Estonya'da Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı

Mustafa ÇELEN*
Serdar YILMAZ**

Öz: *Estonya Baltık Denizi'ne kıyısı bulunan küçük bir Doğu Avrupa ülkesidir. Ülkedeki yerel yönetimler 1992 tarihli Estonya Anayasa'nın idari hükümlerine göre yönetilir. 2018 yılında yürürlüğe giren İdari Reform Kanunu ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda yerel kamu hizmeti sunumunda etkinliğin sağlanması amacıyla küçük belediyelerin birleştirilmesi gündeme gelmiştir. Ayrıca idari reformlar ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları da arttırılmıştır. Kanunla Türkiye'deki gibi bir belediye yönetiminin kurulabilmesi için minimum nüfus eşiği (5.000 kişi) kısıtı getirilmiştir. Ancak Türkiye'deki sürecin aksine, Estonya'da yerel yönetimler reformu ağırlıklı olarak gönüllülük esasına göre birleşmeleri temel alan bir yapıya sahiptir. İdari reform sürecinin öncesinde iki düzeyli yerel yönetim birimleri arasında paylaştırılan hizmet sorumluluklarının büyük bir kısmı tek düzeyli belediyelere kaydırılmıştır. 1993 yılında ülkede 255 belediye mevcutken, reform sonrasında 15'i kentsel 64'ü kırsal belediye olmak üzere yerel yönetim sayısı 79'a düşürülmüştür. Günümüzde ülkedeki yerel yönetimlerin nüfus büyüklüğü hem AB (Avrupa Birliği) hem de OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ortalamasının üzerindedir. Estonya yerel yönetim sınıflandırmaları içerisinde idari özerkliği yüksek olan Nordik Sistemi içerisinde yer almaktadır.*

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, mcelen@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5876-2241.

** Dr., Dünya Bankası, Kıdemli Kamu Yönetimi Uzmanı, syilmaz@worldbank.org, ORCID: 0000-0003-4105-709X.

Makale Geliş Tarihi: 24.10.2023
Makale Kabul Tarihi: 26.11.2024

Yerel yönetimlerin hizmet sorumlulukları eğitim, yerel sağlık ve çevre hizmetleri, sosyal ve refah hizmetleri, konut, kamusal kolaylıklar, kamu hizmetleri ile ilgili yerel altyapı inşası, bakım ve onarımı, şehiriçi ulaşım ve yollar, gençlik hizmetleri, kültür ve spor ile sınırlıdır. Yerel kamu hizmetleri içerisinde eğitim hizmetleri (yüksek öğretim hariç) hem istihdam sayısı hem de bütçe büyüklüğü olarak ön plana çıkmaktadır. Ülkedeki kamu istihdamının yarıdan fazlası yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimler hizmet sorumluluklarını yerine getirirken hem iç hem de dış denetime tabidir. Yerel yönetim gelirleri; vergi gelirleri, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, mal ve hizmet satışından elde edilen gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Harcama kalemi içerisinde ise, personel harcamaları, ara mal ve hizmet satın almaları ve yatırım harcamaları ön plana çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Estonya, yerel yönetimler, yönetimler arası mali ilişkiler*

Administrative and Financial Structure of Local Governments in Estonia

Abstract: *Estonia is a small Eastern European country bordering the Baltic Sea. Local governments in the country are governed by the administrative provisions of the Estonian Constitution of 1992. The Administrative Reform Law, that came into force in 2018, aimed at strengthening local governments. In this context, amalgamation of small municipalities was promoted in order to ensure efficiency in local public service delivery. In addition, the reforms aimed at increasing the powers and responsibilities of local governments through administrative reforms. Most of the service responsibilities that were shared between the two-level local government units before the administrative reform process were shifted to the single-level municipalities. While there were 255 municipalities in the country in 1993, after the reform, the number of local governments was reduced to 79, comprising 15 urban and 64 rural municipalities. Today, the population size of local governments in the country is above both the European Union and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) average. In terms of local government classification, Estonia is considered as a part of the Nordic system in which local governments have high administrative autonomy.*

The service responsibilities of local governments are limited to education, local health and environmental services, social and welfare services, housing, public facilities, public services, construction, maintenance and repair of local infrastructure related to public services, urban transport and roads, youth services, culture and sports. Among local public services, education services (excluding higher education) stand out in terms of both the number of employment and the size of its budget. Local governments account for more than half of the public employment in the country. Local governments are subject to both internal and external controls when fulfilling their service responsibilities. Local

government revenues include tax revenues, transfers from the central government, income from the sale of goods and services, and other income. Expenditure items include personnel expenditures, purchases of intermediate goods and services and investment expenditures.

Keywords: *Estonia, local governments, intergovernmental fiscal relations*

Giriş

Estonya Baltık Denizi'nde kıyısı bulunan anakara dışında birçok adaya sahip bir ülkedir. Estonya 45.227 km²'lik alanı ile Kuzey Doğu Avrupa'nın küçük ülkeleri arasında yer almaktadır. Ülkeye dahil 1.500'e yakın ada mevcuttur ve bunlardan Saaremaa ve Hiiumaa en büyük olanlarıdır. Ülke nüfusu yaklaşık 1.365.800 (2023) kişidir. Estonya'da km²'ye yaklaşık 29 kişi düşmektedir. Ülke nüfusunun % 69,2'si şehirlerde, geri kalan kısmı ise, kırsal bölgelerde yaşamaktadır. Ülkedeki nüfus artış hızı binde 1 ile 4 arasında yıllara göre dalgalanma göstermektedir. Estonya'nın başkenti yaklaşık 438.000 (2021) nüfusa sahip Tallinn'dir. Diğer önemli şehirleri; Tartu, Narva, Kohtla-Järve ve Pärnu'dur. Ülke 2004 yılında Avrupa Birliği'ne üye olmuş, 2011 yılında itibaren ise Euro bölgesine kabul edilmiştir. 2022 yılı Gayrisafi Yurtiçi Hâsılası 36 milyar Euro'dur. Ülkenin resmi dili Estonyaca'dır. Etnik olarak ülke nüfusunun % 68'i Estonyalılardan % 22'si Ruslardan oluşturmaktadır (Martin ve Väli, 2023).

Estonya daha önce Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin bir üyesi iken, Doğu Blokunun çökmesinden sonra 1991 yılında bağımsızlığını ilan etmiştir. Ülke 1992 yılında parlamentoda kabul edilen anayasa ile yönetilmektedir. Ülke üniter yapıya sahip çok partili bir cumhuriyettir. Yasama organı tek kabineli 101 üyeli parlamentodur(*Riigikogu*). Parlamento seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. Seçimlerde nispi temsil esası uygulanmakta, partilerin parlamenter sayısı doğrudan halk tarafından belirlenmektedir. Yürütme organı ve devletin en üst makamı, sınırlı yetkilere sahip Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmektedir. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından beş yıllığına seçilmektedir (Martin ve Väli, 2023). Hükümeti ise, güçlü bir Başbakan ve oniki üyeli Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Başbakan cumhurbaşkanı tarafından parlamentoda çoğunluğa sahip parti içerisinden aday gösterilmekte ve parlemento tarafından seçilmektedir. Günümüzde parlamentoda altı parti mevcuttur (Dexia, 2008: 268).

Ülke üç aşamalı bağımsız bir yargı sistemine sahiptir. Birinci aşamayı yerel mahkemeler (*county and city courts*), ikinci aşamayı temyiz mahkemeleri (*circuit courts*), son aşamayı ise, Anayasa Mahkemesi (*Riigikohus*) oluşturmaktadır.

Estonya Anayasası'nda iki tür idari yapılanmaya yüksek düzeyde özerklik tanınmıştır. Bunlardan birincisi yerel yönetimler, ikincisi kültürel özerkliğe sahip etnik (Rus, Fin, Ukraynalı) azınlıklardır. Estonya Anayasının 50. maddesine göre, "Ulusal azınlıklar, kendi kültürlerinin çıkarları doğrultusunda, Ulusal Azınlıkların Kültürel Özerkliği Yasası'nda öngörülen koşullar ve usuller uyarınca, kendi kendini yöneten kuruluşlar kurma hakkına sahiptir".

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler 1992 tarihli Estonya Anayasa'sının 14. bölümünde (154-160'ıncı maddeler arasında) yer almaktadır (www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/530122020003/consolide, 2023). Ayrıca Anayasasının ikinci maddesinde "Bölgelerin idari birimlere ayrılması kanunla düzenlenir" ibaresi bulunmaktadır.

Anayasa'nın 154. maddesine göre; "Tüm yerel sorunlar yasalara göre uygun şekilde, özerk bir biçimde faaliyet gösteren yerel yönetimler tarafından çözüme kavuşturulur ve yönetilir. Kanuna uygun bir şekilde ve/veya karşılıklı olarak anlaşılarak bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere yüklenmesi/gördürülmesi mümkündür. Merkezi yönetim tarafından merkezi yönetimin sorumluluğundaki bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce gördürülmesi/yüklenilmesi durumunda bu hizmetler için yapacağı harcamaların finansmanı, merkezi yönetim bütçesinde karşılanır (Lääne vd., 2021: 122).

Bu çalışmanın amacı; Estonya'nın yerel yönetimlerin idari ve mali yapısını literatür taramasına/derlemeye dayalı olarak incelemektir. Estonya'daki yerel yönetimlerin idari ve mali yapısının incelemeye konu edilmesinin ana nedeni, eski Sovyetler Birliği'nin üyesi bir cumhuriyet olması ve Doğu Bloku'nun karakteristiklerini taşımasına rağmen Berlin duvarının yıkılmasından sonra NATO ve AB gibi Batı kurumlarına hızla adapte olması ve yerel yönetim sistemleri içerisinde en liberal anlayışı temsil eden Nordik Sistem içerisinde yer almasıdır.

Son yıllarda Estonya'da ve diğer Baltık ülkelerinde yerel yönetim idari ve mali yapısında hızlı bir dönüşüm yaşandığı görülmektedir. Makalede Estonya'daki yerel yönetim idari ve mali yapısında yaşanan dönüşüm analiz edilmektedir. Bu makalenin ilk bölümlerinde ülkedeki merkezi ve yerel yönetim yapısı üzerinde durulmaktadır. Yerel yönetim yapısı, reform süreci, hizmet sorumlulukları ve iş birliği mekanizmaları anlatılmaktadır. Daha sonra yerel yönetim mali yapısı; harcama, gelir ve borçlanma başlıkları altında ortaya konmaktadır. Bunu yaparken ağırlıklı olarak mali verilerden yararlanılmakta ve bu verilerin zaman içerisinde değişimi yorumlanmaktadır. Böylelikle ülkenin yerel yönetim yapısı ayrıntılı olarak Türkçe literatüre kazandırılmaya çalışılmaktadır.

Yönetim Yapısı

2018 yılında yürürlüğe giren idari reforma kadar Estonya'daki yönetim yapısı Türkiye'deki il yapılanmasının benzeri idi. Buna göre ülke 15 tane ile (*maakond*) ayrılmış durumdaydı. Yerel yönetimler bu illerin altında var olan merkezi yönetimden özerk birimlerdi. Estonya'nın Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını elde etmesinden sonraki yönetim yapısı bu şekilde idi (Sootla, 2018: 338). İl yönetimleri (*maavalitsus*) İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermekteydi. Estonya'da il yönetimlerine bağlı meclisler veya ara idari kademe olarak bölge yönetimleri yoktu (Trabucco, 2015: 468). İl yönetimleri kendi alanları içerisinde ekonomik ve mekansal (*spatial*) kalkınmayı sağlamak, yerel yönetimlerin gözetimini yapmak, acil durumlarda koordinasyonu üstlenmek, turizm ve dinlenme hizmetlerinin eşgüdümünü gerçekleştirmekle sorumluydular. İl yönetimlerinin finansmanı merkezi bütçeden karşılanmaktaydı.

İl yönetimleri merkezi yönetim tarafından atanan valiler (*maavanem*) ile gerçekleştirilmekteydi. Valiler taşrada merkezi idarenin ve hükümetin temsilcisi konumundaydılar. İl düzeyinde merkezi yönetim politikalarının uygulanmasından sorumluydular. Valiler seçimle değil, atama ile beş yıllık süre için görevlendirilirdi.

2018 yılının başında itibaren uygulanmaya başlanan İdari Reform Kanunu ile bu yapı değişti. İl idareleri ve valilikler ortadan kaldırılarak, bunların gördüğü işlevler merkezi yönetim birimleri/bakanlıklar, belediyeler ve belediye birlikleri arasında paylaştırıldı. Böylelikle yerel yönetimler il (*county*) düzeyindeki

kalkınma ve imar planlamalarında daha fazla yetkiye sahip oldular. Yine de il yönetimlerinin ortadan kaldırılmasıyla bazı işlevsel fonksiyonları yerine getirecek idari yapılardan mahrum kaldığına yönelik görüşler de mevcuttur (Raagmaa, 2018: 412). Buna örnek olarak illerin içerisindeki farklı yerel yönetimlerin sınırlarını aşan mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin koordinasyonu gösterilebilir.

Bu çerçevede Maliye Bakanlığı'na bağlı Bölgesel Yönetim Birimi kuruldu ve il yönetimlerinin bazı görevleri bu birim tarafından yerine getirilmeye başlandı. Bu birim ülke geneline yayılmış yedi alt birim ve her birimde üç dört kişi ile hizmet vermektedir. 2018 öncesi bu görevleri icra eden çalışan sayısı 480 civarındaydı (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023). İl sınırları hala ülkede istatistiki birim göstergesi olarak alınmaktadır (www.fin.ee/en/node/197, 2023).

