Çağdaş YEREL YÖNETİMLER Dergisi

ISSN 1300-1825

Sahibi: TODAİE adına Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR

Yazı İşleri Müdürü: Doç. Dr. Onur Ender ASLAN
Yerel Yönetimler Merkezi Müdürü: Doç. Dr. Aslı AKAY
Yazı İşleri Müdür Yardımcısı: Ela ÖMRÜUZUN
Yayın İdare Adresi: TODAİE 85. Cadde (eski 1.) No: 8 Yücetepe 06100 ANKARA
Yayının Türü: Yaygın süreli yayın
Yayın şekli: 3 aylık – Türkçe
Basımcı: Hangar Marka İletişim ve Reklam Hizmetleri
Basımcı Adresi: Konur 2 Sokak 57/4 Kızılay ANKARA
Basım tarihi: 30 Nisan 2013

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Eyyup G. İSBİR
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN
Prof. Dr. Meral TECER
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Songül ALTINIŞIK

Danışma Kurulu/Advisory Board

Prof. Dr. Adalet ALADA (İstanbul Üniversitesi)
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Can HAMAMCI
Prof. Dr. Cevat GERAY
Prof. Dr. Doğan CANMAN
Prof. Dr. Feyzi ULUĞ (TODAİE)
Prof. Dr. İlhan TEKELİ
Prof. Dr. İsmail BİRCAN (Atılım Üniversitesi)
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN (TODAİE)
Prof. Dr. Meral TECER (TODAİE)
Prof. Dr. Neşe SONGÜR (TODAİE)
Prof. Dr. Nuri TORTOP
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ (TODAİE)
Prof. Dr. Ömer BOZKURT
Prof. Dr. Ömer PEKER
Prof. Dr. Seriye SEZEN (TODAİE)
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ
Prof. Dr. Türksel BENSGHİR (TODAİE)
Prof. Dr. Yücel ERTEKİN (Çağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Argun AKDOĞAN (TODAİE)
Doç. Dr. Aslı AKAY (TODAİE)
Doç. Dr. Birkân UYSAL
Doç. Dr. Kıvılcım ERTAN (TODAİE)
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN (TODAİE)
Doç. Dr. Örsan AKBULUT (TODAİE)
Dr. Selçuk YALÇINDAĞ

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi; iki hakemli bir dergidir, Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü (IIAS) Avrupa Kamu Yönetimi Grubu, (EGPA) Anadilde Yayınlanan Kamu Yönetimi Dergileri Veri Tabanı, TÜBİTAK – ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı, indekslerinde taranmaktadır.

Dergide yayımlanan yazılar yazarın kişisel görüşünü yansıtır. Yayımlanan yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir.

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi tam metin makalelerine http://yayin.todaie.gov.tr adresinden erişilebilir.

içindekiler

Çağdaş YEREL YÖNETİMLER Cilt 22 Sayı 2 Nisan 2013

Kentsel Rekabette Hastanelerin Rolü
Rukiye Çelik – Elif Akkaş – Eda Çelik 1

Trakya Bölgesi'nin Kentleşmesinde Sanayileşme ve Demografi İlişkisi 17
Mahmut Güler – Menaf Turan

Vatandaşların Belediye Hizmet Kalitesi Algılamaları Üzerinde Belediye Başkanlarının Liderlik (Hükümdar/Hizmetkâr) Özelliklerinin Belirleyiciliği: TRB - I Bölgesi Örneği 45
Erkan Turan Demirel – Ahmet Yatkın – Muhammet Düşükcan-Neslihan Derin – Arzu Çakınberk – Mehmet Güven

Finlandiya'da Yerel Yönetimler 83
Mustafa Çelen

Yasal Gelişmeler 115

Yargısal Gelişmeler 117

Etkinlikler 121

Finlandiya'da Yerel Yönetimler

Mustafa Çelen[*]

Özet: *Finlandiya yerelleşmenin ileri düzeyde olduğu ülkelerden biridir. Kuzey Avrupa ülkeleri arasında özel karakteristik taşıyan iki aşamalı yerel yönetimlere belediyeler ve bölgeler sahiptir. Fin yerel yönetimlerindeki mali ve idari özerklik uygulamaları bu konudaki iyi ülke örneklerinden birini meydana getirmektedir. Merkezi bir devlet olmasına rağmen, yerel yönetimlere sağlanan geniş idari yetkiler hem yerel demokrasinin gelişmesine, hem de etkin hizmet sunumuna katkıda bulunmaktadır. Bu çalışma, Finlandiya'daki yerel yönetim yapısını ve finansmanını incelemeyi amaç edinmektedir.*

Anahtar Kelimeler: *Finlandiya, yerel yönetimler, yerel yönetimler maliyesi.*

Local Governments in Finland

Abstract: *Finland is among high-decentralization countries. It has two-layer local governmens having distinct characteristics among Nordic countries: municipalities and regions. The financial and administrative autonomy practices in the Finnish local governments represent one of the best country cases in this respect. Although Finland is a unitary country, extensive administrative and financial powers granted to local governments contribute both to the development of local democracy, and to efficient service delivery. This article aims to investigate local government structure and financing in Finland.*

Key Words: *Finland, local governments, local government financing.*

GİRİŞ

Finlandiya Kuzey Avrupa ülkeleri arasında yerelleşme tecrübesi bakımından öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik anayasasında belirleyici hükümler bulunmaktadır. Kamu yönetim yapısı merkezi hükümet altında örgütlenmiş iki basamaklı bir yerel yönetim yapısından ibarettir. Bunlar bölge yönetimleri ve belediyelerdir.

Yerel yönetimler ülke ekonomisi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetim harcamalarının Finlandiya'nın GSYİH' nın dörtte biri düzeyindedir. Toplam kamu harcamalarının yaklaşık üçte biri, kamu tüketim harcamalarının üçte ikisi yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Bütçe açıkları ise yok denecek dü-

[*]Doç. Dr., Marmara Üniversitesi İİBF., Maliye Bölümü, 34180, Bahçelievler/İstanbul/Türkiye.

zeyde düşüktür. Bu haliyle ülke ekonomisi üzerinde AB ortalamasının çok üzerinde bir etkiye sahiptir.

Finlandiya'daki yerel yönetimlerin temel gelir kaynağı vergi gelirleridir. Yerel vergi gelirleri toplam yerel gelirlerin yaklaşık yarısını meydana getirmektedir. Ülkedeki fonksiyonel sınıflandırmaya göre yerel yönetim harcamaları yarısından fazlasını sosyal refah ve sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Bunu eğitim ve kültür harcamaları izlemektedir. Ekonomik sınıflandırmaya göre ise, ana gider kalemleri personel ücretleri ve bunların sosyal güvenlik ödentileridir.

Bu makalenin amacı Finlandiya'nın yerel idari ve mali yapısı hakkında açıklayıcı bilgiler sunmaktır. Çalışmanın ilk bölümlerinde yerel idari yapı; ülke hakkında genel bilgileri, anayasa çerçeveyi, merkezi yönetim yapısını, bölge ve belediye yönetimlerini içerecek şekilde resmi ve akademik kaynaklara dayalı olarak incelenecektir. Daha sonra ise, ülkedeki yerel mali yapı; yerel gelirleri, merkezi yönetim transferlerini, yerel harcamaları ve borçlanma süreçlerini kapsayacak şekilde analiz edilecektir.

GENEL BİLGİLER

Finlandiya 338.145 km^2'lik alanı ile Avrupa'nın beşinci büyük ülkesi konumundadır. Ülke bir yarımada şeklinde güneyden kuzeye uzanmaktadır. Ülke içerisinde yaklaşık 200.000 gölün bulunması (33.522 km^2) dikkat çekici diğer bir coğrafi özelliğidir. Toplam kara alanlarının yaklaşık yüzde 70'i ormanlar ile kaplıdır. Finlandiya 5.375.000 kişi ile (2010 yılı) Avrupa'nın en az nüfusa sahip ülkelerinden biridir. Bu nüfus ağırlıklı olarak daha ılıman iklimi olan güney bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Nüfusun yüzde 53.5'i toplam alanın sadece yüzde 15'ini oluşturan güney-batı illerinde yerleşiktir. Ortalama nüfus yoğunluğu kilometre karede 17 kişidir. Nüfus artış hızı binde 4,7'dir (2009 yılı). Başkenti 588.000 nüfusa sahip Helsinki'dir. Kentli nüfus toplam nüfusun yüzde 61'ini kırsal nüfus ise, yüzde 39'unu oluşturmaktadır. Nüfus yoğunluğunun en düşük olduğu yer kuzeydeki Lapland bölgesidir.

ANAYASAL ÇERÇEVE

Finlandiya Rusya'ya bağlı bir dukalık iken 6 Aralık 1917 tarihinde (Bolşevik Devrimi sürecinde) bağımsızlığını ilan etmiştir. 1919 yılında ülke Anayasası kabul edilmiş 2000 yılındaki reforma kadar önemli bir değişikliğe uğramamıştır. Bu değişiklik ile temelde Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkiler kısıtlanmış, yürütmede belirleyici olarak başbakan ve bakanlar kurulu güçlendirilmiştir.

Finlandiya bağımsız bir cumhuriyettir. Ülke üniter bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen yerel ve bölgesel yönetimlere geniş yetkiler tanıyabilmektedir.

Ülkenin yasama organı Eduskunta adı verilen Parlamento'dur. Yargı ise bağımsız mahkemelerden oluşmaktadır.

Yerel yönetimlere yönelik anayasal düzenleme 2000 yılındaki reformdan önce 51. maddede sonra ise 121. maddede belirtilmiştir. Buna göre; *Finlandiya belediyelere ayrılır ve bu yönetimler yerleşiklerinin kendi kendini yönetmesi temelinde şekillenir. Belediye yönetimi ile ilgili genel ilkeler ve belediyelerin görevlerine ilişkin hükümler Kanun'la düzenlenir.*

Üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen, ülke içerisinde özerkliğe sahip iki bölgeden bahsedilebilir. Bunlardan birincisi Anayasa'nın 120. maddesinde belirtilen yönetsel özerkliğe-kendi kendini yönetme hakkına sahip Aland Adaları'dır. İkincisi ise, 2005-2012 arası geçici bir yönetsel özerklik tanınan Kainuu bölgesidir. Ayrıca yaşadıkları coğrafi alanda kültürel ve dilsel özerkliğe sahip Samiler'den de söz edilebilir.

Ülkenin iki resmi dili vardır. Bunlar çoğunluğun konuştuğu Fince (yaklaşık yüzde 95) ve azınlığın konuştuğu İsveçce'dir (yaklaşık yüzde 5). İdari yapının şekillendirilmesinde Fince ve İsveçce konuşan nüfusun eşit şartlarda kendi dillerinde hizmet alabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılacağı Anayasa'nın 122. maddesinde belirtilmiştir.

