

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
37. Seri/Yıl 1996/1997

GEÇİŞ SÜRECİNDEKİ ÜLKELERDE BÜTÇE İLİŞKİLERİNİN ADEMİ MERKEZİLEŞTİRİLMESİ⁽¹⁾

Richard M. Bird, Caroline L. Freund,
Christine I. Wallich

Çeviren:
Doç.Dr. Kâmil TÜĞEN⁽²⁾

1989 yılından bu tarafa, hemen hemen tüm orta ve doğu Avrupa ülkelerinde, Baltık Devletlerinde, Rusya ve diğer eski Sovyetler Birliğinden ayrılmış cumhuriyetlerde giderek genişleyen bütçe ile ilgili ve politik ademi merkeziyetçilik dikkati çekmektedir. Bütçe ile ilgili ademi merkeziyetçilik eğilimi, kamu harcama ve gelirleri konusunda mahalli idarelere bazı yetkilerin transferi, uzun yıllar merkezi otoriteyi elinde bulunduranlara karşı kısmen alt kademelerin politik bir reaksiyonunu da ortaya koymaktadır. Ekonomik plân üzerinde bu hareket bir yandan, merkezi idarenin harcama yetkilerini devretmesinden ve transferleri azaltarak ağırlaşan mali yüklerini hafifletme çabasından diğer yandan, kamu gelirlerini çok etkin kullanma zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

Bütçe ile ilgili ademi merkeziyetçilik bu ülkelerin ekonomik geçiş sürecinin önemli unsurlarından biri olacaktır. Sorumlu otoriteler tarafından gerçekleştirilecek bütçe reformu iyi sürdürülürse kamu hizmetlerinin daha iyi bölüşümüne yol açabilir. Aksi halde, ademi merkeziyetçilik ciddi güçlükler doğurabilir. Reformlar yürürlükte ve halen bazı yanlışlıkların yapılması söz konusudur.

Farklı idari seviyeler arasında mevcut bütçe ilişkilerini derinlemesine yeniden ele almak uygun olacaktır. Finansman şekline bakmaksızın harcamalar mahalli idarelere bırakılmıştır. Halen esas itibariyle mahalli idareler devletin transferlerine bağımlıdırlar ve hemen hemen bütünüyle düzenli gerçek gelir kaynaklarından yoksun bırakılmışlardır. Üstelik oluşturulan sistemin şeffaf olmaması gereksiz karışıklıklar meydana getirmekte ve mahalli idareleri devletten kurtulmak yerine devlete bağımlı kalmaya sürüklemektedir.

¹ Finances et Développement, Septembre 1995, Volume 32, No.3, s.31-34.

² Dokuz Eylül Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü.

HARCAMA YETKİSİ

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, Baltık Devletleri, Rusya, eski Sovyetler Birliğinden ayrılmış diğer cumhuriyetlerde mahalli idareler eski rejim altında harcamalar konusunda hiç bir otonomiye sahip değillerdi. Harcamalar merkezi devletin genel bütçesinden karşılanıyordu. Geçiş sürecinden itibaren mahalli idarelerin idari otonomisine ilişkin kabul edilen düzenlemeler, hemen hemen tamamen başlıca alanlarda, önemli harcama yetkilerini mahalli idarelere bırakmıştır. Böylece bu idareler dikkati çeken ekonomik bir yük altında kalarak kamu harcamalarının ortalama % 30'luk -Rusya'da yarısını- bir kısmını gerçekleştirmektedirler.

