

İDARELER ARASI MALİ İLİŞKİLER

Merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü konusu literatürde **mali tevzin** kavramı ile ifade edilmektedir. Tevzin denkleştirme, dengeleme, mali tevzin ise mali denkleştirme anlamına gelmektedir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için, yasa koyucunun anayasada belirtilen esaslar çerçevesinde, merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında, bir yandan hizmetlerin dolayısıyla bunların gerektirdiği harcamaların, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirlerin sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden bir sistemdir.

Mali Tevzin: Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görevlerin ve kaynakların bölüşülmesine mali tevzin denir.

Mali tevzin **dar** ve **geniş** olmak üzere iki türlü tanımlanabilir.

Dar anlamda mali tevzin, sadece kamu gelirlerinin merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşülmesine ilişkin düzenlenmeleri ve yerel yönetimlerin vergi koyma yetkilerinin kapsamının ve sınırlarının saptanmasını içermektedir.

Geniş anlamda mali tevzin ise merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu gelir kaynaklarının bölüşülmesinin yanı sıra yerel yönetimlerin görev ve etkinlik alanlarının da sınır ve kapsamının saptanmasını ifade etmektedir.

Kısacası, dar anlamda mali tevzin gelir bölüşümü iken geniş anlamda mali tevzin gelir ve görev bölüşümüdür.

İdareler arası mali sistemin; **harcamalar, özgelirler, idareler arası mali aktarımlar ve borçlanma** olmak üzere dört bileşeni bulunmaktadır.

Etkin ve verimli bir mali tevzinin hayata geçirilebilmesi için doğru harcama sorumlulukları ve öz gelir kaynaklarının yerel yönetimlere tahsisi, yerel yönetimlerin harcamaları ve gelirleri arasında oluşabilecek dengesizliklerin ise yönetimler arası aktarımlar ve/veya yerel borçlanma düzenlemeleriyle giderilmesi gerekmektedir.

A) HARCAMALARIN BÖLÜŞÜMÜ

Yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarının saptanması idareler arası mali ilişkilerin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Burada hangi hizmetin hangi yönetim düzeyince etkin bir biçimde yerine getirileceğinin saptanması gerekmektedir.

Harcamaların Bölüşümü Yöntemleri

Harcamaların yönetimler arasında bölüşümünde, yerel yönetimlere genel yetki verilmesi, görevlerin kanunlarda listeler hâlinde sayılması ve bu yöntemlerin karma bir biçimde uygulanması söz konusudur.

1) Genel Yetki Yöntemi

Genel yetki yöntemi, yerel yönetimlerin, anayasa ya da kanunlarla açıkça yasaklanmamış, kendi yetki alanları dışında bırakılmamış veya başka herhangi bir yönetimin görev alanına girmemiş ve başka herhangi bir yönetime verilmemiş olmak kayıt ve şartıyla her türlü görevi üstlenebilmeleri ve bu konuda takdir yetkisine sahip olmaları anlamına

gelmektedir. Söz konusu harcamanın yerel yönetimler tarafından üstlenilebilmesi için yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olması gerekmektedir.

2) Liste Yetki Yöntemi

Liste yetki yönteminde, yerel yönetimlerin görev alanı sınırının kanunlarla kesin olarak belirlenmesi ve yerel yönetimlerin yasa koyucudan yeniden bir kanuni yetki almadan bu sınırların dışına çıkmamalarını söz konusudur. Diğer bir ifade ile halk tarafından seçilerek oluşturulan temsili kuruluşlar olan yerel yönetimler, parlamento karşısında özerkliğe sahip değildirler. Yetkileri bakımından parlamentoya bağımlıdırlar. Yalnızca, kanunlarda açıkça veya kapalı olarak kendilerine verilmiş yetkileri kullanabilirler ve hizmetleri yerine getirebilirler. Kanunlarla kendilerine görev olarak verilmemiş bir yerel hizmetin yerel yönetimler tarafından üstlenilmesi durumunda, yetkisiz bir işlev yapılmış olur ve hukuki olarak geçersizdir.

