



YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ «GİRİŞ»

Prof. Dr. H. Hakan Yılmaz

GİRİŞ

Yerel yönetim sistemimiz bugüne değin muhtelif aşamalardan geçmiş bulunmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında göreceli olarak birçok kamu hizmeti yerel yönetimlerce sağlanırken, daha sonraki yıllarda merkezleşme eğilimleri güç kazanmış ve kamusal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin payı sınırlı kalmıştır.

Buna karşılık, özellikle son yirmi yılda dünyada ve ülkemizde hizmet sunumunun yerel yönetimler eli ile sağlanması konusunda birçok yeni gelişme ve anlayış ortaya çıkmıştır.

- küreselleşme rüzgarlarının etkisi ile dışarıdan kaynaklanan nedenler
- ülkemize özgü dinamikler sonucunda ortaya çıkan nedenler

GİRİŞ

Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle birlikte “yerindenlik” ilkesinin gerekleri

batı demokrasilerinde yeniden keşfedilen katılımcılık ve yönetim gibi yeni anlayışlar

Ülkemizde **hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşme sorunları** nedeniyle merkezi yönetimin kamu hizmetlerini sunmada yetersiz kalmasıyla birlikte kalite tartışmaları merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımı konularının daha fazla tartışılmasına yol açmıştır.

Bu çerçevede, önümüzde **keşfedilmesi ve anlaşılması gereken oldukça karmaşık bir süreç olduğu sonucuna** varabiliriz.

GİRİŞ

Kamu mali yönetimine yön veren hukuki düzenlemeler dünyada olduğu gibi ülkemizde de sadece merkezi değil, aynı zamanda yerel yönetimlerde de önemli usul ve zihniyet değişimlerini gerekli kılmaktadır.

Genel olarak ***kamu yönetimi reformlarının en karmaşık, en teknik ve uygulaması da en zor kısmını oluşturan mali yönetim reformu*** sorununun iyi anlaşılması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından hayati önem taşımaktadır. Bu çerçevede de yerel yönetim maliyesinin ayrı bir önemi bulunmaktadır.

GİRİŞ

Yerel Yönetim Maliyesini;

- kamu maliyesi disiplininin, bir ülkede **merkez ve yerel yönetimler arasında görev ve sorumlulukların paylaşımı,**
- bu temelde **kaynakların paylaşımı ve paylaşılan kaynakların kullanımı**

konularını çevreleyen sorunların irdelendiği bir alt alanı olarak tanımlayabiliriz.

Yerelleşme - Mali Yerelleşme

- Yerelleşme, daha fazla görev ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredilmesidir.
- Mali yerelleşme ise yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesidir.

Yerelleşme

- Yerelleşme, en genel anlamda, kamu hizmetleri sorumluluk ve yetkilerinin merkezi hükümetten yarı-bağımsız hükümet veya organizasyonlara veya özel sektöre ya da alt yönetsel birimlere devridir (Litvack ve Seddon, 2004 : 2-3).
- Etkinliği ve hesap verebilirliği artırma aracı olarak da görülen yerelleşme siyasi, mali ve yönetsel gücün merkez dışı birimlere aktarılması (Burki, Perry ve Dillinger, 1999:2-3) olarak da tanımlanmaktadır.

Yerelleşme Göstergeleri

Yerelleşme göstergeleri aşağıdaki sıralanabilir (Burki, Perry ve Dillinger, 1999: 15):

- Seçime ilişkin otonomi, yerel yöneticilerin merkezden atama yerine seçimle iş başına gelmesi,
- Yerel düzeydeki parti teşkilatlarının bağımsızlığı, merkezdeki partinin aday belirleme ve politik kariyer tespitinde belirleyiciliği,
- Yerel yönetimlerin harcama payı,
- Temel sektörlerde fonksiyonel sorumluluk, yerel yönetimlerin temel kamusal hizmet sektörleri üzerindeki yönetsel özerkliği.

