta yarar • görmekteyiz.

Şöyle ki:

1981'de yürürlüğe konulan 2380 sayılı Kanun'da tahsil edilen tüm vergilerin toplamından pay verme yöntemi kabul edildiği ve bu payın oranı giderek arttırıldığı halde belediyeler ne zaman parasal sıkıntıya düşseler bazı çevreler hemen verimi yüksek -masif randımanlı- bazı vergilerden ayrıca pay verilmesi fikrini gündeme getirmektedirler. Buna benzer bir öneri, 1960'h yıllardan bu yana Anglo-Sakson literatüründe de "Heller-Pechman Önerisi" başlığı altında tartışılmıştır.[7] Walter Heller ve Joseph Pechman tarafından ABD'de uygulanması amacıyla ileri sürülen bu öneride federal devletin üye devletlere (states) dağıtılmak üzere gerçek kişilerden alman gelir vergisinin % 10'unun ayrı bir fonda toplanması ve nüfus esasına göre bölüştürülmesi Öngörülmüştür. Fonda toplanan gelir artan oranlı tarife uygulanarak elde edileceği, bölüşüm ise eşitlik ilkesine göre yapılacağı için iddiaya göre bu işlem gelirin yeniden dağılımına da yardımcı olacaktır. Ancak, bu dağılım sonunda yardım alan idare'nin vergi gayretinde bir azalma olursa bu idarenin (state) fondan alacağı pay da azaltılacaktır.

Heller-Pechman önerisinde ileri sürülen yöntem, oran farkı hariç, 1981'e kadar Türkiye'de uygulanmıştır. Ancak, bu uygulama belediyelerin hiç bir malî sorununu çözememiştir. Kanımız odur ki oran % 5 yerine % 10 olsaydı sonuç yine değişmezdi. Kaldı ki, sözü geçen öneride sadece gerçek kişilerin Ödediği gelir vergisi Öngörülmektedir. Türkiye'deki uygulamada ise Kurumlar Vergisinden de pay verilmiştir. Türkiye'de bugün için şayet herhangi bir vergi ile ilgili olarak yeniden böyle bir uygulamaya başvurulursa -ki bu türden görüşler zaman zaman ileri sürülmektedir- aynı vergi hâsılatından iki kez pay verilmesi gibi bir sakınca da doğacaktır. Çünkü, toplam vergi gelirlerinden pay verme yöntemi ile oluşturulan fon'un kaynağı esasen tüm vergilerdir.

Ayrıntılı biljp için bkz. Werner Z. Hirsch , The Economics ır State and Local Government, Mc Graw-Hill, s.122

III. 1981 SONRASINDAKİ DÖNEMDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YENİLİKLERİN MAHİYETİ VE AKSAYAN YÖNLERİ :

A) Genel Açıklamalar:

1- 1981 sonrası dönemini idarelerarası ilişkiler yönünden değerlendirirken 12 Eylül 1980 tarihinde başlayan askerî rejim dönemini -ki 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan genel seçimlerle sona ermiştir- araştırmamızın kapsamı dışında tuttuğumuzu belirtmek isteriz. Çünkü bu dönemde, özellikle belediyelere ilişkin tasarruflar olağanüstü bir dönemin askerî ihtilal rejimi kurallarına göre gerçekleştirilmiştir. Kendine özgü bir mantığa dayanan bu tasarrufları özgürlükçü demokrasilerde Öngörülen normları gözönünde tutarak değerlendirmek elbetteki mümkün değildir. Nitekim, mahallî idareler demokratik bir düzen içindeki normal faaliyetlerine ancak 24 Mart 1984 tarihli yerel seçimlerden sonra başlayabilmişlerdir. Ne var ki, demokrasi açısından ileri sürülebilecek çok haklı eleştirilere rağmen, mahallî idarelerin finansmanı sorunlarının çözümüne ilişkin ilk ve ciddi adımlar 1981 yılında atılmıştır. Bunlardan ilki, Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden pay verilmesini öngören ve 1.3.1981 tarihinde yürürlüğe konulan 2380 sayılı Kanun, diğeri de esasları daha önce açıklanan 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanununu yürürlükten kaldırıp 1,7.1981'de uygulanmasına başlanılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Çok önemli ülke ve rejim sorunlarının gündemde olduğu bir ihtilâl döneminde mahallî idarelerin finansman sorunlarının böylesine radikal önlemlerle çözümlenmeye çalışılmasında 1970'li yıllarda bazı belediyelerle Hükümet arasında meydana gelen çekişmelerin yarattığı kamuoyu'nun ve 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu'nun Parlâmento'daki kısır çekişmelerden ötürü bir türlü günün koşullarına uygun hale getirilmemiş olmasının payı büyüktür.

Yukarıda açıklanan iki önemli düzenlemenin tek amacı il özel idareleri ile belediyelere daha fazla gelir sağlamaktır. Ancak yapılan değişiklik hiç bir ciddi araştırmaya ve hesaplamaya dayandırılmamıştır. Nitekim, vergi gelirlerinden pay verilmesini Öngören 2380 sayılı Kanun sonradan 2464, 3004 ve 3239 sayılı Kanunlarla üç kez tâdil edilmiştir. Örneğin başlangıçta belediyeler için öngörülen %5 oranı giderek %7,15; %8,15 ve %9,25'e yükseltilmiştir.

Ancak uygulamada bu son orana uyulmamış ve her yıl Bütçe Kanunu'na konulan birer hükümle oran %8.55 olarak uygulanmıştır. Bu durum aynen il özel idareleri için de geçerlidir. Kanunda öngörülen %1.70 oranına rağmen -ki 1981'de %1 oranı öngörülmüştür- hâlen uygulanan oran % 1,20'dir. Kabul etmek gerekir ki bu yasal kargaşa bir siyasal kararsızlığın ve önceden yapılmış ciddi araştırmalara dayanmayan düzenlemelerin açık bir kanıtıdır. En azından şunu sormamız gerekmez mi? Şayet uygulanmayacaksa oranlar gereksiz yere niçin yükseltilmiştir. Yükseltilmesi gerekli idiyse, niçin uygulanmamaktadır? Buna karşın 2380 sayılı yasada öngörülen payların hesaplanmasında tahmin'in ya da tahakkuk'un değil de tahsilatın esas alınmış olmasının muhtemel ihtilafların önlenmesi yönünden isabetli bir tercih olduğunu belirtmek isteriz.

2- 1981 sonrası döneminde -esasta 1983 seçimlerinden sonra- özellikle belediyelerle ilgili olarak hizmetlerin bölüşülmesinde, ademi merkeziyet anlayışının benimsenmekte olduğunu gösteren bazı yeni esaslar getirilmiştir. Bunun en önemli örneği imara ilişkin yetkilerden bir çoğunun merkezden alınıp yerel yönetimlere verilmiş olmasıdır. Bu olumlu örneğe rağmen idarelerarası ilişkilerin düzenlenmesinde köklü bir reforma gidilememiştir. Ayrıca, belediyeler de imar konusunda ne yazık ki başarılı bir sınav verememişlerdir.

3- 1981 sonrasındaki dönemde Emlâk Vergisinin belediyelere bırakılmış olması da -ki uygulamaya 1985'ten itibaren geçilmiştir- mahallî finans konusundaki bir diğer isabetli karardır. Belediyeler tahsil ettikleri bu verginin % 15'ini il özel idarelerine vermekle yükümlüdürler. 3030 sayılı Kanunun (Büyük Şehir Belediyesi Kanunu) uygulandığı illerde ilçe belediyeleri ayrıca % 20 oranındaki bir payı büyük şehir belediyesine ödemek zorundadır.

4- 1981 sonrası döneminde gerçekleştirilen çok önemli ve kanımızca isabetli bir diğer yenilik büyük şehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin olanıdır. Şöyle ki: 1984 yılında çıkartılan 3030 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile Türk Mahallî idareler literatürüne şu iki kavram girmiştir: 1) Büyük Şehir 2) İlçe Belediyesi. Sözü geçen Kanun'un 3. maddesindeki tanıma göre büyük şehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri; ilçe belediyesi ise büyük şehir belediye

sınırları içinde kalan ilçelerden kurulan belediyeleri ifade etmektedir.

5- 1989 yılına gelinceye kadar il özel idareleri ile belediyelere Genel Bütçe gelirlerinden ayrılan paylar son sayımdaki saptamalar esas alınmak suretiyle nüfus kriterine göre dağıtılmıştır. Esas kriter olarak nüfusun alınması elbette ki doğrudur. Ancak sadece bu kriterle yetinilmesi yeterli değildir. Nitekim bir çok ülkede sözü geçen türdeki payların bölüştürülmesinde nüfusun yanı sıra ilgili idarenin vergi kapasitesi, sınırları içindeki ilk öğretim gören çocukların sayısı, yolların km. olarak uzunluğu, yaşlı nüfusun yoğunluk derecesi gibi kıstaslar da gözönünde tutulmaktadır. Kaldı ki, sadece nüfus kriteri ile yetinilmesi Türkiye'de bir başka haksızlığın doğmasına da sebep olmaktadır. Çünkü, nüfus sayımları Ekim ayının son haftasında yapılmaktadır. Türkiye'nin bazı bölgelerindeki nüfusun yoğunluğu mevsimlere göre büyük ölçüde değişmektedir. Örneğin, 1985 sayımında İstanbul'un Adalar ilçesinin nüfusu 14.000 olarak saptanmıştır. Yaz aylarında bu nüfus 200.000'i aşmaktadır. Aynı durum Marmaris, Bodrum, Fethiye, Silivri vb. sahil şeridindeki bir çok yöre için de geçerlidir. Bu arada, sözü geçen belediyelerin gerçekleştirecekleri hizmetin niteliği ve niceliğini nüfusun bahar ve yaz aylarındaki yoğunluğunu esas alarak saptamak zorunda olduklarını da unutmamak gerekir.

1989 yılından itibaren Bütçe Kanunlarına konulan bir madde ile yukarıda açıklanan haksızlığın kısmen de olsa giderilmesine çalışılmıştır. Buna göre, belediyelere ayrılan payların dağıtımında nüfus, kalkınmışlık derecesi, malî kaynaklar, coğrafî konum ve turistik oluşum gibi faktörler gözönünde tutulacaktır. Bu çerçevedeki esaslar İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarınca tesbit edilecek ve Başbakanlığın uygun görmesi koşuluyla yürürlüğe konulacaktır. Belediyelerden dahi birçoğunun farkında olmadığı bu uygulamaya hâlen de devam olunmaktadır.

Esasta çok doğru ve olumlu olan yukarıdaki gelişmenin iki eksik yönü vardır. Önce kıstaslar yeterli ve açık değildir. Sübjektif yorumlara açıktır. Bu gibi durumlarda âdil ve rasyonel olmak koşuluyla şahsi takdirlere kapalı, kesin kıstaslara ihtiyaç vardır. Payların dağıtımında nazara alınacak

kıstasların Bütçe Kanununda belirtilmiş olması da aslında çok isabetli bu iyileştirmenin bir diğer eksik, hattâ sakat yönüdür. Çünkü, bilindiği gibi Bütçe Kanunu'nun ömrü bir yıldır. Bu durumda aynı maddeyi her yıl yeniden yazmak gerekecektir. Aynı zamanda ihmâl ve unutkanlığın yanısıra Bütçe Kanunlarına keyfî ve indî yeni bazı kıstasların konulması da sözkonusu olabilecektir. Ayrıca, konu, kişisel kanımıza uymamakla birlikte, Anayasa'nm 161. maddesinin dördüncü paragrafındaki: "Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmü yönünden de tartışılabilir niteliktedir. Nitekim, sözü geçen hükmün **iptali** için Anayasa Mahkemesine başvurulduğunu işitmiş bulunmaktayız. Bütün bu açıklamalar da gösteriyor ki sorunun çözümü için yapılması gereken şey 2380 sayılı Kanun'un ilgili maddesinin değiştirilmesidir. Ancak, bunu yapmadan önce kıstasları yeniden gözden geçirmek de kaçınılmaz bir zorunluluktur.

6- 1981 sonrasında il özel idarelerine ilişkin olarak yapılan düzenlemeler -bu idarelere hiç bir hesaba dayanmayan ilâve gelir sağlama amacına yönelik olanlar hariç- tam bir başarısızlık örneğidir. Bu yoldaki görüşümüzün sebepleri şunlardır:

İl Özel idarelerinin organik kanunu, bugün dahi, esas itibarıyla 1913 yılında Kanun-u Esasi'nin verdiği yetkiye dayanarak Hükümet tarafından muvakkat (geçici) olduğu kaydıyla yürürlüğe konulmuş bulunan İdare-i Umumiye-i Kanun-u Muvakkati'dir. Bu Kanun-u Muvakkat'in (geçici kanun) adı 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla il Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 3360 sayılı Kanun ayrıca 1913 tarihli Geçici Kanunun bazı maddelerini yürürlükten kaldırmış, bazılarını da tadil etmiştir. Ancak, açılan bir dava üzerine Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanunun üç maddesini iptal etmiştir. (Bkz. Resmi Gazete 26 Kasım 1988 Tarih ve 2000İ Sayı). 1-930-1987 yılları arasındaki dönemde çıkartılan onbir ayrı kanunla 1913 tarihli geçici yasanın bazı maddeleri ya değiştirilmiş ya da maddelerine eklentiler yapılmıştır. Bütün bunların sonunda yasal düzenleme yönünden bugün için şöyle bir durum ortaya çıkmıştır.

a) Herşey bir yana, 1913 tarihli geçici Kanun'un halen de yürürlükte olan maddelerinin dili ile 3360 sayılı kanunla değiştirilen ya da eklenen maddelerinin dili birbirinden çok

farklıdır. Bugünkü nesil 1913 tarihli Kanun'un dilini anlayamadığı için İçişleri Bakanlığı 1913 tarihli Kanunu 1970'li yıllarda bugünkü dile çevirmiş ve il genel meclisi üyeleri ile ilgililere dağıtma gereği duymuştur. Bu, örneğine ender rastlanan garip bir durumdur. 3360 sayılı Kanun'dan sonra dil yönünden ortaya çıkan durum daha. da gariptir. Çünkü, aynı kanun içinde âdeta iki ayrı dil ile yazılmış çeşitli maddeler vardır. Örneğin Kanunun adı İl Özel İdaresi Kanununa dönüştürüldüğü halde ikinci kısım'ın başlığı İdare-i Hususiye-i Vilayet olarak 1913 yılındaki yazılış şeklini korumaktadır.

b) 3360 sayılı Kanun'un ikinci maddesi ile getirilen "İl Özel İdarelerinin görevleri olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tesbit olunur" şeklindeki hüküm yasama yetkisinin devredilmezliği, idarenin bütünlüğü ve idarî vesayet yetkisine aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesince **iptal** edilmiştir. Meydana gelen boşluk bugüne kadar doldurulmamıştır. Bu durumda, il özel idarelerinin görevleri esas itabariyle günümüzde birçoğu geçerliliğini yitirmiş olan 1913 tarihli Kanun'un 78. maddesinde belirtilen hususlarla sınırlandırılmıştır. Bu önemli durumu yeterince kavrayabilmek için biraz daha açıklama yapmakta yarar vardır. Şöyle ki: 1913 tarihli Geçici Kanun'un 78. maddesi ile il özel idarelerinin görevleri belirlenirken doğal olarak o dönemin koşulları gözönünde tutulmuştur. Cumhuriyet döneminde durumun değişmesiyle birlikte çıkartılan yeni kanunlarda evvelce il özel idarelerine verilen görev ve yetkilerin birçoğu başka kurum ve kuruluşlara devredilmiş, ancak il özel idarelerinden de açıkça alınmamıştır. Örneğin 78, maddenin 7. ve 8. bentlerinde ticaret odaları, sanayi odaları ve ticaret borsaları kurulması yetkisinin il özel idarelerine ait olduğu yazılıdır. Cumhuriyet döneminde çıkartılan kanunlarla bu görevler Ticaret Bakanlığına verildiği halde 1913 tarihli Kanun'daki hükümler yürürlükten kaldırılmamıştır. Buna benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür. Bu ikili durumlar bugün de sürüp gitmektedir. Bu durumda 78. maddedeki hükümlerin birçoğu hukuken mevcut, fakat fiilen uygulanamaz hale gelmişlerdir. Çünkü, hukukta, muahhar (sonradan çıkartılan) kanunların önceliği prensibi geçerlidir. Bunlardan ayrı olarak birçok değişik kanun ile de il özel idarelerine çeşitli görevler verilmiştir.

1987'ye gelindiğinde yasal düzenleme açısından durum yukarıda açıklandığa şekilde idi. Bu karışık durum nasıl bir rasyonel çözüme bağlanabilirdi? Yapılması gereken şey herhalde 1913 tarihli geçici yasayı bütünüyle (ek ve tâdilleriyle) yürürlükten kaldırıp günün koşullarına ve Anayasa'da öngörülen ilkelere uygun tamamen yeni bir yasa hazırlamak olmalıydı. Nedense bu kolay ve rasyonel yola gidilmemiş, 1923 tarihli Kanun'un isminin ve bazı maddelerinin değiştirilmesiyle yetinilmiştir. Bu durum doğal olarak, belli bir süre için de olsa, yeni bir yasal düzenlemeye gitmenin yolunu da kapatmıştır.

B) İlave Gelir Sağlama Amacına Yönelik Düzenlemelerden Elde Edilen Sonuçlar;

*

I- İlâve gelir sağlama amacına yönelik olarak mahiyeti ve esasları yukarıdaki paragraflarda açıklanan vergi gelirlerinden pay verilmesine ilişkin 1981 sonrasındaki yeni yasal düzenlemeler daha önceki döneme kıyasla il özel idareleri ile belediyelerin gelirlerini hangi istikamette ve hangi ölçülerde etkilemiştir? Bu sorunun cevabım hem mutlak hem de nisbi rakamları içeren 1 ve 2 numaralı tablolarda bulmak mümkündür.[8]

Tablolar, vâki ricamız üzerine Maliye ve Gümrük Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü Sayın Attan Tufan tarafından düzenlenmiştir. Gösterdiği ilgiye ve katlandığı zahmete teşekkür ederiz.

TABLO - I

1978 - 1990 YILLARI ARASINDA BELEDİYELERE, BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE, ÖZEL İDARELERE AYRILAN PAYLAR

(MİLYON TL.)

YILLAR	BELEDİYELERE	BÜYÜKŞEHR BELEDİYE PAYI	ÖZEL İDARELERE	TOPLAM	VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAY(%)
1978	9.679	-	1.592	11.271	4.6
1979	14.841	-	1.633	16.474	4.1
1980	30.115	-	3.188	33.303	4.4
1981	63.309	-	12661	75.970	6.4
1982	69.408	-	13.881	83.289	6.4
1983	102.898	-	20.580	123.478	6.4
1984	162.989	49.850	28.062	240.901	10.1
1985	344.072	124.735	48.550	517.357	13.5
1986	501.857	200.428	70.436	772.721	12.9
1987	762.396	296.327	107.003	1.165.726	12.9
1983	1.247.165	501.345	175.040	1.923.550	13.5
1989	2.062.842	773.752	311.370	3.147.964	12.3
1990	4.087.140	1.612.263	573.634	6.273.037	13.8

TABLO - II

1979 - 1988 YILLARINDA GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN MAHALLİ İDARELERE VERİLEN PAYLAR

1-1979-1980 YILLARINDA;

a) BELEDİYELERE :

- GELİR VE KURUMLAR VERGİSİNİN % 5'i,

- EMLAK VERGİSİNİN % 45'i,

- GÜMRÜK VERGİSİNİN % ' 15'i,

b) İL ÖZEL İDARELERİNE:

- EMLAK VERGİSİNİN % 35'i,

ORANLARINDA PAY VERİLMEKTE İDİ.

2- 1.3.1981'DEN 1.6.1984 TARİHİNE KADAR,

a) BELEDİYELERE :

- GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN 5'i,

b) İL ÖZEL İDARELERİNE : TOPLAM

- GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN l'i, % 6

ORANLARINDA VERİLMEKTE OLAN PAY,

1.6.1984 TARİHİNDEN İTİBAREN :

a) BELEDİYELERE :

- GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN % 7.15'i,

b) İL ÖZEL İDARELERİNE : TOPLAM

• GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN % 1.15'i % 8.30

TOPLAM % 8.30'A ÇIKARTILMIŞTIR.

3- 1985, 1986 VE 1987 YILLARINDA MAHALLİ İDARELERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN VERİLECEK PAYLAR YÜZDE OLARAK AŞAĞIDA GÖSTERİLMİŞTİR.

	1965	1986 ^	İ9§7<*>	
BELEDİYELERE		%8.15	% 8.55	% 9.25
İL ÖZEL İDARELERİNE		% U 5	% 1.20	% 1.70
TOPLAM		% 9.30	% 9.75 (xx)	% 10.9500

	1984	1985	1986 (xx)	1987	
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE PAYI		*%3*	%5	% 5 (xx)	%5

Bu oranlar uygulanmamaktadır.

(xx) i9g(j yTİmdan beri bu yıla ait oranlar uygulanagclmektadir.

Bir numaralı tabloda açıkça görülen mutlak rakkamlardaki inanılmaz artışlar belki enflasyonla irtibatlandırılarak nominal bir büyüme olarak yorumlanabilir. Ancak, vergi gelirlerinden ayrılan paylardaki nisbi artış gözönünde tutulursa bu yorumun isabetli olamıyacağı anlaşılır. Çünkü, tablo'nun 6. sütununda sayısal bilgilerin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere 1980'de vergi gelirlerinden *%4A* oranında pay ayrılırken bu miktar 1990'da % 13.8'e yükseltilmiştir. Bir diğer ifade ile vergi gelirlerinden ayrılan pay % 313.64 oranında arttırılmıştır. 1980'deki % 4.4 oranı şayet 1990'da da uygulansaydı mahalli idarelere ayrılan payın tutarının 6.273.037.- (milyon TL.) yerine 2.999.536.- (milyon TL.) olması gerekirdi. Çünkü 1990'da gerçekleşen vergi gelirlerinin toplamı 45.466.742.- (milyon TL.) dir. Bunun da % 4.4'ü 2.999.536.- (milyon TL.) dir; 1980'de ayrılan pay 33.303.- (milyon TL) olduğuna göre yine bir artıştan sözedilebilecekti. Oysa 1990'da ayrılan pay 6.273.037.- (milyon TL) dır. Şu halde 3.273.501.- (milyon TL) bir ilave gelir artışı sağlanmıştır. Hiç bir ciddi araştırmaya dayanmadan mahallî idarelere transfer edilen bu ek gelir kabul etmek gerekir ki çok Önemli ve gerçek bir artışı ifade etmektedir.

2- 1985'ten itibaren belediyelere bırakılan Emlâk Vergisi de bu idarelere sağlanan diğer bir önemli ek kaynaktır. Ancak bu konuda kıyaslama yolu ile bir değer yargısına varmamız mümkün olamamıştır. Çünkü, sözügeçen husus ile ilgili olarak yayınlanmış hiç bir istatistikî bilgi mevcut değildir. Örneğin, aşağıda Aydın İl'i Özel İdaresinin 1973-1990 yılları arasında Emlâk Vergisinden aldığı payları gösteren bir tablo yer almıştır.[9]

[9] Bu bilgiyi, vakî ricamız üzerine Aydın Valisi Recep Yazıeıoğlu sağlamıştır. Kendisine ilgisinden ötürü teşekkür ederiz.

EMLAK VERGİSİ ÖZEL İDARE PAYININ YILLARA GÖRE HİSSE TUTARINI GÖSTERİR LİSTE

1973	6.386.954.-
1974	6.812.494.-
1975	6.905.048.-
1976	8.361.146.-
1977	21.122.156.-
1978	22.158.576.-
1979	24.357.358.-
1960	43.819.220.-
1931	-
1962	-
1933	-
1934	-
1935	-
1966	169.799.572.-
1937	247.645.493.-
1938	260.432.769.-
1969	270.052.822.-
1990	1.156.237.939.-

Yukarıda ki tablo'da yeralan sayısal bilgilerden yola çıkarak Emlâk Vergisi hasılatından alman paylardaki artışla ilgili kıyaslamalar yapmak ve bir genellemeye gitmek mümkün değildir. Çünkü, daha önceki paragraflarda da açıklandığı üzere, Emlâk Vergisi bu vergiyi tahsil eden idare, mahallî idarelere ayrılan paylar, matrahlar ve oranlar yönünden 1970-1990 yıllan arasında oldukça sık değişikliğe -uğramıştır. Nitekim, Aydın İl Özel İdaresine ait yukarıdaki tablo'da 1981-1985 yıllarına ait bir açıklama yeralmamıştır. Bunun sebebi, sözü geçen yıllarda 2380 sayılı Kanun hükümleri gereğince tahsil edilen toplam vergi 'gelirleri - buna Maliye Bakanlığınca tahsil edilen Emlâk Vergisi hâsılatı da dahildir- üzerinden pay verilmiş olmasıdır.

3- 1948 yılında çıkartılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun yerini alan 1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu da bu idareler için yeni ve önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Ancak, araştırmalarımızda,

Türkiye genelinde olmak koşuluyla bu husus ile ilgili hiç bir istatistikî bilgiye rastlayamadık. Bu sebeple, sadece durumu belirlemekle yetiniyoruz.

IV. SONUÇ VE BAZI ÖNERİLER

Sağlanan yeni ve önemli ilâve kaynaklara rağmen belediyeler son yıllarda yine de gelir yetersizliğinden yakınmaktadırlar. Bazıları işçilerin ücretlerini dahi Ödeyememektedirler. Acaba niçin? Sorun sadece gelirin yetersizliğinden kaynaklanmış olsaydı durumun değişmesi ya da en azından malî yapıda bir iyilişme görülmesi gerekmez miydi? Bu arada belediyelere yeni görevler verilmediğini hattâ bazı hizmetlerin merkeze kaydırıldığım da unutmamak gerekir. Yeni görevler verilmemesi reel harcamalarda bir değişiklik olmamasını gerektirir. Gerçi, paranın satın alma gücündeki değişikliklere bağlı olarak hizmetlerin nominal maliyetinin arttığı ileri sürülebilir. Ancak, aynı sebebe bağlı olarak gelirlerin de arttığını unutmamak gerekir. Kaldı ki 1981 sonrasında mahallî idarelere yeni ve önemli ilâve gelir kaynakları sağlanmıştır. Görülüyor ki belediyelerin içine düştükleri -daha doğrusu bir türlü içinden çıkamadıkları parasal sıkıntıları sadece gelir kaynaklarının yeterli olmadığı gerekçesi ile açıklamak mümkün değildir. Böyle bir izah tarzı ayrıca haklı da sayılamaz. Bu durumda şu iki sorunun cevabını araştırmak gerekir: İçinde bulunulan durumun gerçek sebepleri nelerdir? Sorunun çözümü için neler yapmak gerekir?

1- 1982 Anayasa'sınm mahallî idareler başlıklı 127. maddesinin son fıkrasında "bu idarelere, görevleri. ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü yeralmıştır. Şu halde sağlanacak gelirin görev -bir diğer ifade ile harcama- ile orantılı olması gerekir. Harcamaların düzeyini gerçekçi olarak saptamadan ve harcamaları bîr denetim altına almadan sadece ilâve gelir sağlamaya yönelik çabalarla olumlu bir sonuca varılabilmesi elbetteki mümkün değildir. Son yıllardaki tecrübeler bunu bir kez daha doğrulamıştır. Kuşkusuz bu durum, kaynak savurganlığının 1989'dan sonra başladığı ve daha önce hiç bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Aslında olayın başlangıcı 1984 tarihine rastlamaktadır. Sonuç olarak kabul edilmesi gereken gerçek, savurganlığa dayalı bir ekonomiye hiçbir kaynağın yeterli olamayacağıdır.

2- Mahallî idarelerin varoluşu toplum açısından bir amaç değil bir araçtır. Ortaya çıkışları ve ülkelerin idarî yapısı içinde yeralışları da siyasal ve ekonomik nedenlerden ötürüdür. Siyasal neden özgürlükçü demokrasilerin temelinde mahallî özgürlüklerin (libertes locales) yeralması gerektiği yolundaki inanç ve buna bağlı olarak uyulması gereken mahallî kendi kendini yönetim (local self-government) ilkesidir. Ekonomik neden ise kıt kaynakların optimum etkinlikle kullanılabilmesinin koşullarından biri olan arz'ın tüketici tercihlerine uydurulması gereğidir. Yerel sınırlar içinde yaşayan halkın, fayda alam kendi yerel sınırları içinde kalan kamusal ve yarı kamusal mallara (hizmetlere) olan talebini kendi içlerinden seçecekleri organların merkezî idare kuruluşlarına oranla daha gerçekçi olarak saptayabilecekleri kuşkusuzdur. Çünkü nüfus ve teknoloji veri kabul edilirse mahallî idarenin, eşit miktarda faktör kullandıkları varsayımı altında merkezî idareye oranla daha kaliteli hizmet üretmesi doğaldır. Merkezî idare büyük bir ihtimalle tüm bölgeler için ortak nitelikte standart bir üretimi tercih edebilir. Bu durumda sözü geçen standardın gerekenden büyük olduğu bölgelerde kaynak israfı, düşük olduğu bölgelerde ise yetersiz üretim sebebiyle optimumdan uzaklaşma sözkonusu olur.

Gelir dağılımı ve nüfus yoğunluğunun yanısıra hizmetin kalitesi de veri kabul edilirse, bölgesel nitelikteki kamusal malların (hizmetlerin) üretiminde etkin kaynak kullanımı optimum hizmet alanının saptanması sonucuna bağlanır. Gerçekten, belli bir nüfusa sunulan belli bir hizmetin maliyeti hizmet alam genişledikçe azalır. Ancak hizmet alanının genişletilmesine devam edilmesi halinde marjinal maliyetteki azalma belli bir noktada durur ve hattâ bu noktadan itibaren bir yükseHş sözkonusu olur. Bu koşullar altında hizmet alanının genişliği marjinal maliyetin yükselmeye başladığı noktada optimumdur. Tiebout modelinde ayrıntılı olarak incelenen ve geliştirilen bu görüş uygulamaya intikâl ettirilmesi imkânsız teorik bir yaklaşımın ifadesidir:[10] Çünkü, bu modelde her bir hizmetin optimum hizmet alanı birbirinden farklıdır. Çok çeşitli hizmet türlerinin herbiri için ayrı bir üretici birim kurulması ise elbetteki mümkün değildir. Bu sebepten ötürü uygulamada yerel idarelerin fa-

^ Tiebout modeli, Sempozyumda tehliğ sunan P. Musgravu tarafından ayrıntılı bir hiçimde incelenmiştir.

aliyet alanları genellikle ampirik bir tarzda ve ekonomi dışı faktörlere (Özellikle sosyo-politik faktörler) bağlı olarak saptanmaktadır. U.K. Hicks bu konuda "tatminkâr bir mahallî idarenin büyüklüğü nüfusun miktarına ve yoğunluğuna bağlı olarak muhtemelen ülkeden ülkeye değişir... ABD'de 35.000 - 50.000 arası bir nüfus uygun görülmüştür" demektedir.[11] Hemen belirtmemiz gerekir ki, U. Hicks'in sözünü ettiği tatminkâr (satisfactory) deyimi optimumun anlamdaşı değildir. Tatminkâr optimuma belki en yakın, ancak onun altında bir büyüklüktür. Bu sebepledir ki çeşitli yerel otoriteler için belediye adı altında yönetim biçimleri kurulması görüşü hemen her yerde benimsendiği halde, bir belediye sınırının ne genişlikte olması gerekeceği hususunda ortak bir görüş belirlenememiştir.

Yukarıdaki açıklamaların ışığı altında Türkiye'deki durumu nasıl değerlendirebiliriz? Sorunu, il özel idareleri ile belediyeler açısından ayrı ayrı incelemekte yarar vardır. Anayasa'nm 126. maddesinde, il'lerin, merkezî idare kuruluşu oldukları hususu vurgulanarak, coğrafi duruma, iktisadî koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kurulmaları öngörülmüştür. Bu koşullar altında saptanan sınırlar bir yerel yönetim birimi olan özel idare için de tatminkâr olabilir mi? İstanbul'un Çatalca, Yalova, Şile ve Gebze arasında kalan il alanı bir yerel otorite için hangi ölçüde tatminkârdır? Bu hususta ilçe ya da birkaç ilçeyi içine alan bir büyüklük acaba daha tatminkâr olabilir mi? Kamu yönetimi ve idare hukuku disiplinlerini yakından ilgilendiren bu konunun ciddi olarak araştırılmasında yarar ve zorunluluk vardır. Ancak, yerel yönetim birimlerinin faaliyet alanlarını gereğinden fazla küçültüp sayılarını çoğaltmanın genel giderlerin büyük ölçüde artması sakıncasını beraberinde getireceğini de unutmamak gerekir. Ayrıca, il sınırı ölçeğinin dışındaki bir özel idare ya da onun yerini alabilecek bir diğer yerel yönetim biriminin kurulabilmesi için Anayasa'nm 127. maddesini tâdil etmek icab eder. Bu da sorunun güçlük arz eden bir diğer yönüdür.

Türkiye'de il ve ilçe'ler dışındaki yörelerde belediye kurulabilmesinin tek bir koşulu vardır. Nüfusun 2000'i aşması. Nüfus sayımlarında transfer yöntemleri (!).. ile bu koşul rahatça yerine getirilmekte, daha sonraki formaliteler ise

U.K. Hicks, Public Finance, 1971, s.239

kısa sürede tamamlanmaktadır. Dejenere olan bu yöntemin ne teorik bir yaklaşım olan Tiebout modeli, ne de kamu yönetimi ilkesiyle bir ilişkisi vardır. Yeni belediyelerin kurulmasında oy endişesinden kaynaklanan politik faktörü bütünüyle bertaraf etmek belki mümkün olamayabilir. Ancak hiç bir ciddi ilkeye dayanmayan yöntemlerle de gelişigüzel belediye kurulamaz. Kurulursa yeterli kaynak sağlanamaz. Sonuçta merkezî idare ile belediyeler arasındaki malî ilişkiler adetâ bir kavgaya dönüşür.

3- İl Özel İdarelerinin organik kanunu 1913, Belediye Kanunu ise 1930 tarihinde çıkartılmıştır. Belediyelerin ayrıca Büyük Şehir Belediyeleri ile ilgili 3030 sayılı ikinci bir organik kanunu daha vardır. Mahallî idarelerin görevleri esas itibariyle bu Kanunlarla belli edilmiştir. Sözü geçen bu Kanunların bugünün ihtiyaçlarına cevap verebilmeleri mümkün değildir. Örneğin, evvelce belediyeler için büyük önem taşıyan elektrik temini hizmeti bugün için TEK'in yetki ve sorumluluğundadır. Çevre korunması konusunda ise, sözü geçen Kanunlarda günün koşullarına uygun hükümlere yer verilmiştir. Esasen 1910'lu ve 1920'li yıllarda bu konu toplumun gündeminde yer almıştı. Bu türdeki örnekleri çoğaltmak mümkündür. Yapılması gereken şey sorunu palyatiflerle çözmek yerine radikal önlemler üzerinde durmaktır. Bunun için, önce yerel yönetim birimlerinin türlerini ve faaliyet alanlarını günün koşullarına uygun bir biçimde yeniden saptamak gerekir. İkinci aşamada, bu idarelerin görevlerini belirlemek hususu yer alır. Üçüncü ve son aşamada ise, bu görevlerin gerçekleştirilebilmesine yetecek gelir kaynaklarının sağlanması sorunu ile karşılaşılır. Bu aşamalardan ilki kamu yönetimi disiplini, son ikisi ise kamu maliyesi (kamu ekonomisi) bilimi içinde yer alır. Sonuçta ortaya çıkacak alternatif çözümler arasında seçim yapmak ve bunların gerçekleştirilmesine ilişkin yöntemleri belirlemek ise bir siyasa! tercih sorunudur.

ANAYASA'NIN 127. MADDESİ

Madde 127- Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazlann çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklan sağlanır.

THE PAST AND THE PRESENT OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS (THE CASE OF TURKEY)

Halil NADAROĞLU - Ruşen KELEŞ*

Halil NADAROĞLU, Ph. D., Profcssor of Public Finanuc, and Chairman, Department of Public Finanse, Kaculty of Econıımic and Administrative Sciences, and Faetılty of Law Marmara Univorsity, İstanbul.

Ruşen KELEŞ, Ph. D., Professor of Urhan Studiea and Local Government, Faculty of Political Sciences, and Direclnr, Genter fmr Environmental Studica, Ankara Univorsity.

I - INTRODUCTION

The goal of this paper is to describe the past and the present state of an important issue, namely intergovernmental fîscal relations, which has dominated the economic and political agenda of Turkey since the 1970's, and to present our views as to what course of action has to be followed in this connection. Therefore, our paper is both of a positive and normative character.

Regarding this issue, it might be useful to enumerate some of the constraints that have to be taken into consideration and to make preliminary explanations concerning technical terminology.

1- The concept of intergovernmental fîscal relations is usually understood as the fîscal (or monetary) relations between tiers of government and the problems of sharing originating therefrom. Such an approach may be Justifîed if the title of this present paper is interpreted within a narrow context in which the term "fîscal" is used in daily language. But the guestion is in fact a multi-faceted one and it has a considerably complicated nature. In any attempt at the reorganization of intergovernmental relations, the fırst step is to determine the essential principles concerning the sharing of powers and functions, and conseguently, the expenditures. This issue concerns partly political science and partly administrative law. The second step in regulating the relationships is to share the revenues in order to meet the expenditures. The nature of this final stage is predominantly fîscal. But, one should not lose sight of the fact that even at this stage, political choices and values have an important role to play.

2- According to the Article 1 and Article 3 (par.l) of the Turkish Constitution of 1982, Turkey is a "unitary state" from the standpoint of Political organization. The same principle was also laid down in t\vo previous constitutions, namely, those of 1924 and 1961. The reason why we find it useful to remind, right at the beginning, this well-known fact, is to avoid likely misunderstandings that might arise in comparisons betvveen the unitary and federal states, simply because intergovernmental relations are regulated in different ways in both systems. In fact, although our topic has been studied for a long

time under the rubrique of "intergovernmental fîscal relations" in Anglo-Saxon literatüre, certain scholars are inclined to use the term of "fîscal federalisin" in recent years. However, most of the French writers study the same question under the title of "les relations fınancieres entre L'Etat et les collectivites locales" in France, which, too, is a unitary state.[1]

Naturally, in our paper, principles and norms pertaining to a unitary state have been utilized to define our terms of reference.

3- The second part of the third chapter of the Constitution of 1982 is devoted to the provisions concerning the executive. Articles 123-127 possess the principles with respect to the administration. The fîrst two paragraphs of Article 123 concerning "the integral unity" and "public legal personality" of the administration is as follows:

"The administration forms a whole with regard to its structure and functions, and shall be regulated by law."

A brief look at Article 123 and its reasons show that the basic principles pertaining to administration are regulated as the following:

a) The organization and functions of the administration are based on the principles of centralization and decentralization. They are complementary principles. Local governments are naturally formed as a result of the principle of decentralization. Detaüs regarding local governments are laid down in Article 127.

b) Public services are to be performed by the general administration, local governments and by other decentralized institutions like universities which are organized on a territorial basis.

c) Since Article 123 accepts the principle of the integral unity of the administration, it will be necessary to provide

The concopL of intergovcı 'n men lal fi »«al rc-lalions ha» heen met in Turkish-eapeeİally with respect to revenuc sharintf-by the term "mali tevzin" (liscal appııtionment): H wos adoptcd from the German term Finanzaıirfjîlcich. The İniler İs the title of a German law &r *JW.İ,* The French tıanslation ortlıe term ha» been assumed t» be eompromis llseal, where»s, t here is no Buch term in Freneh. The synoıtynı in French of the nhove-mcntinned German term wuuld be pcrcquatian (İnancı ere, namely, equal revenue sharing. Gompromin fiseal is a translation madc by som e öt hol ara in aceordance vvith tlıcir own coııvklion» (vicw.s). İt vvas introduced into TurkİSh by Fritz Noumark.

harmony and cooperation aniong the institutions in charge of public services. Therefore, it is both necessary and natural to regulate intergovernmental relations in accordance with the principles provided by the Constitution.

d) Various public services performed by different public legal personalities have to be subject to a certain control if the principle of the integral unity of the administration is to be observed. The administrative tutelage power provided by Article 127 of the Constitution is a requirement and a consequence of this principle. In this connection, we shouîd emphasize that administrative tutelage also encompasses certain fmancial actions and therefore it would be moro r\,propriate to consider it as an "administrative and fmancial tutelage".

4- Now, we can summarize the main features of Article 127 of the Constitution which determines the fundamental principles regarding local governments.[2]

a) The concept of local government encompasses three kinds of local athorities in Turkey: Special Provincial Administrations, Municipalities and Village Administrations.

b) Ali the above-mentioned local authorities are constitutional institutions having public legal personality (corporate status).

c) They have decision-making and executive organs which have to be elected by the people. In other words, they have a representative character, and they form an autonomous tier in the political and administrative structure of the country.

d) The Constitution stipuîates that the control över the acquisition and losing of the status of an elected local organ shall be exercised only by the judiciary, but in ali other matters through administrative tutelage.

e) Local governments enjoy an administrative and financial autonomy in principle in their relationship with the central goverment, except for the restrictions put upon them through the administrative tutelage powers of the center.

The text of Ihta article İH in the Appendix at Üıe end of Ihis paper.

f) The basic task of local governments is to m e et the local and common service needs of people living within their boundaries. Therefore the Constitution provides that they should have their special source of revenues, consequently an independent budget, a staff qualified to perform these services and an organizational set-up.

g) Besides, metropolitan settlements will be provided by law a special administrative mechanism.

h) It is also constitution al rule to provide sources of revenue to local government in proportion to their functions.

5- We have alredy stated that Village Administrations are legally a'kind of local authority along with the Special Provincial Administrations and Municipalities. However , we excluded them from this paper. The majör reason why they are excluded, although they were typical communal institutions, are the following:

The Village Law of 1924 (No.442) had established Villiage Administrations in the country by giving them public legal personality. Hovvever, during the following years no suitable steps have been taken to strengthen them and to equip them with means to enable them to perform their functions appropriately. On the contrary, due to various factors, most of the rural services like water supply, school, road and sirnilar infrastructure, have been taken över by the central government. At present, the executive and elected organ of the Village Administration has a status of a civil servant, receiving monthly salary from the State. Almost ali important public services of the vilîages are actually performed by the Central Directorate of Rural Services, which is a central organization with an annexed budget. One of the two majör sources of revenue of Village Administrations is an apportioned tax called Salma (or Assessment) of which the yearly amount is fixed at 20 TL as in 1924. Under these conditions, it would not be an exaggeration to admit that the Village Local Administration, which despite its de jure existence, does not exist de facto. That is why we have excluded them from this paper.

In the case where a new radical reform is initiated in the field of local governments, Village Administrations should either be strenghened in order to provide them with the status

of a real local government, or their de facto existence should be put to an end. These may be the two alternative courses of action on this issue. However, such a discussion is beyond the scope of our paper.

The present paper is prepared with the constraints described above and in consideration with the relevant roles of the Turkish Constitution. Our evaluation and proposals do not aim at the developing of a theoretical model. We have simply tried to make an attempt to see the present de jure and de facto state of local governments and to emphasize the ways in which they can re a Uy be moderni zed.

IMNTERGOVERNMENTAL FÎSCAL RELATİONS IN THE PRE-1981 PERIOD

intergovernmental fîscal relations concerning reyenue sharing have undergone a radical change in 1981. Changes taken place in 1981 essentially had the majör goal of providing additional revenue based on firm sources to Special Provincial Administrations and Municipalities. Therefore, this reform is one-dimensional and deficient. Village Administrations are entirely omitted in this regulation. But, despite its deficiency of not taking into consideration the service component, in other words, expenditures, the reform realized is stili important. Therefore, we deem it appropriate to briefly review the pre-1981 practice in order to be able to evaluate the present better.

A)GENERALITIES

intergovernmental relations between central and local governments, including those of fmancial nature, were, up to 1981, designed with a view to emphasize the superiority of the center över local goverments. This had numerous reasons which are to be summarized below:

1- An efficient local government system in a unitary state depends, among ali factors, upon the existence of an established free democracy and of a tradition of decentralization. This certainly is a matter of time and cultural accumulation. As it is known, Turkish local government tradition is not an old one. Local government units were established gradually following Tanzimat reforms following especially 1854.

Local governments possessing characteristics provided by **the** administrative **law,** namely, legal public personality, popularly elected organs, have been established only during **the** Republican era. In fact, Village Administrations and Municipalities have been largely estabilished along with the general administrations, in 1924 and 1930, respectively. Special Provincial Administrations have acquired the characteristics mentioned above only in the Republican era, although their organic legislation, a Cabinet Decree of 1913 was in force since the Ottoman regime.

Why had there been no local government in the Ottoman Empire before 1854 ? In order to answer this guestion, one has to have a brief familiarity with the administrative organization, land owernship system, financial structure, pious foundations, and corporations (lonca) of the Ottoman Empire. To deal with ali these issues is not within the scope of this paper.

Contrarily, local governments in the developed WesteFri countries have been established since the lOth century. In fact, their rising as units of local government in the modern sense even in the West has taken place after the French Revolution of 1789. But, the period following the lOth century is understandably very important from the standpoint of the formation of a local government tradition and its acceptance by the public. It has to be kept in mind that the consciousness and habit of the people's participation developed by the experience of city-state and democracy in the VVestern history was extremely important.

2- Another reason for prevalence of centralist approach in the organization of intergovernmental relations is in fact that local government units in Turkey were formed on the basis of the French model. In the Ottoman Empire, which had been under sensible influence of the French culture during the 19th century, French communes and dâpartments have been chosen as models for municipalities and special provincial administrations respectively **at** the initial period. As a result, the centralist tradition of the Napoleonic period which lasted up until 1981 in France, has also been in effect in Turkey until the early 1980's.It is stili in existence during the 1990's. Althought in both countries in the administrative reorganization efforts following the 1980's, the previous centralist stand has largely been abandonned, it is obvious that it is extremely diilîcult to

get away with habits that have lasted for centuries and to reorganize the administrative structure with a brand nevv understanding.

3- The centralist understanding of which the reasons have been explained above paved the way up to 1970s for an indifference on the part of political authorities and the public opinion for local governments. As a proof of this vievv, one might refer to the ideas on which the reasons of the provisions of the Constitutions of 1961 and 1982, regarding local governments are blased. These are the following:

Article 116 of the Constitution of 1961 is based upon the following reasons: "We deem it not necessary to change our local units which have been well established and have acquired sociological identity since the Constitution of 1876." Similarly, Article 127 of the Constitution of 1982 possesses the following reasons:"Local government units defined by ali our constitutions have been kept as they are with no change in the system."

We believe that we cannot share the foregoing views. For, there been tremendous changes during the period between 1876 and 1982 not only in the world, but also in the social life and conditions of Turkey. It vvould certainly be absürd to continue with the same local government understanding inherited from the 19th century with no majör changes in it.In fact,althought there has been no change in the legislation, people's concerns and attitudes vvith respect to local government have considerably changed since the 1970's, and their problems have begun to occupy the top priority items in the agenda of the public opinion. What are the reasons of these sudden and radical changes?

There are severai important reasons. Turkey entered a multi-party parliamentary political regime during the late 1940's. Secondly, the planned development period which has started in the early 1960's, forced her to develop and adapt her institutions to nevv and changing conditions and needs of the society. Rapid urbanization caused by rural to urban migration is another important factor. This gradually resulted in the bottleneceks in the performence of many municipal services in "giant villages", particularly garbage collection, water supply, urban public transportation with traditional systems and fmancial resources Discomfort and discontent felt in the

society made it necessary suddenly to follow carefully the developments in the field of municipal government.

Another reason for the increasing concern for municipalities in the public opinion is the fact that national and local elections were won by different political parties in the elections taken place during the 1970's. For, the relationships between the mayors of the largest provincial centers belonging to the opposition parties and the political party in control of the central power have turned out to be a political controversy followed with interest by the public. At the same time, assumptions concerning the excessive politicization of some municipalites to the extent that they backed anarchic incidents have caused increasing interest in the public opinion in municipal affairs.

B)PROBLEMS STEMMING FROM THE REVENUE SHARİNG SYSTEM

Local governments-municipalities in particular-had to face the difficulties originating from the inadequacy of revenues and were involved political debates by accusing the government as the responsible for the state of affairs until 1981. Before making a judgement on the fairness of such accusations, it would be useful to recall the revenue sharing system and the expenditure policy in the pre-1981 period.

There are severai reasons why local authorities, specifically municipalities, were in fmancial troubles to such an extent that they could not even pay the salaries of their employees. Some of the reasons are related with the decisioris and attitudes of the central government and some of them stemmed from the local governments themselves.

1- Before 1981, special Provincial Administrations and Municipalities had a dispersed and non-productive revenue system, and no reorganization was made in order to make up for the erosion casued by inflation which from time to time increased to 100 percent. For example, the Municipal Revenues Law of 1948 (No. 5237) had empowered municipalities to issue licence for the use of some parts of general services as roads, city squares, open markets, quays, bridges, ete. At the same time, municipalities were authorized to levy a certain duty with a specific tariff, to be determined by municipal councüs. In this law, which had been in force until 1981, the daily amo-

unt **of** the said duty was fîxed at 25 kuruş per square meter **at** maximum. Despite ali attempts, this law could not be changed nor abrogated until 1981. None of the law projects prepared had a change **to** be passed through the parliament.

Revenues **of** Special Provincial Administrations received from local sources are of highly primitive nature. The most important ones are: 1) Duties and charges on stone quarries 2) Duties on the utilization of quays 3) Rice-field revenue. The share **of** the revenues received from these outmoded sources in total revenues of Special Provincial Administrations were 1.46%, 0.19% and 0.35% respectively, in 1974. The legislation concerning these charges is stili in force in Turkey.

2- Until 1981, the system in operation had provided giving certain shares out of the state (central) taxes to Special Provincial Administrations and Municipalities. According to that system, Special Provincial Administrations used to receive 1) 22% out of the Fuel Oil Production Tax, 2) 3% out of Motor Vehicles Tax and Traffıc Fines, 3) 3% out of the Sales of Forestry Products, 4) 35% out of the Real Estate Tax.[3] On the other hand, the Municipalities used to receive 1) 5% of the Income and Corporations Tax, 2) 15 % out of the Customs Tax (this is an additional tax on the Customs Tax), 3) 2 % out of the net revenues of Monopoly Commodities, 4) 8 % out of the Fuel Oil Production Tax, 5) 11 % out of the Motor Vehicles Tax and Traffic Fines, 6) 45 % out of the Real Estate Tax.

It should be noted that although these shares had to be given to these local authorities according to the legislation concerning these taxes, local governments could only partially benefît from these sources in practice. Although it seems somewhat strange, this question was examined, and the fmdings were published by a bureaucrat who had worked in the Ministry of Finance in the 1960's. According to his finding, in 1967, for example, only 64.460.000 TL was put in the General Budget for the Special Provincial Administrations, out of the Fuel Oil Production Tax, while the total amount to be allocated was 299.772.000 TL. This means that 22 % provided by the specific legislation was virtually reduced to 5 % in practice. The

" Real Estate Tax haB been colleclcd by the Special Provincial Administrations until 1972, and the Municipalities received a ah are of 25% out of it. During 1972-1985, the tax waa colleeted by the Ministry of Finance and Special Provincial Adminiritraliıms and Municipalities have received shares out of it in the rale of 35% and 45%, respectively. Since 1985, the Real Estate Tax is left to Municipalities. The Special Provincial Administrations t;et a share of 15%.

same is also true for Municipalities, vvhich, in the same year, expected to receive 104.008.000 TL, whereas they received only 20.000.000 TL. This in turn meant that the percentage applied to shares was 1.5 % instead of 8 % provided by law. This unlawful practice continued for the following years and also enlarged its scope to encompass other kinds of taxes.[5]

The Ministry of Finance had its own reasons for cutting off the amount of shares provided by the special legislation:

Budget figures are estimated magnitudes. They are seldom realized by the end of the budged year. Besides, there is always a difference between the assesed and the virtually collected taxes in disfavour of the latter. Therefore, figures in the budget are neither unfair nor mistaken.

We do not deem it useful to examine and discuss this controversial issue which remained in the past. Our purpose is simply to underline and document a certain practice which is no longer in existence. Moreover, since 1981, the share allocation system has been changed and computation on the basis of the tax virtually collected has been introduced into the system, the above mentioned controversy has totally lost its significance.

3- Financing of local governments systematically through a system of grants has not been subject to legislative regulation neither in the past nor in the present. It may be supposed that the alternative method in Turkey is that in local finance the method of the allocation of shares out of the central taxes has been adopted for a long time. But, in practice, though not much systematically, the central government did not fail to provide certain grants and aids to local governments. Most of the grants-in-aids which are called "Treasury Grants", "Central Grants -in-Aids", "State Assistance" in Turkish literatüre, fail in the category of conditional (or functional) grants. Paymenis of cxproptatkm debts, assistance of the Highvvay Department for road construction in the provinces and villages are of this type of assistance.

In the 1970's, mayors of some of the largest municipalities controlled by the majör opposition party had maintained that the coalition partners in power did not provide sufficient

İM>r dı-taıls, scc, np.Lİt.

grants and assistance to them and kept criticizing the government. On their return, parties in power have defended themselves on the ground that there was no legal obligation whatsoever to aid local governments. Similary, the same mayors could not realize their aims even when their own party came to power later on, and they had conflict with the central government even then. It seems obvious that the question is economic as well as political. In other words, lack of resources is the base of this issue.

4- In evaluating intergovernmental fîscal relations, it would be a mistake to approach the question simply from the angle of revenues. That is at least misleading. For, the issue has another important aspect which **is** the expenditure side. The principle priority of expenditures över revenues, within certain limits, is valid only for the national budget. Ali public legal personalities, on the other hand, have **to** estimate their revenues fırst and then prepare an expenditure plan accordingly. For local governments, this is, moreover, an obligation. But, local governments, especiaUy the municipalities, do not observe this rule properly in practice. If they are in constant fmancial trouble, one reason for **it is** this attitude.

In the **1970's,** some municipalities which were too much politicized have attempted **to** create artificial employment opportunities for their supporters and have paid high wages for them. But, according to the Article **117** (par. **16)** of the Municipal Law, the total annual amount **to** be paid as vvages and salaries should not exceed **30** percent of the total municipal revenues. However, municipalities, using such techniques as to give a legal impression, have made the above mentioned limitation virtually useless. In order to make it possible, during the preparatory stage of the budget, they have tried to increase the amount to be allocated **to** investments irrealistically. For example, they have introduced regulations **to** increase the revenues to **be** received from **the** sale **or** renting **of** real estate. It is a pity **that** many municipalities continue such practices even today. **For** example, for **the whole of** Turkey, budget estimates for "municipal properties and revenues" were **22.431.430.000** TL **in 1981, but the** final accounts were materialized at **6.097.534** TL. The budget **for the** local participation charges was **2.601.702.000** TL **in 1981,** and the final account was only **881.813.000** TL. **The 1986** estimate for participation charges was **35.842.095.000** TL, while the realized amount of

money was only 9.939.891 TL.[6] It is not useful to make such big mistakes in preparing the budget estimates. It is obvious that the "sincerity" principle of the budget, which generally does not seem of great importance, is definitely very important. When this rule is not strictly obeyed, municipal revenues are nominally increased and the expenditures for personnel surpasses the 30 percent legal level. Objections and vvarnings of the chief executive representatives of the central government in the provinces and districts, namely the governors and district governors, who have fmancial tutelage powers, become ineffective and they are usually compelled to approve the budget. Certain estimates and statements show that personnel expenditures reach and even exceed 60 percent of the municipal revenues at present.

5- Sometimes, municipal expenditures are increased considerably by the decisions of the authorities other than their authorized decision - making organs. Municipalities have nothing to do under these conditions. Such a case may be better explained by the followving example:

Staff of local governments (Special Provincial Administrations and Municipalities) are subject to the Civil Servant Regime of the State. Accordingly, each pay increase made by the central government for the salaries and vvages of its own personnel automatically compels the municipalities to take the same step. It must be admitted that central government and local authorities do not possess equal opportunities to create new and additional resources. It is inescapable in such cases to face undesirable consequences in disfavour of municipalities.

6- It is useful to discuss here some of the vievvpoints concerning the 5 % municipal share out of the Income and Corporations Taxes which was an important feature of the local finance system during the pre-1981 period.

Whenever municipalities begin to face fmancial difficulties, spokesman of certain milieus try to propose the introduction, additionally, of a system based on the allocation of shares out of some of the highly productive taxes despite the fact that the Law of 1981 (No.2380) adopted the same system on the basis of the revenues of the total collected taxes and its per-

[6] Source: SUtİBlical Yearbook ofTuıkey, 1989, p.4'2.

centage has been gradually increased since 1981. A similar proposal has been debated in the Anglo-Saxon literatüre since 1960's under the title of "Heller-Pechman proposal".[7] According to this proposal made by Walter Heller and Joseph Pechman for the USA, it was suggested that Federal Government put in a special fund of 10 percent of the Income Tax, collected from the individuals, to be distributed to the States on the basis of their population. It was assumed that such a proposal vvould help the redistribution of income since the funds of the revenues were going to be collected on the basis of a progressive tariff, and.the sharing was to be effectuated in accordance with the principle of equality. Hovvever, if there is going to be a decrease in the taxing efTorts of the aided administration, then the share of that administration has to be reduced accordingly.

This method adopted by Heller-Pechman proposal has been implemented in Turkey, excluding the rate provided. But, it did not solve the financial crisis of municipalities. We believe that a 10 % rate instead of the implemented 5 % would make a sensible change. Besides, the above-mentioned proposal was aiming at including only the income tax to be paid by individuals. Conversely, in Turkey, the revenues of the Corporations Tax were also made subject to sharing. If such a practice starts again in Turkey with respect to any tax - such views are expressed from time to time - that would result in double sharing out of some tax revenues. For, the fund established by shares out of the total tax revenues already include ali taxes.

III - THE NATURE AND SHORTCOMINGS OF THE CHANGES TAKEN PLACE IN THE POST - 1981 PERİOD

A) GENERALITIES

1- Let us emphasize at the beginning that in evaluating the post-1981 period from the standpoint of intergovernmental relations, we exclude the military rule which had started by September 12, 1980, and ended virtually by the national elections held on November 6, 1983. Because, during this period, ali achievements regarding the municipalities in particular, have been put into effect in accordance vvith the rules of a military

l''or nuıry «V-taıls, »w. ilirsch, \VCIIUT, Thu Kcou<ımıio< *ut~* Statü and IKKUI Oovcrnınonls, Mc(lı-aw-I(il|, p.IL'2.

coup cVetat regime. It is obvious that such actions which have **a** mentality of their own, could not be evaluated on the basis of the norms prevailing in free democracies. In fact, local governments were able to begin their normal activities within **a** democratic atmosphere only after March 24, 1984 local elections. But, despite ali criticism well justified on the ground of democracy, the fîrst and most serious steps regarding local finance have been taken by military administrations in 1981. The first step was to enact the Law of March 1, 1981 (No. 2380), requiring the giving of a certain share to the Special Provincial Administrations and Municipalities out of the total tax revenues, and the second w a s to replace the old Municipal Revenues Law of 1948 (No. 5237) by **a** new law of July 1, 1981 (No. 2464). The interest of the public opinion on this matter was fed up by the conflicts betvveen certain municipalities and the government during the 1970's and the fact that old Municipal Revenues Law of 1948 could not be modified to meet the changing needs of our time due to unproductive controversies in the Parliament, contributed greatly to the effort to bring a solution to the fmancial crisis of local governments through such radical measures in such a period where very important political issues regarding the regime itself were being handled by the military government.

The only goal of the two reorganizations mentioned above is to provide more resources to the Special Provincial Administrations and Municipalities. But, the change realized was never based on serious study and computation. In fact, The Law of 1981 (No. 2380) had to be modified three times within four years, by law No.s 2464, 3004 and 3239. For example, the initially fixed rates for the municipalities which was 5 %, was raised to 7.15 %, to 8.15 % and to 9.25 % later on. Hovvever, these rates have not been implemented as they were shown in the respective laws, but the rate has been used as 8.55 %, This was made possible through a clause put in the Budget Law every year. This is the same for Special Provincial Administrations. Despite the fact that the law provided the rate of 1.70 %, the presently implemented rate is 1.20 %. It must be accepted that this legal chaos is the proof of a political instability (indecisiveness) and the lack of prior investigations and studies. At least the following questions can be asked in this connection: If not to be implemented, then why have these rates been set so high? If increasing the rate was necessary, why weren't they implemented? However, we must emphasize the

fact that in the computation of the shares, collection instead of assesment taken as the starting point, is a positive choise to prevent likely conflicts.

2- After 1981 - particulary following the 1983 elections - certain attempts have been made in order to make the principle of decentralization be adopted by the political power in the distribution of local public services. The most important exampîe of this observation is the transfer of the povvers concerning plan-making and plan-approval in the city planning process to the municipalities. In spite of this positive example, there has not been a radical reform with respect to intergovernmental relations. In addition, municipalities were not able to have a remarkabîe performance on this issue during this period.

3- Another important decision concerning local finance during the period following 1981 - which was effectively put into practice after 1985 - was the transfer of the real estate tax from central government to municipalities. Municipalities are required to give 15 % of the collected revenue of this tax to Special Provincial Administrations. In the metropolitan municipalities, where the Law No. 3030 is in force, the district municipalities have to give a share equal to 20 % of the remaining part of the tax collected to the upper level municipality which is the metropolitan municipality.

4- Another needed and very important change in the post-1981 period, was the one concerning the creation of metropolitan municipalities. For instance, Article 2 of the Law of 1984 (No.3030) introduced two nevv concepts to local government literatüre in Turkey: a) Metropolitan municipality b) District municipality. According to the definition in Article 3 of the said law, metropolitan city is the one that has more than one district (ilçe) within its boundaries; and the district municipality is the municipality established in the districts within the boundaries of the metropolitan cities.

5- Until 1989, the shares given to the Special Provincial Administrations and the Municipalities out of the tax revenues of the National Budget have been computed on the basis of city population in the last census. It is naturally fair to take the population as a base. But, to content simply with the population criterion is inadequate. In fact, in raany other countries where such shares systems are utilized, other criteria like the capa-

city of the concerned administration, the number of primary school children in the city, the length of roads, the density of the aged population are also taken into consideration. Besides, using exclusively the criterion of population gives way to another injustice in Turkey. For, population censuses are taken usually in the last week of October. Population density varies greatly from one region to another depending upon the season. For example, in 1985, the population of Adalar District in istanbul vvas only 14.000. This figüre exceeds 200.000 during the summer months. This is also true for many touristic settlements like Marmaris, Bodrum, Fethiye, Silivri ete. It should also be kept in mind that, those municipalities have to deride upon the nature and quantity of the services to be performed on the basis of the population density in the spring and summer.

Since 1989, through an article put in the Budget Law, the above mentioned injustice has partly been avoided. According to this new practice, in the distribution of the shares to the municipalities, such factors as population size, development level, financial resources, geographical location and touristic characterictics of the city will be taken into consideration. A regulation based upon the foregoing criteria vvill be worked out by the Minister of Interior, Finance and the Public Works and Settlements and will be put into effect by the approval of the Prime Ministry. This practice is stili in force but may municipalities are unaware of its existence.

Besides, this practice which seems right and positive in essence, has two majör shortcomings: Firstly, the criteria mentioned are inadequate and unclear. In such cases, just, rational, inconduetive to individual diseretion, and elear-cut criteria are needed. The second is the fact that these are set up by the Budget Law. But, Budget Laws are annually enaeted. This vvould require the re-writing of this article again every year. Along with the neglect and omissions, arbitrary and subjective criteria may easily replace the objeetive ones. Moreover, although the increase in the number of criteria is a positive approach to the issue, such a requlation may be in contradiction with the Article 161 of the Constitution which states: "No provisions other than those pertaining to the Budget shall be ineluded in the Budget Act". In fact, there has been an application to the Constituonal Court for the cancellation of the said article in the Budget Law. Ali of these explanations show that

what has to be done is to modify the respective article of the Law of 1981 (No. 2380). But before doing it, it is a must to revise and change the criteria.

6- Reorganization efforts concerning the Special Provincial Administrations, except those which are concerned vvith providing additional revenues to these administrations, are entirely a failure. The reasons are the original law of the Special Provincial Administration is a temporary one, a Cabinet Decree issued in 1913 in accordance with the Constitution. The name of this law has been changed by law of May 16, 1987 (No. 3360) as the Law on Special Provincial Administrations. This nevv law, at the same time, abolished some of the provisions of the old law, and modified some of them. But, the Constitutional Court, accepting an application, abrogated three provisions of the lavv No. 3360 (official gazette: November 26, 1988, No. 20001). Eleven other lavvs enacted during 1930 and 1987 have either changed certain provisions in the old lavv or brought additions to it. As a result, the followving picture has emerged;

a) There is a striking contrast between the languages of the old lavv and the nevv one. Since the present generation could not understand the language of the lavv of 1913, The Ministry of Interior felt the need in the 1970's to translate the text into present language and to distributc it to the members of the Provincial Councils and to other concerned people. This is a very strange eveııt. After the promulgation of lavv No. 3360 in 1987, even stranger language problems have arisen. Because, in the text of the same lavv, there are articles as if they are vvritten differcnt languages. For instance, although the name of the lavv has been changed into the Law of Special Provincial Administrations, thu title of the second part of the lavv is stili the same.

b) The provisioıı brought about by Article 2 of the Lavv No. 3360, stipulating that "the scope and limits of the local and common needs to be met by the Special Provincial Administrations are to be set by the Council of Ministers" has been cancelled by the Constitutional Court on the ground that it contravened the principle of the integral unity of the administration and the administrative tutelage povver given to be central government by the Constitution. The gap thus born has not been filled out up to novv. This means that the functions of the

Special Provincial Administrations are essentially limited to the ones established by the article 78 of the lavv of 1913 vvhich has lost its validity a long time ago. In order to understand this point better, further explanations may be necessary: In defining the functions of the Special Provincial Administrations, the lavv of 1913 (article 78) naturally had taken into consideration the conditions of that time. But, in the Republican period, rnost of the functions originally given to these administrations have been transferred to other institutions and organizations, but not taken out from them legally. For example, in paragraphs 7 and 8 of the article 78 of the said lavv, it is stated that the povver to establish chambers of commerce, chambers of industry and stock - exchanges belong to the Special Provincial Administrations. Although lavvs put into effect during the Republican period have transferred these functions to the Ministry of Commerce, provisions in the old lavv of 1913 are not abrogated. One can çite many more example. Such contrasting cases continue to exibt even at present. Thus, most of the provisions in article 78 are legally existant, but as de facto situation they have lost their applicability. Because, in lavv, the universal principle is the priority of the nevv lavv. In addition, through many lavvs, various functions have been given to the Special Provincial Administrations.

In 1987, the legal appearence of the system was asdescribed above. How could one fınd a rational solution to it? What has to be done vvas certainly to abrogate the lavv of 1913 (vvith ali its modifications and additions) altogether and to prepare a completely nevv lavv in accordance vvith the principles laid dovvn in the Constitution. It is not known vvhy this easy and rational decision has not been taken so far and vvhy the parliament contented vvith changing only the name and some provisions of the old lavv. This naturally, even for a temporary period, has put an end to the positive effects that might be born out of a new legal reorgaıiization.

B) RESULTS OF THE REORGANIZATİON EFFORTS AlMED AT THE GOAL OF PROVIDING ADDITIONAL REVENUE SOURCES

In vvhat vvays and to vvhat extent have the legislative measures taken after 1981, regarding the local government shares aimed at providing additional revenues as explained

above, effected the revenues of the Special Provincial Administrations and Municipalities? The ansvver to these questions may be found in the followving tables No.1 and 2, having absolute and relative figures.[8]

TABLE 1

SHARES ALLOCATED TO MUNİCİPALİTİES, METROPOLİTAN MUNİCİPALİTİES AND SPECİAL PROVİNCİAL ADMİNİSTRATİONS (MILLION TL)

YKAHS	MUNıCıı'AUTSKS	M KTIıOl'OLITAN MUNICIPALITIES	SI'A's	TOTAL	SHAIıBS İN TOTAL TAX IvKVKNUES <%)
1978	9.679	-	1.592	11.271	4.6
1979	14-811	-	1.633	16.474	4.1
19S0	30.115	.	3.188	33.303	4.4
1981	63.309	-	12.661	75.970	6.4
1982	69.408	-	13.881	83.289	6.4
1983	102.898	-	20.580	123.478	6.4
1984	162.989	49.850	28.062	240.901	10.1
1985	344.072	12-1735	48.550	517.357	13.5
1986	501.857	200.428	70.436	772.721	12.9
1987	762.39G	296.327	107.003	1.165.726	12.9
1983	1.247,165	501.345	175.040	1.923.550	13.5
1989	2.062.812	773.752	311.370	3.147.964	12.3
1990	4.087.140	1.612.263	573.634	6.273.037	13.8

These tafıles have been pnıducud hy Mr. Allan Tufan, General Direclor of Revenues, Ministry of Finance. We are grcaüıı! K> hini.

TABLE 2

SHARES ALLOCATED TO MUNİCİPALİTİES, METROPOLİTAN MUNİCİPALİTİES AND SPECİAL PROVİNCİAL ADMİNİSTRATİONS

1 - **DURİNG** 1979-1980:	%
a) Municipalities	
- From income and Corporations Tax	5
- From Real Estate Tax	45
- From Customs Tax	15
b) **Special Provincial Administrations**	
- From Real Estate Tax	35

2 - FROM MARCH 1, 1981 TO JUNE 1, 1984 :		
aj Municipalities		
- From General Budget Tax Revenues	5	**TOTAL**
b) **Special Provincial Administrations**		**6**
- From General Budget Tax Revenues	**1**	
SİNCE JUNE 1, 1984 :		
a) MımicipaÜties		
- From General Budget Tax Revenues	7.15	**TOTAL**
b) **Special Provincial Administrations**		8.30
- From General Budget Tax Revenues	**1**.15	

3- SHARES TO RE ALLOCATKD TO LOCAL GOVERNMENTS FROM THK GENERAL BUDGET TAX REVENUES IN 1985, 1986 AND 1987i

	1985	**1986****	**1987***
a) Municipalities	**8.15**	**8.55**	**9.25**
b) **Special Provincial Administrations**	**1.15**	**1.20**	**1.70**
Total	**9.30**	**9.75:::***	**10.95***
c) Metropolitan Municipalities 1984	**1985**	**1986**	**1987**
3 5	**5"-:**	**5**	

Thu-sM.' peri-L'ıtajiL's are ı"ıi|)k'niL'ıı'U'(i since Il-İSfl

These percenLı^u:; i ut ıul ınıpk-nıcıUL'd

It is possible to interpret these spectacular increases in absolute figures as a nominal grovvth if one attempts to evaluate it together \vith the impact of the inflation. But, if the relative increase in the shares is taken into account, such an interpretation may not be correct. Because, a brief look at column 6 of Table 1 indicates that the actually allocated share which \vas 4.4 percent in 1980 has increased to 13.8 percent in 1990. In other words, the allocated suare from tax revenues has increased 313.64 percent. If the 4.4 percent in 1980 had been applicated in 1990, the share allocated to local governments would have been 2.999.536 million TL instead of 6.273.037 million TL. Because, the amount of the realized tux revenue in 1990 is 45.466.742 million TL and its 4.4 percent would only be 2.999.536 million TL. Since the share allocated in 1980 was 33.303 million TL, one could stili talk about an increase. But the amount of share is 6.237.037 million TL. Therefore, an additional revenue of 3.273.501 million TL has been provided. This additional revenue transferred to local governments without any serious study is a real and a very significant increase.

2- Real Estate Tax left to municipalities since 1985 is an important additional revenue. But, we vvere not able to raake an objective assessmenl över time in this respect by using pertinent dala. Because, no published s ta t istical data exists on this matter. For instancc, there is a table belovv shovving the shares, received from ıhe Real Kstale Tax during 1973-1990, of the Special Administration of Aydın.[9]

This ınLorıuntiuı wns \ıfıı\ ıdı_'d Iıy Mr. Hi'n.-p Y.ı/ıcmğUı, Ihı' (nıvıTimr ol Ajdıtı. We are gr.Ltul'ııl lı> lıinı.

THE SHARE OF THE SPA OF AYDIN FROM THE REAL ESTATE TAX

1973	6.386.954.-
1974	6.812.494.-
1975	6.905.048.-
1976	8.361.146.-
1977	21.122.156.-
1978	22.158.576.-
1979	24.357.358.-
1980	43.819.220.-
1981	-
1982	-
1983	-
1984	-
1985	-
1986	169.799.572.-
1987	247.645.493.-
1988	260.432.769.-
1989	270.052.822.-
1990	1.156.237.939.-

It is not possible to make comparisons of the increases of the Real Estate Tax and make generalizations simply based on this statistical data. Because as expained in the previous paragraphs, the Real Estate Tax has been subject to numerous changes during 1970-1990 vvith respect to the collecting administration, shares allocated to local authorities, the base and the rate of the tax. In fact, there is no explanation about the period between 1981-1985 in the table on Aydm's SPA. The reason is that in these years, shares have been allocated out of the total collected tax revenues in accordance vvith lavv no. 2380. This lavv included the Real Estate Tax to be collected by the Ministry of Finance.

3- The Municipal Revenues Lavv of 1981 (No. 2464) vvhich has replaced the old lavv of 1948 (No.5237) provided a nevv and an important source of revenue for local authorities. Hovvever, vve vvere not able to get pertaining info'rmation to ali Turkey in this respect. As a result, vve just underlining this fact.

IV - CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

In spite of nevv and important resources, municipalities are stili complaining from the insufficiency of revenues. Some of them could not even pay the wages of their vvorkers. Why? If the problem had simply been a matter of fmancial resources, an amelioration in the crisis, or at least an improvement in the fmancial structure of municipalities could be expected. It should be kept in mind that in the meantime there has been no change in the structure of municipal functions. Contrarily, some local functions have been transferred to central institutions. Since no nevv functions are given to municipalities, its means that there should be no change in the real expenditures. In fact, depending upon the changes in the purchasing power of the money, one could argue that nominal costs of the services have increased. But, for the very same reason, revenues have been increased, too. Besides, after 1981, local authorities have been provided by nevv and important revenue sources. It seeuıs that it is not possible to explain the reason for the fmancial crisis facing the municipalities - or rather the crisis they have never been disengagcd out of - simply by the inadecmacy of fmancial resources. Such an explanation vvould also be unfair. Then, the ansvver of the followving tvvo questions must be found: VVhat are the real reasons for the present crisis? VVhat can be done about it?

1- Article 127 of the Constitution of 1980 stipulates that "local governments slıali be allocated fmancial resources in proportiun to their functions". Therefore, revenues to be provided must be proportional to the functions, or in other vvords, to the expenditures. It is obvious that the efforts to increase local revenues vvould result only in failure unless the local expenditures are deternüned realistieally and the expenditures are striclly controlled. The experiences of recent years have verified this observation oncu again. This does not certainly mean that wustrful managomont of resources started after 1989 or never existed previously. İn fact, the beginning of this vvastefui spending goes **lu.ck tu 1984. UncontiMİled spending of scarce resources** has **been** an **illness of local authorities in every period. It can** easily **be admiltcd that no resources can be adequale for** an **econom> \vhich is based** on **wasteful spending oi' the resources.**

2- The existence of local governments for the society is not a goal, but a means to reach a certain end. Their coming into reality and taking place in the administrative structure of countries is for political and economic reasons. The political reason is the conviction that local freedoms have to form the foundations of free democracy and accordingly the principle of local self-government. The economic reason is to adjust the supply to consumers' choices which is one of the preconditions for the efHcient use of resources. It is certain that the inhabitants of a local community are in a better condition than the central institutions to realistieally determine the demand for public and semi-public goods of which the benefit area is within that community. Because, given the population and teehnology, it is natural that local governments can produce the services of better quality as compared vvith the central government, under the assumption that they use equal amount of production factors.

Central government may probably prefer a standart production of common nature for ali region. In this case, a deviation from the optimality may be likely to arise, as a vvaste of resources in the regions vvhere this standart is larger than is required, and as an insufficient production in the areas vvhere the standart is smaller than required.

If the quality of the service is accepted as given, along vvith the income distribution and population density, then the efficient use of resources in the production of public goods (services) of regional character may be depended upon the determination of optimum service area. In fact, the cost of a certain service supplied to a certain population is diminished as the service area expands. But in the case of the continuation of the expansion of service area, the decrease in the marginal cost stops at a certain point and even an increase may take place from then on. Under these circumstances, the magnitude of the service area may be regarded as optimal at the point vvhere marginal cost begins to rise. This vievv vvhich vvas studied and developed in detail in the Tiebout model is the expression of a theoretical approach vvhich cannot be put into practice[10] . Because, in this model, optimum service area for each service is different from one another. It is obvious that it is not possible to establish a separate production unit for each of the

Prıft'üMtH' Pt'g&v Mus^rave, whı is gmıg *U*< present *n* paper *ta* Lıis symposium, exiimines the Tk'hı>ut model in detail.

many kinds of services. Therefore, in practice, the service area for local governments are generally determined empiricaliy and by non-economic (especially socio-political) factors. Ursula K.Hicks says that: "The size of a satisfactory local government varics from one country to another depending upon the size and density of population. In the USA, a population betvvecn 35.000 and 50.000 was found satisfactory".[1]* It should be noted here that the concept of satisfactory used by Hicks is not a synonyrn of the vword optimum. Satisfactory may be elose to optimum, but it is lovver than that. It is for this reason that although the vievv in favour of establishing local government units under the name of municipalities is accepted, there is no common criterion on the size of the boundaries of a municipality.

Hovv can \ve evale.ate the case of Turkey in the light of the expIanaüons made above? İt is useful to exarnine the question separately for the Special Provincial Administrations and for the Municipalities. Article 126 of the Constitution provides that the provinces are the institutions of the central government and they are established according to geographical and economic conditions and the requiremeot of the public service. To vvhat extent can the boundaries determined in accordance vvith these criteria be considered as satisfactory for the Special Provincial Administrations? To vvhal degree could the area delimited by the boundaries encircling such districts as Çatalca, Yalova, Şile and Gebze in İstanbul be satisfactory for local governments? Wou!d the boundaries of a district or a ınagnitude vvhich covers more than one district be more satisfactory? İt is both useful and necessary to study closely these questions vvhich concern both public administration and administrative lavv. But, it should not be forgotten that to decrease too much the activity area of local government units and to increase their numbers vvould result in bringing about the shorteoming of increasing the general costs. In addition, it vvould be necessary to change Article 127 of the Constitution, in order to be ahie to ostablish a Special Provincial Administration vvithoul using the boundaries of the province, or any other local government ımil. This is another difficult aspect of the problem.

11 Iha KIM:HJIV, 1'<7 1, |>.2'.'ı

There is only one condition to establish a municipality in Turkey, outside the centers of districts and provincos. They have to reach 2.000 inhabitants. Using some transfer techniques (taking people from surrounding settlements to the area vvhich is desired to be a municipality), this condition is easily met in practice and the remaining formalities are completed later **on.** This degenerated method has nothing to do vvith the Tiebout model vvhich is a theoretical approach, nor vvith the principles of public administration. It may not be possible to completely avoid the role of the political factor based on the vote potential of establishing nevv municipalities. But, no municipality can be established randomly vvith techniques that are not based on serious principles. If established, no adequate funds can be provided to them. At the end, intergovernmental fîscal relations may turn out to be a dog fîght.

3- The organic lavv of the Special Provincial Administrations goes back to 1913, and that of municipalities to 1930. **In** addition, municipalities in metropolitan areas have a special organic lavv No. 3030. The functions of local governments are determined by these legislations. It is not possible to meet the needs of the present day vvith these legislations. For example, energy supply services vvhich had been a very important service of the municipalities has been left to the responsibility of a central authority TEK (Turkish Electricity Authority). The above-mentioned lavvs do not have adequate provisions regarding the protection of the environment. The number of the examples such as these may be increased. What has to be done is to think about »adical solutions, instead of contending vvith palliatives. In order to do this, it is first necessary to determine the kinds and activity areas of local government units in accordance vvith the conditions of our time. At the second stage, functions of each administration have to be designatcd. At the third and final stage, the provision of the sources of revenue suffîcient for the performance of these functions have to be found. The first stage falls vvithin the discipline of public administration and the remaining tvvo vvith public **finance** (public economy). To make a choice among various aîternatives to be identified and to define the aîternative solutions vvil] certainly be a political choice.

APPENDIX

Article 127 of the Turkish Constution stipulates that:

"Local administrative bodies are public corporate entities established to meet the cunıraon local needs of the inhabitants of provinces, municipal districts and villages, vvhose decision making organs are elected by the eleetorate deseribed in lavv, and vvhose principles of structure are also determined by lavv,

The formation, duties and povvers of the local administrations shall be regulated by law in accordance vvith the principle of local administration.

The eleetions for local administrative bodies shall be held every fıve years in accordance vvith the principles set forth in Article 67 of the Coustitution. Special administrative arrangements may be introducod for larger urban areas.

The procedures dealing vvith objeetions to the acquisition by elected organs of local government of their status as an organ, and their loss of such status shall be resolved by the judiciary. Hovvever, as a provisional meusurc, The Minister of Internal Affairs may remove from ofiice those organs of local administration or their members against vvhom investigation or prosecution has been initiated on grounds of offences related to their duties, pending judgement.