Bununla birlikte genellikle yeni mevzuat harcamalar için farklı idari kademelerin yetkilerini açıkça belirlememektedir; gelenek ya da bazen oportünizm yetkilerin bölüşümünü dikte ettirmektedir. Esas olarak, merkezin bütçe yükünü hafifletmek için önemli harcama yetkilerinin idarelere devredildiği görülmektedir. Fakat mahalli idarelerin gelir kaynaklarını artırmaksızın bu amaç kuşkusuz sadece devlet bütçesini korumak anlamına gelmektedir. Örneğin Macaristan ve Polonya'da yeni bir kanun belirli finansman mekanizmalarını öngörmeden eğitim, ulaştırma, çevre ve lojman alanlarında harcama yetkilerini mahalli idarelere devretmiştir (Polonya bu reformu yeniden ele almaktadır). Pratik düşünceler, Ukrayna ve Rusya'yı, düşük seviyedeki bazı sosyal harcamaları -Rusya'da GSYİH'nın % 6'sı olarak tahmin edilmektedir- mahalli idarelere bırakmaya sevk etmiştir. Muhtemelen idarelerin harcamalarda gerekli kısıntıları uygulayacakları beklenir; fakat, politik olarak ücretler, sosyal harcamalar, parasal transferler ve çevre için bu kısıntıları uygulamak güçtür. Bu durumda mahalli idareler kısa sürede bütçe ile ilgili yüklerle ve bilhassa eğitim ve sağlık gibi önemli harcamalardan vazgeçmek sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır.

Geçiş sürecindeki ülkelerde geleneksel olarak kamu teşebbüsleri tarafından sağlanmış çok sayıda kolektif mal ve hizmetin (eğitim, sağlık, lojman, yollar ve diğer altyapı hizmetleri) varlığı nedeniyle harcamaların bölüşümü karmaşıktır. Ukrayna'da bu tür teşebbüsler bir dizi sosyal avantajlar -bedava lojman, ana okulları, sağlık hizmetleri, eğitim ve ücretli izinler- sunar. Polonda'da bu harcamaların GSYİH'nın % 2'si olduğu, Rusya'da ise % 5'e kadar yükseldiği tahmin edilmektedir. Bazı bölgelerde bu teşebbüslerin "kamu harcamaları", bütçe kapsamındaki sosyal harcamaları geçmektedir ve bazı sanayisi fazla olmayan şehirlerde mahalli idarelerin bütçesi sadece cari idare görevlerle ilgili harcamaları karşılamaktadır. Örneğin Bulgaristan'da, kamu teşebbüslerinin klinikleri bazı bölgelerde tüm halka sağlık hizmetleri sunmaya çalışır. Teşebbüsler rekabeti desteklemek istiyorlarsa özelleştirilen hizmetleri sunmaya devam edemezler; sonuç olarak, idareler bu hizmetlerin eksikliğini hissettir-

memeye çağırılırlar. Bu yükümlülükler ve hizmetler açıklıkla tanımlanmalıdır. Eğer idarelerin harcama yetkileri arttırılmak zorunda kalınırsa ister öz gelir kaynaklarını güçlendirerek isterse idari kademeler arasındaki transferlerle olsun gelirlerini de arttırmak gerekir. Aksi halde, bazı idareler, muhakkak surette bölgesel farklılıklara yol açacak daha önce kamu teşebbüsleri tarafından sağlanmış çok sayıda hizmeti sağlayamama durumunda olacaklardır. Bazı durumlarda kaynak sıkıntısı çeken idareler gelir sağlamak için mahalli kamu teşebbüslerinin işletilmesinden kazanç sağlamayı araştırırlar. Mahalli idareler ve belediyeler sanki, bir özelleştirmeye doğru bir tersine yöntem izleyerek, kendi mekânlerini ve alanlarını kullanarak ortak karma teşebbüslerle bazan mahalli teşebbüsler kurmaya gidecek kadar özel karakterli faaliyetlere yönelirler. Bu tip teşebbüsler iki yönlü bir problem ortaya koyarlar: Piyasa ekonomisine doğru geçiş tehlikeye düşürürler ve kamu bütçesini piyasanın belirsizliklerine maruz bırakırlar. Çözüm iyi tanımlanmış yetkilerin bölüşümüne dayalı bir sistemden ve idarelere uygun mali kaynaklar vermekten geçmektedir.

MAHALLİ İDARELERİN FİNANSMANI

Merkezi plânlama döneminden miras kalan mevcut mali yetkilerin bölüşümü sistemleri, idareleri, devletin transferlerine ve kendilerine tahsis edilmiş vergi gelirlerine bağımlı olmayı devam ettirmektedir. İdarelerin düzenli gelir kaynaklarının hemen hemen bütünüyle yokluğu, onların vergi kapasitelerini artırarak millî mali dengelelere katkıda bulunmalarını engellemiştir (Tabloya bakınız).