Mali Yerelleşme

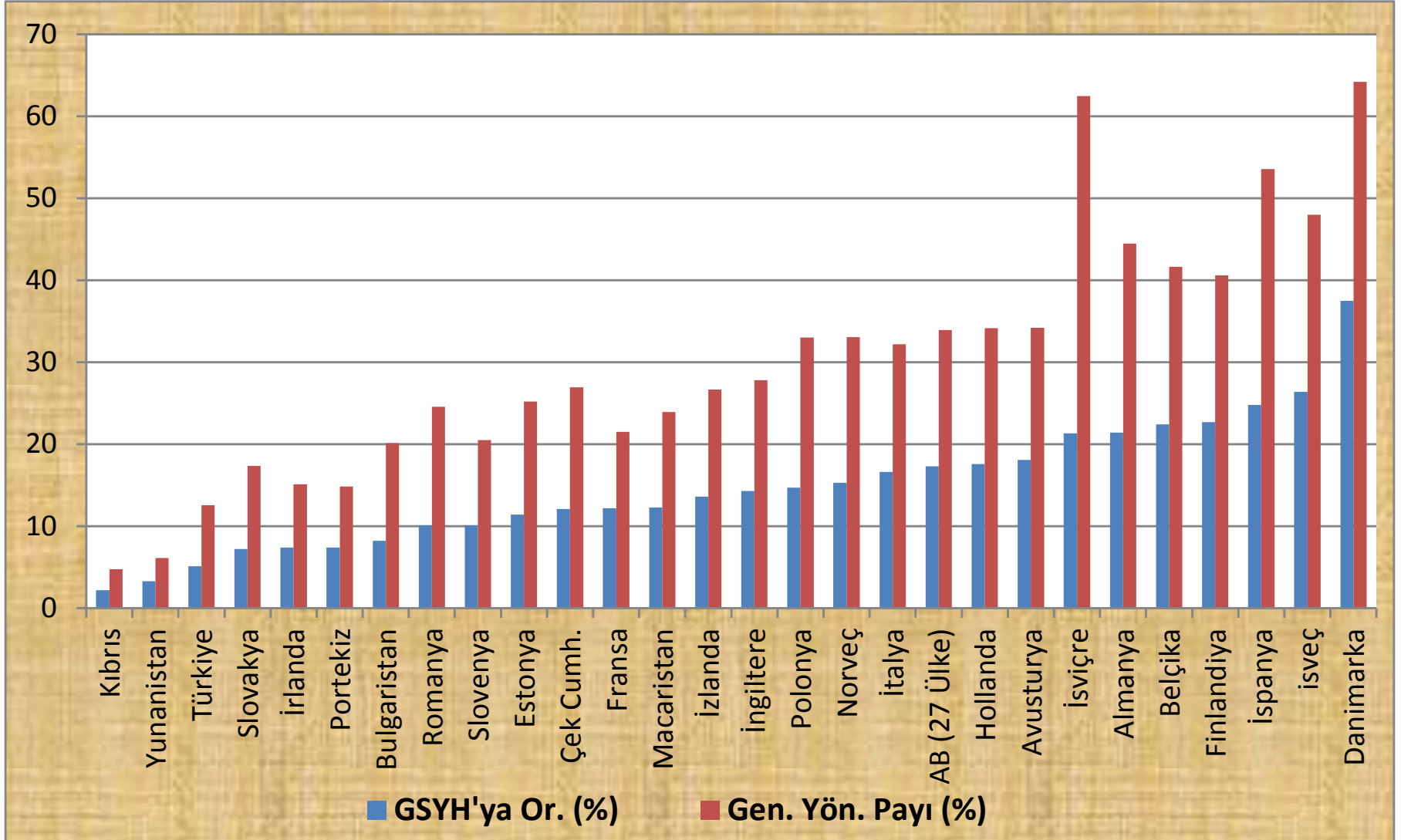
- Mali yerelleşme yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukları karşılayacak mali kaynakların yerel yönetimlere devredilmesidir (Emil ve ark, 2011).
- Mali yerelleşme üç önemli unsurdan oluşmaktadır (Usui, 2007);
 - harcama sorumluluğu ile gelirlerin yerele devri,
 - merkezden yerele transferler ve
 - yerel yönetimlerin borçlanabilme özerkliği.