YÖNETİM YAPISI

Ülkedeki yönetim yetkileri Cumhurbaşkanı ve Parlamento'dan seçilen Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Cumhurbaşkanı genel seçimler ile altı yıllığına, doğrudan katılımcıların yarısının bir fazlası oyu alarak seçilmektedir. Cumhurbaşkanları en fazla iki dönem arka arkaya görev yapabilmektedir.

Cumhurbaşkanı, güvenlik ve dış politika konularında karar verme, Bakan, üst düzey kamu çalışanları, hakimler ve devlet memurlarını atama ve işten çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı ayrıca savunma güçlerinin komutanı sıfatını taşımaktadır. Cumhurbaşkanı, Hükümet tasarılarını Parlamento'ya sunar, Parlamento yasalarını onar ve idari konular ile uygulanmalarına ilişkin kararnameleri tasdik eder. Cumhurbaşkanı'nın dış politikada sahip olduğu liderlik yıllardır kendisine tanınan bir ayrıcalıktır. Yeni Anayasaya göre ise Cumhurbaşkanı dış politikadaki liderliğini koruyarak Hükümetle yakın işbirliği içinde kararlarını uygular,(Toker, 2006: 303).

Yönetimin diğer ayağını Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluşturur. Parlamento seçimlerinin sonucunda hükümet belirlenir. Parlamento seçimleri dört yılda bir yapılır ve 200 üyeden teşekkül eder. Parlamento'nun bütçeyi onaylama yetkisi mali konularda belirleyici olması sonucunu doğurmaktadır. Hükümet Başbakan ve 12 bakandan oluşur. Hükümet ülkedeki genel idarenin işlemesinden

sorumludur. Finlandiya'daki Cumhurbaşkanı ve Hükümet'in yetki ve görevleri ülkemizdeki yapı ile benzerlikler göstermektedir.

Finlandiya'da (NUTS3 düzeyinde) 2010 yılında 6 bölgeli yapı değiştirilmiş ve 19 tane bölge yönetimi kurulmuştur. Bu bölgelerin alan, nüfus ve GSYİH yönüyle bilgileri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1. Alan, Nüfus ve GSYİH Bazında İller (NUTS 3)

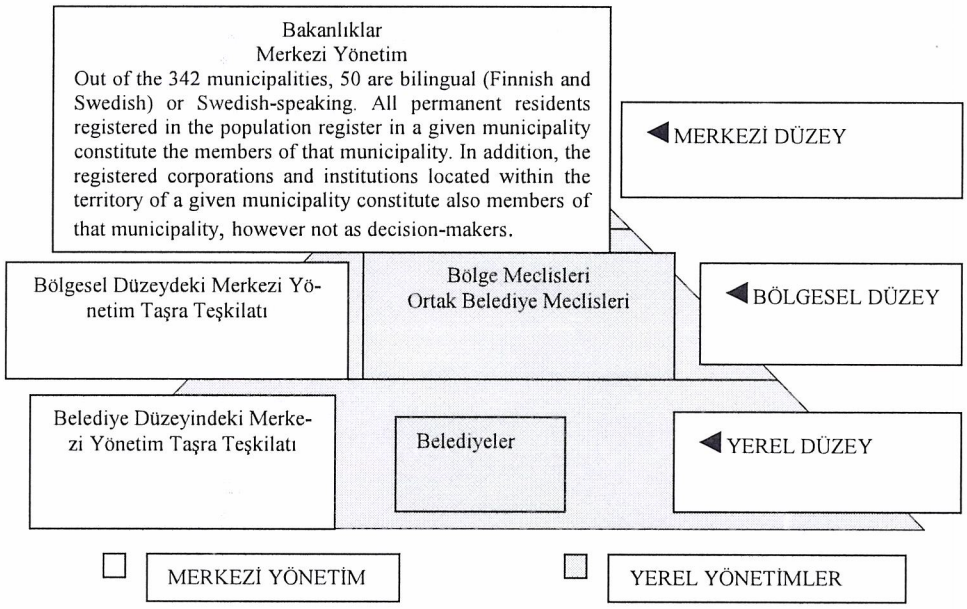
Bölgeler	Alan	Nüfus	Yüzde Değişme	GSYİH	Kişi Başına
	km²			€ milyon	Tüm Ülke = 100
	1/1/2011	31.12.2010	2010	2008	2008
Ana Finlandiya[1]	*302,340*	*5,347,269*	*0.4*	*183,408*	*100*
Uusimaa	9,097	1,532,309	1.0	68 676	132
Varsinais-Suomi	10,662	465,183	0.5	15,271	95
Satakunta	7,957	227,031	-0.2	6,910	87
Kanta-Häme	5,200	174,555	0.4	5,120	86
Pirkanmaa	12,446	487,923	0.7	16,051	96
Päijät-Häme	5,125	201,772	0.2	5,639	81
Kymenlaakso	5,148	182,382	-0.1	5,480	86
South Karelia	5,613	133,703	-0.2	4,097	88
Etelä-Savo	13,980	154,668	-0.6	4,067	74
Pohjois-Savo	16,769	247,943	-0.1	7,119	82
North Karelia	17,763	165,866	-0.1	4,248	73
Central Finland	16,704	273,637	0.3	7,922	84
South Ostrobothnia	13,444	193,504	-0,0	5,248	78
Ostrobothnia	7,749	177,946	0.5	5,915	97
Central Ostrobothnia	5,019	68,321	0.3	2,173	88
North Ostrobothnia	35,504	394,965	0.7	11,989	90
Kainuu	21,501	82,073	-0.7	2,092	72
Lapland	92,661	183,488	-0.1	5,391	84
Aland Adaları	*1,552*	*28,007*	*1.0*	*1,166*	*123*
Tüm Ülke	**303,892**	**5,375,276**	**0.4**	**184,649**	**100**

Kaynak: stat.fi, 2011

[1] Özerk bölge Aland Adaları hariç

Yeni süreçle birlikte Finlandiya'daki kamu yönetim yapısı reorganizasyona tabi tutulmuştur. Buna göre merkezi yönetimin bölge düzeyinde ve yerel düzeyde taşra teşkilatları oluşturulmuştur. Reform sonrası yeni kamu yönetim yapısı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 1. Finlandiya'da Kamu Yönetim Yapısı



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011

Finlandiya merkezi yönetimi, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmiş teşkilata sahiptir. Bunları yerel yönetim olarak algılamak mümkün değildir. Taşra teşkilatlarını merkezi yönetimin coğrafi düzeydeki idari birimleri olarak nitelendirebiliriz. Türkiye'de il yönetimleri ile benzerliği yüksektir.

Yerel yönetim birimleri olarak algılanabilecek yapılar ise bölge meclisleri, ortak belediye meclisleri (yerel yönetim birlikleri) ve belediyelerdir.

Yerel Yönetimler

Finlandiya'da 2008 yılına kadar yerel yönetimlerden sorumlu bakanlık İçişleri Bakanlığı'ydı. Yapılan değişiklik ile bu tarihten günümüze yerel yönetimlerinden sorumlu bakanlık görevini Maliye Bakanlığı üstlenmiştir. Maliye Bakanlığı sorumlu bakanlık olmasına rağmen yerel yönetimler merkezi yönetim içerisinden ortak sorumluluk alanlarına sahip diğer birçok bakanlık ile (Adalet Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı,

İstihdam ve Ekonomi Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Eğitim ve Sosyal İşler Bakanlığı gibi) yakın işbirliğinde bulunmaktadır.

Şekil 2. Belediyelerin Hükümetteki Bakanlıklar İle İlişkisi



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Yerel yönetimler ile ilgili hizmetler Maliye Bakanlığı'nda Belediyeler İle İlişkiler Başkanlığı (Department for Municipal Affairs) altında örgütlenmiştir. Bu birim belediyelerin görevleri ve hizmetleri ile ilgili kanuni düzenlemelerin hazırlanmasından, bunların idari yapılanmalarının geliştirilmesinden, mali yapılarının ve bütçesel zorunluluklarının şekillendirilmesinden ve merkezi yönetim ile ilişkilerinin ve işbirliği alanlarının düzenlenmesinden sorumludur. Ayrıca Maliye Bakanlığı belediye gelirlerinin ve vergilerinin toplanması konusunda da yükümlüdür.

Finlandiya Anayasası'na göre yerel yönetimlerin ikili fonksiyonundan söz edilebilir. Bunlardan birincisi temel bölgesel yönetim birimi olması, ikincisi ise, vatandaşların kendi kendini yönetmesine imkân sağlayan üniteler olarak işlev görmesidir. Böylelikle yerel yönetim yapıları politik katılımın bir aracı haline gelmekte, ayrıca toplumun yerel ihtiyaçlarının karşılanmasına ve yaşam kalitesinin arttırılmasına da olanak sağlamaktadır.

Ülkedeki yerel yönetimler ile ilgili çeşitli hukuki düzenlemelerden söz edilebilir. Bunlar (vw, 2011);

- Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act) (365/1995)
- Yerel Otoritenin Sınırları Yasası (Act on Local Authority Boundaries) (1196/1997)
- Belediye Memurları İş ve İstihdam Güvenliği, Emeklilik ve Toplu Sözleşme Yasaları (Acts on the Employment Security, Employees' Pensions and Bargaining Rights of Municipal Officeholders) (389/1944, 549/2003)
- Yerel Otorite İşçileri Komisyonu Yasası (Act on the Commission for Local Authority Employers) (254/1993)
- Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Yapılan Transferler Yasası (Act on Central Government Transfers to Local Government)
- Belediye Garanti Kurulu Yasası (Act on the Municipal Guarantee Board)
- Helsinki Büyükşehir Meclisi Yasası'dır. (Act on the Helsinki Metropolitan Area Council) (269/1996)

Yerel Yönetim Yasası 1995 yılında belediyeler için yapılan en önemli kanuni düzenlemedir. Bundan önce 1976 tarihli Yasa uygulanmaktaydı. Yeni yerel yönetimler yasası belediyelere ekstra görevler ve sorumluluklar yüklememesine rağmen, karar alma süreçleri yeniden düzenlenmiştir. Finlandiya'daki yeni Yerel Yönetim Yasası 1970'lerde ülkede başlayan yerelleşmeye yönelik Kamu Yönetimi Reformu çabalarının bir sonucu olarak görülebilir (Niemelä - Saarinen, 2009). Bu Yasa ile dört yıllığına o bölgedeki yerleşikler tarafından seçilen belediye meclislerinin yürütme etkinliği arttırılmıştır. Belediyelerin kendi idari yapılarını düzenlemedeki yetkileri genişletilmiştir. Ayrıca yönetişim ilkeleri uyumlu olarak yerleşiklerin yerel yürütme işlevlerine katılımı, belediye gelirlerinin, giderlerinin denetimindeki belirleyicilikleri yükseltilmiştir.