3) Karma Yetki Yöntemi

Merkezî ve yerel yönetimler arasında yetki ve görev bölüşümünde genel ve liste yetki ilkesinin yanında üçüncü bir sistem bulunmaktadır. Bu yöntemde yerel yönetimler, kanunlarda öngörülen belirli sayıdaki hizmetleri yapmakla mükelleftirler.

Yerel yönetimlere, kanunların kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra mahallin ortak ve medeni ihtiyaçlarının gerektirdiği her türlü hizmeti yüklenme yetkisi verilebilmektedir. Bazı durumlarda da kanunlar yerel yönetimlerin görevlerini saydıktan sonra, bunları zorunlu ve isteğe bağlı hizmetler olmak üzere iki kısma ayırabilmektedir.

Harcamaların Bölüşümü İlkeleri

Harcamaların yönetimler arasında bölüşümünde **açıklık, yerindenlik, ölçek ekonomisi** ve **dışsalılık** gibi ekonomik faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

1) Açıklık

Harcama sorumlulukları her bir yönetim düzeyi için hesap verebilirliği arttırmak ve yetki çatışmasını önlemek için mümkün olduğunca açık tanımlanmalıdır. Açıklık hangi hizmetin hangi yönetim düzeyi tarafından üretileceğini ya da ortaklaşa yürütülenlerde hangi rolün üstlenileceğinin belirlenmesidir.

2) Yerindenlik

Yerindenlik (subsidiarite) ilkesi, kamunun sorumluluğu altında bulunan hizmetlerin vatandaşlara en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi anlayışına dayanır. Yerel yönetimler bir yerel topluluğun karşılaştığı sorunları merkezî yönetime kıyasla daha iyi algılayıp çözümleyebilecek konumdadırlar.

Mal ve hizmetler halka en yakın yönetim düzeyi tarafından sunulduğunda halkın istek ve tercihlerine daha uygun hâle getirilebilmektedir. Böylelikle vatandaşa yakın olunarak hizmet sunumunda şeffaflık, etkinlik ve hesap verebilirlik artırılır.

3) Ölçek Ekonomileri

Ölçek ekonomileri bir üretim veya sunum faaliyetinin ölçeğinin genişletilmesi sonucu sağlanan maliyet kazanımlarını ifade etmektedir. Ölçek ekonomilerinin geçerli olduğu durumda üretilen mal miktarı arttıkça ya da sunulan hizmetten yararlanan sayısı arttıkça kişi başı maliyetler azalmaktadır.

Geniş ölçekli üretimler, maliyetlerin düşmesine neden olmaktadır.

4) Dışsallıklar

Dışsallıklar, bir mal veya hizmetin üretim ve tüketiminin üçüncü kişiler üzerinde olumlu veya olumsuz etkiler yaratmasıdır. Dolayısıyla dışsallıklar mal veya hizmetlerin fayda ve maliyet alanıyla bağlantılıdır. Bazı yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin faydaları veya maliyetleri, bu birimlerin sınırlarının ötesine taşabilmektedir. Birbirlerine komşu bölgelerde oturanlar diğer bölgelerdeki kamusal mal ve hizmetlerden faydalanabilirler. Bu tür dışsal etkiler genellikle sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi hizmetlerde söz konusu olmaktadır.

Faydası komşu bölgelere taşan hizmetleri yerel yönetimler daha az üretmeyi tercih ederlerken maliyetlere diğer yerel yönetimlerin katlandığı durumda ise aşırı üretime gidebileceklerdir. Sonuç olarak dışsallıkların varlığı, söz konusu kamusal mal veya hizmetler için etkin üretim ve sunum düzeylerinin sağlanamamasına ve yerel bütçelerin çok fazla zorlanmasına neden olmaktadır.