Mali Yerelleşme

Bu çerçeve içinde mali yerelleşme temelde 5 şekilde karşımıza çıkmaktadır (Litvack ve Seddon, 2004);

- Yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinden yararlananlara hizmet maliyetinin ödettirilmesi,
- Kamu hizmeti sunumu esnasında katılımcıların hizmet sunumu veya alt yapıya nakit ve emek olarak katılımı,
- Yerel gelirlerin yerel yönetimlere tahsis edilen gayrimenkul ve satış vergileri ile dolaylı vergilerle genişletilmesi,
- Merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden yerel yönetimlere genel veya özel amaçlı transferlerde bulunması,
- Yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi veya ulusal veya yerel kaynakların borç garantisıyla harekete geçirilmesi.

Harcamalar ve Mali Yerelleşme



YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Yerinden yönetim veya yerel yönetim “adem-i merkeziyet” (decentralization) olarak bilinen kavramdır (Keleş, 2000: 19).

Yerinden yönetim en genel anlamı ile merkezi yönetimce yerine getirilen kamusal fonksiyonlardaki yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim altındaki diğer kamu birimlerine veya özel sektöre aktarılmasıdır.

Yerel yönetim kavramı iki türlü tanımlanabilir:

- Bunlardan birincisi İngilizce terminolojide “delegation” veya “deconcentration” kelimeleriyle tanımlanan, “yetki genişletmesi” (yetki devri - yayılması) olarak anılmaktadır. Burada isminden de anlaşılacağı üzere, bir yerde toplanmış olan yetkinin (ki buna merkez diyebiliriz) merkezden uzakta bir örgüte aktarılması söz konusudur. Ancak önemli bir özellik, bu yetkinin merkez adına kullanılmasıdır

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

- İkinci tür âdem-i merkeziyetçiliğin (devolution) ise gerçek anlamda yerinden yönetim olduğunu söyleyebiliriz. Bu anlamda yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için hukuki, siyasi ve mali yetkilerle donatılmalarıdır.

Yerinden yönetim veya yerel yönetim tanımı kadar “yerel yönetim birimi” tanımı da önemlidir. Çünkü herhangi bir yerel yönetim sisteminin işlevsel hale getirilmesi ancak bir yerel yönetim birimi kanalı ile olur.

Yerel yönetim birimi bu anlamda merkezdeki yönetimce belli sınırlar içinde kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış ve o yöre halkınca seçilen bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biriminin adıdır.

SİYASİ YERİNDEN YÖNETİM

Bu tür sistemler federal devlet yapılarında ve etnik, kültürel farklılaşmanın güçlü olduğu toplumlarda, anayasal düzenlemeler yolu ile o bölgede yaşayanların kararlarda daha fazla söz sahibi olmasını esas alan yarı özerk yönetim biçimleridir.

Kendi meclisleri, yasa koyma, yargılama, güvenlik ve vergi toplama gibi genelde merkezi yönetime özgü yetkileri bulunmaktadır.

Buna karşılık üniter devletlerde, yerel yönetimler yarı özerk birimler değil, sadece birer kamu tüzel kişisidirler.

