

Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç

İbrahim Attila ACAR*
İsmail KİTAPCI**

Özet

Yerelleşme konusu son dönemin en önemli yönetim modellerinden birisi olarak görülmektedir. Yerelleşme merkezin gücünü azaltırken yerelin sorumluluklarında da bir artışa yol açmaktadır. Güçlü idareler güçlü mali yapılardan doğmaktadır. İsveç, her iki konuda güçlü yerel yönetim örneği olması açısından önemlidir. Bir yandan kendi gelirlerini toplayıp öte yandan istediği şekilde kullanabilmesi bu süreci güçlendirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Yerelleşme, İsveç, Mali Özerklik, Yerel Yönetim

Sweden as a Fiscal Decentralization Experience

Abstract

Localization has been regarded as the one of the most important management and governance models in recent studies. While this localization reduces the power of central authorities, it also increases the responsibilities of local authorities. Strong authorities are born out of strong financial structures. Sweden is an important case from the aforementioned aspects. One the one hand it can collect its own revenues, on the other it can use these funds by itself which makes this particular case and processes of localization stronger.

Key Words : Fiscal Decentralization, Sweden, Fiscal Autonomy, Local Government

JEL Classification: H71 - State and Local Taxation, Subsidies, and Revenue, H72 - State and Local Budget and Expenditures, H75 - State and Local Government: Health, Education,

* Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, acar@iibf.sdu.edu.tr

** Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD Doktora Programı, i.kitapci@yahoo.com

Giriş

İdari, siyasi ve mali boyutları olan yerelleşme olgusu kamu maliyesinde yaşanan dönüşüm sürecinde en önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Daha çok siyasi düzlemde tartışılan yerelleşme olgusu son zamanlarda mali boyutta da ele alınmaya başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması amacıyla mali karar alma yetkisinin ve sorumluluklarının aynı zamanda merkezi idarenin birtakım fonksiyonlarının merkezi idare dışında daha alt yönetim birimlerine aktarılması şeklinde tezahür eden mali yerelleşme olgusu daha etkin bir kamu ve mali yönetimine de ışık tutmaktadır.

Günümüzde yerelleşme olgusu, üzerinde çok konuşulan ve tartışılan bir konu olmakla birlikte her geçen gün farklı disiplinlerin de ilgi alanına girmektedir. Bu anlamda bir ülkenin idari olarak adem-i merkezi bir yapıya sahip olması, mali anlamda da yerel olduğu anlamına gelmemekle beraber; ülkenin üniter ya da federal bir yapıya sahip olması da mali yerelleşme açısından belirleyici bir unsur olmamaktadır (Sharma, 2004: 50-51).

Bu çalışma yerelleşme ve mali yerelleşme konularında son döneme yansıyan tartışmaları da irdeleyerek literatür açısından salt yerelleşme söylemini İsveç örneğinde daha pratik bir tabana çekebilmesi açısından önemlidir. Yerelleşme siyasi bir kavram olarak tartışılırken ilgili ülke mali özerkliğe ilişkin kaygıları da ortadan kaldırmaktadır. Özerkliğin en önemli unsurunun mali özerklik olduğu bu ülke örneğinde daha da iyi anlaşılmaktadır. Bu kapsamda İsveç'in mali yerelleşmedeki başarısının kendine özgü kurumsal anlamda güçlü bir mali ve idari yapılanmadan geçtiği; bu yönüyle İsveç'teki mali yerelleşme uygulamalarının klasik yerelleşme tartışmalarının dışında kaldığı görülmektedir. Aynı zamanda bir ülkenin idari anlamda adem-i merkezi bir yapılanmaya sahip olmasının ya da üniter ya da federal bir yapılanmaya sahip olmasının mali yerelleşme açısından çok fazla belirleyici bir unsur olmadığı; seçilen örnek ülkenin de bu noktada önemli bir örnek oluşturduğu, uygulamalar ışığında ele alınacaktır.

Çalışmada ilk olarak yerelleşme ve mali yerelleşme teorisi ve rasyoneli ele alınmakta; sonrasında ise İsveç'in yerelleşme ve mali yerelleşme konusunda gelmiş olduğu nokta ve İsveç'in kendine özgü bağımsız yerel yönetim modeli incelenmektedir. Daha sonra ise İsveç'teki mali yerelleşme uygulamalarının etkinliği ortaya konulmaktadır.

1. Yerelleşme Olgusu

Yerelleşme hizmetin yerinden üretilmesi, kararların yerinden alınmasının en önemli aracıdır. Merkezin bürokratik mekanizmalarında kaybolan hizmet noktalarının etkinleştirilmesi; aynı zamanda aşırı kalabalık merkezi bürokrasinin rolünü azaltmak ve daha etkin, benimsenmiş kalkınma projelerini gerçekleştirme amacıyla başvuru bir uygulamadır. Merkezi yönetim sorumluluklarını azaltma amacı güden yerelleşme olgusu kalkınmanın gerçekleştirilmesi için özel sektör ve hükümet dışı organizasyonlar tarafından serbest katılımı esas olan bir kamu yönetimi biçimidir (Kovancılar vd., 2007 :93-94). Yerelleşme çağımızın demokrasi anlayışının da kaçınılmaz bir gereğidir. Çünkü yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları, toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturmaktadır (Köse, 2004: 5).

Yerelleşmenin literatürde en kabul gören tanımı Rondinelli tarafından yapılmıştır. Buna göre yerelleşme “Kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet-dışı örgütlere devridir” şeklinde ifade edilmektedir (Özmüş, 2005 :2). Dünya Bankası ise yerelleşmeyi mali, siyasi, idari ve piyasa yerelleşmesi olmak üzere dört şekilde ele almaktadır. Mali, siyasi ve idari yerelleşmeyle devletin merkezi karar verme yetkisinin daha küçük yerel birimlere transferi söz konusuyken piyasa yerelleşmesinde merkezi idare tarafından yürütülen faaliyetlerin özel sektörce yönetilmesi söz konusu olmaktadır (Crucq ve Hemminga, 2007: 3).

Yerelleşme (desantralizasyon) tezi ilk olarak Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından ortaya konulmuş, bu kapsamda yerelleşme tezi eyaletler arasındaki ilişkilerden ziyade siyasetçiler ve seçmenler arasındaki ilişkiler perspektifinden inceleme konusu yapılmıştır. Yerelleşme tezinin temel iddiası herhangi bir kamusal malın merkezi hükümet tarafından aynı miktarda sunulmasından ziyade toplam refah ve pareto etkinlik açısından farklı miktarlarda ve yerel olarak sunumunun daha etkin ve verimli olması şeklindedir (Busemeyer, 2007 :6; Darby vd., 2003: 2).

Günümüzde yaygın yerelleşme politikalarının devletleri yerelleşmeye daha çok yönlendirdiği görülmektedir. Dünya Bankası 1999-2000 yılı Raporu’nda, hem küreselleşme hem de yerelleşmenin kaçınılmaz olduğu ve bir ülkenin 21.yüzyılda başarılı olup olmayacağına bu ikiz güçleri ne kadar iyi yönetebileceğine bağlı olduğu savunulmaktadır. Rapora göre yerelleşmenin olup olmaması gerektiği konusunu tartışmak esas itibarıyla yersizdir; üzerinde durulması gereken bu politikaların nasıl uygulanacağıdır (Olgun, 2007 :115). Bu noktada merkezi ve yerel idare arasındaki hizmet ve gelir paylaşımı önem kazanmaktadır. Mali özerklik hizmet özerkliğinin önemli bir aracıdır. Hatta kendi gelir kaynaklarını, matrah ve oranını kendi tespit edeceği vergilerle ve kendi kuracağı işletmelerin aracılığı gibi yollarla sağlaması önemlidir. Çünkü merkezi yönetimden aktarılan bağış ve yardımlar yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Özellikle gelir, servet ve emlak vergileri gibi vergilerin yerel yönetim geliri haline gelmesi, yerelde toplanan vergilerin yerelin kaynak ihtiyacını gidermesi çok önemlidir (Görmez, 1997 :74) Bu sayede mali özerklik için ciddi bir adım atılmış olacaktır. Bundan sonraki adım mali yerelleşmenin kurumsal niteliğinin oluşturulmasıdır.

