



RAPOR

Güney-Doğu Avrupa için Mali

Yerelleşme Göstergeleri: 2006 - 2011

NALAS
NALAS
NALAS
NALAS
NALAS



UNION OF MUNICIPALITIES OF
MARMARA

Marmara
Belediyeler Birliği



Güney-Doğu Avrupa
Yerel Yönetim
Birlikleri Ağı
(NALAS)

RAPOR

Güney-Doğu Avrupa

İçin Mali Yerelleşme Göstergeleri:

2006-2011

İkinci Baskı
Kasım, 2012



Güney-Doğu Avrupa
Yerel Yönetim
Birlikleri Ağı

Bu rapor NALAS Mali Yerelleşme Çalışma Grubu'nun (TF FD) ortak çabası sonucu gerçekleştirilmiş bir çalışmadır..

Yazarlar:

Levitas Anthony, Hükümetlerarası Mali İlişkiler Uluslararası Uzmanı, ve

Alkan Adil, Marmara Belediyeler Birliği'ni temsilen

Comsa Radu, Romanya Komünler Birliği'ni temsilen

Cuibus Mariana, Romanya Yerel Yönetimler Federasyonu'nu temsilen

Djukic Zana, Karadağ Belediyeler Birliği'ni temsilen

Elezi Shiret, Makedonya Belediyeler Birliği'ni temsilen

Pejovic Dusko, Sırp Cumhuriyeti Şehirler ve Belediyeler Birliği'ni temsilen

Kovacevic Dzenita, Bosna Hersek Belediyeler ve Şehirler Birliği'ni temsilen

Martinovic Mirko, Hırvatistan Belediyeler Birliği'ni temsilen

Milunovic Vilma, Slovenya Belediyeler Birliği'ni temsilen

Naic Dunja, Sırbistan Şehirler ve Belediyeler Birliği'ni temsilen

Nikolova Mariana, Bulgaristan Ulusal Belediyeler Birliği'ni temsilen

Osadci Alexandru, Moldova Yerel Yönetimler Kongresi'ni temsilen

Runtic Dario, Hırvatistan Belediyeler Birliği'ni temsilen

Sadikaj Osman, Kosova Belediyeler Birliği'ni temsilen

Savov Emil, Bulgaristan Ulusal Belediyeler Birliği'ni temsilen

Stefancu Adrian, Romanya Yerel Yönetimler Federasyonu'nu temsilen

Tuni Vasilika, Arnavutluk Belediyeler Birliği'ni temsilen

NALAS Bilgi Yöneticileri'nin destekleri

Josifov Gjorgji, yerel yönetim borçlanması konusunda Mali Yerelleşme Çalışma Grubu'na (TF FD) 2010 ve 2011 yıllarında verdiği destek

Zajazi Kelmend, NALAS Genel Sekreteri, ve

Ilijeva – Acevska Natasha, NALAS Program Sorumlusu destekleri ile

RAPORUN ÖZETİ:

Güney-Doğu Avrupa’da Yerelleşme halen devam eden bir süreçtir: Bölgedeki hiçbir ülkede yerel yönetim gelirleri veya giderleri GSYİH’nın veya toplam kamu gelirlerinin yüzdesi olarak AB ortalamasına ulaşamamaktadır.

Son beş yıl içinde Güney-Doğu Avrupa genelinde yerel yönetimlerin mali veya hizmet sorumluluklarında birkaç önemli değişim olmuştur. Bu bize yerel yönetimlere yetki ve para aktarmak için 1990’ların sonunda tasarlanmış politikaların etkisini kaybettiğini ve bazı yerlerde durma noktasına geldiğini göstermektedir.

Bu ivme kaybı kısmen yapısal olarak açıklanabilir. Bir yandan, **Güney-Doğu Avrupa’nın büyük kısmında yerel yönetimlerin sahip olduğu düşük nüfus yoğunluğu kamu hizmetlerinin dağınık yerleşimlere götürülmesini zor ve masraflı hale getirmektedir.** Diğer bir yandan, **nüfusun, zenginliğin ve gücün bölgenin başkent şehirlerinde orantısız toplanması etkili dengeleme sistemlerinin geliştirilmesini engellemiştir.** Bu durum aynı zamanda yerel yönetimlerin kendilerine sağlam öz gelir kaynakları oluşturmalarını da zorlaştırmıştır.

Bölgenin büyük kısmında koşulsuz hibeler yerel yönetimlerin finansmanında nispeten mütevazı bir rol oynamaktadır. Birçok ülkede koşulsuz bağışlar yoksul yerel yönetimlere ek gelir sağladığı için önemli bir araçtır. Koşulsuz hibelerin eksik kullanımı bölgedeki hükümetler arası finans sisteminin eşitliği hakkında önemli soruları ortaya çıkarmaktadır.

Bölgenin çoğunda yerel yönetimler, gayrimenkul işlemleri (emlak alım satımı), yeni yatırım ve işletme faaliyetlerine dayanan yarı mali araçlardan önemli miktarlarda öz gelirler elde etmektedirler. Çok sayıda yerde, merkezi hükümetler “uygun iş ortamı sağlayan koşulları” iyileştirmek amacıyla bu uygulamaları sınırlamak için hareket ediyor. Bu çabalar ne kadar da meşru olsa, kaybedilen gelirlerin yerini dolduracak başka gelir kaynakları bulunmadıkça yerel yönetimlerin zaten sınırlı mali özerkliğini azaltacaktır.

Güney-Doğu Avrupa’da hiçbir yerde Emlak Vergisi AB ortalaması olan GSYİH’nin % 1’ine eşit oranda gelir üretmez ve emlak vergisi toplanması her yerde geliştirilmelidir. Aynı zamanda, Emlak Vergisinin Kuzey Amerika’daki veya İskandinavya’nın bazı kısımlarındaki (GSYİH’nin %2-3’ü) gibi gelir getirmesini beklemek gerçekçi değildir. Ayrıca, AB normlarına ulaşmak bölgedeki yerel yönetimlerin mali özerkliğini radikal bir şekilde artırmayacaktır. Sonuç olarak, yerel yönetimlerin vergi yetkilerini artırmak için gösterilen çabalar halihazırda Karadağ ve Hırvatistan’da uygulandığı gibi yerel yönetimlere Kişisel Gelir Vergisi üzerine ek vergiler (ücretler) koyma yetkisinin verilmesini de içermelidir.

Bölgenin bir çok ülkesinde yerel yönetim yatırım harcamaları AB ortalamasının oldukça altındadır ve 2004 yılında AB’ye katılan sekiz eski komünist ülkenin ortalamasının halen çok aşağısındadır. Bu durum, yerel yönetimlerin her yerde koruma ve bakımı ile ve bir çok yerde de ilk inşası ve yapımı ile görevlendirildiği pahalı çevre ve ağ altyapısının bakımsız ve gelişmemiş durumu göz önüne alındığında özellikle rahatsız edicidir.

Bölgenin çoğunda yerel yönetimlerin mali durumları son beş yılda bozulmuştur ve bir çoğu da 2011 yılında gelir ve giderlerindeki fazla düşüşler ile karakterize edilmiştir. Bir kaç yerde eğilim daha olumlu olmuştur. Ancak bu farklı finansal durumlar, 2008/09 küresel durgunluğunun bölge ekonomilerini etkilediği durumdan daha farklı bir şekilde basitçe açıklanamaz: Küresel krizin etkileri tekdüze olmamakla birlikte, hem bu krize karşı ve hem de daha genel olarak yerel yönetimler açısından geliştirilen merkezi hükümet politikaları da bölgenin tümünde büyük ölçüde farklılıklar göstermiştir.

Güney-Doğu Avrupa'nın çoğunda, yerel yönetimlere önemli sosyal sektörel işlevler verilmemiştir. **Bununla birlikte, Romanya, Bulgaristan, Moldova, Makedonya ve Kosova'da¹, yerel yönetimler öğretmen maaşlarının ödenmesi de dahil olmak üzere yükseköğretim öncesi (ilk ve orta) eğitimin finansmanından tamamen sorumludurlar. Bu ülkelerin hepsinde ama özellikle Bulgaristan ve Makedonya'da yerel yönetimlerin ve/veya okulların mali olarak yeterince desteklenmediğine dair kanıtlar vardır.** Ayrıca, çoğu ülkede yükseköğretim öncesi (ilk ve orta) eğitim için yerel yönetimlere tahsis edilen "blok" hibeler gerçekten blok hibe olarak işlev göstermemekte, çoğu durumda ise oldukça bloke şekilde kalmaktadır.

Güney-Doğu Avrupa'da genel devlet borçlanması Maastricht Antlaşmasıyla kurulan limitlerin genellikle oldukça altındadır. Çoğu yerde yerel yönetim borçlanmasının Maastricht ile belirlenen limitleri tehdit etmeden önemli ölçüde genişletilmesi anlamına gelmesinden ötürü bu iyi haberdır. **Bölgedeki hiç bir yerde yerel yönetimlerin toplam borç stoku GSYİH'nin %3'ünü ya da toplam kamu borcunun %8.5'ini aşmamaktadır.** Karadağ, Romanya ve Sırbistan'da yerel yönetimlerin küresel durgunluk sırasında kaybedilen gelirleri telafi etmek için borç piyasasına döndüklerine dair bazı kanıtlar bulunmaktadır.

Güney-Doğu Avrupa'daki yerel yönetimler, AB'deki muadillerine nazaran toplam kamu gelirlerinden belirgin şekilde daha düşük pay almalarına rağmen gelirlerinden daha yüksek oranlarda yatırım harcaması yapmaktadırlar. Gerçekten de, GSYİH'nin yüzdesi olarak yerel yönetim yatırımları son altı yılda bölgenin tümünde olmamakla birlikte çoğunda Avrupa Birliği'nin (AB) kendi içindekinden daha yüksek oranda gerçekleşmiştir. Bu, Güney-Doğu Avrupa'daki belediyelerin geçmişten miras kalan dev altyapı açıklarını kapatmak için yaptıkları yoğun çalışmaların bir göstergesi anlamına geldiğinden iyi bir haberdır. Bununla birlikte yatırım harcamaları bazı yerlerde az sayıdaki daha zengin hükümetlerin harcamaları ile teşvik edilerek sürdürülürken diğer bazı yerlerde düşük kalmaktadır.

¹ "Bu tespit statüdeki konumlar saklı kalmak koşuluyla Kosova Bağımsızlık Bildirgesi üzerine Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (UNSC) 1244 sayılı Kararı ve Uluslararası Adalet Divanı (ICJ) Görüşü ile uyumludur."

GİRİŞ

Bu rapor, Güney-Doğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı NALAS'ın Mali Yerelleşme Çalışma Grubu (NALAS TF FD) tarafından hazırlanmıştır. Bu rapor, NALAS'ın ulusal ve yerel politika yapıcılara, araştırmacılara ve ilgili dış gözlemcilere Güney-Doğu Avrupa'daki belediye maliyesi ve hükümetler arası mali ilişkiler ile ilgili güvenilir karşılaştırmalı veriler sağlamak için yürüttüğü devam eden çabalarının bir ürünüdür ve bu kitap ikinci baskısıdır.

Raporun ilk baskısı Mart 2011'de yayınlandı ve 2006-2010 yıllarını kapsadı. Bu baskının içeriği ise 2011 boyunca inceleme yapılan süreyi de kapsayacak şekilde genişledi ve analizin bazı yönlerini derinlemesine ele aldı. Özellikle, yerel yönetim harcamaları ve küresel durgunluğun bölgeye etkileri üzerine daha fazla analiz yapıldı. Bu etkiler mevcut durumda Avrupa Birliği'nin geleceği ile ilgili belirsizlikler tarafından daha karmaşık hale gelmektedir.

Verilerin kalitesinde aynı derecede önemli gelişmeler yapılmıştır. Hemen hemen tüm üyeler için inceleme dönemindeki neredeyse tüm yıllar için veriler tamamlanmıştır ve ilk baskıda yer alan hatalar düzeltilmiştir.² Bununla birlikte, bu rapor, içerisinde analiz edilen konu gibi halen devam eden bir çalışmadır ve NALAS zamanla bu raporu hem üyelerinin hem de ilgili gözlemcilerinin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde genişletmeyi ve derinleştirmeyi umuyor.

² Bu hataların en önemlileri; Hırvat yerel yönetimlerinin gelirleri ve harcamalarına ilişkin verilerin tüm yerel yönetimleri kapsamıyor olması; Bulgar yerel yönetimlerinin yatırım harcamalarına ilişkin verilerin AB yapısal fonları tarafından finanse edilen harcamaları içermiyor olması; ve Kosova'da toplam kamu harcamasına ilişkin verilerin genel devlet için değil sadece merkezi hükümet için olmasıdır.

Özellikle, raporu harcamaların amaçlarına (türlerine) göre analizini içerecek şekilde genişletmeyi ve bunun yanısıra bölgenin hükümetlerarası finans sistemlerinin yatay eşitliğini incelemeyi ümit ediyoruz. Gerçekten de, rapordaki göstergeleri incelerken farklı boyut ve türdeki yerel yönetimler arasında gelir ve giderlerin dağılımı hakkında henüz güvenilir veri sağlamadığımızı hatırlamak önem arz ediyor. Bu aslında bir sorun teşkil etmektedir çünkü işaret ettiğimiz üzere grubun birçok üyesinde gelirler ve (yatırım) harcamalarının ağırlıklı olarak birkaç büyük hükümete ve özellikle başkentlere doğru yönelmiş olduğuna inanmak için iyi nedenler vardır.

Bununla birlikte, rapor; Güney-Doğu Avrupa'da bugün yerel yönetimlerin yapısı, fonksiyonları ve finansmanına ilişkin mevcut duruma ilişkin güvenilir bir anlık görüntü ve bunun yanı sıra hükümetler arası mali ilişkilerin 2006-2011 arasındaki ekonomik çalkantılı dönem boyunca nasıl geliştiğine dair genel bir bakış sağlar. Bu raporun bölgedeki belediye yönetimlerinin rolüne ilişkin olarak AB'deki muadilleri ile karşılaştırmalı güvenilir verileri tüm ilgililere sağlayarak hem NALAS'ın üye birliklerine hem de daha genel politik topluma yararlı olacağı beklentisi içerisindeyiz.

Rapor dört bölüme ayrılmıştır. Rapor, verilerin ve bu verilerin kullanılması ve yorumlanmasını sağlayan metodolojik (yöntembilimsel) konuların bazılarının kısa bir tartışması ile başlamaktadır. Daha sonra Güney-Doğu Avrupa'daki belediyelerin büyüklüğü ile yapısı hakkında temel bilgileri ve ayrıca birkaç önemli makro-ekonomik göstergelyi sunmaktadır. Rapor yerel yönetim gelir ve harcamalarının bileşiminin incelenmesiyle devam etmektedir ve son altı yılın trendleri hakkındaki birkaç gözlem ile son bulmaktadır.

1 VERİLER, KOŞULLAR VE METODOLOJİK KONULAR

Bu raporda kullanılan veriler NALAS üyesi birlikler tarafından ankete verilen yanıtlardan elde edilmiştir. Üye birlikler kendi ülkelerindeki Maliye Bakanlıklarından, Merkez Bankalarından ve İstatistik Kurumlarından verileri topladılar. Veriler daha sonra tutarlılık açısından kontrol edildi ve mümkün olan yerlerde Avrupa Birliği'nin istatistik kurumu Eurostat, IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri veri tabanı ve OECD'nin yönetim düzeylerine göre vergi gelirleri veri tabanı dahil olmak üzere diğer kaynaklardan alınan benzer veriler ile karşılaştırıldı. AB üyesi ülkelerdeki yerel yönetimler üzerine karşılaştırmalı veriler Eurostat ve DEXIA bank³ tarafından yayınların bir dizi rapordan alındı.

Hükümetlerarası finans sistemlerini karşılaştırmak asla kolay değildir. Bunun en önemli nedeni, ülkelerin yönetimin farklı düzeyleri için farklı kamu sektör sorumlulukları ve farklı kamu gelirleri tayin etmesidir. Sonuç olarak, ulusaltı (yarı özerk)

Ulusaltı yönetimlerin hem ne yaptıkları hem de bunun için nasıl ödeme gerçekleştirdikleri ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmektedir.

yönetimlerin hem ne yaptıkları hem de bunun için nasıl ödeme gerçekleştirdikleri ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmektedir. Ne yazık ki bu farklılıklar sadece ilgili mevzuatı okuyarak basitçe ayırt edilemez. Bunun sebebi kısmen yerel yönetimlerin tabi oldukları düzenleyici rejimlerin daima karmaşık ve duruma özgü olmasından ve kısmen de gerçek uygulamanın genellikle yasada belirtilenlerden önemli ölçüde farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Ulusal hükümetlerin kamu kesimi gelirlerinin ve harcamalarının tanımlanması ve rapor edilmesi için kullandıkları muhasebe sistemlerinde halen önemli farklılıklar da bulunmaktadır.

Birlikte ele alındığında, bu sorunlar elmanın elma ile karşılaştırıldığından ya da performansı ölçmek için kullanılan kuralların aynı ölçütlere dayandığından emin olmanın genellikle zor olduğu anlamına gelir. Son olarak, birçok yerde verinin kendisi sorunludur. bu konuların bazılarını aşağıda kısaca özetliyoruz ve diğerlerini de daha ayrıntılı bir tartışma için ilerleyen bölümlere bırakıyoruz.

Yönetim Düzeyleri: Bu raporda, öncelikle ulusaltı yönetimin (yarı özerk yönetimin) demokratik yöntemlerle seçilmiş belediye veya komünal yönetimler anlamına gelen en düşük seviyesi ile ilgileniyoruz. Hemen hemen tüm Güney-Doğu Avrupa'da demokratik yöntemlerle seçilmiş belediye yönetimleri özellikle mali koşullar açısından da bakıldığında ulus altı yönetişimin en önemli düzeyini teşkil etmektedir⁴. Kolaylık sağlaması ve uygunluğu açısından ve de birçok "belediye yönetimi"nin aslında birkaç bin nüfuslu köy oldukları gerçeğini gizleyen bir terim olmasına rağmen hem komünal hem de belediye yönetimlerini belediye yönetimleri veya yerel yönetimler olarak ifade ediyoruz. Aksi belirtilmedikçe raporda kullanılan tüm veriler demokratik olarak seçilmiş yönetimin bu en düşük düzeyini (1. Kademe Yönetim) ifade eder.

³ Local Government Finance in the fifteen countries of the European Union, Dexia (Brussels-Paris, 1997), "L'Europe locale et regional: les Chiffres Cles 2009", Dexia/CEMR (Brussels-Paris, edition 2010-2011) pp. 1-19. "Subnational public finance in the European Union", Dexia, July 2011 pp. 1-15; "Subnational public finance in the European Union", Dexia, Summer 2012 pp. 1-36

⁴ Bosna Hersek istisnadır.

Belediye Yönetimleri Ne Yapar: Güney-Dogu Avrupa'nın tümünde belediye ya da komunal yönetimler yerel caddeler, yollar, köprüler ve parklar gibi yerel kamu altyapısının korunması, bakımı, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için birincil sorumluluk taşırlar. Ayrıca birçoğu okul binalarından da sorumludur. Bu yönetimlerin büyük çoğunluğu su temini ve kanalizasyon arıtma, çöp toplama ve bertarafı, kamu alanları aydınlatması, yerel toplu taşıma ve bölgesel ısıtma hizmetlerini finanse etmekte ve yönetmektedir. Hepsinden önemlisi, mali açıdan bakıldığında, yerel yönetimler onlarca yıldır hemen hemen her yerde ihmal edilmiş olan veya yeterli derecede finanse edilmeyen altyapı eksikliğini gidermek için yeni (ağ) altyapısı inşa masraflarını ödemek zorundadırlar. Gerçekten de birçok yerde bu sözü edilen altyapı hiç olmamıştır⁵.

Hepsinden önemlisi, mali açıdan bakıldığında, yerel yönetimler onlarca yıldır hemen hemen her yerde ihmal edilmiş olan veya yeterli derecede finanse edilmeyen altyapı eksikliğini gidermek için yeni (ağ) altyapısı inşa masraflarını ödemek zorundadırlar. Gerçekten de birçok yerde bu sözü edilen altyapı hiç olmamıştır.

Bazı yerlerde ise su temini ve atıksu arıtımı gibi hizmetler "bütçe dışı" olan ve en azından teoride kullanıcı ücretleri ve harçlar yoluyla kendilerini destekleyen ticari kuruluşlar aracılığıyla sağlanır. Diğerlerinde ise, bu hizmetlerin bir kısmı veya tamamı kullanıcı ücretlerini ve harçları toplayan ancak gelirleri ve giderleri belediye bütçelerinin bir parçası olarak kabul edilen belediye birimleri tarafından sağlanır. Bölgenin büyük kısmında katı atık toplama ve yerel toplu taşıma alanlarında istisnalar olmasına rağmen kamu hizmetlerinin özel taşeronlara verilmesi gelişiminin ilk aşamasında kalmaktadır.

Bazı önemli istisnalar dışında çoğu belediyeler sosyal sektör hizmetlerinin finansmanından veya yönetiminden sorumlu değildir. Yerel yönetimlerin yükseköğretim öncesi eğitim ve/veya birinci basamak sağlık hizmetlerinin sağlanmasının bir kısmından veya tamamından sorumlu oldukları durumlar bu önemli istisnaların olduğu yerlerdir. Bu istisnaların olduğu durumlar aşağıdaki ilerleyen bölümlerdeki tartışmalarda yer almaktadır.

Nüfus: Bu raporda kullanılan nüfus sayıları son resmi nüfus sayımına, ya da resmi nüfus sayımı verilerinin olmadığı yerlerde ilgili istatistik kurumlarının verilerine dayanmaktadır. Birkaç yerde (örneğin Arnavutluk, Kosova⁶) resmi nüfus sayımları yakın zamanlarda yapılmıştır ama bunların sonuçları henüz kesinliğe kavuşmamıştır. Diğerlerinde ise, yakın gelecek için resmi nüfus sayımı yapılması planlanmaktadır (örneğin Bosna Hersek). Güney-Dogu Avrupa genelinde yapılacak yeni nüfus sayımlarının teknik sorunları ve siyasi gerilimleri üretmesi beklenebilir. Bunun sebebi mevcut durumda yönetimler arası hibe ve transferlerin tahsis edilmesi için kullanılan nüfus sayıları ile yeni sayımlar sonucunda ortaya çıkan nüfus sayıları arasında önemli farklılıkların ortaya çıkacak olmasıdır.⁷

⁵ Bölge ülkelerinin çoğunda AB normlarına uygun nitelikte atık su arıtma tesislerinin ve düzenli depolama alanlarının sayısı bir elin parmakları ile sayılabilir.

⁶ "Bu tespit statüdeki konumlar saklı kalmak koşuluyla Kosova Bağımsızlık Bildirgesi üzerine Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (UNSC) 1244 sayılı Kararı ve Uluslararası Adalet Divanı (ICJ) Görüşü ile uyumludur."

⁷ Örneğin, Kosova'da halen tamamlanacak olan nüfus sayımı, nüfusun şu anda varsayılandan % 15 ila % 20 oranında daha az olduğunu ve şu andaki fazla tahmin edilen nüfusun ise Priştine'de yoğunlaştığını göstermektedir. Nüfus sayımı sonuçlarının tamamlanacağı Arnavutluk ve Tiran'da da benzer bir olgu karşımıza çıkmaktadır.

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH): Bu raporda kullanılan GSYİH verileri üretim yöntemine göre ilgili Maliye Bakanlıklarınca hesaplanan verilerdir. Bu veriler gerekli olduğu durumlarda ilgili yıl için ortalama yıllık kurlar kullanılarak Avro'ya dönüştürüldü. Grup üyeleri arasında zaman içindeki eğilimleri karşılaştıran tablolar ve grafikler, ilgili Merkez Bankaları tarafından sağlanan ortalama kurları kullanan Avro değerleri temelinde hesaplanmıştır. Bazı durumlarda, GSYİH ve/veya ortalama kur rakamları raporun ilk baskısının yayın tarihinden itibaren revize edilmiştir. Ancak genel görünümü büyük ölçüde değiştirmedikleri sürece biz bu revizyonları tartışmıyoruz.

Genel Devlet (Yönetim) Konsolide Kamu Gelirleri: Yerel yönetimlerin kendi ulusal koşullarında kamu sektörlerindeki rollerini karşılaştırmak için Genel Devlet toplam gelirleri içerisindeki payı olarak onların gelirlerini kullandık. Giderlerin yerine gelirleri kullandık çünkü gelirlere ait veriler daha kullanışlı ve daha güvenilir olma eğilimindedir. Genel Devlet (Yönetim) ifadesi ile bütçe dışı (sosyal güvenlik) fonların gelirleri ve ayrıca ulusaltı yönetimlerin gelirleri de dahil olmak üzere ulusal hükümetin ve kurumlarının toplam gelirlerini ifade ediyoruz. Toplam yerel yönetim gelirlerinin hesaplanmasında borçlanma gelirlerini hariç tuttuk fakat ideal şartlarda ayrıca muhasebeleştirilmesi gereken varlık satışlarından elde edilen gelirleri ve önceki yıllardan devreden bakiyeleri dahil ettik.

Güney-Doğu Avrupa genelinde yapılacak yeni nüfus sayımlarının teknik sorunları ve siyasi gerilimleri üretmesi beklenebilir. Bunun sebebi mevcut durumda yönetimler arası hibe ve transferlerin tahsis edilmesi için kullanılan nüfus sayıları ile yeni sayımlar sonucunda ortaya çıkan nüfus sayıları arasında önemli farklılıkların ortaya çıkacak olmasıdır.

Genel Hibeler (Bağışlar): Güney-Doğu Avrupa'nın çoğunda yerel yönetimler kendi merkezi hükümetlerinden serbestçe ve kendi iradeleri dahilinde kullanabildikleri genel hibeler alırlar. Bazı yerlerde, koşulsuz hibe havuzlarının büyüklüğü merkezi yönetimin belirli vergi gelirlerinin yüzdeleri olarak tanımlanır. Bu tanımlama zaman zaman bu gelirlerin paylaşılan vergiler ya da genel hibeler (bağışlar) olarak kabul edilip edilmeyeceği konusunda karışıklığa yol açmıştır. Bu fonların ulusaltı yönetimlere kaynaklarına göre paylaştırılmasının aksine formül ile tahsis edildiği ölçüde bu fonları genel hibe olarak görüyoruz.

