

## YAKLAŞIM, İLKE VE UNSURLARI ÇERÇEVESİNDE MALİ YERELLEŞMEYİ ANLAMAK

*Çiğdem AKMAN*<sup>123</sup>

### Öz

Son yıllarda mali yerelleşme kavramı giderek popüler hale gelmektedir. Mali yerelleşme yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilme ve uygulayabilme yetkisinin olmasının yanı sıra kendi gelirlerini ve harcamalarını belirlemede özerk olmaları ve yeterli öz kaynağa sahip olmaları gerektiğine işaret etmektedir. Çok konuşulan ve tartışılan bir kavram haline gelen mali yerelleşme dünyanın birçok ülkesinde yapılan yerelleşme reformlarının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın amacı çok boyutlu ve ortak tanımı olmayan bir kavram olan mali yerelleşmeyi anlayabilmek için kavramı yaklaşım, ilke ve unsurları çerçevesinde ele almaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Yerelleşme, Özerklik, Mali Özerklik, Mali Yerelleşme

1 Makalenin Geliş Tarihi: 29.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 24.04.2018

2 Bu çalışma, Çiğdem AKMAN (2015) tarafından Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümünde Prof. Dr. İbrahim Attila Acar danışmanlığındaki "Türkiye'de Mali Yerelleşme: Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Teorik, Yasal ve Algı Ölçümüne Dayalı Bir İnceleme" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

3 Dr. Öğretim Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cigdemakman@sdu.edu.tr.

**Atıf:** Akman, Ç. (2018). Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak. *Tesam Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 113 - 140. <http://dx.doi.org/10.30626/tesamakademi.419243>

## **Understand to Fiscal Decentralization in Framework of Concepts, Principles And Elements**

### **Abstract**

In recent years, the concept of fiscal decentralization has become increasingly popular. Fiscal decentralization refers to the fact that local governments have the authority to make independent decisions and implement, as well as to be autonomous in determining their own revenues and expenditures and have sufficient resources of self-sufficiency. Fiscal decentralization, which has become a widely spoken and debated concept, constitutes an important dimension of decentralization reforms in many countries of the world. The aim of the study is to deal with the concepts, principles and elements of the concept in order to understand the concept of multidimensional and non-common definition of fiscal decentralization.

**Key Words:** Local Governments, Decentralization, Autonomy, Fiscal Autonomy, Fiscal Decentralization

## Giriş

Yüzyıllardır şekillenen kamu yönetiminde yirminci yüzyılın sonuna doğru devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün ivme kazanması ile hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Bu süreci etkileyen temel kavram olarak karşımıza küreselleşme olgusu çıkmaktadır. Küreselleşme ile beraber bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, Avrupa Birliği ile uyum süreci, yerelleşme ve özelleştirme gibi eğilimler, devletin rolünü sürekli azaltmaya çalışan yeni liberal, yeni sağ ve yeni kamu yönetimi anlayışının yayılması, toplumların artan ve çeşitlenen talep ve ihtiyaçları kamu yönetimini değişen koşullara göre yeniden yapılandırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Vatandaşa en yakın birim olarak temel kamu hizmetlerini sunan yerel yönetimler -daha fazla yetki, görev ve kaynak sağlanmasıyla- bu değişimden en fazla etkilenen birimlerden biri olmuştur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin küresel gelişmeler ile uyumlu olması gereği ortaya çıkarak dünyanın birçok ülkesinde önemli yerelleşme reformları yapılmış ve yapılmaya devam edilmektedir.

Yaşanan gelişmeler neticesinde yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimlerin önem kazanmasının yanı sıra yerelleşmenin tamamlayıcısı olarak görülen *özerklik, yönetişim, etkinlik ve demokratik yönetim* gibi kavramlar da önem kazanmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği ile karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, bu organların bağımsız karar alabilme ve uygulayabilme yetkisine sahip olması ve görev ve sorumluluklarını yerine getirirken merkezi yönetime bağımlı olmamaları yani kendi kendine yetebilmeleri ifade edilmektedir. Kamu yönetiminin son yıllarda yaşadığı değişimin sembol kavramlarından olan yönetişim devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan kaymayı ifade etmektedir. Yönetişim, toplumu yönetme konusunda sorumluluğun merkezi yönetimden yerel yönetimlere, özel sektöre ve sivil topluma doğru kayışı göstermekte ve bu süreçte yerel yönetimler önemli bir aktör olarak yer almaktadır. Halka en yakın yönetim birimleri tarafından kamusal mal ve hizmet sunulması düşüncesinden hareketle maliyetlerin düşeceği, ihtiyaçların daha doğru tespit edileceği ve kalitede artışın olacağı ve dolayısıyla da etkinliğin artacağı düşünülmektedir. Katılımcılık, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi ilkelerin temel alınması ise merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden biçimlenerek yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin artmasına, yerel yönetişim anlayışının yaygınlaştırılmasına ve geliştirilmesine katkı yapmaktadır. Bu değişim de yerel yönetimleri daha demokratik birimler haline getirmektedir.

Kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm kaçınılmaz olarak kamu

mali yönetimini de etkilemiştir. Yerleşmenin öneminin artmasına paralel olarak, gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi büyük ilgi görek, mali yerleşme trendinin oluşmasını sağlamıştır. Bu trendin oluşmasının nedeni ilk olarak, merkezi yönetim tarafından yapılan ekonomik planlamanın kalkınmayı teşvik etmede başarılı olamamasıdır. İkinci olarak, uluslararası ekonomik koşulları değiştirmek ve kamu sektörü performansını artırmak için tasarlanan yapısal uyum programlarının, gelişmekte olan ülkeler için ciddi mali zorluklar yaratmasıdır. Bu nedenle yerel yönetimlerin de kendi öz kaynaklarını geliştirmeleri gereği artmıştır. Üçüncü olarak, değişen siyasi iklimler de gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin geliştirilmesini teşvik etmiştir. Çok sayıda gelişmekte olan ülkede askeri rejimlerden ve diktatörlüklerden demokrasiye doğru bir geçişin olması ve insanların zaman içerisinde eğitilmiş hale gelerek merkezi bürokrasi sorunlarının daha fazla farkında olması da bu durumu etkilemiştir (Smoke, 2001, s. 3).

Bu gelişmeler kaynak yaratmada zorlanan merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlerin de kendi kaynaklarını yaratmalarına izin vermelerini kolaylaştırmıştır. Bu da dünyanın birçok yerinde gün geçtikçe mali yerleşme eğilimlerinin artmasına neden olmuştur. Bu kapsamda çalışmada yaklaşım, ilke ve unsurları çerçevesinde mali yerleşme kavramının açıklanması amaçlanmıştır.

### **Mali Yerleşme Kavramı**

Mali yerleşme kavramının üzerinde uzlaşmış bir tanımı olamamakla birlikte literatürde farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Bahl (1998), mali yerleşmeyi birçok bileşeni içinde barındıran kapsamlı bir sistem olarak tanımlamaktadır. Bird (1993), "mali yerleşme" terimini kullanan kişi ne demek istiyorsa o anlama geldiğini belirtmektedir. Yani tamamen iki farklı yaklaşım aynı kavramda anılabilmektedir. Oates'e göre (1999, s. 1120) mali yerleşme modadır. Hem sanayileşmiş ve hem de gelişmekte olan ülkeler tarafından kamunun performansını artırmak için kullanılmaya başlanmıştır. Tanzi'ye göre (1995, s. 297) mali yerleşme, yerel yönetimlere anayasa veya belirli kanunlarla bazı vergileri yükseltmek ve açıkça belirlenmiş yasal kurallar içinde harcama faaliyetleri yürütmek gibi görevler verilerek güçlendirildiğinde var olmaktadır. Litvack ve Seddon'a göre ise (1999, s. 3), mali yerleşme, yerel yönetimlere veya özel sektöre yetki ve sorumluluk devrini ifade etmektedir. Görüldüğü üzere mali yerleşmeye ilişkin tanımlar yazarlara göre farklılıklar göstermektedir. Bu tanımlamalardan hareketle mali yerleşme, yerel yönetimlerin kendi kendine yetebilmesi yani artan görev ve sorumluluklarını

artan özerklikleri çerçevesinde kendi öz kaynakları ile gerçekleştirmesi şeklinde ifade edilebilir.

