

YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİ DÜZENLEYEN ULUSLARARASI ANLAŞMALAR VE ORGANİZASYONLAR

Dr. Zeynel BAKICI*

GİRİŞ

Yönetimlerarası mali ilişkileri düzenleyen uluslararası anlaşmalar, devletlerin ve geniş kapsamlı uluslararası örgütlerin, kendi özel politikalarının üstünde ve genel kapsamda uygulanması gereken ilkelerle ilgili bir konsensüs oluşturan uzlaşma içerikleri olarak anlaşılmalıdır.

Bu oluşumlar yönetimlerarası mali ilişkileri etkilemekte ve politikaların değişmesine neden olmaktadır. Uluslarüstü politikalar olarak adlandıracağımız yeni yaklaşımlar yerel yönetimleri ve yine bu kurumlara etki yapan yerinden yönetim felsefesini geliştirmekte, değiştirmekte ve yeniden biçimlendirmektedir.

Belirtildiği gibi, ulusların yönetimlerarası ilişkileri, ulusal belirleyicilerin ötesinde, genellemelere götüren kuramsal yaklaşımlarla ve bilimsel bir temele dayandırılarak açıklanmaktadır. Aşağıda bu anlaşmaların ve organizasyonların yönetimlerarası mali ilişkilere ne şekilde etki yaptıkları incelenmiştir.

YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİ DÜZENLEYEN ULUSLARARASI ANLAŞMALAR

Bu konudaki belli başlı uluslararası anlaşmalar; Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi kuruluşların hazırladığı ve ülkelerde yönetimlerarası mali ilişkileri düzenleyen anlaşmalardır.

Bu anlaşmaları düzenleyen uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar; uluslararası ticaret, uluslararası para ve ödeme sorunları, az gelişmiş ülkelerin kalkınması ve özellikle kalkınmanın finansmanı gibi alanların yanı sıra; enerji, gıda, su kullanımı ve istihdam sorunu gibi daha özel alanlarda faaliyet gösterirler (Güran ve Aktürk, 2001:17).

* Dokuz Eylül Üniversitesi İzmir Meslek Yüksek Okulu, Öğretim Görevlisi.

Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Avrupa Birliği (AB) Konseyi Kongre Anlaşmaları

Devletler üstü bir niteliğe sahip olan ve hayatın hemen bütün alanları ile ilgili düzenlemelerde bulunan Avrupa Birliği hukuku yerel yönetimleri çok yakından etkilemektedir (Koçdemir, 2000: 72). Çünkü AB ile birlikte yerel yönetimlerin üstündeki idari kademelere bir yenisi eklenmiş olacaktır. Yetkilerin dağılımında ve icra sürecinde dikkate alınması gereken faktörlerin artması, işleyişi daha da karmaşık hale getirecektir. Yerel beklentilerin temsili farklılaşacak ve zorlaşacaktır.

Bölge ve bölgeselleşme kavramları, günümüzün yönetsel dönüşümleri irdelenirken sıkça karşımıza çıkmaktadır (Keleş ve Erbay, 1999: 3). Küreselleşme süreci içerisinde yaşanan gelişmeler ve devletlerin son zamanlarda karşılaşmaya başladığı özellikle ekonomik ve ekolojik zorlamalar bölgeselleşme diye bilinen ekonomik toplumsal ve siyasal bütünleşme hareketi, yalnız devletler arasındaki değil, kentler ve bölgeler arasındaki ilişkileri de yoğunlaştırmış ve yoğunlaştırmaktadır (Keleş, 1988:3).

Çağımızda küreselleşme eğilimlerine paralel gelişen ve yoğun bir şekilde yaşanan “bütünleşmeler” önceleri ekonomik ya da askeri alanda, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliği olarak görülürken, bugün artık siyasal alanda da (AB gibi) somutlaşmaktadır (Özel, 2000:25). AB ülkeleri çok farklı kültürel, sosyal, tarihi, idari özelliklere sahiptir (Koçdemir, 2000: 69). Beş farklı devlet tipinin mevcut olduğu görülmektedir, bunlar; Federal Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal, İspanya, İtalya gibi adem-i merkeziyetçi, Fransa, Yunanistan gibi üniter, Danimarka, İngiltere, İrlanda ve Finlandiya gibi üniter olmakla birlikte bölge ve belde yönetimi arasında idari birimlere sahip olan devletlerdir. AB literatüründe; bölgeler, üye devletler ve AB’den oluşan üç kademeli yapılanmadan bahsedilir. Yerel yönetimler bir kademe olarak kabul edilmeyip, bölgeler içinde değerlendirilmektedir. Oysa İspanya, İtalya, Belçika dışındaki devletlerde bölge yönetimleri bulunmamaktadır. Federal Almanya’da ise eyaletler, devlet niteliğine haiz bir idari kademe olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üye devletlerin yerel yönetim sistemleri arasındaki farklılıklar yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bilindiği üzere, Avrupa Birliği uluslar-üstü (supranational) yapısı itibarıyla, dünyada uluslararası örgütler açısından başka örneği olmayan bir kuruluştur. AB, uluslararası bir örgüt olmadığından, uluslar üstü bir örgüttür (Bozkurt ve Özcan,2001: 12). Bu anlayış içersinde Avrupa Yerel Yönetimlerine yönelik

çalışmalar AB Konseyi tarafından 1980’li yılların başlarında “Kongre Anlaşmaları” adı altında başlatılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler özerklik şartının hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalar, Avrupa Konseyi bünyesinde 1980’li yılların ilk yarısında başlamıştır. Gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel Uzmanlar Komitesi (CDRL) adını alan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM) ile Yerel Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (CPLRE)’nda konu birçok defa görüşülmüştür (Yeter, 1996: 3). Hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihinde Roma’da yapılan altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almış ve sözleşme, 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılarak yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimleri siyasi, idari, ekonomik ve mali yönden güvence altına alan ve bu yönetimlerin gelişimine yönelik hukuksal bir düzenlemedir. Bu anlaşmayı imzalayan ülkeler şart’ta belirtilen ilkeleri yerine getirmek zorundadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının mali yaptırımları, şartın 9. maddesinde “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığı altında toplanmıştır (www.conventions.coe.int, 2003). Buna göre;

1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.
2. Yerel Makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
3. Yerel makamlar; mali kaynaklarının bir bölümünü, oranlarını yasal sınırlar içerisinde kendilerinin belirleyecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlayacaklardır.
4. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.
5. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını

gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılacaktır.

7. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine engel teşkil etmeyecektir.

8. Yerel makamlar, sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Yukarıda belirtilen mali konularda üye devletlerin yerel yönetimlerinin mali işleyişine yönelik kısıtlayıcı hareketlerden kaçınılması mali özerkliğin ve yönetimlerarası mali ilişkilerin geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler mali bakımdan desteklenmekte ve güçlü kılınmaktadır.

Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı*, Yerel ve Bölgesel Yönetimleri mali açıdan şartın 14. maddesinde Bölge Maliyesi başlığı altında düzenlemiştir. Bölgelere yetki ve sorumluluklarıyla orantılı, kendi politikalarını yürütmeyi mümkün kılacak, öngörülebilir miktarda parasal kaynak sağlanacaktır. Buna göre;

1. Bölgelerin mali kaynakları, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların ve genel ekonomik gidişatın mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak sağlayacak ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

2. Yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi açısından, bölgelerin mali kaynakları, serbestçe kullanabilecekleri öz kaynaklar içermelidir.

3. Dayanışma ilkesi her devlette, farklı bölgelerde yaşayan insanların yaşam standartlarını birbiri ile uyumlu hale getirmek amacıyla, potansiyel kaynak

* Düzenleme Avrupa Konseyinin Amacının üyeleri arasında yer alan ülke yerel ve bölgesel yönetimlerinin yerinden yönetim ilkelerine ve diğer evrensel ilkelere göre, hizmette yerellik ilkesini öne çıkararak daha ileri bir birlik oluşturmaya yöneliktir.

ve gereksinimleri dikkate alan bir takım parasal denge mekanizmaları oluşturmasını gerektirir.

4. Transfer ve hibeler, kural olarak, koşulsuz olmalıdır. Bölgelere yapılan mali transferlerde ya da 15. maddenin 3. paragrafında belirlenen biçimde bölgeler için devlet bütçesinden ayrılan payların dağıtılmasında, bölgenin gerçek ihtiyaçlarına uygun olarak açıkça tespit edilmiş ölçülere dayalı olarak önceden belirlenmiş olan kuralların uygulanması zorunludur.

5. Sermaye yatırımlarının borçlanma yoluyla finansmanı halinde, yasal sınırları aşmamak ve geri ödemeyi aksatmaksızın kendi gelirleriyle yapabilmeye olanağına sahip olmaları koşuluyla, bölgeler sermaye piyasasına girebileceklerdir.

6. Belli bütçe kurallarına ve standart muhasebe yöntemlerine uygun davranmak zorunluluğu, bölgelerin mali özerklikleri açısından bir engel oluşturmayacaktır.

Bölge maliyesi bakımından, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı altı maddede düzenleme yapmaktadır. Bölge maliyesinin düzenlemeleri maddelerden de anlaşılacağı üzere, mali yapının standardizasyonunu sağlayıcı yönde önlemler getirmektedir. Eşitlik ilkesine uygun olarak bölge insanların mali kaynaklardan yararlanması, bu kaynakların serbestçe kullanılması ve bölge menfaatlerine uygun biçimde artırılması gibi hususlarda, merkez yönetimlerin gözetim ve denetim yoluyla getirebilecekleri sınırlamaları en düşük düzeyde tutmak, bu düzenlemelerin temel felsefesini oluşturmaktadır.

Diğer yandan, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 15. maddesinde, öz kaynaklarla ilgili bir düzenleme yapılmıştır (conventions.coe.int, 2003). Buna göre;

1. Öz kaynaklar, anayasanın ya da yasanın belirlediği ölçüler içinde, bölgelerin kendilerinin toplama hakkına sahip oldukları vergi, resim ve harçlardan oluşacaktır. Bölgeler, bölgesel vergi ve resimlerin oranını belirleme yetkisine sahiptir.

2. Vergi koyma yetkisine sahip olmadıkları yerlerde, bölgeler, anayasa ya da yasanın belirlediği ölçüler içinde, başka kamu yönetimlerinin vergileri üzerine ek yüzdeler koyabileceklerdir.