Koşullu ve Blok Hibeler (Bağışlar): Güney-Doğu Avrupa genelinde yerel yönetimler daha üst düzeydeki yönetimlerden sadece belirli amaçlar için harcanabilen hibeler alırlar. Bazı durumlarda bu hibeler yalnızca belirli bir fonksiyon (örneğin eğitim)

için harcanabilecek fakat en azından teoride yerel yönetimlerin bu fonksiyon içerisinde harcanmasını uygun gördükleri fonksiyonlara harcamada serbest oldukları hibeler anlamına gelen blok hibeler olarak nitelendirilmelidir. Ancak uygulamada, blok hibelerin "blok" işlevi son derece sınırlı kalmaktadır: yerel yönetimlerin sosyal sektör işlevleri için hibe aldıkları durumlarda bu fonksiyonlar açısından bu fonları serbestçe harcama kabiliyetleri daha üst düzey yönetimler tarafından ciddi bir şekilde sınırlandırılmaktadır.

Paylaşılan Vergiler: Bölgenin çoğunda yerel yönetimler kendi yetki alanları içinde oluşturulan belirli vergilerden pay alma hakkına yasal olarak sahip olmakla birlikte bu vergilerin tabanları, oranları ve toplanması daha üst düzey yönetimler tarafından kontrol edilmektedir. Güney-Doğu Avrupa'da yerel yönetimler ile paylaşılan en önemli vergi Kişisel Gelir Vergisi'dir. Gayrimenkul satış fiyatı üzerinden alınan Mülkiyet Devir Vergisi çoğunlukla yerel yönetimler ile (tamamen

veya kısmen) paylaşılır. Tekrarlayan Emlak Vergisi de çoğu yerde yerel yönetim öz geliri olmasına rağmen birkaç yerde yerel yönetimler ile paylaşılmaktadır.

Öz Kaynak Gelirleri: Dünya genelinde yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerine ait veriler yetersizdir çünkü ülkeler genellikle bu bilginin toplanması için yeterli çabayı göstermemekte ve toplanan verileri de farklı ve tutarsız şekillerde sınıflandırmaktadırlar. Bu durum özellikle Güney-Doğu Avrupa’da geçerlidir. Teoride, yerel öz kaynak gelirleri; belediye varlıklarının satış veya kiralama gelirlerinden, para cezalarından ve faiz gelirlerinden, kullanıcı ücretleri ve harçlardan, izin ve ruhsatlardan ve yerel vergilerden oluşmaktadır. Ancak uygulamada, kullanıcı ücretleri ve harçlar, ruhsatlar ve izinler ve yerel vergiler arasındaki çizgiler genellikle bulanıktır. Birçok yerde yerel kullanıcı ücretleri ve vergiler yerel yönetimler tarafından toplanmasına rağmen tamamıyla daha yüksek seviyede yönetimler tarafından belirlenmesinden ötürü gerçekten paylaşılan gelirler olarak dikkate alınmalıdır. Diğerlerinde ise, yerel yönetimlerin yerel ücretleri, harçları, izinleri ve ruhsatları (yetersiz bir şekilde düzenlenmiş) eş etkili vergiler olarak kullanmalarına izin veren hukuki düzenlemeye (de jure regulation) rağmen, gerçek hayatta uygulamada (de facto) zayıf kalmaktadır.

Blok hibelerin “blok” işlevi son derece sınırlı kalmaktadır.

Birkaç yerde bu uygulamalar, iş ortamını iyileştirmek için gösterilen daha büyük çabaların bir parçası olarak daha yüksek düzeydeki yönetimler tarafından bir takım zorluklara maruz bırakılmaktadır. Bu çabalar önümüzdeki yıllarda belediye öz kaynak gelirlerinde önemli düşüşlere neden olabilir.

Birkaç yerde de, daha üst düzey yönetimler Mülkiyet Devir Vergisini belirlemekte ve toplamaktadır, ancak bu vergi (yanlış bir şekilde) öz kaynak geliri olarak nitelendirilmektedir çünkü bu verginin getirisinin %100’ü yerel yönetimlere kaynak bazında iade edilmektedir. Son olarak, Karadağ ve Hırvatistan’da yerel yönetimler Kişisel Gelir Vergisine yerel ek ücretler koymaya yetkilidir. Bu ek ücretlerden elde edilen gelir bir öz gelir olarak kabul edilmelidir. Ancak ne yazık ki, sadece Karadağ bunu yapmaktadır ve bu ek ücretin daha önemli bir gelir kaynağı olduğu Hırvatistan’da ise bu ek ücret yerel yönetimlerin daha büyük Kişisel Gelir Vergisi paylaşım sisteminden aldıkları bir gelir olarak rapor edilmektedir.

Güney-Doğu Avrupa’da yerel yönetimler ile paylaşılan en önemli vergi Kişisel Gelir Vergisi’dir.

2 GÜNEY-DOĞU AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERE GENEL BAKIŞ

Ulusal yönetim düzeylerinin sayısı ve türü

NALAS üyelerinin faaliyet gösterdikleri ülkelerdeki ulusal yönetimlerin sayısı ve türü aşağıda Tablo 1'de gösterilmektedir. Bosna Hersek'te (BiH) üç yönetim düzeyi vardır: 1) iki devletçik, Sırp Cumhuriyeti (RS) (Bosna Hersek-BiH içerisinde) ve Bosna-Hersek Federasyonu (FBiH) (Bosna Hersek-BiH içerisinde) ve bunların yanı sıra Brcko İlçesi; 2) (Bosna Hersek-BiH içerisindeki) Bosna-Hersek Federasyonu'ndaki (FBiH) kantonlar; ve 3) hem Bosna-Hersek Federasyonu'ndaki (FBiH) hem de Sırp Cumhuriyeti'ndeki (RS) belediyeler. Bosna-Hersek Federasyonu'nda (FBiH) kantonlar birçok kamu hizmetlerinden sorumludurlar ve Bosna-Hersek Federasyonu'nun merkezi hükümetinin rolü nispeten azdır.

Bu raporda, kanton düzeyindeki yönetimlerin gelir ve giderleri gerek Bosna Hersek (BiH) gerekse de Federasyon için yerel yönetimlerin gelir rakamlarına dahil edilmedi. Ancak bu veriler hem Bosna Hersek'te (BiH) hem de Federasyon'da toplam kamu gelirleri ve harcamaları rakamlarına dahil edilmiştir. NALAS'ın her iki taraftan da üye birliği olduğu için Bosna Hersek'e ait veriler her bir devletçik (Sırp Cumhuriyeti-RS ve Bosna-Hersek Federasyonu-FBiH) için ayrı ayrı analiz edilmiştir. Bu yaklaşım, NALAS'ın her iki üyesine de (RS ve FBiH) analitik ve lobicilik amaçlarına uygun bir şekilde değerli bilgiler sağlamaktadır.

TABLO 1

	NALAS ÜYESİ	ULUSALTI ÖNETİM DÜZEYLERİ	ULUSALTI YÖNETİMİN TÜRLERİ	# 1. KADEME
ARNAVUTLUK	AAM	2	İller ; Belediyeler/ Komünler	373
BOSNA HERSEK		3	Devletçikler; Kantonlar; Belediyeler	143
FBiH	SOGFBiH	2	Kantonlar; Belediyeler Mahalleler Belediyeler	80
RS	ALVRS	1	Belediyeler (Mahalleler)	63
BULGARISTAN	NAMRB	1	Belediyeler / Komünler	264
HIRVATISTAN	UORH	2	İller; Belediyeler/Komünler	556
KOSOVA*	AKM	1	Belediyeler	38
MAKEDONYA	ZELS	1	Belediyeler/Mahalleler	85
MOLDOVA	CALM	2	İller/Bölgeler Belediyeler/Komünler	898
KARADAĞ	UMMo	1	Belediyeler	21
ROMANYA	FALR, ACoR	2	İller; Belediyeler/Komünler	3181
SIRBISTAN	STCM	2	Özerk vilayetler; Belediyeler/ Mahalleler	145
SLOVENYA	SOG	1	Belediyeler	211
TURSKA	UMM	4	Belediyeler: İl Belediyeleri, Büyükşehir Belediyeleri, İlçe Belediyeleri, Kırsal Belediyeler; İl Özel İdareleri; Köy idareleri	2854

Arnavutluk ve Hırvatistan il düzeyinde yönetimlere sahiptir (ilçe düzeyleri: Arnavutluk'ta Qarks; Hırvatistan'da Zupanije). Arnavutluk'ta ilçelerin (Qarks) rolü son derece sınırlıdır. Hırvatistan'da ise ilçelerin (Zupanije) rolü biraz daha önemli olmasına rağmen yine de kamu hizmetlerinin sunumunda çok sınırlı bir rol oynamaktadırlar. Moldova'da ulusaltı yönetimin iki düzeyi vardır: iller (raions)/bölgeler (regions) ve komünler (communes)/belediyeler (municipalities). İllerin başkanları ulusal hükümet tarafından atanır ve (demokratik yollarla seçilmiş) belediyelerin (municipalities) ve komünlerin (communes) bütçeleri üzerinde önemli kontrol yetkisine sahiptir. İl başkanlarının (raion heads) yetkisi Moldova'da hem birinci ve ikinci kademe yönetimler arasındaki ayrımı hem de yerel öz yönetimler ve ulusal hükümetin bölgesel birimleri arasındaki ayrımı belirsizleştirmektedir⁸. Raporda; Arnavutluk, Hırvatistan ve Moldova'daki yerel yönetimler için mali veriler ikinci kademe yerel yönetimlerin gelir ve giderlerini içermektedir. Sırbistan'da ulusaltı yönetimin iki düzeyi vardır: özerk vilayetler (autonomous provinces) ve belediyeler (municipalities). Ancak raporda yer alan finansal veriler sadece belediyeler (municipalities) içindir.

Yasaya göre, Romanya'da ulusaltı yönetimin iki düzeyi vardır: bir yanda ilçeler (raions) ve komünler (communes) ve diğer yanda kasabalar (towns) ve idari birimler (judets) ve büyük şehirler (big cities). İkinci kademe düzey Arnavutluk ve Hırvatistan'daki muadillerine göre kamu hizmetlerinin sunumunda daha önemli bir rol oynar. Bununla birlikte, mali ve kamu hizmeti koşulları açısından ulusaltı yönetimin daha önemli düzeyinde belediyeler (municipalities), büyük şehirler (big cities) ve komünler (communes) yer almaktadır.

Türkiye'de ulusaltı yönetimin bir düzeyi vardır. Yerel yönetimler olarak adlandırılmaktadır. Bunun başlığın altında da A.Belediyeler (Municipalities): İl Belediyeleri (Provincial municipalities), Büyükşehir Belediyeleri (Metropolitan municipalities), İlçe Belediyeleri (District municipalities), Kırsal Belediyeler (Town municipalities); B.İl Özel İdareleri (Special Provincial Administrations); C.Köy idareleri (Villages) yerel yönetimler olarak kabul edilir. Ancak bu yönetimlerin hak ve sorumluluklarında daha belirgin farklılıklar vardır. Türkiye'de demokratik seçimle göreve gelen ve özellikle kırsal alanlarda bazı kamu hizmetlerini sunan 81 il özel idaresinin (special provincial administrations) yanı sıra ulusal hükümetin bölgesel düzeydeki birimleri bulunur. Arnavutluk, Hırvatistan ve Moldova'da olduğu gibi, Romanya ve Türkiye için raporda yer alan veriler, bu ikinci kademe yerel yönetimlerin gelir ve giderlerini içermektedir⁹.

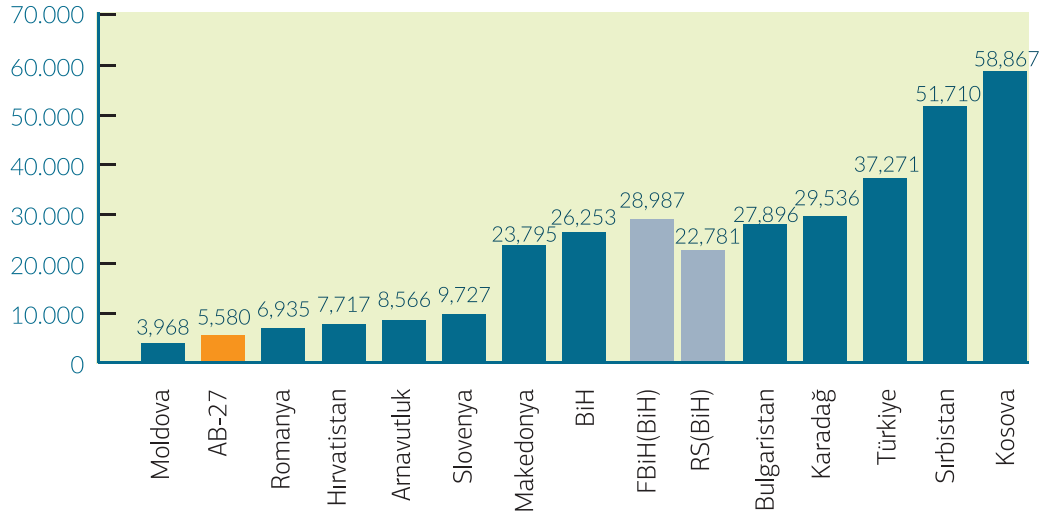
Grafik 1'den görüleceği gibi, Güney-Doğu Avrupa'da 1. Kademe yerel yönetimlerin ortalama büyüklüğünde önemli farklılıklar vardır.

⁸ Moldova'da ayrıca özerk bir devlet-Gagavuzya vardır.

⁹ Bu raporun yazılması sürecinde, Türkiye büyükşehir belediyelerinin sayısını büyük ölçüde artırmayı planlıyordu.

Grafik1

Birinci (1.) Kademe Yerel Yönetimlerin Ortalama Nüfusu



Moldova 4000'den az ortalama nüfus ile birinci (1.) kademe yerel yönetimlerin en çok parçalı sistemine sahiptir. Romanya, Hırvatistan, Arnavutluk ve Slovenya'da da belediye yönetimleri 10.000 'den az nüfusu ortalamasıyla nispeten küçüktür. Bu ülkelerdeki birinci kademe yerel yönetimlerin küçük boyutlu olması desantralizasyonun (yerelleşme) önünde engeller teşkil etmektedir çünkü küçük yetki alanları temel kamu hizmetlerini sunmak için genellikle zayıf vergi tabanlarına sahiptir ve gerekli olan insan kaynağından yoksundur. Bununla birlikte, grafikteki yerel yönetimlerin AB'dekiler ile karşılaştırıldığında nispeten büyük boyutlu olmaları alışılmadık bir durum olarak görünmektedir. Nitekim, AB'nin 27 ülkesinden (Bulgaristan dahil) sadece 9'u benzer büyüklükte (Danimarka, 56,345; Yunanistan, 2010'dan bu yana 34,650; İrlanda, 39,190; Litvanya, 55,655; Hollanda, 38,435; Portekiz, 34,520; İsveç, 32,210; İngiltere, 152,200) belediyelere sahipken, Makedonya, Bosna Hersek, Bulgaristan, Karadağ, Türkiye, Sırbistan ve Kosova 20.000'den fazla ortalama nüfuslu belediyelere sahiptir¹⁰.

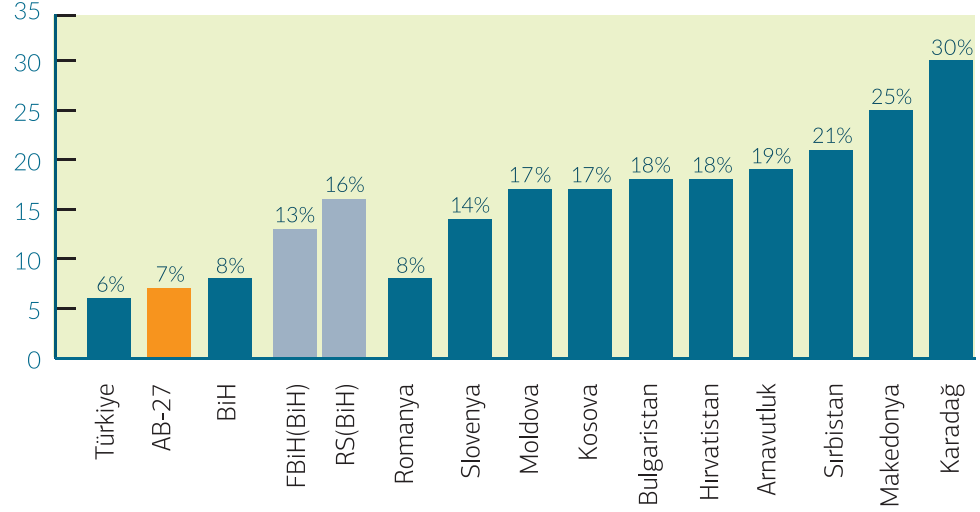
Güney-Doğu Avrupa'da belediyelerin nispeten büyük boyutlu olmalarının bir nedeni nüfusun büyük çoğunluğunun başkentlerde yaşıyor olmasıdır. Aşağıdaki Grafik 2'den görülebileceği gibi, grubun üyelerinin çoğunda başkentlerde yaşayan nüfusun toplam ülke nüfusuna oranı AB ortalamasındaki orana göre önemli ölçüde daha yüksek paya sahiptir. Gerçekten de AB içinde sadece 7 ülkenin başkent nüfusu toplam nüfusun %15'inden fazlasını temsil etmektedir (Vienna, %21; Sofya, %17; Lefkoşa, %22; Talin, %34; Budapeşte, %17; Riga, %32; ve Vilnius, %17).

¹⁰ Dexia 2009

Nüfus Dağılımı ve Yoğunluğu

Grafik2

Başkentte Yaşayan Nüfus Yüzdesi



Güney-Doğu Avrupa'da başkentlerin nispeten büyük boyutlu olmaları vergi tabanlarının (matrahlarının) bir büyük kentsel alana yöneldiği anlamına gelmektedir. Bu desentralizasyonun (yerelleşme) önünde teknik ve siyasi engeller oluşturabilir. Teknik olarak, ekonominin büyük oranda bir büyük metropol merkezi etrafında yoğunlaşması durumunda yerel yönetimlere sağlam ve tutarlı özgelirler tahsis etmek veya çok iyi eşitleme mekanizmaları oluşturmak zor olabilir. Politik olarak bu durum başkent ile diğer tüm yetki alanları arasında çatışmalar ortaya çıkaracağından eşitleme (dengeleme) önlemlerinin uygulanmasını zorlaştırabilir.

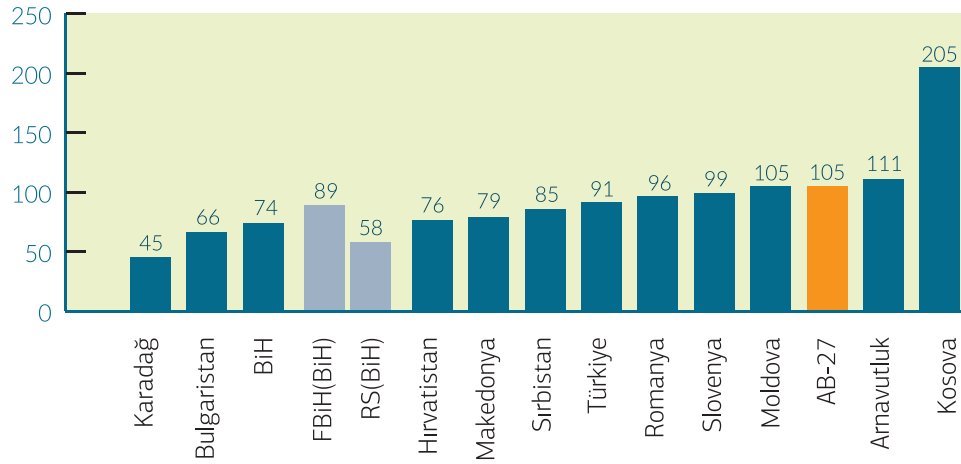
Grafik 3 bölgedeki birinci kademe yerel yönetimlerin ortalama nüfus yoğunluklarını, Grafik 4 ise bu yönetimlerin ortalama alanlarını (yüzölçümünü) kilometrekare cinsinden göstermektedir. (Nüfus yoğunluğu İtalya ile eşit olan) Kosova dışında grubun tüm üyeleri AB ortalamasının altında nüfus yoğunluklarına sahiptirler. Aynı zamanda, yerel yönetimlerin ortalama yüzölçümü AB'dekilere kıyasla önemli ölçüde büyüktür. Dolayısıyla, Güney-Doğu Avrupa'da belediye yönetimleri, ortalama olarak, Avrupa'daki muadillerinden daha yüksek nüfusa (Grafik 1) ve daha geniş yüzölçümlerine ancak bunlarla

Güney-Doğu Avrupa'da başkentlerin nispeten büyük boyutlu olmaları vergi tabanlarının (matrahlarının) bir büyük kentsel alana yöneldiği anlamına gelmektedir. Bu desentralizasyonun (yerelleşme) önünde teknik ve siyasi engeller oluşturabilir.

birlikte daha düşük nüfus yoğunluklarına sahiptirler. Düşük nüfus yoğunlukları belediyelerin daha geniş alanlara yayılmış olan nüfusa kamu hizmetlerini götürmek zorunda oldukları anlamına gelmektedir¹¹. Bu aynı zamanda desentralizasyon (yerelleşme-ademi merkezileşme-yerinden yönetim) çabalarını karmaşık hale getirebilir çünkü kamu hizmetlerinin dağıtık nüfusa götürülmesi belli merkeze yoğunlaşmış nüfusa götürülmesine nazaran daha zor ve daha maliyetlidir.

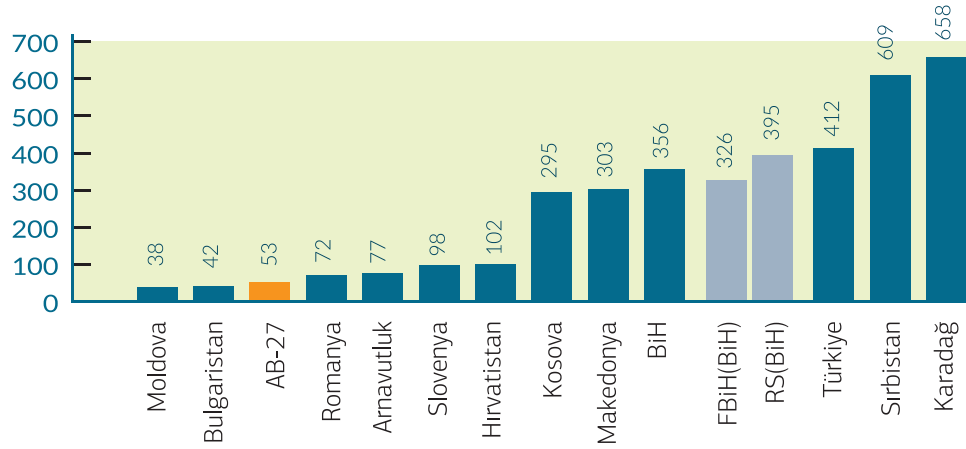
Grafik3

Bir kilometrekareye Düşen Nüfus Yoğunluğu



¹¹ Geniş topraklar üzerine kurulu yetki alanları içerisinde son derece yoğun yerleşimler olması mümkündür. Ancak bu durum genellikle söz konusu değildir..

Grafik4

Birinci Kademe Yerel Yönetimlerin Ortalama Alanı (Yüzölçümü, km²)

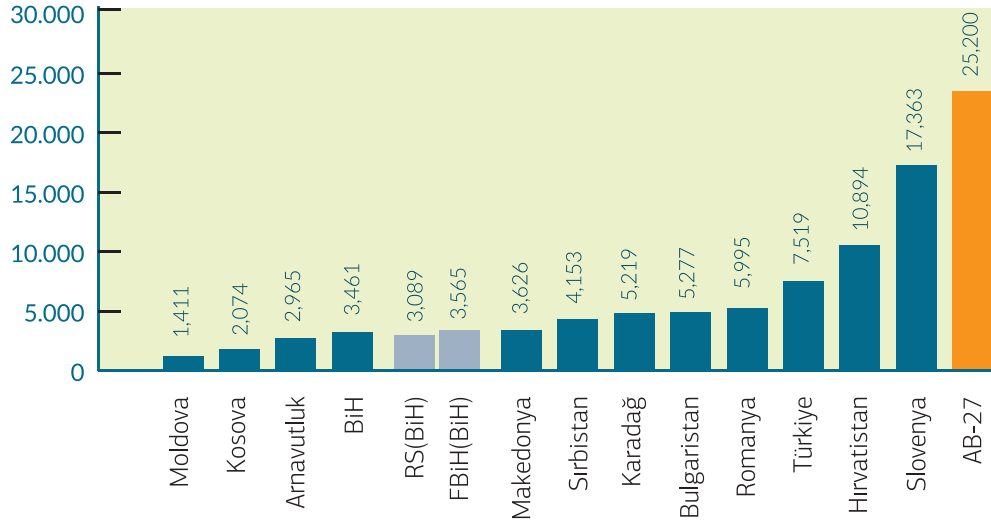
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYİH) Dinamikleri

Grafik 5, 2010 yılında grubun tüm üyeleri için kişi başına düşen GSYİH verilerini sunmaktadır. Grafikten de görülebileceği gibi, grup üyelerinin göreceli zenginlikleri arasında çok önemli farklılıklar vardır. Slovenya kişi başına 17,363 Avro GSYİH ile en zengin ülkedir. Ardından Hırvatistan (10,894), Türkiye (7,519) ve daha sonra Romanya (5,995) gelmektedir. Moldova kişi başına 1,500 Avro GSYİH ile grubun en yoksul ülkesidir. Moldova'yı ise kişi başına 2,000 Avro GSYİH sınırını henüz bu yıl aşan Kosova takip etmektedir. Grubun diğer tüm üyeleri kişi başına 3,000 ile 5,300 Avro arasında değişen GSYİH'ye sahiptir.

