

Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Yerel Mali Özerklik

Betül HAYRULLAHOĞLU*

ÖZ

Anayasal İktisat Teorisi devletin güç ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabilirliğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini incelemektedir. Bu kapsamda Anayasal iktisatçılar tarafından, hazırlanacak olan ekonomik anayasa ile devletin vergilendirme yetkisinin belli bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği savunulmaktadır. Çalışma, üniter ve federal yapıli devletlerde vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devrini ve yerel mali özerklik olgusunu olumlu ve olumsuz yönleriyle objektif bir bakış açısıyla incelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Anayasal İktisat, Mali Federalizm, Mali Özerklik, Ekonomik Anayasa, Desantralizasyon.

Jel Sınıflaması: H70, H71, H77.

The Local Fiscal Autonomy from The Perspective of Constitutional Economics Theory

ABSTRACT

The constitutional economics theory examines how government's power and authority could be limited and how should be limited. In this context, through the instrument of economic constitution, it is argued by constitutional economists that, a certain part of government's tax-raising power should be transferred to local governments. This study aims to analyse the transfer of governments' tax-raising powers to local governments in unitary and federal states and to research the local fiscal autonomy phenomenon in its positive and negative aspects from an objective point of view.

Key Words: Constitutional Economics, Fiscal Federalism, Fiscal Autonomy, Economic Constitution, Decentralization.

Jel Classification: H70, H71, H77.

GİRİŞ

Günümüzde uygulanan liberal iktisadi politikalar, demokratik taleplerde yaşanan artışlar, kaçınılmaz küreselleşme olgusu ve kaynak kullanımında etkinlik sağlama arzusu yerel mali özerkliği gündeme getirmiş bulunmaktadır. Kamusal fonksiyonlara ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden alt birimlere aktarılmasını ifade eden yerelleşme kavramı siyasi ve idari olmak üzere iki boyutlu olarak kullanılmaktadır. İdari yerelleşmede yargılama ve kanun yapma gücü merkezi yönetimdeyken, siyasi yerelleşmede politika belirleme gücünün yanı sıra, yasa yapma gücünün de yerel düzeyde paylaşılması söz konusu olmaktadır. Bu anlamda mali özerklik esas olarak federal devlet yapısına sahip ülkelerin idarelerarası mali ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin bir kavram olarak

* Araş. Gör., Uşak Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, betul.hayrullahoglu@usak.edu.tr

(Makale Gönderim Tarihi: 16.09.2015 / Yayına Kabul Tarihi: 26.05.2016)

Doi Number: 10.18657/yeccbu.40737

kullanılmaktadır. Ancak üniter yapılı devletlerde de anayasal yetki devri koşullarının varlığı halinde, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olmaları mümkün olabilmektedir.

Günümüzde yerel mali özerkliğin geliştirilmesi yönünde gelen yoğun siyasi talepler, merkezi idarenin küçültülmesinin sebeplerinden birini oluşturmakta ve bir ülkenin gelişmişlik seviyesi ve demokratik performansı arttıkça, merkezi yönetimin küçültülmesi eğiliminin arttığı savunulmaktadır. Bu noktada yerel mali özerklik kavramı, Anayasal İktisat Teorisi açısından önemi ve yerel mali özerkliğin olumlu ve olumsuz yanlarının belirlenmesi bu çalışmada amaçlanmaktadır.

I. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

Anayasal İktisat Teorisi, temelini 19. yüzyıl liberalizminde bulan ve devletin ekonomik sınırlarının belirlenmesini amaçlayan Neo Liberal yaklaşımların, Hayek, Buchanan, Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulan bir uygulamasıdır (Gökbnar, 1997: 1). Anayasal İktisat Teorisi'nin kurucusu olarak kabul edilen Amerikalı İktisatçı Profesör James M. Buchanan'ın 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanmasından sonra bu yaklaşım dünyada akademik ve politik çevrelerde ilgi görmeye başlamıştır (Gökbnar, 1995: 119). Anayasal İktisat Teorisi “devletin güç ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabileceğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini” inceleyen bir disiplin olarak tanımlanmaktadır (Aktan, 2008: 98).

Buchanan anayasal iktisadın amacını, “Anayasal ekonomik analiz, ekonomik ve siyasal kurumların seçimlerini ve davranışlarını sınırlayan alternatif yasal-kurumsal-anayasal kuralların işleyiş özelliklerini incelemeyi amaçlar. Bu kurallar, ekonomik ve siyasal kurumlar tarafından yapılacak seçimlerin çerçevesini belirler” şeklinde ifade etmektedir. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere geleneksel iktisat teorisi, belli yasal-kurumsal-anayasal çerçeveyi veri kabul ederek bu çerçeve içinde bireyin çeşitli optimal koşullara nasıl ulaşacağını analiz ederken, anayasal iktisat, alternatif yasal-kurumsal-anayasal çerçeveleri ve bunlar arasından yapılacak tercihleri incelemektedir. Buchanan'ın ifadeleriyle, “anayasal iktisat” belirli sınırlar içerisindeki “seçimleri” değil, “sınırlamanın seçimini” ele almaktadır (Savaş, 2000: 1015-1016).

A. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefi ve Teorik Temelleri

Anayasal İktisat Teorisi'nin felsefi temelleri sosyal sözleşmeye dayanırken, teorik temellerini Kamu Tercih Teorisi oluşturmaktadır. Anayasal iktisat disiplini altında, devletin varlığı “toplumsal/sosyal sözleşme”ye dayandırılmakta olup devlet, bireylerin aralarında bir uzlaşma ile belirledikleri yapay bir yapı olarak kabul edilmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak, vergileme yetkisi de dahil devlete verilmiş olan bütün yetkilerin, bireyler tarafından her zaman ve her ölçüde sınırlandırılması mümkün olabilmektedir (Sakal ve Şahin, 2009: 80).