Tablo 1. Estonya'daki İllerin Alan, Nüfus ve Gelir İstatistikleri (2022)[1]

Sıralama	İl/Bölge	Merkezleri	Alan (km^2)	Nüfus	Nüfus Yoğunluğu	Gelir (Milyon Euro)	Kişi başına Gelir (Euro)
1	Harju	Tallinn	4.327	638.076	147,4	18,3	30.350
2	Hıumaa	Kärdla	1.032	8.474	8,2	0,1	11.990
3	Ida-Vıru	Jõhvi	2.972	133.358	44,9	1,6	12.080
4	Jõgeva	Jõgeva	2.545	27.739	10,9	0,3	9.610
5	Järva	Paide	2.674	30.072	11,2	0,4	12.410
6	Lääne	Haapsalu	1.816	20.688	11,4	0,2	10.420
7	Lääne-Vıru	Rakvere	3.696	59.608	16,1	0,7	11.930
8	Põlva	Põlva	2.165	24.036	11,1	0,2	8.210
9	Pärnu	Pärnu	5.419	87.418	16,1	1,2	13.560
10	Rapla	Rapla	2.765	34.038	12,3	0,4	12.220
11	Saare	Kuressaare	2.938	31.919	10,9	0,5	14.100
12	Tartu	Tartu	2.993	162.390	54,3	3,0	19.300
13	Valga	Valga	1.917	28.114	14,7	0,3	10.190
14	Viljandı	Viljandi	3.422	45.637	13,4	0,7	14.060
15	Võru	Võru	2.305	34.317	14,9	0,4	10.190

Kaynak: https://andmed.stat.ee/en/stat (16.01.2023)

[1] En son 2022 yılı verisine ulaşılabilmiştir.

Yukarıdaki Tablo 1'de Estonya'daki il merkezleri, yüzölçümleri ve gelir yapılarına ilişkin bilgiler verilmektedir. Ülkenin hem alan hem de nüfus olarak en büyük ili Harju'dur. Bu ilin/bölgenin merkezi aynı zamanda ülkenin resmi başkenti de olan Tallin'dir.

Yerel Yönetimler

Estonya Anayasası'nın 155. maddesine göre yerel yönetimler kentsel ve kırsal belediyelerden oluşmaktadır. Aynı maddede kanuni süreçlere ve esaslara uygun olmak şartı ile diğer yerel yönetim şekillerinin de kurulabileceği hükme bağlanmaktadır. 160. maddede ise, yerel yönetimlerin idare ve faaliyetlerinin gözetiminin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasası'nın 158. maddesine göre ise, belediyelerin idari sınırları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu maddeye göre; yerel yönetimlerin sınırları, ilgili yerel yönetim görüşü dikkate alınmadan değiştirilemez (www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/530122020003/consolide, 2023).

Estonya'daki yerel yönetimler tüzel kişilik olarak ilk derece mahkemelere başvurabilir. Ayrıca haklarını ve özerkliklerini koruyabilmek için Anayasa Mahkemesine başvurma imkanları da mevcuttur (Lääne vd., 2021: 126-130).

Anayasadaki yerel yönetimlere yönelik hükümler dışında yerel yönetim yapısını belirleyen dört temel kanuni metinden söz edilebilir. Bunlardan birincisi yerel yönetimlerin birbirleri ve merkezi ilişkilerini, görev ve sorumluluklarını ve organizasyonel yapısını belirleyen Yerel Yönetim Teşkilat Kanunudur. (*Local Government Organisation Act*) İkinci önemli yasa ise Estonya Bölgesi İdari Birimleri Kanunudur. (*Territory of Estonia Administrative Division Act*) Bu kanun ülkenin idari yapısını ve bölümlenmesini idari bölgesel yapının oluşumunu, idari sınırların ve adlarının değiştirilmesi gibi temel konuları düzenlemektedir. Üçüncü temel kanun Yerel Yönetim Meclisi Seçim Kanunudur (*The Local Government Council Election Act*). İsminden de anlaşılacağı gibi yerel yönetim seçimlerine ilişkin esaslar bu kanunla belirlenmektedir. Son olarak Yerel Yönetim Mali Yönetim Kanunu'ndan (*The Local Government Financial Management Act*) söz edilebilir. Bu kanun yerel yönetim bütçelerinin hazırlanması, kabulü, uygulanması ve raporlanmasına ilişkin esasları, mali

disiplinin sağlanmasına yönelik önlemleri ve zor mali durum riskinin ortadan kaldırılmasına yönelik ilkeleri düzenlemektedir (Mäeltsemees, 2016: 86).

Yerel yönetim sınıflandırmaları içerisinde Estonya idari özerkliği yüksek olan Nordik sistem içerisinde gruplandırılabilir. Ülke yerel yönetim faaliyetlerini demokratik bir çerçevede değerlendiren Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı 1994 yılında imzalamıştır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 20).

Yerelleşme yönüyle Estonya kendisi ile benzer kültür, tarih, coğrafya ve idari yapıya sahip diğer Baltık ülkeleri olan Letonya ve Litvanya ile karşılaştırıldığında ikisinin arasında bir konumda bulunmaktadır. Mali yerelleşme endeksi[2] verilerine göre Litvanya 0,29 ile düşük, Letonya 0,52 en yüksek yerelleşme düzeyine sahip ülkelerdir. Estonya'nın yerelleşme endeksi değeri ise, 0,31'dir (Slavinskaite vd., 2022: 266).

Avrupa Birliği Komisyonu'nun yerel özerklik çalışmalarında, Estonya'nın orta-yüksek derecede yerel özerkliğe sahip ülkeler arasında gösterilmektedir. Bu çalışmaya göre Estonya 39 ülke arasında 17. sırada yer almaktadır. Bununla birlikte Estonya'daki yerel yönetim özerklik düzeyi çeşitli alt başlıklarda farklı puanlar alabilmektedir. Siyasi ve örgütsel özerklik puanı AB içerisindeki en yüksek puana (100 puan) karşılık gelmektedir. Mali özerklik (32 puan) ve yerel yönetimlerin dikey etki düzeyi (33 puan) başlıklarında ise, en düşük puanlı ülkeler arasında yer almaktadır (Aktaran Gribanova vd., 2020: 41).

Tarihsel Gelişim

Estonya'daki yerel yönetim geleneği 19. yüzyılın ortalarına kadar uzanmaktadır. Yerel yönetimler ile ilgili ilk düzenleme 1866 tarihli Kırsal Belediye Kanunu'dur. Bu kanun bağımsız Estonya Cumhuriyeti'nin II. Dünya Savaşında Sovyet işgaline uğrayana kadar yürürlükte kalmıştır. Modern anlamda yerel yönetim geleneğinin tekrar canlanması 1980'lerin sonlarında gerçekleşmiştir. İlk özgür

[2] Mali yerelleşme endeksi, yerel yönetimlerin harcama, gelir, borçlanma ve yönetimler arasındaki transferler bağlamında, çeşitli parametrelere bağlı olarak özerkliklerini, yetki ve sorumluluklarını ölçmeyi amaç edinen bir endekstir. Bu endeksin 1'e yaklaşması yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında özerkliğini yüksek olduğunu sıfıra yaklaşması durumunda düşük olduğunu göstermektedir (Bkz. Slavinskaite vd., 2022: 263).

yerel yönetim meclisi seçimleri 1989 yılında yapılmış, Temel Yerel Yönetim Yasası 1 Ocak 1990'da yürürlüğe girmiştir. 1991 yılında Estonya bağımsızlığını kazandığında ülkedeki yerel yönetim sayısı 250'nin üzerindedir (Aas, 2018: 43).

Ülkede yerelleşme Sovyet dönemi sonrasında 1989 tarihli Yerel Yönetim Kanunu ile tekrardan gündeme gelmiştir. 1989-1993 yılları arasında Estonya'da iki düzeyli bir yerel yönetim sistemi mevcuttu. Birinci düzeyi kırsal belediyeler (*vald*) ve şehirler (*linn*) meydana getirirken, 15 il (*maakond*) ve altı büyük şehir (*vabariikliku alluvusega linn*) olan Tallinn, Tartu, Kohtla-Järve, Narva, Pärnu ve Sillamäe ikinci düzeyi oluşturmaktaydı. 1993 yılındaki yapılan reform ile yerel yönetimler tek düzeyli bir yapıya kavuşturulmuş, benzer fonksiyonları icra eden ve hizmet duplikasyonu yaratan iki düzeyli yerel yönetimler ortadan kaldırılmıştır. Estonya'nın bu yönüyle yerel yönetim yapısını şekillendirirken örnek aldığı ve etkilendiği ülke Finlandiya olmuştur (Sootla, 2018: 341). Günümüzde mevcut olan tek düzeyli yerel yönetim sistemi 1994 yılında uygulamaya konulmuştur. Bu tarihten sonra il yönetimi (*maavalitsus*) merkezi hükümetin bir parçası haline gelmiştir (Mäeltsemees, 2016: 81).

1993 yılındaki Yerel Yönetim Organizasyonu Kanunu temelinde şekillendirilen yapılandırılmaya göre ülkede 62 tane kent ve 193 tane kırsal olmak üzere toplam 226 tane belediyenin varlığından söz edilebiliyordu. Bu belediyelerin büyüklükleri kendi aralarında çok değişmekteydi. 1.000 kişiden az nüfusa sahip kent belediyeleri ile karşılaşılabileceği gibi, 20.000 kişiye yaklaşan kırsal belediyelere bile rastlanabilmekteydi. Ülkedeki belediyelerin yaklaşık yarısının nüfusu 2.000'den azdı. En küçük kırsal belediye ise, 60 nüfuslu Ruhnu'du. Küçük nüfuslu belediyelerin fazlalığı, coğrafik yakınlık içerenlerinin birbirleri ile birleştirilmesi konusunda idari çabaları beraberinde getirmiştir (https://www.siseministeerium.ee/, 2014).

Reform Girişimleri

1993 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Teşkilat Kanunu ile Estonya'da 255 yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Yerel yönetim sayısının fazla olmasında az nüfuslu belediyelerin sistem içerisindeki ağırlığı belirleyicidir. Bu yerel yönetim yapısı Estonya'daki kamu yönetimlerinin en önemli sorunlarından biri olduğu ifade edilmektedir. (www.oecd.org, 2023). 2015 yılından sonra ise, yerel yönetim birimlerinin birleştirilip sayılarının azaltılmasını amaç edinen Haziran 2016'da

başlayan Ekim 2017'de tamamlanan ve yasalaşan İdari Reform Kanunu ile yerel yönetim büyüklüklerinde, işlevlerinde, yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler yapılmıştır (Viks, 2018: 21-48). Ülkede yerel yönetim reform öncesinde 183'ü kırsal, 30'u kentsel olmak üzere 213 belediyenin mevcut idi. Günümüzde ülkede 15 tanesi kentsel (*linnad*) 64 tanesi de kırsal (*vallad*) olmak üzere toplam 79 tane belediye bulunmaktadır (Bkz. Tablo 2). 2017 reformundan sonra ise, ülkedeki yerel yönetimlerin hukuksal anlamda görev ve yetkileri birbirleri ile eşitlenmiştir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 17).

Tablo 2. Estonya'da Yerel Yönetim Sayılarının Gelişimi (1993-2023)[3]

Yıllar	Kentsel Belediyeler	Kırsal Belediyeler	Toplam
1993	62	193	255
1996	61	193	254
1999	42	205	247
2002	39	202	241
2005	33	194	227
2009	33	193	226
2013	30	185	215
2016	30	183	213
2017	15	64	79
2023	15	64	79

Kaynak: Lääne vd., 2021: 137

[3] İlgili kaynakta 1993-2017 yılı verisi mevcuttur. Belediye sayısının değişmediğini göstermek için 2023 yılı tarafımızdan tabloya eklenmiştir.

Ülkedeki yerel yönetimler arasındaki ilk birleşmeler 1995 tarihli Estonya Bölgesi İdari Birimler Kanunu ile teşvik edilmeye başlanmıştır. İlk yerel yönetim birleşmesi ise, 1996 yılında Halinga ve Parnu-Jaagupi kırsal belediyeleri arasında gerçekleşmiştir (Kaldmäe, 2018: 362). Gönüllü çabaların sonunda 2002 yılından itibaren Yerel Yönetim Birleşmelerinin Teşvik Edilmesine Dair Kanun ile (*The Promotion of Local Government Merger Act*) gönüllü olarak birleşmeye giden yerel yönetimlere hazine yardımı yapılmaya başlanmıştır. 2016 yılında reformun ilk aşamasında da belediyelerin birleştirilmesi merkezi yönetim tarafından gönüllü olarak tavsiye edilmiştir (Laan vd., 2018: 179-266). Merkezi hükümetin gönüllü olarak birleşmeye giden yerel yönetimlere 2017-2019 yılları arasında verdiği hazine yardımı tutarı 64 milyon Euro'yu aşmaktadır. Bu tutarın yaklaşık 50 milyon Eurosu yerel yönetim yatırımları için, 8,6 milyon Euro'su işten çıkarılan personel tazminatları için, altı milyon Euro'su ise, diğer birleşmeden doğan maliyetleri karşılamak için kullanılmıştır. Birleşme dolayısıyla başkanlığının kaybeden belediye başkanlarına bir yıla kadar maaşları ödenmiştir. Merkezi yönetim insiyatifi ile gerçekleşen birleşmelerde ise, bu tür hazine yardımlarının verilmediği görülmektedir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 18).

2018 reformuna göre bir belediye yönetiminin varolabilmesi/kalabilmesi için minimum nüfus; 5.000 kişi[4], tavsiye edilen büyüklük ise 11.000 kişidir (Aas, 2018: 50). Tablo 3'de görüleceği gibi, bu birleştirmeler ile belediye ortalama nüfusu 1.877'den 7.558'a çıkarılmıştır. Daha sonraki yerleştirmeler ile birlikte ortalama belediye nüfusu 16.836'ya yükselmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin ortalama alan büyüklükleri de iki katından fazla artmıştır (www.oecd.org, 2023). Estonya'nın küçük bir ülke olduğu düşünüldüğünde yerel yönetim reformunun optimal bir belediye alanı, sayısı ve nüfusu yaratmada başarılı oldukları söylenebilir.

