

İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Fiscal Structure of Local Governments in the United Kingdom

Ülkü ARIKBOĞA* 

Öz

Bir ülkedeki yerelleşme düzeyi, yerel yönetimlere sağlanan gelir ve harcama özerkliği ülkelerin siyasi ve idari yapısına ve geleneklerine göre farklılık arz etmektedir. Köklü yerel yönetim geleneği ve adem-i merkezietçi yapısı ile dikkati çeken İngiltere’de de, yerel yönetimlerin üstlendikleri fonksiyonlar ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü açısından farklı bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu makalede İngiltere’de yerel yönetimlerin mali yapısı incelenerek, yerel yönetimlerin günümüzdeki gelir ve harcama yapısının özelliklerinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Makalede öncelikle teorik olarak yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynaklarından bahsedilmiş, daha sonra İngiltere’de yönetim yapısı, yerel yönetimlerin türleri, yürüttükleri görevler ve gelir kaynakları hakkında bilgi verilmiştir. Son olarak, İngiltere’de yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapısı OECD ülke ortalamaları ile karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Bu analizler yapılırken OECD tarafından yayınlanan gelir ve harcama verilerinden yararlanılmıştır. Teorik çerçeve, İngiltere’deki yönetim yapısı, yerel yönetimlerin görevleri ve gelir kaynakları konusunda ise literatür taraması ve İngiltere’deki çeşitli kamu kuruluşlarının web sayfalarında yer alan bilgi ve dokümanların taranması yoluyla gerekli verilere ulaşılmıştır. İngiltere gerek yerel yönetim harcamalarının milli gelir ve toplam kamu harcamaları içindeki payı, gerekse yerel yönetim gelirlerinin milli gelir ve toplam kamu gelirleri içindeki payı açısından OECD ülke ortalamalarının gerisinde kalmıştır. Yerel yönetimlerin finansmanında öz gelirlerin payı açısından da İngiltere OECD ülke ortalamalarının gerisindedir. Yerel yönetimlerin finansmanında öz gelirlerden ziyade, transferler ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte; eğitim ve sosyal hizmetlerin yürütülmesi konusunda yerel yönetimlere sağlanan yetkiler, “council tax” uygulaması ve bu vergi konusunda yerel yönetimlere tanınan yetkiler, yerel yönetimler ile uzlaşma sürecini içeren koşulsuz transfer sistemi yönlerinden İngiltere’deki yapı incelenmeye değer nitelik taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: İngiltere, Yerel Gelirler, Yerel Harcamalar, Yerel Vergiler, Merkezi Yönetim Yardımları

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, ulkuarikboga@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3260-6763.

How to cite this article/Atf için: Arıkboğa, Ü. (2025). İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 13(1), 113-140. DOI: 10.14782/marmarasbd.1575679



Abstract

The level of decentralization in a country, as well as the revenue and expenditure autonomy granted to local governments, varies according to the political and administrative structures and traditions of each country. In the United Kingdom (UK), which is distinguished by its deep-rooted local government traditions and decentralized structure, a unique system emerges concerning the functions undertaken by local governments and the distribution of resources between central and local authorities. This article analyses the fiscal structure of local governments in the UK to highlight the characteristics of their current revenue and expenditure framework. It begins by discussing, theoretically, the sources of revenue available to local governments. Subsequently, it provides information about the administrative structure in the UK, the types of local governments, their responsibilities, and their sources of revenue. Finally, the revenue and expenditure structure of local governments in the UK is compared with OECD country averages, based on income and expenditure data published by the OECD. The necessary data on the theoretical framework, administrative structure, duties, and revenue sources of local governments in the UK were obtained through a literature review and by consulting information and documents available on the websites of various public organizations in the UK. The findings reveal that the UK lags behind OECD country averages in terms of the share of local government expenditures in national income and total public expenditures, as well as the share of local government revenues in national income and total public revenues. Moreover, the share of own-source revenues in financing local governments in the UK is also below the OECD average. Instead, intergovernmental transfers play a more prominent role than own-source revenues in financing local governments. Nonetheless, the UK's system warrants analysis due to the powers granted to local governments in providing education and social services, the council tax system and the autonomy granted to local governments in its application, and the unconditional transfer system, which involves a reconciliation process with local governments.

Keywords: United Kingdom, Local Revenues, Local Expenditures, Local Taxes, Central Government Grants

1. Giriş

Dünya üzerinde tek tip bir yerel yönetim modeli bulunmadığı gibi, yerel yönetimlere verilen görev ve sorumluluklar ve gelir kaynağı sağlama biçimleri açısından da ülkeden ülkeye farklılıklar görülmektedir. Bir ülkedeki yerelleşme düzeyi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümü ve yerel yönetimlerin mali özerkliği ülkelerin kendi iç dinamiklerine, sosyal, ekonomik ve tarihsel koşullarına göre değişkenlik arz etmektedir.

Bu makalede İngiltere'de yerel yönetimlerin mali yapısı incelenerek, yerel yönetimlerin günümüzdeki gelir ve harcama yapısının özelliklerinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede şu sorulara cevap aranarak literatüre katkı sağlanması umulmaktadır: İngiltere'de yerel yönetimler hangi görevleri yürütmektedir? Yerel harcamaların milli gelir ve toplam kamu harcamaları içindeki önemi nedir? Yerel harcamalar içinde hangi hizmet türleri ön plana çıkmaktadır? Yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynakları nelerdir? Yerel yönetimler gelir kaynakları üzerinde hangi yetkilere sahiptir? Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin ve yerel vergi gelirlerinin milli gelir ve toplam kamu gelirleri içindeki önemi nedir? Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içinde hangi gelir türleri ön plana çıkmaktadır?

Makalede öncelikle, İngiltere'de yerel yönetimlerin mali yapısına ilişkin yapılacak analizlere temel teşkil etmesi amacıyla teorik bir çerçeveye yer verilerek genel olarak yerel yönetimlere sağlanan

gelir kaynaklarından bahsedilmiştir. Daha sonra İngiltere’de yönetim yapısı ve yerel yönetimlerin türleri, yerel yönetimlerin yürüttükleri görevler ve gelir kaynakları farklı başlıklar altında incelenmiştir. Son kısımda ise, İngiltere’de yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapısı analiz edilmiş ve OECD ülke ortalamaları ile karşılaştırılmıştır. Çalışmada teorik çerçeve, İngiltere’nin yönetim yapısı, yerel yönetimlerin yürüttükleri görevler ve gelir kaynakları konusunda literatür taraması ve İngiltere’deki çeşitli kamu kuruluşlarının web sayfalarında yer alan bilgi ve dokümanların taranması yoluyla gerekli verilere ulaşılmıştır. Son kısımda yapılan gelir ve harcama yapısı analizlerinde ise OECD tarafından yayınlanan gelir ve harcama verilerinden yararlanılmıştır.

2. Teorik Çerçeve: Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Bir ülkede yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynaklarını öz gelirler, transferler ve borçlanma yoluyla sağlanan gelirler olmak üzere üç ana başlıkta sınıflandırmak mümkündür. Bu çalışmada İngiltere’de yerel yönetimlerin mali yapısına ilişkin yapılacak analizlere temel teşkil etmesi amacıyla bu gelir türlerinden aşağıda kısaca bahsedilecektir.

2.1. Öz Gelirler

Öz gelirler, “yerel yönetimlerin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini bizzat kendilerinin yaptıkları ve kullanımı kendilerine ait olan gelir kaynakları” şeklinde tanımlanabilir (Arıkboğa, 2016, s. 278; Arıkboğa, 2019, s. 43). Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlayabilmeleri ve hizmetten faydalanan kesimlerin hizmetin finansmanına katkılarını dengeleyebilmeleri açısından belirli ölçüde öz gelir kaynaklarına sahip olması önem arz etmektedir (Beer-Toth, 2009, s. 70; Arıkboğa, 2021, s. 251).

Vergiler yerel yönetimlerin en önemli öz gelir kaynağı niteliğindedir. Yerel vergiler, yerel tercihlerle uyumu kolaylaştırması ve yerel yetkililerin siyasi hesap verebilirliğini artırması açısından önemli avantajlar sağlamaktadır (Ter-Minassian, 2020, s. 16). Ancak, vergi gelirleri söz konusu olduğunda ülke çapında toplanan vergilerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ne şekilde paylaşılacağı, yerel yönetimlere vergileme konusunda tanınacak yetkilerin sınırlarının ne olacağı öncelikle cevaplanması gereken sorular arasında yer almaktadır.

Yerel yönetimlere vergi kaynağı sağlanması konusunda; sınırsız vergileme yetkisi verilmesi, vergi kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması, merkezi yönetim vergilerinden yerel yönetimlere belirli usullere göre pay verilmesi ve merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilere belirli sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin ek vergi koymasını öngören munzam vergi yöntemi olmak üzere dört farklı yöntemden bahsedilmektedir. Ancak, sayılan yöntemlerden yerel yönetimlere sınırsız vergileme yetkisi verilmesi yöntemi, kaynak israfı, çifte vergileme, yerel yönetimlerin yetki alanlarının sınırlı olması gibi çeşitli nedenlerle uygulanamamaktadır (Nadaroğlu, 1998, ss. 84-92; Arıkboğa, 2019, ss. 26-31). Uygulamada yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi anayasa ve yasalarla sınırlandırılmaktadır. Diğer yandan,

yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından yerel yönetimlerin vergi tabanı ve oranı konusunda yetki sahibi olması önemli olmakla birlikte, birçok ülkede yerel yönetimlerin vergi tabanı ve oranı konusundaki yetkilerinin merkezi yönetim tarafından farklı ölçülerde sınırlandırıldığı görülmektedir (Norregard, 1997, s. 51).

Vergi gelirlerinin yanı sıra, harçlar, kullanıcı bedelleri, işletme gelirleri, gayrimenkul gelirleri gibi gelirler de yerel yönetimlerin diğer öz gelir kaynakları arasında yer almaktadır (Güner, 2006, s. 63; Arıkboğa, 2016, s. 278).

2.2. Transferler

Yerel yönetimlere yüklenen harcama sorumlulukları için öz gelir kaynakları yeterli gelmediğinde merkezi yönetim tarafından aktarılan transferler yerel yönetimlerin finansmanında önemli bir role sahip olmaktadır (Kitchen vd., 2019, s. 112).

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere transferler yoluyla gelir sağlanmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dikey eşitsizlik olarak isimlendirilen yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynakları ile harcama yükümlülükleri arasındaki mali açığın kapatılmasıdır. İkincisi, yatay eşitsizlik olarak isimlendirilen bir ülkenin çeşitli bölgelerinde yer alan yerel yönetim birimleri arasında ortaya çıkan mali kapasite farklılıklarının giderilmesidir. Üçüncüsü, bir hizmetin faydasının, bu hizmetin maliyetine katılmayan başka bir yerel yönetim biriminin sınırlarına taşıdığı bölgeler arası dışsallıkların ortaya çıktığı durumlardır. Bu durumda, merkezi yönetim yerel yönetimlere yardımda bulunarak hizmetin optimum seviyede sunulabilmesini sağlamaktadır (Ahmad & Craig, 1997, ss. 74-76; Shah, 1997, ss. 27-29; Alam, 2014, ss. 3-4; Arıkboğa, 2019, ss. 32-34). Dördüncüsü, eğitim, sağlık gibi bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından belirli bir standardın üzerinde sunulmasını sağlamak amacıyla merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yardımda bulunulmasıdır (Ahmad & Craig, 1997, s. 83; Arıkboğa, 2019, s. 34). Bunun yanı sıra, transferlerden bazı durumlarda ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla da yararlanılabilmektedir (Shah, 1997, s. 30).