The central administration has the povver of administrative tutelage över the local governments in the framevvork of principles and procedures set forth by lavv vvith the objeetive of ensuring the funetioning of locai services in conformity vvith the principle of the integral unity of administration, safeguarding the public interest and mceling local needs in an appropriate manner.

The formation of local administrative bodies into a union vvith the permission of The Council of Mınisters for the purpose of performing specific services;, and the functions, povvers, fınancial and security arrangements of these unions and their reciprocal tics and relations vvith the central administration, shall be regulated by lavv. These administrative bodies shall be allocated fmancial resources in proportion to their funetion".

Halil NADAROĞLU- Ruşen KELEŞ :
"MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLERİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ "
(TÜRKİYE ÖRNEĞİ)
YORUM

Nihat FALAY *

1) Bir model amacına yönelik olmayan ve mali ilişkilerin fiili ve hukuki durumunu ele alan ve üniter bir devlet olan Türkiye'de merkezi ve mahalli idareler arasındaki mali ilişkileri irdeleyen tebliğin pozitif ve normatif karakterde olduğu belirtilmiştir.

2) Bu varsayımların uzantısı olarak tebliğde, tümüyle katıhnması mümkün olan yorumlar şunlardır:

-1981'e gelinceye kadar, mali ilişkiler merkezi idareye ağırlık ve öncelik tanıyan bir anlayışa göre düzenlenmiştir,

- İl Özel idareleri ile belediyelerin kanunda öngürülen şekilde almaları gereken gelir payları, uygulamada eksik verilmiştir. Payların dağıtımında esas alınacak kıstaslar yeterli ve açık değildir. Payların hesaplanmasında gelir tahsilat rakkamlarımn esas alınması isabetli bir tercihtir,

- Mahalli idarelere verilen bağışlar, ne geçmişe ne de bugün herhangi bir yasal esasa bağlıdır. Bu bağışlarda kurumlaşma olmamıştır,

- Özellikle belediyelerde personel giderleri çok yüksektir,

- Emlâk vergisinin belediyelere bırakılmış olması yine isabetli bir karardır,

- II özel idarelerine, 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı kanunla getirilen yeni düzenleme karışık ve yetersizdir.

3) Tebliğin Sonuç ve Bazı öneriler **kısmında: /Mahalli gelirlerin, görevlerle orantılı olması ve harcamaların düzeyini gerçekçi olarak saptamadan ilave gelir sağlamakla olumlu bir sonuca varılmayacağı, bu nedenle de yerel otoritelerin büyüklüğünün araştırılması, / Mahalli özgürlüklerin ve arz'ın tüketici tercihlerine uydurulmasının gözününde bulundurulması, mahalli idarelerin belli siyasal ve**

islimimi üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye liolürnü Öğretim Uy t si

ekonomik ilkelere dayanmayan yöntemlerle kurulamaması, /Belediye mevzuatına ilişkin iki ayrı kanunun bulunması nedeniyle, mahalli idarelere ilişkin mevzuatın yeni bir -organik kanunla birleştirilmesi, /Mahalli idarelerin sorunlarının radikal şekilde ele alınması ve bunun için de bu kuruluşların tür ve faaliyet alanlarının, görevlerinin yeniden tanımlanması önerilmektedir.

4) Tebliğ metninin sınırları içinde irdelenmesi gereken noktalar, kısa değinmeler halinde, şunlardır:

-1982 Anayasası'nın 127.m. gerekçesinde "mahalli idare birimleri, herhangi bir değişiklik yapmadan aynen kabul edilmiştir" denilmiştir. Daha sonraki yıllardaki düzenlemelerin bu gerekçeye zıt bir gelişme göstermesi bir çelişkiyi gösterir. Bu çelişki, Anayasanın toplumsal ve ekonomik gelişimi izleyememesinden mi ileri gelmektedir?

- Merkezi ve mahalli yönetimlerin mali ilişkileri, hizmet-gelir bölüşümü itibariyle ikiye ayrıldığına göre, sadece gelir bölüşümü yönteminin ayrı bir başlıkta ele alınıp, hizmet bölüşümünün onun içinde ve kısaca ele alınmasının metodik bir karışıklık yaratma ihtimali vardır.

- İmara ilişkin yetkilerden çoğunun merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilmiş olduğu bir genel gelişim ise de, bunun tersi yönde zorlamalar da söz konusudur; turistik ve kentsel yörelerin merkezi yönetimce düzenlenmesi ve imar planları gibi. Öyle ki, bu yönde merkezi yönetimce girişilen zorlama ve tasarruflar 14.2.1991'de Danıştay'ca verilen bir kararla durdurulmuştur.

- Yerel gelir kaynaklarının yetersizliğinin, yeni görevler verilmediği halde ortaya çıkmasından, paranın satınalma gücündeki düşmenin yanında, nüfus artışının, hizmet beklenti düzeylerinin yükselmesinin ve yöneticilerin aynı hizmeti farklı düzeylerde gerçekleştirme anlayışlarının bir sonucu olduğu gözönüne alınmalıdır. Bunun yanında yerel yönetim giderleri ve gelirleri ile enflasyon düzeyi arasındaki ilişki rakamsal olarak kurulmalıdır.

-Genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylara ilişkin kıstaslar geliştirilmiş olmakla beraber, yerel hizmet ve harcamalara ilişkin kıstasların da mümkün olduğu oranda geliştirilmesi ve hem gelir hem de giderlerde oluşturulacak bu

kıstasların belirli aralıklarla gözden geçirilmesi ve değiştirilmesi önerilebilir.

-Merkezi-Mahalli idareler arası ilişkiler makro açıdan incelenirse, dünya ekonomik sisteminde görülen değişmelerin Türkiye Örneğindeki yansımaları aydınlatıcı ipuçları vermektedir:

Şöyle ki, kapitalist ülkeleri etkileyen sorunları tanımlamak için **mali bunalım** ve **mali kriz** kavramları çokça kullanılmaktadır. 1970'lerin mali krizi, sosyal refah devleti anlayışına dayandırılır. 1980'lerde refah devleti ideolojisi sorgulanmaya başlanmış, mali kriz ideolojik ve rasyonalite krizi haline dönüşmüş ve Keynesyen karma ekonomi anlayışının öldürücü yaralar aldığı belirtilmiştir.

Mali kriz, devletin ödeme ihtiyaçları ile gelirleri arasında yapısal bir açık oluşundan doğmuştur. Liberaller, devletin üretken olmadığını, bunun da kentlerde vergi matrahlarının zayıflaması şeklinde görüldüğünü ileri sürmüşlerdir. Bunun için de devlet harcamalarının azaltılmasını, yerel yönetimlerin ve sendikaların zayıflatılmasını ve pazar ekonomisinin genişletilmesini vurgulamışlardır.
Monetaristler ve arz-yönlü iktisatçıların bu önerileri uzantısında merkezi devletin mali krizi, yerel yönetimlerin mali krizi haline dönüştürülmüştür. Bunun için de yerel yönetimlerin fonksiyonlarının merkezi yönetim, gönüllü sektörler, kurulmuş özel kurumlar ve doğrudan piyasa mekanizması (özelleştirmeler gibi) tarafından yapılması yoluna gidilmiştir.

Türkiye'deki uygulamalar bu yöndeki gelişime, bazı farklılıklara rağmen, çok benzer özellikler taşımaktadır.

6) Türkiye'deki gelişmeler ele alınırsa:

- Cumhuriyetin ilk yıllarında, merkezin güçlendirilmesi gereği duyularak yukarıdan aşağıya doğru düzenlemeler empoze edilmiştir. Daha sonraları Cumhuriyet Halk Partisi bürokratik merkez Özelliğini temsil etmiş, 1950'den sonra da Demokrat Parti demokratik çevre anlayışını daha belirgin hale dönüştürmüştür.

- 1970 öncesinde küçük sermayenin çıkarlarını kollayan yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin), 1970'lerde

ekonomik ve siyasal olarak merkezi yönetimlere atfedilen potansiyele kısmen sahip oldukları görülmeye başlamıştır,

- 1973-1980 döneminde belediyeler etkin, yetkili ve kısmen özerk siyasal iktidar alam konumuna yaklaşmış, 1980 sonrasında ise sermaye birikim sürecinde büyük kentler önemli roller üstlenmiştir. Özellikle büyük sermayenin yerel yönetimlere hizmet talep paketleri oldukça yüklü olmuştur. Bu dönemde belediyeler, sadece rant ve çıkar dağıtan pasif bürokratik birimler olmaktan çıkmış ve sınıfsal ve ekonomik çıkarların konusu ve tartışma alanı haline gelmiştir. Bu da 1980 sonrasında Türkiye'de yeniden yapılanmanın, yerel yönetimlerin yapısında oluşturduğu önemli bir değişimdir. Öyle ki, bu ilişkileri anlatmak için "kent hükümeti", "belediye sektörü" veya "profitopolis" kavramları kullanılmıştır.

7) Bu karmaşık ilişkiler içinde merkez-yerel yönetim mali ilişkileri açısından şu noktalara değinmek konuyu daha eksiksiz hale getirebilir:

- Merkezi yönetim erkine daha yakın bir birim olan il özel idarelerinin, birer yerel yönetim öğesi olarak başarısız ve etkisiz olması karşısında, bunların ya daha fonksiyonel hale getirilmesi veya lağvedilmesi tartışmasına girilmelidir.

- Mevcut yerel yönetimler tipolojisinin yanında /dışında, daha başka ara yerel yönetim birimlerinin kurulması öngürülebilir. Semt kurulları ve bölge hizmet merkezleri gibi, hizmete özgü ölçeklere göre örgütlenmeler temel alınabilir.

- Gerek mevzuatın yarattığı sonuçlar gerekse yerel birimlerin yapısal özelliklerinin uzantısı olarak ortaya çıkan yerel yönetimler arası/içi farklılıklar, nedenleri ve çözüm önerileri itibariyle ele alınmalıdır.

- Mevcut İller Bankası uygulamasında öngörülen aksaklıklar karşısında önerilen Belediyeler Bankası önemli alternatif olarak tartışılabilir.

- Yerel yönetimlerin bütçeleme ve denetim sistemi değiştirilmeli ve etkinlik denetimi yapılmalıdır.

-Büyükşehir / Şube (çevre) belediye ilişkileri yeniden alınmalıdır.

8) Tebliğin kapsamı, dar anlamda mali ilişkiler olarak ele alınırsa, bu açıdan şu öneriler yapılabilir:

- Merkezi ve yerel yönetimler arası ilişkilerin odağı ve temel sorun olan, yerel yönetimlerde yaratılan değerler ve bunlara aktarılan rantlar, yerel yönetimler arasında kutuplaşmayı önleyecek ve kısmen ülke ekonomisine tekrar dönmesini sağlayacak şekilde kamulaştırılmalı ve sonuçta, yerel birimlerin toplam kaynaklardan hisselerine düşen paylar üzerinde idari ve mali özerklikleri sağlanmalıdır.

- Merkezi yönetim kaynaklarına dayalı taktiri bir gelir payı finansman anlayışından uzaklaşarak, yerel yönetimlerin öz kaynaklarına ağırlık kazandırılmalıdır.

-Hizmet maliyetlerinin adil dağıtımının sağlanması için "yararlanma ilkelesi", diğer deyimle "müşteri finansmanı" mantığından hareket edilmelidir; yerel gelir vergisi, yerel işletme vergisi gibi.

- Yerel birimlere, devlet bankalarından uzun vadeli ve düşük faizli kredi uygulamasına geçilmeli ve özellikle belediyelerin, zorunlu sigorta yaptırması nedeniyle ödedikleri büyük sigorta bedelleri yerine, bir sigorta şirketi kurmaları öngörülmelidir.

- Yerel yönetim içinde, yerel birimlere ve halka dışsal maliyet doğuran mal ve hizmetlerden, doğan maliyetle orantılı ve caydırıcı bedeller alınmalı ve bu bedeller, maliyeti giderecek hizmetlerin niteliğine göre merkez ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmalıdır. Bununla bağlantılı olarak, çevrenin korunması ve yenilenmesi amacına yönelik olarak ve "kirleten öder" ("ödeyen kirletir" şeklinde anlaşılmaması gerekir) ilkesinden hareketle "yeşil vergi", "tüketici harcı" veya "sera" etkisinin kontrol harcı" uygulamasına gidilmelidir. Burada temel amaç, gelir elde etmek değil, çevre kirlenmesini geriletmekdir.

- 25.Eylül. 1985'te Rio de Janeiro'da kabul edilen Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinin özellikle 8. maddesindeki "yerel yönetim birimlerinin kaynakları"na ilişkin düzenleme Türkiye'deki uygulamalarda gözününde bulundurulmalıdır.

Halil NADAROĞLU- Ruşen KELEŞ :
"MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLERİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ "
(TÜRKİYE ÖRNEĞİ)
YORUM*

Emre TEKİNBAŞ ** - Üstün DİKEÇ***

Türkiye'de idarenin merkezi ve yerel bölümleri arasındaki mali ilişkilerin değerlendirilmesi, eksikliği durumunda eklektik bir analiz ve yetersiz önermeler ile sonuçlanacak, uygun kurumsal çerçeve gereksinimini ortaya çıkarmaktadır. Ne var ki bu, son derece zor bir çaba olmaktadır. Ruhi ve Nath'm yerinde bir saptama ile belirttikleri gibi, ekonomi kuramı, yönetim kademeleri arasında mali sorumlulukların nasıl bölüneceği, yani mali ademi merkeziyet hakkında kesin bir karara varamamıştır/-^ Bir seminer kapsamında böylesine zor bir işin üstesinden gelinebileceği gibi bir iddia ile yola çıkmak mümkün değildir. Burada sınırlı bazı konulan hatırlatmak ve altını çizmekle yetinilecektir.

Devletin fonksiyonunun ya da fonksiyonlarının yönetim kademeleri arasında paylaştırılmasmın ekonomik boyutu üzerinde en genel hatlarıyla iki yaklaşım türü ayırtedilmektedir. Başka bir anlatımla, mali desentralizasyonu ele alan ve açıklayan görüşler iki ana akımda toplanmaktadır. Bunlar neo-klasik ve neo-marksist yaklaşımlardır.

Neo-klasik ekonomi kuramı çerçevesinde, devletin istikrar, gelirin yeniden dağılımı ve kaynak tahsisi fonksiyonlarının bulunduğunun kabulü ile bunların herbirinin desantralizasyonunu ayrı ayrı irdeleyen Musgrave yaklaşımı önemli bir kuramsal çıkış noktası oluşturmaktadır. Kısa bir hatırlatma yaparsak Musgrave, bu fonksiyonların ilk ikisinin büyük ölçüde merkezi yönetimlere ait olduğunu, sonun-

Seıırpo/.yunı Tertip Ktmııle.-aiKe I'rul'. IV. U-üuıı I>ikuı;tLII istemli;» luı yunun, knnu ü/erindeki çalışmaları nedeni ile, rf„*HI fitillini I2;tşl<,;uth::ırıc;ı nareı lerıdirilcn .Araştırın;! *Gıırevlisi* Kmre Tekıntıah taralından ha/ulanını* ve I'ıul. I)r. Ur-Lun Dıke^- taralından sııaulıınu^tut.

Oiizi Universüesi İktisadi ı e İdari Bilimler Kak altesi Maliye Bölümü Aıaşlırnuı Görevlisi.

Gazi Üniversitesi İktisadı ve İdari Bilimler l-'akültesi Maliye Bölümü 0|<relnrı üyesi.

^ H. G. iisıhl \e S. Naili; "I'iiblu' K\pendıIüre Iieeeılı'ali/aliun m Ilevelnpıı>n Cmııltries", Kınıroınıent anri i'lanıuj; C <anemmeni and pnlıı>, V.-l, ss. •10,ı - 41M, l!»*(>.

cusunun ise yönetim kademeleri arasında paylaşılabildiğini belirtmektedir/[2]^

Neo-klasik yaklaşım çerçevesinde benimsenen bu ana doğrultuyu, yorumladığımız tebliğin 30-32. sayfalarında yer alan görüşler çerçevesinde daha ayrıntılı olarak ele almadan önce, yine neo-klasik analiz çerçevesinde kalan ancak farklı doğrultuları işaret eden yaklaşımları da kısaca hatırlatmak istiyoruz.

W.J. Boumol tarafından geliştirilen, Türkiye yerel yönetim maliyesi literatüründe pek işlenmemiş argümanlar, mali merkeziyetçiliğe verdiği destek ile dikkati çekmektedir/3) Boumol'un ekonominin çıktılarının kabaca iki sektörde meydana geldiği varsayımına dayalı modelinde, kentsel servisler "emek-yoğun" ve "gelişmeyen" (ilerlemeyen-unprogressive) sektör tarafından üretilmektedir. Hatırlanacağı gibi, Boumol'un üç temel varsayımı daha bulunmaktadır. Birincisi, emek tek girdi olarak kabul edilmektedir. Bu varsayım daha çok hesaplamaları basitleştirmek amacıyla yapılmaktadır. İkincisi, her sektörde ücretler aynıdır. Diğer bir deyişle, tek bir işgücü pazarı bulunmaktadır ve sektörler arasında uzun dönemde işgücü hareketliliği olanaklıdır. Dolayısıyla, uzun dönemde sektörlerden birisinde ki ücret artışı (ya da azalışı) diğer sektörde de karşılığını bulmaktadır. Üçüncü varsayım ise, verimlilik artışının mutlaka ücret artışına yol açacağıdır. Bu artış "gelişen" (progressive) sektörde olacağı için, ekonomide ücret düzeyi (aynı anlama gelmek üzere girdi maliyetleri) bu sektör tarafından belirlenmektedir.

Bu varsayımlara dayalı olarak geliştirilen matematiksel fonksiyon çalıştırıldığında, ortaya çıkan sonuç kentsel ekonomistler ya da yerel yönetim maliyecileri için olumsuzdur. Her iki sektörün göreli hasılasını sabit tutabilmek için, gelişmeyen sektöre sürekli kaynak (modelde emek/ işgücü) aktarmak gerekmektedir. Daha da çarpıcı olan, bu sabitlik korunduğu sürece hasıla büyüme oram, asimtotik olarak sıfıra doğru küçülmektedir. Bunun sonucunda toplum, ya kentsel servislerin gerilemesine razı olacak ya da kamu sektörüne giderek daha fazla kaynak ayırmak durumunda kala-

^ ' R.A Musgrave ve P.B Musgrave: Public Finanec in Theory and Practice" ,s. 29.

J. Boumol "Macro Rconomics ol' Unbalanced Crowth : The Anoaomy of Criaia" American Economic Reviewv, V.57, ss.415-426,1967 :.

çaktır. İkinci yol tercih edildiğinde, ekonominin büyüme hızının sonuçta duracağı da toplum tarafından bilinmelidir. Ortaya çıkan tablo, Boumol'a göre, enflasyon, görevi kötüye kullanmanın ya da yanlış yönetimin sonucu değil, kendiliğinden ortaya çıkan kümülatif bir süreçtir. Bu krize karşı ne yapılmalıdır? Boumol'un önerdiği çözüm, merkezileşmeye destek anlamına gelmektedir.

Boumol'a göre kentsel kamu hizmetlerinin finansmanı için yerel vergi tabanının politik olarak uygun (feasible) olduğu sürece zorlanması yoluna gidilmesi halinde, yerel vergi gelirleri azalacak belki de eksi getiri verecektir. Dolayısıyla, kentsel kamu hizmetleri merkezi düzeyde finanse edilmelidir. Boumol, bu nedenle araştırmasının, yorumladığımız tebliğde de sözü geçen Haller-Pachman önerilerine teorik destek verdiğini de son olarak belirtmektedir.

Değinmek istediğimiz bir diğer yaklaşım, Geofferey Brennan ve James M. Buchanan tarafından geliştirilen ve seksenli yıllarda adem-i merkezileşme üzerinde yapılan kuramsal tartışmaların odağı haline gelmiş "Leviathen" hipotezidir. (4) Brennan ve Buchanan kamu sektörünün davranışını analiz edip kuramsallaştırarak, mali adem-i merkezileşme ile kamu kesiminin büyüklüğü, başka bir deyişle, kamu kesiminin kullandığı kaynak arasında ters orantı bulunduğunu ileri sürmektedirler. Bu ifade tersinden okunursa; kamu büyüdükçe ve büyümesi engellenemez bir süreç ise mali adem-i merkezileşme giderek azalacaktır. Her ne kadar yazarlar, etkin ve adil bir vergi sistemi arayışı içindeyseler de, çizilen tablo özellikle yerel yönetim maliyesi için en azından moral bozucudur. Bu nedenle, bu görüşler üzerinde biraz daha ayrıntılı durmak yararlı olacaktır.

Brennan ve Buchanan analizlerini, geçerli kamusal tercihler kuramına (Public choice theory) göre, devlet davranışlarını sınırlayan birincil aracın oylama mekanizması ve kuralları olması doğrultusunun dışına çıkararak, seçimle ilgili olmayan (nonelectoral) araçlar ile de amaçlara ulaşabileceği kabulüne dayandırmaktadır. Oylama mekanizmasının yetersizliğini göstermek için üç temel gözlemde bulunmaktadırlar.

S.Brcnnan ve J.M.Buchanan :"The povcr to Tax : Analytical Foundationa Fiscal Countitulion", Cambrige: Cambrigc Univcrsily Press, 1980,

i. Kaynakların kullanımına ilişkin belirli kararlarda, seçmen tercihleri ile uyumlu sonuçlar verse de, oylama mekanizması uygun bir araç değildir.

ii. Çoğunluğa dayalı (majoritarian) politik süreçler hakkında tümüyle analitik bazı sorunlar vardır. Böyle süreçlerin, bütün ya da pek çok durumda yönetimleri etkin olarak sınırladığı yolundaki kestirimler hakkında ciddi kuşkular gözlemler sonucunda ortaya çıkmaktadır.

iii. Batı demokrasilerinde, yönetimlerin (devletin) giderek büyümesi ve bu büyümenin sınırlanması için seçmeler tarafından yapılan girişimlere dayalı olarak, yani tarihsel deneyimden yola çıkılarak yapılan gözlemler, seçime dayalı demokratik süreçlerin bunda yetersiz olmadığını ortaya koymaktadır.

Bu üç gözlem yapılmaktadır. Çünkü, politikacıların, bürokratların ve özel çıkar grublarınm maliye politikası hakkındaki tercihleri merkezi yönetim düzeyinde etkili olmakta ve daha alt yönetim kademelerinde ifadesini bulan bireysel tercihler (seçmen tercihleri) merkezi yönetim düzeyine ulaşamamaktadır. Dolayısıyla, desantralize bir denetim mekanizmasından, merkezileşmiş karar verme süreçlerine geçilmekte, bireysel tercihleri yansıtan bir vergileme yerini politik-bürokratik vergileme ve harcama tercihlerini yansıtan maliye politikasına bırakmakta, bunların sonucunda da kamu sektörü büyümektedir.

Yazarlar, kitaplarında çok daha ayrıntılı olarak inceledikleri ve nesnel bulgulara dayandırdıkları bu gözlemlerden yola çıkarak, özel sektör tekelleri ile kamu sektörü arasında bir anoloji kurarak,kamu sektörünün davranışını konvansiyonel tekel kuramı çerçevesinde açıklamaktadırlar. Araştırdıkları nokta, hangi durumlarda devletin gelir maksimizasyonunun farklılaştığıdır. Buradan yola çıkarak devletin aynı anlama gelmek üzere bir bütün olarak kamu maliyesinin küçülmesi hedefine ulaşmak istemektedirler.

Başta da vurgulandığı gibi, mali adem-i merkezileşme arttığı oranda kamu harcamaları için gereken kaynak miktarının azalacağını bulmaktadırlar. Harcandığı kamu faaliyeti Önceden bilinen vergiler (earmarked taxes) de, (diğer anayasal ve yasal düzenlemeler ile birlikte) kullanılmasını önerdikleri mali araçlardır.

Burada ana hatlarıyla Özetlediğimiz Brennan Buchanan yaklaşımında tedavi için önerilen reçetenin uygulanması, son çözümlemede politik tercihlere ve dengelere bağlı olduğundan buradaki tartışmamızın dışına çıkmaktadır. Analiz ve önerileri ayırmamızın bir nedeni daha vardır. Kamu sektörünün küçültülmesi Önerisi, hem ekonominin genişlediği zaman genişleme için özel kesime daha fazla bir alan bırakma gerekçesiyle, hem de durgunluk dönemlerinde, Özel kesimin daha fazla kaynak kullanabilmesine imkan sağlamak için yapılabilmektedir. Laviethan modeli çerçevesinde yapılan öneriler, bu nedenle "olursa olsun ben kazanacağım, sen kaybedeceksin", (heads I win, tails you lose) özdeyişi ile değerlendirilmektedir. **(5)** Dolayısıyla, reel politika kaygıları ve buna bağlı tedavi reçetesi bir tarafa bırakılıp, semptomlar ve bunun sonucunda teşhis edilen "Leviethan Sendromu" üzerinde normatif olarak durulabilir. Bu durumda da, başta vurguladığımız soruya tekrar dönülmektedir. Yani, kamu sektörünün büyümesi ile adem-i merkezileşme arasında ters bir ilişki var mıdır? Kamu sektörünün büyümesini, iradi unsurlardan soyutlayarak yapılmış çok önemli bir amprik çalışmada bu soruya yanıt aranmış ve kesin yanıt bulunamamıştır/^)

Yerel yönetim maliyesine pek çok katkısı bulunan W. Oates, bu çalışmasında önce tam tersi bir şüpheyi, R. Musgrave'in de katkısıyla ortaya koymaktadır. (?) Buna göre, adem-i merkezileşmiş bir maliyede, karar verme süreçleri üzerinde seçmen baskısı daha çok duyulacağı için, kamu harcamaları daha hızlı bir şekilde artacaktır. Diğer bir anlatımla, kamu kesiminin büyümesi, mali adem-i merkezileşmenin de arttığı anlamına gelmektedir.

W. Oates, bu tartışmanın çözümlenmesi amacıyla, yönetim yapısı ile mali göstergeler arasındaki ilişkiyi araştırmaktadır. Her eyalette toplam eyalet-yerel vergi tahsilatının eyalet kişisel gelirine oranını (her eyalette kişisel geli-

^ James M. Parke: "The respoıısc ⊳[' State-1.ucaI (aıvcrnnıenl Tnxatiun to Kiscnl Crisis", N1İJ, v. 36, n. :!, ss. 401-1()o, 1983.

(^ VVaüaee K. Oates: "Searehinn [or Levmlhen : An Kmjırieal Sludy", American Kcononıic Review , v. 75, n. 4, ss. 748-757, HIH5.

It. Musgnıve'in görüşlerini "Oales'in makalesinılen aktarmak durumundayız. "Leviathen Coneth or Does he?" başlıklı incelemesine maalesef ulaşılamadı, li. Musgrave, gelirin yeniden dağılımı fonksiyonu nedeniyle, "heviatlıeıı" liirii bir SOIHILH ulaşılmasının zaten mümkün olduğunu, dolayısıyla bu modelde ileri sürülen sunuca diğer modeller ile de ulaşılabileceğini belirtmektedir.

rin ne kadarının yerel vergi olarak tahsil edildiğini) bağımlı değişken olarak almaktadır. Eyalet-yerel adem-i merkezileşme indisi olması muhtemel üç Özellik tanımlanmaktadır. Bunlar;

i. Eyalet - yerel genel gelirleri içerisinde eyaletin payı,

ii. Eyalet-yerel harcamaları içerisinde eyaletin payı,

iii. Eyalet içerisindeki yerel yönetim birimlerinin mutlak sayısı.

Sonuncu indis,Brennan ve Buchanan'm birbiriyle rekabet eden yerel yönetim birimlerinin sayısı ile mali sömürü potansiyeli arasında ters ilişki olduğu görüşleri doğrultusunda eklenmektedir. Regrasyon denkleminde bulduğu diğer bağımsız değişkenler ise şunlardır:

i. Kişi başına gelir,

ii. Nüfus,

iii. Metropolitan standart hizmet alanı (SMSA) içinde yaşayan nüfusun yüzdesi,

iv. Eyalet-yerel genel gelirleri içerisinde, yönetimler arası mali transferlerin yüzdesi

Regrasyon denkleminin çeşitli formülasyonlarmı deneyen Oates, pek az durumda, kamu kesiminin büyümesi ile desentralizasyon arasında doğru ilişki bulunduğuna dair istatistiksel olarak anlamlı (significant) sonuçlar elde ettiğini, ancak Leviethan modelini destekleyerek istatistiksel olarak anlamlı katsayılar bulamadığını belirtmektedir. Yani, Leviethan sendromunun bulunduğunu gösterememekle birlikte, kesin olarak "yoktur" da diyememektedir.

ABD örneğini inceledikten sonra Oates, aralarında Türkiye'nin bulunmadığı 43 ülkeyi ele almaktadır. Benzer değişkenleri kullanarak yaptığı regrasyon analizi sonucunda, kamu sektörünün büyüklüğü ile merkezileşme arasında istatistiksel olarak anlamlı ve kuvvetli negatif bir korelasyon bulunmaktadır. Ancak, ülkeleri (IMF tanımlamasına göre) "sanayileşmiş" ve "Gelişmekte olan" olarak alt gruplara ayırdığında, birinci grup ülkelerde negatif ama istatistiksel olarak anlamlı olmayan, ikinci grupta ise pozitif

ama yine istatiksel olarak anlamlı olmayan korelasyon çıkmaktadır^)

Bütün bunlardan sonra, Oates, kamu kesiminin büyüklüğü (Toplam kamu gelirlerinin GSYİH'ya oram olarak tanımlanmaktadır) ile merkezileşme arasında doğru ya da ters bir ilişki bulamamaktadır.^)

Leviethan hipotezinin amprik olarak sınanmamış olması (kabul veya red edilmesi yönünde istatistiksel olarak anlamlı katsayılar bulunamaması) hipotezin önemini azaltmamaktadır. Kamu kesimi büyüdükçe merkezileşrne derecesinin arttığını düşündüren gözlemlerin amprik olarak sınanamaması, ilk olarak, bu sınamada kullanılan değişkenlerin yeniden tanımlanması gereğini akla getirmektedir. Bu tanımlamanın bir kaç faz da gerçekleşebilir olduğu da vurgulanmalıdır.

Adem-i merkezileşmenin politik olarak tanımlı yönlerini istatistiksel hesaplamalara elverişli değişkenler haline getirmek gerekmektedir. Bunun da ötesinde her ülkenin yönetim geleneklerinden kaynaklanan özelliklerin de modele entegrasyonu gerekebilir. Oates'in incelemesinde, ABD dışında kalan ülkeler için bu özelliklerin dikkate alındığı söylenemez. Yerel yönetimlerin, bir uçta merkezi yönetiminin ajanı (Ageny theory) diğer uçta ise "direniş mevzileri" (bactions of resistance) olarak görüldüğü bu dünyada (10) harcama ve gelir düzeylerini merkezileşmenin ölçütü" olarak değerlendirmek yanıltıcı olmaktadır. Bu değişkenler, belirli bir ülkeyi zaman içerisinde meydana gelen değişmeler açısından incelemek amacıyla elbette kullanılabilir. Bununla birlikte, adem-i merkezileşmeyi ölçmek amacıyla geliştirilmiş, karar verme süreçlerinin etkisini de nicel analize göre düzenleyen sofistike tekniklerin bile ülkeler arası karşılaş-

^ Federal ülkeler ile diğerleri anısında da belirgin bir fark bulunması ilginç bir sonuçtur. Daha ayrıntılı olarak bkz: IÎ.M. Bird: "On Measuriıg Fihcai Centralizatİon and Fiscal Balunce İn Federal States Environment and Planning C: C. And P. v. 4, sa. 389 - 404

(^) Leviathen hipotezinde fonksiyonel alanlara ayırarak sınayan bir başka çalışma da, belirgin kamu hizmetlerinde istatistiksel olarak anlamlı sonucjnr elde edilmektedir. Ancak böyle bir ayırmanın Leviathen hipotezinin temel felsefesine uygun düşmediğini düşünüyoruz. Bkz: M.J. Rainando, "Leviathen and Fcdaraliaro in the United Statta", PKQ, v. 17. S.2. ss. 204-215.1989

(10) G ,,,, Steken "Decentralization and Local Government", Social Polİcy and Administration . V.21,n.2,ss. 157-170,1987.

tırma yapmaya yeterli olmadığı bilinmektedir. (11) Bu fazda sorunlar çözümlense de harcama ve. gelir istatistikleri yerel yönetimlerin sahip olduğu insiyatifi göstermeye yetmemektedir. Örneğin, harcandığı fonksiyonel akımların merkezi yönetim tarafından belirlendiği blok transfer (block grants) programları, yerel yönetim harcama ve gelirleri içerisinde mi gösterilecektir? Blok transfer programlarında, harcama önceliklerinde ülkeler arasında görülen farklılıklar nasıl giderilecektir?

Kısaca vurgulandığı gibi, merkezileşme ya da adem-i merkezileşmenin ölçülebilmesi için normatif olarak geliştirilen ve oldukça zengin ve ayrıntılı olan ölçütlerin nicel analizlerde işlev görebilmesine uygun tekniklere sahip değiliz (12). Bunlara sahip olunmadığı sürece de genel olarak kamu sektörü büyüdükçe merkezileşme derecesinin arttığı yönündeki bir hipotezi re'ddetmek mümkün olmamaktadır.

Neo-klasik teori çerçevesinde geliştirilen ve adem-i merkezileşme konusunda farklı doğrultulara işaret eden Boumel ve Brennan-Buchanan yaklaşımlarının buradaki kısa özetlerinden iki sonuç çıkarmak imkanı bulunmaktadır. Birincisi, neo-klasik ekonomi kuramı içerisinde kalınarak yapılan çalışmalarda ve özellikle Türkiye'de bu farklı doğrultular istenmemektedir. İkincisi, (ve belki de birinci sonucun nedeni de budur) Samuelson-Musgrave yaklaşımı, neo-klasik adem-i merkezileşme kuramında hala seçkin yerini korumaktadır. Bunlardan sonra yorumladığımız tebliğ ile daha doğrudan bir bağ kurarak, tebliğin 30-32. sayfalarında işlenen teorik çerçeveye dönmek istiyoruz.

Tebliğin bu bölümünde, Türkiye'de yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin, kaynak tahsisi açısından etkinlik sağlanmasına imkan verecek idari birimler olmadıkları vurgulanmaktadır. Yine tebliğe göre bunun nedeni, Türkiye'deki uygulamada, fayda bölgelerinin sınırları ile idari sınırların çakışmamasıdır. Bu nedenin dayandığı kabul ise, " yerel sınırlar içerisinde yaşayan halkın fayda

* - L' R.C. Lynch: "Centralization and Deeenlralizaüon Redifinod" Journal of Compcrative Economics, V.13, n.l, ss. 1-14, 1969.

Örneğin federal ülkeleri "izlenimlere göre değerlendiren bir araştırmada sayılan göstergeler adem-i merkezileşme için geniş bir perspektif sağlamaktadır. Bkz. ACIR: Studies in Comperative Federalism: Auslraltan, Canada, The U.S.A and \Vest Germany" Washington, 1981. Ayrıca karşılaştırmalı analizler İçin dayanılması gereken teorik çerçeve için bkz: *h.* Page ve M.J. Coldsmith: "Centralization and Decentralization: A l<Yamework lor Compcrative Anaïysis" ' Environment and l'lanning S, V.d, ss. 175-185, 1985.

alanı kendi yerel sınırları içinde kalan kamusal ve yarı kamusal mallara (hizmetlere) olan talebini kendi içlerinden seçecekleri organların merkezi idare kuruluşlarına oranla daha gerçekçi olarak saptayabilecekleri (ne)" dayanmaktadır.

Bu kabulden, tüm kamusal ve yarı kamusal mal arzının ademi merkezileşebileceği ve bunun "optimum hizmet alanı iyi belirlenmek koşulu ile kaynak kullanımında israfı önleyeceği" yâni etkinlik sağlayacağı anlaşılmaktadır.

Oysa, kanımızca, neo-klasik analiz çerçevesinde ve yukarıda değinilen farklı doğrultuları da bir tarafa bırakarak, ve yarı kamusal malların tanımı gereği bu analize dahil etmenin imkansız olduğu görüşüyle, daha değişik bir fonksiyon yapmak da mümkündür. Başka bir anlatımla, hangi kamusal mal üretiminin adem-i merkezileşeceğinin belirlenebilmesi, toplam nüfusun coğrafi alt kümeleri tarafından tüketilen ve her bir malın, her bir üretim düzeyinde ve her bir yerleşmede üretilmesi maliyetinin merkezi ve yerel yönetimler için aynı olduğu bir toplumsal malın, yerel yönetimlerce sağlanmasının, merkezi yönetimce ülkedeki tüm yerleşmelerde herhangi bir belirli ve türdeş düzeyde sağlanmasından, pareto-etkin anlamda, çok daha fazla etkin ya da en azından aynı düzeyde etkin olduğunun gösterilmesi gerekmektedir (13). Her kamusal mal için bu yapılmadan, merkezi yönetimin ülke düzeyinde standart hizmet arzının kaynak israfına yol açacağını söylemenin mümkün olmadığını düşünüyoruz.

Yine yorumladığımız tebliğde şöyle denilmektedir "... belli bir nüfusa sunulan belli bir hizmetin maliyeti hizmet akımı genişledikçe azalır. Ancak, hizmet alanının genişletilmesine devam edilmesi halinde marjinal maliyetteki azalma belli bir noktada durur ve hatta bu noktadan itibaren bir yükseliş söz konusu olur. Bu koşullar altında hizmet alanının genişliği marjinal maliyetin yükselmeye başladığı noktada optimumdur." Daha sonra bu görüşün Tiebout modelinde incelendiği ve geliştirildiği belirtilmektedir.

Bu görüşlerin Samuelson-Musgrave ve Tiebout modelleri ile parelel olduğu yolunda şüphelerimiz bulunmaktadır. Bunu

Bu görüşün normatif olarak kanıtbindiği bir çalışma olarak bkz: V. *Oates* "Fiscal Fcdcraliam", Harcourt Bruce .Jovanovicb İne , ss. ·.İTı ve Tı-l-fi.'ı., New Yurk, 1978.

açıklayabilmek için kuramsal çerçeveyi kısaca özetlememiz gerekmektedir.

Kamu kesimi tarafından üretilen mallardan bir bölümünün faydası ülke düzeyinde yansımakta, bir bölümünün ise mekansal olarak sınırlı kalmaktadır. Bu sınırlılık, her birinde belirli bir hizmetin görüldüğü ve finanse edildiği, çoklu hizmet birimlerinden oluşmuş bir mali yapıyı gerektirmektedir. Bu tür alanlara "fayda bölgeleri" (benefıt regions) adı verilmektedir (14).

Çok birimli bir maliye kuramının, optimum ölçülerde bir mali topluluğu nelerin meydana getirdiği sorusuna yanıt vermesi gerektiğini belirten Musgrave ve Musgrave, tüketicilerin özdeş zevk ve gelir düzeyine sahip olduğu ve böylece toplumsal mal talebinde anlaşabildikleri ortak bir fayda alam varsaymaktadırlar. Dolayısıyla, salt toplumsal mal açısından birim maliyetleri azaltacağı için optimal yerleşme alanında yaşayanlarının sayısının mümkün olduğunca çok olması, kalabalıklaşma maliyetinin sınırladığı noktaya kadar, arzu edilen bir durumdur.

Tiebout modeli ise, Samuelson-Musgrave'in ortaya kondukları kamu malı üretiminde etkin bir düzey sağlanması sorununa kısmi bir çözüm getirmek amacıyla, Charles M. Tiebout tarafından geliştirilmiştir (15). Modelin dayandığı yedi varsayım bulunmaktadır. Bunlar:

i. Tüketiciler (consumers-voters) tümüyle hareket kabiliyetine (mobile) sahiptirler ve ortaya koydukları kendi tüketim tercihlerini en iyi tatmin eden topluluğa (community) taşınabilirler.

ii. Tüketiciler, gelir ve harcama yapılarındaki farklılıklar hakkında her türlü bilgiye sahiptirler ve bu farklılıklara duyarlıdırlar.

iii. Tüketicilerin aralarından seçim yapabileceği çok sayıda topluluk vardır.

(14) R.A. Musgravt: vc IMI-Mus^t-ave, Tımlic Kiıımee ın Theory and PnıvUcc", Chaplcr 29, McGrawhill Tokyo, 197b'. (Second «iilion).

d**) Charles M. Tıelmııl : "A Püre Theory ol f.oıa) K.Ypendihıres", Public Kxpendilurc Analyai», Ed. Balbir. S.Sahni, C.aver PıblUhing Comp., ss. 1-19-KİO, Rcnıls-England, 1981.

iv. İstihdam olanaklarından meydana gelen sınırlamalar yoktur. Hatta herkesin kar payları ile geçindiği bile kabul* edilebilir.

v. Kamu hizmetlerinin hiçbirisi dış ekonomiye ve dışsallıklara sahip değildir.

vi. Topluluklara sunulan her bir hizmete karşılık gelen bir optimal topluluk büyüklüğü (optimal community size) vardır. Bu optimum, firmaların ortalama maliyet eğrilerine benzer şekilde, her hizmet denetiminin üretilebildiği en düşük ortalama maliyet ile belirlenmektedir. Dolayısıyla, yine firmalara benzer bir şekilde, böyle bir maliyet fonksiyonu bazı sektör ya da kaynakların sabitliğini gerektirmektedir (sabit faktör varsayımı).

vii. Optimum büyüklüğün altında kalan yerleşmeler yeni sakinler çekmek isteyecekler, üzerinde kalanlar ise tam tersini yapacaklardır. Ayrıca, yerel yönetimlerin tüketici tercihlerini değiştirmeye çalışmayacağı da varsayılmaktadır.

Bu varsayımların sonunda, benzer tercihlere (zevklere) sahip tüketiciler, bütçe yapılarına uygun malı arz eden yerleşmeler arasında seçim yapabildikleri ortaya konulmaktadır. Diğer bir anlatımla, tüketiciler birbirleriyle rekabet eden pek çok yerel yönetim arasından seçim yapabileceklerdir. Tiebout, böyle bir mekanizmanın daha çok kırsal ve banliyö (suburb) tipi yerleşmelerde mümkün olacağını söylerken (sh.158) Musgrave ve Musgrave, metropolitan alanlar içerisinde de yer seçimi kararlarının, bu kararları etkileyen diğer faktörlerin aşağı yukarı eşit olması halinde, bu şekilde verilebileceğini belirtmektedirler (sh.620) (16).

(16) Amprik çalışmaların özetlendiği hir çalışma için bkz.: William A. Fish, het: "ts Local Government Structure in Largc Urbanized Areas Monopolistic or Competitive", NIJ. v.34, n. 1, as. 99-104,1981. Tercin yapabilmeyi olanaklı bale getiren "göçü" sınırluyan mekanizmayı gösteren önemli bir amprik çalışma olarak hkz.: J. Buchanan vc fi.J. Coocs: "Fifl'icicncy Limils of Fiscal Mobility: An Asscstıncnt of the Tiehout Model", Journal of Public Economics, v.l, sa. 25-43, 1972. Varsayımların neo-klasik kuram çerçevesinde eleştirisi için bkz: Net?.er: "Federal State and Local . Finance in a Metropolian ConLext " ve Jılııs Margolis: "The demaud for Urban Public Services", Issucs in Urban Economics, (Md. N,S. Perlofl' ve L. Wingo),ohn Hopkins Prees, (Netzer, ss. 442) ve Morgotis, ss. 548-9'i , Baltimore, 1968. Aynca Ayrıca W. Oatea'in "Fiscal Federalisin" içersinde yukarıda zikredilen sayfalar yanında tüketicilerin yerel kamu malı arzı yanında vergi yükümlüleri açısından da Tiebout modeline uygun davrandıklarını vurguladığı" The Effects of Property Tnxes and Local Public Spending on Property Values: An Emprieal Study of Tax Capilİlization and the Tiebout 1 lypothesis" başlıklı eke hakılabilir. (ss. 162-179) . Ver^p" yükümlüleri arasındaki farkların etkileri açısından Tiebout modelini yeniden yorumlayan bir çalışma olarak bkz: W. K, tabbo A New Bımk al a Püre Theory of Local Expcnditures, NIJ, v, 26, n.2.ss. 161-176, 1973.

Modeli önemli hale getiren, varsayımlar ve önermelerden daha çok, neo-klasik yaklaşımın bireysel tercihlerden yola çıkan kamu malı tahsisine uygun bir yerel (adem-i merkeziyetçi) çözüm önermesidir. Modelin varsayımları yoğun bir şekilde eleştirilmiş, model çerçevesinde pek çok amprik çalışma yapılmış, bunların bir bölümünde yerel yönetimler arasında kamu malı arzı açısından rekabet bulunduğu saptanırken, bir bölümünde de tekelci bir yapı bulunmuştur.

Sonuç olarak, D.Harvey'in belirttiği gibi, kuramsal açıdan göreli olarak homojen değerlere ve fayda fonksiyonuna sahip yerleşme bireylerinin topluluk kontrol sistemi yoluyla tüketici aracılığını maksimize etmesine imkan verdiğinden model, en azından itici değildir. Ancak, bu türden bir kaynak tahsis mekanizmasının mekansal etkilerinin, din, sınıf, sosyal statü ve etnik kökene dayalı "komşuluk birimleri" ortaya çıkarmak olacağını da ekleyerek eleştirmektedir (17).

Bütün bu açıklamalardan sonra, "belli bir nüfusa sunulan belli bir hizmetin maliyetinin hizmet alanı genişledikçe azaldığı ve bir noktadan sonra arttığı ve bunun da Tiebout modelinde yer aldığı" konusuna dönmek istiyoruz.

Kanımızca, ve ulaşabildiğimiz kaynaklardan görebildiğimiz kadarıyla Tiebout modelinde nüfus (belli) değildir. Tam karşıtı en önemli değişkendir ve optimal topluluk büyüklüğünün (optimal community size) ölçütüdür.

Gelir dağılımının ve teknolojinin veri olması durumunda böyle bir optimal topluluk büyüklüğüne ulaşıldığı varsayılabilir. Bu topluluğun mekansal dağılımının ortaya çıkardığı maliyet unsurları ise şehir plancılarının, şehir ekonomistlerinin, coğrafyacıların vb. üzerinde en çok durdukları konulardan birisidir. Bu konunun burada ayrıntılı olarak tartışılması maliye terminolojisinin dışına çıkılmasını gerektireceğinden çok kısa bir vurgulama ile yetinmek durumundayız. Genellikle kabul edilen görüş, hizmet alanı genişledikçe hizmet maliyetlerinin (kişi başına) arttığı yönündedir. Ancak, hizmet alanının genişlemesi, bu genişlemenin

(17) ıjyvjd **Harvey: "Social Proessen, Spaılial Form and the Redistribution uf Real İncome in a Urban System", The City: Prohlems of i'lanninj;, (Kd:Mıurrıy Sterare), Penquin Buoks, ss.296-337, Middlcsex, 1972.**

yarattığı dış ekonomilerin, sağlanan dışsallıkları ile dengelendiği noktaya kadar sürmektedir. Bu konunun tartışılması bambaşka bir teorik çerçeveye ve disipline geçmemizi gerektirdiği için daha ayrıntılı olarak üzerinde duramıyoruz.

Tiebout ya da herhangi bir model ile Türkiye'de belediye olma koşulları arasında bir bağ kurulabilir mi? Böyle bir bağın kurulması ampirik çalışmaları gerektirmektedir ve ne yazık ki bu konuda herhangi bir araştırma bulunmamaktadır.

Nüfusu iki bini aşan yerleşim birimlerinin (belediye) statüsü içerisine alınması tüketicilerin aralarında seçim yapabilecekleri birim sayısını arttırdığından, en azından bu yönüyle Tiebout modeline ters düşmemektedir. Tiebout modelinin kuramsal düzeyde de olsa açıklaması benimseniyorsa yerel yönetim sayısının artmasına karşı çıkmamak gerekmektedir. Hatta, kanuna karşı hile yapılarak iki bin nüfusa ulaşıldığını bildiğimize göre, bu koşulun tümden kaldırılıp isteyen yerleşmenin "belediye" olmasına olanak tanımak Tiebout modeline daha da uygun bir çözüm olacaktır. Mali adem-i merkezileşme üzerine yaptığımız bu tartışmaları yine çok kısa olarak Türkiye'ye bağlamak istiyoruz.

i. Neo-klasik mali adem-i merkezileşme kuramının açıklayıcılığı benimsenmekle birlikte farklı doğrultular üzerinde durulmamaktadır.

ii. Dayanılan teorik kapsama uygun ampirik çalışmalar bulunmamakta, Türkiye'nin merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip olduğu konusunda genel olarak yasal çerçeve incelenerek hüküm verilmektedir.

iii. Musgrave'in belirttiği gibi negatif teorinin pozitif teoriyle çakışması gerekmez. Bununla birlikte, Türkiye'de ve yerel yönetim maliyesi alanında pozitif bir teori geliştirildiğini söylemek çok zordur. Ampirik çalışma eksikliğinin bir nedeni de budur. (Hiç şüphesiz "veri yokluğu" en temel nedendir).

iv. Bu kısa saptamalardan sonra bir soruyu gündeme getirmek istiyoruz. Türkiye'de yerel yönetimler acaba, çizilen kuramsal çerçeveden farklı zihni bir kuram ile mi incelenmektedir? Soruyu yanıtlamak için gereken daha ayrıntılı

tartışmaları bir tarafa bırakarak yorumladığımız tebliğ: ile sınırlı bir kapsamda bu konuyu ele almak istiyoruz.

Neo-klasik ekonomi kuramında devlet "belirli teknik/ ekonomik "özellikleri yüzünden piyasa tarafından üretilmeyen veya üretildiklerinde karşılaştırmalı maliyetleri yüksek olan mal ve hizmetleri üretmekle yükümlü arızi bir organ durumuna indirgenmektedir." Yerel kamu malı teorisi, **W.** Oates'dan aktardığımız adem-i merkezileşme teoremi hatırlandığında, merkezi yönetim tarafından üretilmeyen ya da üretildiğinde "etkinlik dışı" durumların meydana geldiği mal ve hizmetlerin, alt yönetim kademeleri tarafından üretilmesi sorununu tartışmaktadır. Dolayısıyla, "Neo-klasik yerel kamu malı kuramı"na göre, devletin mali kurumlarının en etkin işleyişe (The most efficient performance) sahip olmalarının sağlanması hedefi, çeşitli yönetim kademeleri kurulmasının en temel gerekçesidir. (Etkinlik, tüketici tercihlerinin mekana yansıması ile oluşmaktadır). Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerinin "etkinlik" ile belirlendiği bir kuramsal çerçeve, "katılımcılık" talepleri sonucunda ortaya çıkan paradoksal durumu çözememektedir. Diğer bir anlatımla, yerel kamu malı kuramından yerel yönetimler ekonomik teknik organlar haline indirgendiğinden "özerklik" sorunu ile ilgilenilmemektedir. Oysa, yorumladığımız tebliğde ve Türkiye'de yapılan diğer çalışmalarda yerel yönetimlerin '"özerkliği" konusunda oldukça hassas ve istekli davranılmaktadır. "Mahalli özgürlükler", ve aynı anlama gelmek üzere "katılımcılık" ile "etkinlik" arasında parodoksal bir durum ortaya çıktığında tercih ne yönde yapılacaktır? Yorumladığımız tebliğde bu husus açık değildir. Hem harcamaların denetlenmesi, savurganlığın önlenmesi, kıt kaynakların optimum etkinlikte kullanılması gibi organlar belirtilmekte hem de "mahalli özgürlüklerin" demokrasinin gereği olduğu vurgulanmaktadır. Bunların sonucunda, tebliğin 33. sayfasında üç aşamalı bir çözüm yöntemi önerilmektedir. Birinci paragrafta yerel yönetimlerin türlerinin ve faaliyet alanlarının belirlenmesi, ikinci paragrafta ise görevlerinin üçüncü ve son aşamada da görevler için gerekli gelir kaynaklarının belirlenmesi istenmektedir. Burada "faaliyet alanı" ile "görevler" arasında ne gibi bir fark olduğu açık değildir. Bununla birlikte eğer tebliğde yer alan "maliye kuramı" yani "yerel kamu malı kuramı" içerisinde kalınarak bu üç aşama öneriliyor ise, önerinin gerçekleşmesinin mümkün olmadığını düşünüyoruz. Özellikle de birinci

ve ikinci aşamaların ayrılması, bu kurama göre, imkansız gözükmektedir. Yorumumuzun buraya kadar olan bölümü bu saptamamız ile ilgilidir. Daha açık söylemek gerekirse Türkiye de yerel yönetimlerin idari-mali yapılarında düzenlemeye gidilmesi gereksinimi çok yerinde bir görüş olmakla birlikte, maliyeciler olarak, bu düzenlemenin teorik alt yapısını oluşturmaktan oldukça uzak olduğumuz da bir gerçektir.

BÖLÜM II

Yorumladığımız tebliğde önemli bulduğumuz bir kaç noktaya daha değinmek istiyoruz:

1. Tebliğ de, Türkiye'de "merkeziyetçi" bir yapının bulunduğu, bunun da iki önemli nedene dayandığı, sonuçta, 1970 İi yıllara kadar siyasal otoritelerin ve kamuoyunun mahalli idarelere karşı kayıtsız kaldığı, 1961 Anayasası'nm gerekçesinin de bunun kanıtı olduğu belirtilmektedir.

Gerekçede, yerel yönetimlerin türlerinden bir değişiklik yapılmadığından söz edilmektedir. Bunun kayıtsızlığın kanıtı olarak görülmesi olanaksızdır. Tam aksine, belediye yasasının yeni anayasa ile çelişen hükümleri değiştirilmiştir. Buna göre, belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk yöntemi getirilmiş böylece görevini doğrudan halktan alan başkanların daha güçlü olması sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, belediye meclislerinin denetim yetkisi genişletilerek, başkanların yetkilerini kullanırken bu meclislere karşı sorumlu olmaları sağlanmıştır.

Ayrıca, 1961 Anayasası ile belediye başkanlarının seçiminin vali ya da cumhurbaşkanı tarafından onaylanacağı hükmü kaldırılmış ve daha önemli olarak yerel yönetim organlarının bu sıfatlarını kazanmaları ya da kaybetmeleri konusundaki ittifakların yargı yoluyla çözüleceği ilkesi benimsenmiştir. Bu değişiklikler yerel demokratik hak ve özgürlüklerin şüphesiz bir önceki anayasal döneme göre, genişletilmesinden başka türlü yorumlanamaz. Bu değişikleri yapan bir kamuoyununun yerel yönetimlere karşı kayıtsız olduğunu Anayasanın gerekçesinden ve idari birimlerinin türlerinin değiştirilmesinden yola çıkarak söylemek mümkün olmasa gerek.

1970'li yıllarda tebliğdeki ifade ile "topluluğun mahalli idareler konusundaki ilgi ve davranışlarının değişmeye başlaması" mn bir nedeni de 1961 Anayasası'nm hem yerel yönetimler konusundaki özel hükümlerinin hem de bütünün, toplum hayatında yarattığı canlılık olmaz mı?

2. Tebliğde, Türkiye'de yerel yönetimler 1981 öncesi ve sonrası olarak iki ayrı dönemde ele alınmaktadır. Bunun nedeni yine tebliğe göre 2380 ve 2464 sayılı yasaların bu tarihte çıkarılmış olmasıdır. Eğer bu özellik ile sınırlı kalsaydı, bu tür bir dönemlemeye itiraz etmek gerekirdi. Ne var ki, 1981 özellikle de 1983 den sonra, "Belediyelerle ilgili hizmetlerin bölüşülmesinde adem-i merkeziyet anlayışının benimsenmekte olduğunu gösteren bazı yeni esaslar getirildiği" de ayrıca eklenmektedir. Bunun en Önemli örneğinin ise, imara ilişkin yetkilerin belediyelere devredilmesi olduğu da belirtilmektedir. Bu yargıya katılmadığımızı da belirtmek istiyoruz. "En önemli" vurgusu yapılmasaydı, teknik ayrıntılar içeren açıklamalar ve incelenebilecek bir konuyu yorumumuza almayabilirdik. Ancak, 1981 sonrası adem-i merkezileşme yönünde gelişmeler olduğu yönündeki genel yaklaşıma katılmadığımızdan, "imar" konusunu tartışarak kendi görüşümüzü savunabileceğimizi düşünüyoruz.

3194 Sayılı İmar Kanunu CR.G. 9.5.1985) acaba gerçekten, yerini aldığı 6785 sayılı İmar Kanununa (R.G. 16.7.1956) göre belediyelere daha fazla yetki vermekte midir? Her iki kanunun plan amacına ilişkin hükümleri (3194 sk. md. 8X1605 ile değişik 6785 sayılı kanun md. 29) incelenirse böyle bir sonuca varılabilir. Ancak bu yanıltıcıdır. Bunun nedenlerini maddeler halinde şöyle sıralayabiliriz.

i. 6785/1605 ile İmar ve İskan Bakanlığına kaldıramayacağı bir iş yükü çıkarmaktaydı. Bu nedenle "seçmeli müdahale" yöntemi benimsendi. 3194 sayılı kanunun 9. maddesi Bakanlığın hangi durumlarda imar planlarına müdahale edeceğini düzenlemektedir ve Bakanlık, bu madde ile 8. maddeyi işlemez hale getirebilmektedir. 3394 sayılı kanun (R.G. 30.6.1987) ile 9. maddedenin yapılan değişiklik ile de "gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı kanuna tabi belediyeler dahil, imar planı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanına verilebilir" hükmü getirilmiştir. 9. madde bütünü okunduğunda, Bakanlığın, imar sınırları içerisinden bir

imar adasını ya da parseli ayırıp, plan değişikliği yapmak yetkisine bile sahip olduğu görülecektir C [2 3]) . Nitekim bunun pek çok Örneği de bulunmaktadır.

ii. 3194 sayılı kanun ile merkezi yönetim "seçmeli müdahale" yöntemini benimsemekle birlikte, müdahale etmediği alanlarda belediyeleri tam yetkili bırakmaktadır.

6785 sayılı kanunun 25. maddesi, yapılacak bina ve tesislerin kat adedi, yükseklikleri, derinlik ve çıkıntıları, komşuluk mesafeleri gibi pek çok konuda belediyelere kendi yerel koşullarına uygun imar yönetmeliği hazırlama imkanı tanımaktadır. Bununla birlikte, pek çok belediye bu imkanı kullanamamış, boşluklarını doldurdukları "tip yönetmeliği" benimsemiştir ([24]).

Belediyelerin "tip yönetmeliği" benimsemeleri üzerine, yönetmeliğe "plan notu" kavramı eklenmiş, yönetmelik hükümlerinin plan notuna aykırı olmayan maddelerinin uygulanacağı belirtilerek, belediyelere istemedikleri yetkiler adeta zorla verilmiştir. Yönetmeliğin bu maddesi, 1605 sayılı kanun ile yasa hükmü haline getirilmiştir. Kısaca söylenirse, 6785/1605 sayılı kanunlar plancıya ve belediyeye büyük esneklik ve geniş bir hareket alam tanımaktaydı.

Oysa 3194 sayılı kanuna göre çıkarılan tip imar yönetmeliğinde (R.G. 2.11.1985) doldurulması için belediyelere bırakılan tek boşluk, belediyenin adını yazacağı 1 ve 66 ıncı maddeleridir. Ayrıca, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik (R.G. 2.11.1985), imar planlarının yapımı konusunda 6785/1605 sayılı kanun dönemindeki kurallara oranla çok daha katı kurallar getirerek plancıları ve belediyeleri çok sınırlamaktadır. Örneğin, 23. madde yol genişliklerinin en az ne kadar olacağını belirlemektedir. Buna göre yaya yollarının en az genişliği 7 metre olmak zorundadır. Daha dar yaya yolu yapılmamalıdır (25).

(23) yorumun yazıldığı gün 8.ve 9. maddelerdeki değişiklik tekliden TBMM nde görüşülmektedir. Eğer kabul edilirse, i/ 5000 lik nazım planlar.Bakanlığın uygun görüşleriyle keeinlcşecektir.

(24) F$_{cr}$i(î$_{uu}$ Duygulucr : İmar Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Mimarlığına va Şehir Planlamamıa Etkileri", TBMM Kültür ve Sanat Kurulu Yayını, t». 42, Ankara, 1989

(25) 3j$_{o}$4 gay,), Kanunu açıklayan bir çalışma olarak Belma Tekinbaş, "imar Mevzuatı ve İmar Kanunu", Bayındırlık ve takan Bakanlığı Yayını, Ankara, 1990.

Örnekler ve ayrıntılar çoğaltılabilir. Bu kadar ayrın* tıya giren bir düzenlemenin "onama yetkisi"ni belediyelere bırakmasının, pratik ve teknik Önemi bulunmamaktadır. Kaldı kî bunu da tümüyle bırakmadığına yukarıda değindik.

iii, Gerçekte, merkezi yönetime bu kadarı da yetmemiş, çıkan çeşitli özel kanunlar ile seçmeli raüdahaleceliğin kap* samı genişletilmiştir. 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında kanun dışarıda bırakılırsa, belediyelerin yetkililerini merkezi yönetime devreden özel kanunlar ve temel özellikleri şöyle belirlenebilir:

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun S. maddesine dayanılarak belirlenen "Özel çevre koruma alanlarV'nda 13*11.10$9 tarihli 383 Sayılı Kanun hükmünde Kararnameye göre, merkezde örgütlenen "Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı", sadece her ölçekteki planların yapım ve onayı konusunda değil, uygulamaya ilişkin konularda da tek yetkili kuruluştur. Özel çevre koruma bölgelerinde, belediye ruhsat vermek için dahi Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının olumlu görüşünü almak zorundadır.

Çok daha çarpıcı bir örnek, GAP bölgesi illerini kapsayan alanlarla ilgili 6.11.1989 tarih ve 388 sayılı kanun hükmündeki kararnamedir. Bu kararnameye göre de, bu kapsamda kalan illerdeki belediyeler, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile verilen imar ve alt yapı faaliyetlerine ilişkin yetkilerini kullanamamaktadırlar. Bu yetki, GAP projesi bölge idaresi teşkilatınca kullanılmaktadır.

12.3.1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ise turizm bölge alan ve merkezi ilan edilen yerlerdeki nazıra plan yapımı ve onayı yetkisini Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, uygulama imar planı yapımı yetkisini Turizm Bakanlığına vermektedir.

23.7.1983 tarihli 2863 sayılı Taşınmaz Tabiat ve Kültür Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince kentsel sit alanı olarak belirlenen yerlerdeki imar planlarının onayı için Kültür Bakanlığının izninin alınması zorunludur.

Örnekleri çoğaltılabilecek bu özel yasaların hepsi de, yürürlükteki İmar Kanununda istisna tutulmamaktadır. Yani imar kanunu belediyelere kendi yetki alanımda mer-

kezi müdahaleyi olanaklı kılan düzenlemeyi zaten yapmaktadır. Bu yasal olanak gerek yasanın yürürlüğe girdiği 1985 tarihinde, gerekse bugün "hakkı verilerek" değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, 1981(ya da 1983) sonrasında merkeziyetçi politikalardan uzaklaşıldığına dair kanıtlar yetersiz kalmaktadır. Belediyelerin imar ile yetkileri açısından ise tam tersi, yani aşırı merkeziyetçi bir imar düzeni kurulduğu yargısına varmak gerekmektedir.

3. Yorumladığımız tebliğ de, 1981 sonrası yerel yönetimler gelir sisteminde meydana gelen yasal değişiklikler aktarılmaktadır. Bunları tekrarlamadan önemli bulduğumuz bir kaç maddenin altını çizmek istiyoruz.

1981 yılından sonra, bilindiği gibi, yerel yönetim gelir sisteminde dört ana değişiklik yapılmıştır. Bunlar:

i. Genel bütçe vergi tahsilatından yerel yönetimlere pay verilmesi,

ii. Belediye gelirleri kanununun değiştirilmesi,

iii. Emlak vergisinin tümüyle yerel bir vergi haline getirilmesi,

iv. 3030 sayılı kanun ile Büyük Şehir belediyelerinin kurulması ve düzenlenmesi.

Bu değişikliklerin "gerçek" boyutlarını izlemek imkanından ne yazık ki yoksunuz. Yerel yönetim istatistiklerinin durumu bu konuda hiçbir araştırma yapılmasına imkan vermiyecek kadar kötüdür. Bunun dışında İller Bankası araştırmacıları bir yana, belediyelere bile kendi hesapları ile ilgili bilgileri büyük zorluklar ile vermektedir. En iyi korunan "devlet sırrının" belediyeler ile ilgili hesaplar olduğunu söylemek çok zor değildir.

Özellikle, Devlet İstatistik Enstitütüsu nün yıllardan bu yana pek çok yerde vurgulanmasına rağmen, eline gelen bilgileri (bütçe ve kesin hesaplar), kullanılmasını imkansızlaştıracak ölçüde karıştırıp yayın la masını anlamak mümkün değildir. Bu bilgi yokluğu durumunda araştırmacı kişisel ilişkileri ile belirli bilgileri sağlamak durumunda kalmakta, sonuçta da elinde bölük pörçük bir takım rakkamlar

ve bilgiler toplanmaktadır. Dolayısıyla, ulaşılamamış herhangi bir veri, yazı, doküman yerel yönetimler konusundaki genellemeleri çürütebilmektedir.

Buna bir örnek vererek 2380 sayılı kanun ile ilgili tesbitlerimize geçmek istiyoruz. Tebliğde, 2380 sayılı yasada öngörülen payların hesaplanmasında tahsisin ya da tahakkukun değil, tahsilatın esas alınması olumlu bulunmaktadır. Bu görüşe katılmamak mümkün değildir. Bununla birlikte her yıl bütçe kanunu ile, kanunun birinci maddesi uygulanmayacağı hükme bağlandığından uygulama yine tahmin esasına göre yapılmaktadır. En azından 1989 yılı için böyle olduğunu ele geçirebildiğimiz, Maliye Bakanlığının Başbakanlığa yazdığı 16.3.1989 **tarihli** (sayısını göremedik) yazıdan biliyoruz. 1990 **ve** 1991 yıllarında durumun ne olduğunu ise bilmiyoruz.

Bunun dışında tebliğdeki tesbit son derece yerindedir. Merkezi yönetim 2380 **sayılı kanun** konusunda ne yapacağını bilmemektedir. Ve **tam** bir **yasal kargaşa** bulunmaktadır. Belediyelerin, 2380 ve 3030 sayılı kanunlara dayalı olarak gelir tahmini ve bütçe yapabilmeleri imkansızdır. Bütçe yapılmadan, kamu hizmetlerinde "etkinlik" sağlanmasının imkansızlığını tartışmak **bile** imkansızdır. İller Bankası sorunu çözüme kavuşturulmalıdır. **Yine,** gözlemlerimize göre, belediye paylarının yaklaşık 1/3 ü, belediyelerin hisselerinde tutulmaktadır. Hisselerinde **tutulan payı** bilmeyen belediyelere bile rastlanmaktadır.

Bu gözlemlerden sonra 2380 **sayılı** kanun ile ortaya çıkan yerel yönetim gelir **sistemi hakkında** bazı genel noktalara değinmek istiyoruz.

Burada **ayrıntılı olarak tartışmamıza imkan** bulunmayan nedenlerden dolayı, **yerel yönetimlere otonom** gelir türleri tahsis edilmesi ve **yerel harcamaların bu** yolla finanse edilmesi **sadece Türkiye'de değil,** İskandinav ülkeleri dışında, dünyanın **hiçbir ülkesinde** mümkün olamamaktadır. Ekonomik **faaliyetler üzerindeki merkezi kontrol** bırakılamamaktadır. **Bu durumda hemen her ülkede, merkezi** yönetimden **yerel yönetimlere transferler** yapılmaktadır.Ve yine hemen **her ülke bu transferler sırasında iki aşamalı** bir sorun ile **karşılaşmaktadır. Birincisi, transfer edilecek** miktarın büyüklüğünü **saptama güçlüğüdür. İkincisi,** transferlerin **dağıtımında eşitlik ve. etkinliğin sağlanmasıdır.**

Transfer edilecek miktarın saptanmasmdaki güçlük hakkında çeşitli ülke örneklerini burada özetlememize olanak yoktur. Bununla birlikte yorumladığımız tebliğde yer aldığı için "Heller-Pechon" önerilen üzerinde durarak bu konudaki güçlük hakkında bir örnek vermek istiyoruz.

Öneriler, genel gelir paylaşımı (General revenue sharing - GRS) çerçevesinde 1950 İi yıllara giden tartışmaların sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu yıllar boyunca akademik çevrelerde yürütülen tartışmalar sonucunda Prof. Dr. Heller, federal gelir vergisinden her yıl %'\ (yüzde bir) *%'2* (yüzde iki) arasında değişen bir tutarın, eyaletlere tahsis edilmek üzere bir kredi fonunda (trust fund) toplanmasını önermiştir. Aynca, eyaletlere yapılan diğer mali transferler de sürdürülecektir. W. Heller, fonların tahsilat yeri esasına göre değil, kişi başına dağıtılmasını, **harcamalarda** çok sınırlı olarak (eğitim, refah **ve toplum kalkınması** programlarına Öncelik verilerek) koşul getirilmesini **önermekte ve** bunun "eşitlik" ve "etkinliğe" en **yakın çözüm olduğunu** vurgulamaktaydı.

İki yıl sonra (1968) yaptığı **ek** önerilerle bir bölüm fonların eyaletler atlanarak, diğer **yerel** yönetimlere aktarılmasını savunmuştur. Bunlar, 1972 yılında yasalaşan GRS yi büyük ölçüde etkilemiştir.

Aynı tarihlerde dönemin başkanı (L.B. Johnson) tarafından oluşturulan bir komitenin başkanı olan J.A. Pechman, federal gelir vergisinden yüzde ikilik bir payın, her yıl bir kredi fonuna aktarılmasına ilişkin bir öneride bulunduğundan, her iki öneri birleştirilerek anılmaktadır. 1972 yılına gelindiğinde Nixon yönetimi federal gelir vergisinin yüzde 1.3 lük bir bölümünün **yerel** yönetimlere ve eyaletlere transfer edilmek üzere bir kredi **fonuna** aktarılmasını içeren bir tasarı, sunmuştur. Kongrede çok yoğun tartışmalara yol açan tasarı, sonunda beş yıl için 30 milyar dolar ayrılması ve eyaletlere her yılın payının dört taksitle dağıtılması şekline dönüştürülerek kabul edilmiştir. Beş yıllık dönem sonunda yeni miktar belirlenecektir. Uygulama 1986 yılına kadar sürmüştür.

Ayrıca, transferlerin **dağıtımına ilişkin** olarak nüfus ve vergi gayreti ölçütlerine **dayalı çeşitli** tahsis formülleri geliştirilmiştir. **Burada, tartışma ve uygulama** olarak 20 yıla yayılan bir **süreci aktarmak olanağı yoktur.** Bununla birlikte A.B.D. gibi gelişmiş **bir ekonomiye sahip** bir ülkede bile,

vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi, ekonomideki etkilerini hesaplamanın olanaksızlığı temel gerekçesiyle, yerel yönetimlere tahsis edilememiştir. Daha doğrusu, Kongre, buna cesaret edememiştir (27).

Bir başka örnek Birleşik Krallık'tan verilebilir. Birleşik Krallıkta, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferler, ülke gündeminde hep baş sıralarda yer almakta ve çok canlı tartışmalara yol açmaktadır. Bu sistemin sahip olduğu çok çeşitli ve ilginç özellikleri aktarmak olanaksız olduğundan, transfer edilecek miktarın belirlenmesinde 1974 yılından sonra uygulanan yöntemden kısaca söz etmek istiyoruz. Buna göre, her yıl Kasım ayında, yerel ve merkezi yöneticileri biraraya getiren vc bir yasa ile kurulmuş bulunan bir kurul (Consutative Council on Local Government Finance) toplanmakta bîr yıl sonra yapılacak transfer miktarını belirlemektedirler. Bunun için her yerel hizmet düzeyine karşılık gelen sabit bir harcama normu oluşturulmaktadır. Harcama normlarının belirlenmesinde de, genel ekonomik göstergeler, sosyal donanıma olan talep ve benzeri (ayrıntılı liste uzun olduğundan verilememiştir) özellikler dikkate alınmaktadır.

Bu özetleri, 2380 savdı kanıma bağlamak istiyoruz. Başka örnekler de var, ama burada belirtiğimiz gelişmiş ekonomilere sahip iki ülkede bile, vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesi üzerinde merkezi yönetimin kontrolü kaldırılamamaktadır. Türkiye'deki uygulama, adeta, ekonomideki dalgalanmaları izleyecek bir maliye politikasına ihtiyaç duyulmadığı varsayımına dayanmakladır. Böyle bir varsayım yapılamadığından da 2380 saydı kanun her yıl bütçe kanunlarıyla değiştirilmiştir. Sonuçta ela bugünkü belirsiz durum ortaya çıkmıştır.

Dağıtılacak payların belirlenmesinde, vergi gelirlerinin belirli bir yüzdesinin dağıtılması esasının kaldırılmasını önermek durumundayız. Fiilen zaten tam olarak uygulanmayan oranların yanısıra İller Bankası'mn belediye hisselerinde tuttuğu paylar dikkate alındığında, 2380 sayılı kanunun yürürlükte olmadığını söylemek mümkündür. Bunun yerine getirilecek düzenlemenin üç özelliği bulunması ğere-

^ ' (İRS üıiLTİk'i'i VL- o/.ellikk' Knrıjjıv dıı^ur' ıtr';;anlar'ıkt yapılan laH.ışmal.ır için lik/.; Duvid A.Coput'! : vc Ituhaıil I. Çulu: Urh;ıı ı\>lıtıı.v [H'n-ınlr;»h/.;ı(»m: The CJIKL' ul" (ICIILTÜI Ruvcnuı: Sinirin};, Lcxin^lon Hıuuk.Mıı.sHachtiKcl Is, !971

ğine işaret edilebilir. Birincisi, maliye politikası gerekleri yerine getirilmelidir. İkincisi, dağıtılacak payların belirlenmesinde yerel yönetimler, özellikle de belediyeler, gereksinmelerini tartışmaya açabilmelidirler. Üçüncüsü, payların dağıtılmasında nüfus açısından Ölçütler de geliştirilmelidir.

Son olarak ve yine fazla ayrıntıya girmeden 2464 sayılı kanun ile ilgili bir kaç noktaya değinmek istiyoruz.

Herşeyden Önce, 2464 sayılı Belediye gelirleri kanunu önemli ölçüde değiştirilerek ilk halinden oldukça farklı bir duruma getirilmiştir. Pek çok belediye vergisi ya kaldırılmış ya da vergi oranları düşürülmüştür. Bununla birlikte burada, hem belediye gelirleri kanununun hem de Emlak vergisi kanununun şimdiye kadar pek tartışılmamış bir dolaylı sonucu üzerinde durmak istiyoruz

Her iki kanun da belediyelere, belediye sınırları dışında kalan alanlarda gelir tahsil etme yetkisi vermektedir. Belediyeler, her iki kanuna göre, "mücavir alan" adı verilen yerlerde de gelir tahsil etmektedirler. Mücavir alanın tanımı ise, İmar kanunlarında yapılmaktadır. 2464 sayılı kanun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan 6785/1605 sayılı kanun ile 3194 sayılı kanun arasında, 6785/1605 e göre çıkmış ve yürürlükten 3194 sayılı kanun ile birlikte kalkmış imar nizamnamesi ile birlikte ele alındığında "mücavir, alan" tanımı açısından olumlu farklar bulunmaktadır.

Biraz da bu farklar nedeniyle bugün belediyeler, sakinleri ile göçmen bağları olmayan, hizmet götürmek zorunda da olmadıkları alanlardan gelir tahsil eder duruma gelmişlerdir (28). Bunun sonucunda belediyeler, mücavir alanları hem mümkün olan en son noktaya kadar genişletmeye çalışmakta hem de bu alanlarda yaşayan mükellefleri kendi seçmenlerine göre daha ağır bir yük altında bırakmaktadırlar. Belediye sınırlarından elli kilometre uzaklıktaki köylerin mücavir alana alındığı bile görülmektedir. Bu köylerin bir bölümünün nüfusu bağlı olduğu belediyenin nüfusuna yaklaşmakta olduğu gibi, pek çok küçük belediye de belediye sınırları içerisinde yaşayanların sayısı mücavir alanda ya-

\£ö) 2464 sayılı kamımın 104. maddesini; gurc h../ı ver^ık-r iic tıazı harçların tahsil edilebilmesi için belediyenin hu mahallere hizmet (;öUirmcsi jierekmektedir. Hizmetin ne olacağını isu İçimleri Hakanlığı helırk)etektir. Ikı matlık' uyarınca tıkarı'muş *('d)* seri unlu tehliğ (K.tt Hi.a.1981) htı hı/nıelkn, la^ılbırm gidcbılıvejii yol ile U-ımz M sağlımı ujtfun içme. suyu alarak belirlemiştir. Ancak, bunlaı ın mutlaka belediyeleri;!.' ^utürıilısıesi n^rekmemekledir. Mevcut olması yeterlidir. [[ikz:l)atnşt;iy K.Da ⇑ e.K*;ı»]<)S2/T.-,(İ, K:irar 19sj;<)70, Tarih: :',()..«. 1 \İXT)

şayanlardan daha az olabilmektedir. Belediyelerin, yerel vergi tabanlarının kendi sınırları dışında olmasına yol açan bu durum, hem emlak vergisi hem de 2464 sayılı kanun açısından eşitsizliklere neden olmaktadır. Bunun da ötesinde her iki kanuna dayalı olarak elde edilen gelirlerin, eğer rakamlar öğrenilebilirse, "yerel" olma özelliğinden şüphe etmek gerekmektedir (29). Belediyelerin mücavir alanlarda vergi ve harç tahsil etme yetkisinin yeniden değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Çünkü, ya belediye sınırlarının "imar güvenliğini" sağlayan mücavir alan kavramından vazgeçilecek ya da bu eşitsizliğin sürmesine göz yumulacaktır.

^ ' Mücavir alanlarda belediyelere yetki verilmesinin yol açtığı çok çeşitli sorunlar ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisinde yayınlanmak üzeri' olan bir çalışmada Kmre Tckinbaş tarafından incelenmiştir. Ayrıca, mücavir alan tespiti hakkında Danıştay'da gürülmukle olan davalarda yapılan bilirkişilikler şuasında, hetediyelei in, ortalama bir hesapla, Km lak vergisi gelirlerinin yarısını, 2464 sayılı kanuna davalı ('cinleri ile imarla ilsîüi harçların yansından bira/ fazlasını mücavir altınlardan elde ellikleri liozleınıiLkledır.

23 Mayıs 1991

t KİNCİ OTURUM

İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLERİN PRENSİPLER!

Oturum Başkanı:	Profesör Richard MUSGRAVE Harvard Üniversitesi Emekti Öğretim Üyesi
Konuşmacı:	Profesör Peşgy B. MUSGRAVE Califomia Üniversitesi, Santa Cruz,
Yorumcular:	Prof. Dr. Ömer Faruk BAT1REL Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
	Prof. Dr. İzzettin ÖNDER İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

28 May 1991

SESSIONII

PRINCIPLES OFıNTERJURıSDıCTıONAL FÎSCAL RELATIONS

Chairman: **Professor Richard MUSGRAVE**
Emerîtus, Harvard University

Speaker; **Professor Peggy B. MUSGRAVE**
University of California
at Santa Cruz

Discussants: **Professor Ömer Faruk BATIREL**
Marmara University
Faculty of Eoonomics and
Administrative Sciences

Professor izzettin ÖNDER
istanbul University
Faculty of Economics

PRINCIPLES OF INTERJURISDICTIONAL FÎSCAL RELATIONS

Peggy B. MUSGRAVE *

I*rofcssöTu['I'A'uı-ıon.ır_M, Utnvcı'ı>ıly <ıi Calıl'uırna, Sanla *Cr.r/,*

OUTLINE

I Basic Principles: The Optimal Model
- l.The Tiebout Model and its Limitations
  - Simplest Case
  - Historical Factors
  - Distribution Policy
  - Stabilization Policy
- 2. Expenditure and Tax Assignment
  - Expenditure Assignments
  - Assignment of Taxes
- 3.Implications for Interjurisdictional Fiscal Relations

II Reasons for Interjurisdictional Fiscal Adjustments
- 1.Historical - Political and Economic Factors
- 2.Non-Homogeneous Preferences
- 3.Unequal Incomes
- 4.Fiscal Competition
- ö.Differential Mobility
- ö.Source Entitlement
- 7.General Conclusions

III Vertical Fiscal Relations
- l.Spillover Correction
  - Outside Costs and Benefits
  - Migration of Capitalized Benefits
  - Benefits Accruing to Non-Payors
  - Externalities of Public Sector Activities
- 2.Regional Re distribution and Development
- 3.Support for National Merit Goods
- 4.Centralized Tax Collection
- ö.Modifîcâtion of Fiscal Non-Neutralities

IV Horizontal Fiscal Relations
- l.Coordination: Equaîization or Harmonization?
- 2.Sources of and Remedies for Fiscal Distortions

V Consclusions for an Efficient and Harmonized Fiscal Structure

VI The Case of Turkey: Comments

This paper will consider the general economic principles which might guide fiscal reîationships among jurisdictions vvithin a single country. These fiscal reîationships may be vertical, i.e. among different levels of government (local, provincial and central) within a multiunit system or they may be horizontal, i.e. among jurisdictions at the same level whether they be local or provincial jurisdictions within a country or they may be among national governments within a larger international community.