GEÇİŞ SÜRECİNDEKİ YEDİ ÜLKE

(1993 Yılında Mahalli İdarelerin Gelir Kaynakları)
Toplam Gelirlerin Yüzdesi Olarak

	Öz Gelirler	Mali Olmayan Gelirler	Transferler ve Tahsis Edilmiş Gelirler
Arnavutluk	0.0	0.0	100.0
Bulgaristan	1.0	4.0	95.0
Macaristan	4.0	19.9	76.1
Polonya	26.7	19.3	54.0
Romanya	15.0	10.0	75.0
Rusya	8.8	1.6	89.6
Ukranya	0.7	2.5	96.8

İdareler merkezi idare tarafından toplanmış gelirlerin paylaşımına çok bağlı kaldıkları gibi, millî vergi politikası zorunlu olarak, idarelerin farklı seviyelerdeki vergi matrahları üzerinde bir etkiye sahiptir. Geçiş

sürecindeki ülkelerde tüm son millî vergi reformlarının idarelerin üzerindeki yükleri ve ihtiyaçlarını dikkate almadığı görülmektedir.

Hizmetlerin Fiyatlandırılması

Mahalli idareler maliyesi alanında genel bir kural olarak mümkün olduğu kadar hizmetlerin tarifelerini belirlemek faydalıdır. Eğer hizmetten direkt yararlanıcıları tanımlama imkânı varsa bütçeden kaynak alma yerine hizmetlerin bedelini kullanıcılara ödetmek daha uygundur. Bununla beraber, geçiş sürecindeki ülkelerde bu prensip gerektiği gibi uygulanmaz. Çok sayıdaki kamu hizmetlerinin fiyatları sübvansiyonlar, etkinlik nedeniyle ve eşitsiz bir biçimde bozulmaya devam etmektedir. Örneğin Polonya'da fiyat tarifelerinden ziyade tamamen ya da kısmen kamu ulaşımı, lojman, katı atıkların boşaltılması, kamu yararına sunulan hizmetler gibi bütçenin bazı kalemleri kamu gelirleri tarafından finanse edilmektedir. 1992 yılı için tahminlere göre harcamaları karşılayacak şekilde mahalli idareler tarafından sağlanmış mal ve hizmetlerin genişçe bir bölümüne uygulanmış fiyatlandırma mahalli harcamaların % 25'ini -GSYİH'nın % 1'ine karşılık gelecek şekilde- finansa edebilmiştir.

Eğer hizmetlerin fiyatlandırılması çok yaygınlaşmamışsa, bu bilhassa, geçiş süreci boyunca hane halklarının gelirlerinin düşmüş olması nedeniyle mahalli idareleri gerçek fiyatları uygulamaktan engelleyen devlet tarafından fiyatların belirlenmiş olmasından ileri gelmiştir. Ayrıca genel fiyat seviyesinin önemli ölçüde giderek yükselme durumunu dikkate alarak, politik plân üzerinde hizmetlerin fiyatlarını artırmak güçleşmiştir. Isınma, ulaşım, gaz, elektrik, su, kira fiyatlarının iki kat bazı durumlarda üç kat artması hane halklarının gelirleri içinde bu harcamaların çok büyük bir tutar oluşturmasına yol açmıştır. Eğer aynı şekilde fiyatlar genel seviyesi yükselişini sürdürürse toplum tabakaları bundan çok olumsuz etkileneceklerdir. O halde, fiyat ayarlamalarını diğer reformlarla bilhassa ücretler ve emekli maaşları ile koordine etmek ya da minimum tipteki tarifelerin sosyal fiyatlarının belirlenmesi mekanizmaları, kuponlar veya uygun durumları olmayan kesimlere parasal ya da doğal transferler ile fiyat yansımalarını hafifletmek gerekecektir. Polonya'da gerçekleştirilmiş bir inceleme teselli eden bir olguya işaret etmektedir: Nisbi fiyatlarda olduğu gibi mutlak fiyatlarda da orta sınıflar, hizmetlerin fiyatlandırma yapısı progressif bir etkiye sahip olacak şekilde, çok sayıda sübvansiyon edilmiş ürünleri yoksullara göre daha çok kullanmaktadırlar.