Merkezi yönetim tarafından yapılan transferler koşulsuz ve koşula bağlı transferler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Genel amaçlı transferler olarak da bilinen koşulsuz transferlerde yardımın kullanımı konusunda hiçbir sınırlandırma getirilmemekte, yardım yerel yönetimlerin genel olarak bütçesini desteklemek amacıyla gerçekleştirilmektedir. Genellikle dikey ve yatay eşitsizlikleri gidermek amacıyla kullanılan bu transfer biçimi yerel yönetimlerin mali özerkliğini korumak açısından da önemlidir. Özel amaçlı ya da koşula bağlı yardımlarda ise, yardım belirli bir hizmetin ya da programın yerine getirilebilmesi gibi özel bir amaç için verilmekte, dolayısıyla yerel yönetimler yardımın kullanımı konusunda sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle, koşula bağlı transferler yerel yönetimlerin mali özerkliğini kısıtlayan bir özelliğe sahiptir (Shah, 2007, s. 2, 4; Arıkboğa, 2019, ss. 35-37).

2.3. Borçlanmalar

Öz gelir ve transferlerin yanı sıra, yerel yönetimler borçlanma yoluyla da finansman sağlayabilmektedir. Borçlanmalara genellikle yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının finansmanı için kaynakları yeterli gelmediğinde başvurulmaktadır. Yerel yönetimler artan altyapı yatırımlarının finansmanı konusunda öz gelir kaynaklarını artırmak ve kaynaklarını daha etkin bir şekilde kullanmak gibi yöntemlere başvurabileceği gibi, piyasalara başvurarak borçlanma yoluyla da finansman sağlayabilmektedir (Bali, 2006, s. 149).

Borçlanma yoluyla elde edilen gelirlerin geri ödeme yükümlülüğü gelecek kuşaklara yüklendiği için, bu yolla sağlanan gelirler sorumluluk bilinciyle kullanılmalıdır. Borçlanma yoluyla finansman yöntemine olağanüstü bazı durumlar dışında (doğal afetler, ekonomik dengesizlikler vb.) cari harcamalar için değil, yatırım harcamaları için başvurulmalıdır (Council of Europe, 1997, ss. 28-30; Arıkboğa, 2019, s. 40).

Diğer yandan, yerel yönetimlerin borçlanmaları genellikle tamamen serbest bırakılmamakta, merkezi yönetim tarafından ekonomik sebeplerle çeşitli şekillerde sınırlandırılmakta ve kontrol edilmektedir. Borçlanma konusundaki kontrolün piyasaya bırakılması, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin pazarlık yöntemi ile borçlanma konusundaki ilke ve sınırlamalara karar vermesi, yerel yönetimlerin borçlanmalarının anayasa ve yasalar ile sınırlandırılması, yerel yönetimlerin borçlanmalar konusunda merkezi yönetimin ön iznine tabi tutulmaları genel olarak bu konuda uygulanan yöntemler arasında sayılmaktadır (Ter-Minassian & Craig, 1997, ss. 157–169; Ter-Minassian, 2016, s. 14; Arıkboğa, 2019, ss. 40–42).

3. İngiltere’nin Yönetim Yapısı ve Yerel Yönetimler

İngiltere, anayasal ve siyasi olarak Birleşik Krallık (Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı) olarak anılmaktadır. Birleşik Krallık’ın siyasi sistemi anayasal monarşidir. İngiltere’de bir kral ya da kraliçenin yanı sıra, parlamenter hükümet sistemi bulunmaktadır.

Birleşik Krallık; İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’nın yaklaşık üç yüz yıllık bir sürede birleşmesiyle oluşan bir devlettir. Günümüzde üniter bir devlet olan Birleşik Krallık (İngiltere) bünyesinde, yetki devrine (devolution) dayalı Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere üç özerk bölge yönetimi bulunmaktadır. İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’nın kendi parlamentoları ve hükümetleri bulunmaktadır. Ulusal güvenlik, savunma, dış politika, göç vb. hususlar Birleşik Krallık Parlamentosu’na aittir. İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’daki parlamentoların yetkileri bu konular dışında yetki devrinde bulunan konularla sınırlıdır. Birleşik Krallıkta merkezi düzeydeki parlamento bu yetkileri geri alma hakkına sahiptir ve bölge yönetimlerinin kendi egemenlikleri bulunmamaktadır (Karasu, 2020, s. 175; Genç & Karaca, 2021, s. 442; OECD & UCLG, 2022; Çolak & Genco, 2022, s. 150; T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2024).

İngiltere'nin yazılı bir anayasası olmadığı için yerel yönetimlere ilişkin anayasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Yerel yönetimler yasalarla düzenlenmiştir (OECD & UCLG, 2022). Ancak yerel yönetimler anayasal garantilerinin olmamasına rağmen güçlü bir yapıya sahiptir. Bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır: Yerel yönetimlerin çok eski geçmişi ve İngiltere'nin yönetim geleneği, İngiltere'de merkezi yönetime bağlı bir il örgütünün (taşra teşkilatı) olmaması, yerel yönetimlerde yoğun halk katılımı ve bunun yerel demokrasi açısından önemi (Çolak & Genco, 2022, ss. 154–155).

Günümüzde geçerli olan sisteme göre İngiltere'de yerel yönetimler bazı bölgelerde üst kademede il (county) ve alt kademede ilçe (district) olmak üzere iki kademeli bir yapıya sahiptir.¹ Bu yapıda bölgedeki okullar, sosyal hizmetler, ulaşım, yolların yapımı, atıkların bertarafı vb. hizmetlerin yaklaşık yüzde sekseni il yönetimleri (county) tarafından yerine getirilmektedir. İlçe (district) yönetimleri ise il (county) sınırları içindeki daha küçük bir bölgeyi kapsamakta ve konut, çöp toplama, geri dönüşüm, yerel planlama, eğlence vb. daha yerel nitelikli çeşitli hizmetleri yürütmektedir (Local Government Association, 2010).

Londra ve diğer metropoller ile ülkenin bazı bölgelerinde ise tek kademeli bir yapı söz konusudur. 'Unitary authorities' adı verilen tek kademeli yapılarda tüm yerel hizmetler bu tek kademe tarafından yerine getirilmektedir (Local Government Association, 2010; Çolak & Genco, 2022, s. 157).

Mayıs 2024 itibarıyla İngiltere'de 317 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlardan 21'i il (county) yönetimi, 164'ü ilçe (district) yönetimi iken, 132'si tek kademeli yapılardan (unitary authorities) oluşmaktadır. Tek kademeli yönetimler içinde 33 Londra ilçe yönetimi (London boroughs) ve 36 metropoliten ilçe yönetimi (metropolitan districts/boroughs) yer almaktadır. Bunun yanı sıra, Londra şehrinde London borough'ların yanı sıra, yangın, ulaşım, stratejik planlama vb. kentin tamamını kapsayan birtakım hizmetleri sunmakla yükümlü Büyük Londra Yönetimi (Greater London Authority – GLA) bulunmaktadır. Dolayısıyla günümüzde Londra'da üst kademede doğrudan halk tarafından seçilmiş bir başkan ve meclisin yer aldığı Büyük Londra Yönetimi ve alt kademede London borough'lardan oluşan iki kademeli yönetim yapısı söz konusudur. Tek kademeli yönetimlerin geriye kalanını ise, Sicilya Adaları Yönetimi ve 62 adet diğer tek kademeli yönetimler (city council, council ya da borough council şeklinde isimlendirilen) oluşturmaktadır (Arikboğa, 2004, s. 62; London Government Association, 2010; Bulut & Bimay, 2020, s. 2277; Sandford, 2024, s. 6; United Kingdom Government, 2024a).

İngiltere'de, ilçe (district) yönetimleri veya tek kademeli yapıların (unitary authorities) altında yer alan köy (parish) ve kasaba (town) yönetimleri de birer yerel yönetim birimi olarak küçük ölçekli bazı yerel hizmetleri sunmaktadır. Köy ve kasaba yönetimlerinin sayıları 10.000'i bulmaktadır (Sandford, 2024, s. 6; United Kingdom Government, 2024a).

1 İngiltere'de yerel yönetimlerin bugünkü yapısının oluşmasında 1972 tarihli Yerel Yönetimler Yasası etkili olmuştur. Bu tarihten sonra yerel yönetimlerin yapısını etkileyen birçok reform çalışması yapılmıştır. İngiltere'de çeşitli tarihlerde yapılan reformlar ve değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Wilson & Game, 1998, ss. 40–46; Yamaç, 2014, ss. 1–6; Çolak & Genco, 2022, ss. 155–156; Sandford, 2024, ss. 20–21.

4. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Görevleri

İngiltere’de yerel yönetimlerin sorumlu oldukları görevler konusunda yetki ilkesi (ultra vires) uygulanmaktadır. Yerel yönetimler yasalarla izin verilmedikçe yeni bir görev ya da fonksiyonu yerine getirememektedir. 2011 yılında Yerelleşme Yasası ile yerel yönetimlere genel yetki (general power of competence) verilmesi sağlanmıştır (Lander vd., 2019, ss. 89–90; OECD & UCLG 2022; United Kingdom Government, 2024b).² Ancak bu yetki tam olarak kullanılamamıştır (Lander vd., 2019, ss. 89–90).

Yasalar çerçevesinde eğitim, yerel ekonomik gelişme, konut, sosyal hizmetler, yerel yollar, toplu ulaşım, kültür ve rekreasyon, atık yönetimi, çevre sağlığı, parklar, sağlık ve kamu güvenliği olmak üzere çok sayıda sorumluluk yerel yönetimler düzeyinde yerine getirilmektedir (OECD & UCLG, 2022).

Tablo 1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Görevleri

Görevler	Unitary Authorities	County Councils	District Councils	Metropolitan District	London Boroughs	Greater London Authority
Eğitim	✓	✓		✓	✓	
Yolların yapımı	✓	✓		✓	✓	✓
Ulaşım planlama	✓	✓		✓	✓	✓
Toplu taşıma	✓	✓				✓
Sosyal hizmet	✓	✓		✓	✓	
Konut	✓		✓	✓	✓	
Kütüphane	✓	✓		✓	✓	
Eğlence	✓		✓	✓	✓	
Çevre sağlığı	✓		✓	✓	✓	
Atık toplama	✓		✓	✓	✓	
Atık bertarafı	✓	✓		✓	✓	
Proje uygulamaları	✓		✓	✓	✓	
Stratejik planlama	✓	✓		✓	✓	✓
Yerel vergi tahsilatı	✓		✓	✓	✓	

Kaynak: LGIU, 2024.