Mali yerelleşmenin yerel yönetimleri geliştirici etkileri bulunmaktadır. Özellikle son yirmi yılda büyük ilgi uyandıran mali yerelleşme ile ilgili bazı şüphelere rağmen, pek çok ülkede bu konuda çeşitli şekillerde çaba gösterilmektedir. Yapılan reformlarda yerel yönetimlerin verimliliğini arttırmak ve ekonomik kalkınmayı sağlamak için mali yerelleşme reformunun önemli bir parçası olarak görülmektedir (Kuo, 2010, s. 1). Bu çerçevede mali yerelleşme ilgili şu değerlendirmeler yapılabilir:

- Kamu sektöründe verimliliği teşvik edebilir ve kamu bütçelerindeki aşırı büyümeyi kontrol altında tutmayı sağlayabilir. Karar alma süreçlerine tüm vatandaşların doğrudan dâhil edilmesi yoluyla demokratik süreci destekleyebilir. (Rodden, Eskeland ve Litvack, 2006, s. 389).
- Yolsuzluk sorununa çözüm olabilir (Kyriacou, 2011, s. 191-193; Fiva, 2006: 254; Rodden, Eskeland ve Litvack, 2006, s. 389).
- Ekonomik etkinlik artabilir (Wallace, 1993, s. 240).
- Yerel yönetimler üzerinde Levithan davranışının etkili olmasıyla bütçeyi aşan harcamalara yol açabilir (Brueckner, 2009, s. 31).
- Bir yandan yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hale getirebilir dolayısıyla da vatandaşlar sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı olabilir (Güner, 2005, s. 221).
- Kamusal mal ve hizmet sunumundaki bilgi ve işlem maliyetlerinde azalma, kamu sektörünün performansının yükselmesi, etkin hizmet sunumu, hesap verilebilirlik ve şeffaflık sağlanabilir (Oates, 1999, s. 1120-1124; Neyapti, 2-3; Güner, 2005, s. 220).
- Gelirlerin tahsilinde, analizinde ve tahmininde, bütçenin hazırlanmasında daha etkin uygulamalara yol açabilir (Güner, 2005, s. 221).
- Mali yerelleşme ile merkezi yönetimden yerel yönetimlere gelir kaynaklarının devri ve yerelleşmesi sosyal maliyeti güçlendirebilir (Mello, 2004, s. 7-9).

Bahl'a göre (1999, s. 60-61), mali yerelleşmenin olası faydalarından yararlanmak için aşağıdaki koşulların olması gerekmektedir:

1. Seçilmiş yerel yönetim organları olmalıdır.

2. Seçilmiş yerel yönetimler tarafından atanan memurlar olmalıdır.
3. Yerel yönetimlerin bazı önemli vergileri koyma gücü olmalıdır.
4. Yerel yönetimlerin önemli harcama sorumlulukları olmalıdır.
5. Yerel yönetimlerin hizmet düzeylerinin belirlenmesinde özerklik önemli ölçüde olmalıdır.
6. Yerel yönetimlerin kendisine ayrılan olan gelirleri toplamak için yeterli idari kapasiteye sahip olmalıdır.

Mali yerelleşmeye karşı çeşitli argümanlar da bulunmaktadır. İlk olarak, yerel yönetimler ölçek ekonomileri kriteri açısından yetersiz olarak görülmektedir. Çünkü kurumsal ve idari kapasite eksikliği yerel yönetimlerin bilgi ve koordinasyon maliyetini yükseltebilir. İkinci olarak, yerel yönetimlerde çıkar gruplarının güçlü olması durumunda, yerelleşme yolsuzluğu ve sosyal parçalanmayı arttırabilir. Üçüncü olarak, yerelleşme yerel yönetimler arasında rekabet ve siyasi gerginliği arttırabilir. Dördüncü olarak, hükümetin farklı düzeyleri arasındaki koordinasyon sorunları mali reformların yapılmasına ve makroekonomik uyumun sağlanmasına engel olabilir. Son olarak, merkezi hükümet siyasi kaygılar nedeniyle güvenilir bir sıkı bütçe politikası öneremeyebilir (Neyapti, 2010, s. 1156; Neyapti, 2005, s. 435).

Yukarıda belirtilen mali yerelleşmenin olumlu yönleri dikkate alınarak birçok ülkenin mali reform çabalarına odaklandığı ve odaklanması gerektiği düşünülmektedir (Oates, 1999, s. 1144). Ancak, bu çabaların başarılı sonuçlanabilmesi için belirtilen olumsuz yönlerin de dikkate alınması oldukça önemlidir.

### **Mali Yerelleşme İle İlgili Yaklaşımlar**

Mali yerelleşme ile ilgili literatüre bakıldığında birçok önemli yaklaşım karşımıza çıkmaktadır. *Musgravian Yaklaşım*, *Tiebout Modeli*, *Oates-Yerelleşme Yaklaşımı* ve *Brennan ve Buchanan-Leviathan Devlet* birinci kuşak yaklaşımlar olarak ifade edilmektedir (Vo, 2010, s. 659). Mali yerelleşmenin birinci kuşak yaklaşımı, hizmet sorumluluğunu etkili bir şekilde karşılayabilen hükümetin en alt seviyesine tahsis edildiğini ileri sürmekte ve hizmetlerin hükümetin en alt seviyesi tarafından sağlandığında, hükümetin ekonomik performansının daha verimli ve etkili olacağını öne sürmektedir (Vo, 2010, s. 667). 1990'ların sonlarına doğru ortaya çıkan ikinci kuşak yaklaşımlar ise, "piyasayı koruyan federalizm" anlayışı içeren

ve yerelleşme meselesini kamu ekonomisi dışında bir dizi görüşleri kullanarak irdeleyen yaklaşımlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Karabacak, 2012, s. 390).

Musgravian yaklaşım, literatürde “üçlü tahsis teorisi” olarak yer almakta ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde üç önemli fonksiyon olduğunu ortaya koymaktadır. Bunlar; istikrar sağlama fonksiyonu, dağıtım fonksiyonu ve tahsis fonksiyonudur. Musgrave tarafından ortaya konan bu fonksiyonlar hükümet politikası için yol gösterici kabul edilmektedir (Martinez-Vazquez-Mcnab, 2003: 1599). Bu fonksiyonlarla ilgili olarak, ilk iki fonksiyonun ulusal hükümet tarafından uygulanmasının, son fonksiyonun ise yerel yönetimlere devredilmesinin daha uygun olacağına dair mali federalizm literatüründe bir uzlaşmaya varılmıştır (Shah, 2006, s. 439).

Tiebout Modeli, Charles Tiebout tarafından 1956 yılında yayımlanmış olan “*Yerel Harcamaların Saf Teorisi*” adlı makalesi ile ortaya çıkmıştır. Bu modele göre yerel kamu malları için tercihleri doğrultusunda hane halkları istedikleri bir bölgeye hareket etmektedirler. Tiebout yerelleşme, özellikle de mali yerelleşme ile kamu mallarının verimliliğinin arttırabileceği fikrine öncülük etmiştir (Hankla, 2013, s. 633).

Tiebout modelinin temeli, yerel kamu malları için tercihlerini en iyi şekilde karşılayan yasal alanlar arayan değişken aileleri içermektedir. Ama bu değişkenlik, mali yerelleşme durumunda gerekli değildir. Ancak değişkenlik olmadığı zamanda yerelleşmiş kamusal kararı vermek için dikkatli olunması gerekmektedir. Göz ardı edilmemesi gereken esas nokta, vatandaşların yerel kamu mallarına olan taleplerinin farklılaşmasıdır. Bu nedenle değişken aileler olmasa bile bu tür farklılıklar dikkate alınmalıdır (Oates, 2006: 40).

Charles Tiebout (1956), vergilendirme ve harcama güçlerinin yerel yönetimlere devredildiği ülkelerde vatandaşların tercih ettikleri devlet hizmetlerine göre kendilerini coğrafi olarak sınıflandırabileceklerini savunuyordu. Yirmi yıl sonra Oates (1985), Tiebout’un basit ama etkili olan fikrini yerelleşmenin optimum düzeyi hakkında daha kapsamlı bir yaklaşım geliştirmek adına bir başlangıç noktası olarak almıştır (Hankla, 2013, s. 633-634). Oates’in özgün dayanak noktası Tiebout’un yanı sıra, önemli bir ekonomist olan Richard Musgrave’e (1959) de dayanmaktadır. Bu akademisyenler mali yerelleşmenin ilk olarak yerel yönetimlere hizmet sunumunun uygun düzeyini belirleme izni verildiğinde ve ikinci olarak seçmenlere hizmet sunumunun en iyi şekilde elde etmek için bir

yasal alandan diğerine geçmeye izin vererek yerel yönetimler arasında rekabet oluşturulduğunda daha etkili olduğunu belirtmektedir (Smith, 2012, s. 17).

Oates'in "yerelleşme yaklaşımı"na göre, bölgesel olarak farklı tercih istekleri ve ölçek ekonomilerinin olmaması koşulları altında, kamu hizmetlerinin yerelleşmesi daha verimli olacaktır. Bu teoreme göre yerelleşmiş sistemler daha verimli kamu hizmetleri sağlar. Çünkü vatandaşların veya yerelin coğrafi olarak farklı tercihleri karşılanabilir ve böylece fazla tüketimi azaltabilir. Ayrıca, vatandaşların ve kamu kuruluşlarının coğrafi yakınlığı sayesinde yerelleşmiş sistemlerde bilgiye bağlı işlem maliyetleri, iş takibi ve sorumluluk daha az olabilir (Haldenwang, 2010, s. 646). Oates'in yerelleşme teoremi ayrıca ölçek ekonomileri ve dışsallıklarla ilgili iki sınırlayıcı varsayımı temel almıştır. Birincisi, kamu malları ulusal yönetimler veya yerel yönetimler ile birlikte sağlandığında da sağlanma maliyetinin aynı olduğunun varsayılmasıdır. İkincisi, kamu mallarının sağlanmasında dışsallıkların olmadığını varsayılmasıdır. Yerel yönetimler aynı bölgede yalnızca yerel halka fayda sağlayan kamu malları ve hizmetler sağlamaktadırlar. Pratikte belirtilen bölgede sağlanan yerel kamu mallarının faydalarını sınırlamak neredeyse imkânsız olduğu için, bu oldukça güçlü bir varsayımdır ve dışsallıklar daima kamu malları sağlanması ile uyum sağlamaktadır (Vo, 2010, s. 663).

