

YEREL YÖNETİMLER: HARCAMA SORUMLULUĞU, YATAY-DİKEY EŞİTSİZLİK

Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Yerelleşme - Mali Yerelleşme

- Yerelleşme, daha fazla görev ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredilmesidir.
- Mali yerelleşme ise yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesidir.

MALİ YERELLEŞME

Mali Yerelleşme

Mali yerelleşme yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesi olarak tanımladığımızda:

Mali işlemlerin yerelleşmesi:

1) Harcamalar,

2) Gelirler

açısından söz konusu olabilir.

Ampirik amaçlarla mali yerelleşme sırasıyla şu iki şekilde ölçülebilir:

Mali Yerelleşme

1. Herhangi bir yerel birimdeki (belediye, il özel idaresi gibi) harcamaların o yerel birimin bulunduğu il veya bölgedeki toplam kamu harcamalarına oranı,

$$MY_H = \sum \uparrow YKH / \sum \uparrow TKH$$

2. Herhangi bir yerel birimde yerel olarak toplanan gelirlerin o il veya bölgede toplanan kamu gelirlerine oranı.

$$MY_G = \sum \uparrow YKG / \sum \uparrow TKG$$

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün kanunun koyduğu sınırlar içinde belirlenecek yerel vergi ve harçlardan sağlanması;
- yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak sağlamaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesi ve esneklik taşıması;
- mali bakımdan zayıf olan yerel yönetim birimlerinin desteklenmesi;
- potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınması;
- bu yöntemler ve önlemlerin, yerel yönetim birimlerinin kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmaması;
- yapılan hibe ve transferlerin belli bir şarta bağlanarak, yerel yönetimlerin özgürlük alanlarının kısıtlanmaması

MALİ YERELLEŞMENİN DEZAVANTAJLARI

(Prudhomme, 1994), (Bird, 1994) ve (Oates, 1994)

- ❖ Yetersiz Bilgi Durumu:
- ❖ Yolsuzluk:
- ❖ Yerel Bürokrasinin Kalitesi:
- ❖ Teknolojik Deęişim ve Artan Mobilite:
- ❖ Kamu Harcama Yönetim Sistemleri

Yerelleşmenin Dezavantajları Veya Merkezileşmenin Avantajları (Boadway, Roberts ve Shah, 1994; 20)

- ❑ Yerel Bölgelerarası Yayılma Etkisi
- ❑ Ölçek ekonomileri:
- ❑ Harcamaların uyumu:
- ❑ Merkezi yönetimin adalet sorumluluğu:

MALİ YERELLEŞMENİN ÖLÇÜMÜNDE MALİ ÖZERKLİK ÖLÇÜTLERİ

Yerel Yönetimlerin Harcama Gücü

- **Politika özerkliği:** temel politika amaçları ve hizmet sunumunun ana konularında
- **Bütçe Özerkliği:** bütçeleri üzerinde kontrol, Mali kuralların bulunup bulunmadığı
- **Girdi Özerkliği:** personel yönetimi, maaş gibi konularda ve diğer hizmet girdileri
- **Çıktı Özerkliği:** sunulan hizmetlerin nicelik ve nitelik açısından standartları
- **İzleme ve Değerlendirme:** sundukları hizmetleri değerlendirme karşılaştırma gibi konulardaki kontrolü

Yerel Yönetimlerin Vergileme Gücü :

Vergi Özerkliği:kendi gelir kaynakları üzerinde serbesti:vergi koyma,vergiyi kaldırma,vergi oranını belirleme, matrahı belirleme, istisna-muafiyet

İdarelerarası Transferler: (Charbit,2009: 5)

