

ÜNİTER BİR DEVLET OLARAK FİNLANDIYA YEREL YÖNETİMLERİ

Elif TURAN*

Özet

Finlandiya, üniter bir devlet olmasına rağmen yerelleşmenin ileri düzeyde olduğu ülkelerden biridir. Yerelleşme özelliği ile hem demokrasinin gelişmesine hem de kaliteli hizmet sunumunun sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Finlandiya’da yerel yönetimleri meydana getiren iki karakteristik yapı vardır; belediye yönetimleri ve bölge yönetimleri. Yerel yönetimler donatıldıkları geniş yetkilerle bölgesel kalkınmanın yanı sıra ulusal kalkınmada da büyük rol oynamaktadır. Bu hususta yerel yönetimler ve merkezi idare arasındaki ilişkilerin etkisiyle birlikte, Avrupa Birliği’ne üyeliğinin de etkisi vardır. Literatür taramasına dayanan bu çalışma, Finlandiya’daki yerel yönetim yapılanmasını ve yerel yönetimler kapsamında Avrupa Birliği ile olan ilişkilerini açıklamayı amaç edinmektedir.

Anahtar Kelimeler: Finlandiya, yerelleşme, merkezi yönetim, yerel yönetimler, demokrasi

LOCAL GOVERNMENTS IN FINLAND AS UNITARY STATE

Abstract

Finland is one of the countries where localization is advanced even though it is a unitary state. Its localization feature contributes both to the development of democracy and to the provision of quality services. In Finland, there are two characteristic structures that make up the local governments; municipal administrations and regional administrations. Local governments play a major role not only in regional development but also in national development with the broad powers they are equipped with. In this regard, the influence of the membership of the European Union has an effect on it, along with the influence of the relations between the local administrations and the central administration. This study, based on literature survey, aims to explain the local government structure in Finland and its relations with the European Union in the context of local governments

Key words: Finland, localization, local governments, municipality, democracy

* Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yerel Yönetimler Kent ve Çevre Politikaları, Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, turanelif0104@gmail.com

GİRİŞ

Halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler, demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Yani yerel yönetimler demokrasinin en iyi uygulanabildiği birimler olarak kendilerini gösterirler. Halkın kendi kendini yönetmesine olanak tanıyan bu birimler merkezi idareyi halk için daha ulaşılabilir hale getirmektedir.

Yerel yönetimler, “merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme” olarak tanımlanabilir (Bozkurt, 1998: 258). Yerel yönetimlerin temel varlık nedenleri bir takım kamu hizmetlerinin yerine getirilmesidir. Ancak yerel nitelikteki gereksinimler karşılanırken etkin, verimli ve demokratik bir yerel yönetim oluşturulması gereği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bir birimin yerel yönetim olarak tanımlanabilmesi için merkezden bağımsız bir şekilde mali özerkliğe, personel yeterliliğine ve devlet tüzel kişisinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmalıdır.

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 (Karakurt ve Ela, 2017: 32). Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere tanınmış olan geniş mali özerklik yerel hizmetlerin etkin sunumuna imkân tanımaktadır.

Bu çalışma, Finlandiya’nın yerel yönetim birimlerinden yola çıkarak; yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasındaki ilişkileri ve yerelliğin önemini açıklamayı amaçlamaktadır. Ayrıca AB’nin Finlandiya yerel yönetimleri üzerindeki etkilerini de ele almayı amaçlayan makalenin sonuç bölümünde Finlandiya ve Türkiye karşılaştırılmaktadır.

1. Üniter Devlet Yapılanmasında Yerel Yönetimler

Geçmişten günümüze devletlerin benimsediği ve uyguladığı farklı sistemler vardır. Bu sistemlerden biri de üniter devlet yapılanmasıdır. Üniter devlet merkezi yönetimin tekligidir. Yani tek bir siyasal örgütlenmeye sahip, tek bir merkezden yönetilen

devletlerdir. Karar verme yetkisi merkezi yönetim ve onun hiyerarşik yapısı altında bulunan birkaç birime aittir. Bu devlet yapılanması “merkezi yönetim ya da merkeziyetçilik” ve “yerinden yönetim ya da yerel yönetim” kavramlarıyla da bire bir ilişkilidir (Güler, 2000: 23).

Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden ve bu merkezin hiyerarşisi altında bulunan organlar eliyle yerine getirilmesidir. Yerel yönetim ise merkezi yönetimin yerine getirmedığı bazı kamu hizmetlerini yerine getiren, özerk ve kamu tüzel kişiliği bulunan birimleridir (Bozan, 2017: 21). Bir ülkenin kamu hizmetlerinin tümüyle merkezi idare eliyle yerine getirilmesi mümkün değildir. Zira böyle bir durumda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi çok uzun zaman alacak ve hizmet maliyetli olacaktır. Bu nedenle yerel nitelikteki hizmetlerin halka en kısa zamanda ulaştırılması ve düşük maliyetli olması açısından yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır. Üniter devletlerde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin hâkimiyeti esastır. Bu tür devlet yapılanmasında yerel yönetimler ise merkezi yönetime bağlı ve merkezin verdiği yetkileri kullanabilen birimler konumundadır.