Grup üyelerinin göreceli zenginlikleri arasında çok önemli farklılıklar vardır. Slovenya kişi başına 17,363 Avro GSYİH ile en zengin ülkedir. Ardından Hırvatistan (10,894), Türkiye (7,519) ve daha sonra Romanya (5,995) gelmektedir. Moldova kişi başına 1,500 Avro GSYİH ile grubun en yoksul ülkesidir. Moldova'yı ise kişi başına 2,000 Avro GSYİH sınırını henüz bu yıl aşan Kosova takip etmektedir. Grubun diğer tüm üyeleri kişi başına 3,000 ile 5,300 Avro arasında değişen GSYİH'ye sahiptir. AB'de kişi başına GSYİH ortalaması 25,200 Avro'dur.

Grafik5

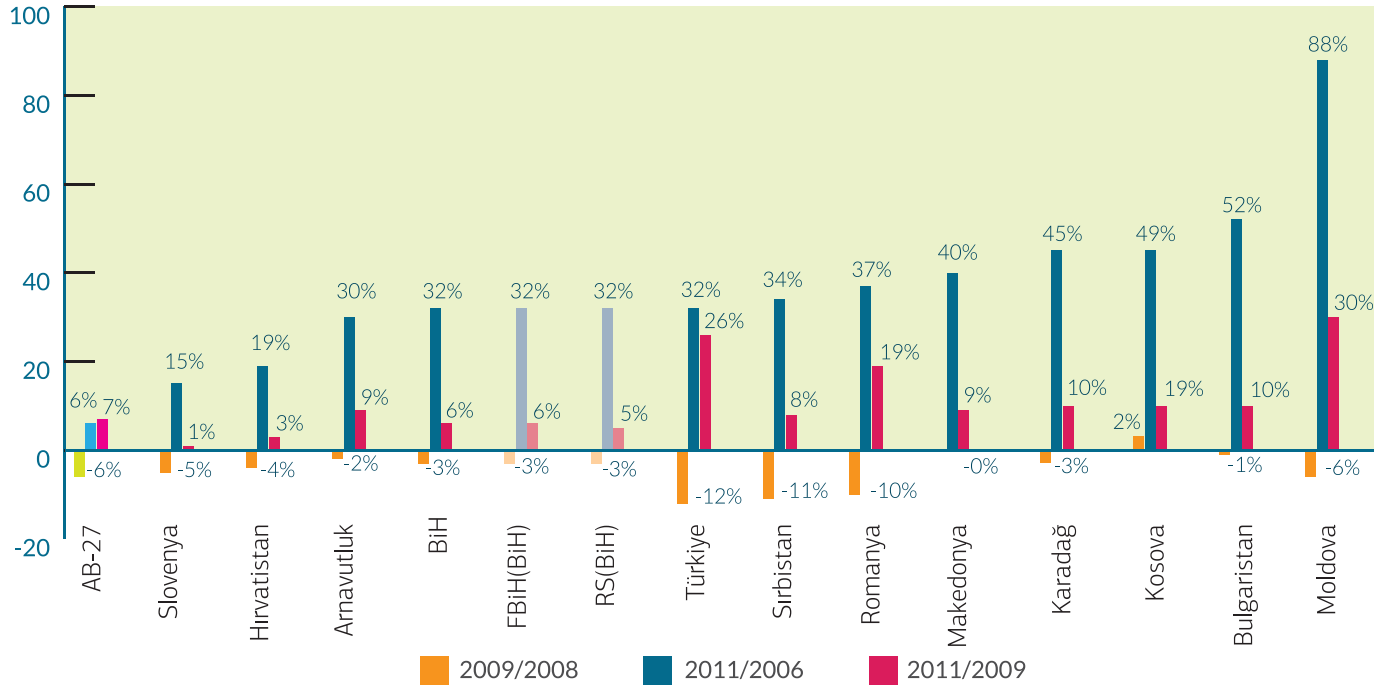
Kişi Başına Düşen GSYİH, Avro, 2011



Grafik 6, 2006 ve 2011 yılları arasında kişi başına düşen GSYİH'nin büyümesini (Avro cinsinden), 2009 küresel durgunluğunun etkisini ve 2009 yılından bu yana görece iyileşmenin etkinliğini göstermektedir. GSYİH büyümesi en hızlı Moldova'da olmuştur. Fakat bu büyüme çok düşük bir tabanda meydana gelmiştir. Bulgaristan, Kosova, Karadağ ve Makedonya son altı yılda %40 veya daha fazla büyüdüler. Bunun sebebi hem 2009 yılında nispeten hafif gerilemeler yaşamaları hem de büyümenin nispeten tutarlı ve güçlü olmasıdır. Bu arada, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Türkiye, Sırbistan ve Romanya son altı yılda %30 ila %40 arasında değişen oranlarda büyümüştür. Son olarak, Slovenya ve Hırvatistan'ın büyüme oranları grubun geri kalanının büyüme oranlarının yarısının oldukça altındadır, ancak bir bütün olarak AB'nin büyüme oranlarının iki katından fazladır.

Grafik6

2006-2011 Dönemi Kişi Başına Düşen GSYİH Büyümesi;
2009 Durgunluğu; ve İyileşme



Grafikten de görülebileceği gibi, 2009 durgunluğu grubun farklı üyelerinin ekonomilerinde çok farklı etkiler gösterdi. Kosova, Makedonya ve Bulgaristan krizi en az derecede hissetti. Nitekim, Kosova 2009 yılında gerçekten büyüdü. Ancak Hırvatistan ve Slovenya % 3'ten daha fazla küçülmeler yaşadı ve Türkiye, Sırbistan ve Romanya ekonomilerinin tümü %10 veya daha fazla oranda küçüldü. Türkiye, Romanya ve Moldova ekonomilerinin tümü küçüldükten sonra 2010 ve 2011 yıllarında güçlü bir biçimde tekrar büyürken en yavaş toparlanan ekonomiler AB'nin büyüme oranlarının çok altındaki oranlarda büyüyen Slovenya ve Hırvatistan'ın ekonomileri oldu. Kısacası, bölgedeki ülkelerin çoğunun dünya ekonomisine entegrasyon eksikliklerinden dolayı krizin en ağır yükünü çektiklerini kesin olarak söyleyebileceğimize dair bazı kanıtlar olmakla birlikte, bu ülkelerin krizin hem öncesindeki hem de sonrasındaki farklı gidişatları ekonomik olarak konuşmak gerekirse oldukça ayrıışık (heterojen) bir grup ile çalışmayı yürüttüğümüz gerçeğinin altını çiziyor.

Mali Yerelleşmenin Temel Göstergeleri

Yerel kamu gelirlerinin (veya harcamaların) bir ülkenin gayri safi yurtiçi hasılası (GSYİH) içindeki payı tek başına mali yerelleşmenin en anlamlı göstergesidir çünkü bu gösterge bir ülkenin toplam ekonomik faaliyeti ile bağlantılı olarak yerel yönetim sektörünün büyüklüğünü ifade eder. Mali yerelleşmenin ikinci en önemli göstergesi, yerel kamu gelirlerinin (veya harcamalarının) Genel Devletin (Yönetim) konsolide kamu gelirlerindeki (veya harcamalarındaki) payıdır. Bu gösterge bir ülkenin genel devlet (yönetim) yapısı içerisinde yerel yönetimlerin ne kadar büyük bir rol oynadıklarını bize söyler.

Bu göstergeleri karşılaştırmalı perspektif içine yerleştirmek için toplam kamu sektörünün gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) içindeki büyüklüğünü ve bunun yanı sıra yerel yönetimlerin hangi kamu hizmetlerinden sorumlu olduklarını bilmemiz gerekmektedir. Bir ülkede toplam kamu sektörünün hacmi küçük ise bu durumda söz konusu ülkede yerel yönetim gelirlerinin GSYİH içinde önemli bir payı temsil etmesi olası değildir. Bununla birlikte, yerel yönetim gelirleri toplam kamu gelirlerinin önemli bir payını temsil edebilirler. Böyle bir durum devletin (yönetimin) tüm kademelerinde vergi toplanmasında sorunların yaşandığını ancak ulusal hükümetin yerel yönetimlere nispeten adaletli davrandığını göstermektedir. Aksine, kamu sektörünün büyük fakat yerel yönetim gelirlerinin hem GSYİH hem de toplam kamu gelirleri karşısında düşük olduğu bir durum, yerel yönetimlerin daha üst düzey yönetimler tarafından kamu hizmetlerinin sunulmasında ortaklar olarak çok ciddiye alınmadıklarını göstermektedir.

Güney-Doğu Avrupa’da yerel yönetimlerin durumu hakkında makul karşılaştırmalı kararlara varmak için yerel yönetimlerin hukuken hangi kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu olduklarını da bilmemiz gerekmektedir. Ancak bu işlevlerin ayrıntılı bir şekilde tamamının dökümünü çıkarmak zordur. Bu, kısmen, bölgenin genelinde yerel yönetimleri düzenleyen yasal rejimlerin hem farklı hem de karmaşık olmasından, kısmen uygulamada hizmet sorumluluklarının kanunda belirtilenden oldukça önemli ölçüde farklılaşabilmesinden ve kısmen de birçok yerel yönetimin sorumlu oldukları hizmetleri sağlamaya yetecek derecede gelirlere sahip olamamalarından kaynaklanmaktadır.

Bununla birlikte, GSYİH ile ya da toplam kamu sektörünün büyüklüğü ile ilişkili olarak yerel yönetim gelirlerine (veya harcamalarına) bakıldığında, bazı hizmet sorumlulukları o kadar büyüktür ki bu sorumluluklar yerel yönetimlere devredilmeleri durumunda “oyun değiştirici” haline gelirler. Bu sorumluluklar ile sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi sosyal sektör hizmetlerinden söz ediyoruz. Bu bağlamda özellikle önemli olan ve üzerinde durulması gereken husus yerel yönetimlerin öğretmenlerin ücretlerini ödemekle yükümlü olup olmadığıdır çünkü ilköğretim ve ortaöğretim okulu öğretmenlerinin ücretleri genellikle bir ülkenin en büyük kamu harcamalarından birini oluşturur ve GSYİH’nin % 3-5 oranına tekabül eder.

Tablo 2 bölgedeki yerel yönetimlere tahsis edilen sosyal sektör fonksiyonlarına genel bir bakış sunuyor. Tablodan görülebileceği gibi, Romanya, Kosova, Makedonya, Bulgaristan ve Moldova’da yerel yönetimler öğretmen maaşlarının maliyeti de dahil olmak üzere yükseköğretim öncesi eğitimin tüm masraflarından tamamen sorumludurlar. Kosova’da yerel yönetimler ayrıca temel sağlık hizmeti kliniklerini (sağlık ocaklarını) işletmekte ve buralarda çalışan doktorların ve hemşirelerin ücretlerini ödemektedirler. Bu arada Romanya’da yerel yönetimler birincil ve ikincil sağlık hizmetlerinin ücret dışı maliyetlerinden sorumludurlar. İşin doğrusu, bu sosyal sektör fonksiyonlarının tahsis edildiği yerel yönetimler hem GSYİH’nin hem de toplam kamu gelirlerinin bir payı olarak grubun diğer üyelerinden daha yüksek gelirlere sahip olmalıdırlar.

TABLO 2

Birinci Kademe Yerel Yönetimlerin Sosyal Sektör İşlevleri

	OKUL ÖNCESİ- ANAOKULLARI		İLKOKULLAR		ORTA DERECELİ OKULLAR		BİRİNCİ BASAMAK SAĞLIK HİZMETİ		İKİNCİ BASAMAK SAĞLIK HİZMETİ	
	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler	Binalar	Ücretler
KOSOVA	X	X	X	X	X	X	X	X		
ROMANYA	X	X	X	X	X	X	X		X	
MAKEDONYA	X	X	X	X	X	X				
BULGARISTAN	X	X	X	X	X	X				
MOLDOVA	X	X	X	X	X	X				
SIRBISTAN	X	X	X		X		X			
SLOVENYA	X	X	X				X			
HIRVATISTAN	X	X								
ARNAVUTLUK	X		X		X		X			
FBIH (BIH)	X		X							
RS (BIH)					X		X			
KARADAĞ										
TÜRKİYE										

Yelpazenin diğer ucunda, Arnavutluk, Bosna-Hersek Federasyonu (FBIH) (Bosna Hersek-BİH içerisinde) ve Sırp Cumhuriyeti (RS) (Bosna Hersek-BİH içerisinde), Karadağ ve Türkiye’de yerel yönetimler hiçbir sosyal sektör çalışanlarının ücret maliyetlerini ödemezler. Nitekim, Karadağ’da ve Türkiye’de yerel yönetimlerin sağlık ve eğitim ile ilgili hiçbir sorumlulukları bulunmamaktadır. Yani işin doğrusu bu ülkelerde yerel yönetim gelirleri hem GSYİH’nin hem de toplam kamu gelirlerinin bir payı olarak diğer ülkelerdekine nazaran daha düşük olmalıdır.

Güney-Doğu Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Bu koşulları aklımızda tutarak, grubun tüm üyeleri için hem toplam kamu gelirlerinin hem de GSYİH’nin bir payı olarak yerel yönetim gelirlerini ve bu verilerin yanı sıra AB ortalamasını gösteren Grafik 7’ye bakabiliriz. Burada, AB için rakamsal verilerin sadece birinci kademe yerel yönetimleri kapsarken; Romanya, Türkiye, Moldova ve Hırvatistan için rakamsal verilerin ikinci kademe yönetimleri içine aldığı unutulmamalıdır. Grafikten görülebilecek en önemli husus; ortalama olarak AB’deki yerel yönetimlerin NALAS grubu içerisindeki yerel yönetimlerin kendi kamu sektörlerinde sahip oldukları role nazaran kendi kamu sektörlerinde çok daha önemli bir rol oynamasıdır. Gerçekten de, Güney-Doğu

Güney-Doğu Avrupa'nın çoğunda desentralizasyonun (yerelleşme) halen devam eden bir süreçtir.

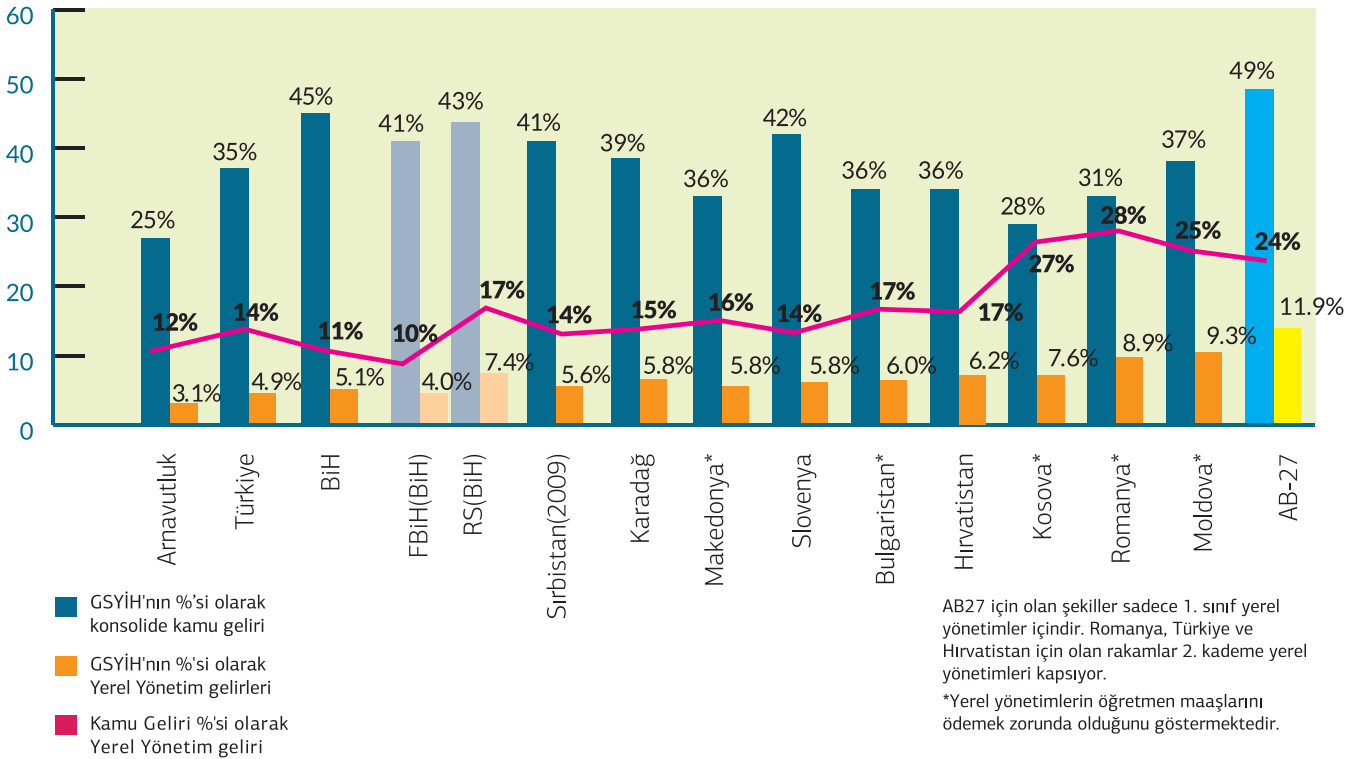
Avrupa'nın çoğunda desentralizasyonun (yerelleşme) halen devam eden bir süreç olduğu söylemek yerinde olacaktır.

Grubun neredeyse tüm üyelerinde kamu sektörünün büyüklüğünün GSYİH'nın yüzdesi olarak AB ortalamasının oldukça altında kaldığı da anlaşılmaktadır. Nitekim, birçok yerde zayıf ekonomiler ve yetersiz vergi toplanmasından ötürü toplam kamu gelirleri

GSYİH'nın % 35'inden azını temsil etmektedir. Burada, tüm kamu sektörünün kamu hizmetleri için ödenmesi gereken vergilerin toplanmasında zorluklar çekmesi sebebiyle GSYİH'nın yüzdesi olarak yerel yönetim gelirlerinin beklenenden daha düşük olması muhtemeldir.

Grafik7

2011 Yılındaki GSYİH ve toplam kamu geliri payı olarak yerel yönetim geliri



Daha da şaşırtıcı husus Makedonya, Bulgaristan, Kosova, Romanya ve Moldova'nın yerel yönetimlerinin yükseköğretim öncesi eğitimin tüm maliyetlerini karşılamalarına rağmen bu ülkelerin grubun diğer üyelerinden tamamıyla farklı görünmüyor olmalarıdır. Ayrıca, Kosova ve Romanya'da yerel yönetimler sağlık hizmeti sisteminin maliyetlerinin birçoğunu da karşılamaktadırlar. Makedonya ve Bulgaristan bu bakımdan özellikle şaşırtıcıdır: bu ülkeler için toplam yerel yönetim gelirleri sırasıyla GSYİH'nin %5.8 ve %6.0'sı kadardır. Bu payların yaklaşık yarısının öğretmen maaşlarına gitmesi gerçeğine rağmen bu oranlar gruptaki birçok diğer üyenin oranlarına benzerdir. Sonuç olarak, Makedonya ve Bulgaristan'da yerel yönetimler ve/veya yükseköğretim öncesi eğitim ciddi derecede yetersiz finanse edilmiştir. Tersine, Sırp Cumhuriyeti'nde (RS) yerel yönetimlerin hiçbir sosyal sektör işlevlerinden sorumlu olmadığı gerçeği dikkate alındığında, GSYİH'den nispeten yüksek bir pay (%7.4) aldıkları görülmektedir.

Grafikten görülebileceği gibi, grubun tüm üyeleri AB'nin bir bütün olarak ortalamasından önemli ölçüde daha küçük kamu sektörlerine sahiptirler ve birçoğunda toplam kamu gelirleri GSYİH'nin % 40'ının oldukça altında bir orana eşittir. Bu durum bölge genelinde yetersiz vergi toplandığını göstermektedir. Ama verginin toplanmasındaki bu genel zayıflığına rağmen, bazı merkezi hükümetler yerel yönetimlerini diğerlerine nazaran daha fazla gözetmektedir. Örneğin, Makedonya, Bulgaristan, Kosova, Romanya ve Moldova'nın toplam kamu sektörlerinin boyutu benzerdir ve hepsinde yerel yönetimler öğretmenlerin ücretlerini ödemekten sorumludur. Bununla birlikte Romanya, Kosova ve Moldova'da yerel yönetimlerin tümü toplam kamu gelirlerinin %30'unun hemen altında pay alırlarken (AB normlarına yakın), Bulgaristan ve Makedonya'da yerel yönetimlerin toplam kamu gelirlerinden aldıkları pay %20'nin çok altında kalmaktadır. Romanya, Moldova ve Kosova'nın merkezi hükümetleri belediyelerin kendilerine tahsis edilen işlevleri yerine getirmeleri için ihtiyaç duydukları gelirleri sağlamak için Bulgaristan ve Makedonya'nın merkezi hükümetlerine göre daha fazla uğraşmaktadırlar.

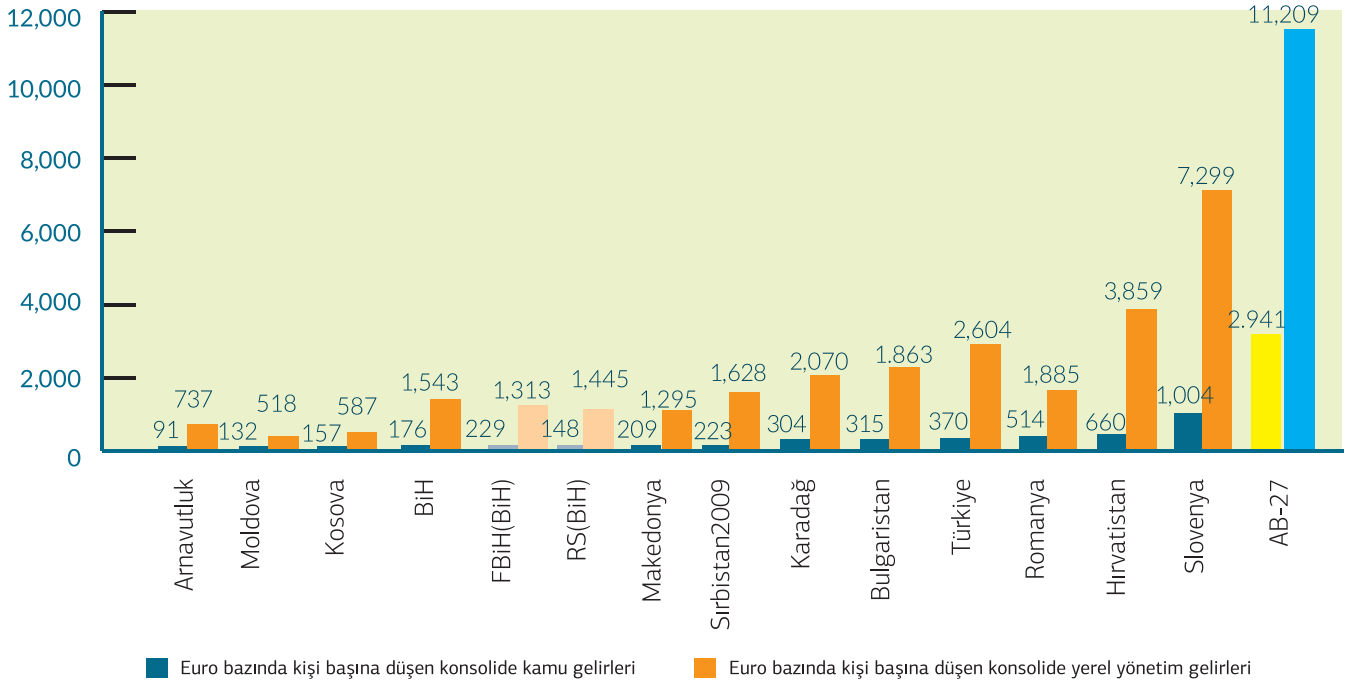
Başka bir şaşırtıcı sonuç ise grubun en zengin üç ülkesi Slovenya, Hırvatistan ve Türkiye'de yerel yönetimlerin hem GSYİH'den hem de toplam kamu gelirlerinden nispeten küçük pay almalarıdır. Bu ülkelerin göreceli zenginliklerine rağmen buralarda desentralizasyon (yerelleşme-ademi merkezileşme-yerinden yönetim) sürecinde çok ilerleme kaydedilmediği görülmektedir.

Grafik 8, konsolide kamu sektörü ve yerel yönetimlerin 2010 yılında kişi başına düşen gelirlerini Avro cinsinden göstermektedir. Grafik, kamu sektörü için mevcut kaynakların hem grup içinde hem de Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında ne kadar ciddi bir şekilde farklılaştığını ortaya koymaktadır.

Doğrusu, grubun en yoksul üç ülkesi Moldova, Kosova ve Makedonya'da yerel yönetimlerin kişi başı 200 Avro'dan daha az gelir ile sadece temel hizmetlerin maliyetlerini karşılamakla kalmayıp aynı zamanda öğretmenlerin ücretlerini de ödemeleri dikkat çekicidir. Dolayısıyla grubun zengin üyeleri arasında desentralizasyon çok fazla ilerleme kaydetmemişse de en yoksulları arasında en ileri dereceye taşınmıştır. Bu ise, en azından bazı durumlarda desentralizasyon sürecinin, yerel yönetimlerin daha makul kalitede kamu hizmeti sunmaları için güçlendirilmelerini isteyen iradeden ziyade merkezi hükümetlerin kendilerini bu hizmetleri finanse etme sorumluluğundan kurtulma istekleri ile teşvik edildiğini göstermektedir.

Grafik8

Kişi Başına Düşen Konsolide Kamu Gelirleri ve Yerel Yönetim Gelirleri, Avro, 2011



Grafik 8'i aslında Grafik 7 ile birlikte okumak yararlıdır. Örneğin, Bulgaristan'daki yerel yönetimler ile Karadağ'daki yerel yönetimlerin kişi başına düşen gelirleri birbirine yakındır. Ancak Bulgaristan'da yerel yönetimler öğretmen ücretlerini öderken Karadağ'ın yerel yönetimleri ödememektedir. Bu arada, Bosna Hersek'teki iki devletçikten Bosna-Hersek Federasyonu'nda (FBIH) kişi başına düşen toplam kamu gelirlerinin Sırp Cumhuriyeti'nde (RS) kişi başına düşen toplam kamu gelirlerinden daha yüksek olması ve her iki devlette de yerel yönetimlerin aynı görevlerden sorumlu olmaları gerçeğine rağmen kişi başına düşen gelirler açısından Sırp Cumhuriyeti'ndeki belediyeler Bosna-Hersek Federasyonu'ndaki belediyelerden önemli ölçüde daha fazla gelire sahiptir.