İDARİ YERİNDEN YÖNETİM

Yetki devri (deconcentration – delegation - devolution) kavramları aslında idari yerinden yönetim türlerini belirlemek için de kullanılır.

a. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim: Bazı kamu hizmetleri merkez dışında bağımsız bir örgütçe yerine getiriliyorsa, bu örgüt merkezde olsa dahi merkez dışında faaliyet gösterdiği için, bunlara hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri denir. Örneğin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, özerk kurullar bunların örneğidir.

b. Yer Yönünden Yerinden Yönetim: Burada ise bir yörede yaşayanlara, ortak ve yerel nitelikte ihtiyaçlarını (Anayasa'nın 127'nci maddesi bunu “mahalli ve müşterek ihtiyaçlar” olarak tanımlar) karşılamak üzere, kendi organları kurma konusunda özerklik verir. Belediyeler, köy yönetimleri bunlara örnek gösterilebilir. Bunlar merkezden ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptir. (Keleş, 2000: 21)

MALİ YERİNDEN YÖNETİM (MALİ YERELLEŞME)

İster siyasi, ister idari açıdan ele alınsın, yerinden yönetimin önemli bir özelliği, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirecek mali kapasiteye sahip olmalarıdır.

Bu mali kapasite, yerinden yönetim biriminin kendi gelir kaynakları olabileceği gibi, merkezden aktarılan kaynaklar da olabilir.

Dolayısıyla, merkezi yönetim ile yerel yönetim açısından gelirlerin paylaşımı (mali tevzin - revenue sharing) ve bölgeler arasında mali açıdan farklılıkları giderecek gelir dağıtım sistemleri (mali denkleştirme – fiscal equalization), yerel yönetim maliyesinin en önemli ilgi alanlarını oluşturur.

MALİ YERİNDEN YÖNETİM (MALİ YERELLEŞME)

Mali yerelleşme bu noktalardan hareketle aşağıdaki Őekillerde karşımıza çıkabilir (Litvack, Seddon ,1999: 3);

- Kullanıcı ücretleri yolu ile hizmet maliyetlerinin yerinden karŐılanması
- Hizmet ve altyapı üretiminin yöre halkının mali veya bedensel katkısı ile finanse edilmesi ve/veya karŐılanması
- Emlak ve satış vergileri gibi yollarla yerel gelir yaratılması
- Merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay ayrılması
- Yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmesi ve/veya yerel yönetim borçlarının merkezi yönetimce garanti edilmesi

EKONOMİK YERİNDEN YÖNETİM

Aslında bu tür yerinden yönetim, şimdiye kadar tartıştığımız yerinden yönetim kavramları ile karşılaştırıldığında daha farklı gibi gözükebilir.

Ekonomik yerinden yönetimle kastedilen, aslında kamunun sahip olduğu yetki ve sorumlulukların özel sektöre devredilmesidir.

Bu da iki şekilde olabilir (Litvack, Seddon, 1999: 4).

Özelleştirme:

- kamu mülkiyetinin özel sektöre devri
- hizmetin mülkiyeti kamuda kalmakla beraber, hizmetin yerine getirilmesinin özel sektöre verilmesi

Deregülasyon:

- kamunun tekelinde olan bir sektöre girişindeki engellerin kaldırılması

NEDEN YEREL YÖNETİMLER?

İdari Nedenler:

Yerel hizmetler ve yerel idareler

Hizmeti sunan merkezi ve yerel idarelerin birbirilerini tamamlamaları

Merkez: hizmetin sağlanmasında standardizasyon, kalite, bölgesel farklılıklar ve büyük alt yapı yatırımları (enerji, sağlık, ulaşım, eğitim gibi)

Yerel Yönetim: hizmetin halka sunulmasında kolaylık ve çabukluk

Hizmetin sunum düzeyi ve kalitesindeki farklılaşma (idari vesayet)

Toplumsal Nedenler:

Yöre halkının demokratik, katılımcı eğilimlere sahip olması, yaratıcılık

Nüfus yoğunluğu

Ekonomik Nedenler:

Kaynak tahsisinde etkinlik: Yakınlık, yerel ihtiyaçlar..

Kamu otoritesinin yaratıcılığı ve rekabetçi özelliklerini geliştireceği

İnsanların kendileri için öncelik taşıyan ihtiyaçlara yönelik hizmetlerin bedelini ödemeye ve bu tür kararlara katılmaya daha fazla eğilimli olmaları