

Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri

Mehmet ARSLAN

Prof.Dr., Balıkesir Üniversitesi,
İİBF, Maliye Bölümü
marslan04@gmail.com

Mine BİNİŞ

Yrd. Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü
minebinis@gmail.com

Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri

Özet

Amerika Birleşik Devletleri, adem-i merkezi yönetim sistemine ve federal devlet yapısına sahip bir ülkedir. Yönetim sistemi üç kademeli bir yapı arz etmektedir. İlk düzey yönetim biriminde federal devlet, ikinci düzey yönetim biriminde eyaletler ve üçüncü düzey yönetim biriminde mahalli idareler bulunmaktadır. Mahalli idarelerin yapısı ve niteliği eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Bu nedenle her mahalli idare birimi kendine has özellikler taşımaktadır. ABD'de mahalli idareleri il, ilçe, kasaba- köy, okul bölgeleri ve özel bölgeler şeklinde genel bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. Bununla birlikte bazen aynı yapıya sahip bir mahalli idare biriminin başka bir eyalette farklı bir isimle yapıldığı da görülmektedir. Söz konusu yönetim yapısı içinde çalışmada, ABD'de mahalli idarelerin mali yapıları ve merkezi idare ile ilişkileri incelenme konusu yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli idareler, Mali yapı, ABD

Fiscal Structure of Local Governments in the United States of America and Its Relation with the Central Government

Abstract

United States of America is a country that has a decentralized management system and federal form of government structure. Management system offers three tiered structure. Federal government is in the first level of administrative unit, states are in the second level of administrative units and local governments are the third level of administrative unit. Local government's structure and quality varies from state to state. Therefore, each local government unit has its own unique features. Local governments in the USA can be classified in the form of county, municipal, town and village, school districts and special districts. However, sometimes a local government unit that has the same structure is also structured with a different name in another state. In this paper, management structure of USA, local government's financial structure and its relationship with the central government have been examined.

Keywords: Local Government, Fiscal Structure, USA

1. Giriş

Amerika Birleşik Devletleri; 2013 Eylül ayı verilerine göre nüfusu 316,9 milyon, US Bureau of Economic Analysis'dan sağlanan veriler doğrultusunda 2012 yılı GSYİH'sı 16.244,6 milyar dolar, kişisel geliri 13.743,8 milyar dolar ve kişi başına düşen milli geliri 42.784 dolardır. Ayrıca 2011 yılı İnsani Gelişme Raporu'na göre yirmi üçüncü sıra ile dünyanın en yüksek refah düzeyine sahip ülkelerinden biri konumundadır. Siyasi yapı olarak federal yönetim sisteminin uygulandığı bu ülkede federal devlet, eyaletler ve mahalli idarelerden oluşan idari bir yapı sunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri eyalet sistemine dayanmakla birlikte, her eyaletin kendine has özellikler teşkil etmesi, mahalli idarelerin tek bir sistematik yapı içerisinde değerlendirilmesine engel oluşturmaktadır. Bu nedenle kökenleri 18. yüzyıla dayanan mahalli idarelerin karışık bir yapı gösterdiği ifade edilebilir. Amerikan Federal Anayasası'nda mahalli idarelere ilişkin genel bir düzenlemeye yer verilmediği, eyaletlere yetkinin bırakıldığı görülmektedir. Eyaletler bu yetkiyi Federal Anayasa'ya aykırılık içermemek şartıyla kendilerine verilen genel yetki (home-rule charter) çerçevesinde kullanmaktadırlar.

ABD demokrasisinin temelini oluşturduğu kabul edilen mahalli idarelerin mali yapısının ve merkezi idare ile olan ilişkilerin inceleme konusu yapıldığı bu çalışmada, ABD yönetim yapısı, ABD'de mahalli idare birimleri ve özelliklerine yer verilecek ve mali yapıları hakkında değerlendirmeler yapılacaktır.

2. Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Yapısı

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) elli eyaletten oluşan ve Başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir cumhuriyettir. Siyasi yapısını yazılı bir anayasa ile oluşturan ilk modern rejimlerden biri olan ABD'de anayasa ile ülke genelinde uygulanabilir nitelikteki yetkiler federal yönetime bırakılmış ve mevcut yetkilerde birimler arasında paylaştırılmıştır. Bu paylaşım güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı organları arasında şekillendirilmiştir. Güçler ayrılığının işleminde uygulanan "denge ve fren" veya "kontrol ve denge" ilkeleri ile üç güç birbirini dengeleyecek yetkilerle donatılmış ve hiçbirinin sisteme tek başına hâkim olamaması prensibi anayasa ile koruma altına alınmıştır (Türker, 2003: 455, 456).

Kongre, yasama organı olarak federal yönetim yasalarını çıkarmakta ve Temsilciler Meclisi ve Senato adları verilen iki meclisten oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi'nin üye sayısı Anayasa ile belirlenmiş olup, eyaletlerin nüfusları oranında temsil edilmesi esasına bağlı olarak zaman içerisinde değişiklik göstermektedir. Senato, yasama faaliyetlerinde her eyaletin eşit muamele görmesini sağlamak üzere her eyaletten ikişer senatörün seçildiği bir organdır. ABD'nde her eyalette yürütme kuvvetinin başında bir vali bulunmaktadır. Her bir eyalet yönetiminin ayrı bir anayasa ve il, ilçe, kasaba-köy ve özel bölgeler gibi ayrı alt yönetim birimlerine sahip

olduğu eyaletler; düzeni koruma, eğitim, yol inşaatı gibi görevler üstlenmişken; federal hükümet ise milli ve milletlerarası ve birden fazla eyaleti ilgilendiren konularla ilgilenmektedir (Cansızlar, 1996: 3).

Yürütme organının başı olan Başkan, halk tarafından dört yıllığına seçilmekte olup federal hükümet kurum ve kuruluşlarına yönelik politikaların belirlenmesinden ve yürütülmesinden sorumludur. Ayrıca ABD Başkanı gümrük, vergiler ve diğer ticari konularda karar vermek ve tedbirler almak konusunda da yetki sahibidir (Gülsoy ve Koca, 2012: 6). Başkan görevlerini doğrudan kendine bağlı bulunan başkanlık ofisi ve başkan yardımcısı vasıtasıyla yerine getirmektedir. Görüldüğü üzere federal yönetim sisteminin benimsendiği ABD’de federal hükümet yasama organının çıkarmış olduğu kanunlar doğrultusunda genel bir yetkiye sahip olmakla birlikte yetkilerinin büyük bir kısmını eyalet yönetimlerine bırakmış ve her eyaletin de kendi anayasası ile belirlediği mahalli idare birimleri ile kamu hizmetlerini gerçekleştirmektedir.

3. ABD’de Mahalli İdarelerin Türleri ve Özellikleri

Amerika Birleşik Devletleri’nde mahalli idareler eyaletlerin bir kuruluşu şeklinde yapılandırılmıştır. ABD’nde mahalli idarelerin kökeni 18. yüzyıla dayanmaktadır. ABD Anayasası’nda mahalli idarelere ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Eyaletler anayasanın genel kurallarını ihlal etmemek şartıyla iç düzenlerini istedikleri gibi belirleme yetkilerine sahiptirler (Şahin, 1999: 122).

Yerinden yönetim anlayışının hâkim olduğu ülkede mahalli idare birimlerinde standart bir modelden söz etmek mümkün değildir. Bu mahalli idarelerin birçok farklı biçimleri ve örgüt yapıları vardır. Mahalli idarelerin biçim ve sayılarındaki değişiklik her birimin politik yapısına göre değişmektedir (Libonati, 2001: 1). Bununla birlikte ABD’deki mahalli idareler genel olarak şu şekilde sınıflandırılabilir:

- Vilayet (County)
- Belediye Yönetimi (Municipal)
- Kasaba Yönetimi (Township)
- Okul Bölgesi (School District)
- Özel Bölge (Special District)