3. Bölgelere anayasa ya da yasalar uyarınca genel bütçe gelirlerinden verilmekte olan pay, öz kaynaklar arasında sayılacaktır. Bu kaynakların paylaşımı ve tahsisine ilişkin kural ve düzenlemeler hususunda tüm bölgelere danışılması için uygun yol ve yöntemler belirlenecektir.

4. Rasyonellik gereği, etkinlik ve koordinasyonun sağlanması için bölgesel vergi yöntemi, gelirin sahipliğini ve kullanımını etkilememeksizin, birden fazla makamın ya da bölge dışından bir makamın sorumluluğuna verilebilir.

Şartın; öz kaynak belirleme, yönetme ve koordinasyonunu sağlamaya yönelik düzenlemeleri, özerk bir yapı içerisinde değerlendirilmektedir. Örneğin vergi, resim ve harçların bölge yönetimi tarafından toplanması ve oranlarının tespit edilmesi, ek oranlar konulması ile genel bütçeden yapılan yardımların öz kaynak arasında sayılması mali yerleşme konusunda önemli bir göstergedir.

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında “Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi”

Bu sözleşmenin amacı, Avrupa Konseyi üye devletleri arasında daha sıkı birlik sağlamak ve aralarındaki işbirliğini geliştirmektir (www.yerelnet.org.tr, 2003). Bu açıdan; yerel bölgesel topluluk veya yönetimler arasında, bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin potansiyel önemi vurgulanmaktadır.

Bu bağlamda Avrupa’daki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliği; yönetimlerin görevlerini kolaylaştıracağı ve özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Böylece, bu tür işbirliği ile mümkün olduğu kadar, sınır bölgelerinin halklarının birleşmesine katkıda bulunmak hedeflenmektedir. Avrupa yerel topluluklar veya yönetimler arasında sınır ötesi işbirliği çerçeve sözleşmesinin mali düzenlemeleri, mal ve hizmet sunumu ile ilişkilendirilmiştir.

Anlaşma hükümlerine göre, sınır ötesi işbirliği yürüten yerel ve bölgesel yönetimlerin, ulusal düzeyde işbirliği yaptıkları kabul edilecek ve bu yönetimler korumadan öncelikle yararlanacaklardır.

İş bu anlaşmanın kapsamına giren sınır ötesi işbirliğinin geliştirilmesinden sorumlu organların cari harcamaları, hazırlanan ortak bütçeden ayrılan kaynaklarla karşılanacaktır.

Belirtilen yönetimlerin; mali ve gümrük düzenlemelerini, yabancı para ve sermaye transferindeki kural ve yöntemlerini geliştirmeyi özellikle dikkate almaları istenmektedir.

Yönetimler arasında, bölgesel ve kentsel kalkınma koşullarının iyileştirilmesi, doğal kaynakların korunması, bir felaket veya afet durumunda karşılıklı yardımın sağlanması ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi amaç edinilmektedir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ile yerel ve bölgesel sınır ötesi işbirliğinin sağlanması, ekonomik ve mali sonuçlar ortaya çıkarmakta yerel topluluk ve kurumların belirtilen noktalarda entegrasyonunu sağlamaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa kentli hakları deklarasyonu(www.coe.fr, 2003), Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerini, ekonomik, sosyal, mali, siyasal, kültürel bakımdan ortak haklara sahip kılmıştır. Konumuzun kapsamı bakımından deklarasyonun ekonomik ve mali düzenlemeleri üzerinde durmak uygun olacaktır. Bunlar;

- Ekonomik kalkınma,
- Sürdürülebilir kalkınma,
- Mal ve hizmetler,
- Doğal zenginlik ve kaynaklar,
- Finansal yapı ve mekanizmalar başlıkları altında düzenlenmiştir.

Kent sakinlerinin sahip oldukları hakların yerine getirilmesinde mali düzenleme ve destekler öngörülmüştür. Örneğin; sağlıklı bir çevre oluşturulması, güvenlik, konut, dolaşım, sağlık, spor ve dinlenme, kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre vb. konularda yeterli finans mekanizmaları ve ortaklıklarının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Kentlerde ekonomik kalkınma başlığı altında; yerel yönetimlerin kentte ekonomik kalkınmayı teşvik edecek koşulları yaratması, girişimcilere yardımcı olanakların geliştirilmesi, kenti kullananların hayat standartlarının yükseltilmesi gibi önemli konular üzerinde durulmaktadır.

Bu bağlamda yerel yönetimler kendilerini, merkez yönetimlerle birlikte yaratılan kaynakları kullanarak yörenin ekonomik kalkınmasını gerçekleştiren idari birimler olarak değil fakat, kent yapısı ve kenti kullananların beklentilerindeki değişimler doğrultusunda ekonomik değişim ve kalkınmayı güdüleyen ve bunların bileşkesi olarak üretim, dağıtım, alış-veriş ve tüketimin

gerçekleştirildiği birer ekonomi birimi olarak görmelidirler (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1996: 45).

Sosyal ve ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bütünlüğü bakımından; kenti kullananların istihdamlarından dolayı edindikleri ekonomik olanaklar ile bu olanakları sosyal yaşamlarında (dinlenme, kültür ve sosyal faaliyetler vb.) kullanma biçimleri arasında yakın bir bağ vardır. Bu nedenle yerel yönetimler, yalnızca hayat standartlarıyla değil yaşam kalitesiyle de yakından ilgilidir. Bireylerin kalkınması, sosyo-ekonomik kalkınma planları kent yönetiminde en önemli unsur olduğundan, bireylerin yaşam sürecinde değişen ihtiyaçları göz önüne alınmalıdır. Çevre koruma ve sosyal kalkınma arasında bir dengeyi savunan sürdürülebilir kalkınma; ekonomik kalkınmanın gelişmesinde temel hedef olarak gözetilmelidir.

Diğer yandan; üretim, destek ve gelişimi teşvik edecek yeterli altyapının varlığıyla sağlanacak ekonomik büyüme ve kalkınma, mevcut alt yapıdaki eksiklikleri tanımlayarak, politikalar, öneriler, stratejiler ve programlar geliştirerek kalkınma planlarına yansıtılmalıdır. Bunun nedeni kentsel yaşamın; ulaşım, telekomünikasyon, alt yapı hizmetleri, sosyal ve toplumsal hizmetler vb. ile uygun alt yapı hizmetlerinin büyüme-kalkınmaya etkisi olup, bu hizmetlerin kentlerde yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir.

Kent ekonomisinin büyümesi ve kalkınması için önemli bir bileşen olan kamu-özel sektör işbirliğini temel alan farklı bir yaklaşım, pazar ekonomisi ve devletin müdahalesi arasındaki ilişkilerin yeniden değerlendirilmesine gereksinim göstermektedir. Bu durum yerel ölçekte, kamu hedeflerine ulaşmada özel sektörün katılımı ve kamu hizmetlerinin rekabete açılımı ile sağlanabilecektir. Kentsel alanların yapılanmasında, sosyal faaliyetlerin tesisinde, eğitim ve öğretim programlarında oluşturulacak ortaklıklar yoluyla iş birliğine gitmek kaçınılmazdır.

Dolayısıyla, finansal yapı ve mekanizmalar ile sosyo-ekonomik kentsel hayatın geliştirilmesine yönelik mali kaynakların bulunması ve kullanımında yerel yönetimlerin yetkili kılınması, Avrupa Kentli Hakları Deklarasyon'unun temelini oluşturmaktadır.

Dünya Bankasının Yönetimlerarası Mali Düzenlemeleri

II. Dünya savaşının kuruluşu olan Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu (IMF) 1944 yılında Bretton Woods toplantılarında yaratılmış ikiz kuruluşlardır (Seyidoğlu, 1988: 642). Bunlardan birisine üye olan ülke, aynı zamanda diğerine de üye olur. Her iki kuruluşun faaliyet alanları birbirinden

farklıdır. Dünya Bankası, az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunları alanında, IMF dış denkleme ve uluslararası mali konularda uzmanlaşmışlardır.

Bretton Woods'tan sonraki dönemde, merkezi yönetim plan ve programlarında gelişim yaklaşımı önemli bir yer tutar. Temel düşünce bir yoksul ülkenin, makro dengelere uygun olarak fon oluşturmak ve yatırımda kullanmak istemesi halinde, bu ülkenin gelişim için ön koşulları gerçekleştirilmesi gerektiği biçimindeydi (Ebel ve Yılmaz, 2002: 6). Bu düşünce, 1990'ların ortasına kadar sadece iki Bretton Woods kurumunun (IMF, Dünya Bankası) değil diğer çok uluslu ve iki uluslu şirketlerin verdiği ana mesaj olmuştur.

Dünya Bankası, yerelleşme ve yönetimlerarası mali ilişkiler çerçevesinde çalışmalar yapmakta, yaptığı çalışmaları, hizmet yerelleşmesi kapsamında yoğunlaştırmaktadır. Hizmet yerelleşmesi, hizmet bağlamında karar verme yetkisinin alt-ulusal yönetim birimlerine bırakılmasıdır (Schroeder, 2003: 1). Örneğin, sağlık, kırsal yollar, su ve eğitim vb. hizmet yerelleşmesinin temel yararları, hizmet kalitesinin iyileşmesi, yerel mali ve siyasal sorumluluk, yerel bölgeler arasındaki talep farklılıklarının karşılanması ve ekonomik gelişmedir. Uluslararası para sağlayan topluluğun bazı birimleri, hizmet kapsamındaki yaklaşımları desteklenmekte olup, bu da yerelleşme sürecini temelden etkilemektedir.

Dünya Bankası'nın Yerelleşmede Brifing Notları adlı çalışmasında (www.wds.worldbank.org, 2003) yerelleşme, gelişmenin bütün yönlerini önemli ölçüde etkileyebilecek olan, mali, siyasal ve yönetsel değişimleri içerir. Yönetimlerarası ilişkiler, hizmetlerin sunulmasındaki verimlilik ve eşitlik, sosyal güvenlik ağı ve yoksulluğun azaltılmasından, finansal sektör ve sorumlulukların yönetim düzeyleri arasında bölünmesi ve kurumsal kapasiteye kadar bir çok yönetim sorununu ortaya çıkarmaktadır. Mali politika, yerelleşmeyi bir biçimde ve bazen de kendi olanaklarının ötesinde harcamalar ile daha da etkilemektedir (Mello, 1999: 10). Dünya Bankası'nın çalışmaları aşağıdaki konularda yoğunlaşmaktadır (Schroeder,2003: 2).