Anayasal İktisat Teorisi'nin teorik temelini oluşturan Kamu Tercih Teorisi, “ekonomi ve politika bilimi arasındaki bağı oluşturan bir disiplin” (Buchanan, 1991a: 58-59) olarak görülmekte ve piyasa dışı karar almanın

ekonomik olarak incelenmesi ya da ekonominin politika bilimleri alanına uygulanması (Mueller, 1976: 395) şeklinde tanımlanmaktadır. Buchanan'ın ifadesi ile bir metot, araçlar ya da standart araçların standart yöntemlerle belirli bir şekilde uygulanması olmayıp, kendi içinde kapalı bir anlam taşımaktadır (Buchanan, 1991b: 29). Kökleri 1896 yılında Wicksell'in yaptığı çalışmalara dayanan Kamu Tercihi Teorisi'nin özellikleri; metodolojik bireycilik, homo economicus ve politik mübadeleden oluşmaktadır (Buchanan, 1986).

Temelde ekonomi teorisi içinde ayrıntılı analizler için kullanılan araç ve metotları kapsamakta olan Kamu Tercihi Yaklaşımı, bu araç ve metotların politik sürece, kamu sektörüne, politik alana ve kamu sektörüne uygulamasını sağlamaktadır (Buchanan, 1991a: 61).

Anayasal İktisat Teorisi, kuralların ve kurumların nasıl işlediğini, çalışma özelliklerini, oluşturulma biçimlerini sorgulayan, normatif ve pozitif anlama sahip bir araştırma programı (Rowley, 1997: 1) olup, pozitif ve normatif Kamu Tercihi Teorisi'ne dayalı olmak üzere başlıca iki alanı içermektedir (Işık vd., 2010: 5):

(i) Anayasaların Ekonomik Teorisi; bir ekonomik anayasa oluşturmak için gerekli olan ilkeleri araştırmaktadır. Ekonomik anayasa ile devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal kurullarla sınırlandırılması söz konusudur. Anayasal iktisatçılar, devlet yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlanmaması halinde anayasa sonrası bir ortamda devletin giderek büyüyeceğini ve bunun sonucunda ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşacağını ve demokrasinin zarara uğrayacağını savunmaktadırlar.

(ii) Politik Kurumlar Teorisi de normatif bir özellik taşımakta ve anayasa içerisinde politik norm, kural ve kurumların nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunu analiz etmektedir.

B. Anayasal İktisat Teorisinde Ekonomik Anayasa

Ekonomik anayasa; belli bir ekonomik sistem içinde, ekonomik süreçleri düzenleyen hukuk normlarının bütününe ifade etmekte olup (Gökbunar, 1997: 1), devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumluluklarının anayasal boyutta açık ve net bir şekilde belirlenmesini amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, ekonomik anayasa ile devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal kurullarla sınırlandırılması söz konusu olup (Aktan, 2008: 101), "sınırlamanın kendisinin belirlenmesi" konusu Anayasal İktisat Teorisi açısından anayasal düzeyde bir konu olarak ele alınmaktadır (Hepaksaz, 2007: 90).

1. Ekonomik Anayasanın Kapsamı

Ekonomik anayasa disiplinler arası karakterde olup, iktisat, siyaset ve hukuk gibi bilimlerin ortak alanını teşkil etmektedir. Anayasal iktisatçılar siyasal liberalizmin ekonomik liberalizmden kaynaklandığını ileri sürerek demokrasinin ahlaki temellerini oluşturan bireysellik ile ekonomik hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınıp korunması gerektiğini ileri sürmektedirler (Gökbunar, 1997: 1).

Bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin sağlanması, devletin ekonomik hak ve yetkilerinin sınırlandırılması ile mümkün olabilmektedir. Anayasal iktisadın esas inceleme konusunu da, devletin bu hak ve yetkilerini nasıl

kullanacağı, nasıl kullanması gerektiği ve bunların sınırlarının nasıl olacağı oluşturmaktadır (Aktan, 2008: 101). Ekonomik Anayasa'nın teorik düzeyde kapsamına başlıca şu iki konuya ilişkin hukuksal kuralların nasıl olması gerektiği girmektedir (Sakal ve Şahin, 2009: 91):

- (i) devletin ekonomik yetki, görev ve sorumlulukları,
- (ii) bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri.

2. Ekonomik Anayasa Gereği

Anayasal iktisatçılara göre devletin aşırı büyümesi ekonomik ve politik yozlaşmaların ortaya çıkması ve yaygınlaşmasına neden olmakta, dolayısıyla politik karar alma sürecinde anayasal kurumsal çerçevenin revize edilmesi gerekmektedir. Anayasal iktisatçılar, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi için, siyasi iktidarın ekonomik konularda düzenleme yetkisinin sınırlandırılmasını ve devletin görev ve sorumluluklarının açık ve net olarak, sınırları ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini öne sürmektedirler. Anayasal iktisatçılara göre anayasal ekonomi ile siyasi iktidarların; para arzı, faiz oranı, döviz kuru, asgari ücret, vergileme, harcama, transfer ödemeleri, yatırımlar, gelir dağılımı ve benzeri ekonomik konularda, istedikleri gibi davranamayacakları şekilde oyunun kurallarının yeniden belirlenmesi gerekmektedir (Gökbunar, 1997: 4).

Ekonomik anayasa kapsamında yapılacak mali düzenlemeler ile amaçlanan, her gelen siyasi iktidarın istediği kadar harcamaları arttırıp, vergi oranları üzerinde istediği değişiklikler yapmasına engel olmaktır. Ayrıca gelecek nesillere büyük bir mali yük getirecek olan borçlanmanın bu anayasa ile kontrol altına alınması hedeflenmektedir. Kamu gelir ve giderlerinin belirli kurallara bağlanarak kontrolü, aynı zamanda daha küçük bir kamu ekonomisi anlamına gelen küçük ve denk bir bütçeyi de meydana getirecektir (Sakal ve Şahin, 2009: 91).