Üniter devletlerde idari yapılanma “merkeziyetçilik” ilkesi üzerinde durmaktadır. Üniter devlet sistemlerinin temelini oluşturan bu ilke siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü esasına dayanmaktadır. Merkeziyetçilik ilkesine dayanılarak örgütlenmiş üniter devletlerde “yerel yönetim” sistemin temel ilkesi değil, bir merkezi yönetimin varlığıyla ve merkezi yönetime bağlı olarak var olabilen bir uygulama biçimidir (Güler, 2000: 23, 29). Üniter devletlerde yerel yönetimler yerel hizmetleri sunmakta merkezi yönetime bağlıdır. Üniter devletlerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sıkı bir denetim hakkı ve uygulaması bulunmaktadır. Yani üniter devlet yapılarında geniş bir özerklikten bahsedilemez. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir uzantısı şeklinde görülmektedir. Yerel yönetimlerin, hizmet sunumunda, yasama, yürütme ve yargı konularında merkezi yönetimin belirlediği sınırlar dışına çıkabilmeleri ve inisiyatif kullanabilmeleri söz konusu değildir.

Dünya geneline bakıldığında ülkelerin birçoğunun üniter devlet statüsünde olduğu görülmektedir. Fakat çalışmanın konusunu oluşturan Finlandiya, üniter bir devlet yapılanmasına sahip olmasına rağmen yerel yönetimlerine çok geniş bir özerklik alanı tanımıştır.

Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde Finlandiya'nın yönetim yapısına değinilerek; yerel yönetim yapılanmaları detaylı bir şekilde ele alınmaktadır. Sonuç olarak da iki üniter devlet olan Finlandiya ve Türkiye'nin karşılaştırılması yapılmaktadır.

2. Finlandiya İle İlgili Genel Bilgiler

Finlandiya, doğusunda Rusya, kuzeyinde Norveç ve batısında İsveç'in yer aldığı İskandinav ülkesidir. Başkenti Helsinki olan Finlandiya, 5.492.304 kişilik nüfusu ile Avrupa'nın en az nüfuslu ülkeleri arasındadır. Nüfusun yaklaşık %60'ı yaşamlarını kentlerde idame ettirirken; %40'lık kesim kırsal alanda ikamet etmektedir.

Ülkedeki nüfus yoğunluğu başkent Helsinki'nin yanı sıra ülkenin güney kesimlerinde yoğunlaşmaktadır. Bunun nedeni ise gelişmişlik seviyesi bakımından, ülkenin güney kesimlerinin, kuzey kesimlerine göre daha ileri düzeyde olmasından kaynaklanmaktadır. Ülkenin en az nüfusa sahip bölgesi ise kuzeydeki Lapland bölgesidir.

3. Finlandiya'nın Siyasi Yapısı ve Anayasal Organları

Finlandiya, uzun yıllar İsveç ve Rusya'nın egemenliği altında kalmış bir ülkedir. Finlandiya 1155-1809 tarihleri arasında İsveç egemenliği altında kalmıştır. İsveç egemenliği altında bulunduğu dönemlerde devlet idaresi anlamında sağlam temeller atmıştır. 18. yüzyılın sonlarında İsveç'in zayıflamasıyla Finlandiya hakkında bağımsızlık düşüncesi yayılmaya başlamıştır. 1809 tarihinden sonra ise Rusya'nın egemenliği altına girmiştir. Rusya'nın egemenliği altında bulunduğu dönemlerde de kendi oluşturdukları devlet kurumlarını korumuştur. 6 Aralık 1917 tarihinde Rusya'dan ayrılarak bağımsızlığını ilan etmiştir. Bu bağımsızlık, Finlandiya'nın Rusya egemenliğinden tamamen kopuşu anlamına gelmektedir. Finlandiya, bağımsızlığını kazandıktan sonra, Cumhuriyet yönetimini, yönetim biçimi olarak benimsemiş olup toplumsal kalkınma ve gelişme çabası içerisine girmiştir (Yalçındağ, 1996: 71, 72).

Bağımsızlığı ile birlikte kendi anayasasını hazırlama aşamasına giren Finlandiya, 1919 yılında yine büyük ölçüde Rusya'nın etkisinde bir anayasa hazırlamıştır. Bu anayasa, Parlamenter Hükümet Sistemini temel almakta olup; yasama, yürütme ve yargı

kuvvetleri birbirinden ayrılmaktadır. 1919 Anayasası, 2000 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 2000 yılında Anayasada reforma gidilerek; Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler kısıtlanmış; yürütmeye Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yetkileri arttırılmıştır (Çelen, 2013: 84). Finlandiya'nın anayasal organlarına kısaca değinecek olursak;

Tablo 1: Finlandiya'nın Anayasal Organları

Anayasa		
Yasama	Yürütme	Yargı
<ul style="list-style-type: none">➤ Eduskunta➤ Parlamento➤ Cumhurbaşkanı	<ul style="list-style-type: none">➤ Cumhurbaşkanı➤ Başbakan➤ Bakanlar Kurulu	<ul style="list-style-type: none">➤ Bağımsız Mahkemeler

KAYNAK: Bu bilgiler yazar tarafından tablo haline getirilmiştir.

Tabloda da görüldüğü üzere Finlandiya'nın Anayasal Organları, Türkiye'deki yapıyla benzerlik göstermektedir. Bu organlar oluşturulurken güçler ayrılığı ilkesi temel alınmaktadır.