Bir diğer özgün kavram olan "*mali federalizm*" Oates (1972) tarafından sunulmuştur. Oates mali federalizm ile hem yerelleşmiş yönetim için durumu hem de merkezi yönetim için durumu özetlemiştir ve bu ikisinin bir karışımı yerine federal sistem olarak adlandırılan sistemi savunmuştur. Ekonomik açıdan, yönetimin federal biçiminin belirgin cazip yönü üniter/tek yönetim ile yerelleşmiş yönetimin güçlerini birleştirmesidir. Yönetimin her seviyesi, kamu sektörlerinin tüm fonksiyonlarını gerçekleştirmeye çalışmaktansa yapabileceğinin en iyisini yapmalıdır. Merkezi yönetim ekonomiyi dengelemek, gelirlerin en adil bir şekilde dağılımını sağlamak ve toplumun bütün üyelerinin refahını önemli ölçüde etkileyen bazı kamu mallarını sağlamak için birincil sorumluluğu muhtemelen kabul edecektir. Yerel yönetimler ise, bu işlemleri tamamlayarak en başta kendi bölge sakinlerini ilgilendiren bu kamu mal ve hizmetlerini sağlayabilirler (Yeung, 2009, s. 3).

Mali yerelleşmenin kamu sektörünün büyüklüğünde bir azalmaya ya da artışa yol açıp açmadığı, mali yerelleşme alanında araştırılması gereken bir sorudur. Bu konunun başlangıç noktası, Brennan ve Buchanan (1980) "Leviathan Devlet" yaklaşımını ortaya koymaktadır. Brennan ve Buchanan



da Hobbes gibi aşırı büyük devleti “Leviathan” olarak tanımlayarak, devlet müdahalesinin kötü olduğunu savunmuşlardır. Leviathan devletinin hedefi hacmini maksimum seviyeye çıkarmaktır. Herhangi bir kısıtlama olmaması durumunda Leviathan hükümeti, vergi gelirlerini arttıran ve faaliyeti Laffer eğrisinin zirvesinde sonlandıran vergi oranları koyacaktır. Bu modele göre, hükümetlerin Leviathan davranışı üzerinde yalnızca iki sınırlama vardır: anayasal sınırlamalar ve hükümetler arası rekabetlerin varlığıdır (Crowley ve Sobel, 2011, s. 5-6).

Brennan ve Buchanan, Leviathan olarak devlet kavramını canlandırarak, devletin ilgilendiği ana konunun finansal kaynakları harcayabilmeleri için ağır bir vergilendirme yaptıkları hipotezini geliştirmişlerdir. Bu tasvirde, anlatılmak istenen devletin daima vergi gelirlerini arttırmaya çalışan monolitik (tek parçalı) bir Leviathan olduğudur. Bu meseleye cevap olarak yani, fazla vergilendirmeyi sınırlandırmak için tek yolun devleti politik ve mali otoriteyi merkezileştiren etkin yasalar aracılığıyla kısıtlamak olduğunu belirtmişlerdir. Böylece, devlet bireysel hak ve sözleşmeleri icraata koyan ve tesis eden “koruyucu devlet” haline gelmiş olmaktadır (Vo, 2010, s. 664).

Brennan ve Buchanan tarafından oluşturulan “Leviathan” tezi aynı zamanda da rekabet tezi olarak adlandırılmaktadır. Buchanan’a göre 20. yüzyılın ikinci yarısı politikacıları “siyasi gelir”lerini maksimize etmek ve yeniden seçilme şanslarını arttırmak için kamu harcamalarını genişlettiği ve “çıkar politikalarının” yaşandığı bir süreçtir. Siyasetçiler kendi çıkarlarını korumak için kamu harcamalarını gereğinden fazla arttıracaklardır. İdeal bir demokraside bu durumları kısıtlayıcı bir güç olmalıdır. Merkezi olmayan bir yönetimde yani yerleşen bir yönetimde ise, sınırlandırma olacağı için gereksiz kamu harcamaları yapılmayacaktır (Bussemeyer, 2008: 453). Baskaran tarafından yapılan bir çalışmada, merkezi hükümetin ideolojisinin kamu sektörünün büyüklüğünde mali yerleşmenin etkisini arttırmak için önem taşıdığı bulunmuştur (Baskaran, 2011, s. 501).

Özetle, Brennan ve Buchanan hükümetin büyüklüğü üzerinde bir kontrol sağlanması amacıyla yerleşmeyi önermektedirler. Ayrıca, Brennan ve Buchanan’a göre: “*Ekonomiye devletin müdahalesi daha az olmalıdır, diğer şartlar sabitken, vergi ve harcamaların yerleşme ölçüsü ne kadar fazla ise, birimler de o kadar homojen ve bölgeler daha küçüktür.*” Mali federalizm literatüründe bu yaklaşım Leviathan hipotezi olarak bilinir hale gelmiştir (Yeung, 2009, s. 2).

1990 yılından sonra çok katlı devletin yapı ve işleyişine yeni bir anlayış

sağlayan mali yerleşmenin ikinci kuşak yaklaşımları ortaya çıkmaya başlamıştır (Karabacak, 2012: 389). Bu yaklaşıma katkı sağlayan yol gösterici önemli çalışmalardan bazıları Weingast (1995), Seabright (1996), Lockwood (2002) ve Besley ve Coate (2003) tarafından yapılmıştır.

İkinci kuşak yaklaşımlar, *“politik ve mali kurumların şekillendirdiği teşviklere ve bu teşviklerin faydayı maksimize etmeye çalışan katılımcılarda neden oldukları davranışlara odaklı, yetersiz bilgi ve kontrol ortamında söz konusu bu çeşitli kurumların işleyişini inceleyen mali federalizmle ilgili yeni bir alan”* olarak ifade edilmektedir. Bu kuşağın temel amacı, birinci kuşakta olduğu gibi etkin kamu mali sunan ve piyasaları koruyan bir yerleşme anlayışını geliştirmektir. İkinci kuşak, geleneksel kuramın iki temel (iyilikseverlik ve tekdüzelik) dayanağına itiraz etmekte ve eksikliklerini ortaya koymaktadır (Karabacak, 2012, s. 393-413).

Weingast (1995), rakip bölgelerin (competing jurisdictions) güvenilir tahhüt ve düşük işlem maliyetleri için nasıl teşvik yarattığını araştırmak için piyasa yanlısı (dostu) federalizm (market preserving federalism) kavramını tanıtmıştır. Weingast, kurumsallaşmış her düzeydeki birimin özerkliği ile birlikte hükümetin hiyerarşisi göz önünde tutulduğunda içerisinde (i) yerel yönetimlerin ekonomi üzerinde düzenleyici sorumluluklarının olduğu, (ii) yerel yönetimler diğer bölgelere mal ve hizmet ticaretini engelleyemesin diye müşterek bir pazarın temin edildiği (iii) yerel yönetimlerin katı bütçe sınırlamasıyla karşılaştığı piyasa yanlısı federalizmini modellemiştir. Bu model piyasaların etkin işleyebilmesi için nasıl bir politik yapı olması gerektiğini ve yerel yönetimlerin nasıl daha etkin bir hale dönüştürülebileceğini araştırmaktadır (Weingast, 1995: 25; Vo, 2010, s. 673-674). Ancak her ülkede aynı sonuçlar ortaya çıkmamaktadır. İyi kurumsal düzenlemelerin yapılmadığı ülkelerde yerleşme farklı sonuçlar hatta sakıncalar doğurabilmektedir.