II. YEREL MALİ ÖZERKLİK

Günümüzde merkezi idarenin payının küçültülerek etkinliğinin artırılması için bazı hizmet sunumlarının merkezi idareden yerel yönetimlere bırakılması söz konusu olmaktadır. Bu adem-i merkeziyetçi yapı yalnız federal devletler için değil, üniter devletler için de giderek uygulanmaktadır (Dileyici, 2012: 504). Bir ülkenin gelişmişlik seviyesi ve demokratik performansı arttıkça, merkezi yönetimin küçültülmesi eğiliminin arttığı ifade edilmektedir. Bu noktada yerel mali özerkliğin geliştirilmesi yönünde gelen yoğun siyasi talepler, merkezi idarenin küçültülmesinin sebeplerinden birini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2007: 86, 88).

A. Yerel Mali Özerklik Kavramı

Yerelleşme sıklıkla, toplum ve ekonomi üzerindeki hükümet yetkisinin, merkezi hükümetten yerel yönetimlere doğru kayması olarak görülmektedir. Yerelleşmeyi tanımlama ve ölçmeyi hedef alma girişiminde bulunanlar esas olarak kavramın mali boyutu üzerinde odaklanmışlardır (Rodden, 2004: 482).

En geniş anlamıyla mali yerelleşme; gelir toplama ve harcama yapma konusunda merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere siyasal sorumlulukların

devri şeklinde tanımlanan ve merkezi devlet politikalarının tümünün atanmış ya da seçilmiş merkez planlamacıları tarafından kararlaştırılmasına anayasal sınırlamalar getiren, tüm dışsallıkları içselleştirebilen en yerelleşmiş devlet yapısını ifade etmektedir (Çoban, 2008: 262-263).

Kamusal fonksiyonlara ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden alt birimlere aktarılmasını ifade eden yerelleşme kavramı siyasi ve idari olmak üzere iki boyutlu olarak kullanılmaktadır. İdari yerelleşmede yargılama ve kanun yapma gücü merkezi yönetimdeyken, siyasi yerelleşmede politika belirleme gücünün yanı sıra, yasa yapma gücünün de yerel düzeyde paylaşılması söz konusu olmaktadır (Topal, 2005: 25-26).

Anayasal iktisatçılar tarafından idarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi için “yerel mali özerklik” savunulmakta, hazırlanacak bir ekonomik anayasa ile idareler arasındaki mali bölüşüme ilişkin esaslara bu anayasada yer verilmesi (Sakal ve Şahin, 2009: 91) ve devletin vergilendirme yetkisinin kısmen yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Işık vd., 2010: 16).

Yerel mali özerklik; siyasi, idari ve mali özerklikten oluşmakta olan yerel özerkliğin 3 ayağından birini oluşturmaktadır. Bu kapsamda yerel özerklik, kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde belirli sınırlar dahilinde merkezi yönetimin idari, ekonomik ve mali alanlarda yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere devri şeklinde tanımlanırken (Egeli ve Diril, 2012: 26), yerel mali özerklik ise, özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ve kanunlarca belirlenen sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri şeklinde tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263).

B. Anayasal İktisat ve Yerel Mali Özerklik

Mali yerelleşmenin önemli bir özelliği, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek mali kapasiteye sahip olmalarıdır. Aksi durumda yerel yönetimlerin varlık nedenleri ortadan kalkmış olmaktadır. Bu mali kapasite, merkezi yönetimden aktarılan paylar ile sağlanabileceği gibi, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları ile de yaratılabilmektedir (Yılmaz vd., 2012: 21). Bu mali kapasitenin yaratılmasında anayasal iktisatçılar, devletin vergilendirme yetkisinin kısmen mahalli idarelere devredilmesi gerektiğini savunmaktadır (Tüğen, 2013: 399). Mali konulardaki bazı yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere bırakılması ile idareler arasındaki rekabet artacak, bu da etkinlik artışı sağlayacaktır (Aktan vd., 2007: 195).

Devletin başarısızlığı teorisini ortaya atan Anayasal iktisatçılara göre, merkeziyetçi yönetim yapısı kamu sektörünün işleyişinden kaynaklanan bir sorundur. Merkeziyetçi yönetim yapısı neticesinde otorite merkezileşmekte, faaliyetlerin etkin şekilde yürütülmesini engelleyici düzeyde aşırı kuralcılık gelişmekte ve bireylerin siyasi karar alma sürecindeki etkinlikleri azalmaktadır (Aktan ve Dileyici, 2012: 458-459). Bu noktada mali özerklik, Brennan ve

Buchanan'ın da ifade ettikleri gibi hükümetin genişlemeci eğilimlerini kısıtlayıcı bir mekanizma olarak önem kazanmaktadır (Oates, 2005: 355).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe kavuşturulması ve kendi gelir kaynaklarını yaratmaları yerel demokrasinin güçlenmesi açısından da önem taşımaktadır. Belirli vergilerin yerel yönetimlerce tahsiline imkan tanıyan bir anayasal düzenleme, bu vergilerin daha etkin tahsil edilmesini de sağlayacaktır. Zira seçmenleriyle birebir ilişki içerisinde olan yerel yönetimler, daha fazla hizmet vererek seçmenini daha çok tatmin etme arzusuyla tahsil yetkilerini daha akıllıca kullanacak ve kayıplara fırsat tanımayacaklardır. Mükelleflerine karşı daha adil olmak zorunda olan yerel yönetimler, vergi adaletsizliklerine de neden olmayacaklardır (Yereli, 2016: 59).