1.1. Yerelleşmenin Siyasi Boyuttaki Tartışmalarından Mali Yerelleşmeye

Yerelleşme olgusu bir yanıyla güç dağılımında yeni bir odak oluşturmaktadır. Bu ikileme¹ işaret eden Fransız Hukukçu Duguit, egemenliğin artık kamu hizmeti olarak algılanması gerektiğini söylerken, ‘yerel yönetimler de kamu hizmeti görürken egemenlik ilişkisi içerisine girerler ve egemenlik kullanırlar’ demektedir (Görmez, 1997 74). Bu perspektiften bakıldığında yerel yönetimlerin siyasal açıdan demokrasi eğiliminin gelişmesinde, ulusal birliğin güçlendirilmesinde önemli bir rol üstlendiği, ulusal birliğin özerklikten zarar görebileceği anlayışının eskimiş olduğu söylenilebilir (Keleş, 2000: 455). Ancak yerelleşme bir taraftan yerel halkın yönetime katılmasını sağlayarak demokrasiyi geliştirecek bir görevi yerine

¹ Yerelleşme ikilemleri konusunda ülke uygulama örnekleri için bkz., Chanchal Kumar SHARMA, Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes, The Indian Journal of Political Science Vol. LXVII, No.1, Jan-Mar., 2006.

getirirken, öte yandan en kötü ihtimal olarak yerel tiranlığı ve despotizmi de ortaya çıkarabilecek bir etki de gösterebilmektedir² (Aktan, 1998: 3-4).

Yerel yönetimlerin, bir yandan mahalli koşul ve ihtiyaçlara uygun hizmetleri sağlamak için yerel demokrasiyi geliştirmesi, diğer yandan önemli alanlarda devlet politikalarını yürüten ve uygulayan kamu yönetimi aygıtının bir parçası olarak hareket etmesi beklenmektedir. Ancak, bürokratik etkinlik tercihi, yerel yönetimlerde çoğu kez demokratik unsurların zedelenmesine yol açabilecektir (Köse, 2004: 10). Bu bakımdan merkezden yerele aktarılan güç ve yetki devrinin iyi tanımlanması, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayetinin sınırlandırılması durumunda; yerelleşmenin demokrasi üzerindeki hızlandırıcı fonksiyonu işlerlik kazanabilecektir.

Diğer taraftan yerelleşme; küreselleşme ile birlikte kullanıldığında iki zıt kavram olarak anlaşılabilir. Merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi ifade eden “*glokalleşmenin*” yerelleşmenin siyasal gücün tek elde toplanmasını önleyeceği ve böylece yerel demokrasiyi güçlendireceği ifade edilmektedir (Aktan, 1998: 3-4).

Bir anlamda yerel etkinlik ve demokrasi, merkezi yönetimin bir uzantısı değil, ona karşı özerk bir yerel yönetim yapılanmasını gerektirmektedir. Bu ikilem, yerel yönetimlerin karşı karşıya buldukları temel sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Küresel ve yerel kurguların iç içe geçtiğini gösteren “küresel düşün yerel davran” sloganı da teorik tartışmaların yeniden gözden geçirilmesini gerektiren önemli bir söylem haline gelmiştir.

1.2. Mali Yerelleşme Teorisi ve Rasyoneli

Mali yerelleşme; yerelleşmenin idari boyutundan ziyade daha çok harcama yapma ve gelir toplama yönüyle ön plana çıkan bir kavramdır. Yerel yönetim birimlerine bağımsız gelir artırma ve harcama kararları alma konusunda yetki verilmesi mali yerelleşmenin temelini oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimler gelir ve harcama yapma konusunda merkezi yönetim tarafından sınırsız olarak yetkilendirilmemekte vergi ve harcamalar konusunda merkezi yönetim tarafından belli ölçülerde denetlenmektedirler (Kovancılar vd., 2007: 98-99).

Mali yerelleşmeye ilişkin teorik yaklaşımlar ilk olarak “fayda maksimizasyonu” yaklaşımını fazlasıyla hassas irdeleyen Stigler (1957) ve Musgrave (1959) tarafından ortaya konulmuştur. Mali yerelleşme konusundaki bu yaklaşımlar mali sorumluluk gereği merkezi hükümetin yeniden dağıtımçı politikalarının olumsuz sonuçlar doğurması karşısında mali yerelleşme olgusunun ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Fiva, 2006: 250). Brennan ve Buchanan (1980) tarafından ortaya konan Leviathan Tezi uyarınca da kamu harcamaları ve vergiler üzerinde politikacıların iradi uygulamaları ve çıkar maksimizasyonu yaklaşımı kamu harcamalarını arttırarak kamunun sürekli büyümesine neden olmaktadır. Leviathan Tezi yerelleşmenin kamu harcamalarındaki artışı frenleyerek bölgeler arası rekabetin artmasına yol açarak daha etkin ve verimli bir kamu mali yönetiminin oluşabileceğini ortaya koymaktadır.

² Alvin Toffler, “Yirmibirinci Yüzyıl Demokrasisi” başlığını taşıyan bir yazısında yerelleşmenin sakıncasını şu şekilde ifade etmektedir: “*Politik ademi merkezileştirme demokrasi için bir güvence değildir, bu değişik yerel tiranlıkları da mümkün kılabilir. Yerel politika çoğu kez ulusal politikadan bile yozdur.*” (Aktan, 1998 :4).

Bunu başarabilmek için seçim mekanizması tek başına yeterli olmayıp aynı zamanda mali sınırlandırmalara da gidilmesi gerekmektedir (Busemeyer, 2007 :6; Fiva, 2006: 253).

Yerel yönetimlerin demokratikleşmedeki önemine ve gereğine vurgu yapan, liberal kuramın öncü isimlerinden John Stuart Mill “*halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz hakkı olmalı*” diyerek yerel düzeyde halkın yönetime katılmasıyla yönetimin etkin hale gelebileceğini söylemektedir (Akdoğan, 2008: 11). Inman ve Rubinfeld (1997) de mali yerelleşmenin sosyal sermayeyi artırmakla birlikte siyasi katılımı güçlendirerek; yönetimlerin hesap verme sorumluluğunun artmasına neden olduğunu belirtmiştir. Bu yaklaşıma göre mali yerelleşmenin tesis edilmesiyle beraber kamu kaynaklarının tahsis edilmesindeki sapmalar ortadan kalkmış olacak, kamu görevlilerinin görevi kötüye kullanmalarının önüne geçilerek uzun dönemde ekonomik büyüme gerçekleşmiş olacaktır (Liu, 2008 :3). Rosen (2002) tarafından yapılan tespitlere göre ise yerelleşme ile birlikte kamusal malların sunumunda ölçek ekonomilerinden daha az yararlanılmış olunacak, aynı zamanda ulusal gelir politikasının uygulanmasında da sıkıntılar çıkabilecektir. Buna göre yüksek gelirlilerden düşük gelirliye yapılan gelir transferi diğer bir deyişle yeniden dağıtım politikası sekteye uğramış olacaktır (Crucq ve Hemminga, 2007 :8; Lockwood, 2005: 3).

Mali yerelleşme argümanına ilişkin bir diğer olumsuz durum ise ülke içerisindeki toplumsal fayda ve maliyetlerin dağıtıcı etkisinin azalmış olacaktır. Buna göre görece olarak daha iyi eğitim imkanı sunan bir bölgede yoğunlaşma olacaktır (Crucq ve Hemminga, 2007 :8-10; Lockwood, 2005: 3). Diğer bir deyişle yerel yönetim birimlerinden istediği hizmetleri *eliyle oy atarak* gerçekleştiremeyen seçmen kendisine göre en uygun olan yerel üretim birimine *ayağı ile oy vererek*³ (göçerek) istediği hizmetlere kavuşmuş olacaktır (Bulutoğlu, 2008: 153). Şüphesiz böyle bir durum bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişim açısından farkın daha da açılmasına neden olacaktır.

Mali yerelleşmenin politik karar alma sürecine de birtakım etkileri bulunmaktadır. Politik karar alma sürecine katılımın artması ve yönetim kavramının ön plana çıkması bakımından ekonomik büyüme adına olumlu sinyaller veren mali yerelleşmenin birtakım sakıncaları Conyers (1990) ve Tanzi (2002) tarafından kaleme alınmıştır:

i. Yerel düzeyde vatandaşların siyasal karar alma sürecine katılımı artarak demokratik sürece faydalı olmasıyla birlikte; yerel yönetimlerin idaresinin “*oligarşinin tunç yasası*” gereği kendi çıkarlarına hareket eden küçük bir grubun yönetimine geçmesinden dolayı yerelleşmeden sağlanacak faydalar azalabilecektir (Conyers (1990)).

ii. Kamu mali yönetiminde hesap verilebilirlik ve şeffaflığın merkezi idare tarafından mı yoksa yerel idare tarafından mı daha iyi gerçekleştirilebileceği de tartışmalıdır. Yerel idarelerdeki kurumsal gelişmişlik seviyesi ulusal düzeydeki kurumlara nazaran daha düşüktür. Yerel birimlerin merkezi hükümetlere nazaran daha düşük maaş vermesinden dolayı yolsuzlukların artacağı aynı zamanda merkezi-

³ 1956 yılında Tiebout tarafından ortaya konulan “*ayağı ile oy verme*” kavramına göre birçok yerel idarenin (belediyenin) bir arada bulunduğu ve seçmenlerin işyeri ile konutu arasında devingen (hareketli) olduğu metropoliten bölgelerde, seçmen oylama yoluyla değil de konutunun yerini değiştirerek kamu hizmetini kendi isteklerine yaklaştırabilmektedir (Bulutoğlu, 2008: 152).

yerel hükümet arasında tam bir koordinasyon sağlanamayacağı, sonuçta devletin daha da büyüyeceği bir gerçektir (Liu, 2008 :4; Tanzi, 2000 :6-7).

