TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YERELLEŞME VE AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE KOSOVA ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Eda BÜTÜÇ

Ankara - 2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YERELLEŞME VE AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE KOSOVA ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Eda BÜTÜÇ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Ankara - 2018

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

Eda BÜTÜÇ

YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YERELLEŞME VE AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE KOSOVA ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	İmzası
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ	.....
Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN	.....
Prof. Dr. Duran BÜLBÜL	.....

Tez Sınavı Tarihi: 27.09.2018

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ danışmanlığında hazırladığım "Yerel Yönetimlerde Mali Yerelleşme ve Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kosova Örneği (Ankara 2018)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 28.09.2018

Adı-Soyadı ve İmza

Eda BÜTÜÇ

Eda Bütüç

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

TABLOLAR LİSTESİ v

ŞEKİLLER LİSTESİ vii

GRAFİKLER LİSTESİ viii

KISALTMALAR LİSTESİ x

GİRİŞ 1

1. TEORİK ÇERÇEVE 5

1.1. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimler 5

1.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim 7

1.1.2. İdari Yerinden Yönetim 8

1.1.3. Mali Yerinden Yönetim 9

1.1.4. Ekonomik Yerinden Yönetim 11

1.2. Yerelleşme ve Yönetimlerarası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı 11

1.3. Mali Yerelleşme ve Teorik Tartışmalar 18

1.3.1. Birinci Kuşak Teoriler 19

1.3.1.1. Musgrave Yaklaşımı 19

1.3.1.2. Tiebout Modeli 21

1.3.1.3. Olson ve Mali Denklik Kavramı 24

1.3.1.4. Oates'in Yerelleşme Teoremi 24

1.3.1.5. Buchanan ve Kulüplerin Ekonomik Teorisi 26

1.3.1.6. Brennan ve Buchanan'ın Leviathan Modeli 28

1.3.2. İkinci Kuşak Teoriler 30
1.3.2.1. Weingast Yaklaşımı 30
1.3.2.2. Seabright ve Eksik Sözleşme Modeli 32
1.3.2.3. Lockwood Modeli 33
1.3.2.4. Besley ve Coate Modeli 35
1.3.2.5. Tommasi ve Weinschelbaum Modeli 36
1.3.3. Birinci ve İkinci Kuşak Teorilerin Değerlendirilmesi 37
1.4. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşmenin Ölçümü 40
1.4.1. Dikey Eşitsizlik ve Dikey Eşitleme 42
1.4.2. Yatay Eşitsizlik ve Yatay Eşitleme 44
1.4.3. Mali Yerelleşme Ölçümü 46
2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ YERELLEŞME UYGULAMASI: SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİYLE DEĞERLENDİRME 57
2.1. Almanya 58
2.1.1. Almanya'nın Yönetim Yapısı ve Yönetimler Arası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı 58
2.1.2. Almanya'da Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşme 61
2.2. Polonya 69
2.2.1. Polonya'nın Yönetim Yapısı ve Yönetimler Arası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı 69
2.2.2. Polonya'da Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşme 72
2.3. Slovenya 79

2.3.1. Slovenya'nın Yönetim Yapısı ve Yönetimler Arası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı 79

2.3.2. Slovenya'da Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşme....82

3. KOSOVA'NIN YEREL YÖNETİM YAPISI VE MALİ YERELLEŞME 89

3.1. Kosova'da Ekonomik ve Sosyal Yapı 89

3.2. Kosova'nın Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci 94

3.3. Kosova'nın Yönetim Sistemi 98

3.4. Kosova'nın Yerel Yönetim Yapısı 100

3.4.1. Merkez ve Yerel Yönetimin Rol ve Sorumluluk Paylaşımı 100

3.4.2. Yerel Yönetimlerin Yasal Çerçevesi ve Yerelleşme Süreci 104

3.4.3. Belediye Organları....109

3.4.3.1. Belediye Meclisi.... 110

3.4.3.2. Belediye Başkanı.... 113

3.4.4. Belediyelerin Bütçe Süreci 114

3.4.5. Kosova'da Yerel Yönetimlerin Karşılaştırmalı Gelir ve Harcama Büyüklüğü 118

3.4.6. Belediyelerin Mali Yapısı....124

3.4.6.1. Belediye Gelirleri 125

3.4.6.2. Belediye Giderleri 137

3.4.7. Belediyelerin Denetimi....141

4. AB'YE UYUM SÜRECİNDE KOSOVA'DA YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE MALİ YERELLEŞMENİN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER....145

4.1. Merkez ve Yerel Rol ve Sorumluluk Paylaşımının Değerlendirilmesi 146

4.2. Öz Gelirlerin Artırılması 148

4.3. Gelir Paylaşım Model Önerisi 152

4.4. Borçlanma 161

4.5. Kurumsal Öneriler 163

SONUÇ 167

KAYNAKÇA 176

ÖZET 198

ABSTRACT 199

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları ile Mahalli İdarelerin Karşılaştırılması..... 8

Tablo 2: Harcama Sorumluluğunun Atanması 17

Tablo 3: Almanya'da Yerel Yönetimlerin Sayısı 59

Tablo 4: Almanya'da Vergilerin Yönetimler Arası Paylaşımı 62

Tablo 5: Almanya ve Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı 66

Tablo 6: Polonya'da Yerel Yönetim Sayısı 69

Tablo 7: Polonya'da Yönetim Düzeylerine Göre Rol ve Sorumluluk Paylaşımı 70

Tablo 8: Polonya'da Yerel Yönetim Kademelerine Göre Öz Gelirler 72

Tablo 9: Slovenya'da 2016 yılı Nüfusuna Göre Belediyelerin Sayısı 79

Tablo 10: Slovenya'da Merkez ve Yerel Yönetimlerin Rol ve Sorumluluk Paylaşımı . 80

Tablo 11: Kosova'da 2011 Yılına Göre Genel Olarak Yerleşik Nüfus 90

Tablo 12: Kosova'nın Seçilmiş Ekonomik Göstergeleri (%) 91

Tablo 13: Kosova ve Bölge Ülkeleri Arası İşgücü Verileri, 2013-2015 92

Tablo 14: Kosova'da Belediyelerin Rol ve Sorumlulukları 101

Tablo 15: Kosova ve Çevre Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Sağlık Yetkilerinin Karşılaştırması 103

Tablo 16: Kosova'da Yerel Yönetim Gelir Büyüklükleri 119

Tablo 17: Avrupa Birliği'nde Yerel Gelirlerin ve Harcamaların Payları 120

Tablo 18: Kosova'da Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Yönetim Harcamalarına ve GSYİH'ye Oranı 121

Tablo 19: Kosova'da Genel Yönetim Harcamaları, Fonksiyonel Sınıflandırması..... 122

Tablo 20: Kosova Yerel Yönetim Bütçe Dengesi ve Transfer Hariç Denge..... 125

Tablo 21: Kosova'da Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Genel Yönetim Vergi Gelirlerine Oranı 132

Tablo 22: Kosova'da Yerel Vergi Gelirlerinin Yerel Harcamaları Karşılama Oranı.. 133

Tablo 23: Kosova'da Yerel Yönetim Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırması 137

Tablo 24: Kosova'da Yerel Yönetim Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırması (Yüzde Dağılım)..... 138

Tablo 25: Kosova'da Genel Transfer Oranının Artırılmasının 2016 Verileri Üzerinde Etkileri 160

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Mali Özerklik Piramidi 52

Şekil 2:Almanya'da Yerel Yönetimlerin Rol ve Sorumlulukları 61

Şekil 3:Kosova Kamu Sektörünün Yapısı 99

Şekil 4: Kosova Belediyelerinin Yerleşimi 108

Şekil 5: Kosova'da Yerel Öz Yönetim Yasasına Göre Belediyelerin Yasama ve Yürütme Yapısı 110

Şekil 6: Kosova'da Belediye Bütçesi Hazırlık Süreci ve Halkın Katılımı 115

Şekil 7: Kosova'da Genel Transferin Dağıtım Şeması..... 127

Şekil 8: Kosova'da Koşullu Eğitim Transferinde Belediye Payının Hesaplanması..... 129

Şekil 9: Kosova'da Koşullu Sağlık Transferinde Belediye Payının Hesaplanması 129

Şekil 10: Kosova'da Önerilen Genel Transfer Paylaşımı..... 157

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Almanya'da Genel Yönetim Harcamalarının Yüzde Dağılımı (%) 64

Grafik 2: Almanya'da Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2012 (%) 65

Grafik 3: Almanya'da Genel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)..... 66

Grafik 4: Almanya'da Genel Yönetim Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)..... 67

Grafik 5: Polonya'da Genel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)..... 75

Grafik 6: Polonya'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı, 2013 (%)..... 75

Grafik 7: Polonya'da Genel Yönetim Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%) 76

Grafik 8: Polonya'da Genel Yönetim Harcamalarının Yüzde Dağılımı (%) 77

Grafik 9: Polonya'da Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2012 (%) 77

Grafik 10: Slovenya'da Genel Yönetim Harcamalarının Yüzde Dağılımı (%) 85

Grafik 11: Slovenya'da Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2012 (%) 86

Grafik 12: Slovenya'da Genel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)..... 87

Grafik 13: Slovenya'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı, 2013 (%)..... 87

Grafik 14: Slovenya'da Genel Yönetim Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)..... 88

Grafik 15: Kosova'da 2010 yılı Yerel Yönetim Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%) 123

Grafik 16: Seçilmiş Ülkelerde 2014 yılı Kişi Başına Konsolide Kamu Gelirleri ve Yerel Gelirler (Euro) 124

Grafik 17: Kosova'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Kaynaklarına Göre Yüzde Dağılımı (%) 126

Grafik 18: Kosova'da Faaliyet Transferlerinin Yüzde Dağılımı (%)..... 130

Grafik 19: Kosova Belediye Öz Gelirlerinin İçinde Dolaylı ve Dolaysız Gelirlerin Yüzdelik Dağılımı (%) 134
Grafik 20: Kosova'da 2015 yılı Dolaysız Gelirlerin Yüzde Dağılımı (%)..... 134
Grafik 21: Kosova'da 2010-2014 Yıllarında Belediye Dolaylı Gelirlerinin Yüzdelik Dağılımı (%)..... 136
Grafik 22: Kosova'da 2011 yılı Belediyelerin Toplam Sermaye Harcamaları (%) 139
Grafik 23: Kosova'da 2011 yılı Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%) 140
Grafik 24: 2014 yılı Kosova Belediyeleri İnsani Gelişme Endeksi..... 155

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AFET: Avrupa Parlamentosu Dışişleri Komitesi (European Parliament's Committee on Foreign Affairs)

AGİT: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Organization for Security and Co-operation in Europe)

BM: Birleşmiş Milletler

EULEX: Avrupa Birliği Kosova'da Hukukun Üstünlüğü Misyonu (European Union Rule of Law Mission in Kosovo)

GFS: Devlet Mali İstatistikleri **(**Government Finance Statistics)

GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

IMF: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)

KDV: Katma Değer Vergisi

KÖA: Kosova Özelleştirme Ajansı

NALAS: Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı (Network of Associations of Local Authorities in South-East Europe)

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)

OVBÇ: Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi

OVHÇ: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)

UNMIK: Kosova Birleşmiş Milletler Geçici Yönetim Misyonu (United Nations Mission in Kosovo)

USAID: Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (United States Agency for International Development)

TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TÜFE: Tüketici Fiyat Endeksi

SIDA: İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı (Swedish International Development Cooperation Agency)

vd.: Ve diğerleri

GİRİŞ

20’nci Yüzyıl’da devlet toplum ilişkileri ciddi dönüşümler yaşamıştır. Dönüşüm, vatandaşın devletten beklentisinde, bu beklentilerin yerine getirilmesinde, “kamusal” olan her alanda yoğun şekilde hissedilirken yeni ihtiyaçlar yeni kavramları doğurmuştur. Yönetim, yerel yönetimler ve yerelleşme sürekli gündemde kalan kavramlar olmuştur.

Yaşadığımız küreselleşme çağı ile beraber gelişen teknoloji, halkın isteklerini değiştirirken, bunları karşılamada etkinlik ve verimlilik temelinde yerel yönetimlerin önemi gittikçe artmaktadır. Siyasal gücün dağılımı, ekonomik bölüşümün gerçekleşmesi ve toplumsal yaşam alanında yerel yönetimler oldukça önemli bir konumdadır. Günümüzde yerel yönetimlerin mal ve hizmet sunumunda giderek artan rolüne paralel bir şekilde mali yerelleşme ile yerel yönetim birimlerinin mali özerklikleri artırılmaya çalışılmaktadır.

Mali yerelleşme kavramı 1950’lerden bugüne literatürde giderek artan düzeyde ilgi görmektedir. Yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarını eksiksiz olarak yerine getirebilmesi için yeterli kaynak yapısının güvenceye bağlanarak temin edilmesi gereklidir. Bu noktada en yalın haliyle yönetimlerarası kamu maliyesi ilişkileri olarak tanımlanan mali yerelleşme kavramı yerel yönetimlerin kaynak güvencesi açısından önemli bir kavramdır. Mali yerelleşme yerel yönetimlerin rol ve sorumlulukları ile uyumlu kaynak yapısına sahip olmasının yanında harcama özerkliğini de sağlamayı amaçlamaktadır. Bu da kamu maliyesi ile ilgili başka bir kavram olan hesap verilebilirliği gerekli kılmaktadır.

Bu çalışma Kosova’da yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımına göre yetersiz olduğu hipotezine dayanmaktadır. Literatürde Kosova yerelleşmesi üzerine yapılan çalışmalar genellikle yerelleşmenin etnik sorunları gidererek politik sürdürülebilirliği sağlama amacı üzerine kurgulanmıştır.

Ancak Kosova için yerelleşmenin mali boyutunun kapsamlı şekilde ele alınması yerelleşme sürecinin güçlü bir temele dayanmasını sağlarken, AB üyelik sürecinin önemli bir bileşeni olarak da önem taşımaktadır. Nitekim AB 2018 Yılı Kosova Raporu'nda, yerel yönetimlerin artan yetkilerine rağmen finansal ve beşeri kaynaklarındaki yetersizliğe vurgu yapılmaktadır. Yukarıda belirtilen hipotezden hareketle çalışmada literatürdeki mali yerelleşme kuramları ve uluslararası kabul gören ilkeler çerçevesinde Kosova'da mali yerelleşmenin kaynak yönünden güçlendirilmesi için siyasi, ekonomik, toplumsal yapısı ile uyumlu öneriler sunulmaya çalışılacaktır. Avrupa Birliği'ne potansiyel aday statüsündeki Kosova için örnek olarak seçilen Avrupa Birliği ülkelerinin uygulamalarından da faydalanılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde yerinden yönetim ve yerel yönetim kavramları incelenerek yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve türlerine yer verildikten sonra yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımının önemi incelenecektir. Daha sonra mali yerelleşme literatüründeki yaklaşımlara yer verilmektedir. Literatürde kamu sektörünün iktisadi düşüncede değişen konumu ile mali yerelleşme kavramı da dönüşümler yaşamış ve bu dönüşümler mali yerelleşmenin birinci ve ikinci kuşak teorilerine yansımıştır. Bu bölümde mali yerelleşmenin teorik çerçevesi, literatürdeki birinci ve ikinci kuşak teorilerden, yönetişim, bölgesel entegrasyon, dikey ve yatay eşitsizlik, yönetimlerarası mali eşitleme kavramları üzerinden ele alınarak kabul gören ölçüm kriterleri incelenmektedir.

İkinci bölümde Avrupa Birliği'nde mali yerelleşme uygulamalarına yer verilmektedir. Avrupa Birliği'nin yerelleşme ile ilgili genel yaklaşımı kurucu anlaşma metinleri üzerinden incelenmektedir. Daha sonra Avrupa Birliği'nden üç örnek ülke modeli ele alınmaktadır. Almanya ve Polonya mali yerelleşme ile ilgili iyi uygulama örnekleri olarak seçilmiştir. Slovenya, eski bir Yugoslavya ülkesi olmanın yanında üniter yapısıyla ve tek

katmanlı yerel yönetim yapısıyla Kosova ile benzerlikler taşıdığı için seçilmiştir. Seçilen ülkelerin öncelikle yerel yönetim yapısı ile yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımı incelenecektir. Sonrasında yönetimlerarası kaynak paylaşım yapısı Kosova için öneriler çıkarmak üzere ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde Kosova'nın ekonomik, sosyal ve yerel yönetim yapısı açıklanarak tarihsel olarak yerelleşme sürecine yer verilmektedir. Yasal çerçeveyle birlikte şekillenen yerel yönetimlerin bütçe süreçleri ve organları incelenerek rol ve sorumluluk paylaşımı ele alınmaktadır. Mali yerelleşme düzeyinin ölçümünde yerel yönetimlerin gelir ve harcama büyüklüğü Avrupa Birliği ile karşılaştırılmaktadır. Elde edilen veriler gelir ve harcama özerkliği üzerinden değerlendirilmeye çalışılacak ve yerel yönetimlerin denetimine yer verilecektir.

Dördüncü bölümde Kosova'da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sürecinde mali yerelleşmenin geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmaya çalışılmıştır. Literatürün geniş bir bölümünde Kosova'da yerelleşme olgusu için savaş sonrası etnik gerginlikleri gidererek politik sürdürülebilirliği sağlama amacının ön planda olduğu belirtilmektedir. Ancak Kosova'da yerelleşme sürecinde yerel yönetimlere verilen rol ve sorumlulukların yanında mali yerelleşmenin doğru şekilde geliştirilmesi için kaynak yapısının da güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda sunulacak önerilerde mali yerelleşme teorik çerçevesi, Avrupa Birliği'nde mali yerelleşme örnekleri ve Kosova'nın özel şartları dikkate alınacaktır. Kosova için geliştirilecek çözümlerde Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'ndan da yararlanılacaktır. Bu doğrultuda merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin rol ve sorumluluk paylaşımına uygun şekilde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin arttırılması, gelir paylaşım modelinin revize edilmesi, transferler ve borçlanma konularında öneriler sunulmaktadır. Bu önerilerde dikey ve yatay eşitlik amacı

göz önünde bulundurulmaktadır. Bunun yanında mali yerelleşmeyi güçlendirecek kurumsal öneriler ortaya konmaktadır.

1. TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimler

Devletin ya da yerel yönetimleri de içeren kamu kesiminin ekonomik faaliyetleri, bu faaliyetlerin yapısı ve sınırı uzun yıllardır tartışılagelen bir olgudur. Literatürde Keynesyen politikaların egemen olduğu dönem haricinde serbest piyasanın genel olarak denge eğiliminde olduğu kabul edilmekte ve kamunun ekonomik alandaki varlığı piyasanın kendiliğinden çözemediği istisnai koşullarla açıklanmaktadır (Hunt, 2005: 500-501). Kamunun ekonomide varlığı tartışmalarının ele alındığı kaynakların pek çoğunda bu nedenle "piyasa başarısızlığı" kavramı kullanılır. 1958'de Francis Bator, serbest piyasa ekonomisinin kendi başına içinden çıkamadığı yapısal sorunlarını "piyasa başarısızlığı" olarak kavramlaştırmış ve bu durumlarda devlet müdahalesine ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir (Bator, 1958: 351-352). Bugün de devletin ekonomideki varlığı, genel olarak refah iktisadının öngördüğü şekilde piyasa başarısızlığı kavramı etrafında ele alınmaktadır.

Devletin varlığının yanında hangi hizmetleri sunacağı ve bunun hesap verilebilirliği açısından bütçe kavramı büyük önem taşımaktadır. Bütçe metinleri, vatandaşın yetkilendirdiği temsilcilerin oylarıyla parlamentoda hangi kamusal hizmetlere ne kadar kaynak ayrılacağını belirlemektedir. Bu yanıyla bütçeler, demokratik karar alma süreçlerinin asil aktörü olan vatandaşların tercihleri doğrultusundaki kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin kaynakların ayrıldığı ve kullanım yetkisini yürütme organına devreden bir mukavele gibi ele alınabilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 206-207). Kamu hizmeti sunumuna ilişkin tartışmalarda merkezi düzeyde hizmet sunumunun ihtiyaç ve taleplere cevap vermekte etkinlik kaybına neden olabileceği ifade edilmektedir. Kamu hizmetlerinin vatandaşların beklentisi doğrultusunda sunulmaması teoride asil-vekil sorunu olarak ifade edilmektedir. Yüksek ve dağınık nüfuslu demokratik örgütlerde

“vekil” olan genel yönetimin vatandaşların beklentilerini koordineli şekilde yerine getirmesi oldukça zor bir sorunun çözümünü gerektirir. Bu anlamda yerel yönetimler ve yerelleşme asil-vekil sorunun işaret ettiği uyumsuzlukları hafifletmekte bir rol oynayabilmektedir (Tommasi ve Weinschelbaum, 2007: 370).

Günümüzde bir ülkedeki bütün hizmetlerin tek bir merkezden yürütülemeyeceği açıktır. Yerel yönetimlerin, farklılaşan halk taleplerine hızlı bir şekilde yanıt verebilmesi yerel yönetimlerin idari fonksiyonu ile ilişkilendirilmektedir. Zira literatürde yerel yönetimlerin farklılaşan ihtiyaçları ve tercihleri belirlemede merkezi yönetime göre daha avantajlı olduğu kabul edilmektedir (Oates, 2005: 351). Bunun kamu hizmeti sunumuna fayda maliyet bağlamında etkin bir çözüm olması yerel yönetimlerin iktisadi nedeni olarak kabul edilmektedir (Stegarescu, 2004a: 1). Bir kamu hizmetinin sosyal faydası yerel düzeyle sınırlı kalıyorsa bunun üretiminin de yerel düzeyde karşılanması kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Vo, 2010: 660).

Bunun yanında nüfusun etnik, dini ve kültürel çeşitliliğinden kaynaklanan kamusal ihtiyaçlarının giderilmesi yerel yönetimlerin toplumsal fonksiyonunu göstermektedir. Yerel yönetim nüfusunun demokratik ve katılımcı özellikler göstermesi yerel yönetimlerin varlığını ve güçlenmesini teşvik eden toplumsal bir başka nedendir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 10).

Bu bağlamda yerel yönetimlerin varlığı kadar yönetimler arası yapının tasarımı da önem kazanmaktadır. Adem-i merkeziyet de denilen yerinden yönetim merkezi yönetimce yerine getirilen kamu hizmetlerinde yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim altındaki kamu birimlerine veya özel sektöre aktarılması olarak tanımlanabilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 19). Yerel yönetimler ise belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan toplulukları tarafından seçilen kişilerce yönetilen, tüzel kişiliği olan ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş idari kuruluşlardır (Güler, 1998: 8).

Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü olduğu belirtilebilir (Keleş, 1998: 17): Birincisi, yetki genişliğidir (delegation-deconcentration) ve merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezi yönetimin yumuşatılmış bir şekli olan yetki genişliği; genel yönetimin taşra kuruluşlarındaki yüksek memurlara, önceden belirlenmiş alanlarda karar alma ve uygulama yetkisi verilmesi şeklinde ifade edilebilir (Tortop, 1991: 6). Yetki genişliği ilkesi merkezilikle çelişmemektedir zira burada yerel yöneticinin değil, merkezin atadığı bir valinin yetkileri genişlemektedir (Gözler, 2007: 134).

Adem-i merkeziyetin ikinci türü yerinden yönetim (devolution) olarak kavramlaştırılır. Yerinden yönetim, kanunla kurulan yönetim organlarının, kanunlarla kendilerine tahsis edilen fonksiyonları yerine getirebilmek için, hukuki, siyasi ve mali yetkilere sahip olmalarıdır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 19).

Yerinden yönetim biçimleri izleyen alt bölümlerde ele alınacaktır.

1.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, gücün ve yetkinin üst düzey yönetimlerden, demokratik olarak oluşmuş yerel katmanlara devrini sağlar (Kauzya, 2007: 4). Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Bunlara yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir (Uzun ve Kurt, 2002: 77).

Siyasi yerinden yönetim vatandaşlara veya onların seçilmiş temsilcilerine kamusal karar alma süreçlerinde daha fazla yetki vermektedir. Genellikle karar alma yetkisinin, vatandaşlara ya da onların seçimle gelen temsilcilerine aktarılması şeklinde tarif edilir (UNDP, 1999: 5). Bu yönüyle, çoğulcu siyaset ile ilişkili olduğu söylenebilir, ayrıca vatandaşların veya onların temsilcilerinin politikaların oluşturulması ve uygulanmasına

daha fazla katılımları ile demokratikleşme sürecinin önemli bir adımı olarak da ele alınmaktadır.

Üniter devlet yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği olan devlet şeklidir. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere yerel yönetimler bulunması devletlerin üniter niteliğine aykırı değildir. Mahalli idarelerin yasama ve yargı yetkilerinin bulunmaması ve merkezi yönetimin inisiyatifi ile kurulup son bulmaları mahalli idarelerin üniter devlet sistemi içinde var olan idari kuruluşlar olduğunu göstermektedir (Gözler, 2007:130-136). Üniter devletlerde merkezi yönetimin temsilcileri durumundaki merkezi idarenin taşra kuruluşları ile mahalli idarelerin bir arada bulunması da mümkündür. Bu iki yapının temel farklarını aşağıdaki tabloda ana hatları ile göstermektedir:

Tablo 1: Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları ile Mahalli İdarelerin Karşılaştırılması

	Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları (Örn: il, ilçe)	**Mahalli İdareler (Örn: Belediye, Köy)**
Ayrı Tüzel Kişilik	Yok	Var
Ayrı Bütçe Mal Varlığı	Yok	Var
Yöneticilerin Göreve Gelişi	Atamayla	Seçimle
Denetim	Hiyerarşik	Vesayet

Kaynak: Gözler, Devletin Genel Teorisi (2007: 137).

1.1.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yönetimin farklı düzeyleri arasında yürütme yetkilerinin hiyerarşik ve fonksiyonel transferidir. Kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla yetki ve sorumlulukların farklı yönetim kademeleri arasında dağıtılması amacını taşımaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 8). Bu yönetimde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin yetkileri yalnız yürütmeye ilişkin yetkilerdir (Keleş, 1998: 19).

İdari yerelleşme merkez ve merkez dışı yönetim birimleri arasında güçlerin hiyerarşik ve fonksiyonel dağılımına odaklanmaktadır (UNDP, 1999: 5).

İdari yerel yönetim sisteminin iki ana bileşeni vardır: (a) yerel yönetime yerel yönetim işlerini yürütme yetkisi verme (b) yerel yönetimin bu yetkisini uygun kullanımına ilişkin hesap verebilirlik mekanizmaları (Dünya Bankası, 2010a: 1). İdari yerinden yönetimin sonucu olarak ortaya çıkan yerel yönetimlerin tüzel kişiliği vardır ve idari özerkliğe sahiptirler (Varcan ve Nadaroğlu 2005:17).

İdari yerinden yönetim, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim: Bazı kamu hizmetleri merkez dışında bağımsız bir örgütçe yerine getiriliyorsa, bu örgüt merkezde olsa dahi merkez dışında faaliyet gösterdiği için, bunlara hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri denir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 20). Üniversiteler bunlara örnek gösterilebilir.

Yer Yönünden Yerinden Yönetim: Bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanıması söz konusudur. Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin, ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır (Keleş, 1998: 19).

1.1.3. Mali Yerinden Yönetim

Mali yerinden yönetim ya da mali yerelleşme, yönetimler arası ilişkilerin kamu maliyesi boyutunu ifade eder ve şu yapısal temellerden oluşur: Harcama sorumluluklarının atanması, gelir kaynaklarının tahsisi, yönetimler arası transfer sistemi tasarımı, yerel yönetim borçlanma yapısının planlanması. Mali yerinden yönetim olmadan yerel yönetimlerin özerkliği ve yerelleşme güvenceye sahip olmayacak ve tam potansiyeli

ortaya çıkmayacaktır (Feruglio ve Anderson, 2008: 1-2). Mali yerinden yönetim sistemi tasarımı açısından mali tevzin ve bölgeler arasında mali farklılıkları giderecek gelir dağıtım sistemleri (mali denkleştirme) öne çıkan kavramlardır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 21).

Mali tevzin, yerel idarelerin hizmetlerini gerçekleştirebilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmaları gerekliliği ile ilgili bir kavramdır. İlk haliyle, sadece merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir bölüşümünü ifade eden mali tevzin daha sonra hizmet bölüştürülmesi konusunu da içerecek şekilde kullanılmaya başlamıştır (Mutluer ve Öner, 2009: 9-10).

Mali denkleştirme, bölgeler arasında kamu hizmeti maliyeti veya artan gelir farklılıklarını dengeleme amacıyla gelir kaynaklarının aktarılmasıdır. Yerel yönetimlerin özerkliğinden doğan dengesizlikleri gidermeye çalıştığından mali yerelleşmenin ayrılmaz bir parçasıdır (Blöchliger ve Charbit, 2008: 2).

Yerel yönetimler ve özel kuruluşların etkin yerelleşme fonksiyonlarını yerine getirmek için hem yeterli gelirleri olmalı hem de harcama kararı yetkileri olmalıdır. Mali yerelleşme birçok form alabilir (Rondinelli, 2000: 3):

- Kullanıcı ücretleri vasıtasıyla hizmet maliyetlerin karşılanması
- Hizmet ve altyapı üretiminin katılımcıların parasal veya emek katkısı ile karşılanması, eş finansman veya ortak üretim
- Emlak ve satış vergileri veya dolaylı vergilerle yerel gelirlerin genişletilmesi
- Merkezi yönetim tarafından toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetimlere genel veya özel kullanım için yönetimler arası transferler aktarması,
- Yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi ve yerel yönetim borçlarına merkezi yönetim tarafından borç garantisi verilmesi.

1.1.4. Ekonomik Yerinden Yönetim

Ekonomik yerelleşme, piyasaların liberalizasyonunu, kuralsızlaştırılmasını –deregüle edilmesini – ve devlet girişimlerinin ya da yarı kamusal girişimlerin özelleştirilmesini içerir (Rondinelli ve Cheema, 2007: 7).

Bu yerinden yönetim şeklinde kamunun sahip olduğu yetki ve sorumlulukların özel sektöre devredilmesi söz konusudur. Özelleştirme ve deregülasyon olmak üzere iki yolla uygulanabilir.

Özelleştirmenin şu iki şekilde gerçekleştirilebilir: Birincisi, önceden kamunun ürettiği bir mal veya hizmetin özel sektörce yürütülmesi veya ikincisi hizmetin mülkiyeti kamuda kalmakla beraber, hizmetin yerine getirilmesinin özel sektöre verilmesidir. Kamu özel ortaklıkları buna örnektir. Deregülasyon da özel sektörün daha önce kamunun tekelinde olan bir sektöre girişindeki engellerin kaldırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır (Litvack ve Seddon 2000: 4; aktaran Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 22).

1.2. Yerelleşme ve Yönetimlerarası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

Dünya Bankası 21. Yüzyılın başında yayımladığı "değişen dünya" temalı Dünya Kalkınma Raporu'nda yeni yerel görünümü şu şekilde tarif etmektedir: Otoriter veya tek odaklı yönetim, sivil toplum kuruluşları ve topluluklar aracılığıyla vatandaş katılımını sağlayan çoğulcu siyasetle yer değiştirmektedir. Bu değişim taleplerine merkezi hükümetler, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devrederek yanıt vermiştir (Dünya Bankası, 2000: 43). Literatürde yerelleşme kavramı için merkezi yönetimden yerel otoritelere rol ve sorumluluk devri tanımlaması kabul edilmektedir (Assoua, 2016: 4). Bununla birlikte yerel yönetimlerin yönetimi daha etkin ve hesap verilebilir hale getirmenin bir yolu olarak kabul edilmesi; teknolojik gelişmelerle bazı kamu hizmetlerinin daha küçük piyasalarda daha kolay sunulabilir hale gelmesi; etnik çatışmaların olduğu yerlerde çözüm için elverişli bir araç olması yerelleşmeyi gündemden

düşmeyen bir olgu haline getirmiştir (Bardhan, 2002: 185). Bu nedenle Avrupa Birliği ve ABD'nin yanı sıra Latin Amerika, Asya ve Afrika'dan çok sayıda yerelleşme öyküsü son yıllarda gündeme gelmektedir.

Yerelleşme ile ilgili teorik tartışmalarda şu yararlarından söz edilmektedir: Öncelikle yerel yönetimlerde siyasi temsilciler vatandaşlara yakındır ve yerel halkın bölgedeki ihtiyaç ve çıkarları hakkında daha iyi bilgiye sahip olmaları nedeniyle kaynakların yerel düzeyde daha verimli bir şekilde tahsis edilmesine olanak sağlayacağı varsayılmaktadır. Ebel ve Yılmaz piyasa başarısızlığı nedeniyle kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerdeki etkinsizlik sorununun, yerelleşme kanalıyla azalabileceğini şöyle gerekçelendirmişlerdir: Yerel yönetimler, kamu hizmetinin üretilmesine ilişkin fayda-maliyet analizinde merkezi yönetime göre mekânsal bir avantaja sahiptir. Yani, vatandaşa en yakın olan yönetim, onun tercihlerini daha iyi bilebileceği için bu doğrultuda sunacağı kamu hizmetlerinin maliyetlendirmesini ve bütçesini daha isabetli yapar. Yerel yönetimler böylece, vatandaşların almak istedikleri hizmetlerin marjinal faydalarını, marjinal maliyetlerine eşitleyen birer sağlayıcı halini alırlar (Ebel ve Yılmaz, 2002: 4-6). İkinci olarak yerelleşmenin demokratik ve katılımcılıkla yerel deneyimlere izin vererek yaratıcı, yenilikçi ve duyarlı programlara kapı açması söz konusu olabilmektedir. Üçüncü olarak da yerel toplulukların karar almada katılımcılığını sağlayarak onlar lehine fırsatlar sağlayabilir (Assoua, 2016: 6). Bunun yanında insanların kendileri için öncelik taşıyan ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin bedelini ödemeye ve bu tür kararlara katılmaya daha fazla eğilimli olmaları yerelleşmenin olumlu yönleri arasında gösterilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 24). Öte yandan faydası belli bir coğrafi alanla sınırlı kamusal malların üretiminin burada yapılması da yerel yönetimlerin iktisadi fonksiyonu ile ilişkilendirilmektedir.

Son on yılda yerelleşme anlayışında bir değişim söz konusudur. Verimli kaynak tahsisi sağlamak için devlet reformu yapılmasının ötesinde yerelleşme reformlarının fiili politik alandaki itici güçlerine odaklanmak ve etkin bir şekilde eşitsizlikle mücadele etmek için topraklarının potansiyelini açığa çıkarmak, iş olanakları ve refah artışı yaratmak, diğer kalkınma zorluklarıyla mücadele etmek odak noktası olmaya başlamıştır. Odak noktasındaki bu değişim yerel otoritelerin kendi seçim bölgeleri adına siyasal temsilci olarak hareket etme yetkisine sahip olduklarında oynayabilecekleri proaktif kalkınma rolünü ortaya çıkarmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2016: 1).

Yönetişimin Dünya Bankası tarafından ele alınışı ile mali yerelleşme düşüncesindeki dönüşümde paralellikler gözlemlenmektedir. Genel bir tanım ile yönetişimin, "aktörelerin ya da kuruluşların hemen hepsinin bulunduğu ortamda, bunlara hiçbir dikta veya resmi kontrol uygulanmayacak şekilde, kolektif karar alma süreci olduğu" söylenebilir (Edwards vd., 2012: 9). Dünya Bankası'nın yönetişim temalı raporlarında önce minimal devlet, daha sonra piyasa dostu düzenleyici devlet vurguları söz konusudur. Mali yerelleşme burada, yönetişim anlayışı ile işlem maliyetlerini düşürerek piyasayı geliştirecektir (Weingast, 2007: 12). Yönetişimin, piyasayı koruyan ve geliştiren yaklaşımı dışında yerelleşme süreci ile belirginleşen başka özellikleri de mevcuttur. Yönetişimin, devlet yetkilerinin yerel düzeyde özel sektörün yanında sivil toplum ile birlikte kullanımını amaçladığı belirtilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 24).

1997'de Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından hazırlanan bir tartışma metninde, yönetişimin temel karakteristiğinin şu özelliklerden meydana geldiği ifade edilmiştir: *"Katılımcı, şeffaf, sürdürülebilir, eşitliği teşvik edici, kaynakları etkin ve verimli kullanan, cinsiyet eşitliğini teşvik eden, kontrol eden yerine düzenleyen, yerel mekanizmaları işleten ve kentleşmeyi ortaya çıkaran…"* (UNDP, 1997: 19). Bu

özellikleri ile yönetişim, ihtiyaçların doğru tespiti ve hizmetlerin etkin sunumunu sağladığı düşünülen yerelleşme süreci ile yakından ilişkilidir.

Yönetişimle beraber Dünya Bankası'nın 21. Yüzyıl için öngördüğü iki belirleyici trendden biri yerelleşme iken diğeri küreselleşmedir. (Dünya Bankası, 2000: 4). Son yıllarda bölgesel entegrasyon yerelleşme literatürüne sıklıkla konu olmaktadır. Küreselleşme ile eş zamanlı olarak gelişen bölgesel entegrasyonlarda üye ülkeler çeşitli avantajlar sağlamayı amaçlamaktadır. Avrupa Birliği tanımlamasına göre bölgesel entegrasyonlar kaynakları ve varlıkları ortak yöneterek komşu ülkeleri ayıran engellerin aşılması sürecidir. Ülke gruplarının ticareti serbestleştirdiği bir süreç olmakla birlikte mal, işgücü, sermaye ve hizmetler için ortak bir pazar yaratılmasıdır (W/Avrupa Birliği, 2018). Bölgesel entegrasyonun en önemli faydalarından biri olarak piyasa entegrasyonu gösterilmektedir. Bu sayede ülkeler tek başına ayakta kalmanın zor olduğu ticaret bariyerleri ile sınırlanmış dar pazar koşullarını aşabilme imkanına erişmektedir. Yaratılan geniş pazarla birlikte ölçek ekonomilerinden yararlanmak, rekabetçiliğin artışı, üretim faktörlerinin dolaşımı, yabancı sermaye artışı, farklı teknolojilere erişim gibi avantajlar entegrasyonu tercih edilebilir kılmaktadır.

Bölgesel entegrasyonun bir örneği olan Avrupa Birliği'nde de üyelerin ekonomik ve politik bütünleşme sürecinde mali ve politik yetkiler, ulusal yönetimlerden hem ulusüstü bir otoriteye hem de yönetimin alt düzeylerine aktarılmıştır. Bu gelişme bölgesel yönetim düzeyinin yükselmesi ile de ilişkili olmuştur (Stegarescu, 2004a: 1). Literatürde çok sayıda çalışma, bölgesel ekonomik entegrasyon ve yerelleşme arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermektedir (Assoua, 2016: 9).

Krugman, Yeni Ekonomik Coğrafya yaklaşımında bölgesel ekonomik entegrasyonun pazar büyüklüğünü artırdığını ve bölgesel düzeyde kümelenme ve uzmanlaşma etkileri yarattığını savunmaktadır. Bu iddia, faktörlerde ve teknolojideki bölgelerarası

farklılıklardan dolayı bölgesel entegrasyonun "bölgelerarası uzmanlaşmayı ve ölçek ekonomisinin kapsamını arttırdığı" varsayımına dayanmaktadır. Böylece yerel yönetimler kendi tercihlerine ve kendi ekonomik stratejilerine göre belirledikleri kamu mallarını üretimde maliyet avantajı sağlamaktadır (Krugman, 2004: 2-6).

Yeni Ekonomik Coğrafya yaklaşımı yerelleşme ve bölgesel ekonomik entegrasyonun etkileşimi üzerine yeterli açıklama getirememiştir. Bu eksiklik Stegarescu tarafından büyük ölçüde Avrupa Birliği deneyiminden yola çıkarak oluşturulan "Sandviç" hipotezi ile incelenmiştir. Burada merkezi yönetimin ulusüstü ve yerel düzeyler arasında sıkıştığını ifade etmektedir. Bu yaklaşımda AB'nin bölgesel entegrasyon sürecinde merkezi yönetimlerin ulusal yetkilerini ulusüstü otoriteye (AB'ye) devrederken aynı zamanda mali yetki bağlamında mali gücünü de yerel düzeye aktarmaktadır. Bu gelişme merkezi vergi gelirlerinin hacminde bir erozyona neden olurken, vergi geliri arttırma gücünü de sınırlamaktadır. Böylece bu durum merkezi yönetimlerin rolünün bölgesel otoriteler lehine azalmasına neden olabilmektedir (Stegarescu, 2009: 701-703). Artan ekonomik entegrasyon ile yerel ve bölgesel yönetimler, kendi politikalarını uygulamalarına ve mobil üretim faktörleri için rekabet etmelerine olanak tanıyan genişletilmiş mali özerklikten faydalanacaktır (Stegarescu, 2004a: 5).

Stegarescu'nun yaklaşımında bölgesel entegrasyonla birlikte yerelleşmenin, merkezi yönetimin mali gücünün yerel yönetimlere devri ile vergi tahsil gücünde aşınmaya neden olacağı ima edilmektedir. Ancak OECD ülkelerinde yerelleşme üzerine yapılan ampirik bir çalışmada harcama yerelleşmesi ile gelir yerelleşmesi arasında bir asimetri olduğu; yetkileri devreden merkezi yönetimlerin vergi devrinden kaçınarak bunun yerine transferleri seçtiği belirtilmektedir (Sacchi ve Salotti, 2014: 2-3).

Diğer yandan yerelleşmenin gelişmekte olan ülkelerde bölgesel eşitsizliği arttırabileceği yönünde çalışmalar mevcuttur (Lessmann, 2011). Ek olarak başarısız yerelleşme

uygulamaları kamu hizmeti sunumunda bozulmaya neden olabilir ve ekonomik ve politik istikrarı tehdit edebilir. Dünya Bankası bu tehditleri değerlendirirken yerelleşmenin iyi ya da kötü olarak değerlendirilebilecek bir olgu olmadığını belirtmektedir. Tartışılması gereken yerelleşmenin başarılı olup olmadığıdır (Dünya Bankası, 2000: 107). Yerelleşme yaklaşımları açısından önemli olan nokta, bir ülkenin vatandaşlarına en kaliteli kamu hizmetini en düşük kaynak kullanımı ile sunumudur (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 27). Bu hedefin gerçekleşmesi merkez ve yerelin hizmet sunumunda etkinlik odaklı işbirliğine bağlıdır. Dolayısıyla yerelleşmenin başarısı tasarımına bağlıdır. Burada da kritik konulardan biri rol ve sorumluluk paylaşımının nasıl yapıldığıdır.

Dünyada yönetim anlayışına getirilen şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, demokratikleşme eğilimleri kamu yönetimi işleyişine etki etmiş ve merkez ile yerel yönetim arası rol ve sorumluluk paylaşımı dönüşümler yaşamıştır. Bir hizmetin vatandaşa en yakın idari birimden verilmesi görüşü kamu hizmetinde etkinliğin sağlanması açısından savunulmaya başlanmıştır. Yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımının dolayısıyla harcama sorumluluğunun belirlenmesinin hedeflerinden biri daha etkin bir kamu hizmeti sunmaktır. Daha etkin bir hizmet sunumu yapılabilmesi için yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımının açık bir şekilde ve kaynak paylaşımı ile birlikte ele alınması gerekmektedir. Shah'a (1994: 7) göre, *"paylaşılan sorumluluk alanlarında, yönetimin her düzeyinin rolü açıklığa kavuşturulmalıdır"*. Hangi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yapılacağının belirlenmesi yapılacak hizmetlere göre kaynak tahsis edilmesi yerel yönetimlerin başarılı bir hizmet sunumu için gereklidir.

Anwar Shah ve Sana Shah iyi bir yerel yönetimi tanımlarken özelliklerinden birinin de sadece yerel hizmetleri sunan değil demokratik katılım ve sivil diyalog için alan yaratan olduğunu belirtmektedir (Shah ve Shah, 2006: 2). Hizmet paylaşımının diğer bir hedefi de kamu hizmetinin halkın tercihlerini yansıtabilmesi için halkın katılımını sağlamaktır.

Yerel yönetimler kamu hizmeti kararlarını halkın katılımıyla beraber mi almaktadır yoksa merkez yerel yönetim adına karar vermekte midir gibi sorular yerel yönetimlerin ne kadar katılımcı ve özerk olduğunu da göstermektedir.

Ülkelerdeki yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımı her ülkenin siyasi, ekonomik ve toplumsal ilişkilerine göre belirlenmektedir. Etkinlik ve demokratik karar alma süreçleri açısından yerindelik kavramı rol ve sorumluluk paylaşımında ön plana çıkmaktadır. Yerindelik (subsidiarity) ilkesi, Avrupa Birliği'nin kabul ettiği bir tanımlamaya göre kararların ve hizmetin vatandaşa olabildiğince yakın yerel yönetim birimi tarafından verilmesi ve yerel yönetimlere merkezi yönetim ile olan ilişkisinde özerklik sağlanması ile çeşitli yönetim seviyeleri arasında yetkilerin paylaşılması amacını taşımaktadır (Raffaelli, 2017: 2).

Yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımı federal ve üniter devlet yapılarına göre değişse de yerindelik ilkesi gözetilerek harcama sorumluluğunun atanması konusunda bazı prensipleri gösteren aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi genellikle savunma, sosyal güvenlik, adalet gibi bölünemezlik ve dışlanamamazlık özellikleri olan tam kamusal malların sunumu merkezde; atık toplama, su, kanalizasyon, itfaiye gibi hizmetler sunumu yerel yönetimlerin elindedir.

Tablo 2: Harcama Sorumluluğunun Atanması

Fonksiyon	**Standart/Gözetim**	**Hizmetin Sunumu/Yönetimi**	**Üretimi**	**Açıklama**
Diplomasi, Uluslararası sorun çözümü	U, M	U, M	M	Fayda ve Maliyeti U ve M
Dış Ticaret	U	U, M, Y	Ö	Fayda ve Maliyeti U ve M
Bankacılık/Mali İşlemler	U, M	Ö	Ö	U, M
Çevre	U, M, Y	U, M, Y	M, Y, Ö	Dışsallıklar U, M, Y

Yabancı Sermaye	U, M, Y	M, Y	M, Y, Ö	Yerel Altyapı, İşsizlik
Doğal Kaynaklar	M	M, Y	M, Y, Ö	İç Piyasa ve bölgelerarası adalet
Eğitim, Sağlık, Sosyal Yardım	M, Y	M, Y	M, Y	Transfer ve maliye politikaları, ulusal öncelikler
İç Güvenlik, Polis	M, Y	M, Y	M, Y, Ö	
Park, Bahçe	Y	Y	Y, Ö	Esas olarak yerel ihtiyaç
Su, Kanalizasyon	Y	Y	Y, Ö	Esas olarak yerel ihtiyaç

U=Uluslararası, M=Merkezi Yönetin, Y=Yerel Yönetim, Ö=Özel Sektör

Kaynak: Litvack, Seddon, 2000: 21, aktaran Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, 2012: 71.

Merkez ile yerel yönetim arasında harcama sorumlulukları açık olmadığı zaman hem hesap verilebilirlik hem de yetki ve görev dağılımından kaynaklanan dağınıklıktan dolayı kaynak israfı olabilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 71). Shah (2000: 20), yerel yönetimlere kamu hizmetlerinin verilmesinin ölçek ekonomileri, maliyet-fayda yayılımı, tüketici tercihleri, yararlanıcılara yakınlık gibi hususlara dayandığını ve sorumlulukların nüfus büyüklüğü, kırsal kentsel sınıflandırılması ve mali kapasiteye bağlı olarak asimetrik olabileceğini belirtmektedir.

Etkin bir yerel yönetim sistemi için rollerin, sorumluluklarının, hesap verilebilirliğin açık bir şekilde tanımlanmış ve katılımcılığın teşvik edilmiş olması gereklidir.

1.3. Mali Yerelleşme ve Teorik Tartışmalar

Yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarını eksiksiz olarak yerine getirebilmesi için yeterli kaynak yapısının güvenceye bağlanarak temin edilmesi önemlidir. Bu noktada daha önce yönetimlerarası kamu maliyesi ilişkileri olarak tanımlanan mali yerelleşme kavramı yerel yönetimlerin kaynak güvencesi açısından önemli bir kavramdır.

Mali yerelleşme kavramı literatürde mali federalizm olarak da tanımlanmakta ve 1950'lerden beri teorik çerçevesi tartışılmaktadır. Oates'e göre mali federalizmin konusu hangi fonksiyon ve araçların merkezi düzeyde, hangilerinin yerel düzeyde yer alması gerektiğine karar verilmesidir. Kamu maliyesinin bir alt alanı olan mali federalizm, kamu sektörünün dikey yapısını ele almakta ve yönetimlerarası transferler gibi araçlarla yönetimin farklı seviyelerinin rollerini araştırmaktadır (Oates, 1999: 1120).

Mali yerelleşmenin yerel yönetimlerin harcama, gelir, borçlanma ve yönetimler arası transfer boyutları literatürde değişen iktisadi düşüncelerle beraber şekillenmiştir. Burada da mali yerelleşmenin teorik çerçevesi, literatürdeki birinci ve ikinci kuşak teorilerden, yönetimlerarası kaynak paylaşımı ve mali eşitleme kavramları üzerinden ele alınacak ve kabul gören ölçüm kriterlerine değinilecektir.

1.3.1. Birinci Kuşak Teoriler

Yönetimlerarası mali ilişkilerinin incelenmesi 1950'lerin başlarına dayanmaktadır. Yerel harcama teorisine dayanan Tiebout (1956) kuramı, yerel yönetimleri kamu sektörünün işlevleri bağlamında ele alan Kamu Maliyesi Teorisi ile Musgrave (1959), Mali Federalizm çalışması ile Oates (1972), yerel yönetimleri üyelikle çalışan kulüplerden hareketle ele alan kulüp malları teorisi ile Buchanan (1965), yönetimlerarası mali denklik modeli ile Olson (1969) yerel yönetimleri ve yönetimler arası mali ilişkileri ele almaktadır. Bunun yanında yerelleşmeyi kamunun ekonomik alana müdahalesini sınırlayıcı bir perspektifle ele alan Brennan ve Buchanan (1980) modeli de birinci kuşak yaklaşımlar arasında ele alınmaktadır.

1.3.1.1. Musgrave Yaklaşımı

Mali yerelleşme kavramını en erken ele alanlardan biri olan Musgrave, 1959 yılında yayımladığı önemli eseri Kamu Maliyesi Teorisi'nde geniş olarak kamu maliyesi meselesini ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve kaynak tahsisi sorunları ile ele almıştır.

Mali yerelleşmeye de bu perspektifle yaklaşmıştır. Mali yerelleşme, bu üç temel sorun için olumlu sonuçlar doğurmakta mıdır? (Vo, 2010: 659).

- Makroekonomik istikrar: Musgrave, yerelleşmenin ekonomik istikrara katkıda bulunmadığını ifade eder. Bunun nedeni olarak yerel yönetimlerin bazı kısıtlamalara sahip olduğunu belirtmektedir. Para ve döviz kuru politikalarının yokluğunda ve maliye politikalarının genişletici etkilerinin çoğunu barındırmayacak ekonomilere sahip yerel yönetimlerin ekonomileri üzerinde makroekonomik hakimiyeti son derece sınırlıdır. Bu nedenle, Musgrave'in makroekonomik istikrar fonksiyonundaki sorumluluk merkezi yönetimin yetkisindedir (Oates, 2005: 351).
- Gelirin yeniden dağılımı: Musgrave'e göre kamu ekonomisinin ikinci önemli alanı olan gelir dağılımı meselesinde vergiler artan oranlı olmalıdır ve sosyal hizmetler toplumun düşük gelirli üyelerini hedeflemelidir. Burada mali yerelleşme yerel yönetim ekonomilerinin karşılıklı bağımlılığı nedeniyle gelir dağılımını iyileştirme eğilimi göstermeyecektir. Merkezi olmayan gelir vergisi, vergi tabanı hareketliliğine yol açmaya eğilimlidir ve bu da yönetimler arasında vergi rekabetine neden olabilir. Bu nedenle gelir dağılımına yönelik politikalar merkezi yönetim tarafından uygulanmalıdır (Vo, 2010: 659-660; Milligan ve Smart, 2016: 1).
- Kaynak tahsisi: Kaynak tahsisi konusunda mali yerelleşmenin faydalarından bahseder. Bütün ekonomik problemde kaynakların sınırlılığı söz konusudur. Bu şartlar altında, kamu hizmetlerinin yerel yönetimce sunulması, yerel düzeyde beklentiler daha iyi tespit edilebildiğinden kaynak tahsisinde verimliliği arttırır (Vo, 2010: 660). Dolayısıyla Musgrave'de mali yerelleşme, kaynakları yerel beklentiler doğrultusunda kullanarak bölgesel talep farklılıklarına daha iyi sonucu sunacaktır.

1.3.1.2. Tiebout Modeli

Mali yerelleşme yazınının erken çalışmalarından birinde Tiebout, modelinin halkın tercihini ulusal düzeye nazaran daha iyi yansıtan yerel kamu malları için bir çözüm üretmek amacını taşıdığını belirtmektedir (Tiebout, 1956: 416).

Samuelson, tercihleri ortaya çıkaracak bir mekanizma olmadığından tüketicilerin kamu mallarına yönelik tercihlerini ortaya koyamayacağını ve dolayısıyla kamu mallarının verimli bir şekilde tedarik edilmesinin büyük olasılıkla uygulamada başarısız olacağını belirtiyordu. Bunun nedeni tasvir ettiği kamu mallarında dışlanmazlık ve tüketimde rekabet olmaması özellikleridir. Bu mallar bir kez üretildiğinde herkes için fayda sağlayacak ve daha fazla kişinin faydalanması diğerinin faydasını düşürmeyecektir. Bu özellikleri bireylerin bu mallarla ilgili tercihlerini doğru olarak ortaya koymamasına neden olacaktır (Vo, 2010: 661). Bu sorunun çözümü için Tiebout yerel kamu mallarının sunumunu öne sürmüştür (Tiebout, 1956: 417). Bir parkın kullanımında ya da Tiebout'nun verdiği sahilde bireylerin birey başına beklediği boş alan örneğinde kamusal mal tüketiminde rekabet ortaya çıkmaktadır. Burada bireyler kamusal mal üretimi ile ilgili tercihlerini ortaya koyarlar. Öyle ki, benzer kamusal mal-hizmet setini önemseyen bireyler, ya da vergilendirme konusunda benzer düşünen bireyler Tiebout modelinde bir araya gelerek benzer gruplar oluştururlar. Tiebout, insanların hareketliliği ile tercihlerin açıklanmasını sağlayan yerel yönetimler arası rekabet açısından siyasi ve mali yerelleşmeyi analiz etmeye çalışmış ve kamu maliyesi teorisine "saf olmayan" veya yerel kamu malları kavramını getirmiştir (Tiebout, 1956: 419; Vo, 2010: 661).

Tiebout, kamu hizmetinin merkez ya da yerel düzeyde sunumu ile ilgili temel farklılığı şöyle ifade eder: Kamu hizmetinin merkezi sunumunda seçmen ya da vatandaş “veri” kabul edilir ve devlet kamusal mal üretimini bu kabul doğrultusunda belirler; kamu hizmetinin yerel yönetimce sunulması durumunda, seçmen-vatandaş, önceliklerinin

dikkate alınmadığı yerel yönetim biriminden, tercihleri doğrultusunda daha çok kamu hizmeti sunan yerel yönetim birimine gidebilir. Burada seçmen-vatandaşın tamamen hareketli olduğu varsayımı söz konusudur (Tiebout, 1956: 418-419). Tiebout, kısıtlayıcı varsayımlar altında yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini verimli bir şekilde sunacağını göstermiştir. Çalışmasındaki diğer varsayımları: seçmenlerin, gelir ve harcama kalıpları arasındaki farklılıkları tam olarak bildikleri ve bu farklılıklara tepki gösterdikleri; yaşamayı seçebilecekleri çok sayıda idare olduğu, istihdamda gelir farklılığı fırsatlarına bağlı kısıtlamaların dikkate alınmadığı; sunulan kamu hizmetlerinin idareler arasında dışsallık veya ölçek ekonomilerine neden olmadığı şeklinde ifade edilmiştir. Bunlar haricindeki son iki varsayımı ise yerel idareler için optimal büyüklük bulunduğu ve bunun sağlanması için birey yerleşim kararlarının yerel idarelerce kendi optimal büyüklük düzeyine ulaşılmasını temin edecek şekilde etkilemeye çalışılmasıdır. Bu iki varsayıma ilişkin detaylı açıklamalarda bulunmuştur. Bahsi geçen yerel yönetimlerin optimal büyüklüğü şöyle izah edilmiştir. İdareler hizmet sunumunda firmaların ortalama maliyet eğrisine benzer "U" şeklinde bir eğriyle karşı karşıyadır. Dolayısıyla üretilecek mal hizmet setinin kişi başına ortalama maliyetini minimize edecek bir tek nokta söz konusu olacaktır. Bu ise modelde yerel yönetimde ikamet eden kişi sayısına dayanmaktadır. Optimal büyüklüğü ifade eden nüfusun daha altı veya üzeri ortalama maliyeti minimize edemeyecektir. Son varsayım ise optimum nüfus büyüklüğünün altındaki yönetimlerin ortalama maliyeti minimize etmek için yeni kişileri kendisine çekme çabasında olacağıdır. Optimum nüfusu aşan belediyelerden de aksi yönde davranış beklenecektir. Optimum nüfusu yakalayan belediyeler bunu korumaya çabalayacaktır. Bu varsayımlar şu örnekle somutlandırılmaktadır: Ülke genelinde sahil can kurtaranlarının organize olarak ücretlerini arttırmayı başardığı varsayılmıştır. Bu durumda sahillerdeki idarelerin bunu finanse edebilmek için vergi artışına gitmesi gerekecektir. Sahillerdeki idarelerde oturan ancak sahil ile karasal kesim arasında kayıtsız olan bireyler bu durumda göç etmeyi

değerlendirecektir. Bu kararda taşınmanın maliyeti, kurtulacakları vergi yükü ile karşılaştırılacaktır. Bununla birlikte uygun bir ikame idare bulunup bulunmadığı ve yakınlığı gibi faktörler bir arada değerlendirilip karar verilecektir. Sahil idaresi göç vermesi durumunda, kullanılan sahil can kurtaran hizmeti miktarı düşecektir. Ortalama maliyet yükseldikçe kaynak tahsisinde optimaliteden uzaklaşmaya neden olmuştur (Tiebout, 1956: 419-422).

