

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330081063>

Finlandiya'da Yerel Yönetimler: Türkiye İçin Öneriler

Article · July 2017

CITATIONS

0

READS

80

2 authors:



Karakurt Birol

Karadeniz Technical University

14 PUBLICATIONS 11 CITATIONS

SEE PROFILE



Mehmet Ela

Osmaniye Korkut Ata university

26 PUBLICATIONS 14 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



The Effect of Internationalization Motivations of Turkish Business Groups on the Choice of Location: An Integrative Approach from the point of Developing Countries
[View project](#)

Finlandiya'da Yerel Yönetimler: Türkiye İçin Öneriler

*Birol KARAKURT ve Mehmet ELA**

Öz: Tarihi 15. yüzyıla giden Finlandiya yerel yönetim sistemi, belediyelerden oluşmaktadır. 18. yüzyıldaki önemli yasal düzenlemelerle yerel yönetimler, yönetim sisteminin ve ekonominin ayrılmaz bir parçası haline almışlardır. Belediyeler, İskandinav "refah devleti" anlayışının bir parçası olarak, Finlandiya ekonomisi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Belediyeler, sağlık, sosyal hizmetler ve eğitim gibi temel kamu hizmetinin sunulmasından sorumludurlar. İlave olarak, belediyeler hizmetin finansmanını nasıl gerçekleştirecekleri ve onları nasıl sunacakları konusunda geniş yetkilere sahiptirler. Dahası, belediyeler harcama kararlarında geniş takdir yetkisine sahiptirler. Belediyeler, kendilerine kanunla verilen görevler dışındaki hizmetleri belirlemekte ve bazı vergi oranlarını saptamakta tamamen özgürdürler. Belediyelerin gelirleri ise vergiler ve merkezi hükümet transferlerinden oluşmaktadır. Finlandiya'da, belediye harcamaları onların görevlerine (sorumluluklarına) paralel olarak artmıştır. Demografik değişimler yanında, mali pozisyondaki bozulmalar ve ekonomik daralma Finlandiya yerel yönetim sisteminin reforme edilme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Anahtar Kelimeler: Finlandiya, yerel yönetim, belediye, Türkiye'de yerel yönetim

Local Governments in Finland: Implications for Turkey

Abstract: Finnish local government system consists of municipalities, whose history goes back to 15th century. These administrations, which have undergone significant changes in the 18th century, are an inseparable part of the administrative and economic system. Municipalities are the results of Scandinavian "welfare state" consideration and are the important part of Finland economy. The municipalities are responsible for providing basic public services, such as healthcare, social services and education. The municipalities have broad scope over how to pay for a service and how to provide it. Furthermore, municipalities have broad discretion over spending decisions. Municipalities can choose the tax rate about some taxes and decide to provide the services except basic services which are obligatory by laws. Its main sources of revenue are taxes and central government grants. In Finland, municipal expenditure have been extended in parallel to their responsibilities. Along with the demographic changes, deteriorating fiscal position and economic downturn have required to need for local government reform in Finland.

Keywords: Finland, local government, municipality, Turkish local government

* Prof. Dr. Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 61080 Ortahisar/Trabzon/Türkiye.

** Arş. Gör., Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Karacaoğlan Yerleşkesi F Blok 80000 Osmaniye/Türkiye.

Makale gönderim tarihi: 20.04.2016

Makale kabul tarihi: 23.06.2017

Giriş

Finlandiya'da yönetim yapısı, merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki kademelidir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerden ayrı olarak bir kısım sosyal, ticaret alanları ve kentler ile ilgili zorunlu kamu hizmetlerini sunarken, yerel yönetimler yerel düzeydeki hizmetleri sunmakla görevlidir. Tek kademeli yerel yönetim sisteminin yapıtaşını belediyeler oluştururken, belediyelerin işbirliği sonucu oluşturulan belediye birlikleri, bölgesel kurullar gibi yönetimler de yerel yönetimin orta düzey (bölgesel) yönetim birimlerini oluşturur.

Finlandiya'da "refah devleti" anlayışının bir sonucu olarak, hizmet sunumunda belediyelere güçlü bir özerklik ve bununla bağlantılı olarak da çok sayıda ve çeşitli görevler verilmiştir. Hizmetlerin çeşitliliğine paralel olarak, belediyelerin Finlandiya ekonomisi içerisinde önemli bir ağırlığı da vardır. Belediyeler, toplam işgücünün yaklaşık beşte birini istihdam ederken, harcamalarının GSYH içindeki payı da yaklaşık beşte bir düzeyindedir. Belediye harcamalarının büyük bir kısmı temel sağlık ve sosyal hizmetler ile eğitim hizmetlerine yöneliktir. Belediyeler, sağlık ve sosyal hizmetler ile üniversite eğitimi dışındaki eğitim hizmetlerinin tamamını sunmakla sorumludurlar. Belediyeler, bu hizmetleri finanse etmek için kendi gelir kaynaklarını ve merkezi hükümet tarafından verilen transferleri kullanmaktadırlar. Belediye gelirlerinin önemli bir kısmı yerel düzeyde alınan gelir vergisinden oluşmaktadır.

Belediyeler, merkezi yönetim tarafından oluşturulan kanunlar ile kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle sorumlu olmakla birlikte diğer hizmetlerin sunumu ile ilgili kararları almakta da özgürdürler. Hizmetlerin hangi yolla sunulacağı da belediye yönetimlerinin kendi iradelerine bırakılmıştır. Nitekim belediyeler hizmetleri kendileri sunabileceği gibi belediye birlikleri kurarak veya diğer belediyelerden ve özel sektörden satın almak suretiyle de sunumu gerçekleştirebilmektedirler.

Hizmet sunumundaki bu serbestiyet yanında belediyeler gelir vergisi oranını da özgürce belirleyebilmekte ve belirli limitler dahilinde emlak vergisi oranını da belirlemeye yetkileridirler. Yani, Finlandiya'da belediyelerin özerkliği anayasa ile güvence altına alınmıştır. Fakat bu otonom yapıya karşın, Finlandiya'da, nüfusun yaşlanması ve iç göç hizmet talebini arttırmış ve dolayısıyla belediyeler tarafından görülen hizmetler için yapılan harcamalar da artmıştır. Bu durum birçok belediyenin mali problemlerle karşı karşıya kalmasına ve belediyelerin hizmet sunmadaki yeterliliğinin de tartışılmasına neden olmuştur. Hem artan sorunlara çözüm bulmak hem de hizmet sunumunda etkinliği sağlamak amacıyla 2005 yılında başlatılan reformlarla ölçek ekonomilerinden yararlanmak, belediyelerin hizmet kapasitesini artırmak ve hizmet kalitesini geliştirmek amacıyla belediyelerin birleştirilmesi yoluna gidilmiş ve bu nedenle son yıllarda belediye sayılarında önemli düzeyde azalma görülmüştür.

Finlandiya yerelleşmenin en üst düzeyde olduğu ülkelerden biridir. Bu tespit, çalışmanın hareket noktasını oluşturmuştur. Türkiye gibi üniter yapıya sahip olan Finlandiya'da, yerel yönetimler, yerel ihtiyaçlara ve tercihlere daha iyi cevaplar vermek ve halka karşı hesap verebilirliği sağlamak amacıyla yapılandırılmışlardır. Buna karşın, Türkiye'de ise mevcut yönetim modeli sorgulanmakta, yerelleşme ve düzeyi tartışılmakta ve yerel ihtiyaçlara ve tercihlere cevap verip vermediği de tartışılmaktadır. Bu çalışmada, genel anlamda ülke yerel yönetimlerinin kıyaslaması yapılmamıştır. Yalnızca, Finlandiya modeli ortaya konduktan sonra Türkiye için bazı yargılara varılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede ele alınan çalışmada, öncelikle Finlandiya yerel yönetim yapısı hakkında bilgiler ve belediyelerin görev ve sorumlulukları ile bunları yerine getirirken sahip olduğu mali olanaklar değerlendirilmiştir. Sonrasında ise, Türkiye için bazı çıkarımlarda bulunularak çalışma tamamlanmıştır.

Finlandiya'da Kamu Yönetimi

Finlandiya üniter bir devlet yapısına sahiptir, yani yerel yönetimden ziyade merkezi yönetime ağırlık verir (André ve Garcia, 2014: 8) ve devletin en üst organları Cumhurbaşkanı, Parlamento ve Hükümet'ten oluşmaktadır. Hükümet ülkedeki genel idarenin işleyişinden sorumludur. Finlandiya'daki Cumhurbaşkanı ve Hükümet'in yetki ve görevleri ülkemizdeki yapı ile benzerlikler göstermektedir (Çelen, 2013: 86). Kamu yönetimi iki kademelidir ve merkezi yönetim ile belediyelerden oluşmaktadır (Moisio vd., 2010a: 3; André ve Garcia, 2014: 11). Bu iki kademe arasında merkezi yönetim veya yerel yönetimlerce oluşturulan orta düzeydeki yönetim birimleri de söz konusudur (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011: 1).

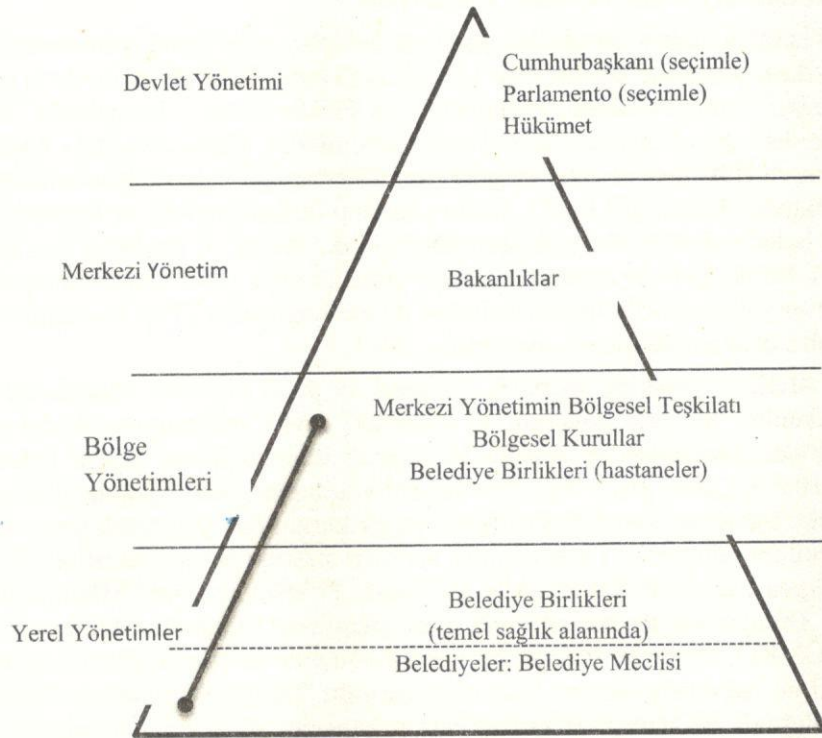
Merkezi yönetim; merkezi, bölgesel ve yerel yönetim organlarından oluşmaktadır¹. Merkezi yönetim; 12 bakanlık, devlet sekreteryası, devlet ajans ve daireleri (bureaux) ile devlete ait iktisadi teşebbüslerden oluşur (Moisio vd., 2010a: 3; Çelen, 2013: 85). Bazı bakanlıklar birden fazla bakanla idare edilmektedir. Bakanlar, kendi Bakanlıkları ve alt kuruluşları yönetmek üzere kapsamlı yetkilere sahiptirler. Parlamento'ya sunulan tasarılar (kanun teklifleri) da Bakanlıklarca hazırlanmaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Genel Müdürlüğü, 2006: 4). Dolayısıyla Parlamento'nun yasa çıkarması Hükümet tekliflerine bağlıdır (BÜMKO, 2010: 2). Bakanlığın işlerini yönetme ve izleme görevi ise bakanlıktaki en üst düzey memur olan müsteşarıdır. Devlet Sekreterleri, Dışişleri Bakanlığında ve Maliye Bakanlığında müsteşarın görevlerini üstlenirler. Başbakanlık için de devlet sekreteri atanabilir (Aile ve Sosyal Politikalar Genel Müdürlüğü, 2006: 6). Ayrıca, Bakanlıklar altında çalışan ve kanunlarla kendilerine

¹ Finlandiya merkezi yönetim; bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmiş teşkilata sahiptir. Taşra teşkilatları merkezi yönetimin coğrafi düzeydeki idari birimleri olarak nitelendirilebilir. Bunları yerel yönetim olarak algılamak mümkün değildir. Türkiye'deki il yönetimleri ile yüksek benzerlik göstermektedirler (Çelen, 2013:87).

verilen özel (spesifik) görevleri yerine getiren ajanslar da bulunmaktadır. Her ajans için Bakanlık ajans ilişkisi farklıdır (BÜMKO, 2010: 3).

Bölgesel düzeydeki yönetim, 2010 yılında Bölgesel Yönetimler İçin Reform Projesi'nin (ALKU) bir parçası olarak değiştirilmiş ve reforme edilmiştir. Bu yeniden yapılandırma ile merkezi yönetime bağlı olan provincial (il) daireleri, ekonomi ve istihdam merkezleri, bölgesel çevre merkezleri, çevresel kullanıma izin veren ajanslar, bölge ofisleri ile mesleki sağlık ve güvenlik alanları aşamalı olarak azaltılmış ve işlev ve görevleri iki (2) adet Bölgesel yönetime devredilmiştir. Bu yönetim birimleri; Bölgesel Devlet Yönetim İdaresi (AVI) ve Ekonomik Gelişme, Ulaşım ve Çevre Merkezi (ELY) yönetimleridir (OECD, 2010:132).

Şekil 1. Finlandiya'nın Kamu Yönetim Yapısı



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2015:2.

Bölgesel düzeyde altı (6) tane AVI idaresi bulunmaktadır (OECD, 2010:131; Moisiu vd., 2010a:3) ve bu idarelerin kendi bölgesindeki faaliyetlerin denetimi ve geliştirilmesinden sorumlu olduğu ifade edilebilir. Bu yönetim birimi, sosyal

hizmetler ile sağlık hizmetleri, eğitim hizmeti ve kültürel hizmetler gibi belediyelerce sunulan hizmetleri, yerel düzeyde hizmetlerin ulaşılabilirliği, yasal koruma, çevrenin korunması ve bakımı, kamu güvenliği, çalışma yaşamı gibi konularda gözetim ve geliştirilmesi görevini yapmaktadır. Ayrıca polis ve idare mahkemesi, çevre işleri ile ilgili ruhsatlar, tüketiciyi koruma, yangın söndürme ve kurtarma hizmetlerinden de sorumludur (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011: 10; OECD, 2010:132; Moisio vd., 2010a:3). AVI' lere ek olarak merkezi yönetimin bölgesel düzeydeki diğer birimi, ELY idaresidir ve on beş (15) adet olarak yapılandırılmışlardır (OECD, 2010:132; Moisio vd., 2010a: 3). Bu yönetimler; girişimciliği, işgücü piyasasını, kültürel hizmetleri geliştirir ve ulaşım hizmetlerinin güvenlik ve düzenini sağlıklı çevre ve bölgelerindeki ulusal kaynakların sürdürülebilirliğini sağlamanın yanında işgücü göçü ile ilgili sorumlulukları da bulunmaktadır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:10; Moisio vd., 2010a:3).