[4] Baltık denizindeki küçük ada yerel yönetimleri hariç

Tablo 3. Reform Öncesi ve Sonrasında Belediye Sayısı ve Büyüklüğündeki Değişim[5]

	2017	**2019**
Toplam Yerel Yönetim Sayısı	213	79
5.000 kişiden Daha Az Nüfusa Sahip Yerel Yönetim Sayısı	169	17
5.000-11.000 Arasında Nüfusa Sahip Yerel Yönetim Sayısı	28	36
11.000 Kişiden Fazla Nüfusa Sahip Yerel Yönetim Sayısı	16	26
Yerel Yönetimlerin Ortalama Nüfusu (kişi)	6.349	16.835
Medyan Nüfus (kişi)	1.887	7.558
Yerel Yönetimlerin Ortalama Alan Büyüklüğü (km^2)	204	550
Medyan Alan Büyüklüğü (km^2)	180	512

Kaynak: https://decentralization.gov.ua/en/news/13820 (6.10.2023)

Aşağıdaki Tablo 4'de Estonya, OECD ve AB ülkelerindeki nüfus aralıklarına bağlı olarak belediye sayısı yüzdeleri gösterilmektedir. Estonya'da 2018 reformu sonrasında belediye sayıları azalmış ve belediyelerin % 66'sının nüfusu 5.000-20.000 bandında toplanmıştır. Bu oran gerek OECD gerekse AB ülke ortalamalarının çok üzerindedir.

[5] Reform öncesi ve sonrası değişimi gösterebilmek adına 2017-2019 yılları verileri alınmıştır.

Tablo 4. Estonya, OECD ve AB Ülkelerinde Belediyelerin Nüfus Büyüklüklerine Göre Dağılımı (2021)[6]

Nüfus Aralığı	0-2.000	2.000-4.999	5.000-19.999	20.000 Kişiden Fazla
Estonya	5	18	66	11
38 OECD Ülke Ortalaması	25	13	25	36
27 AB Ülke Ortalaması	29	18	27	26

Kaynak: https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/NUANCIER%202023-3.pdf (08.06.2023)

Belediyelerin birleştirilmesi sürecinde yerel ve merkezi yönetim görev ve sorumlulukları da bazı revizyonlara tabi tutulmuştur. 2017 yılında yapılan reform ile yerel yönetimlerin büyüklük (alan), nüfus, hizmet kapsamı gibi birçok unsur göz önüne alındığında birbirleri ile yakınsadıkları (convergence) ifade edilse bile, gözle görülür farkların olduğu da bir gerçektir. Aşağıdaki Tablo 5'de görülebileceği gibi en büyük ve en küçük nüfuslu belediyeler arasındaki farktan bunu görmek mümkündür. Halen en büyük yüzölçümüne sahip belediyeler kırsaldaki belediyelerdir.[7]

[6] İlgili kaynaklarda en son 2021 yılı verileri mevcuttur.

[7] En büyük kırsal belediye ülkenin en büyük adasının yerel yönetimidir.

Tablo 5. Estonya'da Yerel Yönetimlerin Nüfus ve Alan Büyüklüklerine İlk Üç Belediye (2022)[8]

Sıralama	En Büyük Nüfusa Göre (Kişi)		En Küçük Nüfusa Göre (Kişi)		En Büyük Alana Göre (km^2)	
1	Tallinn	438.930	Ruhnu	159	Saaremaa Kırsal Bel.	2.718
2	Tartu	95.334	Vormsi	400	Alutaguse Kırsal Bel.	1.459
3	Narva	56.459	Kihnu	701	Laane-Nigula Kırsal Bel.	1.449

Kaynak:https://www.fin.ee/en/node/197#:~:text=There%20is%20a%20one%2Dtier,equal%20in%20their%20legal%20status. (26.03.2023)

2017 reformu ile aynı sınırları paylaşan küçük komşu yerel yönetimlerin yaklaşık % 80'i gönüllülük esası ile birleşmiştir (Noorkõiv, 2021). Belediye meclisleri yoluyla yapılan gönüllü birleşmeler ile bu sayı ancak 102'ye inebilmiştir (Küngas, 2018: 295). Merkezi yönetimin kendi insiyatifi ise 26 yerel yönetim biriminin birleştirilmesini sağlamıştır. Genel olarak ülkedeki yerel yönetim reformunun arkasındaki saikler incelendiğinde negatif yönlü demografik trendler ve artan şehirleşmenin etkili olduğu söylenebilir (Noorkõiv, 2018: 299-333). Yerel yönetim reformunu ülkedeki merkezi yönetim reformunu da içeren genel kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak algılamak daha doğru olacaktır. Ancak böyle ele alındığında yerel yönetim reformunun içeriği, süreci, sonuçları ve başarı düzeyi daha iyi anlaşılabilir (Taro, 2018: 641-662).

Yerel Yönetim Meclisleri

Ülke Anayasası'nın 156. maddesi ve Belediye Meclisleri Seçim Kanunu'na göre, yerel yönetimin tüzel kişiliği yerel yönetim meclisleri (*volikogu*) tarafından temsil edilmektedir. Meclis üyeleri dört yıllığına doğrudan, gizli oyla nispi çoğunluk esasına göre seçilmektedir. Seçimlerde partilerin birbirleri ile koalisyon

[8] İlgili kaynaklarda en son 2022 yılı verileri mevcuttur.

kurmalarına izin verilmektedir. Belediye meclisi seçimlerinde, belediye sınırları içerisinde sürekli ikamet eden (en az üç yıl) onaltı yaşını doldurmuş, kanunda belirtilen koşulları taşıyanlar oy kullanma hakkına sahiptir (Lääne vd., 2021: 140-141). 2005 yılından günümüze Estonya'da yerel seçimler online oylama şeklinde yapılabilmektedir.[9]

Belediye meclislerine seçilebilmenin şartları ise, 18 yaşında gün almış olmak, Estonya veya AB vatandaşı olmak ve seçileceği yerel yönetim sınırları içerisinde sürekli olarak ikamet etmektir. Yerel meclis üyesi sayıları bölgedeki yerleşik kişi sayısına göre belirlenmektedir. En az meclis üyesi sayısı yedi (Ruhnu) en fazla üye sayısı 79 (Tallinn)'dir. Ülkede 31 belediye; 7 ile 20 arasında meclis üyesine, 43 belediye; 21 ile 30 arasında meclis üyesine, beş belediye ise, 31 ile 79 belediye meclis üyesine sahip bulunmaktadır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 24).

Estonya'da her yerel yönetim bir belediye meclisine sahiptir. İster kent isterse kır olsun her belediye meclisi yetki süresi içerisinde geçerli olacak şekilde kendi içinden belediye encümenini/yönetim kurulunu (*valitsus*) ve meclis başkanını (*volikogu esimees*) belirlemektedir (www.sklinternational.org, 2023: 13).

Belediye başkanı (*linnapea, vallavanem*) yerel yönetim organının başıdır (Lääne vd., 2021: 140-141). Belediye başkanları dört yıllığına atanırlar. Belediye başkanı ve belediye meclisi başkanı aynı kişi olabileceği gibi farklı kişilerden de teşekkül edebilir. Meclisin çalışmaları başkan tarafından yönetilir. Belediye meclisi oy çokluğuna dayalı olarak, meclis başkanını gizli oyla seçer. Başkan, meclisin çalışmalarını düzenler, meclisi temsil eder ve kanun veya belediye tüzüğüyle verilen diğer görevleri yerine getirir. Bazı durumlarda, başkan pozisyonu tam zamanlı ve maaşlı olabilir (özellikle büyük yerel yönetimlerde), ancak başkan aynı zamanda yerel yönetim dışındaki asıl görevine ek olarak meclisin işlerini de yönetebilir (Noorkõiv, 2021).

Belediye encümeni üyeleri belediye başkanı tarafından atanıp, belediye meclisi tarafından onanırlar (Mäeltsemees, 2000: 74-77). Belediye meclisleri

[9] Online yerel yönetim seçimlerine katılım oranları artarak devam etmektedir (2005 % 1,9; 2009 % 15,8; 2013 %21,2; 2017 % 31,7) (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 32).

genelde ayda bir defa toplanmaktadır. Meclis toplantıları kamuya açıktır, çoğunlukla da yerel iletişim kanallarından ve sosyal medyadan yayınlanmaktadır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 23).

Belediye meclislerinin temel görevleri; yerel politikaların geliştirilmesi, yerel düzeyde yasama organı olarak yasama faaliyetlerin yürütülmesi, stratejik amaçlar ortaya konulması ve kararlar alınmasıdır. Bu çerçevede belediye meclisleri genel uygulama mevzuatı olarak yönetmelik (*määrus*) ve özel uygulama mevzuatı olarak yönerge (*otsus*) kabul etme çıkarma yetkilerine sahiptir. Meclis kararları ilgili yerel yönetim biriminin idari sınırları içerisinde geçerlidir. Meclis, tüzükte belirlendiği şekilde hem daimî hem de geçici komiteler (*alaline/ajutine komisjon*) oluşturabilir. Kanun, en az üç meclis üyesinden oluşan bir revizyon komitesinin (*revisjonikomisjon*) kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Meclisin tüm daimî komitelerinin başkanları ve revizyon komitesinin tüm üyeleri meclis üyeleri arasından seçilmelidir; diğer meclis üyeleri de komitelerin olağan üyeleri olarak sürece dahil edilebilir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 25).

Belediye meclislerin yasama haricindeki diğer görevleri ise şu başlıklar halinde özetlenebilir (Martin ve Väli, 2023):

- Belediye bütçesinin hazırlanması, onaylanması ve kalemler arasındaki dağılıma karar verilmesi
- Yerel vergileme, borçlanma ve yerel yönetim mülkleri ile ilgili kararların verilmesi,
- Yerel yönetim birleşmeleri, sınır değişiklikleri ve ortak yerel yönetim hizmet üretim kurumları/birimleri ile ilgili kararların verilmesi
- Kent veya kırsal belediyelerin tüzüğünü, kalkınma planını ve kapsamlı arazi kullanım planını kabul edilmesi
- Belediye başkan ve yönetim kurulu üyelerinin seçilmesi ve görevden alınması

Belediye encümenleri belediyelerin yürütme organlarıdır. Encümen üyeleri belediye başkanının teklifi üzerine göreve atanmaktadır. Encümen,

belediye çalışanlarını veya siyasi olarak atanan kişileri içerebilir. Encümen üyeleri, belediye meclisine rapor vermek zorunda oldukları için aynı zamanda belediye meclis üyesi olamazlar. Meclisin encümen üyelerini onaylamama hakkı vardır ancak üyelikte değişiklik yapamaz. Encümen yerel yönetimdeki gündelik işlerin ve görevlerin yürütülmesinden sorumludur. Ayrıca belediye başkanı tarafından belediye idaresinin ve yapısal birimlerinin kendi sorumluluk alanlarına giren işlerini düzenler ve belediye başkanının vereceği diğer görevleri yerine getirir. Estonya Yerel Yönetim Teşkilat Yasası hem belediye meclisini hem de encümeni yerel yönetim organları olarak şart koşmaktadır. Belediye encümeni bütçenin hazırlanması sürecinde kritik bir öneme haizdir. Kent ve kır belediyesi encümeni bir sonraki yılın bütçe taslağını mali yılın başlangıcından en geç bir ay önce hazırlayarak meclise sunar. Bütçenin 1 Ocak tarihine kadar kabul edilmemesi halinde, kurul, sona eren yıl için öngörülen harcamanın on ikide biri tutarında harcama yapabilir. Bütçenin mali yılın başlangıcından itibaren üç ay içinde kabul edilmesi gerekmektedir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 26).

Estonya'da tek düzeyli yerel yönetim yapısı olmasına rağmen, Yerel Yönetim Teşkilat Kanunu'na göre, hem kent hem de kır belediyeleri altında sınırlı özerkliğe sahip alt belediyelerin (il/ilçe belediyeleri gibi) kurulma imkânları mevcuttur. Özellikle büyükşehirlerde bu tür alt belediyelere (*linnaosa*) rastlanabilmektedir. Kırsal belediyelerinde sayısı az olsa bile alt belediyeleri (*osavald*) mevcuttur. Örneğin başkent Tallinn'in daha etkin bir yerel yönetim sağlayabilmek amacıyla sekiz alt kent belediyesine[10] ayrıldığı görülmektedir. Bu alt belediyelerin üst belediyesine bağlı yerel meclisleri bulunmaktadır. Ülkede alt belediyeleri ile birlikte iki büyük kent bölge belediyesi mevcuttur. Bunlardan birincisi 437.817 nüfuslu başkent Tallinn ve bir üniversite şehri olan 95.190 nüfuslu Tartu'dur[11](www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023).

Kırsal yerel yönetimlerin çoğunda bir köy muhtarı seçilir ve yerel yönetim başkanlarının yerel ortağı olarak görev yaparlar. Köy muhtarlarının seçilip seçilmeyeceği ve nasıl seçileceği yerel meclisin insiyatifine bırakılmıştır.

[10] Haabersti, Kesklinn, Kristiine, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirita ve Põhja-Tallinn

[11] Tartu belediyesi katılımcı bütçe uygulamasının yapıldığı ve harcamaların % 1'inin yerleşiklerin oyları ile belirlendiği alanlarda kullanıldığı ilk belediye konumundadır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 32).

Kanun, köy muhtarının seçilmesi ve faaliyetlere ilişkin bir yasanın onaylanması olanağını öngörmekte ve muhtarlara meclis toplantılarına katılma ve söz hakkı vermektedir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 27).

Belediyelerin Hizmet Sorumlulukları

Estonya'da yerel yönetimlerin hizmet sorumlulukları; başta anayasa olmak üzere, 1993 tarihli Yerel Yönetimler Teşkilat Kanunu ve diğer birçok özel kanunda (Sosyal Refah Kanunu, Estonya Cumhuriyeti Eğitim Kanunu, İlk ve Orta Öğretim Kanunu v.b.) düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin hem bütçesel hem de personel yönüyle en önemli hizmet sorumluluğu eğitim (okul öncesi, ilk ve orta) alanında toplanmaktadır. Eğitim hizmetinin üretilmesi çeşitli kanunlar ile belediyelere zorunlu bir görev olarak verilmektedir (Lääne vd., 2019: 46). Tablo 6'da görüldüğü üzere yerel yönetimlerin hizmet sorumlulukları eğitim, yerel sağlık ve çevre hizmetleri, sosyal ve refah hizmetleri, konut, kamusal kolaylıklar[12] (su, kanalizasyon, katı atık v.b.), kamu hizmetleri ile ilgili yerel altyapı inşası, bakım ve onarımı, şehiriçi ulaşım ve yollar, gençlik hizmetleri, kültür ve spor faaliyetleri ile sınırlıdır. 2018'de yürürlüğe giren İdari Reform Kanunu ile il yönetimlerinin hizmet sorumluluklarının bir kısmının yerel yönetimlere kaydırılması söz konusu olsa bile genel çerçevede büyük değişiklikler olmamıştır (https://minuomavalitsus.ee/en, 2023).