Tablo 1’de İngiltere’de yerel yönetimlerin hizmet sorumlulukları yerel yönetim türleri itibariyle gösterilmiştir. Bu tablo incelendiğinde, il (county) ve ilçelerden (district) oluşan iki kademeli yapılarda eğitim, yolların yapımı, ulaşım planlama, toplu ulaşım, sosyal hizmet, kütüphane, atıkların bertarafı, stratejik planlama fonksiyonlarının il (county) yönetimlerine ait olduğu görülmektedir. Konut, eğlence, çevre sağlığı, atık toplama, proje uygulamaları ve yerel vergi tahsilatı konularında ise ilçe (district) yönetimleri sorumludur. Tek kademeli yapıların söz konusu olduğu metropoliten yönetimler (metropolitan district) ile diğer tek kademeli yönetimler

2 Yerel yönetimlere görev ve hizmetlerin verilmesi konusunda dünya üzerinde genel olarak üç ilke uygulanmaktadır. Genel yetki ilkesinde, yerel yönetimler kanunların yasaklamadığı veya başka yönetim birimlerine verilmeyen tüm hizmetleri yerine getirebilme konusunda yetkilidir. Yetki ilkesinde ise, her bir yeni hizmet için yerel yönetimler merkezi yönetimden yetki almak durumundadır. Liste ilkesi söz konusu olduğunda ise yerel yönetimlerin yapacağı hizmetler yasalarda sayılmıştır (Keleş, 2016, s. 260).

(unitary authorities), sayılan tüm yerel hizmetlerden tek başına sorumludur. Londra şehrinde ise, toplu taşıma sorumluluğu Büyük Londra Yönetimi'nde (Greater London Authority) iken, stratejik planlama, ulaşım planlama ve yolların yapımı Büyük Londra Yönetimi ve London borough'ların ortak sorumluluğundadır. Eğitim, sosyal hizmet, konut, eğlence, çevre sağlığı, atık toplama, atık bertarafı, proje uygulamaları ve yerel vergi tahsilatı London borough'ların tek başına sorumlu olduğu hizmetler arasındadır.

Diğer yandan, İngiltere'de itfaiye ve kurtarma, yolcu taşıma gibi bazı sorumlulukların genellikle yerel sınırlar içinde faaliyette bulunan özel amaçlı kurumlara devredildiği görülmektedir. Özel amaçlı kurumlar, ulusal parklar ve atıkların bertaraf edilmesi gibi bazı hizmetleri de yürütebilmektedir. Ayrıca, metropoliten alan ve ilçelerde Polis ve Suç Komiserlikleri de bulunmaktadır. (Çolak & Genco, 2022, s. 160). İngiltere'de itfaiye ve kurtarma hizmetleri için 45 adet özel amaçlı kurum bulunmaktadır. 38 adet Polis ve Suç Komiserliği buldukları bölgede aynı zamanda itfaiye ve kurtarma sorumluluklarını da üstlenmektedir (Sandford, 2024, s. 7).

5. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

İngiltere'de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını council tax, business rates (non domestic rates), merkezi yönetim yardımları, yerel ücret ve harçlar, taşınmaz satış gelirleri, kira gelirleri ve borçlanma gelirleri oluşturmaktadır (Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2024, s. 8; Sandford, 2024, ss. 17–18). Bu gelir kaynakları aşağıda vergi gelirleri, vergi dışındaki öz gelir kaynakları, merkezi yönetim yardımları ve borçlanma gelirleri başlıkları altında sınıflandırılarak anlatılacaktır.

5.1. Vergi Gelirleri

İngiltere'de yerel yönetimlerin vergi yoluyla sağladıkları kaynaklar council tax ve business rates (non-domestic rates)'den oluşmaktadır.

İngiltere'de yerel yönetimlerin tahsil ettiği council tax, emlak vergisi niteliğinde bir vergidir (Nadaroğlu, 1998, s.149). Council tax 1992 tarihli “Yerel Yönetimler Finans Yasası” (Local Government Finance Act) ile community charge (poll tax) yerine konulmuş ve 1993 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Council tax, tek kademeli yönetimler (metropolitan district, London borough, diğer unitary authorities) ile iki kademeli yapılarda ilçe yönetimleri (districtler) tarafından alınan bir vergidir (Sandford, 2023a, ss. 6-7).

İngiltere'de yerel yönetimler 1989 yılına kadar uzun yıllar boyunca “rates” adı verilen ve emlak vergisi niteliğinde tek bir yerel vergiye sahipti. Bu vergi, haneler için domestic rate, işletmeler için non-domestic rate adıyla farklı şekillerde alınmakta ve gayrimenkullerin yıllık kira bedeli esas alınarak hesaplanmaktaydı. Bu vergi sistemi 1989 yılında değiştirilerek, hanelerden alınan domestic rate yerine community charge adı verilen bir vergi konulmuş, bu vergi 1990 yılından

itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Community charge, hanelerde yaşayan ve 18 yaşın üzerindeki bütün bireylerden alınan bir vergi niteliğindedir. Halk arasında poll tax (baş vergisi) olarak anılan bu vergi, aşırı vergi yükü oluşturması ve eşitsiz bir vergi olması nedeniyle eleştirilmiş ve aleyhte yürütülen kampanyalar sonucunda iki yıl uygulandıktan sonra kaldırılmıştır. Community charge, “Yerel Yönetimler Finans Yasası” ile yerini council tax’e bırakmıştır (Norton, 1994, ss. 379–380; Potter, 1997, ss. 345–346; Arıkboğa, 2004, ss. 65–66).

Günümüzde halen geçerli olan sisteme göre council tax, hane başına alınan bir vergidir. Vergiyi gayrimenkulün kiracısı ya da sahibi olduğuna bakılmaksızın hanede oturan kişiler ödemekle yükümlüdür. Gayrimenkulün boş olduğu durumlarda ise, gayrimenkulün sahibi vergiyi ödemek durumundadır (Sandford, 2023a, s. 9).

Council tax yerel yönetimlerin bütçe gereksinimlerini dikkate alarak hesaplanmaktadır. Yerel yönetimler öncelikle yıllık bütçe gereksinimlerini, daha sonra diğer kaynaklardan (yardımlar, business rates ve diğer gelirler) elde edecekleri gelirlerini hesaplamalı ve council tax bu ikisi arasındaki farkı kapatacak şekilde belirlenmelidir. Hesaplanan bu farka council tax gereksinimi adı verilmektedir. Her bir yerel yönetim biriminin council tax gereksinimi, bölgede council tax ödemekle yükümlü olan gayrimenkul sayısına (council tax tabanı) paylaştırılmalıdır. Bu paylaşım gayrimenkulleri satış değerine göre A’dan H’ye kadar gruplandırılan sekiz bant esas alınarak yapılmaktadır. En alt bantta 40.000 sterlin ve altında değere sahip gayrimenkuller, en üst bantta ise 320.000 sterlin ve üzerinde değere sahip gayrimenkuller yer almaktadır. Vergi, D bandı temel alınarak farklı bantlardaki gayrimenkullere farklı oranlarda paylaştırılmaktadır (Sandford, 2023a, ss. 6–8, 41; Department for Communities and Local Government, 2013, s. 18).

Council tax yerel yönetimlerin bütçe gereksinimleri dikkate alınarak hesaplanmakla birlikte, hesaplanan vergideki yıllık artışın merkezi yönetim tarafından (State of Secretary) belirlenen eşik değerlerden fazla olması halinde referanduma gidilerek onay alınması gerekmektedir.³ Uygulamada birçok durumda yerel yönetimler council tax artış oranlarını eşik değerlerin altında belirleme eğilimindedir (Sandford, 2023a, s. 8; Sandford, 2023b, s. 4).

Business rates (non-domestic rates) ise, konut dışında kullanılan gayrimenkullerden alınan bir vergidir. Business rates uygulaması da 1990 yılında vergi sisteminde yapılan değişiklikten etkilenmiştir. Business rates daha önce yerel vergi tabanının bir parçası iken, bu değişiklikten sonra, ülke çapında merkezi yönetim tarafından tek bir vergi oranı uygulanmaya başlanmıştır. Diğer yandan, vergi tahsilatının ulusal bir vergi havuzunda toplandığı ve daha sonra yerel yönetimler arasında yeniden paylaştırıldığı bir sistem benimsenmiştir (Potter, 1997, s. 346; Arıkboğa, 2004, s. 66).

Günümüzde geçerli olan sisteme göre, business rates uygulaması şöyledir: Business rates konut dışındaki gayrimenkulleri kullananlardan alınan bir vergidir. Gayrimenkulün boş olduğu

3 Her yıl Şubat ayında State of Secretary tarafından council tax artışı için farklı yerel yönetim türleri bazında (county ve unitary authorities, district, Greater London Authority gibi) eşik değerler belirlenmektedir. Artış için belirlenen bu maksimum sınırlar yüzdesel bir oran ya da rakamsal bir değer olabilmektedir (Sandford, 2023b, ss. 4, 12).

durumlarda vergiyi gayrimenkulün sahibi ödemektedir. Vergiyi tahsile yetkili idare council tax uygulamasında olduğu gibi, tek kademeli yönetimler (metropolitan district, London borough, diğer unitary authorities) ile iki kademeli yapılarda ilçe yönetimleridir (district).

Ödenecek olan vergi tutarı, gayrimenkulün piyasadaki kira değerini esas alan ve her yıl düzenli olarak güncellenen vergi değerinin ulusal vergi çarpanı ile çarpılması yoluyla hesaplanmaktadır. Ulusal vergi çarpanı da yine merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve enflasyon oranları dikkate alınarak her yıl güncellenmektedir (Sandford, 2021, ss. 7–9).

Business rates, yerel yönetimler tarafından tahsil edilmekle birlikte, verginin bir kısmı vergiyi toplayan yerel yönetim biriminde kalmakta, bir kısmı merkezi yönetime aktarılmakta, bir kısmı ise yerel yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılmaktadır. Mevcut durumda verginin yüzde 50'si yerel vergi payı olarak vergiyi toplayan idarede kalmakta, yüzde 50'si ise merkezi yönetim payı olarak merkezi yönetime aktarılmaktadır. Yerel vergi payı olarak ayrılan yüzde 50'lik kısım, diğer yerel yönetim birimleri arasında yeniden paylaşılır. Yeniden dağıtım sırasında yüksek gelire sahip olan yerel yönetimler kendilerinde kalan yüzde 50'lik kısımdan belirli bir miktar ödeme yapmakta, düşük gelire sahip olanlar ise ek ödeme almaktadır (Sandford, 2024, s. 17).

Tablo 2'de İngiltere'de yerel yönetimlerin vergi gelirleri, yerel yönetim türleri itibariyle gösterilmiştir.