Mali yerelleşmenin yukarıda da ifade edildiği gibi her zaman ve her koşulda başarılı sonuçlar doğuracağını belirtmek çok mümkün görünmemektedir. Örneğin mali yerelleşmenin Arjantin ve Filipinler'de sıklıkla partizan politikalara alet edildiği ve Japonya'da merkezi yönetimin daha da güçlenmesine yol açtığına yönelik tartışmalar mevcuttur (Neyaptı, 2003). Rusya'da ise “*vergiye zorlamadaki güçsüzlük*” yerel yönetimlerin federal hükümetle aynı vergi tabanına giren gelirler için rekabet etmesine yol açtığından toplam vergi gelirlerinde azalmalar meydana gelmiştir (Fukuyama, 2008: 38).

Dünyadaki mali yerelleşme deneyimleri göstermektedir ki; yerelleşmenin başarılı olmasında ülke büyüklüğünün, etnik dağılımın, yerel yönetimlerin gelir sağlayabilme kapasitesinin hesap verilebilirlik, şeffaflık, kurumsal kapasite gibi faktörlerin önemi ortadadır (Neyaptı, 2003). Tüm bu unsurların başarıyla gerçekleşmesi durumunda mali yerelleşme argümanı daha etkin ve hesap verilebilir bir yönetimin oluşumuna katkı sağlamakla beraber bölgesel gelişmişlik düzeyini hızlandırıcı, idareler arası rekabeti güçlendirici ve kamu yönetimi politikasında inovasyon yaklaşımını artırıcı bir etkiyi de beraberinde getirmiş olacaktır (Crucq ve Hemminga, 2007: 3).

Dikkate değer bir başka husus; mali yerelleşmenin etkili olabilmesi için kamu harcamalarındaki yerelleşmeye vergilerdeki yerelleşmenin de eşlik etmesi gerektiğidir.⁴ Özellikle vergileme alanında küreselleşmenin getirdiği kısıtlar nedeniyle kamu açıkları artmış ve kamu borçlanmasında önemli riskler ortaya çıkmıştır. Bu dönemin en belirgin özellikleri arasında çıkar ve baskı gruplarının talepleri doğrultusunda hareket etmek zorunda kalan politikacı ve bürokratların kamu harcamalarını arttırma, vergilerde ise indirim veya değiştirmeme yönündeki taleplere direnememeleri vardır. Dolayısıyla harcamalar yerelleşirken, harcamaların finansmanı yine merkezi idare tarafından vergi gelirleri veya borçlanmayla finanse edilmektedir. Bu durum devletin etkinsizlik kaynağının merkezden yerele kaydığı “*Yeni Leviathanizm*” şeklinde adlandırılabilir bir devlet anlayışını beraberinde getirmektedir (Kovancılar vd., 2007 :119-121; Miynat, 2008 :70-71). Yerelleşme çeşitli açılardan ele alındığında spesifik bir örneği haline gelen İsveç'in değerlendirilmesi, merkez-çevre ilişkisi kadar; üniter ve federal yapıları da sorgular niteliktedir.

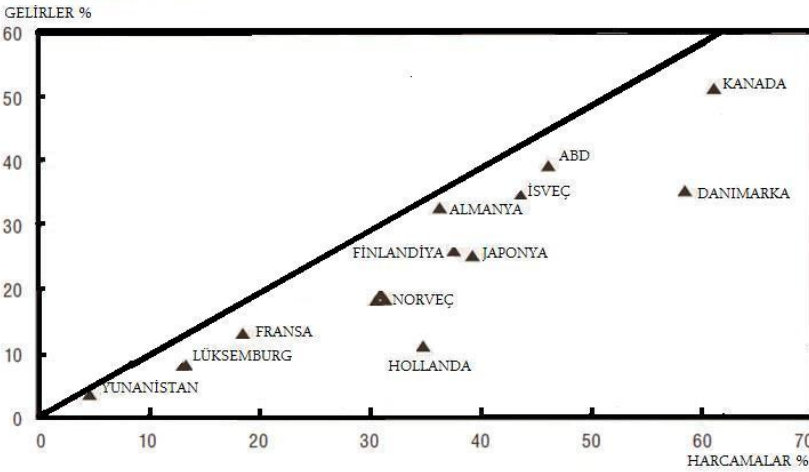
2. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme Olgularına İsveç Örneği Üzerinden Bakış

Günümüzde yerelleşme planlamaları ve düzeyi sorunu dünya çapında hem federal hem de üniter devletlerde gittikçe artan bir öneme sahip olmaya başlamıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler daha fazla yerelleşmeye doğru bir eğilim gösterirken, ülkelerin yerelleşme düzeyi ile ilgili olarak yapılan tartışmalar ve uygulamalarda henüz bir uzlaşma sağlanamamıştır. Bu doğrultuda bir ülkenin üniter ya da federal bir yapıda olması yerelleşme düzeyinin az veya çok olmasında belirleyici

⁴ Mali yerelleşme konusunda yapılan bir çalışmada yerel idare tarafından toplanan vergilere karşı vergi mükelleflerinin vergiye gönüllü uyumunun ve vergi ahlakının merkezi idare tarafından toplanan vergilere oranla daha yüksek olduğu sonucuna varılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Werner Güth, M. Vittoria Levati, Rupert Sausgrube, Tax Morale and (De-) Centralization- An Experimental Study -, March 2003 [ftp://papers.econ.mpg.de/esi/discussionpapers/2003-05.pdf](http://papers.econ.mpg.de/esi/discussionpapers/2003-05.pdf) (12.04.2009).

olmamaktadır. Örneğin, bir ülkenin idari anlamda adem-i merkezi olması mali anlamda da yerel olduğu anlamına da gelmemektedir (Kovancılar vd., 2007: 117-118; Sharma, 2004: 50-51).

Yapılan çeşitli araştırmalarda da federal yapıya sahip ülkeler olan Almanya ve Meksika'daki yerelleşme düzeyinin üniter yapıya sahip olan ülkeler olan Danimarka ve İsveç'ten daha düşük olduğu sonucuna varılmıştır (Sharma, 2004: 50). Bu bakımdan ekonomik ve siyasi koşullar, ülkenin etnik yapısı, stratejik konumu, siyasal ve ekonomik kurumların gelişmişlik seviyesi gibi faktörler yerelleşme düzeyi bakımından belirleyici unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır (Kovancılar, 2007: 118). Aşağıdaki grafikte bazı OECD ülkelerindeki mali yerelleşme düzeyi açısından önemli bir gösterge olan ülkelerin genel gelir-harcama kompozisyonunu içerisinde yerel hükümetlerin yapmış olduğu gelir ve harcamaların payları gösterilmektedir.



Grafik 1 : Seçilmiş OECD Ülkelerinde Yerel Hükümetlerin Gelir-Harcama Kompozisyonu-2004

Kaynak : Hansjörg Blöchliger, David King, , “Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy Of Sub Central Governments”, OECD Economic Studies No. 43, 2006/2, p. 157.

Tabloya bakıldığında üniter bir yapıya sahip olan İsveç'in mali yerelleşme bakımından Danimarka dışında diğer Avrupa ülkelerinden daha üstün konumda olduğu görülürken; İsveç, federal yapıya sahip olan Kanada ve Amerika'nın arkasından gelmektedir. Bu bakımdan yerelleşme uygulamaları incelenirken artık sadece federal yapıya sahip ülkelerde değil aynı zamanda üniter yapıya sahip ülkelerdeki yerelleşme uygulamaları da ön planda yer almaya başlamıştır. Bu devletlerden birisi de üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen özellikle yerelleşmenin ve mali yerelleşmenin oldukça etkin olduğu İsveç'tir.⁵ İsveç'in gerek

⁵ İsveç ve diğer Avrupa ülkelerindeki mali yerelleşme konusundaki çalışmalar için Bkz.: “Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Report Prepared For The Workshop On Decentralisation : Trends, Perspective and Issues At The Threshold Of EU Enlargement” OECD, TPA (Centre for Tax Policy and Administration) Denmark on October 10.11.2002, Paris September, 2002, <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/kobenhav.pdf>; Halis Yunus ERSÖZ (2004), “Sosyal Politika Perspektifinden Yerel

ekonomi alanında gerekse kamu mali yönetiminde yaptığı reformlar İsveç'in mali yerelleşme konusundaki çalışmalarına yeni bir yön kazandırmıştır.