Özetle Tiebout modelinde yerel kamu malları bireylerin tercihlerini beyan ettikleri mallardır. Yerel yönetimler ise optimum nüfus büyüklüğüne ulaşana kadar vergi ve kamu malları vasıtasıyla vatandaşları cezbetmeye çalışırlar. Vatandaşlar da kendi tercihlerine en uygun vergi ve kamu malı paketlerini seçerek ikamet yerlerini tercih etmektedirler. Modeldeki bu seçmen hareketliliği yerel yönetimlerin hizmet sunumunda maliyet yönünden rekabetçiliğini sağlayacaktır. Zira maliyetlerini dolayısıyla bunu finanse edecek vergi yükünü benzer idareler seviyesine çekemeyecek yöneticiler hareketli seçmenlerce cezalandırılacaktır. Vatandaşların yaptıkları bu seçim "ayakla oylama" olarak bilinmektedir (Porcelli, 2009: 2). Ayakla oylama sayesinde kamusal tercihler yönünden daha benzer kitleler yerel idarelerde toplanacağından kamu hizmeti sunumunda yerelleşmenin refah kazanımları artacaktır. Böylece optimum nüfus dengesi durumundaki idarelerde hiçbir birey bulunduğundan başka bir idareye göçle daha iyi bir duruma gelemeyecektir, yani Pareto etkin bir durum söz konusudur (Oates, 2005: 354).

Tiebout yaklaşımı, göç alan idarelerin göçün yanında getirdiği hızlı şehirleşme gibi ilave sıkıntılara maruz kalması nedeniyle ayakla oylamadan sağlanacak etkinliğin azalacağı ile eleştirilmiştir. Bunun yanında, seçmen ya da birey hareketliliğin uygulamada optimal topluluk oluşumunu sağlayacak kadar geçerli olmamasıyla eleştirilmiştir. Ayrıca model, kamu mallarına yönelik tercihler zaman içinde heterojen ve istikrarlı gerçekleşmezse, yerel yönetimlerin en başarılı rakiplerini taklit edeceği ve harcama-gelir politikası

bakımından idareler arası çeşitliliğin azalacağına neden olmasıyla eleştirilmiştir (Beer-Toth, 2009: 53).

1.3.1.3. Olson ve Mali Denklik Kavramı

Olson 1969 yılında yaptığı çalışma ile mali denklik kavramını tanımlamıştır. Ona göre mali denklik, kolektif bir kamusal maldan faydalananlar ile bu mal için ödeme yapanlar arasında bir eşleşme olması durumunda sağlanmaktadır. İdari alanların sınırları ile kolektif malların sınırları arasındaki muazzam farklılıklardan ancak çok katmanlı ve çok sayıda yönetim olduğu durumda kaçınılabilir (Olson, 1969: 483). Farklı etnik gruplar çoğu zaman farklı kültürel geçmişe ve zevklere sahip oldukları için farklı türde kolektif mallar talep edebilirler. Burada yönetimin sınırları ile söz konusu farklı kolektif malların sınırlarının eşleşmesi mali denklik ve ekonomik verimliliğin sağlanması için şarttır (Olson, 1969: 484). Bu durumda kolektif malın üretiminde ortalama maliyet eğrisinin en düşük noktasında üretim yapılmaktadır ve mali denklik teorisinde bir düzeltmeye ihtiyaç duyulmaz. Ancak dışsallıkların merkezi yönetimce içselleştirmesi arzulandığında Pareto optimalite için gerekli koşul, birim maliyetleri minimize edecek büyüklükte yerel yönetimler ve bunların harcamalarının dışsal faydalarını karşılamaya yetecek ölçüde merkezi yönetimce transfer yapılmasıdır. Yerel yönetimlere sağlanan transferler her bir ilave birim hizmetin marjinal maliyetinin paylaşımını içermelidir. Bu paylaşım, her ilave birimin faydasının merkez ve yerel arasında paylaşıldığı oranda olmalıdır. Eğer yerel yönetimin ürettiği malın sınırlarının ötesinde sağladığı bir fayda yoksa bir transfer almasına gerek yoktur (Olson, 1969: 485-486).

1.3.1.4. Oates'in Yerelleşme Teoremi

Oates Yerelleşme Teoremi'nde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kamusal mal ve hizmet üretiminin paylaşımını etkinlik ve refah temelinde açıklamaya çalışmıştır. Oates, Tiebout'nun "ayakla oylama" modelinin literatürde ABD dışında örneğin

Avrupa'nın federal yapıda olmayan ülkelerinde pek gerçekliği olmadığı ile eleştirildiğini, ancak yerelleşmenin refah kazançlarının Avrupa açısından da geçerli olacağını düşünmektedir (Oates, 1999: 1124). Yerelleşme Teoremi'nde farklı bölgelerde yaşayan vatandaşların kamu hizmeti sunumundaki ortalama tercihleri aynı ise, kamu hizmetinin merkezi yönetimce sunulması; ortalama bölgesel tercihlerin farklılaşması durumunda ise, yerel yönetimlerce bu tercihlere uygun sunulması sosyal refahı maksimize edecektir. Oates'in bu sonuçlara yönetimlerin sosyal refah maksimizasyonu peşinde koştukları varsayımı ile vardığını burada belirtmek gereklidir (Porcelli, 2009: 2).

Oates (1972) teoremi, her yerel yönetimin kendi yetki alanında tüketim düzeyinde Pareto etkinlik sağlandığındaki refah seviyesinin, bütün idarelerde tek tip tüketim seviyesinin yarattığı refah seviyesi kadar veya daha yüksek düzeyde olacağını iddia eder. Bu durum yönetimlerarası dışsallıkların ve yerel kamusal malın merkezi sunumunda maliyet tasarrufu olmadığı koşulları altında geçerlidir (Oates, 1999: 1122). Yani bu koşullar geçerliyken, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları için bir yerel kamusal mal sunmasının merkezi yönetimin tüm idarelerde eşit seviyede sunumundan daha verimli olduğu belirtilmektedir. Bu durumda yerel yönetim Pareto-etkin çıktı düzeyini sağlayacaktır. Zira kamusal mal talebine yönelik tam bilginin özellikle merkezi yönetimce ulaşılabilir olmaması, yerel düzeyde birey-seçmen tercihlerine daha hakim yerel idarelerin kamusal mal talebi konusunda daha bilinçli davranmasını sağlayabilmektedir (Oates, 1999: 1123).

Oates'in bahsettiği ampirik çalışmalarda yerel kamusal mal talebinin fiyat esnekliği olmadığını ortaya konmuştur. Bu durum yönetimler arası maliyetler eşit, talep ve tercihler farklı iken kamusal malların yerel düzeyde üretimle sağlanmasının refah kazancını arttıracağı sonucunu doğurmaktadır (Oates, 1999: 1123).

Oates teoremi ekonomik etkinlik temelinde yerel etkilere sahip kamu mallarının yerel düzeyde sunumunu savunur (Oates, 1999: 1122). Sonuç olarak bu teoremde kamu

hizmetinin merkezi yönetimce sunumunun tekdüzeliğe neden olacağı ve sosyal refah açısından olumlu sonuç vermesi için her bölgede tercihlerin aynı olması gerektiği üzerinde durulmuştur. Yani, yerelleşme teorisinde kamu mallarına yönelik taleplerdeki farklılık ile yerelleşmenin yararları arasında pozitif bir ilişki vardır.

Oates teoremi özellikle katı varsayımlara dayanması ile eleştirilmiştir. Teoremde kamusal mal hizmet sunumunun merkezi veya yerel düzeyde sunumları arasında maliyet farkı olmadığı varsayılmıştır. Ancak merkezi yönetimce üretimin ölçek ekonomisi yoluyla bir maliyet avantajına sahip olabileceği iddiasıyla eleştirilmektedir. İkinci olarak modelde yerel kamusal mal üretiminde dışsallık olmadığı varsayılmaktadır. Herhangi bir kamusal mal üretiminin dışsallığa neden olacağı, uygulamada bir yerel yönetimce üretilen kamusal malın dışsallığını sınırlamanın pek de mümkün olmadığı bir diğer eleştiri konusudur (Vo, 2010: 663). Bunların yanında idare-seçmen ilişkisinin kamusal mal talep eğrileri açısından piyasa tipi bir ilişki şeklinde ele alınması, seçim sistemlerinin seçmenlerin vergi tercihini yansıtır şekilde kabul edilmesi, yerel yönetimlerde yaşayan kitlelerin homojen tercihleri olduğunun varsayılması eleştirilen diğer yönlerdir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 63).

1.3.1.5. Buchanan ve Kulüplerin Ekonomik Teorisi

Doğrudan yerelleşme alanında bir çalışma olmamakla birlikte James Buchanan'ın kulüp malları yaklaşımı da yerelleşmeye birinci kuşak yaklaşımlar arasında görülmektedir. 1965 yılında yayımladığı Kulüplerin Ekonomik Teorisi adlı çalışmasında Buchanan, Samuelson'un oluşturduğu saf kamusal mal ve saf özel mal kavramları arasındaki boşluğu doldurmaya çalıştığını ifade etmektedir (Buchanan, 1965: 1). Bunu bireyin fayda fonksiyonu üzerine yazdıkları ile temellendirir. Neoklasik gelenekte bireyin faydası tüketilen özel malların fonksiyonudur, bu mallar bölünebilir niteliktedir. Samuelson bireyin faydasını, tükettiği özel mallar ile kamusal malların fonksiyonu olarak tanımlar

ve kamusal mallar bireyler arasında bölünemez niteliktedir (Buchanan, 1965: 2). Saf özel mallar bireyin tüketimiyle diğer bireylerin tüketimi açısından azalan mallar, saf kamusal mallar ise bir bireyce tüketildiğinde diğer tüm bireylerce eşit düzeyde tüketilen mallardır. Buchanan, bu iki aşırı uç arasında bireyin fayda fonksiyonuna üçüncü tip bir mal eklemektedir. Bu malların özelliği referans bireyin üye olduğu üyeliğin ya da kulübün tamamınca tüketilebilirken üye olmayanların tüketimine kapalı olmasıdır. Ortaya koyduğu kulüp teorisi açısından ana soru bu mallarda üyelerin katlanmaya razı olduğu maliyet ile tüketim paylaşımının düzenlenmesidir (Buchanan, 1965: 3). Buradan hareketle kulüplerin marjinal maliyet fiyatlaması yaptığını ve optimal kulüp büyüklüğünün, ilave üyenin maliyetinin ortalama maliyete eşit olduğu denge noktası olduğunu ifade etmektedir (Casella ve Frey, 1992: 642). Söz konusu mallar açısından tüketimi yapan bireyin sağlayacağı fayda, bu faydayı paylaştığı diğer kişilerin sayısına bağlıdır. Dolayısıyla üye sayısı bir noktadan sonra bütün üyelerin faydasını düşürmektedir. Modeldeki kulüpler üyelik aidatı ile işlemektedir. Yeni üyelerin girmesi bireyin ödemeye razı olacağı aidatı etkilemektedir (Buchanan, 1965: 4-5).

Buchanan'ın modeli, birey hareketliliğini yerel yönetimlerin rekabetiyle birleştirilerek bazı araştırmacıları yerel yönetimlerin kulüpler olarak yorumlanmasından doğacak kazançları araştırmaya yönlendirmiştir.

Yerel kamusal malın temel karakteristiği, belli bir coğrafi alanda yaşayanların faydalanacağı ve bu coğrafi alanda yaşayanlar arasında bu malın kullanımında rekabet olmadığı veya kısmen rekabet olduğudur. Yerel kamusal mal, kulüp malları analizi ile ilişkilendirildiğinde yerel idareler kulüpler olarak ele alınabilir. Kulüp üyeliği, kulüp mallarında faydalanıcı kitleyi belirlerken üye olmayanlar dışlanmaktadır. Yerel yönetimin sorumlu olduğu coğrafi alan da yerel maldan faydalanma sınırını belirlemektedir. Yerel yönetimde yaşayanların ödeyeceği vergi de kulüp aidatı olarak

düşünülebilir. Kulüplerde aidat zorunlu iken kamu gücü ile donatılmış yerel yönetimler de yerel vergileri toplama yetkisine sahiptir. Kulüp mallarında dışlama mümkün iken yerel kamusal maldan fayda sağlamak için yerel yönetimin coğrafi alanında ikamet etmek yeterlidir. Ancak yerel idareler yeni binaların yapımına engel olarak yeni üyelerin katılımını engelleyebilir (Singh, 2015: 31-32).

Yukarıda kulüp teorisinin yerelleşme literatüründe kullanılmasına kapı açan yerel idarelerin kulüplere benzer özellikleri sunulmuştur. Bununla birlikte yerel yönetimlerin kulüpler gibi değerlendirilmesi her zaman doğru olmayabilir. Kulüp teorisinde, kulübün bir tek malı üyelerine sağlamak üzere kurulduğu kabul edilmekte iken yerel yönetimler vatandaşlara geniş bir kamu mal-hizmet sepeti sunmaktadır. Öte yandan yerel yönetimlerde kamusal mal sunumu ile vatandaş kararları eşzamanlı değilken kulüplerde üyelerin kararları anlık olarak mal-hizmet sunumuna yansıtılabilmektedir (Sandler ve Tschirhart, 1980: 1506).

1.3.1.6. Brennan ve Buchanan'ın Leviathan Modeli

Brennan ve Buchanan'ın Leviathan Modeli mali yerelleşmeye farklı bir noktadan yaklaşmıştır. Onlar, maliye teorisinde yararlı ve olasılıkla etkin devleti zımnen kabul eden politik modeli reddeder. Reddettikleri yaklaşımda politikacı ve bürokratlar, siyasi ve idari süreçleri sonuçlandırma gücüne sahipken etik temellere dayanmaktadır. Onların modelinde devlet, yönetimde iyi niyetli olmadığı gibi bir ihtimal kötü niyetli bile olabilmektedir (Brennan ve Buchanan, 1980: 18).

Bu modelde, devlet gelir maksimizasyonu peşindeki bir Leviathan olarak ele alınmaktadır ve kamu maliyesinde neo-Hobbesçu bir okuma yaparlar (Engineer, 1990: 419). Burada artık, merkezi hükümet sosyal refah maksimizasyoncusu değil bir monopolcü gibi kendi kontrolündeki kaynakları arttırma amacında bir örgüttür (Porcelli,

2009: 2). Modelde bu doğrultuda, devletin vergi gücünü sınırlandırabilecek politik araçları ortaya çıkarmak amacındadırlar (Gürkan ve Karahanoğulları, 2013: 13).

Yerelleşme de dahil olmak üzere bütün kamu maliyesi bu bakışla ele alınmıştır. Öyle ki, "Federalizm, Anayasal Leviathan'ı sınırlayıcı bir araçtır." demektedirler (Brennan ve Buchanan, 1980: 198). Brennan ve Buchanan devletin büyüklüğü ile mali güçlerin yerelleşme düzeyi arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu iddia etmektedir. Yerelleşme, yerel yönetimler arasında vergi rekabeti yoluyla vergi oranlarını düşürür. Böylece vergi ve harcamalar ne kadar büyük oranda yerelleşirse devletin onlara göre ekonomik alana haksız müdahalesi o kadar küçük olacaktır (Brennan ve Buchanan, 1980: 216).

Bununla birlikte Oates yaptığı çalışmalarda, devletin büyüklüğü ile mali güçlerin yerelleşmesi arasında bir ilişki saptayamamıştır (Engineer, 1990: 429).

Buraya kadar aktarılan düşünceler genellikle erken dönemde ele alınmıştır ve mali yerelleşmenin birinci kuşak teorileri ya da klasik teorileri olarak tasnif edilmektedir (Porcelli, 2009: 1-3). Birinci kuşak olarak tasnif edilen çalışmaların arka planında Keynesçi makroekonomik istikrarı temin edecek kamu sektörü kabulü söz konusudur. Leviathan Modeli hariç bu teorilerinin belirgin özelliği kamu sektörünün işleyişine ilişkin örtük olarak iyiliksever "kamu yararını gözeten kişilerin" sosyal refahın en üst düzeyine ulaşmaya çalıştıklarına dair görüşleridir. Çeşitli kamu malları problemleri nedeniyle piyasa başarısızlığı ile karşılaşıldığında devlet, başarısızlıkları gidermek için uygun politika önlemleri almalıdır. Kısacası piyasa başarısızlığı söz konusu iken kamusal müdahaleye bir ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Bu önlemleri almayan kamu görevlileri seçimlerde yerlerini kaybetmek durumunda kalmaktadır. Bu nedenle, örneğin, bir yerel yönetimin, kendi seçim çevresindekilerin çıkarlarını kollayıcı şekilde davranacağı kabul edilmektedir. Birinci kuşak yaklaşımların yerelleşme düşüncesi de tüketimi ulusal düzeyde olmayan kamu malları için yerelleşmiş yönetimlerin üretimi, merkezi yönetimce

üretime göre sosyal refahı arttıracağı şeklindedir. Zira yerel yönetimler kendi bölgesindeki bireylerin tercihlerini daha iyi bilerek bu doğrultuda yerel kamusal mal üretecektir (Oates, 2005: 350-351). Literatürde genel olarak birinci kuşak teori olarak tasnif edilen Brennan ve Buchanan yaklaşımı, kamu sektörünü ele alışıyla birinci kuşağın genel kabullerinden ayrılmakla birlikte Hong Vo'ya göre (2010: 665) birinci kuşağı "tamamlayıcı" bir teori olarak görülmektedir.

1.3.2. İkinci Kuşak Teoriler

İkinci kuşak teoriler birinci kuşak teorilerden farklı olarak politikacı ve bürokratların sosyal refah maksimizasyonu peşinde oldukları görüşlerini terk ederek kendi çıkarlarını en üst düzeye çıkarmaya çalıştıklarını kabul etmektedirler. İkinci kuşak yaklaşımlar mali yerelleşmenin etkilerini politik aktörler arasındaki asimetrik bilgi ve siyasi süreçlerin somutlaştırılması üzerine modellemişlerdir. Bu yeni literatür yerelleşmeyi, merkezi karar alma sürecinin etkinsiz sonuç doğuracağı iddiasıyla ele almaktadır. Seçime bağlı hesap verilebilirlik temelinde asil-vekil probleminde merkezileşmiş ve yerelleşmiş mal ve hizmet sunumlarındaki dengeyi incelemektedirler. Seçmenlerin asil ve politikacıların vekil oldukları yapıda aralarında asimetrik bilgi bulunması kamu sektörünün etkinsizliğinin temel nedeni olarak görülmektedir. Bu çerçevede yerelleşme asimetrik bilgiyi azaltır ve seçmenlerin politikacılar üzerinde kontrolünü artırarak daha hesap verilebilir ve etkin bir yönetim sağlayabilir. Yerelleşme ve etkinlik arasındaki doğrudan ilişkiyi inceleyen ampirik çalışmalar hesap verilebilirlik iddiasını desteklemektedir (Porcelli, 2009: 3-4).

1.3.2.1. Weingast Yaklaşımı

Weingast'ın iktisadi yaklaşımında temel soru, ne tip bir politik sistemde özel piyasa ekonomisi istikrarlı olacaktır. Verdiği cevap, politik kurumların piyasayı koruyucu devlete dair "güvenilir taahhütü" (credible commitment) içerecek şekilde

tasarlanmasındadır. Weingast'ın yaklaşımında önemli bir yer tutan "güvenilir taahhüt" kavramı, gelecekteki politikacıların ekonomiyle ilgili siyasi takdir yetkisinin sınırlandırılması ile ilişkilidir (Weingast, 1995: 2). North (2002)'a göre ekonomik performansı etkileyen kurumlar formel ya da enformel olabilirler. Ancak Weingast, piyasayı koruyucu devleti oldukça güvenilir bir taahhütle güvenceye almak istemektedir. Bu nedenle devletin ekonomik takdir yetkisini sınırlayıcı düzenlemeyi anayasal düzeyde geliştirme çabasındadır. Burada ona göre önündeki temel açmaz piyasayı koruyacak düzeyde güçlü bir devletin, servetlere de el koyacak kadar güçlü olmasıdır (Weingast, 1995: 24). Burada "piyasayı koruyan devletten", "piyasayı koruyan yerelleşme" kavramına geçmektedir.

Weingast, Piyasayı Koruyan Federalizm kavramını Hayek ve Tiebout'nun çalışmalarından hareketle şöyle açıklamaktadır: Yerelleşme, emek ve sermayenin yerel yönetimler arası dolaşımı serbest olduğu sürece, yerel yönetimler arası rekabet yoluyla başta merkezi yönetimin ve başka herhangi bir aktörün piyasada monopolcü kontrolüne sahip olamayacağının teminatıdır (Weingast, 1995: 5).

Weingast'ın "piyasayı koruyan federalizm" kavramı, rekabetçi yönetimlerin işlem maliyetlerini düşürecek ve güvenilir taahhütleri oluşturacak teşvikleri nasıl yaratacağıyla ilgilenmektedir (Vo, 2010: 673). Her yönetim düzeyinin özerkliği ve hiyerarşi varsayımları altındaki piyasayı koruyan federalizm modelinde, yerel yönetimlerin üç karakteristik özelliğinden bahseder. Bunlar, yerel yönetimlerin ekonomide düzenleyici bir sorumluluğu olduğu; yerel yönetimlerin diğer idarelerden yapılan mal ve hizmet ticaretini engelleyemediği ortak bir piyasanın sağlandığı; yerel yönetimlerin ne para basma yetkilerinin ne de sınırsız kredilere ulaşma yetkilerinin olduğu sert bir bütçe kısıtı altında olduğu şeklinde sıralanmaktadır (Weingast, 1995: 4).

Weingast, çalışmasında federalizmin, İngiltere'nin ve ABD'nin ekonomik yükselişinde kilit bir unsur olduğunu ve Çin'in son yıllardaki büyümesine de yardımcı olduğunu ifade etmektedir (Weingast, 1995).

1.3.2.2. Seabright ve Eksik Sözleşme Modeli

Seabright eksik sözleşme modelini "doğrulanabilir" kavramı üzerinden kurar. Temelde şirketlerin varlıkları üzerinde kontrol yetkisinin dağılımını konu eden "eksik sözleşme" literatürü kamusal gücün yönetimler arası dağılımını da etkilemiştir. Literatürün bu alana uygulanmasında vatandaşlar ve seçtikleri temsilcileri arasındaki ilişki bir tür sözleşme gibi değerlendirilmiştir. Bu modelde vatandaşlar ve onların siyasi temsilcileri arasındaki sözleşmelerin önemli açılardan tamamlanmamış olabileceği ifade edilmektedir. Bu sadece etkin bir sözleşme ile ilgili olabilecek bazı bilgilerin, taraflardan biri veya daha fazlası tarafından gözlemlenemeyebilir olmasını değil; taraflarca gözlemlenebilen bazı bilgilerin bir sözleşmenin koşullarının bir parçası olarak belirlenemeyeceğini ifade eder. Bu tür bilgilerin gözlemlenebilir olduğunu ancak "doğrulanabilir" olmadığını belirtmektedir. Bu, bilgilerin tümüyle yasal olarak belirlenmesi çok karmaşık olduğundan ya da mahkemeler gibi üçüncü taraflarca gözlemlenebilir olmadığından kaynaklanabilir. Örneğin vatandaşlar belli bir politikanın sonucu olarak daha iyi durumda olup olmayacaklarını bilebilirler ancak mahkemelerin bunu belirlemesi imkansız olabilir. O nedenle bu politika seçime tabi tutulabilir ancak yargısal denetime konu olamaz (Seabright, 1996: 64).

Model hükümetlerin eylemlerinin seçmenler tarafından doğrudan gözlenemeyeceğini varsaymaktadır. Hükümetin yetkisini kullanmasının sonucunda seçmenlerin refahının hem seçmenler hem de hükümet tarafından gözlemlenebilir olsa da doğrulanabilir olmadığını belirtmektedir. Bu nedenle hükümetler eylemlerinin seçmenler üzerindeki etkisine göre ödüllendirilemez veya cezalandırılamaz (Seabright, 1996: 65).

Seabright eksik sözleşme modelinde merkezileşmenin yönetimlerarası politika koordinasyonu geliştirdiğini ifade eder ve merkezileşmenin avantajının, bir yerel yönetim bölgesindeki tercihlerin diğerleri üzerinde pozitif dışsallık etkisi olması durumunda ortaya çıkacağını belirtmektedir. Ancak ona göre merkezileşme, hesap verilebilirliği azalttığı için maliyetleri bulunmaktadır. Seabright'ın azalan hesap verilebilirlik tanımı belirli bir bölgenin, yönetimin performansına ilişkin kendi görüşüne göre seçim zamanında yeniden seçme veya reddetme şansının azaltılması olarak ifade edilir. Bu azaltılmış hesap verme sorumluluğu, devletin o bölge için çıkar sağlama güdüsünü azaltabilir. Bu da her bölgenin refahının doğrulanmaması anlamına gelen bir sonuçtur. Bir hükümetin performansına göre ödüllendirme veya cezalandırmada tekrar seçilmesine karar verip vermemek dışında hiçbir yolu yoktur (Seabright, 1996: 65-66). Seabright hesap verilebilirliği, belli bir yerel yönetimin refah düzeyini hükümetin seçimini belirleme olasılığı açısından tanımlar. Ona göre hesap verilebilirlik aslında seçim hesap verilebilirliği anlamını taşımaktadır (Porcelli, 2009: 5).

Seabright modeline göre merkezileşme ve yerelleşme arasındaki seçim yerel yönetimler arası dışsallıkların göreli önemi ile merkezi yönetimin azalan hesap verilebilirliğinin kayıpları karşılaştırılarak yapılmalıdır (Seabright, 1996: 85; Oates, 2005: 358).

1.3.2.3. Lockwood Modeli

Hem Lockwood (2002) hem de Besley ve Coate (2003) merkezi karar almanın, yasama sürecinin nasıl işlediğine bağlı olarak değişen tahsis bozuklukları sonucu doğuracağını belirtmektedir. İkinci kuşak olarak tasnif edilen bu modeller, temelde birinci kuşaktan farklılaşsa da sonuç itibariyle yerelleşme ve merkezileşme arasındaki seçimde bir ölçüde birinci kuşakla aynı yerde durmaktadır (Oates, 2005: 357).

Lockwood merkezileşmiş sistemde her bölgenin seçilmiş temsilcilerinden oluşan bir yasama organında politika oluşturulduğunu varsaymaktadır. Yasama sürecini

dışsallıkların kararları etkilediği kapsamlı bir pazarlık süreci olarak açıklamaktadır. Seçim sonuçlarındansa karar süreçlerini incelemeye önem vermiştir (Besley ve Coate, 2003: 2613).

Lockwood, iyi niyetli yönetim varsayımını reddederek merkeziyetçilikte kamu hizmeti sunumunun bölgesel temsilciler arasında bir çeşit oy ticaretini de içeren bir pazarlık süreci ile belirlendiğini belirtmektedir. Merkezileşmenin etkinsizliği temel olarak pazarlık süreci sonucunda kurulan maliyeti minimize edici dengeden kaynaklanmaktadır (Porcelli, 2009: 4-5). Merkezileşmenin maliyeti, birinci kuşak teorilerde ele alındığı gibi tekdüze politika sunumundan değil, karar almada projelerin bölge yararlarına duyarsız kalmasından kaynaklanır.

Modelin temel özelliklerinden biri merkezileşme durumunda davranıştan ziyade yasama kurallarını ilkel olarak ele almaktadır. Oates'in dışsallıkların küçük ve tercihlerin heterojen olduğu durumlarda yerelleşmenin daha etkin olacağı görüşlerini teyit etmektedir (Lockwood, 2002: 332-333). Şartlar oybirliği ve oyçokluğu durumlarında incelendiğinde merkezileşme yüksek ve pozitif dışsallık durumunda tercih edilebilir. Benzer tercihlerin ve dışlama etkisinin varlığı durumunda bile yerelleşme refah yönünden merkezileşmeye ağır basmaktadır. Bununla birlikte dışsallıkların olmadığı durumda yerelleşme oybirliği ile seçilemeyecektir. Zira kamusal malları kendi başına yüksek maliyetle finanse eden bölgeler merkezi sunumdaki maliyet paylaşımını tercih edecektir (Lockwood, 2002: 328).

Özetle model bir ölçüde, Oates'in dışsallıklar küçük ve bölgeler heterojen iken yerelleşmenin tercih edileceği analizini doğrulamakta ise de Oates'ten ve birinci kuşaktan farklı olarak burada merkezileşmenin maliyeti tekdüzelik değil proje seçiminde bölgesel faydalara duyarsızlık nedeniyle doğacak olan etkinsizliktir.

Lockwood modelinde politika, bölge temsilcileri ile pazarlık süreci sonucunda belirlenmektedir. Temsilcilerin karar süreçleri ile ilgilenen bir başka çalışma Besley ve Coate tarafından yapılmıştır.

1.3.2.4. Besley ve Coate Modeli

Besley ve Coate, yerel kamusal mal sunumunda merkezileşme ve yerelleşme arasında tercihe yeni bir bakış getirdiklerini ifade ederler. Merkezileşme kavramını birinci kuşak yaklaşımlarda mal ve hizmet sunumunda tekdüzeliğe neden olacağı görüşündense çıkar çatışması temelinde ele alırlar. Onlara göre, yerel kamusal mal maliyetinin merkezileşmiş sistemce karşılanması farklı yerel yönetimlerde yaşayan vatandaşlar arasında çıkar çatışmasına neden olmaktadır. Çıkar çatışmasının boyutu, kamu harcama tercihleri farklılığından ve dışsallıklardan etkilenir (Besley ve Coate, 2003: 2612). Merkezileşme ve yerelleşme arasındaki değiş tokuşa ilişkin önemli olan nokta Lockwood modelindeki gibi karar verme sürecinin detaylarıdır. Merkezi karar alma sürecinde yasama organının iki davranışı üzerinden hareket etmektedirler.

Birinci ve temel karar alma sürecinde yasama organında farklı bölgelerin temsilcileri arasında minimum çoğunluğu oluşturacak bir koalisyon varsayılmıştır. Bu koalisyonun alacağı kararlar onlara göre kaynak tahsisinde yanlış kaynak tahsisi ve belirsizlik olmak üzere iki probleme neden yol açmaktadır. Yanlış kaynak tahsisi, harcamaların bu koalisyonun dışında kalan temsilcilerin bölgelerinin tercihlerini dikkate almamasından kaynaklanmaktadır. Belirsizlik ise koalisyon içindeki temsilcilerin bölgelerinin kamusal mallardan ne kadar pay alacaklarının öngörülememesi ile ilgilidir. Bu iki sorun da merkezileşmenin minimum koalisyonlu karar sürecinin zayıflıklarıdır.

İkinci karar alma sürecinde ise işbirliği halinde bir yasama organı ve bu yasama organının kendi üyelerinin çıkarlarını maksimize ettiği varsayılmaktadır. Bu davranış bütün ekonomide çıkarları maksimize etmede yeterli değildir. Çünkü onlara göre bu tür yasama

davranışı seçmenlerin yüksek kamu harcaması eğilimi olan temsilcileri seçmeleri yönünde teşvik yaratır. Bu da merkezileşmiş sistemde kamu mallarının aşırı üretimine neden olmaktadır.

Besley ve Coate, dışsallıklar yüksek ve tercihler benzer iken merkezi sistem iyi politika seçimleri üretebileceğini; dışsallıklar daha küçük ve tercihler heterojenken merkezileşmenin olumsuz sonuçlar doğurabileceğini ifade ederler (Besley ve Coate, 2003: 2613). Ancak, dışsallıklar yüksek iken kamu harcaması düzeyindeki çıkar çatışması merkezileşmenin çıkar -artık- maksimizasyonu idealinden uzak sonuçlar doğurabileceği anlamına gelmektedir (Besley ve Coate, 2003: 2626).

1.3.2.5. Tommasi ve Weinschelbaum Modeli

Tommasi ve Weinschelbaum merkezileşme ve yerelleşmenin avantajları ile dezavantajlarını asil vekil problemi üzerinden analiz etmişlerdir. Merkezi karar vermenin ana avantajlarından biri olan dışsallıkların içselleştirilmesi ve başlıca dezavantajlarından biri olan, karar vermeyi vatandaşlardan uzaklaştıran bir "demokratik açık" arasındaki değiş tokuşu modellemeye çalışmaktadırlar (Tommasi ve Weinschelbaum, 2007: 370).

Merkezileşme durumunda tüm vatandaşlar tüm yerel kamusal malları sağlayan bir vekil ile sözleşme yapmaktadır. Yerelleşme durumunda ise her yerel idare kadar vekil vardır ve asiller sadece kendi idarelerindeki vekil ile sözleşme imzalamaktadır. Modelin iki temel unsuru vardır. Biri kamusal malların sunumunda dışsallık sorunudur çünkü bir bölgedeki her birey, yerel kamusal malların sağlanmasına ilişkin tüm yapıyı önemsemektedir; diğeri de asiller arasında vekillerin kontrolüne ilişkin kolektif eylem sorunudur (Tommasi ve Weinschelbaum, 2007: 370). Her asilin-vatandaşın vekil ile sözleşme yaptığı varsayılırken sözleşmelerin bazıları oylama gibi bazı eylemlerin bir araya toplanmasıyla kolektif olarak imzalanmaktadır. Burada asil olan vatandaş tek bir birey değil bir grup olarak ele alınır.

Heterojenitede yerel yöneticilerin yerel tercihlere dair daha iyi bilgi sahibi oldukları için yerelleşme etkinliğini artırdığı ortadadır. Ancak yerel tercihler aynı olsa dahi yönetimi kontrol etme konusunda vatandaşlar arasında koordinasyon sorunu olduğunda yerelleşme politikaları optimal olabilecektir. Yani, asillerin nüfusu ne kadar büyük olursa vekillerle sözleşme yapılırken koordinasyon eksikliği o kadar derinleşmektedir. Bu durumda dışsallıkların etkisi koordinasyonun etkisinden daha az önemliyse yerelleşme tercih edilebilir (Tommasi ve Weinschelbaum, 2007: 378).

1.3.3. Birinci ve İkinci Kuşak Teorilerin Değerlendirilmesi

Mali yerelleşmenin birinci ve ikinci kuşak yaklaşımları, mali yerelleşmeye olumlu ya da olumsuz bakışlara göre bir sınıflandırma değildir. Mali yerelleşme konusunda oluşan kuşakların genel olarak kamu sektörüne bakıştaki dönüşümün göstergesi olduğu söylenebilir.

Kamu sektörünün tam istihdama yönelik telafi edici politikaları ile ekonomik alandaki yoğun kabul gördüğü Keynesyen politikaların özellikle 1970'lerin sonuna kadar uygulandığı bilinmektedir. Mali yerelleşme olgusunu bu dönemde ele alan çalışmaların arka planında da bu Keynesyen kabuller belirgindir. Ancak 1980'lerde iktisat literatüründeki eksen kayması ile devlete ve kamu sektörüne ilişkin piyasa başarısızlığını giderici tanımlamalar terk edilmiştir. Ekonomik alandaki sorunların çözümünün bizatihi devletin mali olarak sınırlandırılması ile mümkün olacağı iktisat teorisinde yaygın yer bulurken dünyanın dört bir yanında uygulamalar da bu yönde değişim göstermiştir. Bu bağlamda birinci ve ikinci kuşak yerelleşme teorileri arasındaki ayrımın temelinde iktisat teorisinin kamu sektörü anlayışındaki değişimin rol oynadığı söylenebilir. Bu nedenle temel olarak birinci kuşak teorilerde iyi niyetli politikacı bürokratların merkez ve yerelde varlığı kabul edilirken, bu varsayım ikinci kuşak yaklaşımlarda bazen örtük bazen de açık şekilde reddedilmektedir.

Birinci kuşakta yerel kamusal mal sunumunda herhangi bir dışsallık oluşması durumunda da merkezden aktarılacak ve bu dışsallıkları içselleştirecek eşleştirme transferleri öngörülmekteydi. Bu durumda mali yerelleşme, tüm yerel yönetimlerde yerel kamusal mal sunumunu tekdüze bir seviyede sağlayan merkezi bir sonuca kıyasla açıkça refah düzeyini arttırmaktadır (Oates, 2008: 321).

Birinci kuşak teoriler, mali yerelleşmenin kamu sektörünün işleyişini nasıl geliştirebileceğini gösteren yönetimler arası mali yapı hakkında bir perspektif sağlamaktadır. Bununla birlikte uygulama noktasında hangi hizmetlerin hangi yönetim düzeyleri tarafından sunulacağı ile ilgili belirsizlikler mevcuttur. Olson modelinde aktarıldığı gibi birinci kuşakta genel olarak olumlu görülen transferler yerel yönetimlerde bir tür transfer bağımlılığı oluşturabilmektedir. Bu sorundan kaçınmak için belli yerel vergilerin devreye alınması gündeme gelmektedir. Ancak bazı yazarlara göre bu yerel vergiler ekonominin gerek özel gerek kamu kesimlerinde saptırıcı etkiye neden olabilmektedir. Bu durum birinci kuşağın "karanlık tarafı" olarak adlandırılmaktadır (Oates, 2008: 318).

İkinci kuşakta vekiller kendi çıkarlarını maksimize eden bireyler olarak görülür. Bu vekillerin faaliyet gösterdiği teşvik ve kısıtlamaları yaratan politik ve mali çevreleri incelenmektedir. Asimetrik bilgi, eksik sözleşme, stratejik davranışlar, hesap verilebilirlik kaynaklı asil-vekil probleminden gelen anlayışları çok katmanlı yönetime uygularlar (Oates, 2008: 322).

İkinci kuşakta merkezileşme dışsallıkların içselleştirilmesinde rol oynarken yerelleşme tercihlere göre hizmet sunumu ve artan hesap verilebilirlik ile etkinliği artırmaktadır. Örneğin Seabright'ın da belirttiği gibi belli bir yerel kamusal malın sunumunda merkezileşme ve yerelleşme arasındaki seçim, merkezileşmenin sağlayacağı koordinasyondan elde edilen kazançlar ile yerelleşme altında yerel tercihlere duyarlı yerel

malın sunumu ve artan hesap verilebilirlikten elde edilen kazançlar arasında bir tercihi içerir (Seabright, 1996: 85).

İkinci kuşak teoriler genellikle mali federalizme politik ekonomi yaklaşımı olarak kabul edilmektedir. İkinci kuşak teoriler mali yerelleşmenin kazançları ile birlikte ciddi tehlikeleri de bulunduğunu iddia etmektedir. Esnek ve sert bütçe kısıtlamalarının mali davranışlara etkilerini ve nasıl sertleştirilebileceği üzerinde dururlar. Bu yaklaşıma göre özellikle yumuşak bütçe kısıtlamaları yerel yönetimlerin mali yönetiminde risklere neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin mali darboğaz ya da iflas riski durumunda merkezi yönetimce kurtulacaklarına dair beklentileri söz konusu olabilir. Zira iflas halindeki bir yerel yönetimin faturası yalnız yerel yöneticilere çıkmayacak bunun yanında diğer yönetimlere de yayılma tehlikesi gösterebilecektir. Bu nedenle yumuşak bütçe kısıtı altında yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma eğilimleri artabilmektedir (Oates, 2008: 319-321).

İkinci kuşak teoriler, merkezileşme ve yerelleşme arasında bir denge kurmaya çalışırken kamu tercihi literatüründen faydalanırlar ve yasama organı ile seçim süreçlerine odaklanırlar. Örneğin daha önce aktarıldığı gibi Lockwood yasal bir karar verme mekanizmasını ve seçim sürecini incelerken vekillerin seçim bölgelerinin refah düzeyini en üst düzeye çıkardığını varsayımını ve merkezi yönetimlerin yerel kamu mallarının tek tip sunumu varsayımını terk etmektedir.

Kurumların iktisat literatüründe giderek artan ölçüde yer bulması yerelleşme literatürünü de etkilemiştir. Weingast, kurumların etkisinden ilham alarak yerelleşme piyasa ilişkisini incelemektedir. Yine, Bardhan ve Mookherjee bir demokraside merkezi ve yerel düzeyin seçiminin, seçmen farkındalığının göreceli dereceleri, özel çıkar gruplarının uyumu, bölgeler arası heterojenliğin derecesi, ulusal seçim sisteminin niteliği gibi çok sayıdaki

temel kurumsal faktörlerin etkileşimine bağlı olacağını belirtmektedir. Kısacası seçimin şartlara ve sisteme özgü olduğunu ifade eder (Bardhan ve Mookherjee, 2000: 139).

Burada sunulan çerçevede Brennan ve Buchanan'ın Leviathan modelinin literatürde yaygın kabul gördüğü haliyle birinci kuşak olarak tasnif edilmesi de tartışmalıdır. Zira, Leviathan Modeli ile birinci kuşak teorilerin önemli varsayımlarından olan sosyal refah peşindeki bürokrat-devlet anlayışı terk edilmektedir (Vo, 2010: 673). Bürokratların şahsi çıkar peşinde koşması asil-vekil çelişkisini doğurmaktadır. İyi niyetle hareket etseler dahi kötü ekonomistlerdir (Qian ve Weingast, 1997: 84). İkinci kuşak mali yerelleşme yaklaşımının belirleyici özelliklerinden biri, yerelleşme ya da merkezi yönetim meselesinde kamu mallarının etkin sunumu yanında piyasa nasıl korunabilir ya da piyasaya nasıl destek olunabilir problemlerinin de araştırılmasıdır (Qian ve Weingast, 1997: 83). Qian ve Weingast cevabı da uzatmadan verirler: "Devletin yönetişim yapısı ile"… (Qian ve Weingast, 1997: 83). İdeal tip yerelleşme, piyasayı koruyan ya da piyasayı geliştiren yapıdadır (Weingast, 2007: 6).

1.4. Yönetimlerarası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşmenin Ölçümü

Yerel yönetimlere verilen rol ve sorumlulukları yerine getirmelerini sağlayacak kaynakların tahsis edilmesi önem taşımaktadır. Yerel hizmetleri karşılayacak olan kaynakların yerele devrinde ülkeler açısından farklı uygulamalar bulunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel sorumlulukları karşılayacak gelirlerin görevlerle orantılı olması ve anayasal güvenceye bağlanması gerekmektedir.

Yönetimlerarası kaynak paylaşımında rol ve sorumluluk paylaşımı ile uyumlu olması kadar dikkat gerektiren başka noktalar da bulunmaktadır. Yerel yönetimlere bırakılacak gelirlerin ülke genelinde etkinliği bozucu etkileri olmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Oates'in, yerel takdir haklarının vergi rekabeti yoluyla kamu hizmetinin

düşük seviyede sunumuna neden olabileceğine ilişkin kaygıları bulunmaktadır (Oates, 1972: 143).

Yerel yönetimlerin hizmet sunumunu borçlanmaya gitmeden finanse edebilmesi için iki seçenek mevcuttur. Birincisi gelir paylaşımıdır. Gelir paylaşımı, ülke genelinde toplanacak gelirlerin bir kural ile merkezden paylaşılmasıdır. Ancak bu seçenek benimsendiğinde yerel yönetimlerin özkaynak yaratma çabası teşvik edilmelidir. İkinci seçenek yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin verilmesidir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 74).

Yerel yönetimlere bırakılacak vergiler konusunda yaygın kabul gören üç ilkeden söz edilebilir (Bahl, 1996: 5).

- Yükleri kendi idari sınırları içinde olan vergiler yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Yani, elde edilen gelirlerle finanse edilen yerel hizmetten fayda sağlamayanlara kolayca ihraç edilememelidir.
- Yerel yönetimler işletmelerin yerel (ve ulusal) ekonomideki büyümeye zarar verebilecek verimsiz iş yapma yöntemlerini benimsemelerine neden olan vergileri koymamalıdır.
- Yerel yönetimler, ağır idari ve uyum maliyetleri getiren vergiler koymamalıdır.

Öte yandan Bahl, yerel hizmetlerin finansmanında toplu ulaşım gibi fiyatlandırılabilir hizmetlerin kullanıcı ücretleri ile karşılanması, büyük dışsallıkları söz konusu olan genel hizmetlerin ise yerel vergiler ile yönetimler arası transferlerle karşılanmasının uygun olacağını ifade etmektedir (Bahl, 1999: 7).

İyi bir gelir paylaşımı sisteminin kurulabilmesi için transfer sisteminin yatay ve dikey eşitliği hedeflemesi; bu hedefe ilişkin paylaştırma ölçütleri bulunması; saydam, açık ve anlaşılabilir olması; öngörülebilir ve istikrarlı olması; alt yönetimlerin doğru karar

almaları için yeterli teşvik sağlaması gerekmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 76).

Herhangi bir ülkenin kamu sektörünü düzenleme biçimi her zaman kendi geçmişini, coğrafyasını, siyasi dengesini, politika hedeflerini ve ülkeden ülkeye değişen diğer özellikleri yansıtmaktadır. Herhangi bir ülkede yönetimlerarası mali ilişkilerle ilgili olarak cevaplanması gereken dört soru vardır (Bird ve Vaillancourt, 1998: 15):

"1. Kim ne yapar? – harcama yetkisinin sorusudur.

2. Kim hangi vergileri toplar?– gelir toplama yetkisinin sorusudur.

3. İlk iki sorunun cevabı yerel yönetimler ise gelir ve harcamaları arasındaki dengesizlik nasıl çözülecektir? - dikey eşitsizliğin sorusudur.

4. Aynı yönetim düzeyindeki farklı yönetim birimleri arasında ihtiyaç ve kapasite farklılıklarını ayarlamak için mali kurumlar ne ölçüde girişimde bulunmalıdır? – yatay eşitsizliğin sorusudur."

Yönetimlerarası kaynak paylaşımı sisteminin tasarımında dikey ve yatay eşitsizlik konularının incelenmesi büyük önem taşımaktadır.

1.4.1. Dikey Eşitsizlik ve Dikey Eşitleme

Geçen 20 yıl boyunca gelir ve harcamanın her ikisi daha çok yerelleşmiş olsa da harcama yerelleşmesi açıkça gelir yerelleşmesini geride bırakmıştır. Bu durum yüksek bir dikey mali eşitsizlik ve artan yönetimlerarası transfer ile sonuçlanmıştır (Blöchliger, 2013a: 4). Yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımına göre kaynak kullanımındaki farklılıktan dolayı ortaya çıkan sorun dikey mali eşitsizlik olarak tanımlanmaktadır. Bu sorunun giderilmesi için uygulanan tedbirlere dikey eşitleme adı verilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 76).

Dikey mali eşitsizlik yerel yönetim gelirleri ve harcama sorumlulukları arasındaki boşluktan kaynaklanır ve ağırlıklı olarak merkezi vergi gelirlerinden gelen transferlerle doldurulur. Dikey mali dengesizlikler ahlaki tehlikenin artmasına ve ortak havuz problemi, yumuşak bütçe kısıtlamaları ve zayıf yerel yönetim mali disiplinini ve yerel yönetim borçlanmasını kontrol etme ihtiyacına yol açan diğer faktörler tarafından oluşturulan olumsuz teşvikleri artırma eğilimindedir (Singh ve Plekhanov, 2005: 5-6).

Dikey eşitsizliğin iki nedenle ortaya çıktığı söylenebilir. Birinci olarak, yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde bir harcama yapması ve vergi ile harcama sorumluluğunun uygun şekilde atanmaması ile ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak da birçok verginin vergi rekabeti ve yönetimlerarası vergi bozulmalarını önlemek için merkezi düzeyde daha verimli toplanması ve böylece yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarını yürütmesi için transferlere ihtiyaç duyması ile oluşmaktadır (Litvack ve Seddon, 2000: 28).

Dikey eşitsizliğin nasıl ölçüleceğine dair literatürde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Singh ve Plekhanov (2005: 5) transferlerin toplam yerel yönetim harcamalarına oranı ile ölçmektedir. Khemani (2006), toplam yönetimler arası transferlerin toplam yerel gelirlere oranı ile Rodden ve Wibbels (2002) ise transferler ile gelir paylaşım toplamının toplam yerel gelirlere oranı ile ölçmektedir (Sharma, 2007: 4).

Dikey eşitleme, yerel yönetimlere devredilen hizmetlerin maliyeti ve geliri arasındaki eşitsizliklerin düzeltilmesini amaçlamaktadır (Davey, 2003: 8). Dikey mali eşitlemenin sağlanabilmesi, her yönetim düzeyi için kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin yürütülmesini sağlayacak kaynaklar arasında dengenin kurulmasını gerekmektedir. Başta hangi hizmetin hangi yönetim düzeyinde yürütüleceğinin analizinin açık şekilde yapılması gereklidir. Bu analiz doğrultusunda yönetim düzeylerine bırakılan hizmetler için gerekli harcama ihtiyacı saptanmalıdır. Daha sonra paylaşıma esas alınacak havuzun tespiti

yapılır ve havuzdaki kaynağın yönetim düzeyleri arasında nasıl paylaşılacağına dair bir formül tasarlanır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 78).

Dikey mali eşitsizlikle başa çıkabilmek için sorumlulukların yeniden atanması, vergilerin yerelleşmesi veya vergi paylaşımı gibi politikaların bir kombinasyonunu oluşturmak önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerde hem vergi paylaşımı hem de gelir paylaşımı mali eşitsizliği kapatmada kullanılmaktadır (Shah, 2007: 17). Yatay eşitsizliği dikkate almayan kaynak paylaşımı, az gelişmiş bölgelerle merkezi yönetim arasındaki dikey eşitsizliğin artmasına yol açmaktadır. Bundan dolayı kaynak paylaşımı yapılırken bölgeler ve şehirler arasındaki gelişmişlik farkları ve gelir yaratma kapasitelerinin göz ardı edilmemesi gerekir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 79).

1.4.2. Yatay Eşitsizlik ve Yatay Eşitleme

Yerel yönetimlere gelir toplama yetkisinin verilmesinde doğru oranın ne olacağı konusu her zaman tartışmalı olmuştur. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi, merkezi yönetim tabiatı gereği çoğu vergiyi yerel yönetime göre daha etkin şekilde toplamaktadır. İkincisi, potansiyel vergi tabanı bölgeden bölgeye farklılık gösterebilmektedir. Birinci sorun dikey eşitsizliğe neden olurken ikincisi de yatay eşitsizliğe neden olmaktadır (Bird ve Vaillancourt, 1998: 11).

Yatay eşitsizlikler bölgelerin farklılaşan mali kapasitelerini ima eder (Kee, 2004: 22). Özetle, yatay eşitsizlik, yerel yönetim birimleri arasındaki görev ve sorumluluklara göre kaynak kullanımındaki farklılıktan kaynaklanan sorunu ifade ederken bu sorunun giderilmesi de yatay eşitlemeyi göstermektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 79).

Yatay eşitsizlik şu üç nedenle ortaya çıkmaktadır: Yerel yönetimler arasında doğal kaynaklar, zenginlik ve gelir tabanının eşitsiz dağılımı; nüfusun sosyoekonomik yapısının çeşitliliği; yerel yönetimlerin yetki alanlarındaki coğrafi ve iklimsel farklılıkların yol açtığı hizmet sunumundaki maliyetler veya avantajlar (Vaillancourt vd., 2012: 118).

Yatay eşitsizliği gidermede iki yöntem kullanılmaktadır. Birincisi merkezi yönetimden mali kapasitesi düşük yerel yönetimlere kaynak transferidir (Kesik, 2005: 79). İkincisi "Robin Hood" yöntemi olarak da adlandırılan yüksek mali kapasiteli yerel yönetimlerin düşük mali kapasiteli yerel yönetimlere doğrudan kaynak transferi yapmasıdır. Bu yöntem kaynak transferi yapan yerel yönetimlerin görece daha az ihtiyacı olduğu ve kaynağı alan yerel yönetimlerin daha fazla ihtiyacı olduğu durumlarda uygulanabilir (Vaillancourt vd., 2012: 128).

Bir ülkede her bölge aynı gelişmişlik ve gelir düzeyinde olmadığı için sadece belli bir bölgede toplanan kamu gelirinin o yer yerel yönetimine verilmesi veya paylaşılması yatay eşitsizlik sorununa neden olmaktadır. Bu sorunun giderilmesi için uygulanacak yatay eşitleme sistemlerinde yerel yönetimin hizmet sunduğu alan, hizmet gereksinimi, nüfus, yaşlı nüfus sayısı, okul öncesi ve okul çağındaki çocuk sayısı, gelişmişlik derecesi, gelir düzeyi gibi ölçütler transferlerin paylaşımında kullanılmalıdır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 80-81).

Mali eşitleme ise yatay ve dikey eşitsizlikleri birlikte düzeltmeyi amaçlamaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 82). Merkezi yönetimden yapılacak transferlerde Bahl'a göre bölünecek mevcut havuzun büyüklüğü ve yerel yönetim birimleri arasında bu havuzun dağılımı iki önemli noktadır. Literatürde bölünebilir havuz boyutunun merkezi ve yerel yönetimler arasında dikey mali eşitleme için önemli olduğu ve tahsis boyutunun yatay mali eşitleme için önemli olduğu ifade edilmektedir (Bahl, 1999: 12).

Mali eşitleme açısından önemli olan bir diğer konu da vergi paylaşımıdır. Genellikle vergi paylaşımı düzenlemeleri dikey mali eşitleme yanında yatay mali eşitleme unsuru da içermektedir. Vergi paylaşımı merkezin kaynaklar üzerinde kontrolünü korurken yerel yönetimlere de mali kaynak sağlamaktadır (Blöchliger ve Rabesona, 2009: 10). Yatay eşitlik (bölgeler ve eyaletler arasında) ve dikey eşitlik (gelir ve harcamaların eşleşmesi)

için, ulusal devlet mali kapasitelerini ve vergi çabasını dikkate alan formül bazında yerel yönetimler ile paylaştığı en az bir vergi olması gerektiği kabul edilmektedir (Kee, 2004: 24).

Daha önce belirtildiği gibi ülkelerin tarihini, coğrafyasını, siyasi yapısını, politika hedeflerini ve diğer öznel koşullarını göz önüne almadan genel bir kaynak paylaşım yapısı veya mali eşitleme mekanizması önermek doğru olmayacaktır.

1.4.3. Mali Yerelleşme Ölçümü

Mali yerelleşme ölçümü zor olmakla birlikte bir takım nicel ve nitel ölçüler kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin belirleyicileri, Stegarescu'ya (2004: 4) göre, yasama yetkinlikleri ve harcama üzerinde takdir derecesiyle beraber vergi yaratma güçleri ve borçlanma özerkliğidir. Bir yerel yönetimde özellikle vergi oranı ve matrahı, yönetimin başka bir birimi tarafından önceden belirlenmemişse o yerel yönetimin tam bir özerkliğe sahip olduğu söylenebilir (Stegarescu, 2004: 4).

Mali yerelleşmenin ölçümünde yerel harcamaların ve gelirlerin payı en iyi gösterge olarak kabul edilmektedir. Çünkü, düzenleyici ve finansal araçlar oldukça kompleks ve istatistiksel ölçümü zorken, mali enstrümanların ölçümü çok daha kolaydır (Sharma, 2006: 52). Harcamaların yerel yönetimlerin üstlendiği faaliyetinin miktarına, gelirlerin onları gerçekleştirebilecek kaynak miktarına odaklandığını belirtilmektedir (Schneider, 2003: 21).