Tablo 2. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri

Vergi Gelirleri	Maktu/Nispi Vergi	Unitary Authorities	County Councils	District Councils	Metropolitan District	London Boroughs	Greater London Authority
Council Tax	Nispi	✓		✓	✓	✓	
Business Rates	Nispi	✓		✓	✓	✓	

Kaynak: Sandford, 2021, s. 9 ve Sandford, 2023a, s. 7'den yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

5.2. Vergi Dışındaki Öz Gelir Kaynakları

İngiltere'de yerel yönetimler vergilerin yanı sıra, yerel ücret ve harçlar, taşınmaz satış gelirleri, kira gelirleri gibi öz gelir kaynaklarına da sahiptir. Yerel yönetimler sundukları çok sayıda hizmetler karşılığında ücret ve harç gelirleri almaktadır. Bu gelirlerinin birçok durumda maliyetleri aşmaması gerekmekte ve birçok durumda da alınacak miktarlar merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Eğitim, ulaşım, sosyal bakım ve kültürel hizmetler için alınan bedeller ile park ücretleri yerel yönetimlerin hizmetler karşılığında aldığı ücret ve harçlara örnek verilebilir (Ministry of Housing Communities and Local Government, 2024 s. 11; Sandford, 2024, s. 18; OECD & UCLG, 2022).

Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin gayrimenkullerinin satış ve kiralanması yoluyla elde ettikleri gelirler ve sahip oldukları varlıklar ve yatırımlardan elde ettikleri ticari gelirler diğer öz gelir kaynakları arasında sayılabilir (Sandford, 2024, s. 18; OECD & UCLG, 2022).

5.3. Merkezi Yönetim Yardımları

İngiltere'de yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından koşula bağlı ve koşulsuz yardımlar yoluyla da kaynak sağlanmaktadır. Koşulsuz yardımlar içinde en önemli olanı revenue support grant (gelir destek yardımı) olarak bilinen ve yerel yönetimlere genel amaçlı olarak tahsis edilen yardımlardır. Bunun yanı sıra, Yerel Evler Fonu, Daha İyi Bakım Fonu gibi yine kullanımı yerel yönetimlerin inisiyatifinde olan başka koşulsuz yardımlar da bulunmaktadır. Halk sağlığı için yapılan yardımlar ve eğitim amaçlı yapılan bazı yardımlar (öğrenci primi yardımı, özel okullar yardımı vb.) ise özel amaçlı (koşula bağlı) yardımlara örnek olarak verilebilir (National Audit Office, 2021, s. 8; OECD & UCLG, 2022; Sandford, 2024, ss. 17–18).

Merkezi yönetim tarafından genel amaçlı olarak verilen revenue support grant, Yerel Yönetim Finans Anlaşması (Local Government Finance Settlement) aracılığıyla verilmektedir. Yıllık olarak belirlenen Yerel Yönetimler Finans Anlaşması, business rates ve revenue support grant'ın dağıtımında esas alınmakta ve gelecek yıl ve yıllarda yerel yönetimlere ne miktarda yardım yapılacağı konusunda bilgi sağlamaktadır. Yerel Yönetimler Finans Anlaşması yoluyla yıllık olarak yapılan bu hesaplamalar tüm yerel yönetimleri (county, district, unitary authorities, Greater London Authority) kapsamaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin polis ve eğitim hizmetleri ile konutlar için aldıkları yardımları ve merkezi yönetimin yaptığı diğer özel amaçlı yardımları kapsamamaktadır (Department for Communities and Local Government, 2013, s. 5; Sandford, 2024, s. 18).

Yerel Yönetim Finans Anlaşması gelecek birkaç yılı kapsamaktadır (Örneğin; 2011-2012 yılından 2014-2015 dönemine kadar). Yerel Yönetim Finans Anlaşmasına ilişkin çalışmaların başlangıcında merkezi yönetim öncelikle yıllık olarak harcama kapasitesini ve önceliklerini ortaya koymakta, yerel yönetimlere yapacağı desteğe ilişkin çerçeveyi ve gelecek yıllarda yerel yönetimlere ne kadarlık bir fon ayırabileceğini belirlemektedir (Spending Review). Ancak, her bütçe yılında, yapılan bu hesaplamalarda revizyonlar gerçekleştirilebilmektedir (Department for Communities and Local Government, 2013, ss. 5–6).

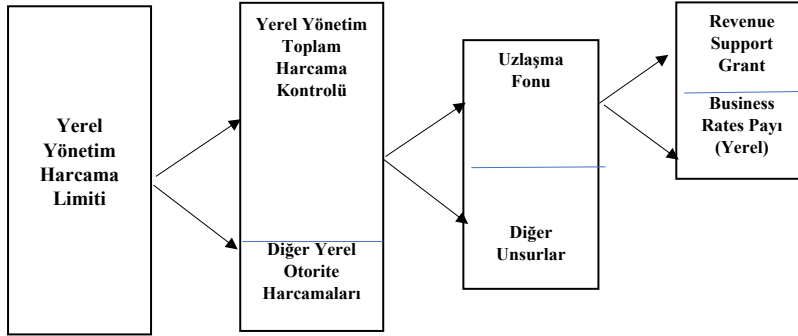
Yerel Yönetimler Finans Anlaşması kapsamında yapılan hesaplamalar Şekil 1'de gösterilmiş ve aşağıda açıklanmıştır (Department for Communities and Local Government, 2013, ss. 5–7):

- Her bütçe yılında merkezi yönetim tarafından *yerel yönetimler için tahsis edilebilecek harcama limiti* belirlenmekte ve parlamentoya onaylatılmaktadır. Yerel yönetimler için belirlenen bu harcama limiti yerel yönetimler harcama kontrolü toplamı ve Değerleme Ofisi gibi (Valuation Office Agency) diğer yerel otoritelere harcanacak rakamları içermektedir.

- *Yerel yönetimler harcama kontrolü*; Uzlaşma Fonu (Settlement Funding Assessment) ile diğer harcama ihtiyaçlarını (engelli kişilerin bakımı için Bağımsız Yaşam Fonu, yerel hizmetlerin dönüştürülmesi ve sorunlu ailelerin desteklenmesi için ayrılan fonlar vb.) içermektedir.
- *Uzlaşma Fonu (Settlement Funding Assessment)* ise business rates'den alınan yerel paylar ile revenue support grant'ı içermektedir.
- Her bir yerel yönetim biriminin alacağı revenue support grant miktarı ise nüfus ve diğer yerel verilere dayalı (council tax gibi yerel kaynaklardan elde edilen gelirler ve yerel hizmetlere yönelik taleplerin tahmini) bir formül aracılığıyla belirlenmektedir

Yerel Yönetimler Finans Anlaşması yerel yönetimler ile bir uzlaşma sürecini içermektedir. Merkezi yönetim tarafından her bütçe döneminde yıllık harcamalara ilişkin gözden geçirmeler sonucu daha önce yayınlanan Yerel Yönetimler Finans Anlaşmasında bir değişiklik olması halinde yaz aylarında bir istişare süreci başlatılmaktadır. İstişare çalışmalarının sonucu ise *Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı* tarafından değerlendirilerek geçici uzlaşma teklifi hazırlanmaktadır. Geçici uzlaşma, yerel yönetimlerin bir sonraki dönem bütçe çalışmalarını belirleyebilmeleri için yeterince erken açıklanmalıdır. Geçici uzlaşmayı, yerel yönetimlerin teklifler hakkındaki görüşlerini ve yapılmış olan hataları iletebilecekleri bir istişare dönemi daha izlemektedir. Tüm bu istişare süreci tamamlandıktan sonra ise nihai anlaşma Ocak ya da Şubat ayında Avam Kamarası tarafından onaylanmaktadır. Onaylanan anlaşmanın temel yönleri Yerel Yönetimler Finans Raporu adıyla resmi bir belge olarak yürürlüğe girmektedir.

Yerel Yönetimler Finans Raporu, revenue support grant'ın toplam miktarı ile yerel yönetimlere dağıtımına ilişkin temel ilkeleri ve business rates'den yerel yönetimlerin alacakları payları içeren bir rapor niteliğindedir (Department for Communities and Local Government, 2013, s. 9). Örneğin; 2024-2025 yılına ilişkin geçici uzlaşma istişaresi 18 Aralık 2023 tarihinden, 15 Ocak 2024 tarihine kadar devam etmiş, toplam 267 cevap alınmış ve uzlaşma sonuçları yayınlanmıştır (United Kingdom Government, 2024c). Yerel Yönetimler Finans Raporu 2024 Şubat ayında yayınlanmıştır. Bu rapora göre, 2024-2025 dönemi için yerel yönetimlere aktarılması planlanan revenue support grant miktarı 2.117.964.035 Sterlin olarak belirlenmiştir (United Kingdom Government, 2024d).



Şekil 1. Yerel Yönetimler Finans Anlaşması Kapsamında Yapılan Merkezi Yönetim Destekleri

Kaynak: Department for Communities and Local Government, 2013, s. 7.

5.4. Borçlanma Gelirleri

İngiltere’de yerel yönetimlerin bir başka finansman kaynağını da borçlanma yoluyla elde ettikleri gelirler oluşturmaktadır. Yerel yönetimler 2003 tarihli Yerel Yönetimler Yasası uyarınca, “görevleriyle ilgili herhangi bir amaç için ya da mali işlerinin ihtiyatlı yönetimi için” borçlanabilmektedir (United Kingdom Government, 2024e). Ancak, uzun vadeli borçlanmalar ancak sermaye yatırımlarının finansmanı için söz konusu olabilmektedir. İngiltere’de yerel yönetimler borçlanma konusunda “The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Sertifikalı Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Enstitüsü)” (CIPFA)’nın yeterlilik, sürdürülebilirlik ve ihtiyatlılık konusunda uyulması gereken göstergeleri belirlediği İhtiyat Kurallarına uymak durumundadır (OECD & UCLG, 2022, ss. 20–21; National Audit Office, 2021, s. 11). Bu çerçevede, yerel yönetimlerin borç alabileceği miktar CIPFA’nın ‘Yerel Yönetimlerde Sermaye Finansmanı İçin İhtiyatlılık Kuralları’ ve ‘Yerel Yönetimlerin Sermaye Finansmanı ve Muhasebesi’ konusundaki düzenlemelerde yer alan kurallara tabidir (Sandford, 2023c, ss. 5– 6).

Nitekim Yerel Yönetimler Yasası’nda merkezi yönetimin ulusal ekonomi politikasının gerekleri çerçevesinde yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda düzenlemeler yaparak sınırlamalar getirebileceği belirtilmiştir (United Kingdom Government, 2024e). Bu kurallar çerçevesinde her bir yerel yönetim kendisi için bir borçlanma limiti belirlemektedir. Borçlanma limitleri yerel yönetimlerin borçlarını geri ödeyebileceği mevcut gelir akışı ile doğrudan ilişkilidir. Yerel yönetimlerin gayrimenkullerini borçlanmalarda teminat olarak göstermeleri ise kanunlar ile yasaklanmıştır (Sandford, 2023c, s. 6).