- Yerelleştirilmesi gereken hizmet ve sektörler,
- Hizmetlerin yerelleştirilmesinde yer alan değişik kesimler arasındaki koordinasyon gereği,
- Yerelleşmiş işlevlerin finansmanı,
- Yerelleşmenin kapasite sorunlarını ele almak üzere uygun kademelendirilmesi,

- Finansal kaynaklar ve mali yetkileri,
- İnsan kaynakları (nitelik ve nicelik),
- Yerel politikacıların düzeyi,
- Sivil toplum örgütlerinin katılımı ve genişliği vb.
- Farklı kurumların işlevlerini yerelleşmiş biçimde yerine getirmeleri ,
- Yerelleşmiş hizmetlerin etkinliğini arttırmak üzere getirilecek teşvikler,
- Dış destek kurumlarının rolü.

Dünya Bankası, yerelleşme konularına göre mali düzenlemelere gitmekte, öneriler getirmektedir. Örneğin Banka'nın önemle üzerinde durduğu konulardan birisi yoksulluğun azaltılmasıdır. Bu konu, diğer birçok kamu politikasında olduğu gibi, herkes tarafından paylaşılmayan bir yapısal değerlendirmeye bağlı kalmaktadır (Sewell, 2003: 5). Brenman, Bucheman (1980) ve McLure (1986) bireysel özgürlüklerin sağlanması hedefine öncelikli önem verirken, “yetki”nin rasgele kullanılmasından çekince duymaktadırlar. Gelirlerin kişiler arası yeniden dağıtımında sorumlulukların belirlenmesi ile literatürde belirtilen klasik kaynakların paylaşımının daha yüksek yönetim düzeyi tarafından yapılması önerilir. Faktör hareketliliği, (özellikle emek) düşük düzeydeki yönetim gelirlerinin önemli bir kısmının fakir grupların bulunduğu yerel yönetimlere akmasına yol açarken, yüksek gelir gruplarının bulunduğu yörelerde gelir azalması gibi bir durum ortaya çıkarmaktadır. Dünya Bankası'nın bu konudaki çalışmaları düşük gelir gruplarının bulunduğu yörelerin desteklenmesini temel almaktadır.

Dünya Bankasının yerelleşme ile ilgili yaptığı çalışmaların kapsamlı olduğunu belirtmiştik. Bu bölümde, yerelleşmenin politik, mali ve yönetsel kapsamına ilişkin her biri farklı konuları temel alan dokuz özellik ele alınacaktır (Ford, 1999: 11).

Bu konuların her zaman birlikte düşünülmemesine karşın, hepsi yerelleşmenin başarısı üzerinde etkili hususlardır. İlk iki özellik politik, anayasal, yasal düzenlemelerle, diğer dört özellik ise mali yönle ilgili olup, harcamaların ve gelirlerin saptanması, yönetimlerarası transferlerin tasarımı ve yerel yönetimin borçlanması konularına değinmektedir. Bu dört eleman, yerel yönetim finansmanının temelini oluşturmaktadır. Yönetimlerarası finansmanın makro-ekonomik yönetsel amaçlar üzerindeki etkileri olan eşitlik, verim ve makro ekonomik kararlılık bu özelliklerden birine değil sistemin kendisine bağlıdır.

Örneğin, harcamaların ve gelirlerin önemli ölçüde yerleştirilmesi, ülkenin zengin bölgelerinde, yönetimlerarası yardım ve transfer alıp almamasına bakılmaksızın eşitliğin bozulmasına yol açabilir.

Benzer biçimde, yerleşme tasarımı yapılırken gelirlerle-harcamaların dengelenmesine ve birbirine uydurulmasına gerek bulunmaktadır. Eğer merkezi yönetimin yerleştirdiği gelirler harcamalardan fazla olursa, o zaman ülkesel ölçütteki yükümlülüklerin karşılanması için kaynaklar yeterli olmayabilir. Her iki durumda da sürdürülebilir olmayan finansman yöntemlerinin gündeme gelmesi nedeniyle, makro ekonomik kararsızlık yaşanabilir. Son üç özellik ise kamu hizmetleri, bilişim-izleme, teknik ve yönetsel kapasite gibi yönetsel yerleşme konularını ele almaktadır. Yerleştirilen bir sistemde, yerel liderlerin seçmen taleplerine yanıt verebilme gücünün artırılması ve bu yolla ulusal ölçekte önem kazanmasında, yerel yetkililer tamamlayıcı ve belirleyici bir rol oynamaktadırlar.

Dünya Bankasının Brifing notlarından alınan bu metin (www.worldbank.org, 2003), Banka'nın yönetimlerarası mali ilişkilere ve yerleşmeye bakış açısını ve ilgisini göstermektedir. Bu yaklaşımın altında Dünya Bankasının kuruluş yasasında belirtilen görev anlayışı yatmaktadır. Dünya Bankasının, yerleşme konusunda yaptığı çalışmalar içerisinde mali yapı, harcamalar ve gelirlerle ilgili bölümler, mali yerleşme kapsamında ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Mali yerleşme (Shah,1999:19); harcama ve gelirlerle ilgili bir kısım sorumlulukların daha alt düzeydeki yönetimlere kaydırılmasını içerir. Alt-ulusal kademelerin kendi harcama tahsislerini belirlemedeki özerklik düzeyi, mali yerleşmenin türünü belirleyen etkenlerden birisidir. Ülkelere ilişkin koşulların harcama tahsislerindeki en önemli belirleyiciler oldukları vurgulanacaktır.

Harcama tahsislerinin yerel yönetimler tarafından mı yapılacağı, yoksa bunu merkez yönetimin yapıp yerel yönetimlere sadece bu tahsislere uygun harcamaları gerçekleştirmesinin mi kalacağı konusu önemlidir.

Diğer yandan vergi koymaya ilişkin konular, gelir ihtiyacını karşılamak üzere geniş bir aralıktaki dolaylı, genel, özel, bireysel işlerle ilgili vergileri içerir. Burada yanıt aranan temel soru vergi yönetimi ve toplam gelirler açısından her yönetim düzeyi için hangi tür vergilerin uygun olduğudur.

Yönetimler tarafından getirilen vergiler, kısmen ülkenin genelindeki vergi-karışımına bağlıdır. Kamu finansman teorisi, üniter devletlerde bile henüz ideal vergi-gelir karışımı konusunu tam olarak çözmüş değildir. Yönetimler hemen hemen uluslararası genişlikte, aynı tabana farklı şekillerde uygulama

anlamına gelen dengelenmiş vergi sistemlerini benimsemektedirler. Örneğin devlet gelirlerinin önemli bir kısmı ücretlerden alınan vergiler (bordro vergileri) ve gelir vergilerinin karışımından oluşmaktadır.

Verimlilik ve eşitlik temelinde, bir tek genel vergi yeterli olabilir. Henüz, geniş ölçüde vergi kaçaklarını önleyebilecek bir sistemi benimseyen bir yönetim bulunmamaktadır.

Belirtilen vergileme sistemi alt-ulusal sistemler için geçerli olup, yöntemlerinin neler olduğu Dünya Bankası'nın çalışmalarında yer almaktadır.

Dünya Bankası, yerelleştirme kapsamındaki bütün bu konuların üzerinde hassasiyetle durmaktadır (Ebel ve Yılmaz, 2002:2-4).

“21.Yüzyıla Gिरerken” (Entering 21st Century) adlı raporda; ülkelerin süregelen bütünleşmesi olan küreselleşme ile, yetkilerin merkezden yerele kaydırılması olan yerelleşmenin bu yüzyılın ilk on yılında gelişimini tamamlayarak yeni bir dünyanın itici gücünü oluşturacağı vurgulanmaktadır. Rapor; ilk bakışta birbiriyle çelişkili görünen “küreselleşme ve yerelleşme” gibi belirleyici güçlerin hemen hemen aynı nedensel faktörlerden kaynaklandığını ve birbirini güçlendirdiğini ileri sürmektedir.

Birleşmiş Milletlerin Yönetimlerarası Mali Düzenlemeleri

Birleşmiş Milletler'in 1970 yılından bu yana çevre ve kalkınma yönünde genişleyen etkinlikleri, üye ülkelerin yerel alt yapı yatırımları ve yerel yönetim örgütlenmeleri üzerinde derin ve geniş etkiler oluşturmaktadır (YYEM, www.yerelnet.org.tr, 2003). Bu çalışma 1972 Stockholm Konferansı ile başlamış, 1992 Rio Çevre Kalkınma Konferansı ve Rio Bildirgesi ile en yüksek etki derecesine ulaşmıştır. Birleşmiş Milletler, 2002 yılında bu çapta bir toplantı daha düzenlemiştir.

Rio Konferansı ile Ulusal Çevre Eylem Planı hazırlaması gündeme gelmiştir. 1992, Rio Konferansında Global Gündem 21 adıyla dünya için 21. yüzyıl planlaması yapılmış ve ülkeler kendi Ulusal Gündem 21'lerini ve yerel yönetimler bazında Yerel Gündem 21'lerini hazırlama yükümlülüğü altına girmiştir.

Birleşmiş Milletler, mali yerelleşme konusunda yaptığı çalışmalarla fenomene katkıda bulunmaktadır.

Mali yerelleşme konusundaki yaklaşım, 'Decentralization and Local Governance in Africa' sempozyumunda konular içerisinde yer almıştır. Mali

yerelleşme; yerel yönetimlerin mali konuları yönetebileceği bir çevre oluşturmak olarak açıklanabilir (Prud'homme, 2001: 6). Bu sadece yerel kaynakların geliştirilmesini değil, yerel yönetim yetkilerinin planlama ve yönetme kapasitelerini genişletme ve bütçe reformlarını da içermektedir. Mali yerelleşmenin, verimi arttırdığı, nadir ekonomik kaynakların boşa harcanmasını en aza indirdiği ve yerel düzeydeki kaynaklara hareketlilik sağladığı ileri sürülmektedir. Bu yararlar anlaşılabilirdiğinde, borç veren dış finans kaynaklarının gerekli gördüğü uzun vadeli sürdürülebilirliğin yerel yönetimlerce sağlanması da olanaklı hale gelecektir.