Eduskunta Parlamentosu ülkenin temel yasama organıdır ve bu yetkisini cumhurbaşkanı ile paylaşır. Tek meclisli bir organ olan 200 üyeli Eduskunta'nın üyeleri, 1928 tarihli Parlamento Yasası'na göre 4 yıllık bir süre için nispi temsil sistemiyle doğrudan halk tarafından seçilirler. Eduskunta Parlamentosu, yasa yapma gücünü Cumhurbaşkanı ile paylaşmaktadır. Cumhurbaşkanı genel seçimlerle 6 yıllığına seçilir ve en fazla iki dönem arka arkaya görev yapabilir. Güvenlik, dış politikada karar verme, bakan ve kamu memurlarını atama ya da görevden alma yetkisine sahiptir. Hükümet tasarılarını parlamentoya sunmak ve yasaları onamak gibi görevleri vardır. (Telli, 2010: 242).

Ülkedeki yönetim yetkileri Cumhurbaşkanı ve Parlamento'dan seçilen Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Hükümet, Başbakan ve 12 bakandan oluşur ve parlamento seçimlerinin sonucunda belirlenir. Parlamento seçimleri 4 yılda bir yapılır. Başbakanı Parlamento seçer ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı aynı şekilde Bakanları da Başbakanın önerisi doğrultusunda atar. Başbakan, kabineye başkanlık eder, kabinenin gündemini ve komitelerin üyelerini

belirler, oyların eşitliğinde kararı oluşturur ve en önemlisi hükümetin dağılmasına karar verebilir. Bakanlar Kurulunun temel görevi; yasa tasarıları hazırlamaktır. Bakanlar kurulu genelde al komitelere ayrılarak daha etkin çalışmayı amaçlar. Aldıkları kararların idari yapı tarafından uygulanmasını da kontrol eder. Hükümet ülkedeki idarenin işleyişinden sorumludur (Çelen, 2013: 85).

Yüksek Mahkeme, Dava Mahkemeleri ve İlçe Mahkemeleri ülkedeki hukuk mahkemeleri sistemini oluşturur. İdari yargı sisteminde ise Yüksek İdari Mahkemesi ile Bölge İdare Mahkemeleri mevcuttur. Yüksek Mahkeme, Yüce Divan sıfatıyla; hükümet üyeleri, Adalet Bakanı, Parlamento Ombudsmanı ve kendi üyeleri hakkında yargı mercii işlevini de yerine getirmektedir (Sav, 2002: 466-468).

Finlandiya'daki anayasal organların hemen ardından kamu yönetimi yapılanmasını ele almak, ülkenin yerel yönetim yapılanmasını kavramaya zemin hazırlayacaktır.

4. Finlandiya'nın Kamu Yönetimi Yapısı

Finlandiya, kamu yönetimi yapısıyla Türkiye'deki sistemden ayrılmaktadır. Finlandiya'da ülkemizdekine benzer bir vilayet sistemi bulunmamaktadır. 2010 yılında yapılan reformdan önce il yönetimlerinin başında Cumhurbaşkanı tarafından atanan valiler bulunmaktaydı. Fakat daha sonraları illerin üstlendiği pek çok görevi yerel yönetim birimlerinin yerine getirdiği ve bu sebeple il yönetiminin önemini yitirdiği savunulmaktadır. Bu gerekçelere dayanılarak 2010 yılında il yönetimleri kaldırılmıştır (Tuzcuoğlu, 2013: 220-221). Finlandiya'da illerin kaldırılması ile kamu yönetimi yapısında ikili bir yapılanma görülmektedir; merkezi yönetim ve yerel yönetim. Fakat bu iki kademe arasında merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce oluşturulan orta düzeydeki yönetim birimleri de mevcuttur. 2010 yılında kaldırılan il yönetimlerinin görevlerinin bir kısmı da orta düzeyde yönetim kademesine devredilmiştir.

Tablo 2: Finlandiya’da Kamu Yönetimi Yapısı

Merkezi Yönetim	Orta düzeyde yönetim	Yerel yönetim
<ul style="list-style-type: none">➤ Hükümet➤ Bakanlıklar➤ Merkezi yönetim ofislerinden/ sekretaryasından oluşmaktadır.	<ul style="list-style-type: none">➤ Bölgesel Devlet İdari Ajansı➤ Ekonomik Kalkınma, Ulaşım ve Çevre Merkezi➤ Bunların dışında devlet yerel birimlerinden (taşra örgütü) oluşmaktadır.	<ul style="list-style-type: none">➤ Bölge yönetimleri➤ Belediye yönetimlerinden oluşmaktadır.

KAYNAK: Bu bilgiler yazar tarafından tablo haline getirilmiştir.

Hükümet ülkedeki genel idarenin işleyişinden sorumludur. Finlandiya’daki Cumhurbaşkanı ile Hükümet’in yetki ve görevleri ülkemizdeki yapı ile benzerlikler göstermektedir. Merkezi yönetim; hükümet, 12 bakanlık, devlet sekretaryasından oluşmaktadır. Bazı bakanlıkların başında tek bir bakan yerine birden fazla bakan bulunabilmektedir. Bakanlar, kendi birimlerinin yanı sıra kendilerine bağlı alt kuruluşları yönetmek üzere geniş yetkilere sahiptirler. Parlamento’ya sunulan kanun tasarıları da Bakanlıklarca hazırlanmaktadır ve Parlamento’nun yasa çıkarması Hükümet tekliflerine bağlıdır. Bakanlığın en üst düzey memuru müsteşardır. Müsteşar, bakanlıktaki işleri yürütme koordine etme görevleriyle sorumludur. Dışişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığında ise müsteşarın görevlerini Devlet Sekreterleri yerine getirmektedir (Karakurt ve Ela, 2017: 33).