Yerel otoritenin sınırları yasası ise, Finlandiya'da yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki görev yetki ve maliyet dağılımını belirlemektedir. Buna bağlı olarak Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Yapılan Transferler Yasası ile de mali tevzinin nasıl şekillendirileceği ortaya konmaktadır.

Belediye Yönetimleri

Belediyeler Finlandiya'da yerel yönetimlerin temel aktörüdür. Bölge yönetimleri bile, belediye yönetimlerinin üst idari birimde birleştirilmiş şekilleri olarak görülebilir. Belediye yönetimlerinin organizasyon şeması aşağıdaki gibidir (Şekil 3).

Şekil 3. Finlandiya'da Belediyelerin Organizasyon Yapısı



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Fin belediyelerinin karar organı, güçlü bir belediye meclisidir. Yürütme yetkisi ise, meclisin oluşturduğu bir yürütme kuruluna bırakılmıştır. Bu genel yetkili yürütme kurulu dışında, onunla çeşitli yöntemlerle ilişkisi kurulmuş değişik birçok kurul ve komisyonlar da belediye hizmetlerinin yönetiminde yürütme yetkisi kullanmaktadırlar. Fin belediyelerinde Türkiye'deki belediye başkanlarına benzeyen doğrudan seçilmiş, güçlü bir belediye başkanının olmaması ilginçtir. Meclis tarafından atanan belediye başkanı ise, yalnız günlük yönetim işlerinden sorumlu bir belediye personelidir. Yürütme işlevine egemen temel organ, "Belediye Yürütme Kurulu"dur. Aşağıda, anılan organların görevleri ve yetkileri özetlenmektedir (Yalçındağ, 1996: 78):

Belediye Meclisi: Belediye meclisi (*kunnanvaltuusto, kommunfullmäktige*) dört yıl için, doğrudan yerleşiklerce seçilen üyelerden oluşmaktadır. Ülkede AB vatandaşları yanında İzlandalı ve Norveçlilerin de yerel seçimlerde oy kullanma hakları mevcuttur. Belediye Meclisi üye sayısı, belediyenin nüfusuna göre, 17-85 arasında değişmektedir (Council of Europe, 2009: 10). Meclis başkanı ve yardımcıları, üyeleri içerisinden bir yıl için seçilmektedir. Meclisin görevleri;

belediye işleri ile ilgili yönetmelikleri yapmak, yürütme organı ve yönetim birimlerinin çalışmaları ile ilgili ilkeleri ve kuralları belirlemek, personel kadrolarını oluşturmak, seçimlik görevler için seçimleri, önemli görevler için atamaları yapmak, belediye bütçesini onaylamak, borçlanma, fon oluşturma kararlarını vermek, mali denetçilerin raporlarını görüşerek karara bağlamak, belediyenin sektörel planları ile arazi kullanım (imar) planlarını onaylamak, belediye gelir vergisi oranları ile hizmetlerden alınacak ücretleri ve harçları belirlemek biçiminde özetlenebilir. Meclisin bir önemli görevi de, profesyonel bir yönetici olarak belediye başkanını (city manager) atamaktır. Benzer uygulamaya sahip ülkelerden farklı olarak Fin belediye başkanları meclis tarafından, herhangi bir süre ile sınırlı olmadan göreve atanmaktadırlar.

Belediye Yürütme Kurulu: Belediye meclisi kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan en az yedi üyeden oluşan bir yürütme kurulunu, iki yıl için seçmektedir. Kurulun başkanı ve yardımcıları da meclis tarafından belirlenmektedir. Meclis başkanı, yürütme kurulu toplantılarına, oy hakkına sahip olmadan katılabilmektedir. Yürütme kurulunun başlıca görevleri; belediye hizmetlerinin yürütülmesini yönlendirmek, belediye çıkarlarını korumak ve temsil etmek, meclisin kararlarının uygulanmasını sağlamak, meclisçe ele alınacak ve karar verilecek konularla ilgili hazırlıkları yapmak, belediyece kurulan çeşitli komisyonların çalışmalarını gözetmek ve denetlemektir. Bu yetkileri bağlamında değerlendirildiğinde Fin belediyelerinde yürütme işlevinde ağırlığın, yürütme kurullarında olduğu görülmektedir (Yalçındağ, 1996: 79). Belediye yürütme kurulu ortalama her ay iki kere toplantı yapmaktadır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011).

Belediye Başkanı: Belediye başkanı *(yliporme stari/överborgmästare)* belediye meclisi tarafından atanmaktadır. Başkan ne belediye meclisinin ne de yürütme kurulunun bir üyesidir. Bu bağlamda bir tür en üst düzey yerel bürokrat olarak da görülebilir ve belediye yürütme kuruluna bağlı olarak çalışır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010). Başkan belediyenin idari ve mali işleyişinden sorumludur. Başkan, meclisin kararlarının günlük yaşama geçirilmesini sağlamak, belediye hizmetlerinin yürütülüşünde eşgüdüm gerçekleştirmek, yönetsel etkililiğin ve verimliliğin sağlanmasını gözetlemekle görevlidir ve yürüttüğü hizmetler bakımından meclise karşı sorumludur (Yalçındağ, 1996: 78). Belediye meclisi ortalama her ay bir kere toplantı yapmaktadır. Ülkede yeni yapılan düzenlemeler ile seçilmiş belediye başkanlığı sistemine geçilmeye çalışılmaktadır. Bu konuda pilot uygulamalar mevcuttur.

Belediye Komiteleri: Fin belediyelerinde yürütme işlevi, yürütme kurulları yanında çeşitli komisyonlar ve kurullarca paylaşılmaktadır. Bu komisyonların iç denetim ve seçim komisyonun kurulması Yerel Yönetim Yasası'na göre

zorunludur (Council of Europe, 2009: 9). Bunlar dışındakileri kurup kurmamakta, belediye meclisleri özgürdürler. Komisyonların ve kurulların üyeleri, belediye meclislerince, çoğunlukla meclis dışından, dört yıl için seçilmektedir. Çeşitli hizmetler için kurulan komisyonları yürütme kurulu yakın denetimde tutmakta, komisyon kararları kurul tarafından veto edilebilmekte ve değiştirilebilmektedir. Komisyonlardan başka, belediye meclisleri (okullar, hastahaneler, çocuk yuvaları gibi) belli belediye kuruluşlarının yönetiminden sorumlu olmak üzere bu kuruluşlar için yönetim kurulları da oluşturmaktadır. Bu kurullar genelde hizmetle ilgili komisyona doğrudan bağlı olarak görev yapmakta, belediye yürütme kurulunca dolaylı olarak denetlenmektedirler (Yalçındağ, 1996: 79). Bu komitelerin temel görevleri; sağlık, sosyal refah, eğitim, çevre, altyapı ve kültür hizmetlerinin yerel düzeyde üretilmesi ve yönetilmesidir.

Finlandiya'da belediye meclisi, yürütme kurulu ve komite üyeleri yerel politikacılardan oluşmaktadır. Bu kişileri belediyenin ücretli çalışanı olarak algılanamaz.

Bölge Yönetimleri

Finlandiya 20 bölgeye ayrılmış, bir ulus altı yönetim yapısına sahiptir. Bölgeler, bölge meclisleri tarafından yönetilmektedir. Bu meclisler bölgeye dahil belediyelerin bir tür üst kurulu olarak da görülebilir. Diğer bir ifade ile belediye meclisleri içerisinden seçilen üyelerden oluşurlar. Her bölge meclisi üyesi aynı zamanda kendi belediyesinin meclisinde de üyedir.

Şekil 4. Finlandiya'da Bölge Yönetimlerinin Organizasyon Yapısı



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Bölge yönetimleri Yerel Yönetimler Kanunu tarafından şart koşulmuş yeni bir uygulamadır. Her belediyenin bir bölge yönetimine üye olması gerekir. Belediyelerin bölge yönetimine üye olmama, bağımsız hareket etme hakları söz konusu değildir. Bölge meclisleri coğrafi, kültürel ve ekonomik olarak benzeşen belediyelerin kendi aralarında yaptıkları bir anlaşma ile kurulurlar. Belediyelerin bölge meclisine yolladıkları üyeler karar alınacak konuya bağlı olarak değişebilmektedir.

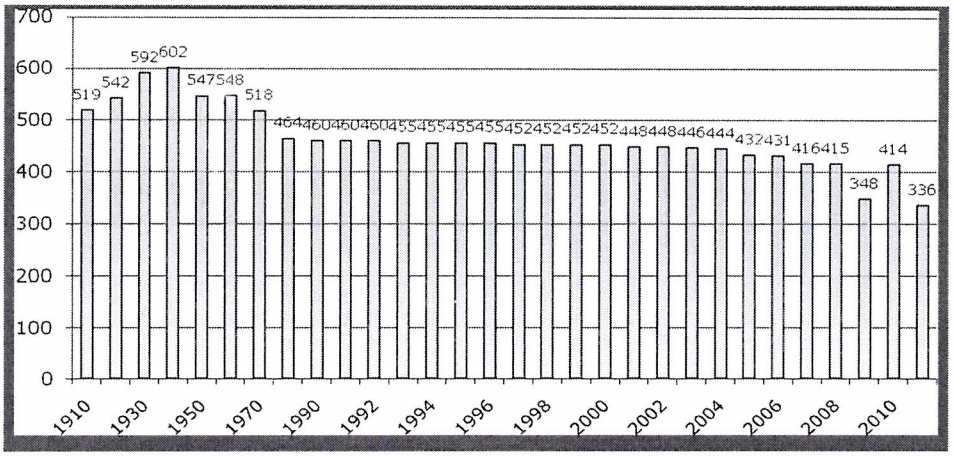
Bölge yönetimlerinin yürütme organı, bölge yönetim kurullarıdır. Bölge yönetim kurulu üyeleri bölge meclisi tarafından seçilmektedir. Bölge ofisleri bölge yönetimlerinin yereldeki icra görevini yerine getiren birimleridir. Bölge yönetimlerinin temel görevleri arasında bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların oluşturulması, başta Avrupa Birliği ülkeleri ve komşu Nordik ülkeler olmak üzere uluslararası yerel yönetim işbirliklerinin kurulması, bölgenin fiziki ekonomik ve sosyal planlamalarının yapılması, ulusal ölçekte bölgeler arası entegrasyonun güçlendirilmesi sayılabilir.