Özetle Anayasal iktisatçılar kaynak kullanımında etkinlik, hesap verebilirlik, küreselleşme gibi nedenlerle yerel mali özerklik olgusunu savunmakta ve hazırlanacak bir ekonomik anayasa ile devletin vergilendirme yetkisinin bir kısmının yerel yönetimlere devri üzerinde durmaktadır.

C. Yerel Mali Özerkliği Ortaya Çıkaran Nedenler

Günümüzde merkezi devletin yetki ve sorumluluklarını daha alt düzeydeki yönetim birimleri ile paylaşmasının temelde iki sebebi bulunmaktadır. Bunlar, genel olarak çoğu ülkede uygulanan ekonomi politikalarına yön veren liberal iktisadi politikalar ve bunun yanı sıra gelişen demokrasi ile birlikte aktif, yapıcı ve katılımcı demokratik taleplerdeki artışlardır (Çoban, 2008: 263). Türkiye'de yönetim yapısının aşırı merkeziyetçilikten kurtarılarak, çağdaş, özerk ve demokratik yerel yönetim anlayışının benimsenmesine gerek duyulduğu ifade edilmektedir (Gökbunar ve Yanıkkaya, 2004: 119).

Yerel mali özerkliği ortaya çıkan ve gelişimini sağlayan bir diğer önemli faktör ise küreselleşme olgusudur. Yapılan çalışmalarda küreselleşme sürecinin yerelleşme süreçlerini desteklediği; bunun ulus devlet üzerinde çeşitli etkilere neden olduğu; yerelleşme kavramının küreselleşme ile birlikte daha geniş bir çerçevede tanımlanmaya başlandığı saptanmış bulunmaktadır (DPT, 2001: 2).

Yerel mali özerkliği haklı çıkaran bir diğer husus kaynak kullanımında etkinliğe hizmet etmesidir. Yerel özellik taşıyan çok sayıda kamu hizmetini etkin ve yerel halkın tercihlerine uygun olarak yerine getiren yerel yönetimler, aynı zamanda demokrasiyi kurumsallaştırmanın da birer aracı olarak kabul edilmektedirler. Yerel mali özerklik ile yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı sağlanmış olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260, 264). Özetle yerel mali özerkliğin ortaya çıkış nedenlerini şu üç faktörle açıklamak mümkündür (UNFPA, 2000: 3):

- (i) Dünya genelindeki trendin, gelişimin hükümetlerin yukarıdan aşağı yönetimi yerine toplumsal katılımı gerektirmesi,
- (ii) Planların merkezileştirilmesinin kaynakların sınırlı bir kısmının merkez dışı alanlara, çoğu kısmının ise merkeze akmasına neden olduğu gerçeğinin fark edilmesi,

- (iii) Merkezi hükümetçe uygulanan programların yerel nitelikteki ihtiyaçları ve bunların karakteristik özelliklerini dikkate almamaları nedeniyle, yerel yönetimlerce uygulanan programlar kadar etkili olamaması.

D. Yerel Mali Özerkliğin Olumlu ve Olumsuz Etkileri

Her olgunun olduğu gibi yerel mali özerklik olgusunun da bir takım olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Yerel mali özerklik her şeyden önce, hizmet birimlerinin insanlarla daha yakın ilişkiler kurabilmesi nedeniyle demokratikleşme ve katılımcılığa katkı sağlamaktadır. Katılımcılık kurumların hesap verebilirliğini ve şeffaflığını artırmak suretiyle verimliliği ve hizmet kalitesini artırmaktadır. Hizmetlerin kalitesinin ve etkinliğinin artması mükelleflerin hizmetlerin karşılığı olarak ödedikleri vergiye ilişkin gönüllülüğü artırmakta ve sonuçta devletin hizmet sunumuna ilişkin maliyetleri azalmaktadır (Çoban, 2008: 264). OECD ülkelerinde son 10 yıllık süreçte yerel mali özerkliğin öne çıkan özelliğinin yapılan reformlarla devletin ve yerel yönetimlerin gücünün artması olduğuna vurgu yapılmaktadır (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 12).

Yerel mali özerklik lehine gelişmiş en güçlü iddialardan biri de vatandaşların ve vergi mükelleflerinin, kamu kesimi faaliyetlerine ilişkin tercihlerinin merkezi hükümet temsilcilerine nazaran, yerel hükümet temsilcilerince daha iyi bilinebileceğidir (Tanzi, 2000: 2). Yerel mali özerlikle dışsallıklar ve ölçek ekonomisinin yokluğunda harcama programlarının mümkün olan en küçük yönetim birimi tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Harcamaların yerel yönetimlerce gerçekleştirildiği durumlarda, yerel yöneticilerin harcama kararlarında daha tedbirli davranmaları söz konusu olmakta ve yerel halkın da hizmet sunan idareleri daha yakından takip edebilmeleri mümkün hale gelmektedir. Bu durum mali sorumluluk duygusunu artırarak, yerel yöneticilerin hesap verebilirliğini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca hizmetlerin birden çok idarece sunumu piyasa benzeri rekabet ortamı oluşturarak, kaynak kullanımında etkinliği sağlamakta ve sınırlı olan kaynak israfının önüne geçilmiş olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 73).