Orta düzey yönetim merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iletişimi sağlayan ajanslardan ve bunların dışında devlet yerel birimlerinden (taşra örgütü) oluşmaktadır (Akarçay, 2017: 354). Orta düzeydeki yönetim birimleri daha çok ekonomik faaliyetlere yönelik oluşturulmuş olup, çok fazla etkinlik alanları bulunmamaktadır.

Finlandiya yerel yönetimleri ayrı bir başlık altında ele alınacak olduğundan burada sadece belediye yönetimlerinden ve belediye yönetimlerinin bir araya gelerek oluşturduğu bölgesel yönetimlerden meydana geldiğini söylemek yeterli olacaktır.

5. Finlandiya’da Yerel Yönetimler

Finlandiya yerel yönetim kurumlarının tarihsel kökleri 15. Yüzyıla kadar uzanmakta olup yerel yönetim kurularının temelini “kendilerini ilgilendiren konularda, toplu olarak karar vermenin, özgür bireylerin hem hakları hem de görevleri olduğu ve bireyleri ilgilendiren kararların onların rızası olmadan alınmayacağı” düşüncesi oluşturmaktadır (Yalçındağ, 1996: 71).

Üniter bir devlet yapısına sahip Finlandiya’da Aland Adaları ve Kaninuu Bölgesi olmak üzere iki özerk bölge bulunmaktadır. Aland Adaları’nın, Anayasa’nın 120. maddesiyle yönetsel özerkliğe sahip olduğu belirtilmektedir. Kainuu Bölgesi ise geçici özerklik çerçevesinde yönetsel özerkliğe sahiptir (Çelen, 2013: 85). Bu bağlamda Finlandiya, diğer üniter devlet yapıları ile farklılık göstermektedir. Nitekim üniter devletlerin neredeyse hiçbiri kendi bünyelerinde olan bir bölgeye özerklik tanımamaktadır.

Finlandiya’da yerel yönetimlerle ilgili farklı yasal düzenlemelerden söz etmek mümkündür. Bu yasal düzenlemeler yerel yönetimlerin yetkilerini, görevlerini ve yerel hizmet sunumunun tabi olduğu kuralları düzenlerken yerel özerkliği de yasal koruma altına almaktadır. Bu düzenlemelerden en önemlisi ve yerel yönetim kurumlarının dayanak noktasını oluşturan 1995 tarihli Yerel Yönetimler Yasası’dır. Bu yasaya göre yerel yönetimler merkezi yönetimden bağımsız olarak kendi organ ve birimlerini kurabilme hakkına sahiptir (Karakurt ve Ela, 2017: 36).

Yerel yönetimlerden sorumlu bakanlık 2008 yılına kadar İçişleri Bakanlığı’dır 2008 yılında yapılan bir değişiklik ile bu sorumluluk Vergi Dairelerine (bazı kaynaklarda Maliye Bakanlığı olarak geçmektedir) devredilmiştir. Bunun nedeni hem İçişleri Bakanlığının görevlerinin fazla olması hem de yerel yönetimlerin mali kaynaklarını destekleme ve kontrol etmeyi kolaylaştırmaktır (Çelen, 2013: 87).

Finlandiya Anayasası’na göre; Finlandiya’da yerel yönetimler ikili bir yapıdan meydana gelmektedir. Bunlardan ilki bölge yönetimleridir. İkincisi ise ülkenin temel yerel yönetim birimi olan belediyelerdir.

a. Bölge Yönetimleri

Finlandiya, 19 bölgeye ayrılmış ulus altı bir yapıya sahiptir. Bölgeler belediyelerin bir üst kurulu olarak görülmektedir. Bölge yönetimleri, Yerel Yönetimler Kanunu

tarafından şart koşulmuş bir uygulama olup her belediyenin bir bölge yönetimine üye olma zorunluluğu vardır (Çelen, 2013: 86). Bölge yönetimlerinin görevleri ihtiyari ve zorunlu görevler olarak ikiye ayrılmakla birlikte temel görevleri şunlardır; bölgesel kalkınmaya yönelik politikalar oluşturmak, AB ülkeleri ve komşu ülkelerle uluslararası yerel yönetim işbirliklerinin kurulması, bölgenin fiziki, ekonomik ve sosyal planlarının yapılması, ulusal ölçekte bölgeler arası entegrasyonu güçlendirmek. Bölge yönetimleri bu görevlerini yerine getirirken mali açıdan üye belediyeler tarafından finanse edilmektedir.

Bölge yönetimlerinin örgütsel yapısı üç organdan oluşmaktadır. Bunlar (Karakurt ve Ela, 2017: 36);

- Bölge meclisi: Bölge yönetimlerinin karar organıdır. Coğrafi, ekonomik ve kültürel olarak benzeşen belediyelerin kendi aralarında yaptıkları bir anlaşma ile kurulurlar.
- Bölge yönetim kurulu: Bölge yönetimlerinin yürütme organıdır. Bölge yönetim kurulu üyeleri bölge meclisi tarafından seçilmektedir.
- Bölge ofisleri: Bölge yönetimlerinin yereldeki icra görevini yerine getiren birimlerdir.