Seabright (1996) yaptığı çalışmada, eksik sözleşmeler kapsamında yerleşmeyi hükümetin denetim haklarının tahsisinde bir sorun olarak modellemeyi hedeflemektedir. Bu yaklaşım ile değişik yerlerdeki ihtiyaç farklılıklarına ve tercihlerine daha duyarlı politikalar ortaya çıkmıştır. Bu modelin diğer sonuçları aşağıdaki gibidir (Seabright, 1996, s. 85-86):

1. Yerleşme, yönetimlerin kendi vatandaşlarına karşı hesap verebilirlik sorumluluğunu arttırmada değerli olabilir.
2. Yerleşmenin bir sonucu olarak iyileştirilmiş hesap verebilirlik, yerleşim alanları arasında yayılmalardan kaynaklanan dışsallıklara

karşı ayarlanmalıdır:

3. Eğer bölgeler yeterince homojen değilse, yerleşme önem derecesi daha az olan yerleşim yerlerinde hükümetin hesap verebilirliğini azaltabilir.
4. Merkezi yönetimin faydaları politikalar arasında ve bölgeler arasında değişiklik gösterebilir. Merkezileşme bazı bölgeler için iyi, bazı bölgeler için kötü olabilir.
5. Eğer politikaların birbirine olan etkisinin yaklaşık olarak önemini ölçmek mümkünse bazı politika alanlarında güç tahsisi durumuna göre karar verilebilir.
6. İktidardakilerin temsil ettikleri vatandaşlar gibi merkezileşme ve yerleşme arasındaki seçime bağlı çıkarlarının aynı olmasına gerek yoktur, bu yüzden kendi tercihleri ve beyanları vatandaşlar tarafından beklenen yararlar için iyi bir rehber olmayabilir.
7. Merkezi yönetimler, bölgeler arasında en yüksek transferleri kendilerine yapma eğiliminde olmaktadır.
8. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki vergi dışsallıkları, yasal alanlar arasındaki bu tür dışsallıkların etkilerine zıt olarak yüksek miktarda vergi alma eğilimlerini arttırabilir.

Seabright, Weingast'ın aksine mali federalizm analizine "tamamlanmamış sözleşme" ya da "eksik sözleşme" kavramını kullanmıştır. Sözleşmedeki bazı bilgileri kanıtlanamadığı için bu şekilde tanımlamaktadır. Politik yükümlülük yerleşme için örgütsel bir motivasyon olabilir. Bunun aksine, eksik sözleşme ile ilişkilendirilen mekanizmalar hükümetin farklı seviyeleri arasındaki politik işbirliği için daha geniş bir kapsam sağladığında merkezileşme daha çok tercih edilebilir. Sonuç olarak, tercih edilen mekanizmadaki karar, ilgili bölgeler arasındaki dışsallıkların benimsenmesinden ve mali merkezileşme altındaki azaltılmış yükümlülük yüzünden artan fiyatlardan elde edilen karlar arasındaki göreceli büyüklüğe bağlıdır (Vo, 2010, s. 673-674).

Lockwood'a (2002) göre, merkezileşmenin maliyeti tek düzeylik politikası değildir. Bu, yasama sürecinin faydalara duyarlılığının eksikliği ve maliyet paylaşımından dolayı projelerin etkisiz seçimi olarak ifade edilmektedir. Dışsallıklar oluşmasa bile bazı bölgeler merkezileşmeden mutlaka kazanç sağlayacaklardır. Bu durumda merkezileşme asla pareto etkin olamayacaktır.

caktır. Çünkü maliyet havuzlaması daima yüksek maliyetli bazı bölgelere fayda sağlayacaktır (Karabacak, 2012: 399, Lockwood, 2002, s. 315).

Besley ve Coate (2003) yaptığı çalışmada, kamu harcamalarının yerleşmiş ve merkezi yönetimlerin göreceli avantajlarının uzun süredir kamu ekonomistlerinin ilgi odağı olduğunu belirtmişlerdir. Onlara göre merkezileşmenin dezavantajı, bölgelerin tercihlerine karşı duyarsız olan “herkese uyan” politika üretmesidir. Ancak, bu dezavantaj bir varsayımı izler ve merkezi hükümetlerin seçmek zorunda olduğu kamu harcamalarının tekdüze seviyeleri kısıtlaması hafifletilmiştir. Genel yaklaşım merkezileşmenin her zaman tercih edilmekte olduğunu göstermektedir. Yaptıkları çalışmada, siyasi ekonomik kaygılardan kaynaklanan merkezileşmenin dezavantajlarına alternatif bir görüş önermektedirler (Besley-Coate, 2003, s. 2628).

Lockwood (2002), Besley ve Coate (2003) için başlangıç noktası Oates’in yerleşme yaklaşımıdır. Fakat bu yazarlar Oates’inde varsaydığı gibi, ulusal yönetim tarafından temin edilen mal ve hizmetlerin tam olarak homojen olmadığına işaret ederler. Kamu mallarının ve hizmetlerin ulusal yönetim tarafından sağlanmasının bölgeler arasındaki farklılığın temel nedeni olduğu kabul edildiğinde, Oates’in geliştirdiğinden farklı bir mali çerçeveye ihtiyaç vardır. Onların sistemlerinde, ulusal yönetim tarafından sağlanan mal ve hizmet merkezi kanunlar tarafından belirlenen yerel olarak dizayn edilen mal ve hizmetlerden oluşmaktadır. Ulusal yönetim organı daima yerel bölgelerden yerel olarak seçilen temsilcilerden oluştuğu için bu daha makul olarak görülmektedir. Fakat Oates’in yerleşmiş mali düzenlemelerin etkinliği üzerine geniş eksenindeki bulguları içerisinde yetki çevresi arasındaki dışsallıkların küçük ve bölgelerin heterojen olduğu modellerde yeniden üretilmektedir (Vo, 2010, s. 674).

Mali yerleşmenin ikinci kuşak yaklaşımına bir diğer katkı, denkleştirme yardımlarının dışsal olarak belirlenmediğine işaret eden Petchey ve Levchenkova (2002, 2004) tarafından ortaya konan mali yerleşme çalışmalarından gelmektedir. Bunun sebebi denkleştirmenin asıl mali davranışla ilişkili olarak belirlendiği mali standartlar bakımından garanti edilmesidir. Bu durumda, eyaletlerin mali kararlarında stratejik davranışları için özendiriciler vardır. Bu, eyaletlerin stratejik davranışlarını göz önüne alan bir “denkleştirme oyunu” ve etkililiği arttıran gelişen öneriler için bir temel sağlamaktadır (Vo, 2010, s. 674).

İkinci kuşak, merkezileşme ve yerleşme arasında takasın heterojenlik ve dışsallıklar arasında ortaya çıkan bir kazanç veya kayıp ilişkisine

dayandığını aynen kabul etmektedir. Ancak, birinci kuşağın önerisinden farklı nedenlerle böyle olduğunu ispatlamaya çalışmaktadır. Anlaşılacağı üzere de, yerelleşme ve merkezileşme takasını anlamak için birinci kuşak tarafından ihmal edilen politik karar alma ayrıntılarının modelleştirilmesini önerirler ve yasama organının işleyişini ve kurallarını sorgulamaktadırlar (Karabacak, 2012, s. 399; Oates, 2005, s. 357; Vo, 2010, s. 675).

### **Mali Yerelleşmenin Temel İlkeleri**

Mali yerelleşme kavramı ile ilgili literatürde farklı birçok çalışma bulunmasına rağmen kavrama ilişkin ilkeleri belirten çok az çalışma bulunmakta, genel olarak unsurları üzerinde durulmaktadır. Ancak çalışmalarda mali yerelleşme üzerine yapılan farklı tanımlamalarda ilkelerine yer verildiği görülmektedir. Yani ilkeler teker teker sayılmak yerine kavramın tanımlamalarında yer almaktadır (UNDP, 1999, s. 1-2).

#### **Özerklik**

*Özerklik* (autonomy), kendi kendini yöneten ve Yunancada bağımsız anlamına gelen kelimedenden türetilmiştir. Özerklik, bireysellik ve kendi kendine yönetim ile yakından ilişkili bir kavramdır (Collier, cogprints.org/2289/3/autonomy.pdf). Türk Dil Kurumu güncel sözlüğünde ise özerklik; “bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk” olarak tanımlanmaktadır (TDK, www.tdk.gov.tr).

Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve yasalar çerçevesinde kamu hizmetlerinin vatandaşın yararına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi şeklinde ifade edilmektedir (Akin, 1997, s. 115). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da kavramın aynı şekilde tanımlandığı görülmektedir (3. Md.). Yerel özerklik, yerel yönetimlerin önceliklerin belirlemede bağımsızlığa ve esnekliğe sahip olması ve merkezde karar alma belirsizliği ile kısıtlı olmamasıdır. Mali transferler açısından bakıldığında vergi tabanı paylaşımı, formüle dayalı gelir paylaşımı veya blok transferler bu amaç ile tutarlıdır (Shah, 1994, s. 30) ve yerel yönetimlerin özerkliğini zedelememektedir.

Mali yerelleşme kavramına ilişkin olarak yapılan teorik çalışmalarda ortaya çıkan en belirgin ilke özerkliktir. Yerel yönetimler açısından özerklik, yerel yönetimlerin kendi harcama önceliklerini belirlemede yani karar vermede ve uygulamada bağımsız olmaları anlamına gelmektedir. Eğer öncelikler merkezi yönetim tarafından belirleniyorsa, o zaman bu yerelleşme değildir; çünkü bu durum yerel yönetimlere merkezi hükümetin

bir uzantısı olarak davranılıyor düşüncesini ortaya çıkarmaktadır (UNDP, 1999, s. 1). Yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk olması mali yerelleşmenin en temel ilkesidir. Bu ilke diğer ilkelerinde temelini oluşturmakta ve bu ilke var olmadığı sürece yerel yönetimler tam anlamıyla yerelleşmiş olmamaktadır.