Mahalli Vergiler

Yararlanma harçları ya da hizmetlerin direkt tarifelenmesi uygulamaya konulamadığı zaman idareler vergi toplayabilirler. Pek çok piyasa ekonomisinde çok düzenli gelir kaynaklarını idarelere bırakan

devletin yeniden dağıtıcı ya da gelir akımları devrevi olan gelirlerde büyük ölçüde sözü geçer. İdareler arasında bütçe ilişkilerinin yapısı kavramının, hangi vergileri devletin idarelere transfer etmesi ya da onlarla bu vergileri paylaşması gerektiğini tesbit etmek için iki faktörü dikkate alması lâzımdır. Herşeyden önce, idarelere devredilen ya da paylaşılan toplam vergilerin hasılatı (idarelerin bütünü için) tüm mahalli harcamaları finanse etmek için yeterli olmak zorundadır. Pek çok gelişmekte olan ülkede mahalli sektör küçük bir boyuta sahip olduğu halde, geçiş sürecindeki ülkelerde bu sektör önemlidir ve çok defa kamu harcamaları bütününe % 30'unu ya da GSYİH'nın yaklaşık % 15 ilâ % 20'sini temsil eder. Bu millî vergi matrahının önemli bir bölümünün devrini, transferini, ya da paylaşılmasını gerektirir. Bunun idari yönden gerçekleştirilebilirliğinin de dikkate alınması gerekir.

Hangi Vergiler Bırakılacak

Çok sayıda piyasa ekonomisinde kurumlar vergisi merkezi otorite tarafından toplandığı halde bazı federal devletlerde (A.B.D., İsviçre ve Kanada) mahalli idareler bu vergiyi toplamaya yetkili kılınmıştır. Geçiş sürecindeki ülkelerde bununla birlikte minimum seviyede idari karmaşıklıkla ve maksimum etkinliğe sahip için kurumlar vergisini merkezi idareye bırakmak uygun olacaktır. Çok sayıda kurum üzerinde mahalli seviyede bir verginin ihdasına yetki vererek de vergilerle bir rekabeti harekete geçirmek, teşebbüslerin işyeri kurma kararlarını değiştirmek mümkün olacak ve farklı yerlerde şubelere sahip olan teşebbüsler için mali yüklerle göre gelirlerin dağılımı bakımından karmaşık bir hesap yapmak gerekecektir. Kısaca bu durum, yabancılar için olduğu kadar ülke vatandaşları için de yeni mali yükler ortaya çıkaracaktır.

Gerçek kişilerden alınan gelir vergisi (GKGV) özellikle istikrar ve yeniden dağıtıcı etkisi nedeniyle genelde merkezi idarenin yetkisi içindedir. Geçiş sürecindeki ülkelerin çoğunda, idareler, oranlarını, matrahlarını belirleyemeselerde GKGV'den gelir elde ederler. Çok sayıda OECD üyesi ülkelerin yaptığı gibi devlet tarafından toplanan bu vergiye mahalli ilave bir vergi eklenmesiyle GKGV'nın paylaşımının değiştirilmesi düşünülebilir. Bu durum, mahalli idarelere sorumluluk getirerek mali otonomilerinin artması avantajını getirecektir. Özellikle içkilerden alınan dolaylı vergilerin ve perakende satışlar üzerindeki vergilerin piyasa ekonomilerinde olduğu gibi geçiş sürecindeki ülkelerde de mahalli vergilere uyum sağlayabileceği anlaşılmaktadır. Fakat, tütün ve alkol üzerinden alınan dolaylı vergiler genelde idarelerin finansmanı içinde kullanılmamıştır. Bu vergiler üretimden alındıkları gibi sadece bazı imalatçılar ya da bazen tekeli tek bir üretici tarafından ödenmiştir. O halde bazı üretim bölgeleri bu vergilerden faydalanabilecektir. Perakende sa-

tışlar üzerindeki mahalli vergiler, ülke seviyesindeki katma değer vergisine ilave edilirler. Ancak teorik olarak bu sistem uygulanabilir olsa da (Kanada'daki eyaletler bu sistemi uygulamaktadırlar) Avrupa Birliği vergi rejimi ile uyuşmama ihtimali olan pahalı ve karmaşık bir idareye ihtiyaç gösterir. Orta Avrupa ülkelerinin çoğu bir gün Avrupa Birliği'ne dahil olacaklarını gözönünde bulundurmaktadırlar. İçkilerden alınacak dolaylı vergi bu durumda orta vadede düşünülebilecek bir formül olmaktadır.