Tablo 3: Finlandiya Bölgeleri

No	Bölge Adı	Merkezi	Yüzölçümü km	Nüfus
1	Laponya	Rovaniemi	92.674.49	178.896
2	Kuzey Ostrobotniya	Oulu	36.815.41	411.009
3	Kainuu	Kajaani	20.197.45	74.114
4	Kuzey Karelya	Joensuu	17.761.27	162.937
5	Kuzey Savonya	Kuopio	16.768.46	246.892
6	Güney Savonya	Mirkkeli	14.256.87	147.700
7	Güney Ostrobotniya	Seinajoki	13.443.50	191.160
8	Orta Ostrobotniya	Kokkola	5.020.06	68.858
9	Ostrobotniya	Vaasa	7.753.15	180.648
10	Pirkanmaa	Tampere	12.585.34	511.348

11	Orta Finlandiya	Jvayskla	16.703.02	275.657
12	Satakunta	Pori	7.819.71	220.746
13	Güneybatı Finlandiya	Turku	10.663.40	477.338
14	Güney Karelya	Lappeenranta	5.326.91	129.945
15	Paijat – Hame	Lahti	5.124. 63	201.101
16	Kanta – Hame	Hameenlinna	5.198. 68	172.869
17	Uusimaa	Helsinki	9.097.41	1.653.336
18	Kymenlaakso	Kouvola	5.149.05	176.011
20	Aland	Mariehamn	1.553. 47	29.419

KAYNAK: (Çelen, 2013: 86).

Tablodan yola çıkarak bölgelerdeki nüfus dağılımına baktığımızda nüfus yoğunluğunun başkent Helsinki’de toplandığını görmekteyiz. NUTS3 düzeyinde 19 bölgeye ayrılmış olan Finlandiya’nın nüfus dağılımında eşitsizlik yaşadığı görülmektedir. Bazı bölgelerin nüfusu 511 bin civarındayken; bazı bölgelerin nüfusu 29 binlere kadar düşmektedir. Bölgeler arası bu eşitsizliğin nedeni ise bölgeler arası gelişmişlik düzeylerinin farklılık göstermesidir.

Finlandiya’da temel yerel yönetim birimleri olarak belediyelere çok daha fazla görev ve sorumluluk yüklenmektedir. Finlandiya’daki bölge yönetimleri, hem etkinlik hem de önem bakımından belediye yönetimlerinin gerisinde kalmaktadır.

b. Belediye Yönetimleri

Finlandiya’da kırsal ya da kentsel yöre farkı olmaksızın bütün yerleşim yerlerindeki yerel yönetim birimleri “belediye” olarak adlandırılmakta olup bütün belediyeler eşit statüdedir. 2017 yılı itibariyle toplam belediye sayısı 311’dir (Çelen, 2013: 94).

Finlandiya’da yerel yönetim birimlerinin temel aktörü ve en küçük idari bölümleri belediyelerdir. Finlandiya Anayasa’sına göre; Finlandiya belediyelere ayrılmıştır. Bu çerçevede, Finlandiya’da belediyeler, 1995 Yerel Yönetimler Yasasına göre faaliyet göstermekte ve bütün belediyeler kendi yönetim yapılarını belirleyebilmektedir. Finlandiya’da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yerellik ilkesi çerçevesinde değişim göstermiş ve yapılan düzenlemelerle belediyelere özerk bir statü

verilmiştir. Bu bağlamda Fin yerel yönetimleri, bir yerin, yerel yönetim birimi olabilmesi için gerekli koşulları sağlamaktadır. Şöyle ki; merkezi yönetimden bağımsız bir şekilde kendi organlarını ve yönetim biçimlerini belirlemenin yanı sıra geniş bir mali özerkliğe de sahiptirler. Finlandiya’da temel yerel yönetim biriminin belediyeler olması ve yerelleşme nedeniyle, Fin belediyeleri geniş yetkilerle ve kapsamlı görevlerle donatılmışlardır. Yükseköğretim hizmetleri hariç diğer eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri ve farklı yaş gruplarına yönelik sosyal hizmetler belediyeler tarafından sunulmaktadır. Bunların dışında belediye sınırları içindeki yönetim, su, altyapı, çevre koruma, ulaşım, konut ve şehir planlama gibi hizmetleri yerine getirmekte belediyelere aittir. Kanunla belirtilen görevler dışında belediyelere ekstra bir görev verilemez. Yeni bir görev verilebilmesi için kanun çıkartılması şarttır. Belediyeler kanunla verilmiş görevlerini yerine getirirken; tek başlarına faaliyet gösterebilecekleri gibi diğer belediyelerle işbirliği de yapabilirler (Akdemir ve Karakurt, 2016: 137).

Belediye yönetimlerinin örgütsel yapısı ise aşağıdaki gibidir (Yalçındağ, 1996: 78-79; Karakurt ve Ela, 2017: 41-43);

- Belediye Meclisi: Belediye Meclisi, belediye halkı tarafından gizli oylama ile 4 yıllığına belirlenmektedir. Meclis üyelerinin sayısı belediyenin nüfusuna bağlı olarak 17-85 arasında değişebilmektedir. Meclis, belediyenin karar alma organıdır ve seçmene karşı sorumludur. Seçmenlerin iradesiyle oluşan belediye meclisinin; belediye bütçesini onaylamak, borçlanma, fon oluşturma, 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.
- Belediye Yürütme Kurulu: Belediye yürütme kurulu meclis tarafından oluşturulur. Belediyelerin idaresinden ve finansal yönetimden sorumludur. Görev yapıları daha çok uygulamaya dönüktür. Yönetim kurulları 2 yıl için seçilmesine rağmen genellikle görev süreleri uzamaktadır. Haftada bir kez toplantı gerçekleştirirler.
- Belediye Başkanı: 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. Yönetici, belediyenin idaresinin, finansal yönetimin ve belediyenin diğer fonksiyonlarının başı olarak

belediye yürütme kurulun altında çalışır. 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. Belediye başkanı, meclis dağıldıktan sonrada başkanlığına devam eder.