Finlandiya, yerleşmenin en yüksek düzeyde olduğu OECD ülkesidir (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 85). Finlandiya yerel yönetimleri, belediyeleri ve belediyeler tarafından oluşturulan belediye birliklerini içermektedir (Local-finland.fi, Local Authorities: Municipal Co-operation, 2015; Moisio vd., 2010a:3). Belediyeler (iki veya daha fazla) hizmet sunumu için kendi isteklerine göre belediye birliği oluşturabilmektedir. Ancak belediyeler, belirli uzmanlık alanları olan sağlık merkezleri (hastaneler) ve Bölgesel Kurullara üye olmak zorundadırlar. Belediye birlikleri genelde sağlık hizmetlerinin sağlanmasına yönelik kurulmaktadır. Bunun nedeni, küçük ve çok sayıdaki belediyelerin sağlık hizmetlerini tek başlarına idare etmelerinin zor olmasındandır. Belediye birliklerinin diğer yoğun olduğu alan eğitimidir. Bölgesel Kurullar ise, bölgesel gelişim ve kendi bölgelerindeki birimlerin çıkarlarının korunmasından sorumludur. Kainuu Bölge Kurulu, bu konuda bir istisna oluşturmaktadır. Kainuu Bölgesel Kurulu, merkezi yönetimin bölgesel birimlerince sunulan hizmetleri de kapsayan çok sayıda hizmetin sunumundan sorumludur. Farklı bir bölgesel yönetim deneyimi için pilot bölge olarak seçilen Kainuu Bölgesi ve özerk bölge olan Aland Adaları seçimle iş başına gelen meclislere sahiptirler-(Moisio vd., 2010a:3).

Finlandiya'da Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları

Finlandiya'da yerel yönetim felsefesi, insanların kendi kendini yönetme düşüncesine dayanmaktadır (Localfinland.fi, Local Self-government, 2015). Finlandiya yerel yönetimlerinin yasal olarak temelleri ise 1860'lı yıllara gitmektedir. 1917'de bağımsızlığını kazanan Finlandiya, bu tarihten sonra yerel yönetimlere yönelik yasalarla tüm vatandaşlara eşitlik ve seçme hakkı getirmiştir. Bu yasal düzenlemelerle yerel meclislerin kurulması yerel yönetimlerce zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca meclis üyeleri seçimlerle belirlenmeye başlanmıştır. Bu ka-

nunlara göre, yerel yönetimler, kanunların izin verdiği ölçüde kendi yönetimlerini kendilerine uygun şekilde belirlemekle sorumlu tutulmuşlardır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:2-3; Local Finland. fi, History, 2015). Finlandiya’da yerel ve bölgesel yönetimlerin yasal temelleri anayasanın “Belediyeler ve Bölgesel Yönetim Birimlerini” düzenleyen 121.nci² maddesi ile garanti altına alınmıştır (The Constitution of Finland, Section 121; Council of Europe, 2011). Bu maddenin ikinci paragrafına göre yerel yönetimlere ilişkin genel ilkeler ve yerel yönetimlerin yetkileri kanunlarca tanımlanmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimleri düzenleyen temel yasal düzenlemeler ise aşağıdaki gibidir (Council of Europe, 2011):

- Yerel yönetimler kanunu (365/1995) ve değişiklik yapılmış hali (2012),
- Bölgeler arası yetki paylaşımı kanunu (1159/1997),
- Bölgesel kalkınma kanunu (602/2002),
- Arazi kullanımı ve bina kanunu (132/1999) ve değiştirilmiş versiyonu (222/2003),
- Seçim kanunu (714/1998),
- Belediye hizmetleri ve Belediyelerde yeniden yapılandırma kanunu (169/2007),
- Yerel otoritelerin yetki sınırlarını düzenleyen kanun (1698/2009),
- Aland Adalarının (İlinin) yerel özerklik kanunu (1144/1991),
- Helsinki metropolitan bölgesinde atık yönetimi ve ulaşım işlemleri konusunda belediyeler arasında işbirliği kanunu (929/2009)

Bu yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini düzenlerken yerel hizmet sunumunun tabi olduğu kurallara da işaret etmektedir. İlave olarak, Finlandiya’da yerel yönetimlerin özerkliği de yasal koruma altındadır. Yerel yönetimler, görevlerinin yanı sıra vergi alma ve bağımsız olarak finansal kararlar verebilme yetkisi ile merkezi yönetimden bağımsız oldukları anayasa ile belirlenmiştir (The Constitution of Finland, Section 121; The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:3).

Yerel Yönetimlerin Gelişimine Tarihsel Bakış

Finlandiya’da yerel yönetimlerin geçmişi 1860’lara dayanmaktadır. Finlandiya’da yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme isteklerinin günün koşullarına göre yönetim sistemine yansması 1865 ve 1873 yıllarında kırsal alan ve kent belediye yasalarının kabul edilmesi ile başladığı ifade edilebilir (Yalçındağ, 1996: 72).

² Anayasa’nın 121. Maddesi; 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 (Çelen, 2013: 85).

1865-1873 yılları arasında ilk yerel seçimler yapılmış ve Finlandiya belediye sisteminin temelleri atılmıştır. Bu dönemde, belediye seçimlerinde oy verme hakkı yalnızca vergi ödeyen hemşehrilerindi. Kırsal belediyeler ve şehirlere ilişkin farklı kanunların kabul edilmesi yanında, belediyelere vergi alma yetkisi verilmiştir. 1917'de Finlandiya'nın bağımsızlığını kazanması ile birlikte belediyelere yönelik kanunlar oluşturmaya başlanmış ve bu kanunlara göre belediye karar organı olarak meclislerin kurulması zorunlu tutulmuştur. Ayrıca 1919'da Finlandiya Anayasası'na yerel özerklik maddesi dahil edilmiştir. İlave olarak, belediye seçimlerine yönelik eşit ve evrensel oy hakkı getirilmiştir. 1925'te belediyeler kilise ve diğer bölgesel idarelerden bağımsız hale getirilmiştir. 1932 yılında belediyeler arası işbirliği ve belediye birlikleri hükümleri Belediye Yasası'na eklenmiştir. 1949'da yeni Belediye yasası ile belediye yöneticisi uygulamaları getirilmiştir. 1950'den sonra belediyelere verilen görevler artırılmıştır. 1977'de tek tip Yerel Yönetim Yasası çıkarılarak, kırsal belediyeler ile diğer yerel yönetim birimleri farklılığı kaldırılarak aynı yasa kapsamına alınmıştır³. 1989'da yeni düzenlemelerle yerel özerklik geliştirilmiştir. 1990'larda yaşanan ekonomik krizle birlikte belediye sektöründeki büyüme durmuş, gelirleri azalmış ve işten çıkarmalar başlamıştır. Ekonomik kriz, transfer sisteminde de değişikliği beraberinde getirmiş, 1993'te transfer sistemi reforme edilerek toptan hibe (transfer) sistemine geçilmiştir. 1995'te yeni Yerel Yönetim Yasası çıkartılmış ve belediyelere faaliyetlerinin idaresi konusunda daha geniş yetkiler verilmiştir. Son yıllarda ise, yapılan reformlar nedeniyle belediyelerin sayısı azalmış, belediyeler birleşmeye teşvik edilmiştir (Moisio vd., 2010b:157-158; Localfinland.fi, History, 2015).

Finlandiya Yerel Yönetim Birimleri

Finlandiya'da yerel yönetimlerin değeri, Finlandiya Anayasa'sıyla neredeyse kutsanmıştır denilebilir ve yüksek düzeyde yerelleşmeden bahsedilebilir (OECD, 2014: 84; André ve Garcia, 2014: 8). Finlandiya'da meclisteki 200 parlamenterin 150'si yerel vekil olarak görevlendirildikleri onlarında yarısı aynı zamanda bir yerel yönetim biriminde görev yüklendikleri için, yerel demokrasi cumhuriyetin kurumlarında daha güçlü uygulanmaktadır (Council of Europe, 2011). Bu gerçek ışığında Finlandiya'da yerel yönetim düzeyindeki birimler, belediyeler ve belediyeler tarafından oluşturulan belediye birlikleri gibi orta düzey yani bölgesel yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Bu kurumlar *birer anayasal kurumdur ve Anayasa'ya göre Finlandiya özerk belediyelere* (Yalçındağ, 1996: 73) ayrılmıştır. Finlandiya'nın Avrupa Birliği'ne katılımından sonra da artan bir öneme sahip olan bölgesel yerel yönetim birimlerinin yanında sayıları

³ Bu yasa; daha etkili temsil, daha yoğun katılım ve daha az merkez etkisini öngören bir düzenlemedir. Bir nevi, yerelleşmeyi güçlendiren ve buna paralel yerel idarelere görev ve sorumluluk da yükleyen bir bağlayıcı metindir.

yapılan reformlarla gittikçe azalan belediyeler, Finlandiya yerel yönetim yapısının değişen yüzünü göstermektedir. Belediyeler, Finlandiya'da yerel yönetimlerin temel aktörüdür. Bölge yönetimleri bile, belediye yönetimlerinin üst idari birimde birleştirilmiş şekilleri olarak görülebilir (Çelen, 2013: 90).

Belediye Birlikleri ve Bölgesel Kurullar

Finlandiya'da yerel otoriteler, hizmet sunumlarını birçok farklı yolla organize edebilirler. Hizmetleri finansal ve organizasyonel olarak en uygun şekilde sunmak üzere diğer yerel yönetim birimleri, yerel topluluklar ve işletmeler ile işbirliği yapabilirler (Localfinland.fi, Municipal Co-operation, 2015). Belediyeler, hizmet sunumunu nasıl ve hangi yolla gerçekleştireceğine karar vermekte özgürdürler (Vuorenkoski, 2007: 8). Belediyeler hizmetleri kendileri sunabilecekleri gibi, diğer belediyelerden veya özel sektörden hizmet satın alabilirler veya hizmet kuponu dağıtabilirler (Jokivuori, 2012: 1). Belediyeler, hizmet sunumu için limited şirket, kooperatif veya vakıf kurabilirler. Ayrıca bu konuda özel sektör birimleri ile işbirliğine gidebilirler. Örneğin belediyelerin, özel sektörle, seyahat büroları, çöp toplama şirketleri gibi ortaklıklar kurduğu görülmektedir (Localfinland.fi, Municipal Co-operation, 2015).

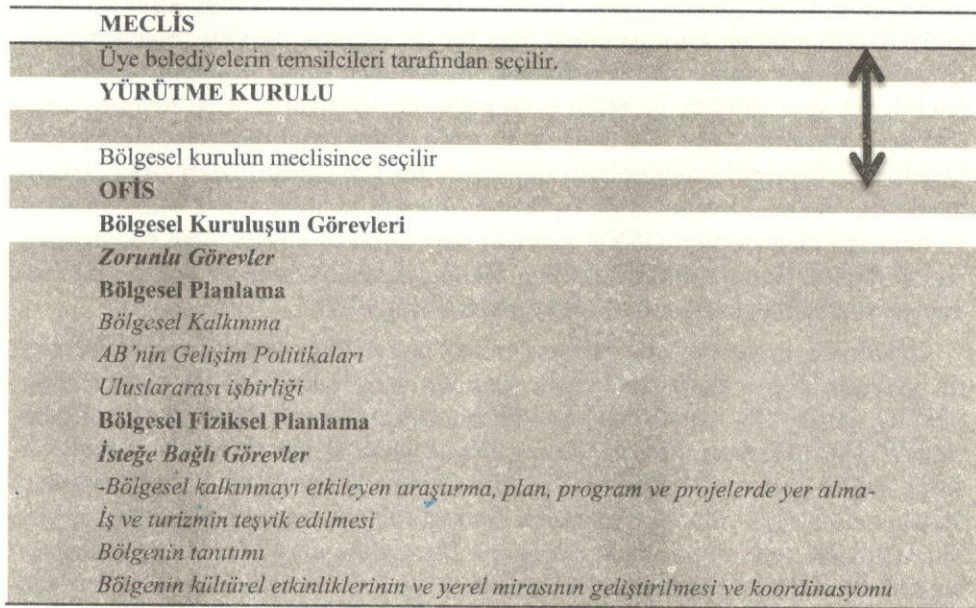
Belediyelerin hizmet sunumunda başvurabilecekleri yollardan biri de belediye birlikleridir (Ministry of Social Affairs and Health, 2006: 6). Belediye birliklerinin kurulması için tek bir belediyenin veya birkaç belediyenin bir girişimde bulunması gerekmektedir. Belediye birlikleri kurmak için belediyeler, Birliğin ne şekilde kurulacağını ve birlik içerisinde karar almanın nasıl olacağını da gösteren ortak temel bir metini imzalar. Yani, Birliği oluşturan belediyeler arasında bir anlaşma yapılır ve bu anlaşmayla karar alma şekli belirlenmiştir. Belediye birlikleri, Belediye Kanunu'na tabi ve kamu tüzel kişiliğine sahip idareler ve yerel düzeye yönelik yasalara göre bağımsız yönetim birimleri olarak oluşturulurlar (Moisio vd., 2010b: 166; Localfinland.fi, Municipal Co-operation, 2015). Belediyeler tarafından oluşturulan birlikler için, Bölgesel Kurullar ve Bölgesel Hastane Merkezleri hariç, gönüllülük esastır ve belediyeler merkezi yönetimce birlik kurmaya zorlanamamaktadır (Kettunen, 2011).

Belediye birlikleri, hizmet ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmek için kurulmaktadır. Finlandiya'da toplamda 184 belediye birliği bulunmaktadır. Belediye birlikleri, geçici olmayan (sürekli) ve belirli görevleri yerine getirmek amacıyla iki veya daha fazla belediyenin katılımıyla oluşturulur. Finlandiya'da belediyeler tarafından en önemli belediye birlikleri; Bölgesel kurullar, hastane hizmeti, engellilere yönelik bakım hizmeti ile eğitim ve sağlık alanlarında oluşturulmaktadır (Localfinland.fi, Municipal Co-operation, 2015). Birliklerin, belediye hizmetlerini veya tamamlayıcı hizmetleri yerine getirmeleri söz konusudur ve etkin hizmet sunumunu hedefledikleri ifade edilebilir. Belediye birliklerinin, vergi toplama (yükleme) ve transferlerden pay alma hakkı yoktur. Finansmanı üreti-

len hizmetlerin belediyelere satışı ile gerçekleşir ve bu nedenle belediyelerin hizmetleri satın alma durumuna oldukça fazla bağılırlar (Moisio vd., 2010b:166).

Belediye birlikleri, bölgesel kurullar şeklinde de organize olabilirler. Bölgesel Kurullar, belediye birliklerinin bir türüdür ve belediyeler tarafından katılım zorunludur, her belediyenin (yerel otoritenin) bir bölgesel kurul üyesi olmalıdır. Bölgesel Kurullar'ca yönetilen 18 bölge bulunmaktadır. Söz konusu kurulların meclisleri, üye belediyelerin meclisleri tarafından seçilir. Meclis üyeleri 4 yıllığına görev yaparlar. Üye belediyeler arasında yapılan sözleşme ile oluşturulan kurullarda kararlar üye belediyelerin temsilcileri arasında yapılan toplantılarla veya kurul meclisince alınır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:5; LocalFinland.fi, Regional Councils, 2015). Genel olarak, kurulların organizasyon yapısı Şekil 2'deki gibidir.

Şekil 2. Bölgesel Kurulun Yönetim Yapısı ve Görevleri



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:5; LocalFinland.fi, Regional Councils Financing and Organisation, 2015.

Kurullar yasalarla belirlenmiş iki temel fonksiyonu yerine getirirler. Biri, bölgesel kalkınma diğeri ise bölgesel arazi kullanımı ve planlamasına ilişkindir. İlave olarak, kurullar, bölgenin çıkarlarının korunmasında temel aktör konumdadırlar. Kurullar; bölgedeki aktörler, aynı bölgede ve alanda faaliyet gösteren diğerk aktörlerle bölgenin kültürel ve geleneksel değerlerini korumak ve ekonomik refahını yükseltmek için işbirliği içerisindedirler. Yüklendikleri fonk-

siyonları yerine getirirlerken de, prensip olarak da, üye belediyeler tarafından finanse edilirler (Localfinland.fi, Regional Councils, 2015).