ABD’de, vilayet, belediye yönetimi, kasaba- köy yönetimi, okul bölgeleri ve özel amaçlı ilçe yönetimleri olmak üzere 2012 yılı itibarıyla 90.056 mahalli idare birimi bulunmaktadır. Günümüzde ortaçağda olduğundan daha az mahalli idare birimi olması şaşırtıcı değildir ancak yine de 1970’lerle kıyaslandığında bunların sayısının günümüzde daha fazla olduğu görülmektedir. Veriler mahalli idare birimi sayılarının azaldığını göstermektedir, bu sonucun doğmasında özel amaçlı bölgelerin (okul

bölgeleri ve özel ilçe) azalmasının rolü olabilir (Ervin, 1995: 209). Tablo 1’de yönetim birimlerinin sayılarına yer verilmiştir.

Tablo 1’de yönetim birimlerinin sayılarına yer verilmiştir.

Tablo 1: 1952- 2012 Yılları Arası Yönetim Birimlerinin Sayısı

Yönetim Biçimi	1952	1962	1972	1982	1992	2002	2007	2012
Toplam Birimler	116.807	91.237	78.269	81.831	85.006	87.576	89.527	90.107
ABD Hükümeti	1	1	1	1	1	1	1	1
Eyalet Yönetimi	50	50	50	50	50	50	50	50
Mahalli idare	<i>116.756</i>	<i>91.186</i>	<i>78.218</i>	<i>81.780</i>	<i>84.955</i>	<i>87.525</i>	<i>89.476</i>	<i>90.056</i>
Vilayet (County)	3.052	3.043	3.044	3.041	3.043	3.034	3.033	3.031
Belediye (Municipal)	16.807	17.997	18.862	19.076	19.279	19.429	19.492	19.519
Kasaba ve köy (Township, town)	17.202	17.144	16.991	16.734	16.656	16.504	16.519	16.360
Okul Bölgesi (School District)	67.355	34.678	15.781	14.851	14.422	13.506	13.051	12.880
Özel Bölge (Special District)	12.340	18.323	23.885	28.078	31.555	35.052	37.381	38.266

Kaynak: U.S. Census Bureau, 2013a; U.S. Census Bureau, 2012a; U.S. Census Bureau, 2013b.

1952 ve 2012 yılları arasındaki 60 yıla ait her bir on yıla ilişkin verileri gösteren Tablo 1 geçen süreç içerisinde mahalli idare birimlerinin sayısında azalma olduğunu, bu azalmayı yüzdesel olarak ele alırsak % 22,8’lik bir azalma olduğunu ortaya koymaktadır. ABD belediye yönetimi sayılarının az çok sabit kaldığı, benzer bir şekilde kasaba ve köy yönetimlerinin sayısında da çok büyük değişiklikler olmadığı görülmektedir. Ancak özel amaçlı ilçe yönetimleri incelendiğinde ise kayda değer değişiklikler gözlenmektedir. Okul bölgeleri bu 60 yıllık süre içerisinde % 80,8’lik bir azalma göstermişken, özel bölgelerde ise % 210’luk bir artış meydana gelmiştir. ABD’de mahalli idare birimleri içinde özel bölgelere yönelik büyük bir eğilimin olduğu ifade edilebilir.

Mahalli idare birimlerinin sayılarına değinmenin yanı sıra bu birimlerin ABD idari yönetim sistemi içinde rollerinin ortaya koymak açısından kapasitelerinin incelenmesi önem taşımaktadır. Tablo 2’de mahalli idarelerin kapasiteleri gösterilmiştir

Tablo 2: ABD’de Mahalli İdarelerin Kapasiteleri

Kamu Çalışanları İçinde Mahalli İdarelerde Çalışanların Yüzdesi	Politik İdare Kapasitesi (Ortalama)	Toplam Kamu Harcamaları İçinde Mahalli İdare Harcamaları Payı (%)	Toplam Vergi Gelirleri İçinde Yerel Vergi Gelirlerinin Payı (%)
59	0.74	21	13

Kaynak: Sellers ve Lidström, 2007: 617.