İngiltere’de yerel yönetimler çeşitli kaynaklardan borçlanabilmektedir. Piyasalar, “Kamu Hizmetleri Kredi Kurulu” (Public Works Loan Board – PWLB) ve belediye tahvilleri yerel yönetimlerin borçlandığı kaynakları oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanmalarının önemli bir kısmı “Kamu Hizmetleri Kredi Kurulu”ndan gerçekleşmektedir. Örneğin Mart 2022’de

131 milyar sterlinin biraz üzerindeki borçlanmanın 90,6 milyar sterlini “Kamu Hizmetleri Kredi Kurulu”ndan gerçekleşmiştir (Sandford, 2023c, ss. 6,11). “Kamu Hizmetleri Kredi Kurulu”, Hazine bünyesindeki “Borç Yönetimi Ofisi” içerisinde bulunmakta ve kaynaklarını “Ulusal Kredi Kurumu”ndan almaktadır. Bu kurul tarafından yerel yönetimlere yalnızca yatırım harcamaları için borç verilmektedir (OECD & UCLG, 2022, s. 21).

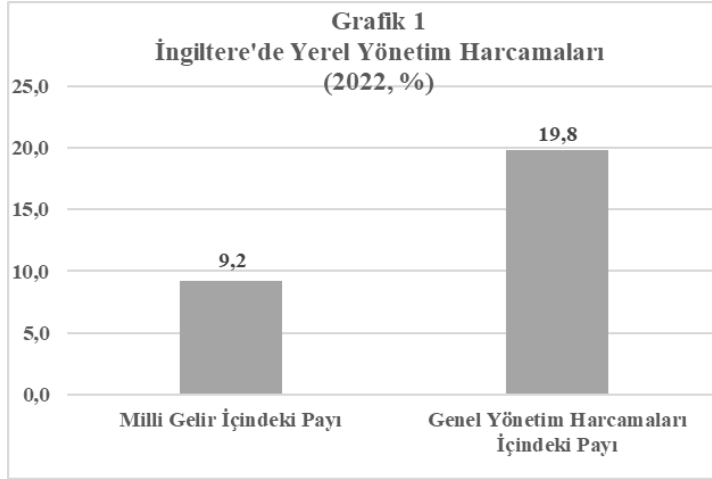
İngiltere’de yerel yönetimler tahvil ihraç etme yetkisine de sahiptir. Tahvil ihraç etmek isteyen bir yerel yönetim biriminin kredi notu alması ve tahvillerin satışını gerçekleştirecek profesyonel bir kuruluşla çalışması gerekmektedir. İngiltere’de 2016 yılında daha küçük yerel yönetimlerin tahvil ihraç edebilmelerini kolaylaştırmak ve geleneksel tahvil piyasasında rekabetçi bir fiyat elde edebilmek amacıyla 56 yerel yönetim biriminin hissedarlığı ile “Birleşik Krallık Belediye Tahvilleri Ajansı” (UK Municipal Bonds Agency) kurulmuştur. Bu kurumun ileride Kamu Hizmetleri Kredi Kurulu’ndan daha düşük bir faiz oranı sunması hedeflenmektedir (Sandford, 2023c, ss.18–19).

6. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcama Yapısının Analizi

Bu başlık altında İngiltere’de yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapısı analiz edilecektir. Bu bağlamda yerel yönetim harcamaları milli gelir ve genel yönetim harcamaları içindeki payları ile harcamaların fonksiyonel dağılımı açısından incelenecektir. Yerel yönetim gelirleri ise, milli gelir ve genel yönetim gelirleri içindeki payları ile gelir kaynaklarının bileşimi açısından ele alınacaktır. Bu analizler sırasında OECD tarafından yayınlanan verilerden yararlanılmış ve OECD ülke ortalamaları ile karşılaştırmalara yer verilmiştir.

6.1. Yerel Yönetim Harcamaları

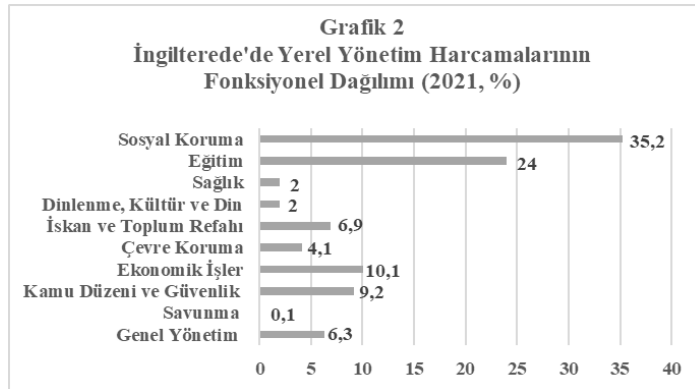
Grafik 1’de İngiltere’de yerel yönetim harcamalarının 2022 yılında milli gelir ve genel yönetim harcamaları içindeki payları gösterilmiştir.



Kaynak: OECD, 2024a.

Bu grafik incelendiğinde, yerel yönetim harcamalarının milli gelir içindeki payının yüzde 9,2, genel yönetim harcamaları içindeki payının yüzde 19,8 olduğu görülmektedir. Bu oranlar OECD üniter ülke ortalamalarının altında bir seviyedir. 2022 yılında OECD üniter ülke ortalamalarına bakıldığında yerel yönetim harcamalarının milli gelir içindeki payı yüzde 10,7, genel yönetim harcamaları içindeki payı 24,4 düzeyinde gerçekleşmiştir (OECD, 2024a).

Grafik 2'de ise 2021 yılı rakamları esas alınarak İngiltere'de yerel yönetim harcamalarının hizmet türleri itibariyle fonksiyonel dağılımı uluslararası bir sınıflandırma olan COFOG sınıflandırması⁴ esas alınarak gösterilmiştir.



Kaynak: OECD, 2024b.

4 COFOG (Classification of the Functions of Government) sınıflandırması OECD tarafından devlet harcamaları için kullanılan uluslararası bir sınıflandırma olup, 1999 yılında Birleşmiş Milletler tarafından onaylanmıştır. Bu sınıflandırmada kamu harcamalarının hangi amaçlarla kullanıldığı gösterilmektedir. Bu sınıflandırma hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (OECD, 2021; EUROSTAT, 2021).

Bu grafik incelendiğinde, İngiltere’de yerel harcamalar içinde en büyük payı yüzde 35,2 ile sosyal koruma harcamalarının oluşturduğu görülmektedir. Sosyal koruma harcamaları başlığı ile sınıflandırılan harcamalar altında hastalık ve sakatlık, yaşlılık, aile ve çocuklar, işsizlik, barınma, sosyal dışlanma, konut vb. sosyal harcamalar bulunmaktadır (EUROSTAT, 2021; OECD 2021). Sosyal koruma harcamalarından sonra ikinci sırada yüzde 24 ile eğitim harcamaları yer almaktadır. Eğitim harcamalarını yüzde 10,1 ile ekonomik işler, yüzde 9,2 ile kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, yüzde 6,3 ile genel yönetim harcamaları, yüzde 4,1 ile çevre koruma harcamaları izlemektedir. Sağlık harcamaları ile dinlenme kültür ve din hizmetlerinin yerel harcamalar içindeki payı ise diğer harcamalar göre oldukça düşük olup, her iki harcama kalemi de toplam harcamalar içinde yüzde 2’lik bir paya sahiptir. Yerel yönetimler savunma hizmetlerini gerçekleştirmediği için savunma harcamalarının bir paya sahip olmaması ise olağan bir durumdur.

Bu veriler incelendiğinde İngiltere’de yerel harcamaların yarısından fazlasının (yüzde 59) sosyal nitelikli harcamalar grubunda değerlendirilen sosyal koruma ve eğitim harcamalarına ilişkin olduğu görülmektedir. Sağlık harcamaları da sosyal harcamalar grubunda değerlendirilse de İngiltere’de sağlık harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı yalnızca yüzde 2 düzeyindedir.⁵ Bu durum İngiltere’de sağlık hizmetlerinin “Ulusal Sağlık Hizmeti” (National Health Service (NHS) ile sunulmasından kaynaklanmaktadır. “Ulusal Sağlık Hizmeti” Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından desteklenen kamuya ait bir kurum niteliğindedir (United Kingdom Government, 2024f). Nitekim İngiltere’de toplam kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımına bakıldığında sosyal koruma harcamalarının yüzde 20’si, eğitim harcamalarının yüzde 33’ü yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmekteyken, sağlık harcamalarının yalnızca yüzde 2’si yerel yönetimlere aittir (OECD, 2024b).

İngiltere’de yerel yönetimlerin ekonomik işler (tarım, ticaret, ulaşım, haberleşme vb.), çevre koruma (atıkların toplanması, bertarafı, çevre koruma vb.), iskân ve toplum refahı (su, aydınlatma, konut vb.), kamu düzeni ve güvenlik (kamu düzeni, itfaiye vb.), dinlenme kültür ve din harcamalarının (spor, kültür, eğlence vb.) toplamı ise toplam harcamalar içinde yüzde 32 düzeyinde bir yere sahiptir.⁶

Bu hizmetler birçok ülkede yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetim harcamalarının eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanında yoğunlaştığı ülkeler ise yerelleşme düzeyleri ve yerel yönetimlerin toplum refahına doğrudan katkısının daha yüksek olduğu ülkeler grubunda değerlendirilmektedir (Güner & Çelen, 2014, s. 193). Bu bağlamda, İngiltere’de yerel yönetimlerin eğitim ve sosyal koruma hizmetleri alanında yoğunlaşan harcamaları ile OECD ülke ortalamalarının üzerinde bir yere sahip olduğu söylenebilir. Yukarıda da belirtildiği gibi, İngiltere’de 2021 yılı için yerel yönetimlerin toplam harcamaları içinde sosyal koruma harcamaları yüzde 35,2; eğitim harcamaları yüzde 24 düzeyinde bir yere sahiptir. OECD ülke ortalamaları

5 Sosyal harcamalara ilişkin yapılan analizlerde sosyal koruma harcamalarının (sosyal güvenlik ve yardım) yanı sıra, eğitim ve sağlık harcamaları da sosyal harcama olarak değerlendirilmektedir (Bkz. Arıkboğa, 2022, ss. 8–12; Şeker, 2011, ss. 30–31; Karadağ, 2018, s. 22; Yılmaz & Çoban, 2017, s. 26).

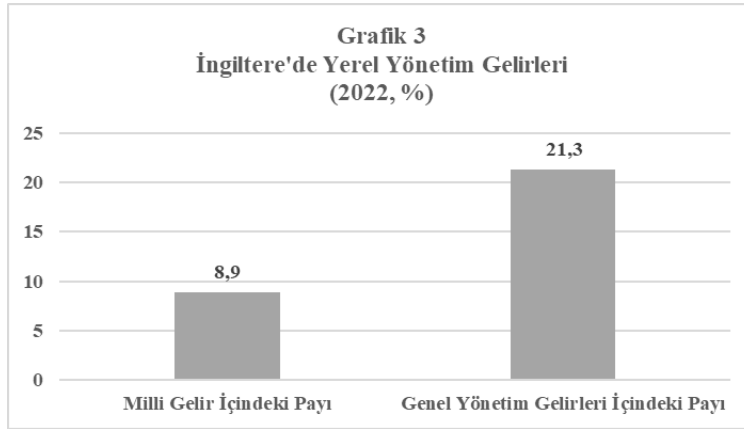
6 Harcama kalemlerine ilişkin açıklamalar için şu kaynaktan yararlanılmıştır: OECD, 2021; EUROSTAT, 2021.

açısından 2021 yılında bu oranlar sosyal koruma harcamaları için yüzde 17, eğitim harcamaları için yüzde 20 düzeyinde gerçekleşmiştir (OECD, 2024b).