2.1. İsveç'in Siyasi ve Ekonomik Açından Genel Görünümü

İsveç parlamenter bir yönetim şekline sahip olmakla beraber anayasal monarşi sistemiyle yönetilmektedir (Deloitte, 2006 :1). Yani İsveç'te siyasi yapı, kralın rolünün tümüyle seremoniden ibaret olduğu meşruti krallıktır. İsveç yönetimi merkezilikten büyük ölçüde kurtulmuş merkezi, bölgesel (county) ve yerel (belediyeler) olmak üzere üç düzeyden oluşmaktadır. Yasaların uygulanması oldukça bağımsız çalışan 100 dolayındaki devlet dairesiyle 21 İl genel meclisinin sorumluluğundadır. Her bir il genel meclisi halktan gelir vergisi alma yetkisine sahiptir ve meclis üyeleri halk tarafından seçilmektedir. 289 Belediye'nin olduğu İsveç'te belediyeler de halktan gelir vergisi alma yetkisiyle donatılmışlardır. Diğer taraftan parlamentoya bağlı bir ombudsmanlık sistemi sayesinde devlet kurumlarının yurttaşlara karşı yaptıkları yanlışlıklar ve kötü muameleler incelenebilmektedir. Resmi belgelerin çoğu halka ve basına açıktır (Kılıçkap, 2005: 217-219). Bu durum kamu yönetimi alanında İsveç'te şeffaflığın yüksek olduğunu göstermektedir.

İsveç, 20. yüzyıl süresince kapsamlı sosyal yardımlar ve yüksek teknoloji üretim altında bir yaşam standardını yakalamıştır (Adem, 2008). İsveç 2006 yılının ikinci yarısında %5,6 ile son 6 yılın en yüksek büyüme oranını yakalamış, işsizlik oranı %6 civarında seyretmiştir. Devletin etkinliğinin ve iyi performansının bir göstergesi olarak yolsuzluk kelimesi, İsveçlilerin siyasî dağarcığından çıkmış görünmektedir. İsveç'in şeffaflık notu, 10 üzerinden 9,2 seviyesinde olmakla beraber kamu kayıtlarına ulaşılabilirlik çok yüksek seviyelerde seyretmektedir (Ataç, 2007).

İsveç'te ekonomik alandaki çarpıcı gelişmelerden birisi de 1990'lı yıllarla birlikte vergisel anlamda yapılan değişikliklerdir. 1991 Reformuyla kurumlar vergisi oranını %52'den %30'a düşürülmüştür (Giray, 2005 :106). İsveç'teki kurumlar vergisi düz oranlıdır ve 1994'ten beri bu oran %28'dir (Eurostat, 2007 :220). İsveç halen AB ülkeleri içerisinde %28 kurumlar vergisi oranıyla en düşük kurumlar vergisi oranına sahip olan ülkelerden birini oluşturmaktadır (Taxes In Sweden, 2007, <http://www.skane.com>). İsveç'te kurumlar vergisinde yaşanan düşüş gelir vergilerinde de olmuştur. 1985'te %80 olan gelir vergisi oranının %30 seviyesine düşmesi dikkat çekicidir (Giray, 2005 :108).

2.2. İsveç Yerelleşmeciliğinin Sınırları

İsveç'te yerel yönetim uygulamalarına genel olarak bakıldığında yerel yönetimlerin geniş bir özerkliğe sahip olduğu görülmektedir. Anayasa hükmündeki Yönetim Kanunu'ndaki düzenlemeye göre; belediyeler ve il meclis idareleri üstlendikleri görevleri yerinden yönetim prensibi çerçevesinde yerine getirdikleri için merkezi idare ile olan ilişkilerinde bağımsızdırlar (Ünusan,1999: 418).

Görev ve sorumlulukların merkezi yönetim, iller ve belediyeler arasındaki dağılımı yasayla düzenlenmiştir. Buna göre dış politika, savunma, adalet, güvenlik, kamu düzeni, ekonomik politika, genel yüksek öğrenim ve araştırma, ana yollar ve

Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)", Filiz Kitabevi, Fakiülteler Matbaası, İstanbul; Dietmar WELLISCH , "Fiscal Decentralization: Benefits and Problems", Cambridge University Press 0521630355 - Theory of Public Finance in a Federal State, http://assets.cambridge.org/97805216/30351/excerpt/9780521630351_excerpt.pdf; Hansjörg BLÖCHLIGER David KING, , "Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy Of Sub Central Governments", *OECD Economic Studies* No. 43, 2006/2.

uzun mesafeli iletişim, ticaret ve sanayi politikaları, konut politikası, sosyal güvenlik ve transferler merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğundadır (Local Government in Sweden, 2005 :11). Sağlık ve tıbbi bakım hizmetleri, çocuklar ve 20 yaşına kadar olan gençlerin ağız ve diş sağlığı ise illerin zorunlu görevlerini oluştururken, turizm ve kültür sektörüne destek, eğitimle ilgili hizmetler de illerin ihtiyari görevlerini oluşturmaktadır. Belediyeler ise sosyal refah hizmeti uygulamaları (yaşlılar, engelliler, bireyler ve aileler için), eğitim hizmetleri, çevre ve sağlık koruma, çöp toplama ve atık idaresi, su ve kanalizasyon, sivil savunma ve kütüphane hizmetlerini zorunlu olarak gerçekleştirmektedir. İller ve belediyeler için zorunlu hizmetler bölgesel ve yerel toplu taşımacılık hizmetleridir. Yerel yönetimlerin vermiş olduğu bu sosyal refah ve eğitimle ilgili hizmetler finansal olarak yüksek harcamaları gerektirse de anayasanın vermiş olduğu yetkiler sayesinde bunların finansmanı yerel otoritelerce karşılanmaktadır. (Loughlin ve Martin, 2004: 4; Kılıçkap, 2005: 236-238).

İsveç'te yerel yönetimler, belediye ve il meclisleri, İsveç kamu toplam tüketim ve yatırımının %70'ini oluşturmaktadır (Fischer, 2005 :3). Aynı zamanda İsveç'te yerel yönetimlerin en önemli ayağını oluşturan belediyelerde ölçek bakımından küçülme dikkat çekicidir. İsveç'te 1950 yılında 2.281 olan belediye sayısı 2005 yılında 290'a gerilemiştir (Arıkboğa, 2007 :5). İsveç'te yerel hükümet; belediyelerde yaklaşık 760.000, illerde ise 250.000 olmak üzere bir milyondan fazla kişiye istihdam sağlamıştır. Bu İsveç'te toplam istihdam edilen nüfusun yaklaşık %25'ini oluşturmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerde istihdam edilen nüfusun %80'ini bayanlar oluşturmaktadır. İllerde sağlık personeli önemli bir oranda iken belediyelerde ise eğitim ve bakım hizmetlerinde çalışanlar önemli bir bölümü oluşturmaktadır (Local Government in Sweden, 2005 :18).

2.2.1. “Yerel Kendi Kendine Yönetim” Anlayışı

İsveç bilindiği gibi yıllardır süregelen kendine has bir sosyal refah devletidir. Anayasal bir çerçevesi olan “*yerel kendi kendine yönetim*” anlayışı sayesinde iller ve belediyelere gelir toplama yetkisi verilmekle beraber vatandaşlar açısından da yerel hizmetlerin takip edilmesi için demokratik bir zemin oluşturulmuş bulunmaktadır (Ersöz, 2008). Yerel Yönetimler Yasası dışında pek çok özel yasa yerel otoriteler olan illere ve belediyelere geniş sorumluluk vermektedir. Merkezi idare, iller ve belediyeler arasında görev ve yetki alanı dağılımı genelde pratik nedenler göz önüne alınarak yapılmıştır. Hiçbir zaman bu ayırım kesin ve belli çizgiler içermemekte, sosyal gelişmelerle şekillenmektedir (Kılıçkap, 2005: 236).

Yerel kendi kendine yönetim ilkesi; belli sınırlar içinde ve İsveç'in üniter devlet yapısı dikkate alınarak uygulanmaktadır (Ersöz, 2008). İsveç'te sosyal refah uygulamalarının artmasıyla beraber yerel yönetimler, kentsel ihtiyaçların giderilmesinde ve sosyal politika fonksiyonlarının gerçekleşmesinde öncü olmuştur. Yerel yönetimler atık sistemi, halk sağlığını koruyucu önlemler geliştirilmesi, fakir ve yoksullara ücretsiz tedavi sağlayan hastanelerin kurulması gibi görevleri yerine getirmişlerdir. Ayrıca il ve belediye meclisleri aktivitelerini sözleşmeler yoluyla limited şirketler, ticari ortaklar, kar amacı gütmeyen organizasyonlar, dernekler ve hatta kişiler tarafından yapılmasına karar verebilmektedir. Bu şekilde İsveç'te yaklaşık 1600 yerel yönetim teşebbüsü bulunmaktadır. Bunların %85'i ise limited şirket şeklindedir (Toker, 2007: 323; Kılıçkap, 2005: 235; Ersöz, 2004: 126).