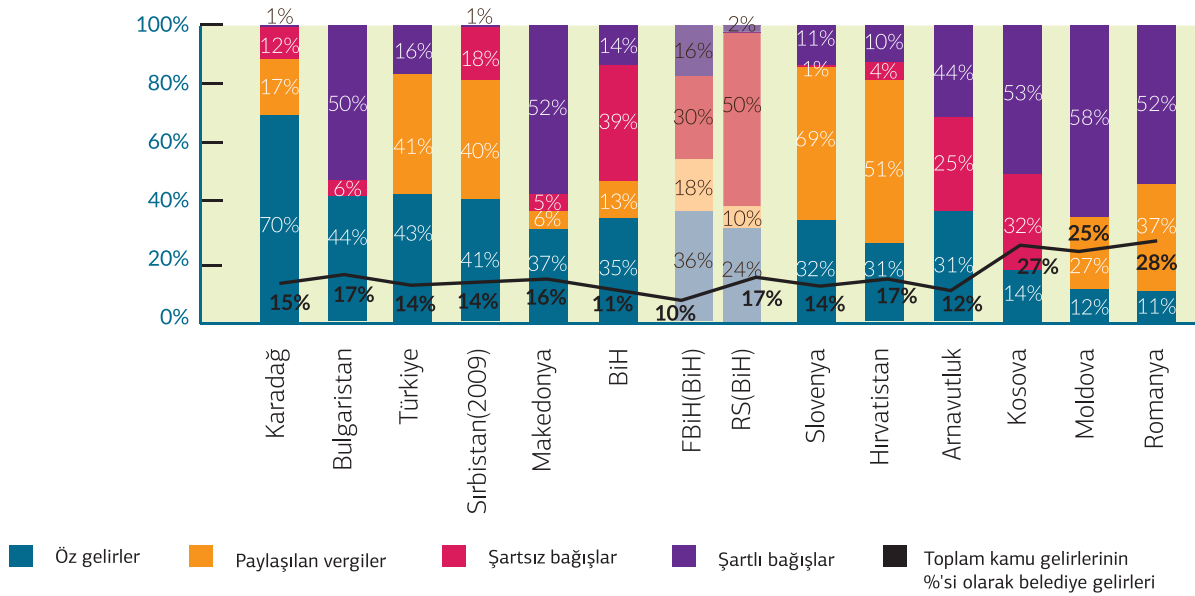
Grubun zengin üyeleri arasında desentralizasyon çok fazla ilerleme kaydetmemişse de en yoksulları arasında en ileri dereceye taşınmıştır. Bu ise, en azından bazı durumlarda desentralizasyon sürecinin, yerel yönetimlerin daha makul kalitede kamu hizmeti sunmaları için güçlendirilmelerini isteyen iradedenden ziyade merkezi hükümetlerin kendilerini bu hizmetleri finanse etme sorumluluğundan kurtulma istekleri ile teşvik edildiğini göstermektedir.

Yerel Yönetim Gelirlerinin Temel Yapısı

Grafik 9'da 2011 yılında grup üyelerinin ülkelerindeki yerel yönetim gelirlerinin temel yapısı gösterilmektedir. Ne yazık ki, bir bütün olarak AB ülkeleri ile karşılaştırılabilir bilgiler elde etmek zordur. Bunun bir nedeni, verilerin genellikle paylaşılan vergileri öz gelirler veya hibeler olarak temsil etmesidir. Ancak bazen tersi geçerlidir ve Kişisel Gelir Vergisi üzerinden alınan ek ücretlerden elde edilen öz gelirler paylaşılan vergiler olarak gösterilmektedir. Aslında, her iki problem ve diğer sorunlar birleşerek bölge için verilerin yorumlanmasında problemler oluşturmaktadır.

Grafik9

2011 yılında Yerel Yönetim Gelirlerinin Yapısı



Örneğin, Türkiye’de birtakım paylaşılan vergiler bir havuzda birleştirilir ve bir kısmı kökeni esas alınarak yerel yönetimlere iade edilir ve bir kısmı da formül ile belirlenen koşulsuz hibeler olarak yerel yönetimlere tahsis edilir. Ancak bu verilerden paylaşılan vergilerin ne kadarının gerçekten hibe olduğu bilgisi elde edilemez. Benzer şekilde, Slovenya’daki dengeleme sistemi Kişisel Gelir Vergisi’nin ilave artışlarını daha yoksul yerel yönetimlere aktarmaktadır. Kişisel Gelir Vergisi’nin ilave artışlarından elde edilen bu gelirler “dengeleme hibeleri” gibi işlev görürler ama yine de paylaşılan vergilerden ayırt edilemezler. Diğer taraftan, Hırvatistan’da yerel yönetimler Kişisel Gelir Vergisi üzerine ek ücretler koymaya yetkilidirler. Bu gelirler grafikte gösterildiği üzere paylaşılan vergiler olarak değil öz gelirler olarak düşünülmelidirler. Son olarak, daha önce de tartıştığımız gibi, öz gelirler olarak nitelendirilen gelirlerin çoğu aslında daha yüksek düzeydeki yönetimler tarafından belirlenmiş (ve bazen bu üst düzey yönetimler tarafından toplanan) ancak elde edilen tahsilatının tamamı yerel yönetimlere bırakılan ve bundan dolayı (yanlış bir şekilde) yerel yönetim öz geliri olarak kabul edilen ücretler ve harçlardır.

Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

Bununla birlikte, Grafik yerel yönetimlerin ne ölçüde mali özerkliğe (bağımsızlık) sahip oldukları hakkında bazı temel bilgileri sağlamaktadır. Örneğin, Bulgaristan, Kosova, Makedonya, Moldova ve Romanya’da yerel yönetimlerin mali özerkliği sınırlıdır çünkü bu ülkelerdeki yerel yönetimler gelirlerinin %50’sinden fazlasını koşullu hibelerden almaktadırlar. Bu durum, söz konusu ülkelerdeki belediyelerin sosyal sektör hizmetlerini sağlamaktan sorumlu olmaları ve yine bu ülkelerde merkezi hükümetlerin eğitime ayrılan paraların gerçekten eğitime harcandığını garantiye almak istemeleri ile açıklanabilir. Ancak Arnavutluk’ta durum daha problemlidir. Bu ülkede yerel yönetimler hiçbir sosyal sektör hizmetini sunmamalarına rağmen gelirlerinin %45’e yakınına koşullu hibelerden alırlar.

Buna karşılık, Karadağ’da yerel yönetimler merkezi hükümetten neredeyse hiçbir koşullu hibe almamaktadırlar ve çok yüksek oranlarda öz gelirlere sahiptirler. Nitekim, eğer elimizde güvenilir veriler olsaydı Karadağ’da özgelirlerin payının AB ülkeleri ortalamasının yaklaşık iki katı olduğunu kolaylıkla söyleyebilirdik. Bu durumun Karadağ’da mümkün olmasının sebebi yerel yönetimlerin varlık satış ve kiralamalarından ve arazi gelişim ücretlerinden çok önemli özgelirler elde etmeleridir. Hırvatistan’da olduğu gibi, Karadağ’daki yerel yönetimler de Kişisel Gelir Vergisi üzerine yerel ek ücretler koymaya yetkilidirler. Ancak Hırvatistan’ın aksine, Karadağ’da bu kaynaktan elde edilen gelirler (doğru bir şekilde) paylaşılan bir vergi olarak değil özgelir olarak muhasebeleştirilir.

Daha genel olarak, **sadece Arnavutluk, Kosova ve Bulgaristan’ın Kişisel Gelir Vergisi paylaşım sistemini uygulamamaları ve Makedonya’nın ise bu sistemi son derece sınırlı bir şekilde kullanması dikkat çekicidir. Bu şartıcı bir durumdur çünkü bölgede Kişisel Gelir Vergisinin kaynak bazlı paylaşımı sadece açık bir şekilde popüler olmakla kalmayıp aynı zamanda 2004 yılında AB’ye katılan komunizm sonrası ülkelerin hemen hemen**

Koşulsuz hibelerin toplam gelir içindeki düşük payı bu yönetimler arası mali sistemlerin eşitliği hakkında soruları ortaya çıkarmaktadır çünkü merkezi hükümetler genellikle koşulsuz hibeler aracılığıyla daha yoksul yerel yönetimlere ilave gelirler sağlamaktadırlar.

tümünün yönetimler arası finans sistemlerinin kritik bir ayağını oluşturmuştur. Belki daha da önemli bir şekilde dikkat çekilmesi gereken durum; Makedonya, Karadağ ve Bulgaristan'da koşulsuz hibelerin yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin %10'undan daha az bir oranını teşkil ederken Türkiye, Slovenya, Hırvatistan, Moldova ve Romanya'da yerel yönetimlerin hiçbir şekilde koşulsuz hibe almamalarıdır. Koşulsuz hibelerin toplam gelir içindeki düşük payı bu yönetimler arası mali sistemlerin eşitliği hakkında soruları ortaya çıkarmaktadır çünkü merkezi hükümetler genellikle koşulsuz hibeler aracılığıyla daha yoksul yerel yönetimlere ilave gelirler sağlamaktadırlar. Bununla birlikte, koşulsuz hibeler birçok şekilde tahsis edilebilir ve bu hibelerin bir sistem içinde sadece bulunması milli gelirin tekrar dağıtılması amacıyla kullanıldıkları şeklinde anlaşılmamalıdır. Ayrıca ve zaten söylediğimiz gibi hem Türkiye hem de Slovenya diğer mekanizmalar aracılığıyla en azından bazı dengelemeler yapmaktadırlar.

Grafik 9'daki veriler Tablo 3'te basitleştirilerek sunulmuştur. Grubun hem öğretmen maaşlarını ödeyen hem de ödemeyen üyeleri için yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı gösterilmektedir.

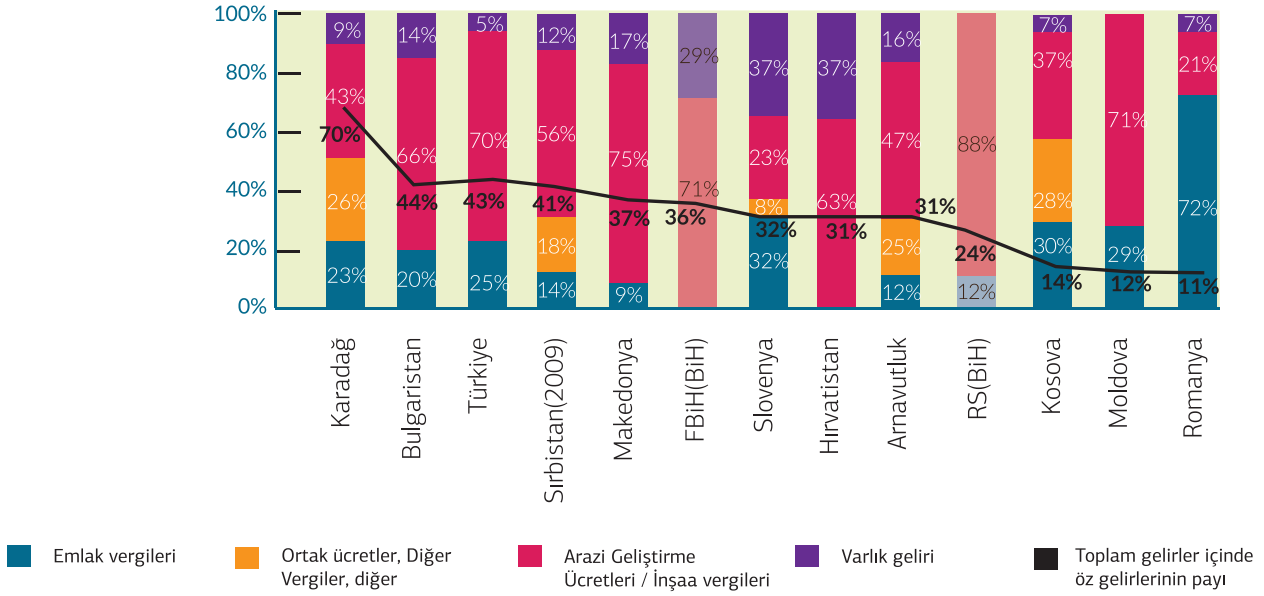
TABLO 3 Toplam Gelirler İçinde Öz Kaynak Gelirlerinin Payı (2011)

ÖĞRETMEN ÜCRETLERİNİ ÖDEYENLER	Bulgaristan	Makedonya	Moldova	Kosova	Romanya				
	0.43	0.31	0.10	0.18	0.10				
ÇĞRETMEN ÜCRETLERİNİ ÖDEMEYENLER	Karadağ	Türkiye	Sırbistan	BiH	FBiH	RS	Arnavutluk	Slovenya	Hırvatistan
	0.79	0.43	0.41	0.35	0.37	0.31	0.37	0.34	0.27

Grafik 10, bölge genelinde yerel yönetimler için öz gelirlerin yapısını ve öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payını göstermektedir. Ne yazık ki, öz kaynak gelirlerinin muhasebeleştirilme şekilleri gruptaki AB üyeleri de dahil olmak üzere ülkeden ülkeye tamamiyle farklılaşmaktadır. Bazı durumlarda, raporlama oldukça ayrıntılıdır ve grafikte sunulandan daha fazla sayıda kategori içermektedir. Diğerlerinde ise, yalnızca iki ya da üç kategori kullanılmaktadır ve bu kategorilerin gerçekte neler içerdiklerini söylemek zordur. Örneğin; Makedonya, Bosna-Hersek Federasyonu (FBiH) ve Sırp Cumhuriyeti'nde (RS) yerel yönetimler Arazi Gelişim Ücretleri, Arazi Kullanım Ücretleri ve İnşaat ruhsatlarından önemli gelirler elde etmektedirler fakat bunların hepsi Komünal Ücretler olarak kaydedilmektedir. Benzer şekilde, belediye varlıklarının satış veya kiralanmasından elde edilen gelirler genellikle Komünal Ücretler olarak gösterilmektedir.

Grafik10

Öz Gelirlerin Yapısı, 2011



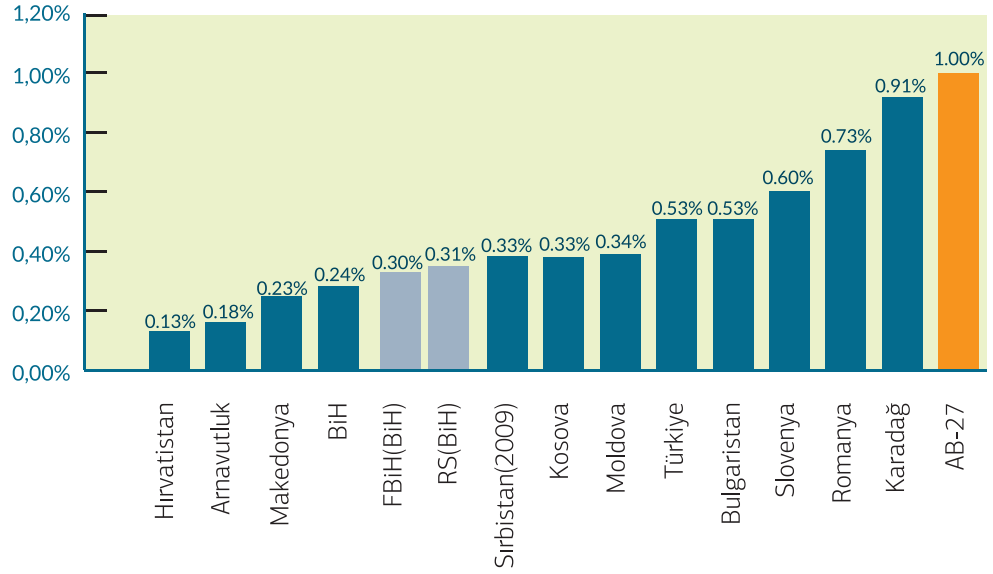
Bu zorluklar nedeniyle grup içindeki özgelirlerin yapısı veya özgelirlerin yapısı arasındaki ilişki hakkında ve onların yerel yönetim gelirlerindeki payı hakkında genel bir sonuca varmak çok zordur. Çoğu yerde özgelirlerle ilgili verilerin yetersiz olduğu ve özgelirlerin yapısı ile onların toplam yerel yönetim gelirlerinin içindeki payı arasında güçlü bir ilişki olduğu görülmektedir. Konuyu başka bir şekilde ele almak gerekirse, özgelirlerin yapısı ve yerel yönetimlerin mali özerkliği arasında belirgin bir ilişki yoktur. Bölge genelinde özkaynak gelirleri orantısız olarak başkentlerde yoğunlaşmıştır ve tipik olarak arazi gelişim ücretleri, inşaat izinleri ve gayrimenkul piyasasına Mülkiyet Devir Vergisi vasıtasıyla güçlü bir bağ oluşturduğunu eklemek gerekmektedir.

Grafik 11'de gösterildiği üzere grubun tüm üyeleri için 2011 yılında GSYH'nin yüzdesinin yanı sıra AB için ortalama olarak Emlak Vergisi gelirleri de gösterilir. Grafik'ten de görülebileceği gibi, sadece Romanya ve Karadağ'ın GSYİH'si %1 olan AB ortalamasına yaklaşılmaktadır. Emlak vergisi hesaplarının GSYİH'de %2 ila %3 olduğu Kuzey Amerika, Avustralya, Fransa, ve bazı İskandinav ülkeleri ile karşılaştırıldığında bu oran düşük kalmaktadır .

Özkaynak gelirleri orantısız olarak başkentlerde yoğunlaşmıştır ve tipik olarak arazi gelişim ücretleri, inşaat izinleri ve gayrimenkul piyasasına Mülkiyet Devir Vergisi vasıtasıyla güçlü bir bağ vardır.

Grafik11

% GSYİH Olarak Emlak Vergileri (2011)



Birçok AB ülkesinde - grubun bazı üyeleri de dahil olmak üzere - Emlak Vergisi gelirinin, Mülkiyet Devir (İntikal) Vergisi olarak kaydedilmiş olduğu da not edilmelidir. Bu vergi, arsa ve binaların satış fiyatında uygulanmaktadır ve geleneksel olarak alıcının o yeri satın aldığına dair resmi unvanı almasından önce ödenmelidir. İntikal Vergisi yalnızca yıl boyunca satılmış olan mülklere uygulanmasına rağmen uyumun yüksek olması sağlanmaktadır ve birçok yerde bu verginin verimi tekrarlayan emlak vergisinden daha yüksektir. Örneğin, grup üyeleri arasında emlak vergisinin GSYİH yüzdesi olarak en çok gelir getirdiği ve iki farklı verginin ayrı ayrı raporlandığı Karadağ'da İntikal Vergisinin getirisi Emlak Vergisi getirisinin getiri oranını son altı yılın son çeyreğinde aştı.

Katma Değer Emlak Vergisinin yerel yönetim gelirlerine sağlam bir kaynak oluşturmasında AB genelinde karşılaşılan belirgin zorluklar (ve ötesi) göz önüne alındığında, Güney-Doğu Avrupa yerel yönetimlerinin vergi alanındaki mali bağımsızlığını sağlamak için verginin temel alınacağını beklemenin gerçekçi olmadığını söylemek muhtemelen daha adil olacaktır. Bununla birlikte, bölge genelinde vergi verimini artırmak için açık bir imkan da vardır.

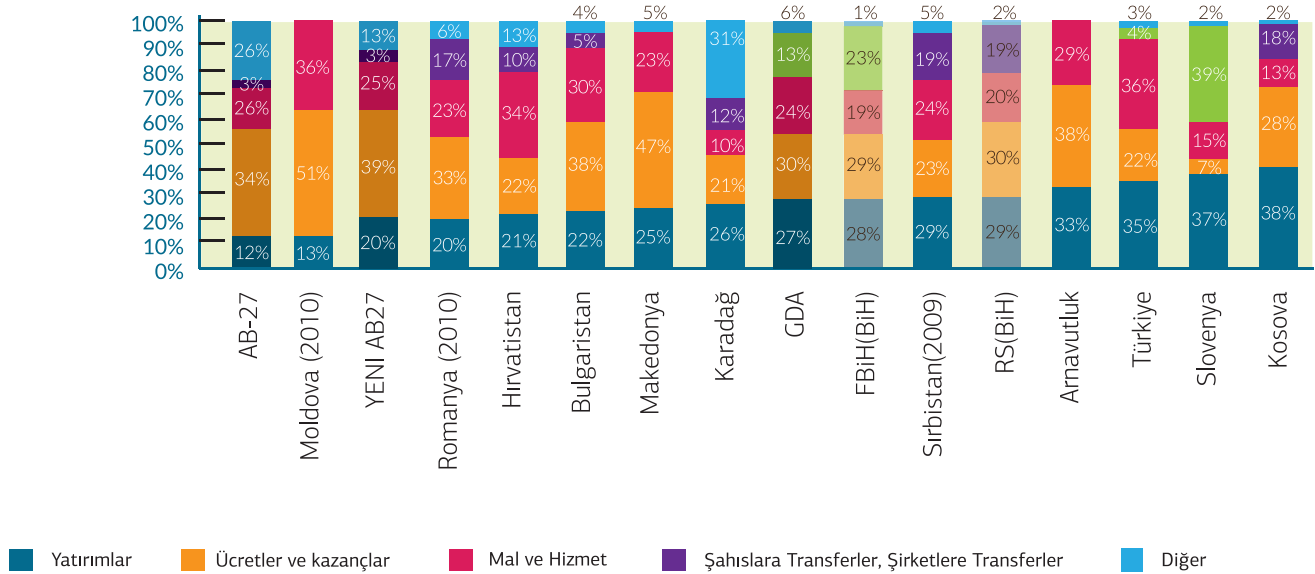
Yerel Yönetim Harcamaları

Grafik 12 grup üyesi her birimin herbiri için olan yerel yönetim harcamasının yapısını ekonomik tür aracılığıyla gösterir, bu da grubun tamamı ve (Güney-Doğu Avrupa); AB ortalamasında (27 AB Üyesi); ve 2004 yılında AB'ye katılan yedi eski sovyet sonrası ülke (YENİ AB7)¹².

Veri dikkatle ele alınmalıdır çünkü ülkelerde yapılan harcamalar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır, bu durum EuroStat'ın verilerinden elde edilen bütünüyle karşılaştırılabilir konumdadır. Örneğin, bölgedeki bazı yerlerde, kamu hizmetlerine harcanan sermaye transferleri yatırım harcamaları gibi değerlendirilmektedir. Diğerleri ise bu durumu tüzel kişilere sağlanan sübvansiyonlar olarak kaydedilmektedir. Bu arada, AB'de sermaye transferleri sübvansiyon sayılmaz ve aşağıdaki Grafik içerisinde "Diğer" kategorisinde yer alırken, bu Sübvansiyonlar kategorisi ise sadece kamu hizmetleri için olan işletim transferlerini içerir. Daha genel olarak, ve yine bölgede, birçok rutin onarımın yanı sıra yatırım olarak tüm yeni ekipmanların alımı (örneğin bilgisayarlar) göz önünde bulundurularak yatırım harcamalarını abartmaya dönük bir eğilim gibi görünüyor. Bazı yerlerde de mal ve hizmet alımı olarak kaydedilmesi suretiyle harcamayı sürdürme eğilimi var gibi görünüyor.

Grafik12

Yerel Yönetim Harcamalarının Yapısı (2011)



¹² Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya ve Slovakya.

Sırp Cumhuriyeti (Bosna Hersek) içinde bireylere ve firmalara yapılan transferler ayırt edilmezler. Sırbistan'da yatırım sermaye sübvansiyonları ve "komşuluk birimlerini" içerir, Karadağ için ise "diğer" önemli miktarda borç servisi ödemeleri içerir, ayrıca 27 üyeli AB'de ve YENİ 7 üyeli AB'de ise transferler sadece kamu hizmetleri için olan sübvansiyonları içerir.

Bununla birlikte, Grafik'teki en çarpıcı özellik, Güney-Doğu Avrupa'nın çoğu yerel yönetimleri tarafından yapılan yatırım harcamalarının önemli ölçüde AB içindeki muadillerinden ve hatta AB'ye 2004 sonrası katılan yedi komünizm sonrası ülkelerden daha yüksek olmasıdır. Nitekim, üç grup için ortalama yatırım oranlarındaki farklılıklar (Güney-Doğu Avrupa, AB27, ve AB7) son 5 yıl içinde dikkat çekici biçimde tutarlı olmuştur. Bu olağanüstü bir durumdur ve Güney-Doğu Avrupa'daki yerel yönetimlerin 2004 yılında AB'ye katılan yedi ülke gibi geçmişten miras kalan yorgun düşmüşlük veya tam oluşmamış altyapının telafi edilmesi için modernizasyon sağlamak amacıyla olağanüstü bir oyun oynuyor ve harcamada bulunuyor. Veya konuyu farklı bir biçimde ele alacak olursak: bu veriler GSYİH yüzdesi olarak veya toplam kamu gelirleri (Grafik 7) olarak ölçüldüğünde Güney-Doğu Avrupa'daki Yerel yönetimler yeni altyapı inşa etmek için AB'deki çoğu muadillerinden daha çok çalışıyor, çünkü elde ettikleri çok düşük miktardaki kamu gelirlerinin büyük bir kısmını yatırım harcamalarına harcamaktadırlar.