Belediyeler

Finlandiya Anayasa'sına göre; Finlandiya belediyelere ayrılmıştır ve onların idaresi kendi kendini yönetme anlayışına dayanmaktadır (The Constitution of Finland, Section 121/1) . Bu çerçevede, Finlandiya'da belediyeler, yerel yönetimler yasasına göre varlık göstermekte ve her bir belediye kendi yönetimlerinin nasıl organize edileceğini belirleme yetkisine sahiptir. Belediyeler, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerktirler ve kanunun izin verdiği ölçüde yönetimlerini kendileri belirleyebilmektedirler. Dolayısıyla, Finlandiya'da, idareler arası ilişkiler yerleşme ekseninde değişime uğramış ve 1990'lardan itibaren belediyelerin önemli ölçüde özerk yönetim birimleri olarak yapılandırıldığı ve mali bağımsızlıklarının olduğu ifade edilebilir (Kettunen, 2011).

1995 Yerel Yönetim Yasası şu anki belediye yönetiminin de esaslarını oluşturmaktadır Yerel yönetim yasası belediyelerin çeşitliliğini kabul etmiş ve bunu yerleşiklerin refahını koruma altına alan bir demokratik davranış olarak tanımlanmıştır. İlave olarak da, belediyeler, Finlandiya kamu yönetimi içerisinde önemli bir yere sahiptir ve refah politikalarının uygulanması da idareler arası ilişkilere dayanmaktadır. Bu çerçevede, parlamento yasal düzenlemeleri yapar, belediyeler ise ilgili programların uygulamasını gerçekleştirmektedirler. İskandinav ülkeleri ve Finlandiya'da işgücünün önemli bir bölümünü istihdam eden ve harcama düzeylerinin GSYH içindeki payı oldukça yüksek olan belediyeler, "refah devleti" anlayışının bir sonucu olarak yapılandırılmış ve çok çeşitli hizmetleri sunmakla görevlendirilmiş yönetim birimleridir.

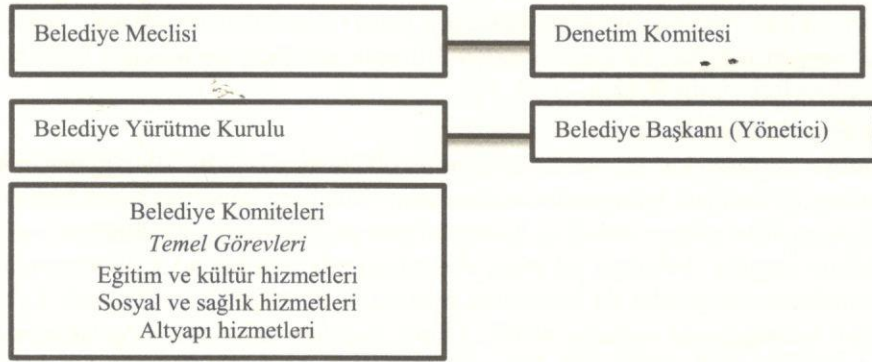
Belediyelerin gelirleri, öz gelirleri ve merkezi hükümetten yapılan transferlerin yanında çeşitli ücret ve harçlar yanında satış gelirlerini de içermektedir (OECD, 2010:134). Gelirlerinin önemli bir bölümü, yerel düzeyde alınan gelir vergisinden oluşurken, harcamalarının büyük bölümü ise sunmakla görevli olduğu, sağlık ve sosyal hizmetler ile eğitim hizmetlerine yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Son yıllarda Finlandiya demografik yapısındaki değişmelerle birlikte nüfusun yaşlanmasına paralel olarak hizmetlere olan talepler de artmış ve bununla birlikte iç göçte yaşanan artış belediyeleri mali yönden daha kırılgan hale getirmiştir. Bu nedenle merkezi hükümet tarafından aranan çözüm yolları ile birlikte yapılagelen reformlar neticesinde belediyeler birleşmeye teşvik edilmiş ve belediye sayısında azalma olmuştur.

Yönetim Yapısı

Fin yerel yönetim sisteminin siyasi ve profesyonel olmak üzere ikili bir yapıya sahip olduğu belirtilebilir. Belediyeler de, kanunların izin verdiği ölçüde yönetimlerini kendileri belirleyebilmektedir. Bununla birlikte temel örgütsel yapıları aynıdır. Yerel Yönetimler Yasası'nda belirtildiğine göre, tüm belediyeler bir

Belediye Meclisi, bir Yürütme Kurulu, belediye yönetimi ve finansmanını denetlemek için bir Denetim Komitesi, 4 yılda bir yapılan seçimleri organize etmek için bir Seçim Komitesi ve bir belediye çalışanı (memuru) olmakla birlikte belediye meclisince atanan belediye yöneticisine sahip olmalıdır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:3; Moisio vd., 2010a:7; Localfinland.fi, Municipal Management System, 2015).

Şekil 3. Belediyelerin Yönetim Yapısı



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:4; Moisio vd., 2010b: 159; Localfinland.fi, Municipal Management System, 2015.

Belediyelerin yönetim yapısı, belediyelerde eşit temsil ve her iki cinsiyetinde karar alma sürecine katıldığı bir yönetim anlayışına dayanmaktadır. Bu nedenle, çoğulcu ve katılımcılığı esas alan ve yerel gelişmeyi destekleyen bir yönetim yapısının esas olduğu belirtilebilir.

Belediye Meclisi

Belediye meclisinin seçimi ile ilgili olarak Seçim Komitesi tarafından organize edilen seçimler 4 yılda bir yapılmaktadır⁴. Belediye Meclisi, hemşehriler tarafından gizli oylama ile 4 yıllığına belirlenmektedir. Meclis üyelerinin sayısı belediyenin nüfusuna bağlı olarak 17-85 arasında değişebilmektedir (Localfinland.fi, Municipal elections every four years, 2015).

⁴ Belediye meclisi seçiminde oy kullanma hakkı olanlar; 18 yaşını tamamlamış ve belediye sınırları içerisinde ikamet etmekte olan Finlandiya, AB üyesi ülkeler, İzlanda ve Norveç vatandaşlarıdır. Diğer ülke vatandaşları da 18 yaşını tamamlamış ve Finlandiya'da en az 2 yıl ikamet etmiş olmak şartıyla, oy hakkına sahip olmaktadır (Localfinland.fi, Municipal elections every four years, 2015; The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:6). Belediye meclisinin gerek görmesi halinde veya seçmenlerin % 5'inin önermesi halinde ve meclisin de bunu kabul etmesi koşulu ile belediyeler tarafından referanduma gidilebilir. Ancak referandumlar, sadece tavsiye niteliğindedir (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:6).

Belediye meclisleri, stratejik ve finansal yapı ile belediyelerin faaliyetlerine yönelik uzun dönemli amaçları belirlemekte ve bütçeyi onaylamaktadır (Moisio vd., 2010b:158-159; Localfinland.fi, Municipal Management System, 2015). Meclis, belediyenin karar alma organıdır ve seçmene karşı sorumludur. Ayrıca meclis, belediye yöneticisini (başkanını), yürütme kurulunun üyelerini seçmekte ve gerekli gördüğü takdirde komiteler kurabilmektedir (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:3). Seçmenlerin iradesiyle oluşan belediye meclisinin; belediye bütçesini onaylamak, borçlanma, fon oluşturma kararlarını vermek, mali denetçilerin raporlarını görüşüp karara bağlamak, belediyenin sektörel planları ile arazi kullanım (imar) planlarını onaylamak, belediye gelir vergisi oranları ile hizmetlerden alınacak ücretleri ve harçları belirlemek gibi görevleri vardır (Çelen, 2013: 91).

Belediye Yürütme Kurulu

Belediye yürütme kurulu meclis tarafından oluşturulmaktadır. Belediyelerin idaresinden ve finansal yönetimden sorumludur. Meclisçe karar verilecek konularla ilgili hazırlıklar yapar, belediye hizmetlerinin yürütülmesini yönlendirir, verilen kararları uygular, belediye çıkarları doğrultusunda hareket eder, komisyonların çalışmalarını takip eder ve kararların yasallığını gözetler (Localfinland. fi, Municipal management system, 2015). Görev yapıları daha çok uygulamaya dönüktür (Yalçındağ, 1996: 79). Yönetim kurulları, 2 yıl için seçilmesine rağmen genellikle 4 yıl için görev yaparlar. Haftada bir kez toplantı gerçekleştirirler (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011: 4).

Belediye Yöneticisi

Belediye yöneticisi, meclis tarafından atanmaktadır. Belediye yöneticisi, meclisin ya da yürütme kurulunun bir üyesi değildir. Yani yönetici bir belediye çalışanıdır ve belediyedeki en yüksek düzeyli memurdur. Finlandiya'da profesyonel yönetici modeli uygulanmaktadır. Yönetici, belediyenin idaresinin, finansal yönetimin ve belediyenin diğer fonksiyonlarının başı olarak belediye yürütme kurulunun altında (onunla birlikte) çalışır (Localfinland. fi, Municipal Management System, 2015). Belirli bir süre ile veya devamlı olarak görevde kalır. Belediye yöneticisinin kararları seçimlerden etkilenmemektedir. Çünkü seçimle başa gelmemektedir (Moisio vd., 2010b:159).

Finlandiya yerel yönetim sisteminde (belediyelerinde) uygulanan belediye yöneticisi sistemi, direkt olarak halk veya meclis tarafından seçilen ve meclis, yönetim kurulu veya her ikisinin de başkanı olabilen belediye başkanı sistemi uygulayan Avrupa'dan bu yönüyle farklılaşmaktadır (Moisio vd., 2010b:159). Finlandiya'da belediyelerin birçoğu meclis yöneticisine sahipken, Tampere şehri, belediye başkanlığı sistemini ilk uygulamaya koyan yönetimdir (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011:4). Hatta, revize edilen Yerel Yönetimler Yasası (2012) ile belediye başkanı modeline geçiş yönünde

ilk adımlar atılmış ve diğer belediyeler için başkanlık sistemine geçişle ilgili öneriler de mevcuttur (Localfinland. fi, Municipal Management System, 2015).

Belediye Komiteleri

Meclis, Yürütme Kurulu altında sürekli ve belirli görevleri yerine getirmekten sorumlu komiteler oluşturabilirler. Görevleri genellikle sosyal ve sağlık hizmetleri, eğitim ve kültürel hizmetler ile altyapı hizmetlerinden oluşmaktadır. Komite üyeleri, genellikle yerel politikacılardan oluşmaktadır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011: 4; Moisio vd., 2010b: 158).

Yasalarla kurulması zorunlu tek komite denetim komitesidir. Meclisce görevlendirilen Denetim Komitesi, belediyelerde performans denetimi görevini yerine getirir. Bu denetim, genellikle paranın karşılığı denetimi olarak ortaya çıkmaktadır (Moisio vd., 2010b: 160). Yani makul bir zaman veya maliyetle, uygun kalitede hizmet üretilip üretilmediğini denetlemektedir. Belediyelerde denetim komitesinden ayrı olarak, bağımsız (profesyonel) dış denetim de yapılmaktadır. Dış denetim, belediye tarafından seçilen denetim firmasından gelen sertifikalı kamu denetçileri tarafından yerine getirilmekte ve belediyenin finansal yapısı (gelir-gider tablosu) ve yıllık raporları denetlenmektedirler⁵ (Moisio vd., 2010b:160). Bazı büyük şehirler iç denetçilere de sahiptirler. İç denetimin amacı ise, yapılan işlemlerin devamlılığı ile muhasebe ve bilgilendirme sisteminin hesap verilebilirliğini sağlamak, risk ve problemleri belirlemek ve finansal yönetimi denetlemektir (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2011: 7).

Belediyelerce Sunulan Hizmetler ve Harcamalar

Finlandiya'da idare birimleri, *temel kamu hizmetleri programı prosedürü*⁶ çerçevesinde hizmet üretmektedirler. Temel kamu hizmetleri programı prosedürü, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki müzakereleri (işbirliğini) ifade eder ve merkezi yönetim bütçe hazırlık sürecinin bir parçasıdır (Local Government Act 365/1995; amendments up to 325/2012 included/Section 8a/1). Temel kamu hizmetleri programı; belediyelerin faaliyetlerini yürüttükleri ortam, yerel yönetimlerin finansmanındaki değişim/trend, yerel yönetimlerin fonksiyonlarındaki değişim, yerel hizmetlere talepteki değişiklikler ve yerel gelir ve giderlerin denkleştirilmesini hedefleyen önlemlerin bir değerlendirmesini içerdiğinden (Local Government Act 365/1995; amendments up to 325/2012 included/Section 8a/2) hizmet sunumunu da bu çerçevede ele almaktadır.

⁵ Belediyelere yönelik dış denetimler, Sayıştay tarafından izlenmekte ve kalite güvence programları sayesinde dolaylı şekilde kontrolü de sağlanmış olmaktadır.

⁶ Temel kamu hizmetleri programı prosedürü; temel kamu hizmetleri programı ve temel kamu hizmetleri bütçesini ifade eder.

Finlandiya’da, Yerel Yönetimler Yasası’na göre; her ne zaman yerel yönetimlerle ilgili yeni bir yasa hazırlanırsa (yapılırsa) onların özerk statüsünün korunmasına da dikkat edilecektir. Bunun anlamı, belediyelere kanunlarla verilen görevler dışında merkezi yönetimce yeni görevler verilemez. Yeni görevler verilebilmesi için kanun çıkartılması şarttır. Belediyeler, fonksiyonlarını icra ederlerken kendilerine yasayla yüklenmiş görevleri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerine getirirler. Belediyeler özerk olarak yapılandırıldığı için yeni yükümlülükler ve görevler yüklenemeyeceği gibi daha önceden tanımlanmış haklarında geri çekilmesi söz konusu değildir. Fakat kendi kendine yönetim statüsüne uygun olarak kamu fonksiyonlarını da icra edebilirler (Local Government Act, Chapter 4/Section 2a-b, 365/1995 amendments up to 325/2012).

Finlandiya da, ulusal standartlar ve düzenlemeler yerel tercihleri kısıtlamakla birlikte belediyeler harcama kararlarında geniş taktir yetkisine sahiptirler (André ve Garcia, 2014: 20). Bu yüzden, Finlandiya’da 1940 yılından sonra, belediyelerin görevleri ve sundukları hizmet düzeyleri artış göstermiştir. 1950’de belediyelerin ve merkezi hükümetin harcama düzeyleri eşitken bu tarihten sonra yerel yönetim harcamaları merkezi yönetim harcamalarını aşmış ve artmaya devam etmiştir. Refah devleti yapısı ve ekonomik büyüme sonucu gerçekleşen endüstrileşme ve tarım sektöründen hizmetler sektörüne geçişin yaşanmasına paralel olarak yerel yönetim harcamaları da bundan etkilenmiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 28).

Refah devleti oluşturma çabaları sonucu, sağlık güvencesi, genişletilmiş okul ve günlük bakım hizmetleri alanlarında gerçekleştirilen reformlar, belediyelerin hizmet sunumundaki rollerini de etkilemiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 28). Bu çerçevede, kamu sektörünün esnekliğini ve etkinliğini geliştirmek amacıyla refah hizmetlerinin sunumunda yerelleşme söz konusudur (The Nordic Model, 2012: 10).