### ***Gelir Yeterliliği***

Yerel yönetimlerin özerk olabilmesi için ise, temel koşul gelir yeterliliği (revenue adequacy) ilkesidir. Yerel yönetimler açısından gelir yeterliliği, yerel yönetimlerin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerini kendi mali kaynağını kullanarak yerine getirmesini ifade etmektedir. Bu ilke ile kendi kendine yeten yönetim birimleri oluşturulmak istenmektedir. Bu sayede, karar alma ve uygulama süreçlerine yapılacak müdahalenin önüne geçilmektedir.

Görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olamayan yerel yönetimler bağımsız karar alabilme yetkisine sahip değildirler. Bu nedenle, yerel yönetimlerin yükümlülüklerini karşılamak için kullanılabilir gelirleri olmalıdır. Bu ilke, yerel yönetimlerin doğrudan kendilerine verilen hizmetleri sunmak için ihtiyaç duydukları her şeyin mutlaka olacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü yerelleşmenin uygulanması için güçlü bir sebep, merkezi hükümetlerin artık böyle kaynaklara sahip olmaması ve yatırım düzeylerini önemli ölçüde küçültmeleri gerektiğidir. Bu, merkezi hükümetin yerelleşmiş fonksiyonlar için kullanılabilir olduklarından dolayı (transferler ya da gelir paylaşımı yoluyla) bu tür kaynakları paylaşması gerektiği ve yerel yönetimlerin harcama fonksiyonları ile orantılı olan gelir sorumluluklarını devretmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Merkezi bakanlıklara yerel yönetimlere devredilmiş fonksiyonlar için ulusal kaynakları tüketme izni verilmemelidir (UNDP, 1999, s. 1).

### ***Öz kaynak***

Öz kaynak (equity), kelime anlamı olarak “dışarıdan yardım almadan kendi imkânları kullanılarak sağlanan maddi varlık” şeklinde ifade edilmektedir (TDK, www.tdk.gov.tr). Yerel yönetimler açısından öz kaynak ise, merkezi yönetimden alınan transferler ve yardımlar hariç, sadece yerel yönetimlere ait maddi nitelik taşıyan her şeydir. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının olması, merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltan önemli bir unsurdur. Mali kaynak açısından güçlü ve özerk yerel yönetimlerin varlığı yerel yönetimlere, anayasa ve yasalar çerçevesinde kendilerine verilmiş olan yetkilerini daha serbest olarak kullanabilme imkânı sağla-

maktadır.

Mali özerkliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin mali kaynaklarının çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması ve öz gelirlerin oranını belirleyebilme hakkının olması gerekmektedir. Yani, yerel yönetimlerin kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebildikleri ve toplayabildikleri kaynaklar olarak ifade edilebilen öz gelirlere sahip olması mali özerkliğin temel koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisinde öz kaynak gelirlerinin payının daha fazla olması hem yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan bağımlılığını azaltmakta hem de seçilmiş yerel organların sorumluluklarını hafifletmektedir. Böylece yerel yönetimlerin merkezi yönetim yerine halkın isteklerine önem vermeleri sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelir oranlarının düşük olması ise, merkezi yönetimin keyfi ve yanlış uygulamalar yapmasına ve yerel hizmetlerin aksamasına neden olarak yerel özerkliği tehdit altına sokmaktadır (Yüksel, 2005, s. 284).

Gelir yeterliliğine sahip olabilmek için yerel yönetimlerin öz kaynaklarını etkin, etkili ve ekonomik olarak kullanması gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimler merkezi yönetimin uzantısı birimler olarak kalacaklardır. Yerel yönetimler için fonlar ihtiyaç faktörleriyle ve ters orantılı olarak kendi vergilendirme kapasitesiyle olumlu yönde değişiklik göstermelidir. Bu, merkezi hükümetin yerel yönetimlerin kendine özgü ihtiyaçları ile ilgili gelir tahsislerine dikkatli bir şekilde göz atması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu kural genellikle yerel yönetimleri temel karşılanmamış ihtiyaçlar, yoksulluk endeksi, nüfus yoğunluğu, uzaklık gibi kriterlere göre ayıran bir paylaşırma formülü vasıtasıyla uygulanmaktadır (UNDP, 1999, s. 1).

### **Öngörülebilirlik**

Yerel yönetimler, kendileri için mevcut olan gelirleri hem kendi kaynaklarından, hem vergilerdeki otomatik paylarından, hem de belirli amaçlar için olan transferlerden tahmin edebilmelidir. Bütçe doğruluğu iyi yönetim için esastır. Vergi paylaşımı için otomatik düzenlemeleri önleyen hemen hemen her sistem ve/veya transferler siyasallaşmaya ve idari yetkiye açık olacaktır. Bu yüzden bir veya daha fazla formül ile uyum içinde olan, "otomatik" bir temel üzerine mümkün olan ölçüde kaynakları paylaşan sistemi bölmek önemlidir. Yani öngörülebilirlik (predictability) ilkesi, yerel yönetimlerin gelirlerini önceden öngörmesi ve buna uygun olarak planlama, bütçeleme gibi temel yönetim aşamalarını doğru bir şekilde yerine getirebilmesi için oldukça önemlidir (UNDP, 1999, s. 1).

Öngörülebilirlik ilkesi yerel yönetim birimlerinin alacakları payların tahmin edilebilirliğini garanti ettiği için oldukça önemlidir (Shah, 1994: 30). Çünkü yerel yönetimler gelirleri hakkında açık bir bilgiye sahip olmazlarsa, ne kadar borçlanma yapmaları gerektiği konusunda ve borçlanma ödemelerinde sıkıntı yaşarlar. Bunun yaşanmaması için gelir sistemi değişken olmamalıdır (UNDP, 1999, s. 1).

### ***Kaynak Tahsisi***

Çeşitli faaliyetlerin farklı düzeylerde gerçekleştirilebileceği ve kaynakların sınırlı olduğu durumlarda, hangi faaliyetin hangi düzeyde gerçekleştirileceğinin, yani hangi faaliyete ne kadar kaynak ayrılacağına saptanması, kaynak tahsisi (resource allocation) problemi olarak adlandırılmaktadır (Moralı ve Çelikoğlu, 2001, s. 95). Kaynak tahsisi, bütçe politikasının klasik fonksiyonu olarak da kabul edilmekte ve uygun gelir dağılımının sağlanması ve saptanması kaynak tahsisinin önemli bir görevi olmaktadır (Musgrave, 2004, s. 21). Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için de kaynak tahsisi önceliklerinin doğru saptanması gerekmektedir.

Kaynak tahsisi, yönetim kaynakların kullanılması yoluyla işlevlerini yerine getirmektedir. Bunlar; insan kaynağı, doğal kaynaklar, teknolojik kaynaklar ve mali kaynaklardır (Yıldız, 2013, kontrol.bumko.gov.tr). Verim elde etmek için yerel yönetimlere tarafsız bir şekilde gelir aktarılması gerekmektedir. Diğer bir deyişle verimlilik, gelirlerin yönetim esnekliğine izin vermemesi ya da giderlerin aşırı ön denetimini (merkez onayı) gerektirmesi derecesine kadar azalacaktır (UNDP, 1999, s. 1).

### ***Basitlik***

Gelir paylaşımının yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında ne kadar, hangi amaçla paylaşıldığının vatandaş tarafından anlaşılabilmesi için basit (simplicity) ve şeffaf olması gerekmektedir. Yani uygulanan paylaşım sistemi ile yerel yönetimlerin gelir miktarı ve kullanım amacının vatandaş tarafından bilinmesi önemlidir. Bu sayede vatandaş yönetime daha fazla katılarak demokratik yönetim kültürü gelişecek aynı zamanda da hesap verebilirlik mekanizmaları gelişecek ve son olarak da vergiden kaçınma azalacaktır. Diğer bir yandan basitliğin sağlanabilmesi için, merkezi yönetim tarafından yapılan mali yardımlar (grantsmanship) çok değerli olsa bile verilmemelidir. Eğer politikacı veya memurlarda yardım yaklaşımı yaygın olursa, bu sistemlerin güvenilirliğini ve şeffaflığını zayıflatacaktır (UNDP, 1999, s. 1).



Mali transferler açısından bakıldığında yerel yönetimlerin belirli periyodlarda, önceden belirlenmiş oranlarda pay alması mali transfer sisteminin basitlik ve öngörülebirlilik ilkesine uygun olduğunu göstermektedir.

### ***Teşvikler***

İyi yönetimin ve etkin hizmet sunumunun ödüllendirilmesi yani teşvik (incentive) verilmesi gerekmektedir. Bu teşvikler sayesinde yerel yönetimler mal ve hizmet sunumunda vatandaş memnuniyetini arttıran yöntemler kullanmada daha istekli olacaklardır. Yardım alma yerine teşviklerin uygulanması çok daha önemlidir ve teşvik oluşturma'nın çeşitli yolları bulunmaktadır. Tercih edilen teşvikler hem yerel düzeyde hem de merkezi düzeyde yönetime olan güven duygusunu arttırmaktadır (UNDP, 1999, s. 1).