Tüm dünyada, yerel yönetimlerin bu ihtiyaçları karşılamak için sınırlı mali kaynaklar ile birlikte ek kamu hizmetleri ve yeni altyapı sağlayan daha büyük bir baskı ile karşı karşıyayız. Altyapı yatırımları kararları büyük miktarda mali kaynak gerektirir ve tanımı gereği zordur. Bu nedenle yerel yönetimlerin toplum içinde yatırım ihtiyaçlarını takip etmesi, kaynakları ve yöntemleri esnek kompozisyonda kullanması için izin verilmelidir. Mali desantralizasyonun temel kurumsal çerçevesinin yanı sıra, yerel yönetim yatırımı için etkili mali yönetim tasarımı sermaye harcama yönetiminin yeni ve esnek kavramlarını tanımalıdır. Mevcut kaynaklar bakımından kamu altyapı finansmanı için fon sağlayarak, genelde kullanılan üç farklı fon biçimi mevcut bütçe gelirlerinde kullanılarak, borç finansmanı (menkul veya kredi sorunu ile altyapı için mali kaynakların kapsamını sermaye piyasasında yükselterek oluşur) ve kamu-özel sektör ortaklığı (işbirliği sözleşmesi veya hatta özelleştirme, özel sektör fonlarının kamu altyapısına sunumu dahil) sağlanmalıdır.

Orta Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetim yatırım harcamalarının düşük miktarda olduğunu dikkate alarak, 2009 sonrasında mali ve ekonomik kriz ve mevcut altyapının durumu nedeniyle yerel yönetim yatırımının azalmasıyla, yerel düzeyde kullanılabilir yatırım fonlarına olan artan ihtiyacı tespit edebiliriz. Geçiş ülkelerinde yerel yönetimler az gelişmiş altyapının yenilemesi ve AB normlarına uyum sağlamak için olan baskı ile karşı karşıyadır. Diğer tarafta ise temel kamu yatırımlarını ve gelişmemiş sermaye piyasasını mali açıdan desteklemek için düşük bir bütçenin mali olanaklarıyla karşı karşıya kalmışlardır.

Güney-Doğu Avrupa Yerel yönetimler yeni altyapı inşa etmek için AB'deki çoğu muadillerinden daha fazla çalışıyorlar çünkü onlar kamusal olarak düşük hisse almasına rağmen gelirlerini daha yüksek oranlarda yatırım için harcamaktadırlar, bu da GSYİH ya da toplam kamu gelirlerinin yüzdesiolarak ölçülür (Grafik 7).

Yerel yönetimlerin, yerel kamu altyapısının sağlanması ve korunmasının ana sorumlusu olduğunu kabul ederek, tüm toplumun kalkınması için olan yerel kamu yatırım kapasitesi ve onun uzun vadeli ekonomik, sağlık ve sosyal uyumunun geliştirilmesi için önemli olduğunu anlayabiliriz. Altyapının geliştirilmesini sağlayan kararlar yerel yönetimlerin sunduğu en önemli hizmetler arasındadır. Bu kararlar sonucunda iyi ulaşım imkanları, cadde ve parklarda, okullarda ve çocuk bahçelerinde, su ve atık su tesislerinde, atık bertarafında, spor salonları ve dinlenme alanlarında, kütüphaneler ve şehir meclisinde, yangından korunmada, sağlık ambulansları ve yaşlılara sosyal bakımda ve diğer kamu tesislerinde yapılan hizmetlerde verimli çalışmanın karşılığını almaktayız.

Grubun üyeleri arasında karşılaştırmaya gidilecek olunursa, dikkat edilmesi gereken ilk husus yatırım harcamalarının payının düşük olduğu ve ücret giderlerinin payının Bulgaristan, Makedonya, Moldova ve Romanya'da yüksek düzeyde olduğudur. Bu durum dördünde (Kosova ile beraber) tüm yükseköğretim (üniversite) öncesi öğretmenlerin ücretlerinin ödenmesi sorumluluğu nedeniyle anlaşılabilir bir durumdur. Onlar gibi, Kosova belediyeleri bütçelerinin çok yüksek bir yüzdesini ücretlere harcamaktadırlar. Ama onların aksine, Kosova belediyeleri yüksek bir yatırım oranına sahiptir. Neden bu durumda olduğu da tam olarak açık değildir. Ama açıklamanın bir kısmı kesinlikle Kosova'nın yönetimlerarası (hükümetlerarası) finans sistemindeki karşılaştırmalı sağlamlığında (Grafik 7) yatıyor.

Bunun tersine, son birkaç yıldır Bulgaristan'daki tüm yerel yönetim yatırımlarının %40'tan fazlasının AB yapısal fonları tarafından finanse edildiğini belirtmek gerekir. Bu fonlar Romanya ve Slovenya için de önemlidir. Nitekim, bu fonlar olmadan her üç ülkede de yatırım harcamaları daha düşük olurdu. Ama bu sorun Bulgaristan'da derinlik arz etmektedir. Bunun nedeni Bulgaristan'daki yerel yönetimlerin toplam kamu gelirlerinden aldığı payın (Grafik 7) GSYİH'ye göre (sosyal sektör sorumluluklarının verilmesiyle) düşük olmasıdır. **Bunun gibi, AB fonları Bulgar politika yapıcılara ülkenin hükümetlerarası finans sisteminin daha genel zayıflığını önlemekten bir anlamda kaçınmasına destek sağlamış görünüyor.** Bu arada, Makedon yerel yönetimleri ulusal hükümet (tekrar Grafik 7) tarafından çok az destek almış görünseler de kayda değer yatırım yapıyor olmaları özellikle dikkat çekicidir. Son olarak, ücretlerle birleşen ve büyük bir yüzdesi olan düşük yatırım harcamaları Moldova'da hem ulusal hem de yerel yönetimin politikalarında özellikle öncelik konusu olmalıdır.

Hırvat yerel yönetimlerinin yatırım harcamalarının nispeten düşük seviyede olması şaşırtıcıdır. Kriz öncesindeki yatırımın Hırvatistan'daki bütün yerel yönetim harcamalarının %30'undan daha fazla olmasıyla bu durgunluğun yavaş yavaş iyileşme eğilimi gösterdiği görülüyor. Ayrıca, Hırvat yönetimlerarası finans sistemi bölge içinde daha sağlam görünmektedir. Burada "görünmektedir" sözüyle yine söylememiz gerekir ki yerel yönetimler arasında gelir ve harcamaların dağılımı analiz edilmeden Zagreb ve diğer şehirler için yatırımın ne kadar yüksek oranda olduğunu söylemek zordur. Başka bir deyişle bölgede yatırım oranları genellikle yüksek iken, bizim bilmediğimiz şey bu oranların ne kadarının birkaç varlıklı yerel yönetim tarafından ve (büyük olasılıkla) bölgedeki yönetimler (hükümetler) arası finans sistemlerindeki dengesizlikler nedeniyle gelişmesidir. Bu arada Karadağ'da yerel yönetim yatırım harcamaları önemli ölçüde Hırvatistan'dan daha aşağılara düşmüştür ve aynı şey Slovenya için de söylenebilir.

Grafik 13 ve 14 durum konu ile ilgili duruma daha fazla ışık tutmaktadır. Grafik 13 son altı yıl için 2004 genişleme öncesinde AB'nin 15 üyesi için ve o yıl AB 'ye katılan yedi komunizm sonrası ülke için de GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim

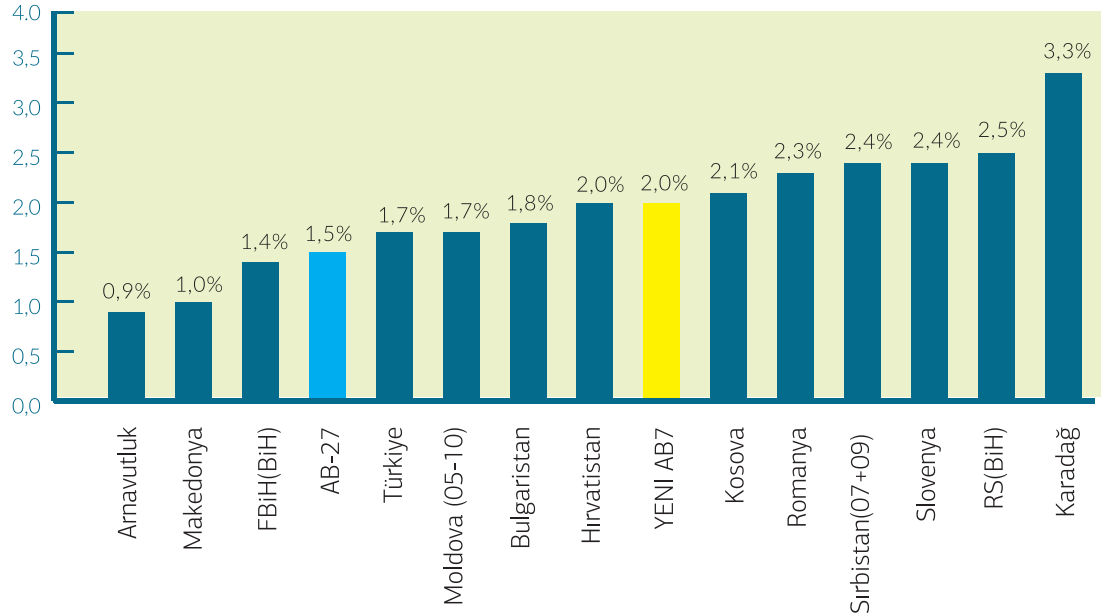
yatırım payı ortalamasını sunmaktadır. Grafik 14, aynı dönemdeki ve Grafik 13'teki aynı gruplar için kişi başına Avro bazında düşen ortalama belediye yatırım seviyelerini sunuyor. Her iki grafikte Sırbistan için ortalama, sadece 2007 ve 2009 yılı verileri, Moldova için ise 2006-2011 yerine sadece 2005-2010 dönemi esas alınmaktadır.

Bu Grafiklerden öğrenilecek ilk şey yatırımın toplam belediye harcamaları içerisindeki yüksek payı, ille de belediye yatırımlarının GSYİH'nın bir payı olarak yüksek bir orana ulaştığı ya da Avro cinsinden ölçülen kişi başına düşen harcama düzeyinin yüksek olduğu anlamına gelmez. Örneğin, Arnavutluk'ta yerel yönetimler kendi harcamalarının %30'dan fazlasını (büyük ölçüde koşullu hibe tarafından finanse edilen - bkz Grafik 9) yatırımlara tahsis etmiştir. Yatırım harcamalarının bu kadar yüksek oranda olmasına rağmen Arnavutluk GSYİH ile kıyaslandığında en düşük belediye yatırıma ve daha az şaşırtıcı şekilde Avro cinsinden kişi başına düşen yatırım harcamalarının en düşük seviyelerinden birine sahiptir. Bunun tersine, Moldova ise düşük bir belediye yatırım oranına ve Avro cinsinden en düşük kişi başı harcama oranına sahiptir, ama yine de GSYİH'nın payı olarak yerel yönetim yatırımları açısından AB'nin "orijinal" 15 üyesinin ortalamasının üzerindedir.

Başka deyişle bölgede yatırım oranları genellikle yüksek iken, bizim bilmediğimiz şey bu oranların ne kadarının birkaç varlıklı yerel yönetim tarafından ve (büyük olasılıkla) bölgedeki hükümetler arası finans sistemlerindeki dengesizlikler nedeniyle gelişmesidir

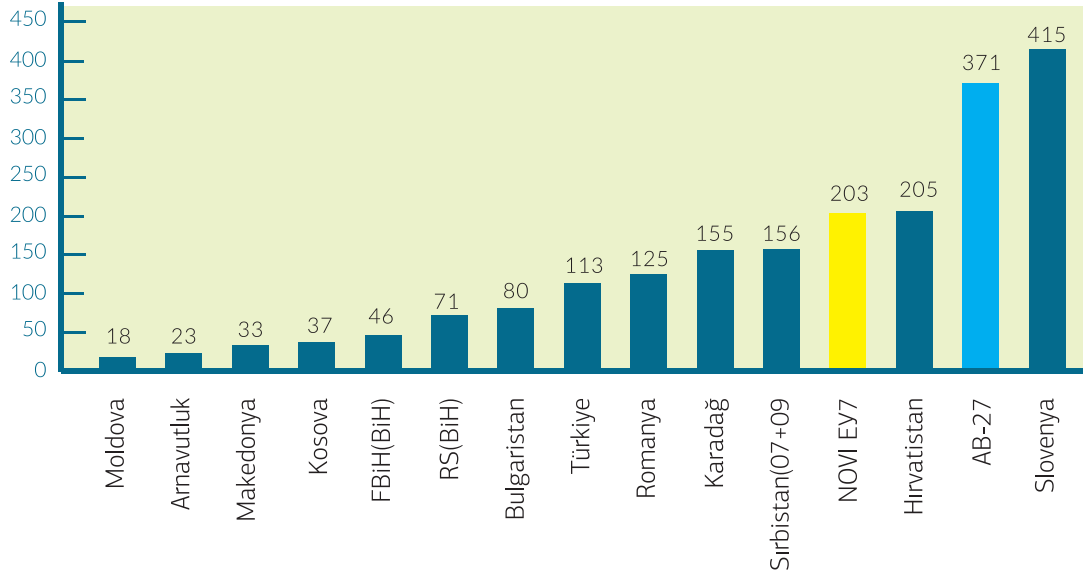
Grafik13

GSYİH'nın Payı Olarak Yerel Yönetim Yatırımları (ortalama 2006-2011)



Grafik14

Avro Bazında Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Yatırımları (ortalama 2006-2011)



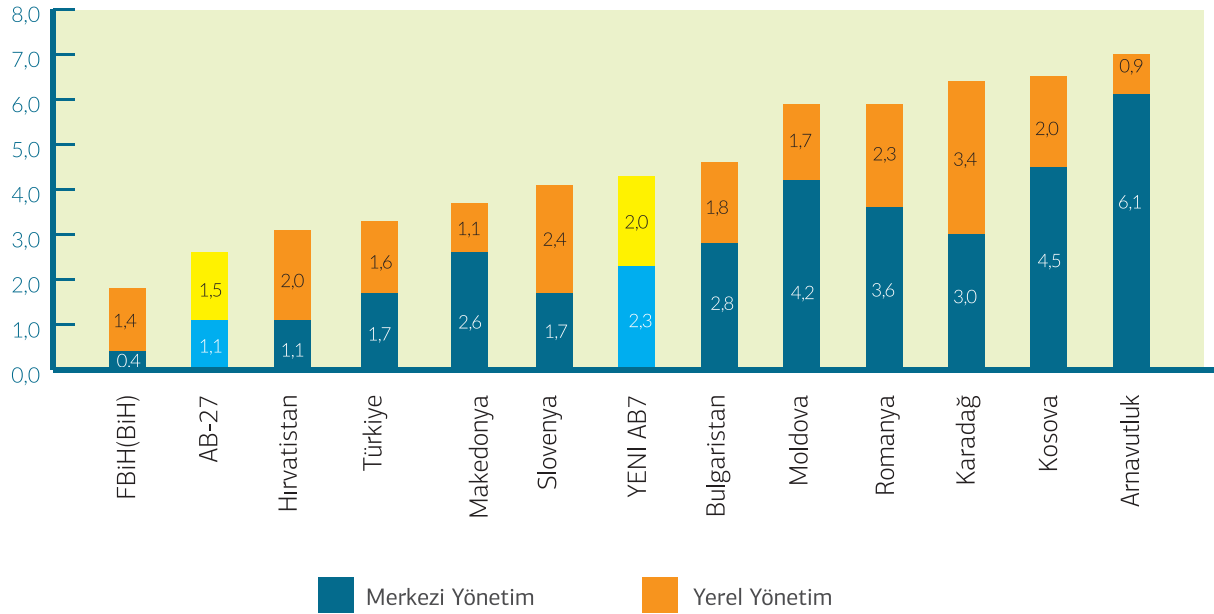
Dikkat edilecek ikinci husus, genel olarak bölgede gördüğümüz yüksek belediye yatırım oranları (AB7'nin yanı sıra) (Grafik 14) AB ortalaması ile karşılaştırıldığında GSYİH içindeki payı belediye yatırımları açısından yüksek düzeydedir. Gerçekten de, GSYİH içindeki pay olarak yerel yönetim yatırımı sadece AB27 için değil aynı zamanda AB7, Karadağ, Sırp Cumhuriyeti (Bosna Hersek), Slovenya, Romanya ve Kosova'da da ortalamayı aşmıştır. Hırvatistan AB7'nin harcamalarına denk düşen harcama düzeyini elde ederken, ayrıca, Slovakya'da kişi başına yerel yönetim yatırımları, son altı yıldır AB ortalamasından daha yüksek olmuştur. Bu etkileyici başarılar içeren durumun önümüzdeki on yıl içinde devam etmesi ümit edilmektedir.

Aynı zamanda, bu durumun başka bir bölgede umut verici olmadığını kabul etmek gereklidir. Yerel yönetim yatırım harcamalarının GSYİH yüzdesi Arnavutluk ve de Makedonya'da aşırı derecede azdır ki bu da AB ortalamasının altındadır. Bu durum, bu ülkelerdeki politika yapıcılar için derin bir endişe kaynağı olmalıdır. Benzer şekilde, durumun görünümü Bosna Hersek Federasyonunda, Bulgaristan, Türkiye ve Moldova'da iyi olsa da yerel yönetim yatırım payı AB7 için olan GSYİH içindeki ortalamanın altındadır ve Güney-Doğu Avrupa'da yerel yönetimlerin oynaması beklenen rolün aşağısında kalmıştır.

Sonunda hükümet düzeyinde kamu yatırımlarının yapısına kısaca bakmak da gerekmektedir. GSYİH'nın bir payı olarak toplam kamu yatırımlarını gösteren Grafik 15'te yönetimin her düzeyinin ne derece sorumlu olduğu gösterilmiştir. Önceki listelerde olduğu gibi, rakamlar 2006-2011 yıllarının ortalamasıdır¹³.

Grafik15

GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Kamu Yatırımı Düzeyi (ortalama 2006-2011)



Grafikten de görüleceği gibi, hem toplam kamu yatırımlarının düzeyi hem de yapısı hem bölgede hem de bölge ile gruptaki iki AB üyesi arasında önemli ölçüde farklıdır. Gerçekten de, örnek veya eğilimler hakkında kesin sonuçlar çıkarmamızın zor olduğu kadar çok çeşit vardır. Net olarak görünüyor ki kamu sektörü için gerekli olan yatırımın en az yüzdesi olarak AB'nin orijinal 15 üyesinin içindeki GSYİH yüzdesinden önemli ölçüde daha küçük görünüyor ve ekonomiler geliştikçe kamu sektörü yatırımı düşme eğilimi sergilemektedir. Aynı zamanda ülkelerin zenginleşmesiyle beraber toplam kamu harcamaları içindeki paydan yerel yönetim yatırım harcamalarının payı için bir artış eğilimi gözlenmektedir. Aynı zamanda muhtemelen toplam kamu yatırımı ve vergi toplamak için hükümetlerin yeteneği arasında ters bir ilişki görülüyor. Bu ise ekonomilerin güçlendiği noktada kamu kesiminin yatırımlarının düşer demenin başka bir yolu olsa gerek.

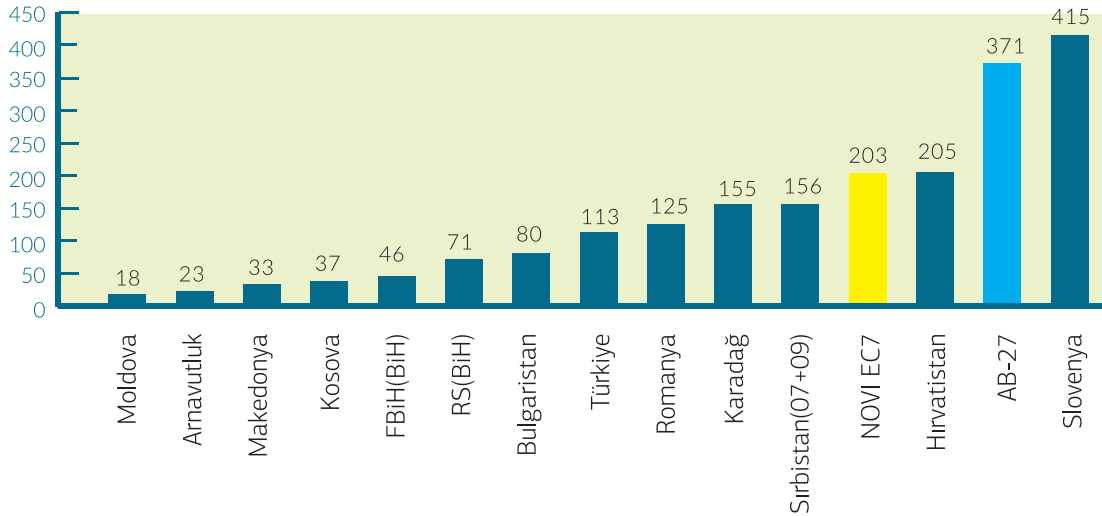
¹³ GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim yatırımları ile ilgili grafikler arasındaki küçük farklılıklar, toplam kamu yatırım veri kaynaklarında olan farklılıklar sonucudur.

Yerel Yönetim Borçlanması

Güney-Doğu Avrupa'nın çoğu yerinde, yerel yönetim borçlanması halen çok yeni bir olgudur. Bu durum aşağıda Grafik 16'da görülebilir. Grafik güvenilir verilerin yanı sıra bir bütün olarak AB'nin sahip olduğu tüm grup üyeleri için kişi başına Avro bazında düşen ödenmemiş toplam yerel yönetim borç verilerini sunmaktadır¹⁴. Güney-Doğu Avrupa'da yerel yönetimler zorlu ekonomik ortamda ve kırılgan kredi piyasası koşullarından muaf olmamışlardır. Ekonomik yavaşlamanın şiddeti yerel yönetimlerin maliyesi üzerine onların bütçe performanslarını etkileyen bir şekilde yük bindirdi. Bazı yerel yönetimler de likidite baskısından etkilenmiş ve yüksek finansman maliyetleriye karşı karşıya kalmıştır. Diğerlerinin piyasa girişi merkezi hükümet politikası tarafından kısıtlanmıştır. Diğer taraftan, ticari kredi talebi; devlet kurumları ve uluslararası yardım programlarının düşük faizli kredileri ve hibeleri dahil olmak üzere daha ucuz çeşitli finansman kaynaklarına erişim sonucu kısıtlı olmuştur ve borç tahvillerinin amortismanı olumsuz kredi piyasasının durumunun etkilerini dengelemektedir.

Grafik16

Kişi Başına Düşen Yerel Yönetim Borcu, Avro



¹⁴ Kosova, Bosna Hersek Federasyonu ve Bosna Hersek veri eksikliği nedeniyle hariç tutulmuştur. Bosna Hersek Federasyonunda bazı yerel devlet borçlanması olurken, Kosova'da bu miktar önemsiz olmuştur.

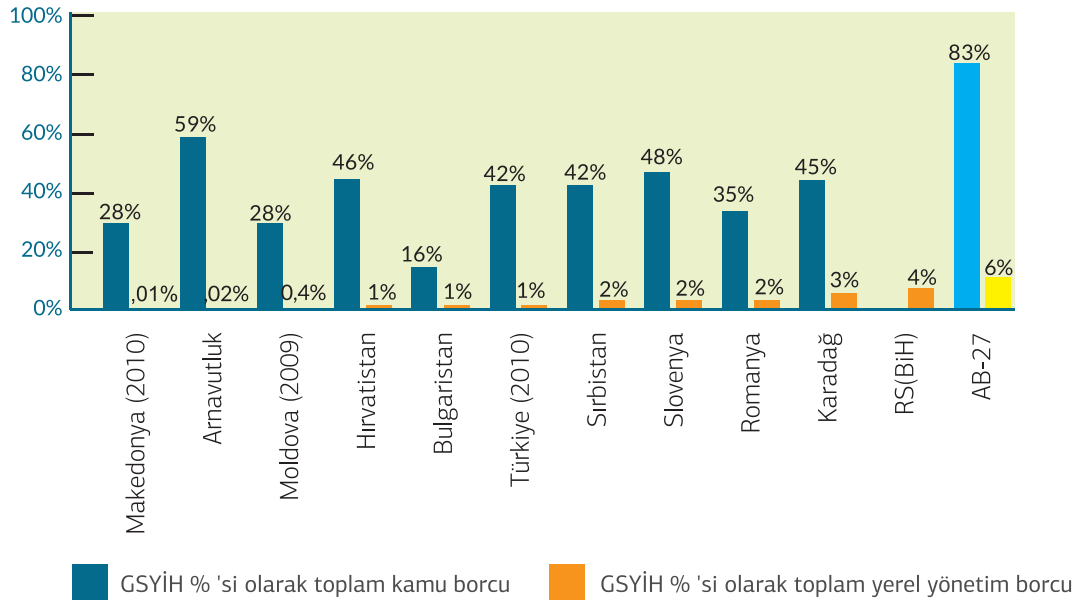
Grafik 16'da görülebileceği gibi, AB'de yerel yönetimlerin kişi başına düşen borcu Slovenya'nın¹⁵ toplam borcunun beş katına yakındır, bu ülke gruptaki borcu en yüksek ülkedir. Aynı zamanda yelpazenin diğer ucunda başka bölgede de az gelişmiş kalırken Moldova, Arnavutluk ve Makedonya'da yerel yönetim borçlanması emekleme aşamasındadır.

Aşağıdaki Grafik 17 bu resme çok önemli ayrıntılar eklemektedir ve yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin borcunu GSYİH yüzdesi üzerinden kamu sektörü borcuyla gösterir. Bölgenin çoğunda Merkezi Yönetimin borcu AB ortalamasının oldukça altındadır. Ve AB ortalaması şimdi 1992 Maastricht Antlaşması ile belirlenen GSYİH'nin % 60 sınırından daha yüksektir. Bu "aşırı" borçların bazıları finansal sistemleri onarım ve/veya 2008 krizi sonrasında kendi ekonomilerini canlandırmak için ulusal hükümetler borçlanması tarafından oluşturulmuştur. Ama 2008 tarihinden önce, AB'deki genel devlet borçlanması ortalama Maastricht sınırını aşmıştır.

Güney-Doğu Avrupa'da genel hükümet borç nispeten düşük seviyesi, en azından teoride, bölgedeki yerel yönetimler için iyi haberdır, çünkü bu yerel yönetim borçlanması merkezi yönetime borç baskılamadan veya Maastricht normlarını zorlamadan çok önemli ölçüde mali durumunu genişletti Arnavutluk: önemli bir istisna olarak burada söz konusudur.