B) ÖZGELİRLERİN BÖLÜŞÜMÜ

Harcama sorumlulukları belirlendikten sonra bu sorumlukların nasıl finanse edileceği konusu önem kazanmaktadır. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi açısından, yerel harcama sorumluluklarının ağırlıklı olarak mahalli idarelerin özgelirleriyle finanse edilecek şekilde tasarlanması gerektiği ileri sürülmektedir.

Genel olarak yerel yönetimlerin özgelirlerini; yerel vergiler, yerel harçlar, harcamalara katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka şekilde değerlendirilmesinden elde edilen gelirlerle, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Bunların içinde en büyük pay ise yerel vergilere aittir.

Özgelirlerin Bölüşümü Yöntemleri

Bazı ülkelerde yerel yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi verilmekte, bazılarında vergiler idareler arasında paylaştırılmakta, kimilerinde ise aynı vergi üzerinden merkezî ve mahalli idareler değişen oranlarda pay almaktadırlar.

1) Sınırsız Vergileme Yöntemi

Yerel yönetimlerin, idari etkinlik faktörü ve yerel hudutlar içerisinde hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın, tamamen kendi takdirlerine bağlı olarak tam bir vergileme yetkisine sahip oldukları sınırsız vergileme yönteminde, vergi kaynağının seçiminde olduğu kadar, idaresinde de yerel yönetimler özerktirler.

Sistemin en önemli faydası yerel yönetimlere tam mali özerklik tanınmasıdır. Sistemin sakıncaları ise daha çoktur. Gerekli düzenlemelerin önceden yapılmaması ve belli kriterlere bağlanmaması, vergileme yetkisinin kötüye kullanılması veya aşırıya gidilmesi hâlinde vergi

kaynağında kurumalar meydana gelebilecek, toplumda vergi direncinin doğması ve **çifte vergileme** gibi sorunlarla karşı karşıya kalınabilecektir.

2) Vergilerin Bölüşümü Yöntemi

Vergi kaynaklarının çeşitli idari üniteler arasındaki paylaştırılarak bazı vergilerin merkezî yönetime, bazılarının da yerel yönetimlere bırakılmasını öngören sistem vergi kaynaklarının ayrılması sistemidir.

Bu sistemde her vergi tek bir idare tarafından yönetildiğinden başka bir idarenin vergileme yetkisini kullanamaması, tekrarın önüne geçilmesini sağlamak ve **çifte vergilemeyi engellemektedir**. Bu yöntemin olumsuz yanı ise idarelerin mali kapasitelerinde ve politikalarında birlik ve bütünlüğün sağlanmasının güçlüğü ve ayrı ayrı saptanabilecek vergi oranlarının varlığı nedeniyle optimal yapıya ulaşmanın mümkün olmamasıdır.

3) Ek Oran Yöntemi

Merkezi ve mahalli idarelerin aynı vergi üzerinden değişen oranlardan pay almasıdır.

Ek oran yöntemine göre vergi tek yönetim tarafından idare edildiği için vergi yönetiminde birlik sağlanmakta ve **çifte vergilemenin önüne geçilmektedir**. Ayrıca yöntem, mali açıdan yeterli gelire sahip olmayan bölgeler arasındaki eşitsizliği gidermeye yaramaktadır.

Bu yöntemin olumsuz yanı başka idare adına vergi toplayan idarenin vergi toplama gayretinin azalması sonucu verginin gelirinin azalması ve pay alan idarenin de gelir yaratma gayretinin azalması sonucu mali bağımlılığının artmasıdır.

Özgelirlerin Bölüşümü İlkeleri

Etkin bir özgelir sistemi tasarlanırken iç piyasanın etkinliği, idari maliyetler, istikrarlılık ve esneklik, ulusal eşitlik ve fayda-maliyet ilişkisi gibi konuların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

1) İç Piyasanın Etkinliği

Vergiler ekonomik aktivitenin bölgeler arasındaki hareketliliğini etkileyen en önemli unsurlardan biridir. Vergi mükellefinin uluslararası dolaşımı maliyetli ve zor olmasına rağmen aynı ülke içinde bölgeler arası dolaşım nispeten daha kolaydır. Birçok yerel yönetimin vergi yetkisine sahip olduğu durumda bu yönetimler arasında vergi oranlarının belirlenmesi konusunda bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.