Yönetimler arası transferler yapılırken önerilen transfer planı, etkin mali yönetim için teşvikler sağlaması ve verimsiz uygulamalardan vazgeçilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin açıklarını finanse etmek için özel transferlerin yapılmaması gerekmektedir (Shah, 1994, s. 31) Çünkü bu durum iyi yönetim ve etkin hizmet sunumu ile bağdaşmamakta ve teşviklerin önemini ve amacını zayıflatmaktadır.

Merkezi yönetimler teşvikler aracılığıyla hem halkın ihtiyaçlarının daha iyi karşılanmasını sağlamakta, hem de yönetimlere olan güven duygusunu arttırmaktadırlar. Yerel yönetimler açısından ise, sunulan bir hizmet nedeniyle teşvik alması yerel yönetimlerin istekliliğini daha da arttırmaktadır. Bu nedenle teşvik sisteminin adil ve objektif kriterlere uygun işlemesi gerekmektedir. Teşvikler verilirken siyasi tercihler göz önünde bulundurulduğunda ve merkezi yönetimin uygulamak istediği politikayı hayata geçirmek için kullanıldığında ortaya çıkan olumlu sonuçların tam tersinin yaşanması muhtemel görünmektedir. Ayrıca, teşvikler merkezi yönetimin belirttiği amaçlara göre değil, yerel yönetimlerin planladıkları veya istedikleri amaç için kullanma serbestisi sağlanmalıdır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği ile de bağdaşmamaktadır (UNDP, 1999, s. 1).

### ***Yerel Yönetimlere Yapılan Bağışlar İçin Güvenlik Tedbirleri (Safeguards for Grantors)***

Merkezi yönetimin belirli amaçlar için fon transferi veya sadece vergi gelirlerinin bir kısmının paylaşımı olduğu zaman hedeflerin yerine getirilmesini sağlamak adına bazı önlemler almak için amacına uygun bir denetim görevi bulunmaktadır. İlk durumda bir gözetim rolü uygundur, daha sonraki durumda en önemli rol, birikmiş yerel yönetimlerin proje

taahhütleri ve borçlanmanın belirli güvenli düzeylerini aşmamalarını sağlamaktır (Eğer finansman yoluyla bütçe açıklarına sebep olmalarına izin verilirse). Burada işin püf noktası “güvence” kuralı ve “özerklik ve kaynak tahsisi” kuralları arasında bir denge sağlamaktır (UNDP, 1999, s. 1). Bağış veya borçlanma yoluyla yerel yönetimlerin elde ettiği gelirler veya gayrimenkuller ise, amacına uygun olarak kullanılmalıdır. Örneğin, kadın sığınma evi yapılması amacıyla devredilen bir gayrimenkul, başka bir amaç için kullanılmamalı ve satılmamalıdır.

### **Mali Yerelleşmenin Unsurları**

Başarılı bir mali yerelleşme programı için mali yerelleşmenin dört ayağı olarak adlandırılan yapı taşları yani unsurları şunlardır: görev ve harcama tahsisi, gelir tahsisi, mali transferler ve borçlanma (Yao, 2006, s. 22; UNDP, 2005, s. 7). Mali yerelleşmenin bu dört temel unsuru birbirleriyle yakından bağlantılıdır, hatta iç içe geçmiştir. Bir unsurunda yapılacak bir değişiklik, diğerleri üzerinde de önemli etkiler yaratmaktadır (Güner-Yılmaz, 2010, s. 1).

### ***Yönetimler Arası Görev ve Harcama Tahsisi***

Hangi hizmetlerin ve harcama sorumluluklarının hangi yönetim birimi tarafından yapılması gerektiği mali yerelleşmenin ilk ayağını oluşturmaktadır. Hangi hizmetlerin kimler tarafından yapılacağına karar verilirken dikkat edilmesi gereken bazı kıstaslar bulunmaktadır. En çok üzerinde durulan kıstaslar; yerindelik ilkesi, hizmetin fayda ve maliyet alanı, dış-sallıklar ve ölçek ekonomileridir (Falay, 2006, s. 10-12).

Harcama bakımından yerelleşme, yerel yönetim harcamalarının genel yönetim harcamalarına oranı olarak ölçülmektedir. Esas olarak bu tür bir oran yerel yönetimlerin yönetim ve kamu hizmetlerinin sunumundaki sorumluluğunu ölçmektedir. Yerel yönetimlerin yetkisi altında ve dolaşısıyla yerleşmiş karar vermenin yararları ve tehlikelerine bağlı olan belirli bir sektördeki kamu harcamalarının payını göstermektedir. Eğer yerel yönetimler sadece üst düzey hükümetlerin harcama şubesi olarak hareket eder ve hükümetler arası gelire bağlı şartlılık ilkeleri tarafından kısıtlanırsa yerel/merkezi giderlerin oranı yanıltıcı olabilmektedir (Yao, 2006, s. 24-25).

Harcamaların yerelleşmesine karşı farklı argümanlar bulunmaktadır. Öncelikle, yerel yönetimler için kamu malları hususunda ölçek ekonomileri eksikliği olabilir. Kurumsal ve idari kapasite eksikliği yüzünden yerel yönetimler için bilgi ve koordinasyon maliyeti daha yüksek olabilir. İkincisi,

eğer yerel çıkar grupları güçlüyse, yerelleşme yerel sorumluluğun eksikliğinde yolsuzluğu ve sosyal parçalanmayı arttırabilir. Üçüncüsü, yerelleşme yerel yönetimler arasında rekabet ve siyasi gerginliği arttırabilir. Dördüncü olarak, hükümetin farklı katmanları arasındaki koordinasyon sorunları açık hükümlere neden olabilir ve bu nedenle mali reformlara ve makroekonomik uyumun sağlanmasına engel olabilir. Son olarak, merkezi hükümet siyasi kaygılar nedeniyle güvenilir bir sıkı bütçe kısıtlaması öneremeyebilir (Neyapti, 2010, s. 156).

Busemeyer, mali yerelleşme ve kamu harcamaları ilişkisi üzerine birbiriy-le yarışan üç hipotez bulunduğunu ifade etmiştir. Bunlar; (H1) Mali yerelleşme kamu harcamalarının toplam seviyesiyle negatif ilişkilidir (rekabet tezi), (H2) Mali yerelleşme kamu harcamalarının toplam düzeyi ile sistematik olarak ilişkili değildir (Oates'in yetki dağıtım tezi), (H3) Mali yerelleşme kamu harcamalarının toplam düzeyi ile olumlu ilişkilidir (harcama rekabeti) (Busemeyer, 2008, s. 456). Literatürde bu hipotezlerin doğruluğu konusunda tartışmalar devam etmektedir.

Birçok merkezi yönetim, mali yerelleşmenin ilk ayağı olan “harcama sorumluluğu” ile ilgili olarak görev ve sorumluluklar için yapılan harcamalar ile ilgili endişe duymaktadırlar (Yao, 2006, s. 22). Ancak burada önemli olan bir hizmeti kimin yaptığı değil, nasıl yaptığı olmalıdır. Hangi yönetim birimi hizmeti daha etkin ve daha ucuza yapabilecekse o birimin yapması kamu kaynaklarının kullanımı açısından daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

### ***Yönetimler Arası Gelir Tahsisi***

Mali yerelleşmenin ikinci ayağı olan “gelir tahsisi” ile ilgili en önemli konu hangi gelir kaynaklarının yerel yönetimler tarafından kullanılması gerektiğidir. Gelirlerin tahsisinde ana fikir, mali yerelleşme bağlamında, yerel yönetimlerin bazı görevlerini yerine getirebilmeleri için bazı gelirlerin onlara verilmesidir. Gelir tahsisini gerçekleştirmek için bazı vergiler yerel yönetimlere devredilmelidir. Genel ilke olarak yerel yönetimlerin gelirleri mümkün olduğunca sabit ve yerel vergileri halkın yararına yönetilmesi kolay olmalıdır (Yao, 2006, s. 23).

Mali yerelleşme açısından aşağıdaki tanımlamalar ulus altı yönetimler (UAY) yani yerel yönetimlerin gelirler üzerindeki özerklik seviyesini azalarak ifade etmektedir (OECD, 1999, s. 11).

- UAY vergi oranı ve vergi tabanını belirler;

- UAY yalnızca vergi oranını belirler;
- UAY yalnızca vergi tabanını belirler;
- Vergi paylaşımı düzenlemeleri;
  - UAY gelir bölünmesini belirler,
  - Gelir bölüşümü sadece UAY onayı ile değiştirilebilir,
  - Gelir bölüşümü mevzuata uygun olarak tek taraflı merkezi hükümet tarafından değiştirilebilir,
  - Merkezi hükümet tarafından yıllık bütçe sürecinin bir parçası olarak gelir bölüşümü belirlenir.
- Merkezi yönetim alt ulusal yönetimin vergi tabanı ve vergi oranını belirler.