İngiltere'de yerel yönetimlerin genel yönetim gideri harcamaları ise çok önemli boyutlarda olmayıp yüzde 6 düzeyinde kalmıştır. Herhangi bir hizmetin sunulmasına doğrudan katkı sağlamayıp, genel yönetim gideri şeklinde dolaylı katkı sağlayan bu hizmetlere ilişkin harcamaların toplam harcamalar içindeki payının yüksek olması "etkinsizlik göstergesi" olması nedeniyle eleştirilmekte ve genel olarak bu oranın yüzde 20'nin üzerinde olmaması beklenmektedir (Güner & Çelen, 2014, s. 180). Bu nedenle, İngiltere'de genel yönetim giderlerinin çok önemli boyutlarda olmaması olumlu bir durum olarak değerlendirilebilir.

6.2. Yerel Yönetim Gelirleri

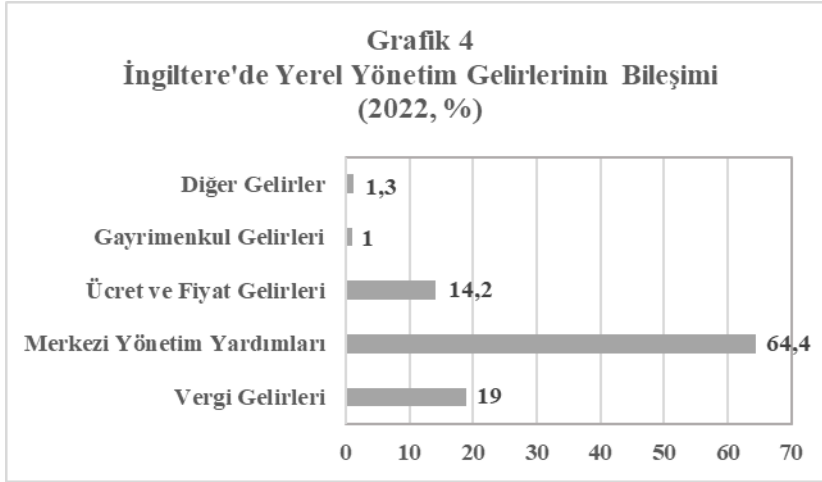
Grafik 3'de İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin 2022 yılında milli gelir ve genel yönetim gelirleri içindeki payları gösterilmiştir.



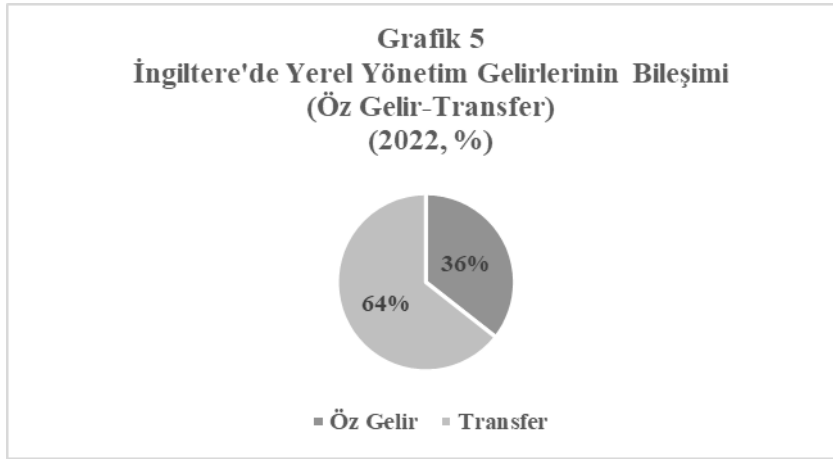
Kaynak: OECD, 2024c.

Bu grafik incelendiğinde, İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin milli gelir içindeki payının yüzde 8,9, genel yönetim gelirleri içindeki payının yüzde 21,3 olduğu görülmektedir. Bu oranlar OECD ünite ülke ortalamalarının altında bir seviyedir. 2022 yılında OECD ünite ülke ortalamalarına bakıldığında yerel yönetim gelirlerinin milli gelir içindeki payı yüzde 10,6, genel yönetim gelirleri içindeki payı 25 düzeyinde gerçekleşmiştir (OECD, 2024c).

Grafik 4'de 2022 yılı rakamları esas alınarak İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin gelir türleri itibariyle dağılımı vergi gelirleri, merkezi yönetim yardımları, ücret ve fiyat gelirleri, gayrimenkul gelirleri ve diğer gelirler başlıkları altında gösterilmiştir. Grafik 5'de ise yerel yönetim gelirleri öz gelir ve transferler (merkezi yönetim yardımları) şeklinde gruplandırılarak gösterilmiştir.



Kaynak: OECD, 2024d.

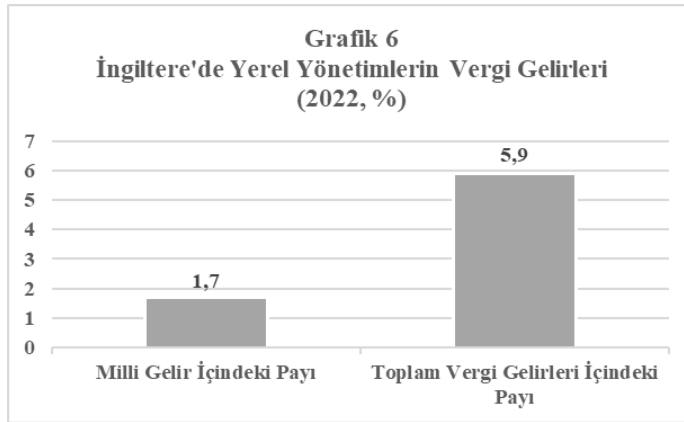


Kaynak: Grafik 4'de yer alan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 4 ve Grafik 5 incelendiğinde, İngiltere'de yerel yönetim gelirleri içinde en önemli payı yüzde 64,4 ile merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerin oluşturduğu görülmektedir. 2022 yılı için OECD ünite ülke ortalamalarında bu oran yüzde 52,7 düzeyindedir (OECD, 2024d). Bu durumda, İngiltere'de yerel yönetimlerin OECD ülkelerine kıyasla gelir kaynaklarının temini açısından merkezi yönetime daha yüksek oranlarda bağımlı olduğu söylenebilir. Merkezi yönetim yardımları başlığı altında da açıklandığı üzere, bu başlık altında revenue support grant adı altında yerel yönetimlere yapılan koşulsuz transferler ve diğer koşulsuz transferler ile merkezi yönetim kuruluşları tarafından yapılan koşula bağlı transferler yer almaktadır.

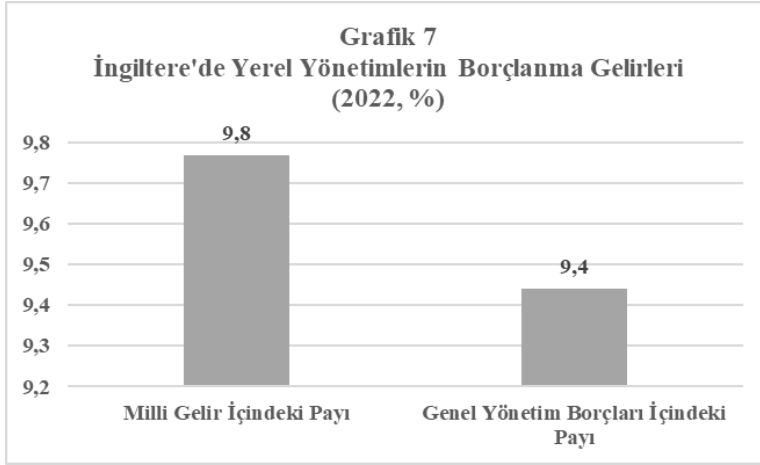
Öz gelirleri vergi gelirleri, ücret ve fiyat gelirleri, gayrimenkul gelirleri ve diğer gelirler oluşturmaktadır. Grafik 4 incelendiğinde vergi gelirleri merkezi yönetim yardımlarından sonra yerel yönetim gelirleri içinde ikinci sırada yer almaktadır. Council tax ve business rates'den oluşan vergi gelirleri, yerel yönetim gelirleri içinde 2022 yılında yüzde 19 düzeyinde bir paya sahiptir. Ancak bu oran OECD ünite ülke ortalamalarının altında bir seviyededir. OECD ünite ülke ortalamaları açısından 2022 yılında vergi gelirleri yerel yönetim gelirleri içinde yüzde 33,6 düzeyinde bir yere sahiptir (OECD, 2024d).

Yerel vergi gelirlerinin milli gelir ve ülke genelindeki vergiler içindeki payı açısından bakıldığında da benzer bir durumla karşılaşmaktadır. Grafik 6'da 2022 yılında İngiltere'de yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin milli gelir ve ülke genelindeki vergiler içindeki payı gösterilmiştir. Buna göre yerel vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı yüzde 1,7, ülke genelindeki tüm vergiler içindeki payı yüzde 5,9 düzeyindedir. OECD ünite ülke ortalamaları incelendiğinde ise yerel vergilerin milli gelir içindeki payının 3,8; ülke genelindeki vergiler içindeki payının yüzde 14 olduğu görülmektedir (OECD, 2024e).



Kaynak: OECD, 2024e.

Grafik 4 incelendiğinde İngiltere'de öz gelirler içinde vergi gelirlerinden sonra ikinci derecede önemli gelir türünü ücret ve fiyat gelirlerinin oluşturduğu görülmektedir. Ücret ve fiyat gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı yüzde 14 düzeyindedir. İngiltere'de yerel yönetimler ücret ve fiyat gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı açısından OECD ünite ülke ortalamalarından daha yüksek bir seviyededir. OECD ünite ülke ortalamalarında bu oran 2022 yılı için yüzde 11,3 düzeyinde gerçekleşmiştir (OECD, 2024d). Gayrimenkul gelirleri ise toplam gelirler içinde yüzde 1 seviyesinde bir yere sahiptir. Gayrimenkul gelirlerinin yerel gelirler içindeki payı açısından OECD ünite ülke ortalamaları da yaklaşık bu düzeyde olup, yüzde 1,5 seviyesindedir (OECD, 2024d).



Kaynak: OECD, 2024f.

Grafik 7'de İngiltere'de yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla sağladıkları gelirlerin milli gelir ve toplam kamu borçlanmaları içindeki payı gösterilmiştir. Buna göre yerel yönetim borçlanmalarının milli gelir içindeki payı yüzde 9,8, toplam kamu borçlanmaları içindeki payı ise yüzde 9,4 düzeyindedir. Bu oranlar milli gelir içindeki pay açısından OECD üniter ülke ortalamalarının üzerinde, toplam kamu borçlanmaları içindeki pay açısından ise OECD ülke ortalamalarının altında bir düzeydedir. 2022 yılı için OECD ülkelerinde üniter ülke ortalamalarına bakıldığında yerel yönetimlerin borçlanmalarının milli gelir içindeki payı yüzde 7,6, toplam kamu harcamaları içindeki payı yüzde 11,1 düzeyindedir.