Mali yerelleşme aşağıdaki iki şekilde ölçülebilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 69):

1. Yerel yönetimdeki harcamaların yerel yönetimin içinde yer aldığı il veya bölgede yapılan toplam kamu harcamalarına oranı,
2. Yerel yönetim gelirlerinin yerel yönetimin içinde yer aldığı il veya bölgede toplanan kamu gelirlerine oranı.

Ölçümü gelirler üzerinden yaparken diğer yönetim birimleri tarafından toplanan ve o yerel yönetime transfer edilen gelirler de hesaplamaya dahil edilmelidir.

Yerel yönetimlerin yaptıkları harcamalardaki en önemli unsur harcama gücüdür. Harcama gücü yerel yönetimlerin harcama politikalarına karar verme ve değiştirme yetkisini göstermektedir. Harcama gücü Blöchliger'e (2013b: 30) göre bütçe üzerinde uygulanan yerel yönetim kontrolünün derecesi olarak tanımlanabilir ve harcama politikasını belirleyebilen yerel yönetimleri kapsamaktadır. Yerel yönetim giderleri ne ölçüde merkezi yönetim müdahalesinden etkilenir ve şekillenirse yerel yönetimin harcama gücü o kadar zayıflamaktadır. Özerkliğin ana yönleri ile ilgili kurallar ve düzenlemeler beş kategoride gruplandırılabilir (Blöchliger, 2013b: 31):

- **Politika özerkliği:** Yerel yönetimlerin temel politika hedefleri ve hizmet sunumunun temel yönleri üzerinde ne ölçüde kontrol gücüne sahip olduğu ile ilgilidir (örneğin, yerel yönetimler belirli bir hizmeti sağlamada zorlanmakta mıdır?).
- **Bütçe özerkliği:** Yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde ne ölçüde kontrol gücüne sahip olduğu ile ilgilidir (örneğin, harcama özerkliği şartlı transferler veya harcama limiti ile sınırlandırılmış mıdır?).
- **Girdi özerkliği:** Yerel yönetimlerin devlet memurları üzerinde (personel yönetimi, maaşlar) ve diğer hizmet girdileri üzerinde ne ölçüde kontrol gücüne sahip olduğu ile ilgilidir.
- **Çıktı özerkliği:** Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin kalitesi gibi standartların üzerinde ne ölçüde kontrol uyguladığını ifade eder (örneğin, yerel toplu taşıma için fiyat ayarlama hakkı).

- **İzleme ve değerlendirme:** Yerel yönetimlerin izleme, değerlendirme ve kıyaslama yapmak konusunda ne ölçüde kontrol uyguladığını göstermektedir (örneğin, mali kontrol).

Mali yerelleşmenin ölçüsü olan toplam devlet harcamalarında yerel yönetimlerin payı, ne kadar yüksekse mali yerelleşme derecesi de o kadar yüksektir (Davoodi ve Zou, 1998: 248). Ancak mali yerelleşme seviyesi geleneksel olarak yerel düzeydeki toplam kamu harcamalarının veya gelirlerinin payı olarak ölçülmesine rağmen, yerelleşme reformlarının başarısı muhtemelen yerelleşmenin bu şekilde ölçülmesinden çok, yerel yönetimlerin kendi gelir ve harcama kararları ve sistemin tasarımının bütünlüğü ile yerel yönetimler tarafından uygulanan gerçek özerklik düzeyine bağlıdır (Boex vd., 2006: 4). Harcama özerkliğinin ölçüsü olarak bazen yerel yönetimlerin harcamalarını desteklemek için merkezi yönetimden gelecek transferlere ne ölçüde bağlı oldukları kullanılmaktadır (Stegarescu, 2004: 4). Yerel yönetimlerin harcama özerkliği, ulusal düzeyde tahakkuk eden gelirlerin bir kısmında hakkı varsa ve bu düzenli ve koşulsuz bir şekilde kendilerine transfer edilirse güvence altına alınabilir (Blume ve Voigt, 2008: 14).

Özerklikte önemli olan nokta sadece sayısal verilere bağlı kalmadan bütünü görebilmektir. Toplam kamu harcamaları içindeki yerel yönetim harcamalarına bakmak bir yerel yönetimin harcama gücünü görmek açısından yeterli değildir. Yerel yönetimlerin yaptığı harcamalar merkez tarafından planlanıyorsa veya etkileniyorsa harcama gücünden ve dolayısıyla harcama özerkliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Mali yerelleşmenin ölçülmesine dair yerel yönetimlerin toplamdaki harcama ve gelir payına bakılması esas olarak IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri (GFS) metodolojisine dayanmaktadır. GFS analitik çerçeve, yönetim düzeyleri arasındaki işlemlerin ve yönetimin belirli bir seviyesinin işlemlerinin yanı sıra tüm genel devlet ya da kamu

sektörünü analiz etmek için kullanılabilir (IMF, 2001: 2). IMF GFS makroekonomik ve finansal veri kaynağı sunmaktadır. Bu metodolojide devlet; merkez, bölgesel ve yerel olmak üzere üç düzeye ayrılmaktadır. Veriler de her IMF üyesi ülkenin Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır.

Ancak birçok düşünür tarafından böyle bir ölçümün vergi ve vergi dışı gelirleri, yönetimlerarası transferleri ve diğer hibeleri göstermediği görüşü savunulmaktadır (Ebel ve Yılmaz, 2002: 6; Stegarescu, 2004: 3). Örneğin, transferlerin koşullu olup olmadığını veya yerel yönetimlerin yerel harcama kararlarındaki özerklik derecesini göstermemektedir. Ayrıca GFS sınırlı bir ölçüm sunmaktadır çünkü yerel yönetimlerin vergi oranlarının ve matrahlarının belirlenmesine dair herhangi bir özerkliği olup olmadığını dikkate almaz. Bu yüzden gelir özerkliğine dair dikkat edilmesi gereken en önemli konular vergi özerkliği, mali özerklik ve vergi paylaşımıdır.

Yerel yönetim gelirlerinin bileşimi yerel yönetimler tarafından sahip olunan harcama yönetimi üzerinde özerklik düzeyinin belirlenmesinde kritik bir rol oynar. Örneğin, yerel yönetimler önemli vergi matrahlarını kontrol edebiliyorsa bu, onlara bu kaynakların kullanımı üzerinde daha fazla meşruiyet ve dolayısıyla kendi tercihleri ve ihtiyaçlarına göre bunları yönetmek için hareket alanı verir (De Mello, 2000: 367).

1999 yılında OECD yaptığı çalışma ile vergiler üzerinde yerel yönetimlerin kontrol derecesine odaklanmıştır ve yerel yönetimlere özerklik sağlayan vergilerin sınıflandırılmasını hedeflemiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin eyalet veya yerel yönetimlerin kontrol veya takdir derecesine bağlı olduğu belirtilmiştir (OECD, 1999: 9). Yerel yönetimlerin vergilendirme gücü de vergi tabanını veya oranını kontrol edebildiği yerel vergi büyüklüğüne göre tanımlanmaktadır. Vergilendirme gücü endeksi daha iyi bir alternatif olarak kabul edilse bile, vergilendirme gücü konusundaki veriler sadece sınırlı bir zaman dilimi içinde OECD ülkeleri için kullanılabilmektedir (Kim, 2013: 50).

Vergi paylaşımı da yerel yönetimlerin kendi bölgelerinde doğan veya toplanan vergide otomatik ve koşulsuz bir yüzdeye sahip olmasıdır. Devletin yerel yönetimlerinin vergi özerklik derecesi ise belirli vergilerin toplamı içindeki payının formülünde herhangi bir değişiklik yapılmadan önce yerel yönetimin onayının alınıp alınmadığına bağlıdır (OECD, 1999: 10). Yerel yönetimlerin vergi paylaşımda yüksek derecede söz hakkına sahipse vergi özerkliği de yüksektir.

Özetle mali yerelleşmenin ölçümüne dair şu iki yöntem de kullanılmaktadır (Blöchliger, 2013a: 6):

- *"Vergi gelirleri yerelleşmesi (yerel yönetim vergi gelirlerinin genel yönetim vergi gelirlerine oranı)*
- *Vergi özerkliği (genel yönetimin vergi gelirlerinde, yerel yönetimlerin verginin matrahını ya da oranını belirleyebilme özerkliği olduğu vergilerin oranı)".*

Merkezileşmiş ülkelerdeki yerel yönetimler başlıca emlak vergisine dayanırken daha yerelleşmiş ülkelerde yoğun olarak gelir vergilerine ve bir dereceye kadar tüketim vergilerine dayanmaktadır.

Vergi özerkliği yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi ve üst düzey yönetimlere başvurmaksızın kendi harcamalarını finanse etmek için araçlara erişimi yansıtmaktadır. Bu yerel vergilendirme politikasını belirleme yeteneğini (matrahların ve oranlarının belirlenmesi) ve aynı zamanda vergi toplamasında ve yönetiminde özerkliği ölçmektedir (Ivanyna ve Shah, 2012: 12).

Yerel yönetimlerin gelir özerkliğinin birkaç önemli yararı vardır. İlk olarak, yerel yönetimlerin vergi özerkliği mali yerelleşme tasarımında kalıcı dikey eşitsizlik sorununu çözmek için tek yol olmasa da en iyi yoldur. İkincisi, yerel yönetimler ek gelir sağlamak için öz gelir araçları kullanmak zorunda kaldıkları sürece yerel yönetimlerin

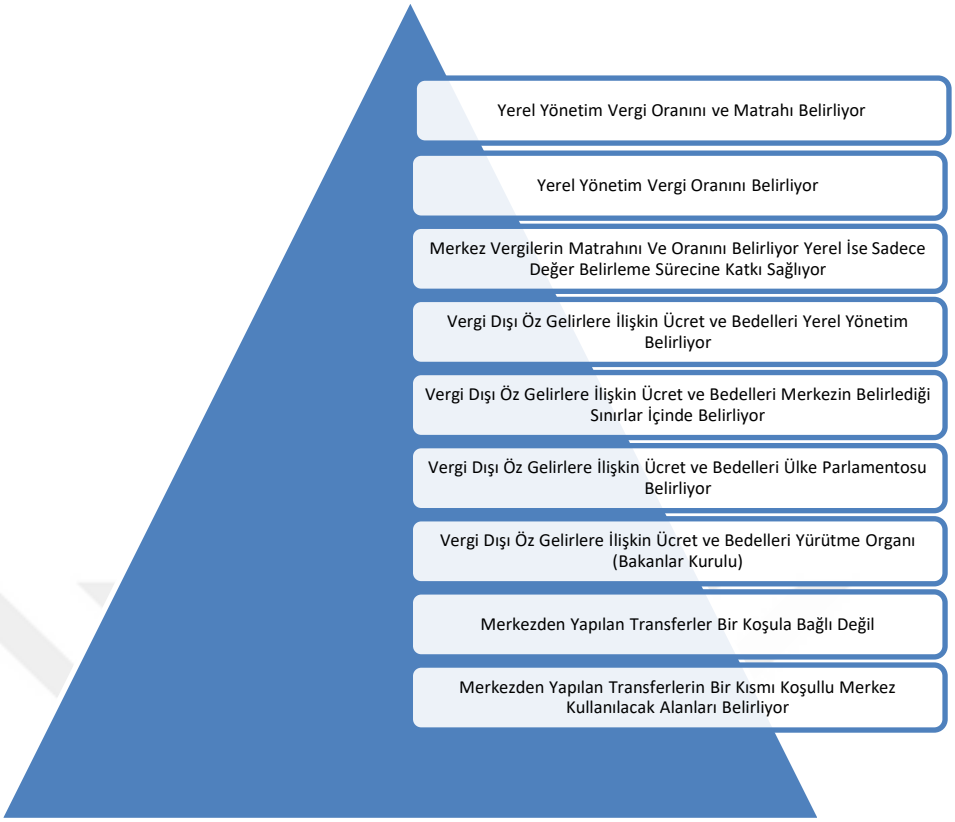
harcamalarının düzeyi ve sıkı bir bütçe kısıtlaması konusunda takdir yetkisi olamaz. Üçüncüsü, gelir özerkliği yerel yönetimlerin borçlanma kapasitesi ve kredibilite için önemli bir göstergedir (Bahl ve Vazquez, 2006: 22). Gelir paylaşımı üzerinde politika oluşturma özerkliği hem kaynaklar hem de karar verme yetkileri yerelleştiği zaman yerel tercihlerin dikkate alınması için olanak sağlar (De Mello, 2000: 367).

Mali özerklik açısından kritik bir rol oynayan yerel yönetim öz gelirleri ne kadar yüksekse mali yerelleşme düzeyinin o kadar yüksek olduğu da açıktır. Toplam yerel gelirlerde yüksek vergi payı, kamu harcamalarında demokratik hesap verilebilirliği ve verimliliği teşvik edebilir. Emlak vergileri yerel vergi olmaya elverişlidir. Gelir vergileri, yerel yönetim gelirlerinin daha büyük bir kısmını kapsayabilir. Yerel kurumlar vergisi daha az uygundur çünkü vergi erozyon eğilimlidir ve çok konjonktüreldir (Blöchliger ve Petzold, 2009a: 6). Bağımsız seçilebilen ve yönetimin yerel düzeylerinin kendi yasal ve idari yetkilere sahip olduğu vergiler mali özerkliği sağlamaktadır (Stegarescu, 2004: 6).

Mali özerklik bakımından, vergi paylaşımından elde edilen kaynaklar yerel yönetimlere yönetimlerarası transferlerden daha fazla güç ve özerklik aktarmaktadır. Ancak vergi paylaşım sistemi, dalgalanmalar nedeniyle daha fazla gelir kaybı riski taşımaktadır (Blöchliger ve Petzold, 2009b: 3).

Mali özerkliğin gelir açısından ölçülmesi yerel ve merkez arasında gelirlerin oransal dağılımına ilave olarak yerel yönetimin gelir yaratma kapasitesine de bağlıdır. Aşağıdaki piramit mali özerkliğin gelir yönünden değerlendirmesini sunmaktadır. Piramidin üst basamakları daha yüksek mali özerklik düzeyini temsil etmektedir (Yılmaz, 2015).

Şekil 1: Mali Özerklik Piramidi



Kaynak: Yılmaz, H. Hakan, "Belediye Gelirlerinin Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi", (2015).

Koşullu transferlerin ülke genelinde yerel kamu hizmetlerinde standart sağlamaya katkısı olsa da yerel öncelikler ve tercihler yerine merkezi yönetimin öncelikleri veya politikalarına göre kullanılmaktadır. Yerel tercihlere ve önceliklere göre karar alınması, katılımcılığa açık olması, hesap verilebilirliği sağlaması ve özerkliğe olumsuz etkide bulunmaması nedenleriyle koşulsuz transferlerin tercih edilir olduğu söylenebilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 86). Transferlerin dikey eşitleme hedefi transfer sistemi tasarımında dikkat edilmesi gereken ilk şeydir. Transfer sistemi tasarımındaki ikinci adım, yardım olmadan eksik tedariğin olabileceği kaygısının olduğu yerlerde ulusal/bölgesel öneme sahip bu işlevler için koşullu transfer uygulamaktır. Son olarak, eşitleme transferleri tasarlanmış transfer sisteminin ilk iki adımından sonra yatay eşitsizlikleri gidermek için tasarlanmış olmalıdır (Bahl ve Vazquez, 2006: 23).

Yerel yönetimlerin vergi özerkliği, toplam yerel yönetim gelirleri içindeki vergi gelirleri oranını, yerel mali bağımlılık yerel yönetim gelirleri içindeki merkezden alınan transfer oranını ve yerel harcama payı da yerel yönetim harcamalarının toplam devlet harcamalarına oranını göstermektedir (De Mello, 2000: 380; Ebel ve Yılmaz, 2002: 11-12). Mali bağımlılık oranı yönetimlerarası mali ilişkilerde dikey dengesizlikleri ölçmektedir (De Mello, 2001: 115). Yani, merkezi yönetimden alınan transferlere ilişkin artan bağımlılık yerel yönetimlerin mali özerkliğini azaltmaktadır ve yerel yönetimlerin gelirleri içinde transferler ne kadar yüksekse yerelleşme düzeyinin o kadar düşük olduğu söylenebilir.

Koşulsuz transferlerin yerel yönetim harcamaları üzerinde yerel olarak yaratılan gelirin artışından daha fazla bir uyarıcı etki yapması Sinek Kağıdı Etkisi (Flypaper Effect) olarak bilinmektedir (Aragon, 2008: 1; Vo, 2010: 666). Yerel yönetimlerin merkezden sağladığı transferlerin veri vergi düzeyi ile daha fazla harcama yapabilmesi, seçmen ya da vatandaşın aynı vergi ile daha fazla hizmet alma beklentisini tetiklediği ifade edilmektedir (Turnbull, 1998: 22). Sinek kağıdı etkisi, yerel yönetimin de vergi toplama çabasını olumsuz etkileyerek merkezden sağladığı transfere bağlılığını arttırdığını ileri sürmektedir (Bailey, 1999: 252). ABD'de sinek kağıdı etkisini sınamak üzere yapılan ampirik çalışmalarda etkiyi doğrular sonuçlar çıktığı aktarılmaktadır (Bülbül, 2013: 54; Aragon, 2008: 2).

Mali yerelleşme düzeyi için harcama ve gelir özerkliği ile yönetimler arası mali transferlerin yanı sıra belirleyici bir diğer unsur da yerel yönetimlerin borçlanmasıdır.

Dünya Bankası'na göre yerel yönetimlerin iki nedenden dolayı finansal piyasalara erişimi gereklidir. Birincisi, sermaye harcamalarını finanse etmek içindir. Sermaye yatırımlarını finanse etmek için vergileri artırmak verimsiz olacaktır. Buna ek olarak, bu tür yatırımların faydaları birkaç on yıla yayılmasından dolayı eşitlikçi düşünceler gelecek

nesillerin de finansmana katılması gerektiğini savunmaktadır. Sermaye piyasası zamanlar arası bağlantı sağlamaktadır. İkincisi, sermaye piyasalarına erişim siyasi hesap verilebilirliği teşvik edebilir. Piyasalar tarafından sermayenin fiyatlandırılmasında faiz oranlarını yükseltilmesi ya da sadece erişimin engellenmesi yerel yönetimlerin kötü mali performansını işaret edebilir (Dünya Bankası, 1999: 1).

Yerel yönetim borçlanması altyapı finansmanı için bir seçenek olarak ele alınmaktadır. Belediyelerin finansal piyasalara erişimi, genellikle dışarıdan finanse edilen krediler yoluyla yaşam koşullarının iyileştirilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarını hızlandırır ve geliştirir. Ayrıca, bu kredilerin şeffaflığa katkıda bulunduğu iddia edilmektedir (Boschmann, 2009: 10-11). Yerel yönetimlerin yatırım tercihlerinde maliyet fayda karşılaştırması karar açısından önem taşımaktadır. Yerel yönetim bütçesini aşan veya tamamlandığında sağlayacağı faydası, maliyetine kıyasla düşük kalan yatırımlar etkin olmayacaktır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 139). Bununla birlikte borçlanmanın etkinliği kural ve kurumların etkin işlemesi, finanse edilecek yatırım projelerinin ihtiyaçlarla ilişkilerinin sağlıklı şekilde kurulabilmesi ve bunun kabul edilen orta vadeli politika metinlerine dayanması gibi koşullara bağlıdır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 121).

Yerel yönetimler; bir yandan piyasa koşullarında uygun finansman imkanlarından yararlanırken diğer yandan mali risklerle ve bunların yol açtığı makro istikrarsızlıklara yol açabilmektedirler. (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 142). Sıkı bir bütçe kısıtlaması olmaksızın borçlanma yetkisinin verilmesi istikrarsızlığa neden olacak kararlar alınmasına yol açabilir (Bahl ve Vazquez, 2006: 40). Bahl'a (1999: 14) göre gelişmekte olan ülkelerde borçlanma büyük yerel yönetimler için uygundur ve onların bu kaynaktan daha fazla yararlanabilmeleri teşvik edilmelidir. Zira, sermaye varlıkları uzun ömürlüdür ve vadesi, yaklaşık varlık ömrü ile eşleşen kaynaklarla finanse edilmelidir. Büyük yerel

yönetimlerin daha fazla borçlanmadan yararlanması yoksul yerel yönetim bütçelerini sübvanse etmede kullanılmak üzere kaynaklar sağlayabilecektir. Ancak merkezi yönetimin uygun bir düzenleyici çerçeve koyması gereklidir.

Literatürde tartışılan noktalardan biri yerel yönetimlerin borçlanma özerkliğinin sınırları üzerinedir. Uygulamada yerel yönetimlerin borçlanması üzerindeki kontroller, sermaye piyasalarının kendi yaptırımları ile olabildiği gibi bazı ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimleri belirlediği koşullara uymaması nedeniyle cezalandırması da söz konusu olabilmektedir. Singh ve Plekhanov'a göre merkezi yönetimin kurtarma paketleri ile desteklenen yerel yönetim borçlanmasında, borçlanma kontrollerinin etkinliği azalmaktadır. Merkezi yönetimin kurtarma paketleri yerine merkezi olarak uygulanan mali kurallar daha etkili görünmektedir (Singh ve Plekhanov, 2005: 24-25).

Her koşulda tüm diğerlerinden üstün olan tek bir kurumsal düzenleme bulunmamaktadır. Herhangi bir borçlanma kısıtlamasının uygunluğu özellikle dikey mali eşitsizliklerin derecesi, herhangi bir kurtarma paketi emsalinin varlığı ve mali raporlama kalitesi gibi diğer kurumsal özelliklerin ışığında değerlendirilmesini gerektirir (Singh ve Plekhanov, 2005: 24).

Sonuç olarak mali yerelleşme Shah ve Ivanyna'nın (2012: 5) belirttiği gibi şu kriterler kullanılarak değerlendirilmelidir: Yerel işlevlerin çeşitliliği; yerel gelirler konusunda yerel yönetimlerin özerkliği; şeffaflık ve öngörülebilirlik ve yüksek transfer düzeyinin koşulsuzluğu; yerel harcamaların öz finansman derecesi; yerel planlamada özerklik, yerel tedarikte özerklik; yurtiçinden ve yabancı kaynaklardan borçlanma yeteneği; yerli ve yabancı tahvil ihraç yeteneği; ve sermaye finansmanı için daha yüksek seviyeli devlet yardımı.

Mali yerelleşme ülkenin siyaseti, tarihi, kültürü gibi spesifik faktörlerden etkilenmektedir. Bu nedenle mali yerelleşmenin ülkeler arasında uyumlu bir kriter ile

ölçümü zordur (Kim, 2013: 57). Aslında, bir ülkede yerelleşme derecesinin doğru bir değerlendirmesi kapsamlı bir yaklaşımın benimsenmesi ve özerkliğin tek boyutta özelliklerini basitleştirmeye çalışmak yerine özerkliğin çeşitli boyutları arasındaki ilişkiyi dikkate alınarak yapılabilir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ YERELLEŞME UYGULAMASI: SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİYLE DEĞERLENDİRME

Mali yerelleşmeye ilişkin birinci ve ikinci kuşak teorik yaklaşımların yanı sıra çeşitli uluslararası politika metinleri de konuyu ele alarak teorik çerçeveyi zenginleştirmektedir. Avrupa Birliği'nde yerelleşme olgusu sürekli tartışılmış ve çeşitli politika metinlerine dayandırılmıştır.

Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı önsözünde yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğu ve vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğu kabul edilmektedir. Şartın 4. maddesinde de "Kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı" hükme bağlanmıştır. Aynı hüküm 1992 yılında imzalanıp 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması'nın A paragrafında da kabul edilmiştir. Bunun, birleşme ile güçlenmesi beklenen merkeziyetçiliğe karşı bir endişenin ifadesi olduğu ve yerel birimlerin dışlanmasına engel olma amacını taşıdığı söylenebilir (Keleş, 1995: 8).

Maastricht Anlaşması'nın B paragrafında, Avrupa Birliği'nin Anlaşma'nın 3b Maddesindeki yerindelik ilkesi tanımına uygun davranacağı belirlenmiştir. Bu maddede sınırlı yetkiler arasında sayılmayan alanlarda Avrupa Birliği'nin ancak üye devletler seviyesinde alınacak önlemlerle istenilen amacın tam olarak sağlanamadığı, kapsam ve etkilerinden dolayı Birlik seviyesinde alınacak tedbirlerle amaca daha iyi ulaşılabileceği durumlarda aksiyon alabileceği ifade edilmektedir. Bu haliyle yerindelik ilkesinin üye devletlerin Avrupa Birliği içindeki haklarına bir güvence sağladığı söylenebilir.

Yerindelik ilkesinin Avrupa Birliği metinlerinde yerel yönetimler açısından güvence sağlaması açısından 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması önem taşımaktadır.

Bu anlaşma, Maastricht Anlaşması'nın tanımladığı yerindelik ilkesinde Avrupa Birliği ve üye devletler arasındaki ilişkiyi genişleterek yerel yönetimleri de dikkate alır bir yapı kazandırmıştır. Anlaşmanın 3b maddesi Maastricht Anlaşması'nın aynı maddesini değiştirmiştir. Birlik düzeyinde amaca daha iyi ulaşılabilecek olması yine Avrupa Birliği'nin faaliyette bulunabilme şartı olarak korunmuş iken; Avrupa Birliği'nin faaliyetlerini bunun dışında üye devlet, yerel yönetim veya bölgesel yönetimlerce amaca ulaşılamaması durumlar ile sınırlamıştır.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği'nin anlaşma metinleri demokratik yönetimlerde yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktadır. Kosova'da mali yerelleşme önerileri getirmeden önce Avrupa Birliği'nden uygulama örnekleri ele alınacaktır. Almanya ve Polonya mali yerelleşme ile ilgili iyi uygulama örnekleri olarak seçilmiştir. Slovenya, eski bir Yugoslavya ülkesi olmanın yanında üniter yapısıyla ve tek katmanlı yerel yönetim yapısıyla Kosova ile benzerlikler taşıdığı için seçilmiştir. Seçilen ülkelerin öncelikle yerel yönetim yapısı ile yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımı incelenecektir. Sonrasında yönetimlerarası kaynak yapısı Kosova için öneriler çıkarmak üzere ele alınacaktır.

2.1. Almanya

2.1.1. Almanya'nın Yönetim Yapısı ve Yönetimler Arası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

23 Mayıs 1949 tarihli Anayasa'nın 20. Maddesine göre "Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir Federal Devlettir." Almanya üç katmanlı bir idari yapıya sahiptir. Federal Almanya, federal düzeydeki merkezi devlet, federe eyaletler (lander) ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Batı Almanya'nın Doğu Almanya ile birleşmesinden sonra her biri kendi anayasasına ve büyük ölçüde özerk bir iç siyasi yapıya sahip olan

eyaletlerin sayısı 16'ya çıkmıştır (Mutluer, Öner, 2009: 83). Bu eyaletler kendi içerisinde büyük, küçük ve Bremen, Hamburg, Berlin'i kapsayan kent eyaletlerine ayrılmaktadır.

Yerel yönetimler de belediyeler (gemeinden) ve ilçelerden (kreise) oluşmaktadır. Belediyeler de ilçelere bağlı olan ve olmayanlar olarak iki farklı türdedir. Genellikle kırsal bölgelerdeki küçük belediyeler ilçelere bağlıdır. İlçelere bağlı olmayan belediyeler kendi görevlerinin yanında ilçenin de birtakım görevlerini yerine getirirken, denetimleri valiye tabiidir (Mutluer, Öner, 2009: 83-84). Almanya'daki yerel yönetimlerin sayılarını gösteren tablo aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 3: Almanya'da Yerel Yönetimlerin Sayısı

Almanya'da Yerel Yönetimler	
Düzey	Sayı
İlçe (kreise)	402
- Kırsal ilçeler (Landkreise)	295
- İlçe dışı şehirler (kreisfreie Städte)	107
Belediyeler	11092

Kaynak: W/OECD Almanya 2016 verileri kullanılmıştır (Erişim: 20.01.2017).

Almanya Anayasasının 28. maddesinin 2. fıkrası ile mali özerkliği de kapsayan yerel özyönetim hakkı güvence altına alınmıştır:

"Belediyelere, yasalar çerçevesi içerisinde, kendi sorumluluklarının temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye birlikleri de kendi yasal görev ve yetki çerçeveleri içinde, yasalara uygun olarak yerel özyönetim hakkına sahiptirler. Yerel özyönetimin güvence altına alınması onun mali sorumluluğunun temellerini de kapsar; bu temellere, belediyelerin matrah belirleme hakkına sahip olup ekonomik gücüne bağlı olan bir vergi kaynağı dahildir."

Bu hüküm, belediyelerin hem federal hem de eyalet anayasalarında tanınan kanunların sınırları dahilindeki tüm yerel işleri kendi sorumlulukları dahilinde düzenleme yetkisini

göstermektedir. Yerel yönetimler yasanın belirlediği sınırlar dahilinde başka bir kamu otoritesine verilmeyen bütün yerel hizmetleri düzenlemek ve yönetmek hakkına sahiptir.

Anayasa'nın 30. maddesi de "*Anayasadaki özel hükümler saklı kalmak üzere, devlet yetkilerinin kullanılması ve görevlerinin yerine getirilmesi eyaletlere aittir."* ifadesi ile eyaletlerin yetki ve görevlerin kapsamına vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte 70. Madde'de Anayasa'da açıkça Federasyona tanınmadığı sürece yasama yetkisinin eyaletlere ait olduğu belirtilmektedir. Yasama yetkisine dair Anayasa'nın 70, 72 ve 74. maddelerinde federal hükümetin münhasır yasama yetkileri ile eyaletlerle birlikte kullanacağı müşterek yasama yetkileri düzenlenmektedir. Burada müşterek yasama yetkilerinin *"Eyaletlerce, Federasyonun yasama yetkisini bir yasa ile yerine getirmediği sürece"* kullanılabileceği ifade edilmektedir.

Anayasanın 83. maddesi, Anayasada aksine hüküm bulunmadıkça, eyaletlerin federal yasaların yürütmesinden sorumluluğunu bahsederek eyaletlerin idari rolünü tanımlamaktadır. 84. Maddenin 1. fıkrasına göre de federal yasalar yolu ile belediyelere ve belediyeler birliğine herhangi bir görev yüklenemez.

Eyaletler, Anayasa ile belirlenen alanlarda yargı yetkisine de sahiptir. Federal otorite Anayasanın 73. maddesinde belirtildiği gibi savunma, dış politika, para rejimi, vatandaşlık, göç, sınai hakların korunması gibi konularda yargı yetkisine sahipken; eyaletler eğitim, sağlık, kültür, kamu güvenliği ve bölgesel kalkınma üzerinde yargı yetkisine sahiptir.

Belediyeler yasayla belirlenen sınırlar içerisinde yerel hizmetlerini sorumlulukları dahilinde düzenleme hakkına sahipken, kendi başına mali mevzuat oluşturma hakkı yoktur. Bir kamu hizmeti için federal ve eyaletlerin harcama sorumluluğunun bölüşülmesi yönetimler arası rol ve sorumluluk paylaşımına göre yapılmaktadır (Avrupa

Birliği, 2014: 80). Yerel yönetimlerin sorumlulukları farklı eyaletlere göre değişmekle birlikte en tipik zorunlu işlevleri aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Şekil 2:Almanya'da Yerel Yönetimlerin Rol ve Sorumlulukları



Kaynak: Avrupa Konseyi Almanya Raporu (2012) kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 20.01.2017).

Belediyeler su, gaz, elektrik, atık toplama, yerel sağlığın korunması, eğitim, yollar gibi yerel hizmet sorumlulukları verilmektedir (Avrupa Birliği, 2014: 80). İlçeler ise iki çeşit görevi yerine getirmektedir. Birincisi, ilçelerin eyaletlerin birer alt ünitesini meydana getirmesi dolayısıyla yaptığı hizmetlerdir. Yabancılara oturma izni verilmesi buna örnektir. Diğeri de ilçe içindeki tüm belediyeleri ilgilendiren görevlerin koordinasyonu ve yerine getirilmesini içermektedir (Mutluer, Öner, 2009: 85). İlçe ve ilçe dışı şehirler, yapı ruhsatı, ikincil yolların bakımı, yangın koruma, parkların bakımı, evsel atık toplama ve imhası gibi federal ve eyalet yasaları uyarınca zorunlu yetkilerin yanında kültürel etkinliklere destek, yaya alanlarının inşaası, ekonomik faaliyetlerin ve turizm teşvik edilmesi gibi yerel özyönetim yasaları uyarınca isteğe bağlı yetkileri de vardır.

2.1.2. Almanya'da Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşme

Almanya'daki mevzuat hükümleri yönetimin farklı kademelerinin sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için gerekli olan kaynaklar ile finanse edilmesini sağlamak üzere tasarlanmıştır.

Almanya'da yerel yönetimlerin finansmanı aşağıdaki kaynaklardan sağlanmaktadır:

- Vergi gelirleri tahsilatı
- Federal hükümet ve eyalet hükümetinden alınan paylar,
- Belirli belediye hizmetlerinden alınan ücretler ve diğer gelirler (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 89).

Anayasanın 106. maddesi vergi gelirlerinin yönetimler arası dağılımını düzenlemektedir. Burada, federal hükümete, eyaletlere ve yerel yönetimlere bırakılan vergiler sıralanmaktadır. Gümrük vergisi, motorlu taşıt ve trafik vergileri, sermaye işlemleri, sigorta ve poliçelerden alınan vergileri gibi vergiler federal devlete aittir. Emlak vergisi, veraset vergileri, kumarhane vergisi gibi vergi gelirleri eyaletlere aittir. Aşağıdaki tablo vergilerin yönetimler arası paylaşımını sunmaktadır.

Tablo 4: Almanya'da Vergilerin Yönetimler Arası Paylaşımı

Federal Vergiler	**Eyalet Vergileri**	**Belediye Vergileri**	**Ortak Vergiler**
Gümrük Vergileri	Emlak Vergisi	Ticari Vergiler	Gelir Vergisi
Karayolu Taşımacılık Ve Trafik Vergileri	Veraset Vergisi	Varlık Vergisi	Katma Değer Vergisi
Sermaye İşlemleri, Sigorta Ve Poliçelerden Alınan Vergiler	Bira Vergisi		
Bir Defa Ödenmek Üzere Konan Varlık Vergileri Ve Mali Yüklerin Dengeleştirilmesi İçin Konan Vergiler	Kumarhane Vergisi		
Diğer Vergiler	Motorlu Araçlar Vergisi		

Kaynak: Almanya Anayasası ve Regional Planning Association, Munich aktaran Yılmaz, Emil, Kerimoğlu (2012: 90).

Anayasanın 106. maddesi 5 ve 5a fıkralarına göre belediyeler gelir vergisi ve katma değer vergisinden pay alma hakkına sahiptir. Gelir vergisi gelirleri belediyelere nüfuslarının

gelir vergisi ödemeleri ölçüsünde eyaletler tarafından belirlenen bir payda aktarılır. Konunun ayrıntıları, Federal Konseyin (Bundesrat) onayına bağlı federal bir yasayla düzenlenir. Bunun dışında belediyeler, 1 Ocak 1998 tarihinden itibaren katma değer vergisinden pay alırlar. Pay, eyaletler tarafından belediyelere ekonomi ve yere göre tespit edilen bir ölçüye dayanarak iletilmektedir.

Anayasa 106. maddesinin devamında ayrıca federal hükümet ve eyaletler arasında gelir vergisi ve kurumlar vergisi gelirlerinin belediyelere tahsis edilmedikçe yarı yarıya bölüşüldüğünden bahsedilmektedir.

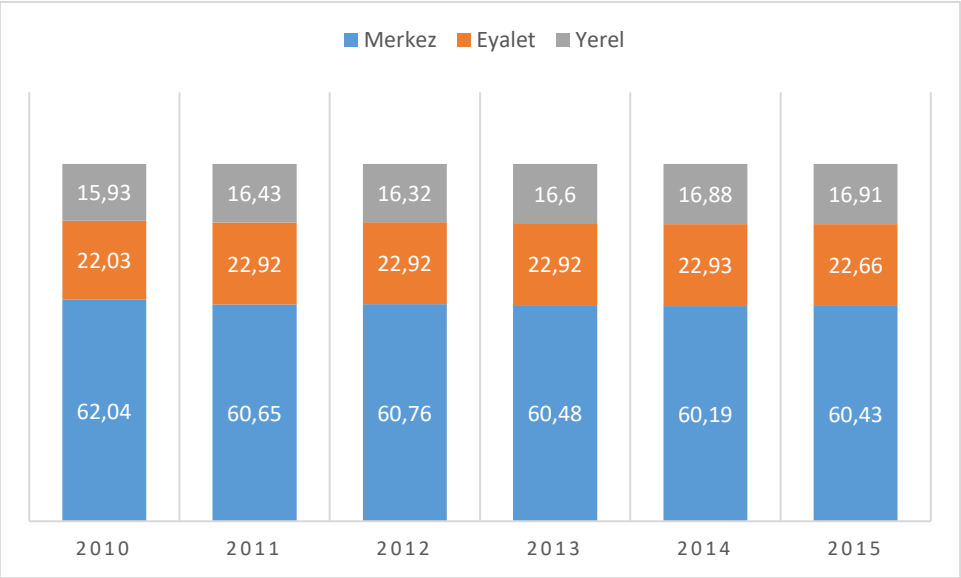
Federasyon ve eyaletlerin katma değer vergisindeki payları, Federal Konseyin onayına bağlı federal bir yasayla belirlenmektedir. Eyaletler arasında ise katma değer vergisi ise şu şekilde bölüşülür: Ülke genelinde tek bir yaşam standardı sağlamak için eyaletler arasında katma değer vergisi gelirlerinin %75'i nüfus esasına göre yeniden dağıtılır. Kalan %25'lik kısmı kişi başına düşen gelir vergisi, kurumlar vergisi ve eyalet vergilerinden elde edilen gelirlerin, tüm eyaletlerde bu gelirlerin kişi başına düşen ortalamasından daha düşük olduğu eyaletlere dağıtılmaktadır (W/Almanya Maliye Bakanlığı, 2017; Avrupa Birliği, 2014: 81-82).

2015 yılında gelir vergisinin %42,5'i federal hükümet, %42,5'i eyalet ve %15'i belediyeler arasında paylaşılırken, katma değer vergisinin %52'si federal hükümet, %45,5'i eyalet ve %2,5'i belediyelere paylaştırılmıştır. Kurumlar vergisi ise eyalet ve federal hükümet arasında eşit olarak paylaştırılmıştır. Belediyelerin pay aldığı katma değer vergisi ve gelir vergisi ortak vergiler olarak adlandırılmaktadır (W/Almanya Maliye Bakanlığı, 2017).

Aşağıda Almanya'da genel yönetim harcamalarının merkez, eyalet ve yerel yönetim bazında yüzde dağılımı sunulmaktadır. 2010 – 2015 yılları arasında genel yönetim harcamaları içinde merkezin payı ortalama %60,76 iken eyaletin %22,73 ve yerelin

%16,51 olarak gerçekleşmiştir. Eyalet ve yerel yönetim harcamalarının toplamı ortalama %40 dolayında çıkmış olması harcama yönünden güçlü bir mali yerelleşmeye işaret etmektedir. Aynı dönemde yapılan genel yönetim harcamalarının GSYİH'ye oranı ortalama merkezi yönetimin %27,28, eyaletin %10,20 ve yerel yönetim %7,41 düzeyindedir (W/OECD, 2017). Aynı oran Avrupa Birliği'nde 2013 yılında yalnızca yerel yönetim bazında %11,4 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2015: 6).

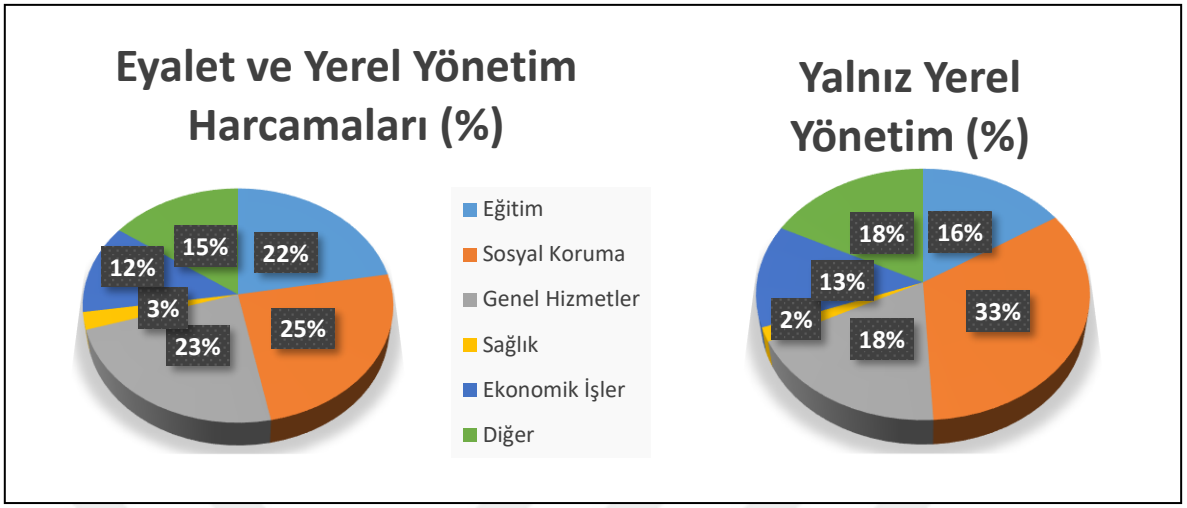
Grafik 1: Almanya'da Genel Yönetim Harcamalarının Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

Harcamaların detaylarını gösteren fonksiyonel dağılım grafikleri aşağıda sunulmaktadır. 2012 yılında Almanya'da eyalet ve yerel yönetim harcamalarında en yüksek pay %25 ile sosyal koruma harcamalarına yapılmıştır. Bunu sırasıyla genel hizmetler ve eğitim takip etmektedir. Avrupa Birliği'nde ise 2012 yılında %20,2 ile en yüksek payı sosyal koruma ve %20 ile eğitim almıştır. Yalnızca yerel yönetim harcaması olarak bakıldığında da hem Almanya'da (%33) hem de Avrupa Birliği'nde (%22,1) en yüksek pay sosyal koruma kategorisindedir (OECD, 2015: 7).

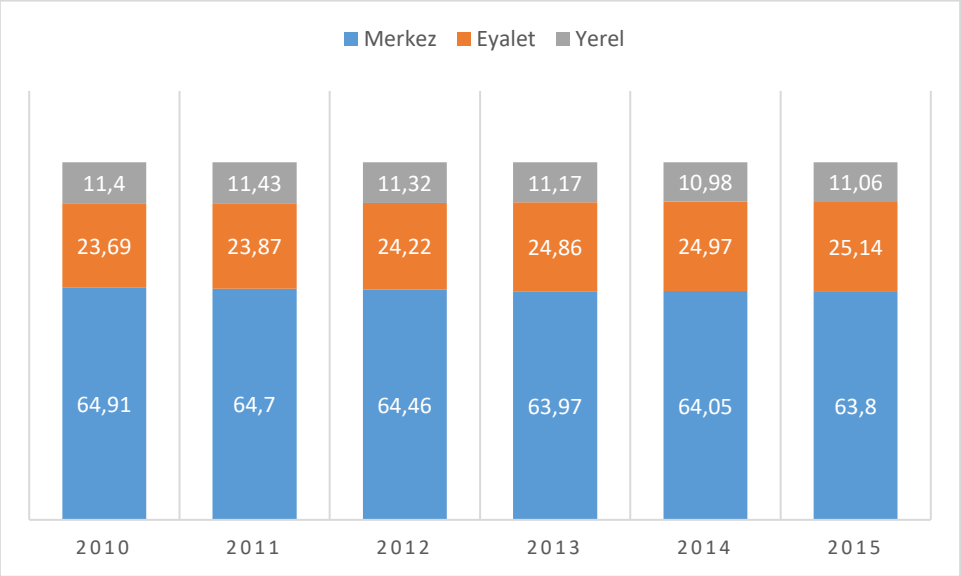
Grafik 2: Almanya'da Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2012 (%)



Kaynak: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

Yukarıda Almanya Anayasası'ndan alıntılarla aktarıldığı gibi mevzuat, farklı düzeydeki yönetim sorumluluklarının uygun gelir kaynakları tarafından finanse edilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Almanya'da kamu gelirlerinin yönetimler arası dağılımına ilişkin grafik aşağıda sunulmaktadır. 2010 – 2015 yılları arasında genel yönetim gelirleri içinde merkezin payı ortalama %64,32 iken eyaletin %24,45 ve yerelin %11,23 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde genel yönetim gelirlerinin GSYİH'ye oranı ortalama merkezi yönetimde %28,4, eyalette %10,8 ve yerel yönetimde %4,96 düzeyindedir (W/OECD, 2017). Avrupa Birliği'nde 2013 yılında aynı oran yalnızca yerel yönetim bazında %11,3 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2015: 13).

Grafik 3: Almanya'da Genel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

Aşağıdaki tabloda da detayları görülebileceği gibi 2013 yılında Almanya'da eyaletlerin ve yerel yönetim gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı Avrupa Birliği ortalamasından yüksektir. Alt ulusal yönetimlerin vergi gelirlerinin yüksek olması mali özerkliklerini güçlendirmektedir. Ayrıca vergi gelirlerinin yönetimler arası paylaşımının anayasal düzeyde belirlenmiş olması yerel yönetimlere güvence sağlamaktadır.

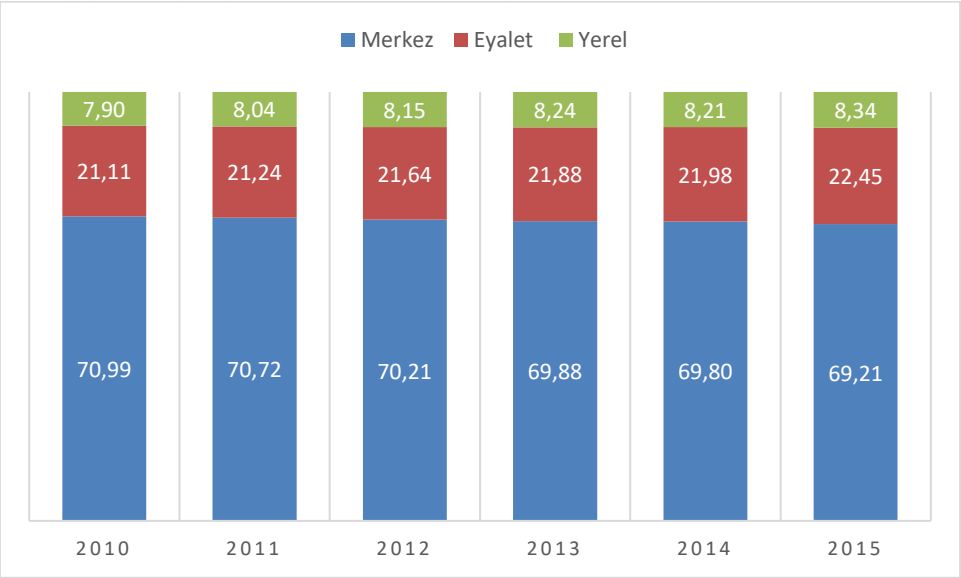
Tablo 5: Almanya ve Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı

2013 yılı	Vergiler	Transfer ve Sübvansiyon	Ücretler ve Harçlar	Mülk Gelirleri	Sosyal Güvenlik Katkı Payları
Almanya'da Eyalet ve Yerel Yönetim	54,8	26,6	12,5	1,8	4,3
-*Yalnız Yerel Yönetim*	38,9	40,3	17,3	2	1,5
Avrupa Birliği Eyalet ve Yerel Yönetim	39,4	45	11,8	1,5	2,3
- *Yalnız Yerel Yönetim*	35,8	48,4	13	1,5	1,3

Kaynak: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

Bununla birlikte aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi Almanya'da 2010-2015 yılları arasında genel vergi gelirleri içinde eyalet vergi gelirlerinin payı ortalama %21,72, yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin payı %8,15 düzeyindedir (W/OECD, 2017). Yerel vergi gelirlerinin genel vergi gelirlerine oranı AB üye ülkelerde 2015 yılında %10,3 olarak gerçekleşmiştir (W/Eurostat, 2017). Vergi gelirlerinin dikey paylaşımına ilişkin anayasal düzeyde yapılan detaylı düzenlemeler güçlü yerelleşmeyi ifade eden bu oranları beraberinde getirmektedir.

Grafik 4: Almanya'da Genel Yönetim Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

Alman mevzuatı yatay eşitlemeye ilişkin de somut tedbirler içermektedir. Her eyaletin gerekli harcamalarının karşılanması ve eşit yaşam koşullarının sağlanması için kurulan sistemde şu eşitleme mekanizmaları bulunmaktadır:

- Eyaletlerin KDV içindeki payının maksimum %25'i yatay eşitliğin sağlanmasında kullanılmaktadır. Bu pay, kişi başı gelir vergisi, kurumlar vergisi ve eyalet vergi gelirleri, eyaletler ortalama geliri altında olan eyaletlere dağıtılmaktadır.

- Eyaletler içinde ikinci yatay eşitleme mekanizmasının amacı eyalet düzeyinde mali kapasiteyi eşit hale getirmektedir. Mali kapasitenin belirlenmesinde eyaletlerin bütün gelirleri dikkate alınırken hesaplamanın temelinde vergi gelirleri bulunmaktadır. Bu mekanizma bütün eyaletlerin kişi başına düşen mali ihtiyaçlarının aynı olduğunu varsaymaktadır. Kişi başına düşen mali kapasitesi ortalamanın altında kalan eyaletlere, kişi başına düşen mali kapasitesi ortalamanın üstünde olan eyaletlerden aktarım yapılmaktadır. Böylece eyaletler arasında finansal kaynak farklılıkları azalmaktadır (W/Almanya Maliye Bakanlığı, 2017).
- Ek federal hibelerle dikey eşitleme: Eyaletler arası yatay eşitlemeye rağmen finansal kapasitesi ortalamanın %99,5'inin altında olan eyaletlere federasyon tarafından ek hibeler sağlanmaktadır. Buna ilave olarak eyaletlere özel amaçlı ek federal hibeler de verilebilmektedir. Doğu Almanya eyaletlerine yapısal işsizlik nedeniyle yapmak zorunda oldukları yüksek sosyal ödemelerini karşılamak için sağlanan hibeler buna örnektir (W/Almanya Maliye Bakanlığı, 2017).

Almanya'da mali kaynakların paylaşımı yönetimler arası rol ve sorumluluklara uygun olarak tasarlanmıştır. Almanya yönetimler arası gelir paylaşımına büyük önem vererek bunu anayasal düzeyde belirlemiştir. Bunun sonucu olarak dikey paylaşım göstergeleri Avrupa Birliği ortalamalarından daha yüksek bir yerelleşmeyi işaret etmektedir. İlave olarak bütün ülkede kamu hizmetlerinin sunumunda aynı standardın sağlanabilmesi için detaylı yatay eşitleme mekanizmaları mevcuttur.

2.2. Polonya

2.2.1. Polonya'nın Yönetim Yapısı ve Yönetimler Arası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

1997 tarihli Polonya Anayasası'na göre Polonya üniter bir devlettir ve 15. Maddesine göre Polonya Cumhuriyeti'nin bölgesel sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar. Anayasa'ya göre tüzel kişilik sahibi olan yerel yönetimler belirlenen sınırlar dahilinde kendi yasalarını yapma yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler üç katmanlı yapıya sahiptir: Voyvodalık (region-bölge), poviat (county-ilçe), belediye (gminas).

Anayasa'nın 164. Maddesinde de yerel yönetimlerin temel biriminin gminas (belediyeler) olduğu belirtilmektedir. Polonya'da yerel yönetim reformları 1999 yılında voyvodalık ve poviat denilen yerel yönetimin iki katmanının kurulmasıyla sürmüştür. Belediyeler Anayasa ile tanımlanırken Poviat ve Voyvodalıklar daha sonra çıkarılan yasalarla oluşturulmuştur.

Tablo 6: Polonya'da Yerel Yönetim Sayısı

Yerel Yönetimler	
Belediyeler	2.489
Poviatlar	380
Voyvodalıklar	16

Kaynak: TESEV (2009) ve Sauer (2013) verileri kullanılmıştır.

Belediyeler gminalar, bağlantısız kent belediyeleri ve Varşova'nın özel yönetim biçimi olmak üzere üçe ayrılmaktadır (TESEV, 2009: 103). Anayasa'nın 164. Maddesine göre belediyeler diğer yerel yönetim birimlerine bırakılmayan tüm yerel yönetim görevlerini yerine getirmektedir. Poviatlar ise yasayla kurulmuş ve belediyelerin aksine yalnızca kendilerine yasayla atfedilen görevleri yerine getiren birimlerdir (Kulezsa ve Sześcilo, 2012: 493- 494). Voyvodalıkların diğer yerel yönetim birimlerinden farklılığı yerel yönetim birimi olmasının yanında merkezi yönetimin de bir parçası olmasıdır. Zira voyvodalığın başında seçilmiş bir meclis ve bir başkan (marşal) yanında merkezin

temsilcisi bir voyvoda da bulunmaktadır (Aktar, 2014: 85). Voyvodalıklar kanunla belirlenen bölgesel öneme sahip tüm konulardan sorumludur (Sauer, 2013: 10).

Anayasa'nın 163. Maddesine göre *"Yerel yönetimler, Anayasa veya kanunlarla diğer kamu kurumlarına ayrılmamış olan kamu görevlerini yürütür."* Bu, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının istisnai olmadığı şeklinde yorumlanabilir (Aktar, 2014: 86). Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen en önemli görevler ise eğitim, sosyal güvenlik ve refah ile barındırma ve toplum refahıdır (OECD, 2001: 22). Aşağıdaki tabloda yönetim düzeylerine göre rol ve sorumluluk paylaşımı gösterilmiştir.

Tablo 7: Polonya'da Yönetim Düzeylerine Göre Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

Fonksiyon	**Yetkili**				**Yetki Türü**			
	Merkez	**Voyvoda**	**Poviat**	**Belediye**	**Özel**	**Paylaşılan**	**Zorunlu**	**İhtiyari**
Genel Yönetim								
Güvenlik, polis	X	X	X	X		X	X	
Yangından korunma	X	X	X	X		X	X	
Sivil savunma	X	X	X	X		X	X	
Adalet	X			X	X		X	
Medeni durum kaydı	X			X		X	X	
İstatistik ofisi	X				X		X	
Seçmen kaydı	X	X	X	X	X	X	X	
Eğitim								
Okul öncesi eğitim				X	X		X	
İlkokul				X	X		X	
Ortaokul		X			X		X	
Mesleki ve teknik		X			X		X	
Yüksek öğretim	X		X			X	X	
Yetişkin eğitimi	X	X	X			X	X	X
Kamu Sağlığı								
Hastaneler	X	X	X	X		X	X	X
Koruyucu sağlık	X	X	X	X		X	X	
Sosyal Refah								
Kreş ve çocuk yuvası				X	X		X	
Aile refah hizmetleri		X		X		X	X	
Yardım evleri	X	X	X	X		X	X	
Sosyal güvenlik	X						X	

Konut ve Şehir Planlama								
Konut				X	X		X	
Şehir planlama	X		X	X		X	X	
Bölgesel/mekansal planlama	X	X	X	X		X	X	
Çevre, Sıhhi Temizlik								
Su, kanalizasyon				X	X		X	
Çöp toplama ve bertarafı				X	X		X	
Mezarlıklar				X	X		X	
Çevre koruma	X	X	X	X		X	X	
Tüketici koruma	X	X	X	X			X	
Kültür, Spor								
Tiyatrolar, konserler	X	X	X	X		X	X	X
Müzeler, kütüphaneler	X	X	X	X		X	X	X
Parklar, açık alanlar	X	X	X	X		X	X	
Spor ve boş zaman		X	X	X		X	X	X
Trafik, Ulaşım								
Yollar	X	X	X	X		X	X	
Ulaşım	X	X	X	X		X	X	
Kentsel karayolu taşımacılığı				X	X		X	
Şehir raylı sistemler				X	X		X	
Limanlar	X	X	X	X		X	X	
Havaalanları	X			X		X	X	
Ekonomik Hizmetler								
Isıtma				X	X		X	
Şehir ısıtma sistemleri				X	X		X	
Tarım, ormancılık, balıkçılık	X	X	X	X		X	X	
Elektrik				X	X		X	
Ekonomik teşvik	X	X	X	X		X	X	X
Ticaret endüstri	X	X	X	X		X	X	X
Turizm	X	X	X	X		X	X	X

Kaynak: TESEV (2009) ve OECD (2001) kullanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi Polonya'da yetki paylaşımında yerel yönetimlere geniş sorumluluklar bırakılmıştır. Örneğin eğitim alanında rol paylaşımında yerel yönetimlerin ön plana çıktığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin özel yetkilerinin yanında Anayasa'nın 166. Maddesine göre devletin temel ihtiyaçları gerektirdiğinde, yerel yönetim birimlerine, bir kanunla, diğer kamu

görevlerini yerine getirmek üzere aktarılmış yetkiler de verilebilmektedir. Bu aktarılmış yetkileri yerine getirebilmesi için yeterli kaynakların da aktarılması gerekmektedir.