Finlandiya’da, yerelleşmeye paralel olarak belediyelerin sunduğu hizmetler de oldukça çeşitlenmiş ve artmıştır. Belediyeler, tüm sosyal refah ve sağlık hizmetleri (kişiselleştirilmiş sağlık hizmeti dahil-evde bakım gibi) ile üniversite eğitimi hariç eğitim hizmetlerini (temel eğitim) sunmakla sorumludurlar. Bunlar dışında, belediyeler ve belediye birlikleri, kültürel, çevresel, eğlence ve planlama gibi hizmetleri de yerine getirmektedirler. Bu hizmetlerin sunumunda belediyeler, merkezi yönetimin acentesi gibi hareket etmektedirler. Çünkü hizmetlere yönelik detaylar, parlamento tarafından belirlenmektedir (Local Government Act, Chapter 1/2a, 365/1995 amendments up to 325/2012; Blöchliger ve Vammalle, 2012: 85; Moisio vd., 2010b: 161).

Finlandiya’nın aksine Avrupa’nın çoğu ülkesinde yerel yönetimlerin sunduğu çok fazla hizmet çeşidi yoktur. Finlandiya’da ise kamu sektörü daha çok yerelleştikinden bu çerçevede belediyeler tarafından yapılan harcamalarda önemli

düzeyde artış söz konusudur. Belediyelerin sunduğu ve harcamalardan en çok pay alan hizmet alanları eğitim, sosyal refah ve sağlık hizmetlerdir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 30). Finlandiya da gelir artışı, demografik değişim, teknolojik gelişim gibi nedenlerle belediyeler tarafından sunulan hizmetlere olan talepte artış görülmüştür. Bu nedenle belediyeler, kamu sektörü içinde geniş bir yere sahiptirler. Yerel yönetim harcamaları, dünya savaşları hariç olmak üzere sürekli artış göstermiştir. Aynı şekilde, belediye harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı da yükselmiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011:28).

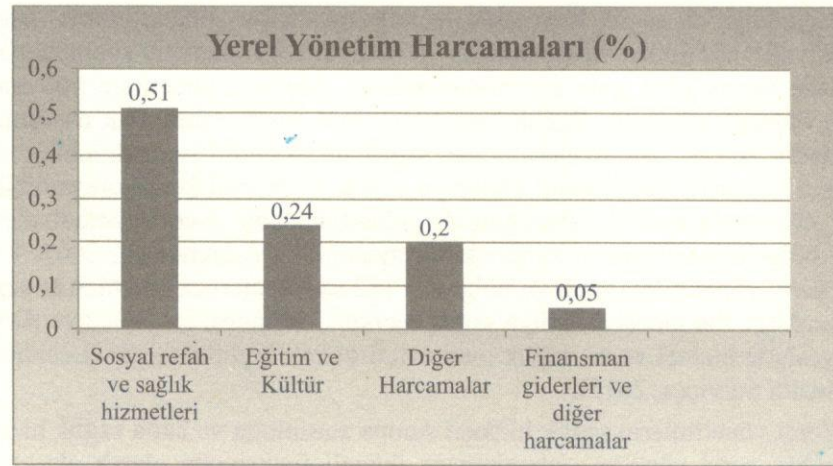
Tablo 1. Finlandiya'da Yerel Yönetim Harcamalarının GSYH Payı (%)

Yıllar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Harcamalar	18,8	18,9	19,2	19,2	18,9	20,4	22,3	22,4	22,6	23,4	23,9	23,9

Kaynak: Eurostat, Local Government, Government revenue, expenditure and main aggregates, Last update: 04-03-2016, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Tablo 1'den görüldüğü üzere, Finlandiya'da belediyelerin harcama düzeyleri artış eğilimini sürdürmektedir. Bu eğilimi besleyen, demografik yapıdaki değişim ve göç unsurudur. Belediyelerin sunduğu hizmetlerin çeşitliliği ve yerleşmenin de bu eğilimi geliştirdiği ifade edilebilir. Özellikle 10 yıllık bir zaman diliminde yaklaşık %4'lük bir artış oldukça yüksek düzeyde bir gelişmedir. Bu durum, belediyelerin yapılan reformlara rağmen Finlandiya kamu sektörü içerisinde yerini koruduğunu ve koruyacağını da bir göstergesidir.

Grafik 1. Finlandiya Yerel Yönetim Harcamalarının Toplam Harcamalar İçerisindeki Payı (2015 Tahmini)



Kaynak: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2015.

Grafik 1'den görüldüğü üzere, sosyal refah ve sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar tüm harcamaların yaklaşık yarısına yakını (% 51) oluşturmaktadır. Bu harcamaların (önceki yıllara göre örneğin 2012'de % 47) artmasının en önemli nedeni nüfusun giderek yaşlanmasıdır. Yerel yönetim harcamaları içerisinde diğer önemli harcama unsuru ise eğitim harcamalarıdır. Eğitim harcamaları özellikle de temel eğitim ve orta üstü eğitimi içermekte ve yerel yönetim harcamalarının yaklaşık % 24'ünü oluşturmaktadır.

Sosyal Refah ve Sağlık Hizmeti

Sosyal hizmetler ve sağlık hizmetleri Finlandiya'da tek başlık altında toplanmışlardır ve sosyal refah ve sağlık hizmetleri Fin yerel yönetim sisteminin en önemli fonksiyonu ve refah hizmetleri sisteminin en merkezi unsurudur. Sosyal refah ve sağlık hizmetleri temel düzeyde tüm nüfus için bir hak (Local Finland. fi, Social and Health Services, 2015).

Belediye halk sağlığı çalışmaları Finlandiya sağlık sisteminin temelidir (Local Finland. fi, Health Services, 2015). 1939 yılındaki sağlık hizmetlerine yönelik kanun ile belediyelere veya oluşturdukları birlikler için en az bir (1) doktor bulundurma zorunluluğu getirilmiştir. 1944'ten sonra belediyelere hemşire ve ebe bulundurma ile anne ve çocuk sağlığı merkezleri kurma zorunluluğu getirilmiştir. 1950-1960 yılları arasında genişleyen hastane ağı ile belediyeler sağlık hizmetlerini geliştirmek zorunda kalmışlardır. Bu dönemde, yapılan bir okul reformu ile belediyelere okullar için doktor ve diş hekimi bulundurma görevi verilmiştir. Belediyeler, 1972 yılında Sağlık Kanunu sonucunda hastaların taşınması ve sağlık hizmetlerinin ulaştırılmasından da sorumlu tutulmuşlardır. Aynı zamanda belediye hastaneleri ve doktor sisteminden sağlık merkezi sistemine geçiş yapılmıştır (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 31).

Finlandiya'da sağlık hizmetleri, yerelleşmenin bir sonucu olarak daha çok belediyeler tarafından sunulmaktadır. Belediyeler bu hizmetin sunumunda kendilerine uygun olan yolu seçebilmektedirler. Merkezi yönetimin yönlendirme gücü oldukça sınırlıdır. Sağlık hizmetleri, özel sektör tarafından da sunulabilmektedir. Ancak, belediyelerin temel sağlık hizmetlerini sunmak için bir sağlık merkezi kurması zorunludur. Belediye sağlık merkezini kendi oluşturabileceği gibi, diğer belediyelerle işbirliğine de gidebilmektedir. Ayrıca, belediyeler hastane bölgelerine (district) katılmak zorundadırlar (Vuorenkoski, 2007: 8). Bugün yerel yönetimler (yerel ve bölgesel) 172 sağlık merkezinde hizmet vermekte, bunların 106 tanesi Belediye sağlık merkezi, 36 tanesi ise Belediye Birlikleri bünyesinde hizmet veren sağlık merkezleri olarak örgütlenmiştir (Local Finland. fi, Health Services, 2015).

Yerel yönetimlerin sağlık hizmeti sunma zorunluğu ve hatta sağlık hizmetlerinin Fin yerel yönetim sisteminin en önemli fonksiyonu olarak ele alınması sağlık hizmetlerine yönelik harcamaları da zaman içerisinde artmıştır. 1960'dan

sonra yaşlanan nüfus ve sağlık hizmetlerinin maliyetlerindeki artış nedeniyle belediyelerin sağlık harcamaları da artış göstermeye başlamıştır. Bu nedenle hastanede yatarak tedavi yerine hastane dışı sağlık hizmetleri (gezici hemşireler, evde bakım, huzurevleri) arttırılmıştır. Belediyelerin sağlık harcamaları, 1930-2008 yılları arasında 3 kat artış göstermiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 31-33).

Temel Sağlık Hizmetleri

Sağlık, temel düzeyde tüm nüfus için bir hak olarak değerlendirilir. Yerel yönetimler temel sağlık hizmeti sunmakla görevlidirler (Localfinland. fi, Health Services, 2015). Bu bağlamda, temel sağlık hizmetleri, belediyeler veya belediye birlikleri tarafından sağlık merkezleri kurulmak yoluyla sunulmaktadır. Belediye birliklerine üye olan her belediye, kendi payına düşen maliyeti ödemekle yükümlüdür. Temel sağlık hizmetleri konusunda Finlandiya diğer birçok ülkeden ayrılmaktadır. Finlandiya'daki sağlık merkezleri, çok çeşitli sağlık hizmetleri sunmaktadırlar. Temel sağlık hizmetlerine ek olarak, sağlık merkezleri, anne ve çocuk sağlığı hizmetleri, kanser tarama hizmeti, topluma yönelik hemşirelik hizmeti, okul sağlık hizmeti, diş sağlığı hizmeti, fizyoterapi ve mesleki sağlık hizmeti gibi önleyici (koruyucu) sağlık hizmeti sunmaktadırlar (Localfinland. fi, Health Services, 2015; Moisio vd., 2010a:21).

Hastane Bölgelerince Sunulan Hizmetler

Finlandiya, hastane yönetimi olarak 20 hastane bölgesine ayrılmıştır. Her belediye hastane bölgesini yöneten bir belediye birliğine üye olmak zorundadır. Belediyeler tarafından yönetilen hastaneler, uzmanlık gerektiren sağlık hizmetlerinin %95'ini sunmaktadırlar. Geri kalan kısım ise, özel sektör tarafından sunulmaktadır. Hastane bölgeleri için yapılan araştırmalar, bu alanda verimliliğin yeterince iyi olduğuna yöneliktir (Localfinland. fi, Health Services, 2015; Moisio vd., 2010a:21; Aile ve Sosyal Politikalar Genel Müdürlüğü, 2006:16).

Eğitim Hizmeti

Finlandiya'da yerel yönetimler, yerel ve bölgesel düzeyde eğitim hizmetinin sunumu ve finansmanından büyük ölçüde sorumludurlar. Fin refah ve rekabet sistemi de, yüksek kaliteli ve fırsat eşitliği sağlayan eğitim ve kültür hizmetleri sunma anlayışına dayanmaktadır (Localfinland. fi, Education, Culture and Well-being, 2015).

Belediye düzeyinde, eğitim hizmetleri, eğitim, kütüphane, kültür, gençlik, spor hizmeti olarak ayrılmıştır (Localfinland. fi, Education, Culture and Well-being, 2015). Bu nedenle, Finlandiya'da belediyeler, eğitim hizmetinin sunumunda önemli bir yere sahiptir. 20. yüzyılın başında, eğitim belediyeler için öncelikli bir hizmetti. 1921'deki zorunlu eğitime yönelik yasa ile her belediyenin yerleşim yerlerine en fazla 5 kilometre uzaklıkta olacak şekilde ilkokullar kur-

ması gerekiyordu. 1920-1930 yılları arasında belediyeler kaynaklarını bu yasaya uyum sağlamak için harcamışlardır. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra eğitim hizmetlerinde etkinliği sağlamak için önlemler alınmıştır. Sınıfların boyutları küçültülmüş ve belediyeler sanat eğitimi gibi konularda özel öğretmenler istihdam etmek zorunda kalmışlardır. 1950'de eğitim sistemi modernize edilmiş ve belediye ortaokulları kurulmuştur. 1972-1977 arasında eğitim sisteminde reforma gidilerek iki aşamalı sistemden vazgeçilmiş ve genişletilmiş okul uygulaması yürürlüğe konulmuştur (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 30-31).

Eğitime yönelik hizmetlerin tarihi gelişimi, son yıllara kadar eğitim hizmetlerinin belediye görevleri içerisinde önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Bugün, Finlandiya'da belediyeler, üniversite eğitimi hariç eğitim hizmetlerini sunmakla sorumludurlar (Moisio vd., 2010b: 161). Eğitim harcamaları 2000 yılından sonra düşüşe geçmiştir. 1930'da eğitim harcamalarının toplam belediye harcamaları içerisindeki payı % 36 iken bu oran 2015'de %24'tür (bkz. Grafik 1). Eğitim hizmetlerine yönelik harcamalardaki azalma, özellikle 1970'den sonra doğum oranlarında azalma ve nüfusun yaşlanması dolayısıyla belediyelerin eğitim harcamalarının azaltılması ve önceliğin sosyal ve sağlık hizmetlerine verilmesinin sonucudur (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 30-31).

Temel Eğitim

Finlandiya'da eğitim sistemi, genişletilmiş okullar tarafından sunulan 9 yıllık zorunlu temel eğitime dayanmaktadır. Genişletilmiş okullar genellikle belediyeler tarafından kurulmakla birlikte özel sektör de genişletilmiş okullara sahiptir. Belediye okulları belediyeler tarafından ve eğitime yönelik toptan transferlerle finanse edilmektedir. Özel okullara ise direkt olarak merkezi yönetimden transfer yapılmaktadır. Temel eğitim, ücretsiz sunulmaktadır (Moisio vd., 2010a:24).

Ortaöğretim

Öğrenciler, temel eğitimlerini tamamladıktan sonra, nerede ikamet ettiklerine bakılmaksızın herhangi bir ortaöğretim hizmeti veren okula kaydolabilmektedirler. Ortaöğretim iki ila dört yıl arasında tamamlanmaktadır. Ortaöğretim, genel ortaöğretim ve mesleki ortaöğretim olmak üzere, iki kısma ayrılmaktadır. Ortaöğretimin her iki dalında okuyan öğrenciler üniversiteler ve teknik okullara (polytechnic) devam etme hakkına sahiptirler (Localfinland. fi, Upper Secondary Education, 2015; Moisio vd., 2010a: 26).

Ortaöğretim ve mesleki eğitim hizmetinin büyük bölümü belediyeler veya belediye birlikleri tarafından sunulmaktadır. Mesleki eğitim hizmeti ise daha çok belediye birliklerince sunulmaktadır. Bu eğitim hizmetlerinin finansmanı ise merkezi yönetim ve belediye arasında paylaşılmaktadır (Localfinland. fi, Upper Secondary Education, 2015; Moisio vd., 2010a:26).

Yüksek Öğretim

Ortaöğretime benzer şekilde Finlandiya yükseköğrenimi de ikili sisteme sahiptir. Yüksek eğitim teknik okullar (polytechnic) ve üniversitelerce sunulmaktadır. Teknik okullar (28 adet), bölgesel gelişme ve araştırma ihtiyacına yönelik olarak kurulmakta ve bu okullar profesyonelliğe dayalı işler ve araştırmalara yönelik olarak eğitim hizmeti vermektedir. Genellikle belediyeler veya belediye birlikleri tarafından kurulmaktadır. Üniversite eğitimi ise özerk kuruluşlar olarak genelde merkezi yönetim tarafından finanse edilmektedir (LocalFinland. fi, Higher Education, 2015; Moisiö vd., 2010a:26).