Vergi yasaları tasarlanırken de yerel yönetimler arasında kaynakların hareketli olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Ekonomik teoriye göre hareketsiz ve bölgeler arasında eşit dağılmış faktörlerin vergilendirilmesi yerel yönetimlere bırakılmalıdır. En iyi örnekler emlak ve motorlu taşıtlar vergileridir.

2) İdari Maliyetler

Vergi kayıp ve kaçacağını en aza indirmek için yerel yönetimlerin birbirleriyle eş güdümlü çalışması gelir yönetimine ek maliyetler getirmektedir. Bu maliyetler göz ardı edildiğinde ise bazı vergi tabanları çifte vergilemeye konu olacak bazıları ise hiç vergilendirilemeyecektir.

Yerel yönetimlerin gelir yönetme kapasiteleri merkezî yönetime oranla daha zayıftır. Bu nedenle yönetimi zor, karmaşık ve masraflı olan gelirler yerel yönetimlere bırakılmamalıdır.

3) İstikrarlılık ve Esneklik

Yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin istikrarlılık ve esneklik özelliklerini bir arada bulundurması gerekmektedir. Etkin ve dengeli bir harcama sisteminin kurulabilmesi önceden tahmin edilebilir olan ve maliyetlerdeki gelişmelere de cevap verebilecek yeterli esnekliğe sahip bir gelir sisteminin varlığına ihtiyaç duymaktadır. Ekonomik faaliyetlerle genişleyen vergiler daha çok merkezî yönetim tarafından tahsil edildiğinden, yerel yönetimler beklenmedik durumlarda merkezden mali destek bekler hâle gelmektedirler.

4) Ulusal Eşitlik

Özgelirlere dayalı bir gelir sistemi uygulamasından zengin yöreler daha avantajlı çıkabileceklerdir. Fakir yörelerdeki yerel yönetimler ise yeterli kaynaklara sahip olmadıkları için zorunlu hizmetleri dahi yerine getirmekte zorlanabileceklerdir. Bunun sonucunda fakir yörelerde yaşayanlar daha iyi hizmetler ve olanaklar umuduyla zengin yörelere göç etmeye başlayabileceklerdir.

Yerel yönetimler ise yüksek gelirli mükellefleri kendilerine çekmek, düşük gelirli kaçırmak için ters gelir dağılımı politikaları şeklinde vergi ve aktarım politikaları uygulayabileceklerdir. Merkezî yönetimce dengeleyici yardımlarla duruma müdahale edilmediğinde ülke ekonomisi ve gelir dağılımı sağlıklı ve sürdürülemez bir hâl alacaktır.

5) Fayda-Maliyet İlişkisi

Yerel yönetimlerde şeffaflık ve hesap verebilirliğin yerel kamusal mal ve hizmetlerinin faydaları ile maliyetlerinin ilişkilendirilmesi ile arttırılabileceği varsayılmaktadır. Fayda-maliyet ilişkisi sağlamakta kullanılabilecek gelir yönetimi araçları **faydalanma vergileri** ve **kullanıcı harçlarıdır**.

Faydalanma Vergisi: Vergi mükellefinin ödediği tutarın, verginin konusundan sağladığı fayda ile orantılı olduğu vergi.

Faydalanma vergileri ve kullanıcı harçları, yerel kamusal mallarda ortaya çıkan sıkışıklık maliyetlerini ve dışsalılıkları kontrol etmek için de kullanılabilecektir. Akaryakıt vergisi bu tür vergilere bir örnek olarak verilebilir. Bir yandan akaryakıt tüketimi kontrol altında tutabilirken diğer yandan sağlanan gelirler akaryakıtın neden olduğu çevre zararlarını gidermek, toplu taşıma sistemleri oluşturmak, kara yolu yapım ve bakım amaçları için de kullanılabilecektir.