7. Sonuç

Bu makalede İngiltere'de yerel yönetimlerin mali yapısı yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler ve sağlanan gelir kaynakları açısından incelenmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapısı analiz edilmiş ve OECD üniter ülke ortalamaları ile karşılaştırılmıştır.

İngiltere'de yerel yönetimlerin sorumlu oldukları görevler konusunda yetki ilkesi (ultra vires) uygulanmaktadır. 2011 yılında Yerelleşme Yasası ile yerel yönetimlere genel yetki (general power of competence) verilmesi sağlanmış olmakla birlikte, bu yetki tam olarak uygulanamamıştır. Yasalar çerçevesinde eğitim, yerel ekonomik gelişme, konut, sosyal hizmetler, yerel yollar, toplu ulaşım, kültür ve rekreasyon, atık yönetimi, çevre sağlığı, parklar, sağlık ve kamu güvenliği olmak üzere çok sayıda sorumluluk yerel yönetimler düzeyinde yerine getirilmektedir.

Bir ülkede yerel harcamaların toplam kamu harcamaları ve milli gelir içindeki payı o ülkedeki yerelleşme derecesi açısından bir fikir sahibi olunmasını sağlamaktadır. İngiltere'de 2022 yılı itibarıyla yerel yönetim harcamalarının milli gelir içindeki payı yüzde 9,2, genel yönetim harcamaları içindeki payı yüzde 19,8 düzeyindedir. Bu oranlar OECD üniter ülke ortalamalarının

altında bir seviyedir. 2022 yılında OECD üiter ülke ortalamalarına bakıldığında yerel yönetim harcamalarının milli gelir içindeki payı yüzde 10,7, genel yönetim harcamaları içindeki payı 24,4 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Diğer yandan, bir ülkede yerel yönetim harcamalarının hangi hizmet türlerinde yoğunlaştığı da yerleşme düzeyi açısından önemli bir husustur. Yerel yönetim harcamalarının eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanında yoğunlaştığı ülkeler yerleşme düzeyleri ve yerel yönetimlerin toplum refahına doğrudan katkısının daha yüksek olduğu ülkeler grubunda değerlendirilmektedir. İngiltere’de yerel yönetim harcamalarının bileşimi incelendiğinde, yerel harcamalarının yarıdan fazlasının (yüzde 59) sosyal nitelikli harcamalar grubunda değerlendirilen sosyal koruma ve eğitim harcamalarına ilişkin olduğu görülmektedir. Bu açıdan İngiltere OECD ülke ortalamalarının üzerinde bir yere sahiptir. OECD ülke ortalamaları açısından 2021 yılında sosyal koruma ve eğitim harcamalarının toplamı yüzde 37 düzeyinde gerçekleşmiştir. İngiltere’de sağlık hizmetleri “Ulusal Sağlık Hizmeti” kapsamında gerçekleştirildiği için, sağlık harcamalarının toplam yerel harcamalar içindeki payı yalnızca yüzde 2 düzeyindedir.

Birçok ülkede yerel yönetimler tarafından yerine getirilen ekonomik işler, çevre koruma, iskân ve toplum refahı, kamu düzeni ve güvenlik, dinlenme, kültür ve din hizmetleri toplamının ise İngiltere’deki yerel harcamalar içindeki payı yüzde 32 düzeyindedir. Yüksek olması bir etkinsizlik göstergesi olarak kabul edilen genel yönetim gideri harcamalarının yerel harcamalar içindeki payı ise çok önemli boyutlarda olmayıp yüzde 6 düzeyinde kalmıştır.

İngiltere’de yerel yönetim gelirleri incelendiğinde ise, yerel yönetim gelirlerinin milli gelir içindeki payının yüzde 8,9, genel yönetim gelirleri içindeki payının yüzde 21,3 olduğu görülmektedir. Bu oranlar OECD üiter ülke ortalamalarının altında bir seviyedir. 2022 yılında OECD üiter ülke ortalamalarına bakıldığında yerel yönetim gelirlerinin milli gelir içindeki payı yüzde 10,6, genel yönetim gelirleri içindeki payı 25 düzeyinde gerçekleşmiştir

İngiltere’de yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını vergiler, ücret ve harç gelirleri, taşınmazların satış ve kirası yoluyla elde edilen gayrimenkul gelirleri oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra merkezi yönetim yardımları ve borçlanma gelirleri de yerel yönetimlerin diğer gelir kaynakları arasındadır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin vergi gelirlerini gayrimenkuller üzerinden alınan council tax ve business rates (non domestic rates) oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin bu vergiler üzerindeki yetkileri incelendiğinde; council tax’in ne miktarda alınacağını yasalarda belirtilen sınırlamalar çerçevesinde yerel yönetimler tarafından belirlenebildiği görülmektedir. Business rates ise merkezi yönetim tarafından belirlenen ulusal vergi çarpanı çerçevesinde hesaplanmaktadır. Diğer yandan, business rates yerel yönetimler tarafından tahsil edilen bir vergi olmakla birlikte, merkezi yönetim ve diğer yerel yönetim birimleri ile paylaşılan bir vergi niteliğindedir. Tahsil edilen verginin bir kısmı merkezi yönetime aktarılmakta, bir kısmı ise belirlenen kriterler çerçevesinde diğer yerel yönetimler ile paylaşılmaktadır.

İngiltere’de yerel vergilerin yerel yönetim gelirleri içindeki payı OECD ülkelerinin gerisinde kalmıştır. 2022 yılı itibariyle İngiltere’de yerel yönetim gelirleri içinde yerel vergiler yüzde 19 düzeyinde iken, OECD üniter ülke ortalamaları açısından bu oran yüzde 33,6 düzeyindedir. Yerel vergi gelirlerinin milli gelir ve ülke genelindeki vergiler içindeki payı açısından bakıldığında da benzer bir durumla karşılaşmaktadır. 2022 yılı itibariyle yerel vergi gelirleri milli gelir içinde yüzde 1,7, ülke genelindeki tüm vergiler içindeki yüzde 5,9 düzeyinde bir paya sahiptir. OECD üniter ülke ortalamaları incelendiğinde ise yerel vergilerin milli gelir içindeki payının 3,8; ülke genelindeki vergiler içindeki payının yüzde 14 olduğu görülmektedir.

İngiltere’de yerel yönetim gelirlerinin bileşimi öz gelir ve merkezi yönetim yardımları açısından incelendiğinde; merkezi yönetim yardımlarının öz gelirlere kıyasla daha önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Toplam gelirler içinde 2022 yılı itibariyle öz gelirlerin payı yüzde 36 iken, merkezi yönetim yardımlarının payı yüzde 64 düzeyindedir. OECD üniter ülke ortalamalarına bakıldığında ise öz gelirler toplam gelirler içinde yüzde 57 düzeyinde bir yere sahipken, merkezi yönetim yardımlarının payı yüzde 53 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, İngiltere’de yerel yönetimlerin OECD ülkelerine kıyasla gelir kaynaklarının temini açısından merkezi yönetime daha yüksek oranlarda bağımlı olduğu söylenebilir.

Bununla birlikte, koşulsuz olarak yapılan merkezi yönetim yardımlarının önemli bir kısmını oluşturan revenue support grant’ın yıllık olarak gözden geçirilen Yerel Yönetimler Finans Anlaşması kapsamında yerel yönetimlerin de katılımıyla belirlenmesi ve yardımın dağıtımı konusunda kullanılan kriterler İngiltere’deki transfer sistemini incelemeye değer kılmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimler borçlanma imkanına da sahiptir. Ancak, yerel yönetimlerin borçlanmaları tamamen serbest bırakılmamış, bazı kurallara tabi tutulmuştur. Ulusal ekonomi politikasının gerekleri çerçevesinde merkezi yönetime yerel yönetimlerin borçlanmalarını sınırlandırma yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimler borçlanmalarının önemli bir kısmını merkezi yönetim kurumlarından gerçekleştirmekte ve borçlanmaların büyük çoğunluğu yatırım harcamaları için söz konusu olabilmektedir.

Nitekim, İngiltere’de yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla sağladıkları gelirlerin milli gelir ve toplam kamu borçlanmaları içindeki payı çok önemli boyutlarda olmayıp, milli gelir içindeki payı yüzde 9,8, toplam kamu borçlanmaları içindeki payı ise yüzde 9,4 düzeyindedir. Bu oranlar milli gelir içindeki pay açısından OECD üniter ülke ortalamalarının üzerinde, toplam kamu borçlanmaları içindeki pay açısından ise OECD ülke ortalamalarının altında bir düzeydedir.

Sonuç olarak İngiltere’de yerel yönetimlerin gelir yapısı öz gelirlerden ziyade, transferlere dayalı bir niteliğe sahiptir. Ancak, eğitim ve sosyal hizmetler konusunda yerel yönetimlere verilen yetkiler, council tax konusunda benimsenen sistem ve council tax miktarının belirlenmesine ilişkin yerel yönetimlerin yetkileri, business rates ve revenue support grant ile gerçekleştirilmeye çalışılan eşleyici ve yerel yönetimlerin katılımına dayalı transfer sistemi ile İngiltere’deki yapı incelenmeye değer nitelik taşımaktadır.

Kaynakça

- Ahmad, E., & Craig, J. (1997) Intergovernmental Transfers. T. Ter-Minassian (der.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (pp. 73–107). Washington: International Monetary Fund.
- Alam, M. (2014) *Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries: Case Studies From the Commonwealth*. London: The Commonwealth.
- Arıkboğa, Ü. (2004) *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*. İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Arıkboğa, Ü. (2016) Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 13 (33), 276–297.
- Arıkboğa, Ü. (2019) *Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Arıkboğa, Ü. (2021) Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Türkiye'de Belediyelerin Durumu. M. L. Şen (der.), *Sessiz Gemi: Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'a Armağan Cilt 2* (249–267). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Arıkboğa, Ü. (2022) Belediyelerde Sosyal Harcamalar: Üsküdar ve Kadıköy Belediyesi Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 31 (4), 5–34.
- Bali, B. B. (2006) Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi. A. Güner & S. Yılmaz (der.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar* (149–177). İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Beer-Toth, K. (2009) *Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*. Fribourg: University of Fribourg.
- Bulut, Y. & Bimay, M. (2020) Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *OPUS-Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* 16 (29), 2263–2298.
- Council of Europe (1997) *Local Finance in Europe*. Strasbourg Cedex: Council of Europe.
- Çolak, T. & Genco, A. (2022) The United Kingdom. Önder vd. (der.), *The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration* (145–178). Singapore: Palgrave.
- Department for Communities and Local Government (2013) A Guide to the Local Government Finance Settlement in England. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7ca9e9ed915d7c983bc249/LGFS_Guide.pdf (Erişim Tarihi: 24.08.2024).
- EUROSTAT (2021) Glossary: Classification of the Functions of Government. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_ (Erişim Tarihi: 04.04.2021).
- Genç, F. N. & Karaca, Y. (2021) İngiltere'de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı. Ç. Akman & İ. A. Acar (der.), *Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapıları* (441–446). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Güner, A. (2006) Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar. A. Güner & S. Yılmaz (der.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar* (61–82). İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Güner, A. & Çelen, M. (2014) AB Ülkelerinde ve Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Bir Göstergesi Olarak Yerel Harcamaların Yapısı. M. Sakal vd. (der.). *Mali Yerinden Yönetim* (167–199). Ankara: Nobel Kitabevi.
- Karadağ, Y. (2018) Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamalar: Seçilmiş Büyükşehir Belediyeleri Kapsamında Bir Değerlendirme [yayınlanmamış yüksek lisans tezi]. İzmir: Katip Çelebi Üniversitesi.
- Karasu, K. (2020) İngiltere'de Kamu Yönetimi. K. Karasu (der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (175–348). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2016) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Ankara: Cem Yayınevi.
- Kitchen, H. vd. (2019) *Local Public Finance and Economics*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lander, A. vd. (2019) *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.