Spor, Gençlik Çalışmaları ve Yetişkin Eğitimi

Belediyeler ve sektörün içindeki spor merkezleri iş birliği halinde sağlığa dönük egzersiz ve spor hizmetleri sunmaktadır. Finlandiya'da, aktif ve sağlıklı bir yaşam tarzı geliştirmeyi hedefleyen belediye spor hizmetleri ve gençlik çalışmaları hergün spor ve egzersiz yapmayı kolaylaştıran bir hizmet sunma anlayışına dayanmaktadır. Belediyeler, spor tesislerinin çoğuna da sahiptirler. Kar amacı gütmeyen spor kulüpleri spor aktivitelerini organize etmekte ve temel spor hizmetleri esas olarak yerel makamlar tarafından finanse edilmektedir (LocalFinland. fi, Exercise and Youth Work, 2015). Gençlere yönelik hizmetler ise gençlik kuruluşları, kamplar ve diğer boş vakti değerlendirmeye yönelik hizmetleri içermektedir (Moisiö vd., 2010a:26). Bu çerçevede, gençlik idaresi belediye eğitim birimleri, sosyal hizmetler idaresi ve iş gücü piyasası otoriteleri ve sivil toplum kuruluşlarıyla çeşitli ortaklık projelerinde işbirliği yapmaktadır (LocalFinland. fi, Exercise and Youth Work, 2015). Gençlik çalışmalarına ilave olarak da, yetişkin eğitimi hizmeti, açık öğrenim, dil yeterlilik sertifikaları, personel eğitimi, mesleki eğitim, göçmenlerin eğitimi ve genel orta üstü eğitim hizmetlerini içermektedir. Yetişkin eğitimi, belediyelerde bulunan eğitim merkezleri veya yaz okullarında verilmekte ve genel olarak belediyeler ve belediye birlikleri tarafından sunulmaktadır (Moisiö vd., 2010a:26).

Sosyal Hizmetler

Finlandiya bağımsızlığını kazandıktan sonra, sosyal güvenlik mevzuatı reforme edilmiştir. 1922'de kanunla yoksullara yardım için belediye evleri inşa etme (sosyal konut), iş alanları sağlama, akıl sağlığını iyileştirme gibi konular belediyelerin zorunlu görevleri arasına girmiştir. 1920-1930 yılları arasında yeni kanunlarla, istihdam ofislerinin kurulması, ticaretin denetlenmesi, çocuk esirgeme hizmetleri gibi görevler belediyelerin sorumluluk alanlarına girmiştir (Loikka-nen ve Nivalainen, 2011: 33).

Sosyal hizmetler, belediyeler tarafından sunulan diğer temel hizmet çeşididir. Belediyeler, sosyal hizmetler konusunda, sosyal hizmetleri düzenlemek ve sosyal yardım yapmaktan sorumludur. Belediyeler hemşehrilere, onların ihti-

yaçlarını göz önünde bulundurarak hizmet sunmaktadırlar. Yasalarla hizmetin sunumu zorunlu tutulmasına rağmen hizmetin içeriği ve boyutuna belediyeler karar vermektedirler⁷. Belediyelerce sunulan sosyal hizmetler; yaşlı bakım hizmeti⁸, çocuklara yönelik gündüz bakım hizmeti⁹, engelli bakım hizmeti ile çocuk esirgeme (koruma) hizmeti ve fakirler için gelir desteği¹⁰ hizmetlerini içermektedir (Moisio vd., 2010a:26). 1970'den sonra ise nüfusun yaşlanmaya başlaması ile birlikte sosyal hizmet harcamaları artarak iki katına çıkmıştır (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 33).

Diğer Hizmetler

Belediyeler tarafından sunulan diğer hizmetler arasında kütüphane hizmetleri ve kültürel hizmetler ile fiziksel planlama ve altyapı hizmetleri sayılabilir (Local-finland. fi, Library Network and Cultural Services, 2015). Belediyelerce sunulan kütüphane hizmeti ücretsizdir. Belediyeler ayrıca, sanat evleri ve müzelerde de sahiptirler. Sanat eğitimi sağlamakta, sanatı ve kültürel mirası desteklemekte ve kültürel aktivitelere olanak sağlamaktadırlar. Belediyeler, tiyatro ve orkestraya da sahiptirler (Moisio vd., 2010a: 26).

Belediyeler, arazi kullanım planlaması yapmaktan, cadde ve parklar ile çevrenin bakımından da sorumludurlar. Kamu ulaşımı, çöp toplama gibi hizmetler de belediyelerce sunulmaktadır. Su ve kanalizasyon hizmetleri ise belediyeye ait şirketler veya özel sektör tarafından sunulmaktadır. Bu hizmetler ücrete tabidir. Birçok belediye ayrıca, elektrik dağıtımı ve belirli alanların ısıtılmasından da

⁷ Ancak bazı hizmetlerin sunumu yükümlülüğü üzerinde kanunlarca oluşturulan detaylı koşullar belirlenmiştir. Örneğin, Engellilere Yardım ve Engelli Hakları Kanunu'ndaki çocukların günlük bakımı ve hizmetlerini içeren şartlar, özne haklarıdır. Okul çağına gelmemiş çocuklar, günlük bakım hakkına sahiptir. Engellilerin, tercüman, ev bakım hizmeti kullanmak için özne hakları vardır (Ministry of Social Affairs and Health, 2006:6; Aile ve Sosyal Politikalar Genel Müdürlüğü, 2006:18).

⁸ Yaşlı bakım hizmetleri; ev işlerine yardım, bakım aylıkları, konut hizmeti ve kurumsal olarak yapılan bakım hizmetlerini içermektedir. Bu hizmete yönelik ücretler, maliyetlerin %10'unu karşılamaktadır. Merkezi hükümetin ise kurumsal bakım hizmetlerini ciddi bir yük oluşturmasından dolayı azaltmaya yönelik amaçları vardır. Bu bağlamda örneğin, ruh sağlığına yönelik kurumsal hizmetler 1990'da azaltılmıştır (Moisio vd., 2010a:24).

⁹ Belediyeler tarafından çocuk bakım hizmetleri de sunulmaktadır. Finlandiya, çocuk bakım hizmeti sunan ilk İskandinav ülkesidir. 1973 tarihli Çocuk Gündüz Bakım Kanunu'na göre ailesi bu hizmeti almayı sonlandıran kadar belediyeler tüm okul çağına gelmemiş çocuklara gündüz bakım hizmeti sunmakla görevlidir. Diğer yandan, belediyeler 3 yaş altı çocukların evde baskımı için ailelere aylık ödeyebilmekte veya özel çocuk bakım merkezleri tarafından bakılan okul çağına gelmemiş çocuklar için özel bakım parası ödeme yolunu seçebilmektedir. Gündüz bakım hizmetlerinin üçte ikisi, çocuk bakım merkezlerince gerçekleştirilmektedir. Gündüz bakım hizmeti ücret ödemeye dayalıdır, yani hizmet kullanıcıları (aileler) tarafından ödenecek ücretler ailelerin gelirine göre belirlenmektedir. Altı yaşındaki çocuklar ise anaokuluna gidebilmektedir (Moisio vd., 2010a:24).

¹⁰ Belediyeler hemşehrilerin geçiminden de sorumludurlar. Belediyeler, geçinecek yeterli geliri olmayan hemşehrilere gelir desteği sağlamaktadırlar. Belediyeler gelir desteği verilecek kişilere yönelik öncelikle değerlendirme yapmaktadırlar. Gelir desteği harcamalarının yarısı, merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır (Moisio vd., 2010a:24).

sorumludurlar. Diğer yandan belediyeler konaklama hizmeti de sunmaktadırlar (Moisio vd., 2010a:26-27).

Gelirler

Finlandiya'da, yerel yönetimlerin finansmanı kamu maliyesinin bir parçası olarak ve belediye grupları açısından bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Temel kamu hizmetleri programı aynı zamanda finansman ihtiyaçları, kalkınma ve verimlilik artışı açısından belediyelerin yasal fonksiyonlarını da değerlendirmektedir (Local Government Act 365/1995; amendments up to 325/2012 included/Section 8a/2). Belediyelerin operasyonel ve mali hedefleri, bütçede ve mali planda ortaya konulmaktadır. Bütçe ve mali plan, belediyelerin performans hedeflerini hangi ölçüde yakaladığını görmek açısından önemlidir. Bu açıdan, bütçe ödenek ve gelir tahminlerinin hedefleri gerçekleştirecek düzeyde yeterli olması gerekir (Local Government Act 365/1995, Chapter 8/Section 65).

Finlandiya, yerel yönetim sisteminin gelir yapısının temeli 19. yüzyıla dayanmaktadır. 19. yüzyıl sonlarında belediyelerin görevleri, eğitim ve sağlık hizmeti ile yangından koruma gibi hizmetleri içeriyordu. Aynı zaman diliminde belediyelerin bu hizmetlere yönelik gelirleri, vergiler (arazi, gelir, köpek ve danslardan alınan), ücretler (sabit ücretler, emlak sayım ücreti gibi) ve merkezi yönetimden yapılan transferleri içermektedir. Bugün için, Finlandiya'da belediyeler çeşitli gelir kaynaklarına sahiptirler. Sağlık hizmetleri gibi oldukça maliyetli hizmetleri sunabilmesi için belediyelerin gelir vergisi, emlak vergisi, kurumlar vergisi, merkezi yönetimden yapılan transferler, satış gelirleri ve bir dizi ücret geliri gibi gelir kaynakları vardır (The Association of Finnish Local and Regional Authorities and Tyler Sutton, 2011).

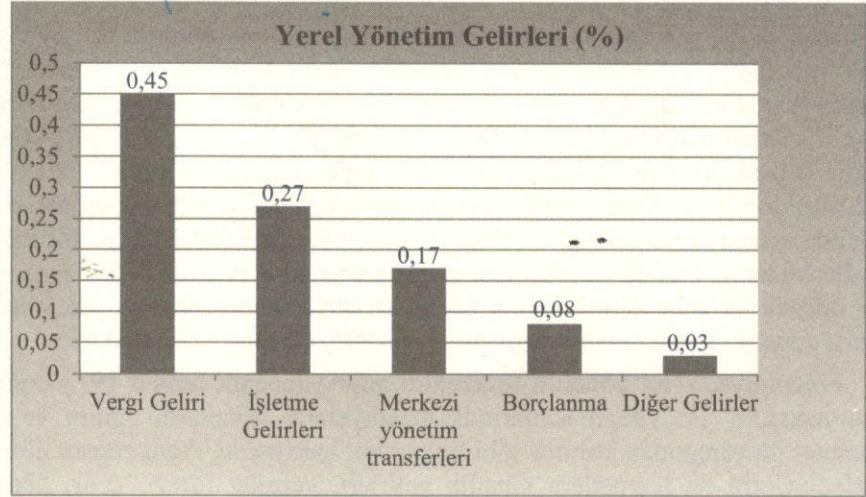
Tablo 2. Finlandiya Yerel Yönetim Gelirlerinin GSYH İçerisindeki Payı (%)

Yıllar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gelirler	18,5	18,5	18,4	18,9	18,8	19,6	21,7	22,2	22,0	22,3	23,1	23,1

Kaynak: Eurostat, Local Government, Government revenue, expenditure and main aggregates, Last update: 04-03-2016, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Tablo 2'den görüldüğü üzere yerel yönetimler (belediyeler), GSYH'nın önemli bir bölümünü gelir olarak almaktadırlar. Bu oran ortalama olarak GSYH'nın beşte birine tekabül etmektedir. Son yıllarda ise, belediye gelirleri artış içerisindedir. 2003 ve 2014 arasındaki dönemde gelirler, yaklaşık % 4,5 artmıştır. Belediyelerin sürdürülebilir harcama için yeterli gelir kaynağına sahip olması anlayışı ve gelirlerin GSYH içerisindeki payı, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin büyüklüğü hakkında da fikir vermektedir. Son yıllarda bu yönde yapılan reformlar da bu görüşü destekler niteliktedir.

Grafik 2. Finlandiya Yerel Yönetim Gelirlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Payı (2015 Tahmini)



Kaynak: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2015.

Grafik 2'den görüldüğü üzere, belediye gelirleri içerisinde en önemli pay vergi gelirlerindedir. Belediyelerin kendi gelirlerinin dışında olan merkezi hükümet transferleri ise gelirler içerisindeki payı açısından belediye işletmeleri tarafından elde edilen satış gelirlerinden sonra gelmekte ve belediyeler için önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Belediyelerin borçlanarak elde ettiği gelir düzeyleri ise son yıllarda artmakla birlikte nispeten düşük düzeydedir. Belediyelerin satış gelirleri ve harçlardan oluşan *diğer gelirleri*¹¹ de oldukça sınırlıdır. İlave olarak, operasyonel bağımsızlığı olan belediyeler, borçlanma yetkisine de sahiptirler. Buna rağmen, merkezi yönetim kendini belediyelerin arkasında görmekte ve onlara bütçeden transferlerde bulunmaktadır (IMF, 2015: 73-74). Transferler, toplam gelirlerin en fazla % 20'si düzeyinde olduğundan, belediyelerin kendi gelir kaynaklarına güvenmeleri de sağlanarak yerel mali özerkliğin anayasal güvence altında olduğu pekiştirilmiştir (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 85).

Vergi Gelirleri

Finlandiya'da yerel yönetimler diğer ülkelere kıyasla toplam kamu gelirlerine yüksek oranda gelir toplar ve harcarlar. Vergi toplama (yükleme) ile birlikte

¹¹ Diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, 1930'da % 44 iken, 1950 ve 1975'te % 23, 1990'da ise % 20 düzeyinde sabitlenmiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 48). Bu oran bugün ise yaklaşık % 3 düzeyindedir. Harçlar, genellikle su, çöp toplama, enerji dağıtım ve ulaşım hizmetlerinden alınmaktadır. Sağlık hizmeti ve sosyal hizmetlerin sadece % 10'u harçlarla karşılanmakta iken eğitim ücretsizdir (Moisio vd., 2010b:165).

anayasal olarak garanti altına alınmış bağımsızlıkları söz konusudur (The Nordic Model, 2012: 10). İskandinav ülkeleri dünyada en yüksek vergi seviyesine sahip ülkeler arasındadırlar. Ülke vatandaşlarının ödedikleri vergiler yerel yönetimlerin (belediyelerin) şundukları eğitim, sağlık ve yetişkin bakımı ve diğer sosyal hizmetlere ilişkindir. Vergi kompozisyonu, mali sistemin verimliliği ve istikrarı için önemli bir etkidir. 1993'te yapılan vergi reformu ile belediye vergi gelirleri, gelir vergisi¹² ve kurumlar vergisinden oluşturulmuştur. 1993'te emlak vergisi uygulaması ilk defa getirilmiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 46). Yerel vergi gelirlerinin ana kaynağı belediyelerin vergi gelirleridir. Vergi geliri dışında, belediyeler emlak vergisi ve kurumlar vergisinden de pay almaktadırlar (André ve Garcia, 2014: 20).

Finlandiya'da merkezi yönetim belediyelerce alınacak vergi türlerini ve vergi tabanını belirlemektedir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 46). Belediyenin vergi gelirlerini oluşturan başlıca vergi türü olan gelir vergisi, düz oranlı bir vergidir. Fakat merkezi yönetimce tanınan muafiyetler verginin artan oranlı bir kimliğe bürünmesine yol açmaktadır. Belediyeler gelir vergisinin oranlarını özgürce belirleyebilmekte ve emlak vergisinin oranını ise merkezi yönetimce belirlenen sınırlar içerisinde kalarak düzenlemektedirler (Moisio vd., 2010a:29; André ve Garcia, 2014: 20).

Vergi gelirleri, belediyelerin önemli gelir kaynakları arasındadır. Vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı 1970'li yıllarda artış (%57) ve 1980'lerde düşüş (% 40) göstermiştir. 1993'te % 43'ten %58'e çıkan vergi gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı 2001'den itibaren düşüş trendine girmiştir (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 46). 2013 yılında, belediyelerin yaklaşık üçte biri yerel vergi oranlarını yükseltmişlerdir. Buna rağmen belediyeler yerel vergi gelirlerindeki artışı daha da ileriye taşımamanın, özellikle de, emlak vergisinde artışın arayışına girmişlerdir (André ve Garcia, 2014: 16). Bu çerçevede vergi gelirlerinin payının arttığı ve 2014 yılı payının %45 seviyesinde olduğu belirtilebilir (bkz. Grafik 2).