Sosyal hizmetler ise esas olarak hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından paylaşılan bir işlevdir. Merkezi yönetim bütçesinden ödenen ödemeler; emekli maaşları, çocuk veya aile yardımları, engellilere yönelik finanse edilen sosyal bakım ve işsizlik yardımlarıdır. Yerel yönetimler ise, yaşlılara, engellilere ve yoksullara sosyal yardımlar sağlamaktadır. Son yıllarda yerel yönetimler sosyal hizmetler alanındaki faaliyetlerini genişletmişlerdir ve yerel yönetim birimleri ailelere ve çocuklara ek yardımlar sağlamaktadır (Mäeltsemees, 2016: 91).

[12] Public Utulities-Faydasının bölünebilme ve tüketimden mahrum edilebilme özelliklerine sahip olmasına rağmen kamusal fayda sağlayan, su, kanalizasyon, katı atık, elektrik, gas ve ısınma v.b. hizmetleri tanımlamak için kullanılır. (Bkz. https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-utility)

Tablo 6. Estonya'da Yerel ve Merkezi Yönetim Arasındaki Görev Paylaşımı

Hizmet Türü	**Hizmeti Sunan Kurum**	
	Merkezi İdare	**Yerel İdare**
GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ		
Güvenlik, Savunma, Adalet	√	
İtfaiye, Nüfus Kayıt Sistemi		√
EĞİTİM HİZMETLERİ		
Okul Öncesi ve İlk Öğretim		√
Orta Öğretim	√	√
Mesleki ve Teknik Eğitim, Yetişkin Eğitimi, Yüksek Öğretim	√	
SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ		
Kreş ve Yaşlı Bakım, Aile Yardım Hizmetleri		√
Engellilere Sunulan Hizmetler	√	√
Sosyal Konut		√
Sosyal Güvenlik	√	
KAMU SAĞLIĞI HİZMETLERİ		
Birinci Basamak Sağlık Hizmetleri	√	√
Araştırma ve Eğitim Hastaneleri	√	
Koruyucu Sağlık Hizmetleri		√

KONUT, İMAR ve ULAŞIM HİZMETLERİ		
Şehirlerarası Yollar	√	
İmar Planlaması, Yapı Ruhsatlandırılması ve Şehiriçi Yollar		√
Limanlar, Havaalanları, Demiryolu	√	√
ÇEVRE VE KAMU SAĞLIĞI HİZMETLERİ		
Sıvı ve Katı Atık Toplama ve Yönetimi, Sokak ve Cadde Temizliği		√
Mezbahalar, Mezarlıklar ve Krematoryum		√
Çevre Koruma, Afet ve Acil Durum Yönetimi	√	√
KÜLTÜR, EĞLENCE VE SPOR HİZMETLERİ		
Tiyatro, Müze, Kütüphane ve Konserler		√
Spor, Eğlence, Park ve Gençlere Yönelik Hizmetler		√
KAMU HİZMET PROGRAMLARI		
Su, Elektrik ve Gaz Hizmetleri, Bölgesel Isıtma		√
EKONOMİK HİZMETLER		
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık, Ticaret, Sanayi, Dış İlişkiler, Mali Teşvik	√	

Kaynak: http://www.oecd.org/dataoecd/47/43/34277035.pps (06.06.2023) ve https://www.sng-wofi.org/country-profiles/,

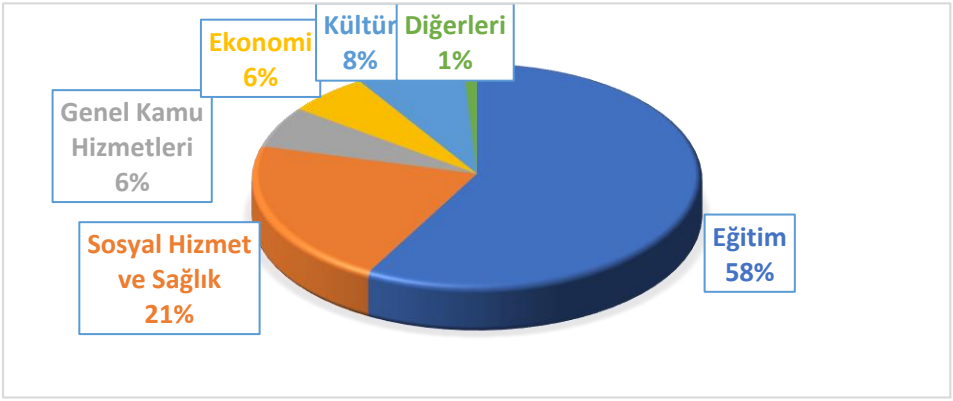
(16.10.2023)

Estonya'da belediyeler hizmet üretmek için şirket kurabildikleri gibi kurulmuş şirketlere ortak olabilmekte veya diğer yerel yönetimler ile birlikte ortak şirket/birliktelik meydana getirebilmektedir. Ayrıca vakıf veya kâr amacı gütmeyen organizasyon veya dernek de kurabilmektedir (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023).

Yerel Yönetimlerin İstihdam ve Denetimi

Estonya'da 1995 tarihli Kamu Hizmetleri Kanunu'na göre yerel yönetimlerde istihdam edilen kişiler devlet memuru sayılırlar ve bu kişilere merkezi yönetim tarafından da görevlendirme yapılabilir (www.aer.eu, 2023). 2018 yılı verilerine göre bu ülkedeki toplam kamu çalışanı sayısı 116.180 kişidir. Yerel yönetimlerde görevli çalışan sayısı ise yaklaşık 61.820 kişidir. Buna göre toplam kamu istihdamı göz önüne alındığında yerel yönetimlerde çalışan kişi sayısı toplam kamu istihdamının yaklaşık % 53'ünü oluşturmaktadır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 4).

Şekil 1. Yerel Yönetim Kamu İstihdamının Dağılımı (2022)[13]



Kaynak: www.fin.ee/en/node/197, 2023: 6 (26.07.2023)

[13] İlgili kaynaklarda en son 2022 yılı verileri mevcuttur.

Şekil 1'de görüldüğü gibi yerel yönetim istihdamında eğitim hizmetleri (öğretmen ve yardımcı personel), sosyal hizmetler ve sağlık hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Toplam yerel yönetim istihdamının % 58'i (35.817 kişi) eğitim alanında % 21'i, (13.233 kişi) sosyal hizmetler ve sağlık alanında yapılmaktadır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 8).

Estonya'da yerel yönetim özerkliği konusunda ciddi mesafeler alınsa bile belli konularda merkezi hükümetin gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktadır. Bunların başında Adalet Bakanlığı tarafından yapılan yerel yönetimlerin idari işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi gelmektedir. Bakanlık, ayrıca yerel yönetim mevzuatının anayasa ve kanunlara uygunluğunun denetimini yürütmektedir. Bunların yanında Şehircilik ve İmar Bakanlığı tarafından yapılan sektörel ve mekânsal planlamaların uygunluğuna yönelik denetim yetkilerinden de söz edilebilir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 22).

Belediyeler mali yönden hem iç, hem de dış denetime tabidir. Her belediye meclisi iç denetim fonksiyonlarını icra etmek üzere komisyon kurmak ile yükümlüdür. Küçük belediyelerde iç denetimin etkinliği konusu tartışmaya açıktır (https://www.elvl.ee/uldinfo, 2023). Çünkü bu belediyelerin ilgili komisyonu kurabilmeleri ve uzman personel istihdam edebilmeleri pek mümkün gözükmemektedir.

Dış denetim ise, Estonya Sayıştay'ı (Ulusal Denetim Ofisi) tarafından yapılan mali uygunluk denetimleridir. Anayasa'nın 133 (3) maddesi uyarınca Sayıştay, yerel yönetimlerin elinde bulunan kamu mallarının kullanımını ve tasarrufunu denetlemektedir (Lääne vd., 2021: 151). Bu denetimlerde devlet bütçesinden yapılan özel ödeneklerin, hibelerin ve kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için tahsis edilen paraların kullanımı ve işlevlerin yerine getirilmesinin hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır.

Yerel Yönetim İşbirlikleri

Belediyelerin birbirleri ile gerçekleştirecekleri işbirlikleri Estonya Anayasası'nın 159. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; yerel yönetimler birlik şeklinde örgütlenme ve ortak kurumlar kurma hakkına sahiptir. Bunun dışında merkezi yönetimin idari birimleri düzeyinde bölge/mekan planlama ve ulaşım/kalkınma planlaması konusunda yerel yönetimlerin işbirliği yapması

zorunludur. Bu zorunluluktan kurulan 15 yerel yönetim birliğinden söz edilebilir. Buna ek olarak gönüllülük esasına göre kurulmuş olan 13 yerel yönetim birliği mevcuttur. Ayrıca 11 merkezi ulaşım hizmeti birliği de söz konusudur. Bu yerel yönetim birliklerinin doğrudan seçilmiş bir idari birimi yoktur. İşbirliğine giren yerel yönetimler kendi meclislerinden temsilcileri birlik idari birimlerine temsilci olarak atarlar. Yerel yönetim birlikleri ülke düzeyindeki bölgesel planlamalara ve kamu ulaşım sistemlerinin yönetimine katılmak durumundadırlar. 2018 yılında il yönetimlerinin ortadan kaldırılması ile birlikte yerel yönetim birliklerinin il yönetimlerini üstlendiği koordinasyon işlevini ikame etmesi amaçlanmıştır. Bu beklentinin tam olarak gerçekleştiğini söylemek mümkün gözükmemektedir (Suur, 2018: 523-571).

Yerel hizmet üretiminde ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla gönüllü işbirliğine gitme eğilimleri gözlenebilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin kendi arasında rekabet edebilirliğini arttırmak güdüsüyle bölgesel kalkınma imkanlarından da yararlanılması amaçlanmaktadır. Bu çabalar il içerisindeki hem kent hem de kırsal belediyelerin bir araya gelmesi şeklinde olabileceği gibi, ulusal düzeyde yerel yönetim birlikleri kurulması biçiminde de gerçekleştirilebilmektedir. Belediye birliklerinin özellikle su, katı atık yönetimi, eğitim, ulaşım ve sosyal hizmetler gibi alanlarda ortak faaliyet yürüttükleri gözlenmektedir. Bu birliklerin harcamaları gönüllülük esasına göre üye belediyeler tarafından kendi bütçelerinden yapılan transferler ile karşılanmaktadır (https://www.fin.ee/en/administrative-territorial-reform, 2023)

Yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasındaki işbirliği Yerel Yönetim Teşkilat Kanununun 65. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kırsal ve kentsel belediyeler ve bunların oluşturduğu birlikler kendileri ile ilgili konularda kanun tasarısı hazırlayıp merkezi hükümete sunabilirler, hazırlanan metne katkı yapıp değişiklik önergesi verebilirler. Bakanlıklar ve hükümet tarafından sadece kanunlar değil tebliğ ve diğer alt hukuki metinler taslakları da hazırlanırken ulusal yerel yönetim birliğine sunulup uygunluk alması istenmektedir. Ayrıca etki analizleri yapılırken de karşılıklı işbirliği yapmaları öngörülmektedir. Kalkınma ve şehirleşme planlaması yapılırken yerel yönetim birimlerinden düzenli ve formel bir biçimde danışmanlık hizmetinin alınması gerekmektedir. Devlet Bütçe Kanununa (*State Budget Act*) göre yerel yönetim birliği temsilcileri, merkezi yönetim temsilcileri ile birlikte belediyelere

yapılacak gelir transferi, hazine yardımları ve denkleştirme fonlarının miktarı ve bunların bölüşümünü konularında müzakere ederler. Bu müzakereler sonucunda ortak bir noktada buluşmaya çalışırlar.

2018 yılında illerin (*maavalitsus*) bir idari birim olarak ortadan kalkmasından sonra bu ilin içerisindeki belediyelerin bazı işlevleri beraberce yerine getirme durumu ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede il içerisindeki belediyelerin bölgesel kalkınma stratejileri ortaklaşa hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Ayrıca güvenlik işlevlerinin koordinasyonu, sağlık, kültür faaliyetlerinin düzenlenmesi de yerel yönetimlerin ortak işlevleridir. Bu ortak işlevlerin yerel yönetim birlikleri tarafından yerine getirilmesi de söz konusudur. Yerel yönetimlerin 2018'den bu yana ortak işlevlerinden biri, bu amaçla oluşturulan bölgesel ulaşım merkezleri aracılığıyla toplu taşımanın (otobüs ve feribot trafiğinin) Ulusal Karayolu İdaresi ile işbirliği içinde organize edilmesi olmuştur. Bir istisna olarak, ilçe topraklarının tamamını veya çoğunu kapsayan Saaremaa ve Hiiumaa kırsal belediyelerindeki yerel toplu taşıma, bizzat yerel yönetimler tarafından organize edilmektedir (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 31).

Estonya'da yerel yönetim hizmetlerinin yönetilmesine yönelik belediyeler arası işbirliği imkanları, Kuzey Avrupa'da (Finlandiya, İsveç, Danimarka, Norveç) uygulanan işbirliği modelleriyle aşağı yukarı örtüşmektedir. Bu bağlamda İskandinav işbirliği modellerinin ortak özelliği temel yerel yönetim işlevlerinin ilgili belediyeler tarafından yerine getirilmesi, diğer hizmet alanlarında işbirliği modellerinin uygulanmasıdır (Mäeltsemees vd., 2013: 91).