Her ülkede uygulanan gelir paylaşırma sistemi farklıdır. Yukarıdaki ifadeler, ülkeler tarafından uygulanan gelir paylaşırma sisteminin özellikleri arasında yer almaktadır. Bazı ülkelerde yerel yönetimlere daha fazla gelir özerkliği, bazılarında daha sınırlı düzeyde özerklik, bazılarında ise tamamen merkezi yönetimin kontrolünde bir özerklik verilmektedir.

### ***Yönetimler Arası Mali Transferler***

Yerel gelir kaynaklarına bakılmaksızın yerel ve merkezi yönetimler arasındaki transferler birçok ülkenin kamu finansmanının önemli bir özelliğidir. Yönetimler arası transferler için iyi dizayn edilmiş bir sistem her yerleşme stratejisi için gereklidir (Bird, 1993, s. 217). Birçok ülkede yerel yönetimler kamu hizmetlerini karşılayabilmek için merkezi yönetimlerden transferler almaktadır.

Mali yerleşmenin üçüncü ayağı olan “yönetimler arası mali transferler” ile yerel yönetimler kendi harcama sorumluluklarını finanse edebilmek için yeterli gelire sahip olurlar (Yao, 2006, s. 23). Aynı zamanda da, yerel yönetimlerin mali özerkliği için transferlerin koşullu (bağlı) veya koşulsuz (serbest) olması önemli bir konudur. Koşulsuz bağışlar yerel yönetimlerin mali özerkliğini daha yüksek derecede sağlarken, koşullu bağışlar özerkliği sınırlamaktadır. Merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yapılan yardımların çoğunluğu koşulsuz bağışlar olduğunda mali transferler açısından ulus altı yönetimlerin özerkliği artırılmış olmaktadır (Vo, 2010, s. 669).

Mali transfer yöntemlerini açıklamak kolay olmamaktadır. Transferlerin tek tip ve basit modelleri tüm durumlar için uygun değildir. Bir transfer yöntemi tümüne uymayacağından, merkezi yönetimin yerel yönetimleri mümkün olduğunca iyi tanıması gerekmektedir. Örneğin; terziler kıyafet dikerken bir insanın kilo verme sözlerine çok fazla itimat etmemelidir aksi halde geliri azalacaktır. Bilhassa, transferler ülkelerin politik sisteminin doğasını yakından yansıttığı için, onların politik doğaları kendisinden zarar görmeden göz önüne alınmalıdır. Bunu gerçekleştirmek için yapay da olsa bir yol vardır: *amaçlardan* ziyade *etkilerine* odaklanmak. Bu çerçevede bunun gibi transferler ne iyi ne kötüdür, önemli olan bunların tahsis etkinliği, dağıtımda eşitlik ve makroekonomik istikrar sonuçları üzerindeki etkisidir (Bird, 1993, s. 217).

### **Yerel Yönetimlerin Borçlanması**

Mali yerelleşmenin dördüncü ayağı “yerel borçlanma”dır. Bu ayağı genellikle yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları ve hükümetten aldıkları transferlerin bütçe dengelemede yetersiz olduğu durumlarda ortaya çıkan bir durumdur. Prensipten, etkin mali yerelleşme politikası sıkı bir bütçe sınırlaması benimseyerek yerel yönetimlerin sorumlu davranmasını gerektirmektedir (Yao, 2006, s. 23-24).

Yerel yönetimlerin borçlanmalarını destekleyen üç ana neden bulunmaktadır. Birincisi, yerel yönetimlerin yatırım harcamalarını tamamen mevcut vergi gelirlerinden finanse edilmesinin eşitsizliğe neden olacağıdır. Yatırım harcamaları gelecek kuşaklar açısından büyük fayda sağlayacağı ve yerel yönetimler en azından bir dereceye kadar kendi harcamalarından sorumlu olabilsinler diye borçlanabilmelidirler. İkincisi, gelir ve gider arasındaki eşitsizlik olduğu durumlarda ekonomiler dalgalanma gösterdiğinden yerel yönetimlerin belirli yıllarda borçlanmaları gerekebilir. Üçüncüsü ve birinci kuşak teorisyenlerinin bakış açısıyla en önemlisi, yerel yönetimler tarafından yapılan borçlanmalar politik mali sorumluluğu teşvik ederek, kendi borçlarının hizmet ve yönetimi için sorumluluk almaları gerektiğini anlamalarına neden olabilir (Vo, 2010, s. 672). Bu üç durum mali yerelleşmenin de olası faydalarını ortaya koymaktadır.

### **Sonuç**

Bugün dünyada çoğu ülkede başlayan yerelleşme süreci ile birlikte mali yerelleşme kamu yönetimi reformlarında yer alan önemli bir konu haline gelmiştir. Mali yerelleşme hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler arasında popüler bir ekonomik kalkınma stratejisi olarak görülmektedir.

Mali yerelleşme aleyhine görüşler olmasına rağmen, ekonomik verimliliği ve etkililiği arttıran, demokratikleşmenin gelişmesine katkı sağlayan, yerel yönetimleri geliştirici etkileri olan, yolsuzluk sorununa çözüm olarak görülen, bütçe açıklarını kontrol altına almayı sağlayan, hesap verebilirlik mekanizmalarını güçlendiren ve uluslararası organizasyonlar tarafından teşvik edilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Kuruluşu ve Avrupa Birliği gibi uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar tarafından mali yerelleşme teşvik edilmektedir. Bu gelişmeler mali yerelleşmenin kamu yönetimi reformlarının itici gücü olarak etkisini hissettirmesini sağlamaktadır. Mali yerelleşme politikalarının yayılmasında etkin olan uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar yerel yönetimlerin güçlenmesine vurgu yaparak gelirler, harcamalar, borçlanmalar ve mali transferler konusunda daha özerk olmaları gerektiğine işaret etmektedirler. Bu da mali yerelleşmenin, küresel sermayeye yerel yönetimlerin kapısını açmaya yarayan bir araç olduğu eleştirisini gündeme getirmektedir.

Mali yerelleşmeye ilişkin olarak yapılan en önemli eleştirilerden biri de, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine paralel olarak yerele devredilen bazı görev ve sorumlulukların piyasaya devredilmesi ya da özel sektöre yaptırılmasıdır. Yani, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisinde yerelin lehine gelişmeler yaşanırken, devlet-piyasa ilişkisinde devletin aleyhine gelişmeler yaşandığı düşünülmektedir. Ulus devlet yapısını aşındıran bu değişim yerelleşme olgusunun olumsuz algılanmasına da neden olmaktadır. Ancak merkez-yerel ve devlet-piyasa ilişkisi kurulurken kamu yararı çerçevesinde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi kriterler dikkate alınarak görev paylaşımı yapıldığı takdirde bu sorunların çözülebileceği yaygın bir görüştür.

Mali yerelleşmeye ilişkin literatür incelendiğinde lehte ve aleyhte birçok görüşün mevcut olduğu ortaya çıkmaktadır. Musgrave, Tiebout, Oates ile Brennan ve Buchanan gibi alan yazındaki düşünürler tarafından geliştirilen yaklaşımlarda mali yerelleşmenin olumlu katkıları ortaya konularak, lehte görüşlere yer verilmiştir. Bu düşünürler tarafından ortaya konan yaklaşımların ortak noktasını, bazı hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından yapıldığı takdirde merkezi yönetimin ekonomik performansının daha verimli ve etkili olacağı tezi oluşturmaktadır. Tanzi ve Prud'homme ise oluşturdukları yaklaşımlar ile mali yerelleşme yaklaşımına karşı çıkarak, aksi durumların ortaya çıkarabileceğini ifade etmişlerdir. Aynı zamanda literatürdeki araştırmalara bakıldığında mali yerelleşmenin

avantajlarını ve dezavantajlarını gösteren nitel ve nicel çok sayıda akademik çalışma da bulunmaktadır. Bu çalışmalarda mali yerelleşme düzeyinin ölçülebilmesi için farklı göstergeler kullanılmıştır. En çok kullanılan iki temel gösterge gelirler ve harcamalar üzerinden yapılan değerlendirmelerdir. Ancak mali yerelleşme düzeyini ölçebilmek için tek bir gösterge yeterli olmamakta, kapsamlı bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Özellikle de mali yerelleşmenin gelir tahsisi, harcama ve görev tahsisi, borçlanma ve mali transferlerden oluşan dört temel unsuru üzerinde dikkatle durulması gerekmektedir.

Ölçümlenebilmesi için farklı göstergelere ihtiyaç olan, lehinde ve aleyhinde görüşlerin olduğu mali yerelleşme, bulunduğumuz yüzyıla hâkim olan etkin devlet anlayışının yerel düzeyde de sağlanabilmesi için birçok ülkede oluşturulmaya çalışılmıştır. Yaşanan gelişmeler mali yerelleşmenin yerelleşme reformlarının önemli bir parçası olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle ülkeler kendilerine uygun mali yerelleşme stratejileri oluşturmaktadırlar. Türk kamu yönetimi sisteminde de dünyadaki gelişmeler ile eş zamanlı olarak gerçekleşme de özellikle son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ile yerelleşme adına önemli adımlar atılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda yerelleşmenin olmazsa olmaz koşulu olan mali yerelleşme adına 2003 yılı sonrasında yapılan yasal düzenlemelerde değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetim birimleri mali açıdan özerk kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmakta ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payları artmaktadır. Bu değişiklikler Türkiye’de mali yerelleşme adına atılan somut adımlar olarak nitelendirilse de bu konuda daha fazla çalışma yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

### **Kaynakça / References**

Akın, C. (1997). Türkiye’de yerel özerkliğin anlamı, *Türk İdare Dergisi*, 69 (414), 66-82.