C) İDARELERARASI MALİ AKTARIMLAR

Yerel yönetimlerin bütçelerindeki dengesizlikler idareler arası mali aktarımlar ve yerel yönetimlerin borçlanmasıyla giderilmektedir.

İdareler Arası Mali Aktarım Yöntemleri

İdareler arası aktarımlar temel olarak gelir paylaşımı düzenlemeleri ve yardımlar şeklinde iki gruba ayrılmaktadır.

1) Gelir Paylaşımı Düzenlemeleri

Gelir paylaşımı düzenlemeleri yerel yönetimlere vergiden pay verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.

2) Yardımlar

İdareler arası mali yardımlar merkezî yönetimin tasarrufuna ya da yerel yönetimin talebine bağlı olarak süreklilik taşımayan biçimde yapılan mali aktarımlardır.

İdareler Arası Mali Aktarım İlkeleri

Etkin bir idareler arası sistemin tasarlanabilmesi için, idareler arası mali aktarımlar düzenlenirken bazı ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. İdareler arası mali sistemde aktarımların, dikey ve yatay mali dengenin sağlanması, politikaların ulusal düzeyde uyumlaştırılması ve bölgeler arası dışsallıkların giderilmesi gibi kapsamlı amaçları gerçekleştirmesi gerekmektedir.

1) Dikey Mali Dengenin Sağlanması

Dikey denge: Yerel yönetimlerle merkezî yönetimin arasında sağlanacak gelir ve harcama düzeyi dengesi.

Harcamaları yerel düzeyde sunmak etkin, gelirleri toplamak merkezî düzeyde etkin olabilir. Bu durumda oluşabilecek dikey dengesizliklerin idareler arası mali aktarımlarla giderilmesi kaçınılmazdır.

Dengelerin dikey olarak bozulması, gelir kaynakları ile harcama sorumlulukları arasında bir eşitsizliğin oluşmasından kaynaklanır. Bir başka deyişle, idareler arası mali sistemde dikey dengesizlik, yerel yönetimlerin kaynak yaratma gücünün harcama sorumluluklarını karşılayamaması ile ortaya çıkar. Sorunun en yaygın kaynağı ise yerel düzeyde yeterli özkaynakların bulunmamasıdır.

2) Yatay Mali Dengenin Sağlanması

Yatay denge: Fakir ve zengin bölgelerin yerel yönetimleri arasında sağlanacak gelir ve harcama düzeyi dengesi.

Bölgeler arasındaki yatay dengesizlikler bölgeler arasındaki mali kapasite ve hizmet sunum maliyetlerindeki farklılıklarından kaynaklanmaktadır.

3) Politikaların Ulusal Düzeyde Uyumlaştırılması

Yerel özerklikteki artış yerel yönetimlerin politikalarının ulusal düzeyde öncelikli olan politikalarla bağının zayıflamasına ve hatta bazı durumlarda çelişmesine yol açabilecektir. Bu tür uyumsuzluklar genellikle ekonomik istikrar programları, büyük çaplı altyapı yatırım projeleri ve kamusal hizmetlerde standartların sağlanması gibi konularda ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin harcama ve gelir politikaları idareler arası mali aktarımlar kullanılarak ulusal öncelikli politikalarla uyumlu hâle getirilebilir.

4) Bölgeler Arası Dışsallıkların Giderilmesi

Kamusal mal ve hizmetlerin fayda alanları her bir mal ve hizmet için farklılıklar göstermektedir. Bir yerel yönetimin yetki alanının, kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerini içselleştirebilecek şekilde belirlenebilmesi veya her bir kamusal mal ve hizmet için bir yönetim birimi oluşturulması mümkün değildir. Eğer bir hizmetin fayda alanı bu hizmeti sunan yönetim düzeyinin yetki alanı ile tam olarak örtüşmüyorsa, merkezî yönetimin söz

konusu kamusal mal veya hizmetin optimal altı sunumunu önlemek için mali aktarımlarla müdahale etmesi gerekmektedir.