Yerel yönetim birliklerinin kurulması ve işbirliği alanları Yerel Yönetim Birlikleri Kanunu (*Local Government Associations Act*) ile düzenlenmektedir. 1920 yılında kurulmuş[14] ulusal düzeydeki yerel yönetimlerin ortak çıkarları için kurulmuş birlik Estonya Şehirleri ve Belediyeleri Birliğidir (*The Association of Estonian Cities and Municipalities*) (Lääne vd., 2021: 124). Bu tür birliklerin temel işlevleri işbirliği, bölgenin kültürel geleneklerinin korunması ve tanıtılması, üyelerinin temsil edilmesi ve ortak çıkarlarının korunması yoluyla dengeli ve sürdürülebilir kalkınmasına katkıda bulunmaktır. Birliklerin rolleri ve

[14] 1990'larda tekrar kurularak canlandırılmıştır (www.fin.ee/en/node/197, 2023: 38).

görevleri, yerel yönetimlerin sayısına ve aralarındaki yerel anlaşmalara bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir. Yerel yönetim birliklerinin yanı sıra, yerel yönetimler ortak şirketler veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlar kurarak işbirliği yapabilirler. Estonya'daki belediye birlikleri Merkezi ve Doğu Avrupa, Baltık ülkeleri ve Kuzey Avrupa ülkelerinde birçok yerel yönetim birliklerine de üyedirler.[15]

Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Estonya Anayasası'nın 157. maddesine göre; yerel yönetimler hazırlanması ve kapsamı kanun ile belirlenmiş bağımsız bütçelere sahiptirler. Yerel yönetimlerin esasları kanunla belirlenmiş vergi yükleme, toplama ve yükümlülük meydana getirme hakları vardır.

Ülkedeki yerel yönetimlerin mali yapısının belirlenmesindeki ilk hukuki metin 1993 tarihli Kırsal ve Kentsel Belediye Bütçe Kanunu idi. İlgili kanun 2010 yılında Yerel Yönetim Mali Yönetim Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar uygulanmıştır. Bu kanunlar ile belediye bütçelerinin hazırlanma ve uygulanma süreçleri ortaya konmaktadır.

Aşağıdaki Tablo 7'de 2015-2023 yılları arasındaki Estonya'daki merkezi ve yerel yönetim harcamalarının, gelirlerinin ve bütçe dengesinin gelişimi gösterilmiştir.

[15] Örneğin; Committee of the Regions of the European Union, The Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), Council of European Municipalities and Regions (CEMR), United Cities and Local Governments (UCLG), Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) ve Baltic Sea States Sub-Regional Co-operation (BSSSC).

Tablo 7. Estonya'da Merkezi ve Yerel Yönetim Harcamalarının, Gelirlerinin ve Bütçe Dengesinin Gelişimi

(2015-2023)[16] (Milyon Euro, GSYH Oranı)

(Milyon Euro)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Toplam Kamu Harcamaları	8.155	8.568	9.351	10.184	10.938	12.308	13.056	14.324	16.406
Toplam Kamu Gelirleri	8.178	8.479	9.238	10.041	10.971	10.818	12.290	13.975	15.127
Toplam Kamu Vergi Gelirler	6.883	7.303	7.839	8.550	9.313	9.170	10.564	11.869	12.856
Toplam Kamu Kesimi Açıkları	23	-90	-113	-143	34	-1.490	-767	-349	-1.279
Toplam Kamu Yatırımları	1.075	1.015	1.365	1.381	1.379	1.602	1.764	2.053	2.522
Toplam Kamu Harcamaları /GSYH	39,5	39,4	39,2	39,3	39,1	44,9	41,9	39,8	43,5
Toplam Kamu Gelirleri/GSYH	39,6	39	38,8	38,7	39,3	39,4	39,4	38,8	40,1
Toplam Kamu Vergi Gelirler/GSYH	33,4	33,6	32,9	33	33,3	33,4	33,9	33	34,1
Toplam Kamu Kesimi Açık/GSYH	0,1	-0,4	-0,5	-0,6	0,1	-5,4	-2,5	-1	-3,4
Toplam Kamu Yatırımları/GSYH	5,2	4,7	5,7	5,3	4,9	5,8	5,7	5,7	6,7

[16] Bu yıllardaki verilere ulaşabildiğinden yıl aralığı 2015-2023 alınmıştır.

Yerel Yönetim Harcamaları	1.915	1.981	2.269	2.465	2.785	2.868	3.179	3.478	3.938
Yerel Yönetim Gelirleri	1.966	2.008	2.210	2.520	2.760	2.877	3.073	3.373	3.768
Yerel Yönetim Vergi Gelirleri	73	75	79	77	78	77	80	83	84
Yerel Yönetim Açıkları	51	27	-59	54	-25	9	-106	-105	-170
Yerel Yönetim Yatırımları	263	240	397	381	499	530	636	574	603
Yerel Yönetim Harcamaları/GSYH	9,3	9,1	9,5	9,5	10	10,5	10,2	9,7	10,5
Yerel Yönetim Gelirleri/GSYH	9,5	9,2	9,3	9,7	9,9	10,5	9,9	9,4	10
Yerel Yönetim Vergi Gelirleri/GSYH	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Yerel Yönetim Açıkları/GSYH	0,2	0,1	-0,2	0,2	-0,1	0	-0,3	-0,3	-0,5
Yerel Yönetim Yatırımları/GSYH	1,3	1,1	1,7	1,5	1,8	1,9	2	1,6	1,6
Yerel Harcamalar /Kamu Harcamalar	23,5	23,1	24,3	24,2	25,5	23,3	24,3	24,3	24,0
Yerel Gelirler/Kamu Gelirleri	24,0	23,7	23,9	25,1	25,2	26,6	25,0	24,1	24,9
Yerel Vergi Gelirler/Kamu Vergi Gel.	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7

Yerel Bütçe Açıklar/Kamu Açıkları	221,7	-30,0	52,2	-37,8	-73,5	-0,6	13,8	30,1	13,3
Yerel Yatırımlar/Kamu Yatırımları	24,5	23,6	29,1	27,6	36,2	33,1	36,1	28,0	23,9

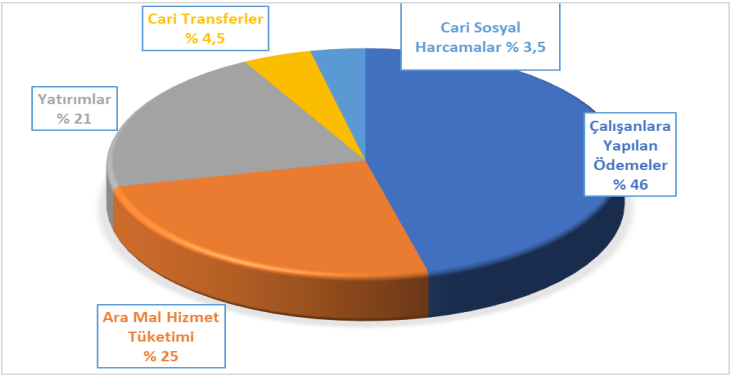
Kaynak: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database, (29.04.2024)

Bu tablodaki verilere göre 2023 yılında Estonya'daki toplam kamu harcaması tutarının yaklaşık 16.406 milyon Euro olduğu görülmektedir. Bu tutar ülkedeki GSYH'nın % 43,5'ine karşılık gelmektedir. Aynı dönemde yerel yönetim harcamalarının GSYH'ya oranı ise, % 10,5 düzeyindedir. Bu çerçevede bakıldığında ülkedeki yerel yönetim harcamaları toplam kamu harcamalarının yaklaşık dörtte birine tekabül etmektedir. Kamu gelirlerine baktığımızda ise, toplam kamu gelirlerinin 15.127 milyon Eurodur ve bunun GSYH'nın % 40,1'ine karşılık geldiği görülmektedir. Aynı dönemde yerel yönetim harcamalarının GSYH'ya oranı ise, % 10 düzeyindedir. Harcamalar ile benzer bir şekilde ülkedeki yerel yönetim gelirleri toplam kamu gelirlerinin dörtte biri seviyesindedir. Kamu yatırımları açısından bakıldığında tablo değişmektedir. 2023 yılında Estonya'daki toplam kamu yatırımları 2.522 milyon Eurodur. Bu da GSYH'nın % 6,7'sine, toplam kamu harcamalarının % 15,3'üne tekabül etmektedir. Aynı yıldaki yerel kamu harcamalarının tutarı ise, 603 milyon Euro'dur. Bu da GSYH'nın % 1,6'sına, toplam yerel harcamaların % 15,3'sine, toplam kamu yatırımlarının ise, % 23,9'una karşılık gelmektedir. Buradan da görülebileceği gibi yerel yönetim yatırımları toplam kamu yatırımlarının yaklaşık dörtte biri civarında bir ağırlığa sahiptir. Bütçe açıkları yönüyle verilere baktığımızda ise, yerel yönetim bütçe açıklarının toplam kamu bütçe açıklarına nazaran çok düşük (yaklaşık yedibuçukta biri) olduğu gözlenmektedir. Estonya'da 2023 yılında toplam kamu bütçe açığı 1.279 milyon Eurodur. Bunun GSYH'ya oranı ise, % 3,4'dür. Buna karşılık yerel yönetim bütçe açığı sadece 170 milyon Euro düzeyindedir. Bunun GSYH'ya oranı ise binde beş gibi düşük bir değere karşılılık gelmektedir.

Yerel Yönetim Harcamaları

Bu bölümde Estonya'daki yerel yönetim harcamaları hem ekonomik hem de fonksiyonel sınıflandırmaya göre incelenecektir. Ülkedeki yerel yönetim harcamaları GSYH'nın % 10'una yakın bir değer almaktadır. Aşağıdaki Şekil 2'de ekonomik ayrıma göre Estonya'daki yerel yönetim harcamaları gösterilmiştir.

Şekil 2. Ekonomik Ayrımlara Göre Estonya'da Yerel Yönetim Harcamaları (2021)[17]



Kaynak: https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/NUANCIER%202023-3.pdf (08.06.2023)

Ekonomik ayrıma göre baktığımızda belediye harcamalarının yaklaşık yarısını (% 46,1) personel harcamaları ve bunlar ile ilgili sosyal güvenlik kesintileri meydana gelmektedir. Bunu % 25,2 ara malı ve hizmet satın almaları, 4,4' ünü cari transferler ve % 3,5'ini ise cari sosyal transferler oluşturmaktadır. Böyle bakıldığında yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 80'nini cari harcamaların meydana getirdiği söylenebilir.

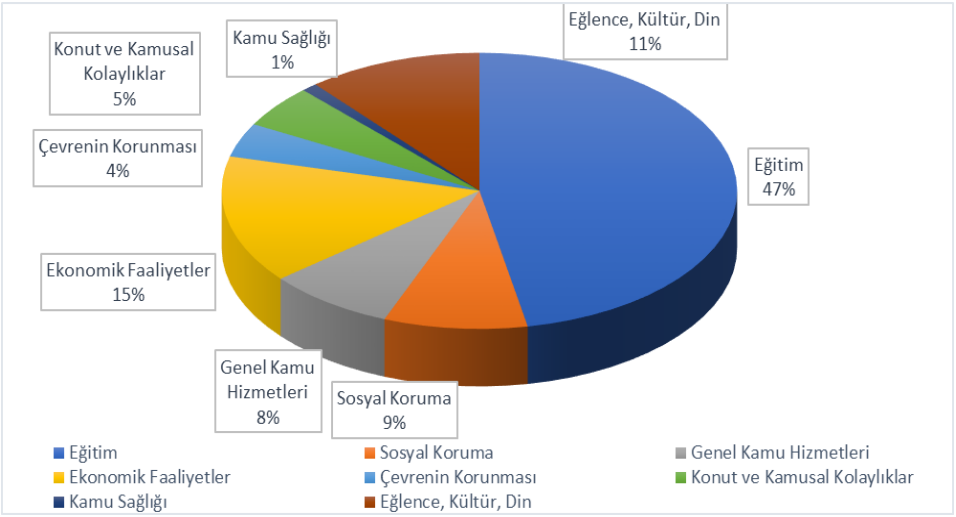
Ülkedeki yatırım harcamalarına baktığımızda ise, % 20,8'lik bir pay karşımıza çıkmaktadır. Yerel yatırımların finansmanında şartlı transferler ve

[17] En son 2021 yılı verisine ulaşılabilmiştir.

borçlanma harcamaları önemli yer tuttuğu söylenebilir. Ülkedeki yerel yönetim yatırımlarına baktığımızda ağırlıklı olarak ulaştırma altyapısı, (yerel yollar, kamu ulaşımı) turizm ve işletme altyapıları üzerinde yoğunlaştığını, bunları eğitim altyapısının çevre düzenlemesinin ve kültür yatırımlarının takip ettiği gözlemlenmektedir. Yerel yönetimlerin en az yatırım yaptığı alanlar ise; sosyal koruma, konut ve genel kamu hizmetleridir. Estonya Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonunun (ESI Funds) en önemli yararlanıcılarından biridir. Yerel düzeyde bu fondan okul ve kreş binaları gibi eğitim altyapısına yönelik yatırımları için kullanılmaktadır. Yerel yönetimler ayrıca toplam yatırımlarının yaklaşık üçte birini finanse eden AB fonları da dahil olmak üzere sermaye hibeleri alabilmektedir (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023).

Estonya'da yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel dağılıma göre 2020-2022 yılları ortalaması alınarak aşağıdaki Şekil 3'de gösterilmiştir. Buradan da görülebileceği gibi en büyük payı % 47 ile eğitim harcamaları almaktadır. Hem cari hem de yatırım harcamaları yönüyle bu böyledir. Yerelde eğitim hizmetleri için yapılan harcama GSYH'nın % 4'ünü aşmaktadır. Bu yönüyle OECD ortalamasından yaklaşık % 25 daha fazladır (Subnational Governments in OECD, 2023: 8-14).

Şekil 3. Estonya'da Fonksiyonel Ayrıma göre Yerel Yönetim Harcamalarını Oluşturan Unsurların Yüzde Dağılımı (2020-2022)[18]



Kaynak: https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR300 (16.01.2023)

Fonksiyonel bağlamda ikinci en büyük pay % 15 ile ekonomik faaliyetlere aittir. Bunu % 11 ile eğlence, kültür ve dini faaliyetler için yapılan harcamalar izlemektedir. Diğer göze çarpan sosyal koruma harcamaları (% 9), genel kamu hizmetleri (% 8), konut ve kamusal kolaylıklar (% 5) ve çevrenin korunmasına yönelik harcamalardır (% 4) (https://andmed.stat.ee/en, 2023).

[18] Yıllık verilerdeki dalgalanmayı ortadan kaldırmak için son üç yılın ortalaması alınmıştır.