Birleşmiş Milletler, yerel yönetimlerin bir çok değişik yönüyle ilgili çalışmalar yapmaktadır. Örneğin(YYEM www.yerelnet.org.tr, 2003);

- Mali Yerelleşmenin üretkenliği var mıdır?
- Bilinen kamu hizmetleri, yerel yönetimler tarafından, yerel ekonomik gelişmeyi destekler mi?
- İyi bir ekonomik gelişme programı uygulamak için, politika hazırlayanlar, yerel üreticilerin ve ailelerin tutumları hakkında neleri bilmektedirler?
- Yerel ekonomiyi geliştirmek ve fakirliği azaltmakta, temel kamu hizmetlerini sağlamanın ötesinde ne gibi araçlar bulunmaktadır?
- Ne tür yerel kurumlar, ekonomik gelişmede ve yoksullukla savaşmada bir rol üstlenmelidir?
- Yüksek yönetim düzeylerinin, yerel ekonomik gelişme ve yoksulluğun azaltılmasında yerel kurumların çabalarına yardımcı olma düzeyi nedir?
- Ülkelerde vergiler ve harcamalar konusunda merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde ne gibi kontroller uygulamaktadır?

Örneğin; Yerel Yönetimlerin Ekonomik Gelişim ve Yoksulluğun Azaltılmasındaki Rolü Nedir konulu Çalışma, Yoksulluğun Azaltılması için Yerel Ekonomik Gelişim (Helmsing, [www.uncdf.org /local governance](http://www.uncdf.org/local_governance), 2003: 7) adı altında yapılmıştır. Alan çalışmasına katılanlar arasında, yerel yönetimlerin ekonomik gelişmeyi sağlama ve yoksulluğu azaltmadaki rolüne dair bir anlaşma olsa da , bu rolün doğası hakkında önemli farklılıklar vardır.

Görüşlerden birisi; yerel yönetimlerin rolünün, özel sektör ve daha az ölçüde yönetim dışı sektörlerin ekonomik etkinliklerini artırıp kolaylaştırmak için alt yapı yatırımları ile çevre konularına öncelikle eğilmek olduğu yönündedir. Geçmişte yerel yönetimler çiftlik sahipliğinden, otel işletmelerine kadar bir çok

etkinliğin içinde yer almıştı. Buna karşılık, bir çok ülkedeki deneyimler; yerel yönetimlerin, ekonomik gelişmedeki (LED) rolünün kolaylaştırıcı ve birçok ekonomik etkinlikte ilk maliyetleri ve finansmanı birlikte üstlenmek de dahil olmak üzere özel sektörün tamamlayıcısı rolünü alması gerektiğini göstermektedir. Daha da ötesi bu görüşe göre, yerel yönetimlerin; yatırımları koordine etmek, ihraç piyasaları hakkında bilişim ve yönetimin yasal düzenlemeleri, kalite standartları ve diğer yerel prosedürler hakkında bilgi sağlamak gibi görevleri yerine getirmesi gerekmektedir.

Bu alan çalışmasında ileri sürülen farklı görüşlerden birisi de; yoksulluk ve eşitsizlik konularında merkezi yönetimin daha duyarlı bir rol üstlenmesidir. Beceri ve Finansal kapasiteler temelinde ciddi kaynaksızlık bulunan durumlarda, merkez yönetim çok daha aktif bir rol oynamaktadır. Pazardaki güçlerin serbestçe hareket etmesi bu durumlarda yoksulluğun ve eşitsizliğin daha da artmasına neden olacaktır.

Yerel ekonomik gelişmenin (LED) planlaması bir çok soruyu ve tartışmayı gündeme getirmiştir. Örneğin daha iyi bir yerel planlama ve bunun yönetim dışı örgütler (NGO) yoluyla kaldıraç etkisi yapması gündeme gelmiştir. Ayrıca toplumsal tabanlı örgütlerin (CBO) desteğini alacak şekilde düzenlenmesi kaldıraç etkisini arttıracaktır.

Yine, Birleşmiş Milletler Geliştirme Programında (UNDP) farklı bir çalışmada yerelleşmeye, kendi sonunu hazırlayan bir süreç olarak değil, “sürdürülebilir insan kaynakları geliştirme” hedeflerinin bir parçası olarak bakılması gereğine işaret edilmektedir. Yerelleşme ve demokratikleşme, toplumsal düzeydeki karar verme sürecini ve temsili sistemleri iyileştirerek daha açık, daha sorumlu ve etkili bir yerel yönetim sistemi yaratır. Yerinden yönetimin karar ve hizmet üretme mekanizmaları yoluyla uygulanan katılımcı süreçler, yoksulluğun azaltılması, istihdam yaratma, cinsiyet eşitliği ve çevresel yenilenme hedeflerine önemli katkılar sağlar.

Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı, (UNDP) önceleri kendi içinde kamu, özel ve sivil örgütlerin güçlendirilmesini de hedeflemediği sürece kamu sektörünün yerelleşmesinde etkili bir sonuç elde edilemeyeceğine ilişkin inanış nedeniyle; “yönetimin yerelleşmesi” terimini benimsemişti.

UNDP, Yönetim Geliştirme ve Yönetme Departmanı, ‘yerelleştirilmiş yönetim’ teriminin; merkez yönetimlerle diğer yönetim düzeyleri arasındaki yetki ve sorumlulukların dengelenmesiyle ortaya çıkan sistematik ve uyumlu ilişkileri ve yerel yapıların, katılımcı mekanizmaları kullanarak, yerelleştirilmiş olan

sorumluluklarını yerine getirme kapasitesini de içerdiğini belirtmektedir. Öte yandan, iyi yönetim; sosyal ve ekonomik önceliklerin geniş bir toplumsal uyum tabanına dayandırılmasını ve kaynakların tahsisinde en zayıf, en kolay yıpranan seslere de önem vermeyi gerektirir (www.worldbank.org. 2003: 3).

UNDP'ye göre iyi yönetimin birbirleriyle içsel ilişkiye sahip güçlendirici karakteristikleri şunlardır (2003: 4):

- Kaynakları maksimize ederken, ihtiyaçların karşılanması sonucunu veren kurum ve süreçlerle çalışmayı ifade eden etkinlik ve verimlilik,
- Yönetimdeki karar mekanizmalarına, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine, halka ve ilgili kurumsal taraflara karşı sorumlu ve hesap verme durumunda olduğu duygusunu vermek üzere, hesap verilebilirlik (mali sorumluluk),
- İyi yönetim ve insan gelişimi konusunda uzun vadeli ve geniş bir perspektife sahip liderler ve kamuoyu ile stratejik bir görüş birliğinde hareket etme,
- Bütün insanların ya doğrudan ya da kendilerini temsil eden yasal kurumlar yoluyla karar verme süreçlerine ulaşmasını sağlayan katılımcılık,
- Özellikle insan hakları konusunda dürüst ve ön yargısız yasal çerçeveyi destekleyen ve güçlendiren yasalara saygı boyutu,
- Yönetimin performansını değerlendirme ve kamunun olayları anlamasına yardımcı olmak üzere süreçlere, bilgilere ve kurumlara doğrudan ulaşmayı sağlayan şeffaflık,
- İlgili bütün hizmet kurum ve süreçlerinde gerçekleşen bir sorumluluk,
- Halkın önem verdiği ilgilere hizmet eden politika ve süreçler konusunda konsensüs oluşturmak üzere farklı ilgileri birleştirici konsensüs temelli yaklaşımlar,
- Herkesin refahını koruma ve artırma yönünde eşit fırsatlar yaratan eşitlik.

Yerleşme ve iyi yönetim arasındaki içsel ilişkiyi, diğer bir değişle organik bağı tanımakla UNDP, yerleşmeye yeni bir tanımsal boyut getirmekte, kavramsal boyuttaki temel uyum ve uzlaşmaları tesis ederek yerel yönetimlere destek vermeyi amaçları içerisine dahil etmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün (OECD) Yönetimlerarası Mali Düzenlemeleri

Ekonomik, İşbirliği ve Kalkınma Örgütüne (OECD) üye ülkelerde işlevsel uygunluklar ile yerel yönetimlerin mali sorumlulukları arasında giderek büyüyen bir örtüşme söz konusudur. Bütün ülkelerde yerel otorite geniş bir arazi planlama ve alt yapı sağlama yetkisini elinde bulundurmakta olup, yerel hizmetlerin çok büyük bir bölümünü de sağlama durumundadır. Bazıları; eğitim, sağlık ve istihdam gibi önemli kamusal harcama alanlarında işlevsel bir sorumluluğa sahiptirler. Sürekli nüfus artışı, özellikle kentsel alanlarda, belediye hizmetlerinin sürekli artan talebini getirecek gibi görünmektedir. Yüz yılın son çeyreğinde bu gereksinimleri karşılamak üzere yönetsel ve yasal yerelleşme (yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal işlevlerini genişletmeye yönelik reformlar) önlemlerine tanık olunmuşsa da, bu önlemler mali kontrolün yerleştirilmesiyle örtüşmemektedir (Caulfield, 2000: 1).

OECD, yaptığı çalışmalarda ülkelerin yerel yönetim finansmanına karşılaştırmalı bir analiz getirir. Bu analiz; yerel yönetimlerin mali özerkliğini araştırmak ve yerel finansman uyarlamalarındaki eğilimleri ülkeler temelinde inceleyerek bu konudaki zıtlıkları ortaya koymak gibi ikili bir amaca sahiptir (Caulfield, 2000: 2). Yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyi, tasarruflarındaki serbestliğe ya da gelir kaynakları ile harcamalar üzerinde uygulama yetkisine ve kontrol düzeyine bağlıdır. Mali özerklik, merkezle yerel yönetimler arasındaki düşey dengesizlik hakkında yoğun tartışmaların yapıldığı ülkelerde uzun süreden beri gündemde olan bir husustur.