D) YEREL BORÇLANMA

Yerel borçlanmanın düzenlenmesi mali yerelleşmenin dördüncü bileşenidir. Yerel yönetimler genel olarak, merkezî yönetimden, aracı finansal devlet kurumlarından ve doğrudan sermaye piyasalarından olmak üzere üç kaynaktan borçlanmaktadır.

Yerel Borçlanma İlkeleri

Yerel borçlanma, nesiller arası eşitleme, sermaye yatırımı harcamalarının finansmanı ile gelir ve gider akımlarının uyumlaştırılması amaçlarıyla kullanıldığında yerel yönetimler için uygun bir kamu maliyesi aracı sayılmaktadır.

1) Nesiller Arası Eşitleme

Çeşitli yatırım projelerinin yararları, eğitim ve altyapı gibi, geniş zamana yayılmaktadır. Bunun anlamı bu hizmetlerden sadece şimdiki nesillerin değil gelecekteki nesillerin de yararlanabileceğidir. Kamu maliyesinde faydalanma prensibi gelecekteki nesillerinde bu yatırım projelerinin finansmanına katılmaları gereğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle borçlanma, yatırım projeleri için ödemeleri projenin yaşam ömrüne yayabilme ve gelecekteki fayda akımlarıyla bütünleştirebilme imkânı sunmaktadır. Dolayısıyla yerel borçlanma yerel yönetim yatırım harcamalarında nesiller arası bağlantıların kurulmasını sağlamaktadır.

2) Sermaye Yatırımı Harcamalarının Finansmanı

Yerel yönetimlerin bazen büyük maliyetli kamu yatırımları yapmaları gerekmektedir. Bu tür sermaye yatırımı harcamalarının yerel yönetimlerin gelirleriyle finanse edilmesi çoğu zaman mümkün olmayabilir. Önemli altyapı yatırımlarını ertelemek yerel ekonomik performans üzerinde olumsuz bir etki yaratabilecektir. Bu durum orada ikamet edenlerin de hayatında daha az istihdam olanağı, gelirlerinde azalma gibi doğrudan etkiler yaratabilecektir. Bu nedenle borçlanma yerel yönetimlerin uzun vadeli yatırım projelerine girişebilmelerinin bir aracı olarak kullanılmaktadır.

Prensip olarak yerel borçlanmayı yatırım amaçlarıyla kısıtlamak borçlanmanın olumsuz etkilerini azaltabilecektir. Ancak böyle bir **altın kural** kamu tasarruflarının yatırıma yönelmesini engelleyebilmektedir. Bununla birlikte yeterli ekonomik ve sosyal geri dönüşü olmayan yatırımlar için borçlanmak da arzu edilen bir durum değildir. Çoğu durumda eğitim ve sağlık gibi alanlara yapılan cari harcamaların geri dönüşü daha fazla olabilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin sadece yatırım amacıyla borçlanmalarına izin verilmesi bazı durumlarda etkin olmayabilecektir.

Altın kural: Klasik kamu maliyesi teorisine göre devletin yalnızca yatırım amacıyla borçlanabilmesi kuralıdır.

3) Gelir ve Harcama Akımlarının Uyumlaştırılması

Bazı nedenlerle yıl içerisinde yerel yönetimlerin yapacakları harcamalarla, gelirlerin elde edileceği zamanlar arasında farklılıklar doğabilmektedir. Harcamaları ertelemek ise yerel yönetimlerin sundukları önemli hizmetlerde kesintiler yaratarak telafi edilemeyecek olumsuz

sonuçlar doğurabilecektir. Bu olumsuzluklar yerel borçlanmayla giderilebilecektir. Yerel hizmetlerin aksamadan sürdürülebilmesi için yerel yönetimlerin gelir ve harcama akımları uyumlu bir biçimde tasarlanmalı ancak beklenmedik uyumsuzluklar söz konusu olduğunda da borçlanmaya başvurmalarına izin verilmelidir.