Yerel mali özerkliğin bir diğer olumlu etkisinin ise yerel yönetimler arası rekabeti artırmak olduğu kabul edilmektedir. Burada söz konusu olan rekabetin yatay rekabet olduğu açıktır. Zira mali açıdan birbirlerinden farklı olan idarelerin aynı şartlarda rekabet etmelerini beklemek doğru değildir. Yerel mali özerkliğin idarelerarası rekabete katkısını Tiebout “Ayaklarla Oylama Teorisi” ile açıklamaktadır (Dileyici ve Vural, 2012: 238, 241). Buna göre bireyler federal bir sistemde eyaletler ve yerel yönetimlerin uygulamaları hakkında bilgi sahibi olarak kendi çıkarlarına uygun olan bölgeye yerleşecek ve o bölgede oy kullanacaklardır (Aktan ve Dileyici, 2007: 116). Tiebout bireylerin yerel yönetimler konusundaki seçimlerinin aynı, bireylerin özel mal tercihlerini açıkladıkları şekilde, yerel düzeyde sunulan kamusal mallara yönelik tercihlerinde açıklanacağını ileri sürmektedir. Tiebout ayrıca aynı firmaların bireylerin hangi malları tercih edeceklerini araştırma ve bunları etkin bir şekilde üretme arzusu içinde oldukları gibi, yerel yönetimlerin de bireylerin hangi tür yerel hizmetleri tercih edeceklerini

araştırma ve bunları etkin bir şekilde üretme arzusu içinde olduklarını ifade etmektedir (Stiglitz, 1994: 790-791). Bunun sonucunda piyasa paylarını artırma çabası içinde olan idareler de optimal miktarda ve çeşitte kamusal malları bireylere sağlamış olmaktadır (Dileyici ve Vural, 2012: 241).

Yerel mali özerkliğin olumsuz yanlarına bakıldığında ise öncelikle vergi gelirlerinin azalması kaygısı öne çıkmaktadır. Buna göre yerel mali özerklik ile vergi koyma yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesinin, aynı vergi matrahına yönelen merkezi yönetim vergileri ile yerel yönetim vergileri arasında bir rekabet ortamı yaratarak toplam vergi gelirlerinin azalmasına sebep olabileceği ifade edilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin birbirleriyle olan rekabetlerinin bölgesel gelişmişlik farklarını daha da artırabileceği, bu durumun da kaynak dağılımında etkinliğin azalmasına neden olacağı tartışılmaktadır (Çoban, 2008: 266).

Yerel mali özerkliğin bir diğer olumsuz etkisi ise aslında kesin olarak olumlu bir etki göstermesi beklenen ekonomik gelişme üzerindeki olumlu etkisinin tartışmalı olmasıdır. Kuramsal sonuçlar, yerel mali özerklik ile ekonomik gelişme arasındaki ilişkiye ilişkin genel bir sonuca varılmasına olanak vermemektedir. Yerel mali özerklik ile ekonomik gelişme arasındaki ilişkiye yönelik az sayıdaki araştırmanın yazarları, birbiriyle çelişik sonuçlara ulaşabilmektedirler. Ancak bu sonuçlar, kamu yönetiminde alt düzey idarelere geniş vergilendirme ve harcama yetkisi tanınmasının, ekonomik birçok avantaj sağladığı hipotezine de aykırı düşmemektedir (Özel, 2009: 179). Yapılan bazı araştırmalar yerel mali özerkliğin ekonomik gelişmeyi teşvik edici olabileceğini ve yerel yönetimlerin ekonomik gelişmenin yönetiminde önemli bir yere sahip olduklarını ortaya koyarken, diğer bazı çalışmalarda ise tam tersi savunularak yerel mali özerkliğin ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkisi olduğunu belirtilmektedir (Smoke, 2001: 11-12).

Yerel mali özerklik konusundaki en önemli çekincelerden bir tanesi de yerel yönetimlerin borçlanma yetkilerini kullanmaları noktasında ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin açık bütçe politikalarına yer vermeleri ve uluslararası kurumlardan almış oldukları borçları geri ödeme noktasında karşılaştıkları güçlükler, yerel mali özerkliğin bir diğer olumsuz yanını oluşturmaktadır (Çoban, 2008: 266). İşte anayasal iktisatçılar bu sorunlarla mücadele noktasında ekonomik anayasayı önererek gelecek nesillere büyük bir mali yük getirecek olan borçlanmanın bu anayasa ile kontrol altına alınmasını hedeflemektedirler (Sakal ve Şahin, 2009: 91).

E. Yerel Mali Özerkliğin Sağlanmasında Vergilendirme Yetkisi

Devletten beklenen kamusal hizmetlerin yerine getirilmesidir. Bunun için de devletin belirli kaynaklardan elde edeceği gelire ihtiyacı bulunmaktadır (Tosuner ve Arıkan, 2012: 19). Bu kaynaklardan en önemli olanı vergi, devletin egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu güç ise vergilendirme yetkisidir (Tosuner, 1989: VII). Yerel mali özerkliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini ne ölçüde kullandıklarının ölçüt kabul edildiği ve bu nedenle yerel yönetimlere kendi

gelirlerini belirleme yetkisi verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme hak ve yetkisini sağlama hususunda önem kazanan konu ise vergilendirme yetkisinin devridir (Egeli ve Diril, 2012: 25, 27, 28).

Mali yerelleşmenin esas olarak federal devlet yapısına sahip ülkelerin idarelerarası mali ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin bir kavram olması nedeniyle (Topal, 2005: 26) vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devrinin federal yapılı devletlerde daha geniş kullanıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Federal yapılı devletlerde yerel yönetimler görev, yetki ve mali kaynak yaratma kapasitesi bakımından anayasada belirtilen çerçevede dahilinde daha geniş imkanlara sahip bulunmaktadırlar (Tüğen, 2013: 68). Çalışmanın bu bölümünde devlet yapısına göre yerel yönetimlerin vergilendirme yetkileri açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Federal devletlerde; federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler arasında gerçekleşen vergilendirme yetkisinin dolaşımı, üniter devletlerde merkezi devlet ve yerel idare şeklinde iki düzeyde gerçekleşmektedir (Arıkan, 1994: 18).