¹² Gelir vergisinin konularına sınır getirilerek sermaye iradı gelir vergisinin konusu dışında tutulmuştur (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 46).

Tablo 3. Vergi Türlerinin Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	1975	1985	1995	2000	2005	2010	2013*	2014*	2015*
Gelir V.	89.9	91.1	85.2	74.1	86.7	87.6	93.6	92.8	92.6
Kurumlar V.	9.9	7.9	10.2	21.5	8.1	6.7			
Sosyal Güv. Ücreti	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Emlak V.	0.0	0.0	4.5	4.2	5.1	5.5	6.3	7.1	7.3
Mal ve hizmet vergileri	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

* 2013, 2014 ve 2015 rakamları Statistics Finland verilerine dayanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Kaynak: Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 50; Statistcs Finland, <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/>

Finlandiya’da vergi gelirleri içinde en önemli pay gelir vergisindedir. Tablo 3’e göre, toplam belediye gelirlerinin içinde gelir vergisi hep en önemli vergi kaynağı ola gelmiştir. Kurumlar vergisinden alınan pay ise ekonomik konjonktüre göre hareket etmekte ve yıllara göre kurumlar vergisi geliri farklılaşabilmektedir. Kurumlar vergisinin payı belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren firmaların sayısına bağlıdır. Uygulanan genişletici politikalar sonucunda kurumlar vergisi gelirleri, 2000 yılında oldukça önemli bir düzeye (% 21,5) çıkmış ve genel olarak da % 10’nun altında bir paya sahiptir. Getirildiği tarihten itibaren emlak vergisinin payı artmış olmakla birlikte toplam vergi gelirleri içinde düşük düzeydedir. Emlak vergisi için oran merkezi yönetimin belirlediği limitler dahilinde belediyelerce belirlenebilmektedir. Ancak emlak vergisinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı oldukça düşüktür. Merkezi yönetim, son yıllarda emlak vergisine ilişkin limitleri genişletme eğilimindedir (Moisio vd., 2010a:29; Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 46).

Transferler

Transfer sistemi, yerel yönetimlere kendi gelirleri yetersiz olduğunda kamu hizmeti sunma imkanı sağlar. Esas itibarıyla, bir havuzda toplanan kaynakların hizmet sunmak için mali pozisyonu zayıf olan belediyelere aktarılmasıdır (SGI, 2014: 31). Merkezi yönetimden belediyelere yapılan transferler, aynen vergilemede olduğu gibi sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim gibi hizmetlere mümkün olduğunca erişim eşitliğini sağlamayı amaçlamaktadır (André ve Garcia, 2014: 14). 20. yüzyılın başlarında transfer belediyenin kırsal ya da kentsel olmasına göre farklılaşmaktaydı. Kırsal belediyelere daha fazla transfer yapılmaktaydı. 1960’larda ise belediyelerin harcama düzeylerine göre oluşturulan eşleştirme

(matching) sistemine göre transferler verilmekteydi¹³ (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 50).

1993'te transferlerde toptan hibe transfer sistemine geçilmiş ve sistem 1997'de reforme edilmiştir (Moisio, 2010:7). Bu sistemde, belediyeler, ulusal standartlar ve düzenlemelerle sınırlandırılmış olsa bile harcama kararlarında کافی derece özerk oldukları için belli bir amaca tahsis edilmemiş blok transferler almaktadırlar (André ve Garcia, 2014: 14). Sistemde transferler belediye harcamalarına göre değil, hizmet ihtiyaçları ve çeşitli hizmetlerin maliyetlerine göre hesaplanmaktadır. Yani, transfer miktarı nüfusun ihtiyaçlarını ve gelir eşitliğini sağlamak amacıyla belirlenmektedir. 1993'teki yeni sisteme göre, hizmet düzeyini arttırmak veya azaltmak transfer miktarını etkilememektedir. Bu durum ise maliyet etkinliğini teşvik etmektedir. Çünkü hizmet maliyetlerinde bir düşüş olsa bile bu durum transfer miktarını etkilememektedir. Yeni transfer sistemi belediyelerin tercihlerine yönelik bağımsızlığını arttırsa da merkezi yönetimin hizmet standartlarına yönelik politikası daha sıkı hale gelmiş ve vatandaşların çeşitli hizmetlerden yararlanma hakkı artmıştır (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 50; André ve Garcia, 2014: 15).

Transfer sisteminden ayrı olarak uygulanan gelir eşitleme sisteminden belediyelere yapılan ödemeler, transferin ödenmesi aşamasında transferlerle birleştirilmektedir. Eşitleme sisteminde, belediyelerin vergi potansiyeline bağlı olarak vergi gelirleri kamu transfer mekanizması aracılığıyla belediyeler arasında yeniden dağıtılmaktadır. Potansiyel vergi gelirleri ise, belediyelerin vergi matrahına ülkenin ortalama vergi oranı uygulanarak hesaplanmaktadır. Gelir eşitlemeye göre, kişi başına düşen ortalama vergi geliri (% 91,8) belediyelere garanti edilmektedir. Vergi geliri bu oranın altında olan belediyelere aradaki fark kadar transfere ek olarak ödeme yapılmaktadır. Bu oranın üstünde gelir elde eden belediyeler ise aşan kısmın % 37'sini gelir eşitleme sistemini finanse etmek için ödemektedirler (Moisio vd., 2010b:165; André ve Garcia, 2014: 15).

Merkezi yönetimden belediyelere yapılan transferler belediye gelirleri içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Merkezi yönetimden, yerel yönetimlere (belediyelere) transferlerin işleyişi vergi gelirleri ile ters yönlü hareket etmiştir. 1912-1985 arasında transferlerin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı %9 ve %21 arasında değişmiştir. 1990'lı yıllarda ekonomik krizle birlikte transfer miktarları da artmış ve toplam gelirler içindeki oranı %30 seviyesine ulaşmıştır. 2000 yılından sonra yapılan transferlerin oranı %20'lere düşmüş, 2008 yılında ise, %28'e ulaşmıştır (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 48). Bu oran bugün için

¹³ Sistemin ilk yıllarında, belediyelerin hizmet kapasitesini arttırmayı amaçlayan transferler her bir belediye için aynı düzeyde idi. Sadece ilköğretim öğretmenlerinin maaşları, belediye doktorları, hastaneler ve ruh sağlığı hastanelerinin kurulması ve işletilmesi için transfere başvurulmaktaydı. 1993'e kadar süren bu sistemde, belediyelerin ekonomik koşulları daha iyi hesaba katılıyor, buna göre transfer yapılıyordu (Loikkanen ve Nivalainen, 2011: 50).

daha düşüktür ve yapılan transferlerin oranı yaklaşık olarak % 17 dir (bkz. Grafik 2).

Borçlanmalar

Belediyeler, yatırım harcamalarını ve belediye işletmelerinin harcamalarını finanse etmek için borç almakta özgürdürler. Borçlanmalar daha çok yatırım harcamaları için yapılmakta, işletme harcamalarını finanse etmek için borçlanmaya nadiren başvurulmaktadır. Yerel yönetimler, uzun dönemli yatırım ihtiyaçlarını ve gerekli politika tedbirlerini ortaya koyduklarında borçla finansman sınırlanmamaktadır. Fakat belediyeler bütçe dengesinin nasıl kurulacağını açıklamak ve bütçe açıklarını finanse etmek üzere planlama yapmak zorundadır (Moisio vd., 2010b: 164; The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2014: 4). Yerel Yönetimler Yasası da, belediyelerin bütçe açığını orta vadede büyütmemeye işaret etmektedir. Yani kural istisna olarak, yatırım harcamalarının finansmanı için delinebilir (IMF, 2015: 76). Böylelikle, açıkların artması ve belediyeler arası ekonomik dengesizlikler önlenemez. Fakat vergi geliri ve transferlerdeki artışa rağmen yerel yönetimler açık vermiştir. Mali pozisyonundaki bozulma, belediyeleri ya yerel vergileri arttırmaya ya da borçlanmaya teşvik etmiştir (André ve Garcia, 2014: 15-16).

Yerel yönetimlerin, borçlanma düzeyleri son yıllarda giderek artmaktadır. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren borçlanmadaki artış dikkate değerdir. 1997 yılında yerel yönetimlerin (büyük ölçüde belediyelerin) borçları 3,2 milyar Euro iken, bu rakam 2005 yılında 8,4 milyar Euro, 2010 yılında 12.0 milyar Euro, 2015 yılında ise 18,5 milyar Euro seviyesine ulaşmıştır (Statistics Finland, Government Finance, 2016). Finlandiya'da yerel yönetimlerin borcunun GSYH'ya oranı 2014 yılı için yaklaşık %8,2'dir (Statistics Finland, General Government Deficit and Debt, 2016). Maliye Bakanlığının projeksiyonuna göre bu oranın 2017'de yaklaşık %11 olması beklenmektedir (OECD, 2014: 92). Yine de, yerel yönetimlerin borç seviyesi düşüktür, yerel gelirlere kıyasla oldukça ılımlıdır.

Belediyelerin borçlarındaki hızlı artış (bir kısmı merkezi hükümet transferlerindeki kesintiyle ilgili olsa da), orta ve uzun vadede borç sürdürülebilirliği tartışmalarını gündeme getirmektedir. Borçlar arttıkça, belediyeler, şuan için oldukça düşük bir faizle bu imkanı elde etmekle birlikte giderek faiz artışlarına da daha duyarlı hale gelmektedirler (OECD, 2014: 92). Bu nedenle belediyeler, merkezi yönetim açısından önemli bir mali risk taşımaktadırlar. Bazı belediyelerin borç-gelir seviyesi %100'ün üzerindedir. Yasalar, tek tek belediyelerin aşırı borçlanmasını engellemiyor ve bu durum merkezi yönetim veya diğer belediyeler açısından bulaşma (taşma) riski taşıyor (IMF, 2015:8-9, 56). Belediyelerin taşıdığı bu mali risk çok büyük olmasa da (bkz. Grafik 2) borç miktarı ve borcun toplam gelirler içerisindeki payının yakın zamanda düşmeyeceği söylenebilir. İlave olarak, güçlü bir ekonomik toparlanma kamu açıklarını azaltsa bile bu-

nun belediye açıkları üzerindeki etkisi yaşanan nüfus ve diğer faktörlerin sağlık ve diğer sosyal harcamaları arttırması nedeniyle sınırlı olacağından¹⁴ (André ve Garcia, 2014: 15) belediyelerin borçlanma ihtiyacı da devam edecektir. Bu yüzden, harcama ve gelirlere ilişkin verilerde son yıllarda dengenin bozulduğuna (IMF, 2015: 76) ve belediyelerin giderek daha çok borçlanacağına işaret etmektedir.

Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları

Finlandiya, 2008 yılındaki küresel finansal kriz öncesindeki on yılda güçlü büyüme, yenilik ve yapısal reformlarla vatandaşları için yüksek düzeyde refah sağlayan bir ülke konumdaydı. Fakat son dönemde ise rekabet zayıflamış, üretim düşmüş, elektronik ve ormancılık sektörleri çökmüştür. Bu durum hizmetlerin finansmanını, hem merkezi hem de yerel düzeyle zorlaştırmıştır. Hükümet; kamu hizmetlerindeki verimliliği arttırmak ve yaşanan nüfusun hizmet talebini uygun bir maliyetle karşılayabilmek amacıyla bir reform paketi¹⁵ açıklamıştır (OECD, 2014: 10). Finlandiya'da belediyeler, kamu hizmetlerinin oldukça önemli bir bölümünü sağlamaktadırlar¹⁶. Finlandiya'da belediyeler tarafından sunulan hizmetler oldukça çeşitlidir. Belediyeler bu hizmetleri karşılayabilmek için kendi gelirleri ve merkezi yönetimden yapılan transferleri kullanmaktadırlar (Ayras, 2006). Ancak son yıllarda yaşanan nüfusla birlikte gittikçe artan hizmet talebi, verimliliği arttırmanın zor olması, yeni teknoloji gereksinimi ve iç göçün artması belediyeler için mali anlamda problemler oluşturmaktadır (Jokivuori, 2012: 1). İlave olarak, demografik değişimin yanında ekonomik krizin etkisi de (küresel kriz ve Avrupa borç krizi), hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerin kapasitesini ve kaliteli hizmet sunumunu zorlamaktadır (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 91). Bu nedenle, bazı belediyeler, son yıllarda giderek hızla artan harcamaları karşılamak ve ulusal standartlara uygun şekilde hizmet sunumu sağlamak için hizmetleri sıralama (öncelik sırası) arayışına girmişlerdir (OECD, 2014: 10).

Belediyelerin sağlık, eğitim, sosyal hizmetler ve diğer hizmetler açısından önemli derecede sorumluluklarının olması onların harcamalarını arttırmakta bu durum ise ciddi bir mali risk oluşturmaktadır (IMF, 2015: 73). 2007 yılında, Finlandiya'da, yerel yönetimler ve hizmetlerin yeniden yapılandırılması programı uygulamaya konmuştur (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 84). Bu çerçevede yerel yönetimlerin yasal yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için belediyeler

¹⁴ 2000'lerden itibaren Finlandiya'da yerel yönetim harcamaları merkezi hükümet harcamalarını geride bırakmıştır.

¹⁵ Reform paketi aynı zamanda, toplumun yaşam kalitesini ve refah düzeyini yükseltmek için önemli olan yapısal işsizliği azaltmak ve ekonominin potansiyel üretim düzeyini yukarı çıkarma amaçlarına da yöneliktir.

¹⁶ Belediyeler, ölçek büyüklükleriyle ters orantılı olarak değerlendirilebilecek şekilde kamu hizmeti sunmaktadırlar.

arasında gönüllü birleşmeler veya merkezi yönetimin belediyeleri birleşmeye zorlaması söz konusudur (Kettunen, 2011).

Finlandiya'da belediyelerde yaşayan insan sayısı ortalama olarak 6.600'den fazla değildir. Nispeten küçük yerel yönetimler, eğitim, sosyal koruma ve sağlık hizmetleri için ağır sorumluluklar taşıırken, yerel kamu sektörünün sistem kapasitesi de politikacılar açısından uzun vadede bir endişe kaynağıdır. Bu durum, yerel yönetimlerin (belediyelerin) kapasitesini geliştirmek ve etkin yerel kamusal hizmet sunmak için reform ihtiyacını büyütmiştir (Sandberg, 2015: 11-12). Belediyelerin ağır yükümlülükleri, yaşlanan nüfus nedeniyle hizmet sunumunda yaşanan güçlükler ve diğer mali problemler nedeniyle merkezi yönetim yerel yönetimleri birleştirmeye yönelik reform yapma gereği görmüş ayrıca bu reformla kamunun hizmet sunumunda tek birim olma düşüncesinden de vazgeçilmiştir (Lahteenmaki-Smith ve Kahila, 2006). İlave olarak, Finlandiya'daki belediyelerden bazılarının mali sorunlar (IMF, 2015: 73) yaşaması da reform ihtiyacını kaçınılmaz kılmaktadır¹⁷. Finlandiya'da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmaları ise 2003'te başlamış ve bu kapsamda küçük belediyelerin mali problemler yaşadığı ve hizmet sorunluluklarını yerine getirmekte yetersiz kaldığı tartışılmıştır. Bu ve benzeri problemleri çözmek için gerekli reform paketi 2005'te açıklanmıştır (Kettunen, 2011). Reformun amacı, büyük belediyeler yoluyla güçlü bir finansal yapı oluşturmak, belediyelerin yapısını güçlendirmek (Ayras, 2006) ve büyük belediyelerin hizmet sunumunda yenilikçi yollar bulabilmek ve hizmet kapasitesini geliştirmektir (Kettunen, 2011).