Finlandiya'da bölge yönetimleri doğrudan seçimler ile belirlenmemektedir. Belediye meclisi seçimlerinin bir yansıması olarak siyasi pozisyonları belirlenmektedir. Bu nedenle belediye meclislerindeki siyasi parti ağırlıkları doğrudan bölge yönetimlerine de yansımaktadır.

Belediyeler

Belediye Fince'de kunta kelimesi ile ifade edilmektedir (İsveçce'de kommun). Ülkede belediyelerin şekillendirilmesinde temel kıstas nüfustur.

Grafik 1. Finlandiya'da Belediye Sayılarının Gelişimi (1910-2011)



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

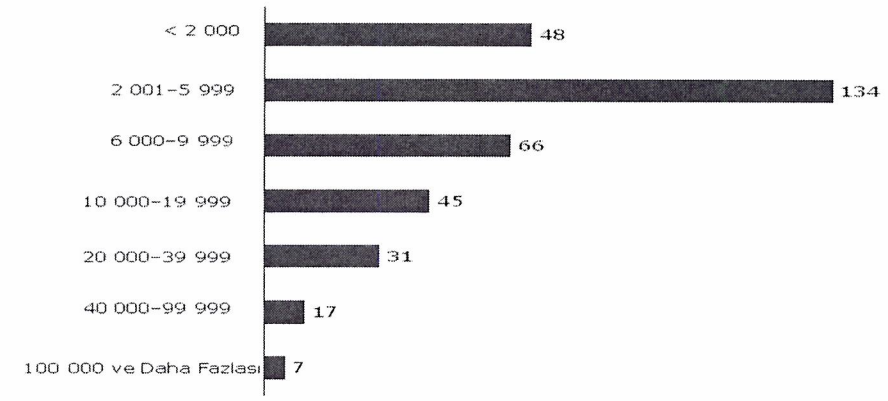
Finlandiya'da 2011 yılı Ocak ayı itibarıyla toplam 336 belediyenin varlığından söz edilebilir. Bunların 61'i kentsel belediye, 67'si ilçe (semi-urban) belediyesi ve 208'i kırsal belediyedir. Yerel yönetim olarak ülke başkenti Helsinki Belediye'sine yönelik özel bir düzenleme söz konusu değildir.

Günümüzde Fin belediyelerinin nüfus yoğunluğuna baktığımızda ağırlığın 2000 ile 5000 kişinin yaşadığı yerleşim bölgelerinde toplandığı görülmektedir. Bu belediyelerin sayısı yaklaşık 134'dür. 2000 nüfusun altındaki belediyeler ise 48 tanedir. Aşağıdaki grafikte gösterilmiş küçük belediye sayılarının fazlalığı komşu bölgelerdeki belediyelerin gönüllü birleştirilmesine dayalı merkezi hükümet yaklaşımlarını harekete geçirmiştir.

Böylelikle ölçek ekonomilerinden yararlanmak, yaşam kalitesinin iyileştirilebilmesi, yerel hizmet üretmede ve yönetmede etkinliği sağlamak söz konusu olabilecektir. Reform sürecinin sonucu yakın bölgelerdeki belediyelerin gönüllü birleşmesi mümkün olmuş ve belediye sayısı azaltılabilmiştir. Birleşmelerin hızlandırılması ve teşvik edilmesi amacıyla birleşen belediyelere Maliye Bakanlığı'nca üç yıl süreyle parasal katkıda bulunulması ve merkezden nüfusa göre yapılan transferlerin arttırılması yoluna gidilmiştir. Belediye birleşmelerinin diğer bir sonucu etkinsiz çalışan fazladan personelin görünür hale gelmesi ve yeni yerlere transfer imkanı sağlanmasıdır (vm, 2011).

Finlandiya'daki belediye birleşmelerinin beklentileri tam olarak karşılamadığı, etkinliklik artışlarına değil, daha çok karışıklıklara yol açtığı konusunda görüşler mevcuttur. Yine de birleşmelerden istenilen sonucun alınabilmesi için zamana ihtiyaç olduğu, reform sürecin başında maliyetlerin getirileri aşacağı ileri sürülmektedir (Kettunen, 2001).

Grafik 2. Finlandiya'da Belediye Sayılarının Gelişimi (1910-2011)



Kaynak: Kolehmainen, 2011

Ülkedeki en büyük belediyelerin 2011 yılı başından itibaren nüfusları ve 2010 yılına göre nüfus artış oranları aşağıda verilmiştir. Finlandiya'daki belediyelerin ortalama nüfusu 2007 yılında 13.000 kişi iken günümüzde 16.000 kişiye yaklaşmıştır. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere, belediyelerin birleştirilmesine yönelik Maliye Bakanlığı'nın çabaları önemli ölçüde başarılı olmuştur.

Tablo 2. Finlandiya'nın En Büyük Belediyeleri

	Nüfus	**Yüzde Değişim**
	31.12.2010	**2010**
Helsinki	588,549	0.9
Espoo	247,970	1.5
Tampere	213,217	0.8
Vantaa	200,055	1.2
Turku	177,326	0.7
Oulu	141,671	1.8
Jyväskylä	130,816	0.9
Lahti	101,588	0.7
Kuopio	96,793	0.7
Kouvola	88,072	-0.1
Pori	83,032	0.3
Joensuu	73,305	0.8
Lappeenranta	71,982	0.2
Hämeenlinna	66,829	0.6
Rovaniemi	60,090	0.4
Vaasa	59,587	0.7
Seinäjoki	57,811	1.4
Salo	55,235	0.6
Kotka	54,824	0.1
Porvoo	48,768	0.3

Kaynak: Stat.fi, 2011

Tek tek belediyeler dışında yerel kamu hizmetlerini sunmak amacıyla kurulmuş belediye birliklerinden (Joint Municipal Authority) de söz edilebilir. Bu birlikler tek tek belediye ölçeğini aşan ortak hizmetlerin sunumunu üstlenirler. Belediye birlikleri gönüllülük esasına göre kurulurlar. Temel yerel hizmetlerin ortak görülmesi işlevini yerine getirirler. Bölge hastanelerinin ve mesleki eğitim okullarının kurulması belediye birliklerinin görevleri arasında

sayılabilir. Bu birlikler üye belediyeler tarafından finanse edilirler. Belediye Birliklerinin vergi salma, toplama yetkisi yoktur (Linkola ve Virtanen, 2005:5).

Belediyelerin Ülke Ekonomisi İçerisindeki Yeri

Finlandiya'da toplam kamu harcamalarının yüzde 30'undan fazlası ve kamu tüketim harcamalarının üçte ikisi yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Yerel yönetim harcamalarının Finlandiya'nın GSYİH'na oranı yüzde 23 düzeyindedir.

Finlandiya'daki ortalama son beş yıllık yerel yönetim harcamaları GSYİH'nın yaklaşık yüzde 20,6'sı düzeyindedir. Bu değer AB ortalamasının (yaklaşık yüzde 12-13 düzeyinde) çok üzerindedir. 2008 yılından günümüze yerel yönetim bütçe açıkları GSYİH'nın binde 3'ü düzeyindedir. Son yıllardaki ekonomik kriz ve bunun doğurduğu işsizlik Finlandiya'daki yerel yönetimleri de etkilmektedir. Çünkü bu ülkedeki yerel yönetimlerin temel gelir kaynağı kişisel gelir vergisidir. Kriz ve işsizlik nedeniyle yerel yönetim gelir vergisi payları harcamalara uyumlu eğilim izleyememektedir (Council of European, 2009: 24-26). Son beş yıldaki yerel yatırım harcamaları toplam yerel harcamaların ise, binde 17 düzeyindedir ve bu AB ortalaması ile aynıdır.

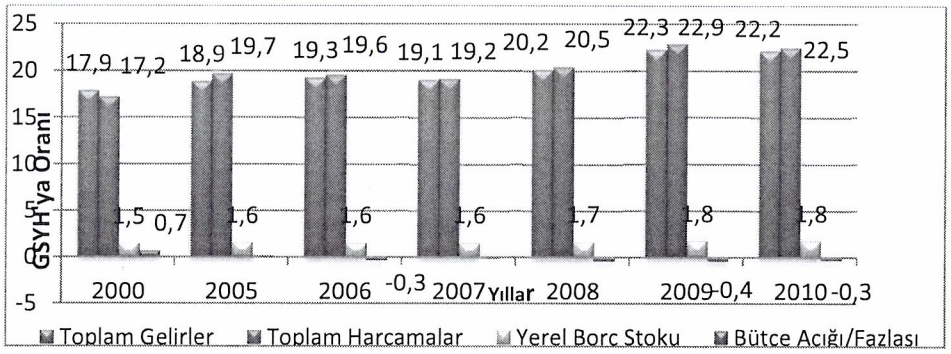
Finlandiya'daki toplam yerel yönetim harcamalarının, gelirlerinin ve bütçe açığı/fazlasının gelişimi aşağıda tablo 3 ve grafik 3'te gösterilmiştir.

Tablo 3. Finlandiya'da Yerel Yönetim Harcama, Gelirler ve Bütçe Dengesinin Gelişimi (GSYİH'ya Oranı)

Yıllar	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam Gelirler	17,9	18.9	19.3	19.1	20.2	22.3	22.2
Toplam Harcamalar	17,2	19.7	19.6	19.2	20.5	22.9	22.5
Yatırım Harcamaları	1,5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8
Bütçe Açığı/Fazlası	0,7	0,2	-0,3	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3

Kaynak: Epp.eurostat.ec.europa.eu, 2011

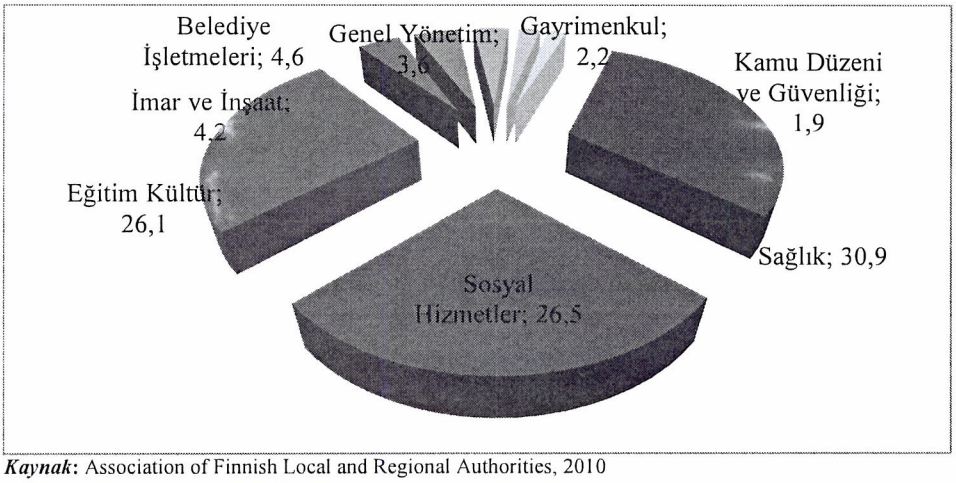
Grafik 3. Finlandiya'da Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Gelişimi



Kaynak: Epp.eurostat.ec.europa.eu, 2011

Finlandiya'da 2009 yılı itibarıyla toplam istihdamın (4.182.000 kişi) yaklaşık dörtte biri (545.000 kişi) kamu kesimi tarafından sağlanmaktadır. Toplam kamu istihdamı içerisinde yerel yönetimler ağırlıklı bir yer işgal etmektedir. Toplam kamu istihdamının yaklaşık yüzde 78'i (424.000 kişi) belediyelerde görev yapmaktadır. Bu rakam Finlandiya'daki özel sektör dahil toplam çalışanların yüzde onundan daha fazladır. Merkezi hükümette ise sadece 122.000 kişi görev yapmaktadır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities,2010).