2.2.2. Polonya'da Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşme

Anayasa'nın 167. Maddesinde yerel yönetimlere kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesi için yeterli kamu fonu sağlanacağı güvence altına alınmıştır. Bu hizmetleri yerine getirebilmesi için öz gelirlerinin dışında genel sübvansiyonlar ve merkezi bütçeden alınan özel amaçlı hibeler verilmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin üç gelir kaynağı bulunmaktadır (OECD, 2001: 5):

1. Öz gelirler:
    - Vergiler: Yerel vergiler ve merkez vergi payları
    - Vergi dışı gelirler
2. Genel sübvansiyonlar
3. Özel amaçlı hibeler.

Aşağıdaki tabloda yerel yönetimlerin kademelerine göre öz gelirleri sunulmaktadır.

Tablo 8: Polonya'da Yerel Yönetim Kademelerine Göre Öz Gelirler

Belediye	Poviat	Voyvoda
Yerel Vergi Gelirleri	**Poviat Harçlarından Gelirler**	**Merkez Vergilerdeki Payı**
Emlak Vergisi	**Merkez Vergilerdeki Payı**	Gelir Vergisi (%1,60)
Tarımsal Arazi Vergisi	Gelir Vergisi (%10,25)	Kurumlar Vergisi (%14)
Orman Vergisi	Kurumlar Vergisi (%1,40)	
Diğer Yerel Vergiler		
Harç ve Ücret Gelirleri		
Alkol Lisansı		
Pazar Yeri Satış Ücreti		
Mineral İşletme Harcı		
Merkez Vergilerdeki Payı		
Gelir Vergisi (%39,34)		
Kurumlar Vergisi (%6,71)		

Kaynak: Sauer, 2013: 15.

Katma değer vergisi (KDV) paylaşılan bir vergi değildir ve tamamı merkezi yönetim bütçesinde kalmaktadır (Turala, 2015: 192). Yerel yönetimlerin öz gelirleri içinde gelir ve kurumlar vergisi payı büyüktür ve ilgili bölgede toplanan toplam gelirlerin sabit bir yüzdesi olarak yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Bunun dışında emlak vergisi en önemli yerel vergi kaynağıdır. Mülkiyet gelirleri ve işlemlerden alınan ücretler ise öz gelirler arasında görece önemsiz paya sahiptir (Sauer, 2013: 14).

Anayasa'nın 168. Maddesine göre kanunla belirlenen ölçüler içinde, yerel yönetim birimleri, yerel vergi ve harç düzeylerini belirleme hakkına sahiptir. Örneğin en önemli yerel vergi olan emlak vergisi oranları her yıl Maliye Bakanlığı'nın belirlediği üst sınırı aşmamak üzere yerel yönetim tarafından belirlenir (Trojanek, 2010: 11).

Öz gelirler dışında yerel yönetimlere merkezi yönetimden transfer edilen sübvansiyon ve hibeler bulunmaktadır. Hibeler devlet bütçesi dışındaki kaynaklardan da gelebilmektedir. Sübvansiyon sisteminin en önemli özelliği düşük vergi geliri olan belediyelere destek vermektir (Kulezsa ve Sześcilo, 2012: 499).

Genel sübvansiyonun üç bölümü bulunmaktadır (Trojanek, 2010: 16; Sauer, 2013: 16):

1. Eşitleme: vergi gelirindeki farklılıkları eşitlemek,
2. Eğitimsel: eğitim görevlerini finanse etmek,
3. Denkleştirme: yerel yönetim görevlerinin finansmanındaki değişiklikler nedeniyle geliri tamamlamak.

Genel sübvansiyonun eşitleme ve denkleştirme kısmı gelir temelli iken eğitim kısmı ise harcamaya dayalı olarak verilmektedir (Turala, 2015: 192).

Eşitleme sübvansiyonunda kişi başına ortalama vergi kapasitesi, belediyeler, poviatlar ve voyvodalıklar için hesaplanmaktadır. Ulusal ortalamanın %92'sinden daha düşük vergi

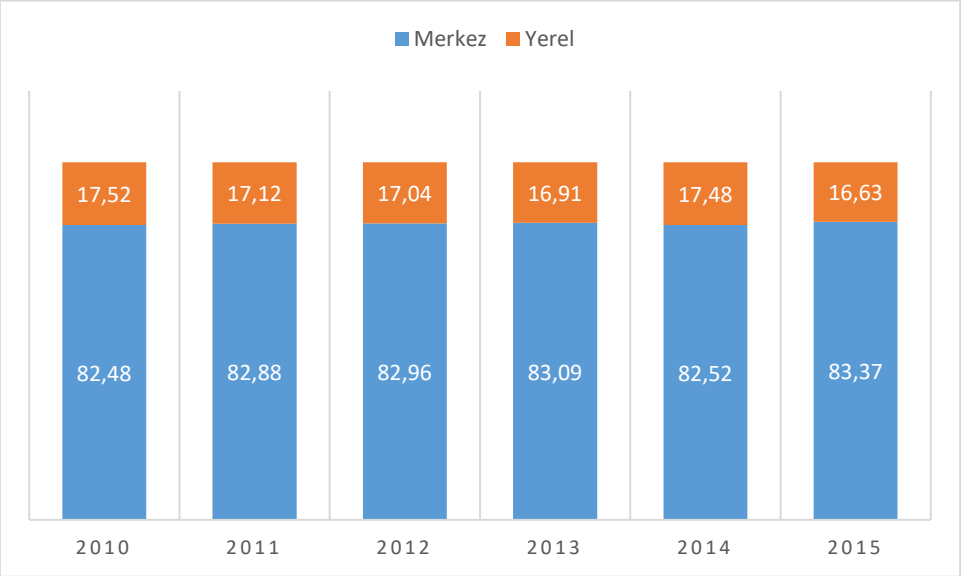
kapasitesine sahip belediyelere eşitleme payı verilmektedir. Bu kısım devlet bütçesinden karşılanmaktadır (Steszewski, 2009: 4).

Denkleştirme sübvansiyonunda ulusal ortalamanın %150'sinden daha fazla vergi kapasitesine sahip belediyelerin denkleştirme fonuna katkıda bulunması gerekir (Steszewski, 2009: 5). Bu yardımlara ek olarak en az bütçe gelirlerinin %1'i oranında merkezi yönetim bütçesinden sağlanan fonlar yoksul bölgeleri en az ortalamanın %85'ine getirmek için kullanılmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 95).

Hibeler ise yasalar tarafından belediyelere verilen görevleri finanse etmek, doğal afetlerden kaynaklanan hasarın giderilmesi için finansman sağlanması gibi amaçlar taşımaktadır (Kulezsa ve Sześcilo, 2012: 499).

2010-2015 yılları arasında Polonya'da genel yönetim gelirleri içinde yerel yönetimlerin payı ortalama %17,12 olarak gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği'nde 2013 yılında genel yönetim gelirleri içinde yerel yönetimlerin payı %25 düzeyindedir. Aynı dönemde merkez yönetim gelirlerinin GSYİH'ye payı ortalama %32,12 iken yerel yönetimlerin payı %6,63 olarak gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği'nde yerel yönetim gelirlerinin GSYİH'ye oranı 2013 yılında %11,3 düzeyindedir (OECD, 2015: 13).

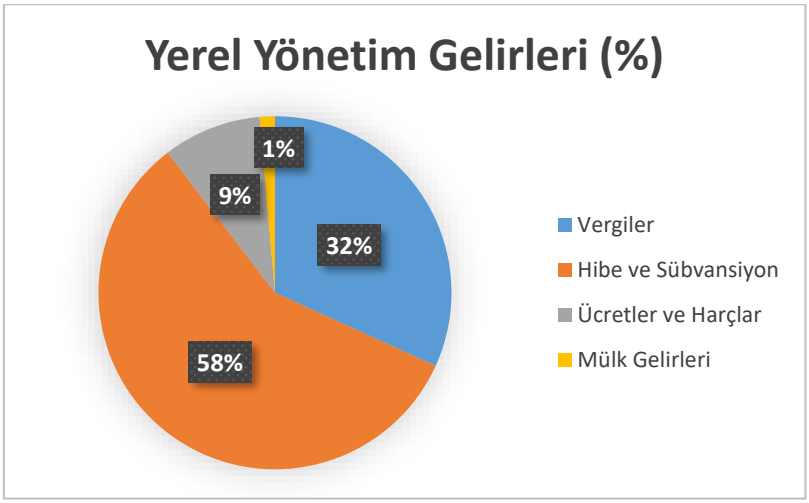
Grafik 5: Polonya'da Genel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 04.02.2017).

Aşağıdaki grafik yerel yönetim gelir kalemlerinin dağılımını sunmaktadır. 2013 yılında yerel yönetim gelirleri içinde en büyük pay %58 ile hibe ve sübvansiyona aittir. Aynı oran Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerde %48,4 düzeyindedir. İkinci sıradaki vergilerin %32'lik payı Avrupa Birliği ortalaması olan %35,8'e yakındır.

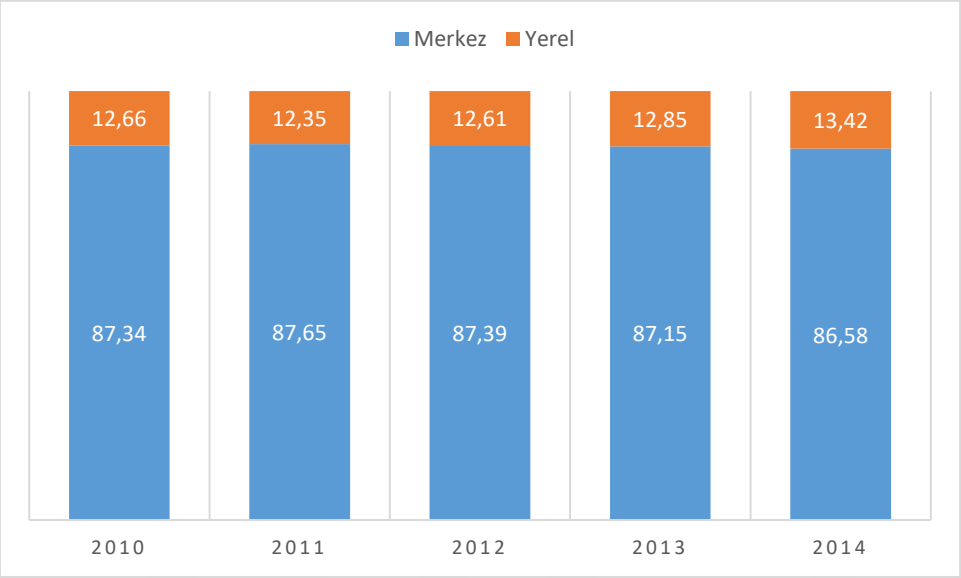
Grafik 6: Polonya'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı, 2013 (%)



Kaynak: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

2010-2014 yılları arasında Polonya'da genel yönetim vergi gelirleri içinde yerel yönetimlerin payı ortalama %12,78 olarak gerçekleşmiştir. Aynı oran Avrupa Birliği'nde 2013 yılında %15,5 düzeyindedir. 2013 yılı yerel yönetim vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı Polonya'da %4,1 ile Avrupa Birliği oranına denktir (OECD, 2015: 15).

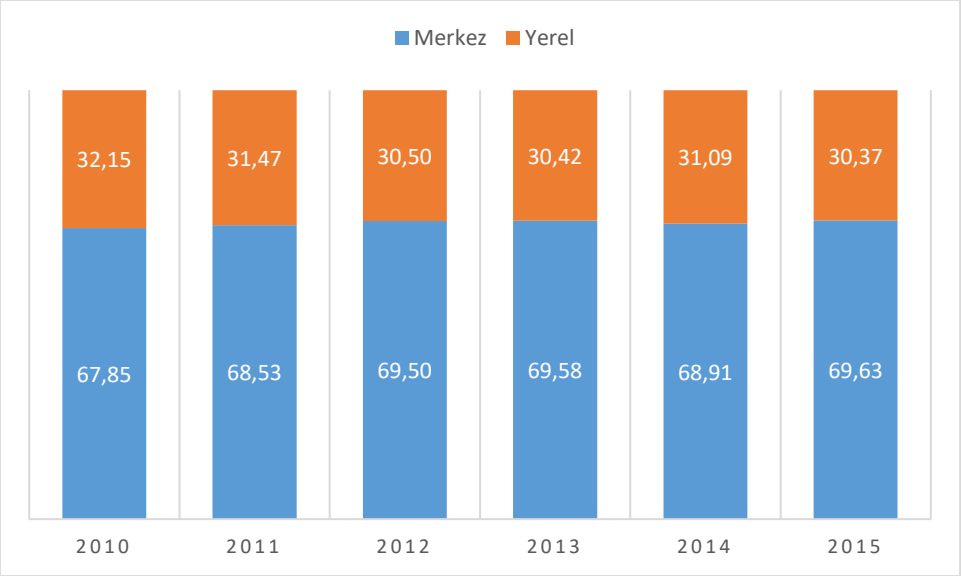
Grafik 7: Polonya'da Genel Yönetim Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 04.02.2017).

Mali yerelleşme ölçümünde kullanılan bir diğer yöntem olan genel yönetim harcamaları içerisinde yerel yönetimlerin payını görebilmek için aşağıdaki grafik sunulmaktadır. 2010-2015 yılları arasında genel yönetim harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı ortalama %31 düzeyindedir. Bu oran, Avrupa Birliği'nde 2013 yılı verisi olan %23,4'e göre oldukça yüksektir. Aynı dönemde merkez yönetim harcamalarının GSYİH'ye payı ortalama %29,71 iken yerel yönetimlerin payı %13,36 olarak gerçekleşmiştir. Harcamaların fonksiyonel dağılım grafiği de aşağıda sunulmaktadır.

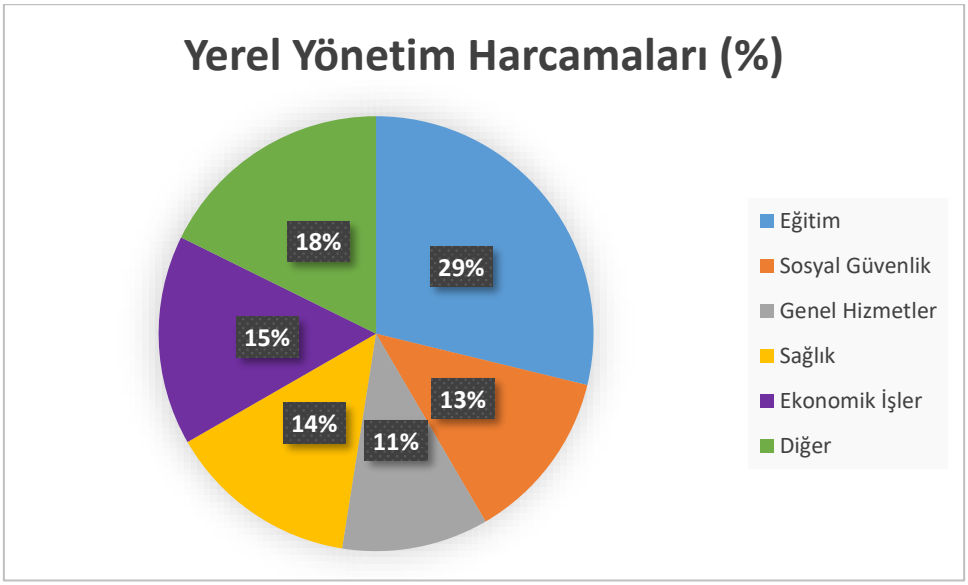
Grafik 8: Polonya'da Genel Yönetim Harcamalarının Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 04.02.2017).

2012 yılında Polonya'da yerel yönetimler tarafından en yüksek harcama eğitime yapılmıştır. Savunma, kamu düzeni ve güvenlik, konut ve toplumsal olanaklar, kültür ve din ile çevre kategorisi toplamından oluşan diğer kategorisi de %19 düzeyi ile ikinci en büyük harcama kalemini oluşturmuştur.

Grafik 9: Polonya'da Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2012 (%)



Kaynak: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

1997 Anayasası ile başlayan Polonya mali yerelleşme süreci aynı yıl kamu yönetimi reformu ile devam etmiştir. Reform, Avrupa Konseyi Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na uygun olarak kapsamlı bir yerelleşme ve yetki paylaşımının yanında yönetimi vatandaşa yakın hale getirmeyi amaçlamıştır (Aktar, 2014: 85). Yukarıda sunulan veriler ve açıklamalarda da görüldüğü üzere Polonya'da mali yerelleşme düzeyi kısa sürede Avrupa Birliği verilerine uyumlu bir görüntü sergilemeye başlamıştır.

2.3. Slovenya

2.3.1. Slovenya'nın Yönetim Yapısı ve Yönetimler Arası Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

Kosova gibi eski bir Yugoslavya devleti olan Slovenya Cumhuriyeti, merkezi yönetim ve belediyelerden oluşan yerel yönetim olmak üzere iki katmanlı bir yönetim yapısına sahiptir. Yerel yönetimler 11'i kentsel belediye statüsünde olmakla beraber toplamda 212 belediyeden oluşmaktadır. Slovenya Anayasası'nın 9. Maddesi yerel özerkliğin garanti altına alındığını ifade etmektedir.

Tablo 9: Slovenya'da 2016 yılı Nüfusuna Göre Belediyelerin Sayısı

Nüfus sayısı	**Belediye sayısı**
1.000'den az	6
1.000 - 5.000	105
5.000 – 10.000	48
10.000 – 50.000	49
50.000 – 100.000	2
100.000'den fazla	2
Toplam	**212**

Kaynak: W/Slovenya Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Bakanlığı (Erişim: 16.03.2017).

Anayasanın 5. Bölümü Yerel Yönetim başlığını taşımaktadır ve 138. Maddesine göre Slovenya yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını belediyeler ve diğer yerel topluluklar aracılığıyla yerine getirmektedir.

Anayasa'nın 140. Maddesine göre bir belediyenin yetkileri, belediyenin özerk olarak düzenleyebileceği ve yalnızca o belediyenin sakinlerini etkileyebilecek yerel işleri

içermektedir. Ayrıca, yasa gereğince merkezi yönetim, kendi yetkisindeki bazı görevlerin yerine getirilmesini mali kaynakları da sağlamak suretiyle belediyelere devredebilir.

Anayasa'nın 141. Maddesinde kentsel belediyeler tanımlanmış ve bir kentsel belediyenin, kendi yetki alanı dahilinde olduğu gibi, yasalar tarafından sağlanan kentsel gelişimle ilgili devlet yetki alanındaki özel görevleri yerine getirdiğinden bahsetmektedir.

2006 yılında Anayasa'nın 143. Maddesinde yapılan değişiklik ile Bölgeleri, yerel konularda daha geniş kapsamlı ve bölgesel öneme sahip belirli hizmetleri yasalarca yöneten bir yerel topluluk olarak tanımlamıştır. Bölgeler yasa ile kurulmaktadır. Merkezi yönetim yasalar gereğince kendi yetki alanı içerisindeki belirli görevlerin yerine getirilmesini bölgelere bırakabilir ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki gerekli mali kaynakları da onlara sağlamalıdır. Bölgeselleşme reformları yapılmaya çalışılmış ancak 2008 yılında 13 bölgeyi içeren bir taslak yasa referandumda katılım düşüklüğü nedeniyle kabul edilmemiştir (OECD, 2011: 88). 2011 yılında da 6 bölgenin oluşmasını planlayan bir yasa bölgelerin sayısı, büyüklüğü ve finansmanı konusunda fikir birliğinin bulunmaması nedeniyle hayata geçirilememiştir (OECD, 2011: 95). Ülkede şu an kendi özel yetkileri olmayan 12 istatistiki bölge bulunmaktadır.

Bunların dışında Slovenya'da belediyeleri denetlemekle görevli 58 tane devlet idari birimi bulunmaktadır. Bu birimler bölgesel düzeyde ilgili bakanlıkların uzmanlık alanına giren işleri yönetmektedir.

Tablo 10: Slovenya'da Merkez ve Yerel Yönetimlerin Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

Fonksiyon	**Yetkili**		**Yetki Türü**			
	Merkez	**Yerel**	**Özel**	**Paylaşılan**	**Zorunlu**	**İhtiyari**
Genel Yönetim						
Güvenlik, polis	X	X				X
Yangından korunma		X	X			
Sivil savunma	X	X		X		
Adalet	X					

Medeni durum kaydı	X					
İstatistik ofisi	X					
Seçmen kaydı	X					
Eğitim						
Okul öncesi eğitim		X	X			
İlkokul	X	X		X		
Ortaokul	X					
Mesleki ve teknik	X					
Yüksek öğretim	X					
Yetişkin eğitimi	X	X				X
Kamu Sağlığı						
Hastaneler	X					
Koruyucu sağlık	X	X		X		
Sosyal Refah						
Kreş ve çocuk yuvası		X	X			
Aile refah hizmetleri		X	X			
Yardım evleri	X	X				X
Sosyal güvenlik	X	X		X		
Konut ve Şehir Planlama						
Konut		X	X			
Şehir planlama		X	X			
Bölgesel/mekansal planlama	X	X		X		
Çevre, Sıhhi Temizlik						
Su kanalizasyon	X	X		X		
Çöp toplama ve bertarafı		X	X			
Mezarlıklar		X	X			
Çevre koruma	X	X		X		
Tüketici koruma	X					
Kültür, Boş Zaman, Spor						
Tiyatrolar, konserler	X	X				X
Müzeler, kütüphaneler	X	X		X		
Parklar, açık alanlar	X	X		X		
Spor ve boş zaman faaliyetleri	X	X		X		
Trafik, Ulaşım						
Yollar	X	X		X		
Ulaşım	X					
Kentsel karayolu taşımacılığı	X	X		X		
Limanlar	X	X				X
Havaalanları	X					
Ekonomik Hizmetler						
Gaz	X	X				X
Isıtma		X				X
Su temini		X	X			
Tarım, ormancılık, balıkçılık	X	X				X
Elektrik	X					
Ekonomik teşvik	X	X				X

Ticaret endüstri	X					
Turizm	X	X		X		

Kaynak: İlgili yasalar ve Avrupa Konseyi Slovenya Raporu (2007) baz alınarak hazırlanmıştır.

Kentsel belediyelerin yasayla diğer belediyelerden daha fazla sorumluluk almalarına izin verilir. Yukarıda sayılan sorumluluklara ek olarak Yerel Yönetim Yasası'nın 22. Maddesine göre şu alanlarda sorumluluk üstlenebilirler:

- Kentsel ulaşım
- Kentsel gelişim
- Jeodezi hizmetleri alanında görevleri yerine getirmek
- Dilbilgisi okulları, orta öğretim, mesleki ve yüksek okullar
- İkincil sağlık hizmetleri

2.3.2. Slovenya'da Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı ve Mali Yerelleşme

Anayasanın 142. Maddesine göre, bir belediye kendi öz gelirleriyle finanse edilir ve sadece zayıf ekonomik statülerinden dolayı kendi başlarına görevlerini yerine getiremeyen belediyelere, yasalar tarafından öngörülen ilke ve kriterlere uygun olarak devlet tarafından ek finansman sağlanmaktadır. Buradan, belediyelerin kendi kendini finanse etme ilkesini temel bir ilke olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır. Anayasanın 146. Maddesine göre merkez ve yerel yönetimler sorumluluklarını yerine getirmek için kendi varlıklarından elde ettikleri gelirlerinin yanı sıra vergilendirme ve diğer zorunlu ücretlendirmelerden fon elde ederler; 147. Maddeye göre de merkezi devlet yasalarla vergileri, gümrük vergilerini ve diğer ücretlendirmeleri uygularken, yerel yönetimler ancak Anayasa ve yasalardaki kriterlere göre kendilerine sağlanan vergileri ve diğer ücretlendirmeleri uygulamaktadır.

Belediye gelirlerini vergiler, vergi dışı gelirler, sermaye gelirleri, bağışlar, transferler ve AB'den sağlanan fonlar oluşturmaktadır (Pevcin, 2012: 709). Bu konulara Belediyeler

Finansman Yasası'nın 21 – 24. Maddeleri ile Yerel Yönetim Yasası'nın 52-56. Maddelerinde yer verilmektedir.

Yerel Yönetim Yasası'nın 52. Maddesine göre yerel hizmetler, belediyelerin öz gelirleri, devlet fonları ve borçlanmasıyla belediye tarafından finanse edilmektedir. Belediye öz gelirleri, vergiler ve diğer zorunlu katkı payları ile belediyenin varlıklarından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi, gayrimenkul ticareti üzerinden alınan vergi, yerel turizm vergisi, kumar vergisi gibi vergiler belediyelerin kendi vergilerini içermektedir. Yerel yönetimler, yasalarca belirlenen sınırlar dahilinde emlak vergisi oranlarını belirler ve mülklerin kayıt altına alınması ve değerlenmesinden sorumludur. Emlak vergisinin konusu yalnızca binalar, mükellefi yalnızca gerçek kişiler olduğu için vergi hasılatı düşük olup toplam yerel gelirler içindeki payı %0,5'in altındadır. Bununla birlikte yerel gelirler içinde görece önemli bir pay kentsel alanlarda uyguladığı Arazi Kullanım Ücretidir (NALAS, 2016: 123).

Belediyelerin başlıca gelirleri kişisel gelir vergisidir. Belediye Finansman Yasası'na göre belediyelerin gelir vergisinden aldığı pay %54'tür. Bu yasada belediyelere tahsis edilen harcamalar kavramı kullanılmaktadır. Belediyelere tahsis edilen harcamalar, bir mali yılda yasal görevlerini finanse etmek amacıyla bir belediyeye tahsis edilen fon miktarı olarak tanımlanmaktadır ve nüfus, götürü miktarının yanında yüzölçümü verilerini, yol ağının uzunluğunu, 15 yaşın altındaki nüfus ve 65 yaşın üstündeki nüfusu dikkate alan bir formülle hesaplanmaktadır. Kanunda geçen %54'lük pay, bir önceki yıl enflasyon oranına ve Belediye Finansman Yasası'na uygun şekilde hesaplanan o yılki belediyelere tahsis edilen harcamalara göre artırılarak belediyelere aktarılacak tutar belirlenmektedir.

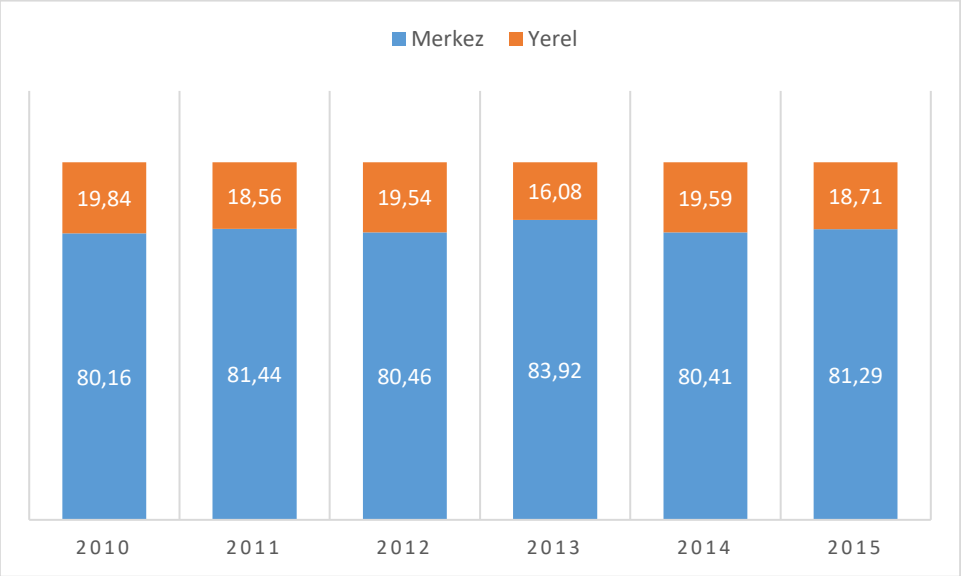
Gelir vergisi merkezi yönetim tarafından toplanır ve her belediyeye gelir yaratma kapasitesi ve harcama ihtiyaçları dikkate alınarak yeniden dağıtılır. Gelir vergisi belediyeler arasında kaynakların yeniden dağıtılmasında önemli bir rol oynar. Belediye

Finansman Yasası'nın 14. Maddesinde yer alan dayanışma eşitlemesi mekanizması ile görece yoksul yerel yönetimlerin yasayla hesaplanan belediyelere tahsis edilen harcama düzeyine ulaştırılması hedeflenmektedir.

Bu ihtiyaç ölçüsünde dağıtılan gelir vergisi payları yetersiz olan belediyelere ilave paylar verilmektedir. Belediyeler harcama ihtiyaçlarını karşılamak için belediye vergileri ve kişisel gelir vergisi yeterli değilse mali eşitleme transferleri şeklinde merkezi yönetimden ek fonlar alabilirler. Bu açıdan kişisel gelir vergisinin yeniden dağıtımıyla geliri düşük olan yerel yönetimlerin yeterli düzeyde harcama yapabilmesi sağlanmaktadır (Pevcin, 2012: 709).

Slovenya'da genel yönetim harcamalarında merkez ve yerel yönetim paylarını gösteren grafik aşağıda sunulmaktadır. 2010 – 2015 yılları arasında genel yönetim harcamaları içinde merkezin payı ortalama %81,28 iken yerelin payı %18,72 olarak gerçekleşmiştir. Yerel yönetim harcamalarının toplamı ortalama %18 dolayında çıkmış olması harcama yönünden zayıf bir mali yerelleşmeye işaret etmektedir. Zira Avrupa Birliği'nde bu oran 2013 yılında ortalama %23 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda yerel harcamaların GSYİH'ye oranı ortalama %9,50 düzeyinde iken merkezde bu pay %41,50'dir. Avrupa Birliği'nde 2013 yılında yerel harcamaların GSYİH'ye oranı ise %11,4 düzeyindedir (OECD, 2015: 6).

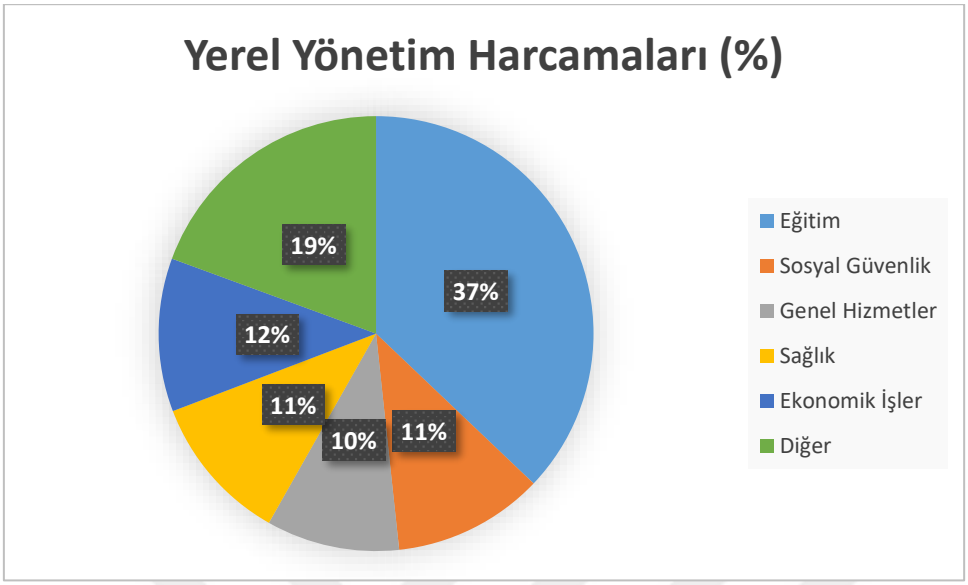
Grafik 10: Slovenya'da Genel Yönetim Harcamalarının Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 19.03.2017).

Slovenya'da yerel yönetim harcamalarının detaylarını gösteren fonksiyonel dağılım grafiği aşağıda sunulmaktadır. 2012 yılında Slovenya'da yerel yönetimler tarafından yapılan harcamanın en yüksek payını eğitim oluşturmaktadır. Savunma, kamu düzeni ve güvenlik, konut ve toplumsal olanaklar kültür ve din ile çevre kategorisi toplamında oluşan diğer kategorisi de %19 düzeyi ile ikinci en büyük harcama kalemini oluşturmuştur.

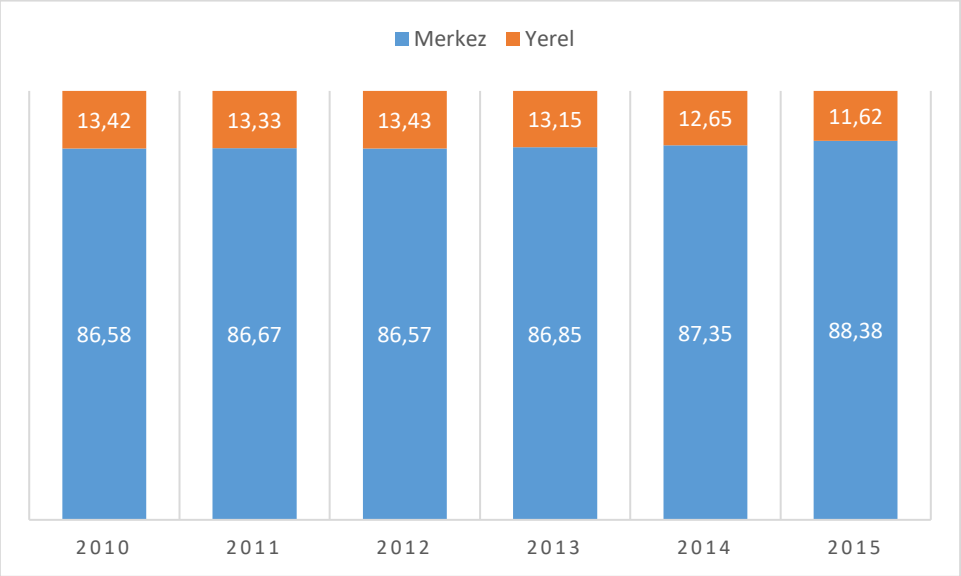
Grafik 11: Slovenya'da Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı, 2012 (%)



Kaynak: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

Slovenya'da kamu gelirlerinin yönetimler arası dağılımına ilişkin grafik aşağıda sunulmaktadır. 2010 – 2015 yılları arasında genel yönetim gelirleri içinde merkezin payı ortalama %87,07 iken yerelin payı %12,93 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemdeki genel yönetim gelirlerinin GSYİH payı merkezin ortalama %38,74 ve yerelin %5,75 düzeyindedir. Avrupa Birliği'nde 2013 yılında genel yönetim gelirleri içinde yerel yönetimlerin payı %25 iken yerel yönetim gelirlerinin GSYİH'ye oranı %11,3 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2015: 13).

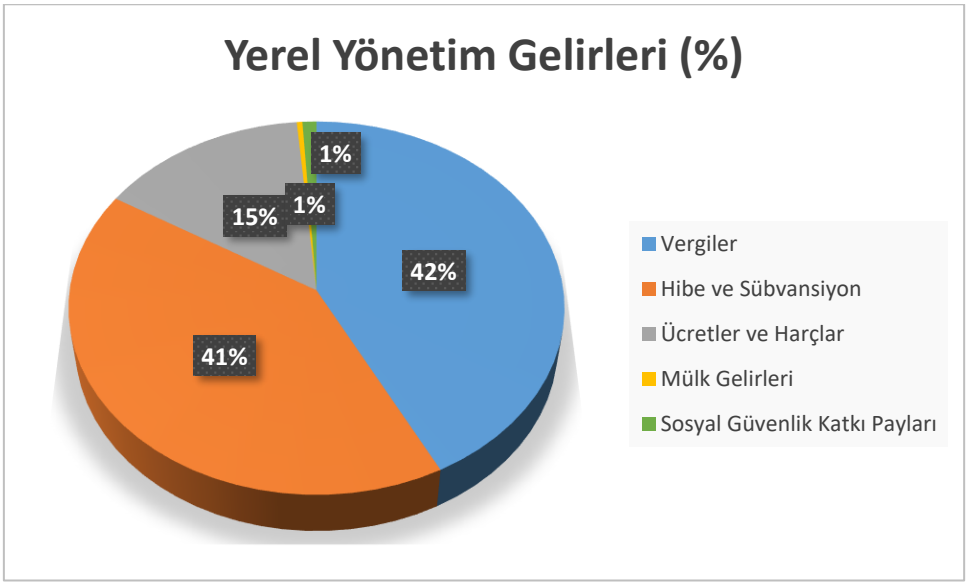
Grafik 12: Slovenya'da Genel Yönetim Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 19.03.2017).

Aşağıdaki grafikte detayları görülebileceği gibi 2013 yılında Slovenya'da yerel yönetim gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı Avrupa Birliği'nin yerel yönetim ortalamasından (%35,8) yüksektir (OECD, 2015: 14). Ancak 2013 yılında vergi gelirlerinin %78'i kişisel gelir vergisinden oluşmuştur (W/OECD, 2017a).

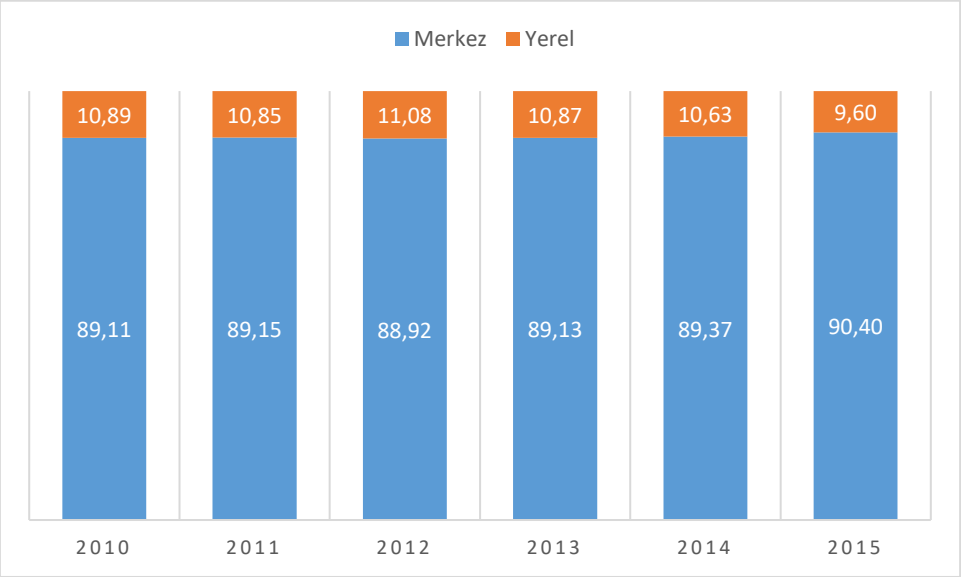
Grafik 13: Slovenya'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı, 2013 (%)



Kaynak: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 22.01.2017).

2010-2015 yılları arasında Slovenya'da genel yönetim vergi gelirleri içinde yerel yönetimlerin payı ortalama %10,65 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı oran Avrupa Birliği'nde 2013 yılında %15,5 düzeyindedir. 2013 yılı yerel yönetim vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı Slovenya'da %4 ile Avrupa Birliği oranına (%4,1) yakındır (OECD, 2015: 15).

Grafik 14: Slovenya'da Genel Yönetim Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: OECD Fiscal Decentralisation Database verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 19.03.2017).

Yukarıdaki veriler ve anlatılan yapı Slovenya'da yerel gelirlerin paylaşılan vergilere dayandığını göstermektedir. Bu durum yerel yönetimlerin harcamalarının finansmanını oran ve matrahı üzerinde söz sahibi olmadığı gelirler ile yapmasına neden olmaktadır. Bunun dışında yerel gelirler içinde ikinci büyük pay da yine merkezi yönetim kaynaklı hibe ve sübvansiyonlardır. Yerel yönetimlerin gelirleri üzerindeki belirleyiciliğini azaltan bu durum mali yerelleşme açısından da sorunlu görünmektedir.

3. KOSOVA'NIN YEREL YÖNETİM YAPISI VE MALİ YERELLEŞME

Bu bölümde Kosova'da mali yerelleşme olgusunu değerlendirebilmek için öncelikle Kosova'nın ekonomik, sosyal, idari yapısı ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci incelenmektedir. Yerelleşme sürecinden hareketle yerel yönetim yapısı, yasal çerçevesi, bütçe süreci, harcama ve gelir büyüklükleri ve denetim mekanizması ele alınmaktadır. Tezin odak noktası olan mali yerelleşmede artan rol ve sorumlulukların yanında kaynakların artırılmasına yönelik önerilere geçmeden önce genel durum verilerle aktarılmaya çalışılmıştır.

3.1. Kosova'da Ekonomik ve Sosyal Yapı

Kosova'nın yüzölçümü yaklaşık olarak 11 bin km²'dir. 2016 yılı itibariyle nüfus 1 milyon 866 bindir. Nüfus yoğunluğu kilometre başına 200'dür ve Avrupa'nın en yükseklerinden biridir (IMF, 2016: 22). Kişi başına düşen GSYİH 2017 yılında 3.436 Euro olarak tahmin edilmektedir (IMF, 2018: 23). Dünya Bankası raporuna göre kişi başına düşen GSYİH verisine göre Kosova, Avrupa'nın en yoksul ülkelerinden biridir. Dünya Bankasının satınalma gücü paritesinde kişi başı günlük 5 ABD Doları ile tanımlanan standart yoksulluk sınırı Kosova'nın yoksulluk oranını %80'e çıkarmaktadır. Kosova İstatistik Ajansı tarafından tanımlanan günde 1,72 Euro'luk (2011 verileri) yoksulluk sınırına göre 1,8 milyonluk nüfusun %29,7'si yoksul sayılmaktadır. Aşırı yoksulluk çocuklar, yaşlılar, engelli üyeli haneler ve kadın aile reisli aileleri arasında orantısız bir şekilde yüksektir (Dünya Bankası, 2016: 6). Aşağıdaki tabloda genel olarak nüfusun özellikleri ve etnik yapısı gösterilmiştir. Son nüfus sayımı 2011 yılında yapılmıştır ve buna göre nüfusun yaklaşık 876 bini erkek iken, 864 bini de kadından oluşmaktadır. Kırsal nüfus oranı kentsel nüfusa göre daha yüksektir. 2011 yılı verilerine göre toplam nüfusun %92,9'unu Arnavutlar oluştururken, Boşnaklar %1,6'sını, Sırplar %1,4'ünü, Türkler %1,1'ini kalan kısmı da Roman, Aşkali, Mısırlı, Goran ve diğer topluluklar oluşturmaktadır.

Tablo 11: Kosova'da 2011 Yılına Göre Genel Olarak Yerleşik Nüfus

Toplam nüfus	1,739,825
Erkek	875,900
Kadın	863,925
Cinsiyet oranı (Erkek nüfusun kadın nüfusa oranı)	101.4
Kentsel nüfus	661,586
Kırsal nüfus	1,078,239
6 yaş altı nüfus	179,648
6 yaş altı nüfusun toplam nüfusa oranı (%)	10.3
65 yaş ve üzeri nüfus	116,785
65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfusa oranı (%)	6.7
75 yaş nüfusu	38,922
75 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfusa oranı (%)	2.2

Kaynak: Kosova İstatistik Ajansı, 2011 yılı nüfus ve konut sayımları nihai sonuçları (Erişim: 14.01.2017).

Kosova, Karadağ ile birlikte resmi Euro Bölgesi ülkesi olmadığı halde 2002 yılından itibaren para birimi olarak Euro kullanmaktadır (Tyrbedari, 2006: 2). Aktif para politikası araçlarının yokluğunda maliye politikası önem kazanmaktadır. Ekonomik yapıya ilişkin seçilmiş temel ekonomik göstergeler tablosu aşağıda sunulmaktadır. Kosova'nın ekonomik büyümesi, 2014 yılı öncesindeki beş yıl ortalama %3,3 büyüyerek 2008 küresel krizinden sonra sürekli pozitif büyümeye sahip az sayıda Avrupa ülkesinden biridir. Büyümedeki istikrarlı görüntü, tablodaki her dönemde %30'u aşan resmi işsizlik verisi ile birlikte değerlendirildiğine istihdam yaratmayan bir büyüme olarak değerlendirilebilir. Tabloya göre büyümenin yatırım ile ilişkisi istihdam ve enflasyon ile ilişkisindeki gibi kopuktur. Zira yatırımın negatif olduğu yılların devamında dahi pozitif büyüme sürmektedir. Küresel kriz ve devamındaki pozitif büyüme oranı dünya ekonomisi ile henüz tam entegrasyonun sağlanmaması şeklinde yorumlanabilir. Özelleştirme gelirleri hariç bütçe açığı %3 ve altında gerçekleşmekte ve aşağı yönlü seyretmektedir. Ekonomi dış alemle ilişkide genel olarak cari işlemler açığı vermekte ancak net doğrudan yabancı yatırımların GSYİH'ye oranındaki yüksek değerler açığın finansmanını sağlayabilmektedir. Ödemeler dengesindeki en dikkat çekici kalemlerden biri GSYİH'ye oranı ortalama %4 düzeyinde olan Net Hata Noksan'dır. Dünya Bankası, Kosova'nın

ulusal tasarruf düzeyindeki düşüklüğe bağlı olarak işçi dövizleri, yardımlar ve kayıtdışı sermaye girişlerine dayalı büyüme yapısının sürdürülemez olduğunu belirtmektedir (Dünya Bankası, 2016: 1). Özetlenen tablodaki ağır olumsuzluklara karşın net yabancı yatırımların artan ivmesi büyüme modelinin değişimi için fırsat olarak görülebilir.

Tablo 12: Kosova'nın Seçilmiş Ekonomik Göstergeleri (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
					Tahmin			
Reel büyüme oranı								
GSYİH	3,4	1,2	4,1	4,1	3,5	3,6	3,6	3,8
Tüketim	2,2	3,7	2,4	4,7	3,8	3	3,3	3,4
Özel	2	4,8	3,8	5,6	3,7	3,4	3,7	3,7
Kamu	3,3	-2,5	-6,5	-1,0	4,7	0,4	0,8	1,6
Yatırım	-0,3	-5	11,3	2	7,3	3,9	3	2
İhracat	2,5	16,7	2,5	0,5	3,7	4,2	6,6	4,4
İthalat	-1,5	8,4	3,6	-3,2	3,3	3,7	5,1	5,7
Resmi İşsizlik (%işgücü)	30	35,3	32,9	28,7	30,6	...	...	...
Fiyat Değişimleri								
TÜFE, dönem ort.	1,8	0,4	-0,5	0,3	1,5	1,8	1,9	2,1
GSYİH deflatörü	1,8	3,3	0,2	0,4	1,5	1,8	1,7	1,9
Genel devlet bütçesi (%GSYİH)								
Toplam Gelirler	24,6	24	25,1	26,3	26,6	26,4	26,4	26,4
Toplam Harcamalar	27,6	26,3	26,7	27,3	28,7	28,8	28	27,4
Ücretler ve maaşlar	7,8	8,7	9	9	9	9	9	9
Sübvansiyonlar ve transferler	6	6,6	7,4	8	7,6	7,6	7,6	7,6
Sermaye ve net borç verme	9,7	7,3	6,8	7	8,4	8,5	7,7	7,1
Genel Denge -KÖA ve hibe projeleri hariç	-3	-2,5	-1,8	-1,1	-1,5	-1,7	-0,7	-0,7
Özelleştirme	0,4	0	1,1	0	0,3	0,2	1,1	0
Kamu Bankalarının Dengesi	3	1,8	3,5	3,5	5,2	5	5	5
Ödemeler Dengesi (%GSYİH)								
Cari işlemler dengesi, resmi transferler dahil	-3,6	-7	-8,5	-8,9	-10,8	-11,1	-10,6	-10,3
Resmi transferler (Sermaye transferleri hariç toplam dış yardım)	6,9	5,2	3,5	3,4	2,9	2,4	2,5	2,8
Sermaye ve Finans Hesabı	-3,2	3,2	4,2	2,1	7,9	8,6	8,1	7,9

Net doğrudan yabancı yatırım	4,9	2,2	4,7	3,0	5,1	5,4	5,4	5,5
Portföy yatırımları, net	-2,6	-0,2	-0,8	-6,1	0,1	0,3	-1	-0,9
Net Hata Noksan	6,7	3,9	4,3	6,8	3	2,5	2,5	2,5
Tasarruf-yatırım dengesi (%GSYİH)								
Ulusal tasarruflar	17,1	13,5	15,4	14,8	15,4	15,7	15,9	15,2
Yatırım	27,6	25,8	27,6	27,2	29,2	29,2	29	28,3
Cari hesap, resmi transferler hariç	-10,5	-12,3	-12,2	-12,4	-13,8	-13,5	-13,1	-13,1
Özet Kalemler								
Toplam Kamu Borcu (%GSYİH)	16,2	16,7	18,9	19,6	21,0	24,5	24,1	24,2
GSYİH (milyon euro)	5327	5568	5807	6051	6414	6680	7038	7447
Kişi başı GSYİH (euro)	2935	3023	3159	3244	3436	3476	3608	3761
Nüfus (bin)	1815	1842	1838	1866	1870	1922	1951	1980

Kaynak: IMF Ülke Raporu No.13/99, Nisan 2013; No.17/68, Mart 2017 ve No.18/30, Şubat 2018 raporları kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 29.03.2018).

Kosova'nın oransal olarak istikrarlı büyümesi yukarıda sunulduğu gibi istihdam üzerinde etki yaratmamaktadır. Kesinleşmiş 2015 verilerine göre işsizlik oranı %32,9 ile Avrupa'nın en kötü istihdam verilerinden biri olarak görülmektedir. Kosova nüfusunun üçte ikisi çalışma yaşındaki nüfus olan 15-64 yaş grubunda yer almaktadır ve çalışma yaşındaki nüfusun işgücüne katılım oranı 2015 yılı için %37,6 ile bulunduğu bölgenin en düşüğüne sahiptir. Aşağıdaki tablo Kosova'nın işsizlik durumunu bölge ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak göstermektedir.

Tablo 13: Kosova ve Bölge Ülkeleri Arası İşgücü Verileri, 2013-2015

	İşgücü Katılım Oranı			**İstihdamın Nüfusa Oranı**			**İşsizlik Oranı**		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Kosova	40,5	41,6	37,6	28,4	26,9	25,2	30,0	35,3	32,9
Arnavutluk	59,9	61,5	64,2	50,2	50,5	52,9	16,1	17,9	17,5
Makedonya	57,2	:	64,9	40,6	:	47,8	29,0	:	26,3
Sırbistan	62,2	51,6	51,6	49,2	42	42,5	21	18,9	17,7
Karadağ	58,9	61,6	62,6	47,4	50,4	51,4	19,6	18,0	17,8
Bosna-Hersek	43,6	43,7	44,1	31,6	31,7	31,9	27,5	27,5	27,7
: veri mevcut değil									

Kaynak: Kosova İstatistik Ajansı, (Erişim: 14.01.2017).

Tabloda da görüldüğü gibi Kosova'da işsizlik oranı bölge ülkelerine göre oldukça yüksektir. 2008'de bağımsız olan ülkenin en büyük sosyo-ekonomik sorunlardan biri olarak işsizlik belirmektedir. İşsizlik oranının yanında işgücü katılım oranının ciddi düzeyde düşük olması dikkat çekicidir.

Kosova işgücü piyasası kadın ve gençlerin işgücüne katılım oranı açısından Batı Balkan ülkeleri arasında en olumsuz tabloya sahiptir. Bölge ortalamasına göre kadınların işgücüne katılım oranı her on kadından üç ila beşi düzeyinde iken Kosova'da yalnızca on kadında iki düzeyinde kalmaktadır. Bunun yanında Kosova'da 15-24 arası kadın nüfusta her on kadından bir tanesi çalışır durumdadır (UNDP, 2016: 34).

Kosova Merkez Bankası, savaş sonrası dönemi yıkılmış fabrikalar, yetersiz altyapı, elektrik enerjisi yokluğu ve yüksek işsizlik oranları ile karakterize edildiğini belirtmektedir. Bu konjonktürün önemli sonuçlarından biri çalışmak için yurtdışına giden aile üyeleri olarak ortaya çıkmıştır (Kosova Merkez Bankası, 2013: 20). Ağırlıklı olarak AB ülkelerine göç eden Kosova vatandaşlarının gönderdiği işçi dövizleri Kosova ekonomisi için büyük önem taşımaktadır. Bunun yanında Kosova işgücü piyasası üzerinde de etkisi bulunmaktadır. Balkan ülkelerinde işçi dövizlerinin işgücüne katılım oranı üzerinde negatif etkisine dair literatürde çalışmalar bulunmaktadır (Dünya Bankası, 2018: 5). Kosova için yapılan bir analizde de işgücü arzının işçi dövizleri tarafından olumsuz etkilendiğine dair tespitler bulunmakta yine de etkinin çok büyük olmadığı ifade edilmektedir (Rudi, 2014: 21). Kosova İnsani Gelişme Raporu'nda işçi dövizlerinin özellikle kadınların işgücü katılım oranına düşüklüğü üzerinde ciddi bir etkisi olduğu belirtilmektedir. Buna ek olarak işgücüne katılmayan kişilerle yapılan bir ankette kadınların %53,6'lık kesimin ailevi ve kişisel sorumluluğunu gerekçe göstermesi geleneksel kültürel normların etkisini ortaya koymaktadır. Erkeklerin %20'si ise uygun

bir iş olmadığı için işgücüne katılmadığını beyan etmektedir. Ancak uygun bir iş olsa çalışmak isteyip istemeyeceği sorusuna istemediği yanıtını vermiştir (UNDP, 2016: 35-37). Sonuç olarak Kosova'nın sıradışı işgücü katılım oranı, işçi dövizleri, geleneksel kültürel normlar ve istihdam eksiği gibi faktörlerden etkilenmektedir.

3.2. Kosova'nın Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci

Kosova, Avrupa Birliği'ne potansiyel aday ülke statüsündedir. Potansiyel Adaylık, ülkeler hazır olup adaylık statüsü kazanana kadar geçen ve ülkelere AB hukukunun yanı sıra Avrupa ve uluslararası standartların benimsenmesi ve uygulanması için kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olan bir süreçtir (W/Avrupa Birliği, 2018a). Üyelik müzakereleri bütün üyelerin oybirliği ile kabul edilmedikçe başlayamaz. Avrupa Birliğine üye ülkelerden İspanya, Yunanistan, Slovakya, Romanya ve Kıbrıs'ın, Kosova'yı hukuken tanımaması önemli bir sorun olarak görünmektedir.

AB kararlarında üye ülkelerin oybirliği ile karar alınması esastır. Ancak Lizbon Anlaşması'nın 31/1 Maddesi'ne göre üye ülkelerden bir ya da birkaçı kararı oylamak istemediğinde bu kararın altına bunun şerhi düşülmektedir. Çekimser kalan bu ülkelerin nüfusu AB nüfusunun üçte birini geçmedikçe karar kabul edilmiş sayılır. Anlaşmada çekimser kalan ülkelerin bu kararı onaylama zorunluluğu bulunmadığı ancak bu karar ile ters düşecek eylemlerden kaçınacağı belirlenmiştir. 2008 Yılında Avrupa Birliği Kosova'da Hukukun Üstünlüğü Misyonu'nun (EULEX) kurulmasına ilişkin kararda da Kosova'yı tanımayan üye ülkeler bulunmasına rağmen bu madde kapsamında karar alınabilmiş ve Misyon faaliyetlerine başlayabilmiştir.

EULEX AB tarafından 2008 yılında multi etnik yapısını dikkate alarak Kosova makamlarına sürdürülebilir ve bağımsız hukuk kurumları kurma konusunda yardımcı olmak, hesap verilebilirlik sağlama amacıyla kurulmuş bir organizasyondur. Misyon, AB'nin uygulamalarına tam uyum sağlama yolunda izleme faaliyetlerini yürütmektedir

ve sınırlı yürütme işlevlerine sahiptir. Bu görevin 2020 yılına kadar devam etmesi planlanmaktadır (W/EULEX, 2018).

EULEX'in görevleri operasyonel ve izleme olmak üzere iki bloka ayrılmıştır. Operasyonel görevi, Kosova polisine toplumsal olay ve isyan kontrolü için destek vermek ve ikinci güvenlik müdahalesi olarak görev yapmak olarak belirlenmiştir. İzleme görevi ise Kosova'daki seçilmiş davaları izlemek, profesyonel bir üst düzey yönetim ekibinin geliştirilmesinin yanı sıra mahkumlara uygunsuz müdahaleye ve ayrıcalıklı muameleye karşı koymak için sürdürülebilir bir yapı oluşturulmasını desteklemektedir (W/EULEX, 2018).