Belediyeler arası birleşme isteğe bağlı olmakla birlikte birleşme yapılan düzenlemelerle desteklenmiş ve teşvik edilmiştir. Şöyle ki, belediyeler birleşme veya işbirliği tercihine zorlanmış fakat mali teşvikler (destek) kullanılarak belediyelerin birleşmeleri sağlanmaya çalışılmıştır (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 84). Temel sağlık hizmetlerine yönelik düzenleme ile belediyelerin bu hizmete yönelik en az 2000 kişilik ve mesleki eğitim için en az 50.000 kişilik nüfus tabanına ulaşma zorunluluğu, belediyeleri birleşmeye itmiştir. Ayrıca transfer miktarı da birleşme arttıkça artmaktadır (Kettunen, 2011). Başbakan Katainen'in 2011 yılındaki birleştirme reformu¹⁸, belediye birleştirmeleri konusundaki ikinci girişimdir. Önceki beş yıl (2006-2011) içinde, yerel yönetimler, gönüllü birleşmeler ve sosyal koruma ve sağlık hizmetleri üzerinden birleşmeye zor-

¹⁷ Fakat ekonomik güçlüklerin arttığı dönemlerde reform paketini uygulamak kolay değildir. Gerçekten de, kriz esnası ve sonrasında belediye birleşmeleri daha güç (2010 ve 2011) olmuştur. Çünkü belediyeler, mali güçlüklerle karşı karşıya kalmışlar ve komşu belediyeler (özellikle küçük) birleşmenin mali yükün bir kısmını paylaşma anlamına geldiği için var olan mali güçlükler altında birleşmeyi reddetmişlerdir (Blöchliger ve Vammalle, 2012: 84).

¹⁸ Birleştirme reformu çeşitli tepkiler de almıştır. Hükümet, bazı belediye başkanlarının yeni reform paketine isyanı/tepkisi ortaya koyan "belediye ayaklanması'dan" önce yeni reform paketinin ana hatlarını açıklamıştı. Fakat oluşan tepki sonraki yıllarda reformu çevreleyen siyasi iklimi de etkilemiştir (Sandberg, 2015: 12).

lanmışlardır (Sandberg, 2015: 12). Uygulanan reform sonucu son yıllarda birleşmelerden dolayı belediye sayılarında azalma görülmüştür. Belediyeler arası birleşmelerin yanında belediyelerin merkezi idareye ya da diğer belediyeler üzerine oluşturdukları riski azaltmak için belediye hesaplarında bütçe açığı ve borç stokuyla ilgili Maastricht kriterlerine dair ilave bilgi konulması, merkezi idareyle belediyeler arasında mali koordinasyonun artırılması ve merkezi idarenin yerel borçlanma üzerindeki kontrolünün artırılması gibi önlemler uygulamaya konulmuştur (IMF, 2015: 10).

Tablo 4. Toplam Birleşmeler ve Belediye Sayıları (2005-2015)

Birleşme Yılı	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Toplam Birleşmeler	10	1	14	1	32	4	6	0	10	3
Belediye Sayısı	432	431	416	415	348	342	336	336	320	317

Kaynak: Meklin ve Pekola-Sjöblom, 2013:13; Sandberg, 2015.

Tablo 4'den görüldüğü üzere reform sonucunda 2012 yılı hariç olmak üzere diğer yıllarda birleşmeler gerçekleşmiş ve birleşmelere paralel olarak belediye sayılarında azalmalar görülmüştür. 2005 yılında 432 olan belediye sayısı 2013 yılında 112 azalarak 320'ye, 2015 yılında ise 317'ye inmiştir. 2016 yılı için belediye sayısı 313'tür (LocalFinland.fi, Local Authorities, 2016). Bazı bölgelerde belediye ölçeğinin küçük olması hizmetin etkin sunumunun önündeki en önemli engeldir, ancak belediye büyüklüğü de hizmet sunumunda etkinliği garanti etmemektedir. Belediye birleşmeleri, hizmet kapasitesini geliştirmek amacı taşımaktadır. 2006-2011 belediye birleşmeleri sınırlı verimlilik artışına yol açtığından 2011 yılındaki birleştirme reformuna (birleşmeye) beklenen ilginin olduğu söylenemez. Bu nedenle, birleştirme yerine yerel yönetimlerin (belediyelerin) yeniden yapılandırılmasıyla birleştirilmiş belediyelerden elde edilen potansiyel verimlilik artışının elde edileceği ifade edilmektedir (André ve Garcia, 2014: 8). Birleştirmeler kısmen başarılı olmuştur, bugün birleştirme politikalarında başa dönüldüğü söylenebilir. Sipilä kabinesi, sosyal güvenlik alanında kapsamlı bir reform süreci başlatacağını ilan ederek, sosyal koruma ve sağlık hizmetlerini sayısı beş ila 19 arasında değişen yeni bir özerk bölgeye devredeceğini ilan etmiştir. Bu durum, belediye sınırları aynı kalsa bile, belediye görevlerinin yaklaşık % 60'ının, bu yeni bölgesel düzeydeki yönetim birimlerine aktarılması demektir. Bu ise, yerel yönetimlerin politikaları ve mali yapıları üzerinde geniş etkiler meydana getirecektir (Sandberg, 2015: 12).

Finlandiya Yerel Yönetimlerinin Değerlendirilmesi Türkiye İçin Öneriler

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre, yönetimde etkinlik ve verimlilik esastır. Bu anlayış ekseninde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma yerel yönetimlerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Bu değişim kendini Avrupa Birliği kurumları ve Avrupa Konseyi'nin büyük önem atfettiği yerellik (yerindenlik) ilkesinde bulmaktadır. Hizmetin, halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmesini ve yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılarak hizmet sunumunun artırılmasını ve böylelikle etkin sunum düzeyine ulaşılacağını öngören bu ilke pekçok ülkede yerel yönetim anlayışının temelini oluşturmaktadır. Türkiye ise, dünyada az görülür bir şekilde merkezden katı bir merkeziyetçilikle yönetilmektedir. Bu durum, hizmet sunumunda etkinliği sağlamadığı gibi yereli merkeze bağımlı hale getirerek demokrasinin ve yerel demokrasinin de gelişmesinin önünde bir engeldir.

Finlandiya ise yerelleşmenin en yüksek düzeyde olduğu ve kamu yönetimi felsefesinin hizmet sunumunda ölçek büyüklüğünü esas aldığı ve etkinliği hedeflediği bir ülkedir. Finlandiya'da otonom yapılar olarak yapılandırılan ve bu durumları anayasal olarak garanti altına alınan yerel yönetimler hizmet sunumunda başarısız olmaktan özgür değillerdir. Finansmana yetecek yeterlilikte vergi toplama yetkisi olan bu idarelerin başarılı olması bir zorunluluktur (The Nordic Model, 2012: 22). Yerel mali kapasite farklılıklarının hizmet sunumunda etkisizliğe neden olmaması için de kapsamlı mali denkleştirme uygulamaları söz konusudur (Akdemir ve Karakurt, 2016: 152). İlave olarak, başta sosyal refah harcamaları olmak üzere birçok alanda yerel yönetimler temel hizmet sağlayıcı konumundadır ve harcamalar öncelikler dikkate alınarak belirlenmektedir. Bu durum, yerel yönetimleri Finlandiya'da önemli bir finansal birim haline getirmektedir (The Nordic Model, 2012: 22).

Fin yerel yönetimlerinin sosyal refah hizmetlerinin sunumunda önemli bir aktör olmaları, sosyal refah hizmetlerinin etkin sunumu için, bu idarelerin idari ve mali açıdan yeterli etkinliğe sahip olmasını gerektirmiştir. Bu bağlamda, bu ülkede özellikle 1990 sonrası yapılan düzenlemelerle bir taraftan yerel yönetimlerin mali kapasitesi güçlendirilirken, diğer taraftan gönüllü birleşmeler ve işbirliği uygulamaları teşvik edilerek yerel hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinin sağlayacağı getiriden yararlanılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitesini güçlendirmeye yönelik bu adımlar kamu hizmetlerinin etkin sunumuna olan pozitif katkıları nedeniyle, başta, dünyanın geri kalanının ilgisi-

ni çekmiş ve Fin deneyimi, AB gibi ulusüstü örgütlenmeler tarafından Türkiye gibi mali yerelleşme düzeyi düşük¹⁹ ülkelere tavsiye edilir olmuştur.

Finlandiya'da, yerel yönetimlere geniş bir mali özerklik sağlanırken, yerel mali kararların merkezi hükümet bütçe dengesinde olumsuzluk meydana getirmemesi ve makroekonomik istikrarı tehlikeye atmaması için sıkı mali kurallar benimsenmiştir. Finlandiya'da, yerel yönetimler, sürdürülebilir harcama seviyesini sağlarken bunun finansmanının nasıl olacağına ilişkin gelir kaynaklarını da açıklamak durumundadırlar (The Nordic Model, 2012: 22). Bu çerçevede, Finlandiya'da, yerel hizmetlerle birebir ilişkilendirilebilen yerel nitelikli vergiler hem yerel idarelerin mali kapasitelerini geliştirmelerine hem de hizmet sunumunda esnekliğe sahip olmalarına imkan verdiğinden yerelleşmeden beklenen etkinlik artışını sağladığı gibi yerel yönetimlerin aldıkları kararların sonuçlarına katlanmalarını sağlayan katı bütçe sınırlamalarını da öne çıkarmaktadır (Akdemir ve Karakurt, 2016: 153). Dolayısıyla, Finlandiya'da belediyelerin dört yıl içerisinde bütçe dengelerini kurmaları gerekmektedir. Uygulamada var olan kurallar zorlayıcı değildir, hatta birkaç yıla yayılmasına da izin verilmektedir. Fakat nihayetinde bütçe dengesinin kurulması gerekmektedir (André ve Garcia, 2014:7). Türkiye'de gerek belediye kanunu gerekse il özel idaresi kanunu yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olarak hazırlanmasını ve bütçe denkliğinin belirlenmesinde önce gelirlerin sonra giderlerin esas alınmasını öngörmektedir. Finlandiya örneğinde çok yıllık bazda aranan bütçe dengesi Türkiye'de yıllık bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak yıllık bütçe dengesi kuralı belediyelerin özellikle yatırım harcamaları konusundaki esnek hareket edebilme kabiliyetini sınırlayıcı niteliktedir. Burada önemli olan ise, Finlandiya da uygulanan çok yıllık bütçe dengesi kuralının, Türkiye açısından da belediye bütçeleri açısından uygulanabilirliğidir. Mevcut yerel yönetim yasalarında öngörülen yıllık bütçe denkligi kuralı yerine, çok yıllık bütçe dengesinin uygulanması belediyelere esnek hareket etme imkanı verebilir. Bu uygulama, belediyelerin yatırım programlarının finansmanına ilişkin güçlükleri aşmalarına da yardımcı olabilir.

Finlandiya'da olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimlerin yasayla verilmiş önemli sayıda görevi söz konusudur. Sosyal refah hizmetlerini sunma, bu görevlerden birisidir. Refah hizmetleri için asgari hizmet sunum ölçeği gerekli olduğundan Finlandiya'da belediye birleşmeleri teşvik edilmiş ve bu çerçevede belediye sayısı azalmıştır. Türkiye'de de yerel yönetimlerin hizmet kapasitesini geliştirmek ve etkin sunum düzeyine ulaşmak için nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyeleri kapatılmıştır. Bunun yanı sıra 6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları ile çakıştırılması sonucu çok sayıda

¹⁹ Mali yerelleşmenin düzeyi; toplam gelirler içerisinde yerel yönetim gelirlerinin payı, öz vergi gelirleri, vergileme yetkileri, yerel idarelere bırakılmış vergilerde oran ve matrah belirleme yetkilerinin olup olmaması ve harcama düzeyini belirleme gibi unsurların olup olmasına bağlı olarak değerlendirilmektedir.

belde belediyesi de kapatılmıştır. Finlandiya’da belediye birleşmeleri ve işbirliği düzenlemeleri, belediye sayısındaki azalmanın ekonomik ve siyasi gerekçelere dayanmak yerine hizmet sunumunda etkinliği sağlayacak bir modele ve küçük belediyelerin birleşmelerini teşvik edecek bir yapıya dayanması gerektiğini ortaya koymaktadır. İlave olarak, Finlandiya’da yaşanan nüfus ve demografik değişim yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacını büyütülmüştür. Bu çerçevede, belediyelerin birleştirilmesi için çeşitli mali teşvikler kullanılmıştır. Belediye birleşmelerinde kullanılan mali teşvikler, Türkiye için de, küçük ve dağınık (coğrafi şartlar nedeniyle hizmet sağlamanın güç olduğu) belediyeler açısından bir model olarak alınabilir ve böylelikle yerel yönetimlerin (belediyelerin) hizmet kapasitesi geliştirilebilir ve etkin yerel kamusal hizmet sunmak için kullanılabilir.

Finlandiya’da belediyeler, demografik değişimi (nüfusun yaşlanması ve göç) ve mali pozisyonlarındaki bozulmayı dikkate alarak harcama önceliklerini planlamakta ve hizmet sunumunu gerçekleştirmektedirler. Türkiye’de de yerel yönetimler özellikle de belediyeler demografik değişimi dikkate alarak, harcama önceliklerini planlamalı ve bu çerçevede politikalar geliştirmelidirler. Finlandiya da yerel yönetimlere yasa ile geniş mali özerklik verildiğinden, yerel yönetimlere vergi toplama yetkileri (belirli alanlarda ve mevcut oranlar üzerinden düzenleme yaparak) de verilmiştir. Bu açıdan gelir vergisi en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye’de de belediyelere yerel nitelikte *fayda vergileri koyma* (veya *toplama*) yetkisi verilerek yerel harcamalarla yerel gelirler arasındaki bağ artırılabilir. Yerel düzeyde *hizmet-maliyet (yararlanma) ilişkisinin artırılması (kurulması)* yerel tercihler doğrultusunda hizmet sunulması yanında hesap verebilirliği sağlayacağı gibi yerel düzeyde hizmet sunumundaki etkinliği de artırabilir.

Finlandiya’da, belediyeler yatırım harcamalarını finanse etmek için borç almakta özgürdürler. Fakat belediyeler bütçe açıklarını finanse etmek (bütçe dengesini kurmak) üzere de planlama yapmak zorundadırlar. Türkiye’de ise, belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabilir (Belediye Kanunu, Md. 68). Buradaki fark, Finlandiya da belediyeler borç almakta özgür iken, Türkiye’de bu durumun belirli koşullara bağlı olması nedeniyle yerel yönetimlerin borçlanma konusunda sınırlı yetkilerinin olmasıdır. Yerel yönetimlere yerel gelirler ve borçlanma konusunda daha fazla takdir yetkisi tanınarak, yerel mali kararların sonuçlarına katlanmalarını sağlayacak bir mekanizmanın kurulması, yerel yönetimler aracılığıyla bir takım kamu hizmetlerinin sunulmasındaki etkinliği artırabilir.