2.2.2. Yerel Yönetimde Vatandaş Odaklılık: Etkin Hesap Verme Sorumluluğu

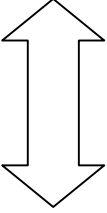
İsviç'te yerel yönetim faaliyetleri yasal düzenlemeler çerçevesinde gelişmekte ve bu alanda açıklık, çoğulculuk ve demokratiklik ilkeleri göz önünde tutulmaktadır. Yerel birimlerin meşruluğunun kaynağı halk olarak düşünülürse halkın faaliyetlerden haberdar olması gerekmektedir. Bu faaliyetlere gösterdiği olumlu veya olumsuz tepki halkın siyasal rolünün sadece seçim dönemlerinde seçmenlikten ibaret olmadığını ispatı niteliğindedir. Bundan dolayı yönetsel ve mali alanda hesap verme sorumluluğu yerel yönetim felsefesini oluşturmaktadır (Çevikbaş, 2008: 84,85).

İsviç'te belediye ve il meclisleri bir meseleyi hazırlık aşamasında referanduma götürmeyi kararlaştırabilmektedirler. Belli bir meselenin referanduma götürülmesi belediye ve il meclisi seçmenlerinin en az %5'i tarafından da istenebilmektedir (Ünusan, 1999 :416). Meclis toplantılarında gündemle ilgili konular söz konusu olduğunda halkın büyük oranda katılımının sağlandığı görülmektedir. Seçim dönemlerinin dışında seçmenlerin karar mekanizmalarına katılımı; dilekçe, halk toplantılarına katılım, kararların öncesinde kurumun danışma birimleriyle iletişim şeklinde gerçekleşmektedir (Çevikbaş, 2008: 85). Yerel birimler bilgi dokümanlarını halkın incelemesine açık tutmakta ve yerel hizmetler hakkında halkı aydınlatma amaçlı özel danışma merkezi, kent büroları bulunmaktadır (Çevikbaş, 2008 :85; Ataç, 2007).

2.3. İsviç'in Mali Yerelleşmesinin Bugünü ve Mali Yerelleşme Düzeyi

Mali karar alma yetkisinin ve hizmet sorumluluklarının merkezi yönetim dışında alt yönetim birimlerine devrini içeren bir süreci ifade eden mali yerelleşme ile yeni bir yönetimler arası mali sistem kurulması hedeflenmektedir. Buna göre yönetimler arası mali sistem dört ayak üzerine oturmaktadır. Bunlar; *"hizmetlerin tahsisi"* , *"gelirlerin tahsisi"* , *"mali transferler"* , *"yerel düzeyde borçlanma hakkı devri"* dir (Kovancılar vd., 2007: 99). Hizmetlerin tahsisi açısından bakıldığında İsviç'te sağlık harcamalarının %97,3'ünün eğitim harcamalarının %75,1'inin sosyal korumaya yönelik harcamaların ise %28,5'inin yerel yönetimler tarafından yapıldığı görülmektedir. (Sutherland vd, 2005 :30). Mali yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde bir diğer unsur ise gelirlerin tahsisidir. İlk planda İsviç'te yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarını belirlemesi İsviç'te yüksek yerel mali özerkliğin olduğunu göstermektedir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi en alt basamakta mali yerelleşmeden bahsedilemezken basamaktan yukarıya doğru çıktığında mali yerelleşme düzeyinin yükseldiği görülmektedir.

Tablo 1: Mali Yerelleşme Düzeyi

<p>Yüksek Yerel Mali Özerklik</p>  <p>Yerel Mali Özerklik Yok</p>	Yerel yönetim, vergi oranı ve matrahlarını belirler.
	Yerel yönetim sadece vergi oranını belirler.
	Yerel yönetim vergi oranlarını merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar içinde belirler.
	Ancak alt yönetimin biriminin onayı ile gelir paylaşımı belirlenir.
	Merkezi yönetim yerel vergi oranlarını ve matrahını, dolayısıyla yerel gelirleri belirler.

Kaynak : Kovancılar vd., 2007 : 99.

İsveç'te yerel vergilerin vergi oranları yerel yönetimler tarafından belirlenmesine rağmen vergi matrahları merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Bu durum İsveç'te vergilendirme bakımından yerel idarelere ikinci dereceden bir mali özerklik sağlasa da diğer üniter yapıya sahip ülkelerle karşılaştırıldığında İsveç'te yerel yönetimlerin çok geniş bir mali özerkliğe sahip olduğu vergi gelirlerinden anlaşılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009 : 274). Gelirlerin tahsisi açısından, İsveç'te yerel yönetimlerin gelirleri arasında vergi gelirlerinin çok yüksek seviyelerde olması (yaklaşık %75) diğer gelirlerin (yaklaşık %25) küçük bir paya sahip olması yerel yönetimlere harcama yapma konusunda geniş bir serbesti sağlamaktadır (OECD, 2002 :30).

Mali transferler açısından bakıldığında da İsveç yerel yönetimlerine merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların yerel yönetimlerin toplam gelirlerine oranının %15,86 olması mali yerelleşme düzeyini artıran bir unsurdur (Ulusoy ve Akdemir, 2009 : 277). Mali yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde bir diğer unsur ise yerel düzeyde borçlanma hakkı devridir. Daha önce borçlanma konusunda tam bir serbestlik söz konusu iken 2000 mali yılından itibaren denk bütçe kuralına geçilmesiyle beraber sadece yatırım harcamalarının karşılanması için kısa ve uzun vadeli borçlanabilme söz konusu olmuştur (Ersöz, 2004 :139-140; Toker, 2007: 326). İsveç'teki mali yerelleşme düzeyinin hangi noktada olduğu İsveç'teki yerel yönetimlerinin bütçe kompozisyonuna ayrıntılı bir şekilde bakıldığında daha net ortaya çıkmaktadır. Bu noktada yerel yönetimlerin gelirleri, bu gelirlerin bileşimi, vergi gelirlerinin ve yerel yönetim tarafından toplanan diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, yerel yönetimler tarafından toplanan vergi ve benzeri gelirlerin matrah ve oranlarını tespit etmedeki serbestliğin derecesi, harcama kalemleri gibi unsurlar İsveç'teki mali yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde yol gösterici olmaktadır.

2.3.1. Yerel Yönetimlerin Bütçe Kompozisyonu

İsveç'te yerel yönetimler toplam kamu harcamalarının %40'ını toplam tüketim ve yatırım harcamalarının ise %70'ini gerçekleştirirken, yerel yönetimler tarafından toplanan vergi geliri toplam vergi gelirlerinin %32'lik kısmını oluşturmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin gelirleri arasında %75'e varan bir vergi geliri söz

konusudur (Fischer, 2005: 3; OECD, 2007: 28; OECD, 2002: 30). Şüphesiz böyle bir tablo İsveç'te yerel bütçelerin önemini çok net ortaya koymaktadır.

İsveç'te yerel bütçelerin disipline edilmesi yönündeki ilk girişim 1996 yılında il ve belediyeler için eşitleştirici sistemin yürürlüğe konulmasıyla başlamıştır. Bu sistem 'Gelir Eşitleme' ve 'Gider Eşitleme' olarak iki ayaktan oluşmaktadır. Bu sistem yerel yönetim sisteminin kendi içinde bir sistemdir, devletten alınan hiçbir fon burada kullanılmamaktadır. Gelir eşitleme, vergi tabanı üzerine kuruludur. Eğer bir il veya belediyenin vergi kapasitesi ülke ortalamasının altında ise o yerel birim devletten yardım almaktadır. Devletin verdiği bu yardım, vergi kapasitesi ülke ortalamasının üzerinde olan yerel birimlerden alınarak karşılanır. Yani devlet merkezden herhangi bir kaynak ortaya koymamaktadır. Harcama eşitleme ise yapısal olarak dezavantajlı durumda bulunan il veya belediyenin devletten yardım alması şeklinde olmaktadır. Bu kaynak da yine gelir eşitlemede olduğu gibi avantajlı durumda olan il ve belediyelerden finanse edilmektedir. (Toker, 2007: 327).

1996 yılında bütçe disiplini sağlamaya yönelik uygulamalar 2000 yılından itibaren denk bütçe kuralına geçilmesiyle hızlanmıştır. Böylelikle; yerel yönetimlere sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme yetkisi tanınmıştır. Bu uygulama İsveç yerel yönetiminde "denk bütçede altın kural uygulaması" olduğunu göstermektedir. Aynı zamanda yerel yönetim bütçelerinde açık oluşması durumunda bu farkın üç yıl içerisinde kapatılması öngörülmüştür. Bütçe açıklarının kapatılmaması durumunda yerel yönetimler için açık bir yaptırım uygulaması bulunmamaktadır (Fischer, 2005 :3-4). Aşağıdaki tabloda yerel hükümetin 2000-2007 arasındaki bütçe gerçekleştirmeleri yer almaktadır.