➤ Belediye Komiteleri: Meclis, Yürütme Kurulu altında sürekli ve belirli görevleri yerine getirmekle sorumlu komiteler oluşturabilirler. Görevleri genellikle sosyal ve sağlık hizmetleri, eğitim ve kültürel hizmetler ile altyapı hizmetlerinden oluşmaktadır. Komite üyeleri, genellikle yerel politikacılardan oluşmaktadır. Komite kurmak isteğe bağlıdır. Fakat yasalarla kurulması zorunlu tek komite denetim komitesidir. Meclis tarafından görevlendirilen denetim komitesi, belediyelerde performans denetimi görevini yerine getirir. Bu denetim, genellikle paranın karşılığı denetimi olarak ortaya çıkmaktadır. 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 denetlenmektedirler. 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.

Finlandiya yerel mali sisteminde çok yıllık bütçe uygulaması yapılmaktadır. Ayrıca mali konularda da merkezi yönetimden özerk hareket edebilmektedirler. Yerel mali yapının şekillenmesinde karar alıcı unsur Belediye Meclisleridir. Yani belediye bütçesinin hazırlanmasında Belediye Yürütme Kurulu ve Belediye Başkanı görev almasına rağmen onaylama Belediye Meclisi'ne aittir. Finlandiya belediye gelirleri; belediye vergileri, hizmetler karşılığı alınan ücretler ve harçlar, devlet yardımları, yatırımlar ve borçlanmadan oluşmaktadır (Akdemir ve Karakurt, 2016: 144-147; Yalçındağ, 1996: 79-80);

➤ Belediye Vergileri: Belediyeler bireysel ve kurumsal gelirlerden vergi alma yetkisiyle donatılmışlardır. Vergi oranı belediye meclislerince saptanmakta, vergi

toplama işlemi ise merkezi yönetimin taşra örgütlerince yürütülmektedir. Belediye vergileri, genel bütçe payları arasında %46 gibi bir orana sahiptir.

- Ücretler ve Harçlar: Temel belediye hizmetleri ilke olarak, vatandaşlara ücretsiz olarak sunulmaktadır. Fakat bazı durumlarda bu hizmetler için ücret alınmasına yasalar izin vermektedir. Ücret ve harçların belediye gelirleri içindeki payı %27'dir.
- Borçlanma: Belediyeler kısa ve uzun vadeli borçlanmaya başvurabilirler. Her belediye borçlanma politikasını kendisi belirlemektedir. Borçlanmanın belediye gelirleri içindeki payı %5'tir.
- Yatırımlar: Yatırım gelirleri olarak ellerindeki nakdi ve aynı kaynakların değerlendirilmesinden elde edilen gelirler kastedilmektedir. Yatırımların belediye gelirleri içindeki payı %3'tür.
- Merkezden Alınan Yardımlar: Belediyelerin merkezi yönetimden aldıkları yardımlar genel bütçelerinin %19'unu oluşturmaktadır. Merkezden Yönetimler, Yerel Yönetimlere 3 tür yardım sağlamaktadır;

- giderlerin paylaşımı amacıyla yapılan yardımlar
- belediye projelerine yapılan yardımlar
- genel yardımlar

Fin belediyeleri üstlendikleri hizmetlere bağlı olarak mali kaynaklarının önemli bir bölümünü gider olarak harcamaktadırlar. Avrupa'nın çoğu ülkesinde yerel yönetimlerin sunduğu çok fazla hizmet çeşidi yoktur. Finlandiya'da ise kamu sektörü daha çok yerleştiğinden belediyeler tarafından yapılan harcamalarda da önemli düzeyde artış söz konusudur. Belediye harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılmasında en çok harcamanın sağlık, sosyal yardım ve eğitim hizmetlerine yapıldığı görülmektedir (Yalçındağ, 1996: 80-81). Finlandiya'daki bu geniş mali özerklik ve görev çeşitliliği etkin hizmet sunumunun yanı sıra yerellik ilkesinin de önemli ölçüde yerine getirildiğinin göstergesidir. Fin yerel yönetimlerinin bu denli güçlü olması merkezi idare tarafından sağlanan özerklikten kaynaklanmaktadır.

6. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler

Finlandiya yerel yönetimleri Avrupa'nın en güçlü yerel yönetimleri arasında yer almakta ve yerel özerklikten faydalanabilmektedir. Üniter bir devlet olmasına rağmen bu denli güçlü yerel birimlere sahip olması ulusal anlamda kalkınmasında da etkili rol oynamaktadır. Finlandiya, yerel yönetimler açısından OECD ülkeleri arasında da ilk sırada yer almaktadır.

Yerellik ilkesi bağlamında merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde “yerindelik denetimi” yetkisi yoktur. Ve merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere her konuda geniş bir hareket alanı tanınmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işlem ve faaliyetleri üzerinde sadece “hukuka uygunluk denetimi” söz konusudur. Hukuka uygunluk denetiminin ardından usulsüz işlem yapan yerel birimler, merkezi idare tarafından çeşitli yaptırımlara uğramaktadırlar. Hukuka uygunluk denetimi yargı organı tarafından yapılmaktadır. Ayrıca belediyelerin usulsüz işlemlerine karşı merkezi idarenin yanı sıra vatandaşların da yargıya başvurma hakları vardır. Merkezi yönetimin “yerindelik denetimi”ne tabi olmama, yerel hizmetleri yerine getirirken kendi öz kaynaklarını harekete geçirme ve halkın katılımını esas alan bir yönetim biçimine sahip olmaları, Finlandiya yerel yönetimlerini güçlü ve demokratik belediyeciliğin başarılı örnekleri arasına taşımıştır (Yalçındağ, 1996: 82).