Öte yandan düşey dengesizlik, yerel yönetimlerin harcama gereksinimlerini yerine getirirken, merkez yönetimin kaynak transferlerine önemli ölçüde bağlı olduğu kesitlerde ortaya çıkar. Gelirlerle harcamalar arasında bir denge bulunması gerektiğini destekleyen en önemli argüman bunun, yerel yönetimlerde mali sorumluluğu artırıyor olmasıdır. Ekonomi literatüründe, mali yerleşmenin toplumsal refaha yönelik önemli kazanımlarla sonuçlanacağı varsayılırken yerel gelirlerin mobilize edilmesi, kamu finansmanı organizasyonunda en etkili yol olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel Yönetim Finansmanında Farklılaştırma

Gelirlerin farklılaştırılması, yerel yönetimlerin toplam girdiye katkı sağlayabilecek kaynakları çeşitlendirebilme olanağı olarak anlaşılabilir. OECD ülkelerindeki yerel yönetim finansmanının en çarpıcı yönü, bu ülkelerdeki gelir farklılaştırma potansiyelidir. Bu ülkelerde yerel yönetimin, kendi kontrolü altında

bulunan kaynaklarla finans sağladığı harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı çok büyüktür. Bu ülkeler, yerel yönetimlere tahsis edilen aynı nitelikteki vergiler için birbirinden çok farklı vergi oranları uygulamaktadırlar. Oranlardaki bu farklılık, kısmen yerel yönetimlerin ülkelere göre kapsam ve işlevlerindeki farklılıkla açıklanabilir. İşlevler arasındaki farklılıklar yerel yönetimler arasındaki 'seçme' ve 'temsil' modeli farklılıklarından kaynaklanır. Seçme modelinde; merkez yönetimin, yerel toplumu ilgilendiren hususlarda daha iyi karar veremeyeceği kabul edilerek, yerel yönetim bu kararların toplum tarafından alınmasında bir 'araç' olarak görülür ve kuşkusuz seçim öne çıkar.

'Temsil' modelinde yerel yönetim; merkez tarafından verilen kararların uygulanmasında bir 'araç' konumundadır yani uygulamada merkez yönetimi 'temsil' eder. Burada merkez yönetim, sadece kendi kararlarıyla çalışmayacak bir karar sürecinin yerel yönetimlerde işlerlik kazanmasını ister. Genel anlamda ülkeler her iki modele ilişkin karakteristikleri bünyelerinde birleştirirken, bunlardan biri ya da diğerini öne çıkartan ülkeler bulunacaktır. Ülkelerin genel bir gruplaması yapılırken, birbirleri arasındaki olabildiğince geniş farklılıkları vurgulayabilmek için, siyasal, kültürel ve yönetsel farklılıklar dikkate alınmalıdır. Örgütsel bir yapı oluşturmak amacıyla OECD ülkeleri şu gruplardan birisi içerisine dahil edilebilir: i) Kuzey ülkeleri, ii) Anglo-Sakson ülkeler, iii) Kıta ülkeleri (Fransızca konuşan ülkeler ve Prusya modelleri), iv) Doğu ülkeleri (Japonya tipik örnektir). Yukarıdaki gruplandırma ülkelerin üniter ya da federal olarak sınıflandırıldığı anayasal kapsamdadır.

Seçilmiş ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin dağılımı, ulusal yönetim gelir paylaşımı ve GSMH' ye oranı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1 incelendiğinde, vergi gelirleri 1999 yılında Danimarka'da %51.4, İsveç'te %75, İtalya'da %33.8 olduğu görülmektedir. Vergi dışı gelirler ise Danimarka'da %8.2, İsveç'te %5.5, İtalya'da %13.5 düzeyindedir. Yine aynı ülkelerde merkezi yönetimin yardımları sırasıyla %40.4, %19.5, %52.6'dır. Aynı ülkelerde toplam yerel yönetim gelirlerinin ulusal yönetim gelirlerine oranı 1999'da sırasıyla %43.8, %30.6 ve %22.1'dir. Ulusal gelire oranı ise 1999'da sırasıyla %30.7, %21.1, %12'dir.

Özellikle Danimarka ve İsveç'te yerel yönetim gelirlerinin yüksek olması bu ülkelerde yerel harcamaların, yerel gelirlerle karşılandığını ve düşey dengenin hemen hemen sağlandığını göstermektedir.

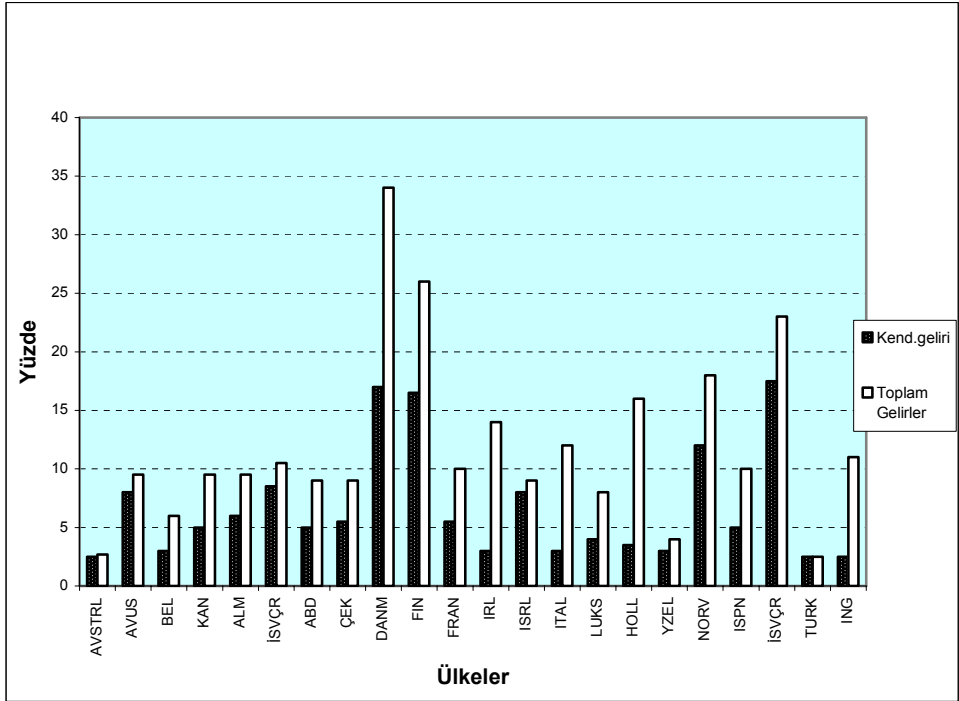
Tablo.1: Seçilmiş Ülkelerde Yerel Yönetim Gelirlerinin Dağılımı: Gelir Kaynaklarının Niteliği, Ulusal Yönetim Gelirlerinin Paylaşımı ve Gayri Safi Milli Hasılaya (GSMH) (%) Oranı, 1997- 99.

Ülkeler/Yıl	Yerel Yönetim Gelirlerinin (%) Dağılımı									Toplam Yerel Yönetim Gelirlerinin Ulusal Yönetim Gelirine Oranı			Toplam Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH'ye Oranı, (Vergi Geliri)		
	Vergi Gelirleri			Vergi Dışı Gelirler			Yardımlar			1997	1998	1999	1997	1998	1999
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Danimarka	50.6	51.2	51.4	8.4	8.2	8.2	41	40.6	40.4	43.9	44.1	43.8	30.9	30.9	30.7
İsveç	79.2	74.5	75	5.1	5.1	5.5	15.7	20.4	19.5	31.1	30.8	30.6	19.9	21.2	21.1
Hollanda	9.6	--	--	14.4	--	--	76	--	--	23.2	--	--	13	--	--
Fransa	47.0	--	--	19.0	--	--	34.0	--	--	18.7	--	--	10.0	--	--
İngiltere	13.1	14	--	12.8	13.3	--	71.1	72.6	--	22.8	21.4	--	10.4	9.9	--
İspanya	37.1	--	--	8.9	--	--	54.0	--	--	18.2	--	--	15.7	--	--
İtalya	22.9	39	33.8	11.4	11.3	13.5	65.6	49.6	52.6	21.7	23.9	22.1	12.5	12.8	12
Belçika	7.8	78.5	--	3.1	3.12	--	18,88	18,38	--	32,9	33,2	--	16,3	16,6	--
													(12.7)	(13.0)	(13.1)

Kaynak: OECD, Revenue Statistics, 1965-2000, Paris, 2001; OECD, National Accounts, Paris, 2001

Bir çok OECD ülkesinde yerel yönetimler kendi gelirlerinin önemli bir oranını yönetimlerarası transferlere dayandırmaktadır. Yardım ve transferleri belirleyen anayasal düzenlemeler ülkeden ülkeye değişmektedir; bazı ülkelerde (Almanya gibi) kararlı vergi-paylaşımı uygulanırken, diğerlerinde merkez yönetimlerin serbest kararları doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Yönetimlerarası transferler bazı ülkelerde yerel bütçelerin %30'unu oluştururken bazılarında (İngiltere, Hollanda, İrlanda) %70'den fazlasını oluşturmaktadır. Merkez yönetimler, önce 1960-70 arasında yerel ve bölgesel düzeyde artan hizmet taleplerinin karşılanması için, daha sonra da 1980-90 arasında bölge ve metropolitan farklılıklarına çözüm getirmek amacıyla yerel yönetim finansmanına önemli ölçüde katkı sağlamışlardır.