Tablo 2: İsveç'te 2000-2007 Yılları Arası Yerel Hükümetin Bütçe Gerçekleşmeleri

GSYİH'nin %'si	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Yerel Hükümet Bütçesi	0.2	-0.2	-0.6	-0.2	0.1	0.3	0.3	0.2

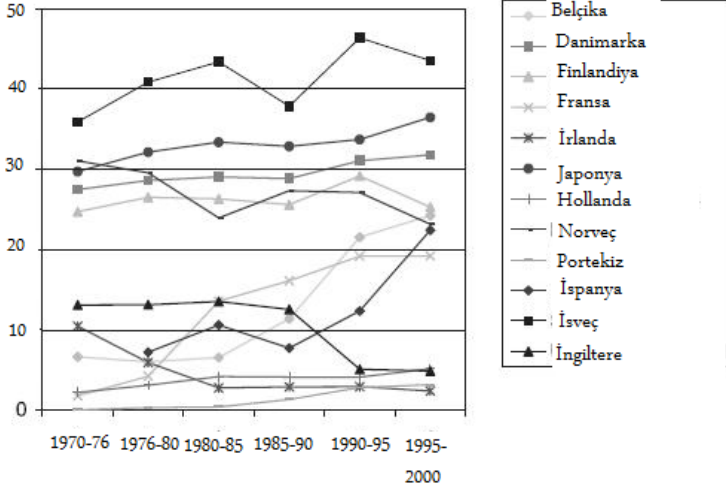
Kaynak: Jonas FISCHER, Swedish Budget Rules: Praise from Brussels, Pressure at Home, ECFIN Country, Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs Focus, Volume 2, Issue 4, 2005, p. 5. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication1465_en.pdf (27/04/2008).

Tabloda da görüldüğü gibi; İsveç'teki yerel hükümetin son yıllardaki bütçe gerçekleştirmelerindeki artışlar ve azalışlar GSYİH ile karşılaştırıldığında istikrarlı bir gidişatın olduğu görülmektedir (Fischer, 2005 :5).

2.3.1.1. Yerel Yönetimlerin Gelir Kompozisyonu

İsveç'te yerel yönetimlerin yapısına finansal açıdan bakıldığında kendi kendini yürütebilen bir finansal yapı görülmektedir. Yerel yönetimlerin başlıca finansman kaynaklarını vergiler, ücretler, devlet yardımları ve borçlanma oluşturmaktadır. Fakat toplam gelirler içerisinde vergilerin payı yaklaşık %75'i bulmaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli ayağını oluşturan il ve belediyeler harcamalarını karşılamak üzere gelir vergisi koyabilmektedirler. Vergi gelirlerinin yaklaşık üçte ikisini gelir vergisi oluşturmaktadır. İsveç'te gelir vergileri hasılatına bakıldığında yerel idare tarafından toplanan vergilerin merkezi idare tarafından toplanan vergilere göre üstünlüğü ön plana çıkmaktadır. (Toker, 2007: 326-327; OECD, 2002 :30). İsveç'in

vergi gelirlerindeki yerelleşme Fiva (2006) tarafından yapılan ekonometrik analizlerde ortaya konulmuştur. 1970-2000 yıllarını kapsayan ve gelişmiş ülkelerin yer aldığı analizlerde İsveç'in bu konudaki üstünlüğü açıkça görülmektedir (Fiva, 2006 :258-259).



Grafik 2: Çeşitli Ülkelerdeki Vergi Gelirlerindeki Yerelleşme (Desantralizasyon) Süreci

Kaynak : Jon H. Fiva, New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending, FinanzArchiv / Public Finance Analysis vol. 62 no. 2, Received 10 November 2005; in revised form 13 February 2006; accepted 16 February 2006, p.259.

Tablo 3: İsveç'te Yerel ve Merkezi İdare Tarafından Toplanan Gelir Vergileri

Yıllar	Merkezi İdare Tarafından Toplanan Gelir Vergileri (Milyon SEK)*	Yerel İdare Tarafından Toplanan Gelir Vergileri (Milyon SEK) *
1995	36,828	261,911
1996	38,740	271,727
1997	36,407	284,060
1998	46,509	292,666
1999	45,752	306,370
2000	53,464	323,154
2001	72,489	336,304
2002	52,088	359,389
2003	43,928	378,492
2004	48,924	403,077
2005	71,510	419,839
2006	91,986	435,577

*İsveç Para Birimi

Kaynak: Assessment for national capital income tax and assessment for local income tax 1992–2006, individuals, all of Sweden, http://www.scb.se/templates/tableOrChart_22777.asp (23/04/2008).

Assessment for national income tax 1992–2006, all of Sweden, SEK million, (23/04/2008). http://www.scb.se/templates/tableOrChart_22783.asp adreslerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tabloya bakıldığında İsveç'te 2006 yılı itibarıyla yerel idare tarafından toplanan gelir vergisi miktarının aynı yıl merkezi idare tarafından toplanan gelir vergisi miktarının yaklaşık 5 katı civarında olduğu görülmektedir. Bu rakam İsveç'teki mali yerelleşme açısından oldukça önemlidir. Diğer taraftan İsveç yerel yönetimini diğer Avrupa'daki yerel yönetimlerden farklı kılan bir durum da yerel hükümetlerin toplamış olduğu vergilerin emlak vergisinden ziyade gelir vergisine dayanmış olmasıdır. İsveç yerel yönetiminde %60'dan fazla olan bu oran merkezi idare tarafından da toplanan gelir vergileriyle beraber %80'leri bulmaktadır. Bu oranlar İsveç'i diğer Avrupa ülkelerinden ayırmaktadır. Örneğin İngiltere'de yerel hükümetin harcamalarını finanse etmek için toplamış olduğu gelir vergisi oranı %25 seviyesindedir. Özellikle İsveç'te yerel hükümet harcamalarının büyük bir çoğunluğunun yerel hükümetler tarafından toplanan gelir vergileriyle karşılanması 1991'deki vergi reformundan sonra gerçekleşmiştir (Loughlin ve Martin, 2004: 14). Aynı zamanda yerel gelir vergisi oranlarını İsveç yerel yönetimi belirlemede ve oranların belirlenmesinde de yerel yönetimler herhangi bir üst sınırla kısıtlanmamıştır (Yücel, 2007: 87).

Yerel yönetimlere gelir toplayabilme özerkliği açısından geniş bir serbestlik tanınan İsveç'te zaman içerisinde yerel hükümetin görev ve sorumluluklarının artmasına paralel olarak yerel hükümetin topladığı vergi gelirlerinde de artışlar olmuştur. 1970'te yerel hükümet tarafından toplanan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı %20 iken; bu oran 2005 yılı itibarıyla %32'yi bulmuştur (Local Government in Sweden, 2005: 15; OECD, 2007: 28).

Tablo 4: İsveç'te Toplam Vergi Gelirlerinin Merkezi-Yerel Hükümet Tarafından Paylaşımı

Vergi Gelirleri Dağılımı	1975	1985	2005
Merkezi Hükümet	51,3	54,1	56,1
Yerel Hükümet	29,2	30,4	32,2
Sosyal Güvenlik Fonları	19,5	15,6	11,2

Kaynak: OECD- Revenue Statistics 1965-2006, Statistiques des recettes publiques 1965-2006, OECD-2007,s.28

İsveç'te yerel hükümet tarafından toplanan vergi gelirleri oranı Avrupa'daki diğer ülkelerle kıyaslandığında İsveç'in Avrupa'da üniter yapıda yönetilen birçok ülkeden daha önde olduğu görülmektedir. 2005 yılı itibarıyla yerel hükümet tarafından toplanan vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içinde oranı Çek Cumhuriyeti'nde %15,1, Norveç'te 13,3, Fransa'da 16,6, İtalya'da 16,6 dolayındadır. İspanya ve Danimarka yerel yönetimlerinin vergi gelir seviyesi ise İsveç'e yakındır. İspanya'da bu oran %30,2 iken Danimarka'da ise %33'tür (OECD, 2007 :28). Diğer taraftan İsveç yerel idare gelirlerinin yüzde olarak dağılımında %75 oranındaki vergi gelirleriyle Avrupa'da başat konumda olan ülkelerden biri olma özelliğini taşımaktadır.