Grafik 4. Finlandiya'da Belediye Çalışanlarının Sektörler İtibarıyla Dağılımı (2009)



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Finlandiya'da belediye personelinin büyük bir çoğunluğu; sağlık, sosyal hizmetler, eğitim ve kültür alanlarında istihdam edilmektedirler (Grafik 4). Bu sektörlerde istihdam edilen personelin toplam istihdam edilen personele oranı yüzde 80'lerin üzerindedir. Çalışanlara ödenen ücretlerin belediye harcamalarının yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir.

Belediyelerin Hizmet Sorumlulukları

Finlandiya'da belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki hizmet bölüşümüne baktığımızda ulusal tam kamusal mal olarak adlandırılan savunma, adalet, emniyet gibi temel hizmetlerin dışındaki hizmetlerde yerel yönetim ağırlığı dikkat çekmektedir.

Belediyelerin temel sorumluluk alanları yerel çalışanların istihdam alanları ile örtüşmektedir. Bunlar; sosyal hizmetler, sağlık, eğitim ve kültürdür. Sosyal hizmetler ve sağlık alanındaki temel sorumluluk alanları; çocuklara, yaşlılara ve engellilere yardım hizmetlerinin sağlanması, birinci basamak koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin verilmesi, çevresel yaşam koşullarının iyileştirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Eğitim ve kültür hizmetleri kapsamında ise, okul öncesi, ilk ve orta eğitimin verilmesi, yetişkinlere yönelik mesleki kursların açılması, kütüphanecilik, gösteri merkezilerinin kurulması sayılabilir.

Bunların dışında enerji, trafik, kamu taşımacılığı, imar ve iskan, yol yapımı ve bakımı, itfaiye ve kurtarma, çevre korunması, su ve kanalizasyon gibi altyapıların oluşturulması da yerel yönetimlerin görevleri arasında sayılabilmektedir.

Ayrıca faydası belediye sınırlarını aşan ve olumlu dışsallık yayan yerel kamusal mal ve hizmetlerin bir çoğunun belediye birlikleri ve bölge yönetimleri tarafından sunulduğunu da belirtmek gerekir.

Finlandiya'da yerel ve merkezi idare arasında hizmet bölüşümü ekteki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelerin mali yapılarının ve ekonomik performanslarının gözetim ve denetiminden Maliye Bakanlığı, Yerel Yönetimlerle İlişkiler Başkanlığı sorumludur. Bu sorumluluk merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılacak vergi gelirleri paylarının, genel ve özel transferlerin şekillendirilmesini içermektedir. Ayrıca, Yerel Yönetimler İle İlişkiler Başkanlığı zor durumdaki ve krizdeki yerel yönetimlere hükümet tarafından yapılacak yardım ve katkıların belirlenmesinde de görev almaktadır.

Finlandiya yerel mali sisteminde çok yıllı bütçe uygulaması yapılmaktadır. Diğer bir ifade ile harcama ve gelir tahminleri üç yıllık bütçe dönemi göz

önünde bulundurularak planlanmakta ve onaylanmaktadır. Çok yıllı olmasına rağmen ilk yıl dışındaki yıllar daha esnek içeriğe sahiptir. İlk yıl bütçesi ise, belirleyici, net ve uygulanabilir bir yapı arz eder. Belediye bütçesinde cari yıl ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı yer almaktadır (The Association, 2011:12). Diğer bir ifade ile orta dönemde belediye bütçelerinde denklik esasına göre hareket edilmektedir.

Belediye meclisleri yerel mali yapının şekillendirilmesinde karar alıcı unsurdur. Belediye bütçesinin hazırlanmasında Belediye Yürütme Kurulu ve Belediye Başkanı görev almasına rağmen, nihai onaylama yetkisi belediye meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer bir ifade ile belediyenin gelir ve harcamalarının saptanmasına belediye meclisi karar vermektedir. Böyle olunca yerel vergilerin konulması, oranlarının belirlenmesi yetkileri de belediye meclislerince kullanılmaktadır.

Finlandiya'da belediyeler hem iç hem de dış mali denetim ve gözetim mekanizmalarına sahiptir. Böylelikle harcamalarının ve gelirlerinin hukuki prosedürlere ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre yerine getirilip getirilmediği denetlenebilmektedir. Dış denetim ise, belediye meclisi içerisinden seçilen denetleme komiteleri (auditing committees) tarafından yapılmaktadır. Yıllık finansal bilgilerinin yayınlanması ve faaliyet raporlarının hazırlanması bu komitenin sorumluluğundadır (Local Government System in Finland, The Association, 2011: 7). Özellikle küçük belediyelerde denetim ve gözetim süreçlerinin etkinliği ve raporlama süreçleri konusunda istenilen düzeye erişilemediği yönünde görüşler mevcuttur (Age vd., 2001: 592).

Vergi Gelirleri

Fin Belediyelerinin gelir kaynaklarını belirlemekte ciddi bir mali özerkliğe sahip oldukları söylenebilir. Anayasa'nın 121. maddesinin 3. paragrafına göre belediyeler vergi koyma hakkına sahiptir. Vergi yükümlülüğünün oluşturulması, ulusal düzeydeki vergilere ek yükümlülük getirilmesi, kişiler ve kurumlar için istisna ve muafiyetlerin düzenlenmesi gibi konuların belediyeler tarafından kanuni düzenlemeler ile şekillendirilebileceği ifade edilmiştir.

Belediyelerin vergi gelirleri toplam gelirlerinin neredeyse yarısını oluşturmaktadır. 2010 yılı için belediyelerin toplam vergi gelir beklentisi 18,6 milyar euro'dur. (toplam gelirlerinin yüzde 46'sı). Belediyeler vergi geliri dışında, merkezi yönetimden aldıkları transferler, çeşitli harçlar ve varlık satış ve kiralamalarından sağlanan gelirlerden kaynak sağlamaktadırlar. 2010 yılında Fin belediyelerinin toplam geliri yaklaşık 40 milyar euro düzeyindedir. Aşağıdaki tablo 4'de Fin belediyelerinin vergi gelirlerinin 1990-2012 arası gelişimi gösterilmektedir.

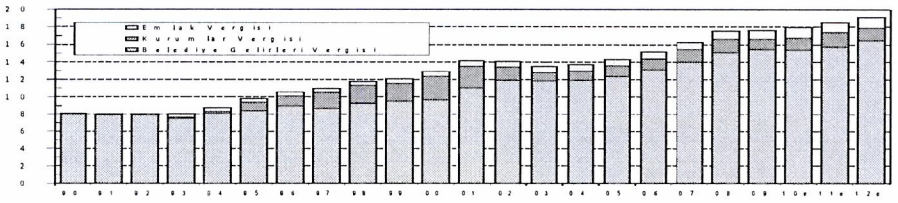
Tablo 4. Belediye Vergi Gelirlerinin Yıllar İtibarıyla Gelişimi (1990-2012) (Milyon €)

Yıllar	Gelir Vergisi	Kurumlar Vergisi	Emlak Vergisi
1990	8.060	-	80
1995	8.420	94	450
2000	9.680	2.670	570
2001	11.040	2.450	610
2002	11.942	1.489	638
2003	11.840	1.000	660
2004	11.930	1.060	690
2005	12.360	1.160	730
2006	13.130	1.250	789
2007	13.965	1.474	857
2008	15.080	1.530	914
2009	15.438	1.197	974
2010	15.360	1.400	1.170
2011t	15.750	1.610	1.200
2012t	16.510	1.400	1.230

Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010 (t Tahmini)

Fin belediyelerinin vergi gelirleri temelde üç tür mükelleften sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi belediye sınırları içerisinde yerleşik gerçek kişiler, diğeri yerleşik olsun veya olmasın gayrimenkul sahipleri ve son olarak da iş veya yönetim merkezi belediye sınırlarında yer alan tüzel kişiler/şirketlerdir. Belediye vergi gelirleri; (ek) kişisel gelir vergisi (kunnallisvero), emlak/taşınmaz vergisi (kiinteisttövero) ve kurumlar vergisine eklenen belediye payından oluşmaktadır (Sandberg, 2005:21-23). Son yıllarda sahipliliği olan köpekler üzerine vergi koyulması gündeme gelmiştir.