- LGIU (Local Government Information Unit) (2024) Facts and Figures: England. <https://lgiu.org/local-government-facts-and-figures-england/#section-2> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- Local Government Association (2010) Local Government Structure Overview. <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/local-government-structur-634.pdf> (Erişim Tarihi: 12.06.2024).
- Ministry of Housing, Communities and Local Government (2024) Local Government Financial Statistics England. No.34, 2024. <https://www.gov.uk/government/statistics/local-government-financial-statistics-england-2024> (Erişim Tarihi: 24.08.2024).
- Nadaroğlu, H. (1998) *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması*. İstanbul: Beta.
- National Audit Office (2021) The Local Government Finance System in England: Overview and Challenges. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2021/11/the-local-government-finance-system-in-England-overview-and-challenges.pdf> (Erişim Tarihi: 24.08.2024).
- Norregard, J. (1997) Tax Assignment. T. Ter-Minassian (der.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (49-72). Washington: International Monetary Fund.
- Norton, A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Hants: Edward Elgar.
- OECD & UCLG (2022) Country and Territory Profiles. <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/> (Erişim Tarihi: 20.08.2024).
- OECD (2021) Classification of Functions of Government. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/95603f6f-en.pdf?expires=172.857.1239&id=id&accname=guest&checksum=3A582E46854A2B3165E12FFDEC9F5A70> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- OECD (2024a) Subnational Government Expenditure. <https://data-explorer.oecd.org/> (Erişim Tarihi: 07.10.2024)
- OECD (2024b) Subnational Government Expenditure by Functional Classification (COFOG). <https://data-explorer.oecd.org/> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- OECD (2024c) Subnational Government Revenue. <https://data-explorer.oecd.org/> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- OECD (2024d) Subnational Government Revenue by Category. <https://data-explorer.oecd.org/> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- OECD (2024e) Subnational Tax Revenue. <https://data-explorer.oecd.org/> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- OECD (2024f) Subnational Government Budget Balance and Debt. <https://data-explorer.oecd.org/> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- Potter, B. (1997) United Kingdom. Teresa Ter-Minassian (der.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (342–358). Washington: International Monetary Fund.
- Sandford, M. (2021) Business Rate. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06247/> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- Sandford, M. (2023a) Council Tax: FAQs. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05682/> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- Sandford, M. (2023b) Council Tax: Local Referendums. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05682/> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- Sandford, M. (2023c) Local Government in England: Capital Finance. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05797/> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- Sandford, M. (2024) Local Government in England: Structures. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07104/> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).

- Shah, A. (1997) *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington: The World Bank.
- Shah, A. (2007) A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. A. Shah & R. Boadway (der.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (1–53). Washington: The World Bank.
- Şeker, M. (2011) *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*. İstanbul: TESEV.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2024) İngiltere’nin Siyasi Görünümü. <https://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.08.2024).
- Ter-Minassian, T. & Craig, J. (1997) Control of Subnational Government Borrowing. T. Ter-Minassian (der.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (156–172). Washington: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian, T. (2016) *Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities*. Washington: Brookings.
- Ter-Minassian, T. (2020) Challenges of Sub National Capacity Development. J. Kim & S. Dougherty (der.), *Local Public Finance and Capacity Building in Asia* (13–33). Washington: OECD.
- United Kingdom Government (2024a) Local Government Structure and Elections. <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections#structure> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- United Kingdom Government (2024b) Legislation. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (Erişim Tarihi: 22.08.2024).
- United Kingdom Government (2024c) Consultation: Provisional Local Government Finance Settlement 2024 to 2025. <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-provisional-local-government-finance-settlement-2024-to-2025> (Erişim Tarihi: 30.09.2024).
- United Kingdom Government (2024d) Local Government Finance Report 2024 to 2025. <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-finance-report-2024-to-2025> (Erişim Tarihi: 30.09.2024).
- United Kingdom Government (2024e) Local Government Act 2003. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/part/1/chapter/1/crossheading/borrowing> (Erişim Tarihi: 03.10.2024)
- United Kingdom Government (2024f) NHS England. <https://www.gov.uk/government/organisations/nhs-england> (Erişim Tarihi: 10.10.2024).
- Wilson, D. & Game, C. (1998) *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- Yamaç, M. (2014) İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri*, Sayı 4.
- Yılmaz, H. H. & Çoban K. (2017) 6360 Sayılı Kanun Sonrası Belediyelerin Sosyal Harcamaları. *İller ve Belediyeler Dergisi* (Haziran). 24–28.

Fiscal Structure of Local Governments in the United Kingdom

Ülkü ARIKBOĞA* 

The aim of the article is to analyze the fiscal structure of local governments in the United Kingdom (UK) and to reveal the characteristics of the current revenue and expenditure structure of local governments. In the article, firstly, the sources of revenue available to local governments are discussed theoretically; then, information is provided about the administrative structure in the UK, the types of local governments, their duties, and their sources of revenue. Finally, the revenue and expenditure structure of local governments in the UK is analyzed in comparison with OECD country averages. These analyses are based on income and expenditure data published by the OECD. The necessary data on the theoretical framework, administrative structure in the UK, the duties, and revenue sources of local governments have been obtained through a literature review and by scanning the information and documents on the web pages of various public organizations in the UK.

The conclusions reached in the article can be summarized as follows:

In the UK, the principle of *ultra vires* governs the responsibilities of local governments. In 2011, the Localism Act enabled the granting of a general power of competence to local governments, but this power has not been fully implemented. Within the framework of the law, many responsibilities, such as education, local economic development, housing, social services, local roads, public transport, culture and recreation, waste management, environmental health, parks, health, and public safety, are fulfilled at the local government level.

In the UK, the share of local government expenditures in national income is 9.2 percent, and in general government expenditures, it was 19.8 percent as of 2022. These rates fall below the OECD unitary country averages. In 2022, the share of local government expenditures in national income was 10.7 percent, and the share of local government expenditures in general government expenditures was 24.4 percent in OECD unitary country averages.

An analysis of the composition of local government expenditures in the UK reveals that more than half (59 percent) of local government expenditures are related to social protection and education

* Assoc. Prof., Marmara University, ulkuarikboga@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3260-6763.

expenditures, which are classified as social expenditures. In this regard, the UK exceeds OECD country averages. In terms of OECD country averages, the sum of social protection and education expenditures was 37 percent in 2021. Although health expenditures are also considered in the social expenditures group, the share of health expenditures in total local expenditures is only 2 percent, as health services are provided under the National Health Service in the UK.

The share of economic affairs, environmental protection, housing and community welfare, public order and security, recreation, culture, and religion services in total local expenditures in the UK is 32 percent. The share of general government expenditures in local expenditures is not very significant and remains at the level of 6 percent.

When local government revenues in the UK are analyzed, it is observed that the share of local government revenues in national income is 8.9 percent, and the share of local government revenues in general government revenues is 21.3 percent. These rates are below the OECD unitary country averages. In 2022, when the OECD unitary country averages are analyzed, the share of local government revenues in national income is 10.6 percent, and the share of general government revenues is 25 percent.

In the UK, the main sources of revenue for local governments are taxes, fees and charges, and real estate revenues. In addition, central government grants and borrowing revenues are among the other sources of revenue for local governments. The tax revenues of local governments in the UK consist of council tax levied on real estate and business rates (non-domestic rates). When the powers of local governments over these taxes are analyzed, it is seen that the amount of council tax can be determined by local governments within the limits specified in the laws. Business rates, on the other hand, are calculated within the framework of the national tax multiplier determined by the central government. Although business rates are a tax collected by local governments, it is a tax shared with the central government and other local government units. A part of the collected tax is transferred to the central government, and a part is shared with other local governments within the framework of the determined criteria.

In the UK, the share of local taxes in local government revenues has lagged behind OECD countries. As of 2022, the share of local taxes in the total revenues of local governments in the UK is 19 percent, while this ratio is 33.6 percent for OECD unitary country averages. A similar situation is observed in terms of the share of local tax revenues in national income and national taxes. As of 2022, the share of local tax revenues in national income is 1.7 percent, and the share of local tax revenues in all taxes across the country is 5.9 percent. When the OECD unitary country averages are analyzed, it is seen that the share of local taxes in national income is 3.8 percent, and the share of local taxes in the country-wide taxes is 14 percent.

When the composition of local government revenues in the UK is analyzed in terms of own revenues and transfers, it is observed that transfers have a more significant share than own revenues. While the share of own revenues in total revenues is 36 percent as of 2022, the share of transfers is 64 percent. Looking at the OECD unitary country averages, the share of own revenues

in total revenues is 57 percent, while the share of transfers is 53 percent. In this context, it can be said that local governments in the UK are more dependent on transfers for providing revenue sources compared to OECD countries. However, the fact that the revenue support grant, which constitutes a significant portion of unconditional transfers, is determined with the participation of local governments within the scope of the Local Government Finance Agreement, which is reviewed annually, and the criteria used for the distribution of the grant make the transfer system in the UK worthy of scrutiny.

In the UK, local governments also have the opportunity to raise revenue through borrowing. However, the borrowing of local governments is not completely unfettered and is subject to certain rules. Within the framework of the requirements of national economic policy, the central government is authorized to limit the borrowing of local governments. Local governments borrow a significant portion of their borrowings from central government institutions, and the majority of the borrowings may be for investment expenditures. As a matter of fact, in the UK, the share of revenues raised by local governments through borrowing in national income and total public borrowings is not very significant, and its share in national income and total public borrowings is 9.8 percent and 9.4 percent, respectively. These ratios are above OECD unitary country averages in terms of share in national income and below OECD country averages in terms of share in total public borrowings.

In conclusion, the revenue structure of local governments in the UK is based on transfers rather than own revenues. However, the structure in the UK is worth analyzing with the powers given to local governments in education and social services, the system adopted in council tax, the powers of local governments in determining the amount of council tax, the transfer system based on the participation of local governments, and the matching system attempted with business rates and the revenue support grant.