Tablo 5: Çeşitli Ülkelerdeki Yerel İdare Gelirlerinin Yüzde Olarak Dağılımı

Ülkeler	Vergi Gelirleri (%)	Vergi Dışı Gelirler (%)	Hibe ve Yardımlar (%)
İSVEÇ	75,0	5,5	19,5
Çek Cumhuriyeti	47,7	36,3	16,0
Estonya	68,4	9,1	22,5
Macaristan	33,0	17,0	50,0
Latvia	56,0	20,4	23,6
Litvanya	91,0	4,8	4,1
Polonya	24,5	24,2	51,3
Romanya	69,7	13,8	16,5
Slovak Cumhuriyeti	67,1	20,9	12,0
Slovenya	58,5	18,1	23,3
Ortalama	56,2	17,8	25,9
Belçika	78,5	3,1	18,4
Danimarka	51,4	8,2	40,4
Fransa	47,0	19,0	34,0
İtalya	33,8	13,5	52,6
Hollanda	9,6	14,4	76,0
İspanya	37,1	8,9	54,0
İngiltere	14,0	13,3	72,6
Bulgaristan	46,3	13,8	39,9
Ortalama	43,3	10,7	45,9

Kaynak: OECD-TPA (2002)Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Members States, s.30

Ayrıca İsveç'te il ve belediye meclisleri kendilerinin sundukları hizmetler karşılığında ücret ve harç almaktadırlar. Yerel yönetimler için bir diğer gelir kaynağı ise özellikle belediyelerin yatırım harcamalarını karşılamak için kısa ve uzun vadeli borçlanabilmeleridir. Fakat son yıllarda borçlanma seçeneği çok fazla kullanılmamaktadır (Ersöz, 2004 :139-140).

Tablo 6: İl Yerel Yönetimleri ve Belediyelerin Gelirlerinin Yapısal Durumu

Yerel Yönetim Birimleri	Vergi Gelirleri (%)	İşletme Gelirleri (%)	Devlet Yardımları (%)	Diğer (%)
İl	74	20	5	1
Belediye	60	24	10	6

Kaynak: Cem TOKER, İsveç Yönetim Sistemi, Dördüncü Bölüm: Kamu Personeli, s.325, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/isvec.pdf

İsveç'te illerin ve belediyelerin kendi gelirlerinin yeterli olması, özellikle vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının yüksekliği borçlanma seçeneğini dışarıda bırakmaktadır.

2.3.1.2. Yerel Yönetimlerin Harcama Kompozisyonu

İsveç'te idareler arası harcama dağılımına genel olarak bakıldığında yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının %40 düzeyinde olduğu görülmektedir (Fischer, 2005: 3). Yerel yönetimlerin harcamaları gayri safi milli hasılanın %25'ini oluşturmaktadır. İsveç'te sağlık, eğitim ve sosyal koruma harcamalarının çok büyük bir kısmı yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sağlık harcamalarının %97,3'ü eğitim harcamalarının %75,1'i sosyal korumaya yönelik harcamaların %28,5'i yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır (Sutherland vd, 2005 :30).

Tablo 7: İllerin ve Belediyelerin Gider Çeşitlerinin Toplam Giderlerine Oranı

İLLER	Gider Türü	Toplam Gider İçindeki Oran (%)
	Tıbbi Bakım	80
	Toplu Taşıma	5
	Diş Koruma	3
	Diğer	12
BELEDİYELER	Okullar	25
	Yaşlıların Korunması	20
	Çocukların Korunması	13
	Kişilerin ve Ailelerin Korunması	8
	Diğer*	34

*Buradaki diğer giderler; altyapı, kültür ve eğlence, çevre ve sağlık koruma, toplu taşıma ve buna benzer giderleri kapsamaktadır.

Kaynak: Cem TOKER, İsveç Yönetim Sistemi, Dördüncü Bölüm: Kamu Personeli, s.325, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/isvec.pdf

Ayrıca İsveç'te yerel yönetimler merkezi idare tarafından yapılan transfer ödemelerinin yetersiz kaldığı zamanlarda sosyal refah ödemelerinde bulunmaktadır. Ancak son yıllarda yerel yönetimler bazı konut yardımlarını da yüklenmiştir. Yine, bu kurumlar eğitim, kültür, gençlerle ilişkiler gibi çok değişik amaçlar için kurulmuş mahalli düzeydeki kar amacı gütmeyen şirketlere de yardım yapmaktadır (Ersöz, 2004 :140).

2.4. Yerel Yönetimlerin Denetimi

İsveç'te yerel yönetimler; kanuni, mali-ekonomik, siyasi ve performans denetimi olmak üzere dört şekilde denetlenebilmektedir. Devlet mevzuat veya devlet idare birimlerine yetki vermek yoluyla mahkemeler, merkez ve bölge kuruluşları veya Merkezi Hükümet Ombudsman'ları gibi çeşitli araçları kullanabilmektedir. Belediye faaliyetleri birçok devlet idaresi tarafından denetlenmektedir. Yerel yönetimler tarafından alınan kararların çoğu yargı denetimine tabi olmakla birlikte bazı hallerde başvuru idare mahkemelerine, diğerlerinde ise sivil mahkemelere (özel hukuk mahkemesi) yapılmaktadır (Ünusan, 1999 : 427-430).

İsveç'te yerel yönetim faaliyetlerini denetleyebilmek için vatandaşların harekete geçmesi gerekmektedir. Yani bir belediye kararının uygulanması veya yürütülmesi üzerine yapılan bir şikayetten sonra devreye girmektedir. Bu açıdan yargı denetimi vatandaşlar için bir başvuru yoluken, devlet için yerel yönetimlerin bir denetimi yoludur. Yerel meclislerin bütün üyeleri, alınan kararlara karşı dava açabilmektedir.

Bu uygulama İsveç yerinden yönetiminin çok önemli bir özelliğidir (Ünüsân, 1999 : 427-430). İsveç'te kamu gücünün kaynağını halktan aldığı; yönetimin hür kamuoyu ve genel seçim hakkı ile oluştuğu göz önünde bulundurulursa bu şikâyetlerin nedeninin olumsuz bir tepki değil, demokrasi temeline oturtulmuş bir yönetim sistemi çerçevesinde gerçekleştiği ifade edilebilir (Çevikbaş, 2008 :85).

İsveç'te yerel yönetimler için üst idari birimler tarafından doğrudan ekonomik denetim uygulanmamaktadır. Merkezi hükümet yerel yönetimlerde ekonomik gelişmeyi çok yakından izlemekte; ancak bunu yerel yönetimleri denetlemek ve hataları veya uygunsuz durumları düzeltmek amacıyla yapmamaktadır. Her yıl, parlamento, yerel yönetim kalkınması için hedeflenen rakamları bir çerçeve halinde belirlemektedir. Bunun ana sebebi yerel finansmanın toplam kamu ekonomisinin önemli bir kısmını (%40) teşkil etmesidir. Diğer taraftan İsveç'te parlamentonun bazı kamu hizmetlerinden ücret veya bedel alınmamasını kararlaştırılması da mümkündür. Devlet kendi açısından yerel yönetim kesiminin mali alanıyla ilgili olarak sadece ana hatları belirleyebilmektedir (Ünüsân, 1999 :426-427; Fischer, 2005:3).

İsveç'te yerel yönetimlerdeki denetimin bir diğer şekli de performans denetimidir. Son yıllarda yeni mali yönetim sistemleri geliştirilmiş olup; okullara, bakımevlerine ve hastanelere mali sorumluluk devredilmiştir. Prensip olarak yerel yönetimlerin yıllık performans raporlarını yerel hükümet denetçileri denetlemekte, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde toplam kalite yaklaşımı esas alınmaktadır. Böylelikle; performans ölçümlerinin ve net bir biçimde belirlenmiş hedeflerin kalitesinin artırılması hedeflenmektedir (İsveç Bütçeleme Süreci, 2008).

Sonuç

İsveç dünyadaki yerelleşme uygulamalarına bakıldığında Avrupa ülkeleri içerisinde yerel yönetim mekanizmasını iyi işleten, yerel demokrasi adına yerel hükümetin son derece etkin ve özgür olduğu; sadece idari ve siyasi boyutta bir yerelleşmeyle sınırlı kalmayıp mali yerelleşmenin etkin bir şekilde tesis edildiği bir ülke izlenimini vermektedir. İsveç'te vergi gelirlerinin %32'sinin yerel hükümetler tarafından finanse edilmesi, yerel hükümetin gelirlerinin %75'ine yakınının vergi gelirlerinden oluşması, yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranının %40'ı bulması İsveç'te yerelleşmenin mali boyutunu ortaya koymaktadır. Gerçekten de İsveç üniter bir yapıda devlet olmasına rağmen Avrupa'da yerel yönetim mekanizmasının mali ayağını en iyi işleten ülkelerden birisi haline gelmiştir.