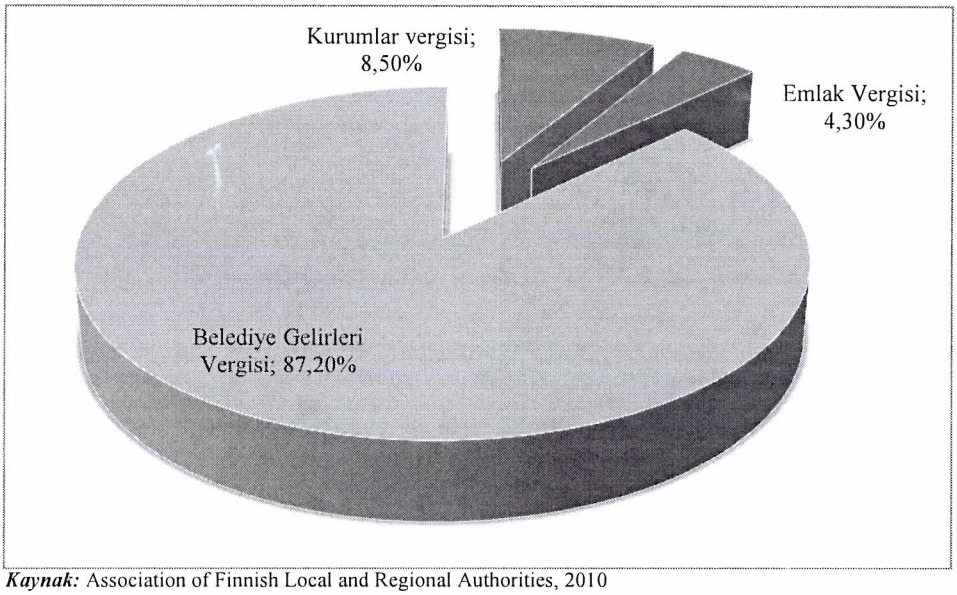
Grafik 5. Belediye Vergi Gelirlerinin Yıllar İtibarıyla Gelişimi (1990-2012) (Milyon €)



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010 (t Tahmini)

Her yerel yönetim kendi sınırları içerisinde düz oranlı (flat tax) belediye gelir vergisi oranını belirlemekte özgürdür. Bu vergi merkezi devletin topladığı gelir vergisine ek olarak alınmaktadır. Oran ülke çapında yüzde 16,5 ile yüzde 21 arasında değişmektedir. İndirim ve istisnalar nedeniyle reel ortalama vergi oranı nominal vergi oranından daha düşük gerçekleşebilmektedir. En düşük oran yüzde 16,5 ile Kauniainen belediyesine aittir. Ülke çapında ortalama belediye gelir vergi oranı yüzde 18,5 (2010 yılı için) dolaylarındadır (Tyler, 2011). Belediye gelir vergisi Maliye Bakanlığı (Verohallinto) tarafından toplanmakta ve daha sonra belediyelere ödenmektedir. Belediye gelir vergileri yerel vergi gelirlerinin yaklaşık yüzde 87'sini oluşturmaktadır. Belediye gelir vergisi ortalama oranının 1965-2009 yılları arasındaki gelişimi grafik 6'da gösterilmektedir.

Grafik 6. Belediye 2010 Yılı Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Kurumlar vergisi (osuus yhteisövero) payları cemaat vergisi (community tax) diye adlandırılabilmektedir. Merkezi hükümetin aldığı kurumlar vergisine ekleme yapılarak Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilmektedir. Yerel yönetimlerin toplam kurumlar vergisi içerisindeki payları yaklaşık yüzde 22 düzeyindedir. Son dönemde bu oranın yarım puan düşeceği öngörülmektedir. Yerel kurumlara vergisi Nokia gibi büyük şirketlere ve orman endüstrisine ciddi ölçüde bağımlılık göstermektedir (Council of European Municipalities and Regions, 2009:25). Yerel kurumlar vergisi payları toplam belediye gelirlerinin yaklaşık yüzde 8,5'ini oluşturmaktadır. Yerel düzeyde kurumlar vergisi

mükellefiyeti şirketlerin gelirlerini elde ettikleri (kanuni ve/veya iş merkezlerinin bulunduğu) belediyeye sınırlarına göre şekillenmektedir. Eğer şirketin farklı belediye sınırlarında birden fazla iş merkezi, şubesi ve iştiraki bulunuyorsa hepsinin gelirleri bir havuzda toplanmakta ve şirket personellerinin bulunduğu belediyelere göre bölüştürülmektedir. Diğer ifade ile kurumlar vergisi paylarının bölüştürülmesinde belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren personel sayısı ölçüt olarak kullanılmaktadır.

Emlak/taşınmaz vergisi belediyelerin klasik gelir kaynaklarından biridir. Belediye meclisileri belirlenen alt ve üst limitler içerisinde emlak vergisi oranlarına karar verebilmektedir. Bu oran evin değerinin binde 2,2 ile binde 5'i arasında değişmektedir. Ormanlık ve tarım alanları emlak vergisi yükümlülüğü taşımazlar. Boş arsalarda, (unbuilt lot) yazlık ve dinlenme amaçlı mülklerde emlak vergisi oranı artmaktadır. Vakıflara ve kamuya yararlı derneklere emlak vergisi muafiyeti sağlanabilmektedir. Belediyelerin toplam vergi gelirleri arasında emlak vergisinin diğer AB ülkelerine nazaran düşük bir hasıla sağladığı ifade edilebilir. Bu oran belediye vergi gelirlerinin sadece yüzde 4,3'üdür.

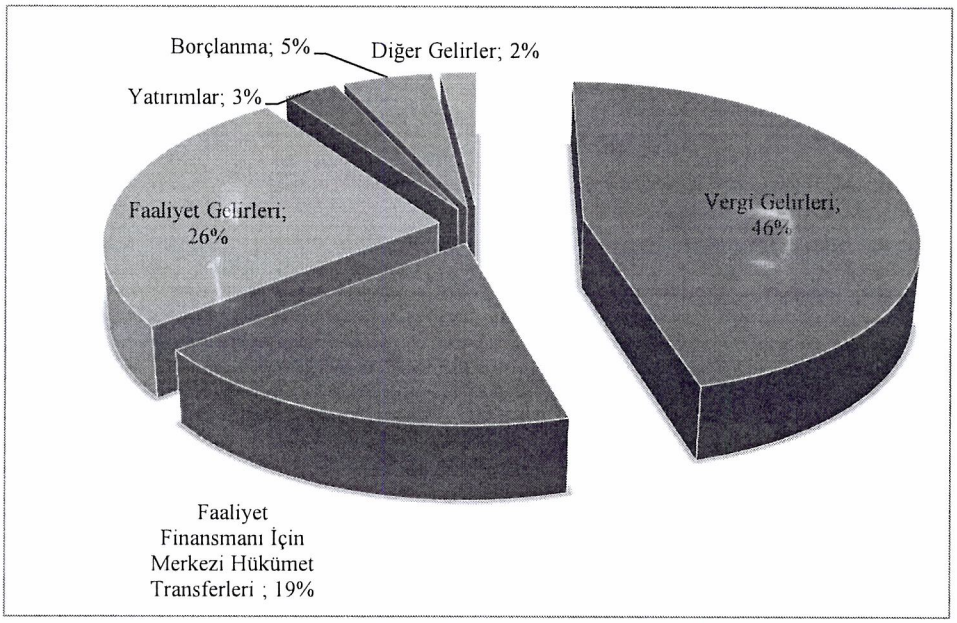
Finlandiya'da kriz döneminde düşen yerel vergi gelirleri merkezi hükümet transferleri ile dengelenmeye çalışılmaktadır.

Diğer Gelirler

Belediyelerin vergi gelirleri dışındaki en büyük gelir kaynağı yerleşiklerine arz ettikleri kamusal kolaylıklar gibi fiyatlandırılıp satılabilen hizmetleri karşılığında topladığı kullanıcı bedelleridir (customer fees). Özellikle liman hizmetleri, elektrik, doğal gaz, su ve kanalizasyon hizmetlerinin maliyet ve satış bedelleri arasındaki fark, faaliyet gelirleri olarak belediye bütçeleri içerisinde gösterilmektedir. Bu tür hizmetler belediyeye ait iktisadi işletmeler tarafından (BİT'ler) üretilmekte ve satılmaktadır. Kamusal kolaylıklar dışında belediyelerin tüketicilere sattıkları mal ve hizmetlerin bedelleri de bu başlık altında gösterilmektedir. Faaliyet geliri olarak üst başlıkta toplayabileceğimiz bu tür gelirlerin toplam belediye gelirler içerisindeki payı yaklaşık yüzde 27 düzeyindedir.

Ayrıca bu başlık altında incelenebilecek farklı gelir kalemleri olarak belediyelerin yatırım gelirleri, harç, ceza ve katılım payları adı altında topladığı diğer gelirler sayılabilir. Yatırım gelirleri olarak ellerindeki ayni ve nakdi kaynakların değerlendirilmesinden elde edilen gelirler kastedilmektedir. Bunların toplam gelirlere oranı yüzde 2 seviyesindedir. Bunun dışındaki diğer gelirlerin belediye bütçesine katkısı ise yüzde 1 düzeyindedir (Grafik 7).

Grafik 7. Fin Belediyelerinin 2010 Yılındaki Gelir Yapıları

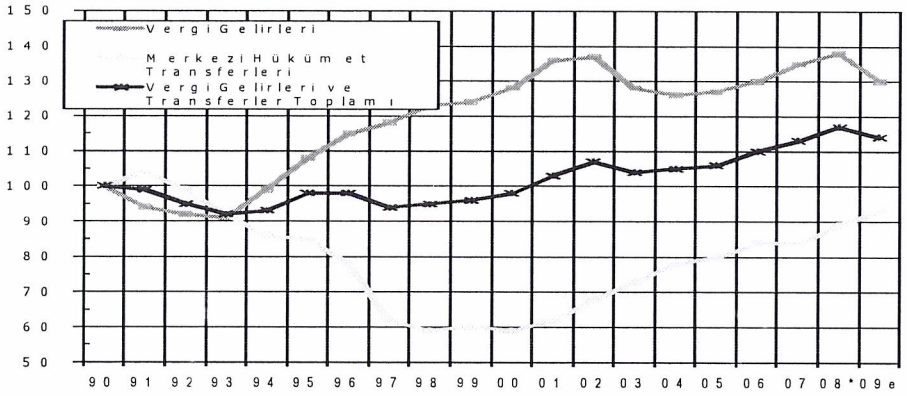


Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Merkezi Devletten Alınan Transferler

Ülkedeki yerel transfer sistemi kanun ile düzenlenmiştir ve ancak ulusal parlamento tarafından değiştirilebilir (Council of Europe, 2009:23). Belediyeler arası gelişmişlik ve gelir farklılıkları, kırsal ve düşük nüfuslu yerleşim alanlarının yerel hizmetleri sunmasında kaynak sorunları ile karşılaşılması, merkezi yönetimden alınan tranferlerin önemini koruması sonucunu doğurmuştur. Eğitim, sağlık, sosyal refah ve kültür gibi hizmetlerin sunumunda merkezi yönetimin sorumluluğu transferlerin arkasındaki rasyonaliteyi oluşturmaktadır. Merkezden alınan transferlerin toplam belediye geliri içerisindeki payı yaklaşık yüzde 19 seviyesindedir (Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010). Transferler kırsaldaki az gelişmiş belediyeler için önemli bir gelir unsuru olmaya devam etmektedir.

Grafik 8. Finlandiya'da Belediye Gelirlerinin Gelişimi (1990-2009)



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Merkezi devletten alınan transferler, sorumlu Bakanlık bütçelerinden önceden belirlenmiş çeşitli kıstaslara göre yapılmaktadır. Maliye, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı için yerleşik kişi sayısı, Eğitim ve Kültür Bakanlığı için öğrenci sayısı gibi kıstaslar temel alınmaktadır. Bunların dışında nüfusun yaş dağılımı, kamusal kolaylık ve hizmetlerinden yararlanan kişi sayısı, nüfus yoğunluğu ve yerleşim merkezlerine uzaklık, işsizlik, iki dil kullanımı ve coğrafi olarak ada olması gibi merkezi transferlerin dağıtımında ek parametrelere de başvurulabilmektedir (Local Government System in Finland, 2011).