Tablo 8. Estonya'da Fonksiyonel Ayrıma Göre Yerel Yönetim Harcamalarının Gelişimi (2005-2022)[19]

Milyon Euro	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Toplam Harcamalar	960	1.249	1.568	2.868	3.179	3.478
Genel Kamu Hizmetleri	90	123	133	174	178	212
Kamu Düzeni ve Güvenliği	-	-	5	413	517	487
Ekonomik Faaliyetler	137	158	224	86	104	125
Çevrenin Korunması	44	43	51	110	143	138
Konut ve Kamusal Kolaylıklar	52	68	77	445	499	541
Kamu Sağlığı	5	9	15	253	298	304
Eğlence, Kültür, Din İşleri	137	163	205	1.150	1.181	1.344
Eğitim	41	568	726	231	251	318
Sosyal Koruma	81	117	130	2.868	3.179	3.478

Kaynak: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database, (29.04.2024)

Yerel yönetim harcamaları içerisinde küçük bir yer tutmasına rağmen hizmet sunumunda etkin olan iki harcama kaleminden söz etmek yararlı olacaktır. Bunlardan birincisi sağlık hizmetleridir. Belediyeler sağlık hizmetleri sunumunda etkin rol almalarına rağmen, bu hizmetlerin finansmanı Ulusal Sağlık Sigortası Fonu tarafından sağlanmakta ve ilgili harcamalar yerel yönetim bütçesi içerisinde gösterilmemektedir. Buna benzer bir durum da konut ve kamusal kolaylık sunumunda karşımıza çıkmaktadır. Bu hizmetlerin sunumuna

[19] Zaman sürecindeki değişimin daha iyi anlaşılabilmesi için 2020-2022 yılları verisi dışında 2005, 2010 ve 2015 yılı verisi de tabloya eklenmiştir.

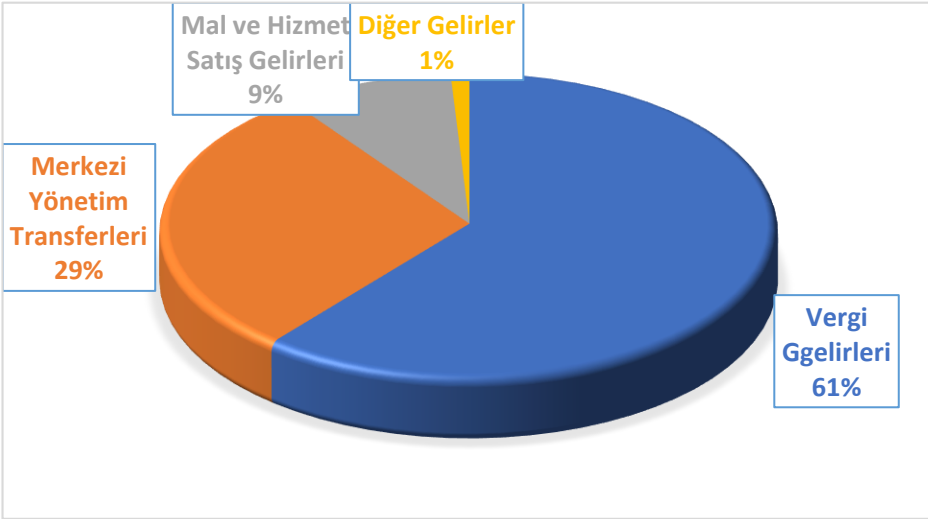
belediyeler aktif olarak katılmalarına rağmen finansmanın çok büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından karşılandığından yerel yönetim harcamalarına yansımaları sınırlı düzeyde olmaktadır (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023). Burada bütçesel büyüklüğü küçük olmasına rağmen ortaya koyduğu etkiye binaen kamu düzeni ve güvenliği harcamalarından söz etmek yararlı olacaktır. Yerel düzeyde bu hizmetin sunulması yerel suç düzeyinin azaltılmasında olumlu sonuçlar doğurmuştur (Saar vd., 2014: 60).

Yerel Yönetim Gelirleri

Estonya'da yerel yönetim gelirleri; vergi gelirleri, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, mal ve hizmet satışından elde edilen gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Ülkedeki yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerini nasıl kullanacakları, 1994 tarihli Yerel Vergiler Yasası tarafından belirlenmektedir. Belediyelerin hem kendi sahip olduğu kaynaklardan elde ettiği vergilerden hem de merkezi şekilde toplanan vergi paylarından söz etmek mümkündür. Kendi topladığı vergiler; Emlak/Arazi Vergisi (*maamaks*) ve diğer yerel vergilerden (Reklam Vergisi, İşgaliye (Yol ve Cadde Kapatma) Vergisi ve Park Vergisi) meydana gelmektedir (Ainso vd., 2000: 286). Şekil 4'de de görüleceği gibi Estonya'da son beş yılın ortalamasına göre yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirlerine oranı % 61'dir. Bu vergi gelirleri içerisinde yerel yönetimler tarafından toplanan vergilerin payı % 5,5'dir. Toplam yerel yönetim gelirleri içerisinde belediyeler tarafından toplanan vergilerin payı ise, yaklaşık % 3,4 düzeyindedir (https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR300/table/tableViewLayout2). Paylaşılan merkezi yönetim gelir vergisi payları dışarda tutulursa gerek OECD gerekse AB ülkeleri yerel yönetimlerine nazaran Estonya yerel vergi gelirlerinin düşük bir düzeyde kaldığı görülecektir (Subnational Governments in OECD, 2023: 8-14).

Şekil 4. Estonya'da Yerel Gelirleri Oluşturan Unsurların Yüzde Dağılımı (2018-2022)[20]



Kaynak: https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR300 (16.01.2023)

Belediyeler tarafından toplanan en önemli vergi Emlak/Arazi (*land*) Vergisidir. Bu vergi belediyeler tarafından toplanan vergi hasılasının % 77'ini, toplam yerel gelirlerin ise % 4,2'sini oluşturmaktadır. Günümüzde emlak vergisi oranı kentsel gayrimenkuller için binde 5 ile % 2,5 arasından uygulanmaktadır. Ortalama Emlak/Arazi vergi oranı arazinin niteliğine göre değişmektedir. Kırsal belediyelerin tarım arazileri üzerinden topladığı Emlak/Arazi Vergisi oranı ise, binde 1 ile % 2 arasındadır. Bu oran belediye meclisleri tarafından kanuni alt ve üst limitler içerisinde belirlenmektedir. Ülkede 2001 yılından beri Emlak/Arazi vergi matrahları değişmediği için matrah değerlerinin 2024'den geçerli olacak şekilde yeniden değerlenmesi yapılmaktadır. Belediyeler tarafından toplanan Reklam Vergisi, İşgaliye Vergisi ve Park Vergisi gibi vergilerin payı çok sınırlı

[20] Yıllık verilerdeki dalgalanmayı ortadan kaldırmak için son beş yılın (218-2022) ortalaması alınmıştır.

(yerel vergi gelirlerinin % 1,5) düzeydedir (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023). Yerel ekonomik özerklik açısından bakıldığında çok önemli bir dezavantaj, yerel yönetim tarafından toplanan vergilerin yerel bütçelerdeki payının çok küçük olmasıdır (Friedrich vd., 2010: 18).

Merkezi yönetim ile paylaşılan gelirleri kapsamında Kişisel Gelir Vergisi'nden (*tulumaks füüsilistelt isikutelt*) ve Doğal Kaynak (madenler gibi) Ruhsat Gelirleri'nden (*loodusvarade kasutustasu*) söz edilebilir. Kişisel Gelir Vergisi bireyin resmi ikametgahının bulunduğu yerde ödediği verginin yerel yönetime düşen paylarından oluşmaktadır. Bu pay toplam yerel vergi hasılasının % 95'ini, toplam yerel gelirlerin ise, % 58'ini oluşturmaktadır. Bu vergi Merkezi Gelir İdaresi tarafından toplanıp belediyelere aktarılmaktadır. Kişisel Gelir Vergisinin 2003 yılından günümüzde gelişimi aşağıdaki Tablo 9'da gösterilmiştir. 2003 yılından itibaren bu oran (% 26) kademeli olarak indirilerek günümüzdeki cari % 20 oranına ulaşılmıştır. Gelir vergisi oranını belirleme yetkisi de merkezi yönetimdedir. Ülkedeki toplam vergilendirilebilir gelirin yaklaşık % 12'si belediyelere gelir vergisi paylaşım payı olarak verilmektedir (Dexia, 2008: 275). Sadece kişisel gelir vergisi toplam hasılasının yerel ve merkezi hükümet arasında paylaşımına baktığımızda, bu hasılanın yaklaşık % 70'inin belediyeler % 30'unun ise merkezi yönetim tarafından alındığı görülmektedir (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023). Kişisel gelir vergisinin kaynağının gelir elde edebilen yerleşik bireyler olması, yerel yönetimler arasındaki gelir elde edebilen yetişkin sayısı ve nüfus hareketliliğine bağlı olarak ciddi gelir farklılaşmalarının meydana gelmesine yol açabilmektedir (Reiljan ve Jaansoo, 2015: 79-94). Ayrıca yerleşiklerin gelir düzeyi de yerel yönetimlerin bu vergiden elde ettikleri hasılayı belirleyebilmektedir (Olev, 2008: 117). Bu tür bir sistem yerel yönetimler arasında muazzam bir eşitsizlik yaratmaktadır. Gelir vergilerinin sürekli olarak azalması ve vergiden muaf asgari tutarın artması, özellikle düşük gelirli belediyeler için merkezi yönetim transferlerinin rolünü/meydana getireceği etkileri arttırmaktadır (Olev, 2012: 180).

Tablo 9. Estonya'da Kişisel Gelir Vergisi Oranının Yönetimler Arasındaki Paylaşımı (2003-2018)[21]

Yıllar	Kişisel Gelir Vergisi Oranı (%)	Merkezi Bütçe Payı (%)	Yerel Yönetim Payı (%)
2003 ve öncesi	26	11,4	14,6
2005	24	12,4	11,6
2010	21	9,6	11,4
2015	20	8,4	11,6
2016	20	8,4	11,6
2017	20	8,4	11,6
2018	20	8,1	11,9

Kaynak: Lääne vd., 2021: 137

Şekilde 4 ve Tablo 10'da görüleceği üzere, Estonya'da yerel yönetim gelirleri içerisinde ikinci büyük payı % 29[22] ile merkezi yönetim transferleri oluşturmaktadır. Bu transferlerin hukuki tabanı 1999 tarihli Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na dayanmaktadır.[23] Denkleştirme fonu, genel ve koşullu transferler olarak üç ayrı yapı söz bulunmaktadır. Estonya'daki merkezi yönetim transferleri içerisinde en büyük pay[24] % 71 ile koşullu transferlere aittir. Bunu % 16 ile denkleştirme fonu yoluyla yapılan transfer izlemektedir. En küçük pay ise, % 13 ile genel/koşulsuz transferlere aittir. Mevcut hibe sistemi 15 yıldır yürürlükte olmasına rağmen, yıllar içinde sistemde bazı küçük değişiklikler görülmüştür.

[21] Veri kaynağında sadece bu yılların verisine ulaşılabilmiştir.

[22] Beş yılın ortalaması olarak hesaplanmıştır.

[23] 2014 yılında bu Kanun yenisiyle ikame edilmiştir.

[24] Beş yılın ortalaması olarak hesaplanmıştır.

Tablo 10. Estonya'da Yerel Yönetim Gelirlerinin Gelişimi (2013-2022)[25] (Milyon Euro)

	2013	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Toplam Gelirler	1.332	1.513	1.762	1.972	2.140	2.237	2.317	2.616
Vergi Gelirleri	-	-	-	1.182	1.301	1.345	1.439	1.615
Kişisel gelir vergisi	726	855	985	1.108	1.225	1.271	1.363	1.537
Emlak vergisi	-	-	-	58	59	59	59	59
Reklam vergisi	-	-	-	6	6	5	7	7
İşgaliye gelirleri	-	-	-	2	2	2	2	2
Park gelirleri	-	-	-	8	8	7	8	9
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	-	-	-	189	207	188	197	237
Merkezi Yönetim Transferleri	367	399	481	580	613	686	659	742
Denkleştirme fonu	70	76	79	97	102	107	107	107
Bloke hibeler	235	272	322	412	441	513	476	502
Diğer transferler	62	50	80	72	70	66	76	132
Diğer Gelirler	-	-	-	22	19	18	22	22
Madencilik gelirleri	-	-	-	18	15	14	16	15
Diğer gelirler	-	-	-	4	4	4	6	7

Kaynak: https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR300 (16.01.2023)

Koşullu transfer sistemi çeşitli özel hibelerden oluşmaktadır. Bunlardan en önemlisi genel eğitime yönelik hibelerdir (tüm koşullu transferlerin % 77'si). Genel eğitime yönelik hibeler öğretmenlerin ve okul yöneticilerinin maaşlarının (transferlerin % 80'i), okul öğle yemeklerinin (% 7) ve öğrencilere yapılan öğrenim desteğinin (% 6) finansmanında kullanılmaktadır. Transferler okullardaki öğrenci sayısını temel alan göstergelere göre yapılmaktadır (Olev, 2008: 50). Diğer koşullu transferler arasında yerel yollar için hibe (tüm koşullu transferlerin % 6'sı), geçim desteği hibesi (% 4) ve genç yetişkinlere yönelik

[25] Veri kaynağında sadece bu yılların verisine ulaşılabilmiştir.

sosyal destek hibesi (% 4) yer almaktadır. Koşullu transferler bakanlıklar ve merkezi yönetim kurumlarınca yerel yatırım harcamalarını destekleme ve yeni yerel altyapılar oluşturmak amacıyla da yapılabilmektedir (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023).