2009 İlerleme Raporu, işsizlik, piyasa ekonomisine yönelik reformlar, yatırım azlığı, fikri mülkiyet hakları, kamu yönetim kapasitesinin yolsuzluk ve organize suçla mücadele edecek şekilde güçlendirilmesi alanlarındaki bulguların yanında, Sırpların yerel seçimlere katılımını da sağlayacak şekilde kamusal hayattaki konumlarını güvence altına almak gerekliliğini de vurgulamıştır (AB 2009 Kosova İlerleme Raporu, 2009).

2010 İlerleme raporunda bulgular benzerlik gösterirken, yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın yürürlüğe girmesi ile yerelleşme sürecindeki ilerlemeler raporlanmış ve devam etmesi gerektiği vurgulanmıştır (AB 2010 Kosova İlerleme Raporu, 2010).

Avrupa Birliği Batı Balkan ülkelerinin üyelik süreçlerinde bu ülkeler ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalamaktadır. Avrupa Birliği 2012 Yılında Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması İmzalanmasına Yönelik Fizibilite Çalışması yayımlamıştır. Bu raporda yerelleşme süreci ile ilgili olarak multi etnik yapıyı güçlendirmek ve Sırpların da kendilerini Kosova geleceğinin bir parçası olarak hissetmesi için yeni belediyelerin kurulması da dahil olmak üzere yerelleşmenin sürdürülmesi tavsiye edilmiştir. Buna ek olarak Sırbistan ile görüşmelerin başlatılmasının beklendiği de belirtilmektedir (AB

Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması İmzalanmasına Yönelik Fizibilite Çalışması Raporu, 2012).

2013 Yılında Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'na yönelik müzakereler başlamıştır. Aynı yıl yukarıda belirtilen rapora uygun olarak Kosova ve Sırbistan görüşmeleri sağlanmış ve iki ülke arasında Brüksel Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmada, Kosova Sırp çoğunluklu belediyeler için Sırp Belediyeler Birliği kurulacağını taahhüt etmiştir. Anlaşmada Sırp nüfus çoğunluğuna sahip belediyeler için genişletilmiş ek yetkiler verilmesi taahhüdü verilmiştir. Genişletilmiş yetkiler, aşağıda merkez rol ve sorumluluk başlığı altında detaylı incelenmektedir.

AB ile Kosova arasında 2013 yılında başlayan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakereleri 2015 yılında tamamlanmış ve anlaşma imzalanmıştır. İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalanırken de diğer aday ülkelerden farklı olarak anlaşma yalnızca Kosova ve AB arasında imzalanmıştır. Ancak diğer aday ülkelerin İstikrar ve Ortaklık Anlaşması sürecinde her üye ülke bu anlaşmayı kendi parlamentosunda onaylanmıştır. Bu Lizbon Anlaşması'nın Kosova adaylık sürecinde sağladığı diğer bir kolaylık olmuştur (Jokela, 2014: 53).

AB 2018 Kosova Raporu'nda yerel yönetimlerin artan yetkilerine rağmen finansal ve beşeri kaynaklarındaki yetersizliğe vurgu yapılmaktadır. Rapor belediyelerin sunduğu sosyal hizmetlerin finansmanına ilişkin öneri sunmaktadır. Sosyal hizmetler, 2009 yılından bu yana belediyelere verilen genel transfer yoluyla finanse edilmektedir. AB raporu engelli çocukların eğitim hakkı, koruyucu bakım gibi sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde ilerleme olmadığını ifade etmektedir. Bunun yanında yoksulluk sınırı altındaki nüfus oranının yüksekliği de raporda vurgulanmaktadır. Bu nedenle Rapor, Kosova belediyelerinin kendi sorumluluklarına düşen sosyal hizmetleri eksiksiz sunabilmesi için yeterli kaynağın güvenceye kavuşturulmasını ve belediye bütçelerine

sosyal hizmetler için koşullu transfer eklenmesini sağlayacak yasal değişikliklerin yapılmasını tavsiye etmektedir. Bunun yanında bütçede şeffaflığın sağlanması ve yerel düzeyde katılım ve işbirliğinin güçlendirilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilmektedir (AB 2018 Kosova Raporu, 2018). Öte yandan 2013 Brüksel Anlaşması ile kurulacağı taahhüt edilen Sırp Belediyeler Birliği'nin 2018 yılının sonuna kadar kurulması planlanmaktadır.

2008 yılında bağımsızlığına kavuşan Kosova Cumhuriyeti ile AB ilişkisi yukarıda AB raporlarından hareketle ele alınmıştır. Bu süreç boyunca oluşturulan Kosova mevzuatı genel olarak AB ile uyum hedefini dikkate almaktadır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı kurumsal gelişim süreci için özellikle önemlidir. Şart'ın Giriş bölümünde ifade edildiği gibi, "yerel yönetimler, herhangi bir demokratik rejimin temel dayanaklarından biridir"; "vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkı, Avrupa Konseyi'nin tüm üye devletleri tarafından paylaşılan demokratik ilkelerden biridir"; ve "bu hakkın en doğrudan kullanım alanı yerel düzeydedir". Kosova bu Şart'ı henüz imzalamamış olsa da Kosova'nın bağımsızlıktan sonra yeniden oluşturulan yerel yönetim mevzuatında yasal bir referans çerçevesi olarak doğrudan yer almakta ve Şart'ın ilkelerini uygulamaktadır (Kosova Yerel Yönetim Bakanlığı Raporu, 2015: 21).

Kamu hizmetlerinin vatandaşa olabildiğince yakın yönetim birimi tarafından sunulması, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı tarafından vurgulanan temel ilkelerden biridir. Bu ilke, Kosova Cumhuriyetinin anayasal ve yasal sisteminde yer almaktadır. Kosova yerel yönetim sistemi, bu ilkenin, vatandaşlara daha yakın hizmet verebilmek için belediyelere verilen yetki ve sorumluluklar aracılığıyla uygulanmasını sağlayan yerleşik bir sistemdir (Yerel Yönetim Bakanlığı Raporu, 2015: 29).

Özetle, Kosova gerek yasal düzenlemelerle gerekse AB ile ikili temaslarda AB kriterlerini dikkate almaktadır. Yukarıda AB Raporları'ndan derlenerek özetlenen süreçte AB'nin

Kosova'dan etnik sorunun çözümü için yerelleşmeye ağırlık vermesini beklediği anlaşılmaktadır. Özellikle azınlıkların nüfus çoğunluğuna sahip olduğu yerlerde belediyeler kurulması ile azınlıkların kamusal süreçlere katılım beklentisi büyük ölçüde karşılanmaya başlandığı raporlardan anlaşılmaktadır. AB raporlarında da literatürde yaygın yer aldığı şekliyle Kosova yerelleşme olgusunun etnik sorunların çözümündeki fonksiyonu ön plana çıkmaktadır. Ancak bu çalışmanın hipotezi olarak belirlenen yerelleşme sürecinde yerel yönetimlere bırakılan rol ve sorumluluklara kıyasla aktarılan kaynakların yetersizliği de AB raporlarında gündeme getirilmektedir.

3.3. Kosova'nın Yönetim Sistemi

Yönetim biçimi cumhuriyet olan Kosova, 17 Şubat 2008 yılında bağımsızlığını ilan etmiştir. 2016 Aralık ayı itibariyle Kosova Devletini 113 ülke tanımıştır. Anayasa'nın I. Bölümü 1. Maddesine göre Kosova Cumhuriyeti, bağımsız, egemen, demokratik ve bölünmez devlettir. Multi etnik bir toplum yapısına sahip olan Kosova Cumhuriyeti, hukukun üstünlüğü ilkesine uyarak yasama, yürütme ve yargı kurumlarıyla demokratik şekilde yönetilmektedir.

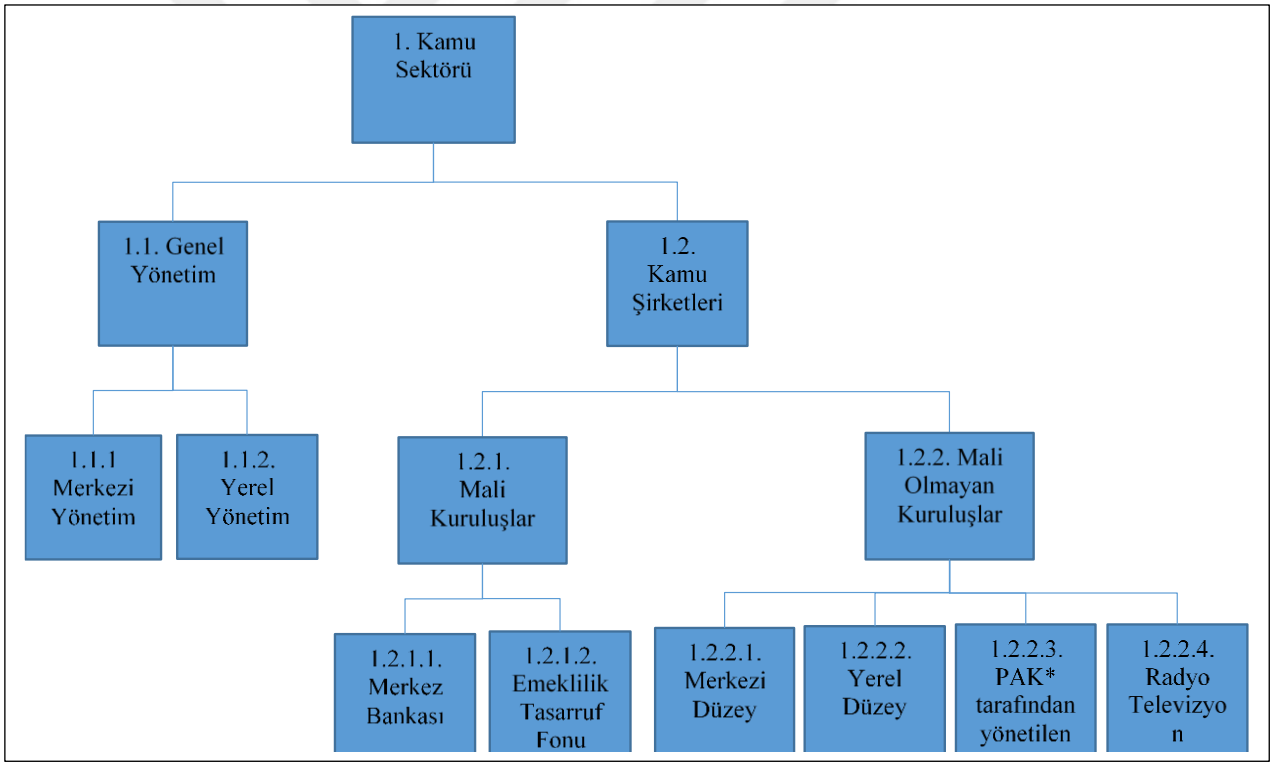
Kosova Anayasası'na göre Kosova Cumhuriyeti Meclisi, doğrudan halk tarafından dört yıllık süre için seçilmektedir. Açık liste usulüyle gizli oylamayla seçilmiş 120 üyesi vardır. 120 sandalyeden 20 tanesi Kosova'da çoğunluk olmayan toplulukların temsili için güvenceye bağlanmıştır. 2014 yılından itibaren Kosova Parlamento seçimlerinde Arnavut çoğunluklu topluluk partilerine %5 baraj konulmuştur, azınlık partilerine ise baraj yoktur. Kanunlara göre, Kosova Meclisinde her üç milletvekilinden biri kadın adaylardan seçilmelidir. Bugün Kosova Meclisinde 120 üyeden en az 40 üyenin kadın olması zorunludur.

Azınlıklarla ilgili güvenceler Bakanlar Kurulunun oluşumunda da korunmuştur. Kabinede Sırp topluluğuna en az bir bakanlık ve Kosova'da çoğunluk olmayan diğer

topluluklara bir bakanlık verilmektedir. Ayrıca kabinede Sırp topluluğuna mensup en az iki bakan yardımcısı ve çoğunluk olmayan topluluklardan iki bakan yardımcısı yer almalıdır. Hükümet, meclise karşı sorumludur. Hükümete karşı güvensizlik oylaması önergesi, meclis üye tam sayısının üçte birinin önerisiyle verilebilmektedir.

Kosova Kamu Sektörü sınıflandırması IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri (GFS) Kılavuzuna ve Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan Ulusal Hesaplar Kılavuzunun Sistemine uygun olarak kamu istatistiklerinin tutarlı bir şekilde derlenmesini sağlamak için yayınlanmıştır. Aşağıdaki şekil Kosova Kamu Sektörü ana ve alt kategorilerini sunmaktadır.

Şekil 3:Kosova Kamu Sektörünün Yapısı



Kaynak: Maliye Bakanlığı (Erişim: 24.02.2017).

Kosova'da bütçeler yukarıdaki sınıflandırma ile uyumlu olarak yapılmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası her yıl üçer yıllık Orta Vadeli Harcama Çerçevesi hazırlanmasını öngörmektedir. Kosova konsolide bütçesi de buna uyumlu

olarak üç yıl için hazırlanır. Yerel yönetimlerin bütçe süreci ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır.

Takip eden bölümde Kosova'nın yerelleşme sürecinden başlayarak yerel yönetim yapısı ele alınacaktır.

3.4. Kosova'nın Yerel Yönetim Yapısı

3.4.1. Merkez ve Yerel Yönetimin Rol ve Sorumluluk Paylaşımı

Anayasanın 124. Maddesinin devamında belediyelerin öz, aktarılmış ve genişletilmiş yetkileri olduğundan bahsedilmektedir. Yetkileri aktaran devlet otoritesi, yetkilerin uygulanmasından kaynaklanan harcamaları karşılamaktadır. Belediyelerin, yasalara uygun şekilde belediyeler arası ve sınır ötesi işbirliği hakları vardır. Diğer taraftan yasalara uygun şekilde kendi gelirlerini belirleme, toplama, harcama ve merkezi yönetimden ayrılan fonları alma hakkı vardır. Belediyelerin öz yetki alanlarıyla ilgili kararlarının merkezi otoriteler tarafından idari denetimi, Kosova Cumhuriyeti Anayasası ve yasalara uygunluğu kapsamıyla sınırlıdır.

Yerel Özyönetim Yasası'nın 15. Maddesine göre belediyeler yerindelik ilkesine göre yetkilerini kullanırlar. Öz yetkiler belediyelere yerel çıkarlar doğrultusundaki görevleri yerine getirmek için Anayasa ve yasalarca verilmiş yetkilerdir. Öz yetkilere örnek olarak yerel ekonomik kalkınma, kentsel ve kırsal planlama, yerel yaşam çevresinin korunması, birincil resmi kamu sağlık bakımının sağlanması, okul öncesi eğitim, ilkokul ve ortaokul eğitimi sağlamak gibi konular gösterilebilir.

Aktarılmış yetkiler, merkezi yönetimin yasalara uygun şekilde, geçici olarak belediyelere aktardığı yetkilerdir. Aktarılan yetkilere örnek olarak kadastro defterlerinin kaydı, sivil kayıt, seçmenlerin kaydı, özel işletme ve lisans kaydı, sosyal yardım ödeneklerinin bölüşümü (emeklilik maaşları hariç) verilebilir.

Bir belediye veya belirli sayıdaki belediyelere yasa ile verilen yetkilere genişletilmiş yetkiler denir. Burada diğer yetkilerden farklı olarak kanunun bir veya daha fazla belediyeye açıkça tanıdığı yetki söz konusudur. Örneğin, Yerel Özyönetim Yasası'nın 20. Maddesine göre Kuzey Mitroviça, Graçanica ve Štrıpçe belediyeleri, ikincil sağlık bakımı hizmetlerini yerine getirme yetkisine bağlı olarak sağlık bakımı kurumlarının kayıt edilmesi ve resmi izne (ruhsata) sahip olmasını, işe alma, gelirlerin ödenmesi ve sağlık bakımı personeli ile yetkililerin eğitimini sağlamalıdır. Söz konusu yasanın 21. Maddesine göre Kuzey Mitroviça belediyesi, yüksek eğitimi sağlamakla yetkilidir. Aynı Yasanın 23. maddesine göre de Kosova Sırp topluluğunun çoğunlukta olduğu bütün belediyeler, polis yasasına uyumlu olarak, yerel polis istasyonu amirinin seçimine katılması konusunda genişletilmiş yetkilere sahiptir. Yasada tanımlanan genişletilmiş yetkiler, AB uyum sürecinde imzalanan Brüksel Anlaşmasıyla Sırp nüfus çoğunluğuna sahip belediyeler için genişletilmiş ek yetkiler verilmesi taahhüdünün yerine getirildiğini göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda belediye ve merkez arasındaki rol ve sorumluluk paylaşımı yer almaktadır.

Tablo 14: Kosova'da Belediyelerin Rol ve Sorumlulukları

Yetki Alanı	**Belediye yetkileri**			**Merkezi yönetim yetkileri**
	Öz yetkiler	**Aktarılmış yetkiler**	**Genişletilmiş yetkiler**	
YÖNETİM				
Polis amirlerinin seçimi			X	X
Yerel acil müdahale	X			
Kadastro kayıtları		X		
Sivil kayıt		X		
Seçmen kaydı		X		
İşletme tescili ve lisans verme		X		
Sosyal yardım ödemelerinin dağılımı (emeklilik istisnası ile)		X		
Hükümet tarafından kabul edilen kurallar uyarınca odunculuk için lisans verilmesi de dahil olmak üzere merkez otoriteden devredilen yetkiler dahilinde belediye		X		

sınırları içinde bulunan ormanların korunması				
İnsan haklarının korunması	X			
Sokaklar, yollar ve diğer kamu alanlarının adlandırılması	X			
Eğlence, kültür ve boş zaman faaliyetleri, beslenme, barınma, pazarlar, sokak satıcıları, yerel toplu taşıma ve taksi ile ilgili olanlar da dahil olmak üzere kamu hizmeti kuruluşları ve binalarına lisans verme	X			
İnşaat düzenlemelerinin uygulanması ve inşaat kontrolü için standartlar	X			
EĞİTİM				
Okul öncesi	X			
İlköğretim	X			
Lise	X			
Üniversite			X	X
Eğitim kurumlarının tescili ve lisans verilmesi, işe alım, maaş ödemesi ve öğretim elemanlarının ve yöneticilerin eğitimi	X			
SOSYAL REFAH				
Yaşlıların bakımı	X			
Savunmasız insanların bakımı	X			
Aile barınağı	X			
Çocukların bakımı	X			
Bakım sağlayan merkezlerin tescili ve lisans verilmesi, işe alım, maaş ödemesi ve sosyal refah profesyonellerin eğitimi	X			
Kamusal konutlar	X			
SAĞLIK				
Koruyucu sağlık (birinci basamak kamu sağlığı)	X			
İkinci basamak kamu sağlığı			X	
Hastaneler			X	X
Halk sağlığı	X			
KÜLTÜR, SPOR VE BOŞ ZAMAN FAALİYETLERİ				
Tiyatrolar	X			
Müzeler ve kütüphaneler	X			
Spor ve boş zaman faaliyetleri	X			
Kültürel binalar	X			
Kültürel miras			X	
Turizm	X			
Kültür ve boş zaman faaliyetleri	X			
BELEDİYE KAMU HİZMETLERİ				
Su temini	X			
Kanalizasyon ve drenaj	X			
Isıtma düzenleri	X			
Yerel yollar	X			
ULAŞIM				
Yerel	X			
Kentsel	X			
Demiryolları				X
KENTSEL GELİŞİM				
Yerel ekonomik kalkınma	X			
Kent kır planlaması	X			
ÇEVRE VE TARIM				
Atık yönetimi	X			
Arazi kullanımı ve gelişimi	X			
Yerel çevrenin korunması	X			

Parklar ve kamusal alanların sağlanması ve bakımı	X			

Kaynak: USAID, Yerel Öz Yönetim Yasası El Kitabı (2008) aktaran UKIMERAJ, Rozafa.

Yukarıdaki tabloya göre Kosova'da yerel yönetimlerin oldukça fazla alanda yetki sahibi olduğu görülmektedir. Bu rol ve sorumluluk paylaşımı AB Kosova Raporları ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nda ifade edilen yerindelik ilkesi ile uyumlu görünmektedir.

Rol ve sorumluluk paylaşımının eğitim ve sağlık yetkileri için çevre ülkelerle karşılaştırmalı olarak sunulduğu tablo aşağıda verilmektedir. Tabloda işaretli alanlarda ilgili hizmet yerel yönetim tarafından sunulmaktadır.

Tablo 15: Kosova ve Çevre Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Sağlık Yetkilerinin Karşılaştırması

	Okul Öncesi Eğitim		İlkokul		Orta Okul		Birincil Sağlık		İkincil Sağlık	
	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler
Kosova	X	X	X	X	X	X	X	X		
Romanya	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Makedonya	X	X	X	X	X	X				
Bulgaristan	X	X	X	X	X	X				
Moldova	X	X	X	X	X	X				
Sırbistan	X	X	X		X		X			
Slovenya	X	X	X				X			
Hırvatistan	X	X	X		X					
Arnavutluk	X		X		X		X			
Karadağ										
Türkiye										

Kaynak: NALAS (2016: 21).

Kosova'da yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarının çevre ülkelere göre fazla olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının da buna bağlı olarak genel yönetim içinde büyük olması beklenmektedir. Yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapısına geçmeden önce yasal çerçevesi ve yerelleşme süreci ele alınacaktır.

3.4.2. Yerel Yönetimlerin Yasal Çerçevesi ve Yerelleşme Süreci

Yerelleşme süreci, çeşitli uluslararası politika metinlerinde özellikle multietnik yapıya sahip Kosova'da bütün azınlıkların bir arada siyasi sürece dahil olmasını sağlayacak bir yapısal reform olarak sunulmaktadır (AFET, 2010:10). Kosova'da yerel yetkileri artırmak amacı, yerel hizmetlerdeki etkinliği ve sürdürülebilirliği uluslararası taleplere göre güvence altına almayı hedeflemektedir.

Kosova'da yerelleşme süreci Yerel Yönetim Bakanlığı tarafından hazırlanan rapora göre üç dönemde ele alınmaktadır (Kosova Cumhuriyet'inde Yerelleşmenin Uygulanmasına İlişkin İlerleme Raporu, 2012: 13):

- *Belediyelerin uluslararası yöneticisi ile UNMIK Yönetimin yasal düzenlemelerine göre yönetim süreci (1999/14 sayılı UNMIK yönetmeliği ve 2000/45 sayılı UNMIK yönetmeliği);*
- *Belediyelerin uluslararası yöneticisi olmadan UNMIK yönetiminin yasal düzenlemelerine göre yönetim süreci (2003/11 sayılı UNMIK yönetmeliği ve 2007/30 UNMIK Yönetmeliği);*
- *Kosova Cumhuriyeti Meclisi tarafından çıkarılan yasalara göre yerel öz yönetimin süreci (Yerel Öz Yönetim Kanun'u).*

1999 yılında savaşı takiben, NATO müdahalesi ve Güvenlik Konseyi'nin 1244 sayılı kararı ile 10 Haziran 1999 tarihinde Kosova'daki Birleşmiş Milletler (BM) Geçici Yönetim Misyonu (UNMIK) kurulmuştur. UNMIK, taraflar arasında bir çözüme ulaşılana kadar Kosova topraklarını yönetme görevini üstlenmiştir. 1999/14 sayılı UNMIK Yönetmeliğine göre belediyelere uluslararası yönetici atanmakta ve bu yöneticiler ilgili belediyelerde kamu hizmetlerini ve yerel yönetim organlarına verilen görevleri kontrol ve denetim yetkisine sahip olmaktadır.

Yerel özyönetimleri düzenlemek için, UNMIK 11 Ağustos 2000 tarihinde Kosova'da Belediyelerin Özyönetimi (Yönetmelik No 2000/45) hakkında bir yönetmelik kabul etmiştir. 2000/45 Yönetmeliği Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın ilkelerine dayalı yerel yönetim işleyişi koşullarını yaratan ilk yasa olmuştur. Bu yönetmeliğe göre, Kosova yerel öz yönetimin yasal birimi belediyelerdir. Bu Yönetmelik'in 2.3 Maddesi'ne göre belediyeler politikalarını oluştururken, tüm toplulukların etnik, kültürel, dini ve dilsel kimliklerini ifade etmeleri, korumaları ve geliştirmeleri için uygun şartlar sağlama misyonu ile hareket etmelidirler. Belediyelerin temel sorumlulukları arasında kentsel ve kırsal planlama, yerel çevrenin korunması, su temini, kanalizasyon, temel sağlık hizmetleri, okul öncesi eğitim, ilk ve orta öğretim, yolların sokakların adlandırılması bulunmaktadır. Yönetmeliğe göre merkezi yönetim, belediyelere yeterli kaynak sağlamak şartıyla ilave sorumluluklar devredebilir. Ayrıca, merkezi yönetim, belediyelerin kanunları ve yasal düzenlemeleri uygulaması hususunda idari denetim yapma yetkisine sahiptir.

Yönetmeliğe göre belediyenin ana organları: belediye meclisi, belediye başkanı ve baş yöneticidir (chief executive officer). Bu Yönetmelikte belediyenin yetkileri ve görevleri belediye meclisi ve organları tarafından yerine getirilir. Belediye meclisi doğrudan seçimle belirlenir. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği belediye başkanı meclisi toplantıya çağırır ve meclis oturumlarını yönetir. Baş yönetici, başkanın önerisi üzerine belediye meclisi tarafından atanır. Baş yönetici, belediyelerin mali işlerinin etkin yönetiminden ve mali prosedürler ile kontrol süreçlerinin merkezi otoritenin gereklerine uygun şekilde yürütülmesinden ve uygulanmasından sorumludur.

2004 yılında, "vatandaşlara mümkün olduğunca yakın, etkili ve duyarlı hizmet sunmak için belediyeler ile çalışarak– koordinasyon, yetkilendirme, yardım yoluyla – yerel

yönetimi geliştirmek" misyonu ile Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı kurulmuştur (W/Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı, 2017).

26 Mart 2006 tarihinde BM Özel Elçisi Martti Ahtisaari tarafından Kosova Statü Çözümü için Kapsamlı Öneri'yi sunulmuştur. Ahtisaari Paketi uluslararası toplum aracılığıyla Sırbistan ile siyasi müzakerelerin bir sonucu olarak getirilmiştir. Bu Önerinin III. Eki eğitim, sağlık hizmetleri, ekonomik kalkınma, kentsel planlama ve kamu hizmetlerinin sağlanması gibi alanlarda Kosova'nın tüm belediyelerine kapsamlı yetkiler vermektedir. Genel olarak yasal çerçeve ve yerel yönetim sisteminin geliştirilmesinde Ahtisaari Paketi'nin etkisi, yerel yönetime tüm toplulukların katılımını sağlamak, daha esnek bir sistem ve politik sürdürülebilirlik oluşturmaktı.

Kosova Belediyeler Öz Yönetimi için 2000/45 sayılı Yönetmeliğin değiştirilmesine ilişkin 16 Ekim 2007 tarihinde 2007/30 sayılı Yönetmelik getirilmiştir. Yeni yönetmelikte belediyenin rol ve sorumluluklarında değişiklik öngörülmemiştir. İki Yönetmelik arasındaki temel farklar, belediye başkanının sorumlulukları, seçilme şekli ve belediyede baş yönetici makamı ile ilgilidir. Bu yönetmelik ile belediye baş yöneticiliği makamı kaldırılmıştır ve belediyenin ana organları, belediye meclisi ve belediye başkanıdır. Önceki yönetmelikten farklı olarak belediye başkanı, belediyede oy hakkına sahip vatandaşlar arasından doğrudan seçilir. Buna bağlı olarak da bu düzenleme belediye başkanına daha geniş yetkiler vermiştir. Bu yetkilere göre başkan, kendisine verilen sorumlulukları yerine getirirken müdürler atamaktadır. Belediye bütçesinin meclise sunulması da başkana verilen yetkiler arasındadır. Başkan, bunların yanında belediye meclisi tarafından alınan kararların uygulanmasından ve belediyenin mali idaresinden sorumludur. Bu sorumluluğunun bir parçası olarak, belediye meclisine en az üç ayda bir rapor verir.

2007/45 Yönetmeliğine göre Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı belediyeler tarafından alınan kararların ve uygulamalarının kanunlara uygunluğunu izleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Ancak Yönetmelik bu yetkinin uygulaması ve sınırları hakkında düzenlemeler yapmamıştır.

3 Nisan 2008 yılında yayınlanan 2008-2010 Yerelleşmenin Uygulanmasına İlişkin Eylem Planı (2008: 3) yerelleşme ile ilgili şu hedefleri belirlemiştir: Yerel yönetimler için mevzuat reformu; yeni belediyelerin kurulması; yetki ve kaynakların devredilmesi; kapasite geliştirilmesi.

Böylece, 1999 yılından sonra yönetim görevinde bulunan Kosova BM Geçici Misyonu (UNMIK) yönetiminden sorumlulukların yerel yetkililere geçişiyle beraber merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devir süreci başlamıştır. Bu yönüyle Kosova'da yerelleşme süreci, merkezden yerele bir rol ve sorumluluk devri ile birlikte uluslararası misyon yönetiminden ulusal yönetime yetkilerin bırakılmasını temsil etmesiyle ayrı bir önem taşımaktadır.

Ulusal bağımsızlık ile birlikte yerelleşmenin dayanağı olan en önemli metin Kosova Cumhuriyeti Anayasasının 124'üncü maddesine göre yerel yönetim birimi belediyelerdir. Belediyelerin kurulması, sınırları, yetkileri, örgütlenme şekli ve işleyişleri kanunla düzenlenir. Kosova'da 38 belediye bulunmaktadır.

Şekil 4: Kosova Belediyelerinin Yerleşimi



Kaynak: Ministry of Local Government Administration, Progress Report On Implementation Of Decentralization In The Republic of Kosovo, (2012: 20).

Yerel yönetimlerin yasal çerçevesi Anayasa'nın yanında dört yasaya daha dayanmaktadır:

1. 03/L-040 sayılı Yerel Özyönetim Yasası
2. 03/L-049 sayılı Yerel Yönetim Finansmanı Yasası

3. 03/L-048 sayılı Kamu Finansmanları Yönetimi ve Sorumluluklar Yasası
4. 03/L-041 sayılı Belediyenin İdari Sınırları Yasası

2008 yılı Haziran ayında kabul edilen Yerel Özyönetim Yasası'nın 2. maddesinin birinci fıkrasına göre bu yasa, belediyelerin yasal statüsünü, belediyelerin genel mali yetkileri ve prensiplerini, belediye organlarının örgütlenmesini ve işlevliliğini, belediyeler içindeki ilişkileri ve belediyeler arasındaki işbirliğini, sınır ötesi işbirliğini ve belediyeler ile merkez idare arasındaki ilişkileri belirlemektedir.

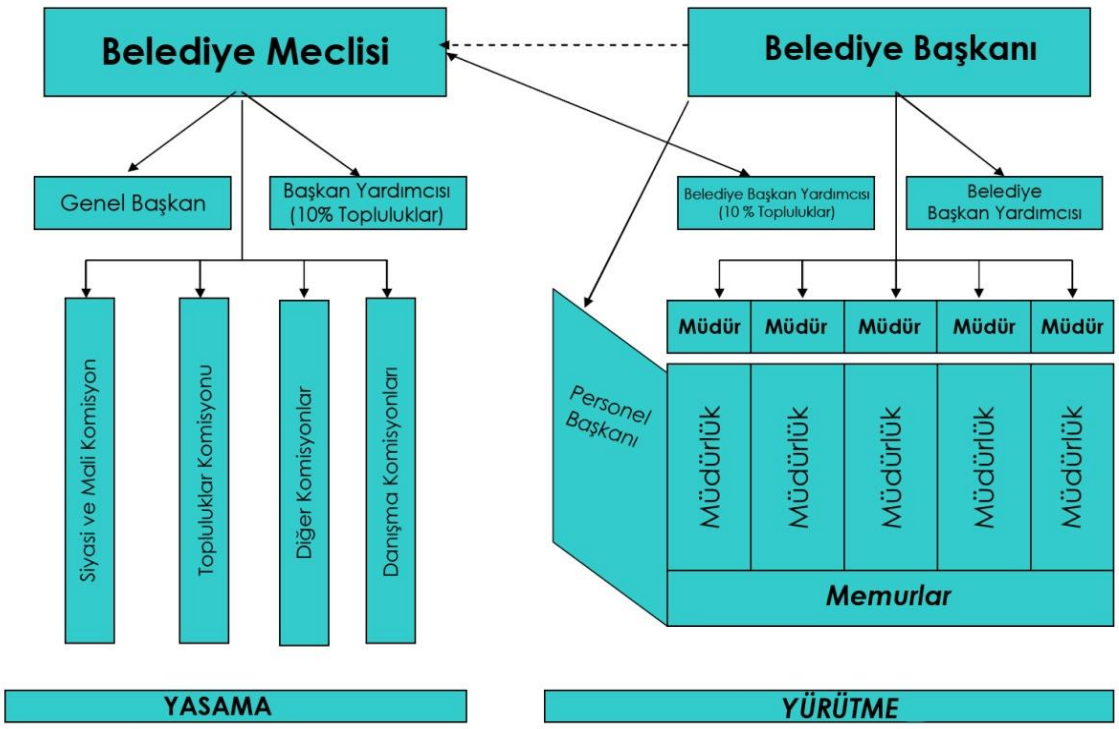
Aktarılan bilgilere göre üç dönemde incelenen Kosova'nın yerelleşme süreci boyunca yerel yönetim birimi belediye olarak belirlenmiş ve bağımsızlıktan sonra da bu yapı Anayasa ve yasalar ile güvence altına alınmıştır.

Anayasa'nın 123. maddesinin 4. Fıkrasına göre yerel yönetim, çoğunluk olmayan toplulukların ihtiyaçlarına özen göstererek kamu hizmeti sunmada iyi yönetişim, şeffaflık, etkinlik, verimlilik esasına dayanır. Anayasaya göre yerel yönetimler, eşit, özgür, doğrudan ve gizli oylamayla yapılan genel seçimlerde seçilen temsil edici organlar tarafından idare edilmektedir. Bu organların etkinliği Kosova Cumhuriyeti Anayasası ve yasaları esasına dayanmakla birlikte Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı da dikkate almaktadır.

3.4.3. Belediye Organları

Yerel Özyönetim Yasası'nın 10. Maddesine göre belediye organları, belediye meclisi ve başkanından oluşmaktadır. Bu Yasaya göre, yasama organı belediye meclisi, yürütme organı belediye başkanıdır. Aşağıdaki şekilde Kosova'da yerel yönetimlerin organları sunulmaktadır.

Şekil 5: Kosova'da Yerel Öz Yönetim Yasasına Göre Belediyelerin Yasama ve Yürütme Yapısı



Kaynak: Local Governance Handbook, Kosova Belediyeler Birliği (2011).

3.4.3.1. Belediye Meclisi

Yerel Özyönetim Yasası'na göre, belediye meclisi, vatandaşlar tarafından seçilen vekillerden oluşan belediyenin en yüksek temsil organıdır. Belediyenin bütün vatandaşları, Yerel Seçim Yasası ile öngörülen koşulları yerine getirmesi şartıyla, belediye meclisine aday olabilirler. Meclis üyelerinin görev süresi dört yıldır. Meclis üyesi, aynı zamanda Kosova Cumhuriyeti Meclisi'nde de milletvekili olamaz. Belediyelerin belediye meclisindeki üye sayısı yasaya göre belediye nüfus sayısı ile orantılı olmalıdır. Örneğin Yerel Özyönetim Yasası'nın 36. Maddesine göre, nüfusu 10 bini aşmayan belediyelerde, belediye meclisi 15 üyeden oluşmaktadır. Nüfusu 100 bini aşan belediyelerde, belediye meclisi 41 üyeden oluşmaktadır. Priştine belediye meclisi 51 üyeden oluşmaktadır.

Belediye meclisi, Yerel Özyönetim Yasası'nın 12. Maddesine göre kendi sınırlarında uygulanmak üzere belediye tüzüğü, uygulama usulleri, belediye düzenlemeleri hakkında ve belediyenin verimli çalışması için gerekli diğer kararları alabilir. Belediye tüzüğü, belediye meclis üyelerinin en az üçte iki oyuyla kabul edilir ve değiştirilir.

Belediye meclisi yatırımlarla ilgili bütçe planlarının onaylanması, tüzükle belirlenen mali konuların onaylanması, emlak vergisi oranını belirleme hakkını başka organlara devredemez.

Belediye meclisi, belediye meclis başkanını üyeleri arasından gizli oylama ile seçmektedir. Belediye meclis başkanı, belediye meclis toplantılarını saptar ve yönetir. Belediye meclisinin olağanüstü toplantısı, belediye meclisinin genel üye sayısının en az üçte biri tarafından yazılı istemi veya başkanın istemi üzerine gerçekleşir.

Yerel Özyönetim Yasası'nın 54. Maddesine göre nüfusunu en az yüzde 10'unu çoğunlukta olmayan toplulukların oluşturduğu belediyelerde, belediye meclis başkan vekili görevini, çoğunlukta olmayan toplulukların arasından bir kişi üstlenir. Belediye meclis üyeliği seçiminde azınlık topluluklarından birine mensup olup en çok oy alan aday bu göreve seçilir. Bu başkan vekili, topluluklar arası diyaloğun geliştirilmesinden ve belediye meclisi toplantılarında ve çalışmalarında azınlık haklarının gözetiminden sorumludur. Topluluklara ait başkan vekili bu sorumluluğunu yerine getirmede belediye meclisince alınan bir kararın azınlıklara anayasal olarak tanınan hakların ihlali kanaatine varırsa kararı tekrar görüşmek üzere meclise gönderme hakkına sahiptir. Belediye meclisinin kararı yeniden görüşmemeyi seçmesi veya yeniden görüşülmesinden sonra topluluklara ait başkan vekili hala anayasaya aykırılık kanaatindeyse kararı Anayasa Mahkemesi'ne taşıyabilir.

Belediye meclisi kararlarını alırken oluşturduğu komisyonlardan faydalanmaktadır. Belediyenin daimi komisyon, diğer komisyonlar ve danışma komisyonu olmak üzere üç çeşit komisyonu vardır (Kosova Belediyeler Birliği, 2011: 27).

Yerel Özyönetim Yasasının VI. Bölüm, 51-53. Maddelerinde belediye meclisinin daimi komisyonları olarak Politika ve Maliye Komisyonu (Siyasi ve Mali Komite) ile Topluluklar Komisyonu belirlenmiştir. Bu komisyonlardan Politika ve Maliye Komisyonu stratejik planlama evrakları dahil, bütün politikaları, mali evrakları, planları ve orta vadeli yıllık bütçe çerçevesini, yıllık tedarik planını, vergi, harç ve ücretleri ilgilendiren yıllık düzenlemeyi, iç denetimle ilgili yıllık faaliyet planını, orta vadeli yıllık bütçe planını ve belediye başkanı tarafından hazırlanan raporları gözden geçirmekle yükümlüdür ve belediye meclisine bu konularda tavsiyelerde bulunmaktan sorumludur.

Topluluklar Komisyonu ise, belediye makamlarının yürürlükte olan yasalara uygunluğunun ve tüm belediye politikaları, uygulamaları ve faaliyetlerinin toplulukların hak ve çıkarlarına saygı duyulmasının sağlanması amacıyla gözden geçirilmesinden sorumludur. Bu komisyon ayrıca, Belediye Meclisine, toplulukların etnik, kültürel, dini ve dilsel kimliklerini ifade, koruma ve geliştirme ihtiyacına ilişkin hükümlerin uygulanmasını sağlamak ve belediye içindeki toplulukların haklarının yeterli düzeyde korunması için uygun gördüğü önlemleri önermektedir.

Belediye meclisi gerekli gördüğü alanlarda komisyonlar oluşturmaya yetkilidir. Diğer Komisyonlar olarak sınıflandırılan bu komisyonların görev alanlarını belirlemek için belediye meclisi özel iş tanımı hazırlamaktadır (Kosova Belediyeler Birliği, 2011: 30).

Danışma Komisyonları ise belediye meclisinin belli alanlardaki karar alma süreçlerine vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlamak amacıyla oluşturulmaktadır (Kosova Belediyeler Birliği, 2011: 31). Danışma komisyonu

Anayasa'nın 124. Maddesindeki belediyeler vatandaşların karar alma sürecine katılımını teşvik eder ve sağlar hükmünün uygulanmasına dair örneklerden biridir.

3.4.3.2. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, Yerel Özyönetim Yasası'nın 56. Maddesine göre doğrudan seçimler ile seçilen belediyenin en yüksek idari organıdır. Belediye başkanı, Yerel Seçim Yasası ile uyumlu olarak doğrudan seçimler ile seçilmektedir ve görev süresi dört yıldır.

Yerel Özyönetim Yasası'nın 58. Maddesine göre belediye başkanı; belediyeyi temsil etme, belediye meclisi kararlarını uygulama, belediye meclisine belediye bütçesini sunma ve meclisin kabul ettiği bütçeyi uygulama, meclis her talep ettiğinde ve talebe bağlı olmaksızın ayda bir kere belediyenin mali durumu ve yatırım planının uygulanışı hakkında meclise rapor sunma, belediye meclisi ve komisyonların açıkça devredilmemiş yetkileri uygulama gibi hak ve sorumluluklara sahiptir.

Nüfusunun en az yüzde 10'u çoğunlukta olmayan toplulukların oluşturduğu belediyelerde, topluluklara ait bir başkan yardımcısı Yerel Özyönetim Yasası'nın 61. Maddesine göre zorunludur. Belediye başkanının önerisi üzerine toplantıda hazır bulunan ve oy kullanan belediye meclis üyelerinin çoğunluğu ile azınlık üyelerinin çoğunluğunun kararıyla atanır. Topluluklara ait başkan yardımcısı azınlık topluluklarını ilgilendiren konular hakkında başkana rehberlik ve tavsiye görevini yürütür.

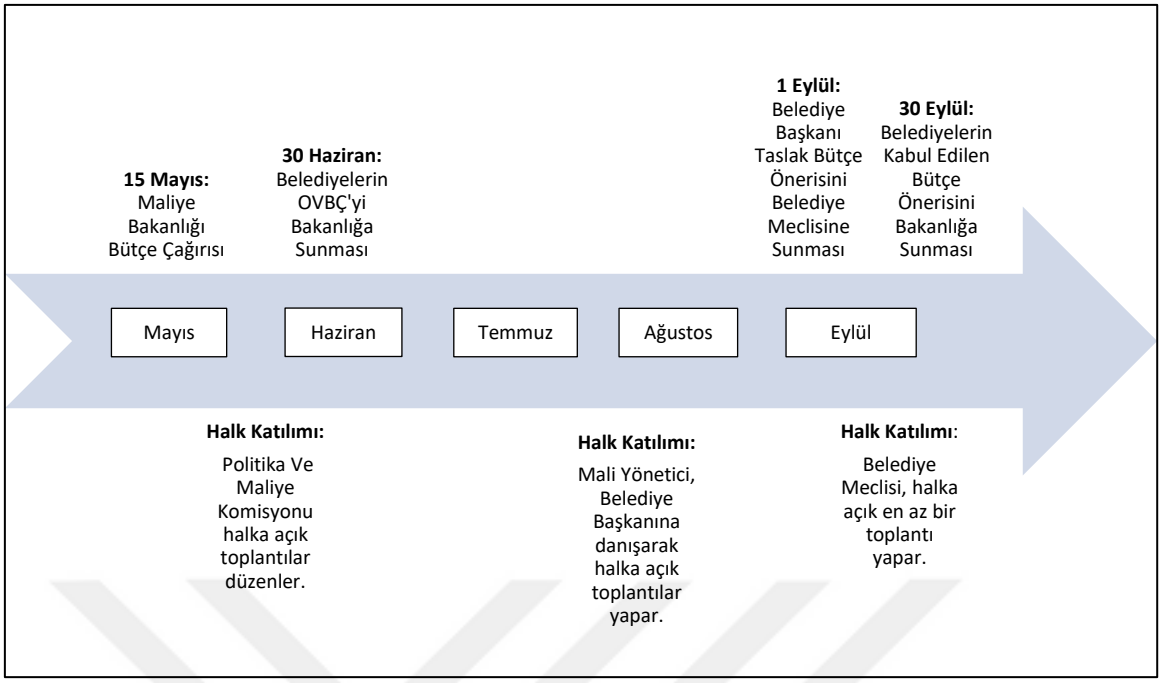
Yerel Özyönetim Yasası'nın 62. Maddesine göre belediye müdürlükler aracılığıyla yönetilir. Müdürler başkan tarafından atanır ve görevden alınabilirler. Müdürler görevlerini kanunlara ve başkanın stratejik amaçlarına uygun olarak yerine getirirler. Müdürlerin görev alanlarıyla ilgili başkana düzenli olarak rapor ve gerekli bilgileri sunma sorumlulukları bulunmaktadır.

3.4.4. Belediyelerin Bütçe Süreci

Yerel Özyönetim Yasasının 24. Maddesine göre belediyeler, yetkileri dahilindeki faaliyetlerin finanse edilmesi için kendi bütçelerine sahiptir. Belediye bütçesi, öz gelirlerinden, Kosova Cumhuriyeti Hükümeti tarafından ayrılan transferler, bağışlar ve diğer gelirlerden oluşur.

Belediyeler kendi bütçeleri olan ayrı tüzel kişilikler olmasına rağmen Kosova'da belediye bütçe süreci merkezi yönetim tarafından başlatılır. Her yılın Mayıs ayının 15'inde Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerle birlikte belediyelere de bütçe çağrısı gönderir. Belediyelerin bütçe hazırlığı ile ilgili sorumlulukları bu çağrı ile başlamaktadır. Bu çağrıdan önce ve 30 Nisan'dan geç olmamak üzere Hükümet takip eden üç yıla ilişkin Orta Vadeli Harcama Çerçevesi'ni Kosova Meclisi'ne sunmaktadır. Orta Vadeli Harcama Çerçevesi, bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması, finansal kaynakların dağılımı ile ilgili analizler ve makro mali çerçeve seti gibi kanunda belirlenen dokümanları içermektedir. Bunların yanında daha sonraki bölümlerde değinilecek olan Yerel Yönetimler Finansmanı Yasası'nda belirlenen hesaplama çerçevesine göre belediyelere aktarılacak transferlerin tahminini de içerdiği için belediye bütçe süreçlerini etkileyen bir belgedir. Aşağıdaki şekil Kosova'da yerel yönetim bütçe hazırlık ve katılım sürecini göstermektedir.

Şekil 6: Kosova'da Belediye Bütçesi Hazırlık Süreci ve Halkın Katılımı



Kaynak: Hazırlanmasında ilgili yasalar ve AGİT 2012 raporundan faydalanılmıştır.

Belediyeler de diğer kamu idareleri gibi bütçe hazırlık ve uygulama konusunda Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası hükümlerine tabidirler. Bütçe süreci belediyeler açısından Maliye Bakanlığı'nın bütçe çağrısı ile başlasa da belediyelerin bu Yasa'nın sürekli planlama, değerlendirme ve bütçeleme karakteristiği gereği bütçe tahminlerine mümkün olduğunca erken başlaması gerekli görülmektedir (HELVETAS, 2016: 32).

Belediye bütçesi sürecinde Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası'nın 10. Maddesine göre Üst Yönetici (Chief Administrative Officer) ve 12. Maddesine göre Mali Yönetici (Chief Financial Officer) önemli rol oynamaktadır. Bu kanuna göre, her bütçe kuruluşunda bir Üst Yönetici ve bir Mali Yönetici bulunmaktadır. Kanunun 1. Maddesine göre belediyelerde Üst Yönetici belediye başkanı olarak belirlenmiştir. Kanuna göre Üst Yönetici, idaresinin Maliye Bakanlığınca çıkarılacak Mali Yönetim ve Kontrol Kurallarına uygun çalışmasından, bu kurallarla uyumlu bir iç denetim sistemi

kurulmasından sorumludur. Mali Yönetici ise görevlendirildiği bütçe kuruluşunun mali işlemlerinin doğruluğundan ve hukuka uygunluğundan sorumludur.

Maliye Bakanlığı bütçe çağrısının ardından Mali Yönetici, 1 Temmuz tarihinden geç olmamak üzere belediye iç bütçe genelgesi çıkarmaktadır. Bu genelge belediye departmanlarına bir sonraki mali yıla ait harcama üst sınırı ile bunu takip eden iki mali yıl tahminleri ve gelecek mali yıl için kendi bütçe önerileri ile ödenek taleplerini hazırlamada kullanılacak metot ve formatlar hakkında bilgi sağlamaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası'nın 60. Maddesine göre belediye departmanları bütçe önerileri ile ödenek taleplerini iç bütçe genelgesindeki son teslim tarihinden önce Mali Yöneticiye iletirler. Mali Yönetici, bu departmanların bütçe önerilerini gözden geçirmek ve belediye bütçe genelgesi ile uyumuna ilişkin olarak sorunları çözmek için her bir departmanla görüşmeler gerçekleştirir. Bu görüşmelerden sonra Mali Yönetici bir sonraki mali yıla ait Belediye bütçe önerisi ile bunu takip eden iki mali yıla ait tahminleri hazırlayıp Belediye Başkanına sunmakla yükümlüdür. Bu belgelerin Maliye Bakanlığının çıkarmış olduğu bütçe çağrısı ve genelgeleri ile uyumlu olması gerekir. Hazırlanan bütçe taslağı Belediye Meclisine sunulmadan önce saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uygun şekilde Mali Yönetici Belediye Başkanıyla istişarede bulunarak belediye departmanlarından önerilen bütçeleri gözden geçirmek amacıyla halka açık toplantılar yapmaktadır (Belediyeler İçin Bütçe Genelgesi, 2015: 17).

Belediye, bütçe taslağının yanı sıra Orta Vadeli Bütçe Çerçevesini (OVBÇ) Belediye Meclisine ve Maliye Bakanlığı'na sunulmak üzere hazırlamalıdır. OVBÇ gelecek üç yıl için belediyenin ekonomik ve bütçe tahminleri ve varsayımları, belediye kalkınma stratejisi, tüm kaynaklardan elde edilecek gelirlerin toplam tahminini, harcama hedefleri tahminlerini içermektedir. Mali Yönetici belediye müdürleriyle işbirliği içinde taslak OVBÇ'yi hazırlar (Belediyeler İçin Bütçe Genelgesi, 2015: 15). Belediye Meclisine

sunulan OVBÇ'nin, belediyenin stratejik ve öncelikli amaçları ile uyumunun tartışılması için halka açık toplantılar düzenlenir. Belediye meclisinin 30 Haziran'a kadar OVBÇ'yi kabul etmesi ve bir kopyasını Maliye Bakanlığına iletmesi gerekmektedir (AGİT, 2012: 6). Yerel Yönetim Yasası'nın 52. Maddesine göre bu belgenin gözden geçirilmesinden Politika ve Maliye Komisyonu sorumludur.

Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası'nın 61. Maddesine göre Belediye Başkanı, bütçeyi onaylamasının ardından, içinde bulunulan mali yılın 1 Eylül tarihine kadar bütçeyi Belediye Meclisine teslim etmek zorundadır. Bu tarihe kadar bütçenin meclise teslim edilmemesi durumunda söz konusu Yasa'nın 62. Maddesi gereği Bakan derhal bir belediye mali yöneticisi atayacaktır ve belediye başkanına verilen tüm hak ve sorumluluklar belediye mali yöneticisinin hakları ve sorumlulukları haline gelecektir.

Bütçe önerisinin Belediye Meclisine sunulmasının ardından söz konusu Yasa'nın 61. Maddesi gereği Belediye Meclisi halka açık toplantılar düzenlemektedir. Yerel Özyönetim Yasası'nın 45. Maddesinde de düzenlendiği gibi Belediye Meclisi ve Komisyonlarının toplantıları halka açıktır ve toplantıya ilişkin bir bildiri kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Ancak Belediye Meclisi veya Komisyonlar çoğunluk oyuyla kanunda belirtilen konular hakkında yapılan toplantılarda halkın tamamını ya da bir kısmını hariç tutabilir. Halka açık toplantıların başarılı bir şekilde organize edilmesinde yerel medya, belediyelerin resmi internet siteleri gibi bilgi kanalları vasıtasıyla zamanında bilgi verilmesinin yanı sıra toplantı için raporların hazırlanması ve yayınlanması da önem taşımaktadır (HELVETAS, 2016: 37). Yerel Özyönetim Yasası'nın 68. Maddesine göre her belediye yılda en az iki kez periyodik olarak halk toplantısı yapmaktadır. Toplantının tarihi ve yeri en az iki hafta öncesinden ilan edilir. Toplantılardan biri yılın ilk altı ayında yapılır. Bu toplantılarda belediyenin faaliyetleri hakkında bilgi verilmektedir.

Halk katılımını takiben Belediye Meclisi 30 Eylül'e kadar belediye bütçe önerisini gözden geçirmek, değişiklik yapmak, onaylamak ve Bakan'a sunmak zorundadır. Belirtilen tarihe kadar sunamaması durumunda söz konusu Yasa'nın 62. Maddesi gereği Bakan, bu belediyenin cari yıla ait bütçe ve ödeneklerine dayanan ancak bundan fazla olamayacak olan bir bütçe ve ödenekler önerisi geliştirmek yetkisine sahiptir.

Belediye meclislerinde kabul edilen bütçeler yukarıda belirtildiği gibi Maliye Bakanlığı'na teslim edilir ve merkezi yönetim bütçesi ile birlikte Kosova Konsolide Bütçesi oluşturularak 31 Ekim'e kadar Kosova Meclisi'ne teslim edilerek orada onaylanmaktadır.

3.4.5. Kosova'da Yerel Yönetimlerin Karşılaştırmalı Gelir ve Harcama Büyüklüğü

Dünya Bankası'nın 2010 yılı "Kosova Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi" raporunda yerel yönetim maliyesi sisteminin iyi tasarlandığını ve çoğu Avrupa sistemindeki gibi üç amacı olduğu belirtilmiştir. Rapora göre;

1. Yerel yönetimlerin geniş bir vergi tabanı yokluğunda bunu sağlama amacıyla merkezi yönetim gelirlerinin %10'u genel transferlere ayrılmaktadır. Yerel Yönetimler Finansman Yasası 24'üncü Madde ile güvence altına alınan %10'luk oran ilerleyen bölümde ele alınacaktır.
2. Kaynaklarda eşitlik sağlanması için genel transferin dağıtımı nüfus bazında yapılmaktadır.
3. Önemli sosyal hizmetlerin finansmanının sağlanmasıdır ve bu eğitim ve sağlık için tahsis edilmiş transferler oluşturulması ve ihtiyaç göstergelerine göre dağıtılmasıyla gerçekleşmektedir (Dünya Bankası, 2010: 72).

Bu amaçlar, Kosova'da yerel yönetim maliye sisteminin teorideki dikey ve yatay eşitlemeyi dikkate alınarak tasarlandığını göstermektedir. Bu amaçların uygulanmasını ve yerel yönetimlerin büyüklüğünü görebilmek için aşağıdaki tablolar sunulmaktadır.

Aşağıdaki tabloda Kosova'daki yerel yönetimlerin büyüklüğü, yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine ve GSYİH'ye oranları üzerinden değerlendirilmektedir.

Tablo 16: Kosova'da Yerel Yönetim Gelir Büyüklükleri

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017** **Tahmin**
Genel Yönetim Gelirleri (Milyon Euro)	1.139	1.311	1.383	1.356	1.350	1.470	1.634	1.725
Yerel Yönetim Gelirleri (Milyon Euro)	310	352	361	376	389	422	421	426
GSYİH (Milyon Euro)	4.402	4.815	5.059	5.327	5.568	5.807	6.052	6.333
Yerel Gelirlerin GSYİH'ye Oranı (%)	7,04	7,31	7,14	7,05	6,98	7,26	6,96	6,72
Yerel Gelirlerin Genel Yönetim Gelirlerine Oranı (%)	27,21	26,86	26,13	27,70	28,80	28,69	25,77	24,68

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Kosova İstatistik Ajansı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.06.2017).

Yerel gelirlerin GSYİH'ye oranı 2010-2016 yılları arasında ortalama %7,12 olarak gerçekleşmiştir. Aynı oran aşağıda sunulan tablodan da görüldüğü gibi Avrupa Birliği'nde 2010-2016 yılları arasında ortalama %11,31 düzeyindedir.

Yerel gelirlerin genel yönetim gelirlerine oranı 2010-2016 yılları arasında ortalama %27,31 iken aynı dönem Avrupa Birliği verisi %25,35 olarak gerçekleşmiştir.

Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 95) sınıflandırmasına göre kamu sektörü dört alt sektöre ayrılmaktadır: merkezi yönetim, eyalet yönetimi, yerel yönetim ve sosyal güvenlik fonları (Avrupa Birliği, 2014: 3). Aşağıdaki tabloda Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde mali yerelleşme göstergeleri hesaplanırken yalnızca yerel yönetimler hesaplamaya dahil edilmiştir. Tabloda AB ortalama verilerinin yanında, 2004 öncesi üye olmuş olan göreli olarak gelişmiş AB (15) ülkeleri ortalaması ile daha sonra üye olan diğer ülkeler

ortalaması da sunulmuştur. 2004 sonrası üye ülkelerde yerel gelirlerin genel yönetim gelirlerine oranı 2010-2016 yılları arasında ortalama %27,61 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 17: Avrupa Birliği'nde Yerel Gelirlerin ve Harcamaların Payları

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Gelirler							
Yerel Gelirlerin GSYİH'ye Oranı (%)							
AB (28)	11,6	11,4	11,5	11,3	11,2	11,2	11,0
AB (15)*	11,6	11,4	11,5	11,4	11,2	11,1	11,0
AB (15) Dışındaki AB Üyeleri	11,1	11,1	10,6	10,7	10,8	10,8	10,2
Yerel Gelirlerin Genel Yönetim Gelirlerine Oranı (%)							
AB (28)	26,63	25,87	25,72	25,00	24,90	24,88	24,47
AB (15)	26,44	25,66	25,61	24,83	24,70	24,73	24,33
AB (15) Dışındaki AB Üyeleri	29,19	28,73	27,21	27,39	27,50	26,87	26,35
Harcamalar							
Yerel Harcamaların GSYİH'ye Oranı (%)							
AB (28)	12,41	11,90	11,60	11,40	11,30	11,10	10,90
AB (15)	12,37	11,89	11,86	11,50	11,60	11,61	10,92
AB (15) Dışındaki AB Üyeleri	12,84	12,00	10,82	10,65	10,95	11,08	10,12
Yerel Harcamaların Genel Yönetim Harcamalarına Oranı (%)							
AB (28)	23,92	23,90	23,70	23,46	23,40	23,48	23,40
AB (15)	23,65	23,62	23,50	23,24	23,16	23,25	23,21
AB (15) Dışındaki AB Üyeleri	27,10	26,44	25,23	24,73	25,25	25,16	24,56

*AB (15) Ülkeleri: Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan

Kaynak: Eurostat verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 20.06.2017).

Mali yerelleşmede kullanılan ikinci ölçüm yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranıdır. Aşağıdaki tabloya göre yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ye oranı 2011 – 2016 yılları arasında ortalama %7,14 iken Avrupa Birliği'nde bu oran %11,40'tır. Yerel harcamaların genel yönetim harcamalarına oranı ise aynı yıllar itibariyle ortalama %25,58 düzeyindeyken Avrupa Birliği'nde bu oran %23,61 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 18: Kosova'da Yerel Yönetim Harcamalarının Genel Yönetim Harcamalarına ve GSYİH'ye Oranı

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 Tahmin**
Genel Yönetim Harcamaları (Milyon Euro)	1.363	1.445	1.490	1.512	1.564	1.732	2.001
Yerel Yönetim Harcamaları (Milyon Euro)	352	362	382	390	422	420	440
GSYİH (Milyon Euro)	4.815	5.059	5.327	5.568	5.807	6.052	6.333
Yerel Harcamaların GSYİH'ye Oranı (%)	7,32	7,16	7,17	7,00	7,26	6,94	6,95
Yerel Harcamaların Genel Yönetim Harcamalarına Oranı (%)	25,86	25,05	25,63	25,76	26,96	24,25	22,00

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Kosova İstatistik Ajansı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.06.2017).

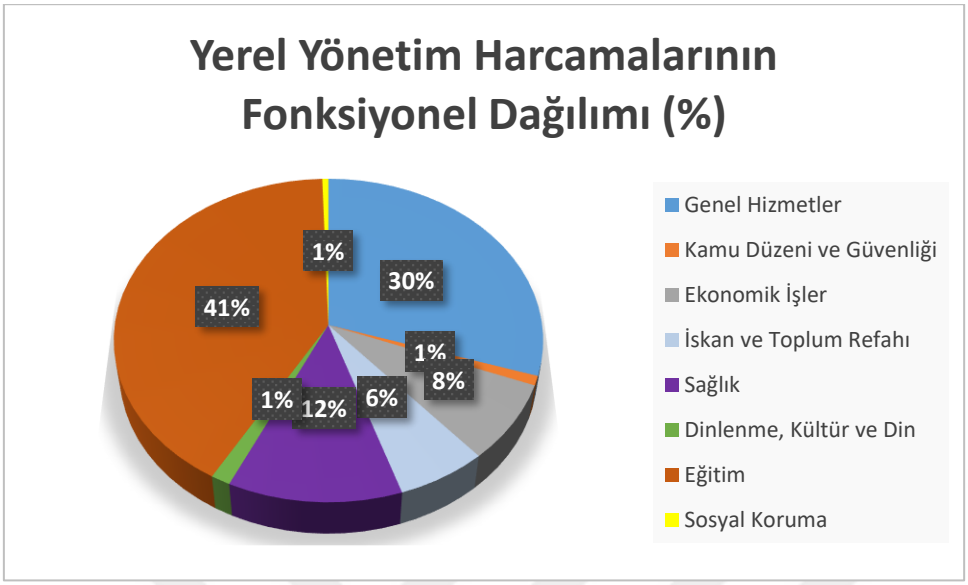
Genel yönetim harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasında, merkezi yönetimde en yüksek payı ekonomik işler alırken, yerel yönetimlerde ise eğitim harcamaları ön plandadır. Toplam kamu harcamaları içinde yerel yönetimlerin eğitim harcaması ortalama olarak %10 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aşağıda Grafik 15'te görüldüğü gibi yerel yönetimlerin kendi harcamaları içinde ise eğitim harcaması %41 düzeyindedir. Gelişmiş AB üyesi ülkelerde yerel yönetim harcamaları içinde sosyal güvenlik ve sosyal koruma en yüksek paya sahip harcama kategorisidir. Yeni AB üyesi olan veya AB adaylık sürecinde olan ülkelerde ise yerel harcamalarda eğitim kategorisi büyük paya sahiptir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 220-221). Kosova'da yerel yönetimlerin sosyal koruma harcaması oranı ortalama olarak %0,33 gibi çok düşük bir seviyededir. Bu bakımdan Kosova, yerel yönetim harcaması içinde eğitimin en yüksek paya sahip olduğu Litvanya ve Letonya ile benzediği söylenebilir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 221).

Tablo 19: Kosova'da Genel Yönetim Harcamaları, Fonksiyonel Sınıflandırması

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Milyon €			Toplamın yüzdesi			GSYİH'nın yüzdesi		
TOPLAM HARCAMALAR	**941,8**	**1.138**	**1.192**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**24,4**	**29,1**	**28,2**
Toplam Merkezi Yönetim	**741,2**	**874,5**	**891,1**	**78,70**	**76,86**	**74,73**	**19,2**	**22,4**	**21,1**
Genel Hizmetler	128,0	210,8	172,1	13,59	18,52	14,43	3,3	5,4	4,1
Savunma	18,4	21,2	26,2	1,95	1,86	2,20	0,5	0,5	0,6
Kamu Düzeni ve Güvenliği	76,0	90,1	97,9	8,07	7,92	8,21	2,0	2,3	2,3
Ekonomik İşler	265,2	265,5	303,5	28,17	23,34	25,45	6,9	6,8	7,2
İskan ve Toplum Refahı	8,0	13,0	11,1	0,85	1,14	0,93	0,2	0,3	0,3
Sağlık	60,5	72,8	72,8	6,42	6,40	6,11	1,6	1,9	1,7
Dinlenme, Kültür ve Din	9,9	10,7	11,8	1,05	0,94	0,99	0,2	0,3	0,3
Eğitim	33,0	32,3	37,7	3,50	2,84	3,16	0,8	0,9	0,9
Sosyal Koruma	142,2	158,1	157,9	15,10	13,90	13,25	3,7	4,0	3,7
Toplam Yerel Yönetim	**200,6**	**263,3**	**301,4**	**21,30**	**23,14**	**25,27**	**5,2**	**6,7**	**7,1**
Genel Hizmetler	55,7	73,0	90,4	5,91	6,41	7,57	1,4	1,9	2,1
Savunma	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenliği	3,5	0,4	2,8	0,37	0,04	0,23	0,1	0,0	0,1
Ekonomik İşler	10,0	26,6	23,4	1,06	2,34	1,96	0,3	0,7	0,6
İskan ve Toplum Refahı	9,4	15,5	18,8	1,00	1,36	1,58	0,2	0,4	0,4
Sağlık	22,2	29,3	36,3	2,36	2,57	3,05	0,6	0,7	0,9
Dinlenme, Kültür ve Din	2,6	3,9	4,1	0,28	0,34	0,34	0,1	0,1	0,1
Eğitim	97,2	113,1	124,1	10,32	9,95	10,41	2,5	2,9	2,9
Sosyal Koruma	0,0	1,5	1,5	0,00	0,13	0,13	0,0	0,0	0,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, PEFA 2011, (Erişim: 18.05.2017).

Grafik 15: Kosova'da 2010 yılı Yerel Yönetim Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

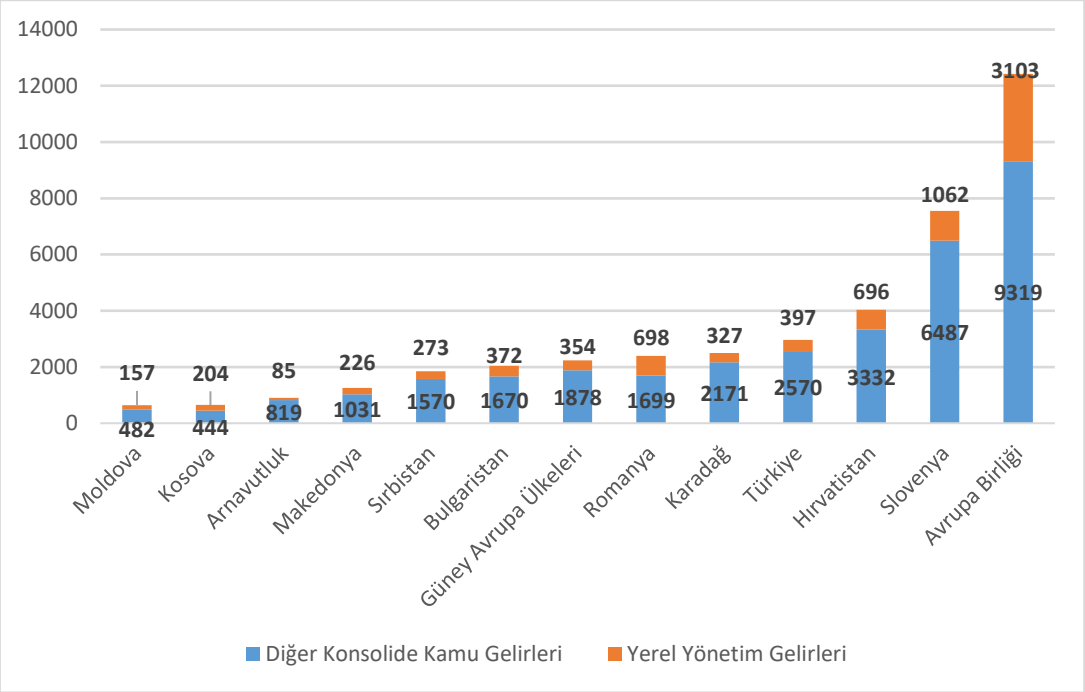


Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.05.2017).

Mali yerelleşme düzeyinin ölçülmesinde yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının genel yönetim gelir ve harcamalarına oranı olarak değerlendirmek teorik çerçevede de bahsedildiği gibi yeterli olmayacaktır. Yerel yönetimlerin harcama gücü, yerel yönetimlerin harcama politikalarına karar verme yetkisiyle birlikte incelenmelidir. Yerel yönetimlerin gelir özerkliği de şartlı transferlerin oranı gibi unsurlarla birlikte gelir yapısının analizini gerektirmektedir.

Aşağıdaki grafikte Kosova ve çevre ülkeleri ile Avrupa Birliği'nde 2014 yılında kişi başına düşen konsolide kamu gelirleri ve yerel gelirler karşılaştırılmaktadır. Kosova'da kişi başına düşen gelirlerin düşüklüğü kişi başına düşen yerel harcamalarda da kendini göstermektedir. Önceki bölümde verilen rol ve sorumluluk tablolarına göre üniversite hariç eğitim ve birincil sağlık gibi geniş sorumlulukları olan Kosova yerel yönetimleri kişi başına 204 Euro ile bu hizmetleri sunmaya çalışmaktadır.

Grafik 16: Seçilmiş Ülkelerde 2014 yılı Kişi Başına Konsolide Kamu Gelirleri ve Yerel Gelirler (Euro)



Kaynak: NALAS (2016: 27).

Kosova'da mali yerelleşme düzeyini daha iyi değerlendirebilmek için belediye gelir ve gider yapısı devam eden bölümde ele alınacaktır.

3.4.6. Belediyelerin Mali Yapısı

Kamu yönetiminde mali özerklik, yönetim biriminin kendi gelir ve giderleri ile ayrı bir bütçesinin olması demektir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 39). Kosova'daki belediyelerin mali özerkliği Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'nın 2. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre belediyeler, yetkilerini yerine getirirken kendilerine ait yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. İlgili belediye meclisi ve yürütme görevlileri belediyenin nüfusunun çıkarına göre belediyenin öz gelirleri ya da genel transfer kapsamında belediyeye sağlanan mali kaynakları özerk olarak düzenleme ve yönetme hakkına sahiptir. Yasa belediyelere verdiği bu hak ve yetkilerin sınırını 3. Maddesinde çizmektedir. Bu maddeye göre belediyelerin emlak vergisi dışında bir vergiye ilişkin

tarhiyat, tahakkuk ve tahsilat yetkisi bulunmamaktadır. Belediyelerin detaylı gelir-gider yapısı incelenmeden önce yerel yönetimlerin bütçe dengesi ve transfer hariç dengesi aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 20: Kosova Yerel Yönetim Bütçe Dengesi ve Transfer Hariç Denge

(Milyon Euro)	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 T.**
Toplam Yerel Yönetim Gelirleri	**352**	**361**	**376**	**389**	**422**	**421**	**426**
Öz gelirler	52	60	63	67	80	80	82
Merkezi Yönetim Transferleri	297	298	310	320	339	338	341
Genel transfer	115	118	129	138	134	135	138
Koşullu eğitim transferi	144	140	141	143	161	161	161
Koşullu sağlık transferi	38	40	40	39	44	42	42
Genişletilmiş Yetkiler İçin Transfer	3	3	3	2	3	3	3
Toplam Yerel Yönetim Harcamaları	**352**	**362**	**382**	**390**	**421**	**420**	**440**
Ücretler ve Maaşlar	189	195	197	199	245	246	251
Mal ve Hizmetler	27	29	36	42	36	38	40
Belediye Masrafları	8	8	9	10	10	10	10
Transfer ve Sübvansiyonlar	4	5	10	10	10	9	9
Sermaye Harcamaları	124	125	130	129	120	117	130
Genel Denge	0	-1	-6	-1	1	1	-14
Genel Denge (transferler hariç)	-300	-302	-319	-323	-341	-340	-358
Genel Denge - GSYİH'ye Oran	0	0	0	0	0	0	0
Genel Denge (transferler hariç) GSYİH'ye Oran	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 20.07.2018).

3.4.6.1. Belediye Gelirleri

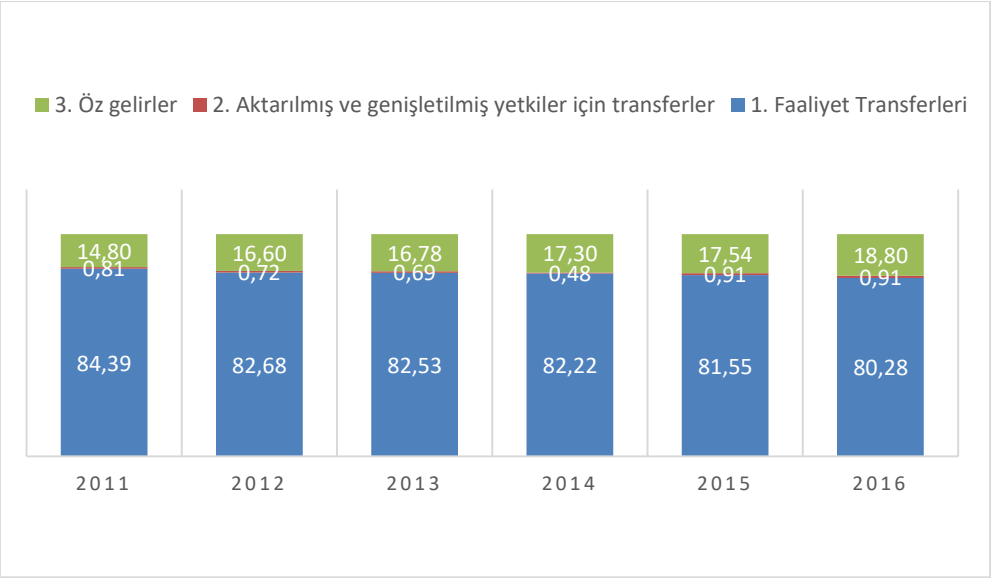
Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'nın 7. Maddesine göre belediye gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

1. Öz gelirleri,
2. Faaliyet transferleri,
3. Genişletilmiş yetkiler için transferler,
4. Aktarılmış yetkiler için transferler,
5. Olağanüstü hibeler,
6. Sırbistan Cumhuriyeti'nden gelen mali yardımlar,

7. Belediyenin borçlanmasından elde edilen gelirler.

Aşağıdaki grafik yerel yönetim gelirlerinin kaynaklarına göre yüzde dağılımını sunmaktadır.

Grafik 17: Kosova'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Kaynaklarına Göre Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.06.2017).

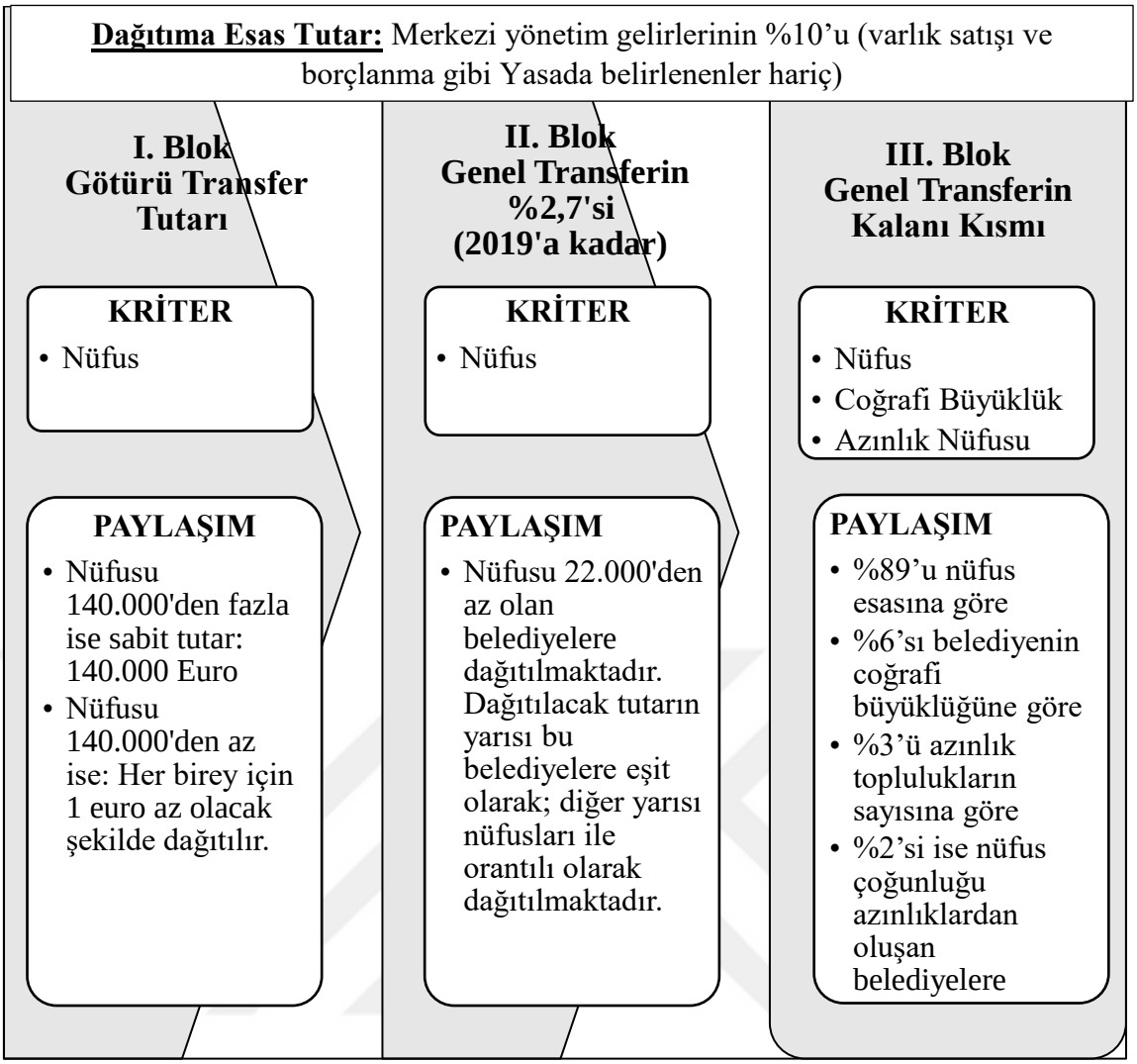
Grafikte görüldüğü üzere belediyeler gelirlerinin ortalama %83'ünü merkezi yönetim transferlerinden sağlamaktadır. Bu dönemde belediye gelirleri içinde ortalama öz gelir oranı ise %17 düzeyindedir. Grafikte en büyük paya sahip olan merkezi yönetimin faaliyet transferleri Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'nın 23-25. Maddelerine göre üçe ayrılmaktadır. Ek olarak aynı yasada genişletilmiş yetkiler için transferler öngörülmektedir.

1. **Genel Transfer:** Merkezi yönetimin varlık satışı gibi tek seferlik gelirleri ve borçlanma gibi Yasada belirlenen gelirleri hariç olmak üzere toplam gelirlerinin %10'luk bir tutarı genel transfer olarak ayrılmaktadır. Belli bir amaca tahsis edilmemiştir, merkezi yönetim gelirlerinin sabit bir payına dayalıdır ve büyük ölçüde nüfus bazında dağıtılmaktadır. Yasa'nın 24. Maddesi genel transferin belediyeler arasında dağılımında belediyeler arası gelir yaratma kapasitelerinin farklılıklarının

eşitleme amacına vurgu yapar. Yasa her belediye için genel transferden yıllık 140.000 Euro götürü pay belirlenmiştir. Gelir yaratma kapasite farklılıklarını gidermek için bu tutar nüfusu 140.000'den büyük belediyeler için sabit iken; nüfusu 140.000'den düşük belediyelerin alacağı pay eksik olan her birey için 1 Euro azaltılarak hesaplanmaktadır. Genel transferin kalan bölümü ise %89'u nüfus esasına göre, %6'sı belediyenin coğrafi büyüklüğü bazında ve %3'ü azınlık toplulukların sayısına göre ve %2'si ise nüfus çoğunluğunu azınlık topluluklardan oluşan belediyelere göre dağıtılmaktadır. Eğer merkezi yönetim gelirleri bütçeyi %5'ten fazla aşarsa gelecek bütçe yılında genel transfer buna karşılık gelecek tutarda artacaktır. Tersine bir durumda, yasada bir öngörü yoktur, ancak bu tutarın gelecek bütçe yılında hükümetçe geri alınabileceği ihtimal dahilindedir (Dünya Bankası, 2010: 72-73).

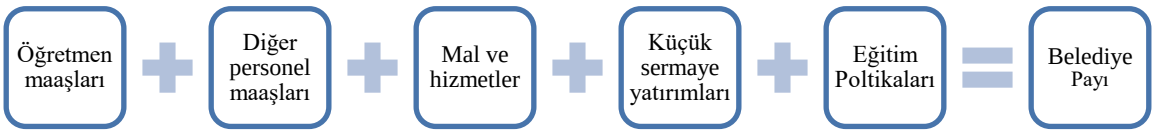
2016 yılında Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'nda yapılan değişiklik ile asgari düzeydeki belediye hizmetlerinin sağlanması amacıyla 2019 yılına kadar 22.000'den daha az nüfusa sahip 14 belediyeye genel transfer tutarının %2,7'sini yeniden bölüştürerek daha fazla mali kaynak sağlanması kararı verilmiştir. Bu tutarın yarısı bu belediyelere eşit olarak; diğer yarısı nüfusları ile orantılı olarak dağıtılacaktır. Aşağıdaki şekilde genel transferin dağıtımı özetlenmiştir.

Şekil 7: Kosova'da Genel Transferin Dağıtım Şeması



2. **Koşullu eğitim transferi**: Asgari standart düzeydeki okul öncesi eğitim, ilk ve orta öğretim yani üniversite öncesi eğitim hizmetini sağlamanın maliyetlerine dayanmaktadır ve Transfer Komisyonu tarafından belirlenen formüle göre belediyelere dağıtılmaktadır. Bu formül Eğitim, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı tarafından sağlanan öğrenci kayıtlarına ve standartlarına dayanmaktadır. Bu transfer öğretmenlerin, idarecilerin ve destek personelinin, malların ve hizmetlerin, bina bakımının ve eğitim politikalarının ücretlerini dikkate alan bir formül temelinde yerel yönetimlere tahsis edilmektedir. Belediyelere ayrılacak pay aşağıdaki şekilde gösterilen formülasyona göre hesaplanmaktadır.

Şekil 8: Kosova'da Koşullu Eğitim Transferinde Belediye Payının Hesaplanması



Kaynak: Maliye Bakanlığı 2015-2017 OVBÇ'ye göre hazırlanmıştır (Erişim: 22.12.2017).

Maaşlar, mal ve hizmetler ile binaların bakımı gibi küçük sermaye yatırımlarının miktarı Eğitim, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı tarafından sağlanan öğrenci kayıtlarına göre belirlenir.

3. **Koşullu sağlık transferi**: Hizmeti sağlamanın varsayımsal maliyetlerine dayanmaktadır ve nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Kişi başı formüle dayanarak, ortalama sağlık ziyaret sayısı ve ziyaret başına ortalama maliyete göre hesaplanmaktadır. Aşağıdaki şekilde koşullu sağlık transferinin hesaplanması formülize edilmiştir.

Şekil 9: Kosova'da Koşullu Sağlık Transferinde Belediye Payının Hesaplanması



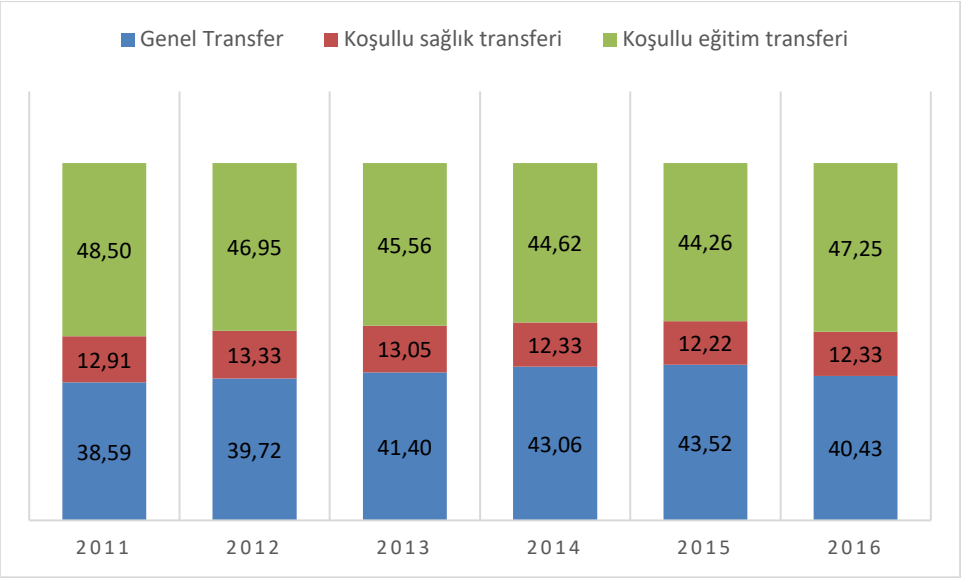
Kaynak: Maliye Bakanlığı 2015-2017 OVBÇ'ye göre hazırlanmıştır (Erişim: 22.12.2017).

Örneğin, 2015-2017 OVBÇ'de Sağlık Bakanlığı verilerine göre aşağıdaki şekilde hesaplama yapılmış ve belediyelere dağıtılmıştır.

- Ziyaret başına ortalama 4 Euro'luk maliyetle yıllık kişi başı 2,5 ziyaret
- Hizmet başına ortalama 3,9 Euro'luk maliyetle yıllık kişi başına 3,5 hizmet alımı

Eğitim ve Sağlık için ayrılan koşullu transferler Orta Vadeli Harcama Çerçevesi uyarınca Ulusal Transfer Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Aşağıdaki grafik faaliyet transferlerinin yüzde dağılımını sunmaktadır.

Grafik 18: Kosova'da Faaliyet Transferlerinin Yüzde Dağılımı (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.06.2017).

Yukarıdaki iki grafiğe göre 2011-2016 yılları arasında yerel gelirlerin ortalama %82'sini faaliyet transferi oluşturmaktadır. Veri sunulan bütün yıllarda faaliyet transferlerinin %55'ten fazlası koşullu sağlık transferi ve koşullu eğitim transferinden oluşmaktadır. Bu iki gelir kaleminin kullanım alanları merkezi yönetimin politikaları doğrultusunda baştan belirlenmiş olduğundan şartlı transfer kapsamına girmektedir.

4. **Genişletilmiş Yetkiler İçin Transfer:** Bu transferlere ek olarak Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'nın 26 ve 27. Maddelerine göre, genişletilmiş yetkiler için ek transferlerin merkezi yönetimin sağlaması gerekmektedir. Ştrıpçe, Kuzey Mitroviça ve Gracaniça belediyelerine ikincil sağlık hizmetinin sağlanması için genişletilmiş yetkiler kapsamında transferlerin yapılması buna örnektir. Genişletilmiş yetkiler için sağlanan transferler doğrudan ve açıkça bu yetki ile bağlanan konuda harcanmalıdır.

Genişletilmiş yetkiler için ek transferlerin toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payı 2011-2016 yılları arasında %0,8 düzeyindedir.

Kaynakların kullanımı üzerinde yerel yönetimlere verilen özerklik kendi tercihleri ve ihtiyaçlarına göre bunları yönetmek için hareket alanı vermektedir (De Mello, 2000: 367). Dolayısıyla yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirleri içindeki payına bakmanın yanı sıra sahip olduğu gelir bileşenlerine bakmak mali özerklik düzeyinin doğru ölçülmesi için şarttır. Faaliyet transferi içinde şartlı transfer olarak görünen eğitim ve sağlık transferin %55'lik oranının yanında yerel gelirler içindeki payı %1'e yaklaşan aktarılmış ve genişletilmiş yetkiler için ek transferin varlığı yerel yönetimlerin harcama özerkliğini zedelemektedir. Bunun nedeni yerel yönetimler tarafından sahip olunan harcama yönetimi özerklik düzeyinin belirlenmesinde yerel yönetim gelir bileşiminin kritik bir rol oynamasıdır.

Belediye öz gelirleri Yerel Yönetim Finansmanı Yasası'nın 8. Maddesinde şöyle sıralanmıştır: Belediye vergileri, harçları, kullanıcı ücretleri, belediye tarafından sunulan kamu hizmetlerine ilişkin diğer ödemeler, parasal cezalar, belediye mülkiyetindeki taşınmaz mülk kiraları, belediye varlıklarının satışından elde edilen gelirler, belediye tarafından tamamen ya da kısmen sahip olunan girişimlerden olan gelirler, belediye tarafından sağlanan eğitim ve sağlık hizmetlerinden gelen tüketici kesintileri, herhangi bir mal veya hizmetin sağlanması sonucunda belediyenin herhangi bir birimi tarafından toplanan gelirler, varsa belediye mevduatları faizi, uluslararası ve uluslarüstü kurumlar, resmi ve sivil toplum örgütleri dahil olmak üzere yabancı devletler (Sırbistan Cumhuriyetinden gelen mali yardımlar hariç) veya yabancı kuruluşlardan gelen hibe ve/veya bağışlar, Kosova Cumhuriyeti kanununda belediye öz geliri olarak belirlenen diğer gelir kategorileri.

Söz konusu Yasa'nın 22. Maddesi gereği belediyeler, kanunla veya merkezi yönetim ile yapılan sözleşmeler ile izin verilen diğer gelir kaynaklarını toplayabilirler.

Öz gelirler içinde önemli bir kalem olan vergi gelirleri belediyelerin gelir yapısının ve mali yerelleşmesinin analizi açısından faydalı olacaktır. Mali yerelleşme ölçümünde vergi gelirlerinin yerelleşmesi de kullanılmaktadır. Bu ölçüm yerel vergi gelirlerinin genel vergi gelirlerine oranına dayanmaktadır (Blöchliger, 2013a: 6). Belediyelerin 2010-2016 yılları arasında vergi gelirlerinin genel yönetim vergi gelirlerine oranı aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 21: Kosova'da Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Genel Yönetim Vergi Gelirlerine Oranı

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Genel Yönetim Vergi Gelirleri (Milyon Euro)	894	1058	1094	1105	1162	1269	1410
Yerel Yönetim Vergi Gelirleri (Milyon Euro)	13	14	15	16	20	20	25
Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı (%)	1,45	1,32	1,37	1,45	1,72	1,58	1,77

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 27.06.2017).

Yerel vergi gelirlerinin genel vergi gelirlerine oranı 2010-2016 yılları arasında ortalama %1,52 olarak gerçekleşmiş, aynı oran AB üye ülkelerde 2015 yılında %10,3 olarak gerçekleşmiştir (W/Eurostat, 2017). 2010-2016 dönemi ortalaması olarak Kosova yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirlerine ortalaması AB ortalamasından yüksek olduğu yukarıda aktarılmıştı. Burada ise yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı kıyaslandığında Kosova'daki yerel yönetimlerin AB'nin oldukça gerisinde olduğu görülmektedir.

Yerel vergi gelirlerinin genel vergi gelirlerine oranının yüksekliği mali yerelleşme ölçütlerinden biri olmakla birlikte toplam yerel gelirlerin içerisindeki vergi gelirlerinin payı ve yerel idarenin vergi oranlarını belirleyebilme derecesi gibi mali özerklik kriterlerinin de incelenmesini gerektirmektedir.

Diğer taraftan yerel yönetim harcamalarının ne kadarının yerel vergilerle karşılandığı çeşitli metinlerde bir dikey paylaşım göstergesi olarak ele alınmıştır (Avrupa Birliği, 2012: 179). Aşağıdaki tablo Kosova'da 2011-2016 yılları arasında yerel vergi gelirlerinin yerel yönetim harcamalarını karşılama oranını sunmaktadır.

Tablo 22: Kosova'da Yerel Vergi Gelirlerinin Yerel Harcamaları Karşılama Oranı

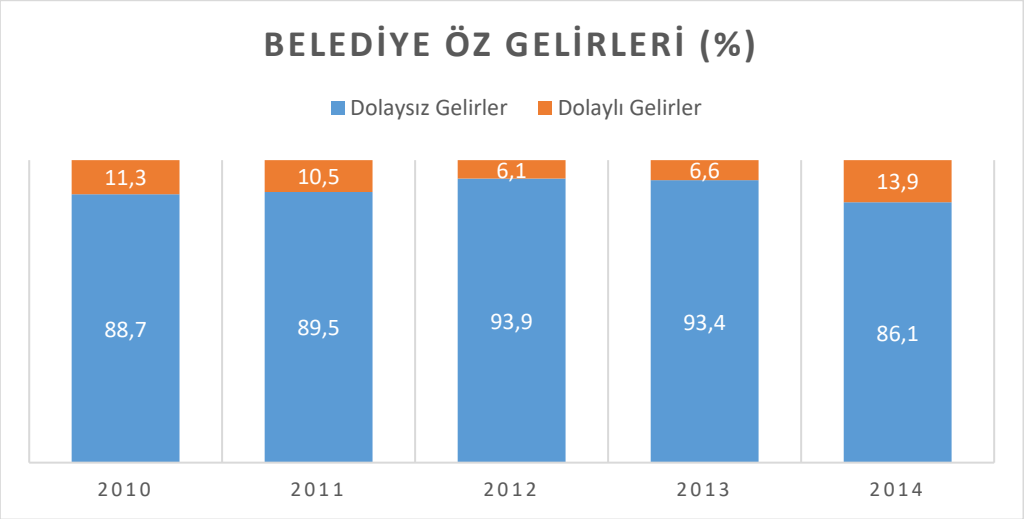
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Yerel Yönetim Vergi Gelirleri (Milyon Euro)	14	15	16	20	20	25
Yerel Yönetim Harcamaları (Milyon Euro)	352	362	382	390	422	420
Yerel Vergi Gelirlerinin Harcamaları Karşılama Oranı (%)	3,98	4,14	4,19	5,13	4,74	5,95

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 27.06.2017).

Tabloya göre Kosova'da yerel vergi gelirlerinin yerel harcamaları karşılama oranı ortalama %4,7 olarak hesaplanmaktadır. Avrupa Birliği'nde 2010 yılı için bu oran %28'dir (Avrupa Birliği, 2012: 179). Kosova'da Avrupa Birliği'ne kıyasla çarpıcı derecede düşük olan bu oran yerel harcama etkinliği açısından da düşündürücüdür. Zira literatürde yerel vergi gelirlerinin harcamaları karşılama oranın yüksekliğinin ve yerel yönetimin harcamaların finansmanı için transferlere bağımlılığının düşüklüğünün mali disiplin ve ihtiyatlı harcamayı teşvik ettiği belirtilmektedir (Avrupa Birliği, 2012: 179). Bunun da yönetimler arası mali ilişkinin etkinliğini sağladığı düşünülmektedir.

Diğer yandan belediye öz gelirleri, belediye tarafından doğrudan bir faaliyeti ile ilişkili olarak topladığı dolaysız gelirler ve merkezi yönetimce toplanarak ilgili belediyelere transfer edilen dolaylı gelirlerden oluşmaktadır (Yerel Yönetimler İdaresi Bakanlığı Belediyelerin Öz kaynak Gelirlerinin Analizi Raporu, 2015: 17). Dolaylı ve dolaysız gelirlerin toplam öz gelirlerin içindeki payını gösteren grafik aşağıda sunulmuştur.

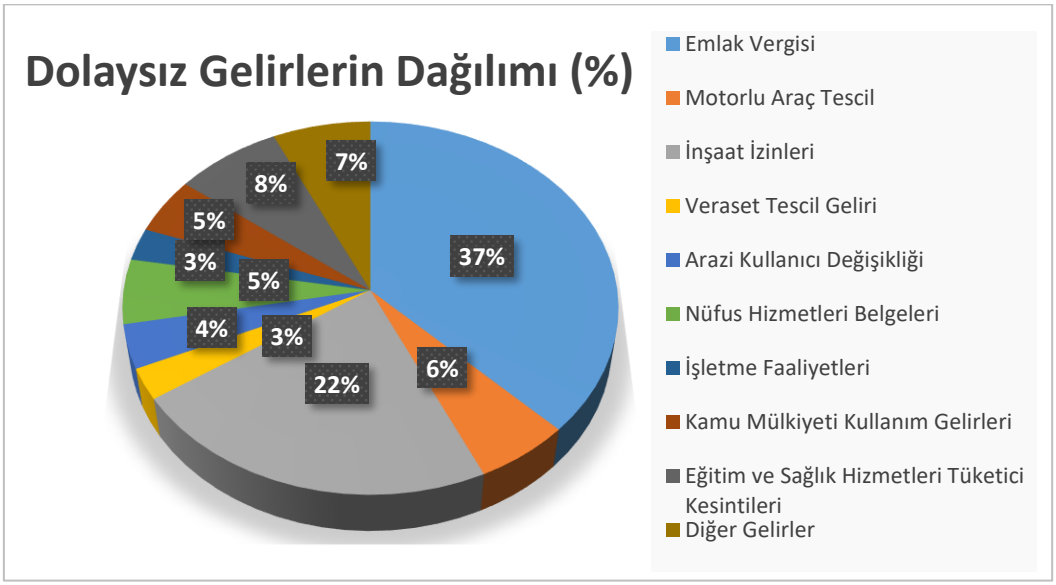
Grafik 19: Kosova Belediye Öz Gelirlerinin İçinde Dolaylı ve Dolaysız Gelirlerin Yüzdelik Dağılımı (%)



Kaynak: Yerel Yönetimler İdaresi Bakanlığı Belediyelerin Öz kaynak Gelirlerinin Analizi Raporu verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 30.05.2017).

Belediyenin öz gelirleri içerisinde dolaysız gelirlerinin payı 2010-2014 yılları arasında ortalama %90,32 iken dolaylı gelirlerin payı ortalama %9,68 olarak gerçekleşmiştir. Dolaysız gelirler oluşturan gelir kalemleri detayları ve yüzde dağılımı aşağıda sunulmaktadır.

Grafik 20: Kosova'da 2015 yılı Dolaysız Gelirlerin Yüzde Dağılımı (%)



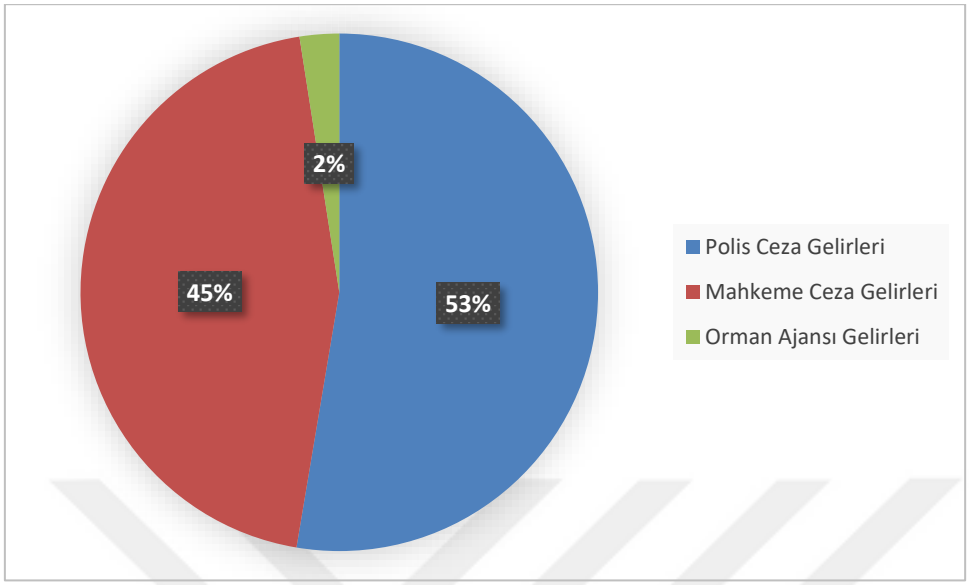
Kaynak: Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 30.05.2017).

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artması mali özerkliğinin artması anlamına gelirken üretmiş olduğu kamusal hizmetin kalitesi ve sürekliliği açısından da büyük önem taşımaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 252). Belediyelerin en önemli öz gelirleri emlak vergisi ve inşaat izinleridir. 04/L-100 numaralı Emlak Vergisi Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa gereğince her belediyenin Belediye Meclisi, emlak vergisi oranlarını, yıllık olarak, piyasa mülk değerinin % 0,15'inden % 1'e kadar bir oranda belirler. Belediyeler emlak vergi oranlarını Maliye Bakanlığı Emlak Vergisi Bölümünün her yıl yayımladığı emlak vergisi düzenlemesinde belirtilen oranlara uygun olarak belirler. Örneğin, 2015 yılı için Maliye Bakanlığı Emlak Vergisi Bölümü bu alt ve üst sınırları gayrimenkulün piyasa değerinin % 0,15 - % 0,30 aralığı olarak belirlemiştir (Yerel Yönetimler İdaresi Bakanlığı Belediyelerin Özkaynak Gelirlerinin Analizi Raporu, 2015: 19).

Yerel yönetimlerin kendi yasal ve idari yetkilere sahip olduğu vergiler mali özerkliği sağlamaktadır (Stegarescu, 2004: 6). Kosova'da yerel yönetimlerin sadece emlak vergisi konusunda belirli sınırlar dahilinde oran belirleme yetkisine sahip olmaları sınırlı bir vergi özerkliğine işaret etmektedir.

Belediyenin dolaylı gelirleri, polis tarafından yazılan trafik ceza gelirleri, mahkemelerce verilen cezalardan elde edilen gelirler ve Orman Ajansı gelirlerinden oluşur. Bu gelirler merkezi yönetimce tahsil edilerek, Hazine tarafından ilgili belediyeye aktarılır. 2010-2014 yılları arasında elde edilen dolaylı gelirlerin dağılımı aşağıdaki gibidir.

Grafik 21: Kosova'da 2010-2014 Yıllarında Belediye Dolaylı Gelirlerinin Yüzdelik Dağılımı (%)



Kaynak: Yerel Yönetimler İdaresi Bakanlığı Belediyelerin Özkaynak Gelirlerinin Analizi Raporu verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 30.05.2017).

2010-2014 yılları arasında elde edilen dolaylı gelirler içinde polis trafik ceza gelirleri 14 Milyon Euro ile en büyük paya sahiptir. Aynı dönemde mahkeme ceza gelirleri 12 Milyon Euro, ağaç kesme gibi faaliyetlere kesilen cezalardan oluşan Orman Ajansı gelirleri ise 679 Bin Euro düzeyindedir.

Belediye öz gelirlerinden o yıl içinde kullanılmayan kısım gelecek yıla devretmektedir. Öz gelirler belediyelere daha büyük bir eylem özgürlüğü sağlarken sermaye projeleri ve hizmetlerin geliştirilmesi için de önemli bir kaynaktır. Ayrıca transferlere olan bağımlılığı da azaltmaktadır.

Belediyeler, Yerel Yönetim Finansman Yasasının 30. Maddesine göre sermaye yatırımı amacıyla ve yasadaki diğer kısıtlamalara uygun olarak borçlanabilmektedir. Yasaya göre belediyeler ancak iç piyasadan borçlanabilirler ve borç kur riski taşımamalıdır. Aynı madde belediyenin yıllık anapara ve faiz ödemeleri toplamı olan borç servisinin belediyenin bir önceki yıl öz gelirlerinin %15'ini aşamayacağını belirlemiştir. Kamu Borcu Yasasının 30. Maddesi ise sermaye yatırımı amaçlı uzun dönemli borçlanma

dışında bütçe açığını kapatma amaçlı kısa dönemli borçlanmayı da mümkün kılmaktadır. Bu yasa da kısa ve uzun vadeli borç stokunun borçlanmadan önceki yıl öz gelirler ve genel transferler toplamının %40'ı ile sınırlı olacağını belirtmektedir. Kamu Borcu Yasası, Kosova Genel Denetçisinden son iki yıl denetiminde olumlu görüş alamayan belediyelerin borçlanamayacağını da hüküm altına almıştır.

2014 ve 2015 yıllarında borçlanması bulunmayan Kosova belediyelerinin 2016 yılında borçlanması toplam belediye gelirlerinin %0,05 oranında gerçekleşmiştir. Borçlanan dört belediyenin toplam borç miktarı 200 Bin Eurodur (Maliye Bakanlığı 2017 Bütçe Kanunu, 2016: 461).

3.4.6.2. Belediye Giderleri

Bütçede, belediyenin giderleri beş kategoriye ayrılmaktadır:

1. Maaşlar
2. Mal ve hizmetler
3. Belediye masrafları
4. Transfer ve sübvansiyonlar
5. Sermaye harcamaları

Aşağıda 2011-2015 yıllarında ekonomik sınıflandırmaya göre belediye harcamalarının dağılımı ve GSYİH'ya oranını içeren tablolar sunulmaktadır.

Tablo 23: Kosova'da Yerel Yönetim Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırması

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
	Milyon Euro					GSYİH'ye oranı				
Toplam Yerel Yönetim	**352**	**362**	**382**	**390**	**422**	**7,32**	**7,16**	**7,17**	**7,00**	**7,26**
Ücretler ve Maaşlar	189	195	197	199	245	3,92	3,86	3,69	3,57	4,23
Mal ve Hizmetler	27	29	36	42	36	0,55	0,57	0,68	0,75	0,63
Belediye Masrafları	8	8	9	10	10	0,17	0,16	0,16	0,18	0,17
Transfer ve Sübvansiyonlar	4	5	10	10	10	0,09	0,09	0,19	0,17	0,18
Sermaye Harcamaları	124	125	130	129	120	2,58	2,46	2,44	2,32	2,07

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.05.2017).

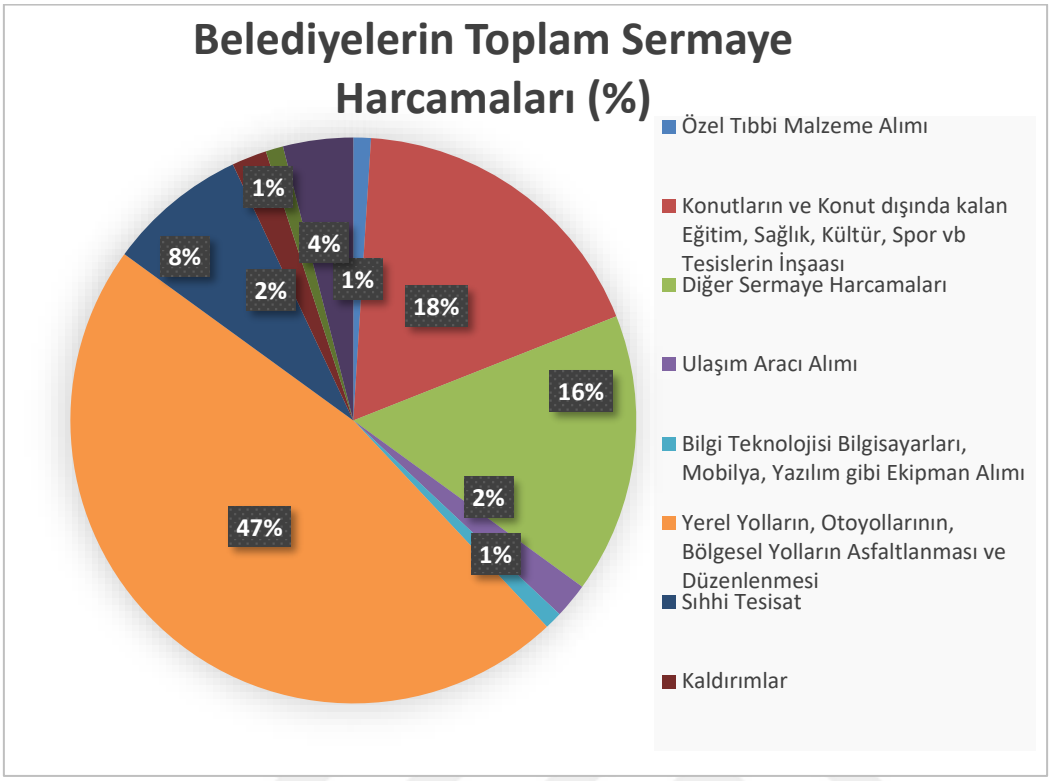
Tablo 24: Kosova'da Yerel Yönetim Harcamaları, Ekonomik Sınıflandırması (Yüzde Dağılım)

	2011	2012	2013	2014	2015
	Yüzde Dağılım				
Toplam Yerel Yönetim Harcamaları	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Ücretler ve Maaşlar	53,69	53,87	51,57	51,03	58,29
Mal ve Hizmetler	7,67	8,01	9,42	10,77	8,53
Belediye Masrafları	2,27	2,21	2,36	2,56	2,37
Transfer ve Sübvansiyonlar	1,14	1,38	2,62	2,56	2,37
Sermaye Harcamaları	35,23	34,53	34,03	33,08	28,44

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır (Erişim: 18.05.2017).

2011-2015 yıllarında toplam yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranı ortalama %7,18 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde ortalaması %54 ile ücretler ve maaşlar ile ortalaması %33 olan sermaye yatırımları en yüksek payları almıştır. Belediye sermaye yatırımlarının kamu sermaye yatırımlarına oranının 2018'de %26'ya ulaşması beklenmektedir (IMF, 2016: 21).

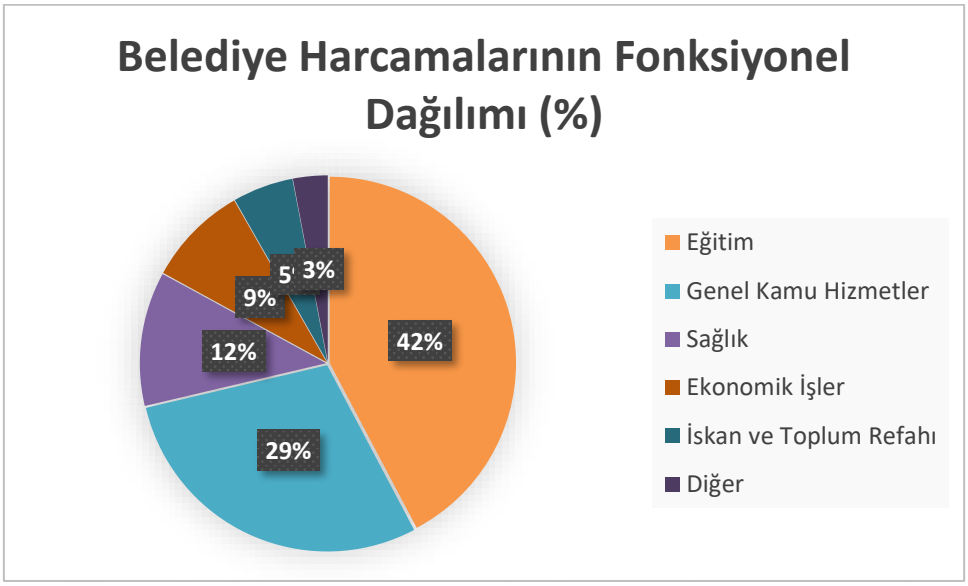
Grafik 22: Kosova'da 2011 yılı Belediyelerin Toplam Sermaye Harcamaları (%)



Kaynak: Kosova Belediyeler Birliği, 2012 (Erişim: 30.05.2017).

Sermaye harcamaları grafikte de görüldüğü gibi en fazla oranı yerel yolların, otoyolların, bölgesel yolların asfaltlanması ve düzenlemesi alanına yapılmaktadır. Konutların ve konut dışında kalan eğitim, sağlık, kültür, spor vb. tesislerin inşaası ikinci sırada yer alırken, sonrasında diğer sermaye harcamaları kategorisi gelmektedir. Belediye harcamalarının aynı yıl itibariyle fonksiyonel dağılımı ise aşağıdaki gibidir.

Grafik 23: Kosova'da 2011 yılı Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)



Kaynak: Kosova Belediyeler Birliği, 2012 (Erişim: 30.05.2017) .

Grafiğe göre eğitim harcaması %42'lik payla belediye harcamaları içinde ilk sırada yer almaktadır. Eğitimi genel kamu hizmetleri ve sağlık harcamaları takip etmektedir. Bunda koruyucu sağlık ve halk sağlığı yetkilerinin ve üniversite hariç eğitimle ilgili bütün sorumluluğun yerel idarelerde olması etkilidir. Belediye gelirleri bölümünde aktarıldığı gibi gelirler içinde transferlerin büyük payı ve transferler içinde koşullu eğitim ve sağlık transferlerinin yarıyı geçen payları da bununla uyumlu görünmektedir. Şartlı transferlerin yüksekliği Kosova'da yerel yönetimlerin harcama özerkliğini de düşürmektedir. Kosova yerel harcama düzeyi GSYİH'ye oranı ile değerlendirildiğinde nicel olarak AB ortalamasına yakın düzeyde çıksa da harcamalar büyük ölçüde merkezin belirlediği alanlarda yapıldığı için mali yerelleşmeyi nitel olarak olumsuz etkilemektedir. Yerel yönetimlerin harcama gücü daha önce de belirtildiği gibi sadece genel yönetim harcamaları içindeki yerel harcamaların payı olarak değil, yapacakları harcamalara karar verme ve düzenleme yetkilerine de bağlıdır. Dolayısıyla merkez yönetimce belirlenen harcamalar yerel yönetimin harcama gücünü göstermekten uzaktır. Teorik çerçevede bahsedilen politika, bütçe, girdi, çıktı özerkliği ile izleme ve değerlendirme (Blöchliger,

2013b: 31) kavramları ile birlikte harcama gücü ele alınmalı ve yerel yönetimin harcaması üzerindeki kontrolünün derecesi tespit edilmelidir. Bu şekilde tespit etmeye çalıştığımız harcama gücü, yerel yönetim harcamalarının genel yönetim harcamalarındaki payına göre Kosova'da da görüldüğü gibi daha düşük gerçekleşebilmektedir.