Grafik17

GSYİH'nin yüzdesi (%) olarak Genel Devlet ve Yerel Yönetimlerin Borçlanması



¹⁵ Veriler özel firmalara veya diğer devlet kurumlarına ödenmemiş yükümlülükleri (borçları) içermemektedir. Türkiye'de bu tür veriler mevcuttur ve ödenmemiş yükümlülükler (borçlar) resmi ticari borcun 3-4 katına eşit önemli bir miktardadır. Ne yazık ki ödenmemiş borçlara ilişkin güvenilir veriler diğer ülkeler için mevcut olmamakla birlikte Makedonya'da önem arz etmektedir ve Moldova, Sırbistan ve grubun diğer üyeleri için söz konusu olabilir.

2011 yılında, Romanya'nın kamu borcu GSYİH'nin sadece %37'si olarak gerçekleşmiştir. Yerel yönetim borçlanması ancak 2011 yılında GSYİH'nin %2,4 oranlarına önceki 2006 yılının %1,2'lik GSYİH'den yükselerek iki katına çıkmıştır. Sonuç olarak, toplam ödenmemiş yerel yönetim borcu 2011 yılında mahalli idare gelirlerinin %27'si oranında artarak 2010 yılındaki (kendi gelirlerinden %26'sı) 12,9 milyar lei rakamından 2011 yılında 13,8 milyar lei oranına denk gelen nominal bazda yükseldi. Romanya'da yerel yönetimler Avro (2011) bazında yaklaşık %40 dolayında borç riskine maruz kalmaktadır¹⁶.

Slovenya ve Bulgaristan'da yerel yönetimlerin toplam borcu son birkaç yıldır artış eğiliminde olmuştur. Slovenya'da, bu oran 2007 yılında %15 olan genel bütçe gelirin oranında gerçekleşmişken 2010 yılı sonu itibarıyla yönetilebilir bir oranı olan %29 düzeylerine ulaşmıştır. Bulgaristan'da yerel borç, 2007 yılında toplam gelirin %8,8'inden 2010 yılında %18,6'ya ulaşarak büyüdü. Yavaş tempoda olsa dahi, daha ileri bir artış 2011 yılında iki ülkede de yaşandı, bu durumda toplam ödenmemiş borç olan %33 toplam yerel yönetim gelirlerinin %21'ine tekabül ediyordu.

2011 yılında yerel yönetimlerin bütçelerinin sermaye tarafında ayarlamaları Sloven ve Bulgar yerel yönetimlerinin iyi bir finansal performans sürdürmelerinde önemli bir rol oynadı çünkü her ikisi de gelirleri azaldıkça yatırımları düşürdü. Slovenya'da, sermaye harcamaları 2006-2010 dönemi için %43 olan toplam harcama seviyesinden %37'ye düşmüştür. Bulgaristan'da yatırım 2010 yılındaki %28'den 2011 yılında toplam harcamalarda %22'ye gerilemiştir. Bu durum gerekirse bazı projelerin gecikebileceği veya terk edilebileceğini göstererek yüksek sermaye harcamaları esnekliği sunar.

Yerel yönetimlerin borcu Hırvatistan'da nispeten istikrarlı olmuştur ve 2008 yılından bu yana yerel devlet gelirlerinin %10'u seviyesinde oluşmuştur. Borçlanmanın düşük düzeyi yerel borç için merkezi hükümetin kısıtlayıcı bir yaklaşımını yansıtmaktadır. Ancak, 2010 yılı boyunca yerel yönetim borçlanmasında mutlak anlamda giderek büyüyen bir artış olduğunu belirtmekte yarar var. Yerel yönetimlerin düşük gelirlerine karşı yanıt yerel yönetimlerin hem borçlanmayı hem de sermaye harcamalarını azaltmasıyla 2011 yılında %8.8 oranında düştü. Nitekim, sermaye harcamaları 2011 yılı sonunda toplam harcamaların %21 ile en düşük tarihi rakamına ulaşarak 11 puan gerilemiştir.

Slovenya, Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan'da yerel yönetim borçlarının büyümesinin nedeni AB'ye (Hırvatistan Ocak 2013 katılacak) girmelerini izleyen süreçte çevre altyapısı için AB standartlarını karşılamak üzere oluşan baskının artmasıdır¹⁷. Ancak, bütçe baskısı ve AB destekli yatırım projeleri için eş-finance gereksinimleri ile birlikte nakit rezerv potansiyelinin azalması ileriye dönük olarak muhtemeldir. Bariz bir şekilde azalan gelirin arkasındaki önemli bütçe kesintilerine ilişkin mevcut ihtiyaç, yerel yönetimlerin olumsuz ekonomik ve finansal koşullara cevap verme yeteneğini test edecektir.

¹⁶ Diğer ülkelerdeki yerel yönetim borçları ile ilişkili kur riskinin önemli miktarda olduğunu eklemek kayda değerdir. Sırbistan, örneğin, hemen hemen tüm yerel yönetim borçları Avro bazındadır ve bunun iyi bir yanı da ulusal ve yerel düzeyde kur oranı oluşturabilmesidir.

¹⁷ Yeni üye devletleri için kamusal altyapı, özellikle su arıtma tesisleri ve katı atık depolama alanları yapımı için AB'nin yardımlarının çoğu genellikle yeni hibeler sunulması şeklinde olmaktadır. Ancak bu yardımların son kullanıcılar tarafından ortaklaşa finanse edilmesi gerekmektedir. AB'ye yeni üye olan devletlerde yerel yönetimler, bu eş-finance ihtiyaçlarını karşılamak için borç kullanmıştır. AB hibe parası sadece son kullanıcı hibe parasını proje için ödedikten desteklemek maksadıyla serbest bırakılır. Bu durum yerel yönetimlerin AB fonlarının etkin kullanımı için köprü kredilere ihtiyaç duyduğu anlamına gelir. Bu sorun, yeni üye devletlerde bir dizi özel programlar veya özel kuralların geliştirilmesine yol açmıştır. Örneğin Polonya'da, AB tarafından finanse edilen projelerin finansmanı için kullanılan borçlanma yerel borç limitlerinden muafittir. Bulgaristan'da ise Yerel Yönetimler Birliği ve Merkezi Hükümet kısa adı FLAG olan bir köprü finansmanı tesisi oluşturmak için birlikte çalıştılar.

Karadağ'da, 2008 ve 2011 yılları arasında ödenmemiş borç 28 milyon'dan 98.5 milyon Avroya ulaşarak önemli ölçüde büyüdü. Toplam yerel yönetim gelirleri ile ölçüldüğünde, borç aynı dönemde %8 den %52'ye artarak büyüdü. 2008 yılına kadar, yerel yönetimlere merkezi sermaye gelirlerinden ve donör fonları üzerinden yatırımları için yaptıkları harcamaların büyük çoğunluğunu ödedi. Borç kullanımı ve borç stokunun keskin artışının sebebi, yerel yönetimlerin kendini finanse etme kapasitesindeki bozulmaya ve daha düşük miktarlardaki nakit rezervlerine dayandırılabilir. Yerel yönetimler, önceki yılın faaliyet gelirlerinin %10'unu geçmeyecek şekilde ulusal borçlanma sınırları çerçevesinde kalmalıdır. 2010 ve 2011 yılları arasında bir değer arz etmeyecek şekilde gelirler düştü. Karadağ'da yerel yönetimlerin sermaye harcamaları 83 milyon Avro'dan 51 milyon Avro civarında azalarak (2008 yılında 166 milyon civarındaydı) sermaye harcamalarını azalttı. Bu durum ekonomik kriz durumunda yerel yönetimlerin bütçelerini ayarlama kapasitesini gösteriyor.

Sırp belediyelerinin borcu son birkaç yıl boyunca giderek büyüdü. 2008 yılında toplam yerel yönetim gelirlerinin %31'i seviyesinde olan borç 2011 yılı sonunda %42'si seviyesine ulaştı. Bu artış kısmen ülkedeki ilk belediye tahvil ihracı sonucu oldu. Tahviller 35 milyon Avro miktarında toplam üç dilim halinde Novi Sad Şehri tarafından tanzim edilerek oylandı. 15 milyon Avro tutarındaki ilk dilim Ekim 2011'de satıldı ve ülkelerin kredi piyasasının gelişmesinde önemli bir adım atıldı. Tahvillerin itfası iki yıl ödemesiz, 10 yıl boyunca olacak şekilde yayıldı. 2012 tahminlerine göre, Sırp belediyelerin sermaye harcamaları 2011 yılındaki toplam harcamaların %23'ü düzeyinde kalacaktır. Yerel yönetimlerin borcunun 2013 yılında toplam gelirin %37'sine gerileyeceği tahmin edilmektedir.

Makedonya'da belediyelerin borcu hala önemsiz düzeydedir; (i) belediye borçlanması üzerindeki yasağın son zamanlarda kaldırılması (2008); (ii) yerel yönetimlerin merkezi hükümetin fonlarına güveni, ve (iii) sermaye yatırımları için yeni finansman olanakları (inşaat arazilerinin satışı/kiralaması)

Makedonya'da yerel yönetimlerin toplam borcu 2011 yılı sonunda da 467 milyon MKD, 2010 yılında 36 milyon MKD ölçüsünde artmasına karşın, yine de yerel yönetim gelirlerinin sadece %2'sini temsil eder. Yerel borcun %73 civarındaki önemli kısmı gelir getirici veya maliyet tasarrufu potansiyeli ile belediye yatırımlarının desteklenmesi için olan Belediye Hizmetleri Geliştirme Projesi (MSIP I) kredi programı ile geldi. Belediye sektörünün borç-gelir oranının kademeli olarak ek 37.2 milyon Avro olmasını sağlayacaktır. Makedonya Hükümeti ve Dünya Bankası arasında imzalanan yeni kredi anlaşması sayesinde (MSIP II), önümüzdeki 2-3 yıl içinde de yerel düzeyde ölçek sermayesi yatırımları için miktarın artması bekleniyor. Her iki program da belediyelerin kendi ekonomik gelişimi için hırslı yatırım olan boru hattı gibi iddialı bir girişimi üstlenerek ve fon sağlayarak Makedon yerel ekonomisinin canlandırılması hedefliyor. Makedon belediyeler için yeni finansman olanakları sayıldığında, toplam gelirlerin göreceli borç stokunun yaklaşık olarak % 17 artması bekleniyor.

Grafik 17’de görülebileceği gibi, Arnavutluk GSYİH’de toplam kamu borcu için %60 olan Maastricht sınırını aşma riski altındadır. Sonuç olarak, ülke kamu borçlanmasını dizginlemek için önemli bir dış baskı altındadır. Aynı zamanda, yerel yönetim borçlanması henüz gerçekten yeni başlamıştır ve yerel yönetimler Arnavutluk’un Maastricht ile olan sorunlarından sorumlu değildir. Bununla birlikte, ulusal hükümet, yerel yönetim borcundaki herhangi bir artışın olası halinde ülkenin çizginin üzerine itilebileceğinden ve böylece etkin bir borçlanmanın belediyeleri bloke edebileceğinden korkuyor.

Daha da kötüsü, bu sorunun nasıl ele alınması gerektiği belli değildir. Ulusal hükümetin kendi yükümlülüklerini azaltması ve böylece yerel borçlanma için biraz boşluk yaratmasının en uygun cevap olacağı çok açıktır. Ancak ne yazık ki, diğer ülkelerin deneyimi göstermektedir ki ulusal hükümetler, yerel yönetimler için bu durumu kolaylaştırmak için kendi borçlanmalarını nadiren azaltır. Nitekim, Arnavutluk’taki mevcut söylemin çoğu ulusal hükümetin aşırı borcunu hedef almaz ve yerel yönetimlerin borçlanmasının neden zamansız ve tehlikeli olduğuna dair sebeplere odaklanır.

Arnavutluk’ta, 2009 ve 2011 yılları arasında sermaye harcamaları yerel yönetimlerin toplam harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturuyor - yıllık ortalama %37 - büyük altyapıların yenilenmesi gereği de bu durumu yansıtan bir olgudur. Arnavut yerel yönetimlerin toplu borcunun-toplam yerel yönetim gelirleri oranının kademeli yetkilerinde borç sorunu için daha fazla yer vererek, yerel yönetim borçlanmasının yeni kabul edilen yönetmelikle verilenlere ileriye doğru gelişmesi bekleniyor.

TABLO 4

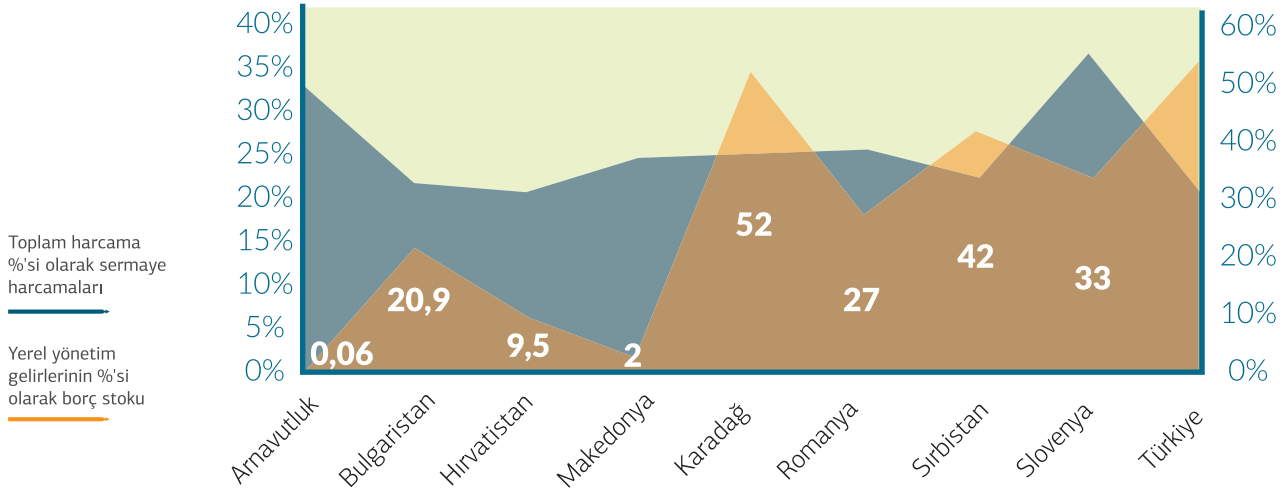
Yerel yönetim
gelirlerinin
% itibarıyla
mevcut borcu

	2007	2008	2009	2010	2011
ARNAVUTLUK	-	-	-	0.3	0.6
BULGARISTAN	8.8	8.2	12.8	18.6	20.9
HIRVATISTAN	7	7.5	8.9	10	9.5
MAKEDONYA	-	-	-	0.1	2
KARADAĞ*	7	8.5	29.4	44	52.3
ROMANYA	19.3	21.1	25.1	26	26.8
SIRBISTAN	33.8	30.7	37.8	37.4	42
SLOVENYA	15	18.9	25.7	28.7	33.2
TURKIYE*	CALM	79.6	82.1	N/A	53.8

* ödenmemiş borçlar da dahil olmak üzere

Grafik18

Borç Stoku ve Sermaye Harcamaları (2011)



Yerel yönetimlerin bütçe performansı ardarda mali açık veren bazı kurumlar ile son birkaç yıl içinde bir hayli zorlu geçti. Bu esas işletme giderlerinin çok az veya hiç azalma olmadan, sermaye harcamalarının yüksek düzeydeki devamlı girişimleri ile teşvik edilmiştir. Ama bölgede izlenen durumda ise, yerel yönetimlerin çoğunun zor bir ortama alışması için gerekli esneklik gösterilerek, işletme maliyetlerini kısıtlarak ve yatırımları keserek durgunluğa karşı tutum sergilenmeye başlanmıştır. Ayrıca, çoğu dengeli bütçeye geri dönmeyi başardı ve böylece yerel kamu maliyesinde önemli bir açık engellendi. Önümüzdeki dönemde dış koşullara dayanıklı kalmak için onlar basiretli sermaye harcamalarını yönetmek ve zayıf gelir girişleri ile tutarlı bir şekilde yeterli çalışma dengeleri koruyabilmek için istekli ve gayretli devam etmek zorunda kalacaklardır

Güney-Doğu Avrupa'da yerel yönetimlerin hiçbir grup AB'deki muadilleri (Grafik 16) düzeyinde kredi almıyor. Sadece Karadağ, Romanya ve Slovenya'da ise yerel yönetim borçlanma GSYİH'nin %2'sinin üzerinde veya ona yakın seviyededir; başka yerlerde ise yakın bu zaten yetersiz seviyelerin altında kalır. Ayrıca, pek çok ülkede toplam yerel yönetim borcu, oransız şekilde başkentler tarafından yapılan borçtur. Örneğin, Sırbistan'ın toplam yerel yönetim borcu olan 580.000.000 € miktarının yarısı Belgrad'a aittir.

Bu nedenle, bölgedeki yerel yönetim borçlanması önemli ölçüde yetersiz düzeyde kalmaktadır ve önümüzdeki dönemin en önemli sorunlardan birisi borçlanma düzeyini nasıl ölçülü bir biçimde genişletebileceğimizin çözümünü bulmak olacaktır. Bu ise bir çok yerde siyasi müdahalelerin en azından iki genel türünün birleşimini gerektirir.

İlk olarak, birçok (hepsi değilse de) yerde yerel yönetimlerin genel yeterliliği ve öngörülebilirliği belediyelerin ihtiyatlı borçlarını ödemek için karşı kaynaklara sahip olunması isteniyorsa gelirlerinin artırılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özellikle yüksek kullanıcı ücretleri ve ücretleri belirleme ve daha sonra kendi programları için onları toplamalarıyla kendi gelirlerini toplamaları daha iyi bir iş yapmayı gerekecektir. Ama aynı zamanda merkezi hükümetler arası transfer sistemlerin sağlamlığını artırmak ve borçlular ve gelir akışlarını yıldan yıla önemli ölçüde değişmeyeceğinin güvenliğini vermek, kuralları bu sistemlerin bir parçası yapmayı gerektirecektir. Dahası, eğer yerel yönetim borçlanması başkentlerde bugünkü konsantrasyonu ötesine taşınacaksa birçok yerde, dengeleme sistemlerinin ikinci ve üçüncü kademe belediyelerin borç ihtiyatlı kullanımını yapabilmek için güçlendirilmesi gerekiyor.

İkincisi ve eşit derecede önemlisi yerel yönetimler özellikle su ve katı atık sektörlerinde, radikal olarak kendilerini hazırlamak, planlamak ve maliyet karmaşık olarak düzenlemek ve çok yıllık yatırım projelerini artırmak zorunda kalacaklar. Bu tür projelerin tam olarak hazırlanması ve maliyet aşımı olmadan alacaklılara borç vermeye istekli olsa bile, borç sermayesinden iyi faydalanmak mümkün değildir. Bu tür bir planlama, ancak para ve zaman gerektirir ve bölgedeki ne yazık ki birçok yerel yönetimler de bunun için çaba sarfetmek veya çalışma yapmak istemezler.

Birçok yerel yönetimin iyi fiziksel altyapı inşaatı planlama için bir ön koşul olan maddi olmayan uzmanlık giderini ödemek için isteksiz kalır. Kısımten bölge genellikle mühendisler açısından zengin iken, finansal planlama becerileri geliştirmek zorluk arz etmektedir. Bunun yanında genellikle bu iki olgu arasında bağlantı kurmak da zordur. Bununla beraber kısmen de olsa seçim dönemleri yeni çevresel altyapıyı planlamak ve inşa etmek için gerekli olan- dan daha kısadır. Sonuç olarak, kıt yatırım fonları yol projeleri için harcanır, borçla finanse üzerine değil, inşa ederken ödeme yoluyla uygulanır, atık su arıtma tesisleri gibi çevresel özellikler ise kullandıkça ödeme esasıyla uygulanır- yol inşaatı finansmanı için harcanacaktır çünkü sonraki seçimlerinden önce hizmetlerin seçmenlere görünür olması daha olasıdır.

Kıt yatırım fonları yol projeleri için harcanır, borçla finanse üzerine değil, inşa ederken ödeme yoluyla uygulanır, atık su arıtma tesisleri gibi çevresel özellikler ise kullandıkça ödeme esasıyla uygulanır- yol inşaatı finansmanı için harcanacaktır çünkü sonraki seçimlerinden önce hizmetlerin seçmenlere görünür olması daha olasıdır.

Yerel yönetimlerin planlama becerileri derinleştirmek ve hükümetlerarası finans sistemlerini daha sağlam ve öngörülebilir hale getirmek kolay olmayacaktır. Ancak merkezi hükümetin politika yapıcıları, yerel yönetim birlikleri, yerel ve çok taraflı kredi ve kalkınma örgütleri ve hibe konusunda etkin AB kurumları ile yapıcı çalışma sergilerlerse verimli çalışma yapılabilir. Sonuçta, belediyenin kredibilitesini artırmak üzere; iyi bir proje hazırlanması için iyi model bulunması konusunda veya transfer sistemlerinin güçlendirilmesi için hiçbir sıkıntı yoktur. Genellikle eksik olan şey ise belediyelerin bölgelerin kamusal altyapısının modernize edilmesinde kesinlikle temel bir rol oynadığı ve güçlü yerel yönetimler olmadan bu altyapının inşa edilmesinin olanaksız olduğunun ulusal politika yapıcıları tarafından tam olarak anlaşılamamasıdır.

Aşağıda verilen Tablo 5 daha iyi politika geliştirme ve koordinasyon yoluyla elde edilecek potansiyel kazançlara ilişkin kaba bir tahmin sunuyor. Grafik, bölge genelinde yerel yönetim borçlanması GSYİH'nin %4'üne artması durumunda yapılacak yeni yatırım miktarını gösteriyor. Bu, özellikle mali kriz döneminde, açıkçası iddialı bir hedeftir. Gerçekten de bu muhtemelen gerçekçi değildir. Ancak bu hedef bugün sağlanmış olsaydı 23 milyar Avro'dan daha fazla yeni altyapı üretmiş olurdu.

Bugünkü Yerel Yönetim Borç Stoku ve GSYİH'nin % 4'ü **TABLO 5**

	GSYİH'NİN MEVCUT YÜZDESİ	ÖDENMEMİŞ BORÇ (MİLYON AVRO)	GSYİH'NİN %4 GÖSTERİLMESİ	ÖDENMEMİŞ BORÇ (MİLYON AVRO)	YATIRIM ARTIŞI
MAKEDONYA (2010)	0.01%	59	4%	293	235
ARNAVUTLUK	0.02%	1.5	4%	375	373
MOLDOVA (2009)	0.04%	16	4%	201	185
HIRVATISTAN	0.06%	269	4%	1.870	1.600
BULGARISTAN	1.2%	480	4%	1.537	1.057
TURKIYE (2010)	1.2%	6.643	4%	22.173	15.530
SIRBISTAN	1.6%	582	4%	1.246	664
SLOVENYA	1.9%	685	4%	1.426	741
ROMANYA	2.4%	3.200	4%	5.458	2.258
KARADAĞ	3.0%	96	4%	131	35
RS (BIH)	3.9%	174	4%	177	3
ORTALAMA/ TOPLAM	1.48%	12.031	4%	34.886	22.855

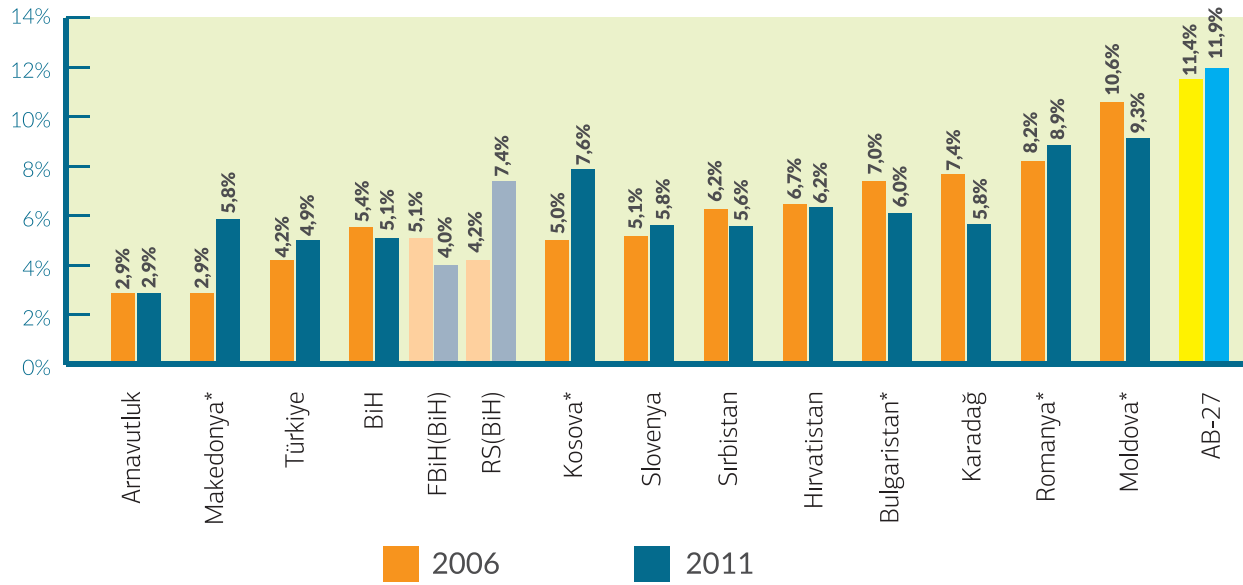
3 MALİ YERELLEŞME

2006. - 2011

Bu bölümde, 2006-2011 dönemi için Güney-Doğu Avrupa'nın seçildiği göstergeleri sunmaktayız. Grafik 19, 2006 ve 2011 yılındaki GSYİH'nın yüzdesi olarak yerel yönetim gelirlerini göstermektedir. Grafikten görüleceği üzere, Hırvatistan, Bosna Hersek Federasyonu, Sırbistan, Bulgaristan, Karadağ, Moldova yerel yönetimlerinin mali durumu son on yılda zayıfladı. En önemli düşüşler Karadağ, Bulgaristan ve Bosna-Hersek Federasyonunda gerçekleşti. Karadağ'da yerel yönetimlerin mali dayanak noktası genel olarak kendi gelirleridir ve buna son derece önem vermektedirler, özellikle de önemli bir gelir kalemi oluşturan gayrimenkul piyasası ile ilgili gelirlerinde yaşanan düşüş son yıllarda yaşanan emak krizi patlamasıyla ilişkilendirilebilir. Bulgaristan ve Bosna-Hersek Federasyonundaki durum daha az açıktır, ama her iki yerde de düşüş politikası ne kadar itici olursa olsun, özellikle Federasyon'da hükümetlerarası finans sisteminin zayıflığını dengelemek için AB yapısal fonlarını kullanma gibi bir lüks bulunmamaktadır. Bu arada, Arnavut yerel yönetimlerinin gelirleri 2006 yılında olduğu gibi aynı (düşük) düzeyde kalmaktadır.