7. Finlandiya ve Avrupa Birliği İlişkileri

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimliliği esas almaktadır. Bu anlayış çerçevesinde 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 attığı yerellik ilkesinde kendini göstermektedir. Hizmetin halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmesini ve yerel yönetimlere daha çok yetki aktararak hizmet sunumunun artırılmasını ve böylelikle etkin sunum düzeyine ulaşılacağını öngören bu ilke pek çok ülkede yerel yönetim anlayışının temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda Finlandiya'da yerelleşmenin en yüksek düzeyde olduğu ve hizmet sunumunda ölçek büyüklüğünü esas alan ve etkinliği hedefleyen ülkeler arasındadır (Karakurt ve Ela, 2017: 60).

Finlandiya yenilikçi ve kalkınmaya yönelik sürekli politikalar geliştiren bir ülkedir. Küreselleşme, rekabetçiliğin artırılması, yaşlanan nüfus, iklim değişikliği ve güvenlik gibi ulusal nitelik taşıyan sorunlar yenilikçi politikalar ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla çözülmeye çalışılmaktadır. Ve Finlandiya yönetimine göre; Avrupa Birliği'ne olan kamu güveninin geliştirilmesinde, her bir üye devletin tek başına başardığından daha fazlasının Birlik düzeyinde somut başarılarla gösterilmesiyle desteklenmelidir (Öktem, 2005: 137).

Finlandiya, 1995 yılında dördüncü büyüme döneminde Avrupa Birliği'ne üye olmuştur. Finlandiya Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamış ve kendi yasalarını da bu şarta uyarlamayı başarmıştır. Finlandiya, gerek yerel yönetimlerin kalkınmasında gerekse ulusal kalkınma politikalarında Avrupa Birliği fonlarından yararlanabilmektedir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitesini güçlendirmeye yönelik atılan adımlar kamu hizmetlerinin etkin sunumuna olan pozitif katkıları nedeniyle, Fin deneyimi, AB gibi ulus üstü örgütlenmeler tarafından Türkiye gibi mali yerelleşme düzeyi düşük ülkelere tavsiye edilmektedir.

Sonuç

Finlandiya yerel yönetimleri gerek mali anlamda olsun gerekse idari anlamda olsun geniş bir özerklikten yararlanmaktadır. Küreselleşme ile önemi daha da artan yerellik ilkesi, Finlandiya'nın yönetim anlayışında da kendini göstermektedir. Yerel Yönetimlere sağlanmış olan bu özerklik hem yerel demokrasinin gelişmesi, hem de kaliteli hizmet sunumunun gerçekleştirilmesinde büyük rol oynamaktadır.

Finlandiya, üniter devletler arasında yer almaktadır. Fakat buna rağmen yerel yönetimlerine geniş yetkiler vermekten çekinmemiş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalayarak bu şartı kendi yasalarına uyarlamıştır.

Genel olarak baktığımızda Finlandiya ve Türkiye'nin benzer yönleri şunlardır; iki ülkede üniter devlet yapılanmasıyla örgütlenmiştir. Parlamenter Cumhuriyeti yönetim biçimi olarak benimsemişler ve anayasal organlarını güçler ayrılığı ilkesi ile oluşturmuşlardır. Yasama organında tek meclisli sistem hâkimdir fakat Finlandiya'da

Cumhurbaşkanı da zaman zaman yasama organında yer alabilmektedir. Yürütme Organını Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar kurulu oluştururken; yargı organı bağımsız mahkemelerden meydana gelmektedir.

Kamu yönetimi örgütlenmesi açısından benzerlik gösteren Finlandiya ve Türkiye yerel yönetimleri ve yerel yönetimlerine tanıdıkları özerklik açısından birbirinden tamamen farklılık göstermektedir. Finlandiya’da yerel yönetimler ülke içinde en etkin birimler olarak nereyse bütün görevleri üstlenmektedirler. Ayrıca yerel yönetimlere görevleri dışında bir iş yaptırmak ancak kanun çıkarma yoluyla gerçekleşmektedir. Türkiye’de ise; merkezi yönetim yerel yönetimlere istediği zaman görev sorumluluğu yükleyebilmektedir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi Finlandiya’da sadece hukukilik denetimini kapsarken; Türkiye’de hem hukukilik hem de yerindelik denetimi söz konusudur. Bu da Türkiye’de merkezi yönetimin “yerel yönetimlerin sürekli denetlemesi gerektiği” düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Aslında bu durum yerel demokrasi ve kaliteli hizmet sunma ilkelerine de zarar vermektedir.

Finlandiya bazı özellikleri ile Türkiye ile benzeşirken; bazı özellikleri ile de tamamen ters düşmektedir. Bu durum aşağıda tablo halinde verilmektedir.