A normative mode of analysis is followed, deriving principles for fiscal relations from criteria of allocative efficiency and distribution al equity. The latter includes both interindividual equity and interjurisdictional equity, an aspect not usually dealt with in the economics literatüre but one vvhich has considerable practical signifîcance among increasingly interdependent societies. Allocative efficiency applies to both private and public sectors. Thus fîscal reîationships should not interfere vvith eflicient allocation of resources engaged in either private or public sector activity. Furthermore these reîationships should promote efficient provision by governments of the levet and mix of social goods preferred by their resident, a distribution of income consistent vvith social preferences, and be consistent vvith an equitable division betvveen jurisdictions of tax bases and revenues attached to trade and factor flovvs.

In formuîating this paper, I have taken it to be my assignment to present the standard framevvork of economic analysis by vvhich the problem of intergovernmental fiscal structure and relations has been discussed. I ara aware, of course, that in applying this framevvork to the setting of particular countries some of the principles vvill have to be qualified so as to allovv for the concerns of historically given institutions and circumstances. Nevertheless, these principles have to be understood in order to be adapted to the needs of specific countries such as Turkey vvith her highly centralized fiscal structure.

I Basic Principles: The Optimal Model

In deriving the principles underlying an efficient and equitable fiscal structure in a multi-unit system, one might begin vvith a system, albeit an unrealistic one, in vvhich ali the conditions for optimality are met. This model might be thought of as a fiscal system in vvhich political boundaries are created *de novo* vvith reference only to consideration s of economic efficiency and fiscal equity. I then go on to consider the necessary modifications and requirements necessary to achieve those goals in a more realistic setti ng.

1. The Tiebout Model and its IJmitations

The well-known Tiebout model of an optimally decentralized fiscal system vvas introduced to suggest a mechanism vvhereby preferences for social goods vvith spatially limited benefits might be revealed and an efficient determination of their provision be secured (Tiebout, 1956).

Simplest Case. In the simplest form of that model, efficient provision cali s for individuals vvith homogeneous public good preferences to congregate in particular jurisdictions, a result brought about by the tendency of indivuals to move so as to seek a congenial preference environment. Through a process of "voting vvith the feet", individuals sort themselves into governmental units peopled by citizens vvith similar eets of preferences for social goods. In the Tiebout equilibrium the size of these equal-preference communities may be bounded by congestion costs. Communities will expand until marginal cost saving (as the cost of the social goods is spread to one additional resident) equals the marginal congestion cost introduced by that marginal resident. The size of each jurisdiction is thus determined at the point of lovvest average'Congestion-plus-tax cost of providing public services. This is the gist of the Tiebout hypothcsis in vvhich one may think of local governments as "competing" for equal-preference individuals by offering a basket of services consistent vvith their preferences and furnished at least tax cost. The tvvo-fold accomplishment of the Tiebout mechanism is therefore to enable preference revelation for social goods and allocative efficiency in their provision.

Although useful as a point of departure and in shovving how a decentralized fiscal system is helpful in securing efficiency in the provision of social goods, it was never meant to represent reality, even among small local jurisdictions in close proximity, the case to vvhich the Tiebout hypothesis is generally thought to be most applicable (Zodrow, 1983). In the model per capita incomes are assumed to be equal, so that there is no redistributive role for governments to play. The fiscal functiön of government, central and local, is a purely allocative one, i.e. the provision of a level and mix of social goods in line vvith the preferences of its citizens. Since per capita incomes are equal and each jurisdiction contains a population sorted according to preferences, a simple head tax in each will meet the Lindahl conditions for efficient pricing of social goods. These head taxes, in other vvords, vvill perform as pure benefit taxes and there vvill be no redistributive effect of government budgets arising from fiscal "residues".! AH that is needed is to set the proper mix and level of public services. In order to permit full freedom of locational choice, the Tiebout model further assumes avvay labor income (receipt of vvhich might require a person to reşide and vote in his place of vvork, rather than a place of compatibîe budgetary choices). Ali income is thus assumed to be in the form of unearned, capital income leaving choice of residence independent of source of income, vvith taxation based on the residence principle. Finally, perfect "mapping" of benefit areas is assumed to prevail and there is no allovvance for the overlapping of benefit areas causing benefits from government expenditures made in one jurisdiction to spill över to the residents of others. Unless ali types of expenditures have the same benefit range, this vvould also assume that each voter vvould belong to a full panoply of jurisdictions each concerned vvith the provision of social goods and services vvithin that given benefit area.

From this it follovvs that the provision of social goods and services should be shared by the central and lovver-level jurisdictions. This notion has been further developed to suggest that this decentralized pattern should be determined according to the spatial dimensions of the benefits provided (R. A. Musgrave, 1958; Oates, 1976). While it is not suggestecl that every expenditure functiön vvith a differing spatial dimension should be provided by a separate governmental unit, nevertheless those expenditure functions vvhich have similar (though not necessarily identical)

I-'iscat ïTisichıcs may İn; defined as ıhe di Hecemi al bohveer. ıhı; becıelİU (rom public sorvicew provided to the individual Uıxpayor and the uıx c<>nlribul.i<>rı made by that taxpayer (Bucliunıın, 1950).

spatial dimensions should be grouped under the aegis of a jurisdiction vvith a geographical scope similar to that of benefit incidence. In this model, local governments are solely concerned vvith the provision and fmancing of "local" public goods, the benefits of vvhich are enjoyed by residents of the jurisdiction vvhich provides them. Similarly, the central government's share in the allocation functiön is confined to the provision and fmancing of social goods the benefits of vvhich have a nationvvide incidence. Thus, in the optimal model the sole raison d'etre for the various levels of government rests on their contribution to the provision of spatially limited social goods and services.

Historical Factors. **VVhile retaining the central theme of the Tiebout hypothesis, i.e. that a decentralized public sector is conducive to greater efficiency in the provision of social goods and services, vve vvill novv pass on to fiscal settings more in line vvith the real vvorld. To begin vvith, historical and political forces, rather than considerations of fiscal efficiency, have generally played a** paramount **role in delineating political boundaries both vvithin and betvveen countries. In the nevvly settled nations such as the United States, Canada and Australia, there vvas some degree of "starting anevv". In their Constitutions, constituent states consciously assigned specific fiscal functions to the central government vvith substantial residual povvers left to the states or provinces. In many other long-established nations, fiscal structures refiect long histories of empire or of struggle for nationhood in vvhich the central government came to play a dominating role. The United Kingdom, France and Turkey are examples of this type of fiscal history. Thus in thinking about the principles vvhich guide the development of efficient fiscal structures, one has to work vvithin an already-established political framevvork, vvith jurisdictional boundaries sanctified by centuries of history. The principles** presented **here are thus only likely to produce second-best solutions in fiscal structures vvhich are already constrained by these non-economic forces.**

Distribution Policy. **Quite apart from disregarding these historical constraints, the Tiebout model makes certain unrealistic economic assumptions and ta kes too restricted a vievv of the functions of government. Et overlooks that the functions of government need to be broadened to incinde the customary three branches of allocation, distribution and slabilization. In its usual version, the majör responaibility for achieving a "correct" distribution of real income among individuals is left to the central government.**

This is based on the presumption that the redistribution of income and vvealth through fîscal instruments should reflect a national consensus of social values. Indeed, the very concept of a national identity has to be rooted in such a commonality of social purpose. Local responsibility for this functiön vvould impose an inequitable burden on those communities vvith relatively large lovv-income populations. Furthermore, a decentralized redistribution policy is not practicable, for disparities in redistributive taxes and transfers lead to population movements, vvith the rich moving away from those jurisdictions vvhere relatively more redistribution is carried out vvhile the poor vvill be dravvn into them. Such evasion of the social contract through migration vvill therefore frustrate attempts at decentralized redistribution (R. A. Musgrave, 1959, p. 133; Oates, 1972). Indeed, such movements of residents induced by fîscal "residues" vvill also be inefficient due to fiscal distortions in location decisions.

Stabilization Policy. Likevvise, the stabilization functiön also primarily belongs to the central government. ^ It is hardly necessary to restate the case against decentralized fîscal stabilization policy. Responsibility for maintaining full employment and price level stability and for attaining a desired rate of economic grovvth, it is generally agreed, belong vvith the central government ovving to the large spending leakages vvhich vvould attend countercyclical policies applied in local, highly open economies, as vvell as to locational distortions caused by differential fiscal residues resulting from differential tax rates (Stigler, 1957). Furthermore, tax and expenditure policies adopted by local governments and designed to attract investments into the jurisdiction in order to increase employment are likely to impose losses on others and invite retaliation, a form of fîscal competition vvhich leads to mutual losses.

2. ExpendiUıreandTaxAssignments

This normative vievv of the division of fiscal functions by levels of government loads to certain conclusions regarding the proper assignment of different forms of expenditures and taxes among them.

Expenditure Assignments. The central government vvould be assigned responsibility for providing those goods and services

* A yood Mu^tiKtiın has been made-, hmvever, by (irnmlidı (İ9H7) that some limitüd stabilization at the state-loeal level may be possible and desirablo by the use ol'countei'cyclieal stabilination iunds.

the benefits of vvhich have a national incidence. Preeminent examples (though not all-inclusive) are national defense, foreign relations, national transportation and Communications netvvorks, basic research, environmental expenditures and regulations having a national impact, protection of national monuments and parks. A second category of expenditures vvhich are appropriately made at the central level are those vvhich have redistribution or national insurance as their primary purpose. Social security, unemployment compensation, income maintenance programs, food and housing assistance (in-kind redistributive expenditures) are ali to be found in this category.

At the local level of government, vve vvould expect to see such local services as sanitation (sevverage and vvater supply), sidevvalks, city streets and local services too diverse to mention. Also included vvould be environmental services and regulations vvith a localized impact, and local transportation. Elementary and secondary education deserves strong support from central and regional governments, and also some central control över basic standards of education. Nevertheless, some scope for local communities can be justified in designing public education and imposing standards thereon in line vvith community preferences. In other vvords, elementary and secondary education is a functiön vvhich might vvell be a shared responsibility.

Beyond the central and local government authorities, normative theory (as distinct from the historical setting) vvould hardly cali for the middle level governments vvhich are knovvn as states, counties or provinces. There vvould, instead be special-purpose districts vvhich vvould be rcsponsible for expenditure functions and regulations vvhich extend benefits beyond the locality and may embrace ali or part of a number of localities, depending on the functiön. The latter might include solid-vvaste disposaî, flood control, pollution control, regional parks and highvvays. Higher education is another functiön vvhich might vvell belong to regional governments to permit a certain amount of diversity in those institutions and tailoring to regional needs.

Assignment of Taxcs. **By and large, one vvould expect to see personal taxes of the ability-to-pay type vvhich are agents of redistribution on the tax side to be assigned to the central government. Such taxes vvould include the personal tax as vvell as the (at present) fictional personal expenditure tax. Lovver-level governments should make maximum use of those taxes vvhich more or less correspond in their incidence to the benefits of public ex-**

penditures at this level. Property taxes come in this category along vvith specific charges, tolls and fees. Then there are source-based taxes vvhich are applied to income as it is generated. Included in this category are payroll taxes and business income taxes, in particular the Corporation income tax. These source-based taxes are a convenient means of taxing income vvhich is earned by non-resident factors of production, thus fitting into the principle of "interjurisdictional equity".[3] The Corporation income tax may also be regarded as a necessary adjunct to the personal income tax in that it can perform as a vvithholding tax applied to corporate profits. The broad-based *in rem* product taxes such as retail sales or value-added tax do not fit very comfortably into the normative model of fiscal federalisin. As in rem, impersonal taxes they are not of the ability-to-pay type. Indeed, it is vvidely believed that they have a regressive burden distribution. Neither can such sales taxes be regarded as of the benefit-based type. Thus they do not fulfill the majör allocation and distribution functions of government. In the normative model, broad-based sales taxes might be justified for stabilization reasons. Since they largely fail on consumption, they can act as useful regulators över the business cycle. In practice, hovvever, sales taxes have a further important pragmatic role to play. Since it is not feasible to finance ali public goods and services (other than those in place for redistributive or merit-good reasons), through the use of benefit taxes, sales taxes provide a prolific and convenient source of revenue for that purpose. As such they might be assigned to both central and lovver-level governments. Finally, there is an assortment of seleetive excise taxes to be considered. These might be imposed for regulatory purposes (e.g.as emissions taxes, to discourage consumption of tobacco and alcohol, ete.) As such they might vvell belong to ali levels of government. Seleetive luxury excises may also be imposed to render the overall tax system more progressivc and thus vievved as performing the same role as the progressivc income tax. As such, they vvould more propcrly belong to the central government. This functional elassification of the majör taxes is shovvn in tabular form belovv.

3. Implications for Interjurisdictional Relations

Within the context of the Tiebout model of decentralized finance there vvould be only limited need for fiscal transactions and adjustments among jurisdictions at different levels. Under

Fur a (ıll discusuiını ol'IKIw a sLık; cncpufaLinn ııu'oını: lax can İİİ. that role, *w.* IMS. MıısyTuve (1984).

the assumptions of the simplifıed model, benefit spillovers vvould be minimized since benefits of government expenditures vvould be largely internalized vvithin each jurisdiction vvhich is responsible for the relevent expenditure. Nor vvould there be a need for harmonization of tax systems. Since the central government vvould fully implement the nation's goals vvith respect to income distribution, no action in this regard vvould be required of lovver-level governments. Thus no vertical fiscal adjustments by vvay of grants and payments vvould be needed nor vvould fiscal residues at the subnational level result from redistributive fiscal policies. This is at least the case unless, as shovvn belovv, distributional considerations are applied across local groups of residents rather than individuals. Furthermore, since lovver-level governments vvould finance their expenditures on social goods by benefit taxes there vvould be no fiscal residues to cause distortions in location choice by residents, factors of production or consumers. Thus no harmonizations to achieve horizontal neutrality vvould be needed.

Assignment of Majör Taxes In a Normative Fiscal System

Tax	Personal or In Hem	Ahılily-Uı-Pay or UonelitTyjKî	Fuıuvion	Appropriate Level ofClovornment
Personal inceme Tax	Personal	Abilily-to-Pay	Distribution	Central
Corporation income Tax	In Rem	-	At) Inıit^jtıntıdicijonnl l\i)Uity	Al) levels
			(b) vVilhlıoUh'nj; for İncome Tax	Central
I'ayroll Tav	İn Kem		(a) IntcıjunhditLidiıal Kquity	Ali levels
		Benefit	(h'ı Allocation	Ali levels
Property Tax	*(a)* İn Rem	HenoJil	AlluciUion	Uotfiimal-Local
	(b) Personal	AhiliLy to Pay	DislnhuLinn	Central
Broad-based Sales Taxes	İn Rem		Uevoruıo	Ali levels
			StahıIı/aUnn	Centnıl
Seleetive Sales Taxes	In Rem		(a) Regulalory	Ali levels
			ıb'ı Dısl.ribnııon	Cinimi
Charges, Fees, od.	hı Rem	P.onelii	\llıcatıon	Ali levels

It is also to be noted that in this simplifıed model fiscal competition among local jurisdictions vvill bu that based on adherence to efficient principles uf'**social** good **provision, i.e. the level and mix of social goods** pı-**e** fer re d **by residents and provided at least** resource **cost. İn the pursuıt of cost-sharing vvith other residents of similar preferences for social goods, people vvill congregate in jurisdictions vvhich offer the most efficient public sectors. This**

efficient form of fiscal competition contrasts vvith that in vvhich jurisdictions compete for resources and tax base by offering favorable fiscal residues. The latter cannot occur in the simplified model since pure benefit taxation prevails.

Only one caveat remains: The fiscal residues applying at the central level of government due to the exercise of its distribution and stabilization functions are likely to cause distortions at the international level, vvhere the interaction of multiple national governments novv takes on the role of local governments vvithin the same nation. Thus harmonizing arrangements vvill be needed betvveen national fiscal systems to achieve neutrality for trade and factor flovvs even though such adjustments vvould not be needed at the sub-national level; and supra-national authorities may be needed to provide for shared services such as defense, development, and environmental controls, vvith provision for their shared fmancing.

Matters change, hovvever, once vve move avvay from the tidy Tiebout vvorld. We novv turn in the next section to the many circumstances in the real vvorld vvhich require interjurisdictional fiscal adjustments to be made.

II Reasons for Interjurisdictional Fiscal Adjustments

While the foregoing framevvork is useful as a background vision of an optimal vvorld, it is much too simplified to be of immediate use in the real vvorld. Further important modifications need to be made to the model to bring it closer to reality; and these modifications carry vvith them the need to introduce interjurisdictional fiscal adjustments and transactions vvhich vvere absent in the simplified model.

1. Historical - Political and Economic Factors

As already noted, jurisdictional boundaries are not established according to the Tiebout mechanism or vvith reference to other considerations of fiscal efficiency and equity but largely result from historical-political and economic forces such as job location. These forces may therefore Jeave a legacy of inefficiently-dravvn boundaries and an inappropriate sharing of fiscal responsibilities. Centralized systems and even local units may thus have to serve populations vvith a vvide range of preferences for public services. As a result, decisions in the public sector vvill not be as responsive to varying preferences, nor vvill expenditure decisions be closely

matched vvith their corresponding tax costs. Neither are historically determined boundaries likely to be defmed by the spatial limits of benefits and costs. At lower levels of government, there are likely to be spiliovers of benefits or costs from public-aıid private-sector activities.

Changing technologies may also cali for a reshaping of jurisdictional boundaries. For instance, economies of scale in nevv vvaste disposal technologies may cali tor larger governmental units to apply them. Rapid development of mass Communications may cali for regional auhorities to administer them. With population grovvth, these spiliovers tend to increase. In modern times there have been various attempts to internalize these benefits and costs through cooperation and compacts among governments at the local and national levels and even by setting up nevv special service districts to handle public services (such as pollution or flood control) to conform vvith their benefit iimits. Yet political boundaries entrenehed in tradition and political loyalties are not readily modified and sometimes other means have to be fouıid to deal vvith the problem, a matter dealt vvith in section III.

Thus historical-political forces may result in a political structure vvhich does not achieve maximum efficiency in the allocation functiön of government. An insufficient. degree of fiscal decentralization or local autonomy in the provision of local social goods vvill tend to result in insufficient responsiveness to those needs. Lovver-level governments may be deprived of povver to raise the appropiate tax revenue from broad-based taxes vvhic cost almost as much to collect and comply vvith as the revenue vvhich they generate. At the same time, the centrifugal forces vvhich are thereby set in motion may vvell overlook those functions of government (such as de fence, redislrıbulion and pollution control) vvhich should be retained by the central government, This is a lesson vvhich the disintegrating nations of eastern Europe should be reminded of.

% Non-Homogeneous Preferences

Över the course of history the solidiiîcation of common cultures and traditions may generate some similarity of prefences for public goods and services. Geographic features may also induce some similarity of demands among residents in a particular jurisdiction (e.g. snovv-plovving, or svvimming pools). But political boundaries are far from being coincident vvith geographic characteristics, as for instance, vvith highlands and lovvlands, vvith citîes and

rural areas. Furthermore, many public goods are not geographic-specific (e.g. education) and individual preferences for these goods vvill not be Tiebout-homogeneous. Average incomes differ across jurisdictions and make for differences in preference patterns. Thus historical and political as vvell as economic factors vvhich have entered into the pattern of jurisdictional boundaries require governments to accommodate to a vvide range of public service tastes. Furthermore, preferences vvill not be unidimensional for ali types of social goods. Some residents may have strong preferences for education but lovv preferences for highvvays, vvhile the reverse may hold for others. With local govermnments responsible for a vvide range of public services, referenda voting may be subject to the impossibity theorem (Arrow, 1971), and even the Tiebout mechanism of "voting with the feet" cannot resolve the problem of efficient provision in the presence of heterogeneous preferences.

Non-honıogeneity of preferences complicates the efficient conduct of the public sector in tvvo respects. First, it renders an efficient level and mix of social goods difîicult to achieve through a majority voting system. Secondly, a vvide disparity in tastes suggests a Lindahl princing system calling for vvidely differihg tax prices depending on strength of preference, an impractical matter. In vievv of ali these, fiscal residues (i. e. disparities betvveen benefits and tax costs of public expenditures) arise for groups and individuals, and are likely to be vvidespread. In turn, these residues open up the possibility of fiscal competition of a distorting (and therefore inefficient) kind. Non-homogenity of preferences vvith respect to redistribution also complicates the execution of that functiön and may cali for some departure from the rule that only the central government should be responsible for this fiscal functiön. As vvill be suggested in a later section, horizontal fiscal harmonization vvill then again be called for.

3. Unetnınl incomes

Suppose first that the fiscal functiön is directed only at the provision of public services in line vvith consumer preferences. İf populations have similar preferences but unequal incomes, and the income elasticity of demand for public goods and services is other than zero, use of head taxes vvill encourage those of like incomes and preferences to reşide in the same communities. In this case, communities become stratiiîud by income levels, but the head tax remains a benefit tax and fiscal competition a la Tiebout remains ecomomically efficient. Matters change, hovvever, if a

Lindahl-pricing system is introduced. Lovv-income individuals will novv fmd it to their advantage to seek co-resi deney vvith high-income individuals vvho are vvilling to pay more, especially if the latter share the same preferences for public goods, vvhile the high-income residents vvill vvish to live vvith themselves to obtain a lovver share of the cost. A more complex and potentially unstable pattern of movement then results.

This situation is further exacerbated if taxes are of the ability-to-pay type, and even more so if redistributive tax-transfer policies are applied by local governments. Such redistributive policies may be rendered inoperable if recipients of transfers and taxpayers are highly mobile and move to jurisdictions vvhere they do better. In some instances, this situation may be avoided (albeit at considerable social cost) by restrictive zoning ordinances aimed at discouraging comingling of rich and poor, by adjustments in relative prices of private non-traded goods such as housing, and the existence of commuting costs, making for a more complex and less predietable equilibrium. In others, interjurisdictional adjustments may be needed to avoid distortion.

Vertical fiscal reîationships in this highly simplifıed model are needed only for internalîzing benefit or cost spiliovers from one local jurisdiction to another, for central government support of local goods vvhich justify national support, or for the local delivery of national public services vvhere local governments are better equipped to furnish those services. Provided that the central government is able to internalizo local government spiliovers by use of appropiate subsidies and charges, there vvould also be Iittle or no need for horizontal fiscal transactions.

4. Fiscal **Competition**

Differentials in net fiscal residues, vvhether emanating from the tax or expenditure benefit side, can give rise to non-neutralities and distortions in the flovv of factors and trade, and in the location choices of residents and consumers. Indeed such fiscal differentials may actively be employed by one jurisdiction to capture resources from another. This form of competition is to be distinguished from that arising from operating a more efficient and responsive public sector, a mechanism present in the Tiebout model. Fiscal competition of the destruetive type cannotoecur at the lovver levels of government if expenditures are financed largely through benefit taxation, another reason vvhy these types of taxes and charges are vvell suited to local-regional governments vvhile

ability-to-pay taxes better belong in the central public sector. Horizontal fîscal harmonization is needed to avoid competition in tax rates and benefit levels, a topic considered in Section IV.

5. Differential Mobility

The fact that different factors of production or groups in the economy have differing capacity to move in response to fîscal residues adds an issue of equity to the problem of distortion of location choices. Fiscal competition, vvhether intentional or not, has a particularly strong effect on capital movement vvhereas labor is much less mobile and land is immobile. In order to protect capital resourcesjurisdictions are therefore encouraged to tax capital income at lovver rates, vvhile higher taxes on labor and land result. Mutual fîscal harmonization is needed to protect jurisdictions against fiscal competition and the exploitation of one jurisdiction by another (P.B. Musgrave, 1991)

As a matfer of political economy, it might be added that the differential mobility of various income sources establishes a link betvveen the degree of fîscal centralization and the degree of progressive taxation that may be implemented. At the political level, the case for or against decentralization thus comes to be mixed vvith that for or against redistributive taxation.

6J3ource Entitlement

Even in a fıscally-neutral setting, factors of production, residents and consumers move from one jurisdiction to another and this raises the issue of source entitlement and interjurisdictional equity. Although economists have not been very attuned to this problem, it has been a majör concern in international tax reîationships such as tax treaties. The problem is the appropriate tax share of the jurisdiction of source of income in that income vvhich is earned by non-resident businesses or individual (R. A. and P. B. Musgrave, 1972) The solution to this problem needs to be included in the tax harmonization arrangemenets.

7.Policy Implieations

The presumption is that much is to be said for a rational system of decentralized public finance. This presumption is founded on the proposition that in a democratic society regional differences in preferences together vvith the spatial limitations of the benefits and costs of public goods and services cali for a corresponding deg-

ree of local autonomy in their provision and fmancing. At the same time, an overarching central government is needed not only for the provision of those goods and services vvith a nationvvide incidence of benefits but also to implement the national consensus regarding redistributive fiscal operations as vvell to as to exercise responsibility for stabilization policy through the national fisc. Yet vve have seen that for various reasons (largely historical and political) this neat division of fiscal functions is to a greater or lesser extent not met in the real vvorld. These many departures in the real vvorld from the optimal model cali for further fiscal adjustments betvveen higher and lovver levels of government as vvell as fiscal harmonization among jurisdictions at the same level of government. It is to these vve novv turn.

III. Vertical Fiscal Relations

Assuming that expenditures and taxes are assigned to the central and lovver level governments more or less in line vvith normative standards as developed in Section (2), vve novv consider the types of further vertical fiscal transactions and adjustments vvhich might be needed to bring the system in line vvith norms of efficiency and equity.

1. Spillover Correction

Outside Benefits and Costs. Since political boundaries are not and, realistieally, cannot correspond to benefit and cost limits, there vvill be benefits and tax costs vvhich aceme outside the jurisdiction vvhich generates them. This vvill lead to undersupply of public services producing the benefits since the latter are not taken into account in expcnditure decisions. Similarly, tax burdens may be exported from one jurisdiction to another as particular taxes serve to raise the price of exported produets or services to tourists. There are, in fact, severai types of benefit spiliovers, each calling for diferent kinds of internalizing measures.

Benefits provided by a certain public service may extend beyond the geographical limits of the jurisdiction providing it. An example might be a flood control measure vvhich benefits inhabitants living along the vvhole extent of the river both inside and outside the jurisdiction vvhich engages in the flood-control expenditure. This calls for side payments from the outside jurisdiction to compensate for the benefits received. Altemalively, a special purpose authority might be sat up CNtcmding över and responsible to

both jurisdictions. In this way the benefits vvill be internalized and a more efficient level of flood-control expenditures attained.

Migration ofCapitalized Benefits. Then there is the spillover case which involves the out-migration of factors the productivity of vvhich has been enhanced by public expenditures in the jurisdiction of origin. Education is a preeminent example. Part of the benefits of education and training expenditures in one jurisdiction vvill get embodied as human capital and can get transferred to another jurisdiction vvhere that capital is put to vvork. At the subnational level this calls for some subsidy by the central government for educational and training services to correspond to the estimated transfer rate of the benefits. At the international level, it has been suggested that some payback provision, possibly through the tax system, should be provided for, based on a pirinciple of tax allegiance to the country of original citizenship. v4) The same situation can arise in the case of business capital vvhere many types of benefits are bestovved by a better educated vvorkforce, infrastructure provision, Communications netvvorks, and a generally productive environment. This capital, together vvith its technology and management, may then flovv out to another jurisdiction carrying vvith it the benefits vvhich created it and very often vvithout further tax obligation to its jurisdiction of origin. One solution to this situation is for the jurisdiction of origin to impose fees and charges sufficient to compensate it for the productivity-enhancing services to business investment. At the same time, the high mobility of capital vvithin a country vvould suggest that those infrastructure expenditures vvhich benefit business capital should receive categorical matching grants from the central government.

Benefits Accruing to Non-Payors. Yet another process of spillover creation arises as commutcrs or shoppers vvork or purchase in a neighboring jurisdiction vvhere they enjoy the various public services provided by the latter including poliçe and fire protection, city streets, and so forth. This type of spillover may be taken care of via taxation vvhereby the commuter is subject to a payroll tax on his earnings in his place of vvork, or tourists pay a tax on hotel accommodations and rcstaurant meals. Sales taxes likevvise vvill be paid by outside shoppers and part of the tax, at least, may be vievved as a payment for public service benefits received.

For various f,rc,vsn!s along these lines which :-r<: cınmdm'oJ as a solution to the "brain drain" from the low-to the high-inrome countries, see Bhat*wati '1 ^IH)

Another aspect of the problem arises vvhere residents of jurisdiction A vvhich imposes a sales tax, undertake puchases **in** neighboring jurisdiction B vvhich has no such tax, thereby receiving benefits of public services in jurisdiction A free of charge.

Externalities of Public Sector Activites. Finally, there are externalities of the traditional type vvhich may be generated by the activity of one jurisdiction but accrue to non-residents. An example might be pollution caused by a government povver plant or the drunken driving induced by the sale of intoxicating beverages **in** government liquor stores. This type of spillover may vvell need intervention by the central government by vvay of mediating a compensating settlement betvveen the recipient and perpetrator of the externality.

2. Regional Redistribution and Development

If the central government is carrying out its redistributive functiön adequately as it applies to individuals, redistribution among regions vvill not be necessary. Hovvever, it may be the case that there are regions in the country vvhich lag in their development and therefore in the productivity and income of their residents. In this case, redistributive revenue sharing may be the ansvver, indeed a number of federal countries engage in this type of redistributive grants.(5) These vvould normally be block, or non-earmarked grants based on a formula vvhich vvould include per capita income as one of the determinants. Hovvever there are shortcomings vvith this approach. Intense pockets of poverty may exist vvithin an other vvise relatively high per-capita income jurisdiction. Furthermore, the central government has little control över hovv or vvhere the resources are used. indeed, there is some question as to vvhether such block, non-matehing grants vvill lead to tax reduetion rather than to alleviating the condition for vvhich they vvere intended. For this reason, carmarked grants vvhich are targeted at the source of the poverty and perhaps have a matehing element in them are probably more effective. Finally, direct expenditure policies by the central government may be direeted tovvards lagging regions as a further ameliorating alternative policy.

• • The United States has never engagod in rodislnhulıvı: rovonue-shari ng to any substantial degree (R.A. and P.B. Musgrave, 1990) In 1979 revenue-sharing accoıınled for only 10 percent of total federal grants to state and local govermcnls and has since been phased out. hı Aıısralia, on the other hand, revenue-sharing in 1979 amoıınted to över 50 percent oflntal cenlral grants (P.B. Musgı-ave, 198,'j)

3. Support for National Meri t Goods

Some expenditures undertaken at the local or regional level might be regarded as national merit goods, i. e. goods on vvhich there is a national consensus that they are especially meritorious and consistent vvith community values. These might include a nutrition program for pregnant vvomen and babies, an anti-drug program, or housing for the homeless. İn the absence of national support for these activities, local governments may undersupply such services in light of the national value system, or because of the lack of political influence by those benefited by such programs. This may then cali lor support from the central government.

That support may take the form of grants earmarked for the provision of such services. This support may be in the form of block grants or, more effieiently, may be given in the form of m atehin g grants vvhich reduce the costs for local governments. At a more general level, central government may vievv the entire provision of local public services to be of the meritorious type and thus vvish to render an overall support to the local budget. Whether seleetive or general, the level of grants may be made dependent on certain characteristics of the local fiscal unit. This may involve differential needs due to demographic and climatic factors as vvell as differential fiscal capacities due to differences in average income levels. Various approaches have been taken to measuring differentials in need and.capacity and to base grant formulas thereon (*RA.* Musgrave, 1961;**ACm,** 1987, 1989)

4. Centralized Tax Collection

Another form of vertical fiscal reîationships enters vvhere there are substantial gains to be made by having the central government collect taxes on behalf of lovver-level governments and then return the revenue to source. There may be substantial savings to be made in ter m s of administrative and compliance cost, for instance, if lovver-level income taxcs are "piggy-backed" or the central government'stax in the form of a sureharge. Since central government is in a much better position to administer a comprehensive income tax, equity gains are also made. Like wise a broad-based sales tax such as a value-added or retail sales tax might have local or regional sureharges added at the retail stage for the use of those governments. In the Federal Republic of Germany and Canada this form of fiscal cooperation bctvveen central and provincial governments plays an important role. Hovvever, resulting

efficiency gains may carry the cost of requiring uniformity in the definition of tax bases, if not in the level of rates.

The Corporation income tax presents some interesting problems in this regard. The question arises, should revenue from that tax be returned to lovver-level jurisdictions on the basis of the source of income or of residence of the corporate taxpayer? It seems clear that source of income should be the basis for the distribution, since residence is usually interpreted as place of incorporation and has little economic meaning. But then hovv is "source" to be defined for this purpose? The ans\ver is prohably according to a formula the elements of vvhich represent meaningful indices of the determinants of that income (P.B. Musgruve, 1984).

5. Modifîcation of Fiscal Non-No.uLralities

Finatly, a further rationale for vertical fiscal relations enters by w ay of moderating non-neutraiiües oxisting as a result of tax-rate differentials among local and regional jurisdictions. These non-neutralitİes vvould occur particularly vvith ability-to-pay taxes if imposed at differential rates at the local levels, for in that case tax burdens do not necessarily correspond closely to benefit levels and fiscal residues result. In this case, central government taxes may permi t allovvances for such lovver-level taxes and in this vvay moderate or even eliminate the efect of the differentials. Thus income,at the local level might be deductible from the income tax base at the central level. Because of the deductibility the rate differentials vvill thereby be effectively rcduccd, though not eliminated. Full crediting, on the other hand, vvill eliminate the differential. Unfortunately, crediting has the serious disadvantage of encouraging lovver level governments to impose taxes up to the creditable limit vvith revenue then transferred from central to lovver-level gövem meı üs.

IV Horizontal Fiscal Relations

So far vve have considered the division of fiscal responsibilities as weJİ as the Idnds of fiscal transactions among levels of government vvhich one vvould oxpect to see in a vvell-functioning federal system. H has been suggested that much is to be gained from decentralizing the fise to enable the expression of diverse regional and local preferences for social goods and an allocation of the tax costs İn line vvith the spatially limited benefits vvhich those social goods provide.This "grassruots" linking of expenditure decisions vvith their tax costs m ak es for more efficient fiscal deci-

sions vvhich are responsive to local needs. İt may also be argued that this assignment of fiscal responsibility to regional-local governments strengthens a democratic political structure vvhich is closely attuned to fiscal preferences. It vvas also suggested that central government should be responsible for macro stabilization policies, for international trade policies, and for internal redistribution. However,the central government also has an important role to play in bringing about the necessary adjustments among levels of government,givîng rîse to vertical fiscal transactions, including various types of inter - governmental grants and collection of tax revenue on behalf of lovver-level governments.

In the püre form of this model the problem of fiscal "residues" and the distortions in resource allocation associated vvith such fiscal differentials vvould scarcely arise so long as lovver-level governments vvere confined to the provision. of social goods financed according to the benefit principle and that ability-to-pay taxes (such as the progressive income tax) and redistributive expenditures vvere entirely applied by the central government. In this model there vvould be little İndocement for individuals in their capacity as consumers, residents, vvorkers, or investors to base their location decisions on fiscal differentials. Thus horizontal fiscal relations vvould not dislorl allocative decisions in the private or public sectors. Hovvever, such a fîscal landscape can only be a figment of the economist's imaginntion. İn reality there are many departures from the textbook model each of vvhich. result in potential distortions in locational decisions. Such distortions may therefore cali for adjustments in horizontal reîationships, in other vvords coordinating arrangements designed to neutralize so far as possible the distortionary effecls.

1. Coordination: Equalization or Harmonization?

In as much as the majör benefit of fiscal decenralization is the diversity of fiscal patterns vvhich it permits, it vvould be counterproductive then to advocate that local fiscal systems, tax rates and expenditure levels be equalized in order to prevent differentials in those fiscal variables from causing distortions in the allocation of resources. W ay s should be ibund vvhere ver passible to bring about horizontal coordination of fiscal systems at the local-regional level by a process of harmonization rather than of equalization (P.B. Musgrave, J987). Much depends on the mobility of the relevant economic factors or the olasticities of the taxed economic activities as to vvhether inler jurisdiclionat fiscal differentials are

sustainable without distortion and \vhich fiscal variables require coordination. As to those taxes vvhich require coordination, it then becomes desirable to fin d vvays, so far as possible, of preserving the diversİty of rates vvhile neutrnlizing by harmonizing arrangements those diferentials. İt followvs that differentials in overall tax ratios (total tax revenue as a percentage of total income) among local jurisdictions vvill be largely refiocted in differentials in those taxes vvhich do not carry excess burdens arising from locational distortions. Property taxes (partieularly land taxes), benefit taxes and to a lesser degree, destination-type sales taxes and reşide nce-based income taxes ali fail vvithin this catagory.

2. Sources of and Iîemedıes for fiscal Distortions

What are the eircumstances vvhich in practice give rise to fiscal distortions among local or regional governments? First, it may vvell be that lovver-level governments have redistributional policy objeetives vvhich are not fully satisfîed by the central government's ovvn redistributive policies. This ineludes socially determined standards of vertical cquity as expressed in such ability-to-pay taxes as the indİvidud income Tax and various redistributive expenditure policies. Thus there may result an incentive for the poor to move into the jurisdiction vvith the most progressive tax or exponditurο policies and lor ihe vveallhy to move out. There is little that can be done to mıtigate this form of noıı-neutrality, beyond the vvillingıiess of the central government to provide a deduetion or a credit lor local income taxes against the corresponding central tax. Of course, as w as noted earlier, the mobility of vvorkers and residents is a good dea! less than that of capital, so that moderate personal income-tax differentials may be sustainable. For this reason it is desirable that there be some mutual agreement among local jurisdictions to keep these diferentials vvithin bounds.

A second, and potentially more serious form of distortion arises from differentials in source-based income taxes such as the pay rol 1 tax and the corporatiou income tax.It vvas noted in Section 11 (6) that there is a vvide ly ıvcognized entitlement of jurisdictions to tax income as ıt arises at its source so as to cinim a share of income e ar ne d by non-residents. This entitlement is best exercised by the payroll, corporatiou income, and property taxes. Differentials in the property tax present relatively fevv problems of distortions in resource allocation, particularly insofar as the tax applies to land, a factor in inelastic supply. Hovvever, such is not the case vvith payroll and corporatiou taxes, diferentials vvhich can

lead to distortions in the location of labor and capital respectively. Hovvever, the source entitlement principle vvould seem to require the application of a standart of inter jurisdictional equity vvhich in turn suggests that each jurisdiction claim an equal tax share of income earned by residents of other jurisdictions. Thus requirements of both inter jurisdictional equity and of locational neutrality cali for equal rates for these two taxes.

Finally, there are product taxes vvhich, depending on the vvay in vvhich they are applied may or may not carry vvith them distortionary effects on interjurisdictional trade and consumption. Differentials in ongin-type product taxes are notorious for causing distortions in trade patterns, and if applied at the local level should be equalized to neutralize those effects. If diversity in rates is to be preserved, destination-type sales taxes are the preferred form. Hovvever if applied as value-added tax they require border-tax they adjustments, vvith **a** rebate of the tax provided to exports and compensating taxes applied to imports at the importing jurisdiction's rate. But unfortunately border-tax adjustments are not readily applied in a domestic setting. Furthermore, even if the central governments should apply a value-added tax and.return revenue to lovver-level governments, it is not clear on vvhat basis that revenue-retum vvould be based and vvhether in fact differentiation in local rates could be exercised by central government. In principle this leaves the retail sales tax as the preferred tax for local-regional authorities to apply. Hovvever depending on the retail sales structure in the taxing jurisdiction, this tax may or may not be administratively feasilple to apply, I assume that in Turkey conditions vvould not be amenable to a retail sales tax, though I am ready to **be** corrected on this point. **A** further point needs to be made. Even though a retail sales tax largely avoids the problem of distorting trade effects, it stili has the problem of cross-border shopping, vvhereby residents of a jurisdiction vvith a relatively high rate of sales tax vvill be induced to do their shopping in a neighboring jurisdiction vvhere the tax is either absent or applied at a lovver rate. This type of distortion is already being observed vvithin the European Common Market, and is likely to be much more vvidesprad among local jurisdictions vvithin a single country. This problem presents **a** majör dilemma for common markets both national and international and for this reason there are persuasive arguments to **be** made for **a** single-rate value-added tax collected by the central government and vvith provision for some degree of revenue-sharing among local-regional governments.

V Conclusions for an Efficient and Harmonized Fiscal Structure

Conclusions for the creation of an efficient and harmonized fiscal structure vvithin a country may be summar ized in the followvingpoints:

l.Expenditure and tax responsibilities should be divided among jurisdictions, so far as possible, according to the spatial incidence of the benefits of those expenditures to allovv local expression of preferences regarding the level and mix of local public goods. The central government should be responsible for the provision of goods and services vvith a national range of benefits, along vvith the redistribution and stabilization functions of government.

2.Adequate revenue sources should be available to local-regional governments to finance their appropriate expenditures.

3.Local provincial governments should be assigned those taxes vvhich (a) are closely linked to the benefits provided by those governments and (b) are not likely to cause severe distortions in the spatial allocation of resources. These include charges, fees and especially property-land taxes.

4.1n addition, it is appropriate for lovver-level governments to apply source based income taxes such as payroll and corporate income taxes for source entitlement reasons.Hovvever, for reasons of interjurisdictional equity and locational neutrality these taxes should be applied at equal rates.

5. Since lovver level governments may vvish to supplement the redistributive policies of the central government, limited residence based individual income taxes might be applied, though these are othervvise not to be recommendcd for reasons of locational distortion.

6.Differential rate retail sales taxes are permissible at the local regional level but for reasons of administrative feasibility a national value added tax vvith some return of revenue to localities and regions may be preferred.

7. Ovving to imperfect "mapping " **of** expenditure benefits, vertical adjustments for spiliovers **of** various kinds may be needed. Depending on the type **of** spillover, these adjustments might take the form of matchig, earmarked grants from the central government, creation of special service districts to internalize the spiliovers special local taxes designed to charge non-residents for the use of public services, compacts and consortia of local go-

vernments , or arrangements tor compensatory side - payments, possibly under the aegis of the central government.

8. Earmarked, matching grants may also be called for to support local expenditures of the national merit good type,vvhile block grants distributed according to an income - based formuîa may be appropriate to achieve regional redistribution goals of the central government. Hovvever earmarked matching grants vvhich are targeted at "pockets of poverty " may be the better vvay of achieving this form of redistribution.

9.Some taxes,thought appropriate for financing local expenditures, are more efficiently raised by the central government. The value - added tax of the destination type is such an example.In this case , a sharing of revenues betvveen central and local governments on the basis of an agreed- upon formula is a preferred solution.In other cases, such as the income tax a pig- backing surcharge applied to the central tax by the lovver- level governments may be applied.

VI The Case OfTurkey : Comment

Although as an outsider vvho is not closely familiar vvith either the historical evolution of Turkey's fiscal landscape or of the political complexities vvhich underly it, there are certain obvious comment s vvhich can be more based on the material vvhich you my hosts hase provided me.Historically vve are not talking about a federal system such as exist in the United States, Germany, Australia and other federal states. These federal systems have been created by their constituent states coming together to forge a national constitution assigning specific fiscal responsibilities taxing rights and limitations, to the central government vvith residual fiscal povvers left to those states. Rather, in Turkey vve have a unitary state vvith a long history of centralized povver dating back to the Ottoman Empire and the French tradition of centralization.This pattern of dominating central government has been loosened only fairly recently.Local units have novv, to some degree, received the status of governmental units vvith an electoral base of their ovvn. Availabilty of revenue, hovvever, has remained largely under central control, grants are distributed in a complex pattern and the allocation of expenditure responsibilities also are not matched by the revenue side. Substantial differentials remain betvveen metropolitan and urban units, and so forth. Ali this suggests that there remains much room for a systematic overhaul and rationalization of the fiscal system.This paper, hopefully, vvill offer some helpful background material for that purpose.

BİBLÎOGRAPHY

Advisory Commission on intergovernmental Relations (ACIR), 1987, Measuring State Fiscal Capacity, 1987 Edition M-156, Washington, D.C.: ACIR

_____, 1989, 1986 State Fiscal Capacity and EfforVM-165, Washington. D.C.: ACIR.

Arrow, Kenneth J., 1951, Social Choice and Individual Values, Nevv York: Wiley.

Bhagvvati, Jahdish, (ed.), 1976 The Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Evidence, Amsterdam: North Holland.

Buchanan, James M., 1950, "Fedaralism and Fiscal Equity", American Economic Revievv, September.

Gramlich, Edvvard M., 1987, "Federalisin and Federal Deficit Reduction", National Tax Journal, September.

Musgrave, Peggy B., "Commentary on Tax Assignment and Revenue Sharing in Australia" in C.E. McLure, Jr. (ed), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra: ANU Press.

_____, 1984, "Principles for Dividing the State Corporate Tax Base'Mn C.E.

McLure, Jr. (ed.), The State Corporation income Tax, Stanford: Hoover Institution Press.

_____, 1987, "Interjurisdictional Coordination of Taxes on Capital income" in S. Cnossen (ed.), Tax Coordination in the European Community, Antvverp: Kluvver

_____, 1991, "Fiscal Coordination and Competition in an International Setting" in L. Eden (ed.), Retrospectives on Public Finance, Durham: Duke University Press.

Musgrave, Richard A. and Peggy **B., 1972,** "Internation Equity" in R.M. Bird and J. Head, (eds.), Modern Fiscal Issues: Essals in Honor of Cari S. Shoup, University ofTorontonto Press.

_____**, 1990,** Public Finance in Theory and Practice, 5th edition, Nevv Yord: McGravv-Hill.

Musgrave, Richard A., 1958, **The Theory of Public Finance,** Nevv York: McGravv-Hill.

•_____, **1961,** "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalisin", in **Public Finance: Needs, Sources, and Utilization,** National Burea of Economic Research: Princeton University Press.

Oates, VVallace E., 1972, **Fiscal Federalism,** Nevv York: Harcourt, Brace and Jovanovİch.

Stigler, George, 1957, "The Tenable Range of Functions of Local Government", in Joint Economic Committee, U.S. Congress, **Federal Espenditures Policy for Economic Grovvth and Stability,** Washington, D.C.: U.S. Government Printing OfTlce.

Tiebout, Charles M., 1956, "A Pure Theory of Public Expenditures", **Journal of Political Economy",** October.

Zodrovv, George R., ed., 1983, **Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Tvventy-Five Years,** Nevv York: Academic Press.

IDARELERARASı MALI ILIŞKILERIN PRENSIPLERI*

Peggy B. MUSRAVE

Omur Kıuruk BATJKKI. laralm.imı *U-nıinn-, ıhlmuşiû:*

Bu tebliğde bir ülkede idarelerarası mali ilişkilerin nasıl olması gerektiği konusunda dikkate alınması gereken genel ilkeleri ele alacağız, idarelerarası mali ilişkiler, zorlu yönetim sistemlerindeki farklı yönetim kademeleri (yerel, bölgesel ve merkezi yönetim) arasında olduğu gibi dikey; ister yerel, ister bölgesel yönetim, isterse de daha büyük çapta bir uluslararası topluluk içinde yer alan ulusal hükümetler gibi aynı idari kademedeki yönetim birimleri arasında yatay, olarak gelişebilir.

Aşağıdaki normatif analizde, kaynak dağılımında etkinlik ve gelir bölüşümünde eşitlik Ölçülerinden hareketle, idarelerarası mali ilişkiler konusunda belli prensipler çıkarılmaya çalışılmıştır. Bölüşüm eşitliği; hem bireylerarası eşitliği, hem de giderek birbirlerine bağımlı hale gelen toplumlarda büyük pratik Öneme haiz olmakla birlikte iktisat literatüründe pek ele alınmayan bir konu olan yönetim bölgeleri arası eşitlik konusunu da içermektedir. Kaynak dağılımında etkinlik ise hem kamu hem de özel kesim için geçerlidir. Dolayısıyla idarelerarası mali ilişkiler, ister kamu kesimi, ister özel kesim faaliyetlerinde kullanılsın, etkin kaynak dağılımına müdahale etmemelidir. Hatta bu ilişkiler; idarelerce bölge sakinleri tercihine uygun sosyal mallar demetinin ve düzeyinin etkin şekilde sunumunu, sosyal tercihlerle tutarlı bir gelir bölüşümünü özendirmeli ve bölgelerarası ticaret ve faktör alımları ile bağlantılı vergi konu ve gelirlerinin idarelerarasmda adil bir biçimde bölüşümü ile de tutarlı olmalıdır.

I. TEMEL İLKELER, OPTİMAL MODEL

Çoklu yönetim sistemlerinde, etkin ve adil bir mali yapının temelini oluşturan ilkelerin konulmasında, pek gerçekçi olmasa da optimal modelin bütün koşullarını yerine getiren bir sistemle işe başlanabilir. Bu model siyasal sınırları yalnızca ekonomik etkinlik ve mali eşitlik temeline dayanarak yeniden çizilmiş bir mali sistem olarak düşünülebilir. Bu model açıklandıktan sonra daha gerçekçi bir düzende, belirtilen hedeflere"ulaşmak için gerekli değişiklikler ve düzenlemeleri ele alacağız.

1-Tiebout Modeli ve Sınırlamaları

Literatürde iyi bilinen optimal biçimde yerinden yönetim temelli Tiebout mali sistem modelinin ortaya atılışının temel gerekçesi, faydaları yerel olarak sınırlı olan sosyal mallarla ilgili

tercihlerin açıklanabilmesi ve bu mal ve hizmetlerin etkin sunumunun sağlanmasıdır. (Tiebout, **1956)**

Modelin Basit Şekli

Bu modelin en basit şeklinde, etkin bir kamu hizmeti sunumu, **aynı türde kamusal mal tercihleri olan bireylerin belli yönetim bölgelerinde toplanmalarını gerektirir. Bu husus, bireylerin tercihlerine uygun çevreyi aramaları için bölgelerarasında hareket edebilme eğiliminden kaynaklanır. Bu "dolaşarak oylama" süreci yoluyla, bireyler sosyal mallar konusunda benzer tercih kümesine sahip bireylerin yaşadığı yönetim birimlerini arayıp bulacaklardır. Tiebout dengesinde, bu eş tercihli toplulukların büyüklüğünün sınırlarım kalabalıklaşma maliyetleri çizmektedir. Topluluk sınırı, marjinal maliyet tasarrufunun (sosyal malların maliyetinin ek bir bölge sakinine yayılması olarak tanımlanabilecek), marjinal bölge sakininin ortaya çıkaracağı marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktaya kadar genişleyecektir. Dolayısıyla, her yönetim bölgesinin büyüklüğü, kamu hizmetleninin en düşük ortalama kalabalıklaşma + vergi maliyetleri noktasına göre belirlenecektir. Bu sonuç Tiebout hipotezinin özünü oluşturmaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin eş-tercihli bireylere, tercihleri ile tutarlı bir kamu hizmet demetini en düşük vergi maliyeti ile sunmak konusunda "rekabet" edecekleri düşünülebilir. Bu yüzden Tiebout mekanizmasının bu iki amacının da yerine getirilmesi, hem sosyal mallar konusudaki tercihlerin açıklanmasını mümkün kılmakta, hem de bu malların etkin bir biçimde sunumunu sağlamaktadır.**

Tiebout hipotezinin genellikle en uygulanabilir olarak gözüktüğü ve oldukça homojen küçük yerel yönetim birimlerinin işleyişini yansıtan bu basit modelin bir hareket noktası olarak faydalı olmakla birlikte, yerinden yönetilen bir mali sistemin sosyal malların arzında etkinliği sağlamada yardımcı olmasına rağmen hiç bir zaman gerçeği yansıttığı sanılmamalıdır. (Zodrow, **1983) Bu basit modelde, fert başına gelirlerin eşit olduğu ve devletin oynayacağı hiçbir yeniden dağılım rolü olmadığı varsayılmaktadır. Bu modelde, devletin ister merkezi ister yerel olsun, mali fonksiyonu yalnızca kaynak dağılımına ilişkindir. Bir başka deyişle devletin görevi sosyal malların düzey ve bileşimini yurttaşların tercihleri doğrultusunda ayarlayarak tedarik etmektir. Fert başına gelirler eşit, her yönetim bölgesinde de tercihleri aynı cinsten bir nüfus grubu olduğundan, her idari birimde basit bir baş vergisi uygulaması, sosyal malların etkin fiyatlaması konusundaki Lindahl koşullarını yerine getirmiş olacaktır. Bir başka ifadeyle,**

bu baş vergileri saf fayda vergisi gibi görev yapacak ve mali "farkiar"(l) dolayısıyla bütçelerin yeniden dağıtıcı etkisi olmayacaktır. Bütün yapılması gereken kamu hizmetlerinin bileşim ve düzeyim uygun bir biçimde tesbit etmektir. Tiebout modeli, bu varsayımın da ötesinde, yerel tercihlere tam bir özgürlük tanımak için, bireylerin gelirlerinin emek geliri (emek geliri elde edilmesi, bireyin uyumlu bütçe tercihleri yapacağı yerde, çalıştığı yerde oturmasını ve oy vermesini gerektirecektir) olmadığını farzetmektedir. Dolayısıyla bütün gelirin emek değil, sermaye geliri olduğu varsayılmakta ve bu yolla yerleşme ilkesine göre vergilemeye bağlı olarak, bireye gelir kaynağından bağımsız olarak dilediği yere yerleşme konusunda seçim hakkı tanımamaktadır. Son olarak modelde kamu hizmet faydalarının sınırlarının bölgeler itibariyle gayet mükemmel.bir biçimde çizilmiş olduğu, bir idarenin yaptığı harcamaların dışsallığmın, diğer bölge idaresi sakinlerine yayılmasına imkan vermeyecek biçimde birbirini etkilemesine fırsat tanınmadığı da belirtilmelidir. Bütün bu harcamaları bölgesel olarak, aynı fayda' çapma sahip olmadıkça, belirtilen bu varsayımda, her seçmenin, her biri, belli bir fayda alanında sosyal malların arzından sorumlu kamu idarelerinin şemsiyesi altında kaldığı hipotezi de mevcuttur.

Buradan, sosyal mal ve hizmetlerin merkezi ve yerel düzeydeki kamu idareleri arasında paylaşılması gerektiği sonucu çıkmaktadır. Bu kavram yerinden yönetim sınırlarının hizmetten sağlanan faydaların bölgesel boyutlara bağlı olması gerektiği şekilde geliştirilmiş bulunmaktadır. (H. A. Musgrave, **1958,** Oates, **1976) Bundan farklı bölgesel boyutu olan her kamu fonksiyonunun, ayrı bir kamu idaresi tarafından sunulması anlamı çıkarılmaması gerekmekle birlikte, benzer (aynı olması şart değil) bölgesel boyuta sahip harcama fonksiyonlarının, kamu hizmetlerinin fayda yansımasına benzer coğrafi sınırlan olan bir idarenin yetki alanı içinde toplanması icabetmektedir. Bu modelde yerel yönetimler yalnızca "yerel" kamu mallarının sunumu ve finansmanı ile görevli olacaktır. Yerel kamu mallarının faydalarından da yalnızca, kendilerine bu hizmetleri sunan yönetim bölgelerinde yerleşik sakinler yararlanacaktır. Aynı şekilde, kaynak dağılımı fonksiyonunun ifasında merkezi hükümetin payı, yansıması ulusal çapta olan sosyal malların tedariki ve finansmanıdır. Dolayısıyla, optimal modelde çeşitli kamu yönetim kademeleri olmasının temeli, bu yönetimlerin mekan yönünden sınırları çi-**

^ 'Mali lîtrklar: Hellı bir vocgi mükelleli ne sağlanan kamu ki/met laydalatl ile hu mükellef tarafından yapılan veıx,ı katılırın aramdaki laik olaı ak udiminıa'ıkr'. ıJJut-Icman, 19r>(»

zümiş sosyal mal ve hizmetlerin sunumuna yaptığı katkının ardında yatmaktadır.

Tarihsel Etkenler

Tiebout hipotezinin genel temasını koruyarak, bir diğer **ifadeyle, yerinden yönetim temelli kamu kesiminin sosyal mal ve hizmetlerinin sunumunda daha fazla etkinlik sağlanmasına** yardımcı olacağını kabul ederek, **şimdi gerçek dünya ile daha tutarlı olan mali ilişkiler dengelerini açıklamak istiyoruz. Öncelikle ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içlerindeki siyasi ve idari sınırların çizilmesinde mali etkinlikten çok, tarihsel faktörlerin etken olduğu belirtilmelidir. Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya gibi yeni kurulan devletlerde, belli ölçüde bir "yeniden başlama" söz konusudur. Bu ülkelerin anayasalarında, üye devletler, merkezi hükümete belli mali fonksiyonları bilinçli olarak verirken, üye devletler (eyaletler) ve bölge yönetimlerin önemli görev ve fonksiyonlarını alıkoymuşlardır. Öte yandan mazisi çok gerilere uzanan uluslarda, mali yapılar, merkezi hükümetin egemen rol oynadığı bir imparatorluk ya da ulusallaşma mücadelesi tarihinin izlerini yansıtmaktadır. İngiltere, Fransa ve Türkiye, bu tür bir mali tarihe sahip ülke örnekleridir. Dolayısıyla, etkin mali yapıların gelişiminde gözetilecek ilkeler düşünülürken.bir ülkede mevcut siyasi çerçeveyi ve bu çatıyı belirleyen vc asırlar boyunca tarihsel gelişim sonucu çizilmiş idari sınırların içinde kalmak gerektiği unutulmamalıdır. Bu bakımdan, burada ortaya konulan ilkeler, ekonomi dışı etkenlerle sınırlanan mali yapılar yönünden ancak ikinci en iyi çözümlerini getirebilirler.**

Gelir Dağılımı Politikası

Tiebout modeli belirlenen bu tarihsel sınırlamaları göz ardı etmenin çok ötesinde, belli gerçekçi olmayan varsayımlar yapmakta ve devletin fonksiyonlarını oldukça sınırlı bir tarzda ele almaktadır. Devlet fonksiyonlarının geleneksel kaynak dağılımı, gelir bölüşümü ve istikrar amaçlarını içerecek şekilde genişletilmesi gereğini görmezlikten gelmektedir. Modelin en alışılmış şeklinde, bireyler arasında gerçek gelirin doğru bir biçimde dağılımı amacına ulaşma sorumluluğu merkezi yönetime bırakılmıştır. Bunun ardında yatan varsayım, mali araçlarla gelir ve servetin yeniden dağıtımının gereğidir. Gerçekten de, ulusal kimlik kavramının sosyal amaçların böylesine bir toplumsallaşması yoluyla kökleşmesi gerekmektedir. Bu konuda yerel yönetimlere sorumluluk vermek, genellikle büyük ölçüde düşük gelirli nüfusa sahip birimlere taşıyamayacakları yük yüklemek sonucunu verir. Üstelik,

yerel bir gelir dağılımı politikasının yeniden dağıtıcı vergi ve transferlerinin bölgelerarası nüfus hareketlerine sebep olmaları açısından da uygulanabilir niteliği yoktur. Uygulanacak olursa, nisbeten daha fazla yeniden dağılım yapılan yönetim bölgelerindeki zenginler,bu idarelerin dışına çıkmak isteyecekleri gibi, başka bölgelerdeki fakirler de bu bölgelerde yaşamak isteyeceklerdir. Toplumdaki sosyal uzlaşma ve sözleşmeden göz yoluyla bu tür bir kaçış, sonuç itibariyle, mahalli yeniden dağılım politikası girişimlerini hüsrana uğratacaktır (R.A. Musgrave, 1959 s. 133; Oates» 1972) Mali farkların (net hizmet avantajlarının) uyardığı, bu hareketlilik, belli yönetim bölgelerinde yerleşme konusundaverilecek konusundaver verilecek kararlarda mali sapmalara yol açacağından etkin etkin bir sonuç vermeyecektir.

İstikrar Politikası

Gelir dağılımında olduğu gibi, istikrar politikası da öncelikle merkezi yönetime (devlete) aittir &\ Yerel bir mali istikrar politikası izlemenin zorunluluğu konusunda savlar ileri sürmenin pek gereği de yoktur. Genellikle kabul edildiği gibi, tam istihdamın ve fiyat istikrarının korunması ve sürdürülmesi ve arzulanan bir iktisadi büyüme haddine ulaşılabilmesi konusundaki sorumluluk; yerel ve oldukça dışa açık ekonomilerde uygulanan, konjontürle mücadele politikalarında büyük harcama açıkları meydana gelmesi ve uygunanan farklı vergi oranları sonucu farklı mali farklar doğması yüzünden yerel sapmaların ortaya çıkması gibi nedenlerle, merkezi yönetime aittir. (Stigler, 1957) Üstelik, yerel yönetimler tarafından, istihdamı artırmak amacıyla kendi bölgelerinde yatırımları özendirmek için uygulanan vergi ve harcama politikalarının, diğer yönetimleri zarara uğratarak misillimeye yol açması ve böylece bir tür mali rekabete sebep olarak, karşılıklı olarak zarar edilmesi sonucunu doğurması da muhtemeldir.

2- Harcama ve Vergi Ödevlerinin Paylaşımı

Yukarıda açıkladığımız mali fonksiyonların kamu yönetimi kademeleri arasında bölüşümü konusundaki normatif görüş bizi çeşitli harcama ve vergilerin idareler arasında uygun bir biçimde paylaşılmasına ilişkin belli sonuçlara götürmektedir.

^ ' Bununla birlikte Oramlich (1987) tarafından uygun bir «İneri (•utirilmistir. Şöylckî, konjoktür dalgalanmalarına karşı oluslumlan istikrar (onları kullanılarak eyalet ve yerel düzeyde sınırlı ölçüde bir istikrar politikası izlenebilir.

Harcama Ödevleri

Merkezi yönetime faydalan ulusal çapta olan mal ve hizmetleri sağlama sorumluluğu verilecektir. Bu konuda en önde gelen Örnekler (hepsi olmamakla birlikte) milli savunma, dış işleri, ulusal ulaşım ve haberleşme şebekeleri temel araştırma, ulusal boyutları olan çevre harcamaları ve bu konudaki düzenlemeler, ulusal anıt ve parkların korunması hizmetleridir. Merkezi düzeyde üstlenilmesi uygun olan ikincil harcama kategorileri ise başlıca amacı gelirin yeniden dağılımı ve ulusal sosyal güvenlik, işsizlik yardımı, düşük gelirlilere yardım programlan ile gıda ve konut yardımı (ayni olarak yapılan gelirin yeniden dağılımı harcamaları) girmektedir.

Yerel yönetim düzeyinde ise paklama (kanalizasyon ve su), yaya yollan, şehir içi sokaklar ve yerel yollar gibi hepsi sıralanamayacak kadar çeşitli yerel hizmetler yapıldığını belirtebiliriz. Bu hizmetlere, yerel mahiyetteki çevre hizmet ve düzenlemeleri ile şehir ulaşımını da katabiliriz. İlk ve orta öğretim hizmetlerine merkezi ve bölgesel idarelerden güçlü bir mali destek sağlanmasının, eğitimin temel standartları konusunda merkezi bir denetim yapılmasının haklılığı savunulabilir. No varki, yerel yönetimlere de belli düzeylerde eğitimin düzenlenmesi ve bölge halkının tercihleri doğrultusunda standartlar konulması da öngürülebilir. Bir başka deyimle ilk ve orta öğretim hizmetleri idareler arasında sorumluluğu bölüşülebilecck bir fonksiyondur.

Normatif teori (tarihsel yaklaşımdan farklı olarak) merkezi ve yerel idarelerin hizmet alanlarının belirlenmesinin ötesinde, orta kademede yer alan eyalet ve ilçe düzeyindeki kamu yönetim alanları konusuda pek bir şey söylememektedir. Aksine teoriden çıkan, görülen kamu fonksiyonunun mahiyetine göre faydaları ilgili yönetim hudutlarını aşarak yerel yönetim bölgelerinin tamamını ya da bir bölümünü kapsayan harcama fonksiyonu ya da düzenlemelerden sorumlu özoi-maksatlı bölge idarelerinin kurulmasıdır. Bu idareler, katı-artıkların ortadan kaldırılması, taşkın kontrolü, çevre kirliliğinin denetimi , bölgesel parklar ve oto yolların yönetimine ilişkin birimlerdir. Yüksek öğretim, yüksek öğretim kurumlarında belli bir çeşitliliğin teminine imkan vermek ve bu kurumlan bölgesel ihtiyaçlara göre kurup planlamak .amacıyla, pekala, belirttiğimiz bölge yönetimlerine bırakabilecek bir fonksiyondur.

Vergilerin lîölüsümü

Olayın vergi tarafına bakılacak olursa, yeniden dağılımın araçları olarak kabul edilen ve Ödeme gücüne göre alınan şahsi vergilerin, merkezi yönetim vergisi olması gerektiği tahmin edilebilir. Bu vergiler gelir vergisi ile (şimdilik) hayali olan harcama vergisidir. Daha alt düzeydeki kamu yönetimlerinin ise, en çok ilgili yönetim düzeyinde yapılan kamu harcamalarının fayda yansıması ile az çok ilişkili vergileri kaynak olarak kullanmaları gerekmektedir. Özel ücret, bedel ve resimlerin yanısıra, bu gruba giren vergi türü emlak vergisidir. Bu vergilere ek olarak üretildiği yerde gelirden alman kaynak-tabanlı vergiler de alınabilir. Bu kategoriye bordro vergileri ve ticari kazanç vergileri , özellikle kurumlar vergisi girmektedir. Kaynak-tabanlı bu vergiler, o bölgede yerleşik olmayan üretim faktörlerinin elde ettikleri gelirleri vergilemenin uygun araçları olduğundan, "İdarelerarası eşitlik" ^ prensibine uygun düşerler. Kurumlar vergisi, kurum kazançlarına uygulanan bir stopaj vergisi olarak görev yaparak, gelir vergisinin zaruri bir yardımcısı olarak da kabul edilebilir. Öte yandan, perakende satış ve katma değer vergileri gibi geniş tabanlı nesnel vergiler idarelerarası mali ilişkilerin normatif modeli içine pek kolay oturtulamaz. Kişiyi değil malı vergilendirmeye yönelik oldukları için bu vergiler ödeme gücüne göre alınmamaktadır. Genellikle kabul edildiği gibi, bu vergilerde regresif (gelir bölüşümünü bozucu) bir yük dağılımı mevcuttur. Bu vergiler fayda esasına göre alınan vergiler olarak da nitelenemez. Dolayısıyla, geniş tabanlı mal ve hizmet vergilerinin devletin temel kaynak dağılımı ve gelir bölüşümü fonksiyonlarını yerine getirmediği söylenebilir. Normatif modelde bu vergilerin istikrar amacıyla kullanımı haklı görülmektedir. Büyük ölçüde tüketim üzerinden alman vergiler olduğundan konjonktür dalgalanmalarını düzenleyici bir araç olarak yararlı olabilirler. Halbuki, uygulamada satış vergileri daha da önemli bir pragmatik rol ifa etmektedir. Bütün kamusal mal ve hizmetleri (gelir bölüşümü ya da değerlendirilmiş mallar konusunda yapılanlar hariç) fayda vergileri ile finanse etmek, mümkün olmadığından, satış vergileri bu konuda verimli ve uygun bir gelir kaynağı olarak hizmet edebilir. Bu yönüyle de hem merkezi yönetime hem de yerel yönetimlere kaynak olarak verilebilir. Son olarak, oldukça çeşitli bir selektif özel tüketim vergileri demeti mevcuttur. Bu vergiler, düzenleyici amaçla (tütün ve alkol tüketimi vb. üzerinden alman zararlı tüketimi önleyici vergiler gibi) alınabilirler. Bu yönleriyle de bütün yönetim kademelerinde kaynak olarak kullanılabilirler. Selektif lüks tüketim vergileri, vergi sisteminin

^ ' Kyalet kurumlar verdisinin bu rolü nasıl oynayahilecegi konusundaki tartışmaların tümü için lîkz. P.B. Musgriive, 1984)

tümünün daha müterakki (gelir böşümünü düzeltici) hale dönüştürülmesinde, gelir vergisi gibi bir görev ifa edebilir. Bu yönüyle de, bu vergilerin merkezi yönetiminin gelir kaynağı olması daha uygundur. Başlıca vergilerin fonksiyonel sınıflaması aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

Normatif Mali Sistemde Başlıca Vergilerin Paylaşımı

Vergi Türü	Kişisel ya da Nesnel	Ödeme gücü ne göre ya da Fayda Esasına Göre Alınan Fonks.		Uygun Yönetim Kademesi
Gelir Vergisi	Kişisel	Ödeme Gücü	Gelir Dağılımı	Merkezi
Kurumlar Vergisi	Nesnel	-	(a) idarelerarası Eşitlik	Her Kademede
			(b) Gelir vergisine Ek Stopaj-Vergisi	Merkezi
Ücret (Bordro) Vergisi	Nesnel	Fayda	*(a)* idarelerarası Eşitlik	Her Kademede
			(b) Kaynak Dağılımı	Her Kademede
Emlâk Vergisi	(a) Nesnel	Fayda	Kaynak Dağılımı	Bölgesel .Yerel
	(b) Kişisel	Odenıe Gücü	Gelir Dağılımı	Merkezi
Geniş Tabanlı Satış Vergilen	Nesnel	-	Gelir	Her Kademede
			istikrar	Merkezi
Selektif Satış Vergileri	Nesnel		;al Düzenleyici	Her Kademede
			[b) Gelir Dağıtımı	Merkezi
Ücret, Resim v.b	Nesnel	Fayda	Kaynak Dağılımı	Her Kademede

3-Modctin İdarelerarası İlişkiler Yönünden Sonuçları

Tiebout'un yerinden yönetim temelli **finansman** modeli çerçevesinde, farklı düzeylerdeki kamu yönetimleri arasında, mali işlem ve ayarlamalar yapmaya fazlaca gerek yoktur. Basitleştirilmiş modelin varsayımlarına göre, kamu harcamalarının faydalan, harcamadan sorumlu kamu yönetiminin sınırları içinde içselleştiğinden ve bu alanın dışına t a sınadığından, fayda dışsallıklarmı en aza indirmektedir. Modele göre vergi sistemlerinin ayırımına da gerek yoktur. Merkezi yönetim, gelir bölüşümüne ilişkin ulusal hedefleri gerçekleştirdiğinden, yerel ve bölgesel düzeydeki yönetimlere bu konuda yapacak bir iş kalmamaktadır. Dolayısıyla, ne bağış ve ödemeler yoluyla bir dikey ilişkinin

kurulmasına gerek kalmakta, ne de yeniden dağıtıcı maliye politikası sonucu alt-uîusal (bölgesel yerel) düzeyde mali farklar oluşmaktadır. Bu en azından aşağıda görüleceği gibi, gelir dağılımı konusundaki düşüncelerin, bireyler arasında değil, yerel gruplar arasında uygulanmadıkça geçerli olan bir durumdur. Kaldı ki, bölgesel ve yerel yönetimler, sosyal mallar konusundaki harcamaları fayda vergileri ile finanse ettiğinden, yerel sakinlerin, üretim faktörleri ve tüketicilerin, yerleşim yeri seçimlerinde sapmalara yol açacak mali farklar oluşmayacaktır. Bu bakımdan yatay tarafsızlığa ulaşmak için bir mali uyum gereği de yoktur.

Bu basitleştirilmiş modelde, yerel yönetimler arasındaki mali rekabetin, sosyal mal sorununun etkinlik ilkelerine, bir başka deyimle sosyal malların düzey ve birleşiminin yerel sakinlerin tercihlerine bağlı olması ve en düşük kaynak maliyeti ile sağlanması'ilkelerine dayalı olduğu da belirtilmelidir. Bireyler sosyal mallar konusunda benzer tercihlere sahip diğer sakinlerle, kamu hizmet maliyetini paylaşmak isterken en etkin kamu kesimini öneren yönetim bölgelerinde toplanacaklardır. Bu etkin mali rekabet şekli yönetimlerin daha avantajlı mali fark önererek, kaynak ve vergi konuları için yaptıkları rekabet kavramı ile zıttır. Safbir fayda vergilemesi varsayımı geçerli olduğundan, basitleştirilmiş modelde ikinci tür rekabete yer yoktur.

Son olarak şunu da söylemeliyiz. Merkezi yönetim düzeyinde, gelir dağılımı ve istikrar fonksiyonlarının yerine getirilmesi nedeniyle oluşan mali farkların, ulusal devletlerin alacağı kararların da yerel yönetimlerin aynı ulusal devlet içinde oynadığı rol gibi uluslararası düzeyde sapmalara yol açması muhtemeldir. Dolayısıyla, ticaret ve faktör akımlarında tarafsızlığı sağlamak için, yerel ve bölgesel düzeyde gerekmese bile, ulusal mali sistemlerin uyumu için belli ayarlamalar yapmak gerekecektir. Ortak savunma, gelişme ve çevre denetim hizmetleri ve bu hizmetlerin maliyetinin finansmanı konusunda uluslarüstü örgütlere ihtiyaç olabilir.

Modeldeki bütün varsayımlara rağmen, Tiebout dünyasından uzaklaştığımız zaman işler değişmektedir. Bundan sonraki bölümde, idarelerarası mali ayarlamaları gerektiren çok sayıda gerçek koşulu ele alacağız.

2.İDARELERARASI MALİ A YARI AMALARIN SEBEPI^ERİ

Yukarıda açıkladığımız, model, optimal dünyanın temel görünümünü vermekteyse de, gerçek dünya koşullarında kullanılmak açısından oldukça basitleştirilmiş bir şekildeydi. Modeli, gerçek hayata geçirebilmek için çok sayıda Önemli değişiklik yapmak gerekmekte, bu değişiklikler de, basitleştirilmiş modelde olmayan idarelerarası mali ayarlamalar ve işlemlerin, modele sokulmasını da beraberinde getirmektedir.

1-Tarihsel - Siyasal ve Ekonomik Etkenler

Daha Önce de belirtildiği gibi, kamu yönetimlerinin sınırları, Tiebout modelinin işleyişine ya da mali etkinlik ve adalet düşüncelerine göre değil aksine büyük Ölçüde tarihsel-siyasal ve mesleğin icra edildiği yer gibi ekonomik faktörlere göre çizilmiştir. Dolayısıyla bu etkenler bizi etken olmayan tarzda çizilmiş yönetim sınırları ile uygun olmayan biçimde paylaşılmış mali ödev ve yetkilerle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu yüzden merkezileşmiş sistemler ve hatta yerel yönetim birimleri, kamu hizmetleri konusunda çok geniş bir tercih bandına sahip nüfuslara hizmet etmek zorunda kalmaktadırlar. Sonuçta, kamu kesiminde alınan kararlar ne değişen tercihlere cevap verecek nitelikte olmakta, ne de harcama kararları bu kararlarla ilgili vergi maliyetleri ile sıkı bir bağlantı içinde olmaktadır. Tarihsel olarak belirlenen sınırların hizmet fayda ve maliyetlerinin, mekansal sınırlan ile çakıştığı da söylenemez. Yerel yönetim düzeyinde, hem kamu hem de özel kesim faaliyetlerinden doğan fayda ve maliyet taşmalannm olması muhtemeldir.

Değişen teknolojiler de idarelerin sınırlarının yeniden çizilmesini gerektirebilir. Söz gelimi, yeni çöp imha teknolojileri bunun yapılabilmesi için daha büyük kamu yönetim birimleri kurulmasını icab ettirebilir, Kitle iletişim araçlarındaki hızlı gelişmeler, bölge idarelerinin bu işle uğraşmasına yol açabilir. Nüfus artışı ile bu dışsalhklar artma eğilimi gösterir. Çağımızda yerel ve ulusal düzeyde idarelerarası işbirliği ve anlaşmalarla, hatta bazı kamu hizmetlerini (çevre kirliliği ve taşkından koruma gibi) fayda sınırları ile çakışacak tarzda, sunmak için yeni özel hizmet bölgeleri kurmak yoluyla bu fayda ve maliyetlerin içselleştirilmesi konusunda çeşitli girişimler olmuştur. Bununla beraber, geleneğin ve siyasal sadakatin izlerini taşıyan siyasal sınırlann değiştiği ve sorunun çözümü için başka araçların bulunduğu söylenemez. Bu konuyu III. Bölümde ele atacağız.

Açıklanan sebeplerle, tarihsel-siyasal faktörler, devletin kaynak dağılımında maksimum etkinliğe ulaşmasını sağlayan bir

siyasi teşkilat içinde örgütlenmesi sonucunu doğurabilir. Mali yerleşme ya da yerel özerkliğin sosyal malların sunumunda yeterli derecede olmayışı, bu ihtiyaçlara yetersiz cevap verilmesine yol açabilir. Yerel yönetimler, bu konudaki harcamalarını finanse etmek için geniş tabanlı vergilerden yeterli vergi geliri toplama yetkisinden mahrum olabilirler. Söz gelimi, bir çok az gelişmiş ülkede, mali yetkiler merkezde toplanmış olduğundan yerel yönetimler sadece bir takım getireceği gelir, bunlara uyum ve tahsilat maliyetleri değmeyecek ölçüde küçük ve problemli, vergiler kümesi ile başbaşa kalmışlardır. Aynı zamanda bazı merkezkaç güçler, (milli savunma gelir dağılımı ve çevre kontrolü) gibi merkezi hükümete ait bazı devlet fonksiyonlarına önem vermeyebilirler. Bu konuda, Doğu Avrupa'nın bölünmüş uluslarının bize hatırlattığı dersler vardır.

2. 'lYırdeş Olmayan Tercihler

Tarih boyunca ortak kültürlerin ve geleneklerin güçlenmesi sonucu bireylerin ve hizmetlerin tercihleri birbirine benzeyebilir. Coğrafi özellikler de, belli bir bölgede yaşayan sakinlerin taleplerinin benzer olmasına yol açabilir (kar temizlenmesi ya da yüzme havuzlan gibi). Ne var ki, yüksek ve alçak kesimlerde, kentte ya da kırsal kesimdeki alanlarda siyasal sınırların, coğrafî sınırlarla çakışması söz konusu değildir. Üstelik çoğu kamu mallarının coğrafî yönden özelliği yoktur (söz gelimi eğitim) ve bu mallar konusundaki bireysel tercihler, Tiebout-türdeşliğine sahip değildir. İdareler arasında ortalama gelirler farklı olabilir ve tercih kalıplarını farklı hale getirir. Bu yüzden kamu yönetimlerinin sınırlarını belirleyen tarihsel, politik ve ekonomik faktörler, yönetimlerin çok sayıda kamu hizmet zevklerini tatmin etmek zorunda bırakmaktadır. Üstelik, tercihler, bütün sosyal mal türleri için boyutları belirlenemeyen cinsten de değildir. Bazı sakinlerin eğitim konusunda güçlü tercihleri, otoyollar için düşük tercihleri varken, başkalarının aksi yönde tercihleri olabilir. Yerel yönetimler çok sayıda kamu hizmetlerinden sorumlu olduğundan,bu konudaki oylamalar, "imkansızlık teoremi" ne bağlı bulunmaktadır. (Arrow, 1971) Bu konuda Tiebout modelinin "dolaşarak oylama" mekanizması bile t in-deş olmayan heterojen tercihlerin varlığı durumunda etkin hizmet arzı sorununu çözemez.

Tercihlerin homojen olmayışı, kamu kesiminin etkin yönetimini iki yönden güçleştirir. Birincisi, çoğunluk oylama sistemi ile etkin bir sosyal mal düzey ve bileşimine ulaşmak zorlaşır. İkincisi zevklerdeki büyük eşitsizlik, tercihleri gücüne göre farklı

vergi fiyatları uygulamayı öngören Lindahl fıyatlama sistemini de pratikte imkansız hale getirir.

Bütün bunlar göz önüne alındığında grup ve bireyler arasında, **mali farklar (kamu harcamalarının faydalan ile vergi** maliyetleri **arasındaki eşitsizlikler) ortaya çıkar ve çoğunlukla da yaygınlaşır. Sonuçta bu mali farklar, saptırıcı (dolayısıyla etkin olmayan) bir tarzda mali rekabet imkanını ortaya çıkarırlar. Tercihlerin homojen olmayışı gelir dağılımı yönünden de sorun çıkararak, bu fonksiyonun ifasını güçleştirir ve sadece merkezi yönetimin bu mali fonksiyondan sorumlu olma ilkesinden sapmaya yol açabilir. Daha sonraki bölümde önerileceği gibi, bu konuda** yatay **mali uyum yapılması gerekecektir.**

3. Eşit Olmayan Gelirler.

Öncelikle, mali fonksiyonun, kamu hizmetlerini tüketici tercihleri doğrultusunda temin etmeye yönelik olduğunu varsayalım. Bölge halkları, aynı tercihlere fakat farklı gelirlere sahip ise ve kamu mal ve hizmetlerinin gelir esnekliği sıfırdan farklı ise, bu hizmetlerin finansmanında baş vergisi kullanılması, benzer gelir ve tercihlere sahip kişilerin aynı yönetim* çevresinde yaşamalarını teşvik edecektir. Bu durumda, topluluklar gelir düzeylerine göre sınıflanacak, fakat baş vergisi gene bir fayda vergisi olarak kalacak ve Tiebout türü bir mali rekabet, ekonomik yönden etkin olacaktır. Bununla beraber, eğer, modele Lindahl fıyatlama sistemi sokulacak olursa, işler değişecektir. Bu durumda düşük gelirli bireyler, özellikle, aynı tercihlere sahiplerse, daha fazla vergi-fîyat ödemeye hazır yüksek gelirli bireylerle yaşamaya, buna mukabil yüksek gelirliler maliyete yaptıkları katibini düşürmek için yüksek gelirleriyle birlikte yaşamak isteyeceklerdir. Bunun sonucu, karmaşık ve potansiyel olarak istikrarsız bir hareketliliğin yaşanmasıdır.