İsveç'in mali yerelleşme konusundaki bu başarısı tek başına geleneksel yerinden yönetim yapılanması ile açıklanabilir bir durum değildir. İsveç'te vatandaş odaklı bir yerinden yönetim anlayışının oluşturulmasında, devletin her kademesinde hesap verilebilir ve şeffaf bir yapılanmaya gidilmesinin rolü büyüktür. Aynı zamanda ülkedeki demokrasi kültürünün geldiği nokta ve sosyal sermaye bakımından gelişmişlik vatandaş odaklı yönetim anlayışına halkın duyarlılık göstermesi kamusal kaynakların tahsisinde daha doğru tercihler yapılmasına imkan tanımıştır. Özellikle yerel yönetimlerin kendi gelirlerini toplayabilme ve istediği biçimde kullanabilme yetkilerinin yanı sıra güçlü bir mali denetim yapısının varlığı da kamusal hizmetlerin yerelleşmesini güçlendirmiştir.

Kaynakça

- Bulutoğlu, K. (2008), *Kamu Ekonomisine Giriş, Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Yayın No: 68, Özkan Matbaacılık, Ankara.
- Ersöz, H.Y. (2004), *Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)*, Filiz Kitabevi, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Fukuyama, F. (2008), *Devlet İnşası*, Remzi Kitabevi, 4.Basım.Nisan 2008.
- Görmez, K. (1997), *Yerel Demokrasi Ve Türkiye*, Vadi Yayınları: 72, Toplum Dizisi: 32, Konya.
- Keleş, R. (2000), *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Kültür Dizisi, Genişletilmiş 4. Basım, İstanbul, Ağustos-2000.
- Kılıçkap, T.B. (2005), *Vikinglerden Teröre ve Teröristlere İsveç*, IQ Kültür Sanat Yayıncılık: 142, Araştırma İnceleme Dizisi: 105, İstanbul.
- Kovancılar, B., Miynat, M., Bursalıoğlu, S., (2007), *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*, Gazi Kitabevi, Baran Ofset, Ankara.
- Ünüsan, T. (1999), *Dünyada Mahalli İdareler*, T.C.İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 27, Ankara.
- Blöchliger, H, King, D. (2006), “Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy Of Sub Central Governments”, *OECD Economic Studies* No. 43, 2006/2, 156-188.
- Bussemeyer, M.R., (2007), “The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending”, *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Cologne, 3-32.
- Crucq, P. ve Hemminga, H.J. (2007), “Decentralization and Economic Growth per capita in Europe”, *Science Shop of Economics and Business, University of Groningen*, Groningen, [http://www.rug.nl/feb/nieuws/archief/2007/002007ImagesAndPdfs/071127EC178Decentralization.pdf\(15/01/2009\),7-70](http://www.rug.nl/feb/nieuws/archief/2007/002007ImagesAndPdfs/071127EC178Decentralization.pdf(15/01/2009),7-70).
- Çevikbaş, R. (2008), “Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 80, Sayı: 461, 71-95.
- Darby, J., Muscatelli, A., Roy, G.(2003), “Fiscal Decentralisation in Europe : A Review of Recent Experience”, 1-31, http://homepages.strath.ac.uk/~hbs03117/ERSA_DMR.pdf (20.02.2009).
- Fischer, J.(2005), “Swedish Budget Rules: Praise from Brussels, Pressure at Home”, *ECFIN,Economic analysis from the European Commission’s Directorate-General for Economic and Financial Affairs Country Focus*, Volume 2, Issue 4, 1-6 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication1465_en.pdf (27/04/2008).
- Fiva, J.H.(2006), “New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending”, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis vol. 62 no. 2*, Received 10 November 2005; in revised form 13 February 2006; accepted 16 February 2006, 250-280.
- Giray, F. (2005) ,”Küreselleşme Sürecinde Vergi Rekabeti ve Boyutları”, *Akdeniz İİBF Dergisi* (9) 2005, 93-122.
- Güth, W. Levati, M. Vittoria, S., Rupert (2003), “Tax Morale and (De-) Centralization An Experimental Study”, March 2003, 1-26, <ftp://papers.econ.mpg.de/esi/discussionpapers/2003-05.pdf>

- Köse, H.Ö. (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı :52, 3-42.
- Lockwood, B. (2005), “Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective”, *Warwick Economic Research Papers*, No 721, Department of Economic, 1-34.
- Loughlin J. ve Martin, S. (2004) ,“ Local income tax in Sweden: reform and continuity”, *School of European Studies and the Centre for Local & Regional Government Research* Cardiff University, <http://www.local.odpm.gov.uk/finance/balance/bof20.pdf> (26/04/2008).
- Olgun, H. (2007) ,Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glocalazition) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış, *Sosyo-Ekonomi 2007-1*,109-118.
- Sharma, C. K. (2006), Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes, *The Indian Journal of Political Science Vol. LXVII*, No.1, Jan-Mar., 2006, 49-64.
- Sutherland, D., Price R., Joumard, I.(2005), “Fiscal Rules for Sub-central Governments”, *OECD Economics Department Working Papers* No. 465, ECO/WKP(2005)52., 4-76.
- Ulusoy A., Akdemir T. (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik :Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, Sayı: 21, Haziran-2009, ss. 259-287.
- Akdoğan, Y. (2008), “Yerel Siyaset-Kavramlar”, *Yerel Siyaset*, içinde İstanbul : Okutan Yayınları, 1.Baskı.
- Arıkboğa, E. (2007), “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, içinde : Kayför V. Kamu Yönetimi Forumu 18–20 Ekim 2007, Umuttepe-Kocaeli,<http://posta.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/olcek.pdf> (23/04/2008)
- Güner, A. (2005) ,”Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme” içinde Pamukkale : 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma” 23-27 Mayıs 2005 <http://malisesempozyumu.pamukkale.edu.tr/ayseguner.pdf> (24/04/2008).
- Liu, L.C. (2008) ,”The Relationship between Fiscal Decentralization System and Public Governance”, Presented at Accountability and Public Governance International Conference organized by National Taiwan University, Department of Political Science ,2-18, <http://politics.ntu.edu.tw/2-3-2.pdf> (25/12/2008).
- Özmüş, L. (2005), “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, içinde Ankara :TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara, 1-9 http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SU05_175_ek.pdf
- Yücel, F.N. (2007) ,”Maliye Teorisi Bağlamında Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları”, T.C. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2007.
- Adem, İ. (2008), *İsveç Ülke Raporu*, Pazar Araştırma ve İhracatı Geliştirme Merkezi KOSGEB Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, <http://abmankara.org.tr/ulkeler/Isvec%20Ulke%20 Raporu.doc> (22/03/2008).

- Aktan, C.C.,(1998) , *Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme*, 1-5, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-globallesme-bolgeselleme.pdf (24/08/2008).
- Assessment for national capital income tax and assessment for local income tax 1992–2006, individuals, all of Sweden*, http://www.scb.se/templates/tableOrChart___22777.asp (23/04/2008).
- Assessment for national income tax 1992–2006, all of Sweden*, http://www.scb.se/templates/tableOrChart___22783.asp (23/04/2008).
- Ataç, C.A. (2007) ,*Sosyal Demokratların İsveç Modeli'ne Liberal Ayar, Avrupa Araştırmaları Masası*,<http://www.tusam.net/makaleler.asp?id=681&sayfa=19> (22/11/2007).
- Deloitte (2006), *Sweden Snapshot*, http://www.verginet.net/UserFiles/File/Ulkelere_bakis/2007%20Yılı%20Ülkeler/Sweden%20Snapshot.pdf (22/03/2008).
- Ersöz, H.Y.(2008) ,*Sosyal Politika- Refah Devleti- Yerel Yönetimler İlişkisi*, 759-775. <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf> (15/04/2008).
- EUROSTAT (2007) , *Statistical Books, Taxation Trends In The European Union, Data For The EU Member States And Norway*, (1/11/2007). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-07-001/EN/KS-DU-07-001-EN.PDF
- İsveç Bütçeleme Süreci*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.doc> (14/04/2008).
- Local Government in Sweden, 2005, Organizations, Activities and Finance*, <http://www.nordmaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities.pdf> (25/04/2008).
- Miynat, M. (2008), *Küreselleşmeden Yerelleşmeye: ‘Yeni Leviathanizm’*, *Yerel Siyaset*, 70-71, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/14.pdf> (24/01/2009).
- Neyaptı, B. (2003), *Mali Yerelleşmede Gelir ve Harcama*, *Radikal Gazetesi*, 19 Haziran 2003, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=78804> (24/04/2009).
- OECD (2002), TPA (Centre for Tax Policy and Administration, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Report Prepared For The Workshop On "Decentralisation : Trends, Perspective and Issues At The Threshold of EU Enlargement"* To be held in Denmark on October 10-11 2002, Paris September 2002.
- OECD (2007), *Revenue Statistics 1965-2006*, *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*,
- Tanzi, V. (2000), *On Fiscal Fedarilism : Issues to Worry About*, <http://imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>, (15/01/2009).
- Taxes In Sweden*, http://www.skane.com/invest/brochures/Taxes%20in%20Sweden%20r%C3%B6d_GB.pdf (20/11/2007).
- Toker, M. C. *İsveç Yönetim Sistemi*, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/isvec.pdf (20/11/2007).