Transferler arasında ikinci büyük payı, belediyeler arasındaki gelir düzeyindeki farklılaşmaları azaltmayı amaçlayan dengeleme/denkleştirme/eşitleme fonu uygulaması oluşturmaktadır. Bu fon vasıtasıyla ekonomik faaliyetlerin düşük olduğu yoksul belediyelere merkezi yönetim tarafından minimum belediyecilik hizmetlerinin sağlanması amacıyla kaynak aktarılmaktadır. Denkleştirme transferleri[26] devlet bütçesinde yıllık olarak tanımlanır. Dengeleme transferleri, belediyenin tahmini ortalama işletme maliyeti ile belediyenin tahmini öz geliri arasındaki farka dayanmaktadır. Tahmini gelir, gelir vergisi geliri ve arazi vergisi gelirinin belediye payından oluşur ve tahmini harcama, harcama ihtiyaçları bilgileri kullanılarak yapılan hesaplamaya dayanır. Bu farka göre ilgili belediyenin denkleştirme ihtiyacı belirlenmektedir. Denkleştirme transferleri hesaplanırken belediyenin ada ve kırsal belediye olması da dikkate alınmaktadır. Denkleştirme transferlerinde yaş ve nüfus gibi sosyo-ekonomik faktörler veya karayolu ağlarına yakınlık gibi fiziki faktörler etkili olabileceği gibi yerel bütçeye tahakkuk eden kişisel gelir vergisi ve arazi vergisinin tutarı gibi mali faktörler de belirleyici olabilmektedir. Bunların dışında çeşitli (yol, kültür, çevre amaçlı) koşullu transferler de mevcuttur (Dexia, 2008: 276-277). Dengeleme fonu farklı gelir düzeylerine sahip belediyelerin üretecekleri yerel kamu hizmetlerini birbirine yakınsatmayı amaç edinmektedir.

Genel/koşulsuz transferler konusunda belediyelerin kullanım esneklikleri olmasına rağmen belli amaçlara yöneltilmeleri söz konusu olabilmektedir. Bunlar; eğitim ve sosyal harcamalar belediye birleşmelerini teşvik amacıyla yapılanlar ve zor durumdaki yerel yönetimlere destek vermek amacıyla yapılan transferlerdir.

Üçüncü önemli yerel gelir kalemi, kamusal kolaylık hizmetlerinin/mal ve hizmet satışlarından (su, elektrik, kanalizasyon), harçlardan ve ekonomik faaliyetlerden, doğal kaynakların (petrol şist, kum, çakıl vb.) çıkarılmasına ilişkin verginin bir

[26] 2014 Devlet Bütçe Kanunu'nun 47. maddesi, 2017'de değiştirilmesi ile merkezi yönetim transferleri içerisine dahil edilmiştir.

kısmı, suyun özel kullanım ücretleri, kirlilik ücretinin bir kısmı ve kirlilik hasarının tazmin edilmesi (Lääne vd. 2021: 152) gibi faaliyetlerden elde edilen gelirlerdir. Bu gelirler, toplam gelirlerin % 9'unu meydana getirmektedir. Mal ve hizmet satış gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki yeri OECD ortalaması olan % 16,5 ile kıyaslandığında düşük kalmaktadır.

Estonya yerel yönetimlerinin gelirleri büyük ölçüde devlet gelirlerine bağlıdır ve birçok açıdan mali kaynakların yerel yönetimlere tahsisine karar vermek devlet kurumlarının sorumluluğundadır (Lääne vd. 2021: 141). Kişisel gelir vergisi ve merkezi yönetim transferlerin toplamına bakıldığında bu yargının doğruluğu daha iyi anlaşılabilecektir.

Yerel Yönetim Borçlanmaları

Estonya'da belediyeler gerek finansal kurumlardan gerekse tahvil ihraç ederek borçlanma imkanlarına sahiptir. Uzun vadeli borçlanmalar ile yatırımlar finanse edilirken, bir yıldan kısa vadeli borçlanmalar ise, cari harcamaları karşılama amacına hizmet etmektedir. Ayrıca yerel yönetimler vadesi geçmiş dönem borçlarını ödeyebilmek için de borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Belediye borçlanmaları hem yurtiçi hem de yurtdışı finansal piyasalardan yapılmıştır (Dexia, 2008: 277). Bu konuda daha önce yasal bir sınırlama söz konusu değilken 2009-2012 yılından başlayarak çeşitli yerel borçlanmayı kısıtlayıcı bazı sınırlamalar gündeme gelmiştir (https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Estonia.pdf, 2016). Günümüzde yerel yönetimler yatırım harcamalarını finanse edebilmek için belirli kanuni sınırlamalar altında yerel sermaye piyasalarından uzun vadeli fon temin edebilmektedirler (Olle, 2012: 18).

2010 tarihli Yerel Yönetim Mali Yönetim Kanunu'na (LGFMA) göre belediyelerin borç tavanı, cari yılın işletme gelirlerinin (kendi kendini finanse etme kapasitelerine bağlı olarak) % 60 ile % 100'ü arasında değişmektedir. Estonya'nın borç sınırlamaları yoluyla bir tür mali kural uygulaması yaptığı söylenebilir. Estonya'daki yerel yönetim borçlarına devlet garantisi verilmemektedir. Yerel borçlanma sözleşmelerinin Maliye Bakanlığı'na sunulması gerekmektedir. Ayrıca borçları karşılığında belediyelerin gayrimenkulleri ipotek edilememektedir (Dexia, 2008: 277).

Tablo 11. Estonya'da Yerel Yönetim Borç Stokunun Gelişimi (2005-2022)[27](Milyon Euro)

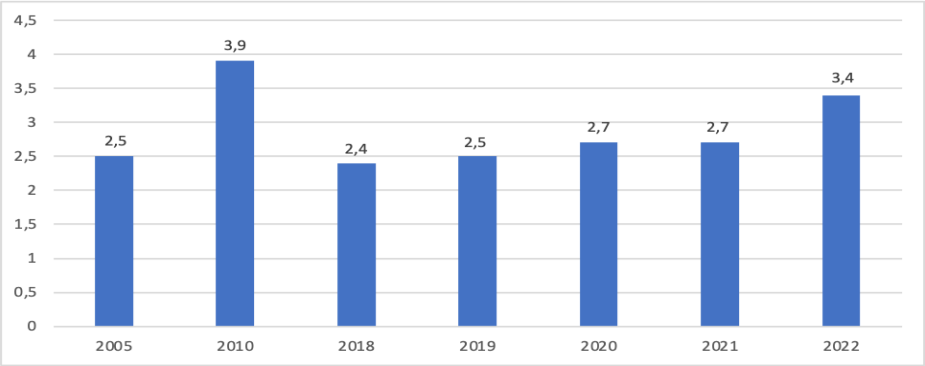
Yıllar	Belediye Gelirleri	Net Borçlar Stoku	Borç Stoku/Gelirler	Borç Stoku/GSYH
2005	856	281	32,8	2,5
2010	1.140	569	49,9	3,9
2018	1.979	545	27,5	2,4
2019	2.140	556	26,0	2,5
2020	2.237	589	26,3	2,7
2021	2.317	713	30,8	2,7
2022	2.616	803	30,7	3,4

Kaynak: https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR300 (16.01.2023)

Yukarıdaki Tablo 11'de ve aşağıdaki Şekil 5'de Estonya'daki yerel yönetimlerin borçlarının gelişimi hem net borç stoku olarak hem de yerel yönetim gelirlerine ve GSYH'ya oranla gösterilmiştir. Yerel borç stoku 2010-2020 yılları arasında nispeten istikrarlı bir seyir izlediği görülmektedir. Covid 19 pandemisi ile birlikte bu istikrarlı seyir bozulmuş net borç stokunun değerinde ve bunun yerel yönetim gelirlerine oranında ciddi bir artışlar gözlemlenmiştir.

[27] [17] Zaman sürecindeki değişimin daha iyi anlaşılabilmesi için 2018-2022 yılları verisi dışında 2005 ve 2010 yılı verisi de tabloya eklenmiştir.

Şekil 5. Estonya'da Yerel Yönetim Borç Stokunun GSYH'ya Oranının Gelişimi (2005-2022)[28]



Kaynak: https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR300 (16.01.2023)

Şekil 5'e baktığımızda 2018'den 2021'e kadar yerel yönetim borç stokunun ufak artışlar gösterse de yine de belirli bir aralıkta dalgalandığı söylenebilir. Ülkenin 2021 yılındaki yerel yönetim borç stoku yaklaşık GSYH'nın % 2,7 düzeyindedir. Bu oran AB (GSYH'nın % 13,2'si) ve OECD ortalamaları (GSYH'nın % 25,5'i) ile karşılaştırıldığında oldukça düşük gözükmektedir. Yerel yönetim borçlarının toplam kamu borç stokuna oranına bakıldığında ise, farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Yine 2021 yılında Estonya'da yerel yönetim borç stokunun toplam kamu borç stoku oranı, % 16,6 seviyesindedir. Bu oran AB (% 15'i) ve OECD ortalamaları (% 19,3'ü) ile karşılaştırıldığında bu ülkelerdeki ortalamalara yakınsadığı söylenebilir. (Subnational Governments in OECD Countries, 2023: 22). 2022 yılında ise yerel yönetim borç stokunun bir önceki yıla göre % 25'den fazla bir artış göstererek % 3,4'e çıktığı görülmektedir. Bunun nedeni olarak, bir önceki paragrafta belirtildiği gibi, Covid pandemisinin kamu finansmanında yarattığı dengesizlik olduğu ifade edilebilir.

Ülkenin son üç yıldaki mali borçların dağılımına bakıldığında büyük çoğunluğu kredilerden (yaklaşık % 90'ı) ve daha azının (yaklaşık % 10'u) ise, tahvillerden oluştuğu görülmektedir (www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html, 2023).

Sonuç

Estonya'daki yerel yönetim idari ve mali yapısı son yıllarda ciddi bir dönüşüm geçirmektedir. Ülkede tek düzeyli bir yerel yönetim yapısı mevcuttur. Estonya'daki yerel yönetimleri düzenleyen temel hukuki metin Yerel Yönetim Teşkilat Kanunudur. 2018 yılında yapılan reform ile yerel yönetim büyüklüklerinde, işlevlerinde, yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Reform öncesinde ülkede kentsel ve kırsal olmak üzere iki yüzden fazla belediye mevcutken, reform sonrası bu sayının 15 tanesi kentsel 64 tanesi de kırsal olmak üzere toplam 79 belediyeye düşürülmüştür. Bu bağlamda belediyelerin ciddi bir konsolidasyona tabi tutulduğu ve hizmet üretim maliyetlerinden tasarruf etme amacı taşıdığı ifade edilebilir.

Estonya'daki yerel yönetimlerin belediye meclisleri tarafından temsil edilmektedir. Belediye meclisi üyeleri dört yıllığına doğrudan, gizli oyla nispi çoğunluk esasına göre seçilmektedir. Belediye meclislerinin temel görevleri; yerel politikaların geliştirilmesi, yerel düzeyde yasama organı olarak yasama faaliyetlerin yürütülmesi, stratejik amaçlar ortaya konulması ve kararlar alınmasıdır. Belediye encümenleri ise, belediyelerin yürütme organlarıdır.

Estonya'da yerel yönetimlerin hizmet sorumlulukları; eğitim, yerel sağlık ve çevre hizmetleri, sosyal ve refah hizmetleri, konut, kamusal kolaylıklar, kamu hizmetleri ile ilgili yerel altyapı inşası, bakım ve onarımı, şehiriçi ulaşım ve yollar, gençlik hizmetleri, kültür ve spor faaliyetleri olduğu ifade edilebilir. Belediyeler hizmet üretmek için şirket kurabildikleri gibi kurulmuş şirketlere ortak olabilmektedirler. Ülkedeki yerel yönetimler, kamu istihdamının yarıdan fazlasını gerçekleştirmektedir. Yerel yönetim birlikleri ülkedeki belediyeler arasındaki işbirliklerini sağlayan kurumlardır. Ülkedeki en önemli ve merkezi yönetim karşısında temsil yetkisine sahip yerel yönetim birimi Estonya Şehirleri ve Belediyeleri Birliğidir.

Estonya'da yerel yönetim tecrübesi ülkenin demokratik hayatına, halkın yönetime katılmasına ve daha iyi kamu hizmeti sunumuna aracılık etmektedir. 2018 yılında yapılan idari reformlar ile ülkedeki yerel yönetimler sayısında, hizmet sorumluluklarında ve kullandıkları bütçe imkanlarında ciddi değişikliklere gidilmiştir.

Ülkedeki yerel yönetim harcama ve gelirleri toplam kamu harcama ve gelirlerinin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır. Ekonomik ayrıma göre baktığımızda yerel yönetim harcamalarının yarısını personel harcamaları, dörtte birini malı ve hizmet satın alımları, kalanını da cari ve sosyal transferler meydana getirmektedir. Estonya'da yerel harcamaların yaklaşık yarısı eğitim hizmetleri için kullanılmaktadır. Bunu ekonomik faaliyetler, sosyal koruma harcamaları, genel kamu hizmetleri, konut, kamusal kolaylıklar ve çevrenin korunmasına yönelik harcamalar izlemektedir. Bu dağılım belediyelerin hizmet sorumlulukları ile uyumluluk arz etmektedir.

Estonya'da yerel yönetim gelirleri; vergi gelirleri, merkezi yönetim tarafından yapılan transferler, mal ve hizmet satışından elde edilen gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Belediyelerin hem kendi sahip olduğu kaynaklardan elde ettiği vergiler hem de merkezi şekilde topladığı vergi payları bulunmaktadır. Kendi topladığı vergiler; Emlak/Arazi Vergisi, Reklam Vergisi, İşgaliye ve Park Vergisi'nden meydana gelmektedir. Paylaşılan merkezi yönetim gelir vergisi payları dışarda tutulursa gerek OECD gerekse AB ülkeleri yerel yönetimlerine nazaran Estonya yerel vergi gelirleri düşük bir düzeyde kaldığı görülecektir. Merkezi yönetim ile paylaşılan en önemli Kişisel Gelir Vergisi'dir. Gelir vergisi oranını belirleme yetkisi de merkezi yönetimdedir. Bu vergi gelirinin üçte ikisi belediyeler üçte biri merkezi yönetim tarafından kullanılmaktadır.

Estonya'da yerel gelirleri içerisinde ikinci büyük payı merkezi yönetim transferleri oluşturmaktadır. Denkleştirme fonu, genel ve koşullu transferler olmak üzere üç farklı transfer kaleminden söz edilebilir. Estonya'daki merkezi yönetim transferlerinin yaklaşık üçte ikilik kısmı koşullu transferlerden meydana gelmektedir. Bu transferler ile merkezi hükümet kendi öncelikleri dahilinde belediyelere kaynak aktarmaktadır. Denkleştirme transferleri ile belediyeler arasındaki gelir düzeyindeki farklılaşmaları azaltmaya çalışılmaktadır. Yerel yönetim bütçe açıklarının ve yatırım harcamalarının finansmanı amacıyla belli

sınırlamalar altında gerek finansal kurumlardan gerekse tahvil ihraç ederek borçlanma imkanlarından da söz edilebilir.