Grafik 1: Yerel Yönetim Toplam Gelirleri (%GSMH) 1980-1995

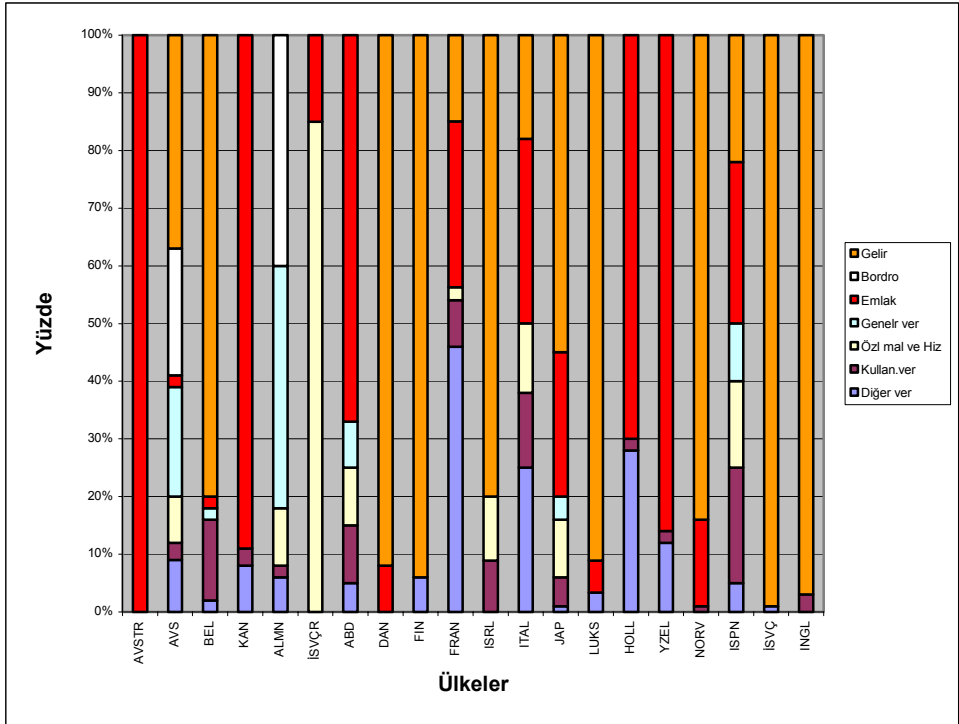


Kaynak: OECD, Revenue Statistics, 1998.

Grafik 1'de, 1980 ve 1995 yılları arasında, yerel yönetim toplam gelirlerinin (vergiler, vergi dışı gelirler ve yardımlar) GSMH'ya oranında

Danimarka'yı sırasıyla İsveç, Norveç ve Finlandiya izlediği görülmektedir. Bu ülkelerin yerel yönetimleri, kuşkusuz, sağlık ve eğitim gibi, federal ülkelerde devletin tipik sorumluluğu altında olan temel harcama alanlarında sorumluluk sahibidirler. Yerel finansal açıdan en yoksul federal ülkeler Meksika ve Avustralya'dır. Yeni Zelanda marjinal olarak Avustralya'dan daha iyi bir görünüme sahip olmasına rağmen, Yunanistan ve Türkiye'den sonra üçüncü en fakir üniter ülke durumundadır. En yoksul yerel yönetime sahip ikinci grup ülkeler Japonya, Lüksemburg, İzlanda ve Fransa'dır. Hollanda, İrlanda ve İngiltere finansman açısından güçlüdürler ama burada önemli olan şey, son 15 yıllık dönemde bu ülkelerin (Yeni Zelanda ile birlikte) finansman zemininde kayıpların olduğudur. İsviçre ve daha az da olsa Danimarka'nın da bu dönemde gelir kayıplarına uğradığı görülmektedir. Bu dönem içerisinde federal ülke yerel yönetim gelirlerinde Finlandiya, İspanya, İtalya, Fransa ve Norveç' de artışlar olduğu da gözlenmektedir.

Grafik 2: Toplam Yerel Gelirlerin %'si Olarak Temel Vergiler, 1997



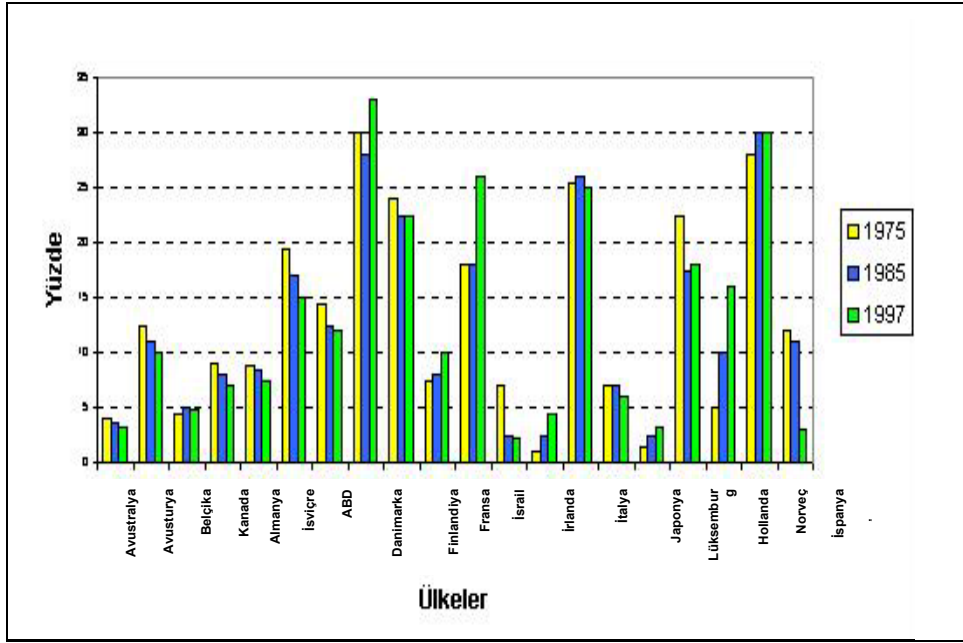
Kaynak: OECD, Revenue Statistics, 1998.

Grafik 2’de, vergi gelirlerinin gelir vergisi ve emlak vergisi gibi iki temel biçimi olmasının yanı sıra, bir çok ülkede mal ve hizmetler vergisinden bordro vergisine kadar çok sayıda değişik vergi türü dağılımı görülmektedir. Gelir vergisi, OECD ülkelerindeki gelir kalemleri içerisinde % 41 ile en önemli vergi türünü oluşturmaktadır. Bu vergi, bir çok uygulanma biçimine sahip olup, üst yönetimlerdeki gelir paylaşımı (Almanya), merkezi sistemde farklı oranlar (Belçika), ayrı oranlar (İsveç), ayrı vergi sistemi (İsviçre) gibi farklı yapılarla uygulanmaktadır. İngilizce konuşan ülkelerde emlak vergisi ağırlığı oluşturmaktadır. Örneğin Avustralya bu vergiye %100 bağlıdır. Regresiv bir temelde yüksek gelir grupları, düşük gelir gruplarına oranla daha düşük oranlarla vergi öderler. Gelir vergisinin emlak vergisine üstünlüğü, bunun progresiv (yüksek gelirden yüksek vergi) bir yapıda olmasıdır. İngiltere örneği, emlak vergisini önerilebilir bir vergi türü olarak ortaya koysa da, örneğin aynı ölçüde regresiv olan bir “oy vergisi” (poll tax) karmaşık bir vergi-iadesi sistemini gündeme getirmektedir.

Mali özerklik bağlamında emlak vergisi, esnekliği nedeniyle en çelişik vergi olarak görülmektedir. Son derece göz önünde (visible) bir vergi olup bu nedenle de geliştirmeye direnimli bir vergi türüdür (OECD, 1998). Emlak değerlerinde önemli dalgalanmalar ortaya çıkabilir ve böylece yerel yönetimler için bir gelir kaynağı olarak, önceden tahmin edilmesi güçtür. Ayrıca, oranların belirlenmesi yönünden merkez yönetimin kontrolüne de sahiptir. Çok değişik vergi tabanlarına (bu nedenle de büyük bir esnekliğe) sahip olan ülkeler, altı yedi adet değişik vergi uygulayan Avusturya, Japonya ve İspanya’dır.

Grafik 3’de, bir gelir kalemi olarak vergi gelirleri, emlak vergisinin daha yüksek olduğu ülkelerde ve federal ülkelerin çoğunda 1975’den bu yana kararlı bir düşüş gösterdiği görülmektedir. İngiltere, Thatcher hükümetinin uyguladığı merkezi yönetim politikalarının doğrudan bir sonucu olarak en fazla kayba uğrayan ülke durumundadır. Bunun yanında, Norveç de taban kaybına uğramıştır. Bu dönem içerisindeki büyüme Kuzey ve Kıt’a ülkeleriyle Japonya’da gerçekleşmiştir. Genel vergi gelirlerinin yüzdesi olarak Japonya, Finlandiya’da olduğu gibi merkez yönetim lehine taban kaybına uğramıştır. Dikkat çekici istisnalar Danimarka, Fransa, Hollanda, İzlanda, İspanya’dır.

Grafik 3: Genel Verginin Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Vergi Gelirleri, 1975, 1985 ve 1997.



Kaynak: OECD, Taxing Powers of State and Local Government, Tax policy Studies No:1, 1999.

Sadece vergiler bazında kendi kaynaklarının karşılaştırılması (örn. vergi vergi dışı gelirler) ülkeler arasında bazı önemli farklılıkları ortaya koyar. Japonya, gelirleri %100 vergiye dayalı tek ülkedir. Ülkelerin çoğunda vergiler, rüsum ve kullanıcı bedelleri gibi kalemlerden oluşan bir karışım söz konusudur. Vergi dışı gelirlere ağırlıklı olarak dayanan ülkeler Hollanda, İngiltere, İrlanda, Avusturya, Almanya, İsviçre ve Finlandiya'dır. Vergi gelirlerindeki azalma eğilimi, kısmen kullanıcı bedelleri gibi vergi dışı gelirlerle dengelenmektedir. Bu durum özellikle federal ülkelerde söz konusudur. Kuzey Amerika'da (ve giderek artan biçimde Avustralya'da) kullanıcı bedelleri yüksek bir etkinliğe sahip ve kabul edilebilir olarak görülmektedir. Tamamen kamu malı olmaması ve siyasal amacın gelir dağılımı olması halinde, yerel kamu hizmetlerinin bedellendirilmesi yönünde bir varsayım bulunmaktadır. Bu bağlamda, bu ülkelerdeki yerel yönetimler yerel özerklik üzerinde kullanılmamış bir güç sahibidirler. Vergi dışı gelirler çok değişkenlik gösterdiklerinden üniter ülkelerde daha az çekici bulunmaktadır. Bunun istisnası 1980 ve 1995'den önce vergi dışı gelir kaynakları diğerlerinin iki katı olan Finlandiya'dır. Norveç, Hollanda, Fransa, İspanya ve Lüksembourg'da

büyüme varken, İngiltere, İzlanda, İsveç ve Yeni Zelanda'da önemli düşüşler olmuştur. Yerel yönetim yatırımlarının özelleştirilmesi İngiltere ve Yeni Zelanda'daki vergi dışı gelirlerin düşmesinde önemli bir etken olmuştur.