Tablo 4: Türkiye ve Finlandiya Karşılaştırması

	Finlandiya	Türkiye
Devletin Örgütlenme Biçimi	Üniter Devlet	Üniter Devlet
Yönetim Biçimi	Parlamenter Cumhuriyet	Parlamenter Cumhuriyet
Devletin Anayasal Organları	<ul style="list-style-type: none">• Yasama Organı• Yürütme Organı• Yargı Organı	<ul style="list-style-type: none">• Yasama Organı• Yürütme Organı• Yargı Organı
Yasama Organı	Tek meclisli yasama organı vardır. Eduskunta Parlamentosu ülkenin yasama organıdır fakat yasa yapma gücünü Cumhurbaşkanı ile paylaşır.	Tek meclisli yasama organı vardır. (Türkiye Büyük Millet Meclisi)
Yürütme Organı	<ul style="list-style-type: none">• Cumhurbaşkanı• Başbakan• Bakanlar Kurulu	<ul style="list-style-type: none">• Cumhurbaşkanı• Başbakan• Bakanlar Kurulu

Yargı Organı	Bağımsız Mahkemelerden oluşmaktadır.	Bağımsız Mahkemelerden oluşmaktadır.
Kamu Yönetimi Örgütlenmesi	Merkezden yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki kademelidir. Fakat bu iki kademenin arasında, yine bu kademelerce oluşturulmuş olan “orta düzeyde yönetim” kademesi de mevcuttur.	Merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki kademeli kamu yönetimi örgütlenmesi söz konusudur.
Yerel Yönetim Birimleri	<ul style="list-style-type: none">• Bölge yönetimleri ve• Belediye yönetimleri olmak üzere iki tane yerel yönetim birimi vardır.	<ul style="list-style-type: none">• Belediyeler• İl Özel İdareleri ve• Köyler olmak üzere üç tane yerel yönetim birimi vardır.
Yerel Yönetimlerin Denetimi	Sadece “hukukilik denetimi” yapılabilmektedir.	“Hukukilik denetiminin” yanı sıra “yerindelik denetimi” de yapılmaktadır.
Özerklik	Geniş anlamda özerklik söz konusudur. Bu sebeple mali açıdan da oldukça güçlüdürler.	Çok sınırlı bir özerklik söz konudur. Mali anlamda da merkezi yönetime bağımlı durumdadır.
Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkileri	Ülke içerisinde yerel yönetimler, merkezi yönetimden daha etkin konumdadırlar. Ülke içindeki görevlerin büyük çoğunluğunu yerel yönetimler gerçekleştirmektedir. Kanunda belirtilen görevler dışında merkezi yönetim ekstra bir görev yükleyemez. Bunun için kanun çıkarılması şarttır.	Merkeziyetçiliğin hâkim konumda olduğu Türkiye’de, Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir uzantısı konumundadır. Sadece yerel görevleri bulunmaktadır. Kanunda belirtilen görevlerin yanı sıra merkezi yönetim istediğinde ekstra görevler verebilmektedir.

KAYNAK: Bu bilgiler yazar tarafından tablo haline getirilmiştir.

Kaynakça

Akarçay, P., (2017). “Finlandiya, Danimarka ve Norveç’te Yerel Yönetimler”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5 (46), 352-372.

Akdemir, T. ve Karakurt, B., (2016). “Nordik Ülkelerinde İdareler arası Mali İlişkiler”, *KTÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (11), 127-159.

Aslan, V., (2015). “Son Anayasa Değişiklikleri Işığında Finlandiya Hükümet Sistemi”, *TBB Dergisi (119)*, 35-62.

Bozan, M., (2017). “Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu”, *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 8 (16), 21-40.

Çelen, M., (2013). “Finlandiya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 22 (2), 83-113.

Devrim, F. ve Dökmen, G., (2012). “AB’de Bölgesel Yenilik Sistemlerine Yönelik Kamu Politikaları: Seçilmiş Ülke Örnekleri”, *Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi*, 31 (1), 1-30.

Güler, A.B., (2000). “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 14-29.

Karakurt, B. ve Ela, M., (2017). “Finlandiya’da Yerel Yönetimler: Türkiye İçin Öneriler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26 (3), 31-68.

Öktem, M.K., (2006). “Kalkınmada Yenilikçi Topluma Finlandiya Örneği” Yazar tarafından, Kamu Yönetimi Bölümü ikinci sınıf öğrencilerinden bir grup ile 2005 yılında, “kamu yönetiminin öncelikleri” üzerine yapılan bir anket çalışmasını içeren yayınlanmamış bir araştırma.

Ökmen, M. ve Parlak, B., (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat (2b)*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Özgür, H. ve Parlak, B., (2006). *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler (1b)*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Parlak, B. ve Cantürk, C., (2013). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar (3b)*, Orion Yayınları.

Şen, G., (2005). “1919’dan 2000’e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (2), 227-264.

Telli, K., (2010). “Finlandiya’nın 1999 Anayasasıyla Öngörülen Hükümet Modeli”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1 (2), 237-255.

Tuzcuoğlu, F., (2013), “*Finlandiya’da Yerel Yönetimler*”, Okçu, M. ve Özgür, H., (ed.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yalçındağ, S., (1996). “Finlandiya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (5), 71-83.

Yıldız, A., (2014). “*AB ve Türkiye’de Kültürel Çeşitlilik ve Yerel Yönetimler*”, (Yayınlanmamış) Yüksek Lisans Tezi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi.

Zengin, G., (2011). “Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Modelleri: Türkiye ve AB Ülkelerindeki Yerel Yönetim Birlikleri Üzerin Bir İnceleme”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 86-106.