Halen geçiş sürecindeki ülkelerde idarelerin yetkisi altındaki vergilerin çoğu verimli değildir. Rusya'da 21 mahalli seviyedeki verginin hasılatı (kullanılmış bilgisayar satışları, at yarışları, reklam logolarının kullanılması, arazi mülkiyeti ve köpek sahipliği üzerinden alınan vergilerin) muhtemelen idarelerin harcamalarının -GSYİH'nın % 0.5'inin altında- % 2'si dolayındadır.

Arazi Vergilerinin Rolü

Arazi vergilerinin rolü geçiş sürecindeki ülkelerin cevap veremediği büyük bir sorun olarak kalmaktadır. Bu ülkelerin pek çoğu önemsiz ölçülerde arazi vergilerini yeniden ele almış ya da onlardan mevcut şekliyle faydalanma yoluna gitmiştir. Büyük bir potansiyeli olan sadece tek bu vergi millî vergi reformları çerçevesinde idarelere bırakılmıştır. Nisbi olarak pahalı bir idari yapı gerektirse de arazi vergileri verimli bir gelir kaynağını oluştururlar. Zira, mahalli idareler tarafından sunulan hizmetler arazilerin değerlerini artırdığı ölçüde, vergi, kamu harcamalarından faydalananlardan alınır. Bununla beraber, geçiş sürecindeki ülkelerde vergi potansiyelinin açığa çıkarılması için çok şey yapmak gerekmektedir. Niçin? Lojman parkının henüz büyük bölümü devlete ya da komüne aittir ve çok defa değerlendirme sadece yüzölçümüne dayandığı gibi taşınmaz mal piyasalarının oluşumu da başlangıç safhasındadır.

Gelirlerin Paylaşımı

Bulgaristan, Macaristan, Polonya, Romanya, Baltık devletleri, Rusya ve diğer Sovyetler Birliği'nden ayrılmış cumhuriyetlerde GKGV, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi hasılatının tümü ya da bir bölümü merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılır. Paylaşım bir formülün uygulanması ile değil gelir toplanılan bölgelere göre belirli bir "sapma" ile gerçekleşir. Eğer paylaşım açık ve sabit olursa basit olma avantajına sahiptir. Maaselef, bir çok geçiş sürecindeki ülkede bu paylaşım bir yıldan diğerine bir bölgeden diğerine değişmekte ve çok defa mahalli idare ile devlet arasında görüşme konusu olmaktadır. Bu sistem mahalli idarelerin sorumluluğuna ve etkinliğine katkıda bulunmamaktadır. Uygun olmayan paylaşım temel olarak bölgesel eşitsizlikleri artırmaya yönelir zira, hizmetler için harcama seviyeleri arasındaki

farklılıkları hafifleten geniş bir vergileme bazına sahip olan bölgeler bundan avantaj sağlar.

İdari Kademeler Arasındaki Transferler

İdarelerin vergileme yetkileri onlara harcamalarını finanse etmeden fazla katkıda bulunamadığına göre açığı kapatmak için transferlere başvurmak gerekir. Prensipten, idarelere bazı vergileme yetkilerini devretmek, belirli harcamaların sorumluluğunu da devlete bırakmak ya da idarelerin hizmetlerinin kalitesini düşürmek ve harcamalarını azaltmak gerekebilecektir. Mahalli idarelerin vergileme yetkilerini genişletmek esas olmakla beraber transferlerde mahalli idarelerin hizmetlerinde belirli normlara göre eşitlik sağlanmasını, harcama yapılarının etkilenmesini mümkün kılarlar.

Geçiş sürecindeki ülkelerin çoğunda transferler devlet tarafından belirlenir ve çok defa bir yıllık bütçe döneminden diğerine değişirler. Polonya'da gelirlerin paylaşımı henüz yaygınlaşmamış belirli formüllere dayandırılmıştır ve idarelerin harcamalarının büyük bir bölümünü finanse etselerde, farklı idare kademeler arasında vergilere ilişkin gelir akımlarında devletin belirli rolü bulunmaktadır.