Transferlerin yukarıdaki kriterlere göre dağılımından sonra Maliye Bakanlığı tarafından denkleştirilme-düzeltilme işlemine tabi tutulmaktadır. Burada belediye vergi geliri düzeyi eşik değer olarak alınmaktadır. Eğer belediyenin kişibaşına vergi gelirleri ülkedeki kişibaşına ortalama belediye vergi gelirlerinin altında ise, transferlerden alacağı payı artmakta, üstünde ise azalmaktadır (Council of Europe, 2009: 23). Böylelikle merkezi yönetim bazı belediyelerin transferlerden aldığı payı azaltmaya ve ulusal düzeyde adaletli bir dağılım gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

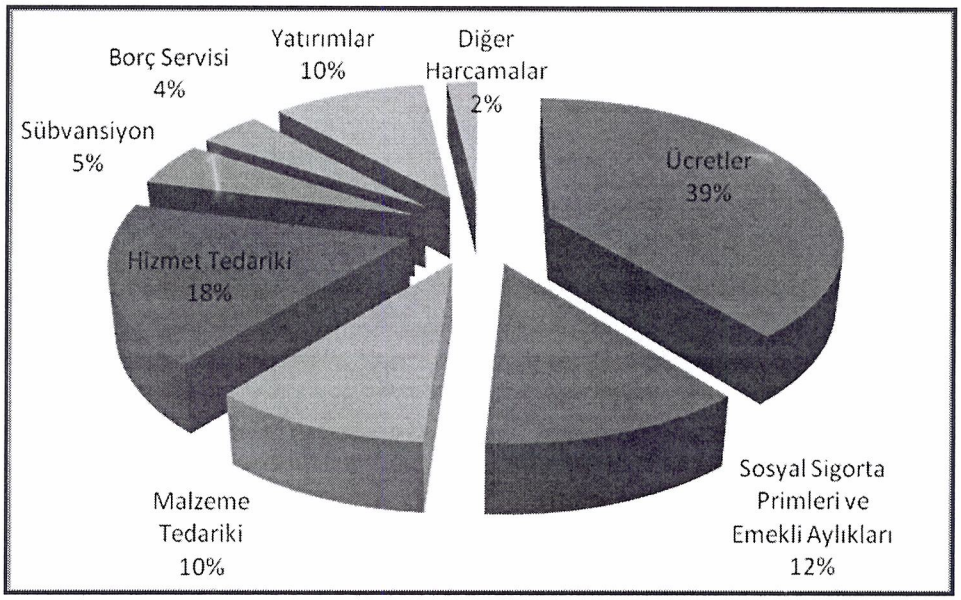
Normal transferler dışında geçici, istisnai ekonomik problemler yaşayan sorunlu belediyeler için Maliye Bakanlığı tarafından şekillendirilen ayrı bir ihtiyari transfer mekanizması da söz konusudur.

Son olarak merkezi yönetimin yerel yatırımlar için yaptığı transferlerden söz edilebilir. Devlet yerel düzeydeki yatırım harcamalarına katkı yaparak hizmet sürekliliğini sağlamaya çalışmaktadır. Mevcut durumda yerel yatırımların üçte biri borçlanma ile karşılanmaktadır. Kalan üçte ikilik kısım ise, belediye vergi gelirleri ve merkezi transferler ile gerçekleştirilmektedir.

Belediye Harcamaları

Belediye harcamaları başlığı altında hem tek tek belediyelerin yaptığı harcamalar hem de ortak hizmet üretim birimi olarak belediye birliklerinin yaptığı harcamalar incelenmektedir. Belediye harcamalarını hem ekonomik yönden hem de fonksiyonal yönden bir sınıflandırmaya tabi tutabiliriz. Aşağıdaki grafiklerde Fin belediyelerinin fonksiyonal ve ekonomik sınıflandırmaya gore harcama dağılımı gösterilmiştir.

Grafik 9. Fin Belediyelerinin 2010 Yılı Toplam Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı



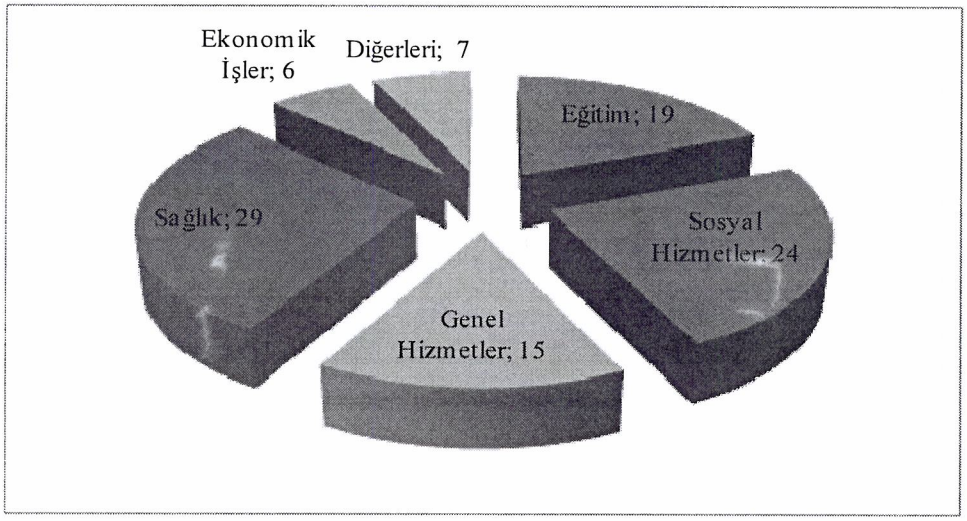
Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2010

Fin belediyelerinin en büyük harcama kalemi mal ve hizmet üretimi için kullandıkları emek ücretleri ve bu ücretlere bağlı sosyal sigorta yükümlülükleridir. Bunlar toplam harcamaların yarısından fazlasını (yüzde 51'ini) oluşturmaktadır. Mal (yüzde 10'u) ve hizmet tedarikleri (yüzde 18'i) için yapılan harcamaların toplamı ise yüzde 28'lik pay tutmaktadır. Finlandiya'da belediyelerin yatırımlara sadece yüzde 10'luk bir pay ayırdığı görülmektedir. Diğer ifade ile 2010 yılı içinde Fin belediyeleri yaklaşık 4 milyar dolar yatırım gerçekleştirmişlerdir. Finlandiya'nın GSYİH'sinin yaklaşık 175 milyar euro olduğu düşünüldüğünde, ülkedeki yerel yatırım harcamalarının

GSYİH'ya oranı yüzde 2'ler düzeyindedir. Bu rakamlara merkezi yönetimin yatırım katkıları dahil değildir.

Bunun dışında kamusal kolaylık üretim ve satışları gibi satılabilir mal ve hizmetlerde dezavantajlı gruplara veya teşvik edilmek istenen ekonomik birimlere verilen ve toplam harcamaların yaklaşık yüzde yüzde 5'ini oluşturan sübvansiyonlardan da söz edilebilir.

Grafik 10. Fin Belediyelerinin 2010 Yılı Toplam Harcamalarının Fonksiyonal Sınıflandırmaya Göre Yüzde Dağılımı



Kaynak: Dexia, 2010

Belediye harcamalarının fonksiyonal sınıflandırmaya göre dağılımına baktığımızda sosyal refah ve sağlık hizmetlerinin toplam harcamaların yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir. Bunu eğitim ve kültür hizmetlerine yapılan hazrcamalar takip etmektedir. Diğer bir ifade ile Finlandiya'da belediyelerin harcamalarının dörtte üçü sosyal refah, eğitim, sağlık ve kültür alanlarında yapılmaktadır. 2010 yılı için toplam belediye harcamalarının tutarı 40 milyar euro civarındadır.

Ülkedeki demografik eğilimler yerel yönetimlerin harcama yapısını ve sürdürülebilirliğini etkilemektedir. Yaşlanan nüfus ve şehirlere göçler yerel yönetimlerin sağlık ve sosyal refah harcamalarını arttırıken, vergi gelirlerinin düşmesi sonucunu doğurmaktadır.

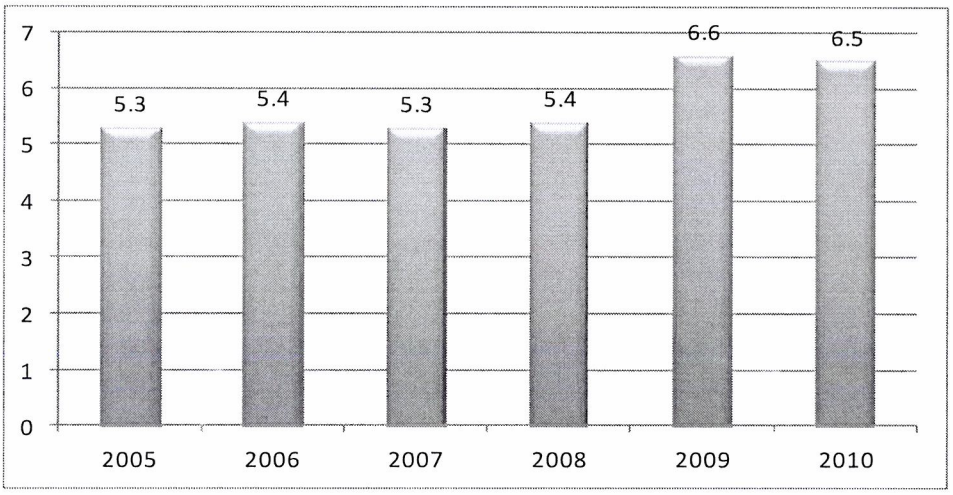
Borçlanma

Finlandiya'da belediyeler gelirlerini aşan harcamaları borçlanma ile finanse etmektedirler. Belediyeler borçlanma yetkisini kullanırken herhangi bir sınırlamaya tabi değillerdir veya merkezi yönetimden izin alma veya onaylatma zorunlulukları yoktur. Belediye borçlanması tahvil ihracı şeklinde olabileceği gibi, bankacılık ve finanse kesiminden alınacak krediler şeklinde de gerçekleştirilebilmektedir. Belediyeler borçlanma konusunda, hem ulusal hem de uluslararası finansal piyasalardan herhangi bir kısıtlamaya tabi olmadan yararlanabilmektedirler. Borçlanılan tutarların cari harcamaları mı yoksa yatırım harcamalarını mı finanse edeceği konusu da belediyelerin tercihine bırakılmıştır. Ama pratikdeki uygulama, borçlanmaların büyük kısmını yatırım harcamalarının finansmanında kullanılmasıdır(Dexia, 2008: 293).