Tablodan görüldüğü üzere mahalli idareler büyük bir istihdam sağlamaktadır. Kamu harcamaları içinde yüzde 21’lik bir paya, toplam vergi gelirleri içinde ise paylarının yüzde 13 olduğu görülmektedir. Buradan hareketle mahalli idare birimlerinin yapısal özelliklerinin ele alınması gereklidir.

3.1. Vilayet (County)

İki veya daha fazla kent, kasaba ile birçok köyden oluşan vilayetler, eyaletin en büyük alt birimini oluşturmaktadır. ABD’de Connecticut, Columbia ve Rhode Island dışında bütün eyaletlerde county isimli mahalli idare birimleri bulunmaktadır. Ancak daha öncede ifade edildiği gibi bu yönetim birimleri her yerde aynı özelliği taşımamaktadır. Örneğin, New Jersey’deki vilayetler sadece yargı görevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte aynı yapıya sahip olmakla birlikte county ismi ile değil, farklı bir yönetim birimi adıyla düzenlenmiş yerler de bulunmaktadır. Buna örnek olarak aynı yapısal özellikleri taşımasına rağmen Louisiana’da parish, Alaska’da ise borough adıyla oluşturulan birimler gösterilebilir (Türker, 1999: 596-597).

County idaresi kırsal karakter taşıyan ve nüfus yoğunluğu düşük olan güney ve güney batı bölgelerinde yaygındır. Bu tarz yönetim kırsal alanda iyi bir şekilde işlemesine rağmen merkezi bölgelerde çok elverişli bir şekilde kullanılmadığı ifade edilebilir. Merkezi bölgelerde county idareleri hem devletin bir kolu olarak görev yapmakta, hem de merkeze dâhil edilmemiş banliyo bölgelerindeki birçok şehir hizmetlerini yerine getirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 89). ABD’de 3000’nin üzerinde county bulunmaktadır. Eyaletlerdeki county sayıları aynı değildir. En fazla county Texas’ta (254 adet), en az county ise Delaware ve Hawaii’dedir (3’er adet). Vilayetlerde tek bir yapılanma söz konusu olmadığından, bu idarelerin yapısı konusunda standart bir şema ortaya koymak mümkün değildir. Bununla birlikte bu idarelerin çoğunu kapsamak üzere ortak bir yapılanmadan söz edilebilir. Bunlar county meclisi, seçilmiş, atanmış görevliler ve ihtisas meclis ve komisyonlarıdır.

Eyaletlerin çoğunda county meclisleri birden fazla üyeden oluşan karar alma ve yürütme yetkileri bulunan bir organdır. Bu meclislerin karar alma yetkileri, kendi görev ve fonksiyonlarıyla sınırlı kalmak üzere mali veya düzenleyici nitelikte kararlardan ibarettir. Mali nitelikli kararları; vilayet vergilerini toplamak, kamusal işler

için kaynak tahsis etmek ve idarenin borçlarını azaltmaktır. Düzenleyici nitelikte kararları ise; sağlıkla ilgili tüzükler çıkarmak, özel bölgelerin tespitine ilişkin tüzükler çıkarmak, işyeri ve eğlence yeri belgeleri vermek, havai fişek türü patlayıcı maddelerle ilgili düzenlemeler yapmak biçimindedir. Yürütmeye ilişkin yetkileri ise; vilayet emlakinin yönetimi, bazı görevlilerin atanması, county adına imzalanacak anlaşmalarda müzakere yapılması ve seçimlerin yönetilmesidir. Zaman içerisinde county meclislerinde çok sayıda ihtisas meclisleri ve komisyonları ortaya çıkmıştır. Bu komisyonların görev alanları farklılık göstermekle birlikte genellikle sosyal güvenlik, sağlık, hastaneler, kütüphaneler, seçimler, arazi kıymet takdiri, planlama, özel alanların tespiti, personel, dinlenme ve eğlence, havaalanları, okulların finansmanı, tarım gibi oldukça geniş bir yelpazede hizmet sunmaktadırlar (Türker, 1999: 597, 599).