Buna göre, transferlerin tahsisi ve hacmini düzenlemede ve idarelere daha çok öz gelir sağlamada önemli nedenler söz konusu olacaktır. Pratikte, bununla birlikte, bütçenin yeniden ele alınması ile gündeme gelmiş transferlerin azaltılması ve istikrar tedbirlerine, idarelere vergi matrahını kontrol imkânı verip ya da etkili bir şekilde sübvansiyonları düzenleyip transfer meknizması kavramını iyileştirerek sistemi rasyonalize etme çabası eşlik etmemiştir. Bu durum merkezi idarenin idareleri kontrol aracını kapalı bir biçimde bırakmasını, vergi idaresini modernize etmeyi bilmeyen bazı mahalli otoritelerin tepkisizliğini ve gelirlerini güçlendirme eğilimlerini yansıtmaktadır.

Bir defa transferlerin global hacmi belirlendiğinde, idari kademeler arasındaki paylaşımını tesbit etmek gerekir. Pek çok ülke gelir ya da nüfus gibi harcama ihtiyaçlarını gösteren göstergelere dayalı paylaşım formüllerini kullanmaktadır.

Düzenlemenin genişliği ne olmalıdır? Sorun temelde politiktir. Düzenleme şüphesiz büyük sanayi potansiyeline ve en iyi büyüme perspektiflerine sahip olan çok zengin bölgeleri, az verimli ve çok yoksul bölgelere transfer edilmiş gelirleri yüzünden cezalandırma riski taşır. Geçiş sürecindeki ülkeler üstü kapalı olarak ya da açıkça büyüme ve diğer unsurlar arasında bir dengeye ulaşmışlardır. Bazı ülkelerde bölgelerarasındaki büyük farklılıkların giderilmesi politik birlik ihtiyacı ile zengin bölgelerin ileri konumlarının korunmasına, bölgeler arasındaki

dengeyi sağlamaya yönelik çabaların onları yalnız "kavalye" konumuna düşürmeyeceği düşüncesine rağmen, izin verilebilecektir.

Transfer Şartları

Geçiş sürecindeki ülkelerde farklı seviyelerdeki idareler arasındaki bütçe transferlerinin büyük bölümü, şaşılacak biçimde, şarta bağlı değildir. Devletin, verdiği sübvansiyonların durumunu inceleme hakkına sahip olması tamamın meşrudur. Böylece, eğitim, sağlık gibi önemli hizmetler mahalli idareler tarafından sağlanır. Ortalama minimum bir norm sağlayacak ülkenin bütününde bu hizmetlerin sürdürülmesi milletin çıkarıdır. Sonuçta, bazı transfer tipleri için vergileme hakkı gösterilir.

SONUÇ

Geçiş sürecindeki ülkelerde mevcut bütçenin ademi merkezileştirilmesi ekonomik plan üzerinde çeşitli vaatler sunmaktadır. Fakat bu ülkeler idareler seviyesinde, idareler ve devlet arasında yeni finansman şekillerine başvurmak ve bunları hazırlamaya çaba harcamak zorundadırlar. Mevcut sistemin boşlukları sosyal koruma rejimlerini kolayca bozmaktadır ve istikrarı, özelleştirmeyi, bölgesel eşitliği ve başlıca hizmetlerin sağlanmasını engellemektedir. Sorunlar hem teknik hem de politik planda karmaşıktır. Ademi merkezileştirme süreci içinde idarelerin ve bunları desteklemekle görevli bakanlıkların kurumsal gelişimi belirleyici olacaktır. Reformları tamamlamak için bilhassa idarelerin öz kaynaklarını artırmak, onları gerekli vergi araçlarıyla donatmak, harcamalarını karşılamak için yeterli gelirleri onlara sağlayabilecek transferleri ve gelirlerin paylaşımını düzenlemek, her kademenin bütçe ile ilgili sorumluluklarını belirlemek, harcama yetkilerini açıklıkla tanımlamak gerecektir. İyi kavranmış ademi merkezileşme, merkezi planlı bir ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş gibi çağımızdaki büyük dönüşümlerden birini yaşayanlardan yaşama şartlarını geliştirebilir.