Ülkedeki yerel yönetimlerdeki dönüşüm sürecinin nihai olarak tamamlanmadığı gözlemlenmektedir. Merkezi yönetim, sivil toplum, belediyeler ve uluslararası kuruluşlar dahil süreçteki eksikliklerin tespiti ve iyileştirmelerin yapılması konusundaki çabaların devam ettiği ifade edilebilir. Burada kritik unsur hem siyasi hem idari olarak koordinasyonun iyi sağlanması, özellikle yerel paydaşların sağlıklı bir ikna sürecine tabi tutulmasıdır. Dönüşüm sürecinin bundan sonraki aşamalarında paydaşları uzlaşısına daha çok önem verilmesi gerekir. Ayrıca yerel yönetimlerin özellikle gelirler yönüyle özerkliklerinin arttırılmasının ve vergi gelirlerinin belirlenmesinde yetki düzeylerinin yeniden düzenlenmesinin de yararlı olacağı düşünülmektedir.

Kaynakça

Aas A., (2018). *Local Government Reform in Estonia*, (41-55), https://4liberty.eu/review-9-local-government-reform-in-estonia/ (16.01.2023)

Ainso, D., A. Jaanso, T. Mil, E. Pedastsaa, G. Sootla, A. Surva, P. Tammert ve T. Tüür, (2000). *Local Government Budgeting in Estonia*, https://www.academia.edu/2504699/Local_government_budgeting_Estonia (15.05.2023)

Council of Europe, *Estonia: Structure and Operation of Local and Regional Democracy*, Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy(CDLR) in December 1999 https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548886&SecMode=1&DocId=1349216&Usage=2

Dexia, (2008). *Sub-national Governments in the European Union*, Dexia Editions, Paris

Gribanova, G. I., G.Sootla ve K. Kersten, (2020). "Local Government Reforms in Estonia: Institutional Context, Intentions and Outcomes", *Baltic Region*, 12(1), (32-52)

Kriz Kenneth A., (2008). "Local Government Finance in Estonia", *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Ed. Zeljko Sevic, *Edward Elgar Publication*, (161-182)

Küngas, K. (2018). "The Execution of Government-Initiated Mergers" *Administrative Reform 2017 in Estonia,* Collection of Articles, (269-295)

Laan M., K. Kattai, R. Noorkõiv ve G. Sootla,(2018). "The Merger Negotiations Initiated by Municipal Councils", *Administrative Reform 2017 in Estonia*, Collection of Articles, (179-266)

Lääne, S., I. Grauberg, S. Mäeltsemees, V. Olle ve J. Trei (2019). "Education, Local Governments and Their Association: The Case of Estonia." NORDSCI, *Paper presented at the NORDSCI International Conference* (Athens, Greece, Aug 19, 2019), (45-56)

Lääne, S., S. Mäeltsemees ve V. Oll (2021). "Local Self-Government in Estonia", *Local Self-Government In Europe*, Edited by B. Brezovnik, I. Hoffman & J. Kostrubiec. (121-172)

Linnas, R. "Audit in Small Local Government Units: The Case of Estonia" http://www.ell.ee/failid/teadustood/Audit_in_Small_Local_Government_Units_The_Case_of_Estonia.pdf (16.08.2023)

Local Government in the Nordic and Baltic Countries An Overview, (2016). *SKL International, Sweden*, (10-15) http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf (16.10.2023)

Jauhiainen S. Jussi, *Local Governance in Estonia*, http://www.oecd.org/dataoecd/47/43/34277035.pps (06.06.2023)

Martin, K. ve K. Väli (2023). *Estonia*, https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/estonia (16.10.2023)

Mäeltsemees, S. (2016). "Local Self-Government in Estonia" *Administrative Culture*, 17 (2), (79-109)

Mäeltsemees, S. M. Lõhmus ve J. Ratas, (2013). "Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia.", *Halduskultuur – Administrative Culture*, 14 (1), (73-97)

Mäeltsemees S, (2000). "Local Government in Estonia", *Decentralization: Experiments and Reforms*, Vol. 1, Edited by Tamas M. Horvath, LGI Books, Budapest

Ministry of Finance of the Republic of Estonia, Local Government in Estonia, https://www.fin.ee/en/node/197#:~:text=There%20is%20a%20one%2Dtier,equal%20in%20their%20legal%20status (26.07.2023)

Noorkõiv, R. (2018). "The Background Factors and Trends of the Administrative Reform", *Administrative Reform 2017 in Estonia*, Collection of Articles, (299-333)

Noorkõiv, R. (2021). *How Estonia's Reforms Empowered Local Government*, https://decentralization.gov.ua/en/news/13820 (6.10.2023)

OECD, *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011 https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264104860-en.pdf?expires=1697454673&id=id&accname=ocid43023558&checksum=441DE6EB9957A818C0876D0C4B919D90

(16.05.2023)

OECD/UCLG (2022). *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, s. 4 https://www.sng-wofi.org/country-profiles/estonia.html (16.10.2023)

Olev, R. (2008). "The Financing of Local Governments in Estonia", *Modelling the European Future: Integrating the Old & the New*, [s. l.], v. 4 (50-121)

Olev, R. (2012). "Economic Crisis and Local Governments Budget in Estonia." *Regional Formation & Development Studies*, n. 8, (177–189)

Olle V. (2012). "The Financial Guarantee of Local Government and Possibilities for its Protection." *Juridica International*. 19, (11-22). https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=5b2804ab-9bf9-3cca-94e8-926560f48c6c (17.10.2023)

Pedastsaar Eliko, "Local Government Functions and their Financing and Local Government Borrowing in Estonia", https://www.nispa.org/news/pedastsaar.rtf (15.05.2023)

Raagmaa, G. (2018). "To What Extent Did the Administrative Reform Take into Account Long-Term Changes in Settlement Structure and the Global Compet- itiveness of Localities?", *Administrative Reform 2017 in Estonia*, Collection of Articles, (383-416)

Reiljan, J., ve A. Jaansoo, (2015). "Commuting as a Factor in Local Public Finance in Estonia", *Eesti Majanduspoliitilised Väitlused*, 23/1, (79-94)

Saar, I., K. Randlane, U. Silberg, M. Güldenkoh, T. Elling, ve P. Tammert, (2014) "Crime Reducing Effects of Local Government Spending: Case of Estonia." Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences, no. 13 (January), (39–66)

Slavinskaite, N., G. Lapinskiene, R. Hlawiczka ve L. Vasa (2022). "Financial Innovation Management: Impact of Fiscal Decentralization on Economic Growth of the Baltic Countries." *Marketing and Management of Innovations*, 1, (257-271), s. 266 http://doi.org/10.21272/mmi.2022.1-19 (16.10.2023)

Sootla, G. (2018). "The Development and Dilemmas of Estonian Local Government from a European Perspective", *Administrative Reform 2017 in Estonia*, Collection of Articles, (333-356)

Subnational Governments in OECD Countries (2023), Key Data, https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/NUANCIER%202023-3.pdf (08.06.2023)

Suur N. (2018). "The Light and Dark of Administrative Reform at the County Level", *Administrative Reform 2017 in Estonia*, Collection of Articles, (523-571)

Taro, K. (2018). "Administrative Reform as Part of State Reform", *Administrative Reform 2017 in Estonia,* Collection of Articles, (641-662)

Trabucco, R. F. (2015). "An Overview on the Local Government in Estonia". *European Public Law* 21, no. 3, (467–480)

Viks, A. (2018). "The Design of the Process of the Administrative Reform", *Administrative Reform 2017 in Estonia*, Collection of Articles, (21-48)

WEB SİTELERİ

http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/ Report_by_country/ESTONIA_2010.pdf (16.09.2023)

https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-utility (29.04.2024)

http://www.emovl.ee (12.03.2023)

https://www.fin.ee/en/administrative-territorial-reform (Republic of Estonia, Ministry of Finance) (30.12.2023)

http://www.my-worlduide.com/upload/File/Reports/e/estonia/Local%20Government%20 Functions%20and%20Their%20Financing%20and%20Local%20Government%20Borrowing%20in%20Estonia.pdf (14.05.2023)

http://www.riik.ee/en (02.04.2023)

http://www.siseministeerium.ee/29950/ (Ministry of Interior of Estonia) (16.10.2020)

http://www.stat.ee/en (Statistical Office of Estonia) (22.04.2023)

https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__kohalike-omavalitsuste-eelarve/RR302, (Estonia Statistic) (16.01.2023)

https://ec.europa.eu/eurostat/data/database, (Eurostat), (29.04.2024)

https://minuomavalitsus.ee/en (Responsibilities of Local Governments) (26.04.2023)

https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide (Constitution of the Republic of Estonia) (23.09.2023)

www.eesti.ee/en/ (Estonya E-devlet) (11.04.2023)

www.elvl.ee/web/eng (Association of Estonian Cities and Municipalities) (02.04.2023)

www.riigiteataja.ee/en/ (Estonian Legislation) (15.04.2023)

Extended Summary

Administrative and Financial Structure of Local Governments in Estonia

Estonia is a small Eastern European country bordering the Baltic Sea. After the breakup of the Soviet Union and gaining its independence, Estonia strengthened its local government system with a series of legislations. Local governments in the country are governed by the administrative provisions of the Estonian Constitution of 1992. The administrative and financial structure of local government in Estonia has been undergoing a serious transformation in recent years. The Administrative Reform Law, that came into force in 2018, aimed at stimulating local governments. In this context, amalgamation of small municipalities was promoted in order to ensure efficiency in local public service delivery. In addition, the reforms aimed at increasing the powers and responsibilities of local governments through administrative reforms. Most of the service responsibilities that were shared between the two-level local government units before the administrative reform process were shifted to the single-level municipalities. The basic legal text regulating local governments in Estonia is the Local Government Organization Act.

With the reform carried out in 2018, significant changes were made in the size, functions, powers and responsibilities of local governments. Before the reform, there were more than two hundred municipalities in the country, including urban and rural, but after the reform, this number was reduced to a total of 79 municipalities, 15 of which were urban and 64 were rural. After the 2018 reforms, 66 percent of municipalities had a population size of between 5,000 and 20,000 inhabitants. With the reforms, the share of municipalities with more than 20,000 inhabitants increased to 77 percent. In this context, it can be said that municipalities have undergone serious consolidation and that the aim is to save on service production costs. Today, the population size of local governments in the country is above both the European Union (EU) and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) average.

Local government experience in Estonia mediates the democratic life of the country, the participation of the people in the administration and the provision of

better public services. In terms of local government classification, Estonia is considered as a part of the Nordic system in which local governments have high administrative autonomy. Local governments in Estonia are represented by municipal councils. Municipal council members are elected directly for four years by secret ballot based on the principle of proportional majority. The main duties of municipal councils are to develop local policies, carry out legislative activities as a legislative body at the local level, set strategic goals and make decisions. Municipal councils are the executive bodies of municipalities. Municipalities have considerable legal protection against the central government and other public entities. Local governments are subject to both internal and external controls when fulfilling their service responsibilities.

The service responsibilities of local governments in Estonia can be stated as education, local health and environmental services, social and welfare services, housing, public facilities, local infrastructure construction, maintenance and repair related to public services, urban transportation and roads, youth services, culture and sports activities. Among local public services, education services (excluding higher education) stand out in terms of both the number of employment and the size of its budget. Municipalities can establish companies to produce services, as well as become partners in established companies. Local governments in the country provide more than half of the public employment. Local government unions are institutions that provide cooperation between municipalities in the country. The most important local government unit in the country and the one with the authority to represent the central government is the Union of Estonian Cities and Municipalities.

In Estonia, the level of local government expenditures and revenues are lower than EU and OECD average. In 2023, for example, the ratio of local government expenditures to GDP was 10,5 percent. In terms of total government expenditures, local government expenditures in the country were approximately one quarter of total government expenditures. Similarly on the revenue side, the ratio of local government revenues to GDP was 10 percent and local government revenues were one quarter of total government revenues in 2023.

In the country, local government expenditure items include personnel expenditures, purchases of intermediate goods and services and investment expenditures. When we look at it according to economic classification, half of

local government expenditures are personnel expenditures, one-fourth are purchases of goods and services, and the rest are current and social transfers. In Estonia, approximately half of local expenditures are used for educational services. This is followed by economic activities, social protection expenditures, general public services, housing, public facilities and environmental protection expenditures. This distribution is compatible with the service responsibilities of municipalities. From the perspective of infrastructure investments, local governments play a moderate role in upgrading the country's infrastructure. Local government investment budget is around 23,9 percent of total government investment which corresponds to 1.6 percent of GDP.

Local government revenues in Estonia consist of tax revenues, transfers made by the central government, revenues obtained from the sale of goods and services, and other revenues. Municipalities have both taxes obtained from their own resources and tax shares collected centrally. Their own collected taxes consist of Real Estate/Land Tax, Advertising Tax, Occupation and Parking Tax. If the shared central government income tax shares are excluded, it can be seen that Estonian local tax revenues remain at a low level compared to local governments in both OECD and EU countries. The most important one shared with the central government is Personal Income Tax. The authority to determine the income tax rate also lies with the central government. Two-thirds of this tax revenue is used by municipalities and one-third by the central government.

Central government transfers constitute the second largest share in local revenues in Estonia. Three different transfer items can be mentioned, namely equalization fund, general and conditional transfers. Approximately two-thirds of central government transfers in Estonia consist of conditional transfers. With these transfers, the central government transfers resources to municipalities within its own priorities. With equalization transfers, efforts are made to reduce income level differences between municipalities.

Local governments may also mention borrowing opportunities under certain limitations, either from financial institutions or by issuing bonds, in order to finance budget deficits and investment expenditures.

It is observed that the transformation process in local governments in the country has not been finally completed. It can be stated that efforts continue to identify

deficiencies in the process and to make improvements, including the central government, civil society, municipalities and international organizations. The critical element here is to ensure good coordination both politically and administratively, and to subject local stakeholders to a healthy persuasion process in particular. In the following stages of the transformation process, it is also necessary to reach a consensus among stakeholders.