Üniter devletlerde yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, devletin anayasasında bu yönde bir düzenlemenin mevcut olması durumunda mümkün olmaktadır. Anayasal yetki devri koşullarının varlığı halinde, devredilen yetkinin kapsamına göre yerel yönetimler vergilendirme yetkisine sahip olabilmektedir. Vergilendirme yetkisinin salt bir şekilde yerel yönetimlere devredilmesi henüz karşılaşılmış bir durum değildir. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini kısmen de olsa kullanmalarını sağlayan ve günümüzde birçok üniter devlet tarafından benimsenen sistem vergi kaynaklarının paylaşılması sistemidir (Hatipoğlu, 2005: 56). Vergi kaynaklarının paylaşılması bazı vergilerin yerel idarelere bırakılması ve yerel idarelere vergi gelirleri üzerinden pay verilmesi olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir.

Üniter devletlerde vergi kaynaklarının paylaşılması kapsamında bazı vergilerin yerel idarelere bırakılması söz konusu olabilmekle beraber, bu yöntemin uygulanması her üniter devlet bakımından mümkün olamamıştır. Bunun nedeni bazı üniter devletlerin yerel yönetimlere bıraktıkları vergileri merkezileştirmeleridir. Üniter devletlerde merkezi idare vergilerinin bazılarında yerel yönetimlere pay verilmesi de söz konusu olabilmektedir. Bu yöntemde vergi toplama yetkisini haiz olan merkezi idare vergileri topladıktan sonra yerel yönetimlere pay vermektedir. Bazı üniter devletlerde ise vergiler merkezi idare tarafından tahsil edilmekte, ancak bu vergilerin matrahları üzerinden mahalli idarelere de vergi tarh etme yetkisi tanınmaktadır. Ancak bu yöntemde ilave olarak alınacak miktar mahalli idarece saptanmasına rağmen, vergiyi tahsil ederek yerel yönetime verenin yine merkezi idare olması nedeniyle vergilendirme yetkisinin bu kullanım şekline çok fazla rastlanmamaktadır (Arıkan, 1994: 18-19).

Vergi kaynaklarının paylaşılması sisteminde çeşitli vergileri tarh ve tahsil etme yetkisinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi öngörülmektedir. Bu bölümde merkezi yönetimin şahsileştirme

yöntemini daha etkin kullanabileceği gerekçesiyle şahsi vergilerin merkezi yönetime, yerel yönetimler tarafından daha kolay takip edilebilmesi nedeniyle de mükelleflerin şahsi durumlarını dikkate almayan aynı vergilerin ise yerel yönetimlere bırakılması önerilmektedir. Uygulamada her ülkede vergi kaynaklarının paylaşılmasıyla ilgili farklı uygulamalar görülmekle birlikte genellikle gelir, servet ve tüketim vergileri gibi verimli ve gelişebilir vergilerin merkezi yönetim tarafından tahsil edildiği ve kullanıldığı anlaşılmaktadır (Türkoğlu, 2009: 206). Ancak burada önemle belirtilmesi gereken husus, vergilerin konularını belirleme, onların tarh tahakkuk ve tahsil şekillerini saptama ve vergilerin oran, tarife ve diğer düzenlemelerini gerçekleştirme bakımından, hiçbir yerel idarenin sonsuz bağımsızlığa sahip olmadığıdır (Öner ve Mutluer, 2011: 3). Günümüz üniter devletlerinde, gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi gibi temel vergilerin büyük bir kısmı merkezi yönetimin elinde toplanmakta yerel yönetimlere sadece vergilerin tahsil yetkisi bırakılmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 29).

2. Federal Devletlerde Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi

Federal bir devlet yapısında vergilendirme yetkisi federal devlet ile federe devletlerarasında paylaşılarak kullanılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere de belli sınırlar dahilinde vergilendirme yetkisi tanınmaktadır. Federal devletlerde vergilendirme yetkisinin kullanım ve sınırları anayasal boyutta düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu noktada önemli olan husus hangi vergilerin hangi idareler tarafından verimli bir şekilde alınacağına tespit edilmesidir (Arıkan, 1994: 12-13). ABD’de yapılan bir çalışmada federal düzeyde gelir vergilerinin özellikle şahsi gelir vergisinin adalet ve istikrar sağlama ile uzun dönemde gelir temin etme etkisi diğer vergilere oranla çok daha iyi olduğu ortaya konulmuştur. Bu vergileri federal düzeyde kurumlar vergisi, işsizlik sigortası primleri ve ücret vergisi takip etmektedir (Meriç ve Sakal, 2005: 80).

O halde federal yapılı devletlerde federe devletler ile yerel yönetimlerin kendi sınırları içinde gelir ve kurumlar vergisi tahsil edebildikleri halde, genelde gelir vergileri alanında en önemli vergilendirme otoritesinin federal devlet olması doğaldır. Bu vergiler federal hükümet için daha uygun bir gelir kaynağı konumundadırlar. Zira federal hükümet gelir vergileri alanında vergilendirme yetkisini federe devletlere ve yerel yönetimlere nazaran etkin bir şekilde uygulayabilmektedirler (Tosuner, 1995: 263). Bunun nedeni ülkenin küçük bir parçasını oluşturan yerel yönetimlerin mükelleflerin gelir vergisi matrahına girmesi gereken diğer bölgelerdeki yatırımlardan sağlanan gelirler hakkında bilgi sahibi olmasının son derece güç olmasıdır (Arıkan, 1994: 13-14). Gelir vergileri alanında en önemli vergilendirme otoritesinin federal devlet olmasının bir diğer nedenini bu vergilerin diğer vergi türlerine göre idari maliyetlerinin görece yüksek olması oluşturmaktadır (Tosuner, 1995: 263).