Durum, vergilerin ödeme gücüne göre alınması halinde daha da karmaşık hale gelir. Hatta yerel yönetimlerin vergi transfer politikası uygulaması halinde bu karmaşıklık daha da artar. Transfer yapılan kişilerle, mükellefler oldukça seyyal ve daha iyi yaşayabileceği bölgelere doğru hareketli ise, bu yeniden dağıtıcı politikalar işlemez hale gelebilir. Bazı hallerde de bu durum; zengin ve fakirin gelişlerini engellemeyi amaçlayan bölge kararları, konut gibi özel malların fiyatlarını değiştirerek ve işe gidiş geliş maliyetlerini varlığı yoluyla dengeleri çok daha karmaşık ve ulaşılması zor hale getirerek, önlenebilir (oldukça yüksek bir sos-

yal maliyete katlanarak). Diğerlerinde ise sapmaları önlemek için idarelerarası ayarlamalara ihtiyaç duyulabilir.

Bu oldukça basitleştirilmiş modelde yalnızca, bir yönetim bölgesinden diğerine taşan fayda ve maliyet dışsallıklarını içselleştirmek, ulusal destek verilmeye layık yerel hizmetlere merkezi yönetimin arka çıkması arzı konusunda daha iyi donatılmış olması halinde bazı ulusal kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sağlanması gibi durumlarda dikey mali ilişkiler gereklidir. Merkezi yönetimin, yerel yönetim dışsallıklarını uygun sübvansiyon ve yükümlülüklerle içselleştirmesi şartıyla, yatay mali işlemlere de gerek kalmayabilir.

4. Mali Rekabet

İster vergi, ister **harcama** yönünden ortaya çıksın, net mali farkların idarelerarası farklılık göstermesi, faktör ve ticaret alımlarında, bölge halkının **ve** tüketicilerin yer seçimlerinde sapmalara yol açar. Gerçekten de bu **mali** farklar, bir yönetimin, bir diğerinden kaynak kapmak konusunda **araç** olarak kullanılabilir. Bu tür rekabetle, Tiebout modelinde mevcut olan ve daha etkin ve tercihleri karşılayıcı bir mekanizmanın işleyişinden doğan rekabeti birbiriyle karıştırmamak gerekir. Yerel kamu harcamalarının büyük ölçüde fayda vergileri ile finansmanı halinde, yerel yönetim düzeyinde birinci anlamda bir yıpratıcı rekabet olmaz. Bu da, fayda türü vergi ve yükümlülüklerin neden yerel bölgesel yönetimlere, ödeme gücüne göre alınan vergilerin ise neden merkezi kamu kesimine uygun kaynaklar olduğunun bir başka gerekçesidir. Dördüncü bölümde ele alınacak konu **olan yatay** mali uyum, vergi oranlan ve hizmet fayda düzeylerinde rakebeti önlemek için gerekli görülmektedir.

ö.Diferansiyel Scyyaliyet

Ekonomide farklı **üretim** faktör **ve** gruplarının, mali fark **ve** avantajlara karşılık bölgelerarası hareket **etme** kapasitesinin farklı olduğu gerçeği, **yer** seçimindeki **sapma** sorununa ek olarak bir de eşitlik meselesini gündeme getirmektedir. **İster** bilinçli olsun ister olmasın, **mali** rekabetin özellikle sermaye hareketleri üzerinde güçlü etkisi **olduğu** söylenebilir. **Buna** mukabil emeğin faktör seyy aliye ti **az,** toprak ta **ise hiç** yoktur. **Bu** yüzden sermaye kaynaklarını koruyabilmek **için, ilgili** yönetimler, emek ve arazi üzerine **ağır** vergiler koyarken, sermaye gelirlerini küçük oranda vergilendirme konusunda Özendirilmektedir. Yönetimleri, mali rekabete **karşı** koruyabilmek **ve bir** yönetimin **diğeri** tarafından sö-

m ürü İra e **sini önlemek için, karşılıklı mali uyum gerekmektedir.** (P.B. Musgrave, 1991)

Politik ekonomi konusu olarak, çeşitli gelir kaynaklarının diferansiyel seyyaliyeti, mali merkeziyet derecesi ile gerçekleşen, gelir bölüşümünü düzeltici vergileme arasında ilişki kurulmasına yardımcı olmaktadır. Bu yüzden siyasal düzeyde, yerinden yönetim lehinde söylenecek şeyler, yeniden dağıtıcı vergilemenin lehinde ve aleyhindeki görüşlerle karışmış hale gelmektedir.

6. Kaynak (Vergileme) Yetkisi

Mali bakımdan tarafsız bir denge ilişkisinde dahi, tükeciler, bir bölgeden diğerine hareket halinde olduklarından, ortaya kaynak yetkisi ve idarelerarası eşitlik sorunu çıkmaktadır. İktisatçılar bu konuya fazlaca eğilmemiş olmakla birlikte, vergi antlaşmaları gibi uluslararası vergi ilişkilerindeki temel ilgi alanı budur. Mesela, bölgede yerleşik olmayan kişi ve kurumların elde ettiği gelir ve kazançlardan alınacak vergilerden, gelirin kaynağı olan kamu idaresinin alacağı uygun vergi payının tayini sonucudur. (R.A. ve **P.B.** Musgrave, **1972) Bu problemin çözümünün de vergi harmonizasyon düzenlemeleri içinde aranması gerekir.**

7. Politika Çıkarsamaları

Rasyonel bir yerel kamu maliyesi sistemi konusunda çok şey söylenmesi gerektiği konusunda bu genel varsayım bulunmaktadır. Bu varsayımın ardında, demokratik bir toplumda kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin mekansal sınırlarını varlığı ile birlikte tercihlerdeki bölgesel farklar, bu mal ve hizmetlerin topluma arzında buna paralel bir yerel özerkliğin olmasını gerektirmektedir. Aynı zamanda yalnızca ulusal çapta faydaları olan mal ve hizmetleri topluma sunmak için değil, yerinden dağıtıcı mali faaliyetlerine ilişkin olarak ulusal uzlaşma sağlamak, devlet bütçesi aracılığı ile istikrar politikası konusunda sorumluluk üstlenmek gibi amaçlarla bir üst merkezi yönetime de ihtiyaç bulunmaktadır. Bununla beraber çeşitli sebeplerle (büyük ölçüde tarihsel ve politik) bu mali fonksiyon bölüşümüne, gerçek dünyada pek rastlanmamaktadır. Gerçek dünyada rastlanan optimal modelden çok sayıdaki sapmalar, üst ve alt yönetim düzeyleri arasında daha ileri düzeyde mali ayarlamalar, aynı yönetim kademesinde de idarelerarası mali uyum yapılmasını icab ettirmektedir. Şimdi bu konulan ele alacağız.

III. Dikey Mali İlişkiler

Harcama ve vergilerin merkezi ve yerel yönetimlere az **çok** 1. Bölüm 2. Paragrafta açıklandığı şekilde tahsis edildiğini varsayarak, şimdi sistemi etkinlik ve adalet normları çizgisine getirmek için gerekli olabilecek dikey mali işlem ve ayarlamaların türlerini ele alacağız.

1. Dışsalhk Düzeltimi

Dış Fayda ve Maliyetler. Kamu yönetimlerinin siyasal sınırları hizmet fayda ve maliyetlerin sınırları ile uyuşmadığından daha gerçekçi bir ifadeyle uyuşamadığmdan, bu fayda ve maliyetlerin kaynağı olan yönetim bölgesinden dışarıya doğru bir fayda ve vergi maliyeti taşması olacaktır.

Bu dış faydalar, harcama kararlarında gözönüne alınmayan kamu hizmetlerinin optimum düzeyin arzına yol açacaktır. Aynı şekilde ihraç ürünleri veya turistlere yönelik hizmetler üzerinden alman belli vergilerle, bu mal ve hizmetlerin fiyatları arttırılarak, vergi yükleri, bir yönetim bölgesinden diğerine ihraç edilebilir. Aslında, her biri değişik türde içselleştirme önlemi almayı gerektiren çeşitli fayda dışsallığı tipleri mevcut bulunmaktadır.

Belli bir kamu hizmetinin sağladığı faydalar, kendisini sağlayan yönetimin coğrafi sınırlarının çok ötelerine taşabilir. Bu konuda, taşkından koruma hizmetleri örnek olarak verilebilir. Bu hizmet, taşkından koruma harcamalarım yapan kamu yönetimi alanının ister içinde ister dışında kalsın, taşkına yol açan nehir boyunca yaşayan sakinlerin hepsine yarar sağlar. Bunun sonucu, hizmeti dışardan elde eden yönetimlerin, bu faydaların karşılığı bir ödeme yapması gerekecektir. Bu çözümün yerine, bu hizmetin sorumluluğunu üstlenecek ve bütün hizmetin örttüğü yönetim bölgelerinden sorumlu olacak özel maksatlı bir idare kurulabilir. Bu yolla, faydalar içselleştirilecek ve daha optimal düzeyde bir taşkından koruma harcamaları düzeyine ulaşılabilecektir.

Kapitalize Faydaların Göçü

Dış faydaların yanısıra, verimliliği, menşe yönetimce oluşturulan ancak bölge dışına göç eden faktörlerle ilgili dışsallıklar da mevcut bulunmaktadır. Bu konuda en önde gelen örnek, eğitimdir. Bir kamu yönetimince yapılan eğitim ve Öğretim giderlerinin bir bölümü, beşeri sermaye haline gelir ve iş bulduğu yerde çalışmak üzere bir başka bölgeye aktarılır. Alt-ulusal düzeyde (yerel-bölgesel) bu durum, faydaların başka bir yönetim bölgesine tahmini aktarım oranına göre merkezi yönetimin eğitim ve öğretim hizmetleri için bu idarelere **bir** sübvansiyon vermesini gerektirir. Uluslararası düzeyde ise menşe ülkenin vergilendirme yetkisine sahip olma ilkesine bağlı olarak, vergi sistemi aracılığı ile bir iade vermek gibi bir çözüm bulunabilir (4). Aynı durum, ticari sermaye konusunda da ortaya çıkabilir. Bu sermayeye daha kaliteli bir işgücü, alt-yapı imkanları, iletişim şebekesi ve genellikle üretken bir çevre gibi çok sayıda **fayda** iliştirilmiş olabilir. Bu sermaye teknoloji ve yönetim ile **bir başka** yönetim bölgesine gidebilir, giderken çoğunlukla bu faydaların menşei olan kamu yönetimine hiçbir vergisel yükümlülüğü olmadan, oluşturduğu faydaları da birlikte götürebilir.

Bu durum için önerilecek bir çözüm, menşe yönetimin bu ticari sermayeden verimlilik sağlayıcı hizmetleri karşılığında bir ücret ve bedel almasıdır. Aynı zamanda, bir ülkedeki sermayenin yüksek düzeydeki hareketliliği ticari sermayeye yarar sağlayan alt yapı harcamaları için, merkezi yönetimden bağış alınması gereğini vurgular.

Hizmetten Yararlananların Ödemediği Faydalar

Başka **bölgelerde oturup da, komşu yönetim** hudutları içinde çalışan ya **da** alışveriş **yapanlardan polis koruma** hizmetleri, sokaklar **gibi** çeşitli **kamu** hizmetlerinden yararlanması, değişik **bir** dışssallık **olayını ortaya** çıkarmaktadır. Bu tür dışsalhklar, banliyöde oturup **da şehir** merkezinde **çalışan** kişilerin, çalıştığı yerdeki ücretleri **üzerinden bir bordro vergisi alarak,** ya da turistlere, otel konaklama **ve lokantada yemek** hizmetleri karşılığı özel bir vergi ödeterek , **vergileme yoluyla telafi edilebilir.** Benzer biçimde, dışardan alış **veriş yapan kişiler satış vergisi** ödeyebilir

^ ' Düşük gelirli ülküli'i-dt-n, yııksok ;;clirli iilkı'Ufu: Ooftru ffiTi;okk'«ı.n ' ≫ -yırı [;Ticünı- bir • ti/unı olarak düşünülen fosilli lukliller için hk/. lîlı.ı^'iiti (197(1)

ve ödenen bu verginin en azından bir bölümü elde edilen kamu hizmetinin bir karşılığı olarak görülebilir.

Sorunun birbaşka yönü, şöyle ortaya çıkabilir. Satış vergisi alan A bölgesi sakinleri, alış verişlerini komşu bölge olan ve bu tür bir vergi uygulamayan B bölgesinde yapabilir. Böylece A bölgesindeki kamu hizmetlerinden bedelsiz olarak faydalanabilir.

Kamu Kesimi Faaliyetlerinin Dışsalhklan

Son olarak, bir kamu yönetimi bölgesinin faaliyetlerinden doğan ancak o bölgede yerleşik olmayan kişilerin çıkarma hizmet eden geleneksel türdeki dışsallıklardan söz edilebilir. Bu konuda bir kamu enerji kurumunun sebep olduğu çevre kirlenmesi devletin temel satış mağazalarında satılan alkollü içkilerle sarhoş olup bir sürücünün trafiğe çıkışı örnek olarak verilebilir. Bu tür bir dışssallık, dışşallığı elde edenle, dışsalhğa sebep olan birim arasında telafi edici bir çözüm için merkezi kamu yönetiminin müdahalesine ihtiyaç gösterir.

2. Bölgesel Yeniden Dağıtım **ve Gelişme**

Merkezi kamu yönetimi, toplumun bireyleri arasındaki gelirin yeniden dağılım fonksiyonunu yeterince yerine getiriyorsa, bölgelerarası bir yeniden dağılım gerekmiyeçektir. Bununla beraber, ülkede gelişmişlik derecesi ve buna bağlı olarak verimliliği, bölge halkının gelir düzeyi düşük olan bölgeler olabilir. Bü durumda,yeniden dağıtıcı bir gelir paylaşımı soruya cevap olabilir. Gerçekten de federal ülkelerin bazılarında, bu tür yeniden dağıtıcı bağışlar uygulanmaktadır. (5) Bu bağışlar genelde toplu veya belli bir amaca tahsis edilmeyen ödemeler olup, hesaplama formülü içinde fert başına gelirin belirleyicilerinden biri olarak yer almaktadır. Ne var ki, bu yaklaşımın kendine mahsus bazı sakıncaları mevuttur. Nisbi olarak fert başına geliri yüksek bölgelerde, yoğun yoksul merkezler bulunabilir. Bunun yanısıra, merkezi hükümetin, kaynakların nerede ve nasıl kullanıldığı konusundaki denetimi oldukça azdır. Gerçekten de bu tür toplu ve yerel yönetimlerin bir bölümüne katılmadığı, bağışların düzeltmeyi amaçladığı koşulları hafifletecek yerde, vergi indirimine yol açıp açmayacağı konusunda kuşkular vardır. Bu yüzden, yoksulluğun kaynağını ku-

' Amerika Birleşik Devletleri, yerinden dağıtıcı bir idarelerarası gelir paylaşımını önemli ölçüde uygulamamış bulunmaktadır. (R.A. ve P.B. Mutigrave. 1990) 1979 da gelir paylaşımı eyalet ve yerel yönetimlere yapılan toplam federal bafıı.şlann sadece yîi/dc 10'unu teşkil etmiş ve *a* tarihten bu yana da ortadan kalkmıştır. Öte yandan, Avustralya'da yapılan îjolir-boşiimü toplanı i'ederal bağışlann yüzde 50'sini aşmıştır.

rutmaya yönelik özel amaçlı ve belli bir oranda da yapılan idarenin katkısı olan bağış türlerinin daha etkin olacağı söylenebilir. Son olarak merkezi yönetimin izlediği doğrudan kamu harcama politikaları, alternatif bir iyileştirici politika olarak gerice yörelere yöneltilebilir.

3. Ulusal Değerlendirilmiş Malların Arzının Desteklenmesi

Yerel ve bölgesel düzeyde yapılan bazı harcamalar, ulusal yönden değerlendirilmiş mal ve hizmet olarak kabul edilebilir. Bu mallar, özellikle topluma yararlı oldukları ve toplumsal değerlerle tutarlı oldukları konusunda, ulusal bir uzlaşma olan mallardır. Bunlar arasında, hamile kadınlar ve bebekler için uygulanan beslenme, uyuşturucu ile mücadele ve evsizlere konut programları sayılabilir. Bu faaliyetler konusunda ulusal bir destek olmadığı takdirde, yerel yönetimler, ulusal değer sistemi ışığında ya da bu programlardan yararlananların siyasal baskılarının olmayışı gibi nedenlerle bu hizmetleri eksik miktarda sunabilirler. Bu durum merkezi hükümetin olaya destek çıkmasını gerektirir.

Merkezi yönetimin bu desteği özel olarak hizmetlerin sağlanması için verilen bağışlar şeklinde olabilir. Bu destek toplu bağışlar şeklinde yapılabileceği gibi daha etkin bir biçimde, yerel yönetimlere maliyeti düşürecek onların da katkısı olan türde bağış yapılabilir. Çok daha yerel bir düzeyde merkezi yönetim, yerel kamu hizmetlerinin tamamını, değerlendirilmiş kabul edebilir ve dolayısıyla yerel bütçeyle tam bir destek vermek isteyebilir. İster selektif, ister genel mahiyette olsun, yapılacak bağışların düzeyi, yerel mali birimlerinin belli özelliklerine bağlı olarak ayarlanabilir. Bu da, ortalama gelir düzeylerindeki farklar nedeniyle ortaya çıkan farklı mali kapasiteler ya da demografik ve iklim koşullarına bağlı olarak farklı ihtiyaçlar olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin ihtiyaç ve kapasitesinin ölçülmesinde ve bağış formüllerinin hesaplarında çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır.

Merkezi Vergi Tahsilatı

Merkezi hükümetin alt düzey (yerel bölgesel) yönetimler namına vergileri tahsil etmiş ve daha sonra bu gelirlerin kaynağı olan yerel yönetimlere iade etmesi sonucu büyük kazançlar (maliyet tasarrufları) sağlanması halinde dikey mali ilişkilerin bir başka versiyonu ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetim vergileri-

nin, devlet vergilerine munzam kesir olarak merkezi yönetimce temsil edilmesi halinde, verginin yönetsel maliyetleriyle mükelleflerin uyum maliyetlerinde önemli bir tasarruf sağlanabilmektedir. Geniş tabanlı bir gelir vergisini, merkezi yönetimin başarılı uygulama imkanı daha büyük olduğundan, adalet açısından da kazanç sağlamış olmaktadır. Aynı şekilde geniş tabanlı, KDV ya da perakende satış vergisi gibi vergilere de, yerel ya da bölge yönetimlerce perakende aşamada, bu yönetimlere kaynak sağlamak üzere munzam kesir uygulaması yapılabilir. Federal Almanya ve Kanada'da merkezi ve il düzeyindeki yönetimler arasında bu tür bir mali işbirliği önemli bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte bu işbirliği sonucu etkinlik kazançları, vergi oranı düzeyinde olmasa bile vergi konularının tanımında yeknesaklık için gerekli maliyetleri de beraberinde getirmektedir.

Bu konuda, kurumlar vergisi bazı ilginç sorunlar ortaya çıkartmaktadır. Kurumlar vergisi hasılatı, gelirin kaynağı olan yer ilkesine göre mi, yoksa vergi mükellefinin ikametgahına göre mi yerel yönetimlere geri aktarılacaktır? Sorun burada ortaya çıkmaktadır. İkametgâh genelde'kurumun merkezinin bulunduğu yer olarak tanımlandığından ve pek iktisadi anlamı olmadığından gelirin kaynağı yer (menşe) ilkesi, vergi hasılat dağılımının temelini oluşturması uygun görülmektedir. Ancak bu sefer de gelir kaynağının bu amaçla nasıl tanımlanacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun cevabı, geliri belirleyen faktörlerin anlamlı göstergeleri temsil eden unsurları içeren bir formüle göre bulunabilecektir (P.B. Musgrave, 1984)

5- Mali Sapmaların Düzeltilmesi

Dikey mali ilişkilerin bir başka gerekçesi de, yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki vergi yükü farklılıkları sonucu ortaya çıkan mali sapmaların giderilmesidir. Bu sapmalar özellikle yerel düzeyde farklı oranlarda uygulanan ve ödeme gücüne göre alman vergiler konusunda görülmektedir. Zira bu vergilerde, vergi yüklerinin fayda düzeyleri ile paralel olması gerekmemekte ve sonuçta mali farklar meydana gelmektedir. Bu durumda, yerel düzeyde alınan vergiler devlet vergilerinin hesabında indirim olarak kabul edilebilir ve bu yolla mali farkların etkilen giderilebilir. Dolasıyla yerel düzeyde alman gelir vergileri, merkezi düzeydeki gelir vergisi matrahından düşülebilir. Bu indirim yoluyla tam olarak giderilmese bile, vergi oranı farklarının etkin bir biçimde azaltılabileceği söylenebilir. Öte yandan yerel vergilerin, devlet vergilerinden tam mahsup edilmesi sistemi, bu farkları ortadan kaldıracaktır. Ne

yazık ki, mahsup sisteminin, yerel yönetimleri, vergi oranlarını mahsup yapabilecek düzeye kadar yükseltip, fiilen vergi hasılatının merkezi hükümetten kendilerine aktarılmasına yol açmak gibi ciddi sakıncaları bulunmaktadır.

IV-YATAY MALİ İLİŞKİLER

İyi işleyen bir federal sistemde çeşitli yönetim kademeleri arasında görülmesi arzulanan mali ilişkilerle, mali sorumlulukların bölüşümünü yeterince incelemiş bulunuyoruz. İleri sürüldüğüne göre, kamu malları konusunda çeşitli bölgesel ve yerel tercihlerin ifadesine imkan vermek ve vergi maliyetlerinin bu sosyal malların sağladığı mekansal olarak sınırlı faydaları ile orantılı olarak dağıtılabilmesi için, mali yönetimin yerelleştirilmesinden büyük etkinlik kazançları doğacaktır. Harcama kararlarının bu harcamaların vergi maliyetlerine bu ölçüde sıkı şekilde bağlanması, yerel ihtiyaçlara karşı daha hassas olan ve daha etkin mali kararların alınmasına imkan sağlayacaktır. Gene iddia edildiğine göre, bölgesel yerel yönetimlere mali sorumluluk verilmesi, mali tercihlerle yakından uyum sağlayacak bir demokratik siyasi yapıyı güçlendirecektir. İleri sürülen bir başka sav da, merkezi hükümetin makro istikrar, dış ticaret ve yurtiçi gelir dağılımı politikalarından sorumlu olması gerektiğidir. Bununla beraber, merkezi yönetimin, çeşitli türde idarelerarası bağış yapılması, yerel yönetimler namına vergi toplanması da dahil olmak üzere dikey mali işlemleri yaparak, çeşitli yönetim kademeleri arasında gerekli ayarlamalar yapma konusunda da önemli görevleri olduğu kabul edilmektedir.

Bu modelin en saf şeklinde, yerel ve bölgesel yönetimler, fayda ilkesine göre finanse edilen sosyal malların arzı ile kendilerini sınırlayarak, ödeme gücüne göre alman vergilerle (artan oranlı gelir vergisi gibi), geliri yeniden dağıtıcı kamu harcamaları politikalarının tamamiyle merkezi hükümetçe uygulandığı sürece, mali "farklar" sorunu ile bu mali farklardan doğan, kaynak dağılımından sapmaların gerçekleşmesi oldukça zor olacaktır. Bu modelde, bireylerin tüketici, şehir sakini, işçi ya da yatırımcı olarak, bir bölgeye yerleşme kararlarını, mali farklara dayandırma konusunda, pek uyarıcı bir etki yoktur, Dolayısıyla, modelde özel kesim ya da kamu kesiminde yatay mali ilişkiler, kaynak dağılımına ilişkin kararları bozmayacaktır. Ne var ki. bu tür bir mali model ancak, iktisatçının hayal dünyasının bir parçası olabilir. Gerçekte, ders kitabında yer alan bu modelden hiçbiri yerel kararlarda potansiyel sapmalarla sonuçlanacak olan çok sayıda sapmalar mev-

cuttur. Dolayısıyla sapmalar, yatay ilişkilerde ayarlama yapmak gereğini ortaya çıkarır. Bir başka deyimle, bu sapmaları gidermek amacıyla bir takım eşgüdümsel düzenlemelerin yapılması zorunludur.

1) Koordinasyon: Eşitleme ya da uyum.

Mali bakımdan yerelleşmenin başlıca faydası imkan sağladığı mali kalıpların çeşitliliği olduğuna göre, kaynak dağılımındaki sapmalardan kaynaklanan mali değişkenlerdeki farkları önlemek için yerel mali sistemleri vergi oranlarını ve harcama düzeylerinin eşitlenmesini savunmak olumsuz sonuç verecektir. Eşitleme yerine uyum süreci ile yerel bölgesel düzeyde mali sistemlerin yatay koordinasyonunu sağlayacak yollar bulunmalıdır. **(P.B.** Musgrave, 1987). Bu uyum sürecinde en önemli etken, idarelerarası mali farkların, sapmalar olmaksızın kalıp kalmayacağına ve hangi mali değişkenlerin koordinasyon gerektirdiğine bağlı olarak ilgili ekonomik faktörlerin hareketliliği ve vergilenmiş ekonomik faaliyetlerin esneklikleridir. Koordinasyon gerektiren vergilerle ilgili olarak, mümkün olduğu ölçüde, bu mali farklar uyumlaştırma düzenlemeleri yoluyla sapmaları giderirken vergi oranı çeşitliliğini korumanın yollarını bulmak uygun olacaktır. Bunun sonucu, yerel yönetimlerarası, genel vergi yükündeki (toplam gelirin bir yüzdesi olarak toplam vergiler) farklar, büyük Ölçüde, yerel sapmalardan kaynaklanan aşırı yükleri içermeyen bazı vergilerdeki farklara yansıyacaktır. Bu vergiler kategorisine giren vergiler, emlak vergilen (özellikle arazi vergisi) fayda vergileri ve daha küçük ölçüde, varış (malın tüketildiği yer) türü satış vergileri ve tam mükellefiyet gelir vergileridir.

2) Mali Sapmaların Kaynak ve Çareleri

Uygulamada yerel ve bölgesel yönetimler arasında mali sapmaların oluşturulmasını hazırlayan koşullar nelerdir? Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin geliri yeniden dağıtıcı politikaları ile tam olarak tatmin edilmeyen geliri yeniden dağıtma amaçları olabilir. Bu amaçlar, gelir vergisi gibi, ödeme gücüne' dayalı vergilerde ifadesini bulan ve toplumca belirlenmiş dikey adalet standartlarını içermektedir. Dolayısıyla, bu da yoksul kişileri, gelir bölümünü düzeltici türde vergi ve harcama politikalarının uygulandığı bölgelerde yaşamak, zengileri bu yönetim bölgeleri dışına çıkmak konusunda özendirici etki yapacaktır. Bu tür bir sapmanın önlenebilmesi için, merkezi yönetimce, yerel gelir vergilerinin ilgili merkezi gelir vergisinden mahsubuna, ya da matı atımdan İndirimine imkan verme konusundaki

önlemi dışında yapılacak pek bir şey de yoktur. Daha önceden de belirtildiği gibi işçilerin ve bölge sakinlerinin hareketliliği, sermayeden çok daha az olduğundan, ılımlı gelir vergisi farkları kalıcı olabilir. Bu yüzden bu farkları belli sınırlar içinde tutabilmek için yerel idareler arasında karşılıklı anlaşma olması istenmektedir.

İkinci ve potansiyel olarak daha ciddi bir sapma türü, ücret vergisi ve kurumlar vergisi gibi kaynak ilkesi temelli gelir vergilerindeki farklar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. İkinci bölümde 6. paragrafta belirtildiği gibi, bölgede yerleşik olmayan kişilerin elde ettiği gelirden pay almak için, yerel yönetimlerin gelir kaynağım vergilendirme yetkisinin tanınması genel kabul görmüştür. Bu yetkinin en iyi şekilde uygulanabildiği vergiler, ücret, kurumlar ve emlak vergileridir. Emlak vergisindeki farklar, bu verginin özellikle, esneksiz arza sahip bir faktör olan araziye uygulanması halinde, kaynak dağılımında nispeten daha az sayıda sapmalara yol açmaktadır. Bununla birlikte, ücret vergileri ile kurumlar vergisinde durum böyle değildir. Ücret vergisindeki farklar emek, kurumlar vergisindeki farklar ise sermayenin kararlarında sapmalara yol açabilir. Ne var ki kaynağa göre vergilendirme yetkisi ilkesi bir idarelerarası eşitlik standartmm uygulanmasını gerektirir görünmektedir. Bu da her yönetimin, diğer bölge sakinlerinin elde ettiği gelirden, eşit vergi payı alma talebini haklı kılar. Dolayısıyla, hem idarelerarası eşitlik ve hem yerel tarafsızlık, bu iki verginin eşit oranlı olmasını icabettinr. Son olarak uygulandığı şekle bağlı olarak, idarelerarası ticaret ve tüketim üzerinde saptırıcı etkileri olan ürün vergileri bulunmaktadır. Menşe türü ürün vergileri ticaret kalıplan üzerinde sapmalara yol açmaktadır. Bu vergiler yerel düzeyde uygulanacak olursa bu etkileri gidermek için eşitlenmeleri gerekir. Oran farklılıkları korunacaksa, tercih edilecek ürün vergisi türü varış türü satış vergileridir. Bununla birlikte katma değer vergisi şeklinde uygulanacak olursa, ihraç edilen mallara vergi iadesi ithal eden idarenin oranlarıyla ithal mallarının telafi edici vergiler yoluyla sınır vergi ayarlamaları yapmak gerekecektir. Fakat ne yazık ki, yurt içinde sınır vergi ayarlamaları halen uygulanmaktadır. Kaldı ki merkezi yönetimin katma değer vergisi uygulaması gerekse ve elde ettiği hasılatı yerel yönetimlere iade etmesi söz konusu olsa bile, bu hasılat iadesinin hangi temele dayanarak yapılacağı ve yerel vergi oranlarındaki farklılaşmanın gerçekte, merkezi yönetimce yapılıp yapılmayacağı da açık değildir. Bu da, ilke olarak perakende satış vergilerinin, yerel bölgesel yönetimlerce tercih edilen vergi türü olmasına yol açmaktadır. Bununla beraber vergiyi alan idarenin pera-

kende satış yapışma göre, bu vergi idari olarak uygulanmaya elverişli olabilir ya da olmayabilir. Kanımca Türkiye de koşullar bir perakende satış vergisi için elverişli değildir. Gene de bu yargının düzeltilmesine hazırım. Bir nokta daha belirtilebilir. Bir perakende satış vergisi, saptırıcı ticaret etkilerini büyük ölçüde önleyebilirse de, sınırı geçerek alışveriş yapma sorununu çözümlemeyecektir.Yüksek satış vergisi uygulanan yönetim bölgelerindeki sakinler, verginin ya hiç olmadığı ya da düşük bir oranda uygulandığı komşu bölgelere geçerek alışveriş yapmaya istekli olacaktır. Bu tür bir sapma Avrupa Ortak Pazarında görülmekte olup, bir ülke içinde idarelerarası ayırımların olması halinde, çok daha yaygın olacağı açıktır. Bu sorun, hem ulusal hem uluslararası düzeydeki ortak pazarlarda başlıca ikilemi oluşturmakta olup, bu yüzden merkezi hükümet tarafından tek bir katma değer vergisi uygulanıp, bu hasılatın yerel bölgesel yönetimler arasında belli bir gelir paylaşımı ölçüsü ile dağıtılması konusunda tutarlı görüşler ileri sürülmektedir.

V-ETKİN VE UYUMLU BİR MALİ YAPININ OLUŞUMUNA İLİŞKİN SONUÇLAR

Bir ülkede, etkin ve uyumlu bir mali yapının oluşmasına ilişkin sonuçlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

1) İdarelerarası kamu harcama ve vergi ödevleri, yerel kamu hizmetlerinin düzey ve bileşimine ilişkin tercihlerin ifade edilmesine imkan verecek biçimde, harcamaların mekansal faydalarına göre bölüşülmelidir. Merkezi yönetim ulusal çapta faydalan bulunan mal ve hizmetlerin arzından ve devletin gelirin yeniden dağılımı ve istikrar fonksiyonlarından sorumlu olmalıdır.

2) Yerel-bölgesel yönetimlere, bu yönetimlere uygun harcamalaıı finanse edecek yeterli kaynaklar sağlanmalıdır.

3) **Yerel-bölgesel yönetimlere (a) bu yönetimlerce sunulan hizmet faydalan ile sıkı sıkıya bağlantılı (b) kaynakların dağılımını ciddi biçimde bozmayacak vergiler kaynak olarak verilmelidir. Bunlar, çeşitli ücret, resim ve özellikle emlak-arazi vergileridir.**

4) Buna ek olarak, gelirin üretildiği yerde vergilendirme yetkisine dayanarak, yerel yönetimlerin ücret vergisi ve kurumlar vergisi gibi kaynak tabanlı gelir vergilerini uygulaması da uygun

görülmektedir. Bununla birlikte idarelerarası eşitlik ve yerel tarafsızlık gerekçesiyle, bu vergilerin eşit oranlarda uygulanmaları gerekmektedir.

5) Yerel düzeydeki yönetimler, merkezi yönetimin geliri yeniden dağıtıcı politikalarını desteklemek isteyeceklerinden, sınırlı ölçüde, tam mükellefiyet esaslı gelir vergileri uygulanabilir. Başka amaçlar güdüldüğünde, yerel sapmalara yol açmamak için, bu vergilerin uygulanması salık verilmez.

6) Yerel-bölgesel düzeyde farklı oranlı satış vergileri uygulanabilir, ancak idari uygulanabilirlik gerekçesi ile ulusal bir katma değer vergisi olması ve bu vergi hasılatının bir bölümünü yerel yönetimlere paylaştırması tercih edilebilir.

7) Kamu harcamalarının faydalarının aksak ve eşitsiz dağılımı sebebiyle, çeşitli türdeki dışsalhklarm giderilmesi için dikey ayarlamalar gerekebümektedir. Dışsallığın türüne göre bu ayarlamalar, bir bölümü yerel yönetimce karşılanan ve merkezi yönetimce belli hizmet türleri için verilen bağışlar, bölgeye dışardan gelenleri, kamu hizmetleri kullanımı bedelini Ödetmek için düşünülmüş Özel yerel vergiler, yerel yönetim birlikleri, telafi edici yan ödeme düzeltmeleri gibi ancak merkezi yönetimin gücü ile gerçekleşecek mali araçlar olabilir.

8) Belli bir amaca yönelik bağışlar, ulusal düzeyde değerlendirilmiş hizmet niteliğini taşıyan konulardaki yerel yönetim harcamalarını desteklemek amacıyla da verilebilir. Buna mukabil, gelir temelli bir formüle göre dağıtılan toplu bağışlar, merkezi yönetimin bölgesel yeniden dağılım hedefine ulaşmak için uygun görülebilir. Bununla birlikte,belli bir amaca yönelik ve yerel yönetim katkılı olup da, yoksul kişilere doğrudan parasal yardımı hedefleyen bağışlar, bu tür bir yeniden dağılım konusunda daha iyi bir araç niteliğine haiz bulunmaktadır.

9) Yerel harcamaları finanse etme konusunda uygun olsalar bile bazı vergilerin merkezi yönetimce daha etkin bir biçimde alınabileceği söylenebilir. Varış ilkesi temelli katma değer vergisi, bunun örneğidir. Bu durumda, üzerinde anlaşılan bir hesaplama şekline göre merkezi ve yerel yönetimler arasında yapılacak bir gelir bölüşümü tercih edilen bir çözüm olacaktır. Diğer hallerde, sözgelimi gelir vergisinde yerel yönetimlerce, bir merkezi yönetim vergisine munzam kesir olarak uygulanacak ancak merkezi yönetimce toplanacak bir ek yükümlülük tatbik edilebilir.

IV. TÜRKİYE ÖRNEĞİ: YORUM

Ne Türk mali sisteminin tarihsel gelişimi ne de bu sistemin temelinde yatan siyasal karmaşıklıklar hakkında fazlaca bir şey bilmeyen bir yabancı olmama rağmen, beni misafir edenlerin temin ettikleri bilgilere dayanarak belli açık yorumlar yapmanın kabil olduğu kanaatindeyim Türkiye örneğinde, tarihsel olarak ABD, Almanya, Avustralya ve diğer federal ülkelerde olduğu gibi federal bir sistem söz konusu değildir. Gene tarihsel olarak, federal sistemler, üye devletlerin biraraya gelip bir ulusal anayasayı kabul etmeleri, merkezi yönetime (federal devlet) belli mali ödevleri vererek, vergileme haklan verip ödev ve hakların sınırlarını çizmeleri geri kalan yetkiler; iye devletlerde alıkoyarak oluşturmuş bulunmaktadır. Halbuki, Türkiye'de kökü Osmanlı İmparatorluğn'na dayalı büyük bir merkezi tarihi olan ve Fransız merkezi yönetim geleneğine sahip üniter bir devletle karşı karşıyayız. Bu tür bir egemen merkezi yönetim modeli, daha yeni esneklik kazanmaya başlamıştır. Yerel yönetimler belli ölçüde kendi seçmen tabanlarına dayalı bir yönetim birimi hüviyetini kazanmışlardır. Bununla beraber, gelir kaynakları büyük ölçüde merkezi denetim yetkisine kalmış, devlet yardımlan karmaşık bir biçimde dağıtıma tabi tutulmuş, harcama ödevleri gelir kaynakları ile tutarlı hale getirilmemiştir. Büyük şehir belediyeleri kent birimleri ve diğerleri arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bütün bunlar, mali yapının, sistematik bir biçimde ele alınması ve rasyonalizasyonu için çok şey yapılabileceğinin göstergeleridir. Bu tebliğ umarım bu amaca yönelik faydalı bir temel oluşturacaktır.

Peggy B. MUSGRAVE
"İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLERİN PRENSİPLERİ"
YORUM

Ömer Faruk BATIREL<*>

Tebliğin genel içeriği konusunda herhangi bir itirazın sözkonusu olmayacağı ve tebliğin genel sistematiği oldukça tutarlı ve bütünsel olduğu için benim yorumum iki yönlü olacaktır. Birincisi, tebliğin gerçek dünya koşullan olarak aldığı, ABD federal sistemine ilişkin sorunları biraz da test etmek niyetiyle açmak istiyorum. Yorumumun ikinci bölümünde normatif modelin Türkiye'ye ilişkin çıkarsamaları tartışılacaktır.

1. Öncelikle, tebliğin 7.sayfasında yer alan ve özellikle ABD federal sistemi ile bağlantılı olarak belli yönetim kademeleri için uygun bulunan vergi türlerinin performansları üzerine birkaç söz söylemek istiyorum. Herber**'in yaptığı bir incelemeye göre** (Richard D.Irwin, **Modem Public Finance, 1983, s.361) federal gelir vergisinin gelir bölüşümü istikrar ve gelir esnekliği yönünden çok mükemmel olduğu, kaynak dağılımı tarafsızlığı yönünden** başarısının **orta düzeyde olduğu anlaşılmaktadır. Federal kurumlar vergisinin performansı da iyi kabul edilmektedir (kaynak dağılımı tarafsızlığı gene orta düzeyde). Federal bordro vergilerinin** başarısı **ise orta düzeyde bulunmuştur. Bordro vergileri içinde federal eyalet işsizlik sigortası bordro vergisinin** istikrar **yönünden** başansı **mükemmel, federal OASDHÎ (Old-age, Survivors, Disability ve Hospital Insurance) bordro vergisinin ise gelir bölüşümünde** adalet **yönünden performansı kötü olarak değerlendirilmiştir. Eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde alman genel satış vergilerinin bölüşüm adaleti ve istikrar yönünden işleyişi kötü bulunurken, kaynak dağılım tarafsızlığı iyi düzeyde, gelir esnekliği ise orta düzeyde olduğu tahmin edilmiştir. Vergiler içinde** en kötü **performansı sergileyen eyalet ve yerel selektif satış vergileridir. Eyalet ve yerel emlâk vergilerinin de gelir bölüşümünde adalet ve istikrar açısından performansının kötü olduğu buna karşılık gelir esnekliği ile kaynak dağılımı tarafsızlığının orta düzeyde olduğu hesaplanmıştır.**

(*) Marmara L'niversilesi, İktisadi ve IdaH iîilimler Fakültesi Dekanı,

Görüldüğü üzere, tebliğde, de belirtildiği gibi (s.6) geniş tabanlı satış vergilerinin istikrar amaçlı işleyişi mükemmeldir, selektif lüks tüketim vergilerinin yerel düzeyde uygulanmasının gelir bölüşümünde adalet açısından başarısız olduğu anlaşılmaktadır.

2. Tebliğin 11. sayfasında yer alan mali refeabet konusunda da şu açıklama yapılabilir. Tebliğde mali farkların, bölge sakinleri ve tüketicilerin yerleşme kararları üzerindeki etkileri üzerinde açıklama yapılırken finansmanın fayda vergilemesi yoluyla yapılması halinde tahrip edici bir 'etki olmayacağı savunulmaktadır. Kanımızca, mali farkların üretici ve tüketiciler üzerindeki etkileri farklı olacaktır. Bir başka deyimle, üretici kesimin (işletmelerin) kamu hizmet faydaları verijp yüklerinin altında kalırken, bölge sakinlerinin (üretici olmayan) mali farkları negatif olabilir. Bunu önlemek için, yerel yönetimlerin kamu hizmet demetlerini; işletmeleri, yönetim alanı dışına taşımayacak şekilde şekillendirmeleri gerektiği, zira vergiler konusunda yeterince esnek olmadıkları savunulmaktadır (Browning, Edgar, Browning Jaquelene, Public Finance and the Price System, Macmillan, 1979 ss.316-317).

3. Diferansiyel seyyaliyet konusunda şunlar söylenebilir. Tebliğde, (s.18) yerel ve bölgesel yönetimlerin yeniden dağıtıcı politikalar izlemeleri halinde, zengin kişilerin bölgeyi terkedecekleri, buna karşılık yoksulların bu yönetim bölgelerinde yaşamak isteyecekleri belirtilmiştir. ABD'de yapılan bir araştırmaya göre, bireyleri bölge dışına çıkmaya iten ve nüfus hareketlerine yol açan başlıca faktör, kamu lîızmet demeti değildir. Zira, yerel harcamaların hacim ve bileşimi, piyasa dışı siyasal süreç aracılığı ile belirlenmektedir. Halbuki, gelir, satış ve mülk değerleri üzerinden ödenen vergiler yüksek gelirlilerin aleyhinedir. Dolayısiyle mali bakımdan uyarılmış göçlerin temel sebebi, vergileme farklarıdır (ve yerel hizmetleri finansman şeklidir). Harrisburg kentsel bölgesi için kurulan model, varsayımları"doğrulamıştır (Arons, J.Richard, Schvvartz, Eli; Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments, National Tax Journal, Volume XXVI, No. 2, June 1973. ss. 137-159)

4. Tebliğde yer alan dışsallık düzeltimi konusunun dikeyden çok ağırlıklı olarak yatay ilişkiler konusu olduğu kanısındayım. İdarelerarası dışsallıklar, farklı düzeydeki idareleri etkileyebileceği gibi, aynı düzeydeki idareleri de içerebilir. Tebliğde yer

alan dışsallık düzeltimi ile ilgili en ideal araçların da şarta bağlı ya da blok bağışlar olduğu belirtilmektedir.

Tebliğde mali sapmaların (yatay mali ilişkiler başlığı altında) kaynakları ve bu konudaki çareler ileri sürülürken (s.18) merkezi yönetimin yerel gelir vergilerinin ilgili federal vergiden mahsup ya da indiriminin araç olarak kullanılabileceği belirtilmiştir. Kanımızca gelir vergi mahsubunun ya da indiriminin gerekçesi özellikle mükerrer vergilemedir.

5. ABD, 1972 tarihli Eyalet ve Yerel Yönetimlere Yardım Kanunu, genel gelir paylaşımı aracını (genel bağışlar) mali güçleri eşitleme amacının temel aracı olarak kabul etmesine rağmen, ister dikey ister yatay dengesizlikler olsun ençok kullanılan araçların şartlı bağışlar olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağış türü de yerel yönetimlerin hareket alanını kısıtlamaktadır. Genel bağışların (gelir paylaşım fonu) verilmesinde, nüfus, fert başına gelir (gelir düştükçe bağış artmaktadır) ve vergi gayreti (toplam eyalet ve yerel yönetim vergileri/toplam eyalet geliri) faktörleri dikkate alınmaktadır (Senato formülü), Temsilciler Meclîsi formülünde ise bu faktörlere kentîeşmiş nüfus faktörü ile eyalet gelir vergisi tahsilatlarına ilişkin bir değişken daha eklenmektedir. Nüfus esasına göre verilen genel bağışların yatay ilişkileri de düzelttiği ileri sürülmektedir.

ABD mali federalizminde de görüldüğü gibi, federal bağışların mali ilişkilerin düzeltilmesinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir (1981'de eyalet ve yerel öz gelirlerinin %30 kadar, Bkz. Herber Tablo 18-4 ss. 371-372).

Son olarak, -gerçekleşip gerçekleşmediğini bilmiyorum- şarta bağlı bağışların konusu olan bazı programların (kanalizasyon, su, ulaşım, okul yemeği, çocuk beslenmesi, fakirlere enerji yardımı ve meslekî rehabilitasyon) bir fon oluşturularak (kaynağı federal özel tüketim vergileri) AFDC (çocuklu ailelere yardım) programı ile gıda pulu gibi federal yardım programlarının ise doğrudan eyaletlere bırakılması önerilmektedir.

Şimdi, idarelerarası mali ilişkiler konusunda Türkiye örneğine ilişkin açıklamalarla ilgili yorumumuzu sunuyoruz.

6. Osmanlı toplum düzeninde, Tanzimat dönemine kadar komün yönetimi anlamında bir yerel yönetim sisteminin sözkonusu olmadığı söylenebilir. Bu ilk dönemde dini cemaatlerin ağırlığı fazla idi. Tanzimat sonrası, gelişmelerin ve bugünkü il yöne-

timinin yasal temelini oluşturan 1913 Geçici Vilayet Kanununda yerel demokrasi ve yönetimin oluşmasına katkıda bulunduğu söylenememektedir. Ancak TBMM hazırladığı ilk 1921 Anayasası'nda il ve nahiye yönetimlerine özerklik tanındığı ve il ve nahiye şuralarının bölge halkı tarafından seçilmesine imkân veren hükümler bulunduğu anlaşılmaktadır (Bkz. Ortayb, Ilber; Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, İstanbul, 1975 ss. 206-209). Ne var ki, 1924 Anayasasında bu ilkeler değiştirilerek tekrar merkezi yönetim esası benimsenmiştir. Nitekim 491 numaralı 1924 Anayasasının 89. maddesine göre Türkiye'nin vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların nahiyelere bölünmüş olduğu ve nahiyelerin de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir. 90. maddeye göre vilayetlerde şehir, kasaba ve köyler tüzel kişiliğe sahiptir. 91. maddeye göre de illerin göreceği işlerin, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esasına göre yönetileceği öngörülmüştür. Görüldüğü gibi yerel seçim ve demokrasi sözkonusu değildir. Organik Kanunlarda mevcut olmakla birlikte Anayasal olarak yerel seçim esası, Cumhuriyet sonrası ilk defa 1961 Anayasasının 116. maddesi ile tanınmıştır. 1982 Anayasasında (127. madde) ise yerelleşme ve yerel özerklik konusunda, belli kısıtlamalar öngörülmüş ve seçilmiş organların İçişleri bakanınca görevden uzaklaştırılacağı ve yerel hizmetlerin görülmesinde, başlıca kamu idaresinin bütünlüğü, hizmette birlik, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla merkezi idarenin idari vesayete sahip olduğu anayasal kural olarak vurgulanmıştır. Görüldüğü gibi, Türkiye'de yerelleşme ve merkezileşme eğilimleri Anayasal dönemler itibariyle farklılık göstermektedir.

7. Türkiye'de hizmet bölüşümü yönünden temel aksaklıklar şu yönlerde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, yerel yönetim hizmetlerinden bir bölümünü merkezi yönetim üstlenmiştir. İl özel idarelerinin hizmet alanı tutarlı değildir. Bu konuda Sayın Nadaroğlu'nun tebliğinde yeterli açıklama mevcuttur. Bence ikinci ve kanımca daha temel sorun, Musgrave'in tebliğinde belirttiği mekansal (spatial) sınırların belirlenemediği yerel yönetim türleridir. Hizmet alanının coğrafi ve mekansal sınırlan kesinleşmeyince, taşma ve dışsallık olup olmadığı, başka yönetim sakinlerine hizmet ya da vergi ihracı olup olmadığı, ilgili yönetim sakinlerine özgü vergi yükümlülüklerim belirlemek de mümkün olmamaktadır. Sözgelimi büyük şehirlerde, ilçe yönetimleri bağımsız belediye olarak kabul edilmiştir. İlçe belediyelerinin sınırları, merkezi teşkilatın kaza yönetim sınırlarına göre çizilmiştir. Merkezi idarenin bir parçası olarak il yönetiminin bütünlüğü içinde, bağımsız ilçe yerel yönetimi anlamsızlaşmaktadır. Hizmet

alanlarını (kanalizasyon, şehir içi ulaşım, su, zabıta, itfaiye, çöp toplama) ilçe sınırlarına göre sınırlama ekonomik olarak etkin değildir (İstanbul'da şehir içi ulaşım niteliğindeki şehir hatları işletmesinin bir KİT'e bağlı olduğu da belirtilmelidir). Bazı hallerde teknik olarak mümkün de değildir. Nitekim bu ortak hizmetler büyük şehirde büyük ölçüde, büyükşehir belediye yönetimince üstlenilmiştir, îlçe yönetimleri, ilçe içi yollar, parklar çeşitli kültür merkezleri gibi faydalan gerçekten bölge halkınca hissedilecek oldukça sınırlı bir hizmet paketi sunmaktadır. Kanımca bu dar hizmet alanının, yerelleşme, yerel özerklik ve tüketici tercihleri ile tutarlı olma konusunda bir katkısı olmamaktadır. Bu konuda ikinci örnek il özel idareleridir. Genel merkezi yönetimin bir parçası olarak ve başında merkezi idarenin bir ajanı olan valinin bulunduğu il özel idarelerinin hem hizmetleri yerel nitelik taşımamakta, hem de merkezi yönetim ve il içi belediye hizmetleri ile tedahüle yol açmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin üstlendiği hizmetlerin gelir esnekliği oldukça yüksektir. Hizmet talebini göç olayı ve turistik merkezlerle iş merkezi niteliğindeki yerel yönetimlerin yerleşik bir yapıda olmayışı oldukça artırmaktadır. Yerel yönetimlerin (özellikle belediyeler) alt-yapı yatırından maliyet yükümlülükleri, merkezi yönetimden daha büyük boyuttadır. Kaldıki hizmet talebi göç sebebiyle büyükşehir belediyelerinde turizm politikası çerçevesinde turistik belediyelerde, ulusal olarak desteklenmesi gereken kamu hizmet türleri artmaktadır. Mali özerklik söz konusu olmadığından mali rekabetten söz etmek de mümkün değildir.

Türkiye'de genel koşulsuz bağışların amacı, dikey mali ilişkileri düzeltmek olmayıp, yerel yönetimleri siyasal olarak desteklemenin bir aracıdır. İdari vesayetin bir gereğidir. Sıkı bir şekilde denetlenen (personel atamaları ve bütçeler aracılığı ile) harcamalara ek olarak gelir bütçesi de bu yolla denetlenmiş olmaktadır.

Yerel yönetimler içinde (belediyeler) gelir kaynakları içinde yerel özerklik taşıyan temel kaynak, emlâk vergisidir. Diğer beş verginin (ilân-reklâm, eğlence, haberleşme, elektrik-havagazı tüketim ve yangın sigorta vergileri) bölgesel kaynak olma özelliği oldukça tartışmalıdır. İl özel yönetimlerinin de sadece taş ocaklan resim ve harçları ile İskele Resmi gibi, iki Öz kaynağı olması, hiçbir vergi yükümlülüğüne sahip olmadığını göstermektedir.

8. **Türkiye'de yukarıda harcama ve gelir özellikleri, yerel yönetimlerin temel örneği olan belediyelerin, kesinleşmiş verile-**

rine göre 1982-1986 dönemi gelirleri, bu idarelerin gelir kaynaklan yönünden merkezi yönetime bağımlılığını yansıtmaktadır.

Veriler ancak 1986 yılma kadar elde edilebilmiş ve Türkiye'de bu yıl emlâk vergilerinin, belediye gelir kaynağı olarak ilk beyan yılı olması bakımından anlamlı kabul edilmeyebilir. Buna rağmen gene de Türkiye'de belediye gelirlerinin %70-80'inin öz kaynaklan dışında, devlet bütçesinden (yaklaşık % 50) ve bağış yardım ücret kaynaklarından {% 30) sağlandığı anlaşılmaktadır (Bkz. D.İ.E., 1989 İstatistik Yıllığı, Ankara, 1990 ss. 412-413). 1980 sonrası merkezi yönetim vesayetinin Anayasal olarak vurgulanması ve yerel yönetimin merkezi idareye genel gelir paylaşımı ile bağlı hale gelişi, (özellikle nüfus esasına göre belediyeleşme) yerel özerkliği sınırlamaktadır.

Sorunun çözümü, yerel yönetim sınırlarının, merkezi idarenin teşkilat yapısından kurtanlarak yerel özelliği güçlü vergi kaynakları ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bağışlamı şartlı hale getirilmesidir. Bu da, bundan on yıl önce tekrarlandığı gibi, bu"konudaki siyasal istekliliğe ve idari uygulanabilirliğe bağlıdır (Bkz. Wîseman, Jack, Revenue-Sharing Betvveen Central and Local Government, Vergi Reformları Kongresi İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1981 s.377). Ancak gerçekleşmediği takdirde, yerelleşme ve yerel demokrasiden fazla birşey beklememek gerekir.

Peggy B. MUSGRAVE

PRİNCİPLES OF INTERJURISDICTIONAL FİSCAL RELATİONS

COMMENT

Ömer Faruk BATIREL*

My comment is going to be brief because I am in no fundamental disagreement vvith the general framework of the paper. My remarks are tvvofold: First, I shall attempt to test the case of US fiscal federalism vvhich the author seems to consider as a real-world circumstance. Secondly, I shall discuss the implications of the normative model for Turkey.

1. First of ali, I vvould like to point out a few issues about the relative performances of the different categories of taxes that are basically related to the US fîscal system (these taxes are listed in the table on the 7th page of the paper). According to a study conducted by Herber (Richard, D. Irwin: Modern Public Finance, 1983, p.361) the performance of the individual income tax is excellent vvith respect to stabilization and long run elasticity, and fair vvith respect to allocation. Estimations regarding the federal Corporation income tax indicate a good overall performance except for a fair degree of allocative neutrality. The. intergoal effects of the federal payroll taxes are found to be satisfactory.

Among the payroll taxes the federal state unemployment insurance payroll tax is observed to be excellent vvith respect to stabilization; and the federal OASDHI payroll tax performs poorly vvith respect to distributional equity, VVhile the general retail sales taxes collected at the level of states and local governments manifest a poor performance in relation to equity and stabilization, their allocational neutrality and revenue elasticity are predicted to be good and fair respectively. The worst performance is achieved by the state-local seleetive sales (excises) taxes. The state-local property taxes have a poor performance vvith regard to equity and stabilization, but their neutrality and elasticity appear to be fair."

Ali this confirms the argument (p.6) that, the stabilization-ori eh ted funetioning of the broad-based sales-taxes is excel-

* Ömer Faruk İİATIRKL, l'nılesMor tıfTıhlic Finunee, Dean, Faculty oCKconnmk anıl Administrative Sciences, Marmara University.

lent. The local enforcement of the seleetive luxury taxes brings about poor results.

2. I have a further comment regarding the issue of fiscal competition (p.ll). VVhile deseribing the effects of the fiscal differentials upon the choices of location made by the district inhabitants and consumers, the author argues that, no destruetive effects vvould be expected if the service costs vvere fmanced through benefit-type taxes. In my opinion, the effects of the fiscal differentials upon the consumers and the producers (investors) vvould be different. Fiscal residues vvould probably be different for these groups. In other vvords, the consumers might have a fiscal advantage, vvhile the producers vvould enjoy a level of public service benefit that vvould be lovver than their tax burdens. It is claimed that, such distortions could be avoided if local governments vvould offer a bundle of public services shaped to satisfy both producer and consumer demands (see Brovvning, Edgar, Rrowning Jaquelene; Public Finance and the Price System, MacMillan, 1979, pp. 316-317).

3. The author asserts that, the redistributive policies pursued by local governments vvould probably lead the rich to leave the district and the poor to flovv in (p.18). An empirical study condueted in the US implies that, the bunch of public services is not the principal factor vvhich induces the people to leave the district and creates the population movements.The reason for this is the fact that, the volume and composition of local expenditures are usually determined by the political process, vvhereas the burden of the taxes on property and sales is usually placed on the rich. Hence, the fundamental reasons of fiscally induced migrations are the budget fmancing techniques and the tax-rate differentials. The model established for the population movements in the city of Harrisburg has yielded results that confirm the hypothesis (see Aronson, J. Richard, Sch\vartz, Eli; Financing Public Goods and the Distribution of Population in a Svstem of Local Goverments, National Tax Journal, Vol XXVI, No.2, June 1973, pp. 137-159).

4. Spillover correction may be more relevant to horizontal rather than vertical fiscal imbaiances. İntergovernmental externalities usually involve districts that are at the same administrative level as vvell as those that are at different levels. It is claimed that, the best remedies for intergovernmental extemalıties are conditional and block grants.

' In the section concerning horizontal fiscal relations, the author suggests that, the technique of income tax deduction or credit may be an instrument for mitigating the fiscal distortions, the sources and remedies of vvhich she is discussing (p.18). I think that, local income tax deduction or credit is particularly justified as an instrument to avoid multiple taxation.

5. Although the Fiscal Assistance Act of 1972 (for states and local governments) adopts general revenue-sharing (unconditional grants) as the essential instrument to equahze fiscal povvers, conditional grants are used for most of the imbalances, vertical or horizontal (the percentage was 81 % for the year 1981; Herber, p.361). This type of grant system, admittedly restricts the local governments' capacity to maneouvre. Unconditional grants (revenue-sharing fund) are given on the basis of population, per capita income (as income decreases, the grants rise) and tax effort (defined as the ratio of total state and local government taxes/total state income). This is called the Senate Formula. In the House Formula, urbanized population and state income tax yield are added to the variables already mentioned. It is argued that, general grants given on the basis of population also help to correct horizontal fiscal imbalance.

Lastly, there was the intention to transfer some conditional grants programs (for sevvage systems, vvater supplies, transportation, schooî lunches, infant nutvition, energy aid to the poor and vocational rehabilitation) to the state governments by means of a trust fund (source: federal excise taxes). AFDC (Aid Families vvith Dependent Children) and food stamp programs vvere also considered transferrable (I don't knovv vvhether this has been realized).

Novv, I vvould like to discuss the author's comment on the Turkish case.

6. It is usually claimed that no local government similar to community administration existed in the Ottoman Empire until the Era of Reformation (Tanzimat; 1839). At the early stage, religious communities and foundations vvere performing community functions and running special-purpose administration. One cannot say that the developmenls realizod in the Tanzimat period and the Provincial Administration Act of 1913 (vvhich stili forms the basis of current regulations) have made a significant contribution to the emergence and functioning of local democracy and decentralization. Hovvever, the ('onstitution of 1921 prepared by the

Turkish Grand National Assembly had pioneering articles that allowed autonomy to city and county administrations. Their councils even had an electoral basis (see Ortaylı, İlber; Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, İstanbul, 1975, pp. 206-209 - "Tradition of Local Government"-). Unfortunately, these principles were not included in the Constitution of 1924. According to this Constitution, the subnational governments vvere the provinces. The provinces comprised the counties, the counties comprised the boroughs, and the boroughs comprised the towns and villages. According to article 90, the provinces, cities, tovvns and villages vvere legal entities.

Article 91 stipulated that, provincial public services wo^ uld be carried out in accordance vvith the principle of extended administrative povver and division of public functions. Obviously, local elections and democracy did not exist.

The local governments realized their complete electoral bases only after the enactment of the article 116 in the Constitution of 1961. But, the Constitution of 1982 brought some restrictions to the local autonomy (article 127) and prescribed the rule of administrative tutelage aimed at preserving the integrity of public administration and the uniformity in service provision. This rule vvas also meant to meet the local needs adequately and to supply the Ministry of lnternal Affairs vvith the authority to dissolve the elected bodies in case of corruption. To resume, the tendencies tovvards centralization and decentralization have varied considerably in different constitutional periods.

7. Examples of the disproportionate alignment of the public service in Turkey are the followving: First of ali, there is an inconsistency and oveıiapping among the fiscal functions of central and local governments. As indicated in detail in Professor Nadaroğlu's paper, the central government has taken över a part of the duties legally prescribed to the local governments. Professor Musgrave corectly points out that, a conflict arises in the field of local governmental services, vvhere the spatial boundaries of these governments are not clearly defined. i think, this is a more fundamental problem. Since the geographical and spatial Hmits of the services have not been defined vvith precision, the policy makers are unablc to clarify the intergovernmental externalities. They cannot determine vvhether any tax or service exportation onto other districts' inhabitants has taken place. They also have problems in determining the tax liabilities of a district's inhabitants.

For instance, counties in metropolitan areas have their own autonomy and electoral base. Hovvever, their boundaries are identical vvith the central govemment's county limits. Hence, the county vvith a separate local government becomes a meaningless entity and causes an overlapping of functions. Furthermore, it is allocatively inefncient to limit the boundaries of the metropolitan sevvage system, of city transportation, vvater supplies, municipal security, fire service and garbage collection services (İn istanbul, the city maritime lines, obviously a part of the city's transportation system are run by an establishment affıliated to a state economic enterprise). In such cases, it is technically impossible to draw limits for local services. Therefore the essential local services have been greatly taken över by the metropolitan municipalities in the big eities. County municipalities offer only a restricted bundle of public services comprising intra-county roads, public parks and various cultural services. It is. really the peöple of the related district vvho enjoy the benefits of these services. In my opinion such narrovvly defined service areas do not contrihute to decentralization, local autonomy or the correspondance of local services to consumer choices. The services provided by the provincial administrations form a second example for the inefficiency of local government services. These administrations are agencies of the central government and they are headed by governors. Their services are not of a local nature and they overiap vvith central and municipal services.

In Turkey, the income elasticity of local services is higher than that of the governmental services. Migration from one district to another and the touristic or business attractions of certain municipalities strengthen the demand for special local services. The local governments' social overhead capital has considerable cost-commitment and is more diffucult to implement for fast urbanized areas (this is particularly relevant to subvvay and sevvage systems, intra city road systems and transportation). The number of public services to be nationally supported increases steadily. Since there is no fiscal autonomy, fiscal competition is also missing.

İn our country, the objective of unconditional grants (general revenue sharing) is not to eorrect vertical fiscal imbalances, but to control and suppress the local governments politically. This is a by-product of administrative tutelage. VVhile expenditures are tightly controlled by menns of budgets and personnel employment, the revenue budgets are subjected to control by means of granting systems.

In the Turkish fiscal system, the only source of tax revenue for the municipalities is the property tax. The local-regional nature of the remaining five municipal taxes (announcement-advertisement tax, communication tax, electricity and LPG consumption tax and fire insurance tax) are highly debatable. Other local governments (provincial city administrations) have virtually no tax revenues (except the archaic duties on quarries and landing-stages).

8. The Turkish local government finance reflects the dependecy of the local governments upon the central government. Nearly half of the financial resources of the local governments consist of the central government's grants-in-aid (1982-1986 data, State Statistical Institute, Statistical Yearbook 1989; 1990, pp. 412-413).

The fiscal crisis of the Turkish local governments could be resolved by way of releasing those entities from the administrative hierarchy of the central government. Furthermore, no nevv municipalities should be formcd on the basis of population and the local governments should be strengthened creating real sources of local revenue and tısing conditional grants. Ali this depends, as was emphasized ten years ago, upon political vvülingness and administrative feasibility (see VViseman, Jack; Revenue Sharing Between Central and Local Governments in a Developing Country vvith a Unitary System of Government, Tax Reform Congress, 1981 p. 377). Othervvise, one ought not to expect much of decentralization and local democracy.

Peggy B. MUSGRAVE
"İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLERİN PRENSİPLERİ"
YORUM

İzzettin ÖNDER*

Profesör Peggy B, Musgrave'in genel teorik çerçevesini oluşturduğu idarelerarası mali ilişkiler konusuna, burada, Türkiye bağlamında yaklaşım yaparken, iki açıdan kısa ilaveler yapmak istiyorum. Bunlardan birincisi, bölgesel dengesizlik faktörü, diğeri ise, merkezi idare ilişkilerine parti mücadelelerinin yoğun olarak hakim olması faktörüdür.

Türkiye, yoğun bölgesel dengesizlik sergileyen, sosyal mobilitesi yüksek bir ülke görünümündedir. Bölgelerarası aşırı farklılıklar, merkezi idare-yerel idare ilişkilerinin düzenlenmesinde, teorik modelde öngörülen kriterlere ilave esasların gündeme alınmasını gerektirmektedir. Genelde teoride kabul edilen ve burada sunulan tebliğde ileri sürülen esaslara göre, yeniden dağıtım ve istikrar fonksiyonları merkezi idareye bırakılmış kamusal fonksiyonlardır. Merkezi idare, gerek ödeme gücü ilkesine dayalı vergiler (özellikle gelir vergisi), gerek geniş tabanlı tüketim vergileri ile (katma değer vergisi) sağladığı gelirlerle, bölgesel dengesizlikleri giderici projeleri geliştirmekle yükümlüdür.

Bölgesel dengesizlik sorunu, böyle bir uzun-dönem politikası yanında, merkezi ve yerel idareler arasında anlık ve kısa-dönemli çözümlemeleri de gerektirir. Bunlardan biri, merkezi idareden yerel idarelere yapılan mali aktarımlarda, gelişmiş bölgelerin geri kalmış bölgelerden yapmış olduğu kaynak transferlerinin de dikkate alınması gereğidir. İleri bölgeler geri bölgelerden hem üretim hem de tüketim aşamalarında kaynak aktarımında bulunmaktadır. Merkez-çevre ilişkisi içinde, üretim aşamalarında hammadde, gıda maddesi, emek, v.b. kaynak aktarımları yolu ile, kaynaklar çevreden merkeze yoğun olarak akmaktadır. Tüketim aşamasında ise, iç fiyat hadleri yolu ile, kaynakların akış yönü yine merkeze doğru yoğunlaşır. Tüketim aşamasında, nihai mallar içinde, yansıtılma oranlarına bağlı olarak, bazı vergiler de bulunur. Bunların arasında, özellikle kurumlar vergisi ve katma

tsl:ıı! -ii 1 ÜiLİVı'T'Kilc-l. I kli-.nl *VAV* **kilit'-"I I)(;· ı:l m> i ,'vı-n**

Peggy B. MUSGRAVE
'İDARELERARASI MALİ İLİŞKİLERİN PRENSİPLERİ"
YORUM

İzzettin ÖNDER*

Profesör Peggy B. Musgrave'in genel teorik çerçevesini oluşturduğu idarelerarası mali ilişkiler konusuna, burada, Türkiye bağlamında yaklaşım yaparken, iki açıdan kısa ilaveler yapmak istiyorum. Bunlardan birincisi, bölgesel dengesizlik faktörü, diğeri ise, merkezi idare ilişkilerine parti mücadelelerinin yoğun olarak hakim olması faktörüdür.

Türkiye, yoğun bölgesel dengesizlik sergileyen, sosyal mobilitesi yüksek bir ülke görünümündedir. Bölgelerarası aşırı farklılıklar, merkezi idare-yerel idare ilişkilerinin düzenlenmesinde, teorik modelde öngörülen kriterlere ilave esasların gündeme alınmasını gerektirmektedir. Genelde teoride kabul edilen ve burada sunulan tebliğde ileri sürülen esaslara göre, yeniden dağıtım ve istikrar fonksiyonları merkezi idareye bırakılmış kamusal fonksiyonlardır. Merkezi idare, gerek Ödeme gücü ilkesine dayalı vergiler (özellikle gelir vergisi), gerek geniş tabanlı tüketim vergileri ile (katma değer vergisi) sağladığı gelirlerle, bölgesel dengesizlikleri giderici projeleri geliştirmekle yükümlüdür.

Bölgesel dengesizlik sorunu, böyle bir uzun-dönem politikası yanında, merkezi ve yerel idareler arasında anlık ve kısa-dönemli çözümlemeleri de gerektirir. Bunlardan biri, merkezi idareden yerel idarelere yapılan mali aktarımlarda, gelişmiş bölgelerin geri kalmış bölgelerden yapmış olduğu kaynak transferlerinin de dikkate alınması gereğidir. İleri bölgeler geri bölgelerden hem üretim hem de tüketim aşamalarında kaynak aktarımında bulunmaktadır. Merkez-çevre ilişkisi içinde, üretim aşamalarında hammadde, gıda maddesi, emek, v.b. kaynak aktarımları yolu ile, kaynaklar çevreden merkeze yoğun olarak akmaktadır. Tüketim aşamasında ise, iç fiyat hadleri yolu ile, kaynakların akış yönü yine merkeze doğru yoğunlaşır. Tüketim aşamasında, nihai mallar içinde, yansıtılma oranlarına bağlı olarak, bazı vergiler de bulunur. Bunların arasında, özellikle kurumlar vergisi ve katma

İM.ırı'.Ul Unu'ı-rslU'sı. li;üs:ıL l-'.ı E||i • ı'-p ılf*rı:lmı I'yv^'

değer vergisi yer almaktadır. Bu senaryonun doğruluğu oranında, her yerel idareye yapılan mali aktarınım önemli bir kriterinin, o yöreden sağlanan vergi gelirinin esas alınması halinde, gelişmiş yöreler, önemli bir üstünlük sağlamış olur. Böylece, mali dağıtım sistemi, ekonomik hayatın ilk işleyiş aşamasındaki bozulmayı korumuş ve hatta güçlendirmiş olur.

Merkezi ve yerel idareler arasındaki mali ilişkilerde, Türkiye açısından bir diğer önemli konuyu da, farklı idarelere hakim farklı politik gruplar arasındaki çatışmaların mali ilişkilere yansıma biçimi oluşturur. Merkezi ve yerel organların farklı süreçlerle yönetime gelmeleri, yerel idarelerde "med-cezir" olayına benzer bir sonuç oluşturabilmektendir.

Uniter devlet sistemine sahip olan ülkelerde, yerel yönetimlerle ilgili temel görevler ve bu görevleri yerine getirmede kullanılacak mali kaynakları merkezi devlet, ilgili kanunlarla belirler. Bunun da ötesinde, turistik ya da tarihi yöreleri korumak vb. gibi amaçlarla merkezi idare, yine yasa ya da sair yollarla yerel idare kararlarına ciddi müdahelelerde bulunabilmektedir. Bu tür müdahaleler, oyunun kurallarına aykırı olduğu gibi, seçimle belirlenmiş halk idaresine karşı girişilmiş belirsiz, üstü örtülü bir müdaheledir. Bu nedenle, söz konusu müdaheleler, şekle uygunluk açısından değil, "politik elik" açısından değerlendirilme durumundadır.

Merkezi ve yerel yönelimler arasındaki hu tür sürtüşme, idarelerarası mali akımlarda ve sair mali olanak kaynaklarının sağlanmasında ortaya yıkabilmektedir, Hirinci akım bozukluğu, doğrudan nakit akımlarının merkezi idare taralından denetlenmesi yolu ile gerçekleştirilmektedir. İkinci engelleme ise, yerel idarelerin borçlanma süresi ile ilgilidir. Yerel idare borçlanmalarında merkezi yönetimin çeşitli şekilde engelleme yaratması ciddi mali zorlukların oluşmasına neden olabilmektedir.

İktisadın tüm alanlarında olduğu gibi, hatta ondan daha da yoğun olarak, maliye alanında ve bu arada merkezi-yerel idare ilişkilerinde; sosyal karar süreçleri fevkalade büyük önem taşır. Bir hizmet ünitesi olarak, yerel idurvler, en a/, merkezi idare kadar, hatta hizmetlerin nileliğine bağlı olarak çoğu halde merkezi idareden daha somut algılanır. Oysa, yerel idare hizmetlerinin başarı düzeyi, yerel idare yönelimi kadar, merkezi idarenin de tutumuna bağlı bulunmaktadır. Yerel idare hizmetlerinden yararlananların değer yargıları ise, hemen tüm ağırlığı ile, sadece hizmet düzeyinden oluşmakta, çeşitli engellemeler ya da aşırı destekler

dikkate alınmamaktadır. Tek yönlü bilgilenmeye dayalı böyle bir karar süreci, doğal olarak merkezi idareye aşırı bir güç sağlama olanağı yaratmaktadır. Yerel idarelerin salt teknik uygulama birimleri olmaktan öte, politik birer mevki olmalarının temel felsefesi, çeşitli kamu karar kademelerinde politik etkinliğin sağlanması ve bu yolla demokrasinin köklenip, sağlıklı gelişmesine olanak sağlamasıdır. Üniter devlet sistemi ile yönetilen bir ülkede böyle bir süreç içinde idare ve politik etkinliğin sağlanması, halkın bilinç düzeyi, baskı gruplarının dengesi ve etki gücü, vb. gibi kurumların varlığına bağlı bulunmaktadır. Farklı idarelerarası mali akım kurumlarının etkin olarak kurulup işletilmesi, tüm bu sosyal ve politik alt-yapınm sağlıklı olması koşuluna bağlıdır.

Peggy B. MUSGRAVE

PRİNCİPLES OF INTERJURISDICTIONAL FİSCAL RELATİONS

COMMENr

İzzettin ÖNDER*

In an attempt to focus attention on the case of Turkey in the light of Professor Musgrave's exhuustive and penetrating paper, I consider t\vo additional issues important. The fır s t is the effect of regional imbalanee on local - central governmental relations. The second is the adverse effect exerted on central-local governmental relations by a political setting in which different governmental posts are occupied by elected representatives belonging to different political parties.

Turkey is a country vvith intense regional imbalances, and quite a high rate of social mobility. Large regional divergencies necessitate some amendmeııts to the general theory, and perhaps the development of sonu; additional criteria. According to the commonly agreed theory and the argument developed in Prof. Musgrave's paper, public functions relatiug to redistribution and stabilization issues should be attached to a central government, responsible for undertaking regional developmental projects, through funds raised by taxes imposed according to the ability to pay principle (mainly iudividual income tax and corporation income tax), and broad based indirect taxes (e.g.vulue tax).

Hovvever, intense regional imbalances demand the development of short-run solutions helvveen the central and local authorities, in addition 10 long-lerm policies adopted by the central government. One such solution suggests that intergovernmental fiscal flovvs should include the economic resources extracted from the underdeveloped regions by the developed regions. As it is explained in theory, developed regions exhaust resources in underdeveloped regions at various stages of production and consumption. Developed regions attract raw materials, basic agricultural products, even labor from underdeveloped regions and return hnished goods. Due to favourabir internai terms of İrade, developed regions gain from this transactİon. The prices ol the commodities consumed in rural and underdeveloped areas İnclude the shifted portion of direct taxes imposed on individuals living in developed areas.

* I/.'i'Üin ONDKIi, I'n.lo- . . . . ı I'.ıaıIı, ,.| K. : , n . . . . .L . ı ·tı,L..i] :....M I .

Both corporation income tax and value added tax also constitute part of the final prices of the commodities being exchanged betvveen developed and underdeveloped regions. To the extent that this picture refleets the real vvorld situation, appropriations made to local authorities on the basis of their tax yielding capacity vvould favor developed regions and vvork to the detriment of underdeveloped areas. Thus the fiscal appropriation system not only proteets the established distorted relations, vvhich is an outeome of the economic system, but also reinfbrces the results already present.

The second crucial issue vvith regard to intergovernmental fiscal relations arises as the result of a political setting in vvhich central and local authorities are controlled by different political parties. Due to the fact that central governmental and local authorities are elected at different times and according to different procedures, a situation may arise in vvhich different political parties may gain povver at various governmental levels. Since the central government has a superiority över local authorities under a unitary state regime, this situation may produce an accumulated result vvith regard to the funetioning of local authorities.

Under unitary state regimes, the functions and fmancial sources of local authorities are laid dovvn by the central government by lavv. İn ad di ti on to that, the central government has the povver to intervene in local decisions on the grounds of promoting tourism, preserving historical and cuitıral resources, ete. Hovvever, such interventions not only infringe the rules of the game but they also imply a disguised negatkm of the decision-taking povver of the general public. To the extent that such interventions of the central government violate demoeracy, they are considered "non-ethical" even if they comply vvith some rules and regulations.

Frictions bet\veen the central and local authorities manifest themselves in various forms. Firstly, the central government feels itself free to control the local authorities. In spite of the fact that such appropriations are determined by lavv, the central government makes delayed transfers to local authorities due to the fmancial difficulties of the trensury.

The second type of friclion arises vvith regard to the borro\ving requirements of the local authorities. İn cases vvhere it is required that the central governmonl should si and as a guarantor for local authorities the central government makes diseriminative use of this privilege.

Though of importance in ali fields of economics, the social choice approach is of particulaıiy great iraportance in the field of intergovernmental relations. The general public is more keenly aware of the services provided by local authorities than of those supplied by the central government. On the other hand, both the quantity and quality of local services are closely related to central government policies. A local authority backed by the central government is sure to be more successful in providing services than vvithout such a backing. Subjective evaluations made by the general public do not take into consideration the cost incurred. By the same token, obstructions and/or favors done to local authorities are not considered in giving such decisions. Such a one-way decision making proccss puts the central government in a rather povverful position, either through the satisfactory level of local services backed by the central government or the inefficient functioning of a local authority lackingsuch central authority support.

The philosophy behin d the organization of local authorities not only as sİmple administrative bodies but also as political units, depon ds on the idea that such organizations constitute an appropriate social and political setting for the achievement of an optimum decision making process and service of democracy. Hovvever, under a unitary system of government, such results depend upon the level of consciousness of the general public, the povver of pressure groups and the halance hetvveen them, and the degree of iran s pare ney in the functioning of society. It is this social infrastructural setting on vvhich the satisfactory performance of ali other fiscal and financinl relations can be based.

23 Mayıs 1991

ÜÇÜNCÜ OTURUM

'ADEM-İ MERKEZİYET"

Oturum Başkanı:	**Prof. Dr. Bedi FEYZİOGLU** **İstanbul Üniversitesi** **İktisat Fakültesi,** **Emekli Öğretim Üyesi**
Konuşmacı:	**Profesör Remy PRUD'HOMME** **Paris Üniversitesi**
Yorumcular:	**Prof. Dr. Burhan ŞENATALAR** **İstanbul Üniversitesi** **Siyasal Bilgiler Fakültesi**
	Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU **Boğaziçi Üniversitesi** **Atatürk İlkeleri ve İnkilap Tarihi** [•'nstitüsü

23 May 1991

SESSION III

"DECENTRALIZATION"

Chairman:	**Professor Bedi FEYZİOGLU.** **Emeritus, İstanbul University** **Faculty of Economics**
Speaker:	**Professor Remy PRUD'HOMME** **Paris University**
Discussants:	**Professor Burhan ŞENATALAR** **İstanbul University** **Faculty of Political Sciences**
	Professor Ersin KALAYCIOĞLU **Bosphorus University** **Institute of Atatürk's Principles and the History of the Turkish Renovation**

DECENTRALIZATION

Remy PRUD'HOMME

i'artît Univcrssity

DECENTRALİZATİON

CONTENTS

I- Introduction

II- The case for decentralization

III- The case for centralization

IV- The case for differential decentralization

V- The case for the joint provision of public services

VI- Conclusion

I- INTRODUCTION

Turkey **has** traditionally **been a** centralized country. A centralized country **is a** country **in vvhich** most public goods and services, including those **that are** local **in** production and in consumption, are provided **and fınanced by a** central government. By contrast, a decentralized country **is a** country **in** vvhich many public goods and services are provided and fınanced by local governments.

This definition implies the existence of local governments. A local government is a political entity (i) that exercises some sort of control över a given sub - national territory and (ii) vvhich is led by people \vho represent the inhabitants of this territory.

The size of the subnational territory may vary.Some local governments are more local than others, and one can make a çhstinction betvveen " local" local governments (communes, cities, counties, parishes, municipios) whose population is measured in thousands, and regional local governments (states, provinces, lander, regions, communidades) vvhose population is measured in millions, or in hundreds of thousands. The standart vocabulary is not very appropriate, **because the** expression "local government"

is used to refer to the two types of entities; it vvould perhaps be desirable to use a broader concept, such as " subnational governments" or as is done in France, "territorial collectivities" (collectivites territoriales"); but it is not done, and vve shall followv the tradition and use the expression "local government" in spite of its ambiguity. This ambiguity is in practice not much of a problem, because most of the arguments that can be made for or against decentralization apply to communes as vvell as to provinces.