Bahl, R.(1998). Implementation rules for fiscal decentralization, *International Seminar on Land Policy and Economic Development*, Land Reform Training Institute, Taiwan, November.

Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization, *National Tax Journal*, XLVI (2), 207-227.

Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector, *European Journal of Political Economy*, 27 (3), 485-506.

Besley, T. ve Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local

public goods: A political economy approach, *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611-2637.

Brueckner, J. K. (2009). Partial fiscal decentralization, *Regional Science and Urban Economics*, 39(1), 23-32.

Busemeyer, M. R. (2008), The impact of fiscal decentralisation on education and other types of spending, *Swiss Political Science Review*, 14/3.

Collier, J., What is autonomy?, <http://cogprints.org/2289/3/autonomy.pdf>, (06.02.2013).

Crowley, G.R. ve Sobel, R. S. (2011). Does fiscal decentralization constrain leviathan? New evidence from local property tax competition, *Public Choice*, 149, 5-30.

Falay, N. (2006). Yerel yönetimlerin hizmet ve harcama sorumlulukları”, Ayşe Güner-Serdar Yılmaz (Editörler), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık.

Fiva, J. H. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 62(2), 250-280.

Güner, A. (2005). Mali özerklik çerçevesinde yerel yönetimlerin gelirleri üzerine bir değerlendirme, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs.

Güner, A. ve Yılmaz, S. (2006). *Mali yerelleşme: Teori ve uygulama üzerine yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık.

Haldenwang, C. V. (2010), Taxation, fiscal decentralisation and legitimacy: the role of semi-autonomous tax agencies in Peru, *Development Policy Review*, 28 (6), 643-667.

Hankla, C. R. (2013), When is fiscal decentralization good for governance?”, *The Journal of Federalism*, 39 (4), 632-650.

Kuo, N-L. (2010). Fiscal decentralization in Taiwan-a case study of the centrally-allotted tax revenue program and local financial accountability”, Nelson A. Rockefeller College of Public Affairs and Policy Department of Public Administration and Policy, (Yayımlanmamış Doktora Tezi).

Karabacak, B. N. (2012). Mali yerelleşme alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar: Kuşaklar arası çatışma mı?, *Maliye Dergisi*, 163, 389-415.

Kyriacou, A. P. (2011) “Fiscal Decentralization and Government Quality In The OECD”, Oriol Roca-Sagalés, *Economics Letters* 111.



Litvack J. ve Seddon J. (1999), *Decentralization briefing notes*, World Bank Institute Working Papers: The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>, (06.05.2013).

Lockwood, B. (2002). Distributive politics and the costs of centralisation, *Review of Economic Studies*, 69/2.

Mello, L. R. D. (2004). Can fiscal decentralization strengthen social capital?, *Public Finance Review*, January.

Moralı, N. ve Çelikoğlu, C. C. (2001), Proje seçimi ve kaynak planlaması için bir algoritma, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(2), 94-99.

Musgrave, R. A. (2004). *Kamu maliyesi teorisi*, Çev: Orhan Şener ve Yaşar Methi-bay, Ankara: Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

Neyaptı, B., Fiscal decentralization and deficits: International evidence, [http://econ.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2012/03/08-02-DP\\_BilinNeyapti.pdf](http://econ.bilkent.edu.tr/wp-content/uploads/2012/03/08-02-DP_BilinNeyapti.pdf), (05.05.2013).

Neyaptı, B. (2010), Fiscal decentralization and deficits: International evidence", *European Journal of Political Economy*, 26.

Neyaptı, B. (2005), Fiscal decentralization and socio-economic outcomes in Turkey: An empirical investigation, *Metu Studies In Development*, 32.

Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development, *National Tax Journal*, 46 (2), 237-243.

Oates, W. E., (1999). An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Oates, W. E. (2006). The many faces of the tiebout model, From William A. Fischel, ed., *The Tiebout Model at Fifty*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, ss. 21-45, <http://econweb.umd.edu/~oates/research/the%20many%20faces%20of%20the%20tiebout%20model.pdf> (06.02.2013).

OECD (1999). Taxing powers of state and local government, *OECD Tax Policy Studies*, No. 1, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/2399051e.pdf?expires=1384347053&id=id&accname=oid016331&checksum=6F62156D435F127C097325CB12D26B26>, (06.02.2013).

Rodden, J. A., Eskeland, G. S. ve Litvack, J. (2006). Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints, *National Tax Journal*, 59(2), 389-396.

Shah, A. (1994) The reform of intergovernmental fiscal relations in developing

and emerging market economies, *Policy and Research Series 23*, Washington, D.C.: World Bank.

Shah, A. (2006). Fiscal decentralization and macroeconomic management, *International Tax and Public Finances*, August, 13(4), 437-462.

Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model, *European Economic Review*, 40(1996), 61-89

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 Number 2*, February.

Smith, H. J. M. (2012). Fiscal decentralization and development: an analysis of city governments in Argentina And Mexico 1980-2010, (Yayımlanmamış Doktora Tezi).

Tanzi, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, World Bank Washington DC, [https://mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Fiscal\\_Federalism\\_Decimalization.pdf](https://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decimalization.pdf), (06.05.2013).

TDK, Güncel Türkçe sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53c111cd7e92f1.97602456](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53c111cd7e92f1.97602456), (06.02.2013).

TDK, Güncel Türkçe sözlüğü, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53c11f46875158.17999561](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.53c11f46875158.17999561), (06.02.2013).

UNDP (2005). Fiscal decentralization in transition economies: Case studies from the balkans and caucasus, Bratislava, <http://www.cea.org.mk/documents/studii/FiscalDecentralization2005%20UNDP.pdf>, (06.05.2013).

Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development, *Journal Of Law, Economics And Organisations*, 15(1), 1-31.

Weingast, B. R. (2006). Second generation fiscal federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development, August, <http://www.ifigr.org/workshop/IFIR-CESifo/papers/weingast.pdf>, (06.02.2013).

Vazquez J. M. ve McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth, *World Development*, 31(9), 1597-1616.

Vo, D. H. (2010). The Economics Of Fiscal Decentralization, *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657-679.

Yao, G. A. (2006). Fiscal decentralization and poverty reduction outcomes: Theory and evidence”, Georgia State University, (Yayımlanmamış Doktora Tezi).

Yıldız, A. B., Performans yönetimi ve bütçeleme, [http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3899,performansadayalibutcehazirlamauygulamabahadirypdf.pdf?0,\(06.02.2013\).](http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3899,performansadayalibutcehazirlamauygulamabahadirypdf.pdf?0,(06.02.2013).)

Yeung, R. (2009). The effects of fiscal decentralization on the size of government: a meta-analysis, *Public Budgeting & Finance*, 29(4), 1-23.

Yüksel, F. (2005). Yerel özerklik kavramı üzerine bir inceleme, Ed: Muhammet Kösecik-Hüseyin Özgür, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

## Summary

Local governments as providers of essential public services are gaining more importance day by day as a result of the increasing trend of decentralization. In Turkey, particularly by making efforts to concrete for decentralization since the 1980s, the process of restructuring the central government and local authorities' relation began in favor of local authorities. As result of this change it is seen that there is an increase in responsibility and authority given to local governments but there is no enough increase with financial resources in parallel to this. This case defined as the most important problem of local governments shows that fiscal aspects of decentralization is ignored.

Fiscal decentralization; as a concept that enhances economic efficiency and effectiveness, contributes to the development of democratization, develops local governments, is seen as a solution to the problem of corruption, helps to control budget deficits, strengthens accountability mechanisms and is encouraged by international organizations. Fiscal decentralization is supported by a number of international and supranational organizations such as the Organization for Economic Co-operation and Development, the World Bank, the United Nations, the International Monetary Fund, the United States International Development Agency and the European Union. These developments have made fiscal decentralization felt as the driving force of public administration reforms. International and supranational organizations that are effective in spreading fiscal decentralization policies point to the need for greater autonomy in revenues, expenditures, borrowing and fiscal transfers, with emphasis on strengthening local governments.

In recent years, the concept of fiscal decentralization has become increa-

singly popular. Fiscal decentralization refers to the fact that local governments have the authority to make independent decisions and implement, as well as to be autonomous in determining their own revenues and expenditures and have sufficient resources of self-sufficiency. Fiscal decentralization, which has become a widely spoken and debated concept, constitutes an important dimension of decentralization reforms in many countries of the world. The aim of the study is to deal with the concepts, principles and elements of the concept in order to understand the concept of multidimensional and non-common definition of fiscal decentralization.