Federal devletlerde yerel yönetimler genellikle federe devletlerin yetki ve sorumluluğunda bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali yetkileri ve özerklikleri eyaletten eyalete değişebilmekte veya onlara sürekli mali yetkiler verilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu sistemlerde federal hükümet yerel

yönetimler maliyesinin sorumluluğunu esas olarak eyaletlere vermektedir. Mahalli özerkliğin derecesi, eyalet hükümetlerinin yetkilerini yorumlamalarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır (Keçeci, 2008: 46-47). Bu nedenle yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke içerisinde eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir.

Örneğin, ABD’de eyaletler, federal devlet ve yerel yönetimler kendi gelir kaynaklarına sahiptirler. Eyaletlerde yerel yönetimlere geniş vergilendirme yetkisi tanınmıştır. Almanya’da olduğu gibi ABD’de de yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere eyalet anayasalarında rastlamak mümkündür. Her eyaletin ayrı anayasası olduğu düşünüldüğünde yerel yönetimlerin mali özerklik bakımından farklı yapılarda olmasının kaçınılmazlığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Ülkede yerel yönetimlerin eyalet anayasalarında çizilen sınırlar dahilinde vergi koyma yetkileri söz konusudur (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 140-142).

Almanya’da ise Federal Alman Anayasası’nın 28’inci maddesiyle yerel yönetimlere gelir kaynağı oluşturma özerkliğinin verilmediği anlaşılmaktadır (Türkoğlu, 2009: 46). Sürdürülen yapı içerisinde Almanya’da yaşayan tüm halkın hayat standartlarını eşitlemek amacıyla vergi koyma yetkisi merkezleştirilmiştir. Bu sayede eyaletler arasındaki mali rekabetin de önüne geçilmiş olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 131).

Üniter bir devlet olan Türkiye’de ise yerel yönetimlerin vergi koyma ve merkezi yönetim tarafından alınan vergilere oran ekleme yetkisi bulunmamaktadır (Türkoğlu, 2009: 203). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yerel yönetimlerin herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile vergi vb. yükümlülükler koyamayacağı hüküm altına alınmıştır (Egeli ve Diril, 2012: 36).

SONUÇ

Anayasal İktisat Teorisi’nin teorik kısmını oluşturan Kamu Tercih Teorisi siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araç ve teknikleriyle analiz eden bir bilim olup devletin başarısızlığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu noktada Kamu Tercih Teorisi’nce ortaya konulan mevcut sorunlar, Anayasal İktisat Teorisi’nce çözümlenmeye çalışılmaktadır. Anayasal İktisat Teorisi liberal bir politikadan doğmakta ve devletin ekonomik sınırlarını belirlemeyi amaçlamaktadır. Anayasal iktisadın devletin güç ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabilirliğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini incelemesindeki amaç olarak, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunmasının ancak devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ile sağlanabileceği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

İşte Anayasal İktisat Teorisi devleti sınırlamaya ilişkin kuralları ekonomik anayasada düzenlemektedir. Zira ekonomik anayasa devletin en önemli yetkilerinden biri olan vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devrini öngörmektedir. O halde yerel mali özerklik, hükümetin genişlemeci eğilimlerinin azaltılmasına hizmet etmektedir. Anayasal iktisat aynı zamanda borçlanmaya ilişkin kurallara da yer vermek suretiyle hükümetlerin keyfi borçlanma yapmalarını da engellemeyi amaçlamaktadır. Özetle teorinin temel felsefesini

gelir ve giderlerin kurallara bağlanması suretiyle sağlanacak, denk bir bütçe ve daha küçük bir devlet oluşturmaktadır.

Uygulanan liberal iktisadi politikalar, demokratik taleplerdeki artışlar, küreselleşme olgusu ve kaynak kullanımında etkinlik sağlama arzusu gibi nedenlerle son dönemlerde iyice önem kazanan ve büyük bir kesimce arzulanan yerel mali özerklik olgusu, demokrasiyi geliştirmek, saydamlık ve hesap verebilirliği artırarak kaynak israfının önüne geçmek, idarelerarası rekabet yaratmak suretiyle kaynak kullanımında etkinlik sağlamak gibi yollarla Anayasal İktisat Teorisi'ne hizmet etmektedir. Diğer bir ifadeyle yerel mali özerklik hem bireysel özgürlükleri artırmakta, hem de devletin sınırlandırılmasını sağlamaktadır.

Yerel mali özerklik anayasal iktisadın kuramlarına hizmet etmekle beraber, her olgunun olduğu gibi yerel mali özerklik olgusunun da bir takım olumsuz yanları bulunmaktadır. Örneğin yerel yönetimlerin açık bütçe politikalarına yer vermeleri ve uluslararası kurumlardan almış oldukları borçları geri ödeme noktasında karşılaştıkları güçlükler, yerel mali özerkliğin olumsuz taraflarını oluşturmaktadır. İşte bu noktada anayasal iktisatçılarca oluşturulan ekonomik anayasada yer verilen hükümlerin hükümetleri bağladığı kadar, yerel yönetimleri de bağlayıcı olması bireysel özgürlüklerin korunması açısından bir zorunluluk olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C., Dileyici, D. (2007). *Siyasal Süreçte Enformasyon Sorunları ve Demokrasinin Başarısızlığı*. C. C. Aktan ve D. Dileyici (Ed.), *Modern Politik İktisat Kamu Tercih* (s. 81-121). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. (2012). *Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları*. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Dilek Dileyici (Ed.), "Yeni" Maliye (s. 433-470). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2012/420.
- Aktan, C. C., Sakal, M., Dileyici, D. (2007). *Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercih Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme*. C. C. Aktan ve D. Dileyici (Ed.), *Modern Politik İktisat Kamu Tercih* (s. 177-199). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aktan, C. C. (2008). *Yeni İktisat Okulları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arıkan, Z. (1994). *Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi)*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Blochliker, H., Vammalle, C. (2012). Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, *OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264119970-en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>, (15/06/2015).
- Buchanan, J. M. (1991a). *Pozitif Kamu Tercih Teorisi ve Normatif Temelleri*. Coşkun Can Aktan (Çev.), Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan (Ed.), *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat* (s. 58-78). İzmir.
- Buchanan, J. M. (1991b). *Kamu Tercih Yaklaşımı*. Mehmet Tosuner (Çev.), Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan (Ed.), *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat* (s. 29-42). İzmir.
- Buchanan, J. M. (1986). *The Constitution of Economy Policy*. http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/buchanan-lecture.html, (31.05.2015).
- Çoban, H. (2008). *Mali Yerinden Yönetim (Mali Yerelleşme) ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısının Mali Yerinden Yönetim Bakımından Değerlendirilmesi*. Dilek Dileyici, Özlem