The representativity of the political leadership of the local government may take various forms. Leadership could be hereditary.lt is of course desirable that it be democratic, i.e. that it be the outcome of free elections. This definitional characteristic of a local government implies that, at least on certain points, a given local government may have views and options different from the vievvs and options of the central government.

The extent of the control exercised by the local government may also vary. But there must be some minimal degree of control for the local government to exist as such. The functions performed, the services provided, the regulations imposed, the taxes levied, ete, may be more or less extensive. As a matter of fact, the extent **of** this control, and its articulation with the control exercised by the central government, is precisely the issue discussed here.

AU countries have central government. But, by this definition, not ali countries have had or have local governments.The Ottoman empire did not.Neither **did** or do the communist countries. In these countries, the so- called "principle of the unity **of** the State" implies that ali territorial entities are but the same expression of a common **vvill,** and preeludes any possible disagreement or conflict betvveen the central government and the (incorrectly called) local governments. The heads of these local governments ai'e appointed by the central govex*nment.Without being so vvell grounded in "principles", the practice of many developing countries, particularly African one-party States, is exactly the same. In such cases, local entities are more administrative divisions of the central government apparatus.

In these countries, there cannot be any decentralization.lt does not followv that ali that is done at the local level is entirely decided by the central government (although this is often the case). The central government may give its appointed representatives at the head of the administrative divisions a certain degree of fre-

edom.This is known as deconcentration. The Ottoman empire, for instance, was largely deconcentrated, but it \vas not decentralized.

In many cases, the status of subnational entities is ambiguous or mixed.They are simultaneously local governments and administrative divisions of the central government.This was for example, and for about two centuries[1] the case of the French d6partements: they vvere local governments, in the sense that they had a locally elected council, the conseil general, vvhich voted local taxes and expenditures, but at the same time, the döpartement was headed by a central government appointee, the prefect, whose task was to carry out central government policies in the dĞpartement. There vvas only one administration in the departement, and it vvas under the control of the prefect; the conseil general had practically no staff of its own. The vievvs of the local council and of the central government could differ, and indeed often differed, particularly vvhen the two happened to be of different political persuasions,vvhich vvas often the case. The delicate task of the prefect vvas to prevent, or manage, potential cunflicts. Similar setups are common in countries as diverse as Zaire and Korea.lt also seems to be the system existing in Turkey.

Let us assume a system in vvhich there are local governments. Should they be given more povvers, and vvhich ones? In other vvords, should there be more decentralization? Note another ambiguity in the vocabulary utilizcd.' Decentralization" can describe both a state -in vvhich local governments have fairiy large povvers- and a process , by vvhich Ihey acquire more povvers.lt can refer to a decentralized country, or to a decentralizing one. In vvhat follovvs, vve shall use the vvord to describe the state, rather than the process.Section II vvill make the case for decentralization, and present the theoretical advantages of a decentralized system.Section III, hovvever, vvill shovv that decentralisation is not vvithout danger.Section IV vvill suggest that not everything -taxes, expenditures- should be decentralized to the same extent, and make the case for differential decentralization. Section V vvill shovv that the poblem is not so much what should be done by each level of government, but how the different levels of government could and should vvork together in ordcr to provide jointly the various local public services.

' Since 19(42, the dual nalıırı ul the Kremh **deparlemi**'uL* **h**.ı.– bıı.ıı **danfied.Thej' are more clearly local gövem men ts.** A **depa ıtrin ant al administration i-;** h<-in;; **ıroaled, which is dişli not from that of the central tfıvei** nıııt/**nl ın Ihe** area **Th<- rule** *al* **tin** |**ıuiı-ı i has hucıı dcercıısed aad is limilcd to ille ınana^cıırenl** *ı* **il' the** ı-enU-.ı! ;!I)vrrıımenl .idin ll **i.-lr** .U ı. ı;ı . **n I** he area.

II- THE CASE FOR DECENTRALİZATİON

One of the main functions of "government" is the provision of public goods and services, or, to be more preeise, of those goods and services vvhich cannot be provided in socially desirable quantity or quality, by market mechanisms. National defense, street lighting, ur primary education are examples of such goods and services, refered to as " public goods" in vvhat fbllows[t2] .The theory of market failures (vvhich idcntifios the cases in vvhich the market does not vvork efficiently) telis us that these goods should be provided by political mechanisms, that is by "government", and fınanced by taxes.But it does not teli us by vvhat govemment.lt cannot be assumed that they should ali be provided by central government. Some must be provided by local governments, for at least four reasons.

The first reason, or argument in favour of decentralization, is a "social" or vvelfare argument.Assuming that tastes and vvillingness to pay for pubiic goods differ över space, it can be shovvn that a decentralized provision vvill better fit social demand for these goods. Cousider figüre 1, that gives, for a given public good (let us say: street lighting) tho demand curves as a functiön of the pıice (that is of taxes to be paid) for local government A (Da) and for local government B (Db).Tbe price or unit cost (P) is given. Figüre 1 shovvs that the qu;-ıntily that should be provided in A (QA.) is differend, and in this case greater, than the quantity to be provided in B (Qb).

^ The tf<n»ls cl.ı.-isilU-d h. re .ıs jjıılılu t'u.ıd.-. :,,nt ..l.ıJi :ııv nllen seri m-.-i. mUude SL-vı-ral lypen el tfoorts, snch as:"jjıılıv pıjlılıv ı:ı.ınJs", ;;DIHİS . h.ı I :ıı u-ı ısıd tıj ıhı- ıjııs^ıılıe ol' i'\h_'rıalil lert, goods produeed \>\ n.ılııral mıaıu|ıı>ln_'-., ı'nods (imdin nl mili dı-ı ıvası ıı>: ı ınrınr- to sealu, and ment goods.

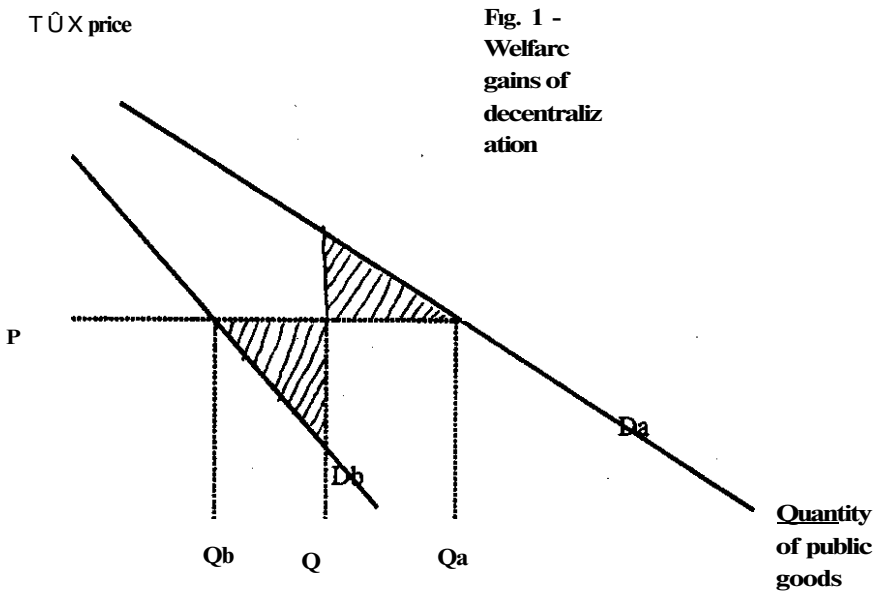


Fig. 1 - Welfarc gains of decentraliz ation

This result vvill be achieved if each local government ıs aîlovved to decide on the amount of the public good to be provided.İt vvill not be achieved if this quantily is decided by the central government and equal for ali local government jurisdictions (Q).In this case, the peopie of A \vill get less than vvhat they vvant, and are vvilling to pay for in ta\es, and the peopie of B vvill get more than they vvant and are vvilling to pay for. One can even figüre out the vvelfare loss implied by centraH/ation (the shaded areas of figüre 1).

This result is true for the allocation of resources betvveen public goods, e.g. the allocation of a given amount of taxes betvveen roads and education.It is also true for the allocation of resources betvveen public goods (and associated taxes) and private goods.

Such considerations are at the basis of the vvell - knovvn Tiebout model. In a sem inal paper Tiebout considers that each local government of Ters a bundle of taxes and public expenditures, and that households are free to locate vvhere they vvant. Each vvill select the community that offers the bundle closest to his tastes.This voting vvith one's feet vvill maximize social vvelfare.These considerations also provide the foundations for the Leviathan hypothesis. According to this hypothesis, the larger the number of local governments, the smaller the total amount of public spending.

This is because competition betvveen local governments to attract households vvill incite each local government to reduce its tax burden. The empirical verification of this hypothesis is difficult, and the attempts made to date are not entirely convergent and convincing.

A second argument in favour of decentralization is an economic or efficiency argument.lt is arguod that the same level of service vvill be provide il at a lovver cost if it is provided by many decentralized governments rai hor that by one centralized government. The reason is that each local government vvill have a better understanding of local opportuniües, that service provision vvill be less bureaucratic and less time consuming, that there vvill be more accountability and rosponsubility.

This is not a strong argument.A counter argument is that decentralized service provision vvill not benefit from economies of scale (vvhen they exist), nor from experience, nor from formalized accounting and auditing proevdures. But a court ter- argument can be made regarding scale economies: decentralized governments can ahvays. at least in principle, get together to obtain better prices, or to undertake joint investmenls, or to exchange experiences, in orderto benefit from economies of scale.

VVhether decentralized provision of services is or not more cost -efficient is an empi rical issue. There are not enought studies to justify a one -sided stafement on this matter.The experience of France, for instance, could be used to support both vievvs.The central provision of school huildings certainly îovvered the unit cost of school huildings. But a recent decentralization ofvvelf'are expenditures (from the central government to the departements) is generally considered as haviıtg lovvorod costs vvithout dinıinishing services. And it is very common for local governments, vvhich are often very small in France f there are .'>(i,000 communes), to get together and to erenle "svndic;ık^' iur the joint priA İsion of reiüse disposal, or of vvator, orofsalety, in order to inıprove cost - efficiency.

A thırd argunıent is political. Decentralization is good for democj acy. kocal governments, parliculary strong local governments having olfeclive povvers. are an escellent training ground for political life, lor both polıtieinns and eitizons. Public participation in decision - making process.ıs, obvıously, easier at a local level than at a national level. Then, in addition, strong local government are natural limüs to exes<q_{vi}- povver of the central government, a countervvei^ht t o \A-\ ::ıl 1 1 : m. T he-v noints \vere m ade very cogently

by Tocqueville in his classic cssay on Democracy in America, in vvhich he contrasts the { early 19th century) American system, characterized by strong local governments and democracy, vvith the European systems (of the time.) characterized by strong central states and autocracy. These ideas inspired directly the consitutional changes introduced by the Allied forces in Germany and in Japan after World War 11. In order to prevent the return of non democratic rcgimes in these countries, fairly strong local governments vvere created, or rather imposed.

A fourth argument is institutional, and refers to the potential coordinating functiön of local governments. Local public services are often treated as if they vvere independent from each other. Water has to be supplied; streets have to be provided. When these services are under the control of the national government, of even of its deconcentrated units, or of natıon - vvide agencies, they are likely to be provided vvhere and vvhen the sectoral services or agencies (the "vvater authority" and the "roads bureau") find it convenient - probably not in the same place at the same time.Yet, it is quite clear that many urban services should be supplied jointly : vvater supply and vvater disposaİ, or streets and street lighting are obvious examples. A local government, operating at a lovver level, and under the constraint of reelection, vvill more easily understand the need to clo so, and have the appropriate means to do it.

A rather stong case can therefore be made for decentralization. In the past decade, the strenght of these arguments has been vvidely recognized, and many countries, in both the developed and the developing vvorld, have moved in the direction of decentralization. This could be said of countries as diverse as Brazil, France, the USA, Belgium, Korea, Zaire, Cote d'Ivoire, Poland, and indeed Turkey. The 19S0s could be seen as a decade of decentralization. Decentralization, hovvever, is not a panacea, and there is a real danger that some of the problems associated vvith decentralization be overlooked. This is vvhy it may be useful to discuss them.

III- THE CASE FOR CENTRALIZATION

Centralization, that is the central provision of public goods and services, is not alvvays a bad thing. **It** has its advantages. Itcan be said to perform **better** than decentralization from the five

vievvpoints of : (i) equity, (ii) tnacro- economic policies, (iii) efficiency,, (iv) externalities, and (v) accountability.

From the vievvpoint of equity, centralization is preferable to decentralization. It has long been recugnized that income redistribution is a majör functiön of public finance, **and this functiön should be performed at the national level. This is clearly shown by the very simple case illustratcd by table 1. Consider a country vvith only 6 peopie or groups of peopie of equal importance, called a to** f, **and whose income range from 2 to 10. Consider first the redistribution operated by a central government. Let us then assume that a, b, and c get together and form local government A, vvhereas d, e and f create local government B, and that both A and B undertake redistributive policies.**

Table 1- İncome Redistribution \vilh a Centralized and a Decentralized System

individuals	**a**	**b**	**c**	**d**	**e**	**f**
Initial income distribution	2	4	6	6	**8**	**10**
Redistribution operated by a central government:						
Changes in income	+2	**+ 1**	**0**	**0**	**-1**	**-2**
income distribution after	4	**5**	6	**6**	**7**	**8**
Redistribution operated by two local government:						
Changes in income	**+ 1**	**0**	**-1**	**+1**	**0**	**-1**
income distribution after government	3	4	**5**	**7**	**8**	**9**

Decentralized income redistribution appears to be less redistributive than centralized distribution. In both cases (by definition) the maximum/minii:ium ratio of the ınitial income distribution is 5. It is reduced to 2 by ıho redistribution operated by a singlc central government, but only to 3 by the redistribution operated by tvvo local governments.

In addition, decentralized redistribution leads to the unequal treatment of eouals. Consider individuals c and d. They have the same ınitial income, *'6.* Centralized redistribution vvill leave them vvith sİmilar incomes. **But decentralized redistribution vvill not: e vvilt** now **have 5, because he hves in a low income local go-**

vernment, whereas d vvill have 7, because he lives in a richer area. The unequal treatment of equals is deîmition of unfairness.

These fmdings are not an artefact produced by a careful selection of numbers in our simplified example. They can be shown to be true in the general case, as long as the mit al distribution of income is different in the various local governments -a very realistle assumption indeed.

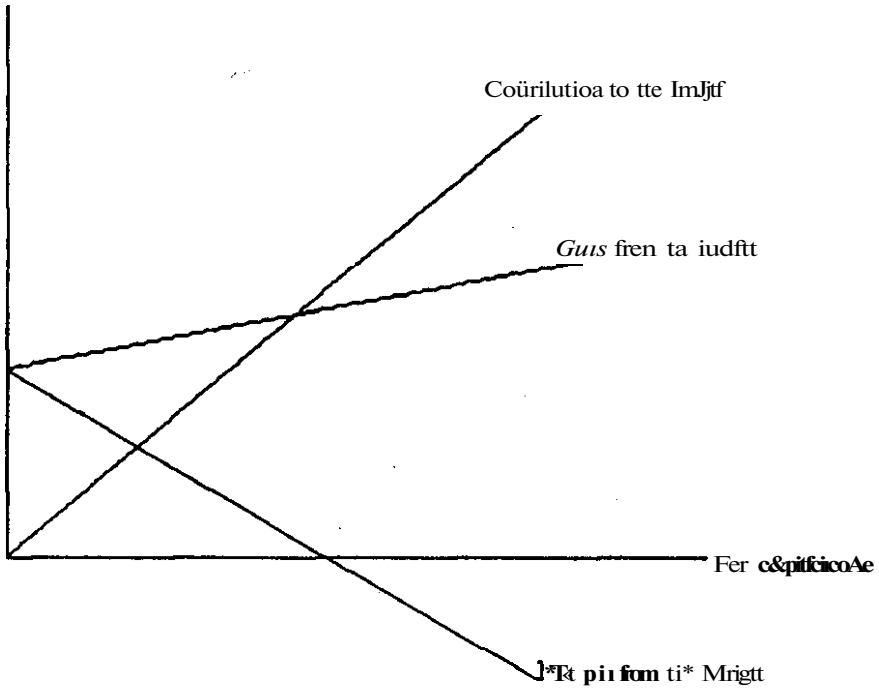
More generally, the central provision of services vvill lead to a fairly equal distribution of services över space, vvhereas the decentralized provision wiil not. Centralization vvill normally lead to a unified level of services in ali parts of the country. This may not alvvays be the case, for good economic reasons (the cost of providing a given level of service in some far avvay, lovv density areas may be prohibitive), of for had political reasons (the peopie living in some areas have more clout than other). But there are, at least in a demoeratic country, strong forces pushing in that direction. And empirical analysis suggests that for most public services central government expendiluros per capita do not vary much över space.

Thiıgs are very different vvith the decentralized provision of services.The Tiebout model telis us that different local governments vvill provide different bundles of services and taxes. This is correet. But one should add that these bundles vvill not be " equal", and that some vvill be " better" than others.The Tiebout model rests on differeıices in tastes betvveen peopie and communities. But it ignores differences in resources. In reaiity, there are "rich" and "poor" local governments, "Poor" local governments are areas vvithout much economic activity and vvhere, eonsequently, incomes are lovv. Whatever the tax bas e, be it property, income, sales,activity, it vvill be lovv.For a given rate oftax, lax proceeds vvill also be lovv, or more precisely lovver than in richer local governments. So vvill the general level of services provided. Not only vvill the Tiebout bundle be " different" in a poor community, it vvill also and above ali be lighter.

Furthermore, these intercommunity differences in service levels are likely to be şelf- perpotualing or even self-aggravating. A local government vvith a poor tax base has the choice of having a normal tax rate and a lovv level of services, or a normal level of services and hıgh tax rate. İn either case, it gives taxpayers and activities a good reason to move avvay, thhreby lovvering further the tax base, and startİng a curnulative process that vvill soon end up

in having high tax rates and lovv levels of services. Just the opposite is true for a local government vvith a high tax base; it vvill benefit from a virtuous circie. Decentralization therefore can be seen as a segregative mechanism

Per «jit* comriiutiois to ul guv from utioul lıflg«



Fifurt **2 - RtdstriioUñH** lttwe<& üReK&t UYU ojtnttl
ly ti* **centnl** luSgtt

Centralization, by contmst. is a buill-in redistributive mechanism, as illustraled by lîgure 2. Consider a country vvith a proportional tnx system. The comnbution of each area, or ı-egion, or commune, to the central government budget, vvill be a linear functiön of its İncome. Assumo further that expenditures per capita in each area are consiant, or even that they increase slightly vvith the income of the area.

İt is easy to see that the lovv income areas vvill get more from the budget than they contribute to it, and that conversely the

high income areas vvill get less than their contribution. The poor gain, and the rich lose, at the budget game. In a centralized system, the national budget automatically redistributes income from richer to poorer regions.

The need for macro-economic policies provides a second, equally povverful, argument in favor of centralization. Nobody disputes the crucial importance of the so-ca!led "stabilization" policies for economic vvelfare and development, Credit management, and budget management are the tvvo main tools of macro - economic policies. Budget management refers to the control of the total amount of taxes, and of oxpcnditures, as ıneans of controlling overall demand, and of the structure of taxes and of expenditures, as means of control in g behaviours and elliciency.

It is easy to see that stabilization policies can only be the responsibility of the central government, and of the central bank if it is independent from the central government. Macro - economic actions (such as a local tax increase) laken by a given local government \vill have externalities, that is national economic payoffs but local political costs. A given local government has no incentive and no reason to take such actions. They can only be taken by a national government. Central governments must therefore have the means to face up to this responsability. They must control a sufiiciently large share of taxes and expenditures. Too decentralized a system vvould render the task of the Minister of Finance quite difficult or impossible. It could vvell be that from this point of vievv countries like Yugoslavia or Brazil are by novv "too decentralized".

An extension of this line of argument beyond macro - economic policies can be made. Central governments are often expected to develop " sectoral policies", in the areas of education, health, infrustructure, or agricullure. YVhen this is the case, the central government must have the means to implement such policies, that is a sufficient degree of control över the reluted expenditures.

Kfficiency is often cited as a third argument in favor of centralization. For those services that are produced vvith economies of scale, unit costs vvill be lovver (for a given level of service) vvith central, that is large scale, provision. This argument vvas discussed above, and found to İnek sufficient empirical basis. We simply don't knovv vvhether centralization is more or less cost-efficicnt than decentralization.

Externalities can provide a fourth line ot' argument in favour of centralization.The re are "spill-overs" associated vvith many local public services. A number of public services provided in a given local jurisdiction vvill benefit peopie vvho live (and pay taxes, and vote) in other jurisdictions. Consider a museum, or a svvimming pool, or a park, located in a dovvntovvn area, and maintained at cost by the local community: many of the users vvill be coming from surrounding areas, and vvill benefit from these services vvithout paying for it, A siinitar problem might oecur vvith education because many of the peopie \vho benefit from the education offered in a given jurisdiction vvill later on move out. As a result of these "free-rider" problems, not enough public services vvill be provided in a decentralized system, İn principle at least, a centralized system does not have this difficutty.

A special type of externalities might be mentioned: those that are associated vvith innovation. In local public services as elsevvhere, innovations-in the types of services provided, in the tecnology used to provide them- are desirable. But there is usually an element of uncertainty in any innovation. The local government vvho undertakes it takes a risk, for which, unlike a capitalist, it vvill not be revvarded in case of success. The other local governments, vvho vvait and see,vvill followv suit in this case and reap the benefits of the successful in ova t i on.. This means that no local government is interested in risky innuvations. They can only be launched by a centralized system.

A fifth argument in favour of centralization has to do vvith "accountability". The "social" argument in favour of decentralization telis us that a decentralized system vvill better satisfy the needs and aspirations of the local peopie. But this might be more theoretical than realistic. In practice, democracy does not alvvays vvork as efficiently as implied by the models. It is not rare to see local governments confiseated by local private vested interests. In such cases, it could be argued, a central government system of provision of public services vvill better serve the interest of the local peopie. Decisions vvill be taken by central government bureaucrats, vvho have tvvo characleristics. First, they are not subject to reeleetion, and can have a long-term vicvv of the local scene. Second, they are "imported" bureaucrats, and therefore proteeted from local pressures, particularly if and vvhen they change sufficiently frequently. This might sound like a cynical or pessimistic vievv of democracy, and the argument is not. necessanly very strong. Nevertheless, experience suggests some prudence. In the

area of environmental and landscape conservation in urban areas for instance, it seems well established that local governments yield more easily than central governments (or central governments bureaucrats) to the pressures exerted by land ovvners in favour of destructive developments.

The strenght of these various arguments in favour of centralization varies, but on the vvhole, they contribute to build a rather strong case for centralization.

IV- THE CASE FOR DİFFERENTİAL DECENTRALİZATİON

Up to this point, followving much of the standart discussion of the subject, vve have considered ali taxes and ali expenditures together. This is an oversimplification.As a matter of fact, three additional questions can be raised: ti) should ali expenditures be decentralized/centralized similaıiy?; (ii) should ali taxes be decentralized/centralized similarly?; (iii) should taxes and expenditures be decentralized / centralized similarly? The ansvver to these three questions is : no.

First, a strong case can be made for the differential treatment of different expenditures. The arguments listed above in favour of decentralization, or of centralization , do not apply vvith the same force to ali public goods and services. The discussion of" vvhy decentralize?" leads to a list of" vvhat to decentralize". This is known as the expenditure assignment problem. The goods and services that can most easily be decentralized are those that: (i) are not (or not much) likely to be produced vvith economies of scale, (ii) do not carry externalities, and the benefits of vvhich are mostly local, (iii) are simple to produce. In addition, there should be enough of them to lead to strong, coordinating and effective local governments. The followving table 2 is an example of a possible assignment of services by level of government.

Table 2- Assignment of Public Goods and Services by **Level of Government**

Local Level	Middle Level	National Level
Pire protection	Higher education	Defense
Street lighting	Health	Social security & w el fare
Garbage collection	Environmental protection	Research
Urban planning		Road provision
Land provision		Foreign affairs
Sewerage& sanitation		
Recreation		
Food provision		
Public urban transport		
Housing		
Sports & recreation		
Religion {mosks, churches, cemeterries)		
Education?		

A similar point can be made for taxes: a differential treatment is required for different taxes. Not ali taxes qualify for use as local taxes. The notion of local tax, hovvever, is not as obvious as might seem. In principle, a local tax is a tax (i) the base of vvhich is decided by a local government, (ii) the rate of vvhich is decided by a local government,(iii) the collection of vvhich is done by local government, and (iv) the proceeds of vvhich accrue to a local government. In practice, these four conditions are not alvvays met, and it is not alvvays easy to say vvhether a given tax should be considered as a local or a national tax. Conditions (iv) and (ii) are more essential than the other.

The solutions to the " tax assignement" problem have been indicated by Musgrave and Musgrave. A good local tax should not: (i)induce tax bases to move away out of the jurisdiction, so as not to distort resource allocation över space, (ii) be susceptible of being shiffed to other jurisdictions ,(iii) be imposed upon natural resources, or exports, or imports, i.e. on tax bases that are " national " in character. The followving table **3** is an example of the possible allocation of taxes.

Table **3,** Assignment of Taxes, by Level of Gvt

Local Level	**Mi d di e Level**	**National Level**
Real property tax	**income tax on residents**	**Progressive income tax**
Payroll tax	**Retail sales tax**	**Natural resources tax**
Benefit charge(user fees)	**OrİGin-type product tnx**	**Death duties**
	Tax on income to factors owned outside but onginating vvithin jurisdiction	**Value-added tax**
		Import & export taxes

Thirdly, and perhaps even more importantly, a case can be made for the differential treatment of taxes and expenditures. The logic of expenditures decentralization and the logic of tax decentralization are quite different: there is nothing to ensure that they will automatically lead to the same amount of decentralization. The proceeds of the local taxes of table **3** are unlikely to be equal to the amount of local expenditures of table **2.**

Should a balanced budget constraint be added? Should the list of taxes decentralized and of expenditures decentralized be such that the budgets of local, and for that matter of middle, governments be balanced? There are two reasons to support .this view. One is that it is implicit in the "social" argument in favour of decentralization. The bundles offered by local governments , and betvveen vvhich households are supposed to make choices, are bundles of services and taxes. The vve 1 fare property of decentralization, given a certain distribution of tastes and resources över space, assumes balanced budgets. The other reason is that balanced budgets provide a healthy, and elegant, mechanism to limit local government expenditures.

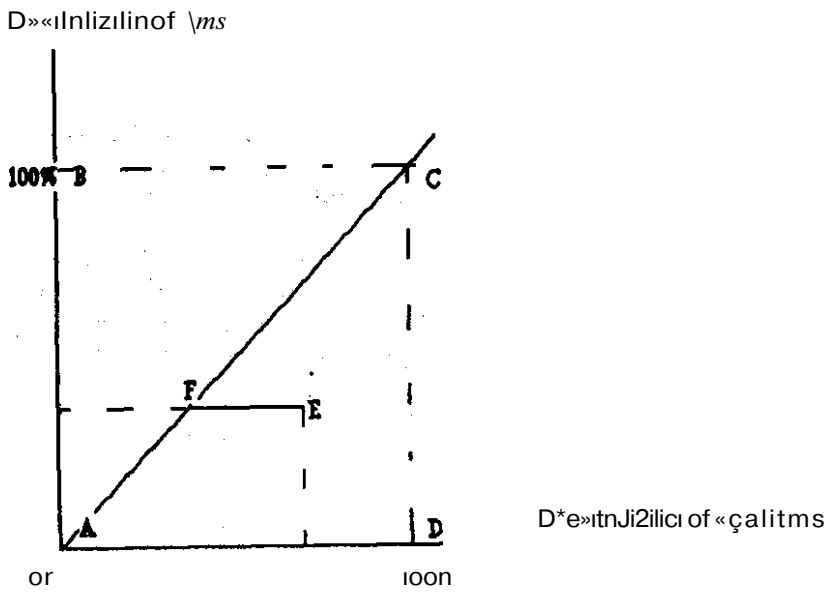
But these reasons are overvvhelmed by many other considerations mentioned above.The design of a desirable local system should not be constrained by the need for balanced budgets. Ali combinations of the various possible tax and expenditure decentralization levels should be considered. In terms of figüre **3,** one should not limit the choices to the points of the AC line, but rather consider ali the points of the ABCD area. Four polar models can be identified, and evaluated: model A, corresponding to the

centralization of both taxes and expenditiircs; model B, defîned as the decentralization of taxes and tlıe ceniratization of expenditures; model C, characterized by decentralization of both taxes and expenditures; and model D, assoeiated with the centralization of taxes and decentralization of expenditures. The properties of these models can be described as indicated in table 4.

Table **4-** Four models of Centralization / Decentralization

	Porformnnccs from the view point of:		
Model:	**Stabiiizalion .**	**Allocarion**	**Redistribution**
A: Cent. of tnxesnnd expendit.	**(Jood**	**Unclt'ar**	**Oood**
B: Decent. of taxes & cent. of'exp.	**[-\or**	**Had**	**Pvubably bad**
C: Decent. of taxes & expondit	**Bad**	**Unclcar**	**Bad**
D: Cent. oftaxes & decent. of'exp.	**RathcM'** *i'uod*	**f. r(H»d**	**Potentinlly good**

Table 4 would suggest that model **D,** defîned by a much greater degree of decentralization of'expenditures than of taxes, is the most desirable. The Roman cm pire and the Ottoman empire would have been pictured by points situated in the ABC area. Today, hardly any coımtry, with tlıe exception of communist or formerly communist countries, would be in this case. In practice, most countries are represented by points situated in the ACD area. Few are actually near **D,** the polar case, and even fewer on the AC line. Most countries are around point E. The share of taxes collected by local govemments is usually much sınailer than the share of public expenditures undertaken by the same local governments.



Jipn 3 - D«c«Bıılzıio& **of** T U K ***al*** **of** E q tAİkvts

The difference, vvhich can be visualized as **FE,** consists of subsidies granted by the central government to the local governments. The share of subsidies in the total amount of resources (or of expenditures) of local governments varies from country to country. It is not alvvays easy to measure, because some subsidies may be hidden, and also because the border line betvveen "local" and "central" expenditures may be blurred, **so that** published figures must be taken vvith some caution. **But** this share may be rather large. In at least two developed -and apparently rather efficient- countries, the Netherlands and Italy, this share is över 90%. There are very few local taxes in these countries, although a sizable part of public expenditures is undertaken by local governments. The issue is not so much vvhether subsidies are desirable, but rather vvhat form they should take, and **how** they should be allocated to the various competing local governments.

V - THE CASE FOR THE JOİNT PROVİSİON OF PUBLIC SERVİCES

The issue of decentralization, or at least of the decentralization of expenditures, is usually presented in terms of assignment, as shown in table 2 above, or in table 5 below.

This approach is questionab!e. It does not focus on the most important issue and can therefore be misleading or dangerous. For a number of local public services, severai governments of different levels can, and should, be concerned, for different but equally legitimate reasons.

Table 5 - Standard View of the Allocation of Expenditures Problem

	Local Level	Middle Level	National Level
Functiön or services:			
Fire protection	X		
Defense			X
Primary education	. X		
Secondary education		X	
Higher education			X

Take primary education, for instance. It can be argued that it should be the business of local governments, because benefits are, at least in part, localized, and because local governments vvill know better vvhat local needs are. But it cari be shovvn that middle level governments should be involved in the provision of primary education, because of economies of scale or of spiliovers betvveen various local governments. And it is clear that the central government has a legitimate interest in the education of citizens, and a duty to ensure that a minimal level of educational quality is provided to ali children irrespective of the local governments in vvhich they like, for both equity and efliciency reasons.

It followvs that, for education as vvell as for many other similar services, ali three levels of governments must be involved in the provision and in the fmancing of the service. This is exactly vvhat happens in practice in most countries. The issue therefore is not so much to decide vvho should do vvhat, but rather to organize the cooperation and the coordination of the various levels of government. It is not to produce a "good" table **5,** but to manage the contradictions and conflicts implied in table **6.**

Table 6 - Realistle View of the Allocntion of Expenditures Problem

	Local Level	Middie Level	National Level
Function or aervices:			
Fire proteetion	X	X	
Defense	X		X
Primary education	X	X	X
Secondary education	X	X	X
Higher education	X	X	X

Governments of different levels \vill have different views on what should be done. Designing a system that will accomodate, solve or mitigate these potentially conflicting views and produce acceptable compromises is not an easy task. It is not entirely impossible, however. Several toois can be utilized to that effect.

Consultations can play an important role. They can be formal or informal. Politicians or bureaucrats of the varicıs levels can get together and express their respeetive views. The dissemination of information can contribute to reconcile views. Planning, as a process, is a way to jointly define desirable outeomes. And negociations can also take place.

Guidelines, or norms, can be used by higher level governments, to orientate, or to constrain lower level governments -at least in unitary countries. They can suggest, or impose, floors or ceilings to these lower level governments. İn the area of education, or of environmental pollution, for instance, one can think of minimal quality levels that local governments would be free to strengbten. **In** imposing mandatory requirements, higher level governments should be aware that they are also imposing costs upon lower levels of government, and consider possible distortive effects.

Financing arrangements can be developed. Subsidies - which are, as we have seen, justified by other equity or efficiency reasons- can also be utilized to that effect. Block grants are desirable from the viewpoint of local governments. But specific grants, of the matehing type, with different rates for different services, can be justified. They are one way for tlıe granler to iniluence the grantee, while respeeting its freedom of choice. They alter the cost strueture faced by lower level governments in the sense desired by the higher level of government. If waste disposal is subsidized at a rate of 60% and recreation at a rate of 30% because the central government attaches more importance to waste disposal, this will

induce, but not force, local governments to offer relatively more waste disposal services than vvould have been the case otherwise. Specif fmancing sehemes can also be negoeiated lor a given project, or a set of projects, betvveen governments of various levels. This is done in France in the framevvork of "planning contracts" negociated betvveen the central government and the regions, vvith the collaboration of local governments. Each party commits itself to undertake in the next five years a specified set of investments, and knovvs that the failure to keep its committment vvould incite the other parties to do the same.

In addition to this vertical cooperation, a decentralized system also has to provide horizontal cooperation. Local governments of the same level have to vvork together. The more decentralization there is, the more hori/onta! cooperation vvill be needed. There is no simple recipe to achıeve coordination and cooperation betvveen independent and equal governments. But here again, various institutional and fînancia! mechanisms can be utilized. In many cases, it vvill be a more or less informal task of the higher level government to ensure that the lovver level governments cooperate.

VI - CONCLUSION

The issue of decentralization, therefore, appears to be complex. The problem is not to choose betvveen a "centralized" and a "decentralized" system. Both have virtues, and a good case can be made for either system. The problem is not even to strike an appropriate baîance betvveen centralization and decentralization and to find some "optimal" level of centralization/decentralization. It is rather to find vvhat kind of services and vvhat sort of taxes should be decentralized, and to learn hovv to live vvith the imbalance vvhich is likely to result from such choices. More importantly, it seems to be to devise institutions and mechanisms that vvill ensure a vvorkable and satisfactory cooperation betvveen the many governments (of different levels and of the same levels) that have to be jointly involved in the provision of public goods and services.

AD E M - İ M E R K E Z İ Y E T *
(YERİNDEN YÖNETİM)

Remy P R U D H O M M E

Mehmet Air Oühtıdırrt lüritfırtrimt (vrcümt,- tdıhiH-jıı.

ICtNDEKtLER

I - Giriş
II - Adem-i Merkeziyet Örneği
III - Merkeziyet Örneği
IV - Diferansiyel adem-i merkeziyet örneği
V - Kamu hizmetlerinin müştereken sağlanması Örneği
VI - Sonuç

I- GÎRIŞ

Türkiye geleneksel olarak merkeziyetçi bir ülke olmuştur. Merkeziyetçi ülke, üretimi ve tüketimi yerel alanlar da dahil olmak üzere, tüm kamusal mallanıl ve hizmetlerin merkezi bir devlet tarafından sağlandığı ve finanse edildiği bir ülkedir. Tam tersine adem-i merkeziyetçi bir ülke, **bir** çok kamusal mal ve hizmetin yerel yönetimler tarafından sağlandığı ve finanse edildiği ülkedir.

Bu tanım yerel yönetimlerin varlığına işaret etmektedir. Yerel yönetim, (i) varolan bir ulusal alt-bölgeyi bir ölçüde kontrol eden ve (ii) bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen politik bir oluşumdur.

Alt-ulusal bölgenin büyüklüğü farklı olabilir. Bazı yerel yönetimler diğerlerinden daha da yerel olabilirler ve nüfusu binlerle ölçülen "yerel" yönetimler ile (komünler, city'ler, county'ler, parish'ler) nüfusu milyonlarla veya yüzbinlerle ölçülen bölgesel yerel yönetimler (state'ler, province'ler, lander'ler, rengiron'lar, communidade'ler) arasında bir ayırım yapılabilir. Yerel yönetim (local government) ifadesi, iki tür yönetim birimine ilişkin olarak kullanıldığı için standart bir ifade **pek uygun** değildir. "Alt-ulusal yönetimler" (subnational governments) **veya** Fransa'da olduğu gibi "bölgesel kollektiviteler" (territorial collectivities-collectivites territorides) gibi daha geniş bir **kavram kullanmak** belki arzu edilebilir, fakat bu yapılmıyor; biz **de** geleneği takip ederek, muğlaklığına rağmen "yerel yönetim" **(local**-government) deyimini kullanacağız. Bütün tartışmalar komünlerde **ve aynı** zamanda province'lerde de yürürlükte **olan adem**-i merkeziyetin lehinde ve

aleyhinde yapılacağı için, muğlaklık uygulamada çok fazla problem doğurmam aktadır.

Yerel yönetimlerin politik liderliğinin temsil edilme biçimi uygulamada çeşitli şekiller alabilir. Liderlik irsi olabilir. Demokratik olması yani özgür seçimlerin sonucunda oluşması, doğal olarak, tercih edilir. Yerel yönetimin tanımıyla ilgili bu karakteristik, veri bir yerel yönetimin en azından bazı noktalarda merkezi yönetimin tercih ve görüşlerinden daha farklı tercih ve görüşlere sahip olabileceğine işaret etmektedir.

Yerel yönetim tarafından kullanılan kontrolün derecesi de farklı olabilir. Ne var ki, yerel yönetimin var olabilmesi için bir Ölçüde asgari bir kontrolün varlığı gereklidir. İcra edilen fonksiyonlar, konulan düzenlemeler (regulations), konulan vergiler v.b. daha fazla veya daha az yaygın olabilir. Gerçekten de, bu kontrolün derecesi ve onun merkezi devlet tarafından icra edilen kontrol ile olan bağlantısı, tam anlamıyla burada tartışılan sorundur.

Bütün ülkelerin merkezi bir devleti vardır. Fakat bu tarife göre bütün ülkelerin yerel yönetimleri "yok" idi ve yoktur. Osmanlı Imparatorluğu'nun yoktu. Komünist ülkelerinde yoktu veya yoktur. Bu ülkelerde, "devletin birliği" "principle of the unity of the state" diye bilinen prensip bütün bölgesel yönetim birimlerine işaret eden ortak bir sistem ifadesidir ve merkezi devlet üe yerel yönetimlerin (yanlış olarak isimlendirilen) arasında mümkün olan anlaşmazlığı ya da ihtilafı bertaraf eder. Bu yerel yönetimlerin başındakiler merkezi devlet tarafından atanırlar. "Prensipler" itibariyle köklü olmayan birçok gelişmekte olan ülkelerdeki uygulama, özellikle Afrika'nın tek partili devletlerinde tamamen aynıdır. Böyle durumlarda, mahalli yönetim birimleri merkezi devlet cihazının sadece idari bölgeleridir.

Bu ülkelerde herhangi bir adem-i merkeziyet olamaz. Bu, yerel düzeyde yapılan herşeyin (çoğu zaman ortaya çıkan durum bu olmasına rağmen) tamamen merkezi devlet tarafından karara bağlanması demek değildir. Merkezi devlet idari bölgelerin başına atanmış temsilcilerine belirli bir ölçüde serbesti tanıyabilir. Bu yetki genişliği olarak (deconcentration) olarak bilinir. Meselâ, Osmanlı Devletinde büyük Ölçüde yetki genişliği tanınmıştı ve adem-i merkeziyetçilik yoktu.

Bir çok durumda, alt ulusal birimlerin statüsü muğlak ya da karmadır. Onlar aynı anda hem yerel yönetim ve merkezi devletin idari bölgeleridir. İkiyüz yıldır (T) Fransız departe-

mentslarm durumu bu idi. Bunlar, yerel olarak seçilmiş bir konseylerinin (conseil general) olması bakımından, yerel vergi ve harcamaları oyladıklarından yerel yönetim idiler, fakat aynı zamanda departement'ın başına merkezi devlet tarafından bir memur atanmıştı, bunun vazifesi departement'de merkezi devletin politikalarını uygulamaktı. Departement'da sadece bir tane yönetim vardı; bu yönetim mülki amirin kontrolunda idi; conseil general'in uygulamada bir görevlisi bulunmuyordu. Yerel konseyin görüşleri ve merkezi devletin görüşleri, özellikle her ikisinin politik inançları aynı olmadığı zaman, birbirinden farklı hale gelebilirdi ve bu sık rastlanan durumda valinin hassas görevi, potansiyel ihtilafları önlemek ve yönetmek idi. Benzer sistemler Zaire'den Kore'ye kadar olan geniş bir alanı kapsayan ülkelerde aynen vardır. Türkiye'deki mevcut sistemin de bunun gibi olduğu görülüyor.

Yerel yönetimlerin olduğu bir sistemi varsayalım. Onlara daha fazla bir yetki verilmeli midir? Hangi yetkiler verilmemelidir? Bir başka ifade; ile daha adem-i merkeziyetçi olmalı mıdır? Kelimelerde ortaya çıkan diğer bir karışıklığa dikkat ediniz. "Adem-i Merkeziyet" (Decentralization) hem yerel yönetimlerin oldukça geniş yetkilerinin olduğu bir devleti, hem de daha fazla yetki elde ettikleri bir süreci tanımlıyor. O, (Adem-i Merkeziyet) adem-i merkeziyetçi bir ülke anlamına gelebilir veya adem-i merkeziyetçi bir eğilime işaret edebilir. Bu sebeple, kelimeyi süreci tanımlamaktan çok devleti tanımlamak için kullanacağız. II. Bölüm adem-i merkeziyet örneğine ve adem-i merkeziyetçi sistemin halen mevcut olan avantajlarına değinecektir. III. Bölüm ise adem-i merkeziyetin tehlikesiz olmadığını gösterecektir. IV. Bölüm herşeyin (vergiler ve harcamalar) aynı ölçüde adem-i merkeziyetçi olarak düzenlenmemesi gerektiğini ve diferansiyel adem-i merkeziyet örneğini teklif edecektir. V. Bölüm, problemin büyük ölçüde, her düzeyde yönetimin ne yapması gerektiği değil, fakat farklı düzeylerdeki yönetimlerin çeşitli yerel kamu hizmetlerini müştereken sunmak için birbirleriyle nasıl çalışabilecekleri ve çalışmaları gerektiği olduğunu ortaya koyacaktır.

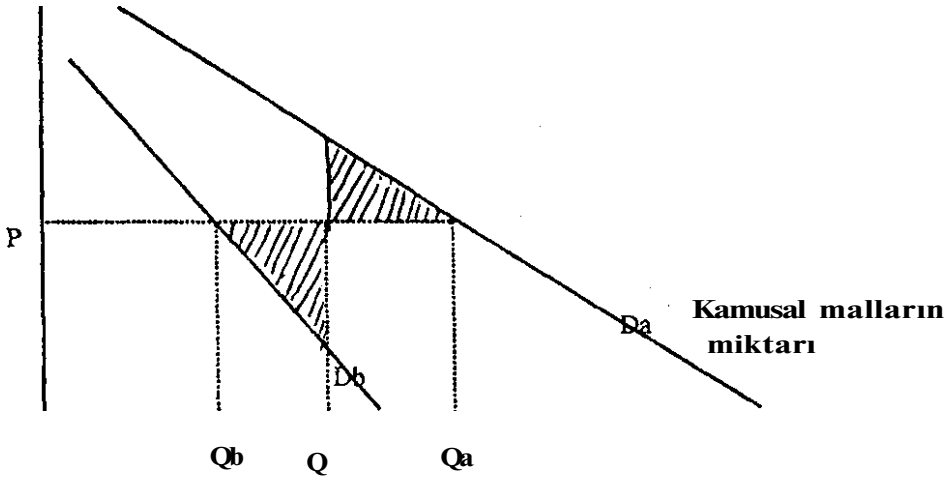
II. ADEM-İ MERKEZİYET ÖRNEĞİ

Devletin ana fonksiyonlarından bir tanesi kamusal mal ve hizmetleri, daha kesin bir hiçimde ifade etmek gerekirse, piyasa mekanizması tarafından sağlanamayan ya da istenilen miktar ve kalitede sağlanamayan mal ve hizmetleri temin etmektir. Milli savunma, caddelerin aydınlatılması veya ilk öğretim böyle

mal ve **hizmetlerin kamusal mallar olarak bilinen örnekleridir.** (2) **Piyasa başarısızlıkları teorisi (bu teori piyasanın etkin bir biçimde çalışmadığı durumları belirler) bize bu malların siyasi** me**kanizmalar tarafından yani devlet tarafından sağlanması ve vergilerle finanse edilmesi gerektiğini söylemektedir. Fakat hangi devlet tarafından olacağını söylememektedir. Herşeyin devlet tarafından sunulması gerektiği varsayılanla/.. Bazılarının, en azından dört sebep dolayısıyla, yerel yönelimler tarafından sağlanması gerekir.**

Adem-i merkeziyet lehine birinci kanıt ya da argüman bir "sosyal" ya da 'refah" argümanıdır. Kamusal malların bedelini ödemek konusundaki isteğin ve zevklerin her yerde değişebileceğini varsayarak, adem-i merkeziyetçi bir sunumun bu mallar için olan sosyal talebe daha iyi uyum sağlayacağı gösterilebilir. Bir kamusal malın (diyelim ki caddenin aydınlatılması) fiyatın (yani ödenecek vergiler) fonksiyonu olarak belirleuehilecek talep eğrile**rini A yerel yönetimi için *(Da),* B yere! yönetimi için (Db) olarak gösteren Şekil l'i düşünelim. Şekil 1 A'd a (Qa) sağlanması gereken miktarın, bu durumda B'de (Qb) sağlanması gereken miktardan daha büyük olması gerektiğini göstermektedir.**

Vergi fiyatı



Şekil :l Adem-i Merkeziyet'ten sağlanan Refah

wu/.ur: elan

Eğer her yerel yönetime sağlanacak kamu malının miktarı konusunda karar verme imkanı verilirse bu sonuca ulaşılacaktır. Eğer miktara merkezi devlet karar verir ve bu miktar (q) bütün yerel yönetimler için eşit olursa, bu sonuca ulaşıl m ayacaktır. Bu durumda, A'nın halkı istemiş olduğundan daha azını alacak, vergi olarak karşılıkta bulunmak durumunda olacaktır; B'nin halkı istediğinden ve karşılığında ödemeye istekli olduğu vergiden daha fazlasını alacaktır. Adem-i merkeziyet dolayısıyla ortaya çıkan refah kayıpları şeklinde gösterilebilir. (Şekil l'deki gölgeli kısımlar)

Bu sonuç, kamusal mallar arasında kaynakların dağılımı bakımından doğrudur; veri olan bir vergi miktarının yollar ve eğitim arasındaki dağılımı gibi.

Bu yaklaşımlar meşhur Tiebout modelinin temelini oluşturur. Yeni ufuklar açan bir tebliğinde Tiebout, her yerel yönetimin bir vergi ve kamu harcaması demeti teklif ettiğini ve ailelerin istedikleri yere yerleşme konusunda özgür olduklarını düşünüyor. Herbiri kendi zevkine en yakın olan demeti seçecektir. Herkesin isteğine göre olan bu oylama sosyal refahı maksimize edecektir. Bu yaklaşımlar aynı zamanda Leviatlıan hipotezinin temel fikrini oluşturur. Bu hipoteze göre, yerel yönetimlerin sayısı ne kadar fazla olursa kamu harcamalarının toplam miktarı o kadar küçük olacaktır. Bunun sebebi yerel yönetimler arasında bölgenin insanlarını cezbetmek için olan rekabetin hor yerel yönetimin kendi vergi yükünü düşürmek için zorlamasından dolayıdır. Bu hipotezin deneysel olarak kanıtlanması zordur; ve kanıtlanmasına yönelik olarak yapılanlar tamaıniyle birbirinden farklıdır ve ikna edici değildir.

Adem-i merkeziyet lehine ikinci argüman ekonomik veya etkinlik argümanıdır. Eğer aynı düzeydeki bir hizmet, bir merkezi devlet yerine bir çok adem-i merkeziyetçi yönetim tarafından sağ-; lanırsa, daha ucuza sağlanabilecektir. Çünkü her yerel yönetim yerel imkanları daha iyi anlayabilecek hizmetin sağlanması daha bürokratik olacak, daha az zaman kaybına yol açacak, daha fazla sorumluluk ve denetleme mümkün olacaktır.

Bu güçlü bir argüman değildir. Buna karşı olan argüman ise, adem-i merkeziyetçi hizmet sunumunun, ne ölçek ekonomilerinden (eğer var ise) ne tecrübeden ve ne de yerleşik muhasebe ve denetim prosedürlerinden yararlanamayacağıdır. Fakat karşı ar-

gümana ölçek ekonomileri ile ilgili olarak başka bir karşı argüman geliştirilebilir: adem-i merkeziyetçi yönetimler daima en azından prensip olarak ölçek ekonomilerinden yararlanabilmek bakımından daha iyi fiyatları alabilmek için biraraya gelebilirler; ya da ortak yatırımlar yapabilirler, tecrübelerini teati edebilirler.

Adem-i merkeziyetçi hizmet sağlanmasının maliyet yönünden daha etkin olup olmadığı ampirik bir sorundur. Bu konuyla ilgili olarak, tek taraflı bir ifadeyi destekleyecek kadar yeterli araştırma yoktur. Mesela Fransa deneyimi her iki görüşü desteklemek için kullanılabilir. Okul binalarının merkezi olarak sunulması kesinlikle okul binalarının birim maliyetini düşürmüştür. Fakat refah harcamalarındaki adem-i merkeziyetin (merkezi devletten departements'tara) genellikle hizmetleri azaltmadan maliyetleri düşürdüğü düşünülmektedir. Ayrıca Fransa'da çoğunlukla çok küçük olan yerel yönetimlerin (36,000 komün bulunmaktadır) çöp dökme hizmetinin su ve güvenlik hizmetinin ortaklaşa sağlanmasına yönelik olarak maliyette etkinliği arttırıcı birliklerin (syndicate) oluşturulması için bir araya gelmeleri çok yaygındır.

Üçüncü argüman siyasidir. Adem-i merkeziyet demokrasi için iyidir. Yerel yönetimler özellikle etkinliği olan güçlü yerel yönetimler, hem politikacılar ve hem de vatandaşlar için fevkalade mükemmel bir eğitim zeminidir. Açıktır ki karar verme sürecine yerel düzeyde katılmak ulusal düzeyde katılmaktan daha kolaydır. O zaman güçlü yerel yönetimler merkezi devlet için doğal sınırlar oluşturmaktadır; bu da î.eviathaıı için karşı bir güçtür. Bu noktalar onun klasik denemesi Amerika'da Oemokrasi'de (Democracy in America), Tocqueville tarafından dile getirilmiştir; burada, güçlü yerel yönetimler ve demokrasi ile karakterize edilen Amerikan sistemi (19.Yüzyılın başları), kuvvetli merkezi devletler ve otokrasi ile karakterize edilen Avrupa sistemi ile {aynı zamanı) karşılaştınhnıştır. Bu fikirler, demokratik olmayan rejimlerin ikinci dünya harbinden sonra bu ülkelere dönmesini Önlemek için Almanya ve Japonya'daki müttefik kuvvetler tarafından başlatılan anayasal değişikliklere direkt olarak ilham vermiştir; oldukça güçlü yerel yönetimler kurulmuş veya bunlar empoze edilmiştir.

Dördüncü argüman kurumsaldır, ve yerel yönetimlerin potansiyel koordinasyon fonksiyonlarına ilişkindir. Yerel kamusal hizmetler sanki birbirlerinden bağımsız gibi işlem görürler. Su sağlamak için caddeler yapılmak durumundadır. Bu hizmetler ulusal devletin, hatta yetki genişliği ile donatılmış birimlerin

veya ülke çapındaki kuruluşların kontrolünde olsalar bile, muhtemelen su idaresi "yollar dairesi" gibi kurumların uygun buldukları yer ve zamanda - aynı zamanda ve yerde olmayabilirler - sağlanacaklardır. Ne var ki; birçok şehircilik hikmetinin müştereken sağlanması gerektiği oldukça açıktır; su temini, atık su, cadde ve caddelerin aydınlatılması bunun açık örnekleridir. Daha alt düzeyde yeniden seçilme baskısı altında faaliyet gösteren bir yerel yönetim bu şekilde hareket etme ihtiyacını daha kolay anlayacaktır ve bunu yapmak için uygun araçlara sahiptir.

Adem-i merkeziyet için oldukça kuvvetli bir örnek oluşturulabilir. Son on yılda, bu argümanların güçlülüğü büyük ölçüde kabul görmüş, gelişmiş ve gelişmekte olan dünyada bir çok ülke adem-i merkeziyet yönünde hareket, etmiştir. Aynı şey Brezilya, Fransa, ABD, Belçika, Kore, Zaire, Fildişi Kıyısı, Polonya ve gerçekten Türkiye gibi geniş bir alana yayılan ülkeler için de söylenebilir. 19801er adem-i merkeziyetin on yılı olarak görülebilir. Ne var ki adem-i merkeziyet her derde deva değildir. Adem-i merkeziyete ilişkin olarak ortaya çıkan bazı problemlerin hafife alınması gerçek bir tehlike olarak vardır. Bunun için onları tartışmak yararlı olabilir.

III. MERKEZİYET ÖRNtiĞİ

Merkeziyet, yani kamu ma! ve hizmetlerinin merkezi olarak sağlanması her zaman kulu bir şey değildir. Avantajları vardır. Beş görüş açısından Adem-i merkeziyetimi daha İyi performans gösterdiği söylenebilir; (i) adale! üi) makro-ekonomik politikalar (iii) etkinlik (iv) dışsalhklar (vj mali hesaplaşma.

Adalet açısından, merkeziyet adem-i merkeziyete tercih edilebilir. Uzun bir zamandan beri gelir dağılımının kamu maliyesinin başlıca fonksiyonu olduğu kabul edilmiştir; bu fonksiyon ulusal düzeyde yerine getirilmelidir. Tablo l'de basit Örnekte açık olarak gösterilmiştir, a'dan fye kadar isimlendirilen ve gelirleri 2'den 10'a kadar değişen aynı önemdeki insan grupları ve 6 insandan oluşan a ülkesini düşününüz. İlk önce merkezi devlet tarafından faaliyete geçirilen yeniden dağılımı düşünelim. Varsayalım ki, a, b ve c bir araya gelsin ve A yönetimini; buna karşılık d, e ve f B yerel yönetimini oluştursun hem A hem de B yeniden dağıtıcı politikaları üstlensinler.

sistemlerde Gelirin Yenid			ğılımı			
Fertler	a	b	c	d	e	*t*
ilk Gelir Dağılımı	2	4	6	6	8	10
Merkezi devlet tarafından yapılan yeniden dağıtım:						
Gelirdeki değişiklikler	+2	+1	0	0	-1	*-i*
Devlet müdahelesinden sonra gelir dağılımı	4	5	6	6	*1*	8
iki yerel yönetim tarafından yapılan yeniden dağdım:						
Gelirdeki değişiklikler	+1	Ö	-1	+1	0	-1
Devlet müdanelesinden sonra gelir dağılımı	3	4	5	V	8	9

Adem-i merkeziyetçi gelir dağılımı, gelirin merkezi dağılımına göre daha az yeniden dağıtıcı görünmektedir. Her iki durumda da, (tanım gereği) ilk gelir dağılımının maksimum / minimum oranı 5 tir. Tek merkezi hükümet tarafından yapılan gelirin yeniden dağılımı 2 ye düşürülmüş, iki yerel yönetim tarafından ise gelirin yeniden dağılımı 3 te kalmıştır.

Ayrıca, adem-i'merkeziyetçi yeniden dağılım, öşitlerin (equals) eşit olmayan bir işlem görmelerine yol açmıştır, c ve d bireylerini düşünelim. Onların ilk gelirleri aynı olup 6 dır. Merkeziyetçi yeniden dağılım onları benzer gelirlerle bırakacaktır. Fakat Adem-i merkeziyetçi yeniden dağılım ayın gelirlerle bırakmayacaktır. Düşük gelirli yerel yönetimde yaşadığı için c'ninki şimdi 5 olacak, daha zengin bölgede yaşadığı için d'nin ki 7 olacaktır. Eşit olanların eşit olamayan işlem görmesi, gayri-adil olmanın bir tanımıdır.

Bizim basitleştirilmiş örneğimizdeki bu bulgular dikkatli bir seçimin sonucu olarak ortaya çıkan mükemmel bir şey değildir, îlk gelir dağılımı çeşitli yerel yönetimlerde farklı olduğu - ki bu varsayım gerçekten realist bir varsayımdır - bunların doğru olduğu genel örnekte gösterilebilir.

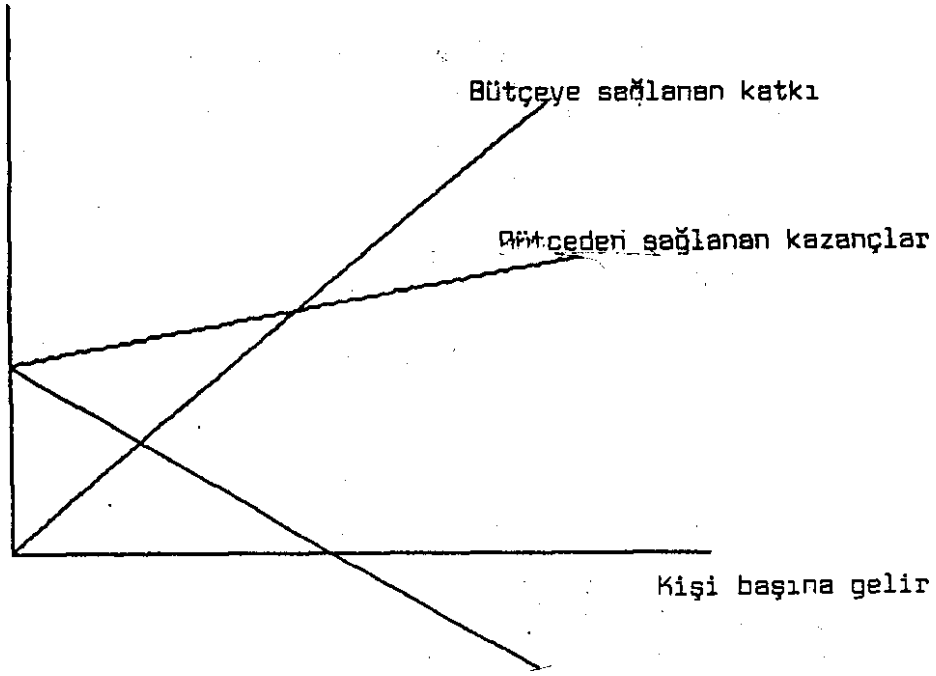
Daha genel olarak denilebilir ki, hizmetlerin merkezi olarak sağlanması oldukça eşit bir hizmet dağılımına yol açarken, adem-i merkeziyet bunu sağlamayacaktır. Merkeziyet normal olarak ülkenin her tarafından aynı düzeyde bir hizmet dağılımı sağlayacaktır. Bu bazı geçerli ekonomik nedenlerle, (veri olan bir

hizmet düzeyini uzak alanlara, düşük yoğunluğu olan alanlara sağlamanın maliyeti caydırıcı olabilir) ve kötü ekonomik gerekçelerle (bazı bölgelerde yaşayan insanlar diğerlerinden daha güçlü olabilirler) her zaman geçerli olmayabilir. Fakat demokratik bir ülkede, en azından, bu yöne doğru eğilim gösteren güçler vardır. Ampirik analiz, bütün kamu hizmetleri için kişi başına devlet harcamalarının yapıldığı alana göre değişiklik göstermediğini ortaya koymuştur.

Bu hususlar hizmetlerin adem-i merkeziyetçi olarak sağlanmasında çok farklıdır. Tiebout modelleri bize farklı yerel yönetimlerin farklı hizmet ve vergi demetleri sunacağını göstermektedir. Bu doğrudur, fakat bu demetlerin "eşit" olmayacağı, bazılarının diğerlerinden daha iyi olacağı ilave edilmelidir. Tiebout modeli insanlar ve toplumlar arasındaki zevkler itibarıyla ortaya çıkan farklılıklara dayandırılmaktadır. Fakat kaynaklardaki farklılıkları ihmal etmektedir. Gerçekten "zengin" ve "fakir" yerel yönetimler vardır. "Fakir" yerel yönetimler fazla ekonomik faaliyetin olmadığı ve sonuç olarak gelirlerin düşük olduğu bölgelerdir. Vergi matrahı ne olursa olsun; (gayrimenkul, gelir, satış ya da faaliyet) gelir düşük olacaktır. Veri olan bir vergi oranında, vergi gelirleri de düşük olacaktır; daha kesin olarak ifade etmek gerekirse, daha zengin olan yerel yönetimîerdekinden daha düşük olacaktır. Böylece sunulan hizmetlerin genel düzeyi düşecektir. Fakir bir bölgede Tiebout demeti sadece farklı olmakla kalmayacak, aynı zamanda daha da önemli olarak, daha hafif olacaktır.

Bundan başka hizmet düzeyi itibariyle toplumlar arası farklılıklar muhtemelen bu farklılığı arttırıcı hatta kötüleştirici bir eğilim göstereceklerdir. Zayıf bir vergi tabanı olan bir yerel yönetim normal bir vergi oranı ve düşük bir hizmet düzeyi, ya da normal bir hizmet düzeyi ve yüksek bir vergi oranı arasında tercihte bulunmak zorundadır. Her iki durumda da, vergi mükellefleri ve faaliyetlere ulaşmak için yeterli gerekçeler verilmektedir ve yüksek vergi oranlan ve düşük hizmet düzeyleri ile sonuçlanacak bir kümülatif süreç başlayacaktır. Yüksek bir vergi tabam olan bir yerel yönetim için ise tam tersi doğrudur; bu fasit daireden faydalanacaktır. Dolayısıyla adem-i merkeziyet farklılaştırıcı bir mekanizma olarak görülebilir.

tUttsal rıütçeden kişi başına sağlanan kazançlar ve katkılar



Bütçeden sağlanan net kazanç

Şekil: 2 Merkezi Bütçeye göre yönetilen farklı bölgeler arasında yeniden dağılım.

Şekil 2 de gösterildiği gibi merkeziyet, tam tersine, yeniden dağıtıcı otomatik bir mekanizmadır. Oranlı vergi sistemi olan bir ülkeyi düşünelim. Her alanın, bölgenin yada komünün merkezi devlet bütçesine katkısı gelirin doğrudan bir fonksiyonu olacaktır. Ayrıca her bölgede kişi başına yapılan harcamaların sabit olduğunu, hatta bölgenin gelirinin artışı ile birlikte biraz arttığını varsayalım.

Düşük gelirli bölgelerin, bütçeye sağladıkları katkının daha fazlasını alacaklarını ve yüksek gelirli bölgelerin katkılarından daha azım alacaklarım görmek kolaydır. Bütçe oyununda fakir kazanacak; zengin kaybedecektir. Merkezi bir sistemde ulu-

sal bütçe, geliri otomatik alarak daha zenginden daha fakir olan bölgelere doğru yeniden dağıtacaktır.

Makro ekonomik politikalara duyulan ihtiyaç merkeziyetin lehine ikinci ve aynı derecede güçlü ikinci bir argüman oluşturmaktadır. Hiç kimse, ekonomik refah ve kalkınma için, "istikrar" politikaları diye bilinen politikaların Önemini inkar etmemektedir. Kredi yönetimi ve bütçe yönetimi makro ekonomik politikaların iki önemli aracıdır. Bütçe yönetimi, toplam talebin kontrolünün bir aracı olarak harcamaların ve vergilerin toplam miktarının; ayrıca etkinliğin davranışların kontroluna yönelik bir araç olarak da vergi ve harcama yapılarının kontrolüne ilişkindir.

İstikrar politikalarının sadece merkezi devletin ve eğer merkezi devletten bağımsız ise .merkez bankasının sorumluluğunda olduğunu anlamak kolaydır. Bir vergi yerel yönetim tarafından alınan makro ekonomik kararların (yerel bir vergi artışı gibi) dışsallıkları bir başka deyişle ulusal ekonomik yararları ve politik maliyetleri olacaktır. Bir yerel, yönetimin böyle girişimlerde bulunması için bir teşviki ya da dayanağı yoktur. Bunlar sadece merkezi devlet tarafından yapılabilir. Bundan dolayı, merkezi devletler bu sorumluluğu karşılayabilmek için araçlara sahip olmak zorundadırlar. Harcama ve vergilerin oldukça büyük bir kısmını kontrol etmek zorundadırlar. Sistem giderek daha da adem-i merkeziyetçi olursa maliye bakanının görevi çok güç ya da imkansız olabilecektir. Bu görüş açısından, Yugoslavya ya da Brezilya gibi ülkelerin şu anda "aşırı adem-i merkeziyetçi" oldukları söylenebilir.

Bu türlü argümanlar makro-ekonomik politikaların ötesine çekilebilir. Merkezi devletlerin ekseriya eğitim, sağlık, altyapı veya tarım alanlarında sektörel politikalar geliştirmeleri beklenir. Bu durum söz konusu olduğu zaman, merkezi devlet bu politikaları uygulayabilmek için araçlara sahip olmalı; bir başka deyişle ilgili harcamaları yeterli düzeyde kontrol edebilmelidir.

Etkinlik, merkeziyetin lehine olarak işaret edilen üçüncü argümandır. Ölçek ekonomileri ile üretilen hizmetlerde birim maliyetler (veri bir hizmet düzeyi için) merkezi, büyük çapta bir üretimde daha düşük olacaktır. Bu argüman yukarıda tartışılmış ve gerekli ampirik temelinin eksik olduğu tespit edilmiştir. Bilmediğimiz şey, sadece, merkeziyetin adem-i merkeziyetten maliyet açısından daha etkin olup olmadığıdır.

Dışsalhklar merkeziyet lehine, dördüncü bir argüman oluştururlar. Bir yerel yönetim bölgesinde sağlanan belli bir sayıdaki kamusal hizmet başka yerel yönetim bölgelerinde yaşayan insanlara (vergi ödeyen ve az veren) yarar sağlayacaktır. Şehir merkezinde bulunan ve yerel toplum tarafından belli bir maliyetle muhafaza edilerrbir parkı düşünün; kullananlardan çoğu çevredeki bölgelerden gelenler olacak ve bunlar hizmetlerden ödemede bulunmaksızın faydalanacaklardır. İnsanların çoğu belli bir bölgede sunulan eğitimden faydalanıp daha sonra başka bir yere gittikleri için, benzer bir problem eğitimle ilgili olarak ortaya çıkabiliri Bu "bedavacı" (free-rider) problemlerinin sonucunda, kamusal hizmetler, adem-i merkeziyetçi sistemde yeterince sağlanamayacaklardır. En azından prensip olarak merkeziyetçi bir sistemin bu güçlüğü yoktur.

Yenilikle (innovation) ilişkisi olanlar bakımından özel bir tip dışsalhktan bahsedilebilir. Yerel kamusal hizmetlerde, sağlanan hizmetlerde, onların sağlanmasında kullanılan teknolojideki yenilikler, her yerde olduğu gibi istenir. Genellikle her hangi bir yenilikte bir belirsizlik unsuru vardır. Onu üstlenen yerel yönetim bir risk altına girer ve bir kapitalistin tersine, başarılı olduğu durumda ödüllendirilmeyecek tir. Statükoyu tercih eden diğer yerel yönetimler bu durumu izleyecekler ve başarılı olan yeniliklerden faydalanacaklardır. Bu, hiç bîr yerel yönetimin riskli yeniliklerle ilgilenmediği anlamına gelir. Onlar sadece merkezi bir sistemle uygulamaya konabilirler.

Merkeziyetin lehinde olan beşinci argüman mali hesaplaşma (accountability) ile ilgilidir. Adem-i merkeziyetin lehindeki "sosyal" argüman bize adem-i merkeziyetçi bir sistemin yöre halkının özlemlerini ve ihtiyaçlarını daha iyi tatmin edeceğini söylüyor. Fakat bu, gerçekçi olmaktan çok, teorik olabilir. Demokrasi, uygulamada her zaman modellerle ima edildiği kadar etkin bir biçimde çalışmaz. Yerel yönetimlerin yerel özel yerleşik çıkarlar tarafından ele geçirilmeleri nadiren rastlanan bir şey değildir. Böyle durumlarda, merkezi devlet sistemi tarafından sunulan kamusal hizmetlerin yerel halkın çıkarlarına daha iyi hizmet edeceği söylenebilir. Kararlar, iki karakteristiği olan merkezi devlet bürokratları tarafından alınacaktır. Birincisi, bunlar yeniden bir seçilme ile karşı karşıya değildirler ve yerel bölge ile ilgili olarak uzun dönemli bir görüşe sahiptirler. İkincisi bunlar ithal edilmiş "imported" bürokratlardır, bundan dolayı da özellikle sık değişmeler söz konusu ise yerel baskılardan korunurlar. Bu bir parça kötümser bir demokrasi görüşüdür ve mutlaka çok kuvvetli değil-

dir. Ne var ki, tecrübe biraz ihtiyat öneriyor. Mesela, kentsel alanlarda çevre ve arazi korunmasıyla ilgili olarak, yerel yönetimlerin arazi sahipleri tarafından ortaya çıkarılan ve zararlı gelişmeleri kayıran baskılara merkezi devletten (ya da merkezi devlet bürokratlarından) daha fazla eğilimli olduğu son derece açık bir gerçektir.

Merkeziyetin lehine olan bu çeşitli argümanların güçleri birbirinden farklı, fakat bunlar genel olarak merkeziyet için oldukça kuvvetli bir Örnek oluşturuyorlar.

IV. DİFERANSİYEL ADEM-İ MERKEZİYET ÖRNEĞİ '

Konunun büyük ölçüde standart tartışmasını izleyerek bu noktaya kadar vergiler ile harcamaları birlikte ele aldık. Bu aşın bir basitleştirmedir. Gerçekten üç tane ek soru sorulabilir: (i) Bütün harcamalar benzer şekilde adem-i merkeziyetçi / merkeziyetçi mi olmalıdır? (ii) bütün vergiler benzer şekilde adem-i merkeziyetçi / merkeziyetçi mi olmalıdır? (iii) vergiler ve harcamalar benzer şekilde adem-i merkeziyetçi / merkeziyetçi mi olmalıdır? Bu üç soruya verilecek cevap: "hayır" dır.

İlk olarak farklı harcamaların diferansiyel olarak işlem görmesinin güçlü bir örneğinden söz edilebilir. Yukanda adem-i merkeziyet ve merkeziyet lehinde sıralanan argümanlar aynı güçle bütün kamusal mallara ve hizmetlere uygulanmazlar. "Niçin adem-i merkeziyet?" tartışması "Nelerin desantralize edileceğinin sıralanmasına yol açmıştır. Bu, harcamaların tahsisi problemi olarak bilinir. En kolay desantralize edilebilecek mal ve hizmetler şunlardır: (i) ölçek ekonomileri (economies of scale) ile üretilmeyenler, (ii) dışsalhkları olmayan faydaları çoğunlukla yerel olanlar, (iii) üretilmesi kolay olanlar. Aynca, güçlü, düzenli ve etkin yerel yönetimlerin kullanılabilmesi için bunlardan yeteri kadar bulunmalıdır. Aşağıda Tablo -2- hizmetlerin yönetiminin düzeyine göre m'ümkün olan tahsisinin bir örneğidir.

Tablo -2- Kamusal Mal ve Hizmetlerin Yönetim Düzeyine Göre Tahsisi

Yerel Duzev	Orta Ofisey.	Ulusal Düzev
Yangından korunma	Yüksek öğrenim	Savunma
Cadde Aydınlatılması	Sağlık	Sosyal güvenlik ve refah
Çöp Toplama	Çevre Korunması	Araştırma Yol
Şehir Planlaması		Dış işleri
Arazi Temini		
Kanalizasyon ve Temizlik		
Eğlence		
Gıda		
Kent Ulaşımı		
Konut		
Spor ve Eğlence		
Din (Camiler, Kiliseler, Mezarlıklar)		
Eğitim		

Benzer bir görüş vergiler için de ileri sürülebilir: Farklı vergiler için diferansiyel bir işleme gerek duyulur. Bütün vergiler yerel vergiler olarak kullanılabilecek nitelikte değildir. Prensip olarak yerel bir vergi, (i) matrahına bir yerel yönetim tarafından karar verilen, (ii) oranına yerel yönetim tarafından karar verilen, (iii) tahsilatı yerel yönetim tarafından yapılan, (iv) varidatı yerel yönetime bırakılan bir vergidir. Uygulamada bu dört şart her zaman yerine getirilemez ve bir verginin yerel ya da ulusal kabul edilmesini söylemek her zaman kolay değildir, (iv.) ve (ii) şartları diğerlerinden daha temeldir.

"Vergi tahsisi" (tax-assignment) problemine getirilecek çözümler Musgrave and Musgrave tarafından gösterilmiştir. îyi bir yerel vergi» (i) kaynak dağılımını çarpıtmamak için vergi matrahını yerel yönetimden uzaklaştırmama!!, (ii) diğer yönetimlere yansıtmaya eğilimli olmamalıdır, (iii) doğal kaynaklara, ihracata ithalata yani ulusal karakterli olan matrahlara vergi konmamalıdır. Aşağıdaki tablo : 3 vergilerin mümkün olan tahsisinin bir örneğidir.

Tablo 3- Vergilerin Yönetim Düzeyine Göre Tahsisi

Yerel Ptiaey	OrtaPtoy	Ulusal Düzev
- Emlak Vergisi	**- Kişisel Gelir Vergisi**	**-Artan Oranlı Gelir Vergisi**
- Ücret Vergisi	**- Perakende Satış Vergisi**	**- Doğal Kaynaklar Vergisi**
- Harçlar (kullananların ödediği ücretler)	**- Menşei ne Göre Ürün Vergisi)**	**-Veraset Vergisi**
	-Sahipleri dışarıda olan fakat yerel yönetimin alanı içinde olan faktörlerin gelirine konan vergi.	**-Katma Değer Vergisi**

Üçüncü ve belki de daha da önemli olarak vergilerin ve harcamaların diferansiyel olarak işlem gördüğü bir örnek verilebilir.'Harcamaların adem-i merkeziyetinin mantığı ile vergilerin adem-i merkeziyetinin mantığı oldukça farklıdır. Onların otomatik oteak-aynı jnîktarda adem-î merkeziyete yol açacağını kanıtlayacak bir şey yoktur. Tablo 3'deki yerel vergilerin varidatı muhtemelen tablo 2'deki yerel harcamaların miktarına eşit olmayacaktır.

Bir denk bütçe kısıtı ilave edilmeli midir? Desantralize edilen vergiler ve harcamalar yerel orta düzey ve ulusal düzeydeki bütçeleri denge de tutacak şekilde düzenlenmeli midir? Bu görüşü destekleyen iki kanıt vardır. Bunlardan bir tanesi, adem-i merkeziyet lehine olan "sosyal" argümanda gizlidir. Yerel yönetimler tarafından sunulan demetler ve ailelerin aralannda tercih yapma durumunda kaldıkları demetler hizmet ve vergi demetleridir. Diğer sebep denk bütçelerin, yerel yönetimlerin harcamalarını sınırlayacak sağlıklı ve güzel mekanizmalar sağlamalarıdır.

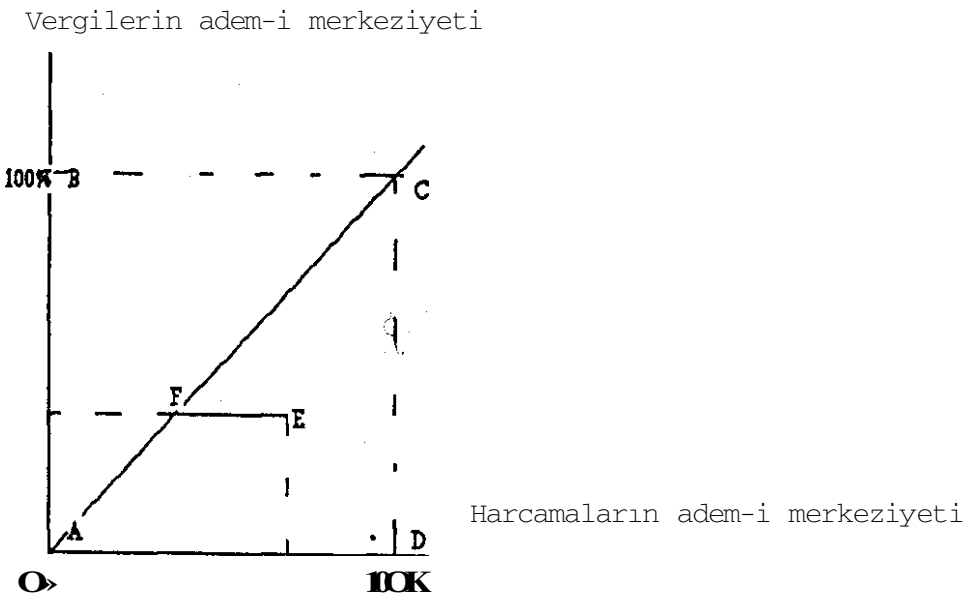
Fakat bu kanıtlar, yukarıda bahsedilen bir çok diğer düşüncelerle gölgede bırakılırlar. îstenen bir yerel sistemin kurulması denk bütçe ihtiyacı ile sınırlandırılmamalıdır. Mümkün olan çeşitli vergi ve harcama adem-î merkeziyet düzeyi kombinasyonları göz önünde bulundurulmalıdır. Şekil -3- e göre tercihler AC çizgisinin noktaları ile sımrlandınlmamalı hatta ABCD alanının bütün noktalan gözönünde bulundurulmalıdır. Dört tane uç model belirlenebilir ve değerlendirilebilir. Model A, hem vergilerin hem de harcamalara merkezi oluşunu göstermekte; Model B, vergilerin adem-i merkeziyetini ve hizmetlerin merkeziyetini tanımlamaktadır; Model C, hem vergilerin ve hem de harcamalann adem-i merkeziyetini karakterize etmektedir. Model D, vergilerin mer-

keziyetî ve harcamaların adem-i merkeziyeti ile bütünleşmiştir. Bu modellerin özellikleri Tablo **4**'de gösterildiği gibi açıklanabilir.

Tablo **4-** Merkezivet/Adem-i Merkeziyetin Dört Modeli

Model:	**istikrar**	**Kaynak Dağılımı**	**Yeniden Dağılım**
A. Vergilerin ve Harcamaların Merkeziyeti		**Belli değil**	**iyi**
B. Vergilerin Adem-i Merkeziyeti Harcamaların Merkeziyeti	**Zayıf**	**Kötü**	**Muhtemelen kötü**
C. Vergilerin ve Harcamaların Adem-i Merkeziyet	**Kötü**	**Belli Değil**	**Kötü**
D. Vergilerin Merkeziyeti Harcamaların Adem-i Merkeziyeti	**Oldukça , »yi**	**iyi**	**Potansiyel olarak iyi**

Tablo 4 vergilerden çok harcamaların adem-i merkeziyeti tanımlanan D Modelinin en fazla istenen model olduğunu ortaya koymaktadır. Osmanlı İmparatorluğu ve Roma imparatorluğu ABC bölgesine yerleştirilen noktalar ile gösterilebilirdi. Bugün komünist ve evvelden komünist olan ülkeler hariç olmak üzere hemen hemen hiç bir ülke bu durumda olamayacaktır. Uygulamada bütün ülkeler ACD alanına yerleştirilen noktalar ile temsil edilirler. Bir kaçı gerçekten uç durum olan D'ye yakındır; daha azı AC çizgisi üzerindedir. Bütün ülkeler E noktasının civarındadır. Yerel yönetimler tarafından tahsil edilen vergilerin payı genellikle aynı yerel yönetimler tarafından yapılan harcamaların payından çoje daha küçüktür.



Şekil 3- Vergilerin ve Harcamaların Adem-i Merkeziyeti

FE olarak gösterilen fark merkezi devlet tarafından yerel yönetimlere verilen sübvansiyonlardan ibarettir. Sübvansiyonların toplam kaynaklardaki (ya da toplam harcamalardaki) payı ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Bazı sübvansiyonlar gizli olduğu ve "yerel" ile "merkezi" harcamalar arasındaki sınır muğlak olduğu için bunu ölçmek her zaman kolay değildir; bu nedenle basılı rakamlar biraz ihtiyatla ele alınmalıdır. Fakat bu pay oldukça büyük olabilir. Hollanda ve İtalya gibi en azından iki gelişmiş ve etkin olduğu oldukça açık olan ülkelerde bu pay %90'ın üzerindedir. Kamu harcamalarının büyük bir kısmı yerel yönetimler tarafından yapılmasına rağmen bu ülkelerde çok az yerel vergi vardır. Sorun büyük Ölçüde sübvansiyonların istenip istenmediği değildir; sorun onların hangi şekli almaları gerektiği ve rekabet eden çeşitli yerel yönetimlere nasıl tahsis edilmeleri gerektiğidir.