YÖNETİMLERARASI MALİ İLİŞKİLERİ DÜZENLEYEN ULUSLARARASI ORGANİZASYONLAR

Günümüzde küreselleşme ve yerelleşme hedeflerinin istenen düzeyde olması her şeyden önce gelişme hedeflerinin yakalanması ile mümkün olmaktadır. Gelişme hedeflerini yakalayabilmek için yapılması gerekenler konusundaki düşünceler, bir çok ülkede olağanüstü değişimler göstermektedir. Dillinger 1994'de yazdığı raporda nüfusu 5 milyondan büyük, gelişmekte olan 75 ülkeden hepsinde bir şekilde, fakat 12'sinde daha ciddi biçimde ve mali yetkilerin merkezde olduğu ülkelerde bile farklı düzeylerde yerelleşme eğilimlerinin bulunduğunu göstermektedir (Ebel ve Yılmaz, 2002:2-4).

Belirtilen yaklaşım içerisinde bir çok uluslararası organizasyon bu noktada örgütlenip işlevsel hale gelirken, çalışmalar bu yönde yoğunlaşmıştır. Bu organizasyonlar arasında yerelleşmeye katkısı bakımından öne çıkan birkaçına burada değinip, yaptıkları çalışmalar ve etkileri irdelenecektir.

Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) Uluslararası Mali Düzenlemeleri

2000'li yılların başında günümüzün uluslararası ortamında yaşanan baş döndürücü etkileşim ve değişim süreci içerisinde yerel yönetimler, tüm dünyada giderek daha etkin ve önemli bir konuma yükselmektedir. IULA-EMME, bu görevin bilinci içerisinde, yerel yönetimleri güçlendirme yönünde çalışmalar yapmaktadır.

Dünya genelinde örgütlenmiş bir teşkilat olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), 1913 yılından bu yana dünyada yerel yönetimleri güçlendirmek ve geliştirmek, yerel topluluklar arasında işbirliği ve bilgi aktarımını arttırmak yönünde çaba göstermektedir. Genel Merkezi Hollanda'nın Lahey kentinde bulunan IULA, günümüzde tüm kıtalara dağılmış üyeleri ile dünyanın en büyük ve güçlü yerel yönetim kuruluşlarının başında gelmektedir. Örgütün altı bölge teşkilatı bulunmaktadır.

IULA'nın genel amacı, yukarıda açıklanan temel politikalarına uygun olarak yerel demokrasiyi geliştirmek ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktır.

Yukarıda genel amacı ve politikaları açıklanan IULA'nın, yerel mali konulara yaklaşımı şöyledir (Davey ve Emrealp, 1992: 1):

- Hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılması yoluyla maliyetlerin düşürülmesi,
- Harcamaların kapsamının daraltılması ve alternatif hizmet sunma yöntemlerine ağırlık verilmesi,
- Gelirlerin, gerek mevcut ve gerekse yeni kaynaklardan yararlanarak artırılmasına yönelik araçlar geliştirilmesidir.

IULA yerel yönetimlerin kaynak açığını kapatmak (mali destekleme) için üç yöntem öngörmektedir.

- Kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliğini arttırmak; yani paranın daha çok iş görmesini sağlamak; harcanan paralar karşılığında daha çok değer elde edebilmek,
- Kamu harcamalarının kapsamını daraltmak; yani, daha az iş yapmak; kamu harcamaları üzerindeki yükü hafifletmek amacıyla, mümkün olduğu ölçüde, alternatif hizmet sunma yöntemlerinden yararlanmak,
- Gelirleri arttırmak; gerek mevcut kaynakları daha etkin ve verimli kullanmak, gerekse yeni gelir kaynakları oluşturmak suretiyle, gelir düzeyinin yükseltilmesini sağlamaktır.

IULA'nın mali yapılanmada alternatif hizmet sunumuyla ilişkili yaklaşımı, etkinlik ve verimlilik bakımından önemlidir. Bu kapsamda, hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması, hizmetler üzerindeki yerel yönetim denetiminin ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Bu yöntemler, belirli bir hizmetin yerel yönetimce doğrudan sağlanması yerine farklı bir yöntemle sunulması halinde, yerel yönetimin bundan çok boyutlu yararlar sağlayabileceği yaklaşımına dayanmaktadır (Horgan ve Emrealp, 1992:3). Bu konudaki uluslararası deneyim kentsel hizmet sunumunda sekiz temel yaklaşım olduğunu ortaya koymaktadır. Bu yaklaşımlar; hizmetlerin ihale edilmesi, yerel yönetimlerarası hizmet sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmeleri, hizmetin sübvansiyonu, kupon yöntemi ve vergi teşviklerine ilişkin yönetsel düzenlemeler, gönüllü kişi ve kuruluşların katkıları, kendi kendine yardım konularını içermektedir.

IULA'nın hizmet maliyetlerine ilişkin önerileri (Davey ve Emrealp, 1991:8);

- Örgüt, maliyetlerin fonksiyonlara göre dağılımını sağlayan bir bütçe ve muhasebe yapısı ile nakit muhasebesinden, maliyet (yönetim) muhasebesine geçilmesini önermektedir.

- Harcamaların planlanması ve maliyetlerin hesaplanmasında hizmetlere ilişkin düzenli bir bakım-onarım ve donanım işlevinin sistematik bir biçimde yerine getirilmesini ve hesaplamaların buna göre yapılmasını öne sürer.

- Diğer yönden kuruluşun, gelir artırımı ile ilgili önerisi, kaynak açığının iki yönlü bir yaklaşımla kapatılacağı şeklindedir.

- Bazı kamu hizmetleri genel vergilendirme yoluyla, bazıları ise tüketiciye yönelik hizmetler karşılığı alınan ücretler ile finanse edilmelidir.

- Giderlerin azaltılması yoluyla elde edilecek farkın gelir olarak değerlendirilmesi (harcamada verimlilik) üzerinde durulmalıdır.

IULA, belirtilen yöntemler ile yerel otoritelerin mali açıklarını kapatacaklarını mali kaynak sağlayacaklarını belirtmektedir.

Habitat Organizasyonun Yönetimlerarası Mali Düzenlemeleri

Doğal çevrenin korunması, kentlere göç ve kontrollü yerleşim gibi günümüzde kamu yönetimlerinin görmezlikten geldiği olgular gerek ulusal gerekse uluslararası platformların sıkça tartışılan vazgeçilmez gündemi durumuna gelmiştir (Toprak Karaman, 1998: 347). Bugün içinde bulunduğumuz süreçte teknoloji ve üretimin yapısındaki değişimlere bağlı olarak kentlerin önemi vurgulanmaktadır.

İlki, 1976'da Vancouver kentinde gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler, "İnsan Yerleşmeleri Konferansı" (Habitat I) konut, yerleşme ve kentleşme sorunlarını dünya ölçeğinde ele almıştır. Kentsel gelişimin fiziksel, toplumsal ve ekonomik koşulları açısından önemli bir çerçeve oluşturan Vancouver Eylem Planı'nın uygulanması, şu aşamaları içermektedir; Küresel Ekonomik ve Toplumsal Şartlar, Gündem 21 ve İnsan Yerleşimleri, 2000 yılı için Küresel konut stratejileri.

Yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi açısından Habitat ve bunun sonucu olan yerel gündem 21 projesinin önemli katkılar sağladığı düşünülmektedir. Her şeyden önce yaşanabilir yerleşimler oluşturmak çok yönlü katkı biriktiren bir olgudur. Ekonomik ve mali etkisi bakımından değerlendirildiğinde asgari barınma koşullarının sağlanması üretim faktörü olan emeğin verimini arttıracaktır. Bunun dışında sanayi ve ticaret sektörlerinin sağlıklı

işlemesine, ekonomik canlılığa neden olacaktır. Düzenli bir kent yaratılması, kaynakların rasyonel ve etkin kullanımını doğuracaktır. Öncelikle kentsel altyapı hizmetlerinin yap-boz anlayışından kurtarılması, yerindelik ilkesine göre yatırım anlayışını benimseteceği için ekonomik ve mali kaynaklar çarpan ve hızlandıran etkisi yaratarak yeni finansman kaynaklarının oluşmasını sağlayacaktır.

Yerel gündem 21’de çalışılan konuları incelediğimizde; konut, çevre, ekolojik denge, nüfus, toprak kullanımı, doğal kaynakların kullanımı vb. yanında enerji, su temini, çöplerin imhası, ticaretin liberalizasyonu, sürekli ve dengeli kalkınma, yoksullukla mücadele, tüketim kalıplarının değişimi, yerel yönetimlerin yerel gündem 21 için yaptıkları harcamaların geriye dönüşümünün yapılanın oldukça üzerinde bir getirisi olacağı düşünülmektedir.

Bu yaklaşım, yerinden yönetim kuruluşlarının yeni finansman kaynaklarına yönelmelerinin olgularını ortaya koymaktadır. Yerel-merkez ilişkilerinde ekonomik, mali, yönetsel açılımlar getirmekte, yerelin güçlenmesine ancak sorumluluklarının da artmasına neden olmaktadır.

SONUÇ

İyi bir yerelleşme olgusu dinamik bir yapı gerektirir. Bu yönde yapılan çalışmalar ulusal olduğu kadar uluslararası düzeyde de olmaktadır. Yerelleşme olgusunun uluslararası konular içinde yer almasının önemi demokratik yönetim anlayışı yanında mali kaynakların kullanımının en uygun biçimde gerçekleştiğini göstermektedir. Uluslararası anlaşmalar ve organizasyonların bu yönde yaptıkları çalışmalar ülkelerin yönetim düzeylerini oluşturmalarında ilgilerini çekmekte ve bu ülkeler çalışmalardan fayda sağlamaktadır.