3.4.7. Belediyelerin Denetimi

Yerel Özyönetim Yasası'nın 26 ve 27. Maddelerine göre yerel yönetimler iç ve dış denetime tabidir.

Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası'nın 11. Maddesine göre her bütçe kuruluşu ve kamu teşebbüsü İç Denetim Yasası'nın gerekliliklerine göre bir İç Denetim Birimi oluşturmak ve sürdürmek veya başka bir şekilde bir İç Denetçi hizmetlerini temin etmek zorundadır.

Yerel Özyönetim Yasası 26. Maddesine göre belediyelerde yılda en az bir kez iç denetim yapılması gereklidir. Belediyeler, kendi iç denetim hizmeti kurma veya Kosova Cumhuriyeti mevzuatına uygun olarak akredite edilmiş bir denetim firması tarafından iç denetimi temin etme hakkına sahiptir.

İç denetçinin görevi yönetime yardımcı olmak için riskleri ortaya çıkararak bunları değerlendirmek, finansal yönetim ve kontrol sisteminin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2011: 9).

Yıllık iç denetim çalışma planları Yerel Özyönetim Yasası'nın 52. Maddesi gereği Politika ve Maliye Komisyonu tarafından gözden geçirilir.

Yerel Özyönetim Yasası 27. Maddesine göre dış denetim, merkezi bir özerk otorite tarafından Kosova Cumhuriyeti Genel Denetçisi hakkındaki yürürlükteki yasa uyarınca yıllık olarak yapılmaktadır. Her denetçi raporu ve belediye yetkililerinin cevapları kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Kosova Cumhuriyeti Genel Denetçisi, Anayasa ve iç hukuka göre fonksiyonel, finansal ve operasyonel bağımsızlığa sahip en yüksek ekonomik ve mali kontrol kuruluşudur. Kosova Meclisi'ne karşı sorumlu olan bu kuruluş düzenlilik ve performans denetimlerinden sorumludur. Genel Denetçiyi, Cumhurbaşkanı önerisi üzerine Kosova Meclisi atamaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Hesap Verilebilirlik Yasası'nın 47. Maddesine göre Genel Denetçi bir önceki mali yıla ilişkin bütçe kuruluşlarının ve kamu teşebbüslerinin mali tabloları hakkında bir rapor hazırlayıp Meclis'e sunmaktadır. Bütçe kuruluşu bir belediyeyse rapor ilgili belediye meclisine de sunulmaktadır. Rapor, mali tabloların doğru ve gerçeğe uygun bir biçimde görülüp görülmediğine ilişkin görüş içermektedir. Genel Denetçi denetim için gerekli tüm bilgi ve belgelere erişim hakkına sahiptir. Genel Denetçi yıllık raporun ilgili olduğu mali yılın bitiminden sonra 31 Temmuz'a kadar raporunu sunmak zorundadır.

İç ve dış denetim haricinde merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde idari denetimi söz konusudur. Amaçları ise Yerel Özyönetim Yasası'nın 74. maddesinde şöyle sayılmaktadır: Yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirme yetkinliklerini tavsiye, destek ve yardım yoluyla güçlendirmek; yerel yönetim organları tarafından yapılan faaliyetlerin yasalara uygunluğunu sağlamak; vatandaşların hak ve menfaatlerine saygı duyulmasını sağlamak.

Belediyelerin idari denetimleri Anayasaya ve yasaya dayanarak yapılmaktadır. Yerel Özyönetim Yasası'nın 76. Maddesine göre denetim sorumluluğu, kanunla özel olarak başka bir makama verilmediği takdirde Yerel Yönetimler Bakanlığı'na aittir. Bu yetki ancak yasalarda öngörülen alanlarda kullanılabilir. Yasaya göre idari denetimin, yerel yönetimin çıkarları ve yetkileri üzerinde olabildiğince az etki yapması ve yerel yönetimin kanunlardan aldığı yetkileri sınırlandırmadan kullanılması gerekmektedir.

Belediyelerin aktarılmış yetkileri Yerel Özyönetim Yasası'nın 79. Maddesine göre merkezi yönetimce yasallık ve yerindelik yönünden denetlenebilir. Aynı maddeye göre öz ve genişletilmiş yetkiler ise merkezi yönetimce yalnızca yasallık yönünden denetlenebilmektedir.

Yerel Özyönetim Yasası'nın 81. Maddesine göre belediye meclisinin genel konularla ilgili aldığı kararlar; belediyenin işbirliğine katılım ve bununla ilgili faaliyetler hakkında kararlar; aktarılmış yetkilerin uygulanmasına ilişkin kararlar zorunlu olarak yasallık denetimine tâbidir. Belediye sayılan konularla ilgili kararları aldıktan sonra 7 gün içinde bunları denetim otoritesine iletmekle yükümlüdür. Denetim organı da 15 gün içinde her kararın yasal açıdan uygunluğu hakkında hüküm vermekle yükümlüdür.

Yerel Özyönetim Yasası'nın 82. Maddesine göre denetim otoritesi belediyenin hukuka aykırı olduğunu düşündüğü bir kararı ve faaliyeti gerekçesiyle birlikte belediyeye ileterek belediyeden bunun tekrar görüşülmesini isteyebilir. Bu istek kararın yürütmesini durdurmaz. Belediye yeniden gözden geçirme talebini kendine tebliğ edilmesinden 30 gün içinde görüşüp cevaplar. Belediye kararı görüşüp askıya alabilir veya kararında direnebilir. Belediyenin kararında direnmesi ya da 30 günlük süre içerisinde cevap vermemesi durumunda denetim otoritesi hukuka aykırılık iddiasını yetkili mahkemeye taşıyarak kararın iptalini isteyebilir.

Hukukilik denetimi dışında yerel yönetimin aktarılmış yetkileri kullanımı üzerinde merkezi yönetimin yerindelik (uygunluk) denetimi hakkı da mevcuttur. Yerindelik, literatürde idarenin karşılaştığı sorunlar için en uygun çözümü bulması, en yerinde kararı alması olarak tanımlanmaktadır (Durkal ve Akbey, 2016: 12). Yerel Özyönetim Yasası'na göre de yerindelik denetimi, aktarılmış yetkilerin belediyelerce, merkezi yönetimin koyduğu kurallar, kriterler ve standartlara uygun yürütülmesinin ve merkezi yönetimin belirlediği sonuçlara uygunluğunun denetimini kapsamaktadır. Daha önce

belirtildiği gibi belediye aktarılmış yetki alanında aldığı kararları 7 gün içinde denetim otoritesine iletmek zorundadır. Yasanın 84. Maddesine göre aktarılmış yetkilerin denetimiyle yükümlü olan denetim otoritesi faaliyete ilişkin belge ya da kararın kendine ulaşmasından 30 gün içerisinde bu kararı belediye organından değiştirmesini veya kaldırılmasını isteyebilir. Belediye bu talebi yerine getirmezse denetim otoritesi kararı değiştirebilir, yerine başka karar alabilir veya bunu kaldırabilir. Denetim otoritesi kararın kabulünden sonra 5 gün içinde belediyeye bilgi vermelidir.

Yerel Özyönetim Yasası'nın 85. Maddesine göre vatandaşların belediye organlarının idari işlemlerine karşı şikayetleri İdari Prosedür Yasasına uygun olarak gözden geçirilecektir.

Ayrıca, Yerel Özyönetim Yasası'nın 85. Maddesine göre Yerel Yönetim İdare Bakanlığı, Kosova Cumhuriyeti Hükümeti ve Meclisi'ne, her yılın Mart ayı sonuna kadar bir önceki yıl içinde belediyenin idari denetimi ile ilgili yıllık faaliyetleri hakkında raporu sunar. Rapor halka açıktır.

Belediye Meclisi başlığı altında bahsedildiği gibi belediye meclisi, belediyenin en yüksek temsil organı olarak tanımlanmıştır ve yerel düzeydeki denetleyici organdır. Belediye Başkanı da en az altı ayda bir veya belediye meclisi tarafından talep edildiğinde mali durum ve yatırım planlarının uygulanmasına dair rapor vermekle yükümlüdür.

Merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki yasallık denetiminde kararları tekrar görüşmek üzere iade gücüne sahip olması önemli bir denetim yetkisi gibi görünse de yerel yönetim yasaya göre kararında direnebilmekte ve yargı kararı olmadıkça karar geçerliliğini korumaktadır. Ancak aktarılmış yetkiler alanındaki yerindelik denetiminde merkezi yönetimin yerel yönetimin kararını değiştirme ya da iptal etme yetkisine sahip olması Kosova'da yerelleşme olgusunun sorgulanmasına neden olmaktadır.

4. AB'YE UYUM SÜRECİNDE KOSOVA'DA YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE MALİ YERELLEŞMENİN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Literatürün geniş bir bölümünde Kosova'da yerelleşme olgusu için savaş sonrası etnik gerginlikleri gidererek politik sürdürülebilirliği sağlama amacının ön planda olduğu belirtilmektedir (Fedelino ve Smoke, 2013: 376; Schultze-Kraft, 2013: 13; SDC, 2012: 8). Multietnik yapıdaki Kosova'da yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımına göre yetersiz olduğu hipotezine dayanan tezin bu bölümünde öneriler sunulmaya çalışılacaktır. AB'nin Kosova raporları da etnik gerilimleri gidermek için yerelleşmeyi ön plana çıkarmış olmakla beraber mali yerelleşmedeki yetersizliklere dikkat çekmektedir. AB, potansiyel üye statüsündeki Kosova için yerelleşme ile ilgili adımları desteklemekte ve devam etmesini tavsiye etmektedir. AB tarafından yerelleşmeye ilişkin yapılan somut tespitlerde bütçede şeffaflığın sağlanması ve yerel düzeyde katılım ve işbirliğinin geliştirilmesi yer almaktadır. Bunun yanında belediye bütçelerine özellikle sosyal hizmetler için koşullu transfer eklenmesi önerilmektedir.

Kosova'da yerel yönetimler hakkındaki mevzuat genel olarak Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile uyumlu görünmektedir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 2. Maddesinde belirtildiği gibi yerel yönetimler Anayasa'da tanımlanmıştır. Yerel Özyönetim Yasası örneğinde olduğu gibi yasa metinlerinde de Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın dikkate alındığı ifade edilmektedir.

Aşağıda Kosova'da mali yerelleşme olgusuna ilişkin sunulacak önerilerde buraya kadar anlatılan mali yerelleşme teorik çerçevesi, AB önerileri ile Avrupa Birliği'nde mali yerelleşme örnekleri ve Kosova'nın özel şartları dikkate alınacaktır. Bu doğrultuda merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin rol ve sorumluluk paylaşımına uygun şekilde yerel

yönetimlerin öz gelirlerinin arttırılması, gelir paylaşım modelinin revize edilmesi, transferler ve borçlanma konularında öneriler sunulmaktadır. Bu önerilerde dikey ve yatay eşitlik amacı göz önünde bulundurulmaktadır. Bunun yanında mali yerelleşmeyi güçlendirecek kurumsal öneriler ortaya konmaktadır.

4.1. Merkez ve Yerel Rol ve Sorumluluk Paylaşımının Değerlendirilmesi

Kosova'da merkez ve yerel yönetimler arasındaki rol ve sorumluluk dağılımı gösteren tabloya göre yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarının göreli olarak fazla; yerelleşmenin AB ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Tabloya göre üniversite hariç eğitim kategorisindeki görevlerin tamamı, sosyal hizmet kategorisinin tamamı, koruyucu sağlık ve halk sağlığı ile kültür ve spor kategorisindeki kültürel miras hariç bütün görevler yerel yönetimlerin öz yetkisi alanındadır.

Birinci kuşak yerelleşme teorilerinde yönetimler arası rol ve sorumluluk paylaşımına ilişkin açık saptamalar bulunmamaktadır. Bununla birlikte Musgrave, makroekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımı konularında merkezileşmenin; kaynak tahsisi konusunda ise yerelleşmenin olumlu etkilerinden söz etmektedir.

İkinci kuşak teorilerinde özellikle de Weingast'ın yaklaşımında kamu aktörlerinin sıkı bütçe kısıtı altında olmaması kaynak tahsisi ile ilgili sapmalara neden olabilmektedir. Yerel yönetimlerin, para basma yetkisinin olmaması, borçlanma ile ilgili imkanlarının göreli olarak sınırlılığı onların yapısal olarak katı bütçe kısıtı ile karşı karşıya olduğu şeklinde ele alınmaktadır. Bu nedenle piyasa etkinliği bağlamında yerelleşmeyi genel olarak olumlu bir süreç olarak ele almaktadırlar. Nitekim Tommasi ve Weinschelbaum'un daha önce aktarılan görüşlerinde de tercihlerin benzeştiği durumlarda dahi merkezileşmenin olumsuz sonuçlar doğurabileceği ifade edilmektedir. Burada temsil edilen halk kitlesi ne kadar büyürse karar almadaki koordinasyon eksikliğinin o denli büyüyebileceği düşünülmektedir. Aynı şekilde Besley ve Coate da işbirliği içinde bir

merkezi yasama organı söz konusu olsa dahi yüksek harcama eğilimli vekillerin seçilmesi ile kamu mallarının üretiminde aşırı harcamaya neden olabileceğini ifade etmektedir.

Kosova'daki yerelleşmenin literatürde ve uluslararası toplumda etnik sorunların çözümü açısından ön plana çıkarıldığı daha önce aktarılmıştı. Bu bağlamda multi etnik yapısı anayasa metninde de yer alan Kosova için rol ve sorumluluk paylaşımında yerel yönetimlere çok sayıda görev tahsis edilmiş olması anlamlı görülmektedir. Zira gerek birinci kuşakta gerek ikinci kuşakta tercihlerin farklılaşması durumunda yerelleşmenin iyi bir çözüm olduğu fikri üzerinde bir mutabakat söz konusudur. Rol ve sorumluluk paylaşımında "Kültür, Spor ve Boş Zaman Faaliyetleri" kategorisindeki görevlerin tamamı belediyelere bırakılmıştır. Bu sayede hem birinci kuşak teorilerdeki yerel idarelerin birey-seçmen tercihine yakınlık avantajı kullanılabilmekte, hem de ikinci kuşak teorilerdeki sıkı bütçe kısıtı ile karşı karşıya olan yerel yönetimlerin merkeze göre aşırı harcama eğiliminden kaçınma çabası ile daha etkin bir kamusal üretim mümkün olabilecektir.

Musgrave makroekonomik istikrar konusunun merkezi sorumlulukta ele alınması gerektiğini düşünmektedir. İkinci kuşakta Weingast ise piyasayı geliştiren yerelleşme yaklaşımında yerelleşmenin makro düzeyde ülke ekonomilerine olumlu etki sağlayacağını ifade etmektedir. Kosova'nın işgücü katılım oranı ve işsizlik verileri ile yoksulluk oranı bir arada değerlendirildiğinde bu iki büyük sorun ile baş etmede merkez ve yerel arasında bir işbirliği olması gerektiği açıktır. İşsizlik ve yoksulluk yerel ve merkezi işbirliği ile önemli ölçüde aşılana kadar sorumluluğu tamamen yerelde olan sosyal hizmet görevlerinin eksiksiz yerine getirilmesinde merkezi yönetimin desteği gereklidir.

Sosyal Refah başlığı altındaki yaşlıların bakımı, savunmasız insanların bakımı, çocukların bakımı, kamusal konutlar ve bakım sağlayan merkezlerin tescili ve lisans

verilmesi, işe alım, maaş ödemesi ve sosyal refah profesyonellerin eğitimi hizmetlerinin tamamı belediyelerin öz yetkisi statüsündedir. AB tarafından engelli çocukların bakımı ve yoksulluk sınırı altındaki nüfusun çokluğu parametrelerinden hareketle sosyal hizmetler için koşullu ek transfer getirilmesi önerilmektedir.

Kosova'da yerel yönetimler için koşullu transfer oranının yüksekliği mali yerelleşme açısından sorunlu görünen noktalardan biridir. Koşullu transferlerin uygulamada yerel hizmet talebindeki farklılaşmalara karşılık verecek şekilde tasarlanması ve uygulanması bu açıdan önemli bir konudur. Bu anlamda kaynak kullanımına yönelik uygulamalarda yerel birimlere önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde esnek alanlar tanınması gerekmektedir. Bu anlamda transferlerin hedefleri ile uygulama sonuçlarının düzenli izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik bir yapı bu süreçte mutlaka geliştirilmeli ve fonksiyonel bir şekilde uygulanmalıdır. Göreli olarak yerelleşme oranı yüksek görülmekle birlikte yerel yönetim harcama ve gelirlerinin GSYİH'ye oranlarının düşüklüğü dikkate alındığında bu öneri uygulama yönlü etkinlik için çok daha önemli hale gelmektedir. Yeni koşullu transferler yerine özellikle sosyal hizmetlerin bir kısmının karşılanmasında merkezi yönetimin proje bazlı hibe vermesi ve sürecin projenin sonuçlarında ölçülen sosyal fayda ve performansla birlikte diğer hizmetlerle koordineli bir şekilde yürütülmesi düşünülebilir.

4.2. Öz Gelirlerin Artırılması

Musgrave'in (1959) belirttiği gibi mali yerelleşme, kaynakları yerel beklentiler doğrultusunda kullanarak bölgesel talep farklılıklarına daha iyi sonucu sunabilecektir. Multietnik yapıdaki Kosova'da farklı kültürler ve buna göre çeşitlenen yerel ihtiyaçlar söz konusu olabilmektedir. Olson modeline göre de farklı etnik gruplar çoğu zaman farklı kültürel geçmişe ve zevklere sahip oldukları için farklı türde kolektif mallar talep edebilirler. Burada yönetimin sınırları ile söz konusu farklı kolektif malların sınırlarının

eşleşmesi ekonomik verimliliğin sağlanması için şarttır (Olson, 1969: 484). Kosova'da da yerel yönetimlerin harcama ihtiyacı bu farklılıklara göre doğru tespit edilmeli ve buna göre yerel yönetim öz gelirlerinde artış sağlanmalıdır. Bu bağlamda merkez ve yerel yönetimler arası rol ve sorumluluk paylaşımı ile uyumlu bir gelir paylaşım modeli oluşturulması dikey eşitliğe de katkı sağlayacaktır. Burada en önemli unsurlardan biri yerel yönetimlere verilen sorumlulukları karşılayacak kaynakların hukuki güvenceye bağlanması ve saydam bir şekilde bütün tarafların anlayacağı şekilde uygulanmasıdır. Yönetim düzeyleri arasındaki rol ve sorumluluk dağılımının açık olması ve kaynak paylaşımının buna uygun şekilde adil olması gerekmektedir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartının 9. maddesinin de belirtildiği gibi *"yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olmalıdır"* ve "*ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır"*.

Kosova'da tek yerel yönetim birimi olan belediyelerin rol ve sorumlulukları, eski Yugoslavya üyesi çevre ülkelerle ve Avrupa Birliği üyeleri ile karşılaştırıldığında yüksektir. Tablo 15'te görüldüğü gibi üniversite hariç eğitim ve birincil sağlık hizmetleri gibi oldukça yüksek maliyetli kamu hizmetleri de belediyelerin sorumluluk alanındadır. Belediye gelirleri ve harcamalarının diğer ülkelerle oransal karşılaştırılmasında Kosova yerel yönetimlerinin eğitim ve sağlığı da içeren geniş sorumluluk yelpazesini dikkate almak gerekmektedir. Yetkilerinin büyük çoğunluğu öz yetki sınıfında olan belediyelerin bunları yerine getirmede kullanacağı gelirleri ise büyük ölçüde merkeze bağlıdır. Grafik 17'de sunulan veriler 2011-2016 yılları arasında belediyelerin gelirlerinin ortalama %17'sinin öz gelirlerden oluştuğunu ortaya koymaktadır. Bu oran çevre ülkeler içinde en düşüklerden biridir ve %36'lık Güneydoğu Avrupa ortalamasının oldukça altındadır (NALAS, 2017: 24-25). Yerindelik ilkesine göre yerel ihtiyaçların karşılanmasında

vatandaşa en yakın yönetim düzeyi rol almalıdır. Bunu temin etmek için yerel yönetimlerin öz gelirlerinin arttırılması ve güvenceye bağlanması gerekmektedir.

Yerelleşmenin etkin olması ve önemli gelir artışları sağlayabilmek için yerel yönetimlerin yeterli vergilendirme gücü ve yerel düzeyde takdir yetkisi bulunması gereklidir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 9. Maddesi 3. Fıkrası bunu anlatmaktadır ve mali kaynakların en azından bir bölümünün yerel yönetimlerin kanun sınırları dahilinde oranlarını belirledikleri yerel vergi ve harçlardan oluşması gerektiğini ifade etmektedir. Kosova'da kanuna göre her belediye meclisi emlak vergisi oranlarını, yıllık olarak, piyasa mülk değerinin %0.15'inden %1'e kadar bir oranda belirler. Bu yapı Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile uyumlu görünmektedir. Ancak Maliye Bakanlığı her yıl kanundaki oranlar dahilinde belediyelerce uygulanabilecek emlak vergisi oranlarının alt ve üst sınırlarını tayin eder. Kosova'da yerel yönetimlerin sadece emlak vergisi konusunda merkezi yönetimin de söz sahibi olduğu belirli sınırlar dahilinde oran belirleme yetkisine sahip olmaları sınırlı bir vergi özerkliğine işaret etmektedir.

Emlak vergisi tahsilatı Kosova'da yerel öz gelirler açısından bir sorun olarak belirmektedir. 2009-2011 yılları ortalaması emlak vergisi tahsilat oranı %42 olarak hesaplanmaktadır (HELVETAS, 2011: 9). 2015 yılında ise yıllık tahakkuktan tahsilat oranı %51 düzeyine ulaşmış olsa da tahakkuk eden tutarın yarıya yakını tahsil edilememiş durumdadır (SIDA, 2016: 28). Yerel vergileri ödemeye yönelik farkındalık çalışmaları ile tahsilat oranları artırılabilir. Vatandaşların ödedikleri vergilerin nerelerde kullanıldığını izleyebileceği şeffaf ve hesap verilebilir raporlama sistemi vergi ödeme farkındalığına katkı sağlayacaktır.

Emlak vergisinde verginin konusu bina dışında arazileri de içermektedir ancak uygulamada bina dışı gayrimenkule vergilendirme yapılmamaktadır. Vergilendirmenin kanundaki vergi konusunun tamamını içerecek şekilde genişletilmesi emlak vergisi

gelirlerini arttıracaktır. Yapılan çalışmalarda bu uygulamanın emlak vergisi gelirlerinde %10'luk bir artış sağlayacağı yönündedir (HELVETAS, 2012: 15). Buna ilave olarak kadastro kayıtlarının genişletilmesi ve kaçak yapıların tespit edilerek vergilendirilmesi belediyeler için potansiyel gelir kaynakları arasındadır. Ayrıca emlak vergisinin diğer pek çok vergiye göre kaçınılması zor bir vergi olması ve bütün ekonomik konjonktürlerde toplanabilir olması belediye gelirlerinin sürekliliği açısından bir güvencedir.

Vergi dışı öz gelirlerde artış için de seçenekler mevcuttur. Su temin ve atık su hizmeti Yerel Özyönetim Yasası'na göre belediyelerin sorumluluğunda iken uygulamada merkezi yönetim yedi kamu şirketi aracılığıyla bu hizmetleri sunmaktadır (Schultze-Kraft, 2013: 18). Bu hizmetin yerel yönetimlere bırakılması öz gelirlerinde bir artış sağlayabilecektir.

Belediye arazilerinin bir kısmının mülkiyet hakları Kosova Özelleştirme Ajansına aittir. Bunların özelleştirilmesinden sağlanan gelirler, belediyelere değil, Özelleştirme Fonuna aktarılmaktadır (Schultze-Kraft, 2013: 18-19). Bu özelleştirme gelirlerinin belediyelere bırakılması veya paylaşımlı bir model benimsenmesi yine belediye öz gelirlerini artırarak dikey eşitliğe katkı sağlayacaktır.

Kosova'da Otel ve Turistik Tesislerde Konaklama Vergisi adında bir vergiye ilişkin yasal düzenleme yapılmış olmakla birlikte verginin uygulanmasına henüz başlanmamıştır (Zejna, 2017: 26).

Bunun dışında yerel yönetimlerin eğlence vergisi benzeri bir vergi alması da öz gelir artışı sağlayacak seçenekler arasındadır.

Kosova'da yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ye oranı ortalama %7 ile AB ortalamasının oldukça gerisinde kalmıştır. Bu oran karşılaştırma için seçilen üç örnek ülkenin de gerisinde kalmaktadır. Yerel yönetimlerin geniş sorumluluklarına rağmen harcamalarının GSYİH'ye oranındaki düşüklük dikkat çekicidir. Kosova'da yerel

harcamaların genel yönetim harcamaları içindeki payı AB ortalamasına yakın çıkmıştır. Polonya'da bu oran Kosova'ya göre oldukça yüksek iken yerel yönetimlerin üstlendiği sorumluluklar benzerlik göstermektedir.

Öte yandan Kosova'da yerel vergi gelirlerinin yerel harcamaları karşılama oranının ortalama %4,7 olarak hesaplandığı ve bu oranın Avrupa Birliği'nde 2010 yılı için %28 olduğuna daha önce değinilmişti. Yerel yönetim sorumluluğundaki hizmetlerin aksamaması için yerel gelirlerin sürekliliği önemli iken yerel harcamaların mümkün olduğunca öz gelirlerle finanse edilmesi yerel harcama etkinliğini artıracaktır. Literatürde Kosova için Sinek Kağıdı etkisinin geçerliliğini sınayan çalışmalar mevcut değildir. Ancak gerek IMF, Dünya Bankası, AGİT gibi uluslararası kuruluş raporları gerekse yerel öz gelirlerin toplam yerel gelirlere oranının düşüklüğü, emlak vergisi tahsilat oranın düşüklüğü gibi veriler Kosova yerel yönetimlerinin transfer bağımlılığını ortaya koymaktadır (AGİT, 2008: 29; Fedelino ve Smoke, 2013: 377, Dünya Bankası, 2014: 122). Öz gelir artışı kaynak yapısını daha istikrarlı hale getirirken transfer bağımlılığını azaltacak ve mali yerelleşmeyi güçlendirecektir. Yukarıda sunulan öneriler dahilinde yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması öz gelir artışı sağlayabilecektir.

4.3. Gelir Paylaşım Model Önerisi

Kosova yerel yönetimlerinin geniş rol ve sorumlulukları nedeniyle mevcut gelir yapısında transferlerin önemi oldukça fazladır. Yerel yönetimlerin gelir yapısında gerek öz gelir payı artışının sağlanması gerekse koşullu-koşulsuz transfer dengesinin sağlanması uzun soluklu değişiklikler ile sağlanabilecektir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 9. Maddesi'nde belirtildiği gibi görev ve kaynak paylaşımı konusunda yetkili olan merkezi yönetimin, görev ve sorumlulukları devrederken buna uygun kaynak devri sağlaması devredilen hizmetlerin eksiksiz yerine getirilmesi açısından gereklidir.

Kosova'da merkezi yönetimce yerel yönetimlere koşullu eğitim, koşullu sağlık transferi ve genel amaçlı transfer aktarılmaktadır. Kosova'da yerel gelirlerin 2011-2016 döneminde ortalama olarak %17'si öz gelirlerden ve %83'ü merkezden aktarılan transferlerden oluşmaktadır. Eğitim ve sağlık transferlerinin toplam transferler içindeki payı aynı dönemde ortalama %59 düzeyinde görünmektedir. Bu transferler Transfer Komisyonu tarafından standart formüller ile hesaplanmaktadır. Eğitim ve sağlık transferlerinin 2011-2016 döneminde yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki ortalama oranı %49'a isabet etmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin büyük bir oran üzerinde hemen hemen hiç söz hakkı bulunmadığı sonucunu ortaya koymaktadır. Ancak belediyeler tarafından yapılan eğitim harcamaları analiz edildiğinde belediyelerin öğrenci başına düşen harcamalarının merkezi yönetimden aldığı eğitim transferinin üstünde olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır (Dünya Bankası 2014: 60-79). Belediyeler bu farkı sınırlı öz gelirlerinden veya genel transfer tutarından karşılamak zorunda kalmaktadır. Bu nedenle koşullu eğitim ve sağlık transferleri ile yerel yönetimlerin desteklenmeye devam edilmesi bu geniş sorumlulukların aksamaması açısından önemli görünmektedir.

Merkezi yönetimden yapılacak transferlerde Bahl'a göre bölünecek mevcut havuzun büyüklüğü ve yerel yönetim birimleri arasında bu havuzun dağılımı iki önemli noktadır. Literatürde bölünebilir havuz boyutunun merkezi ve yerel yönetimler arasında dikey mali eşitleme için önemli olduğu ve tahsis boyutunun yatay mali eşitleme için önemli olduğu ifade edilmektedir (Bahl, 1999: 12). Buradan hareketle yatay ve dikey eşitlemeyi sağlamaya yönelik iki öneri paketi sunulacaktır.

1. Öneri Genel Transfer Paylaşım Kriterlerinin Revize Edilmesi:

Genel transferler merkezi yönetimin varlık satışı gibi tek seferlik gelirleri ve borçlanma gibi Yasada belirlenen gelirleri hariç olmak üzere toplam gelirlerinin %10'u olarak hesaplanmaktadır. Daha önce detaylı şekilde aktarılan genel transferin dağılımında

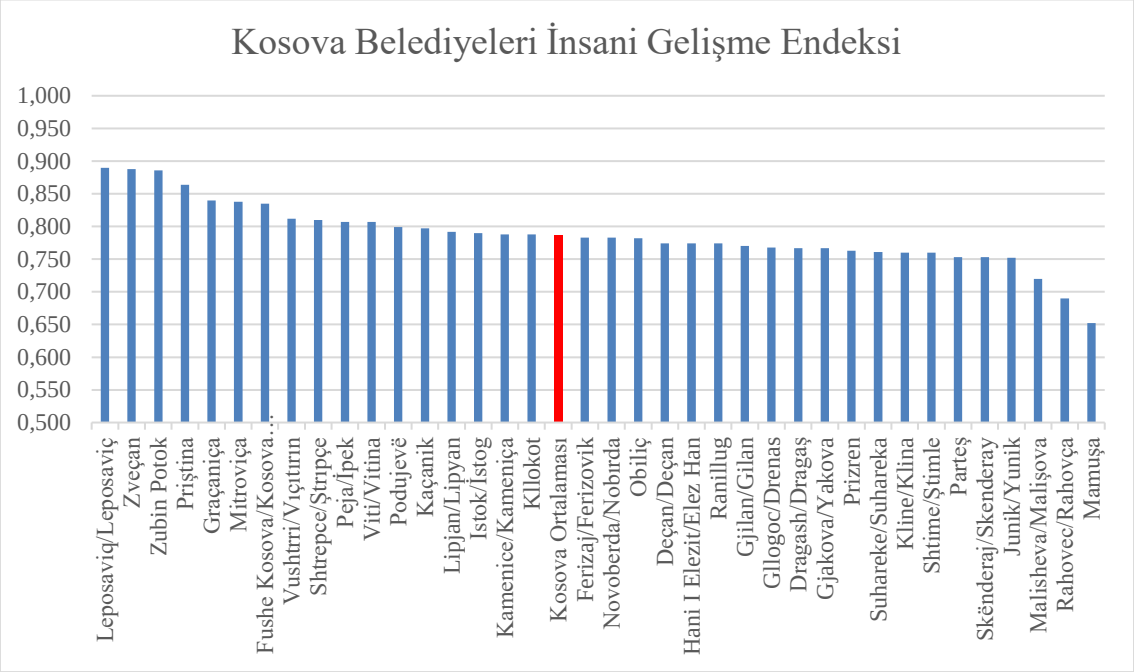
dikkate alınan kriterler, nüfus, coğrafi büyüklük, azınlık nüfusu ve azınlıkların nüfus çoğunluğuna sahip olup olmadığıdır. Bu paylaşımda nüfus ve coğrafi büyüklüğün yanı sıra azınlık topluluklarının dikkate alınması Kosova yerelleşmesinin literatürde kabul edilen etnik sorunları giderme fonksiyonu ile örtüştüğü gibi mali yerelleşmede literatüründeki heterojen tercihler durumunu da yansıtmakta ve bu ihtiyaçları karşılamaktadır. Ancak mali yerelleşmede, yerel yönetimlerin nüfusları dışında, yaşlı nüfus, eğitim çağındaki nüfus, bir endeksle ölçülecek gelişmişlik düzeyi gibi kriterler dağılım hesaplamasında dikkate alınmalıdır. Ülke esası olarak bilinen bu yöntem ile harcama gelir uyumsuzluğu olan yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarılabilecektir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 85). Aşağıda genel transfere yönelik olarak sunulacak yeni paylaşım modelinde bu yaklaşımdan hareketle yatay eşitlemenin sağlanması amacının yanında Kosova için öncelikli sorunların çözümüne katkı sunulması amaçlanmaktadır.

Önerilen yeni paylaşım yapısında, daha önce paylaşılan yürürlükteki genel transfer paylaşım Şekli'nde yer alan I. ve II. bloklardaki yapı aynı kabul edilerek; III. blokta değişiklik önerilmektedir. III. bloktaki mevcut paylaşım kriterleri daha önce belirtildiği gibi nüfusun yanında coğrafi büyüklük, azınlık topluluk nüfusu ve azınlık toplulukların çoğunluk olup olmadığı kriterleri ile yerelleşmenin önceliklerine bir ölçüde cevap vermektedir. Bu nedenle III. blok için hesaplanacak toplam tutarın %60'ı yine bu kriterlere göre dağıtılmaya devam edecektir. Kalan %40'a karşılık gelen tutar için dört yeni kriter önerilecek ve bu öneriler Şekil 10'da IV. blok olarak sunulacaktır.

1. Kriter İnsani Gelişme Endeksi: Mali yerelleşmenin en önemli unsurlarından yatay eşitlemenin sağlanması hedefi Ülke Esası yaklaşımı da dikkate alınarak değerlendirildiğinde bölgeler arası gelişmişlik farkları önemli bir paylaşım kriteri olabilecektir. Bunun için Kosova'da belediyeler arası İnsani Gelişme Endeksi verileri

kullanılabilir. Aşağıdaki grafikte belediyelerin 2014 yılı insani gelişme endeksi yer almaktadır.

Grafik 24: 2014 yılı Kosova Belediyeleri İnsani Gelişme Endeksi



Kaynak: UNDP, Kosova İnsani Gelişme Endeksi Raporu, 2014 (Erişim: 10.05.2018).

Genel transferin yeni oluşturulan IV. Blok'taki tutarın %25'lik payının İnsani Gelişme Endeksi'nde en kötü durumda olan belediyeye en çok olacak şekilde dağıtımı yapılması bölgesel gelişmişlik farklılıklarının kapanmasına yardımcı olarak yatay eşitsizliğin giderilmesine katkı sağlayacaktır. Bu dağıtımda 5 ve 10'luk bir skala belirlenerek belediyeler gruplandırılmalı ve bu gruplamaya göre kaynaklar tahsis edilmelidir.

2. Kriter İşsizlik Oranı ve Kadın İstihdamı: Kosova'da işsizlik oranı ve kadın istihdamı ile ilgili veriler daha önce aktarıldığı gibi çevre ülkeler içinde oldukça kötü bir görünüm sergilemektedir. Bu nedenle yeni oluşturulan IV. Blok'taki tutar içinde %50'lik bir payın eşit şekilde bu iki kritere göre dağıtılması önerilmektedir. Kosova'da 2013-2015 yılları ortalamasına göre işsizlik oranı %32,7 düzeyindedir ve çevre ülkeler içinde en yüksek orandır. Daha önce aktarıldığı gibi Kosova 2008 krizinden bu yana sürekli

büyüme performansı gösterebilen az sayıdaki ekonomiden biridir. Ancak işsizlik ve büyüme verileri trend olarak incelendiğinde istihdam yaratmayan bir büyüme olduğu anlaşılmaktadır. İşsizlik makroekonomik bir konu olarak genel anlamda ulusal politikalarla çözüm bulunması gereken bir sorundur. Ancak rol ve sorumluluk paylaşımında Kosova'da yerel yönetimlerin eğitim kategorisindeki büyük sorumluluğu göz önüne alınırsa, yüksek düzeydeki işsizlikle mücadelede merkez ve yerel yönetimler arası etkin bir işbirliğine ihtiyaç duyulmaktadır. İşsizlikle mücadele için genel transfer paylaşımında yerel yönetimlerin işsizlik oranları dikkate alınabilir. Genel transfer için yeni oluşturulan IV. Blok'taki tutarın %25'inin işsizlik oranlarına göre belediyelere dağıtılması ve belediyelerin bu transfer ile işsiz bireyler için meslek edindirme kursları, atölyeler, eğitimler gibi mesleki eğitim faaliyetleri yürütmesi sağlanabilir.

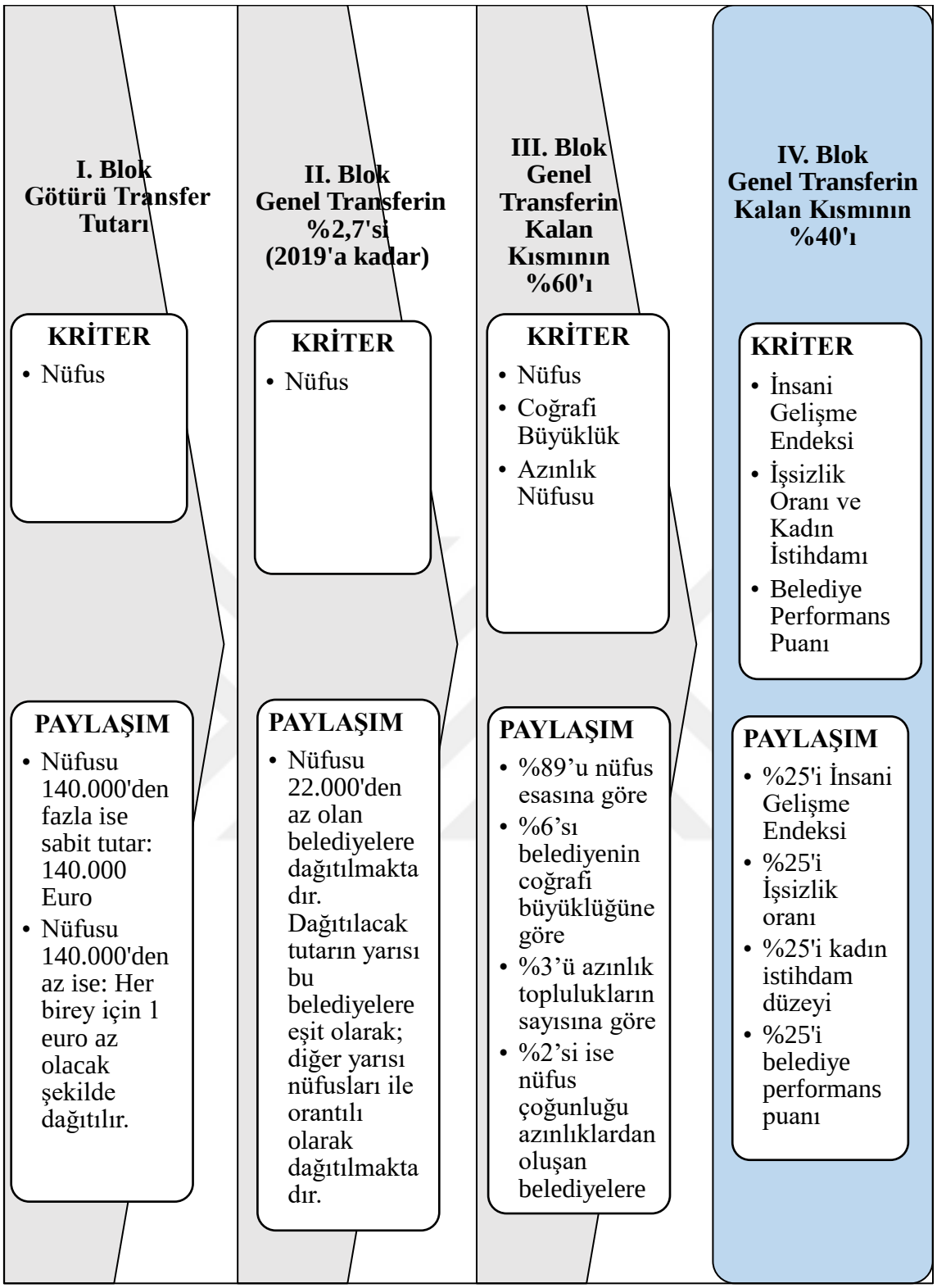
Kosova'da genel işsizlik oranı yüksekliğinin yanında işgücü piyasasının kadın ve gençlerin işgücüne katılım oranı açısından Batı Balkan ülkeleri arasında en olumsuz tabloya sahip olduğu hatırlanacak olursa paylaşım kriterlerine bu yönde bir ekleme yapılabilir. Yine genel transfer için yeni oluşturulan IV. Blok'taki tutarın %25'lik bir kısmı kadınların işgücüne katılım kriterine göre dağıtılabilir. Bunun için her belediye sınırlarında toplam istihdam içindeki kadın payı verisi ölçü olarak kullanılabilir. Kadın istihdam oranının ortalamanın üstünde olduğu belediyelere genel transferden daha fazla pay verilebilir. Kosova'da okul öncesi eğitim görevi rol ve sorumluluk paylaşımına göre yerel yönetimlerde olduğu için belediyelerden bu transferle çalışan kadınlara yönelik kreş başta olmak üzere bakım desteklerine yönelik hizmetler sunması beklenmektedir. Zira daha önce aktarıldığı gibi işgücüne katılmayan kişilerle yapılan bir ankette kadınların %53,6'lık kesimi ailevi ve kişisel sorumluluğunu gerekçe göstermektedir.

3. Kriter Belediye Performans Puanı: Oates'e göre yerel yönetimlerin güçlü öz gelirleri olmadığı ülkelerde merkezi yönetim transferlerine bağımlılık oluşabilmektedir (Oates,

2008: 320). Bir önceki başlıkta sunulan emlak vergisi tahsilat oranlarının düşüklüğü, Kosova'daki transfer yapısının yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırma yönündeki çabasına olumsuz bir etki yaratıp yaratmadığı sorusunu akla getirmektedir. Burada tartışılan transfer bağımlılığı ve öz gelir artışı ile ilgili düşük motivasyonu aşmak için genel transferlerin dağılımına öz gelir artışını ödüllendirici bir ölçü eklenebilir. Belediyeler için performans esaslı transfer sistemi öneren bir çalışmada, transfer dağılımında şu kriterlerin dikkate alınabileceği belirtilmektedir: Emlak vergisi tahsilat oranları, Genel Denetçi raporundaki önerilerin yerine getirilmesi, rüşvetle ve yolsuzlukla mücadelede belirlenecek önlemleri almak, Belediyeler Birliği aidatını ödemiş olmak, belirlenecek şeffaf ilkelere göre raporlama yapmak (HELVETAS, 2014: 9). Bu kriterlere göre yapılacak skorlama sonrasında genel transfer için yeni oluşturulan IV. Blok'taki tutarın %25'inin buna göre dağıtımı gerçekleştirilebilir. Bu sayede belediyelerin hem en önemli öz gelir kalemlerinden emlak vergisi tahsilatını artırması hem de bütçe şeffaflığı ve hesap verilebilirliği ile ilgili ilkelere uyulması teşvik edilmiş olacaktır.

Aşağıda önerilen yeni paylaşım kriterlerinin özetlendiği Şekil sunulmaktadır.

Şekil 10: Kosova'da Önerilen Genel Transfer Paylaşımı



2. Öneri Paylaşım Tutarının Artırılması:

Kosova'da yerel yönetim gelirlerinin GSYİH'ye oranı 2011 – 2016 yılları arasında ortalama %7,12 olarak gerçekleşmişken aynı oran Avrupa Birliği'nde ortalama %11,31 düzeyindedir. Yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirlerine oranı ise aynı dönemde

ortalama %27,33 iken AB verisi %25,35 olarak gerçekleşmiştir. İncelenen dönem için Kosova'da yerel gelirlerin merkezi yönetim gelirlerine oranı AB düzeyinin biraz üzerinde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan AB verileri AB (15) üyesi ülkeler ve bunun dışındaki üye ülkeler olarak ayrı değerlendirildiğinde, 2004 sonrası üye ülkelerde %27,34 olan yerel gelirlerin genel yönetim gelirlerine oranı Kosova ortalamasıyla aynı görünmektedir. Bunun yanında daha önce aktarıldığı gibi yönetimler arası rol ve sorumluluk paylaşımı açısından çevre ülkelerle ve incelenen AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldığında Kosova'da yerel yönetimlerin sorumlu olduğu görevlerin fazlalığı dikkat çekici düzeydedir. Yerel yönetimlerin kendilerine çizilen rol ve sorumluluk çerçevesinde görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için öz gelir artışı önerilerinin yanında merkez ve yerel yönetim arasındaki paylaşım oranlarında da yerel yönetimler lehine iyileştirme yapılması bir seçenektir. Nitekim AB 2018 Kosova Raporu da yerelleşmeye ilişkin olarak yerel yönetimlerin artan yetkilerine rağmen finansal kaynaklarının yetersiz kaldığı saptamasında bulunmuştur.

Avrupa Birliği'ne 2004 yılında giren ve EU8 olarak tanımlanan ülkelerde vergi paylaşım modelleri bulunmaktadır. Bütün EU8 ülkelerinde alt yönetim birimlerinin kişisel gelir vergisi en önemli gelir kaynağıdır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 86). Çalışmada seçilen üç örnek ülkede de dikey eşitsizliği gidermede benzeri çözümler olduğundan bahsedilmiştir. Almanya Anayasası'na göre gelir vergisi ve katma değer vergisi merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılan vergilerdir. Polonya'da gelir vergisi ve kurumlar vergisi paylaşılan vergilerdir. Slovenya'da ise gelir vergisi paylaşılan vergi durumundadır. Kosova'da da bu örneklerden hareketle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir vergi paylaşım modeli veya merkezi yönetim gelir sepetinin oranı olarak dağıtılan genel transfer tutarında yapılacak bir artış belediyelerin gelirlerinin artırılması için bir yöntem olarak tercih edilebilir.

Yönetimler arası paylaşım sisteminin tasarımında kuralların anayasal güvenceye bağlanması ve her yıl bütçe sürecinde yeniden tartışılmaması; yalnızca mevcut durumu değil olası iyi ve kötü senaryoların dikkate alınması; tüm taraflarca kabul edilen ve manipüle edilemeyen verilerin kullanılması; paylaşıma konu edilecek havuzun istikrarlı olabilmesi için bir tek kaynak yerine bir gelir sepetinin kullanılması önemlidir (Dafflon, 2007: 390).

Kosova'da genel transferin mevcut paylaşım sisteminde merkezi yönetimin Yasa'da sayılan tek seferlik gelirleri haricindeki gelirlerinin %10'u paylaşıma konu edilmektedir. Bu sistemde hesaplamaya dayanak teşkil eden veri merkezi yönetim gelirleri gibi çok geniş bir sepettir ve konjonktürel dalgalanmalardan daha az etkilenmesi beklenmektedir. Bu nedenle aynı gelir sepeti üzerinden oran artışı senaryosunun etkileri incelenecektir.

Örnek olarak 2016 yılı bütçe gerçekleşme verileri ele alınmaktadır. Aşağıdaki tabloda genel transfer oranının %10'dan %12'ye yükseltilmesinin etkisi sunulmaktadır.

Tablo 25: Kosova'da Genel Transfer Oranının Artırılmasının 2016 Verileri Üzerinde Etkileri

2016 Yılı / Milyon Euro	Mevcut Oranla Hesaplama (%10)	Önerilen Oranla Hesaplama (%12)	Fark
Genel Transfer Hesaplamasına Esas Merkezi Yönetim Gelirleri	1.350	1.350	-
Genel Transfer	135	162	27
Toplam Yerel Yönetim Geliri (Gerçekleşen) (A)	421	448	27
Yerel Yönetim Gelirleri Üzerindeki Değişim (%)			6,41
Genel Yönetim Geliri (B)	1.634	1.634	-
Mali Yerelleşme Düzeyi (A/B) %	25,76	27,42	1,65

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hesaplanmıştır, (Erişim: 18.06.2017).

2016 yılı verilerinde genel transfer için merkezi yönetimin kanunda tarif edilen gelirlerine %10 yerine %12 oranı uygulandığında yerel yönetim gelirlerinde yaklaşık 27 Milyon Euro'luk ve %6,41'lik bir artış sağlanmaktadır. Bu değişiklik sonrası yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirlerine oranında da %1,65'lik bir artış sağlanmıştır. Yerel yönetim gelirlerindeki bu artışın tamamı koşulsuz olan genel transfer üzerinde yapıldığı için bu değişiklik yerel yönetimlerin harcama özerkliği üzerinde de olumlu etki sağlayacaktır. Yerel yönetimler, 2016 yılında 80 Milyon Euro öz gelir elde etmiştir. Dolayısıyla koşulsuz olarak kullanabileceği gelirleri, değişiklik öncesi 135 Milyon Euro genel transfer ile birlikte 215 Milyon Euro ve toplam içindeki payı %51'dir. Değişiklik sonrası genel transferin 162 Milyon Euro'ya yükselmesi ile harcamasında tamamen söz sahibi olduğu oran %54'e yükselmiş olacaktır.

4.4. Borçlanma

Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda uzun vadeli yatırım projelerinin finansmanının uzun vadeli borçlar ile sağlanmasının kuşaklar arası eşitlik açısından gerekli olduğu kabul edilmektedir. Bunun yanında borçlanmanın bilanço anlamında varlıkları arttıran yatırım harcamalarına yapılması basiretli bir borçlanma politikası olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 121).

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 9. Maddesi 8. Fıkrası'nda yerel makamların sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girerek borçlanabileceklerini belirtilmektedir. Daha önce aktarıldığı gibi Yerel Yönetim Finansman Yasasının 30. Maddesine göre belediyeler sermaye yatırımı amacıyla ve yasadaki diğer kısıtlamalara uygun olacak şekilde ulusal piyasadan kur riski taşımayacak borçlanma hakkına sahiptir. Belediyelerin borçlanması ile ilgili bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile uyumludur ve Rondinelli'ye göre mali yerelleşme ile ilgili bir göstergedir. Zira ona göre mali yerelleşmenin borçlanma

ayağı yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi veya yerel yönetim borçlarının merkezi yönetimce garanti edilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır (Rondinelli, 2000: 3).

Bununla birlikte Kosova belediyelerinin mevcut gelir yapısının borçlanmaya müsait olup olmadığı tartışmalıdır. Yerel gelirlerde öz gelirlerin düşüklüğü borç geri ödemelerinde zorlanmalara neden olabilecektir. İkinci kuşak teorilere göre yumuşak bütçe kısıtlamaları yerel yönetimlerin mali yönetiminde risklere neden olmaktadır. Oates, yumuşak bütçe kısıtı altında yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma eğilimlerinin artabileceğini belirtmektedir. Zira yerel yönetimlerin finansal zorluklardan merkezi yönetimce kurtarılacaklarına dair beklentileri söz konusu olabilmektedir (Oates, 2008: 319-321). Kosova'da yerel yönetimlerin borçlanma eğiliminin kontrolsüz şekilde artmasını engelleyecek yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Yerel Yönetim Finansman Yasasına göre belediyenin yıllık anapara ve faiz ödemeleri toplamı olan borç servisinin belediyenin bir önceki yıl öz gelirlerinin %15'ini aşamayacağını belirlemiştir. Kamu Borcu Yasası da belediyelerin kısa ve uzun vadeli borç stoku toplamının borçlanmadan önceki yıl öz gelirler ve genel transferler toplamının %40'ı ile sınırlamıştır.

Kosova'da belediyelerin sermaye harcamaları için borçlanabilme hakları ve bunun sınırlarını belirleyen mevzuat literatürdeki mali yerelleşmenin borçlanma perspektifi ile uyumlu görünmektedir. Ancak yerel düzeyde borçlanma öncelikle istikrarlı bir mali sistem, yerel yönetimlerde güçlü mali yönetim, gelişmiş bir kredi piyasası ve belediye düzeyinde şeffaf raporlama standartlarını gerektirmektedir (AGİT, 2008: 36). Bununla birlikte mali yerelleşme bağlamında Kosova belediyelerinin borçlanma olgusu yerel düzeyde gelir yapısının istikrarlı bir mali çerçeveyi sağlayacak şekilde dönüşümünden sonra gündeme getirilmelidir. Zira daha önce belirtildiği gibi öz gelir toplam gelir oranı düşüklüğü, şartlı transferlerin payının yüksekliği ile belediyelerin borç çevirebilmesi oldukça zor görünmektedir. Uygulamada da 2014 ve 2015 yılında borçlanması

bulunmayan Kosova belediyelerinden yalnızca dört tanesi 2016 yılında toplam belediye gelirlerinin %0,05'ine denk gelen 200 Bin Euro tutarında borçlanmıştır.

4.5. Kurumsal Öneriler

Mali yerelleşmeye İkinci Kuşak Yaklaşımlar'da formel ya da enformel kurumsal düzenlemelerin etkili olduğu ilgili bölümde aktarılmıştı. Bu bağlamda yasal çerçevenin net olması Weingast'ın ifadesiyle mali yerelleşmenin "güvenilir taahhütlere" dayanması önemlidir. Özellikle Kosova gibi kaynak yerelleşmesinde merkeze bağımlılığın tartışmalı olduğu ülkelerde mali yerelleşmeye dair kararlılığın ekonomik konjonktüre göre tartışmaya açılmaması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması gereklidir. Bunun için "güvenilir taahhütler" olarak mali yerelleşmenin yasal altyapısının açık şekilde oluşturulması sağlanmalıdır.

Kamu Finansmanı Yönetimi ve Sorumluluklar Yasasına göre belediyeler Yerel Yönetim Finansmanı Yasasına uygun bütçe önerilerini hazırlamak ve Yerel Yönetimler Bakanına teslim etmekle yükümlüdürler. Kanuna göre, Yerel Yönetim Finansmanı Yasasına uygun olarak hazırlanan ve belediye meclisinde kabul gören belediye bütçesi Hükümet ya da Bakan tarafından değiştirilemez. Ancak Yerel Yönetim Finansmanı Yasasındaki formüllerle hesaplanan tavanlar üzerindeki bütçeler için Bakanın bütçeyi Belediye Meclisine iade ve düzeltme talep etme hakkı vardır. Kamu Finansmanı Yönetimi ve Sorumluluklar Yasasının 62'inci maddesi, süresi içinde düzeltmeleri yapamayan belediyeler için Bakana belediye bütçesini hazırlama yetkisi vermektedir. Ayrıca belediye bütçesinin belediye meclisine sunulması için son tarih olan 1 Eylül'e kadar Belediye Başkanı tarafından meclise bütçe sunulamamışsa Bakan belediyeye mali işler yöneticisi atayabilir. Belediye bütçesi tavanının belediyenin hiç dahil olmadığı bir süreçle, Maliye Bakanlığı bütçe çağrısı ile belirlenmesi yerelleşme açısından dikkat çekici bir noktadır. Merkezin, belediyeye bütçesini hazırlama, öz gelirlerini toplama yetkilerini devretmesine

karşın, bütçenin Bakana sunulması, Bakanın şekli de olsa iade ve hatta kendisinin bütçe hazırlama yetkilerinin kanunda yer bulması yerelleşme kararlılığı ile ilgili şüpheler doğurmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 6. Maddesinin 2. Fıkrasında yerel yönetimlerde nitelikli eleman istihdamının gerekliliğinden bahsedilmektedir. Altı belediye üzerinde yapılan bir çalışmada belediyelerce istihdam edilen personelin seçiminde kanunlara ve liyakata dikkat edilmediği yönünde Genel Denetçi görüşünden bahsedilmektedir (GAP Institute, 2014: 34). Belediye müdürlerinin belediye başkanı tarafından atanırken hangi kriterlere tabi olduğuna dair açık bir kural bulunmamaktadır. Nitelikli personel ihtiyacını karşılamak için belediye müdürlerinin ve personelinin atanmasında somut kriterler getirilmesi gerekmektedir. Yine belediye uzmanlığı gibi norm kadro sistemine geçilerek kariyer mesleği oluşturulabilir. Ayrıca mevcut belediye çalışanlarının eğitimler ve çeşitli programlarla niteliğini artırma çalışmaları yürütülebilir.