V- KAMUSAL HİZMETLERİN ORTAKLAŞA SUNULMASI ÖRNEĞİ

Adem-i merkeziyet sorunu veya en azından harcamaların adem-i merkeziyeti, üstte tablo 2 de ve aşağıda tablo 5 de gösterildiği gibi, çoğunlukla tahsis edilmelerine göre açıklanmıştır.

Bu yaklaşım şüphe uyandırmaktadır. En önemli soruna ağırlık vermemekte ve bundan dolayı yanıltıcı ve tehlikeli olmaktadır. Bir çok yönetim birimi bazı yerel kamusal hizmetlerle farklı fakat haklı gerekçelerle ilgilenebilirler ve ilgilenmelidirler.

Tablo 5- Harcama Problemine İlişkin Standart Tahsis Yaklaşımı

	Yerel Düzev	Orta Düzey	Ulusal Düzey
Fonksiyon ve Hizmetler:			
Yangından korunma	x		
Savunma			x
İlk öğretim	x		
Orta Öğretim		x	
Yüksek öğretim			x

Mesela ilk öğretimi ele alalım. Mahalli yönetimler yerel ihtiyaçların ne olduğunu daha iyi bildiği için sağlanan faydalar kısmen yerel olduğu için yerel yönetimlerin işi olması gerektiği tartışılabilir. Fakat, Ölçek ekonomileri ve çeşitli yerel yönetimler arasındaki dışsallıklar ve Ölçek ekonomileri nedeniyle orta düzeydeki yönetimlerin ilk öğretimin sağlanmasında görev almaları gerektiği ortaya konabilir. Ayrıca, merkezi devletin vatandaşların eğitiminin sağlanmasında haklı gerekçeleri vardır ve merkezi devletin görevi bütün çocuklara onların içinde yaşadığı yerel yönetimin kaynaklarını göz önünde tutmaksızın adalet ve etkinlik sebebiyle asgari düzeydeki bir eğitim kalitesini sağlamaktır.

Buradan ortaya çıkan sonuç, üç farklı düzeydeki yönetimin eğitim ve bir çok diğer benzer hizmetin sağlanmasına ve finansmanına katılmasının zorunlu olduğudur. Uygulamada söz konusu bütün ülkelerde olan, tamamen budur. Bundan dolayı, sorun büyük ölçüde ne yapılması gerektiğine kimin karar vermesi gerektiği değil, fakat farklı düzeydeki yönetimlerin koordinasyonunu ve işbirliğini organize etmektir. Sorun iyi bir tablo 5 düzenlemek değil fakat tablo 6'da işaret edilen ihtilafları ve çelişkileri yönetebilmek tir.

Tablo 6- Harcama Problemine İlişkin Realist Tahaia Yaklaşımı

Fonksiyon ve Hizmetler :	Yerel Düzey	Orta Pti?ey	Ulusal Düzev
Yangın	x	x	
Savunma	x		x
İlköğretim	x	x	
Orta Öğretim	x	x	x
Yüksek öğretim	x	x	x

Farklı düzeylerdeki yönetimlerin ne yapılması gerektiği kanısında farklı görüşleri vardır. Çalışabilecek bir sistemi kurmak ve potansiyel olarak birbiriyle çatışan bu görüşleri uzlaştırmak ve çözüme kavuşturmak, kabul edilebilir uzlaşma noktaları bulmak kolay bir iş değildir. Fakat, imkansızda değildir. Bu iş için bir çok araç kullanılabilir.

Danışmalar önemli rol oynar. Bunlar formel olabilir ya da olmayabilirler. Çeşitli yönetim düzeylerinden politikacılar ve bürokratlar bir araya gelerek kendi görüşlerini açıklayabilirler. Bilginin dağılımı görüşlerin uzlaştırıhnasına katkıda bulunabilir. Bir süreç olarak planlama arzu edilen sonuçları birlikte tanımlama şeklidir. Aynca görüşmeler yapılabilir.

En azından üniter ülkelerde, daha üst düzey yönetimler tarafından yol gösterici kurallar ya da normlar daha alt düzeydeki yönetimleri yönlendirmek ya da sınırlandırmak için kullanılabilir. Bunlar alt düzeydeki yönetimlere tabanlar ya da tavanlar koyabilir ya da bunları önerebilirler. Mesela eğitim ve çevre kirliliği alanında yerel yönetimlerin sağlamakta serbest' olduğu bir asgari kalite düzeyi düşünülebilir. Üst düzeydeki yönetimler zorunlu gereksinimleri ihdas ederlerken daha alt düzeydeki yönetimlere maliyet yüklediklerinin farkında olmalılar ve muhtemel olumsuz etkileri düşünmelidirler.

Finansman düzenlemeleri geliştirilebilir. Adalet ve etkinlik gerekçeleriyle kabul gören sübvansiyonlar bu amaçla da kullanılabilirler. Yerel yönetimler açısından bağışlar arzu edilir. Fakat farklı oranlarda karşılıklı özel bağışlar da olabilir. Bağışı yapanın, onun seçim özgürlüğüne saygı göstermek kaydıyla bağışı alanı etkileyebileceği bir yol vardır. Bunlar, üst yönetim tarafından arzu edildiği şekilde alt yönetim birimlerinin (Lower level governments) maliyet yapılarını değiştirirler. Merkezi idare çöplerin atılmasına daha fazla önem verdiği için, çöplerin atılmasını %60, dinlenme alanlarının kurulmasını %30 destekliyorsa bu durum

yerel yönetimleri daha fazla çöp dökmeye mecbur etmeyecek, eskiden olduğundan daha fazlasını dökmeye teşvik edecektir. İdareler arasında, bir proje ya da projeler için özel finansman planları yapılabilir. Bu Fransa'da "planlama sözleşmeleri" çerçevesinde yerel yönetimlerle işbirliği yapmak suretiyle merkezi idare ile bölgeler arasında yapılabilir. Her iki taraf gelecek beş yılda belirlenen yatırım paketini üstlenir ve taahhüdünü yerine getirmekte başarısızlığa uğraması halinde diğer tarafların da aynı şeyi yapacağını bilir.

Bu dikey işbirliğine ilaveten, adem-i merkeziyetçi sistem yatay işbirliği de sağlamak zorundadır.Aynı düzeydeki yerel yönetimler birlikte çalışmak zorundadır. Adem-i Merkeziyet ne kadar fazla ise, yatay işbirliğine o kadar fazla gerek duyulur. Bağımsız ve birbirine eşit idareler arasında iş birliği ve koordinasyonu kurmak için basit bir reçete yoktur. Fakat yine de fmansal ve kurumsal mekanizmalar kullanılabilir. Daha üst düzeydeki idarelerin daha alt düzeydeki idareler ile işbirliği yapmalarının sağlanması, aşağı yukarı, formel olmayan bir görev olacaktır.

SONUÇ

Böylece adem-i merkeziyet sorununun oldukça karmaşık olduğu ortaya çıkıyor. Problem "merkeziyet" ve "adem-i merkeziyet" sistemleri arasında bir seçim yapmak değildir. Her ikisinin de üstünlükleri vardır, her iki sistemin iyi bir örneği verilebilir. Problem merkeziyet ve adem-i merkeziyet arasında uygun bir denge kurmak ve merkeziyet / adem-i merkeziyetin optimal düzeyini bulmak da değildir. Bunun tersine, hangi hizmetlerin ve hangi çeşit vergilerin desantralize olması gerektiği ve bu tercihlerden dolayı muhtemelen ortaya çıkacak olan dengesizlikle yaşamayı öğrenmek problemi oluşturmaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında müştereken hareket etmek zorunda olan bir çok yönetim (farklı düzeyde ve aynı düzeyde) arasında tatminkar ve işleyebilir bir işbirliği sağlayacak mekanizmalar ve kurumları tesis etmek daha da önemli görünüyor,

NOTLAR

(1) 1982 den beri Fransız departments'lerinin ikili olan yapısı açıklığa kavuşturulmuştur. Bölgede merkezi devletinizden farklı olarak bir bölgesel idare kurulmaktadır. Valinin rolü azaltılmış ve bölgede kalan merkezi devlet idaresine kalan kısmın yönetimi ile sınırlandırılmıştır.

(2) Burada sınıflandırılan kamusal mallar ve ekseriyetle hizmetler birçok mal çeşitini içermektedir; pür kamusal mallar, dışsalhkların varlığı ile karakterize edilen mallar, doğal tekeller tarafından üretilen mallar, Ölçeğe göre azalan verimlerle üretilen mallar ve değerlendirilmiş mallar gibi.

Remy PRUD'HOMME

"DESANTRALİZASYON"

YORUM

Burhan ŞENATALAR*

Remy Prud'homme'un tebliği desantralizasyon konusunu gayet açık ve derli toplu bir biçimde sunmaktadır. Tebliğin özellikle ilginç ve aydınlatıcı yönü "çeşitli yönetim düzeyleri arasındaki işbirliği ve eşgüdüm" üzerindeki vurgusudur. Yerel yönetimlerin yapısının teknik-ekonomik bir analize göre tasarlanmadığı, fakat tarihsel ve politik gelenekler ve koşullar sonucu veri olduğu iyi bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla, Remy Prud'homme'un da ortaya koyduğu gibi, kısa dönemde ana sorun " (farklı düzeylerdeki ve aynı düzeydeki) yönetimler arasında çalışır ve tatminkar bir işbirliğini sağlayacak kurumların ve mekanizmaların tasarlanmasıdır."

Tebliğin IV. bölümü diferansiyel (farklılaşmış) desantralizasyon tezini sunmakta ve vergilerin ve harcamaların farklı düzeylerdeki yönetimlere tahsisi ile **ilgili** sorunları tartışmakta ve ikna edici bir biçimde, V. bölümde ele alman işbirliği ve eşgüdüm konusuna yönelmektedir. IV. ve V. bölümlerdeki farklılaşma üzerindeki vurguya karşın (belki de farklılaşma tezini kanıtlamak amacıyla), II. ve III. bölümlerde desantralizasyon ve santralizasyon tezleri fazlasıyla genel bir yaklaşım içinde ve kamu hizmetlerinin özgül türleri arasında fark gözetmeksizin sunulmaktadır. Bununla birlikte, tebliğ tam da bu noktada standard literatüre, tümüyle haklı gözükmeyen bir eleştiri getirmektedir. Tebliğ, kamu mallarım kastederek şöyle demektedir: "Piyasanın başarısızlıkları teorisi, bu malların politik mekanizmalarla, yani devlet tarafından sunulması ve vergilerle finanse edilmesi gerektiğini söyler. Ama hangi (düzeydeki) devlet tarafından olduğunu söylemez" (s.3). Literatürün büyük bölümü bu konuda nettir ve kriter olarak faydaların alansal yayılımını (yerleşimini) kullanır. Örneğin R. A. Musgrave ve P. B. Musgrave şöyle diyorlar: "Bazı sosyal mallar öyledir ki, faydalarının yayılımı ülke çapındadır (örneğin ulusal savunma, uzay araştırması, kanser araştırması, Yüksek Mahkeme), bazılarınınki **ise** coğrafi olarak sınırlıdır (örneğin yerel bir itfaiye aracı veya sokak lambası)... Kaynak tahsisi teorisi kamu kesimine uygulandığında bizi şu sonuca götürür, kamu hizmetleri ilgili fayda bölgesindeki insanların tercihleriyle uyumlu olarak sunulmalı ve maliyetleri de öyle paylaşılmalıdır"

İstanbul Ünivvrailorti, Sıyfluitl Hılljjik'r ["ıküllCNi **Öpelim Üytıni.**

M . C.V. Brown ve P.M. Jackson şöyle diyor: "Tüm kamu mallarının boyutu ülke çapında değildir. Pratikte faydalarının sınırlı bir coğrafi boyutu olan **yerel kaimi malları** vardır. Farklı yerel kamu mallarının coğrafî alanları farklı olacağından, yerel yönetimler alanca farklılaşmış hizmet kulüplerinden oluşan bir set olarak düşünülebilirler"^[2]*. Yerel kamu malları ile ülkesel kamu mallarının bu tanım ve ayırımı, piyasanın yetersizlikleri teorisinden türetilmiştir ve standard literatürde de bu bağlamda sunulur <[3]>.

II. ve III. bölümde desantralizasyon ve sântralizasyonun avantajları genel bir çerçevede tartışılmaktadır. Genel bir çerçevede yapılan böyle bir analiz, devletin yeniden dağıtıcı ve istikrar sağlayıcı işlevleriyle ilgili olarak berrak sonuçlar verir, yani bu işlevler yalnız merkezi yönetim tarafından başarılı bir biçimde gerçekleştirilebilir. Ancak hizmetin türünü ve doğasını belirlemeden yapılacak bir genel analizden yararlanarak kaynak tahsisine ilişkin olarak böylesine berrak sonuçlara ulaşmak imkansızdır. Örneğin ölçek.ekonomilerine ilişkin bir tartışma, hizmet tipini gözönüne almazsa, yeterli olamaz. Bu konuda tebliğ şöyle diyor: "Hizmetlerin sunumunda desantralizasyonun daha çok ya da daha az etkin olduğu ampirik bir husustur. Bu konuda tek-yönlü bir ifadeyi haklı göstermeye yetecek sayıda çalışma yoktur" (s.4). Tebliğ sântralizasyonun etkinlik avantajını tartışırken bu konuya yeniden dönmekte ve etkinlik açısından santralizasyon ve desantralizasyondan hangisinin üstün olduğunu bilmediğimiz sonucuna varmaktadır (s.8). Sorun böylesine geniş bir çerçevede konduğu takdirde, bir cevap bulmak-da olanaksızlaşır. Konuya ilişkin çalışmaların sayısı çok. daha yüksek bile olsaydı, genel ve tek-yöne ağırlık veren bir sonuca ulaşmaya imkanımız ve gerekçemiz olmazdı, çünkü optimal ölçek hizmetin türüne göre farklı olacaktır. Hatta aynı hizmet için bile ölçek ekonomileri üretimde ve dağıtımda farklı olabilir veya üretimin farklı aşamalarında farklılık gösterebilir, örneğin katı atık toplama hizmetinde çöpün toplanması ve ortadan kaldırılması (yakma tesisi, kompost tesisi, geri kazanma tesisi vb.) ile ilgili optimal ölçekler farklılık gösterebilir.

Desantralizasyon lehinde yaygın biçimde kullanılan argümanlardan biri siyasal katılımın artmasıdır. Ancak bu, güçlü

(D R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, Public Finance İn Theory and Practİce, Fifth Edition, New York, 1989, 5446.

^ C.V. Brown and P.M. Jacson, Public Sector Econoraics, Second Edition, Oxford, 1982, 8.190.

(3) örneğin David N.Hytnan, Public Finan.ce, A Contemporary Application of Theory to Polİcy, Socond Kdition, Chicago, 1987, tt.5f>0; J.E. Stijftitfi, Economİcs of the Public Sector, Ncw York. 1988, s.B53; E.K. Br»wnin« tınd -I.M. HrovvninR, Public Fi nane e and the Price System, New York, 1987, a.471.

yerel yönetimle güçlü demokrasi arasında mutlak bir korelasyonu öngören basite indirgeyici bir görüşe götürecek ölçüde abartılmamalıdır, çünkü böyle bir bakış demokratikleşmeyi belirleyen birçok karmaşık faktörün ihmal edilmesi ve küçümsenmesi anlamına gelir. Yerel politik katılımın nicel ve nitel yönleri de, birçok durumda, ülke düzeyinde belirlenen faktörlerin etkisi altındadır.

Politik katılımı belirleyen değişkenlerden biri de söz konusu topluluğun büyüklüğüdür ve belirli katılım türleri görece küçük birimlerde, büyük kentlere göre daha kolay özendirilebilir ve gerçekleştirilebilir.

Katılımın ekonomik yönünden çok ender olarak söz edilir, örneğin kütüphaneler, küttür merkezleri, çocuk bakım merkezleri vb. de gönüllü yuttaşlann emeği belirli hizmetlerin düzeyini, yönetim maliyetlerinde hiçbir artış olmaksızın ya da çok küçük bir artışla, yükseltir.

Topluluğun büyüklüğü hem politik, hem de ekonomik açıdan önem taşır. 1990 sayım sonuçlarına göre, İstanbul'daki 25 belediyeden 7'sinin nüfusu lOO.ÜOO'in altında, 6'sının nüfusu ise 400.000**'in üzerindedir, Tinin nüfusu ise 1.3 milyonu aşmaktadır. Tüm bu büyüklükler için aynı yönetsel birimin (belediye) ve yapının uygun olmayacağı açıktır.**

•

Yerel birimlerin büyüklüğü ne olursa, olsun, işbirliği ve eşgüdüm konusu önemini koruyacaktır, ve tebliğ V. ve VI bölümlerde bu noktayı vurgulamaktadır. Ancak harcamaların tahsisine ilişkin olarak "standard" ve "gerçekçi" adı verilen görüşler arasındaki karşılaştırma ayrıntılı olarak işlenmemiştir. Standard görüş belirli bir hizmeti yalnızca belirli bir yönetim düzeyine tahsis eden bir bakış olarak sunulmuştur. Gerçekte kamu maliyesi literatürünün büyük bölümü böylesine dar bir yaklaşım izlememektedir, ve belirli hizmetlerin farklı yönetim düzeylerinde sunulması olanağını kabul etmektedir. Öte yandan tebliğ, gerçekçi görüş adı verilen alternatif için bir argümantasyon sunmamaktadır, örneğin savunma hizmetinin neden ve nasıl en alt yerel düzeyde sunulduğunu, ve her düzeyde eğitimin neden ve nasıl tüm yönetim düzeylerinde sunulduğunu açıklamaktadır. Ancak bunlar, varılan sonucun değerini ve önemini azaltmamaktadır. Tebliğde de ileri sürüldüğü gibi, işlerliği olan bir yapının gerçekleştirilmesi, belirli harcamaların ve vergilerin uygun yönelim düzeylerine tahsisini ve çalışır bir işbirliği ve eşgüdüm sistemini gerektirir.

Remy PRUD'HOMME

"DECENTRALİZATİON"

COMMENT

Burhan ŞENATALAR*

R6my Prud'homme's paper presents the problem of decentralization in a very clear and compact way. The paper's especially interesting and illuminatıng aspect is its emphasis on "the coöperation and coordination of the various levels of government". It is a well-known fact that the structure of local-governments is not designed by a technical-economic analysis, but rather is given by historical, politieal tradition and conditions. Thus in the short term, the main problem is, as Remy Prud'homme has put forward, "to devise institutions and mechanisms that will ensure a workable and satisfactory cooperation between the many governments (of different levels and of the same levels)".

Section IV of the paper presents the case for differential decentralization and discusses the problems of expenditure and tax assignment, and convincingly leads to the subject of cooperation and coordination treated in Section V. In spite of the emphasis on differentiation for mayhe to prove the case for differentiation) in Sections IV and V, Sections II and III present the cases for decentralization and centralization in a too general approach, without differentiating between the specific types of government services. However, on this very point, the paper brings a criticism to the standard literatüre, which does not seem to be fully justified. The paper, referring to public goods, states: "The theory of market failures... telis us that these goods should be provided by politieal mechanisms, that is by government' and ftnanced by taxes. But it does not teli us hy what government" (p.3). Most of the literatüre is quite unambiguous on this point, and uses the spatial incidence of benefits as the criterion. For example, R.A.Musgrave and P.B.Musgrave state: "Some social goods are such that the incidence of their benefits is nalionwide (e.g., national defense, space exploration, cancer research, the Supreme Court) while others are geographicaîly limited (e.g. a local fire engine or streetlight) ... Allocation theory as applied to the public sector has led us to the conelusion that public services should be provided and their costs shared in line with the preferences of the

Burhan ŞîîNATA1.AR, Prnfcssor "t Ptıcutty of Politieal Sciences, İstanbul Unîvcrsity.

residents of the relevant benefit region" (1>. C.V. Brovvnand **P.M.** Jackson state: Not ali public goods are national in scope. In practice local public goods exist whose benefits have a Hmited geographic scope ... Since the geographic scope of different local public goods differ local governments can be thought of as a set of spatially differentiated service clubs" ^ . This definition and classification of local public goods and national public goods are derived from the theory of market failures and are also presented in this context in standard literütare ^.

Sections II and III discuss the advantages of decentralization and centralization in general terms. Such an analysis in general terms yieîds clear solutions concerning redistributive and stabilizing functions of government, i.e. these functions can be realized successfully by the central government only. But it is im-, possible to reach such clear solutions concerning resource allocation by making use of a general analysis vvithout specifying the type and nature of the service. The discussion on scale economies, for example, wiil be incomplete without referring to service types. On this matter the paper states: "Whether decentralized provision of services is or not more cost-efficient is an empirical issue. There are not enough studies to justify a one-sided statement on this matter" (p.**4).** The paper returns to the same point when discussing the efficiency argument in favor öf centralization and reaches the conclusion that vve don't know vvhether centralization or decentralization is more cost-efficient <p.**8).** If the question is posed in such general terms, it becomes impossible to find an answer. Even if the number of studies vvere much higher, vve stili vvouldn't be able and justified to reach a general one-sided conclusion, because the optimal scale vvould be different according to the type of service. Even for the same service scale economies may be different in production and in distribution or at different stages of production, e.g. in solid vvaste disposal services collection of refuse and the use

K.A.Mu.strravi' ***nnâ*** **IMİ.MusMı.ıuf, Public Kinıucf in Theory nnd Prnctice, Fifth Edition, Ncw York, 1981), p.-tJfi**

(2) C.V.İrown and l'.M.Juckson, Public Sectoı- ticonoraics, Second Kdition, Oxlord, 1982,

Uf

*** ' For cuınplc, Dııvid N.IIymmı, Public Finnnce, A Contcınporary Application of Theory to Policy, Suconrf Kdition, Chiciigıı, I>H7, *p.ñfñi;***

J.B.Stigütz, Econoraics of the Public Sector, Nı>w **Ycık.** HISfi, ***p.WA;***

K.K.lirowning nnd J.M.fin)wnİng, Puhlie Finance nntl the Prİce System, Third Rdition, Ncw York, İRS?, p.471.

and disposal of this refuse (incineration, cömpost plant, material recovery plant ete.) may present different optimal sizes.

One of the widely used arguments in favour of decentralization is inereased politieal participation. However this should not be exaggerated to a simplistic view of an absolute correlation between a strong local government and a strong demoeracy, because this would neglect and underestimate many complex factors determining demoeratization. The quantitative and qualitative aspects of local politieal participation are in many cases affected by factors which are determined at the national level.

One of the variables inftuencing politieal participation is the size of the commıınity and certain types of participation can be encouraged and reatized more easily in amaller local units, rather than Iarge cities.

The economic aspect of participation is rarely mentioned, e.g. voluntary citizens' labor in libraries, cuitural centres, child care centres ete. serve to inerease the output of certain services with no or only a negligible ineroase in government costs.

The size of the community is important from both the politieal and economic points of view. According to the 1990 census figures, of the 25 municipalities in İstanbul 7 have a population less than 1Ü0 000 and 6 have a population more than 400 000 and 1 has a population above 1,3 million. It is clear that the same administrative unit (municipality) and structure will not besuitable for ali these sizes.

Whatever the sizes of local units may be, the subject of co-' operation and coordination will preseıve its importance, and the paper emphasizes this point in Sections V and VI. Hovvever the comparison between the so-called "standaı-d" and "realistic" views of expenditure assignment is not olaborated in detail. The Standard vievv is presented as assigning a specific service to a specific level of government only. İn rcaiity most of tho public fmance literatüre does not foiloNv such a narrow approach, and accepts the possibility of providing certain services at different levels.

On the other hand, the paper does not provide an argumentation for the alternative called the realistic view, i.e. why and hovv defense is provided at the local level, and ali levels of education are provided at ali levels of government. Hovvever, this does not decrease the value and importance of the conelusion reached.

As the paper argues, the realization of a functioning structure requires the allocation of specifîc expenditures and taxes to proper levels of government, and also a vvorkable system of cooperation and coordination.

Remy PRUD'HOMME

"DESANTRALİZASYON"

YORUM

Ersin KALAYCIOĞLU*

Bu çalışma yerel yönetimin ekonomik ve siyasal etkenler açısından titiz bir incelemesinden ve bazı muğlak yönleri de olsa, bir yerinden yönetim biçimi önerisinden ibarettir. Daha özgül olarak ifade etmek gerekirse, yazar yerel yönetime siyasal iktidarın ne ölçüde devredilmesi gerektiğini incelemektedir (S.2). Bu tebliğde, Prud'homme yerinden yönetimin bir süreç olarak değil de bir durum olarak ele almaktadır (S.2). Burada durumdan kasıt, iktidarın yerel yönetime devrinin belirli bir an veya koşulda incelenmesidir.

Çalışma yerinden yönetimin neden var olması gerektiği sorusuna yanıt arayarak başlamaktadır. Yazarın buna verdiği dört almaşık yanıt mevcuttur. İlk olarak, yerel yöntemlerin belli bir toplulukta yaşamakta ofan kişilerin toplumsal talebini algılamak ve bunu tatmin etmekte daha optimal olduğu ileri sürülmektedir. İkinci olarak, yerinden yönetim daha etkindir (efficient)."...Her yerel yönetim yerel fırsatları daha iyi anlar... hizmetlerin sunulması daha az kırtasiye içerir ve daha az zaman alır... ve daha fazla sorumluluk ve hesap verebilirlik mevcuttur" denmektedir (S.3). Üçüncü olarak, yerel yönetim daha demokratik bulunmaktadır. Yerel düzeyde kararlara kamunun katılımı daha kolay olmaktadır. Güçlü bir yerel yönetim hem yurttaşların hem de politikacıların eğitimi için ideal bir ortam oluşturur iddiasına yer verilmiştir. Dördüncü ve son olarak da, yerel yönetimin eşgüdümü arttırdığı ve kaynak israfını önlediği vurgunlanmıştır.

Burada belirtmek isterim ki, yerel yönetimin dayandığı siyasal temeller üzerinde pek durutmamaktadır. Yukarıda sayılan dört almaşıktan hiçbirisi, ufak topluluklarda yaşayan insanların talep, istek ve dileklerini kaale alınmaya değer gören bir' ulusal yönetimin varlığından hareket edilmedikçe geçerli olarak kabul edilemez. Hatta, bir ölçüde, yerel yönetimin özerk olduğunun ulusal otorite tarafından kabul edildiğinin varsayılması da söz konusudur. Bu tür varsayım bizi "belediyeleri devletin idari kolaylık veya eğitim amacıyla kurduğu bir alt-bölünme (olarak görmemiz yerine), onları daha derin güdülerin ürünü haline getirir.

liujja/.iij'i UniversıU'sı, Aliikı k ilkeleri u 1ıkıl;ıp T:tnhı kıslili• ısü (Vrt'tım L'yusi.

Yerel yönetim hükmetme keyfiyetinin yerel nüfus tarafından devlete "teslim" edilmeyip o topluluk tarafından korunan kısmı olmaktadır" (Wickwar ef.Smith, 1985: 24). Böyle bir varsayımı hem Türkiye, hem de uzun süre Osmanlı idaresinde kalmış olan diğer milli-devletler için geçerli saymamız çok zordur. Bu tür ortamlarda, olsa olsa idarenin yerel kısımlarının yetkilerini genişletmesinden bahsedebiliriz ki buna da yerel yönetim adını layık görmek pek yerinde bir davranış olmayacaktır.

Ayrıca, yukarıda sıralananlar aras*nda zikredilen yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki yakın bağı biraz daha derinden incelemekte yarar vardır. Yerel yönetimlerin oluşabilmesi için demokrasi gereklidir. Ancak, her yerel yönetim demokratik değildir. "Tabakaîanmış toplumlarda her düzeydeki yönetim siyasetin gerçeklerinden aynı ölçüde etkilenir. Tabakaîanmış toplumlarda iktidar, tıpkı servet gibi eşitsiz dağıtılmıştır. Çok mümkündür ki, yerel ekonomik güçler ayrıcalıklarını, hiyerarşiyi ve tutuculuğu sürdürmek için yerel siyasal kurumlarını egemenlikleri altına alırlar" (Smith, 1985: 25) Birçok üçüncü dünya ülkesinde yerel yönetim eskidenberi varolagelen patron-izleyici ilişkilerini güçlen-, dirmekten başka bir şeye yaramayacaktır. Bu ilişkilerinse demokratik bir içeriği olduğunu ileri sürmek olanaksızdır.

Prud'homme, aynı zamanda yerinden yönetimin karşıtı olan görüş ve koşullara ela işaret etmektedir. Yazara göre, merkezi yönetim makro ekonomik hedefler açısından, eşitlik, etkinlik (efficiency), hesap sorulabilirlik ve dışsallıklar ele alındığında bir hayli anlamlı veya yakın görünmektedir.

Hem olumlu hem do olumsuz yönler ele alındığında iktidar devrinin ekonomik sınırlan ile karşılaşmaktayız. Farklı vergilendirme ve harcama ne ölçüde yerinden yönetim olmalıdır sorusuna verilen yanıtı oluşturmaktadır. Kuramsal olarak hem vergiler hem de harcamalar yerinden yönetime devredilebilir olsalar da, uygulamada yerel vergiler yerel harcamaların küçük bir oranını karşılamaktadır (s. 12). Prud'homme'a göre yerel yönetime devlet desteğinin gerekli olup olmadığı temel sorun olmayıp, ne ölçüde destek verilmelidir? sorusu esas sorulması gerekendir (s.12). Böylece tebliğin esas ağırlığı harcamaların adem-i merkeziyeti haline gelmektedir. Bunların merkezî hükümet tarafından nasıl etkilendiği ve etkilenmesi gerektiği temel araştırma konusu olmaktadır.

Yazar, "herhangi bir yerel yönetim verdiği hizmet yalnızca onun bütçesinden çıkmayıp, orta düzey yönetim (bölgesel idare, il

idaresi v.b.) ve merkezî hükümetten de destek almaktadır" demektedir (s.13). Dolayısıyla kimin ne yapacağını araştırmaktan çok, bir hizmetin yerine getirilmesinde etkisi olanların birbiriyle olan eşgüdüm ve işbirliği ilişkilerinin nasıl olacağının saptanması temel sorun olmaktadır (s.13). Böylece, yatay ve dikey işbirliğinin sağlanarak çeşitli düzeylerdeki hükümetlerin ahenkli çalışmasının temini asıl endişe ve araştırılması gereken husus olmaktadır.

Tebliğin yukarıda zikredilen yeni esaslar hakkındaki son bölümü oldukça genel ve muğlak bir nitelik taşımaktadır. Tebliğin başındaki siyasal olgulara atfedilen önem burada bir anda yok olmakta ve ekonomik çözümleme veya bir işletme analizi ile yetinilmeye çalışılmaktadır. Adeta hükümetin bir siyasal şirket gibi çalıştığı varsayılmakta ve onun dar amaçlı hedeflerini gerçekleştirecek akılcı hesaplamalara ve uygulamalara dayalı bir yapıya nasıl ulaşılabileceği irdelenmektedir. Adeta piyasanın kendiliğinden işleyen mekanizmaları ile farklı düzeylerdeki yönetimlerin çatışan görüşlerinin iyiniyetli bir uzlaşmasını temin olasıymış gibi bir öneriye yer verilmektedir. Burada, merkezî hükümetin ve kamu bürokrasisinin, yerel yönetimi kaale alacakları ve hatta onu pazarlığa oturulacak bir taraf gibi görecekleri varsayılmaktadır ki, bu Türkiye gibi halktan uzak, iç türdeşliği fazla, kendiliğinden muktedir ve keyfî bir yönetim biçimiyle yöneten bir merkezin yönetimine uzun bir süre maruz kalmış olan siyasal sistemler için pek gerçekçi bir varsayım değildir (Mardin, 1975 : 7-32; Heper, 1985: Passim)

Prud'homme yerinden yönetim sisteminin oldukça kurumsallaştığı ve yetki çevrelerinin farklı yönetim katlarında açıkça ayrıldığı ve bu ayrımları tüm tarafların kabul ettiği, özerk yönetim alanlarının biribiri içine geçtiği hir yapı varsayar gibi gözükmektedir ki, bu da bir çok üçüncü dünya ülkesi ve hatta Batı ülkesi için hile anlamlılığı tartışılabilir bîr iddiadır. Yerel yönetimlerin, merkezin politikalarını durduracak veya hatta etkileyecek bir durumda olmama keyfiyetinin bulunduğu bir çok siyasal sistem vardır. Bu ortamda geçilecek olan bir dikey işbirliği ve eşgüdüm programının merkezin yerel yönetim üzerinde fevkalade ciddi bir hegemonyasına dönüşmesi engellenemiyecektir. Fransız idari sisteminin prefect'leri, o siyasa! kültürün, öğelerini içermeyen sistemlerde satrnp'hklar yaratmaya daha fazla eğilimli olacaktır, yoksa merkez ve yerel çıkarları bağdaştıran politikacılar değil.

Prud'homme'un modelinin işleyeceği çevrede yerel toplulukların dilek ve isteklerine karşı hassasiyetle yaklaşan bir yerel

yönetim varsayılmaktadır. Oysa, Mısır, Sicilya, Hindistan hatta Belediye Başkanı Richard Daley'nin zamanındaki Chicago için böyle bir varsayım ne derece geçerlidir? Diğer bir deyişle, yerel patron-izleyici ilişkilerinin yaygın olduğu ortamlarda bu modelin işleme şansı hiç yoktur diyebiliriz.

Ancak, yazarın hükümetin çeşitli düzeylerden oluşan bir bütün olduğunu vurgulamasını önemli olarak addetmekteyim. Küçük yerleşim birimleri ve topluluklara hizmet götürmede etkinlik ancak her düzeydeki yönetimin işbirliği içinde çalışması halinde etkinlik kazanacaktır. Yine de, etkinlik merkezî hükümetin tek ve en önemli addettiği hedef değildir. Siyasal rizikoların ekonomik çıkan aştığı noktada, hükümetlerin tercihinin siyasal çıkarlarından yana olması şaşırtıcı olmamalıdır.

Tebliğin en ilginç yönü ise, yerinden yönetimle merkeziyetçiliğin tam anlamıyla bir tezat içinde olmadığım vurgulamasıdır. Esas olan hangi vergi ve harcamaların, ne ölçüde yerel yönetimlere devredileceğinin saptanması anlamında bir yerinden yönetime iktidar devrinin, eğer daha demokratik ve etkin bir siyasal yapı isteniyorsa, gidilmesi gereken yol olduğuna ben de katılmaktayım. Bunun için yeni bir idari yapı ve kurumlara gerek olması da söz konusudur. Bu amaçla yapılacak girişimlere başlamak için, yaşamakta olduğumuz demokratikleşme döneminden daha iyi bir zamanlama da herhalde bulunması zor olurdu.

Kaynakça

Harry J. Friedman (1983) "Decentralized Development in Asia : Local Political Alternatives" in G. Shabbir Cheema and Dennis Rondinelli (eds.) Decentralization and Development: Policv Implementation in Developing Countries (Beverly Hills, California: Sage) 35-57.

Iliya Harik (1984) "Continuity and Change in Local Development Policies in Egypt: From Nasser to Sadat" in Louis **J.** Cantori and Iliya Harik (eds.) Local Politics and Development in the Middle East (Boulder and London: Westview) **60-86.**

Metin Heper (1985) The State Tradition in Turkev (VValkingtön, England : Eothen Press), **i**

Şerif Mardin (1975) "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics" in Engin D. Akarh and Gabriel Ben-Dor (eds.) Political Participation in Turkey Historical Background and Present Problems (İstanbul: Boğaziçi University Press) 7-32.

B.C. Smith (1985) Decentralization: The Territorial Dimension of the State (London: George Ailen and Unwin).

Remy PRUD'HOMfî

"DECENTRALİZATİON"

COMMENT

Ersin KALAYCIOĞLU*

This paper **presents a lucid analysis** of the **politieal** economy of local **goveımment, and an imaginative,** yet **somewhat** vague proposal for the **reorgam'zation of the relations** betvveen national and local **governments. More specifically, the aim** of the paper **is** to **examine vvhether more po\ver should be turned över** to **local governments** or **not (p.2). Prud'homme delimits the confines of** the paper to **the phenomenon of decentralization as "a state", which** refers **to a specifıc instance and conditıon of dcvolution of power** (p.).

The paper starts vvith an appraisat of why there **is or** why there **should** be **local government. Four reasons are presented** as **justifıcation for decentralization. First of ali, local government is** more **optimal for the perception and satisfaction of social demand** for **public goods at a specific community. Secondly, decentraliza**tion **means efficiency "... each local government will have better understanding of local opportunities... service provision will** be less **bureaucratic and less time consuming... there will** be **more accountability and responsibility" (p.3). Thirdly, decentralization** is **demoeratic. Public participation in decision-making is easier at the local level, and strong local government provides an excellent training ground for politicians and citizens. Fourthly and finally, local government enhances coordination and avoids waisting of resources.**

I would tike to point out that poiitics of decentralization is somewhat underplayed in this section of the paper. VVithout assuming that the politieal demands, svants, and \vishes of the individuals who **reşide in a local community are perceived as "vvorthy" of attention by the national authoriües, none of the four conditions stated above can justify local governmonl or devolution of power by national government. Kurlhermnro, Prud'homme scoms to base the above-mentîoned justilîcations of local government on an** assumption **of local autonomy.ln that view.seems to be embedded the assumption that "mımicipalilies are no more subdivisions of**

Kisin KAhAYCKK'I.Ü, IVnİL'ssor *at* I'ülihı.ıl Snoıtıv, I n-ü ı Mile ııl Al :a Link s Prim i plus and thı* Nisloi'y uf *thv* Tııckîfîh Kı_'ıınıv;ı(i(m, fhı-.'iJliumı-* I'nm-'t-sıly

the state for.administrative convenience... but rather they represent deeper instincts". Ix)cal government is thus that part of nation's government \vhich has not been "surrendered by locaiities to the state, but vvhich has been retained by the communities in vvhich it originated" (Wickwar. et. Smith, 1985: 24). Such an asumption vvouîd be very hard to adopt for Turkey, or most nation-states that had been ruled by the Ottomans, for vvhich the opposite seems to be true. For the latter, deconcentration of the central administration is a more likely possibility than devolution of povver. Hovvever, I find it very difficult to accept deconcentrated national administration as "local government".

I vvould like to point out that although democracy seems to be necessary for local government, it İs not certain that local government is alvvays democratic. "Both (the national and the local) levels are equally vülnerable to the realities of politics in stratified societies vvhere povver at ali levels is, like vvealth, maldistributed.... The possibility that the holders of economic povver at the local level vvill dominate local political institutions to perpetuate privilige, hierarchy and conservatism..." (Smith, 1985:25). In most Third Worîd countries local government mearıt the reinforcement of pre-existing local patron-client reîationships, vvhich had hardly been demoeracies. The reciprocity of relationship betvveen local government and democracy seems to be more concentrated in the political cultures of Western and Middle European and Northern American countries. Hovvever, generalizing from that experience is often misleading vvhen similar cultural characteristics are absent in the systems of other countries.

Frud'homme, hovvever, also points to the cons about the case for decentralization. Centralization makes good sense for maero-economie goals and policies, and for equity, effecieney, accountabîîity, and also externalities are taken into consideration.

Whcre the pros and cons about decentralization lead us is a consideration of economic limits of devolution of povver. Prud'homme suggests that differential taxation and expenditures emerges as a tenlative ansvver to the quostion of hovv much decentralization there should be in a system. Although, theoretically both taxes and expendil ures may be lotally decentralized, in reality local taxes only provuk- a sınai!' Ihıetiou of İucal expenditures (p.12). Therefore, Pi'ud'dunınie suggests tlıut the real question "is not so much vvhether subsidies are desirable, bul rather vvhat form they should take, and hovv thuv should be allocated to the various

competing local governments" (p. 12). Thus, the main focus of the paper no w becomes the issue of decentralization of expenditures, and how they should be handled by the central government.

Prud'homme asserts that any service provided to a specific local community is the outeome of not only the local government's budget and policies, but it is likely to be deeply influenced by middle and national level policies (p.13). Thus the author suggests that "... the issue is not so much to decide who should do what, but rather to organize the cooperation and the coordination of the various levels of government" (p. 13). Thus the issue becomes one of vertical and horizontal cooperation between different levels of government, and among different local governments in the provision of services (p.14).

What seems to be vague about the final section of the paper is ho\v the vertical and horizontal cooperation and coordination, betvveen and among different levels of government are to take place. Prud'homme pays some attention to politics of economy of policy - making at the outset of the paper, which gets to be dropped by the end. The author starts to assume that governments work with efficiency, and rational goal orientalion style of private corporations. İt is assumed that by getting togother and expressing their different and conflicting views "an invisible hand" will engender a reconciliation of differing vie\vs betvveen different levels of governmental authoritics. Perhaps on matters of pay disputes and employee benefits such a mechanism may vvork. Hovvever, it is very dubious that cven the nssıımption that national level politicians and hmvaucrats so(-k to "roconcile" their viovvs vvith their local counlerparts, is plau.siblo in most non-federal politieal settings. Definitely, in Turkey, a country vvith a very strong tradition of remote, omnipotent, arbitrary, centralized rule of a coherent politieal and hureaucratic oliu? of tlıe >ı-ntor" (Mardin, 1975: 7-32; Heper, 1985: passim), the politieal aulhurities are not much inclined to consider the local (mmıicipa!) of'/ïcials and their politieal bosses vvorthy of negotiation, bargaiıing, or reconciliation.

Prud'homme assumes a ful! flodgo institutionalization of the system of decentralization, in vvhich the politieal realms of the central/national, middle, and local government are clearly demarcated, vvith the lallor enjoying a eonsiderable nmount of autonomy, even in unitary statos. Such is hardly the case in most Third World countries, or evon in some Kıuropean countries. The local governments may not have the politieal elout or may not operate in a

political culture that enables them to stand against the challenges of the center. The case of the French prefects constitute a poor exampîe of vvhere deconcentration and devolution meet. A similar system may create satraps, but not just agents of the center coordinating the policies of the center vvith those of the locatities in a different political culture.

I also sense that Prud'homme insinuates that local needs get effectively communicated to rccoptive local officials and political elites, vvho act as the representatives of the local folk, and are faced vvith severe political ris.ks if they fail to provide their constituents vvith certain services. Such a vievv may be correct for some locaiities in VVestern Europe (though I vvonder hovv true such an image vvas in Mayor Richard Daley's Chicago, Illinois). I find it hard to believe that such a model of local politics, based on representative democracy vvill vvork in communities that are deepîy penetrated by machine politics or patrou-elient linkages.. The Egyptian municipalities (Harik, î984: 73-84), the Sicilian countryside, or the Indian villages (Friedman, 1983:36) may not have too much room for the constituents to demonslrate their political clouts.

Hovvever, I do agree vvith the suggestion that local, middle and national government make up a vvhole, and only if they vvork in vertical and horizontal cooperation can services be provided vvith utmost efficiency to small communities. Nevertheless, such cooperation and coordination are casier said than done. VVithout the norms that confine and guide the bchaviour of the central governments, vertical cooperation can easily değene rate into a system of hegemony of the center. İt is not difficult to understand the political attractiveness of deconcentration över devolution of povver in the unitary states. VVhat is financially or economically attractive may not be so attractive for political reasons. W here political risks exceed economic benefits, it vvould be hard to expect the national elites to devolve povver to lovver levels of government.

Finally, I think the most valuable message of the paper is that differential approach to decentralization is more plausible than a simple choice of either decentralization or centralization. A fundamental and nevv division ol'labour betvveen different levels of government, and coordination of elforts vvithin various levels of government sound hard to acconi|)lish vvith the entailing organization of the nation-states. Nevertheless, in the midst of a nevv cycle of democratization, it may be timely and prudent to start to

consider the redesign of the system of public administration of the old states.

Bibliography

Harry J. Friedman (1983) "Decentralized Development in Asia: Local Political Alternatives." in G. Shabbir Cheema and Dennis Rondinelli (eds.) Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries (Beverly Hills, California: Sage) 35-57.

Iliya Harik (1984) "Continuity and Change in Local Development Policies in Egypt: From Nasser to Sadat" in Louis J.Cantori and Iliya Harik (eds.) Local Politics and Development in the Middle East (Boulder and London: Westview) 60-86.

Metin Heper (1985) The State Tradition in Turkey (VValkington, England: Eathen Press).

Şerif Mardin (1975) "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" in Engrn D. Akarh and Gabriel Ben-Dor (eds.) Political Participation in Turkey Historical Backround and Present Problems (İstanbul: Boğaziçi University Press) 7-32.

B.C. Smith (1985) Decentralization: The Territorial Dimension of the State (London: George Ailen & Umvin).

26/05/1991

DECENTRÂLTSATION A LA TURQUE

Remy PRUD'HOMME

(Professeur a l'Universite de Paris XII)

La Turquie est trnditionnellement un pays tres centralise\ Dans l'empire ottoman, la totalite du pouvoir etait, en principe, entre les mains du Sultan. En pratioue, les difficultes de Communications et la di ver site* des peuples de l'empire, amenaient le sultan â laisser une assez largo autonomie a ses representants, et le systeme de gouvernement el ait en (ait plutöl deconcentre (Soysal 1967, p.3). On y trouvait des villages, avec des conseils et des chefs elus, mais revocables; des municipalitös, ögalement avec des conseils 61us et des maires revocables; des provinces avec des conseils elus et des walis nommes, a la maniere des conseils generaux et des prefets français. La loi de 1913, qui rormalise tout cela -et qui n'a jamais ete abolie - etait d'ailleurs directement inspirâe du modele français. Cette structure de base n'a guere ete modifiee que sur un point: les municipalitcs ont etd ronforcöes.

Les "villages", au nombre de plusieurs dizaines de milliers, sont en (ait directement administres par le gouvernement Central -par la Direction des Services Ruraux- qui verse un salaire au chef du conseil et assure la fournituro d'eau, d'cducation, de routes.

Les provinces, au nombre de 73, sont comme des departemcnts français du 1.9eme siecle, fennement controlees par le wali nomine par Ankara, (,'es provinces sont parfois considerees (par les juristes) comme des collectivites locales. Elles ont en effet un budget. Celui-ci est alimente par des impots au rendement negligeable et par des transl'eris. Les provinces reçoivent notamment une subvention globale e^ale (en 1990) â 1,7 % du total des impöts nationaux. Elles reçoivent aussi des subventions specifiques. Mais ces subventions correspondenl))lutöt â l'action du gouvernement central dans İa proviuce. En pratique, les provinces ont peu ou pas d'autononrie puiiliqLH' et l'inaneiere. il convient de les regarder comme des organes deconcontres plutöt que comme des entites decentralisees.

II en va **difteremment pour les quelqu.es 2.000 municipali-** tes. Une **municipalite esi creee lorsque la population** d'une agglo- **meration depasse 2.000 habitants, ot que le pouvoir central** donne son **accord. Le territoire des municipalites ne recouvre done** quune **petite partie du pays. Mais la population des municipalites** reprö* **sente** plus **de 65% de la population du pays. Les municipalites sont depuis 1961 dirigees par des conseils municipaux** et des **maires egalement elus pour 5 ans au suffrage üniversel. Le maire peut** en **principe etre revoque, par le gouvernement central.** Et le **gouvernement issu** du **coup d'Etat militaire de 1980** a **effective-ment change tous les maires. Mais avec le retour â** la **dĞmocratie, des eleetions** ont **ete organisees, en 1984,** puis **en 1989.** II est fp- **6quent** que **les maires soient affiliös â** un **parti** qui est dans **l'opposition au Parlcment; c'est actuelloment le cas pour les** plus **grandes villes du pays. On trouve done en Turquie, c'est un premier point â souligner, des municipalites politiquement independantes.**

Ces municipalites ont â [a i re face â des problemes consid- **erables, du fait de la forte augmentation de leur population.** Les **chiffres souvent cites de l'augmenlation de la "population urbaine" exagerent l'importance de la eroissanee des villes, car ils refletent aussi l'augmentation du nombre des villes. Un calcul plus** signifi- **catif, effectue sur la population de 379 municipalites** (qui **avaiertt plus de 10.000 habitants en 1985) fait apparaitre des taux** com- **pris entre 4% et 5% par an depuis 1965 (Prud'homme 1988,** p.**13). Une autre façon de mettre en evidence ce meme phenomene** con- **siste â dire que les villes turques ont absorbe, et continuent d'absorber annuellement plus de 500.000 migrants. A aucun** mo- **ment de leur histoire les pays d'Kuropc occidentale** n'ont **connu** des **taux de eroissanee des villes ou des mouvements migratoires d'**une **ampleur comparable. C'est un deıme me point a souligner.**

Quelles sont les rcssources don t disposent les municipali- tes turques? El les ne prelevent pratiquement pas d'impöts. C'est **le troiseme point â souligner. Elles benöficicnt sans doute, depuis 1985, du produit <[1J] de fim pot foncier, qui a ete en quelque sorte transfere du gouvernement central aux municipalites. Mais** cet **impöt peut-il pour autant etre en Turquie considere comme** un **"impöt local"? Les municipalites n'en fixent ni 1'assiette ni surtout le taux, et elles n'en assurent Ic[1] recoıuvrenıent que depuis 1985.**

^U [:) |, , , lumıımjjaljii.^ ,tc tı,.ı:i'l Kirili ıU< Vr • f!ıi pj'udıul ıft' l'ınıpöl (tıncicr; cllcti veıx.-nl \Zy% du pt.nünt tii- t'i.'t ınıi|>o1 ,ın\ pı\i\ ıiıi-fi

On pourrait **tout aussi bion dire qu'il s'ngit dun** irapöt national» redistribue **aux municipalites en fonction du** lieu de coUecte, et done en fait d'un **transfert. Le montant de cet impot** foncier n'est nulle part **publie, mais pourrait'representer environ** *2%* du total des impöts **preleves par I'Etat. Les.queİques** impöts locaux qui existent (sur **la publicite, sur l'assurance** contre l'incendie, sur la consommation **d'eîectricite et de gaz,** ete.) ont un rendement negligeable. II n**'est sans doute pas excessif de** dire qu'il n'y a pas de veritables **impöts locaux** en **Turquie.** Si l'on prend comme indicateur de **decentralisation la mesure** de la decentralisation des impöts, c'est-**â-dire la part des impöts locaux** dans le total des impöts, qui **est done en** Tuquie **egale** â *0%* (ou **â 2%** si on considere l'**impot foncier comme un impot local), on dira que** la Turquie reste un **pays tres centralise.**

La principale **ressource des municipalites** provient done des transferts **du gouvernement central.** Ces transferts sont assez importants, et ils ont **fortement augmente** au cours des annĞes 1980. **C'est le quatrieme point a souligner. On peut** distinguer trois transferts **principaux.**

(i) Le premier est le transfert associe â l'impöt foncier, dont on **vient de parler, si on lo considere bion comme** on transfert.

(ii) Le second est le transfert d'onviron **9%** du total des **impöts preleves par l'Ktat**[2]^ **. Ce transfert, qui** represente **l'essentiel des resources des municipalites turcjues a ete** introduit **en 1981 (â un taux inferieur qui a ensuite 6ıe progressivement augmente**[13]**'). Comment est-il repartit enire les differentes** muni-**cipalites? Une premiere part, egale** â **envion 70% est repartie** au **prorata de la population de chaque municipalite. Une** seconde part, **egale** â 30% **est repartie d'une façon plus diseretionaire,** et **â** laquelle **on dit** que **la part, egale** â *30%* **est repartie** d'une façon **plus diseretionaire, et a laque!le on dit que la politique** n'est pas **etrangere. L'introduction d'une formüle d'allocation plus complexe** est **âletude.**

(iii) Le troisieme transfert ne höneficie qu'aux 8 plus grandes aires **metropolitaines.** II **est egal, pour chacune** de ces

Sırtım ICK U'.xU>s. *im** ımmkpalitıV. dı-vra it>«ı ıvcovıtii' İVÜ-V-» du tutat (tos impıMt* nntionaux; elkıt rucıtivcıü LıII İnil tın pon ımıns: Nud.ı ıı^lıı ot Ki'ks (lıüll, p.Kt) dinmeni k' chifT'rv rk 8,55% ptıur 19f)0, mais k Ijıtıkmı (JIT'IIM tluıment ([). !^(penini *ılı- c.tUtılvr* un ehıfiVe do *8,*

Avjınt IL:« ıJuınicijjnlJti'ît ıvi-vvakni en prirıı. ip«.! >'••', rk I'mtpı'ıt sın- k ruvetuı des pL-rsomıt'.s physUıucs el des soi'ieUİs, rfos tiroits fk dusiitüv.'. *Avd* reveıı ıus des nıınııpoks, tl% ne l'İmpfıt sur ICH volıkulos: en pr;ıtin»o ks n>n nicijın İi Us. ıvccvait-ııl. sınn'i.-nl heatiL'ınıp moins.

aires, â 5% du total des impöts nationaux cotlectes dans îa zone. On ne connait aucun autre exemple de ce type de transfert, qui doit favoriser les ports, oü sont perçus droits de douane, oü les villes oü sont perçus droits de douane, oü les villes oû sont localises les sieges sociaux des grancles firmes, et done notam men t istanbul. Un calcul effectue' â partir des chiffres citcs par Nadaroglu et Keleş (1991, p.18) perment d'cstimer le montant de ce transfert (en 1990) â environ 3,5% du total des impöts nalionaux.

Le total des transferts aux municipalites represente ainsi environ 14,5% du total des impöts nationaux. Ce pourcentage, qui etait inferieur â 5% dans les annees 1978-81, a beaucoup augmente dans les annees 1980, et il s'applique â des impöts nationaux qui ont egalement beaucoup augmente d uran t cette periode (ne serait-ce que du fait de la forte eroissanee du PIB), en sorte que les transferts aux municipalites ont certainement beaucoup augmente" en term es reels. Bien entendu, ta population des municipalites a aussi augmente durant cette perinde, d'autant plus que le nombre des municipalites s'est ele ve. Mais, au total, les transferts par habitant ont certainement augmentes. Ils ont sans doute ete multiplies par un fnctour de 2 a 3.

Une autre ressource des municipalites est constituee par les emprunts. II est tres difTıcile d'obtenir des informations prĞcises sur les emprunts contraetes par les municipalites et leur endettement (une enquete aıprâs dun cchantillon de municipalites şerait neccssaırch Mais il semhle que certaİnes municipalites ont assez largement emprunte, aupres de banques etrangeres, de banques turqıes privees. et surtout de bamnıes turques publiques, comme iller Bank (Banque des communes). Cet endettement s'est fait avec l'accord, et generalement la garantie, du gouvernement central.

Les depenses des municipalites pesent done environ 15% ou 16% des recettes fiscales du gouvernement central. Cela represente, compte tenu des emprunts du budget de l'Ktat, environ 11% des depenses publiqıes totales. Ce eh i lire est un autre indicateur, une autre mesure, de la decentralisation en Turquie. II est inferieur au chiffre comparable dans la pluparl des pays grands pays developes (environ 33% pour l'ensemble des collectivites locales en France), mais il n est pas negligeahle. D'autant plus que ces depenses sont veritablement "locales", c'est-â-dirc que les municipalites Jes allouent comme elles le souhaitent, sans contraintes

imposees par le gouvernement central*[4]* , puiscme les subventions sont des subventions globales.

L'efficacite de ces depenses est souvent critiquee. La part des salaires est consideree comme excessive par beaucoup. La construction de bâtiments administratifs pas toujours indispensables est souvent citee. Ces afîrmations n'ont pas de fondements theoriques ni d'ailteurs empiriques solides. Ce qui apparaît certain, c'est le caractere passionnel et politise des relations entre municipalites et gouvernement. "Vous ne nous donnez pas assez d'argent!" disent les premieres. "Vous le gaspiilez!" rötorquent le second. On notera que (i) le caractere irresponsabİG de municipalites qui ne levent pas l'impöt et (ii) le caractere partiellement discrâtionaire d'une partie (un pou moins de 20%) des trasferts sont de nature â engendrer ces dialogues de sourds.

II convıent enlin de mentionner la creation, en 1984, dans les plus grandes agglomeralions du pays de huit municipalites metropolitaines[51] , qui peuvent se eumparor aux communaut6s urbaines françaises. Les municipalites qui composaient une agglomeration ont ete hnptisees districts et regroupees en municipalites metropolUa'hıes. ('e regroupemenl resulle de decisions du gouvernement central, non d'nssociations volontaire. Kes municipalites metropolit ai ncs ont des conseil s (it des maires distincts et elus au suf'frage üniversel direct (ce qui fait (jue les habitants de ces municipalites votent quatre fois le meme jour: pourelire le conseil de leur district, le maire de leur dist rieL İe conseil de leur municipality metropolitaine, et le maire de leur municipalite metropolitaine). Les districts doivent donner aux municipalites metropolitaines une certaine partie de. leurs ressmırces (20% de ce qu'elles perçoivent au titre de l'impöt foncier); el les municipalites metropolitanies recoivent en outre ie troisieme des transferts mentionnes plus haut et egal a 5% des impöts nationaux collectes dans l'aire de la municipalite.

Au total, il apparait qu'en matiöre do decenlralisation beaucoup a ete fait, et qı:e beaucoup reste a faire en Turquie. Un pouvoir local a ete cree, qui esi polıîiquemenf assez fbrt, et fınan-

^ ' I.'Ktat ınıufbM' ıroı L.ıiını.s t'uıılraifiU-» :u!\ dı-pı-ınsı/N <k^ ınıınıu ıjı.ıli tıs: p;ır oxt'ırıpk, k\s düpenttes *Ati*]t'i'H(ının;l ıtı' doıvetıl p;;s Ill |ını;u[.ı' IM ı'ıkr :!01'; dev 'Ivjfi-iimi'S tınd^etık'ti; mais tu s fıjtfkst sont asse/ fauk'llHTlt tüt l'ınv «; ıl rfüÜıl |;,ıi' ¸ • \ı: mi ı- -.k l)H'İ!lı't(j' ,ks ırıi'Uu^ t.'Nı.L'pt'nılU-lk'S (umımı; des VL-ıntes d'ımnnTihk s) Iı'ı's i'U'Viri'.ı, ı-t -W r-.r ;j.ıtvalisı-r t\-< i <ınıı-; de n.'fi'tU's

(M

Lı' Li'XU' ık I ÎK.'ı ı;ii i rı\'.ıil k-t ı ıi ◁ Il; ◁ p:\' t f ı's ni'." I r<-[;-'III ınn'M ı*n pr-t'". uy .lıI I rıı*; Istan tıui, Anivara ul I/mır Ciihj riıiln-.-. i.ııl :ıi•.•:;•.•••! -.••.r-,,>rı I ."•ıv-ı Vkıut, '.kırsa, Onzi.'inU'p, Kimya et Kayseri.

cierement pas negligeable. II est amusant de noter qu'il a 6te renforc6 par une dictature militaire. Mais beaucoup reste â faire. La cr6ation de v6ritables impöts locaux, vot6s par les municipalitâs, est sanB doute indispensable. Le syst6me de transferts, qui est plutöt groasier, doit etre amâliorö. La gestion des municipalit6s, qui semble laisser â d6sirer, doit aussi etre rendue plus efficace. Tout cela est dirBcile-surtout dans un pays comme la Turquie qui, en depit de la croissance rapide des dix dernieres annees, reste un pays en döveloppement-et prendra du temps, Mais tout cela devrait pouvoir Ğtre fait.

',.. Reste la question de la decentralisation provinciale, qui eşt ouverte. Faut-ü s'engager râsolument dans cette voie? Ne faut-il pas plutöt attendre que le pays ait d'abord achevĞ et <figâr4 la decentralisation municipale engagee? Les deux thöses peuvent sans doute se soutenir, meme si les arguments qui sous-tendent la seconde nous semblent les plus convaincants.

REFERENCES

Nâdaroğlu, Halil & Ruşen Keleş (1991), The Past and Present of Intergovernmental Fiscal Relations in Turkey, polg. 24p. (communication au 76me symposium sur les finances publiques en Turquie, Marmaris, mai 1991)

Prud'homme, Remy (1988) (£our le Groupe de Travail sur les Politiques Rögionales de l'OCDE), Regional Problems and Policies in Turkey, Paris, OCDE, 58p.

Soysal, Mümtaz (1967), Local Government in Turkey, Ankara, Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East, 47p.

Türkiye'ye Özgü Ademimerkeziyet*

Remy PRUD'HOMME

(Paris XII. Üniversitesi Profesörü)

Türkiye geleneksel olarak çok merkezi bir ülkedir. Osmanlı imparatorluğunda tüm iktidar kuramsal olarak Padişah'ta toplanmaktaydı. Uygulamada haberleşme güçlükleri ve imparatorluğun değişik halklardan oluşması; Padişah'ı temsilcilerine oldukça geniş bir özerklik bırakmaya zorlamaktaydı ve böylece yönetim sistemi gerçekte daha çok yetki genişliği biçimindeydi (Soysal 1967, s.3). Bu sistemde köyler, belediyeler ve il özel idareleri bulunmaktaydı. Köylerde seçimle gelen ancak görevden alınabilen meclisler ve muhtarlar, belediyelerde seçimle gelen meclisler ve görevden alınabilen başkanlar, il özel idarelerinde Fransa'daki genel meclisler ve valiler gibi seçimle gelen meclisler ve atanan valiler vardır. Bütün bunları düzenleyen ve yürürlükten hiç kalkmayan 1913 tarihli yasa doğrudan doğruya Fransa modelinden esinlenmiştir. Bu temel yapı sadece bir noktada değişikliğe uğramıştır; o da belediyelerin güçlendirilmesidir.

Sayılan 40 000 dolayında olan köyler, gerçekte doğrudan merkezi idare (Köy Hizmetleri İdaresi) tarafından yönetilir. Bu idare muhtarlara maaş öder ve su, eğitim, yol hizmetlerini yerine getirir.

Sayılan 73 olan il özel idareleri, 19. yüzyıl Fransız departmanlarına benzer ve Ankara'nın atadığı vali tarafından sıkı bir biçimde denetlenir. Bu idareler, bazen (hukukçular tarafından) yerel yönetimler olarak kabul edilir. Çünkü bu idarelerin bir bütçesi vardır. Bu bütçenin gelirleri, randımanı ihmal edilecek kadar düşük olan vergilerden, ve transferlerden oluşur. İl özel idareleri devletten global bir sübvansiyon alırlar; bunun tutan 1990 yılında toplam ulusal vergi gelirlerinin (genel bütçe vergi gelirleri)** %1,7'sine eşittir. Ayrıca idareler kendine özgü bir sübvansiyon alırlar. Ancak bu sübvansiyonlar daha çok hükümetin tutumuna göre verilmektedir. Uygulamada il özel idarelerinin ya çok az politik ve mali özerkliği vardır ya da hiç yoktur. Bu idareleri yerinden

** Mahmut Duran tanırından törenime edilmişin.
Ç.N.

yönetilen birimler olmaktan daha çok yetki genişliğine sahip organlar olarak görmek yerinde olur.

Buna karşılık sayıları yaklaşık 2000 dolayında olan belediyelerin durumu farklılık gösterir. Bir yerleşim yerinin nüfusu 2000 kişiyi geçince merkezi iktidarın onayıyla belediye kurulur. Öyleyse belediyelerin yetki alanı ülkenin küçük bir bölümünü kapsar. Ancak belediyelerin nüfusu, ülke nüfusunun %65'inden daha fazlasını temsil etmektedir. 1961 yılından itibaren belediyeler genel oyla 5 yıllık bir süre için seçilen belediye meclisleri ve başkanları tarafından yönetilmektedir. Belediye başkanları merkezi hükümetçe görevden alınabilir. 1980 askeri darbesiyle kurulan hükümet bütün belediye başkanlarını değiştirmiştir. Ancak demokrasiye dönüşle birlikte 1984 ve 1989 yıllarında seçimler yapılmıştır. Belediye başkanlarının parlamentoda muhalefette olan bir partiden olmasına sık sık rastlanılmaktadır; ülkenin en büyük şehirlerinde durum böyledir. Dolayısiyle Türkiye'de siyasi iktidarın politikasından bağımsız belediyeler bulunmaktadır. Bu, belediyelerle ilgili dikkati çeken birinci noktadır.

Türkiye'de belediyeler, hızlı nüfus artışının neden olduğu pek çok soruna çözüm bulmak zorundadırlar. Kentsel nüfus artışına ilişkin genellikle verilen rakamlar, kentlerin büyümesini abartmaktadır; çünkü, bu rakamlar aynı zamanda kentlerin sayısındaki artışı da yansıtmaktadır. 1985 yılında nüfusu 10.000'den fazla olan 379 belediyenin nüfusuna ilişkin daha anlamlı bir araştırma, 1965 yılından itibaren kentsel nüfus artış oranının yılda-% 4 ve % 5 arasında olduğunu göstermektedir (Prud'homme 1988', s.19). Aynı olguyu başka bir biçimde açıklığa kavuşturmak için, Türkiye'de kentlerin yıllık olarak 500.000'den fazla insanı (göç eden) emdiği ya da emmeyi kabul ettiği belirtilebilir. Batı Avrupa ülkelerinin tarihinin hiçbir döneminde kentlerin büyüme oranları ya da göç hareketleri Türkiye'deki durumla karşılaştırılamaz. Bu dikkati çeken ikinci noktadır.

Belediyelerin yararlandıkları gelir kaynakları nelerdir? Belediyeler aslında vergi almazlar. Bu dikkati çeken üçüncü noktadır. Belediyeler, 1985'ten itibaren emlâk vergisi hasılasından^[1]) yararlanırlar, bu hasıla merkezi hükümetten belediyelere yapılan bir çeşit transferdir. Ancak yine de Türkiye'de bu vergi yerel bir vergi sayılabilir mi? Belediyeler bu verginin ne matrahını ne de Özellikle oranını belirleyebilirler, sadece 1985'den beri tahsilatını

^ ' Gerçekle belediyeler emlâk verj'İHİnin asidece % 85'ıııdon yararlanırlar , % 15'ini il özel idarelerine verirler.

gerçekleştirirler, Burada aslında tahsilat yerlerine göre belediyelere dağıtılan ulusal (merkezi)* bir vergi söz konusudur ve dolayısıyle gerçekte bir transfer vardır. Toplam tutarı hiçbir yerde yayınlanmayan emlak vergisi, devlet tarafından alınan vergilerin yaklaşık %2'sini temsil etmektedir. İlan ve reklam vergisi, yangın sigortası vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi v.d. vergiler gibi mevcut birkaç yerel verginin randımanı ihmal edilecek düzeydedir. Türkiye'de gerçek yerel vergilerin var olmadığını **söylemek abartma değildir. Eğer yerinden yönetimin göstergesi olarak vergilerin yerinden yönetim ölçütü, yani yerel vergilerin toplam vergi gelirleri içinde payı esas alınırsa,** Türkiye**'de bu pay % 0 (ya da** emlak **vergisi yerel vergi olarak kabul** edilirse **%** 2**'ye) eşittir. Bu** oran Türkiye**'nin çok** merkeziyetçi bir ülke-olarak kaldığını **gösterm**ektedir.

Merkezi hükümetten yapılan transferler belediyelerin **gelir kaynağını** oluşturur. Bu transferler oldukça önem taşır **ve** 1980'li yıllarda büyük ölçüde artmıştır. Bu dikkati çeken dördüncü noktadır. Üç temel transfer söz konusudur :

i) Birinci transfer, eğer bir transfer olarak düşünülüyorsa, yukarıda sözü edilen emlak vergisi ile birleştirilmiş transferdir.

ii) İkinci transfer, devlet tarafından alman toplam vergilerin yaklaşık % 9'una ulaşır <[2]). Türk belediyelerinin kaynaklarının temelini oluşturan bu transfer 1981'de uygulamaya girmiştir (söz konusu transfer önce düşük daha sonra yüksek bir oranda artmıştır) **(3).** ikinci transfer çeşitli belediyeler arasında nasıl dağıtılmalıdır? Bu transferin yaklaşık % 70 lik birinci bölümü belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır, % 30'luk ikinci bölüm ise siyasal iktidarın isteğine göre dağıtılır; bu dağıtımda politik düşünceler işe karışmaktadır. Daha karmaşık bir dağıtım yönteminin uygulamaya konulması için incelemeler yapılmaktadır.

iii) Üçüncü transferden sadece 8 büyükşehir belediyesi yararlanır. Bu transfer her büyükşehir belediyesi için, belediye bölgesinde toplanan ulusal vergi gelirlerinin % 5'ine eşittir. Söz konusu transfer türünün başka bir örneği bilinmemektedir. Bu

*

Ç.N. Oencl bütçe vergi gelirleri olmalı.

(^) Mevzuata göre, belediyelerin toplam ulusal vergi gelirlerinin %9,2ö"ini almaları gerekir; gerçekte hu orandan bira'/, azını alırlar; Nadarnğhı ve Kelesi (UH)l, s.l-Hde 1990'da bu oranın %8,55 olduğunu belirtirle!', ancak (n.lK)'d$_L$' düzenledikleri tablodan ^.H,H5 rakının hesaplanır.

(3)

' ' 1981 yılından önce belediyeler, genel olarak, gelir ve kurumlar vergisinin %5'ini, gümrük vergisinin %15'ini, tekel gelirlerinin *%2'aini,* nıoturlu kara taşılları vergisinin %11'ıı ı alıyorlardı; ancak uygulamada bu (iranlann çok allına düşülüyordu.

transferden, daha çok gümrük vergisinin tahsil edildiği liman şehirleri ya da büyük şirketlerin merkezlerinin bulunduğu şehirler özellikle de İstanbul yararlanır. Nadaroğlu ve Keleş'in (1991, s. 18) verdiği rakamlara dayanılarak yapılan bir hesaplama, bu transferin 1990 yılında toplam ulusal vergi gelirinin %3.5'i dolayında olduğunu göstermektedir.

Böylece belediyelere yapılan transferlerin toplamı, toplam ulusal vergi gelirlerinin yaklaşık % 14,5'ine ulaşır. 1978*81 döneminde %5'den küçük olan bu oran, 1980Tİ yıllarda hızla artmıştır. 1980'den sonra transferlerin oranlandığı toplam vergi gelirlerinde de büyük artış olmuştur. Dolayısiyle söz konusu dönemde belediyelere yapılan transferler, gerçek olarak büyük ölçüde artmıştır. Bu dönemde elbette belediyelerin sayısı arttıkça nüfusları da çoğalmıştır. Ancak, hiç şüphesiz bütün olarak kişi başına transfer miktarı artmıştır. Bu artış kuşkusuz 2 ile 3 kat arasında olmuştur.

Belediyelerin diğer bir gelir kaynağı borçlanmalardır. Belediyelerin borçlarıyla ilgili kesin bilgi sağlamak çok zordur. Ancak bazı belediyelerin yabancı bankalardan, Türk özel bankalarından ve Özellikle îller Bankası gibi Türk kamu bankalarına oldukça büyük miktarlarda borçlandığı görülmektedir. Bu borçlanmalar merkezi hükümetin onayı ve genellikle güvencesiyle yapılmaktadır.

Belediyelerin harcamalan, merkezi hükümet vergi gelirlerinin yaklaşık % 15 ya da ^16'sına ulaşmaktadır. Bu oran, devlet bütçesi borçlanmaları gözönüne alınırsa toplam kamu harcamalarının % ll'i dolayındadır. Bu oran Türkiye'de yerinden yönetimin başka bir göstergesi ya da ölçütüdür. Söz konusu oran, gelişmiş batı ülkelerinin çoğunda geçerli olan ve karşılaştırılabilir oranlardan düşüktür (Fransa'da yerel yönetimlerin tümü için bu oran % 33 dolayındadır); ancak Türkiye'deki oran ihmal edilecek düzeyde değildir. Harcamaların gerçekten yerel nitelikte olduğu ölçüde, belediyeler merkezi hükümetin koyduğu sınırlamalara bağlı olmadan diledikleri gibi bu harcamaları yaparlar. Çünkü bu durumda belediyelere verilen sübvansiyonlar global niteliktedir/[4])

'•^'Devlet belediyelere bazı siniri anı ahır koymaktadır; örneğin personel giderleri bütçe giderlerinin * %30'unu asmamalıdır. Ancak belediyeler bu sınırlamalardan kolayca kurtulmaktadırlar. Bunun için belediyeler bütçede gayrimenkul satışı gibi İstisnai gelirlerini çok yüksek göstermekte ve bu gelir tahminlerim gerçekleştirmemektedirler.

* Ç.N. Bütçe gelirleri olmalı

Genellikle belediyelerin yaptığı harcamalar eleştirilmektedir. Harcamalar içinde personel giderlerinin payının aşırı olduğu, çok kimse tararından kabul edilmektedir. Gerekli olmayan idari bina inşaatlarının yapıldığı söylenmektedir. Bu iddialar, ne kuramsal temellere ne de sağlam gözlemlere dayanmaktadır. Doğruluğu kesin görünen şey, hükümetle belediyeler arasında ilişkilerin gergin ve politize niteliğidir. Muhalif belediyeler hükümetin yeterli para vermediğini iddia etmekte; buna karşılık hükümet belediyelerin savurganca para harcadığı yanıtını vermektedir. Bir taraftan vergi almayan belediyelerin sorumsuzluğu, öte taraftan transferlerin bir bölümünün (%20'den çok az bir kısmı) hükümetçe kısmen keyfi olarak dağıtılması; belediyelerle hükümet arasında söz konusu sağırlar diyaloguna yol açmaktadır.

Son olarak Türkiye'nin en büyük yerleşim yerlerinde 1984 yılında kurulan sekiz büyükşehir belediyesinden<[5]> söz etmek gerekir. Bu belediyeler Fransız kent birlikleriyle karşılaştınlabiiir. Bir yerleşim yerindeki belediyeler ilçe belediyeleri olarak adlandınlır ve bu belediyeler büyükşehir belediyesi olarak bir arada toplanır. Bir arada toplanma gönüllü ortaklık biçiminde değil de merkezi hükümetin kararıyla gerçekleştirilir. Büyükşehir belediyelerinin doğrudan genel oyla seçilen meclisi ve ilçe belediye başkanlan vardır (bu seçimle belediye sınırlan içinde yaşayan vatandaşlar aynı günde dört defa oy vererek ilçe belediye meclisini, ilçe belediye başkanını, büyükşehir belediye başkanını, büyükşehir belediye meclisini ve başkanım seçerler), ilçe belediyeleri kendi gelirlerinin belirli bir bölümünü (tahsil ettikleri emlâk vergisinin %20'sini) büyükşehir belediyesine vermek zorundadırlar. Büyükşehir belediyeleri bu gelirden başka belediye sınırlan içinde toplanan ulusal vergi gelirlerinin % 5'i tutannda daha önce sözü edilen üçüncü transferi alırlar.

Kısacası, Türkiye'de yerinden yönetim konusunda çok şey yapılmıştır ve yapılacak çok şey vardır. Politik yönden oldukça kuvvetli, mali yönden azımsanamıyacak bir yerel iktidar yaratılmıştır. Yerel iktidann, askeri bir diktatörlük tarafından güçlendirilmesi eğlendiricidir. Ancak ileride yapılacak çok şey vardır. Belediyelerin oylayıp kabul ettiği gerçek yerel vergilerin konulması şüphesiz gereklidir. Kaba bir niteliğe sahip olan transfer sistemi iyileştirilmelidir. Belediye yönetimleri daha etkin hale

1985 tarihli metin üç büyükşehir belediyecinin (İstanbul, Ankara, İzmit) kurulmasını öngörüyordu. Oiğcr beş büyükşehir belediyesi (Adana, İhımı, Gaziantep, Konya, Kayseri) daha sonra kurulmuştur.
*

getirilmelidir. Bütün bunların yapılması, son on yılda hızlı bir kalkınma gerçekleştirmesine rağmen gelişmekte olan bir ülke olarak kalan Türkiye gibi bir ülkede zaman alacaktır. Ancak bütün bunların yapılması gerekmektedir.

Geriye çözümlenecek bölgesel yerinden yönetim sorunu kalmaktadır. Bu yola kesinlikle girmek gerekir mi? Bu yola girmeden önce, Türkiye'nin belediyelerin yerel yönetimini tamamlamasını ve özümlemesini beklemek gerekmez mi? İkinci tezin arkasındaki gerekçeler bize daha çok inandırıcı gözükse bile, şüphesiz iki tez birbirini desteklemektedir.

KAYNAKLAR

- Nadaroğlu Halil ve Keleş Ruşen (1991), Türkiye'de Merkezi tdare ile Mahalli idareler Arasındaki ilişkilerin Dünü ve Bugünü, 24 s.(7.Türkiye Maliye Sempozyumu nda sunulan tebliğ, Mayıs 1991)

- Prud'homme Remy (1988), (O.C.D.E.'nin Bölgesel Politikalara İlişkin Çalışma Grubu için), Türkiye'de Bölgesel Problemler ve Politikalar, Paris, OCDE, 58 s.

- Soysal Mümtaz (1967), Türkiye'de Yerinden Yönetim, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 47 s.

24 Mayıs 1991

BİRİNCİ OTURUM

İDARELERARASI BAĞIŞLARIN YEREL İDARE GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ

Oturum Başkani: **Prof. Dr. Salih ŞANVER**
Marmara Üniversitesi
İktisadi ye İdari Bilimler Fakültesi
Emekli Öğretim Üyesi

Konuşmacı: **Profesör VVerner Z .HIRSCH**
California Üniversitesi, Los Angeles

Yorumcular: **Profesör Richard MUSGRAVE**
Harvard Üniversitesi
Emekli Öğretim Üyesi

Prof. Dr. Şevim GÖRGÜN
İstanbul Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Ö/.ban ULUTAM
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

24 May 1991

SESSION I

ROLE AND INFLUENCE OF İNTERGOVERNMENTAL GRANTS ON LOCAL FİNANCE

Chairman: **Professor Salih ŞANVER**
Emeritus, Marmara University
Faculty uf Ecouomic and Administrative Sciences

Speaker **Professor VVerner Z. HIRSCH**
University of Califomia at Los Angeles

Discussants **Professor Richard MUSGRAVE**
Emeritus, Harvard University

Professor Sevim GÖRGÜN
İstanbul University
Faculty of Political Sciences

Professor Özhan ULUATAM
Ankara University
Faculty of Political Sciences

ROLE AND 1NFLUENCE OF 1NTERGOVERNMENTAL GRANTS ON LOCAL F1NANCE

Werner Z. HIRSCH*

* 'fhe autiınr is Pı-ules-sur *uf* KcımuıDİvs al *I\w* Uıı1vers-ıı1y ol' ('alilbrrıia al LDS Angeles. The paper was pıvpared lor tlıe ettıılıılvıtee un l-'ı.scal Helalııms iieUvı-eü l.ıneal and Central d övenim en Is with Special Refeı-enee to Turkey, organi/.L-ıl lıy tlıe Deparlınenls ul' l'inanee uf Turkey'» universities, May 23-25, Marmaris, Turkey.

1. Introduction

Government structures of many countries have undergone changes in recent years. The noble experiment with federalisin of the United States has been a guiding light and so have its intricate fiscal intergovermental relations. This paper is based on the premise that many countries,including Turkey, might want to reexamine their intergovernmental grant system.Thus after this short introduction, this paper will briefly review the role of Turkey's various governments and their interrelations. Next, reasons for and purposes of intergovernmental grants vvill be examined, to be followved by a systematic analysis of majör grant types and their likely effects. Finally,a short summary vvill be offered.

2-Turkey's System of Public Finance

In describing the role of local government in Turkey, Metin Heper states,To the extent that local goverment implies self-government, the Ottoman-Turkish polity did not have such a tradition. The Ottoman polity was neither "centralized" nor "decentralized feudalism". Instead, it evinced strong characteristics of patrimonialism. Whereas in both centralized and decentralized feudalism, central authority is effectively checked by countervailing povvers...in patrimonialism, the periphery is almost totally subdued by the center."(D This tradition of patrimonialism goes back to the classical age (1300 to 1600 AD of the Ottoman Empire). Ottoman local notables saw their role as intermediaries betvveen the state and the peasants. Quite a few local notabîes used their deîegated povvers to enrich themselves at the expense of both the state and the peasants. In 1826, a new ministry of revenues vvas created, and one of its duties vvas to supervise local markets in İstanbul and act as a municipal poliçe. (2)

When the republİc \vas established in 1923, formal centralization took place. Each province vvas run by a centrally appointed governor, and each province was subdivided into districts as vvell as subdistricts and villages. The

* ' Metin ileper, "l.i'tal (lovcrıımunl in Turkey: An Oveıview witli Speeuıl Ket'erence to Municipalilios, lSlJ»:t-UWU"p.7

(2) Ihid..p. 11

Ministry of Interior fînanced certain select goverment activities and provided oversight of expenditures.