Finlandiya'da belediye bütçe açıkları GSYİH'nın binde 4-5'i düzeyindedir. Bu oran 27 AB ülkesinin ortalamasından daha düşüktür.

Finlandiya'da belediye borç stokunun toplam tutarı 12 milyar Euro'ya yaklaşmaktadır. Bu haliye yerel borçların GSYİH'ya oranın yüzde 6,5'in üzerindedir. Bu oran yaklaşık 27 AB ülkesinin ortalamasına denk düşmektedir.

Grafik 11. Fin Belediyelerinin Toplam Borç Stoklarının GSYİH'ya Oranı (2005-2010)



Kaynak: Denizbank, 2009; Dexia, 2010

Son yıllarda Fin belediyelerin borçlanma giderleri olarak ödedikleri tutar toplam harcamalarının yüzde 4-5'i düzeyinde gerçekleşmektedir. Benzer bir

şekilde bütçe gelirleri içerisinde borçlanmaların payı (2010 yılı) yüzde 5 düzeyindedir (Local and Regional Government Finland, 2001: 24).

Finlandiya'da yerel yönetim borçlanmalarında ödenememezlik risklerini ve maliyetleri aşağı çekmek amacıyla Belediye Garanti Kurulu (Municipal Guarantee Board) adında yasal bir yapı meydana getirilmiştir. Bu kurulun amacı belediyeleri ve belediye birliklerinin borçlanmasını kolaylaştırmaktır. Ülkedeki belediyelerin tamamı Garanti Kurulu'nun üyesidir. Kurul garantili borçlanmalarda, borçlanmayı yapan belediyenin belli bir komisyon ödemeleri söz konusudur. Garantili borçlanmalar belediye borçlarının yaklaşık yarısını oluşturmaktadır (vm.fi, 2011).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Fin yerel yönetimleri mali ve idari özerkliği yönüyle gerek kıta Avrupası gerekse OECD ülkeleri arasında iyi örneklerden birini teşkil etmektedir. Ülkemizdeki yerel yönetim uygulamaları ve mali tevzin açısından öğretici uygulamalar içermektedir. Özellikle yerel yönetimlere sağlanan geniş idari yetkiler hem yerel demokrasinin gelişmesi, hem de etkin hizmet sunumunun sağlanması yönüyle önemlidir.

Finlandiya'da nüfusu az belediyelerin birleştirilmesine yönelik teşvikler, ülkemizde de ihtiyaç duyulan küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi çabalarında yararlanılması gereken unsurlardır.

Ayrıca Fin yerel yönetimlerinin mali açıdan güçlendirilmesi amacıyla, özellikle 1990 sonrası sağlanan olumlu ilerlemeler ve mali özerklik uygulamaları, AB tarafından Türkiye gibi mali yerelleşme düzeyi düşük ülkelere tavsiye edilmektedir. Yerel yönetim vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payının arttırılması, böylelikle merkezi yönetim transferlerinin dengelenmesi mali yerelleşme düzeyinin yükseltilmesinde kritik önlemlerdir. Türkiye için bu konudaki Finlandiya tecrübesi iyi bir yol haritası niteliğindedir. Benzer bir durum, yerel yönetim borçlanması konusunda sağlanan yetki genişliği için de söz konusudur.

KAYNAKÇA

Council of Europe (2009), Finland: Structure and Operation of Local and Regional Democracy, https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548901&SecMode=1&DocId=1465064&Usage=2, (16.05.2011)

Council of European Municipalities and Regions (2009), TheEconomic and Financial Crises Impact on Local and Regional Authorities. March 2009, http://urbact.eu/fileadmin/corporate/doc/News/CEMR%20CCRE.pdf, (16.05.2011)

Denizbank (2009), *AB ve Türkiye Yerel Yönetimler Analizi*, 2009 Verileri

Dexia (2010), *EU Subnational Governments: Key Figures*, 2011-2012 Edition

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

Finish Local Government Act 1995 (2006), http://www.kunnat.net/en/authorities/localselfgovernment/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf, (16.05.2011)

Åge, Johnsen-Meklin, Pentti-Oulasvirta, Lasse-Vakkuri, Jarmo (2001), "Performance Auditing in Local Government: *An Exploratory* Study of Perceived Efficiency of Municipal Value for Money Auditing in Finland and Norway", *European Accounting Review,* 10:3, s. 583-599

Kettunen, Pekka (2008), "Local Government Amalgamations: The Case of Finland". *Journal of Regional Studies and Development* (South-Korea) 17 (2): s. 63-68

Kettunen, Petta (2011), " The Finnish Municipal Reform: A Success or a Failure?", *Paper presented at the European Group for Public Administration Conference*, Bucharest 7-9. September, http://egpa-conference2011.org/documents/PSG5/Kettunen.pdf, (16.05.2011)

Kolehmainen, Ari (2011), *New Municipality 2017 Vision of the Future of Local Government Association of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki.

Linkola, T.-Virtanen, J. (2005), "Local and Regional Administration in Finland", *Local Government System in Finland,* The Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Mikko, Niemelä- Saarinen, Arttu (2009) "The Role of Ideas and Institutional Change in Finnish Public Sector Reform", *Paper prepared for Meeting of Research Committee 19 International Sociological Association Social Policies: Local Experiments, Travelling Ideas,* Montreal, Canada, August

Sandberg, Siv (2005), "Local Government in Finland", (Åbo Akademi University, Finland), http://www.abo.fi/fak/esf/lindman/offentlig_forvaltning/word/Local%20government%20in%20Finland%20-%20Siv%20Sandberg.doc), (16.05.2011)

Sutton, Tyler (2011), "Restructuring Local Government in Finland", Public Sector Digest, April 2011, www.publicsectordigest.com, (18.05.2011)

The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2010), "Local Government System in Finland The North-South Local Government Co-operation Programme", Helsinki.

The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2010), Power point slideshow in English, http://www.vm.fi/vm/en/15_municipal_affairs/index.jsp (22.05.2011)

The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2011), "Local Government System in Finland The North-South Local Government Co-operation Programme", Helsinki.

Toker, Cem (2006), "Finlandiya Yönetim Sistemi", www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu.../finlandiya.pdf (20.05.2011)

Yalçındağ, Selçuk (1996), "Finlandiya'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 71-83

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (25.05.2011)

http://www.avi.fi/en/Pages/default.aspx, (25.05.2011)

http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Niemel%C3%A4-M_Rc192009.pdf, (20.05.2011)

http://www.diba.es/innovacio/fitxers/ml_finland.pdf, (20.05.2011)

http://www.kunnat.net/en/authorities/Documents/Article%20on%20Restructuring%20Local%20Government%20in%20Finland.pdf (15.05.2011)

http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/pohjoinenetela/kuntatietoa/suomi/Documents/THE%20LOCAL%20GOVERNMENT%20SYSTEM%20IN%20FINLAND%202011.doc, (19.05.2011)

http://www.localfinland.fi/en/authorities/localselfgovernment/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf,(20.05.2011)

http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx, (18.05.2011)

http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html#largestmunicipalities, (20.05.2011)

http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html#largestmunicipalities, (20.05.2011)

http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html#largestmunicipalities, (26.05.2011)

http://www.vm.fi/vm/en/15_municipal_affairs/01_legislation/index.jsp, (20.05.2011)

www.kunnat.net/.../authorities/newmunicipality2017/.../Finnish%20%20Local%20Government.pptx (11.05.2011)

Ek Tablo 1. Finlandiya'da Farklı Kamu Otoriteleri Arasında Hizmet Bölüşümü

HİZMETLER	YEREL BELEDİYE	BÖLGESEL BELEDİYE (İl Meclisi, Ortak Belediye Kurulu)	MERKEZİ HÜKÜMET YEREL TEŞKİLATI	MERKEZİ HÜKÜMET BÖLGE TEŞKİLATI
Genel Yönetim				
Vergileme (vergi dairesi)			√	√
Polis, Güvenlik			√	√
İtfaiye	√	√		
Sivil Savunma	√			√
Adli Yargı			√	√
İdari Yargı			√	√
Medeni/Nüfus Kayıt İşlemleri			√	
İstatistik Ofisi	(√)			√
Seçim Kurulu				√
Eğitim				
Okul Öncesi	√			
İlk Okul	√			
Orta Okul	√			
Mesleki ve Teknik Eğitim	√	√		
Yüksek Okul				√
Yetişkin Eğitimi (sürekli eğitim)	√			
Kütüphane v.b.	√			
Sosya Refah				
Kreş ve Anaokulu	√			
Aile Refah Hizmetleri	√			
Bakım/Huzur Evleri	√	√		
Sosyal Güvenlik	√	√		
Diğer Sosyal Refah Uygulama	√			√
Kamu Sağlığı				
Birinci Basamak Sağlık	√	√		

Hizmetleri				
Hastaneler ve Rehabilitasyon Evleri	√	√		
Koruyucu Sağlık Hizmetleri	√			
Konut ve Şehir Planlaması				
Konut	√			
Fiziki Planlama	√			
Bölgesel Planlama		√		
Yapı Kontrolü	√			
Ulaşım				
Yollar	√			√
Şehiriçi Ulaşım	√			
Metro ve Şehiriçi Raylı Sistem	√			
Belediye Otobüsleri	√		0	
Limanlar	√			
Havaalanları				√
Diğer Ulaşım Sistemleri			√	√
Çevre ve Kamu Sağlığı				
Su Arıtma	√	√		
Çöp Toplama ve İmha	√	√		
Cenaze ve Gömü Hizmetleri (kilise)	-	-	-	-
Mezbaha Hizmetleri (özel sektör)	-	-	-	-
Çevre Koruma	√	√		√
Tüketici Koruma	√			√
Diğer Temizlik Hizmetleri	√			√
Kültür, Boş Zaman, Spor				
Tiyatro ve Konserler	√			√
Müzeler ve Kütüphaneler	√			√
Park ve Açık Alanlar	√			
Spor ve Boş Zaman	√			√
Dini Hizmetler(kilise)	-	-	-	-
Kamusal Kolaylıklar				
Gaz Hizmetleri	√			
Merkezi Isıtma	√			

Elektrik	√	(√)		
Su	√	√		
Ekonomik				
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık	√		√	√
Ekonomik Teşvik (özel sektör)	- (√)	- (√)	-	-
Ticaret ve Sanayi (özel sektor)	-	-	-	-
Turizm (özel sector)	- (√)	- (√)	-	-
İş ve İşçi Bulma			√	√

Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011