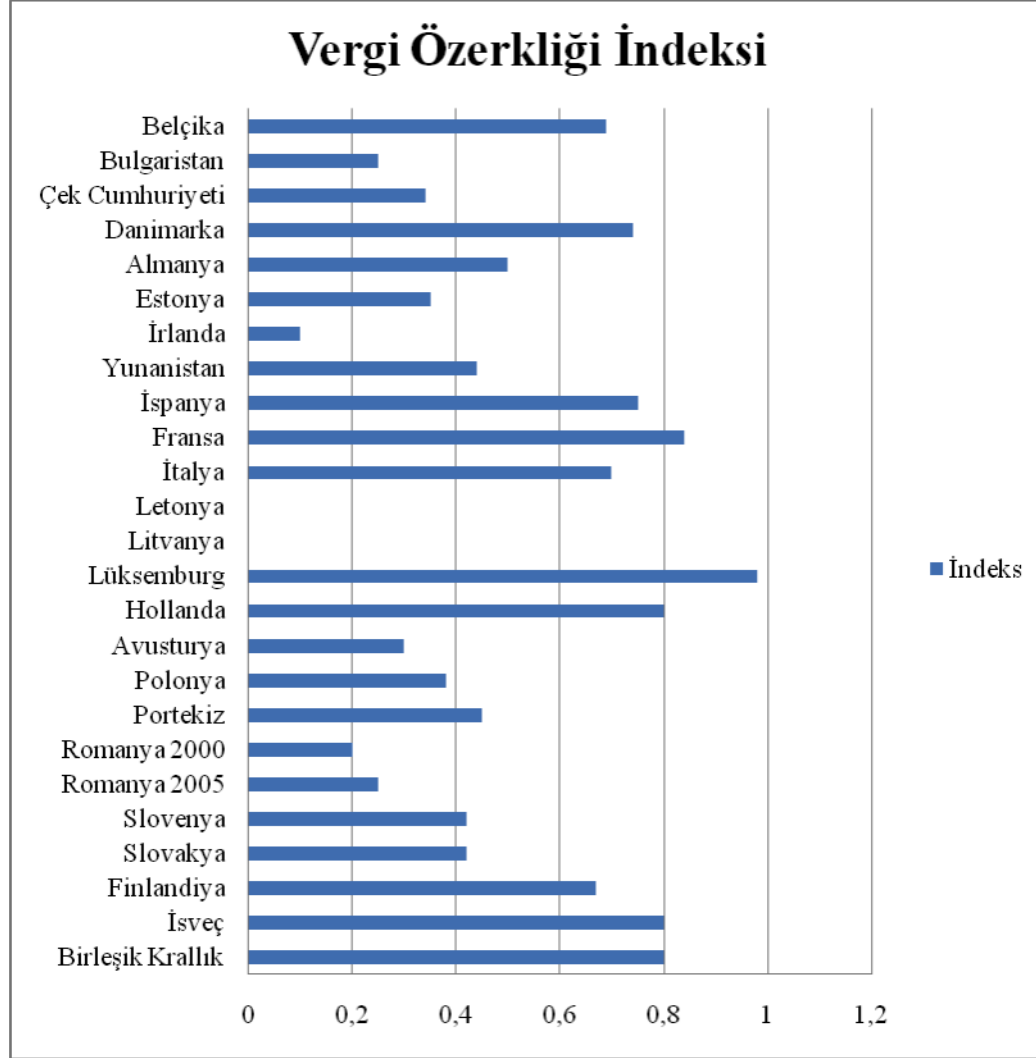
dışsallıkları içselleştirmek, bölgelerarası eşitsizliği gidermek, vergi toplamada ölçek ekonomisi yakalamak amacıyla kullanılmalı

Tablo 1: Gelir Yapısına Bağlı Mali Özerklik Derecesi

| | | | |
|--|---|---|--|
| Y ü k s e k Ö z e r k l i k | Yerel vergiler | Yerel yönetimler vergi oran ve matrahını belirlemektedir. | D ü ş ü k Ö z e r k l i k |
| | Ek vergi ve ek oran belirleme yoluyla sağlanan gelirler | Vergi matrahını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, yerel yönetimlerin oran belirleme yetkisi vardır. | |
| | Vergi dışı gelirler | Yerel hizmetler karşılığı alınacak ücret tutarlarını yerel yönetimler belirlemektedir. | |
| | Paylaşılan gelirler | Vergi matrahı ve oranını merkezi yönetim belirlemekle birlikte, paylaşımında uygulanan yöntemlere bağlı olarak yerel yönetimler mali kapasitelerini artırarak paylaşım sonrası alacakları payları etkileyebilmektedirler. | |
| | Genel amaçlı yardımlar | Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar herhangi bir koşula bağlı olmadığından, yerel yönetimler bu yardımları serbestçe kullanabilirler. | |
| | Özel amaçlı yardımlar | Merkezi yönetim ya yerel yönetimlerin yaptıkları belirli harcamalarla orantılı olarak ya da belirli amaçlarla yerel yönetimlere yardımda bulunduğu için aktarılan kaynağın nerede kullanılacağına yerel yönetimler değil merkezi yönetim karar vermektedir. | |

(Owens ve Panella; 1991)

Grafik 1: AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Vergi Özerkliği



Kaynak: (Alexandru, Roxana ve Oana, 2011 sf:373)

Yerel Yönetimlerde Harcama Sorumluluğu

Yerel yönetimlerin özerkliğinin bir boyutu da geniş ölçüde hangi harcamaları yapacakları konusunda sahip oldukları serbestiye bağlıdır.

Federal yapılarda yerel yönetimlerin anayasa ile sağlanmış özerk yapıları nedeni ile harcamaların önemli bir bölümü yerel düzeyde yapılırken, üniter devlet yapılarında yerel yönetimlerin yapacağı harcamalar merkezin denetimine ve isteğine daha bir tabi kılınmıştır.