3.2. Belediye Yönetimi (Municipal)

Belediyeler, ABD'nin en fonksiyonel ve bu açıdan en önemli mahalli idare birimleridir. Vilayetler kadar geniş bir coğrafi alana hizmet vermemekle birlikte, daha önemli kamu hizmetlerini yürüttükleri ifade edilebilir. Buna paralel olarak da daha fazla yetkiyle donatılmış ve daha özerk bir niteliğe sahip kılınmışlardır. Belediyelerin adlandırılması konusunda çeşitli eyaletlerde farklı uygulamalara rastlamak mümkündür. Ancak genel olarak belediye yönetimlerini ifade etmek üzere, municipality, city, borough veya village gibi isimler kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 90). Amerikan belediye yönetimleri kamu sağlığı, eğitim, parklar, kütüphaneler, su tedariki, sağlık kuruluşları, kanalizasyon arıtma, sokak düzenlenmesi ve aydınlatılması, toplu taşıma hizmetlerine öncülük etme ve modern merkezlerin altyapı hizmetlerini sağlama görevlerini ifa etmektedir (Briffault, 1990: 15).

Belediyelerin kurulmasında yetki eyaletlere aittir ve kanunla tüzel kişilik kazanırlar. Eyaletler tarafından kurulan belediyelerin kurulma şartları ve prosedürü eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Kimi belediyelerde kurulma şartı olarak asgari nüfus şartı gözetilirken, kimilerin de ise arazi büyüklüğü şartı gibi koşullar aranmaktadır (Şahin, 1999: 129).

Kentlerin yönetim kuruluşu olan belediyeler, o yörede oturanların talebi üzerine yapılan referandum sonucu çoğunluğun oyları üzerine kurulmaktadır. Söz konusu beldeye referandum sonrasında bir yetki belgesi verilmekte ve bu belge o belediyenin anayasası niteliği taşımaktadır (Odabaş, 1997: 66). Belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete değişiklik göstermesinin yanı sıra aynı eyaletlerde kentten kente göre de değişiklik olabilir. Her kent kendisine verilen statüye göre hak ve yetkilerle donatılmıştır. Büyük kentler çok daha büyük haklara sahipken küçük kentlerin hakları daha az seviyelerde olmaktadır. Mahalli idare kuruluşları arasında hizmetlerin paylaşımı konusuna bakıldığında ise kamu hizmetlerinin hangi birim tarafınca yerine getirileceğinin detaylıca kanunlarda düzenlendiği görülmektedir (Yılmaz, 2009: 18).

Önemli ölçüde özerkliğe sahip olan belediyeler genel olarak vergilendirme, borç alma, sağlık, güvenlik, belirli amaçlarla istimlâk yapma hakkı, belirli kamu kuruluşlarını işletme gibi çeşitli yetkiler verilmiştir. Belediyeler borçlanma, vergilendirme ve kamulaştırma yetkilerini eyalet anayasasının kendilerine verdiği yetki doğrultusunda kullanma imkânına sahiptirler (Türkoğlu, 2009: 36). Mahalli idarelerde yürütme genellikle belediye başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Karar organı kent meclisi olup, birden çok kişiden oluşmaktadır. Yürütme organını denetlemesi, kenti ilgilendiren kararları alması kent meclisinin görev ve yetki alanındadır (Aydın, 1992: 81).