Türkiye’de merkezi idare, mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Bu durum yerel idareler üzerindeki vesayeti büyütmektedir. Türkiye’de, yerel yönetimlerin kendi yetki

ve sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın çıkarlarına yönelik kamu hizmetlerin düzenleme ve yönetme hakkı, mevzuatta olmakla birlikte fiiliyatta yoktur. Anayasa'da da belediyelere, "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü bulunmaktadır. Fakat bu gelirin hangi kaynaktan nasıl sağlanacağı ve güvence altına alınacağı belirtilmemiştir. Bu yüzden, Türkiye'de belediyelerin, mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlama olanağı olmadığı ifade edilebilir. 5579 Sayılı Kanun, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılacak payları düzenlemekle birlikte görevlerle orantılı bir gelir aktarımı (transferi) söz konusu olmadığından dolayısıyla ağırlıklı olarak merkezi yönetim tarafından finanse edilen bir finansman yapısına sahip olduğundan yerel idarelerin etkili bir hizmet planlaması yapamadığı belirtilebilir. Oysaki Finlandiya'da belediyeler hizmet sunumunu nasıl ve hangi yolla gerçekleştireceğine karar vermekte özgürdürler ve belediyeler hizmetleri kendileri sunabilecekleri gibi, diğer belediyelerden veya özel sektörden hizmette satın alabilmektedir. Bu açıdan Finlandiya'daki gibi Türkiye'de de yerel idarelerin mali özerklikleri artırılarak, yerel hizmetlerin önceliklerini düzenleme ve bunların finansmanını sağlayacak gelir toplama olanakları artırılmalıdır. Bu çerçevede, belediye sınırları içerisinde *yerel motorlu taşıtlar vergisi*, *yerel meslek vergisi* ve *konaklama vergisi* gibi yerel nitelikteki fayda vergileri yürürlüğe konularak, bu vergilerin oran ve matrahını belirleme konusunda yerel yönetimlere takdir yetkisi verilmelidir.

Finlandiya'da profesyonel yönetici modeli uygulanmaktadır. Yönetici, belediye idaresinin, finansal yönetimin ve belediyenin diğer fonksiyonlarının başı olarak çalışmaktadır. Belediye yöneticisinin kararları seçimlerden etkilenmediğinden, yerel hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde konjoktürel veya dönemsel etkiler söz konusu değildir. Bu çerçevede Türkiye'de de seçilmiş ve merkezi yönetimin vesayeti altındaki başkan modeli yerine profesyonel yönetici modeline geçilebilir.

Finlandiya'da belediyelerin yönetim yapısı, eşit temsil ve her iki cinsiyetinde karar alma sürecine katıldığı bir yönetim anlayışına dayanmaktadır. Çoğulcu ve katılımçılığı esas alan ve yerel gelişmeyi destekleyen bir yönetim yapısı daha demokratiktir ve seçmen tercihlerini daha doğru yansıtabilir. Türkiye'de de bu yönde bir adım atılabilir.

Sonuç

Finlandiya, demokratik yaşamın köşe taşlarından biri olan yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin güçlü olduğu bir ülkedir (Council of Europe, 2011). Yerleşmenin OECD ülkeleri içerisinde en yüksek olduğu ülkelerden biridir. Yerel yönetimlerin önemi anayasada açıkça ortaya konmuş ve diğer seviyedeki idarelerle yetki ve güç paylaşımının sınırları yasal olarak belirlenmiş ve bu paylaşım yerinden yönetim ilkesi ve yerel demokrasiye uygun olarak tanımlanmıştır. Finlandiya'da yerel yönetimler, yerel ihtiyaçlara ve tercihlere daha iyi cevaplar

vermek ve halka karşı hesap verebilirliği sağlamak amacıyla yapılandırılmışlardır. Bu çerçevede, Finlandiya'da, daha kaliteli ve etkin hizmet sunumunun ortaya çıkardığı belediyeler arasındaki rekabet, daha mobil bireyleri (niteliği yüksek) ve firmaları çekmek için teşvik edici vergi ve hizmet sunumuna yöneltmiştir.

Finlandiya'da belediyelerin, ekonomide önemli ağırlıkları vardır. Toplam işgücünün beşte birini istihdam eden belediyeler yine toplam milli gelirin beşte birine yakını hizmetleri finanse etmek için kullanılmaktadırlar. Belediyeler, Finlandiya'da hizmet sunumunun başlıca aktörleri olarak oldukça özerk yerel yönetim birimleridir. Sağlık ve eğitim hizmetleri, sosyal hizmetler gibi temel hizmetler belediyelerce sunulmaktadır. Dolayısıyla, Finlandiya'da belediyeler, refah devleti anlayışının gereğini yerine getiren temel birimleridir. Belediyeler, özerk olarak yapılandırıldıklarından, kanunların izin verdiği ölçüde kendi yönetim yapılarını kendileri belirleyebilmektedirler. Belediyelerin hizmet sorumlulukları merkezi yönetimce direkt olarak etkilenememekte, ancak çıkarılacak kanunlarla belediyelere yeni görevler verilebilmektedir. Belediyelerin gelirleri, kendi gelirleri ile merkezi yönetimden yapılan transferlerden oluşmaktadır. En önemli gelir kaynağını ise gelir vergisi oluşturmaktadır. Belediyeler gelir vergisi oranlarını kendileri belirleyebilmektedirler.

Finlandiya, etkin ve kaliteli hizmet sunmak ve finansmana yetecek yeterlilikte vergi toplam yetkisi (*güçlü mali özerklik*) olan idarelerin başarılı olması zorunludur. Bu açıdan, yerel idareler değişen koşulların ortaya çıkardığı mali sorunlar ve hizmet talebine karşın merkezi yönetime kıyasla daha büyük esneklik göstermekte ve bir dizi inovatif ve deneysel uygulamaya girişebilmektedirler.

Finlandiya, OECD ülkeleri arasında kamu harcaması GSYH oranı en yüksek olan ülkedir. Benzer durum yerleşme düzeyi açısından da söz konusudur, dolayısıyla yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri yüksek düzeydedir. Fakat, son yıllarda nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak özellikle sosyal hizmetler ve sağlık hizmetlerine talepteki artış ve iç göç belediyelerin mali durumlarını etkilemiş, bu nedenle belediyelerin birleştirilmesine yönelik reformlar yapılmıştır. Bu reformlarda daha büyük belediyelerin kurulması ve bu yolla hizmet kapasitelerinin artırılması ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. Yani, *ölçek ve kapsam ekonomileri* oluşturularak *hizmet kalitesinin geliştirilmesi ve etkinliğin artırılması* amaçlanmıştır. Fakat optimal belediye ölçeği hizmete göre değiştiğinden, belirli bir alanda birden fazla hizmeti sunan yerel idarelerde optimal belediye büyüklüğünü kesin olarak belirlemek mümkün değildir. Birde, her bir belediyenin ayrı ayrı problemleri olduğundan (ortak olanlar olsa da), tüm belediyelerde aynı modeli uygulamak da söz konusu değildir. Geçmiş ve bugünün deneyimi, yeniden yapılandırma çerçevesinde referans alınarak son yıllarda

belediye sayıları azalmış, birleşmeler gerçekleşmiş, Finlandiya yerel yönetim yapısı değişim göstermeye başlamıştır. Bu değişimi destekleyecek şekilde kamu politikalarında da değişim ihtiyacı açıktır, bu ortaya konmadığında yaşanan nüfus ve artan sağlık harcamaları baskısı borçlanmayı kaçınılmaz kılmakta ve gelirlerin artış hızı daha yavaş olduğundan yerel yönetim bütçelerindeki açık büyümektedir. Bu çerçevede, Finlandiya, yerel yönetim finansmanının sürdürülebilirliğini sağlamak ve yerelleşmiş temel kamusal hizmetlerinin sunumunu etkin düzeyde gerçekleştirmek için gönüllü olarak belediye birleşmelerini ve işbirliğini teşvik etmektedir. Hatta belediye birleşmelerini sağlamak için mali teşvikler de vermektedir.

Finlandiya'daki belediye birleşmeleri, hizmet kapasitesini geliştirme amacı taşımaktadır. Fakat 2006-2011 belediye birleşmeleri sınırlı verimlilik artışına yol açtığından Finlandiya'da reform sürecinin sonucu hala belirsizdir. 2011 yılındaki ikinci reform döneminde belediye birleşmelerine ilgi daha sınırlıdır. Bunun bir nedeni, yerinden yönetime vatandaşlar tarafından oldukça yüksek bir değer atfedildiğinden birleşmelerin (özellikle de zorunlu) maliyeti olabilir. Belediye birleşmelerinin başarısı, birleşme konusundaki istek ve buna yanaşan belediyelerin kabiliyetine ve hizmetleri inovatif olarak tanımlayıp tanımadıklarına da bağlıdır.

Finlandiya'da yerel yönetimler üstlendikleri rol ve sorumluluklara uygun olarak harcama yapabilmekte ve harcamalarını özerk bir şekilde kendi öz gelirleri ile finanse etmektedirler. Bu durum, merkezi yönetime bağlı kalınmadan kendi harcama ve gelir kaynaklarını belirleme ve gerçekleştirme imkanını sağladığı için, *hizmet sunumunda etkinliği ve yerel demokrasiyi* de güçlendirmektedir. Türkiye'de de, yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri etkin şekilde yerine getirebilmeleri için Finlandiya da olduğu gibi harcamalarını kendi öz gelirleri ile finanse etme imkanlarının artırılması ve hizmetten yararlanma ile maliyeti arasında ilişki kurmak gerekir.

Finlandiya modeli, Türkiye açısından, merkezi ve yerel yönetim arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesi gerektiğini söylemektedir. Bu durum ise, hem hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilir hem de yerelleşmeyi ve demokrasiyi güçlendirebilir. Sonuç olarak, Finlandiya modeli, Türkiye için, yerelleşmeye daha fazla ağırlık verilmesinin o ülkeyi üniter devlet olmaktan çıkarmayacağını göstermektedir. Demokrasiyi yerele yayarak katılımcı ve çoğulcu bir demokrasiyi yerleştirmeyi hedefleyen bir yönetim modeli hizmet sunumunda etkinliği de artırır. Bu yapılabildiği ölçüde, yerel tercihler doğrultusunda hizmet sunulabileceği gibi hizmet sunumunda etkinlik de sağlanabilir, böylelikle daha müreffeh bir Türkiye için güçlü adımlar atılmış olur.

Kaynakça

- Aile ve Sosyal Politikalar Genel Müdürlüğü (2006), *Finlandiya Çalışma Ziyareti Raporu*,
http://www.ailetoplum.gov.tr/upload/athgm.gov.tr/mce/eskisite/files/FINLANDIYA_RAPORU_FINLANDIYA_RAPORU.DOC (16.11.2015).
- Akdemir, T. ve Karakurt, B. (2016), "Nordik Ülkelerinde İdarelerarası Mali İlişkiler", *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt :6, Sayı:11, 127-159.
- André, C. ve Garcia, C. (2014), "Local Public Finances and Municipal Reform in Finland", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, No. 1121, 1-37. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>
- Ayras, A. (2006), "Municipal Restructuring Finnish Style", *Scandinavian Library Quarterly*, Vol: 30, No:4, 12-13.
- Blöchliger, H. ve Vammalle, C. (2012), "Finland: Restructuring Local Government and Services", in (83-92) *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-9-en>
- BÜMKO (2006), *Finlandiya Çalışma Ziyareti Raporu*,
<http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2062/finlandiya-calisma-ziyareti.html7>
(16.11.2015).
- Council of Europe (2011), *Local and Regional Democracy in Finland, Congres of Local and Regional Authorities Monitoring Committee*, Rapporteur: Jean-Louis TESTUD, France 21st SESSION CG(21)13REV, 18 October 2011.
- Çelen, M. (2013), "Finlandiya'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:22, Sayı:2, 83-113.
- Eurostat (2016), *Local Government, Government Revenue, Expenditure and Main Aggregates*, Last update: 04-03-2016,
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (05.04.2016).
- IMF (2015), *Finland Fiscal Transparency Evaluation*, IMF Country Report No. FO/DIS/15/60, 1-79.
- Jokivuori, P. (2012), "Finland Case Report on Local Government; Salo Region Municipal Merger", *Health in Restructuring Public*.
<http://workinglives.org/fms/MRSite/Research/wlri/Working%20Papers/Finland%20Local%20Government%20case%20study.pdf> (19.10.2015).
- Kettunen, P. (2011), "The Finnish Municipal Reform: A Success or a Failure",
<http://www.uprc.be/images/EGPA2011%20-%20Pekka%20Kettunen.pdf>
(18.10.2015).
- Lahteenmaki-Smith, K. ve Kahila, P. (2006). "Reforming Finland's Municipalities", *Journal of Nordregio*, Vol: 6, No:3, 17-17.

- Localfinland.fi (2015), *Local Authorities* (is the web site of the Association of Finnish Local and Regional Authorities), <http://www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx> (13.11.2015).
- Loikkanen, H. A. ve Nivalainen, H. (2011). "The Economic Development of the Finnish Local Government Sector: the Path to Present", *HEER Discussion Papers*, No.317, 1-54.
- Meklin, P. ve Pekola-Sjöblom, M. (2013). *The Reform to Resutstructure Municipalities and Services in Finland: A Research Perspective*, Evaluation Research Programme ARTTU Studies, No. 23, The Association of Finnish Local and Regional Authorities Press, Helsinki, Finland.
- Ministry of Social Affairs and Health (2006), *Social Welfare in Finland*, http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2014/08/ministry_finland_welfare.pdf (21.10.2015).
- Moisio, A. (2010). "Introduction-The Finnish Local Government", *Local Public in Transition: A Nordic Perspective*, (in) *Vatt Publications*, No.56, 1-13.
- Moisio A.; Loikkanen, H.A. ve Oulastvirta, L. (2010a), "Public Services at Local Level", *VATT Policy Reports*, No.2, 1-64.
- Moisio A.; Loikkanen, H. A. ve Oulastvirta, L. (2010b), "Public Services at the Local Level – The Finnish Way", *Local Public in Transition: A Nordic Perspective*, (in) *Vatt Publications*, No.56, 157-183.
- OECD (2010), The Interface Between Subnational and National Levels of Government, *Beter Regulation in Europe: Finland*, in (129-137), OECD Publishing.
- OECD (2014), OECD Economic Surveys Finland 2014, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2014-5-en
- Sandberg, S. (2015), "Why Did the Finnish Local Government Reform of 2011 Fail?", *Nordregio News Issue 3*, 11-12.
- SGI (2014., 1-40, Bertelsmann Stiftung, http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Finland.pdf (10.02.2016).
- Statistics Finland, Statistics Finland's PX-Web Databases, <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/> (05.03.2016).
- Statistics Finland, Statistics Finland's PX-Web Databases-Government Finance, 2016.
- Statistics Finland, Statistics Finland's PX-Web Databases-General Government Deficit and Debt, 2016.
- The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2011), *Local Government System in Finland*, www.kunnat.net/.../THE%20LOCAL%20GOV... (12.10.2015).
- The Association of Finnish Local and Regional Authorities and Tyler Sutton (2011), "Restructuring Local Government in Finland", *Public Sector Digest*, 1-5.
- The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2014), A Europe of Local Authorities and Residents, http://shop.kunnat.net/uploads/eurovaaliohjelman_ebook.pdf (07.12.2015).

- The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2015), Local and Regional Government in Finland,
<http://www.localfinland.fi/en/association/research/newmunicipality2017/Documents/Finnish-Local-Government.pdf> (12.10.2015).
- The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112/2011 included), <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (11.10.2015).
- The Finnish Local Government Act, 365/1995, amendments up to 325/2012,
<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf> (11.10.2015).
- The Nordic Model (2012), The Nordic Model-Local Government, Global Competitiveness in Denmark, Finland and Sweden, Printed carbon-neutrally and sustainably in Denmark by KLS Grafisk Hus.
- Vuorenkoski, L. (2007). "Resutstructuring Municipalities and Municipal Health Services in Finland", *European Snapshots*, Vol:13, No:4, 8-10.
- Yalçındağ, S. (1996), "Finlandiya'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:5, Vol:5, 71-83.