AB kongre anlaşmaları ile üye ülkelerin yerel yönetim sistemleri farklılıkları ortadan kaldırmakta ve bunu zorunluluk olarak görmektedir. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı, üye devletlerin yerel yönetimlerini ve yönetimlerarası ilişkilerini, hukuksal, yönetsel, siyasal ve ekonomik yönden güvenceye ve düzenlemeye tabi tutmaktadır. AB’nin belirtilen anlaşmasında; yerel makamların mali kaynakları; ulusal ekonomik politika çerçevesinde kendi iradeleri içerisinde kullanmayı, anayasal güvence altına almayı, yerel vergi ve harç vb. gelir kaynaklarını düzenlemeyi, yerel yönetimler arasında mali eşitleme yapmayı, ulusal mali piyasaya girmelerini öngörmektedir. Avrupa Bölgesel Yönetimler özerklik şartıyla; yerel yönetimlerin hizmetle orantılı mali kaynaklarla donatılması ile kullanımının öngörülebilirliği belirtilmektedir. Bu yaklaşım ile bölgesel yönetimlerin, öz kaynaklarının artırılması ve harcamalardaki artışın

ulusal ekonominin yapısına uygun ölçüde esneklik taşıması öngörülmektedir. Ekonomik kalkınma, sürdürülebilir kalkınma, doğal zenginlikler ve kaynakların, finansal yapı ve mekanizmaların kullanılmasında yerel yönetimlerin etkinliğin artırılması Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonunda da yer almaktadır. Bu bağlamda, sosyal ve ekonomik kalkınmanın yaratılmasında yerel yönetimlerin sorumluluklarının düne nazaran günümüzde daha da arttığı AB'nin yerel yönetimlerle ilgili yaptığı çalışmalarda görülmektedir.

Dünya Bankasının yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesinde; yerelleşmenin mali, yönetsel, siyasal ve sosyal yönlerini gelişme yaratacak biçimde etkilediği yine verimlilik, eşitlik, sosyal güvenlik ağı ve yoksulluğun azaltılmasında finansal sektör ve sorumlulukların yönetim düzeyleri arasında bölünmesinin yönetimlerarası koordinasyon sorunu yarattığı bu noktada, sivil toplum örgütlerinin katılımı, işlevlerin finansmanının yerelleştirilmesinin, yerel politikacıların yönetsel düzeylerinin yükseltilmesinin ve dolayısıyla insan kaynakları yönetiminin yerel bazda geliştirilmesinin, kapasite sorunlarının tespit edilmesi ve çözümlenmesinde ortak hareket etmenin faydaları üzerinde durmakta ve çözüm üretmektedir.

Birleşmiş Milletlerin yönetimlerarası mali düzenlemeleri, yerel kaynakların geliştirilmesinin yanında, yerel yönetim yetkilerinin planlama ve yönetme kapasitelerini genişletme ve bütçe reformlarını da içine alan bir dizi uygulamanın müştereken yapılmasının gereği üzerinde durmaktadır.

Dolayısıyla çözüm olarak, mali yerelleşmenin üretkenliğinin olup olmadığı, kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce üretilmesinin ekonomik gelişmeye etkisi, yerel yönetimlerin yoksulluğun giderilmesindeki rolünün araştırılması yönünde çalışmaları bulunmaktadır. Çalışmalar; yerel yönetimlerin rolünün kolaylaştırıcı ve bir çok ekonomik ve sosyal etkinlikte ilk maliyetleri ve finansmanı birlikte üstlenmek de dahil olmak üzere özel sektörün tamamlayıcısı konumunda bir rol alması gereği üzerinde durmaktadır. Dolayısıyla yönetimlerarası mali ilişkilerde yerel yönetimlerin merkezi yönetimle kaynak ve hizmet bölüşümünü özel sektör ve üçüncü sektörün işletmesini de dikkate alarak yapması üzerinde durulmaktadır. Yerel ekonomik gelişmenin sağlanması yönetim dışı örgütlerin işlevlerinin artırılması ile öngörülmektedir. Bu bağlamda, yönetimi geliştirme ve yönetme departmanı; dürüst ve ön yargısız yasal çerçeveyi oluşturan (deregulasyon) ve destekleyen, güçlendiren yasalara saygı boyutu oluşturan bir anlayışı önermektedir.

Ekonomik işbirliği ve kalkınma örgütünün yönetimlerarası mali ilişkilerle ilgili düzenlemeleri; üye ülkelerin dağınıklığı ve çeşitliliğinden dolayı, yerel yönetim mali yapılarının düşey ve yatay dengesizlik düzeyleri oldukça farklılık göstermektedir. Örgüt, yaptığı çalışmalarda ülkelerin yerel yönetim finansmanına karşılaştırmalı bir analiz getirmektedir. Farklılıkların giderilmesini yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının paylaşılmasında temsil ve seçme modelinin belirleyici olduğunu vurgulamakta, bu modellerin kullanımında merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilişkilerindeki yaklaşımın belirleyici olduğunu saptamaktadır. Ülkeler arasındaki siyasal, kültürel ve yönetsel farklılıklardan oluştuğuna dikkat çekilmektedir. Çözüm olarak, yönetimlerarası yardım ve transferlerin yeterli ve uygun dağılımı, vergi gelirlerinin, progresiv vergilerden ziyade regresiv temelli vergilerden oluşması, rüsum, kullanıcı bedel kalemlerinin belirlenmesinin benimsenmesiyle düşey ve yatay dengesizliklerin önlenebileceği vurgulanmaktadır.

Uluslararası yerel yönetimler birliği ile habitat organizasyonunun yönetimlerarası mali düzenlemelerinde; doğal çevrenin korunması, kentlerde kontrollü yerleşim ve sağlıklı yaşam koşullarının iyileştirilmesinin yönetimlerarası işbirliğinin uygun koşullarda sağlanması ile mümkün olacağı belirtilmektedir. Bu hususta, alternatif hizmet sunumu üzerinde durulmakta böylece mali kaynakların rasyonel kullanımının söz konusu olabileceğine değinilmektedir. Diğer yünden, hemşehri katılımının arttırılmasının, küresel ekonomik ve toplumsal şartların dikkate alınmasının, küreselleşme ve yerelleşme ekseninde yerele tanınan rolün değişiminin tespitiyle mümkün olacağı belirtilmektedir. Yerelin güçlenmesinin katılımı, mali sorumlulukların artırılması ve demokratikleşmeyle gerçekleşeceği vurgulanmaktadır.

Bu yaklaşımlar değerlendirildiğinde, yönetimlerarası mali ilişkilerin çok kapsamlı olduğu, iyi yönetim olgusu ile yeni finans kaynaklarının yaratılması, rekabet koşulları oluşturulması, yasal prosedürlerin azaltılması ile katılımın şeffaflaşmada bir ön koşul olduğu anlaşılmaktadır. Belirtilen çerçevede yapılacak düzenlemelerin mali düzenlemelerde sorumluluk, hesap verilebilirlik ile birlikte gelir ve harcama tahsislerinde optimal düzeyi sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akkoyunlu Ertan, Kivılcım (1997), “Kentli Hakları”, AİD, Cilt 30, Sayı 3, Eylül.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <http://www.conventions.coe.int/treaty/en/Reports/html/122.php>.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, [http://www.yerelnet.org.tr/Ululararası/Avrupa Konseyi Anlaşma 3.php](http://www.yerelnet.org.tr/Ululararası/Avrupa_Konseyi_Anlaşma_3.php).
- Bert, Helmsing, www.uncdf.org/localgovernance. Bozkurt, Enver, Özcan Mehmet (2001), “Subsidiarite İlkesi (ikincilik ilkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, SDÜ, İİBF Dergisi, Cilt 6, Sayı 1.
- Caulfield, Janice (2000), Local Government Finance In OECD Countries, Paper presented to ‘Local Government at the Milenium’ International Seminar February 19th, University of New South Wales. www.cgc.gov.au/Local.Gov.Downloads/Council.
- Davey, Ken, Emrealp, Sadun (1991), Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Ebel, Robert D. ve Yılmaz, Serdar (2002), On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, <http://econ.worldbank.org>. Worldbank.org. March .
- Ford, James (1999) , Project Design: Political, Fiscal and Administrative Decentralization, Decentralization Brifing Notes, World Bank Institute, Washington, DC: Worldbank, World Bank Institute, WBI Working Poppers, www.worldbank.org/publicsekör/decentralization/cd
- Göktürk, Atilla, Kavili, Sultan (2001), “Yerel Gündem 21 ve Katılım, Yerel Yönetimler Sempozyumu 1-2 Kasım 2000”, TODAİE Yayını No: 304 Ankara.
- Güran, Nevzat, Aktürk İsmail (2001), Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, 5. Baskı, Isparta.
- Horgan, Drew, Sadun Emrealp (1992), Yerel Yönetimde Alternatif Hizmet Üretimi, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1988), “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, ÇYY Dergisi, Cilt 7, Sayı 2 Nisan.

- Keleş, Ruşen, Erbay, Yusuf (1999), “Avrupa Konseyinin Bölge Oluşumuna Bakışı”, ÇYY Dergisi, Cilt 8, Sayı 4, Ekim.
- Koçdemir, Kadir (2000), “Avrupa Birliği Hukuku ve Yerel Yönetimler”, TİD, Yıl 72, Mart, Sayı 426.
- Larry, Schroeder, www.uncdf.org/local governance.
- Mahalli Yönetimler Genel Müdürlüğü (1996), Avrupa Kentsel Şartı, Mahalli Yönetimler Genel Müdürlüğü Yayın No: 10, Ankara.
- Mello, Luiz, R. De, JR (1999), Intergovernmental Fiscal Relation: Coordination Failures and Fiscal Outcomes, Public Budgeting & Finance/spring, s 10 Volume 19, Number 1, pp 10.
- OECD (1983), Taxes on Immovable Property.
- Özel, Mehmet (2000), “Kamu İdarelerinde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi, Yerellik”, (Subsidiarite), ÇYY Dergisi, Cilt 9, Sayı 3 Temmuz.
- Prud’homme, Remy (2001), “Decentralization & Local Governance in Africa, Capetown”, South Africa, 26-30 March.
- Sewell, David, Equity Goals and Multi Leveled Government, www.wds.worldbank.org.
- Seyidoğlu, Halil (1988), Uluslararası İktisat, Geliştirilmiş 6. Baskı, İstanbul.
- Şentürk, H. Tarık (2000), “Radikal Kent Kurumları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme: Alternatif Bir Yaklaşım Doğru”, AİD, Cilt 33, Sayı 1, Mart.
- Toprak Karaman, Zerrin (1998), “Habitat II ve Yerel Gündem Sorumluluğu”, TİD, Yıl 70, Sayı 421, Aralık.
- YYEM, <http://www.yerelnet.org.tr>.
- Yeter, Enis (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, ÇYY Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Ocak.
- Yıldırım, Selahattin (1992), IULA-EMME, Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, İstanbul.
- Worldbank, <http://www.wds.worldbank.org/> servlet WDSI Bank.