Belediyeler arası işbirliğinin artması ve ortak projelerin geliştirilmesi verimliliği artırabilir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı da bu konuya 10. Madde 1. Fıkra'da değinmiştir ve yerel yönetimlerin ortak ilgi alanlarındaki görevlerini gerçekleştirebilmek için işbirliği yapabileceklerinden ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerinden bahsetmektedir. Kosova'da mevcut olan Belediyeler Birliği'nin bu konuda daha aktif bir rol üstlenerek ortak projeler için rehberlik hizmeti sunması projelerin etkinliğini artırabilir. Bunun yanında merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerde rolünün güçlendirilmesi yerelleşme sürecinin kurumsallaşmasına katkı sağlayabilir.

Mali yerelleşme iyi bir hesap verilebilirlik sistemi kurulması zorunluluğunu getirmektedir. Hesap verilebilirlik, politikacıların ve kamu görevlilerinin faaliyetlere ilişkin sorulara kabul edilebilir cevaplar verebilmeleri ve kendilerine verilen yetkinin kullanılmasından dolayı sorumlu tutulabilmeleri olarak tanımlanabilir (Yılmaz, Emil ve

Kerimoğlu, 2012: 301). Literatürde yerelleşmenin asimetrik bilgiyi azalttığı ve seçmenlerin politikacılar üzerinde kontrolünü artırarak daha hesap verilebilir ve etkin bir yönetim sağladığı belirtilmektedir (Porcelli, 2009: 3-4). Bir mali sistemde merkezi ya da yerel düzeydeki bütçenin erişilebilir olması ve bütçe gerçekleşmelerine ilişkin kamuoyuna raporlama yapılması, demokratik düzenlerde bugün vazgeçilmez olan saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamaktadır. Kamu Finansmanı Yönetimi ve Sorumluluklar Yasasının 45'inci maddesine göre Belediye Başkanı, bütçe yılının her üç aylık döneminin sonundan itibaren otuz gün içinde "üç aylık bütçe raporunu" hazırlar ve belediye meclisine sunduktan sonra Yerel Yönetimler Bakanına raporlarken belediyenin sitesinde de yayınlaması gerekmektedir. Seçilmiş belediyeler için bütçe süreçlerini inceleyen bir çalışmada 2010-2012 arası yasal rapor yayımlama yükümlülüklerinin tamamını yerine getiren bulunmadığı, bu belediyelerden ikisinin ise hiçbir raporlama yükümlülüğünü yerine getirmediği belirtilmektedir (GAP Institute, 2014: 33). Belediyelerin internet siteleri incelendiğinde hala periyodik rapor yayımlama yükümlülüklerini yerine getirmede eksiklikler olduğu görünmektedir. Yerelleşmenin asimetrik bilgilenmeyi ve asil-vekil çatışmasını azaltabilmesi için saydamlık ve hesap verilebilirlik ile ilgili yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi son derece önemlidir. Bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen belediyelere yaptırım uygulanması bu noktada bir çözüm olabilecektir. Yaptırım uygulamasına geçilmesinden önce raporlama konusunda yetersiz olan ve yardıma ihtiyacı olan belediyeler için Yerel Yönetim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı işbirliği ile rehberlik hizmeti sunulabilir.

Vatandaşlar, sivil toplum, belediye çalışanlarının bütçe sürecine katılımı bütün paydaşların ihtiyaç ve önceliklerinin dikkate alınmasını sağlayarak kaynakların isabetli kullanımını mümkün kılacaktır. Burada tek tek vatandaşların görüşlerini dikkate almak mümkün olamayacağından vatandaşlar arasından oluşturulacak topluluklar vasıtasıyla değişen ve yeni ortaya çıkan ihtiyaçların belediye organlarına bildirilmesi bir seçenektir.

Toplulukların oluşturulması aşamasında vatandaşların bilinçlendirilmesi önemlidir. Bu noktada belediyeler, üniversiteler ve Maliye Bakanlığı ile koordineli olarak bilinçlendirme toplantıları düzenlenebilir. Bu aşamadan sonra belediye ile bu toplulukların düzenli toplantılar yapmasının yasalar ile düzenlenmesi katılımcılığı güvence altına alacaktır. Bu toplantılar yalnızca topluluklar ile sınırlandırılmayıp isteyen herkesin katılımına açık olmalıdır. Mahalle düzeyinde yapılacak bu toplantılarla harcama öncelikleri belirlenir, bunların uygulanabilirliği yerel yönetim yetkililerinin katılımı ile değerlendirilir ve gerçekçi politika önerileri oluşturulması sağlanır. Belediye meclisinin politika önerilerini onaylamasından sonraki uygulama aşamasında da periyodik kapsamlı raporlarla vatandaşların süreç hakkında bilgi edinmeleri sağlanır. Böylece bir çeşit kent konseyi uygulaması ile kaynaklar yerel düzeyde katılımcılıkla belirlenen önceliklere kullanılmış ve vatandaşlarca da bunun takibi yapılabilmiş olacaktır (Yılmaz ve Uslu, 2018: 139-142). Bu yolla mevcut yasalarda öngörülen toplantılara ilave olarak bütçe süreçleri ve belediye hizmetleri hakkında bilgi sahibi olan toplulukların halk taleplerini daha doğru ve bilinçli yansıtması sağlanabilecektir.

Diğer taraftan belediyelerin internet sitelerinde bütün vatandaşların erişimine açık yatırım harcamaları seçenekleri gibi konularda anketler düzenlenerek bütçe sürecinde ihtiyaçların önceliklendirilmesine katılım sağlanabilir. Bunun yanında topluluklar da kendi internet siteleri üzerinden açacakları forumlar ve kamuoyu yoklama anketleriyle belediyeye iletecekleri ihtiyaçlarda halkın görüşlerini doğru şekilde yansıtabilecektir.

SONUÇ

Devletin ya da geniş anlamda kamu kesiminin ekonomide varlığı iktisat ve maliye literatüründe hep tartışılagelen bir konu olmuştur ve sıklıkla etkinlik kavramı üzerinden sorgulanmıştır. Bütün ülke için benzer kamu mal ve hizmet setinin sunumu bölgesel tercih farklılıklarını göz ardı etmesiyle eleştirilmiş bunun yanında merkezi düzeyde siyasi temsiliyetin asil-vekil sorunları yaratabileceği literatüre konu edilmiştir. Yerel yönetimlerin ekonomik alandaki varlığı da bu bağlamda gündeme taşınmıştır.

Literatürde mali yerelleşmenin merkezi bir örgütlenmeye göre kamu hizmeti sunumunda daha etkin bir sonuç sağlayacağı üzerinde geniş bir görüş birliği vardır. Mali yerelleşmeye birinci kuşak yaklaşım olarak kategorize edilen çalışmalarda genellikle bir yerel yönetim birimindeki halkın tercihini merkezi yönetime göre daha iyi yansıtan yerel yönetim anlayışı söz konusudur. Brennan ve Buchanan yaklaşımı dışarıda tutulursa literatürün bu erken dönem temsilcilerinde Keynesyen ekonomik perspektifin etkileri hissedilmektedir. Kamu kesimi ve bürokratlar hakkında genel olarak halk çıkarının temsilcisi oldukları yönünde örtük bir kabul olduğu söylenebilir.

İkinci kuşak teoriler mali yerelleşmeyi asimetrik bilgi, eksik sözleşme, stratejik davranışlar, hesap verilebilirlik kaynaklı asil-vekil sorunu üzerinden ele almaktadır. Bu yaklaşımda merkezileşme seçmen ve temsilci arasında asimetrik bilgi nedeniyle asil-vekil sorununa neden olabilmektedir. Bunun yanında merkezileşmenin hesap verilebilirliği azalttığı için maliyetli olduğu da belirtilmektedir. Mali yerelleşme ve etkinlik, politik ekonomi yaklaşımı ile ele alınmakta; yerel ve merkezi seçim ve karar alma süreçleri incelenmektedir. Yerelleşmenin heterojen seçmen tercihlerini politik karar alma süreçlerine yansıttığı ve hesap verilebilirliği arttırdığı düşünülmektedir. Ancak mali yerelleşmenin kazanımlarının yanında riskleri de söz konusu olabilmektedir. Yumuşak bütçe kısıtlamaları altında mali yerelleşme yerel yönetimlerin mali güçlükler yaşamasına

zemin hazırlayabilir. Özellikle yerel yönetimlerin mali darboğaz durumunda merkezi yönetimce kurtarılacaklarına dair beklentileri söz konusu ise harcama ve borçlanma eğilimleri artabilecektir. Bu yaklaşımda yerelleşmenin olumlu sonuçlarını verebilmesi için piyasayı destekleyici nitelikte olması ve uygulamasının politikacı-bürokrat inisiyatifine bırakılmadan hukuki metinlerle güvenceye bağlanması gerekmektedir. Yönetişim kavramı da, sivil toplum ve özel sektör aktörlerinin kamusal karar alma süreçlerine katılımını sağlayarak ihtiyaçların doğru tespiti ve hizmetlerin etkin sunumu ile yerelleşmeye katkı sağlayacaktır.

Bu çerçevede şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, demokratikleşme eğilimleri merkez ile yerel yönetim arası rol ve sorumluluk paylaşımını etkilemiştir. Mali yerelleşmede yerel yönetimlere bırakılan sorumlulukları karşılayacak kaynakların da yerel yönetimlere bırakılması ve bunun anayasal güvenceye bağlanması gerekmektedir.

Kosova'da yerelleşme olgusu literatürde savaş sonrası etnik gerginlikleri gidererek politik sürdürülebilirliği sağlama fonksiyonu ile ele alınmaktadır. Bu çalışma Kosova'da yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımına göre yetersizliği hipotezine dayanmaktadır. Bunun için ülkenin yapısı da dikkate alınarak bir mali yerelleşme çerçevesi sunulmaya çalışılmıştır.

Üniter yapıdaki Kosova Cumhuriyeti'nde tek yerel yönetim birimi belediyedir. Güneydoğu Avrupa ülkeleri ve çalışmada seçilen örnek Avrupa Birliği üye ülkeleri ile kıyaslandığında Kosova belediyelerinin çok geniş yetkileri bulunduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Üniversite hariç eğitim kategorisindeki görevlerin tamamı, sosyal hizmet kategorisinin tamamı, koruyucu sağlık ve halk sağlığı ile kültür ve spor kategorisindeki kültürel miras hariç bütün görevler yerel yönetimlerin öz yetkisi alanındadır. Bu sorumluluk çerçevesi, devletin multi etnik yapısı ile örtüşürken; aynı zamanda hem birinci kuşak teorilerdeki yerel idarelerin birey-seçmen tercihine yakınlık avantajı

kullanılabilmekte, hem de ikinci kuşak teorilerdeki sıkı bütçe kısıtı ile karşı karşıya olan yerel yönetimlerin merkeze göre aşırı harcama eğiliminden kaçınma çabası ile daha etkin bir kamusal üretim sağlanabilecektir. Ancak Kosova açısından sorun AB tarafından da saptandığı gibi kaynak yerelleşmesinin rol ve sorumluluk yerelleşmesinin gerisinde kalmasıdır.

Kosova'da yerel gelirlerin GSYİH'ye oranı 2011 – 2016 yılları arasında ortalama %7,12 olarak gerçekleşmişken aynı oran Avrupa Birliği'nde ortalama %11,31 düzeyindedir. Yerel gelirlerin genel yönetim gelirlerine oranı ise aynı dönemde ortalama %27,33 iken Avrupa Birliği verisi %25,35 olarak gerçekleşmiştir. Ek olarak AB'ye 2004 sonrası üye olan ülkeler ortalaması %27,34 ile Kosova verisi ile hemen hemen aynı düzeydedir. Kosova'da yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirlerine oranının Avrupa Birliği ortalamasından yüksek çıkması tek başına mali yerelleşmenin yüksek olduğu sonucuna ulaştırmamaktadır. Zira Kosova'da incelenen dönemde yerel vergi gelirlerinin yerel harcamaları karşılama oranı ortalama %4,7 iken aynı oran Avrupa Birliği'nde %28 düzeyindedir. Yerel harcamaların öz gelirler ile finanse edilememesi yerel harcama etkinliğini düşürmektedir. Yerel vergi gelirlerinin genel vergi gelirlerine oranı 2010-2016 yılları arasında ortalama %1,52 olarak gerçekleşmiş, aynı oran AB üye ülkelerde 2015 yılında %10,3 olarak gerçekleşmiştir. Yerel vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı kıyaslandığında Kosova'daki yerel yönetimlerin AB'nin oldukça gerisinde olduğu görülmektedir. Ayrıca belediyelerin gelir yapısına bakıldığında %17'sinin öz gelirlerden, %83'ünün ise transferlerden oluştuğu görülmektedir. Toplam belediye gelirlerinin %49'unun koşullu transferlerden oluşması gelir özerkliğinin yanında harcama özerkliğinin de düşük olduğu şeklinde yorumlanabilir. İlave olarak mali özerklik piramidinde yer alan kriterlere göre kaynak yönlü mali özerkliğin yüksek olmadığı söylenebilir.

Belediyelerin kanuna göre öz, aktarılmış ve genişletilmiş yetkileri bulunmaktadır. Belediye yetkilerinin oldukça önemli bir kısmı öz yetki sınıfındadır. Buna karşın incelenen dönem ortalamasında belediye gelirlerindeki öz gelir payı yukarıda belirtildiği gibi %17 düzeyinde kalmaktadır. Öz yetkisi fazla olan Kosova belediyelerinin öz gelirlerinin yüksekliği mali özerkliğin sağlanması için gereklidir. Belediyelerin en önemli öz gelir kalemi emlak vergisidir. Kosova'da yerel yönetimler sadece emlak vergisi konusunda kanunda belirlenen sınırlar dahilinde oran belirleme yetkisine sahiptir. Ancak Maliye Bakanlığı Emlak Vergisi Bölümü her yıl kanundaki oranlar dahilinde alt ve üst sınırları belirler ve belediyeler merkezi yönetimin bu düzenlemesinde belirtilen sınırlar içerisinde vergilendirme yapabilir. Belediyeler kontrolündeki tek vergi olan emlak vergisi tahsilatında genel olarak başarılı değildir. Emlak vergisi tahsilat oranları incelenen dönemde ortalama %42'den ancak %51 düzeyine yükseltilebilmiştir. Düşük tahsilat oranlarını artırmak için vatandaşların ödedikleri vergilerin nerelerde kullanıldığını izleyebileceği şeffaf ve hesap verilebilir raporlama sistemi vergi ödeme farkındalığına katkı sağlayacaktır. Bunun yanında emlak vergisinde verginin konusu bina dışında arazileri de içermektedir ancak uygulamada bina dışı gayrimenkule vergilendirme yapılmamaktadır. Vergilendirmenin kanundaki vergi konusunun tamamını içerecek şekilde genişletilmesinin emlak vergisi gelirlerini %10 arttıracağı yönünde çalışmalar mevcuttur. Ayrıca kaçak yapıların tespit edilip kadastro kayıtlarının genişletilmesi de öz gelir artışı seçeneklerindendir. Ek olarak Kosova'da yasal altyapısı oluşturulmuş olan Otel ve Turistik Tesislerde Konaklama Vergisinin uygulanmasına başlanması bunun yanında yerel yönetimlerin eğlence vergisi benzeri bir vergi alması da öz gelir artışı sağlayacak seçenekler arasındadır. Vergi dışı öz gelirlerde artış için de seçenekler mevcuttur. Rol ve sorumluluk paylaşımına göre yerel yönetimlerde görüldüğü halde merkezi yönetimin kamu şirketleri aracılığıyla yerine getirdiği su temin ve atık su hizmetinin yerel yönetimlere bırakılması öz gelirlerinde bir artış sağlayabilecektir.

Belediye arazilerinin özelleştirme gelirlerinin belediyelere bırakılması veya paylaşımlı bir model benimsenmesi yine belediye öz gelirlerini artırarak dikey eşitliğe katkı sağlayacaktır.

Çalışmada, öz gelir artışı önerilerinin yanı sıra birinci olarak dağıtım kriterlerinin yatay eşitliği sağlayacak şekilde revize edilmesini; ikinci olarak geniş rol ve sorumlulukların eksiksiz yerine getirilmesini sağlamak için genel transfer oranının arttırılmasını içeren iki kapsamlı öneri paketi sunulmuştur.

Belediyeler merkezi yönetimden koşullu eğitim transferi, koşullu sağlık transferi ve genel amaçlı transfer olmak üzere üç çeşit transfer almaktadır. Eğitim ve sağlık transferlerinin yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki ortalama oranı %49 iken koşulsuz olan genel transferlerin oranı ise %34 düzeyindedir. Bu oranlar belediye gelirlerinin yarıya yakının koşullu transferlerden oluştuğu ve belediyelerin bu pay üzerinde söz sahibi olmadığı sonucunu ortaya koymaktadır. Koşullu eğitim ve koşullu sağlık transferleri hizmetin gereklerini ortaya koyacak yararlanma verilerini içeren formüllerle hesaplanmaktadır. Genel transfer ise nüfus, coğrafi büyüklük, azınlık sayısı, nüfus çoğunluğunun azınlık topluluklardan oluşması kriterlerine göre dağıtılmaktadır. Formülde nüfus ve coğrafi büyüklüğün dışında azınlık toplulukların dikkate alınması multietnik yapıdaki Kosova için olumlu görünmektedir. Bununla birlikte Ülke Esası yaklaşımı, mali yerelleşmenin en önemli unsurlarından yatay eşitlemenin sağlanmasına katkı sağlayacaktır. Bu nedenle genel transferin dağıtım kriterlerinin Ülke Esası yaklaşımını daha fazla dikkate alarak revize edilmesi önerilmiştir. Öte yandan Kosova'daki transfer yapısının yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırma yönünde düşük bir teşviği beraberinde getirdiği çeşitli uluslararası kuruluş raporlarında vurgulanmıştır. Bu transfer bağımlılığı iddiası düşük emlak vergisi tahsilat oranı ile de desteklenmektedir. Dağıtım kriterlerine bağımlılığı azaltıcı öneriler de eklenmiştir.

Genel transferin dağıtımına ilişkin geliştirilen yeni öneriler şu şekildedir: Genel Transfer Dağıtım Şekil 10'da I. Blok ve II. Blok'taki dağıtım kriterleri eskisi gibi sürecek; III. Blok Blok'ta dağıtılacak tutarın %60'ı bu Blok'un eski paylaşım kriterleri ile dağıtılacaktır. Kalan tutar ise İnsani Gelişme Endeksi, işsizlik, kadın istihdamı ve belediye performans puanı kriterlerine %25'er pay ayrılacak şekilde dağıtılacaktır.

İkinci öneri paketinde ise genel transfer için ayrılacak tutara ilişkin oranın %10'dan %12'ye yükseltilmesinin etkileri incelenmiştir. 2016 yılı gerçekleşme verileri üzerinde yapılan projeksiyonda oran artışının yerel yönetim gelirlerinde %6,41'lik artış sağladığı hesaplanmıştır. Bu değişiklik sonrası yerel yönetim gelirlerinin genel yönetim gelirlerine oranında da %1,65'lik bir artış sağlanmıştır. Yerel yönetim gelirlerindeki bu artışın tamamı koşulsuz olan genel transfer üzerinde yapıldığı için bu değişiklik yerel yönetimlerin harcama özerkliği üzerinde de olumlu etki sağlayacağı düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin harcamasında tamamen söz sahibi olduğu gelirler öz gelir ile genel transferlerdir. Değişiklik sonrası genel transfer artışı ile yerel yönetimlerin harcamasında tamamen söz sahibi olduğu oranın %51'den %54'e yükselmiş olacağı hesaplanmıştır.

Kosova'da yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ye oranı 2011 – 2016 yılları arasında ortalama %7,14 iken Avrupa Birliği'nde bu oran %11,40'tır. Yerel harcamaların genel yönetim harcamalarına oranı ise aynı yıllar itibariyle ortalama %25,58 düzeyindeyken Avrupa Birliği'nde bu oran %23,61 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran her ne kadar Avrupa Birliği ortalamasından yüksek görünse de yerel yönetimlerin harcama gücü, yerel yönetimlerin harcama politikalarına karar verme yetkisiyle birlikte incelenmelidir. Belediye harcamaları içinde eğitim harcaması %42'lik payla ilk sırada yer almaktadır. Eğitimi genel kamu hizmetleri ve sağlık harcamaları takip etmektedir. Bu sıralamada koruyucu sağlık ve halk sağlığı yetkilerinin ve üniversite hariç eğitimle ilgili bütün sorumluluğun belediyede olması etkilidir. Belediye gelirleri içinde transferlerin büyük

payı ve transferler içinde koşullu eğitim ve koşullu sağlık transferlerinin yarıyı geçen payları da bununla uyumlu görünmektedir. Koşullu transferlerin yüksekliği Kosova'da yerel yönetimlerin harcama özerkliğini de düşürmektedir. Kosova'da yerel harcamaların genel yönetim harcamalarına oranı değerlendirildiğinde nicel olarak AB ortalamasından yüksek çıksa da harcamalar büyük ölçüde merkezin belirlediği alanlarda yapıldığı için mali yerelleşmeyi nitel olarak olumsuz etkilemektedir. Yerel yönetimlerin harcama gücü daha önce de belirtildiği gibi sadece genel yönetim harcamaları içindeki yerel harcamaların payı olarak değil, yapacakları harcamalara karar verme ve düzenleme yetkilerine de bağlıdır. Dolayısıyla merkezi yönetimce belirlenen harcamalar yerel yönetimin harcama gücünü olumsuz etkilemektedir. Teorik çerçevede bahsedilen politika, bütçe, girdi, çıktı özerkliği ile izleme ve değerlendirme kavramları ile birlikte harcama gücü ele alınmalı ve yerel yönetimin harcaması üzerindeki kontrolünün derecesi tespit edilmelidir. Bu şekilde tespit etmeye çalıştığımız harcama gücü, yerel yönetim harcamalarının genel yönetim harcamalarındaki payına göre Kosova'da da görüldüğü gibi daha düşük gerçekleşebilmektedir. Bu çalışmanın hipotezi olarak belirlenen Kosova'da yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımına göre yetersiz olması ve buna dayanarak kaynak yapısının güçlendirilmesi gerekliliği yerine getirildiğinde harcama özerkliği de sağlanabilecektir.

Kosova'da yerel yönetim borçlanması ile ilgili mevzuat Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve literatürün genelindeki yerel yönetim borçlanması yaklaşımı ile uyumludur. Mevcut yasal düzenlemeler, yerel yönetim borçlanmalarının sermaye harcamaları için yapılmasını, borçlanmanın kur riski taşımamasını ve yıllık borç servisi ile öz gelir düzeyi oranı gibi kriterleri içermektedir. Bu haliyle hem mali yerelleşmenin bir görünümü olarak yerel yönetimlerin borçlanması mümkün kılınmış hem de ikinci kuşak teorilerde tehlikesi dile getirilen yumuşak bütçe kısıtı ile ilgili önlemler alınmış görünmektedir. Kosova'da

mali yerelleşmenin gelişimi açısından yerel yönetim borçlanması olgusu belediyelerin güçlü bir öz gelir yapısına kavuşmasından sonra gündeme getirilmelidir.

Mali yerelleşme iyi bir hesap verilebilirlik sistemi kurulması zorunluluğunu getirmektedir. Bir mali sistemde merkezi ya da yerel düzeydeki bütçenin erişilebilir olması ve bütçe gerçekleşmelerine ilişkin kamuoyuna raporlama yapılması, demokratik düzenlerde bugün vazgeçilmez olan saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamaktadır. Belediyelerin internet siteleri incelendiğinde hala periyodik rapor yayımlama yükümlülüklerini yerine getirmede eksiklikler olduğu görünmektedir. Bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen belediyelere yaptırım uygulanması bu noktada bir çözüm olabilecektir. Yaptırım uygulamasına geçilmesinden önce raporlama konusunda yetersiz olan ve yardıma ihtiyacı olan belediyeler için Yerel Yönetim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı işbirliği ile rehberlik hizmeti sunulabilir. Bununla birlikte mali yerelleşmenin etkinliğinin sağlanması ancak katılımcılıkla mümkün olabilmektedir. Katılımcılığın sağlanması için mahalle temsilciliklerinden başlayarak bütün paydaşları sürece dahil edecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ek olarak çeşitli kurumların koordinasyonu ile katılımcıların bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Böylece katılımcılık gerçek anlamda sonuçlarını verebilecektir.

Sonuç olarak Kosova belediyelerinin geniş rol ve sorumluluklarına karşın gelir ve harcama özerkliğinin düşük olduğu görülmektedir. Yerel gelir ve harcamaların genel yönetim gelir ve harcamalarına oranları Avrupa Birliği ortalamasına yakın görünse de yerel gelir ve harcama yapıları incelendiğinde merkeze yüksek düzeyde bağımlılık söz konusudur. Özellikle yerel gelirler içinde öz gelir payının artışı mali yerelleşmenin güçlendirilmesi için şarttır. Çalışmada sunulan öneriler doğrultusunda kaynak yapısının güçlendirilmesi harcama özerkliğini de arttıracaktır. Bunun yanında hesap verilebilirliğin

ve katılımcılığın güçlendirilmesine yönelik kurumsal önerilerin hayata geçirilmesi sağlıklı bir mali yerelleşme sürecini destekleyecektir.

KAYNAKÇA

AB 2009 Kosova İlerleme Raporu, (2009), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_study_en.pdf, (Erişim: 13.06.2018).

AB 2010 Kosova İlerleme Raporu, (2010), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/ks_rapport_2010_en.pdf, (Erişim: 13.06.2018).

AB 2018 Kosova Raporu, (2018), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf , (Erişim: 13.06.2018).

AB Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması İmzalanmasına Yönelik Fizibilite Çalışması Raporu, (2012), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf , (Erişim: 13.06.2018).

AFET, (2010), The Decentralization Process in Kosovo and The Creation of The New Municipalities: a Kosovo-Albanian and a Kosovo-Serb minority view", European Parlament, http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/observatoire-voisinage-europeen/briefing-note-kosovo-decentralisation-process-published.pdf, (Erişim: 24.03.2017).

AGİT, (2008), Relationships between Central and Local Authorities in Kosovo: Legal, Administrative and Fiscal Aspects, OSCE Mission in Kosovo.

AGİT, (2012), 2012 Budget Development Process in Kosovo Municipalities: An Assessment, OSCE Mission in Kosovo.

Aktar, Cengiz, (2014), **Ademimerkeziyet El Kitabı**, İstanbul, İletişim Yayınları.

Aragon, Fernando M., (2008), "The Flypaper Effect Revisited", Discussion Papers, STICERD, London School of Economics, http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp04.pdf, (Erişim: 22.12.2015).

Assoua, Kocra L., (2016), "Unpacking the Relationship between Decentralization and Regional Economic Integration in Sub-Sahara Africa: Towards an Analytical Framework for Regional Economic Governance", **WAI-ZEI Paper,** No:28, for European Integration Studies, Center.

Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf , (Erişm: 11.11.2016).

Avrupa Birliği, (2012), "Report on Public fnances in EMU", European Union, doi: 10.2765/18911.

Avrupa Birliği, (2014), **Division of Powers Between The European Union, Member States, Candidate and Some Potential Candidate Countries, and Local and Regional Authorities: Fiscal Decentralisation or Federalism,** EU publications, DOI: 10.2863/11797.

Avrupa Konseyi (Council of Europe), (2007), "Structure and Operation of Local and Regional democracy: Slovenia", Situation in 2007, Council of Europe Publishing.

Avrupa Konseyi Almanya Raporu, (2012), https://rm.coe.int/1680719e3b, (Erişim: 20.01.2017).

Bahl, Roy and Vazquez – Martinez, Jorge, (2006), "Sequencing Fiscal Decentralization", **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 3914, Washington, DC. http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/BahlMartinez-Vazquez.pdf, (Erişim: 13.10.2016).

Bahl, Roy, (1996), "Worldwide Trends in Fiscal Decentralization", https://pdfs.semanticscholar.org/63c6/6afe6b9709c29dfd602bf880a86396bfe88e.pdf , (Erişim: 19.03.2016).

Bahl, Roy, (1999), "Implementation Rules For Fiscal Decentralization", International Center for Public Policy Working Paper Series, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, https://pdfs.semanticscholar.org/307d/a4404ed5ce69af364315c8bd13bb59a29a53.pdf, (Erişim: 22.09.2016).

Bailey, Stephen J., (1999), **Local Goverment Economics - Principles and Practice,** London, Macmillan Press.

Bardhan, Pranab and Mookherjee, Dilip, (2000), "Capture and Governance at Local and National Levels", **The American Economic Review**, Vol. 90, No. 2, pp. 135-139.

Bardhan, Pranab, (2002), "Decentralization of Governance and Development",**Journal of Economic Perspectives**, Volume 16, Number 4, pp. 185–205.

Bator, M. Francis, (1958), "The Anatomy of Market Failure", **The Quarterly Journal of Economics**, Volume 72, Issue 3, pp. 351-379.

Beer-Toth, Krisztina, (2009), **Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary**, Doctoral Thesis, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg Switzerland, https://doc.rero.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf , (Erişim: 01.09.2017).

Belediyeler İçin Bütçe Genelgesi, (2015), https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/2639143F-3770-45C0-9EEF-25BCF4DDB2ED.pdf , (Erişim: 03.01.2017).

Besley, T., Coate, S., (2003), "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach", **Journal of Public Economics**, No. 87, pp. 2611-2637.

Bird, M. Richard, Vaillancourt, François, (1998), "Fiscal decentralization in developing countries: an overview", in **Fiscal Decentralization in Developing Countries**, (ed.) Richard M. Bird and François Vaillancourt, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-48.

Blöchliger, H. and J. Rabesona (2009), "The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 9, OECD Publishing.

Blöchliger, H. and Petzold, O., (2009a), "Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments?", **OECD Economics Department Working Papers**, No. 706, Paris, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/223111363085, (Erişim: 15.10.2016).

Blöchliger, H. and Petzold, O., (2009b), "Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation", **OECD Working Papers on Fiscal Federalism**, No. 10, Paris, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5k97b10vvbnw-en , (Erişim: 15.10.2016).

Blöchliger, H., (2013a), "Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14, OECD Publishing.

Blöchliger, H., (2013a), "Decentralisation and Economic Growth - Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14, OECD Publishing.

Blöchliger, H., (2013b), "Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database", in **Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies**, (ed.) Jungum Kim, Jorgen Lotz and Hansjörg Blöchliger, OECD/ Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, pp. 15-35. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/measuring-fiscal-decentralisation_9789264174849-en#page3, (Erişim: 11.06.2017).

Blöchliger, Hansjörg, and Charbit, Claire, (2008), "Fiscal Equalisation", OECD Economic Studies No. 44, 2008/1.

Blume, Lorenz and Voigt, Stefan, (2008), "Federalism and Decentralization: A Critical Survey of Frequently Used Indicators", Working Paper, Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 21, http://www.urbanpro.co/wp-content/uploads/2017/04/Federalism-and-decentralization-a-critical-survey-of-frequently-used-indicators.pdf, (Erişim: 23.01.2017).

Boex, Jameson, Heredia-Ortíz, Eunice, Martínez-Vázquez, Jorge, Timofeev, Andrey and Yao, Guevera, (2006), Fighting Poverty through Fiscal Decentralization, United States Agency for International Development (USAID) Report, Washington, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADH105.pdf, (Erişim: 13.10.2016).

Boschmann, Nina, (2009), "Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation", Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization DPWG-LGD, Berlin, http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf, (Erişim: 08.01.2016).

Brennan, G., Buchanan, J. M., (1980), **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, Cambridge, Cambridge University Press.

Buchanan, J. M., (1965), "An Economic Theory of Clubs", **Economica**, New Series, Vol. 32, No. 125, pp. 1-14.

Bülbül, Duran, (2013), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri", **International Anatolia Academic Online Journal / Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, s. 48 – 69.

Casella, Alessandra and Frey, Bruno, (1992), "Federalism and clubs: Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions", **European Economic Review,** 36, pp. 639-646.

Dafflon, Bernard, (2007), "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs", in **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice,** (ed.) Robin Boadway and Anwar Shah, World Bank, Washington, DC, pp. 361 - 396.

Davey, Kenneth, (2003), "Fiscal Decentralisation" http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017650.pdf , (Erişim: 15.09.2016).

Davoodi, Hamid and Zou, Heng-fu, (1998), "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study", **Journal of Urban Economics**, Vol. 43, issue 2, pp. 244-257.

De Mello, Luiz R., (2000), "Fiscal Decentralization an Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis", **World Development,** Vol. 28, Issue 2, pp. 365-380.

De Mello, Luiz R., (2001), "Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments", **Public Finance Review**, Vol. 29, pp. 108-138.

Durkal, Müzeyyen Eroğlu, Akbey, Ferhat (2016), "Bütçe Hukukunda Bir Tartışma: Sayıştay'ın Performans Denetimleri Yerindelik Denetimi Sayılır Mı?" İÜHFM C. LXXIV, Sayı 1, s. 7 – 52.

Ebel, Robert D. and Yılmaz, Serdar, (2002), "On The Measurement And Impact Of Fiscal Decentralization", **Policy Research Working Paper 2809,** World Bank Institute.

Edwards, Meredith, Halligan, John, Horrigan, Bryan and Nicoll, Geofrey, (2012), **Public Sector Governance in Australia,** Canberra, ANU Press.

Engineer, Merwan, (1990), "Brennan and Buchanan's Leviathan Models", **The Social Science Journal**, Volume 27, Number 4, pp. 419-433.

European Commission, (2016), **Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development Through A Territorial Approach**, Tools and Methods Series, Reference Document No 23, Luxembourg: Publications Ofce of the European Union, ISSN 1977-6411.

Fedelino, A., Smoke, P., (2013), "Bridging Public Financial Management and Fiscal Decentralization Reforms", in **Public Financial Management and Its Emerging Architecture,** (ed.) Marco Cangiano, Teresa Curristine and Michel Lazare, Washington, D.C., International Monetary Fund, pp. 363 – 388.

Feruglio, Nicolletta and Anderson, Dallas, (2008), "Overview of Fiscal Decentralization", In **Fiscal Decentralization Handbook,** (ed.) Nicolletta Feruglio and Dallas Anderson, Chapter 1. United Nations Development Program, Bratislava Regional Center.

GAP Institute, (2014), "Budgeting Practices in Six Municipalities in Kosovo" http://www.institutigap.org/documents/59395_Local_Budgeting_Practices_in_Six_Municipalities_in_Kosovo_final.pdf, (Erişim: 16.05.2017).

Gözler, Kemal, (2007), **Devletin Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.

Güler, Birgül Ayman, (1998), **Yerel Yönetimler - Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 2. Baskı, Ankara, TODAİE Yayını.

Gürkan, Ceyhun ve Karahanoğulları, Yiğit, (2013), "Vergi Devletine Kuramsal Yaklaşımlar"**, Maliye Dergisi**, Sayı: 165, s. 1-26.

HELVETAS, (2011), 17 Ways To Increase Your Property Tax Revenues: A Guide For Local Governments in Kosovo , http://helvetas-ks.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/Eng_-_17_Ways_to_Increase_your_Property_Tax_Revenues.pdf , (Erişim: 21.02.2018).

HELVETAS, (2012), Analysis and Forecasting for Own Source Revenues in Municipality of Shterpce/Strpce , http://helvetas-ks.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/Shterpce-Strpce-OSR-Analysis-Report.pdf , (Erişim: 20.04.2018).

HELVETAS, (2014), Performance Based Grant System: A Guide for Municipalities, http://helvetas-ks.org/demos/wp-content/uploads/2014/06/Performance_eng_SFS_.pdf, (Erişim: 08.03.2018).

HELVETAS, (2016), Handbook for Municipal Assembly Members, http://helvetas-ks.org/demos/wp-content/uploads/2014/06/doracaku_eng_sfs_01-FRR.pdf, (Erişim: 22.01.2017).

Hunt, E. K., (2005), **İktisadi Düşünce Tarihi**, Çev.: Müfit Günay, Ankara, Dost Kitabevi Yayınları.

IMF, (2013), "Republic of Kosovo: Financial System Stability Assessment" IMF Country Report No. 13/99, Washington, D.C,.International Monetary Fund Publication Services.

IMF, (2016), “Republic of Kosovo, Technical Assistance Report - Public Investment Management Assessment”, IMF Country Report No. 16/100, Washington, D.C,.International Monetary Fund Publication Services.

IMF, (2017), “Republic Of Kosovo Second and Third Reviews Under the Stand-By Arrangement, and Request For Program Extension” IMF Country Report No. 17/68, Washington, D.C,.International Monetary Fund Publication Services.

IMF, (2018), “Republic of Kosovo 2017 Article IV Consultation” IMF Country Report No. 18/30, Washington, D.C,.International Monetary Fund Publication Services.

International Monetary Fund (IMF), (2001), **IMF Government Finance Statistics Manual 2001**, Washington, https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/, (Erişim: 13.10.2016).

Ivanyna, Maksym and Shah, Anwar, (2012), “How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization”, **Policy Research Working Paper**, No. 6138, World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11969, (Erişim: 03.11.2016).

Jokela, Juha, (2014), “Multi-speed Europe? Differentiated Integration in the External Relations of the European Union” The Finnish Institute of International Affairs, Finland.

Kauzya, John-Mary, (2007), “Political Decentralization In Africa: Experiences Of Uganda, Rwanda, And South Africa”, Discussion Paper, New York: UNDESA, United Nations http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028411.pdf, (Erişim:13.10.2016).

Kee, James Edwin, (2004), “Fiscal Decentralization: Theory as Reform,” in **Financial Management Theory in the Public Sector**, (ed.) Aman Khan and W. Bartley Hildreth, Westport, CT: Praegers,

http://www.gwu.edu/~clai/working_papers/James%20Kee%20Fiscal%20Decentralization%20paper%202003.pdf, (Erişim: 15.09.2016).

Keleş, Ruşen, (1995), "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, s. 3-14.

Keleş, Ruşen, (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 3. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi.

Kesik, Ahmet, (2005), "Yönetimler Arası Mali İlişkiler Ve Türkiye Uygulaması", **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,** 10, s. 75-103.

Khemani, S., (2006), "Can Delegation Promote Fiscal Discipline in a Federation? Evidence from Fiscal Performance in the Indian States", Conference Background Paper. Columbia University: Initiative for Policy Dialogue, http://policydialogue.org/files/events/background-materials/Khemani_Delegation_Promote_Fiscal_Discipline_in_a_Federation.pdf, (Erişim: 15.09.2016).

Kim, Junghun, (2013), "Measurement of decentralisation: How should we categorise tax sharing?", in **Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies**, (ed.) Jungum Kim, Jorgen Lotz and Hansjörg Blöchliger, OECD/ Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, pp. 47-60.

Kosova Belediyeler Birliği, Association of Kosovo Municipalities, (2011), **Local Governance Handbook**, http://komunat-ks.net/publikimet/?lang=en&did=209 , (Erişim: 18.11.2016).

Kosova Cumhuriyeti'inde Yerelleşmenin Uygulanmasına İlişkin İlerleme Raporu, (2012), (Ministry of Local Government Administration), Progress Report On

Implementation of Decentralization in The Republic of Kosovo. http://mapl.rks-gov.net/Raporte.aspx, (Erişim: 18.04.2017).

Kosova İstatistik Ajansı http://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics (Erişim: 14.01.2017).

Kosova Maliye Bakanlığı, https://mf.rks-gov.net/

Kosova Merkez Bankası (Central Bank of the Republic of Kosovo), (2013), "Remittances To Kosovo: An Analysis of the Methods of Transfer", Kosovo.

Kosova Yerel Yönetim Bakanlığı Raporu (Ministry of Local Government Administration of Kosovo), (2015), "Local Governance in Kosovo and Principles of the European Charter for Local Selfgovernment: Comparative Aspects", Pristina.

Krugman, Paul, (2004), "The "New" Economic Geography: Where Are We?", https://notendur.hi.is/ajonsson/kennsla2008/krug_summary.pdf, (Erişim: 06.05.2018).

Kulesza, Michal, Sześcilo, Dawid, (2012), "Local Government in Poland" in **Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**, (ed.) Angel-Manuel Moreno, National Institute of Public Administration, Spain, pp. 485 - 504.

Lessmann, Christian, (2011), "Regional Inequality and Decentralization - An Empirical Analysis", **CESifo Working Paper Series 3568**, CESifo Group Munich.

Litvack, J, Seddon, J, (2000), **Decentralization Briefing Notes**, World Bank Institue, Washington, **WBI Working Press** in Collaboration with PREM Network.

Lockwood, Ben, (2002), "Distributive Politics and the Benefits of Decentralisation", **Review of Economic Studies**, Vol. 69, No. 2, pp. 313-337.

Maliye Bakanlığı, (2011), "Internal Audit Manual – Part I: Management of Internal Audit Activities",https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/12063DE3-4ED5-49CB-B79D-456121369066.pdf , (Erişim: 14.05.2017).

Maliye Bakanlığı, (2016), "Maliye Bakanlığı 2017 Bütçe Kanunu", https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/319C5CEF-38CF-4E34-A1F3-A581FC1DE627.pdf , (Erişim: 27.05.2017).

Milligan, K. and Smart, M., (2016), "An estimable model of income redistribution in a federation: Musgrave meets Oates", University of Toronto Working Paper. http://homes.chass.utoronto.ca/~msmart/oxford-v2.2.pdf , (Erişim: 25.09.2017).

Ministry of Finance, (2011), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Public Financal Management Assessment - Local Government Level Report, https://mf.rks-gov.net/page.aspx?id=2,35 , (Erişim: 18.05.2017).

Mutluer, M. Kamil ve Öner, Erdoğan, (2009), **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

NALAS, (2016), "Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2014" Network of Associations of Local Authorities of South East Europe Report Fifth Edition. http://www.nalas.eu/Publications/Books/2016_FD_Report, (Erişim: 03.01.2017).

NALAS, (2017), "Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2015" Network of Associations of Local Authorities of South East Europe Report Sixth Edition. http://www.nalas.eu/Publications/Books/FD_Rep_2017 , (Erişim: 15.06.2018).

North, Douglass C., (2002), **Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,** İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Oates, E. Wallace, (1972), **Fiscal Federalism**, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, E. Wallace, (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", **Journal of Economic Literature**, Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.

Oates, E. Wallace, (2005), "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", **International Tax and Public Finance**, Volume 12, Issue 4, pp. 349–373.

Oates, E. Wallace, (2008), "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", **National Tax Journal**, Vol. LXI, No. 2, pp. 313-334.

OECD, (1999), Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies No.1, OECD Publications Service, France.

OECD, (2001), "Fiscal Design Across Levels of Government - Year 2000 Surveys, Country Report: Poland" Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Centre on Tax Policy and Administration, (Erişim: 24.02.2017).

OECD, (2011), "OECD Territorial Reviews: Slovenia", OECD Publishing. ISBN 978-92-64-12058-7.

OECD, (2015), Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, (brochure), Paris, http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en, (Erişim: 22.01.2017).

Olson, M., (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", **American Economic Review**, No: 59, pp. 479–487.

Pevcin, Primoz, (2012), "Local Government in Slovenia: Structure, Size and Expenditures" **Croatian and Comparative Public Administration** HKJU – CCPA, Vol. 12., No. 3, pp. 705–724.

Porcelli, Francesco, (2009), "Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government. A Brief Literature Review", Department of Economics - University of Warwick (UK),

https://pdfs.semanticscholar.org/d01a/c890a7038b77f9527c9c052491697acf429b.pdf , (Erişim: 01.09.2016).

Qian, Yingyi and Weingast, Barry R., (1997), "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", **Journal Of Economic Perspectives**, Vol. 11, No. 4, pp. 83-92.

Raffaelli, Rosa, (2017), The Principle of Subsidiarity, EU Fact Sheets http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf , (Erişm: 15.11.2017).

Rodden, J., Wibbels, E., (2002), "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multi-tiered Systems", **World Politics**, 54, pp. 494-531.

Rondinelli, Dennis A. and Cheema, G. Shabbir, (2007), "From Government Decentralization to Decentralized Governance", in **Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices,** (ed.) G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, Ash Instiute for Democratic Governance and Innovation, Washington D.C., Harvard University, Brookings Institution Press, pp. 1-20.

Rondinelli, Dennis, (2000), "What is Decentralization?", in **Decentralization Briefing Notes,** (ed.) Jennie Litvack and Jessica Seddon, World Bank Institue, Washington, **WBI Working Press** in Collaboration with PREM Network, pp. 2-5.

Rudi, Jeta, (2014), "Remittances and Labor Supply: The Case of Kosovo" http://paa2015.princeton.edu/papers/150522 , (Erişim: 05.06.2018).

Sacchi, A., Salotti, S., (2014), "The asymmetric nature of fiscal decentralization: Theory and practice" MPRA Paper No. 54506, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/54506/, (Erişim: 03.02.2017).

Sandler, Todd and Tschirhart, John T., (1980), "The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey", **Journal of Economic Literature**, Vol. 18, No. 4, pp. 1481-1521.

Sauer, Adam, (2013), "The System of the Local Self Governments in Poland", Association for International Affairs, Research Paper 6/2013, https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf, (Erişim: 24.02.2017).

Schneider, Aaron, (2003), "Who Gets What from Whom? The Impact of Decentralization on Tax capacity and Pro-Poor Policy"**,** IDS Working Paper 179, Institute of Development Studies, France.

Schultze-Kraft, Marcus, (2013), "Decentralization and Peace-building in Kosovo: Is there a Role for Social Accountability?", Providing Support to SDC's Democratization, Decentralization and Local Governance Network, Institute of Development Studies.

SDC, (2012), Swiss Cooperation Strategy Kosovo 2013-2016, Federal Department of Foreign Affairs, Swiss Agency for Development and Cooperation, Bern.

Seabright, Paul, (1996), Accountability and Decentralization: An Incomplete Contracts Model, **European Economic Review**, 40, pp. 61-89.

Shah Anwar and Sana, Shah, (2006), "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", in **Local Governance in Developing Countries**, (ed.) Anwar Shah, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington, DC: World Bank, pp. 1-46.

Shah, A., (2007), "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", in **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice,** (ed.) Robin Boadway and Anwar Shah, World Bank, Washington, DC, pp. 1-54.

Shah, Anwar, (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", **Policy and Research Series,** No. 23, ISSN 1013−3429, Washington, DC: World Bank.

Shah, Anwar, (2000), "Expenditure Assignment", in **Decentralization Briefing Notes,** (ed.) Jennie Litvack and Jessica Seddon, World Bank Institue, Washington, **WBI Working Press** in Collaboration with PREM Network, pp.19-22.

Sharma, Chanchal Kumar, (2006), "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes", **The Indian Journal of Political Science**, No. 1, Vol. LXVII, pp. 49-64.

Sharma, Chanchal Kumar, (2007), "Rescuing the Concept of Vertical Fiscal Imbalance" MPRA Paper No. 39343, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39343/ , (Erişim: 15.09.2016).

SIDA, (2016), Sida Decentralised Evaluation 2016:12, https://www.sida.se/publications , (Erişim:12.04.2018).

Singh, Raju and Plekhanov, Alexander, (2005), "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence", **IMF Working Paper**, WP/05/54, Fiscal Affairs Department, http://web.worldbank.org/archive/website01021/WEB/IMAGES/WP0554.PDF, (Erişim: 12.07.2016).

Singh, S. K., (2015), **Public Finance in Theory and Practice**, Ninth Revised Edition, New Delhi, S. Chand Publishing.

Stegarescu, Dan, (2004), "Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends", ZEW Discussion Paper, No. 04-74, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim.

Stegarescu, Dan, (2004a), "Economic Integration and Fiscal Decentralization: Evidence from OECD Countries", **ZEW Discussion Papers**, No. 04-86, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Stegarescu, Dan, (2009), "The Effects of Economic and Political Integration on Fiscal Decentralization: Evidence from OECD Countries" **Canadian Journal of Economics**, No. 42, pp. 694 - 718.

Steszewski, Mikolaj, (2009), "Intergovernmental Transfers in Poland", Paper for the Copenhagen Workshop, https://english.oim.dk/media/14263/miko%C5%82aj-st%C4%99szewski.pdf , (Erişim: 20.02.2017).

TESEV, (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri**, İstanbul, Tesev Yayınları.

Tiebout, Charles M., (1956), "A Pure Theory Of Local Expenditures", **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.

Tommasi, M., Weinschelbaum, F., (2007), "Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis", **Journal of Public Economic Theory**, vol. 9 (2), pp. 369–389.

Tortop, Nuri, (1991), **Mahalli İdareler**, 4. Baskı, Ankara, TODAİE Yayını.

Trojanek, Maria, (2010), "Sources of Municipal Incomes in Poland – Current State", **Journal of International Studies,** Vol. 3, No 1, 2010, pp. 9-17.

Turala, Maciej, (2015), "Equalization of territorial units' incomes – A case study of Poland", **Research Papers of Wroclaw University Of Economics,** No. 394, pp. 187 – 195.

Turnbull, Geoffrey K., (1998), "The Overspending and Flypaper Effects of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence", **Journal of Urban Economics**, Vol. 44, pp. 1-26.

Tyrbedari, Semra A., (2006), "Euroisation Outside Euro-Zone: Assets and Challenges the Experience of Kosovo", Working Paper No. 2, Banking and Payments Authority of Kosovo.

Ukrimeraj, Rozafa, (2011), Implementation of Kosovo's Action Plan on Decentralization, American University of Kosovo in partnership with Rochester Institute of Technology.

UNDP, (1997), "Reconceptualising Governance", Discussion Paper 2, New York, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme.

UNDP, (1999), "Decentralization: A Sampling of Definitions", Working Paper, Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, United Nations Development Programme.

UNDP, (2014), Kosovo Human Development Report 2014: Migration as A Force for Development, http://hdr.undp.org/sites/default/files/khdr2014english.pdf, (Erişim: 01.03.2018).

UNDP, (2016), "Kosovo Human Development Report 2016: Making The Labour Market Work For Women and Youth" http://hdr.undp.org/en/content/kosovo-human-development-report-2016 , (Erişim: 19.04.2018).

Uzun, Turgay ve Kurt, Hüseyin, (2002), "Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde, (ed.) Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, İstanbul, Alfa Yayınları, s. 73-98.

Vaillancourt, F., Yılmaz, S., Dafflon, B., (2012) "State and Local Government Finance: Why It Matters", in **The Oxford Handbook of State and Local Government Finance,** (ed.) Robert D. Ebel and John E. Petersen, New York, Oxford University Press, pp.105-136.

Varcan, Nezih ve Nadaroğlu, Halil, (2005), **Yerel Yönetimler**, No:1650, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını.

Vo, D. Hong, (2010), "The Economics of Fiscal Decentralization", **Journal of Economic Surveys**, Vol. 24, No. 4, pp. 657–679.

W/Almanya Maliye Bakanlığı, (2017), "The Federal Financial Equalisation System in Germany" https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Eng-Der-Bundesstaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=1 , (Erişim: 20.01.2017).

W/Avrupa Birliği, (2018), https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/regional-integration_en, (Erişim: 06.05.2018).

W/Avrupa Birliği, (2018a), http://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm, (Erişim: 12.06.2018).

W/EULEX, (2018), http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16 , (Erişim: 12.06.2018).

W/Eurostat, (2017), Eurostat Database, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database. (Erişim: 22.01.2017).

W/OECD Almanya, (2016) http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf, (Erişim: 20.01.2017).

W/OECD, (2017), OECD Fiscal Decentralisation Database http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm (Erişim: 22.01.2017).

W/OECD, (2017a), https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Slovenia.pdf , (Erişim: 25.02.2017).

W/Slovenya Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Bakanlığı, (2017), http://www.mju.gov.si/en/local_self_government/slovene_municipalities_in_numbers/ , (Erişim: 16.03.2017).

W/Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı, (2017), https://mapl.rks-gov.net/en/ballina-2/ , (Erişim: 16.04.2017).

Weingast, Barry R., (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth", **Journal of Law Economics and Organization**, Vol. 11, pp. 1-31.

Weingast, Barry R., (2007), Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development, Washington, DC: United States Agency for International Development, https://web.stanford.edu/~jrodden/weingast.pdf, (Erişim: 16.05.2016).

World Bank, (1999), Decentralizing Borrowing Powers, PREM Notes Public Sector, No. 15, Washington, DC.

World Bank, (2000), **World Development Report 1999-2000: Entering the 21st Century**, New York, Oxford University Press.

World Bank, (2010), Kosovo Public Expenditure Review, Report No. 53709-XK, http://documents.worldbank.org/curated/en/252491468047082839/Kosovo-Public-expenditure-review, (Erişim: 03.11.2016).

World Bank, (2010a), **How-To Note: A Framework to Assess Administrative Decentralization,** Social Development Notes, No. 129, World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11087, (Erişim: 27.09.2016).

World Bank, (2014), Kosovo Public Finance Review: Fiscal Policies for a Young Nation, Report No: ACS9351.

World Bank, (2016), Country Program Snapshot, The World Bank in Kosovo.

World Bank, (2018), Western Balkans Labor Market Trends 2018, https://www.seejobsgateway.net/ , (Erişim: 05.06.2018).

Yerel Yönetimler İdaresi Bakanlığı, (2015), Belediyelerin Öz kaynak Gelirlerinin Analizi Raporu, Pristina.

Yılmaz, H. Hakan, Uslu, Aydemir, İtibar, (2018), "Yerel Yönetimlerde Katılımcılık: Kent Konseylerinin Rolü ve Bir Yapılandırma Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 27, Sayı 1, s. 113-145.

Yılmaz, H. Hakan, (2015), "Belediye Gelirlerinin Mali Özerklik Bağlamında Değerlendirilmesi", **Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 807-808.

Yılmaz, H. Hakan, Biçer, M., (2010), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, s. 201-225.

Yılmaz, H. Hakan, Emil, M. Ferhat ve Kerimoğlu, Baki, (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Ankara, Mali Hizmetler Derneği Yayını.

Yılmaz, H. Hakan, Emil, M. Ferhat ve Kerimoğlu, Baki, (2017), **Yerel Yönetimler Maliyesi Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi**, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, PYB Yayını.

Zejna, Isuf, (2017), Development of Tourism Through Effective Policies and Legislations, Democracy for Development Institute Series: Public Interest, No. 10, Pristina.

ÖZET

Bütüç, Eda, Yerel Yönetimlerde Mali Yerelleşme ve Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kosova Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ, 199 s.

Bu çalışma Kosova'da yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin, yönetimlerarası rol ve sorumluluk paylaşımına göre yetersiz olduğu hipotezine dayanmaktadır. Literatürde Kosova yerelleşmesi üzerine yapılan çalışmalar genellikle yerelleşmenin etnik sorunları gidererek politik sürdürülebilirliği sağlama amacı üzerine kurgulanmıştır. Ancak Kosova için yerelleşmenin mali boyutunun kapsamlı şekilde ele alınması yerelleşme sürecinin güçlü bir temele dayanmasını sağlarken, AB üyelik sürecinin bir bileşeni olarak da önem taşımaktadır. Çalışmada literatürdeki mali yerelleşme kuramları ve uluslararası kabul gören ilkeler çerçevesinin yanında Avrupa Birliği ülke uygulamalarından faydalanılarak Kosova'da mali yerelleşmenin kaynak yönünden güçlendirilmesi için ülkenin siyasi, ekonomik, toplumsal yapısı ile uyumlu öneriler sunulmaya çalışılacaktır.

Bu doğrultuda, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin rol ve sorumluluk paylaşımına uygun şekilde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması, gelir paylaşım modelinin revize edilmesi, transferler ve borçlanma konularında öneriler sunulmaktadır. Bu önerilerde dikey ve yatay eşitlik amacı göz önünde bulundurulmaktadır. Bunun yanında mali yerelleşmeyi güçlendirecek kurumsal öneriler ortaya konmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Mali Yerelleşme, Kosova'da Mali Yerelleşme, Dikey Eşitsizlik, Yatay Eşitsizlik, Gelir Paylaşımı

ABSTRACT

Bütüç, Eda, Fiscal Decentralization in Local Governments: Case of Kosovo in The European Union Harmonisation Process, Master's Thesis, Advisor: Prof. H. Hakan YILMAZ, PhD, 199 p.

This study is based on the hypothesis that the fiscal management capacities of local governments in Kosovo are inadequate in comparison with the intergovernmental roles and sharing of responsibility. Studies on decentralization in Kosovo are generally based on the aim of decentralization to address ethnic problems and to achieve political sustainability. However, comprehensive consideration of the fiscal dimension of decentralization in Kosovo is important as it is a component of the EU accession process, while it ensures that the decentralization process is based on a strong foundation. This study seeks to provide recommendations in line with the political, economic and social structure of Kosovo in order to strengthen the fiscal decentralization in the country with regard to resources, by using the fiscal decentralization theories and internationally accepted principles as well as European Union country practices.

Accordingly, recommendations on increasing the income of the local governments in accordance with the appropriate share of roles and responsibilities with the central governments, revision of the revenue sharing model, and transfers and borrowing issues are presented. Vertical and horizontal equality is considered in these recommendations. In addition, institutional recommendations to strengthen fiscal decentralization are set forth.

Keywords: Local Governments, Fiscal Decentralization, Fiscal Decentralization in Kosovo, Vertical Inequality, Horizontal Inequality, Revenue Sharing