Merkez ile yerel arasındaki harcama sorumluluklarının dağılımı net olarak yapılmadığı sürece, hem hesap verilebilirlik hem de yetki ve görev dağılımdan kaynaklanan dağınlık sorunu

Yerel Yönetimlerde Gelir Toplama Sorumluluğu

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelirlerin kim tarafından toplanması gerektiği konusu, mali yerelleşme tartışmalarının odağında yer almaktadır.

- a. Gelir Toplama Fonksiyonu ve İç Pazarın Etkin Çalışması
- b. Gelir Toplama Sorumluluğu ve Adalet
- c. İdari Maliyetler
- d. Mali İhtiyaç
- e. Bu ilkelerin bir arada tutulabilmesi

Gelir paylaşımı

Yerel Yönetimlerin Vergi Koyma yetkisinin verilmesi

Gelir Paylaşım Sistemleri

Kaynak paylaşım sistemlerinde, merkezden yerele muhtelif kamu gelirlerinden kaynak aktarılması şeklinde de tarif edebileceğimiz gelir paylaşım sistemleri, dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermede önemli bir role sahiptir.

- Transfer sisteminin, yatay ve dikey eşitliği sağlamaya yönelik bir amacının olması gerekir.
- Transfer sisteminin saydam, açık ve anlaşılabilir olması gerekir.
- Transfer sistemi istikrarlı, önceden tahmin edilebilir ve düzenli olarak işleyebilir olmalıdır.

Gelir Paylaşım Sistemleri

- Transfer sisteminin farklı yönetim seviyeleri arasında dikey eşitsizlikleri ve yatay bölgesel farklılıkları eşitlemeye yönelik bir mekanizmaya/paylaştırma ölçütlerine sahip olması gerekir.
- Son olarak, gelir paylaşım sistemleri sisteminin, alt yönetim birimlerinin doğru karar almaları için yeterli teşvikleri sağlaması gerekir.

İki temel sorun: Mali eşitleme

Merkezle yerel arasında rol ve sorumluluk paylaşımı çerçevesinde kaynak paylaşımı (dikey eşitleme)

Yerel yönetimlerin kendi içinde kaynak paylaşımı (yatay eşitleme)

Kaynak Paylaşım Sistemleri

Rol ve sorumluluk paylaşımı/kaynak paylaşımı

Uygulamada merkez ile yerel arası gelir paylaşımı sistemlerinde merkezi hükümeti temsil eden başbakanın, maliye bakanının, içişleri bakanının, harcamacı kuruluşun, parlamentonun, planlama ofisinin, büyük şehir veya küçük şehir belediyesinin tercihlerinin de gelir paylaşım sistemlerinin seçiminde önemli bir rol oynayabileceğidir.

Bu tercihlerin nasıl şekillenebileceği ise güçler dengesi tarafından belirlenir. Aşağıdaki tablo bunu temsil etmektedir.

Merkezden Yerele Kaynak Transferi ve Güçler Dengesi - Toplam Kaynağın Belirlenme Yöntemi

| Tahsis Yöntemi | Ulusal Vergilerin Belli Bir Payı | Ad Hoc-Kurala Bağlı Olmadan | Belli Harcamaların Karşılanması (Şartlı) |
|--|---|--|---|
| Vergilerin Toplandığı yere göre | A | - | - |
| Formüle göre | B | F | - |
| Maliyetlerin tamamen veya kısmen karşılanması | C | G | K |
| Ad Hoc | D | H | - |

Merkezden Yerele Kaynak Transferi ve Güçler Dengesi - Toplam Kaynağın Belirlenme Yöntemi

Bu tabloda, bir başbakan F'yi seçer. Çünkü toplam kaynağı belediyelere bir kurala bağlı olmadan, ancak formülle oynayarak ve böylece seçilme şansını arttıracak şekilde aktarmak isteyebilir.

Bir parlamento, B veya D'yi seçebilir. Vergilerden bir formüle göre pay ayrılması, temsil esasına daha çekici gelebilir. Bunun bir kurala bağlı olmadan parlamento kararı ile dağıtılmasını da tercih edebilirler.

Bir maliye bakanı, F, G, H'yi tercih edebilir. Yani bir kurala bağlı kalmadan F, G, H konumlarını etkileme gücüne sahip olmak ister. Bir içişleri bakanı, C'yi seçebilir. Yani vergilerden maliyet esasına göre bir payın yerel yönetimlere ayrılmasını isteyebilir. Bir planlama ofisi: C, G, K'da söz sahibi olmak ister.

Bir büyükşehir belediyesi, A'yı tercih eder.

Bir küçük belediye; yatay dengesizlik endişesi ile B'yi tercih eder.

Yönetimler arası kaynak paylaşım sistemleri

- I. Belli gelirlerin yerel yönetimlere devredilmesi
- II. Belli gelirlerin paylaşımı
- III. Her yıl merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere transfer yapılması
- IV. Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyetinin karşılanması