Buna karşılık, GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim gelirleri Türkiye, Slovenya ve Romanya'da mütevazı bir biçimde artmıştır. Burada harcama sorumlulukları içinde hiçbir önemli değişiklik olmamıştır. Yerel yönetim gelirleri, (Bosna Hersek) Sırp Cumhuriyetinde, Makedonya ve Kosova'da çok daha belirgin bir şekilde artmıştır. Bu artış Kosova'daki yerel yönetimlerin, öğretmenler ve birinci basamak sağlık çalışanlarının ücretlerini ödemek için aldıkları koşullu hibelerin miktarındaki artıştan kaynaklanmıştır. (Bosna Hersek) Sırp Cumhuriyetinde büyüme 2007 yılında yapılan transfer sistemi değişiklikleri ile teşvik edilmiştir. Ancak burada, yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarında önemli bir artış olmamıştır ve yerel yönetimler öğretmenlerin ücretlerini ödemezler. Bu durumda Makedonya'da yerel yönetimler mevcut durumun aksine 2007 yılında sözde ikinci desentralizasyon aşamasına girmeye başladı, ve giderek yükseköğretim öncesi eğitimin sorumluluğunu giderek artan bir şekilde üstlenmeye başlamışlardır. Bu yeni sorumluluklar sayesinde öğretmen ücretleri neredeyse tamamen "blok hibe" adındaki düzenleme aracılığıyla finanse edilmektedir.

GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Gelirlerinin Payının Değişimi (2006-2011)



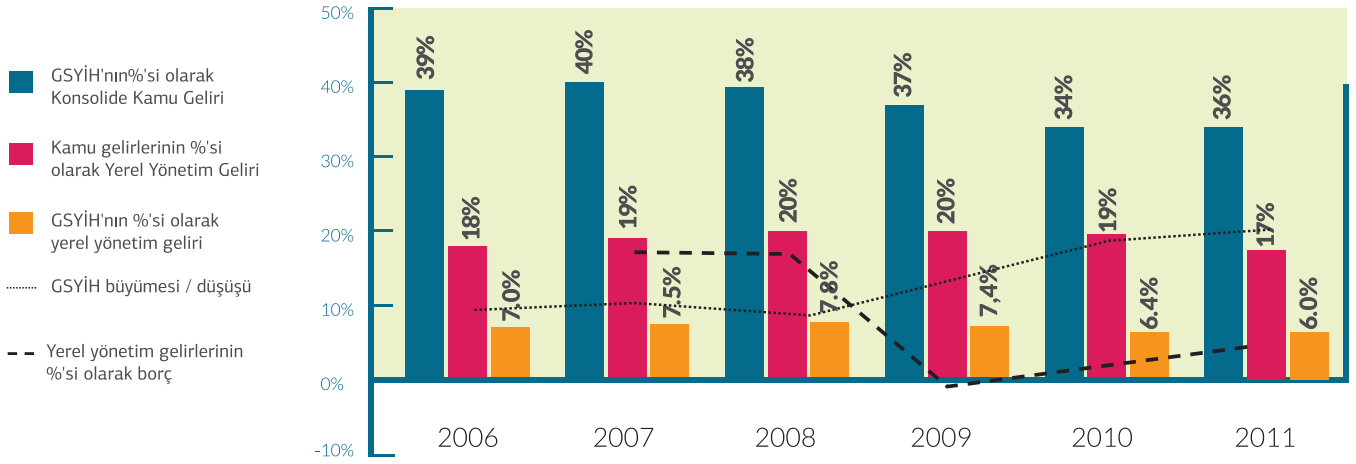
*Makedonya ve Kosova için 2006 yerine 2007 yılı temel alınmıştır.

Öğretmen maaşlarını ödeyen yerel yönetimler için eğilimler

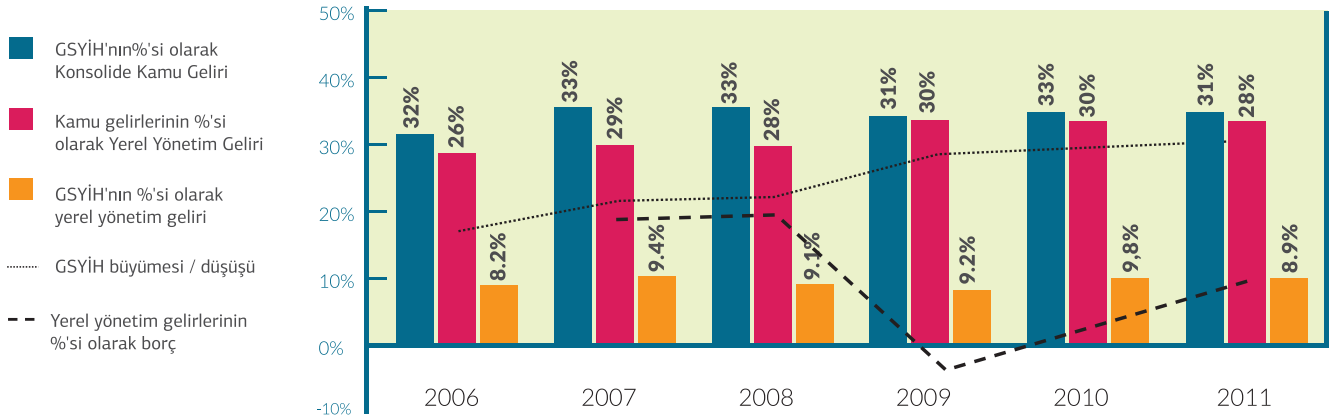
Çizelgelerin sonraki seti öğretmen ücretlerinin yerel yönetimler tarafından ödendiği (Bulgaristan, Romanya, Makedonya, Kosova ve Moldova) grubun beş üyesinin zaman içerisindeki eğilimlerine bakar. Burada, GSYİH yüzdesi olarak konsolide genel devlet gelirlerini sunuyoruz; GSYİH ve toplam kamu gelirlerinin yüzdesi olarak yerel yönetimlerin gelirlerinin yüzdesi, GSYİH'nin Avro bazlı artış veya düşüşü, mümkün olduğu yerde yerel yönetim borcunun yerel yönetim gelirlerinin yüzdesi (yıllık) oluşması. Bu grubun üyeleri için aşağıdaki eğilimler dikkate değerdir:

- Grup'un tüm üyelerinin GSYİH'nin kabaca benzer hisseleri (GSYİH'nin % 30-40) temsil eden kamu sektörü vardır ve tüm yerel yönetimlerde benzer işlevleri yerine getirir. Yerel yönetimlerdeki kamu gelirlerinin payı ise önemli ölçüde farklıdır: Bulgaristan ve Makedonya'da yerel yönetimler tüm kamu gelirlerinin %20'sinden daha az alır, bunun yanında Kosova, Romanya ve Moldova'da bu durum %25 ve %30 arasındadır.
- 2006 ve 2010 yılları arasında, Makedonya köklü yapısal değişim yaşadı. Yerel yönetim gelirleri GSYİH'nin %2.2'sinden %5.8'e yükselmiştir ve giderek, yükseköğretim öncesi eğitim ve diğer işlevlerin finansmanı için sorumluluk üstlenen konuma gelmişlerdir.
- Makedonya ve Bulgaristan'da öğretmenlerin ücretleri yerel yönetimlerce ödenmektedir ve aynı zamanda yerel yönetimlerin GSYİH'nin %7'den az ve toplam kamu harcamalarının %20'sine eşit gelire sahip olduğu gerçeği göz önüne alındığında, öyle görünüyor ki, yerel yönetimler ve/veya yükseköğretim öncesi eğitim olması gerekenin altında finanse edilmektedirler.
- Gruptaki Romanya'yı 2009 yılındaki küresel ekonomik kriz vurdu. Ulusal devlet, yerel yönetimlerin kamu gelirlerindeki payının GSYİH içindeki payı azalmış olarak görünse de yerel yönetimleri korumaya çalıştığı görünüyor.
- Kosova ve Makedonya'da küresel ekonomik kriz GSYİH'de bir azalmaya yol açmadı, buna rağmen büyümeyi de durdurmadı. Her iki ülkede de GSYİH ve toplam kamu gelirlerinin payı olarak yerel yönetim gelirlerinin harcama sorumlulukları herhangi yeni büyük değişiklikler olmadan 2009 ve 2011 yılları arasında artmıştır.
- Bulgaristan'da, GSYİH düşüş yaptı, ama önemli ölçüde Romanya'dan daha azdı. Romanya'da düşüşün geçen yıla ertelenmesi ve yerel yönetim borçlanma hafif bir artış eşlik edilmiştir görünüyor olsa da iki ülkede de yerel yönetim gelirleri 2009 ve 2011 arasında düşmüştür.
- Yerel yönetim borçlanması henüz Kosova'dan başlamakla beraber Makedonya'da ise daha yeni başlıyor. Bulgaristan'da ise bu durum biraz mütevazı kalmaktadır. Romanya'da, toplam ödenmemiş borç yerel yönetim gelirlerinin yıllık yaklaşık %28'i kadardır ve küresel durgunluk sonrasında daha da artmış görünüyor.

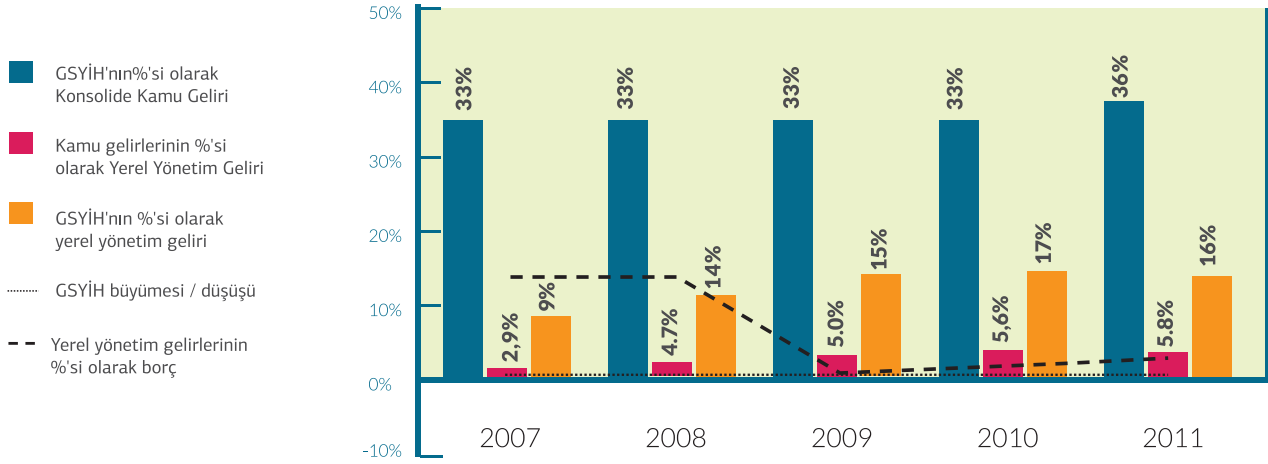
Bulgaristan



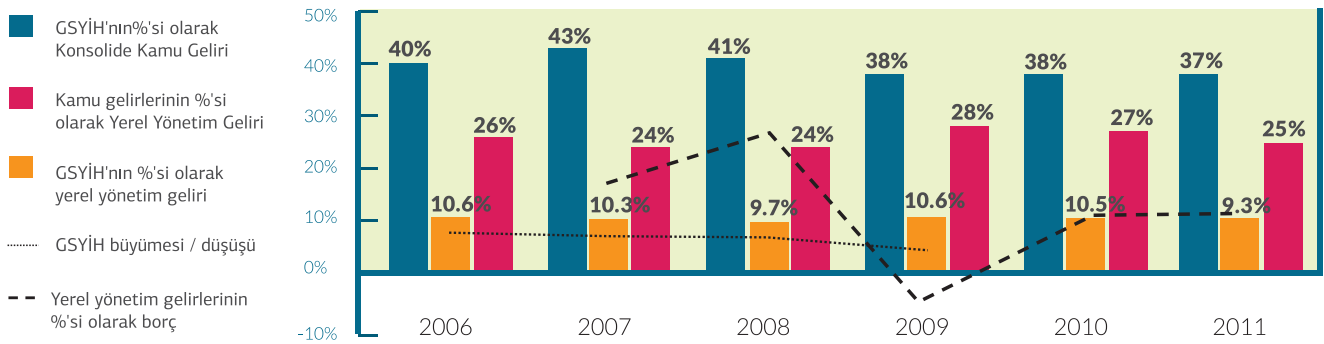
Romanya

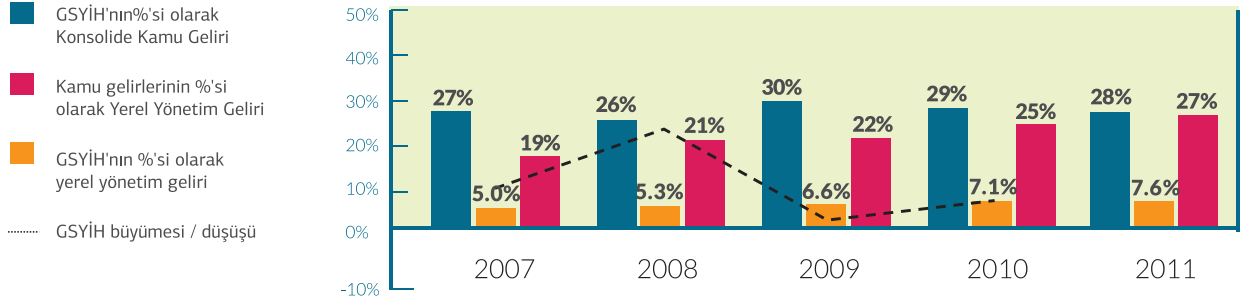


Makedonya



Moldova





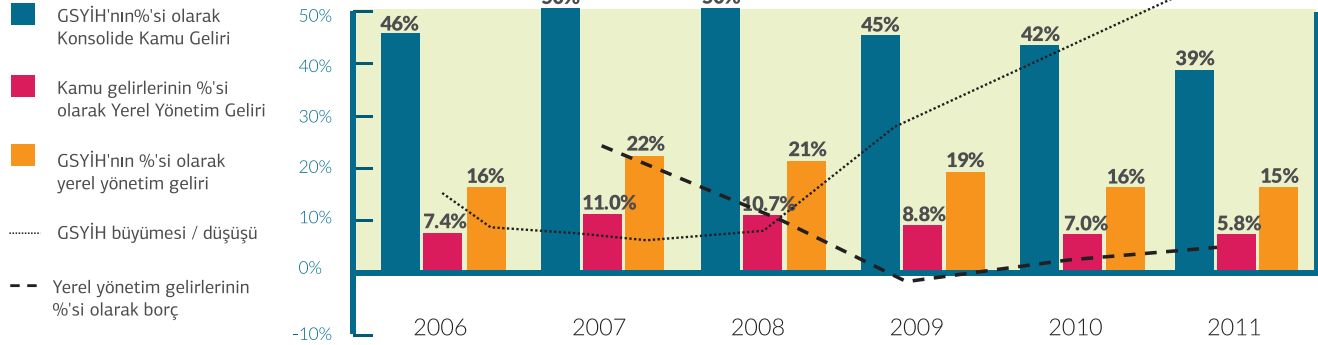
Öğretmenlerin ücretleri veya birincil sağlık bakım maliyetlerini ödemeyen yerel yönetimler için eğilimler

Sonraki çizelgeler seti Karadağ, Slovenya, Sırp Cumhuriyeti (Bosna Hersek), Bosna Hersek Federasyonu (Bosna Hersek), Türkiye, Sırbistan ve Hırvatistan'da yerel yönetimleri ele alır. Buradaki belediyeler ne ilköğretim veya ortaokul öğretmenlerinin ücretlerini öder ne de birinci basamak sağlık hizmetleri sağlarlar. Sloven, Hırvat ve Sırp yerel yönetimleri sadece okul öncesi öğretmenlerin maaşlarını ödemektedir. Aşağıdaki eğilimler dikkate değerdir:

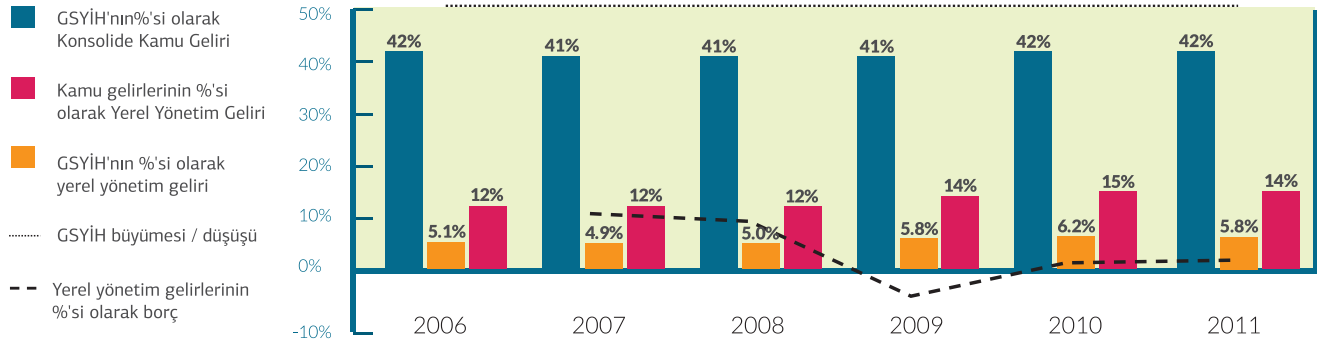
- ▶ Karadağ'da, yerel yönetim gelirleri 2007 ve 2008 yılında GSYİH'nin %10'undan daha fazla yükseldi ve o tarihten sonra ise %6'nın altına düşmüştür. Zirve ise bir gayrimenkul patlaması tarafından tahrik edildi ve düşüş hem emlak piyasası hem de toplam kamu gelirleri arasında bir daralmaya neden olmuştur. Yerel yönetimler borçlanmanın genişlemesinin daralmasına yanıtlamada bulunuyor gibi görünüyorlar ve Karadağ yerel yönetimleri sermaye piyasasının etkin kullanımı yapıyor, buna rağmen her yerde olduğu gibi zengin ve yoksul ülkeler arasında bunun kullanımında önemli farklılıklar vardır.
- ▶ Slovenya'da, GSYİH'nin payı olarak yerel yönetim gelirleri ve toplam kamu gelirleri GSYİH içindeki ani düşüşe rağmen 2009 ve 2010 yıllarında önemli ölçüde artmıştır. Bu ulusal hükümetin yerel yönetimleri krizin etkilerinden ve/veya krize karşı yerel yönetimlere tampon olan AB fonları akınından korumasına çalıştığını gösterir. 2011 yılında ise, yerel yönetim gelirleri hafifçe geriledi.

- ▶ Bosna Hersek Federasyonunda yerel yönetimlerin durumu yeni bir gelir paylaşım sisteminin benimsenmesi ile 2006 ve 2008 yılları arasında geliştirildi. O zamandan bu yana varlık ekonomisinde küresel krizin modlarının nispeten etkisine rağmen kendi mali durumunda ciddi bir bozulma olmuştur. Bosna Hersek Federasyonunda yerel yönetimler borçlanmaya başladılar ancak taraf hükümeti bunu aktif olarak izlemiyor ve olağanüstü borç üzerinden toplam veriyi kullanmıyor.
- ▶ Bosna Hersek Federasyonundaki eğilimin aksine, Sırp Cumhuriyetindeki yerel yönetimlerin mali durumunu son altı yıl boyunca sürekli iyileştirilmiştir. Gerçekten de, GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim gelirleri şimdilerde %7'nin üzerindedir ve belki Sırp Cumhuriyetindeki (Bosna Hersek) belediyelerin sosyal sektör işlevlerden sorumlu olmadığı göz önüne alındığında bölgedeki en yüksek seviyede bulunmaktadır. Orada da makul aktif bir yerel yönetim sermaye piyasası gibi görünüyor ve yerel yönetimlerin toplam borcu artık yıllık gelirlerinin %50'sinin biraz üzerinde eşittir.
- ▶ Türkiye'de GSYİH ve toplam kamu gelirlerinin payı olarak yerel yönetim gelirleri 2009'da keskin bir ekonomik kriz sırasında da dahil olmak üzere, tüm dönem boyunca sürekli olarak artmıştır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin gelirleri bir milyondan fazla insanın yaşadığı bir düzineden fazla belediyesi olan ve hızla şehirleşen büyük bir ülke için düşük kalmaktadır. Yüksek banka borcu artık yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık olarak %30'u kadardır. Ancak, tüm üstün yükümlülükleri kabul edilirse bu rakam yerel yönetim borçlanmasının %80'ine yakındır.
- ▶ Hırvatistan'ın GSYİH payı olarak yerel yönetim gelirleri ve toplam kamu gelirleri içindeki payı 2008 yılında (sırasıyla %7.3 ve %19) zirveye ulaştı. 2008 yılından bu yana hem azaldı ve şimdi %6.2 ve %17 seviyesinde duruyor. Bununla birlikte, yerel yönetim gelirleri toplam kamu kesiminden daha az küçülmüştür. Bu ulusal hükümetin onları korumak için en azından biraz çaba sarfetmekte olduğunu gösteriyor. Yüksek belediye borcu yıllık gelirlerin yaklaşık %16'sı civarında düşüktür ve yerel yönetimlerin komşularının çoğundan daha az borç kullandığı görünüyor.
- ▶ Arnavutluk'ta yerel yönetim gelirleri hem GSYİH'nın bir payı olarak ve hem de toplam kamu gelirleri olarak çok düşüktür. Kısmi olarak, bu GSYİH ile ilgili olan kamu sektörünün büyüklüğü ve hükümetin her kademesindeki vergi toplama zorlukları ile ilgilidir. Kısmi olarak, ancak hükümet politikasının ve son on yılın ilk yarısına işaretlenmiş yerinden yönetim politikasının doğrudan bir sonucu olarak görünmektedir. Yerel yönetim borçlanması Arnavutluk'ta başlamış olsa da tam gelişmemiştir.
- ▶ Sırp yerel yönetimlerin durumu halen belirsizdir. 2009 yılı öncesi ilköğretim ve ortaöğretim okulu öğretmenlerinin ücretlerini ödemeyen Sırp yerel yönetimlerinin GSYİH yüzdesi ve toplam kamu gelirleri olarak yerel yönetim gelirleri açısından makul sağlıklı düzeydeydi (sırasıyla %6.5 ve %15 idi) (Onlar ayrıca okulöncesi öğretmenlerinin maaşlarını ödemiyorlar ve Sırbistan'da çocukların anaokuluna gitme oranı yüksek olduğundan bu maliyetleri anlamlıdır). 2009 yılında, ulusal hükümet krize yanıt olarak yerel yönetimlere transferleri kesti. Ardından 2011 yılında, yeni ulusal seçimlere kadar belediyelere yeni kaynak sağlamak amacıyla mahalli finans yasası hızla değiştirildi. 2009 sonrası dönem için veri elde etmek zordur ve yasada yerel yönetimler maliyesi için aslında ne gibi değişiklikler yaptıklarını belirsizdir. Genel hükümetlerarası finans sistemine rağmen, büyük yerel yönetimler ve özellikle Belgrad agresif biçimde yatırım amaçlı borç almaya başladı.