- Özkıvrak ve Tarık Vural (Ed.), *1. Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı'nda Sunulan Bildiriler Kitabı* (s. 261-272). İzmir: Sobiad.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dileyici, D. (2012). *Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim*. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Dilek Dileyici (Ed.), "Yeni" Maliye (s. 489-511). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2012/420.
- Dileyici, D., Vural, T. (2012). *İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim*. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Dilek Dileyici (Ed.), "Yeni" Maliye (s. 225-247). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2012/420.
- Egeli, H., Diril, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, (84), 26-44.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Gökbunar, R. (1995). Maliye Politikalarına Anayasal İktisat Yaklaşımı. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 1(1), 119-138.
- Gökbunar, R. (1997). Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Prof. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, 1-9.
- Gökbunar, R., Yanıkkaya, H. (2004). *Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme*, Ankara: Odak Yayın ve Dağıtım.
- Hatipoğlu, C. (2005). *Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Hepaksaz, E. (2007). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44(514), 89-109.
- Işık, A., Sakal, M., Meriç, M. (2010). Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2), 1-25.
- Keçeci, B. (2008). *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Meriç, M., Sakal, M. (2005). *Yerel Yönetimler ve Finansmanı*, İzmir: Birleşik Yayıncılık.
- Mueller, D. C. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395-433.
- Oates, W. E. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 12(4), 349-373.
- Öner, E., Mutluer, K. (2011). Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri. *T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, IV. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu'nda Sunulan Bildiri*, http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Erdogan_Oner_Kamil_Mutluer.PDF (27/05/2015).
- Özel, M. (2009). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetel Birim Arayışları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 64(1), 165-199.
- Rodden, J. (2004). Comperative Federalism and Decentralization on Meaning and Measurement. *Comperative Politics*. 36(4), 481-500.
- Rowley, C. K. (1997). *The Relevance of Public Choice for Constitutional Political Economy*. Charles K. Rowley (Ed.), *Constitutional Political Economy in a Public Choice Perspective*. (s. 1-10). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Sakal, M., Şahin, E. A. (2009). Anayasal İktisatın Temel Felsefesi ve Türkiye'de Uygulanabilirlik Koşulları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 75-114.
- Savaş, V. (2000). *İktisatın Tarihi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Smoke, P. (2001). Fiscal Decentralization in Developing Countries A Review of Current Concepts and Practice. *United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper*, (2), 1-43.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi Cilt II*, Ömer Faruk Batırel (Çev.), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayın No: 549.

- Tanzi, V. (2000). *On Fiscal Federalism: Issues to Worry About*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf> (15/06/2015).
- Topal, K. A. (2005). İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(2), 25-50.
- Tosuner, M. (1989). *1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi*. İzmir: Bayraklı Matbaacılık.
- Tosuner, M. (1995). Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi. *D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*. 10(II), 259-272.
- Tosuner, M., Arıkan, Z. (2012). *Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümü ve Türk Vergi Yargısı*, İzmir.
- Tüğen, K. (2013). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2013). *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- United Nations Population Fund (UNFPA). (2000). *UNFPA and Government Decentralization: A Study of Country Experiences*, New York: Office of Oversight and Evaluation United Nations Population Fund.
- Yılmaz, H., H., Emil, F., M., Kerimođlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Mali Hizmetler Derneđi Yayın No: 10.
- Yereli, A. B. (2016). *Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası İçin Bir Ekonomik Anayasa Önerisi*. <http://ahmetburcinyereli.com/Ekonomik%20Anayasa%20Onerisi.pdf> (02/04/2016).

SUMMARY

The public choice theory analyzes of the main topics of politics by using economic instruments. The theory mainly focuses on the government failure. At this point, the constitutional economics theory aims to define the economic limits of government.

The rules, using for limiting government, are arranged in the economic constitution by the constitutional economics theory. Because, the economic constitution provides the transfer of governments tax-raising power to local governments.

Based on the liberal economic policies, increase in democratic demands and globalization, the local fiscal autonomy has gained importance recently. Thanks to the local fiscal autonomy; the development of democracy, the transparency and accountability and the resource optimization are provided. Within this context, the local fiscal autonomy serves for the purpose of constitutional economics theory.

Besides all of these advantages, there are also some disadvantages of the local fiscal autonomy. As an example, open budget policy of local governments is one of the biggest problems. Local governments may be faced with some difficulties in repayment of debts, which are received from the international agencies before. At this point, to minimise the disadvantages of the local fiscal autonomy, the economic constitution plays an important role.

Assuring economic rights and freedoms of individuals is possible by limiting the governments economic rights and privileges. In the economic constitution, two topics are arranged as primarily. These are as follows:

- (i) The economic privileges, duties and responsibilities of governments
- (ii) The economic rights and freedoms of individuals.

In this sense, it is inevitable that, the economic constitution, which is prepared by constitutional economist, has to be obligatory for both government and local governments in protecting individuals economic rights and freedoms.