The Municipal Law of 1930 made possible the delegation by central government to local government, giving expression to sensitivity by the central government to local autonomy. In the process, however, the financial burden of municipalities was significantly increased.^)

Afber the Second World VVar, rapid urbanization took place in Turkey, leaving municipalities with ever - increasing responsibilities. More and more local functions were mandated by the central government without financial support. The main sources of municipal revenues were local shares of certain national taxes and direct municipal revenues, mainly in the form of user charges and select taxes.([4]> Local shares of national taxes were only five percent of the income tax and Corporation tax, two percent of tax on state monopolies, eight percent of fuel consumption tax, and fıfteen percent of customs and duties.VVhile the property tax provided the bulk of municipal revenues, stili only forty fıve percent were available to municipalities.^) Althought Turkey became increasingly urbanized, e.g., bet\yeen 1927 and 1975 Turkey's population in municipalities gre\v from twenty three to fîfty seven percent, yet the percentage of Turkey's public revenues going to municipalities remained almost unchanged/6)

In the 1970's mayors of majör cities began to seek greater decentralization and local autonomy, a policy adopted when the Republican People's Party-dominated coalition government came to power in January 1978. According to observers, however, this moveınent,\vhich \vas supported strongly by intellectuals on the left, fail od.

In summary, intergovernmental relations in Turkey are poorly defîned, quite loose, and perhaps also in a state of flux.Funds available tu local goverments are extremely iimited, and the fiscal problcıns of these governments are continuously exacerbated by rapid urbanization.With these circums-

Hıid.,p:21.

^[5]^Ihid.,p.2"2

Ibid.,p.2'J

tances in mind, I wilt seek next to reviewv some majör purposes of intergovernmental grants.

3. Purposes of intergovernmental Grants

There are essentially six reasons vvhy a higher level of government funds a lower level. The first is to account for redistributional goals. If a local government tries to redistribute, it creates incentives for the losers to leave its jurisdiction and for gainers to enter. This is not efficient and does not seem to promote equity, either.

Why should the residents of one community have to pay more toward the services provided to low-income families than the residents of another community? There may be some reasons vvhy a central government vvould not take sufficient account of the differences in cost of living or support of redistribution. Also, some services must be provided equally to ali residents of a community regardless of their abiiity to pay, and this amounts to redistribution vvithin the community. intergovernmental grants can offset some of the incentives created by redistribution if the funds are targcted at communities vvith a high percentage of lovv-income residents; hovvever, the use of grants allovvs for local varîation in levels of service or amount of redistribution.For example, the grants for direct redistribution often leave some leevvay for subnational governments to allovv for differences from the national average.

A sccond reason is for the higher level of government to set a uniform tax standart for the lovver levels of government so as to prevent some of the distortions associated vvith competition for the tax base. Thus, if the state sets a sales tax, vvhich is then distributed back to the local governments, there is no inccntive for peopie to move around among the local governments to avoid the local sales tax. They must pay it in ali the jurisdictions vvithin the state. Hovvever, if only one local government did not have .such a tax, it might be able to attract large amounts of retail sales business. This might seem very desirable to the one local government, but its gains are at the expeıse of other local governments. If they then responded by removing their ovvn local sales taxes, there vvould be little net effect on total amount of retail sales activity or on its distribution; but the local governments vvould not have the tax revenue. For this reason, the state collection vvith a for-

mula redistribution to the local governments may be an efficient way to raise local taxes.

A third reason for the grants could be to internalize the externalities associated with small commımities providing a good or service whose benefits are shared by many people outside the community. For exarnple, the residentş of an inner suburb may flnd that their roads are used extensively by people traveling from more distant suburbs to the central city. These people receive benefits from the roads but do not help finance them directly and do not have any direct voice in determining the level of service the roads should provide. Thus, the road decisions made by the residentş on the inner suburb would not take into account the benefits to others, and roads would tend to be underprovided.

A matching grant from a higher level of government is one way to internalize this externality. Residentş are likely to want more road services if the direct cost to them of providing the services is reduced. If the matching grant is designed to represent the amount of services received by nonresidents, it would lead to the appropriate level of road service.

The fourth majör reason for use of intergovernmental grants relates to the fund raisİng ability of different levels of government. In many countries, central governments have access to the most income-elastic source of revenue, the progressive income tax. Because each additional dollar of income is taxed at a higher rate than the average dollar of income, the revenue from the tax goes up more than proportionately with rises in income. This is further augmented by the effect of inflation pushing income into higher tax brackets.

A fifth argument for intergovernmental grants is that they are required to get local governments to do certain desirable things that they have no incentive to do on their own. These may relate to externalities or to merit goods. We have already seen ho\v the use of a matching grant can get a local government to internalize the benefits that its activities generate for others. Hü\vever, there are some activities that may be desired at the national level but that local governments have no incentive to provide. For example, a national policy to provide additional education for disadvantaged children would be difficult to implement directly; hovvever, a grant from a higher level of government may induce the local

communities to take the desired action. Even if the higher government has the authority to order the local government to implement the program, substantial hardships may be imposed on the local community because of the expenditure, so a grant may be an equitable way to achieve the goal even if it is not required.

The **final** majör reason for a higher level of government to provide funds to a lower level of government is to fund an activity that is the appropriate responsibility of the higher level government but that can be better administered at the local level. This is the case for many of the program grants to local governments. For example, the central government may vvant to increase the amount of energy conservation in the country, yet its program may not be sensitive to regional differences in energy usage. hıstead the central government may decide to provide grants for local governments to offer such programs. Then the local governments eSentially become agents of the central government in conducting the programs.

4.Types **of** Grants and Their Effects

In the preceding pages, vve revievved majör reasons that have been invoked to justify intergovernmental grants, Novv vve vvould like to revievv some grânt options and their likely implications.

intergovernmental grants **can** be vievved as either increasing the income of the recipient government or as reducing the price to the recipient government of some particülar service. We start by treating the government as having a set of preferences and a budget constraint, or as an individual in terms of decision making. In Figüre 1, the horizontal axis represents the quantity of ali programs other than the one vve are examining. The vertical axis represents the amount of the target program (TP). Each indifference curve shovvs a higher level of satisfaction, moving northeast. These can be thought of as some form of social indifference curves or the indifference curves of the local decision maker. In addiüon, there is a budget constraint. Given the prices of the various services that the government can provide, the budget constraint shovvs the tradeoff betvveen services available to the local government. Even tax cuts can be included **in** the analysis by thinking of the budget constraint as shovving the **maximum** amount of reve-

nue that could be raised and thinking of a tax cut as one of the services included in the "ali other" category.

Each type of intergovernmental grant has a particular effect on the governments budget constraint. An unconstrained transfer, such as revenue sharing, shifts the budget line out by the amount of the transfer. Thus, if the government has $ 10.000.000 to spend before the intergovernmental grant and we adjust the units so that one unit of each output costs exactly one dollar, the budget Hne would intercept each axis at the 10.000.000 point. This represents the maximum amount of each output that the government could purchase if it spent ali its budget on that good. Each unit of one good that is not purchased allows for one additional unit of the other good to be purchased. This is illustrated in Figüre 2. The consumption point in the figüre is for 3.000.000 units of the units of the target program and 7.000.000 units of other programs,i.e.,$3.000.000 \vill be allocated to the target program and $7.000.000 wiü be allocated to the other programs.

No w suppose that the federal government provides $ 1 million in revenue sharing fuhds. The intercept on each axis moves up by this amount. Thus, the budget constraint runs from 11 million units of the target program to 11 million units of the other programs. This shift is also illustrated in Figüre 2. In the figüre, expenditure on each program is increased by 500.000. However , this is a purely arbitrary increase. It is possible to get much more or less than this increase in the target program. İf it is a program which the government feels has to be provided at some minimum level but which does not have a high priority for expansion, it may get none of the new funds. Alternatively, it may get ali of the new funds if it is a high-priority area for the government. In practice, we would not expect either of these extremes. Rather, the increase in income would lead to a small increase in income in each of the programs the government undertakes.^' Since we are treating local tax cuts as one of the "other" programs, it is likely that the

***• ' It is prohably wuıthwhile tu point ımt Uıat Uıe iriai.-a.si.' anı he more than $ 1 mİllitm *or* the program could aclually see a deerease in ils lundiıijf. These acüons depend (ın the relation of' the program UJ the inuoiıie uf tlıe {>o\enıımenl l'Vr i'\;ınle, a sıhool distriet may provide a variety ıf spetial projjrams. .Sonu- ol these pu.ı>,rnm-; may he uenvd as providing experieiK;e that is ticsirahle for ali Mlındeııln bul llıat ıs re.strıı-ied heeause ol [imikti rvsomves, The ınerease in inetime may aIlow Tor the material to lıe ınıeoıporali'd into tiıe rejuıiar euiTİeıılunı, thus eausıı)! a redıtetiun in fundin# Tor the tarjjet program. Alternatively, nnne ol the slııdent's time may he shifted into the Uı^el program hecaııse ol' tlıe higher lovul ı>f l'mıdiıitf . This nıay redıiee expendilures in other areas and allow lıır an ım-rease of more than I millimi in llıe imıüün*} lor tlıe target program.**

increase in intergovernmental aid vvould reduce the amount of local taxes raised, so the increase in recipient government spending would be less than the full amount of the grant.

A program - specific grant has the effect of increasing the amount of money availahle for that specific program» but it does not guarantee that the level of spending on the targeted program vvill increase by the full amount of the grant. Figüre 3 shovvs the effect of a grant for $1 million that can only be spent on the targeted program. The maximum amount that can be spent on other programs remains $ 10 million. Hovvever, this amount is available until spending on the targeted program hits $ 1 million. Beyond that amount, the local government must decrease its own spending by one dollar for each additional dollar spent on the target program. Hence the budget line starts at $ 10 million on the horizontal axis and goes up for the first million dollars. Then it goes back to its original slope and intersects the vertical axis at $ 11 million.

In the figüre we see that the effect is exactly the same as an unconditional grant in terms of the spending decisions of the local government. This is because this particular local government vvould have spent more than the $ 1 million on the program in the absence of the federal grant. Hence, the grant simply substitutes for the first million dollars of local expenditure and frees that amount for the general budget. The targeted grant vvould have the same effect as a general grant if the recipient government chose at least the minimum desired by the higher level of government, even if the grant vvere unconstrained. .For example, if the local government vvould have chosen to spend nothing on the targeted program in the absence of the grant, the grant effectively guarantees at least $ İmillion of expenditure on the targeted program. Few governments vvould turn down the "free " part of the program even if they vvould not spend any of their ovvn money on it. This is illustrated in Figüre 4. The local government chooses to spend nothing on this program given its preferences. A grant of another million dollars vvould stili cause no spending on this program; but a categorical grant for $ 1 million is accepted. Note that the government has not reached as high an indifference curve as it vvould have with the cash transfer. Hovvever there is some

Ilowever, in mt»si eases wo expect llı.ıt eai'h **pıu;**[ianı **wiıl** rei'oivo simi' **part uf the additional money.**

presumption that preferences of others should be taken into account or there whould be no reason to use anything other than a cash grant. For example, the expenditure may generate spillover benefits in other communities.

This analysis shovvs that the nonmatching categorical grant can guarantee some minimum level of expenditure, but that it othenvise may not affect the expenditure on the targeted program any more than would a general revenue-sharing grant of the same amount. To offeet this ability to shift the money out of the targeted activity by reducing its own expenditures^ some categorical grants have a "maintenance-of-efTort" provision. According to this provision,, the local government can only receive the central government grant if it is used in addition to the amount the local government vvould have spent in the absence of the grant. This type of grant is illustrated in Figüre 5.The local government vvith some expenditure on this good is novv facing a different opportunity set. If this is a categorical grant for a fixed amount, the new level of expenditure is likely to be higher by the amount of the grant. A community like the one in Figüre 4 has no effort to maintain, so the analysis is not changed by a maintenance-of-effort provision.

The maintenance-of-effort restriction sounds effective, but it has a number of problems. The most important problem is figuring out what the level of expenditure vvould have been in the absence of the grant. In practice, some historical level is usually treated as the minimum amount, vvhich,must be maintained to be eligible for the grant. Governments can change their spending patterns from year to year. Thus, a maintenance-of-effort provision may be ineffective if the program would have increased anyway. Alternatively, it may be partıculary troublesome for a local government that vvas planning to reduce its expenditures on the targeted. This may lead to loss of assistance from the central government for a declining community vvhile a rapidly grovving one receives the assistance. In addition, inflation tends to vvater dovvn the effectiveness of maintenance-of-efTort provisions över time since they vvould usually be specified in dollar amounts rather than level-of- service amounts.

Another vvay to discourage the diversion of local funds from targeted programs is to use a matching grant. With such grants the local government receives grant money in some

specified proportion to local spending. For central government may match local expenditures on a dotlar-for-dollar basis. This is illustrated in Figüre 6. The local government faces a budget that allows expenditure of up to $ 10 million on other expenditures or up to $ 20 million on the target program. For each additional dollar spent on the targeted program, the local government must only reduce spending on other programs by $0.50 since the central government pays half the. cost. In the figüre, this leads to expenditure of $12 million oh the targeted program and $ 4 million on the other expenditures. As can be seen, a lump-sum grant of $ 6 million vvould not have led to as large an increase in the expenditure on the targered program. The lump-sum grant vvould lead to expenditures of $ 8 million on each category.

The figure shovvs an open-ended matching grant. In practice, most such grants have a limit on the amount of the match. These close-ended matching grants functiön more like lump-sum grants vvith some minimum local expenditure because the match often ends at a lovv level compared to the desires of the local government in response to the match. To the extent that the local government spends more than the match amount, the grant acts like an unrestricted lump-sum grant since the local government must pay the full cost of the expenditure beyond the match amount.

5.Summary

Should Turkey decide to rethink the relations betvveen central and local governments, it no doubt vvill consider a number of options. They are likely to require a change in vvhat to the outside appear to be rather loose and poorly defined roles of and relations betvveen governments. Particulafly some difficult choices vvill have to be made among alternative systems of intergovernmental fiscal relations. My revievv of the various purposes vvhich intergovernmental grants can serve together vvith an examination of grant types and their likely effects may, I hope, contribute to a more infurmed debate.

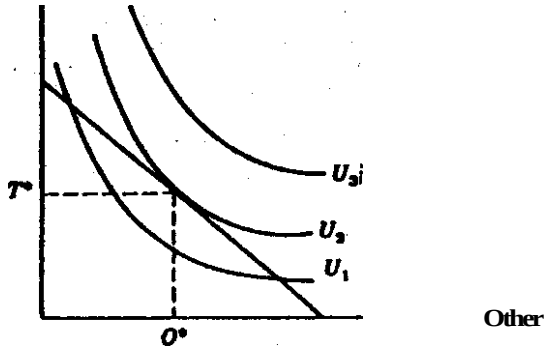
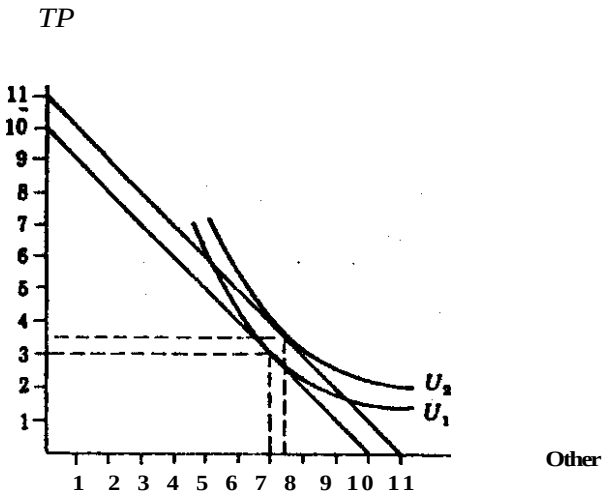
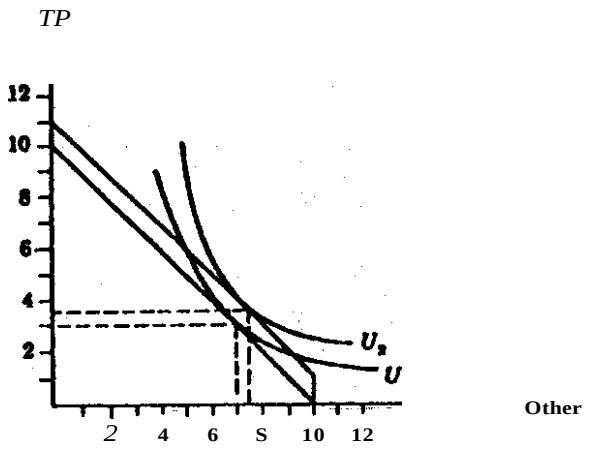


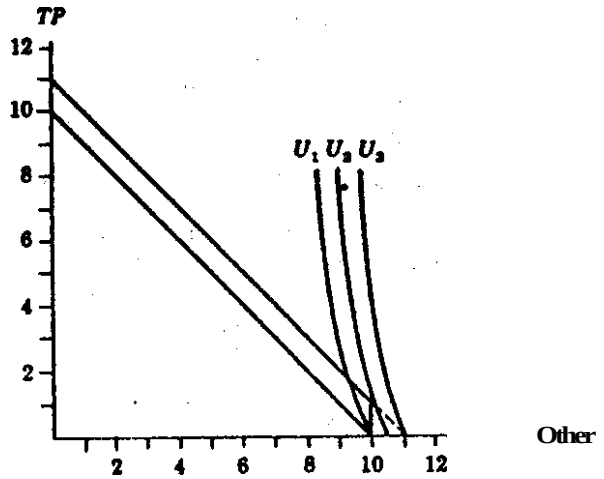
Figure 1. Budget Equilibrium



Figüre 2. Lump - Sum Grant



Figüre 3. Targeted Grant



Figüre 4. Targeted Grant with Minimum Expenditure

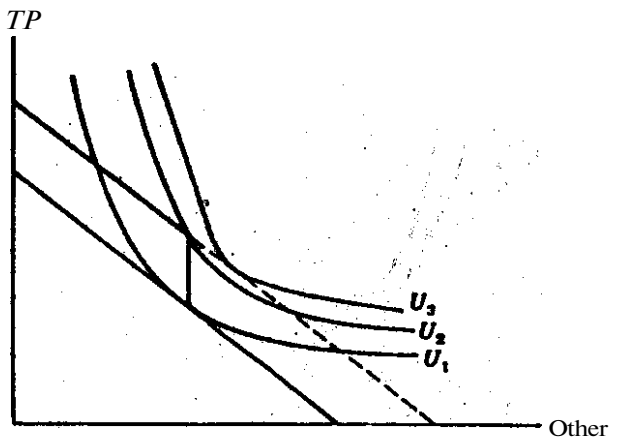
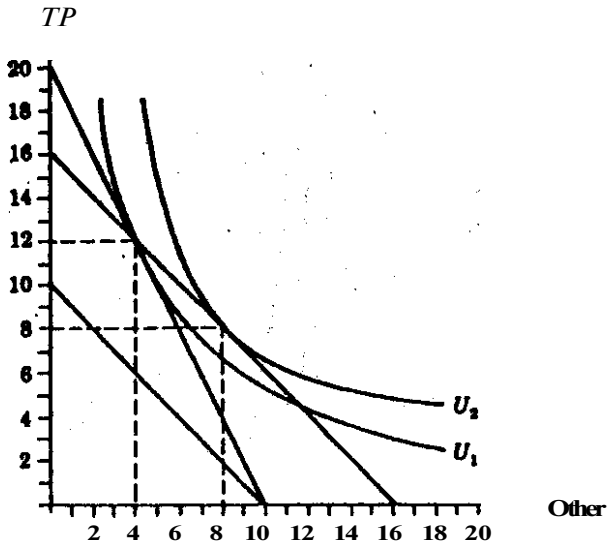


Figure 5. Maintenuıtce - of - EtVurt l'rovision



Figüre 6. Matching Grant Versus Lump - Sum Grant

IDARELERARASı BAĞıŞLARıN (YARDıMLARıN) YEREL IDARE GELIRLERI ÜZERINDEKI ROLÜ ve ETKISI*

Werner Z.HIRSCH

Turgay Berksuy taralından U:ruüme er!ilmistir.

Yazar *ÍAt»* Angeles Calıfnrnia Üniversılesi'nde Ivkunomi l'nıTesün'ıdür. Tebliğ, *2'.i'25* Mayı» 1991 tarihleri arasında Türkiye, Manııaris'rie (Marmara Üniversitesi IIUK Maliye Bölümünce) düzenlenen "Merkezi ve Yere! idareler Arasındaki Mali İlişkiler, Tiırkıye Örneğine Özel bir üakış" isimli kmıl'frans ı<;ın hazırlanmışın .

l.GİRİŞ

Pek çok ülkenin devlet yapıları son yıllarda değişikliğe uğradı. Birleşik Devletlerin zengin Federasyon deneyimi yol gösterici bir deney olduğu kadar getirdiği karmaşık idarelerarası mali ilişkilerle de dikkati çekti. Bu tebliğ, Türkiye de dahil pek çok ülkenin idarelerarası bağış sistemlerini yeniden incelemeyi isteyebilecekleri varsayımına dayanmaktadır. Bu kısa giriş sonrası, tebliğ, Türkiye'deki çeşitli idareler ve bunların karşılıklı ilişkilerinin rolünü kısaca gözden geçirecektir. Arkasından; idarelerarası bağışların sebep ve gayeleri ile başlıca bağış çeşitlerinin sistematik bir analizi ve bunların muhtemel etkileri ele alınacaktır. Son olarak da kısa bir özet sunulacaktır.

2. TÜRKİYE'NİN KAMU MALİYESİ SİSTEMİ

Metin Heper Türkiye'de Yerel Yönetimlerin rolünü tanımlarken "Yerel İdare kendi kendine hükümet etmeyi ifade eder hale gelene kadar Osmanh-Türk Devlet idaresinin böylesine bir geleneği yoktu. Osmanlı Devlet sistemi ne merkeziyetçi ne de ademimerkeziyetçi feodalizm idi. Bunun yerine güçlü bir babadan oğula karakteristiği gösteriyordu. Halbuki merkeziyetçi ve ademimerkeziyetçi feodalizmde merkezi otorite karşı güçlerce etkin bir şekilde kontrol ediliyordu, "babadan oğula sisteminde bu güçler hemen tümüyle baskı altında tutulurdu"[1] Bu babadan oğula geleneği Osmanlı İmparatorluğunda milattan sonra 1300-1600 yılları arasında olmak üzere klasik çağa dayanır. Osmanlı'ların mahalli plândaki ileri gelenleri kendi rollerini devlet ile köylüler arasında aracılık yapma şeklinde gördüler. Anılan ileri gelenlerin pek azı bu delegasyon gücünü devlet ve köylülerin zararına kendi çıkarları için kullandı. 1826 yılında yeni bir varidat vekilliği yaratıldı ve onun görevlerinden birisi İstanbul'da mahalli piyasalara nezaret etmek ve bir belediye polisi rolü oynamak oldu.[lii]'

Metin Ik'pci', "l.ucal Oovurfıınuıl in Tıırkcv: An Overvieıv with Speciat Hvfurcnco to Munkipalilie.ı, 192:i-]980", p.7

İhid., p.ll

1923'de Cumhuriyet kurulduğunda resmi merkeziyetçilik oluştu. Her vilayet merkezce atanan bir vali tarafından yönetildi ve her vilayet kaza, nahiye ve köylere ayrıldı. Dahiliye Vekaleti seçilmiş belirli devlet faaliyetlerini finanse etti ve harcamaların gözetimini yaptı.

1930'daki Belediye Kanunu merkezi idarenin mahalli otonomi konusundaki hassasiyetini de beraberinde taşıyarak bu delegasyonun merkezi idareden mahalli idareye devrini mümkün kıldı. Giderek de belediyelerin mali yükü önemli oranda arttı.t"[3]*

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye'deki hızlı şehirleşme olgusu belediyeleri sürekli artan sorumluluklarla karşı karşıya getirdi. Merkezi idare mali destek vermeksizin giderek çoğalan yeni yerel sorumluluklar yükledi. Belediye Gelirlerinin temel kaynağı bazı vergi gelirlerinden ayrılan yerel paylar ve belirli vergiler ve kullanıcı fiyatlar şeklindeki dolaysız belediye gelirlerinden oluşuyordu/[4]' Bazı vergilerden ayrılan yerel paylar gelir ve kurumlar vergilerinden yüzde beş, devlet tekelinden alınan vergiden yüzde iki, akaryakıt tüketim vergisinden yüzde sekiz ve gümrük vergisinden yüzde onbeş şeklinde idi. Belediye gelirlerinin önemli kısmını oluşturan Emlak Vergisinin de yalnızca yüzde kırkbeşi belediyelere bırakılıyordu.Türkiye'nin giderek şehirleşmesine rağmen-1927 ile 1975 arasında Türkiye'nin belediyelerdeki nüfusu yüzde 23'den yüzde 57'ye yükseldi- kamu gelirlerinden belediyelere aktarılan kısımlarda oran olarak değişiklik olmadı/[6]*

1970'lerde bazı büyükşehir belediye başkanları daha fazla ademimerkeziyet ve yerel otonomi için girişimde bulundular. Bu 1978'in Ocak ayında işbaşına gelen Cumhuriyet Halk Partisi ağırlıklı koalisyon hükümetinin benimsediği bir politikaydı. Ancak gözlemciler soldaki aydınlar tarafından da büyük ölçüde desteklenen bu hareketin başarısız olduğunu söylerler.

Özet olarak Türkiye'de idarelerarası ilişkiler iyi görüntü vermemektedir. Yerel yönetimlere ayrılan fonlar ol-

İbid., p.17

<[4]) İhid.,p.21

Ibid.,p.22

(6> İbid.. p.2*

dukça sınırlı ve bu idarelerin mali sorunları İnzlı şehirleşmeyle giderek şiddetlenmektedir. Bu durumu akılda tutarak şimdi idarelerarası bağışların başlıca bazı amaçlarını ele alacağım.

3. İDARELERARASI BAĞIŞLARIN AMAÇLARI

Daha üst seviyedeki bir idarenin daha düşük düzeyde fon sağlamasının altı zorunlu nedeni vardır. Birincisi yeniden dağılım amacıdır. Şayet bir yerel idare yeniden dağıtımı denerse kayıpta olanlara kendi nüfus alanından ayrılmaları ve kazançlı olanlara da bu nüfus alanına girmeleri için teşvikler yaratır. Bu etkin olmadığı gibi hakkaniyete de uymaz.

Niçin bir bölge halkı düşük gelirli ailelere sağlanan hizmetlerin bedeli için diğer bir bölge halkına göre daha fazla ödemek zorunda olmalıdır? Bir merkezi idarenin arzulanan ölçüde yeniden dağılımın veya yaşam düzeyi farklılıkların veya yeniden dağılımın desteklenmesinin bölgeler arasında farklılık göstermesine gereken önemi vermemesinin bazı nedenleri olabilir. Hatta bazı hizmetler tüm bir bölge halkına onların ödeme güçleri gözetilmeksizin eşit şekilde sağlanmalıdır. Bu, o bölge veya toplum içindeki yeniden dağılımdır. İdarelerarası bağışlar, şayet fonlar düşük gelirli halkın nüfusun büyük bir yüzdesini oluşturduğu bölgelere sağlanıyorsa yeniden dağılımla yaratılan -teşviklere karşı bir denge oluşturabilir. Bununla beraber bağışların kullanımı yeniden dağılım miktarı veya hizmet düzeylerinde yerel değişikliklere olanak sağlar. Örneğin dolaysız yeniden dağılım amaçlı bağışlar ulusal düzeydeki idarenin altında kalan idarelere ulusal ortalamadan farklılık yaratabilmeyi mümkün kıtan bazı olanaklar sağlar.

ikinci bir neden, daha üst düzey bir idare için daha alt düzey idareye tek tip bîr vergi standardı kurmaktır. Bunu, vergi tabanındaki rekabetle ilişkili bazı sapmaları önlemek için yapar. Böylece şayet merkezi idare daha sonra tekrar yerel idareye dağıtacağı bir satış vergisi getirirse halkın yerel satış vergisinden kaçınmak için yerel idareler arasında dolaşımına bir teşvik sağlanmamış olur. Devletin nüfus alanı içindeki her yerde bunu ödemelidirler. Bununla beraber yalnızca bir yerel idarede böyle bir vergi olmamış olsaydı, bu durumda büyük çapta bir perakende satış işini cazip hale getirmek mümkün olabilirdi. Bu bir yerel idareye çok

arzulanabilir olarak görülebilir, fakat onun kazancı diğer yerel idarelerin zararı pahasına olur. Şayet o takdirde onlarda kendi yerel satış vergilerini kaldırarak buna cevap verselerdi perakende satış faaliyetlerinin toplam miktarında veya onun dağılımı üstünde küçük bir net etkisi olurdu. Fakat yerel idareler vergi gelirlerinden yoksun kalırdı. Bu nedenle yerel idarelere bir yeniden dağıtım formülü ile devletin tahsilatı yerel vergileri toplamanın etkin bir yolu olabilir.

Bağışlar için üçüncü bir neden dışsallıkların içselleştirilmesidir. Bu, sağladıkları mal ve hizmetlerin faydalarının o bölgenin dışındaki pek çok insanca da paylaşıldığı küçük bölgelerle ilişkilidir. Örneğin yakın bir banliyö halkı kendi yollarının daha uzak banliyöde oturanlarca merkeze ulaşmak amacıyla yoğun şekilde kullanıldığına şahit olabilirler. Bu uzak banliyö insanları bu yollann faydasından yararlanmakta fakat finansmanına doğrudan katkıda bulunmamakta ve yollarla sağlanan hizmetin düzeyinin tayininde doğrudan sesleri olmamaktadır. Böylece yakın banliyö halkının yolla ilgili kararları diğerlerinin yararlarını dikkate almayacak ve yollar eksik üretilmiş olacaktır.

Üst düzey idareden yapılan şartlı bir bağış bu dışsallığın içselleştirilmesinin bir yoludur. Yöre halkı şayet bu hizmetlerin sağlanmasında kendilerine yüklenen doğrudan maliyetler azalırsa muhtemelen daha fazla yol hizmeti isteyeceklerdir. Eğer şartlı bağış yöre dışı halk tarafından yararlanılan hizmetlerin miktarını temsil edecek şekilde düzenlenirse yol hizmetinde uygun düzeyi sağlar.

İdarelerarası bağışların kullanımındaki dördüncü ana neden farklı düzeylerdeki idarelerin fon toplama yeteneği ile ilişkilidir. Pek çok ülkede merkezi idare gelir elastikiyeti en fazla olan kaynağa, artan oranlı *gelir vergisine başvurur. Çünkü her ilave dolar geliri ortalama dolar gelirinden daha fazla oranda vergilendirilir, vergiden sağlanan hasılat gelirdeki oransal artıştan daha fazladır. Bu enflasyonun, geliri, daha yüksek vergi oranlı dilimlere sokmasıyla giderek çoğaltır.

İdarelerarası bağışlar için beşinci argüman bunların yerel idarelere kendi başlarına gerçekleştirmek için herhangi bir teşviğe sahip olmadıkları bazı istenen şey-

leri yaptırtmasıdır. Bunlar (.Ussallıklar veya değerlendirilmiş mallarla ilgili olabilir. Biraz önce bir şartlı bağışın kullanımının yerel idareye, faaliyetleri ile başkalarına sağladığı faydaları nasıl içselleştireceğini görmüştük. Bununla beraber bazı faaliyetler vardır ki ulusal düzeyde istenebilir fakat yerel idarenin bunu sağlamaya yönelik teşviği yoktur. Örneğin yetersiz olanaklara sahip çocuklara sağlanacak ilave eğitime yönelik ulusal bir politikayı doğrudan uygulamak zor olabilir ancak daha üst düzey bir idarenin sağlayacağı bağış yerel idareyi bu amacı gerçekleştirmeye itebilir. Üst düzey idare, yerel idareye, anılan programı gerçekleştirmesi için emir verme yetkisine sahip dahi olsa bu harcamanın finansmanı nedeniyle bölge halkına Önemli yükler getireceğinden talep edilmemiş dahi olsa bağış şeklindeki bir yardım amaca ulaşmada hakkaniyetli yol olabilir.

Üst düzey bir idare için sonuncu ana neden kendisinin sorumluluğunda olmasına rağmen yerel düzeyde daha iyi yönetilebilecek bir faaliyete fon sağlama amacıyla yerel idareye yardımda bulunmaktır. Bu yerel idarelere yerilen pekçok programlı bağışları kapsayan bir durumdur. Örneğin merkezi hükümet, henüz kendi programı enerji kullanımındaki bölgesel farklılıklara duyarlı olmasada, ülkedeki enerji kullanımında tasarrufu geliştirmeyi isteyebilir. Ya da merkezi hükümet yerel idarelere böylesi programları desteklemek için yardım sağlamaya karar verebilir. O takdirde yerel idareler bu programların yürütülmesinde merkezi idarenin vazgeçilmez temsilcisi olurlar.

4. BAĞIŞLARIN (YARDIMLARIN) TÜRLERİ VE BUNLARIN ETKİLERİ

Yukarıda, idarelerarası bağışların gerekliliğini ifade eden temel nedenleri gözden geçirdik. Şimdi bazı bağış türleri ve bunların muhtemel etkilerini ele alacağız.

İdarelerarası bağışlar bağışı alan idarenin gelirini artırma ya da belirli bir hizmetteki alıcı idare fiyatını azaltma şeklinde ele alınahilir.İlgili idareyi bir dizi tercihlere ve bütçe sınırlamasına sahip bir idare şeklinde veya karar verme sürecindeki bir birey gibi ele alarak başlıyalım. Şekil l'de yatay eksen bizim inceliyor olduğumuzdan başka tüm programların miktarını göstermektedir.. Dikey eksen amaç programın miktarını göstermektedir. Her kayıtsızlık

eğrisi yukarı sağa gittikçe artan tatmin düzeylerini göstermektedir. Bunlar sosyal kayıtsızlık eğrileri veya yerel düzeydeki karar vericinin kayıtsızlık eğrileri şeklinde düşünülebilir. İlave olarak bir bütçe sınırlaması vardır. İdarenin sağlayabildiği çeşitli hizmetlerin fiyatları veri iken bütçe sınırlaması yerel idare için söz konusu hizmetler arasındaki değişim oranını gösterir. Bütçe sınırlamasının toplanabilen maksimum miktarda geliri gösteriyor olduğunu düşünerek ve bir vergi kesintisinin "tüm diğer" kategorilere dahil hizmetlerden biri olarak düşünerek vergi kesintileri dahi analize dahil edilebilir.

İdarelerarası bağışların her tipi idarenin bütçe sınırlaması üzerinde belli bir etkiye sahiptir. Gelir paylaşımı gibi bir sınırlanmamış transfer, bütçe doğrusunu transfer miktarınca kaydırır. Böylece, idare, idarelerarası bağış öncesi harcamak üzere 10.000.000.- dolara sahip ve biz birimleri her hasılanın bir birimi tam bir dolar edecek şekilde düzenlersek bütçe doğrusu her ekseni 10.000.000.- noktasında keserdi. Bu; idarenin şayet tüm bütçesini o mala harcaması halinde satın alabileceği her hasılanın maksimum miktarını temsil eder. Satın alınmayan bir malın her ünitesi satın alman diğer malın ilave ünitesini ifade eder. Bu şekil: 2'de gösterilmektedir. Şekildeki tüketim noktası amaç program birimlerindeki 3.000.000 ünite ve diğer programlardaki 7.000.000 ünitedir. Yani 3.000.000.- dolar amaç programa, 7.000.000.- dolarda diğer programlara tahsis edilecektir.

Şimdi varsayalım ki federal hükümet gelir paylaşım fonları için (Mali Tevzin) 1 milyon dolar sağlasın. Her iki eksendeki kesişme noktalan bu miktar kadar artacaktır. Böylece bütçe sınırlaması amaç programdaki 11 milyon üniteden diğer programdaki 11 milyon üniteye kayar. Bu kayma şekil;2'de de gösterilmektedir. Şekilde; her program için yapılan harcama 500.000 artmaktadır. Bununla beraber bu tamamen bir indi artışıdır. Amaç programda, bu artıştan daha fazla veya daha az elde etmek mümkündür. Şayet o, idarenin asgari bir düzeyde sağlaması gerektiğini düşündüğü fakat genişleme için birincil önceliğe sahip olmadığı bir programsa yeni fonlardan hiç bir şey alamayabilir. Bunun alternatifi, idare için birincil öneme sahipse yeni fonların tümünü alabileceği şeklindedir. Uygulamada, bu iki aşırı ucun ikisi de kabul edilmez. Bunun yerine, gelir artışı, idarenin üstlendiği programların herbirinde küçük gelir artışları ya-

ratır/[7]* Yerel düzeydeki vergi indirimlerine "diğer" programlardan biri imiş gibi baktığımızda idarelerarası yardımdaki artışın toplanan yerel vergilerin miktarım azaltması ve bu nedenle alıcı durumundaki idarenin harcamalarındaki artışın, bağışın tümünden daha az olması mümkündür.

Belli bir program için yapılan bağış o program için elde olan para miktarında artış etkisi yaratır, fakat bunu, amaçlanan programa yapılan harcama seviyesini mutlaka bağışın tümü kadar artıracağı şeklinde görmemek gerekir. Şekil.3 yalnızca amaçlanan programa harcanabilecek 1 milyon dolarlık bir bağışın etkisini göstermektedir. Diğer programlara harcanabilecek maksimum miktar 10 milyon dolardır. Bununla beraber bu miktar amaçlanan programa yapılan harcama 1 milyon dolara erişene kadar geçerlidir. Bunun ötesinde, yerel idare kendi harcamasını amaç programa harcanan her ilave dolar için 1 dolar azaltmalıdır. Bu sebeble bütçe doğrusu yatay eksendeki 10 milyon dolardan başlar ve ilk milyon dolarlara ulaşır. O zaman kendi orjinal eğimine dönerek yatay ekseni 11 milyon dolarda keser.

Şekilde, yerel idarenin harcama kararlarıyla ilgili bir şartsız bağış için bu etkinin tamamen aynı olduğunu görmekteyiz. Çünkü bu, belli bir yerel idarenin federal bir bağışın olmadığı program için 1 milyon dolardan fazla harcanmış olmasındandır. Bundan dolayı sözü geçen bağış yerel harcamanın ilk milyon dolarını ikame ederek genel bütçeyi bu miktardan kurtarır. Amaçlı bir bağışta genel bir bağış gibi aynı etkiye sahip olurdu. Tabii bu şayet alıcı idarenin, bağış sınırlandırılmamış dahi olsa, daha üst düzey idare tarafından arzulanan minimumu en azından seçmesi halinde mümkün olurdu. Örneğin eğer yerel idare bağışın olmadığı durumda amaç program için hiç bir şey harcamamayı seçmiş olsa, sözü geçen bağış amaç program için yapılan en azından 1 milyon dolarlık bir harcamayı etkin şekilde garanti eder. Çok az idare, ona kendi paralarından hiç harcamasalar dahi, sözü geçen programın bu "bedava" kısmını geri çevirirler. Bu

***• ' Artışın 1 milyon dolardan daha fazla olabileceği veya programın gerçekte fonlanmasında bir azalmanın görülebileceğine işaret etmekle fayda vardır. Bunun gerçekleşmesi programın hükümetin geliriyle ilişkisine bağlıdır. Örneğin bir okul bölgesi bir çok özel program sağlayabilir. Edinilen deneyimlerden görüldüğü gibi bu programlardan bazıları öğrencilerin hepsi tarafından arzulanabilir fakat mnırlı kaynaklar yüzünden bu kısıtlanmıştır. Gelirdeki artma materyallerin düzenlenmiş bir Öğretim programıyla birleştirilmesine izin verebilir. Böylece bu, hedef programın fonlanmaanda bir azalmaya Bcbcb olur. Alternatif olarak. Öğrencilerin zamanının çoğu daha yüksek düzeyde Tonlama nedeniyle hedef, program üzerinde dağıtılabilir. Bu diğer alanlardaki harcamaları düşürebilir vc hedef programın foıılanmasında 1 milyon dolardan fazla bir artış sağlayabilir.**

şekil: 4'de gösterilmektedir. Yerel idare, kendi tercihleri veri iken, bu programa! harcama yapmamayı seçmektedir. Diğer milyon dolarlar şeklindeki bir bağış bu programa harcama yaptıracak bir etki yaratmaz; fakat 1 milyon dolarlık kesin bir bağış kabul edilir. İdarenin nakit transferi ile Bağlıyacağı kadar yüksek bir kayıtsızlık eğrisine ulaşmadığına dikkat etmelidir. Bununla beraber diğerlerinin tercihlerinin hesaba katılması gerektiği şeklinde bir ön kabul vardır ya da bir nakit bağıştan ziyade başka şey kullanmanın nedeni yoktur, örneğin ilgili harcama diğer toplumlara yönelik yaygın bir fayda doğurabilir.

Bu analiz şartsız kesin bağışın asgari düzeyde bir harcamayı garanti edebileceğini fakat aksi takdirde amaç programa yapılacak harcamayı aynı miktardaki genel bir gelir-paylaşımı bağışının yapacağından daha fazla etkileyemiyeceğini gösterir. Onun kendi harcamalarını azaltarak amaç faaliyet dışı paradaki kayma yeteneğini dengelemek için bazı kesin bağışlar bir "maintenance-of-effort" koşuluna sahiptir. Bu koşula göre yerel idare şayet söz konusu bağışın olmaması halinde yerel idarenin harcamış olacağı o miktara ilave olarak kullanılırsa yalnız merkezi idarenin bağışını alabilir. Bu bağış tipi şekil:5'te gösterilmektedir. Bu mala belli bir harcama yapan yerel idare şimdi farklı bir fırsat kümesi ile karşı karşıyadır. Şayet bu sabit miktarlı bir kesin bağış ise yeni harcama düzeyi muhtemelen bağışın miktarından daha yüksek olur. Şekil.4 deki gibi bir toplumun muhafaza etme çabası'yoktur. Bu sebepten analiz maintenance - of - effort koşulu ile değişmez.

Maintenance-of-effort sınırlaması etkili gibi görünmekle beraber pek çok sorunu da taşımaktadır. En Önemli sorun bağışın olmaması halinde harcama düzeyinin ne olacağını ortaya koymaktır. Uygulamada belli bir tarihsel düzeye genellikle asgari miktar gibi bakılır. Tabii bu bağış için kabul edilebilir bir miktarı muhafaza etmelidir. İdareler kendi harcama alışkanlıklarını yıldan yıla değiştirebilirler. Böylece bir maintenance-of-effort koşulu, şayet program herhangi bir şekilde çoğalmışsa, etkisiz olabilir. Ya da amaçladığı harcamayı azaltmayı planlayan bir yerel idare için özellikle sorun yaratıcı olabilir. Bu, durum giderek iyiye giden bir toplum merkezi idareden yardım almakta iken durumu güçleşen diğer bir toplumun aldığı yardımın azalmasına yol açabilir. İlave olarak enflasyon zaman içinde maintenance-

of-effort koşulunun etkinliğini azaltır. Bu, meselenin hizmet bazında değil dolar bazında ele alınmasının doğal bir sonucudur.

Yerel fonların amaç programlarından sapmasını Önleyecek diğer bir yol şartlı bağış mekanizmasını kullanmaktır. Böylesine bağışlarla yerel idare bağış olarak verilen parayı yerel harcamalarının belli bir oranı şeklinde alır. Merkezi idare yerel harcamaları dolara-dolar bazında birleştirebilir. Bu şekil.6'da gösterilmektedir. Yerel idare diğer harcamalar için yapılacak 10 milyon dolara veya amaç program için yapılacak 20 milyon dolara kadarlık bir masrafa izin veren bir bütçe ile karşı karşıyadır. Amaç programa harcanan her ilave dolar için yerel idare yalnız merkezi idare maliyetin yarısını ödediği sürece, diğer programlara yapılan harcamayı 0,50 dolar azaltmalıdır. Şekilde bu amaç programda 12 milyon dolarlık ve diğer harcamalar için de 4 milyon dolarlık masraf olmaktadır. Görülebileceği gibi 6 milyon dolarlık götürü bağış amaç programa yapılan harcamada bu kadarlık miktarda bir artışa yol açmayacaktır. Götürü bağış her kategoride 8 milyon dolarlık harcama yaratacaktır.

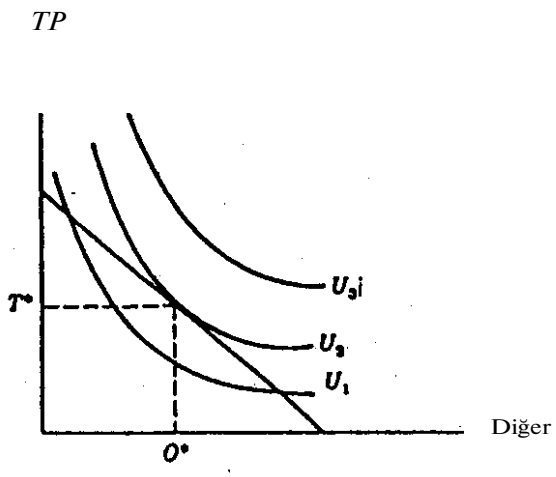
Şekil, sonuca bağlanmamış bir şartlı bağışı göstermektedir. Uygulamada böylesi bağışların pek çoğunun şartın miktarına ilişkin bir sınırı vardır. Bu sınırsız (sonuca bağlanmamış) şartlı bağışlar çokça belli asgari yerel harcama ile toplu bağış fonksiyonu görürler. Çünkü, şart, yerel idarenin bu koşula karşılık olarak ilettiği istekleriyle kıyaslandığında, sık sık düşük bir düzeyde nihayet bulur. Yerel idarenin koşul miktarından daha fazla harcadığı noktaya kadar bağış sınırlandırılmamış götürü bir bağış gibi görev görür. Tabii bu, yerel idarenin harcamanın koşul miktarınında ötesindeki tüm maliyetini Ödemesi gerektiği durumda söz konusudur.

5. ÖZET

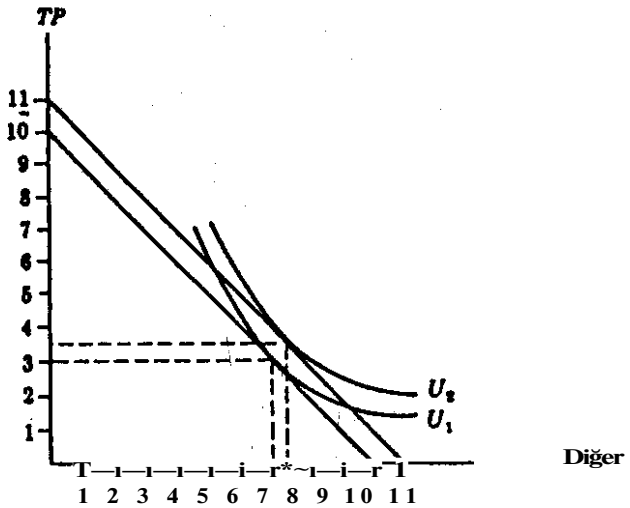
Merkezi ve yerel idareler arasındaki ilişkileri yeniden gözden geçirmeye karar vermesi gereken Türkiye hiç şüphesiz pek çok seçeneği gözönüne alacaktır. Bunlar, idarelerarasmda iyi tanımlanmamış ve oldukça muğlak bir görüntü veren rol ve ilişkilerde muhtemelen bir değişikliğe ihtiyaç gösterecektir. Özellikle alternetif idarelerarası mali ilişki sistemleri arasında bazı zor tercihler yapmak gereke-

çektir. İdarelerarası bağışların, bağış tipleri ve bunların muhtemel etkilerinin incelenmesiyle birlikte ele alındığı bu tebliğimin meseleye yeni bir tartışma yapma katkısı sağla-yabilmiş olduğunu umarım.

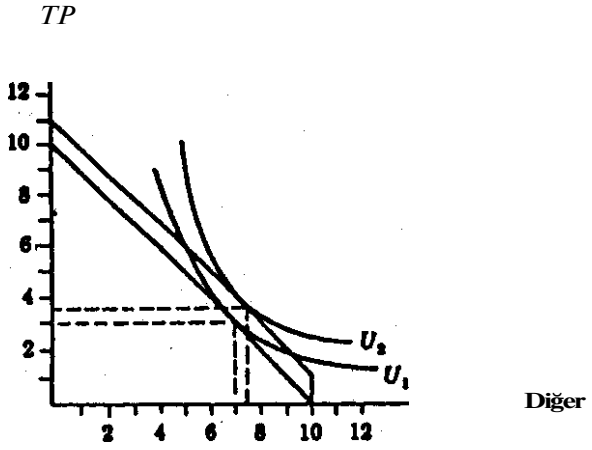
Şekil 1 Bütçe Dengesi



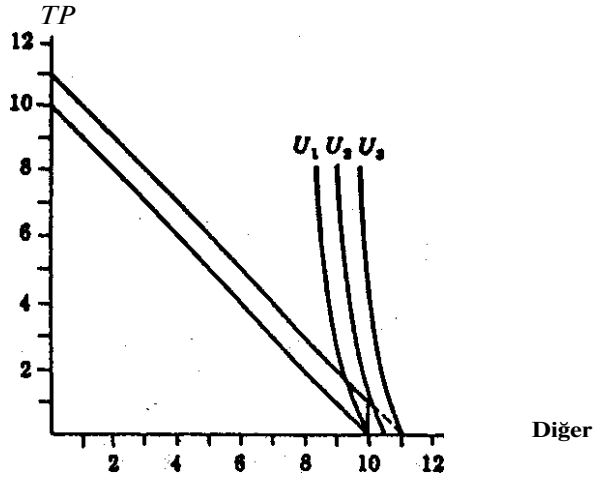
Şekil 2. Götürü Bağış



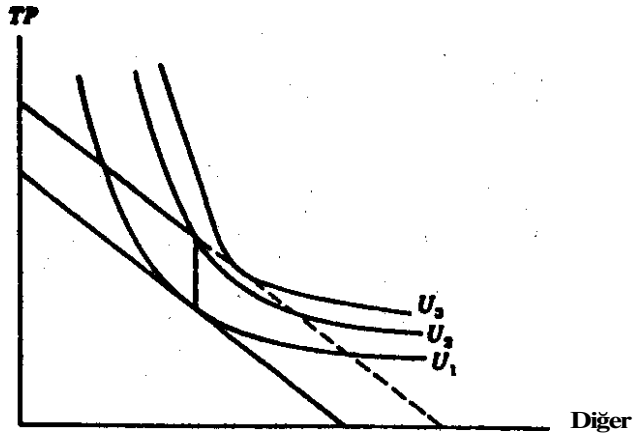
Şekil 3. Amaçlı Bağış



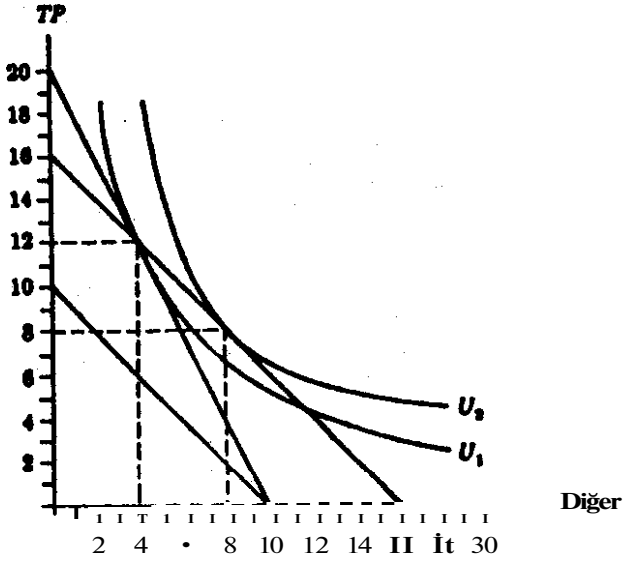
Şekil 4. En Az Harcaman Amaç Bağış



Şekil 5. Maintenance-of-Effort Koşulu



Şekil 6. Götürü Bağışa Karşı Koşullu Bağış



Werner Z. HIRSCH

"ROLE AND INFLUENCE OF İNTERGOVERNMENTAL GRANTS ON LOCAL FİNANCE"

COMMENT

Richard A. MUSGRAVE*

Professor Hirsch has provided us with a compact survey of reasons why a central government may wish to transfer funds to lovver level jurisdictions, and of the forms vvhich these transfers or grants may take. These two sides of the problem may nov be linked by noting vvhich kinds of grant are best suited to achieve various objectives. Some futher comments may also be added regarding fiscal equalization.

To begin vvith, I vvould like to distinguish betvveen transfers vvhich simply return revenue to source and others vvhich do not. The former type of transfer may be made because central taxes are preferable to those available at lovver levels. As Professor Hirsch notes, lovver level governments cannot readily use progressive income taxes. If marginal rates in jurisdiction A are higher than in B, A vvill suffer a loss of tax base. Capital in particular vvill move out. This vvould not be the case if rates in A and B vvere equalized or, vvhat amounts to the same, if use vvere made of a central tax vvith revenue returned to the jurisdiction of origin. Such transfers, also referred to as revenue sharing are not truly in the nature of grants since the central government simply serves as collecting agent without there necessarily being any redistribution of funds betvveen jurisdictions or central interference in their use.

As distinct from return of revenue to source, the purpose of grants is to interfere in the fiscal operations of lovver level jurisdictions. Dravving upon its general revenue, the central government undertakes to interfere vvith their fiscal conduct so as to achieve its own objectives. These objectives may be to raise the general level of public services, in vvhich case general grants, vvithout specified use, are called for. Or, as in most cases, the central government may vvish to support particular uses of funds. This may be the case because certain programs, such as education are viewed as especially merito-

Emeritus, Hur var d Uhivertiity.

rious; or, it may be the case because program benefits may extend beyond the jurisdiction of origin and thus tend to be undervalued by the spending agent. In both cases, earmarked or categorical grants are called for so as to direct the use of funds to the specified purpose. As Professor Hirsch explains, earmarking alone does not suffice to assure such direction. Grant money may simply replace own expenditures on the same program or even be used for tax reduction. Such avoidance is blocked if the grant is given in matching form. As a result, a substitution effect is added to the income effect and better compliance with the central policy objective is secured. In many if not most situations, a categorical and matching grant will thus be the best instrument. This leaves open the question of how narrovvly the categories should be defined, i.e. to what extent the preferences of central government should be made to override those of local jurisdictions.

I now turn to my second topic. Professor Hirsch, when listing the various reasons why transfers are to be made, begins with distributional considerations. Here it may be useful to distinguish more clearly betvveen three aspects of the problem. First, concern may be with the general distribution of income among persons, calling for the combination of progressive taxation and low-income transfers, where the former has to be central while administration of the latter may be decentralized to lower levels. Second, central concern for certain meritorious lower level services may be linked with distributional concerns. The central government may wish to assure that certain services are made available more or less evenly to the residentş of ali lo\ver level jurisdictions. To accomplish this, grant terms have to be adjusted to assure such minimum performance levels.

More generally, the purpose of central grants may be to equalize fiscal positions across jurisdictions, without necessarily wanting to interfere with what use is made thereof. Where fiscal capacities and needs differ across juridictions, the central government may wish to apply equalizing measures. To ülustrate, let the fiscal capacity of jurisdiction j be defined as

$$Cj = t_s Bj$$

where Bj is the tax base inj, and t_a is a standard or average tax rate stipulated for comparative purposes. We assume that there is only one tax base to be considered, thus bypassing the

more complex task of defining a representative tax structure with a corresponding set of standard rates. Cj thus measures the revenue vvhich j vvould obtain by applying t_s to its base Bj.

Next vve define the fiscal need of jurisdiction j as

$$Nj=n_sZj$$

vvhere Zj is the target population in j and n_s is j's cost of providing a standard service level for that population. The combined fiscal position of j may then be expressed as

$$Pj'Cj/N\hat{}tgBj/ngZj$$

i.e. as the ratio of capacity to need. The level of grants and/or of matching rates might then be adjusted to allovv for differences in fiscal positions. This may be done to equalize the terms at vvhich various jurisdictions can conduct their fiscal operations or to ensure that certain minimum service levels are reached throughout. Further allovvance may be made also for the jurisdiction's tax effort, defined as

$$\hat{}j^{=}*J\ Bj/t_s\ Bj = tj/t_s$$

or the ratio of actual revenue obtained in j by applying tax rate tj to what vvhould be optained by applying the standard rate t_s. Thus an element of matching is reintroduced by allovving for Ej even though performance equalization may be reduced thereby.

In the preceding discussion I have referred to central as distinct from "lovver level" rather than "local" revenue. I have done so because in practice there is more than one lovver level. Even highly centralized structures have to distinguish betvveen central and truly local finances, but decentralization

also involves the role of middle level jurisdictions, such as provinces (Canada), lander (Germany) or states (U.S). It is especially at this middle level where historical factors weigh most heavily in determining fiscal structures, and in turn the appropriate role of grants. The development of a grant system in Turkey, therefore, will be affected profoundly by the role which will or will not be assigned to middle-level institutions.

Werner Z. HİRSCH

"İDARELERARASI BAĞIŞLARIN YEREL İDARE GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ "

*YORUM**

Richard A. MUSGRAVE**

Profesör Hirsch, bir merkezi yönetimin fonları daha alt düzeydeki yönetimlere niçin transfer etmek isteyebileceğini ve bu transferlerin ya da bağışların hangi şekillerde olabileceğinin sebeblerini kısa fakat öz bir inceleme ile bize sunuyor. Problemin her iki yönü, şimdi hangi çeşit bağışların çeşitli amaçlara ulaşmak 'bakımından en uygun olacağını vurgulamak suretiyle birbirine bağlanabilir. Mali eşitliği sağlama (fiscal-equalization) konusunda ayrıca bazı yorumlarda ilave edilebilir.

İlk olarak, geliri sadece kaynağına döndüren ve döndürmeyen transferler arasında bir ayırım yapmak istiyorum. Merkezi vergiler yerel düzeyde mevcut olanlara tercin edildiği için, bu ikinci tip transferler ortaya çıkabilirler. Profesör Hirsch'in vurguladığı gibi, alt düzeydeki yönetimler artan oranlı gelir vergilerini her istedikleri zaman kullanamazlar. Eğer A yönetimindeki marjinal oranlar B yönetimindeki marjinal oranlardan büyük ise A, bir vergi matrahı kaybına uğrayacaktır. Özellikle sermaye dışarıya kaçacaktır. Eğer A ve B'deki oranlar birbirine eşitlenir ve ya da miktarlar aynı olursa, ve merkezi bir vergi geliri ait olduğu yönetime dönerse bu durum ortaya çıkmayacaktır. Gelir paylaşımı olarak da bilinen böyle transferler gerçek anlamda bağış mahiyetinde değildirler, çünkü merkezi yönetim sadece gelir toplayan bir kurum olarak hareket etmektedir. Fonların yönetimler arasında yeniden dağılımına ve kullanımına merkezi olarak mutlak anlamda müdahale edilmemektedir.

Geliri kaynağına döndürmekten ayrı olarak bağışların gayesi, daha alt düzeydeki yönetimlerin mali işlemlerine müdahale etmektir. Merkezi yönetim amaçlarını geliştirmeye yönelik olarak mali yönlendirmelerde bulunmayı üstlenir. Bu amaçlar, genel bağışların özel bir kullanımının söz konusu olmadığı durumda kamu hizmetlerinin genel düzeyininin yükseltilmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Ya da, diğer bütün durumlarda olduğu gibi merkezi idare fonların özel

Mehmet Ali ö/budun larahndan tercüme edilmiştir.

Harvard Üniversitesi, Knıckli öğretim Üyesi.

kullanımını desteklemek isteyebilir. Eğitim gibi özellikle değer atfedilen belli programlar söz konusu olduğunda bu durum ortaya çıkabilir; ya da programın faydaları yönetimin orijinini aştığı ve harcamayı yapan kurum tarafından bir eksik değerlendirme eğiliminin ortaya çıktığı bir durum söz konusu olabilir. Her iki durumda, fonların direk olarak spesifik amaçlarla kullanılabilmesi için, tahsis edilebilen veya kategorik bağışlara gerek duyulur. Profesör Hirsch'in açıkladığı gibi, sadece tahsis yapılmış olması, bu yöndeki bir uygulama için yeterli olmaz. Bağış parası aynı programdaki, harcamaları ikame edebilir; hatta vergi indirimi için kullanılabilir. Eğer bağış devletin katkısı gerektirecek (matching) bir tarzda verilmiş ise, böyle bir kaçınma (avoidance) izlenebilir. Sonuç olarak gelir etkisine, bir ikame etkisi ilave edilir ve merkezi politika amacı ile daha iyi bir uyum sağlanmış olur. Bütün durumlarda olmasa bile birçok durumda, kategorik bağışlar ve devletin katkısını gerektiren bağışlar en iyi araçtırlar. Bu durum kategorilerin ne kadar dar tanımlanması gerektiği sorusunu, başka deyişle, merkezi yönetiminin tercihlerinin yerel yönetimin tercihlerini ne ölçüde ikinci plana atması gerektiğini açıkta bırakmaktadır.

Şimdi ikinci konuma dönüyorum. Profesör Hirsch, transferlerin niçin yapıldığına ilişkin çeşitli sebebleri sıraladıktan sonra gelir dağılımı ile ilgili yaklaşımlarla konuya giriyor. Burada problemin üç ayrı yönü arasında daha açık bir ayırım yapmak yararlı olabilir. İlk önce, artan oranlı vergileme ile düşük gelir transferlerinin bir kombinasyonunu gerektiren ve gelirin kişiler arasındaki genel dağılımı ile ilgilenilebilir; yukandakilerden ilki merkezi olmak zorundadır; ikincisinin yönetimi ise daha alt düzeylerde desantralize edilebilir, ikinci olarak bazı değer atfedilen yerel hizmetler ile ilgili merkezi sorunlar gelir dağılımı ile ilgili sorunlara bağlanabilir. Merkezi yönetim belli hizmetlerin bütün yerel yönetimlerin sakinleri için aşağı yukarı eşit bir biçimde sağlanacağını garanti etmek isteyebilir. Bunu gerçekleştirmek için, minimum bir performans düzeyini garanti etmeye yönelik olarak bağış şartları ayarlanmalıdır.

Daha genel olarak, merkezi bağışların gayesi, nasıl kullanıldığına mutlaka müdahale etmeksizin, yönetimlerin arasında mali pozisyonların eşit hale getirilmesi olabilir. Yönetimler arasında mali kapasiteler ve ihtiyaçlar farklı hale geldiği zaman, merkezi yönetim eşitliği sağlayıcı ted-

birleri uygulamak isteyebilir. Açıklamak için, J yönetiminin mali kapasitesini Cj=tsBj olarak tanımlayalım; Burada Bj J'deki vergi matrahı, t_s ise karşılaştırma amacı ile belirlenen ortalama veya standart vergi oranıdır. Dikkate alınması gereken sadece bir tane vergi matrahı olduğunu varsayalım; böylece temsili bir vergi yapısı ile birlikte standard oranlarının tanımlanması gibi güç bir işi bertaraf ediyoruz. Cj böylece J'inin ts oranım Bj matrahına uygulamak suretiyle elde edilecek geliri ölçecektir. Bundan sonra, j yönetiminin mali ihtiyacını, Nj=ng Zj olarak tanımlıyoruz. Zj; J'deki hedef nüfus, ns; J'nin bu nüfus için, standart bir hizmet düzeyi sağlanmasının maliyetidir, .J 'nin mali posizyonunu birleşik olarak Pj=Cj/Nj=ts Bj/n_s Zj şeklinde, yani kapasitenin ihtiyaca oranı olarak ifade edebiliriz. Bağışların ve/veya devletin katkısını gerektiren bağışların oranı, mali pozisyonlardaki farklılıklara imkan sağlamak için ayarlanabilirler. Bu, çeşitli yönetimlerin fiscal operasyonlarını kontrol edebilmeleri ve her yerde minimum hizmet düzeyleri sağlanabilmesine yönelik olarak şartları eşit hale getirmek için yapılabilir.

Ej=tj Bj/tg Bj=tj/ts olarak tanımlanan yerel yönetimin vergi gayreti için bir ayarlama yapılabilir; ya da J'de tj vergi oranını uygulamak suretiyle elde edilen gerçek gelirin standart oranının uygulanması suretiyle elde edilecek gelire olan oranını göstermektedir. Böylece, performans eşitleme düzeyi düşürülebilmesine rağmen, Ej ile katkı gerektiren bağışlarla ilgili bir unsur devreye sokulmuştur.

Önceki tartışmada merkezi olan "yerel" gelirden ziyade "daha alt düzeyde" olandan farklı olduğuna işaret etmiştim. Uygulamada birden daha fazla alt düzey bulunduğu için, bu şekilde hareket ettim. İleri düzeyde merkeziyetçi yapılar bile merkezi finansman ile gerçekten yerel olan finansman arasında ayırım yapmak zorundadır; fakat adem-i merkeziyet, province'ler (Kanada) lander (Almanya) states (A.B.D) gibi orta düzeydeki yönetimleri de içerir. Fiskal yapıların ve dolayısıyla bağışların uygun olan rolünün belirlenmesinde tarihsel faktörlerin ağır bastığı orta düzey yönetimlerinde bu durum özellikle ortaya çıkmaktadır. Bu sebeble, Türkiye'de bağış sisteminin gelişimi, orta düzeydeki yönetimlere verilecek ya da verilmeyecek olan rolden büyük ölçüde etkilenecektir.

YVerner Z. HİRSCH

İDARELERARASI BAĞIŞLARIN YEREL İDARE GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ"

YORUM

Sevim GÖRGÜN*

Prof.Dr. W.Z. Hirsch'in tebliğini yorumlarken ilk olarak Türkiye'de mahalli idarelerin yapısında, gelirlerinde ve yetkilerinde 1980 sonrası yapılan yasal değişiklikler üzerinde kısaca durmak istiyorum. 1984'de yetkileri, görevleri ve gelirleri diğer belediyelerden farklı büyükşehir belediyesinin bir üst kademe olarak dikey mahalli idareler örgütlenmesine ilavesi ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulan ilçe belediyelerin mahalli idarelerle ilgili önemli bir yapısal değişikliktir. 1981de özellikle belediyelerin mali olanaklarını arttırıcı bir yasa kabul edilmiştir. Belediyelerin yetkilerini arttırması 1983, 1984 ve 1985 yasal düzenlemeleri adem-i merkeziyet yönünde atılmış önemli adımlardır.

Prof. Hirschman tebliğinde devletten mahalli idarelere yapılan mali transferlerin amaçları ve türleri üzerinde duruyor. Ben Türkiye'deki durumla ilgili bazı açıklamalarla yetineceğim.

Türkiye'de devletten mahalli yönetim birimlerine -il özel idare ve belediyelere- fon transferi için kullanılan başlıca yöntem devlet vergi gelirleri tahsilatından verilen paydır. Bu pay günümüzde belediyeler için % 9.25, il Özel idareleri için % 1.7, büyükşehir belediyeleri için kendi il sınırlan içinde toplanan vergilerle sınırlı olmak üzere % 5 olarak belirlenmiştir. Belediyelere ayrılan payın yaklaşık % 65'i İller Bankası aracılığı ile nüfus esasına göre belediyelere tahsis edilmesi öngörülmüştür; % 30'u DPT tarafından kabul edilen alt yapı projelerinde kullanılmak üzere Belediyeler Fonuna devredilir, % 5'i ise belediyeler ve il özel idareleri tarafından kullanılmak üzere Mahalli İdareler fonuna aktarılır.

Burada sorulması gereken genel bütçe vergilerinden ayrılan bu payların acaba mahalli idarelerin gelirlerini fark gözetmeksizin arttırmak dışında rasyonel bir sebebi olabilir mi? Kanımca Prof. Hirsch'in devletten mahalli idarelere yapılan transfer için açıkladığı amaçlardan ikisi Türkiye için

İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim Üyesi.

geçerlidir. Bunlardan biri bölgeler ve beldeler arası gelir ve refah dağılımını düzeltmek, diğeri ise dışsalhkların içerilmesidir.

Türkiye'de gelir, refah ve vergi kapasitesinin dağılımı açısından bölgeler, hatta illerarası çok önemli farklar vardır. Bu eşitsizliklerin giderilmesi için gerekli olan devlet tarafından üretilen kamu hizmetleridir. Ancak mahalli idare hizmetleri kişi refahı arasındaki yakın ilişkiyi unutmamak gerekir. Bu yörelerde devletten aktarılan fonlarla kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği arttırılabilirse, burada yaşayan kişilerin geliri artmasada refahı yükselir.

Dışsallığm içerilmesine gelince Türkiye'de dışsallığı tebliğde örnek verildiği gibi küçük yerleşim birimleri değil büyük şehirler sağlamaktadır. Bu özellikle İstanbul için doğrudur. İktisadi faaliyetler için gerekli, örneğin bankacılık, sigortacılık ve taşımacılık gibi hizmetlerin tümünün merkezi İstanbul'dadır. Aynı zamanda İstanbul ve çevresi önemli bir ticaret, sanayi ve kültür merkezidir. İstanbul'da meydana gelen bu faaliyetlerden kaynaklanan dışsalhklar ülkenin tümünü olumlu bir şekilde etkilerken, İstanbul mahalli yönetim birimlerine çok büyük bir yük yüklemektedir. Bu özelliklere sahip diğer yörelerle birlikte iç göçden dolayı nüfus devamlı olarak artmakta ve yerleşim alanları genişlemektedir. Bu yerel yönetim hizmetlerine olan talebin sürekli olarak artmasına sebep olmaktadır. Mahalli vergilerin gelir esnekliği oldukça düşük olduğundan mahalli idare vergilerindeki artış bu talebi karşılayacak düzeyde değildir. Sonuç, Türkiye'de çok sayıda orta gelirli il ve ilçede mahalli hizmetlerin niteliği ve niceliği büyük illerde sunulandan daha yüksek olmasıdır. Büyükşehir belediyesi düzenlemesi ve bu yönetim birimlerine tanınan özel mali olanaklar kanımca bu farkları gidermekte yeterli olmamıştır.

Dışsalhkların içerilmesi için bir yöntem devlet gelirlerinden büyük şehirlere daha fazla pay ayırmak olabilir. Ancak bu yöntem büyük şehirlere göçü hızlandıracak bir kısır döngü yaratır. Daha etkin bir yöntem mahalli idare vergileri ile yararlanma esası arasında daha yakın bir ilişki kurmaktır. Bu şekilde hem bölge içi dışsalhkların içerilmesi mümkün olur; hem de büyük şehirde oturmanın maliyeti arttığı için iç göç sınırlanabilir.

Ancak yararlanma ilkesinin gerekli şekilde uygulanması kamu hizmetlerini tüketenlerle yönetim arasında yakın bir ilişkinin kurulmasını gerektirir. Böylece halkın kamu hizmetleri ile ilgili tercihleri daha doğru bir şekilde karar organlarına yansıması mümkün olacağı gibi, uygulamanın halk tarafından etkin bir şekilde denetimine de imkân verilir.

Türkiye'nin mahalli yapısında köyler dışında yararlanma ilkesinin uygulanmasına elverişli ölçekte yönetim birimleri yoktur. Yapılması gereken alt yönetim birimlerinin kurulması, mahalli idarelerarası ve mahalli idarelerle devlet arası ilişkilerin çok açık bir şekilde belirlenmesidir.

VVerner Z. HİRSCH
"ROLE AND INFLUENCE OF İNTERGOVERNMENTAL GRANTS ON LOCAL FINANCE "
COMMENT

Sevim GÖRGÜN*

I am going to comment first in the changes that have taken place in the structure, finances and functions of local administrations in Turkey after 1980.

In 1984 a large city municipality vvith autonomy, functions and financial revenues different from other municipalities was introduced to the vertical structure of Turkish local administration system. Another change was the creation of district municipalities. Within the boundaries of large city municipality in 1981 finances of local. governments have been increased substantially by providing them with new sources of income and after 1985 a higher degree of autonomy in decision making was granted to local authorities.

Prof.Hirsch's paper is about the purposes and types of financial transfer from central government to local authorities. I would Hke to make sorae comments in this respect in relation to the Turkish practice.

In Turkey financial transfers from the Central government to local administrations are made in general by allocating them a share from the revenue collected by central government taxes. At present 9.25 % of tax revenue collected is allocated to municipalities, 1.7 % is allocated to special city administrations and large city municipalities get 5 % of the taxes collected within their boundaries. Around 65 % of funds allocated to municipalities is shared among them on the basis of population, around 30 % is transfered to the municipality fund to be used for projects approved by SPO and around 5 % is transfered to the local administration fund to be used by municipalities and special city administrations for projects approved by the government.

The sole purpose of these transfers seems to increase the financial resources of local governments rather indiscri-

*
Sikini (JOIİOUN, Pml'otMiH- al Facıılly ol' IVıliticaİ SCİMICUS al İstanbul Univorsity

mentally. Hovvever redistribition and internalization of externalities vvhich are mentioned in Prof. Hirsch's paper as two of the purposes of intergovernmental transfers are relevant to the existing conditions in Turkey.

In Turkey there are great inequalitieş in the regional distribution of income, vvelfare and taxable capacity. It is true that, these inequalities can be significantly decreased only by state action, hovvever local public sources have a great impact on people's vvelfare. If the quality and the quantity of public service in these areas can be increased by transfers from the government, the quality of life for the peopie living in these areas vvill improve substantially.

As to internalization of externalities, Prof. Hirsch gives as an example the externalities created by small community authorities, opposite is true for Turkey. Externalities are created by large cities, as in the case of istanbul, istanbul is the center for services essential for economic activity such as banking , transportation and insurance. Industry, trade and cultural activities are also in istanbul area. Externalities originating from these activities benefit the country but these activities cause a heavy burden on the local authorities vvithin the area. The main reason for this is the continuous flux of population to istanbul and extending nevv residential areas. Both of these increase the demand for local service, income elasticity of local taxes is lovv, therefore local services cannot be increased adequate enough to meet the increasing demand. As a result at present the quantity and the quality of local services are much better in some of the middle income small cities when compared to the larger cities. Large city municipalities in spite of extra fmancial resources provided for them have not been able to improve this situation.

Transfers from the government can help to improve the quality of life in the large cities, hovvever this practice by encouraging migration may also create a vicious circle. Imposing local taxes on the basis of benefit principle seems to be a better measure.

Benefit principle vvill help to internalize externalities created vvithin the area, and wiH also increase the cost of living in a large city and thus limit influx of population to a certain degree.

Hovvever for effective implementation of the benefit principle there has to be a close contact betvveen the consumer of the service and the administration. This is necessary for a clear definition of preference for public services and for effective control of the activities of local authority.

Therefore the benefit principle can be succesfully practiced in smaller communities. In Turkey other than villages the lovver level of local authority is the district municipality vvith population varying from 2.000. In fact quite a few of district municipalities in large cities cover a population much grater than some of province municipalities.

I think two changes vvill increase the effectiveness of local administration in Turkey to a significant degree. One is the establishment of smaller units of local authority and the other one is a more clear definition of the functions of different levels of local administration and intergovernmental relations.

VVerner Z.rÜRSCH
"İDARELERARASI BAĞIŞLARIN YEREL İDARE GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ROLÜ VE ETKİSİ"
YORUM

Özhan ULUATAM*

Prof.Df.Hirsch'in ilgi çekici araştırması, Türkiye'de mahalli idarelerin mali yapısının tarihçesine kısa bir göz atışla başlıyor; merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yardımların temel amaçlarını özetleyerek devam ediyor; daha sonraki değişik türdeki yardımların mahalli idarelerin harcama kararlan üzerindeki muhtemel etkilerini tartışıyor. Bu sonuncu noktada bilinen tüketici dengesi tahlilinin temelde farklı bir alana - siyasal karar alma sürecine - uygulanması bizi önemli, ancak az çok umulan, sonuçlara ulaştırıyor.

Bu sonuçların Türkiye'deki merkezi devlet-mahalli idareler ilişkilerinde yararlı değişiklik önerilerine dönüştürebilmesi için Türkiye'deki mevcut yapının gelişimi ve Özellikleri kadar adem-i merkeziyetçi bir örgütlenmenin imkân ve sınırlamalarının da gerçekçi biçimde değerlendirilmesi gerektiğine inanıyorum,

Türk mahalli idareleri Cumhuriyetin başından bu yana çok çeşitli idari ve mali sorunla iç içe yaşamıştır. 1980 sonrasında il özel idareleri ve belediyeler düzeyinde yeniden örgütlenme ve mali yapıyı güçlendirme çabalanna rağmen bugün de mahalli idarelerle ilgili yakınmalar sürüyor. Mevcut durumdan ne mahalli idarelerin basındaki seçilmiş yöneticiler, ne merkezi hükümet ne de seçmen kitlesi memnun görünüyor.

Cumhuriyet yönetiminin Cumhuriyetin ilk yıllannda biçimlendirdiği mahalli idareler yapısı- 1984 te büyük şehir belediyelerinin eklenmesi bir yarla fazla değişmeden günümüze kadar gelmiştir. İl Özel idareleri, büyük şehir belediyeleri, belediyeler ve köylerden oluşan mevcut mahalli

Ankara Üniversitesi.Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

idareler yapısına bağlı gelir türleri ise dört temel grupta toplanabilir:

1. Mahalli idarelerin vergi, harç ve para cezaları biçiminde, genel bir vergileme yetkisine bağlı, öz kaynaklar,

2. Teşebbüs, mülk gelirleri v.s. biçiminde özel kesimde elde edilen benzer nitelikte gelir kaynakları,

3. Borçlanmalar,

4. Merkezi idareden aktarmalar.

Bu dört gelir türü içinde bu toplantıdaki konuşmaların genel temasını oluşturan sonuncusu mahalli idareler gelirleri arasında bugün de her zamanki önemini korumakta, ayrıca merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki çeşitli uyuşmazlıkların da temel nedenlerinden birisi olmaktadır. Merkezi idarenin mahalli idarelere yardımları esas olarak, ya genel bütçe ya da çeşitli fonlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

a. Genel bütçeden aktarmalar;

Merkezi idare yardımlarının en çok önem taşıyanını genel bütçeden yapılanlar oluşturur. Bunları aşağıdaki kalemlerde özetlemek mümkündür.

1. 2380 sayılı kanuna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlara göre ayrılacak il özel idareleri ve belediyeler payları,

2. Büyük şehir belediyelerinin bulunduğu il merkezindeki genel bütçe gelirleri aylık tahsilatlarından ilgili büyük şehir belediyelerine ayrılan %3'lük pay,

3. Akaryakıt tüketim vergisi hasılatı aylık tahsilatlarından il özel idareleriyle belediyelere verilecek yüzde 0,1 yüzde 1.20 lik paylar,

4. Motorlu taşıtlar vergisi hasılatı yıllık tahmini tutarı ile Karayolları Trafik Kanununa göre trafik zabıtasınca tahsil olunacak cezalar tahmini tutarından il özel idareleri için ayrılacak yüzde 3 ve belediyeler için ayrılacak yüzde ll'lik paylar,

5. Milli Eğitim Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü **ve** Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar bütçelerinden belli amaçlarla - il **ve** köy yollan, içme suyu, ilkokul yapımı gibi-harcanmak üzere yapılan şartlı yardımlar.

b. Fonlardan aktarmalar:

Mahalli İdareler Fonu, İl Özel İdareleri Fonu, Belediyeler Fonu, Gecekondu Fonu, Afetler Fonu, Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu gibi çeşitli fonlardan il özel idareleri, belediyeler ve köy harcamalarına katkı amacıyla yapılan, bir bölümü belli amaçlarla yapılacak harcamalarla bağlantılı (şartlı) diğer bölümü şartsız yardımlar mahalli idareler için belirtilmesi gerekli bir kaynak olmaktadır.

Bu yardımların bir bölümü doğrudan ilgili saymanlıklarca bahis konusu mahalli idareye yatırılırken diğer bir bölümüde yardımın dağıtılması, görevi İller Bankasına bırakılmıştır. İller Bankası bazı durumlarda belli bir yönetmelik hükmünü uygulamakta ise de, yardımların çoğunun dağıtılmasında esas alınan kıstas mahalli idarelerin son nüfus sayımlarında belirlenmiş nüfuslarıdır. Bu arada, İller Bankasının genel bütçe ve fonlardan yapılacak yardımların dağıtılmasını sağlama dışında, mahalli idarelere kendi kaynaklarından kredi sağladığını, çeşitli teknik yardımlarda bulunduğunu da belirtmek gerekir.

Konuyla ilişkili pek çok kişinin eleştirisini çeken bu oldukça karmaşık merkezi devlet yardımları düzeninin değerlendirilmesine yardım edebileceği umuduyla mahalli idarelerin varlığına yol açan tarihi nedenlerle böyle bir örgütlenmenin başarı imkânlarını kısaca tartışma gündemine getirmek istiyorum.

Önce, toplumların gelişme çizgisiyle mahalli idareler arasındaki bağ üzerinde bir hatırlatma gerekli görülüyor. Mahalli idareler Örgütlenmesinin çıkış yerlerini bazı yazarlar Eski Yunan ya da Roma'da, bazıları ise Ortaçağ sonlarının Avrupa'smdaki gelişmelerde bulurlar. Ancak bugünkü biçimiyle, merkezi idare karşısında azçok bağımsız bir statüye sahip mahalli idareler uzunca süre bir arada yaşayan, iktisadi, toplumsal ve ahlâki ilişkiler içinde bulunan böylece "coraraune" bilinci ve dayanışması geliştirebilmiş yerleşim

birimlerinin uygun siyasal rejimler ve tarihi oluşumlar sonunda gerçekleştirebildikleri örgütlenme biçimidir.