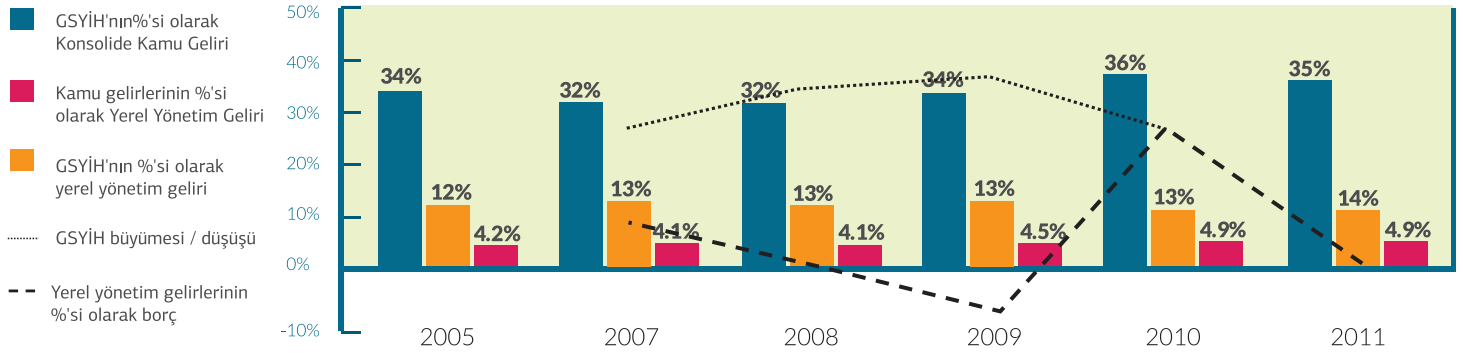
Karadağ



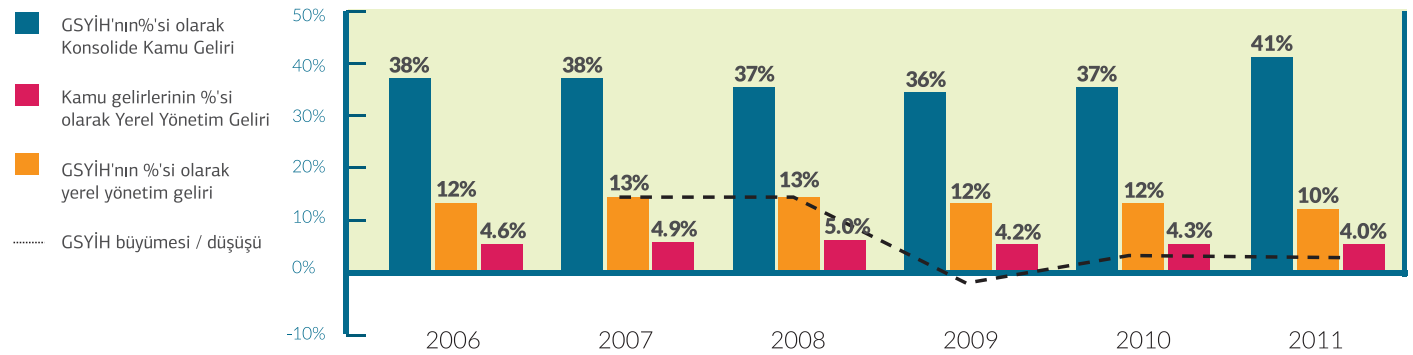
Slovenya



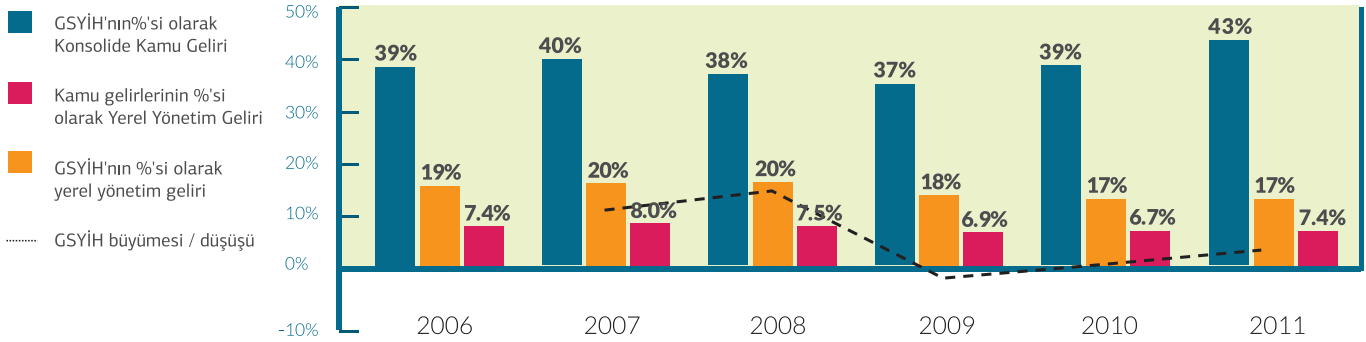
Türkiye



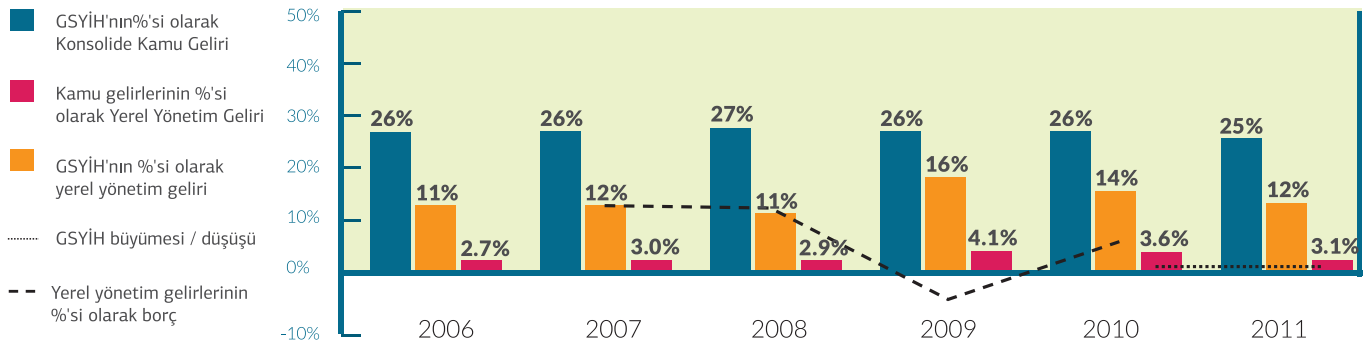
Bosna-Hersek Federasyonu



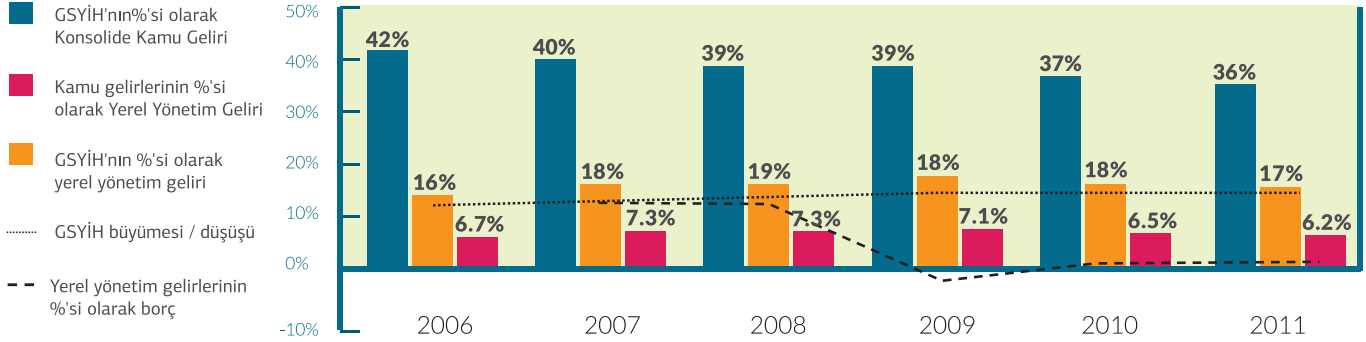
Sırp Cumhuriyeti



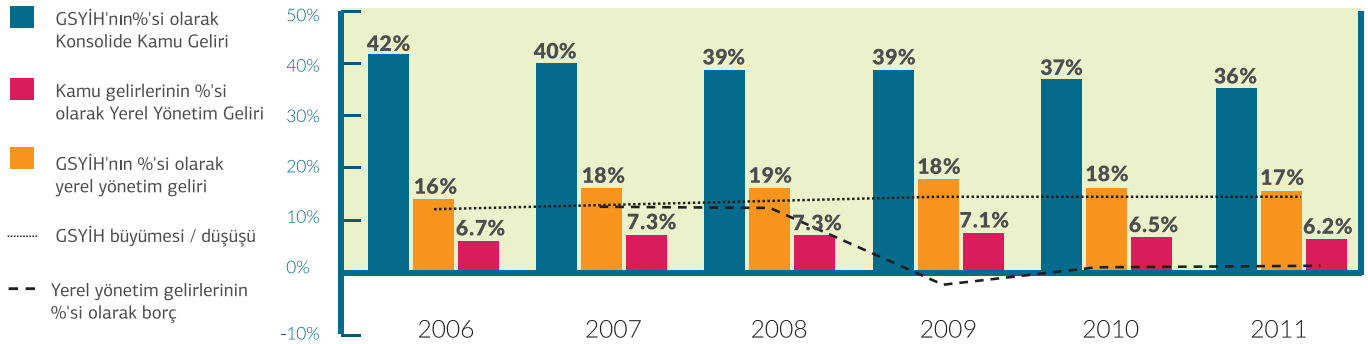
Arnavutluk



Hırvatistan



Hırvatistan



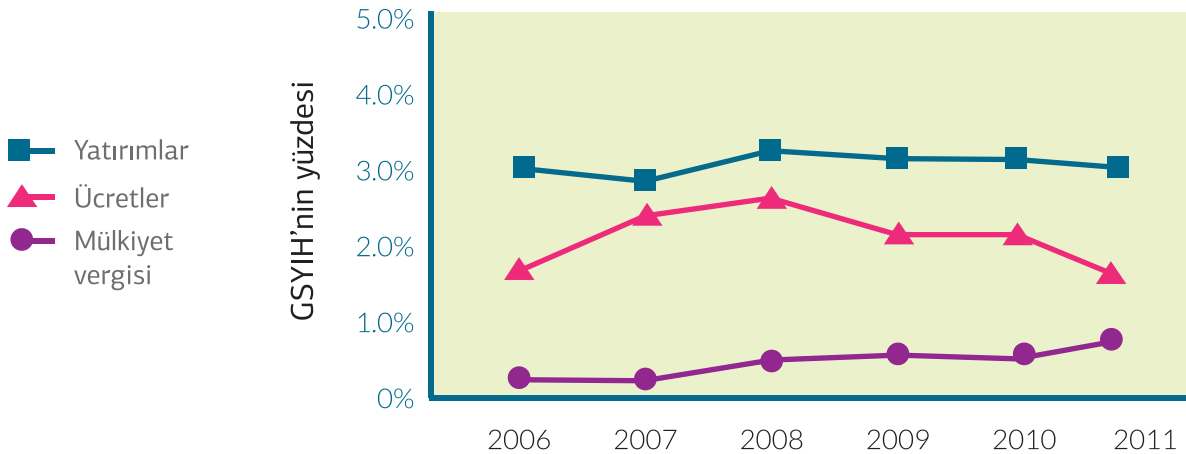
GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim yatırımları, ücret ve emlak vergileri için eğilimler

Grafiklerin sonraki seti GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim yatırımlarını, ücret ve mülkiyet vergilerini sunuyor. Yeniden yükseköğretim öncesi eğitimden tamamen sorumlu olan beş grup üyesi ile başlıyoruz. Burada, aşağıdaki trendlerin bir önemi yoktur.

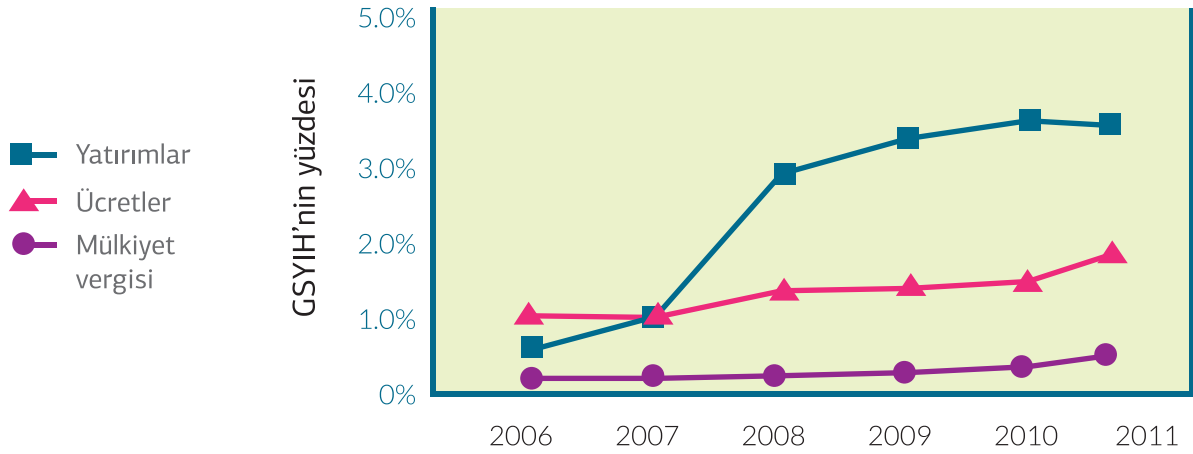
- ▶ Moldova ve Kosova dışında, grubun tüm üyelerinde, ücretler GSYİH'nin %2.5'i ve 3.5'i civarındadır. Yüksek öğretim öncesi eğitim için öğretmen maaşları genellikle GSYİH'nin %2.5'i-%3.0'ü civarında hesaplanmaktadır. Makedonya, Bulgaristan ve Romanya'da bu eğitimin özellikle mali açıdan yeterli biçimde desteklenmemekte olduğuna inanmak için bir neden oluşmaktadır. Bu durum Moldova ya da Kosova'da eğitim ile ilgili durumun iyi olduğu anlamına gelmez. Sadece öğretmenler GSYİH üzerinden kıyasla başka yerlerindeki muadillerinden daha daha yüksek pay almış gibi görünmektedir.
- ▶ Makedonya'da, GSYİH'nin yüzdesi olarak ücretlerdeki ciddi artış 2006-2009 yılları arasında bütün yerel yönetimlerdeki yerleşme sürecinin bir uzantısını yansıtır. O zamandan beri ücret artışı, stabilize edildi ve yatırımlar son derece düşük seviyelerde olsa da artmaya başladı. Emlak vergisi toplamının ilk kazanımları devam etmiyor.
- ▶ Moldova'da yerel yönetim ücretleri GSYİH'nin %5'ine kadar yükseldi. Yerel yönetim bütçelerindeki ücretlerin yüksek payı görece olarak yüksek öğretmen maaşı ve/veya bu kesimdeki aşırı istihdamın sonucu olabilir. Kısım de olsa küçük yerel yönetimlerin çok sayıda idari maliyetlerinin sürdürülmesini yansıtır.
- ▶ Bulgaristanda, GSYİH yüzdesi olarak yerel yönetim yatırımları AB yapısal fonlarının artışına rağmen 2011 yılında düştü. Emlak vergisi toplama oranı artarken ücretler de düşmüştür. Tüm bu olanlar Bulgaristan'daki yerel yönetimlerin bir miktar finansal baskı altında olduğunu gösterir.
- ▶ Karadağ'da yerel yönetim yatırım harcamaları 2008 yılında GSYİH'nin %5'inin üzerine doğru çıkarak zirve yaptı. O zamandan bu yana GSYİH'nin %2'si oranında düştü. Emlak vergisi tahsilatı artmaya devam ederken ve şimdi AB ortalamalarına yakın seviyelerde devam ederken ücretler ile ilgili harcamalar da son zamanlarda azalmıştır. Bulgaristan'da olduğu gibi, bu eğilim kombinasyonu -Karadağ yerel yönetimlerinin finansal stres altında olduğunu göstermektedir.
- ▶ Yerel yönetim ücretleri ve yatırımlarlarının herbiri son birkaç yıldır Kosova'da oldukça keskin bir artışa maruz kaldı. Emlak vergisi tahsilatında ise biraz düşüş yaşandı.
- ▶ Slovenya'da, yerel yönetim yatırımları 2010 yılındaki yüksek GSYİH oranı olan %3'ü'ten 2011 yılında %2 seviyelerine düşmüştür. Emlak vergisi tahsilatı geliştirilemedi ve ancak bölge için nisbeten yüksek olmaya devam etmektedir. Açıklanması zor mevzular nedeniyle ücretler üzerindeki harcama çok düşüktür.

- Hırvatistan 2009 yılından bu yana yatırım harcamalarında GSYİH olarak %2'den %1 seviyelerinin aşağısına gerilemiştir. Emlak vergisi zengin bir ülke için çok düşük kalırken ücretlerle ilgili harcamalar, göreceli olarak düşük ve istikrarlı kalmıştır. İşte burada emlak vergisinin hala yerel yönetimlerde toplanmamış olduğu da unutulmamalıdır.
- Bosna Hersek içindeki Bosna-Hersek Federasyonu'nda yatırım harcamaları GSYİH'nin %1'i oranında düşmüşken ücret harcamaları tüm dönem için tam olarak %1 civarında aynı düzeyinde kaldı. Bu arada, emlak vergisi toplanması zaten düşük seviyelerden marjinal biçimde düşmüştür.
- Bosna Hersek içindeki Sırp Cumhuriyeti'nde, yatırım harcamaları 2008 yılında GSYİH'nin %3'ünü aştı. Ancak o zamandan beri %2'nin altında düşmüştür. Bu arada ücretler 2009 yılından bu yana GSYİH'nin %2 seviyesinde sabit kalmıştır. Emlak vergisi tahsilat miktarı ise düşmüştür.
- Arnavutluk'ta yatırım harcamaları 2009 yılında GSYİH'nin %1'inden biraz fazla bir seviyeye ulaşarak zirve yaptı ve o zamandan beri düşüyor. Ücret harcamaları kanunda GSYİH'nin %1'inden biraz daha azdır ve son yıllarda emlak vergisi toplaması biraz daha azalmıştır.
- Türkiye'de yerel yönetim yatırım harcamaları 2008 yılında GSYİH'nin yaklaşık %2'sine denk gelen orandan bugün %1.7'e denk gelen bir orana düşmüştür. Ücretler GSYİH'nin %1'i oranında düşük ve istikrarlı seyretmektedir. Emlak vergisi tahsilat düşük ve sabittir.

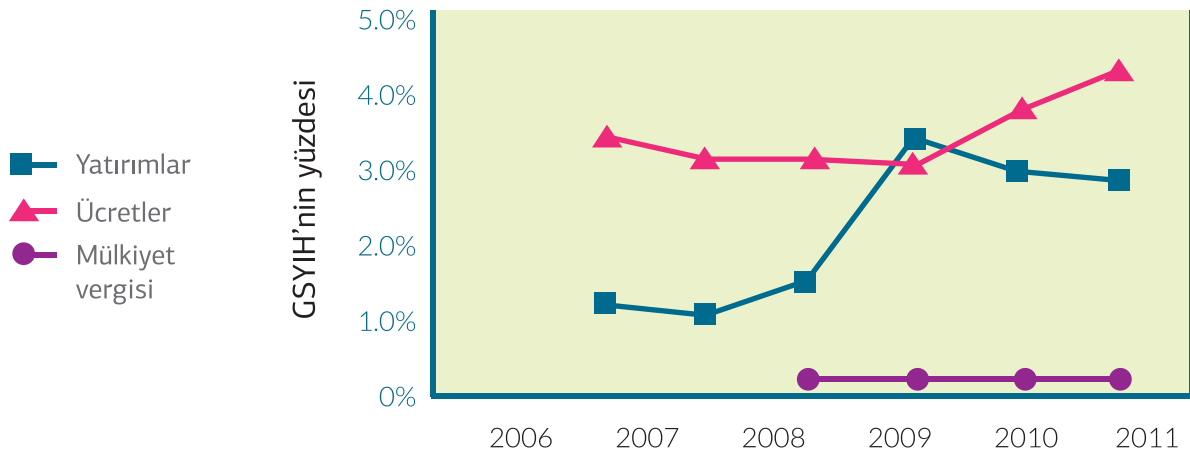
Bulgaristan



Makedonya

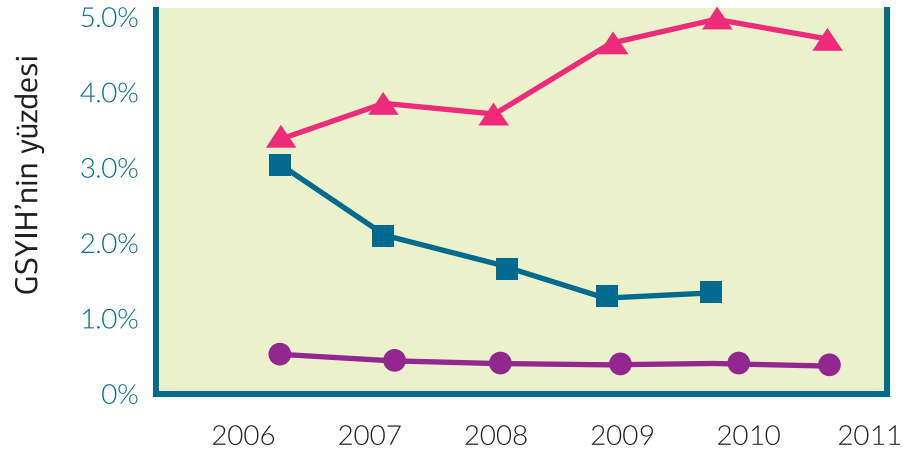


Kosova



Moldova

- Yatırımlar
- ▲ Ücretler
- Mülkiyet vergisi



Romanya

- Yatırımlar
- ▲ Ücretler
- Mülkiyet vergisi



Slovenya



Bosna-Hersek Federasyonu



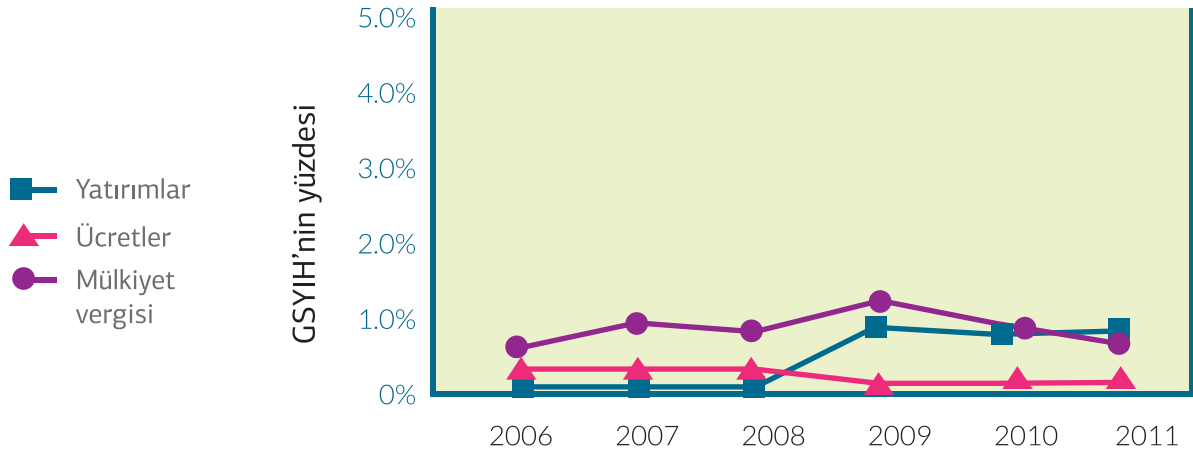
Sırp Cumhuriyeti



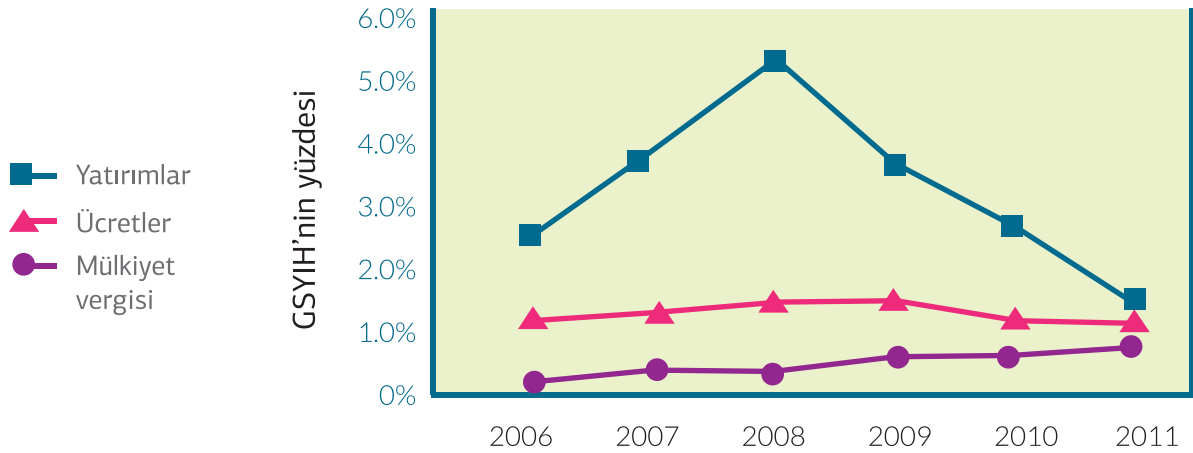
Hırvatistan



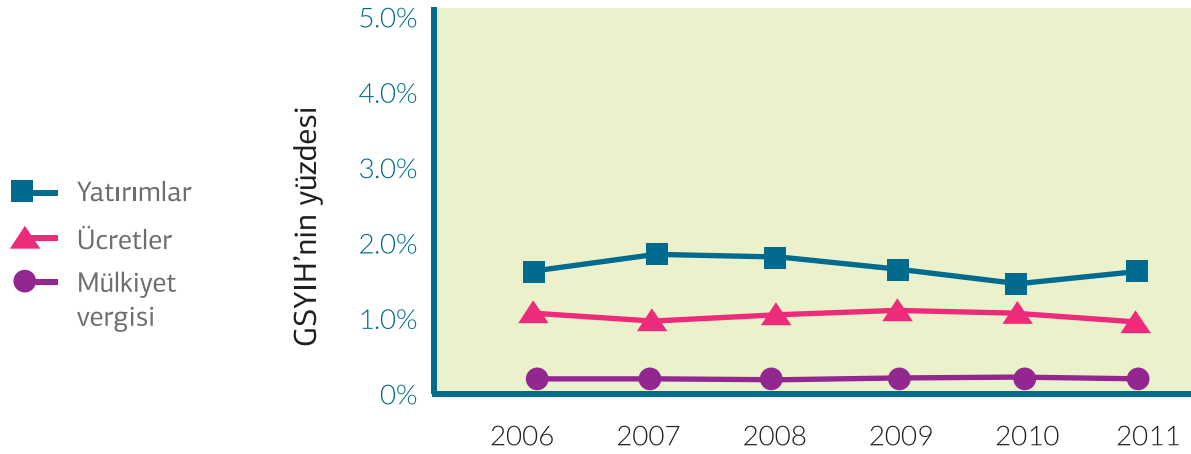
Arnavutluk



Karadağ



Türkiye



Sırbistan

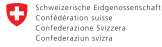


PARTNER KURULUŞLAR

Kurum, kuruluş ve şirketler NALAS'a önemli destek vermektedirler ve NALAS, üyesi olan Birlikleri kendi partnerleri olarak tanımlamaktadır. Onların desteği kabul edilebilirdir ancak NALAS ve üyeleri için lobi ile sınırlı değildir bilakis uzmanlık desteği mali destek de bulunmaktadır. Buna ek olarak NALAS, üyesi ülkelerde yürütülen faaliyetlere bölgesel deneyim, yol haritaları ya da faaliyetlerde koordinasyon desteği sağlayarak, bu ortakların çoğu için değerli bir varlık olduğunu kanıtladı.



World Bank Institute
Internet: www.worldbank.org



Swiss Agency for Development and Cooperation
Internet: www.sdc.admin.ch



Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Internet: www.gtz.de



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Internet: www.bmz.de



Council of Europe
Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg
Tel: +33 388413018, Fax: + 33 388413747 / 27 51
Internet: www.coe.int/congress