Bu açıdan mahalli idarelerin doğuşunda iki temel özelliğin belirgin olduğu söylenebilir: (1) Bu idarelerin ortaya çıkışı, devletlerin toplumsal-siyasal gelişmesi çizgisinde doğal bir adımdır; (2) mahalli idareler çok hızlı gelişme göstermeyen bir demografik, toplumsal ve iktisadi yapıya dayanarak kurulmuşlardır.

Türk mahalli idarelerinin geçmişi bu gelişme çizgisinden büyük başkalık göstermektedir. Herşeyden önce, bu idarelerin "kendiliğinden" ortaya çıkan birimler olmadığı dikkati çekmektedir. Türk mahalli idareleri, geniş Ölçüde, Osmanlı toplum yapısını yeniden düzenlemeye çabalayan Osmanlı aydınlarının çabalarıyla İmparatorluğun Hıristiyan ahalisine daha fazla özerklik tanınmasını sağlamaya çalışan İngiltere, Fransa gibi ülkelerden gelen baskılar sonucunda 19 uncu yüzyılın ortalarından itibaren oluşmaya başlamıştır. Bu ilk örgütlenmelerin en parlak örneği olan Tuna Vilayetindeki deneme de doğal bir örgütlenmeden çok Mithat Paşa'nm kişisel yeteneklerine bağlanabilir. Cumhuriyetin yirmili yıllarda ortaya koyduğu il özel idareleri - belediyeler - köyler biçimindeki düzen de doğal bir gelişmenin "codification"u değil aydın kadronun, geniş ölçüde Fransa örneğinden esinlenen, oldukça yapay bir örgütlenme modelidir.

Mahalli idare birimlerinin az sorunlu çalışabilmesi için çok Önem taşıyan azçok istikrarlı bir demografik, toplumsal ve iktisadi yapı da Türk mahalli idarelerinde - özellikle bunlar içinde en anlamlı birim görüntüsündeki belediyelerde - eksikliği belirgin biçimde hissedilen bir niteliktir. Bu nitelikten yoksunluk, pek çok yerleşim biriminde, kişiler arasındaki "hemşehrilik duygusu" diye özetlenebilecek ortak bağları yoketmiştir. Özellikle 1950 den sonraki yıllarda çok hızlanan nüfus artışı ve şehirleşme Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Mersin gibi şehirlere akın eden ve toprak, bina, yol, okul, içme suyu, ulaşım, iş gibi çeşitli hizmet talebinde bulunurken bu hizmetlerin finansmanına da hiçbir biçimde katılmak istemeyen ya da katılacak gücü olamayan büyük kitlelerin baskısı altında hemşehrilik duygusunu da, bu duyguyla birlikte giden ortak fedakarlık gibi kavramları da yok etmiştir.

Mahalli idarelerin doğal gelişme çizgisiyle ilişkili kısaca işaret ettiğimiz bu hususlar bir yana, mahalli idarelerin varlığı lehine, teorik düzeyde ortaya sürülen çeşitli gerekçeler şu iki temel başlıkta toplanabilir:

1. **Siyasal gerekçeler**

Mahalli idareler demokratik bir rejimin vazgeçilmez unsurlarıdır. Vatandaşların dört-beş yılda bir genel seçimlerde oy verme dışında yakın çevresini ilgilendiren kararları alacak organlara girmesi ya da girecek kişileri seçmesi ve bu organların kararlarını denetlenmesi demokrasinin tüm ülkeye yayılması açısından çok önemlidir. Mahalli idareler bu bakımdan bir demokrasi eğitimi işlevi yerine getirirler.

2. iktisadi gerekçeler

Mahalli idareler merkezi idareye kıyasla daha küçük çapları ve seçmene yakın nitelikleriyle seçmen tercihlerinin daha iyi algılanması ve bu tercihlerin daha az bürokrasi içinde, daha hızlı yerine getirilmesi imkânı verirler. Böylece, mahalli idareler kamusal hizmetlerin sunulmasında etkinliği sağlama yanında değişik yöreler arasında hizmet çeşitlenmesine yol açarak tüketicilerin seçim imkânlarını arttırma gibi yararlar da sağlar.

Türkiye denemesi, teorik planda üzerlerinde çok durulmuş bu yararlarında, özellikle büyük yerleşim birimleri için, gerçek boyutlarının ötesinde abartılmakta oldukları izlenimini vermektedir. Nüfusu hızla büyüyen şehirlerin ortak bir hemşehrilik duygusundan yoksun büyük seçmen kitlelerinin mahalli idare yöneticilerini seçme ve hele seçilmiş yöneticileri denetleme hususunda ciddi bir katkılarının olduğu kolayca iddia edilemez. Mevcut ön seçim sistemi içinde belediye başkanları çokluk, başka yörelerden büyük şehirlere gelmiş ve henüz geldikleri yörelerin dayanışmasından büyük şehir hemşehriliğine geçememiş birkaç yüz kişinin oyları ile belirlenmekte ve bu etki hemen tüm parti örgütlerinde görüldüğü için seçmen açısından partiler arasında ciddi bir tercih de bahis konusu olmamaktadır. Seçimden sonraki belediye çalışmaları da - özellikle şehirleşme rantlarının paylaşılması yolunda bazı çıkar gruplarının büyük çekişmelerine yol açan imara ilişkin kararlar - büyük kitlelerin bilgisinin tümüyle dışında gerçekleşmektedir. Bu konuda, zaman

zaman ileri sürülen "şeffaf belediyecilik" gibi sloganların da Önemli bir içerikten yoksun oldukları kanısındayım.

İl özel idarelerine gelince, bu idarelerin başında bulunan kişi (vali) esasen seçimle değil merkezi idarenin tayiniyle işbaşına geldiğinden fazla bir demokratik eğitim aracı olma niteliği bulunamaz. Bu durumda, belirtilen siyasal gerekçe -eğer ciddi bir ağırlık taşıyorsa- daha çok küçük ve nüfusu hızlı artmayan yöre belediyeleriyle köyler için bahis konusudur.

Mahalli idareler lehine ileri sürülen iktisadi delillerin önemli bölümünün aslında iki yüzü keskin bir kılıç niteliği taşıdığı unutulmamalıdır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında örgüt çapının ufaltılması, ancak sunulan hizmetin etkin sunulmasına uygun üretim düzeyi bulunabilmişse, küçük hizmet birimleri arasındaki dağınıklık önlenebilmişse, dışa taşan maliyet ve yararların etkisi giderilebilmişse ve artan örgüt sayısı bürokrasinin yoğunlaşmasına yol açmamışsa mümkündür. Oysa Türkiye denemesi bu tuzaklara ne kadar kolaylıkla düşülebileceğinin çok sayıda örneğiyle doludur. Hele 1984 yılında büyük şehirlerde çeşitli ilçe belediyeleri örgütlenmesine geçildikten sonra, daha önceki dönemin belediye şubeleri biçimindeki düzenine kıyasla ne gibi önemli yararlar kazanıldığı sorulması gereken hususlardır. Bu değişikliği savunanların elde edilen yararların örneğin Ankara ilçe belediyelerinde şişen kadroları, eşe dosta dağıtılan müşavirlikleri, altı ay sonra kanalizasyon ya da içme suyu hatları için kazılacak yollara renkli kaldırım taşları döşenmesini, Samanpazarma "Altındağ Belediye Sarayı" gibi adlarla dikilen ve bütün bir semti mahveden heyulaları, Atatürk döneminden kalma ve içinde tarih yaşanan zevkli bir yapı olan Konservatuar Binasının Mamak Belediyesince işgalini haklı gösterecek kadar büyük olduğunu açıklamaları gerekir. Tıpkı büyük şehir belediye başkanları ile ilçe belediye başkanları arasında yıllarca süren ve kamuoyu önünde birbirlerini çok ağır biçimde itham etmelerine yol açan uyuşmazlıkların etkin bir kamu yönetimiyle ne ölçüde bağdaştığının açıklanması gerektiği gibi...

İktisadi yararlar arasında bazen önemle belirtilen kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi - Tiebout etkisi - ise hemen hiçbir ülkede kişilerin yer ve iş seçimini belirleyen çok önemli bir husus sayılamaz. Türkiye'de, az sayıda emekli dı-

şında, kimsenin oturacağı yeri sunulan mahalli hizmetlerin niteliğine bakarak seçtiği kanısında değilim. Kişilerin bu husustaki tercihlerini belirleyen asıl önemli etkenler iş bulma imkânları, mesken edinme kolaylıkları gibi, genel olarak mahalli idare hizmetleriyle doğrudan ilişki taşımayan hususlardır.

Prof.Hirsch'in çalışması merkezi devlet-mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesinde önemli ipuçları veriyor. Ancak, bu tür ipuçlarını somut Öneriler haline dönüştürürken genel olarak mahalli idareler teorisinde, özel olarak da Türk mahalli idareler uygulamasında yerleşmiş görünen yanlışlıklar ve sloganların etkisinden kurtulmak gerekir diye düşünmekteyim. Bu kanıyla, bazı kısa önerilerde bulunarak yorumu bitirmek istiyorum.

1. Doğal bir gelişmeden değil bir aydm-bürokrat kadronun reform çabalarından doğmuş olan Türk mahalli idareler yapısının değiştirilip yeni bir bünyeye kavuşturulması gerekir. Bu düzenleme sırasında, yıllar boyu ciddi bir görev yapamadığı gözlenmiş il özel idareleri ile son yedi-sekiz yıllık denemede etkin bir yönetim sağlayamamış büyük şehir örgütlenmesinde çok köklü değişiklikler yapılmalı, gerekiyorsa bu kademeler ortadan kaldırılmalıdır.

2. Yeni örgütlenmede ne mahalli idarelere, nitelikleri gereği yapamıyacakları görevler verilmeli ne de mahalli idareler bu tür görevleri üstlenmeye kalkmalıdır. Çok sayıda ve birbirleriyle sıkı ilişki içinde bulunan politika araçlarının kullanılması ve merkezi idarenin ülkenin bütününü gözönünde tutan değerlendirmelerini gerektiren - gelir dağılımının düzeltilmesi gibi- görevlerin mahalli idarelerce yerine getirilmeye kalkılması çoğu zaman ortaya ciddi sonuçlardan çok işyapar görünme icraatı çıkarmaktadır.

3. Mahalli idarelerin "hemşehrilik" temeline dayandığı ve bunun da bir yerde eskiden beri yaşayanlar kadar ve o yere yeni yerleşmek isteyen tüm kişilerin fedakarlığım gerektirdiği unutulmamalıdır. Eğer politikacılar, yalnızca oy sayarak, büyük hizmet talep edenlerden bu hizmet maliyetlerinin hiç değilse bir kısmını almaktan kaçınırlarda, doğan sonuç, bugün Hazine arsalarını parselleyerek satan çeteler örneğinde görüldüğü gibi, bazı özel teşebbüs erbabının bu maliyeti kendi hesabına tahsil etme çabası olur.

Werner Z. HIRSCH
"ROLE AND INFLUENCE OF INTERGOVERNMENTAL GRANTS ON LOCAL FINANCE "
COMMENT

Özhan ULUATAM*

Professor Hirsch's paper on the role and influence of intergovernmental grants on local finances, after a brief look at the history of Turkey's system of local finances, summarizes some of the main purposes of intergovernmental grants, then discusses probable effects of different types of grants on the expenditure-revenue structures of local administrations. On this last point, the application of the traditional consumer-choice analysis to the political decision-making area gives some interesting, although not very unexpected, results like the one that even a tied grant may not increase the targeted local expenditures as much as expected.

The results of this analysis should be given careful consideration in attempts to restructure any existing intergovernmental grants system especially that of Turkey which seems far from being a simple and coherent one. But, I believe that the success of such attempts depends to a large extent on the clear-cut understanding of the possibilities and limitations of locally decentralized public sector organization.

It should first be remembered that, the origins of the contemporary local administrations are found in the natural development of particular communities under certain social and demographic conditions. Their emergence and their gradual development as decentralized bodies with relative administrative and financial independence vis-a-vis the central governments generally required the formation of a feeling of solidarity among the habitants of a community. Since such a feeling depends, to a large extent, on close social and economic relations among the members of a community and, as such, requires a rather stable population it is not surprising that many \vriters find the origins of local decentralization in the 12th or 13th century European societies which had similar conditions.

Özhan ULUATAM, Professor al l-'acully ııf Political Sciences, Ankara Universİty

On the other hand, the adaptation of local governments by many countries did not occur as a result of natura] historical development of the society but rather as a way to emulate social-political structures of more developed countries.

As far as contemporary decentralization is concerned, two groups of arguments are usually given in favor of local administrations:

1. Political arguments

Local administrations fulfill an important mission for the ffunctioning of the democratıc system. Local elections give citizens the opportunity to be elected to local political posts or a chance to elect others. As such local democracy can be considered as a school for nationwide democratic education.

2. Economic arguments

Local administrations, with their smaller size may better perceive the demands of consumers for public services and may offer these services more efficiently than the much larger central governments. Besides, the adaptation of the supply of public services to local demands, creating a diversity among various localities enhances possibilities open to the consumer's choice and increases his welfare.

A careful examination of the Turkish local administrations raises serious doubts about these arguments. First, it must be remembered that the present local administrations* structure was not born from the natural evolution of the Turkish society but rather from the efibrts of the Ottoman and Turkish intellectuals to modernize the archaic social structure of the country. Secondly, I have a feeling that political as well as economic arguments may sometimes be built on myths rather than facts.

High population growth and ever increasing inflow of rural population into urban areas after 1950 destroyed in many localities, social-economic and demographic conditions so important for the smooth functioning of local democracy. Huge demands of this half-urban half-peasant masses for public services, not only create a rivalry between old and new citizens of big towns but exert, at the same time, big pressure on local politicians.

Local governments may indeed increase economic efficiency in supplying public services but only under certain conditions. If suitable production sizes for particular public services are not found, if un-coordinated decisions of various decision-making units did create waste, if the measures to compensate external benefits and costs are not taken into account, if the local administrations did widen bureaucracy and red tape, economic efficiency may not increase, it may even decrease. The history of Turkish local governments is filled with many past and present examples of such economic inefficiencies.

Under economic conditions relevant for Turkey, I do not think that many people choose their residences according to public services different localities may offer. Much more important factors affecting this decision are job opportunities in different places, legal restrictions, possibilities for finding a dwelling, and inertia.

I want to conclude ray comments with some brief suggestions:

1. A large-scale reorganization of the Turkish local administration system seems necessary. During this reshaping prominent inefficiencies of some local organizations, like provincial special administrations and metropolitan municipalities should be given careful consideration.

2. Duties assigned to local administrations and their fiscal structures should be chosen with no unfounded expectati-. ons about their political and economic capabilities.

3. A concensus about the imminance of the problem of large scale immigration into cities has to be formed among politicians. Unless the necessity of a serious population control policy is accepted and the huge economic and cultural costs this immigration creates for urban population are clearly understood by politicians, no reorganization can solve the problems of the Turkish local administrations.

25 Mayıs 1991

PANEL

Oturum Başkam; **Prof. Dr. Aykut HEREKMAN**
Ankara Üniversitesi
İktisadi ve îdari Bilimler Fakültesi

Panel Yorumcuları: **Biltekin ÖZDEMÎR**
Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müsteşarı

Recep YAZICIOĞLU
Aydın Valisi

Prof. Dr. Bora OCAKÇIOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Orhan ÇAKIR
Muğla Belediye Başkanı

Dr. Burhan ÖZFATURA
İzmir Büyük Şehir Belediyesi Eski Başkanı

Aydın Valisi Sayın Recep Yazıcıoğlu* , Panele katılmak üzere 25 Mayıs 1991 Cumartesi günü sabahı saat 7.00'de yola çıkmış, ancak bir trafik kazası nedeniyle Marmaris'e ulaşamamıştır. Geçmiş olsun dileklerimizi yinelerken göstermiş olduğu ilgiye ve Sempozyumun hazırlık aşamasında sağladığı desteğe bir kez daha teşekkür ederiz.

*
Sayın Recep Yazıcıoğlu halen Erzincan Valisidir.

25 May 1991

PANEL

Chairman	**Professor Aykut HEREKMAN** **Ankara University** **Faculty of Economic and Administrative Sciences**
Panel Discussants:	**Biltekin ÖZDEMİR** **Undersecretory of the Ministry of Finance and Customs**
	Recep YAZICIOĞLU **Governor, Aydın Province**
	Professor Bora OCAKÇIOĞLU **İstanbul University** **Faculty of Economics**
	Orhan ÇAKIR **Mayor, Muğla Municipality**
	Burhan ÖZFATURA **Ex-Mayor of the Greater İzmir Municipality**

MERKEZÎ ÎDARE ÎLE MAHALLÎ İDARELER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Biltekin ÖZDEMÎR*

I. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Hiç bir toplumun halkın katılımı ile kurulmuş idare ve hizmet teşkilatlanmasına kavuşmadan sağlıklı bir şekilde yönetilemeyeceği aşikardır. Gelişmişlik düzeyleri ve yönetim biçimleri ne olursa olsun uygar toplumlarda hem siyasi hem de idari teşkilatlanma kaçınılmaz bir ihtiyaçtır.

Toplumun tüm kesitleri itibariyle yönetimi hiç kuşku yok hem özel kesimin hem de kamu kesiminin örgütlenişini ve işleyişini kavrar. Ancak kamu yönetiminin özel kesim yönetiminden bir çok bakımdan farkı vardır; ama en önemli fark kamu yönetimine ilişkin kuralların, uygulamaların genel nitelikte ve bağlayıcı oluşunda kendisini gösterir. Bunun temel nedeni de görülen hizmetlerin kamu hizmeti Özelliği taşımasıdır.

Kamu hizmetlerini görmek kimin görevidir? Şüphesiz Devletin!

Modern devletler yönetim politikası bakımından hizmetlerin bir bölümünü merkezden, diğer bölümlerini de yer veya hizmet olarak mahallinden yerine getirirler.

Ülkeler kendi bünyelerine uygun bir tarzda merkeziyet ve ademi merkeziyet ilkelerini birlikte ve bir arada uygulamaya koymuşlardır. Ülkemizde de merkeziyet (merkezden yönetim) ve ademi merkeziyet (yerinden yönetim) ilkeleri birbirleri ile telif edilerek uygulanmaktadır.

Bizde idari teşkilatın başında en büyük kamu idaresi olan devlet gelir. Devlet merkezden yönetimin asli unsurunu oluşturur. Savunma, güvenlik, dışişleri, adalet, maliye gibi temel görevlerle eğitim, sağlık, haberleşme gibi çok genel ihtiyaçlar merkezi idarenin esasını meydana getiren devletin işlevlerini teşkil eder.

* Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müsteşarı

Diğer kamu idareleri ise mahalli idareler olarak teşkilatlanmışlardır. Mahalli idarelerden kasıt belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir.

Kamu idareleri dışında kalan ve çeşitli şekil ve mahiyette teşkil edilmiş tüzel kişiliği haiz özerk kamu hizmet kuruluşlarına ise (TRT, Vakıflar, Üniversiteler, meslek kuruluşları, İktisadi Devlet Teşekkülleri) sadece değinmekle geçiyor, konumuz olan mahalli idareler üzerinde biraz daha durmak istiyorum.

II. MAHALLİ İDARELERE ARTAN İHTİYAÇ

Demokrasinin temeli olan mahalli idareler, halka hizmet sunmak konusunda Önde gelen, vatandaşın en zorunlu günlük ihtiyaçlarını sağlayan vazgeçilmez kurumlardır. Vatandaşa en yakın idari birim olan bu kurumlar demokratik hizmet birimlerinin de çekirdeğini oluşturmakta ve katılımcı demokrasinin en güzel örneğini vermektedirler.

Hizmetin halka götürülmesi ve halka götürülen hizmetlerden herkesin eşit ve adil bir şekilde yararlanmasını sağlamak Türk mahalli idareler yönetim geleneğinin temelini oluşturmuştur.

Merkezi idarenin genel politikaları çerçevesinde mahalli bir çok işin ve ihtiyacın bölge halkının istekleri doğrultusunda belde sakinleri tarafından tesbit edilip yürütülmesi, buna uygun biçimde idari ve mali sorumlulukların belirlenmesi ve halkın yönetime katılması hem demokrasinin bir gereği olarak ortaya çıkmakta, hem de verimli sonuçlar alınmaktadır.

Mahalli idarelerimizin tabanını oluşturan belediyelerimizin halka götürmek zorunda oldukları hizmetlerin başında sağlık ve temizlik hizmetleri gelmektedir. Halkın yiyeceği, içeceği, kullanacağı maddelerin sağlık ve temizlik kontrolleri, halkın dinlendiği ve toplu olarak bulunduğu yerlerin denetlenmesi, çöplerin toplanması, kanalizasyon yapılması bütün belediyeler için zorunlu görevlerdir. Daha sonra imar, kültür, sportif faaliyetler, sosyal yardım ve hizmetler ile zabıta, iktisadi ve ticari hayatla ilgili görevler gelmektedir.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında genç Türk Devletinin imarı ve kalkındırılması çabalarına olağanüstü katkılarda bulunmuş olan mahalli idarelerimiz, artan nüfus ve yerleşim alan-

lannın genişlemesi ile beraber giderek artan bir iş yükü ve sorumlulukla başbaşa kalmışlardır.

Şehirleşme hareketinin genişlemesi, şehirlerde yaşayan nüfusun hızla çoğalması nedeniyle artan hizmetler karşısında şehirlerle ilgili giderlerin de arttığı ve bu durumun mahalli idareleri ve özellikle belediyeleri finansman zorlukları ile karşı karşıya bıraktığı görülmüştür.

Ülkemizde özellikle son yıllarda gözlenen hızlı nüfus artışı ve sanayileşme, başta istanbul, Ankara ve îzmir olmak üzere, büyük yerleşim merkezlerinde yoğun bir şehirleşmeye yol açmıştır. Bu şehirlerdeki gelişme belediye sınırlarını da aşarak merkez şehrin çevresinde plansız ve denetimsiz bir şekilde yayılmıştır.

Hızlı kentleşme olayının başlangıç tarihi olarak kabul edilen 1950 yılından 1990 yılına kadar belediye sayısı 3,3 kat, belediye nüfusu 6,5 kat artmıştır.

1927'de %24 olan kent nüfusu 1980'li yıllarda %44'e, 1985-1990 döneminde ise, yeni ilçe merkezlerinin de katılımı ile 1990 genel nüfus sayımı sonuçlarına göre %59'a ulaşmıştır.

Ülkemizde meydana gelen bu hızlı kentleşme beraberinde çok büyük alt yapı, konut, çevre ve ulaşım sorunlarını da getirmekte, sosyal ve ekonomik problemlerle birlikte tüketim kalıplarının da değişmesi, özelllikle sanayi mallarına talep artışını körüklemektedir. 1990 genel nüfus sayımı kesin sonuçlarına göre kent ve köy nüfuslarının sırasıyla *%4,S* ve %0,5 olarak gerçekleşmesi kentte yaşayan nüfusun hızla artmaya devam ettiğini göstermekten' i-

Sonuç olarak büyükşehirlerin ortaya çıkmasından önceki dönemden kalma ve o dönemin ihtiyaçlan göz önüne alınarak hazırlanan ve uygulamaya konulan hukuki ve idari düzenlemeler günümüz ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiş, yeni düzenlemeler gereğini ortaya çıkarmıştır.

1980'den ve özellikle 1984'den sonra belediyelerin etkin, süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için görev ve sorumluluklarına uygun şekilde teşkilatlanmaları ve yeterli imkan ve kaynaklarla desteklenmesi konusunda gerekli yasal ve idari düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve uygulamaya geçilmiştir. Mahalli idarelerin her yönden teçhizi ile ilgili düzenlemelere bundan sonra da devam edilecektir.

III. MERKEZİ İDARE İLE İLİŞKİLER

A. GENEL OLARAK İLİŞKİLER (İdari İlişkiler)

Daha önce de belirttiğimiz üzere, idari teşkilatın başında en büyük kamu idaresi olarak Devlet gelir. Merkezi idarenin esasını da tabii ki Devlet oluşturur. Bu bakımdan diğer idarelerin Devletle olan temel ilişkilerini Anayasalar düzenler.

Anayasamızın 127'nci maddesine göre:

"- Mahalli idareler; halkın mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kuruluşlardır.

- Mahalli idarelerin kuruluş görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetme konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili suç nedeni ile haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak uzaklaştırabilir.

- Merkezi idare mahalli idareler üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi sağlanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usullerin dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

İdari vesayet kaynak temin etme şeklinde olabileceği gibi belli konularda izin verme, mahalli idarelerin kararlarını onama, standart koyma, yol gösterme şeklinde yapılabilmektedir. Yasaların verdiği sınırlar çerçevesinde yapılan bu müdahaleler dışında, görev ve yetkileri özel kanunlarında ayrıntılı olarak belirtilmiş olan mahalli idareler, yetkilerini demokratik seçimle başa gelmiş organları aracılığı ile kullanırken idari açıdan tamamen bağımsız hareket etmektedirler.

İdare hukuku açısından mahalli idarelerin genel idare içindeki yeri çeşitli şekillerde ele alınabilir. Ancak zamanımızın kısıtlı olması nedeniyle, konunun idari yönü üzerinde daha fazla durmak istemiyorum. Konuşmamı mahalli idarelerle merkezi

idare arasındaki mali ilişkiler üzerinde yoğunlaştırmakta fayda görüyorum.

B. MALİ İLİŞKİLER

Kamu hizmetleri ile bunları karşılayacak kaynakların merkezi idare ile mahalli idare arasında bölüşülmesi ve bu konudaki düzenlemeler, iki idare arasındaki ilişkilerin mali yönünü oluşturmaktadır.

1. HİZMETLERİN BÖLÜŞÜMÜ

Yerel hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden zamanla değişiklik göstermesi merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki hizmet bölüşümünü de değiştirmektedir.

Hizmetler idareler arasında her ülkenin anayasal düzeni, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına göre değişik biçimlerde paylaşılmaktadır.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşümü konusunda;

Anayasamızdaki mahalli idareler için belirtilen kriter "halkın müşterek ihtiyaçlarına ilişkin hizmetler" dir. Ancak bu müşterek ihtiyaçların diğerlerinden nasıl ayrılacağı konusunda Anayasada açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

"- 6'ncı Beş Yıllık Kalkınma Planında ise plan dönemi için 1994 yılında mevcut belediye sınırları içinde yaşayacağı tahmin edilen nüfusun toplam nüfusa oranının %70-72, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfusuna oranının %40-42 olması beklendiği öngörülerek mahalli idarelerin gelirleri içinde özgelirlerin payının artırılacağı hedeflenmiştir.

Planda şu ilke ve hedefler yer almıştır:

"- Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır.

-Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir,

- Mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve ma-

halli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır,

- Mahalli hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde mahalli idare-belde halkı iletişimini esas alacak düzenlemeler yapılacaktır.

- Kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini attırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır,

- Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler, gerek personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır,

- Mahalli idarelerin görev ve fonksiyonları ile uyumlu olarak insangücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri norm kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacaktır,

- Mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

Bilindiği üzere mahalli idareler geleneksel olarak;

* **Sosyal konularda,**
* **Sağlık hizmetleri alanında,**
* **Kültürel alanlarda,**
* **Spor ve dinlenme tesisleri yapılmasında,**
* **Yangın söndürme ve önleme alanlarında,**
* **Zabıta alanında,**
* **İmar planlarının hazırlanması ve uygulanması , alanında**
* **Eğitim alanında,**

hizmet vermektedirler.

Görülüyor ki, bayındırlık, imar, sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi hizmetler hem merkezi idare hem de mahalli idarelerce müştereken karşılanmaktadır.

2. KAYNAKLARıN BÖLÜŞÜMÜ

" Merkezi îdare" ile " Mahalli İdareler" arasındaki ilişkide ilk hareket noktası, mahalli idarelere bırakılacak hizmetlerle ilgilidir. Ancak bu görevleri yapabilmek yeterli gelire sahip olmakla mümkündür.

Mahalli idarelerin gelirleri konusunda çeşitli kriterlerden sözedilebilir.

Bazı ülkelerin uygulamalarına göre, mahalli idareler hiç bir kısıtlama ve sınırlamaya bağlı olmadan tam bir vergileme yetkisine sahiptirler. Bu yöntem, mahalli idarelere büyük mali olanak sağlar. Ancak, her türlü vergiyi tahsil edebilecek vergi dairelerı kurmak bunları yönetmek ve mükelleflerin vergi kaçakçılıklarını önlemek gibi güç sorunlar ortaya çıkabilmektedir.

Mahalli idarelerin gelir kaynakları konusundaki diğer bir yöntem de vergilerin, merkezi ve mahalli idareler arasında paylaştınlmasıdır. Mahalli idarelere bırakılan vergiler başta emlak vergisi olmak üzere, meslek vergisi ve ikamet vergisidir.

Mahalli idarelere verilen gelir kaynakları konusunda başka bir uygulama ise "Ek oran veya ek vergi sistemi"dir. Bu uygulama ile bir vergiye yapılan eklemelerin hasılatı, mahalli idareye aynen ödenecektir.

Bir diğer uygulama ise, merkezi idare vergilerinden pay verme yöntemidir. Payın verilme kriterleri, gelirin tahsil edildiği yer veya nüfus esası olabilir.

Ülkemizdeki uygulamada mali bölüşüm konusunda karma bir sistemden söz edilebilir. Bu konudaki uygulamamızda, mahalli idarelerin üç farklı finansman kaynağı olduğunu görüyoruz.

a. Öz kaynaklar
b. Merkezi yönetimden alman paylar
Genel idare vergi gelirlerinden alınan paylar
Koşullu ve koşulsuz yardımlar
c. Borçlanma

BELEDİYENİN GELİR KAYNAKLARI

a) Öz gelirler

Mahalli idareler açısından asıl önemli olan, mahalli idare özerkliğini güvence altına alan ve gelir sağlama konusunda sistemi esnek kullanma imkanı veren öz gelirlerdir.

Belediyelerin öz gelirleri esas itibarıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na dayanmaktadır. Ayrıca 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu'na göre de bu vergiden Belediyelere pay ayrılmaktadır.

Belediye Gelirleri Kanununda yer alan başlıca vergi ve harçlar ise şunlardır:

- **îlan ve Reklam Vergisi**
- **Eğlence Vergisi**
- **Haberleşme Vergisi**
- **Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi**
- **Yangın Sigortası Vergisi**
- **İşgal Harcı**
- **Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı**
- **Kaynak Suları Harcı**
- **Hayvan Kesimi Muayene ve. Denetleme Hara**
- **Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı**
- **Bina İnşaat Harcı**
- **Yol Harcamalarına Katılma Payı**
- **Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı**
- **Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı**

Bilindiği üzere 3239 sayılı Kanunla Emlak Vergisi Genel Bütçe kapsamından çıkarılarak mahalli idare gelirlerine dahil edilmiştir. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre, belediyeler tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilen Emlak Vergisinin %15'i il özel idareleri payı, %85'i belediyeler payı olarak ayrılmaktadır. 3030 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesi olan şehirlerde il özel idareleri payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın %20'si büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır.

3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu'nun 6 ncı maddesine göre akaryakıt tüketim vergisi hasılatının %1,20'si belediyelere, yine %1,20'si de Belediyeler Fonuna aktarılmaktadır.

b) Genel Bütçe Vergi gelirlerinden ayrılan paylar

1) 2380 sayıh Kanuna göre verilen paylar

Ülkemizde 1979-1980 yılında Gelir ve Kurumlar Vergisinin %5'i belediyelere, emlak vergisinin %45'i belediyelere ve %35'i il özel idarelerine ve gümrük vergisinin %15'i tutarında alınan pay da belediyelere verilmekte idi.

1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı yasa ile mahalli idarelere merkezi idare vergi gelirlerinden verilen payların artırılması cihetine gidilmiştir. Payların dağıtımı, belediyelerin nüfusları yanında, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları, turistik durumları ve olağanüstü hal bölgesinde bulunmaları gözönüne alınarak İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte tespit edilen ve Başbakanlıkça uygun görülecek olan esas ve usuller çerçevesinde yapılmaktadır.

Bu çerçevede geri kalmış yöre ve olağanüstü hal bölgelerindeki belediyelere bu yörelerdeki personele yapılan ilave Ödemeleri karşılamak amacıyla daha fazla katkı ayrılmaktadır. Turistik yörelere ise, turizm mevsimlerindeki nüfus artışının gerektirdiği ek hizmetleri karşılamak için pay ayrılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen bu paylar 1981'de yukarıda da belirtildiği gibi %5 iken 1984 de %7.15, 1985 de %8.15, 1986 yılından itibaren de %8.55 olmuştur. İller Bankasınca belediyelere dağıtılacak olan bu %8.55 lik payın 1991 deki dağılımı ise şöyledir.

- %6'sı nüfus esasına göre belediyelere dağıtılmaktadır. Bu kısım banka tarafından az önce yukarıda belirttiğim esasa göre büyük kent belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır.

- %2.30'u Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki Belediyeler Fonuna yatırılır. Bu fondan nüfusuna bakılmaksızın bütün belediyelere İller Bankasının yıllık yatırım programına giren haritaları, imar planları, bilcümle tesisleri ve bunlara ait projeler için Belediyeler Fonu esaslarına göre tahsiste bulunulmaktadır.

- %0,25'i îller Bankası nezdindeki Mahalli İdareler Fonuna yatırılır. Bu fona ayrıca il özel idareleri payları olarak %0,20 hisse gelmektedir. Bu payın %0,15'lik kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca belediyelerin imar uygulamalarında, %0,30'luk kısmı ise içişleri Bakanlığı'nca mahalli idareler için kullanılmaktadır. Bu fondan ilgili yönetmeliğinde belirlenen esaslara göre yapılan dağıtımda kalkınmada Öncelikli yörelere ağırlık verilmektedir.

2) 3030 Sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden büyükşehirlere *%3* pay ayrılmaktadır. Adı geçen yasadaki yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu bu oranı 1985 yılından itibaren %5'e yükseltmiştir.

c) Genel Bütçeden yapılan yardımlar

Genel bütçe gelirlerinden ver*ilen paya ek olarak belediyelere Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinin transfer tertibinden, Bakanlığımızca belirlenen esaslar çerçevesinde yardım yapılmaktadır. Bu yardımlarda belediyelerin acil ihtiyaçları gözönünde bulundurulmaktadır.

d) Borçlanma

Belediyeler İller Bankası'ndan Devlet bankalarından ve diğer iç ve dış finansman kuruluşlarından borç alabilmektedirler.

Belediyeler 1580 sayılı Belediye Kanununun 19 uncu maddesine göre tahvil çıkarabilirler ve 70 inci maddeye göre sermaye piyasasından borç alabilirler. Ancak uygulamada belediyelerin düzenli olarak kredi kullandıkları tek kurum İller Bankası'dır. Belediyeler İller Bankası programında olmayan işler için Bankaca dağıtılan hisseler karşılığında kısa vadeli avans ve kefalet kredisi ile kaynağı dış kredi kurumlarından sağlanan finansmanla avans kredisi alabilmektedirler. Ayrıca Banka programındaki işler için de orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri verebilmektedir. İller Bankası'nın öz kaynaklarından sağladığı krediler faizsiz ya da düşük faizlidir. Bu borçları banka genel bütçe vergi tahsilatından olan paylarından kesmektedir.

Ancak İller Bankası 1983 yılından itibaren artmaya başlayan kredi taleplerini karşılayamaz hale gelmiş 1985 yılından itibaren belediyelerin Banka programı dışında istediği kısa vadeli avans ve kefalet kredilerini yurt içi finansman kuruluşla-

rından sağladığı mali kaynaktan ticari faizlerle vermeye başlamıştır.

ÖZEL İDARELERİN GELİR KAYNAKLARI

a) Öz Gelirler : Çeşitli işletme ve emlâk gelirlerinden oluşur.

b) Emlak vergisinden jl özel idarelerine ayrılan %15'lik pay:

Belediyelerce tahsil edilen emlâk vergisinin %15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır.

c) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden alman paylar:

2380 sayılı yasaya göre il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından %1.20 pay ayrılmaktadır. Az önce de belirtildiği gibi bu payın 0.20'si mahalli idareler fonunda toplanmaktadır. Payın %0.80'i nüfusa göre il özel idarelerine, %0.20'si ise il özel idareleri yatırımlarında kullanılmak üzere İçişleri Bakanlığı emrindeki özel idare fonunda toplanmaktadır.

(Ancak il özel idareleri bazı kamu kurum ve kuruluşlarına gelirlerinden pay vermektedir. Bunlar aşağıda belirtilmiştir.

- Muhtaç asker ve asker ailelerine yardım

- İller Bankası sermayesine katılma payı

- Emekli Sandığına ödemeler

- İlköğretim hizmetlerine katılma payı

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna ödemeler

- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü payı

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı payı)

KÖY GELİRLERİ

Köy gelirleri salma, imece, harç tahsilatı muhtaç asker ailelerine yardım payı ve bakayadan oluşmaktadır.

IV. MERKEZİ KAMU KURULUŞLARI İLE İLİŞKİLER

a. İller Bankası ile ilişkiler

İller Bankası 1933 yılında 2301 sayılı Kanunla kurulan Belediyeler Bankasının devamı olarak 1945 tarih 4759 sayılı yasa ile kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip bankanın temel amacı, yerel yönetimlerin ve bu yönetimlerin kuracağı birliklerle bu yönetimlere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar işleri ile uğraşmaktadır.

İl Özel idareleri, belediyeler ve köyler Banka'nm sermayesine katılmaktadır.

İller Bankası'mn görevleri;

- Mahalli idarelere kredi sağlamak,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtımına aracılık etmek.
- Banka nezdindeki fonların dağıtımını yapmak,
- Mahalli idarelere teknik yardım sağlamaktır,

Banka yerel yönetimlere yönelik bu görevlerini öz kaynaklarından, Belediyeler fonundan, Akaryakıt tüketim fonundan, Belediye ve Özel İdarelerinin yatırımlara katkılarından finanse etmektedir.

b. İçişleri Bakanlığı ile ilişkiler

içişleri Bakanlığında mahalli idarelerle ilgili olan önemli görevler İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürlüğü'nce yürütülmektedir. Yerel yönetimlerin işlem ve kararlarının kanunlara uygunluğunu gözetmek, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini Bakanlığa verilen mevzuat hükümleri gereğince yürütmek bu Genel Müdürlüğün görevidir.

Ayrıca, mahalli idare fonlarının, müşterek trafik fonunun, muhtaç asker ailelerine yardım fonunun Bakanlığın yetki sınırlan içerisinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak ve kontrol etmek Genel Müdürlüğün görevleri arasındadır.

c. Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile ilişkiler

Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden ve Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından mahalli idarelere ayrılan pay Merkez Saymanlığınca hesaplanmakta, mahalli idarelere dağıtılmak üzere İller Bankası'na

ve Belediyeler Fonuna yatırılmaktadır. Bu payların dağıtımına ilişkin esas ve usullerin tesbitine Maliye ve Gümrük Bakanlığı da katılmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi mahalli idarelere Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçesi'nin transfer tertiplerine konulan ödeneklerden Bakanlıkça belirlenen esaslara göre yardım yapılmaktadır.

Öte yandan Belediye ve özel idareler 1050 sayılı, 657 sayılı, 2886 sayılı yasalara tabi olmaları ve Bütçe Kanunlarındaki mahalli idarelerle ilgili hükümler ve Bakanlığımızı ilgilendiren diğer yasalardaki düzenlemeler gereğince Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile sürekli ilişki halindedirler. Mesela personel kadrolarının vizesi, taşıt vizeleri... Bakanlığımızdan geçmektedir.

d. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile ilişkiler

Bayındırlık ve İskan Bakanhğı'na bağlı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü belediyelerin kendi imkanları ile gerçekleştiremedikleri hizmetlerin, programlı bir şekilde Devlet eliyle karşılanması amacıyla, belediyelerin imar uygulamalarına yardımcı olmaktadır. Genel Müdürlük Mahalli İdareler Fonu'ndan ayrılan pay ile imar uygulamaları projesi kapsamındaki yol, yeşil alan, meydan, park, fuar ve mesire yerleri, çocuk bahçesi, otopark, açık pazar yerleri, tarihi ve turistik eserlerin ve anıt çevrelerinin açılması vb. gibi yatırım kararlarında belediyelere yardımda bulunmaktadır.

e. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile ilişkiler

Nüfusu 100.000'in üzerindeki şehirlerin içme-kullanma ve endüstri suyu temini görevi Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Bu Genel Müdürlük baraj işletmesi dışındaki içme suyu tesislerini yapımından sonra belediyelere devretmektedir. Devirden sonra tesislerin işletme ve bakımı belediyeler tarafından yürütülmektedir.

f. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile ilişkiler

Tarım Orman ve Köyişleri Bakanhğı'na bağlı Koy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, köye yönelik toprak muhafaza, sulama, arazi geliştirme, iskan hizmetleri, orman yollan,köy yolları ve köy içmesuyu hizmetlerini yürütmektedir. Genel Müdürlük bu hizmetleri zaman zaman il özel idaresi ile birlikte karşılamaktadır.

1983 yılında yürürlüğe giren "7478 sayılı Köy İçmesuları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 2844 sayılı Kanun'a kadar, nüfusu 3.000'in altında olan belediyelerin de içmesuyu temini Genel Müdürlüğün görevi iken, bu tarihten itibaren îller Bankası Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

g. Milli Eğitim Bakanlığı ile ilişkiler

222 sayılı ilköğretim Kanunu'nun 76 ncı maddesi gereğince, her yıl Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulan ödenekler, il özel idaresine aktarılarak, ilkokul derslik yapımı, küçük onarımlar ve ilkokulların genel giderleri için kullanılmaktadır.

Ayrıca 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu'nun değişik 6 ncı maddesine göre, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'ne Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından "Gençlere ve çocuklara hitap eden spor tesislerinin kurulmasında kullanılmak" üzere pay (%0,50) ayrılmaktadır. Bu paylar amacına yönelik kullanılmak üzere Genel Müdürlük Bütçesine özel Ödenek kaydedilmekte, kullanım için il özel idarelerine aktarılmaktadır.

h. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile ilişkiler

2.3.1984 tarihinde kabul edilen 2985 sayılı Kanun ile kurulan Toplu Konut idaresi Başkanlığı kanalı ile toplu konut alanlarını geliştirecek belediyelere Geliştirme ve Destekleme Fonu aracılığı ile finansman sağlanmaktadır.

ı. DPT ile ilişkiler

- Dış finansman kaynaklarının kullanılması için DPT'nin (ve bilâhare HDTM'nm) uygun görüşü alınır.

- 10 milyar lirayı aşan projeler için, proje şartı ve DPT'nin olumlu görüşü aranır.

Mahalli idareler Fonundan
II Özel İdareleri Fonundan
Geliştirme Dest. Fonundan
Ak. Tüketim Vergisinden

bir yıl içinde 750 milyar TL.'den fazla pay alan mahalli idare yatırımları için önceden DPT'nin olumlu görüşü gerekir.

- Belediye ve il Özel idareleri kuracakları veya iştirak edecekleri şirketler için DPT'den uygun görüş alacaklardır.

Bora OCAKÇIOĞLU*

Sayın Başkan, Çok Değerli Konuklar!

Seminer süresince yerel idarelerin sorunları, tarih bilimi, siyasal bilim, anayasa hukuku, idare hukuku gibi açılardan ele alınarak tartışıldı. Gözlemlere, tarihi verilere ve bazen de varsayımlara dayanan bu değerli açıklama ve tartışmalardan ben şahsen çok yararlanmış bulunmaktayım. Seminer konusu, kuşkusuz ekonomi ve maliye bilimi açılarından da ele alınarak incelenmiştir. Ancak, izleyebildiğim kadarı ile benimsenen yaklaşım yöntemi daha ziyade normatif olmuş, merkezî idare ile yerel idareler arasındaki harcama ve kaynak bölüşümleri nasıl olmalıdır? sorusuna cevap aramıştır. Bir başka ifade ile, hangi mal ve hizmetler ile hangi kaynaklar hangi etkinlik ilkelerine göre bölüşül melidir, sorunları tartışılmıştır.

Bu çok değerli ve gerekli yaklaşımlara karşı, sorunun pozitif ekonomi açısından ele alınışına şahit olmadım. Yani, belirli gözlemlere dayanılarak yerel idarelerin sorunlarına ilişkin ekonomik yasaların var olup olamayacağı hususları pek tartışılmadı. Benim burada değinmek istediğim husus, yerel idarelerin sorunlarının ekonomik gelişme seviyesinin bir fonksiyonu olup olamayacağıdır. Şöyle ki, yapılan çok değerli tartışmalarda Türkiye'de yerel idarelere yetersiz kaynak ayrılması geçmiş itibariyle geleneklere bağlandı. Halihazırdaki duruma ilişkin olarak da bu sorunun Merkezî İdarenin hasisliğinden ve Merkezî îdare ile Yerel İdareler arasındaki siyasal çatışmalardan doğduğu hususu üzerinde duruldu. Bu yaklaşımların yanlış veya isabetsiz olduklarını söylemek kesinlikle mümkün değildir. Bunların hepsi günümüzde geçerli olan saptamalardır. Ancak bir de meselenin kıt kaynakların dağılımı yanı var ki, bunu ihmal etmiş bulunmaktayız. Yani elimizdeki kaynaklar yetersiz ise, geleneklerimiz, siyasal çelişkilerimiz bir yana, bölüşme konusunda temel sorunlarımızın bulunacağı açıktır.

İstanbul Ünivereiiesi İktisat fakültesi Öğretim Üyesi

Hepimizin bildiği gibi Türkiye'de Merkezî İdarenin çok uzun sürelerden beri devam edegelmiş bulunan ve hiçbir zaman da tatminkâr bir çözüme ulaştırılamamış olan bir vergi gelirleri yetersizliği vardır. Yani, Merkezî İdare kendi aslî görevlerini ifa edebilmek için dahi yeterli gelir sağlayamamakta ve hepimizin bildiği aksak finansmanın yollarını kullanmaktadır. Bu durumda ise, Yerel İdarelere kaynak aktarılarak gereksinimlerinin yerine getirilmesi aksak finansman sosyal maliyeti ile yerel idare hizmetlerinin refaha katkıları arasında tercin ikilemini gündeme getirir.

Dolayısı ile, bir ülkenin gelişme seviyesi ile yerel idarelere ayrılan kaynak payları arasındaki ilişkinin incelenmesi anlamlı olacaktır. Şöyle ki, bu çerçevede araştırılması gereken yerel idarelerin kaynak yetersizliği sorununun wagneriyen bir determinizme tâbi olup olmadığıdır. Eğer bu geçerli ise, yani gelişmekte olan ülkelerde yerel idarelere yetersiz kaynak ayrılması, siyasal amaçların ötesinde bir sosyal yasa mahiyetinde ise bu sorunun halline ilişkin özel yaklaşımların araştırılması gerekir.

Ben bu panel konuşması çerçevesinde yerel idarelerin malî durumları ile ilgili bir wagneriyen hipotezi ortaya koymak istiyorum. Kuşkusuz bu hipotezin ortaya konması geçerli olmasını garantilemez. Bu konuda ayrıca istatistikî araştırmaların da yapılması şarttır.

Bu işe önce bir neo-klâsik analız ile başlayalım. Şöyle ki, bir ülkede kamu kesimi, amacımız açısından ikiye ayrılmış olsun: Merkezî idare tarafından üretilen mal ve hizmetler (ki, buna gelirin yeniden dağıtımı ile ilgili harcamaları da katmak gerekir), ve yerel idareler tarafından üretilen mal ve hizmetler. Kaynakların iki kesim arasında dağılımına ilişkin etkinlik kurallarına da tam olarak uyulmuş olduğunu varsayalım. Bu durumda, merkezî idare ile yerel idareler tarafından üretilen mal ve hizmetler bir dönüşüm fonksiyonu oluşturacaklardır. Yani belirli bir millî gelir seviyesinde kaynakların merkezî idareden yerel idareye kaydırılmasında veya bunun tersinin yapılmasında, azalan verimler yasası uyarınca sürekli artan marjinal dönüşüm haddi söz konusu olacaktır.

Temel ekonomik yasalar uyarınca da her iki alana da ayrılacak toplam kaynaklar arttıkça, yani millî gelir yükseldikçe dönüşüm eğrisi daha üst seviyelere sıçrayacaktır. Dönüşüm fonksiyonunun üst seviyelere sıçramasında bir ölçek getirişinin söz konusu olup olmayacağı ve bizzat dönüşüm fonksiyonunun şekli

gözlem ve inceleme gerektirir. Ancak çok basit olarak dönüşüm fonksiyonunun biçiminin merkezî idarenin ürettiği mal ve hizmet-

ise ve yerel idare hizmetleri emek yoğun ise dönüşüm fonksiyonu buna göre şekillenecek ve aynı kaynak ile daha fazla yerel idare hizmeti üretilebileceğini gösterecektir. Gerçekten, bir ulusun ilk gelişme aşamalarında merkezî idare hizmetlerinin, dış savunma, iç emniyet vs. gibi harcama gereksinimlerinden dolayı daha pahalı olduklarını varsaymak olanağı vardır.

Merkezî idare ile yerel idare mal ve hizmet üretim paylarının saptanması için ayrıca kayıtsızlık fonksiyonları toplumun merkezî idare hizmetleri ile yerel idare hizmetleri arasındaki tercihlerini yansıtır. Kayıtsızlık fonksiyonlarının biçimleri hakkındaki en iyi bilgiyi bizlere siyasal bilimciler ile tarihçiler verebilir. Diğer bir ifade ile toplumun gelişme aşamalarında merkezî idareleri mi, yoksa yerel idareleri mi tercin ettikleri hususu bu bilim dallarının saptamalarına bağlıdır. Ancak bu konuda bir varsayım olarak şunlar belirtilebilir: Düşük gelişme seviyelerinde kayıtsızlık eğrileri merkezî idare tarafından üretilen mal ve hizmetlere yanaşıktır. Yani, toplum daha pahalı olabilmesine rağmen merkezî idare mal ve hizmetlerini tercih eder: savunma, emniyet, diplomasi vs. gibi. Bu varsayımın altında yeni kurulan devletlerin üniter olma, topraklarını koruma, kalkınmayı başarma arzuları yatar. Ancak bu tercihleri kimin etkilediği, yani demokratik toplumun mu yoksa bir başka iradenin mi saptadığı hususu keza siyasal bilimin çözümlemesi gereken problemlerdir.

Gelir seviyesi arttıkça dönüşüm fonksiyonunun biçimi değişmese bile kayıtsızlık fonksiyonunun yer değiştireceği düşünülebilir. Şöyle ki, daha üst millî gelir seviyelerinde merkezî idarece sağlanabilen mal ve hizmetlerde bir ölçüde yeterlik sağlanmıştır; Böylece toplum artık kendi refahını yakından ilgilendiren yerel hizmetlere doğru bir kayma gösterir, bir sosyal baskı oluşturur. Örneğin, savunma vs. gibi alanlara yeteri derecede hatta aşın kaynak ayrıldığı kanılarına sahip olabilir. Böylece kayıtsızlık eğrileri yerel idarelere doğru kayma gösterecektir. Yani, yerel idare harcamalarının millî gelir içindeki payları giderek artacaktır.

Daha üst millî gelir seviyelerinde nasıl bir gelişimin söz konusu olabileceği sorusuna da şu tahminlerle cevap vermek olanağı vardır. Üst millî gelir seviyelerinde yerel idare hizmetlerinde

belirli bir seviyeye gelinmiş olunur. Yani, yol, su, elektrik, kanalizasyon vs. gibi ihtiyaçlar karşılanmış geriye muhtemelen lüks ni-
t^iMâıihtsBîfito) ^ 2 ^ a J ^ j ^ t i ^ p ü ^ m ı , ^ e s ^ ilenip
gerektiren araştırmaların yapılması gibi yeni hususlar merkezî idarenin ek kaynak ihtiyacını ortaya çıkarırlar. Böylece de belirli siyasal süreçler içinde toplumun tercihleri merkezî idareye yönelebilir. Yani, sosyal talebin millî gelir esnekliği yüksek mal ve hizmetlere olan ihtiyaçlar nedeni ile toplumun kayıtsızlık eğrileri yeniden merkezî idareye doğru kayarlar.

Böylece bu neo-klâsik analiz çerçevesinde merkezî idare ile yerel idare tarafından üretilen mal ve hizmetlere ilişkin dönüşüm fonksiyonları ile kayıtsızlık fonksiyonlarının teğet oldukları noktalar (yani marjinal dönüşüm haddinin, marjinal fayda ikâme haddine eşit olduğu bölüşüm noktaları) önce merkezî idareye, sonra yerel idarelere, sonra yeniden merkezî idareye olmak üzere zigzag çizeceklerdir.

Neo-klâsik analiz çerçevesi içinde çözümlemeye çalıştığımız bu konuyu, yerel idarelere ayrılan kaynakların millî gelirin bir fonksiyonu olarak ifade etmek de mümkündür. Bunu iki şekilde yapabiliriz: yerel idarelere ayrılan kaynakların millî gelir içindeki payları millî gelirin bir fonksiyonu olarak ifade edilebilir. Diğer taraftan, yerel idare harcamalarının kamu kesimi içindeki paylan da keza millî gelirin bir fonksiyonu olarak ifade edilebilir.

Yerel idare harcamalannm millî gelir ile ilişkisi şu şekilde ifade edilebilir: gelişmenin ilk aşamalannda, (söz gelimi 1000 - 1500 dolara kadar) yerel idare harcamalannm millî gelir esneklikleri birden azdır. Daha yüksek gelir seviyelerinde, söz gelimi 1500 ilâ 10000 dolar arasında esneklik yükselerek birden fazla olur. Daha ileri gelir seviyelerinde ise esneklik yeniden bir'in altına düşer. Yerel idare harcamalannm özellikle ikinci safhadaki esnekliklerinin hızlı artmaları iki ayn sebepten kaynaklanabilir. Bunlardan birincisi gelir artışı ile birlikte yerel idarelerin özkaynaklarının artması; ikincisi ise, yine aynı sebebe bağlı olarak merkezî idarenin yerel idarelere kaynak aktarma olanaklannın artmasıdır. Yani millî gelir arttıkça yerel idareler özkaynaklanna ilişkin olarak özellikle vergileme konusunda daha fazla konu ve matraha kavuşabilirler ve kaynaklan artmış olan merkezî idareden daha kolay ve daha bol transferler elde edebilirler.

Dolayısı ile ben şahsen, Türkiye'nin millî geliri 4000 - 5000 dolara ulaştığında yerel idarelerin finansman sorunlarının daha kolaylıkla halledilebileceğine inanıyorum. Aynı şekilde bugün yerel idarelerle merkezî idare arasındaki siyasal sorunların kökeninde ekonomik yetersizlikler olduğu kanısındayım. Yukarıda özetlenen hipotez mahiyetindeki yaklaşımın bir ağırlığa sahip olabilmesi istatistiklerle desteklenmesi gerektiği açıktır. Bu istatistikler derlenirse belki de wagneriyen bir açıklama tarzı değil de Peacock - Wiseman türü bir açıklama geçerli olabilir. Örneğin yerel idare paylarının gelişmesi belki de aralıklı siyasal gelişme ve akımlara bağlanabilir...

Yerel idare kaynaklarının gelişmesinin pozitif iktisat (ve maliye) açısından ele alınmasının bize sağlayacağı yararlar şunlar olabilir: bir kere, bu sayede disiplinlerarası daha etkin bir işbirliği, alışveriş ve uzlaşma sağlanabilir. Yani, siyasal bilim, tarih bilimi, anayasa ve idare hukuku bilim dalları sayısal gelişmeleri kalitatif açıdan açıklayabilirler; ikinci olarak, bu sayede gerek yerel idare, gerekse merkezî idare seviyesindeki potansiyel ve kapasitelerin daha iyi ölçülmesi olanakları ortaya çıkar. Ve nihayet, 2. hususa bağlı olarak yerel idareler konusundaki önlemlerin, örneğin tasarlanan gelir sağlama sistemlerinin mevcut gelişme seviyesine uyup uymadığı test edilebilir. Örneğin, belirli bir gelir seviyesinde, belirli siyasal koşullar altında yerel idarelere yönelik olarak hangi gelir sisteminin veya hangi malî yetki seviyesinin uygun düşeceğinin düşünülmesi gerekir. Oysa bugün yapılan, isabetsiz vergi düzenlemeleri sonundaki başarısızlıkların suçunun vergilerin üzerine atılmasıdır. (Emlâk Vergisinde olduğu gibi.)

Yerel idarelerin malî sorunları konusunda gerçekten bir ekonomik determinizm geçerli ise buna uyup, bu idarelerin sorunlarına çözüm aramayı bir tarafa mı bırakmak gerekecektir. Böyle bir kaderciliğin tamamen gereksiz olduğu açıktır. Bir kere Türkiye'de gelir seviyesi düşük olmakla beraber, bölgelerarası büyük gelir farklılıkları vardır. O halde ilke olarak gelişmiş bölgelerin kendi kendilerine yeterliklerini sağlayıcı sistemin bulunması gerekir. Diğer taraftan ise gelişmekte olan bölgelere yönelik olarak en etkin gelir aktarma sisteminin uygulanması icap eder. O halde, Türkiye'de gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerdeki yerel idare sorunları farklı ilke ve yaklaşımlarla ele alınmak gerekir.

Beni dinleme lütfunda bulunduğunuzdan dolayı hepinize teşekkürlerimi sunarım.

Orhan ÇAKIR*

Sayın Konuklar,

Değerli Basın Mensupları, konuşmama başlamadan önce hepinize hoşgeldiniz der, saygılar sunarım.

Yolları çamur olmayan, suyu sürekli akan, düzenli bir trafiği olan, temiz hava alınabilen, çocuk oyun bahçeleri, semt sahaları, yeşil alanları bol bir kent hepimizin, herkesin özlemi...

Bu bir özlem ve düş. Bir yerel yönetimci olarak düş diyorum. Çünkü bilinen gerçek şu ki, şehirlerimiz giderek betonlaşıyor. Park, bahçe alanları daralıyor. Havası giderek kirleniyor. Son zamanlarda insanlar kentten kıra kaçar oldu.

Bu neden böyle oluyor?

Yerel yönetimler, kentleri betonlaştırmak, yeşilsizleştirmek, kirletmek için çaba mı harcıyorlar?

Bu soruların yanıtı açık.

Yerel yönetimler bugün, kent düşünü gerçeğe dönüştürmekten çok uzaklaştılar. Yasalarla, kararnamelerle merkezi otoritenin vesayeti altına alındı. Devlet'e avuç açar hale getirildi. Hatta vatandaşa avuç açılıyor.

Muğla'yı ele alalım.

Bugün Muğla, Türkiye çapında politik, kültürel ve sosyal alanda kendine haklı bir yer edinmiş durumda. Deneyimli yerel yöneticilerinin yanısıra duyarlı bir kent halkına ve güçlü meslek odaları ile demokratik kitle örgütlerine sahip.

Ne varki, böyle bir kentte hizmet üretmekte, düşlenen kenti yaratmakta büyük güçlüklerle, engellerle karşılaşıyoruz.

Çünkü Özerklik sorunumuz var. Kaynak sorunumuz var.

• Muğla Belediye Başkanı

Biz Muğla'da, sosyal demokrat anlayışa sahip bir yerel yönetimiz.

Bildiğiniz gibi sosyal demokrat yerel yönetim anlayışında, bir yerel yönetim kendi kaynaklarını yaratmak zorundadır. Ancak kendi kaynaklarımızı yaratabilecek serbestliğe sahip değiliz. Demin de belirttiğim gibi vesayet altındayız.tçme suyu parası ve emlak vergisi ile kent yönetiyoruz.

Gelin şimdi bu durumu rakama vuralım:

Muğla Belediyesinin aylık su geliri 145 Milyon Lira.

Buna karşılık Besot işletmemizin aylık zararı 50 Milyon Ura.

Emlak servisimiz iki taksit halinde yılda 400 Milyon Lira vergi topluyor. Üstelik bu vergiyi tahsil etme tarihlerini merkezi otorite işine geldiği şekilde belirleyip tarihleri uzatabiliyor, ve bizi zor durumda bırakıyor.

Nüfusu 40 bine yaklaşmış ve imar alanı çok genişlemiş bir kentte İller Bankası'ndan ayda 250 Milyon Lira gelmekte.

Personel giderimiz aylık 1 Milyar Lirayı geçmiş durumda.

Aylık akaryakıt giderimiz ise 17 Milyon Lira.

Burada saymadığımız gider kalemleri de bulunmaktadır.

Sonuç olarak bu rakamları toplayıp çıkardığımızda karşımıza Muğla Belediyesi'nin ortada görünen toplam 5 Milyar 140 Milyon Lira yıllık geliri bulunmakta.

Buna karşılık ayda 1 Milyar 30 Milyon personel giderimiz ve ayrıca Besot İşletmemizden de yıllık 600 Milyon lira zararımız olmakta. O zaman Besot'u kapatın diyenler olacaktır. Sosyal Demokrat Belediyecilik anlayışımız gereği toplu taşımacılığı sürdürmek ve halkımızı arka arkaya gelen akaryakıt zamlarına karşı bir yerden bir yere ucuz taşımak zorundayız.

Şimdi siz gelin, bu gelir gider dengesi değil, dengesizliği içinde yollan çamur olmayan, suyu sürekli akan, düzenli bir trafiği olan, temiz hava alınabilen, çocuk bahçeleri, yeşil alanlan bol bir kenti yaratın.

Peki düşlerdeki kentin yaratılabilmesi, orada yaşayanların kentli olabilmesi için ne yapılmalı?

Kentler, bizim Sosyal Demokrat düşüncemizde büyük önem taşımaktadır. Bizlerin temel kavramları olan (Sosyal Adalet, Dayanışma, Eşitlik ve Özgürlüğün demokrasi içinde kurumsallaşmasının temelleri kentlerde atılacaktır.

Şunu söylemeye çalışıyorum.

Başta da belirttiğim gibi bugün belediyelerin üzerinde merkezi otoritenin vesayeti bulunmaktadır.

Bu vesayet demokrasinin, düşlediğimiz çoğulcu demokrasinin, hukuk devletinin önündeki en büyük engellerden birisidir. Bu vesayet kaldırılmalıdır...

Demokrasiye gerçekten inanıyorsak ve istiyorsak, yerel demokrasinin, yerel hükümete giden yolun önündeki engeller kaldırılmalıdır.

Bu noktada, özerk yönetim anlayışının savunulması gereğinden hareketle, katılım olayındaki can aha bir noktayı vurgulamak istiyorum.

Katılımdan çoğumuz salt seçim propagandaları sırasında söz ettiğimiz sanılıyor, anlaşılıyor. Oysa sivil toplum Örgütlerinin görüşlerini alma, demokratik kitle örgütleriyle yoğun ilişki kurma, ya da belediye meclis tutanaklarını açıklamayı, ya da o toplantıları aleni yapmayı anlamıyoruz.

Katılım olayının özünde sivil toplum örgütlerine sorumluluk verme, paylaşma, iş içinde üretim olayı da yatıyor. Halkla birlikte üretme, sivil toplum örgütleriyle birlikte üretme ve paylaşmanın çerçevesini belirlemek de, biz yerel yöneticilerin elindedir. Bu olayı yaşama geçirdiğimiz anda, sivil toplum güçlenecek, yerel siyaset güç kazanacak ve giderek Sosyal Demokratların ulusal siyasette belirleyici olma anlayışı gündeme gelecektir.

Ancak bunun böyle olması, olabilmesi için siyasal iktidarın değişmesi şart. Bu olanakların mevcut siyasi iktidar tarafından verilmesi de mümkün görünmemektedir.

Tüm bunların gerçekleşmesi siyasal iktidarın değişmesi ile mümkündür.

Bu arada şunu da belirtmekte yarar var. Bugün belediye başkanları, belediye meclislerine rağmen encümendeki ağırlıkları ile kendi başlarına karar verebilirler. Durum böyle olunca sivil toplum örgütleri ile ilişkiler de çoğu kez göstermelik olacaktır yada öyle olabilecektir.

Kaldı ki, bir belediye başkanı yasaların kendisine verdiği hakkı meclisiyle, sivil toplum örgütleriyle pekala paylaşabilirler. Bu bir anlayış meselesidir. Ancak bu anlayış da yeterli değildir. Çünkü sorun dönüp dolaşıp merkezi otoritenin vesayetine ve yereî yönetimin kaynaksızhğına dayanmakta.

Anayasanın 127. Maddesi şöyle der:

-"Bir hizmet, yerel ortak gereksinmeye yanıt verecekse bu hizmeti yerel yönetim üstlenmelidir."

Nedir bu ortak gereksinim? Yoldur, sudur, çocuk bahçesi, bahçedir. Semt spor sahası, otoparktır. Tiyatro, sinemadır. Hatta okuldur, hastanedir. Son ikisi hariç bunları belediyeler zaten yüklenmiş durumdadır.

Anayasa hükmüyle de bunları belediyeler üstlenmek durumunda olduğuna göre, peki bunlar nasıl gerçekleştirilecek? İşte bu sorunun yanıtını veren yok.

Neyle yapacaksınız bu işleri? Hangi parayla? Hangi kadroyla? Hangi yetkiyle?

Merkezi otorite kaynaklara el koyuyor ve "Al sen şu şu işleri yap" diyor. Bu da yetmiyor. Herhangi bir hizmeti üretebilmek için borç harç kaynak yaratıyorsunuz, o hizmeti vermeye kalkıyorsunuz. Merkezi otorite "Dur, Denetleyeceğim" diyor.

Yerel yönetici seçimle iş basma gelmiştir. Onu denetleyecek olanlar seçmenlerdir, o belde de yaşayanlardır. Varsa yasal yanlışı, onunda hesabının verileceği yer mahkemelerdir. Yerel yöneticiler 657'ye tabi atanmış devlet memuru değildir.

Belediye bütçeleri onaylandıktan sonra harcamalar yapılıyor. Burada nelere harcama yapılacağı belirtilmiştir. Biz zaten bunların dışına çıkamayız. Bizim bütçelerimiz valilikçe, içişlerileri bakanlığı tarafından zaten onaylanıyor. Yılda bir defa bunu yapması yeterli. Ama ek denetim mekanizmalarım gerekli görüp genelgelerle açıklıyorlar.

Bu belediyeleri çok açık bir şekilde vesayet altına alıyor.

Çünkü seçimle gelmiş insanların (Ben böyle yapacağım) diye düşündüğü esasları atama ile bir kişi (Hayır onu yapamazsın) diye pekala değiştiriyor.

Bu bir vesayettir. Yeni bir vesayet, içişleri Bakanlığı tarafından gelirlerin denetlenmesine ve öncelikle işçi ve memur maaşlarının ödenmesine yönelik bir genelgenin sonucu bu. Yani bu genelge, adeta "Sen işçinin memurun maaşım Öde, gerisine karışma" diyor.

Tabi vatandaşın bundan haberi yok.

Vesayete başka örneklerde verilebilir, işte size çarpıcı bir Örnek.

Biz yerel yönetim olarak karar alıyoruz, içme suyunun bedeli şu olacak diyoruz. Aldığımız karar onay için valiliğe gidiyor. Valilik belirlediğimiz rakamı "Fazla Bulup" aşağıya çekiyor.

O zaman gelin kendiniz yönetin belediyeyi. Yöneticileri seçimle iş başına neden getiriyorsunuz? Merkezden atayın olsun bitsin. Merkezi otorite olarak yörede oturanlara siz muhatap olun. Bizi neden halkla aranıza koyuyorsunuz ki?

Boş kadrolarınız var. Bu kadroları doldurmak zorunluluğu duyuyorsunuz. Örneğin acil olarak fen adamına ihtiyacınız var. Kadrosunun onayını istiyorsunuz, bakanlık onaylamıyor, imam kadrosu isterseniz hemen veriliyor...

Neye ihtiyacım olduğunu ben değil de merkezi otorite mi bilecek?

Bu nasıl demokrasidir, nasıl yerel yönetimdir, nasıl yerinden yönetimdir?

Toparlarsak, bugün yerel yönetimler merkezi otoritenin vesayeti altındadır. Yerel yönetim tanımlamasının çok çok uzağmdadır.

Biz, hizmetle, kaynağın, ve beraberinde yetkinin paylaşılmasından yanayız. Kaynıksız, yetkisiz hizmet olmaz.

Biz yerel hükümet olmak istiyoruz. Eğer gerçekten demokrasi isteniyorsa, yerel hükümet gerçeği kabul edilmelidir.

Anayasanın 127. maddesine işlerlik kazandırılmalıdır. Anayasa'nın bu maddesi düşlenen kentin yaratılabilmesi için gerekli hizmetlerin verilmesini yerel yöneetimlere görev olarak veriyor. Bu göreevin yerine getirilmesi için gerekli koşullar sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin yerel hükümetler gibi çalışabilmeleri, düşlenen kenti yaratabilmeleri için öncelikle merkezi otoritenin vesayeti kaldırılmalı ve yerel yönetimlere vergi satabilme hakkı, yetkisi verilmelidir.

Belediye meclislerinin vergilendirme konusunda karar alabilmesi demokrasinin işleyişi, kaynaklarla beklenen hizmet arasında ilişki kuracağı için daha rahat olacaktır.

Biz şimdi gereksinmeleri, hemşehrilerimizin gereksinmelerini merkezden aldığımız para ile karşılıyoruz. Daha doğrusu karşılamaya çalışıyoruz.

Benim ne kadar vergi kullanabileceğimi, ne kadar kaynak kullanabileceğimi, merkez belirliyor. Bu olmaz. Benim hizmetlerimle o hizmetlerin finansmanı arasında külfet nimet dengesini kurabilmem vergiyi de çıkartabilmem gerekiyor.

Ondan sonra dönüp hemşehrilerime diyebilirim ki, "Kabul etmezseniz ben bu hizmeti yapamam" ve hemşehrilerim bunu tartışarak, istedikleri hizmetin karşılığını ya verirler, ya da vermezler. Ondan sonra mekanizmanın işleyişinde birbirimize çok daha kolay hesap sorarız.

Hemşehrilerim benden hesap sorabilirler. Ben onlara, "Bunu kabul etmedinizki, benden niye hesap soruyorsunuz?" diyebilirim. Oysa şimdi öyle değil, benim ikna etmem gereken hemşehrilerim değil. Merkezi yönetimi ikna etmeye çalışıyorum.

Projemi merkezi otoriteye sunup, benim yerime onun topladığı vergide pay almaya çalışıyorum. Çoğu kez de alamıyorum.

Merkezi otorite şöyle düşünebilir. Türkiye'nin Öyle yerleri var ki, orada toplanan vergi, oranın gereksinmelerinin karşılanmasına yetmez. Bunun çözümü verginin merkezde toplanması değildir. Benim topladığımdan orası için pay alırsın.

Evet, düşlenen kentlerin neresine ne yapılacağına halkıyla birlikte karar verip, karşılığında vergisini toplayabilmelidir.

Vesayet, yerel yönetimlere güvensizliktir. Aslında bu güvensizlik yerel yönetimi oylarıyla iş başına getiren yöre halkına güvensizliktir, hatta saygısızlıktır.

Merkezi yönetimi kim denetliyor. Seçmen... Seçmen beğenmezse, o yönetimi değiştirir. Merkezi yönetim kendisi için gerekli olanı, yerel yönetim içinde geçerli kılmalıdır.

Geçtiğimiz günlerde Muğla'da yine yerel yönetimlerle ilgili bir panel vardı. Sayın Aydın valisi Recep Yazıcıoğlu da orada panelistti. Konuşmasının bir bölümünde "Yerel Yönetimlerin Ağlamalarından" sözediyordu.

Sakın yanlış anlamasınlar, işte görüyorsunuz gene ağlıyorlar, demesinler.

Biz yerel yöneticiler, özellikle Sosyal Demokrat yerel yöneticilere ağlamıyoruz. Demokrasi istiyoruz. Kenti, kentin yaşayanları ile birlikte yönetmek istiyoruz.

Saygılar sunarım...

Dr. Burhan ÖZFATURA*

" Merkezi idare ile Mahalli idareler Arasındaki Mali ilişkiler..."

Sayın Başkan....

Saygıdeğer Hazinin...

Bu toplantıyı ve konuşma imkânını sağladığı için Marmara Üniversitesi iktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'ne teşekkür ederim.

Ben, dokuz yıl öğretim görevlisi olarak çalışmış bir meslektaşınız olmakla beraber, aynı zamanda bir politikacıyım. Bu bakımdan, konuşmamda, akademik konulardan çok aktüel olaylar üzerinde duracağım. Şüphesiz, örnekleri daha ziyade izmir üzerinden vereceğim.

Anavatan Partisi iktidara geldiğinden itibaren, mahalli idarelerin takviyesi, mali imkânlarının artması ve yetkilerinin genişlemesi konularım ciddi olarak ele almıştır. Bu çalışmalara paralel olarak, ayrıca büyük şehir belediyesi (metropol) uygulaması da getirilmiştir.

Uygulama ile ilgili detaylı rakamları Sayın Nadaroğlu'nun tebliğinde bulmak mümkündür.

Yine, Sayın Müsteşarımız Biltekin Özdemir, 1989 öncesi ve sonrası rakamları detayı ile verdiler. 26 Mart seçimleri sonrasında, mahalli idarelerin gelirlerinin katlanarak nasıl arttığını ortaya koydular.

Kim ne derse desin, gerçekleri örtmek için ne kadar gayret gösterirse göstersin, aşağıdaki hususları gözden kaçırmak mümkün değildir:

Itnar BUyükşehir Helcdîyun Eski Başkanı

1- Mahalli idarelerin Bütçe içindeki payı 1983 öncesine kıyasla geometrik dizi ile artmış, bu artış 26 Mart'tan sonra da hızlanarak devam etmiştir.

2- Emlak Vergisinin devri, ciddi çalışan belediyeler için önemli bir kaynak sağlanmıştır.

3- Devletten gelen paylar (Maliye Bakanlığı ve tiler İdaresi kanalı ile gelenler) hukuki teminat altına alınmıştır. İktidar kim olursa olsun, bu paraların gelmesi otomatiğe bağlanmıştır.

Şüphesiz, bugünkü belediyeler gibi, Elektrik, S.S.K., Vergi borçları ödenmez ise kesintilerin yapılması tabiidir.

4- Belediyelere iç ve dış kaynaklardan borçlanma imkanı sağlanmıştır.

5- Mahalli idarelere harcama yapma konusunda geniş yetkiler verilmiş, büyük ölçüde muhtariyet sağlanmıştır.

6- Bizim dönemimizde ve bugün belediyelerin bazı vergileri koyması ve oranları arttırması münakaşa edilmektedir. Şüphesiz, belirli şartlar gerçekleşince ve ortam müsait hale gelince, bu da olacaktır.

Bu duruma rağmen, bugünkü belediyelerin feryatlarının sebebini anlamak mümkün değildir. Görev yapmak, vatandaşa hizmet etmek isteyen belediyeler için hiçbir engel yoktur.

Aksine, 26 Mart'tan sonra ANAP mahalli idareleri daha da serbest bırakmış, istismar ve şantajları ortadan kaldırmak istemiştir. Şöyle ki:

1- Biz tasarruf tedbirleri ile iki yıl çalıştık. Seçimlerden sonra, konu istismar edilince, bu tedbirler kaldırılmıştır.

Bugün, belediyelerin personel alımı, yatırım yapma ve hertürlü harcama konusunda hiçbir engeli yoktur. Bizim dönemimizde eleman alımı, bin türlü takyide bağlıydı.

2- Daha önce mevcut olan, DPT ve Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı kontrolları hemen hemen tamamen kaldırılmıştır.

Bir örnek vermek isterim. 1988 yılında İzmir'e gelen Devlet payı toplamı 53.- Milyar T.L. idi. 1989 da 73.- Milyar T.L.

(net), 1990 yılında 154.- Milyar T.L. oldu. Gelir iki yılda, tam üç katı artmıştır.

Buna ilaveten, hizmetlere korkunç zamlar yapılmıştır. Meselâ, İzmir'de otobüs fiyatları 250.- T.L. dan 1.400.- Liraya çıkmıştır. Bugüne kadar suya yapılan zammın oranı 17 kat olmuştur. Kiralar ve Emlak Vergisi zammı akıl durdurucu oranlarda olmuştur.

Buna rağmen, yapılan hiçbir hizmet yoktur. Meselâ:

A- Bütün yatırımlar durmuştur. İzmir'de Konak projesi, Büyük Kanal projesi, toplu konut çalışmaları, yeni yol yapımları, otopark inşaatları tamamen durmuştur.

Yeni yatırım bir tarafa, bizim bıraktığımız parklar, spor alanları, v.b. yerler harabe haline gelmiştir. Kütüphaneler kapanmıştır.

Kendilerine, Ege'nin en büyük asfalt ve beton şantiyeleri ile makina parkı bırakılmış olmasına rağmen, normal asfalt tamirleri bile yapılmamaktadır.

B- Bizim dönemimizde, hergün aşevlerinden 23000 fakir yemek yerdi. Orta okul, lise ve üniversitede okuyan 5000'e yakın öğrenciye yardım yapılmakta idi. Mağdur kadınlar himaye ediliyordu. Okullara milyarlarca liralık spor malzemesi ve kitap yardımı yapılıyordu. Her liseye lisan ve bilgisayar laboratuarı hediye ediliyordu.

Sosyal demokrat etiketini kimseye bırakmayan yeni yönetim, bütün bu sosyal faaliyetleri sona erdirmiştir.

C- Büyük israf kaynağı olan "Su kaçakları projesi" durdurulmuştur.

Bu kadar fazla gelire rağmen, hâlâ parasızlık feryatlarının sebebi nedir? Hiçbir yatınm olmamasına rağmen, bu paralar nerelere gitmektedir? Bir örnek verelim:

Göreve başladığımızda, İzmir B.Şehir belediyesinde 13100 işçi ve memur vardı. Görevi bıraktığımızda, bu sayı 8300 e inmişti. İstifa eden, emekli olan, velhasıl çeşitli nedenlerle ayrılanların yerine hiç eleman almadık.

Seçimi kazansak, hedefimiz 6000 idi.

Bu beş yılda, yatırımlar fiziki olarak 35 katı artmasına rağmen, kadroda 1/3 oranında tasarruf yapılabildi.

Sayın Yeni Başkan iki yılda, tam 4800 eleman aldı. Hepsi parti militanı. Bunların 1990 yılı maliyeti 130.-Milyar T.L.dır. Tabii kaynak yetmez.

Bu arada, havuz v.b. gösteriş yatırımlarına, ilgisiz konser ve kendi tabirleri kültürel etkinliklere yüz milyonlar gidiyor.

Sayın başkanlar, belediye kaynaklan ile militan ve dalkavuk beslemeyi sürdürürlerse, tabii kaynak yeterli olmayacaktır.

Bir diğer hata, yapılan zulüm ve kıyımlardır. Yetişmiş tüm elemanlar pasife edilmiş; şahsiyetleri ve ekmekleri ile oynanmış, belediyelerden ayrılmak zorunda bırakılmışlardır.

Bugüne kadar, İzmir'de tüm yöneticiler, tam dört defa değişmiş, A takımları gitmiş, yerine Z takımı gelmiştir.

Bugün, su arızası olsa, vanaların yerini bilen kalmamıştır.

Yine, toplu sözleşmelerde, politik amaç, toplumsal dengeyi bozma hedefi tercih edilmiş, çok aşırı zamlar yapılmıştır. Şimdi de, bu paralar ödenmemekte, hergün vatandaş eylemlerle eziyet çekmektedir. Şehirler çöplüğe dönmüştür. Otobüsler muntazam çalışmamaktadır. Su dağıtımı kasten aksatümaktadır.

Bugün, belediyelerde;

- Ciddi bir bütçe uygulaması,

- İşgücü plânlaması,

- Ücret/hasıla mukayeseleri,

- Plân, program kavramı,

- Öncelikler sıralaması,

Velhasıl ilmi çalışma hevesi ve nİ3'etı hiç yoktur. Önemli olan, her kuruşun en rantahl şekilde harcanmasıdır. İsraf varsa, kaynak tabiatiyle yetersiz kalır.

ANAP yönetimi, 26 Mart seçimlerinde propoganda hatası yapmıştır. Eli kolu bağlı belediye imajını işlemiştir. Bugüne kadar, hep bu hata istismar edilmektedir. Hizmet yapamama, beeerememe, kaynakları israf etme durumu, gürültüye getirilmek istenmektedir.

Halbuki, hükümet gerçekten hiçbir engelleme yapmamaktadır. Devamlı sürdürülen saygısız tutuma rağmen, bizim dönemimize kıyasla daha fazla mali kaynak, daha fazla etki verilmektedir.

Basın, bize göstermediği toleransı, kat kat fazlası ile yeni yönetime göstermektedir. Buna rağmen tablo ortadadır. Plansızlık, israf, parti militanı besleme, adam kaçırma, işi değil şovu tercih etme, v.b. faktörler yüzünden şehirler perişan hale gelmiştir.

Rakamlar ortadadır. Yargı mercilerinin, hukuk dışı davranışlara, vergi, sigorta ve elektrik borcu ödememe eylemlerine, gösterdiği açık destek de ortadadır.

Ülke hepimizindir. Vatandaşlarımızın mutluluğu, şehirlerimizin imarı, hepimizin ortak idealidir. Biz bu konuda üzerimize düşeni yapmaya hazırız. Yeter ki, yeni yöneticiler, iş yapmak, çalışmak, istesin.

Hepinize dinlediğiniz için teşekkür eder, saygılar sunarım.