ABD kentleri ve yerleşim bölgeleri arasında büyük farklar görülmektedir. ABD sınırları içerisinde en az belediye bulduran eyaletler Hawaii (bir adet), en fazla belediye bulduran eyalet ise Illinois'tir (yaklaşık 1.300 adet). Belediyelerin nüfusu da çeşitlilik göstermektedir. Ülkede bir yandan 2012 yılı itibariye nüfusu 1 milyonu aşan dokuz kent ve bunların başında 8 milyon nüfuslu New York gelmekle birlikte diğer bir yandan da artık insanların yaşamadığı, fakat hukuken sona erme işlemini gerçekleştirmemiş belediyeler de bulunmaktadır. Ülkedeki belediyelerin % 70'inden fazlasının nüfusu 2.500'ün altındadır. 1990 ile 2000 yılları arasında hızla gelişen kentler arasında yer alan Austin, Texas % 41 oranında büyürken, Baltimore, Maryland, Detroit ve Michigan gibi kentlerin nüfusu aynı dönemde azalmıştır. Amerikan eyalet ve mahalli idareler arasındaki değişmeyen tek ortak nokta, 21. yüzyılın sorunlarına yanıt bulma amacıyla gerçekleştirdikleri siyaset, yönetim ve vergilendirme alanlarındaki modernleşme çabaları olduğu ifade edilmektedir (Katz, 2003: 7). Belediye yönetimlerinin sayısı 1942'de 16.220 iken 2012 yılında 19.519'ye yükselmiştir.

3.3. Kasaba Yönetimi (Township)

Kasaba yönetimleri, ABD'nin tamamında değil, belirli bölgelerindeki eyaletlerde bulunmakta ve ülke nüfusunun beşte birine yakın bir kısmına hizmet vermektedirler. Bu birimler geleneksel mahalli idare birimleridir. Geçmiş dönemlerde önemli fonksiyonlar yürüten kasaba yönetimleri, görev ve yetkilerinin bir bölümünün zaman içerisinde vilayet yönetimlerine devredilmesiyle önemini nispeten yitirmişlerdir.

Kasabalar, bazı yörelerde oldukça önemli görevler ifa etmektedirler. New England eyaletinin temel mahalli idare birimi olmaları dolayısıyla burada okulların idaresi de dâhil olmak üzere önem arz eden mahalli hizmetleri yürütmektedirler. Diğer bazı eyaletlerde de belediyelerle ortak olarak yerine getirdikleri önemli hizmetler vardır. Ülke genelinde en sık rastlanan görevleri; kütüphane, su, kanalizasyon ve çöp imha işleridir. Bazı eyaletlerde ise sadece kırsal nitelikli hizmetler sunarlar (Türker, 1999: 601- 602). ABD genelinde 16 bin civarında kasaba yönetimi bulunmaktadır. Bunlardan sadece 100 kadarının nüfusu 50 binin üzerinde, yaklaşık 10 bin tanesinin nüfusu ise 1.000'in altındadır.

3.4. Özel Amaçlı İlçe Yönetimi (Özel Bölgeler)

Özel bölgeler, ilçeler ve belediyelerle ilgili birimlerle beraber villages, towns, birkaç birim ve township kapsayabilen, mahalli idarelerin bir birimi olarak görev yapmaktadır. Tarihsel olarak, hükümetin bu farklı biçimleri, sistemin içinde tamamlayıcı öğeler olarak iş görmüştür. Zamanla yasama organları, yerel hükümetlerin genişleyen talepleri karşısında hizmetlerin county, municipal, township ve özel bölge birimleri tarafından karşılanabildiği bir ortam oluşturmuştur (Carr, 2006: 481). 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında her birinin itfaiye, kanalizasyon, su tedariki ve bir takım başka hizmetleri sağlamak için kendisinin vergi alma yetkisine sahip olduğu özel yönetimler ortaya çıkmıştır (Nadaroğlu, 1994: 124).

Özel amaçlı yönetim birimleri, diğer üç mahalli idare türünden farklı olarak, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek veya hizmeti yürütmek üzere kurulan mahalli idare birimleridir. Yıllar itibarıyla artış gösteren özel bölgeler faaliyet alanları ile sınırlı görevleri yerine getirmektedirler. Bazen birden fazla olmakla birlikte, birbiriyle yakından ilgili hizmetler için de özel amaçlı birimlerin kurulduğu gözlenmektedir. Başlıca hizmet konuları; eğitim, su, kanalizasyon, konut, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması ve ulaşım. Özel bölgelerin en büyüğü havaalanlarını, köprüleri ve otobüs terminallerini işleten New York Terminal Otoritesi'dir (Şahin, 1999: 130).

3.4.1. Okul Bölgeleri (School Districts)

ABD'de ilk, orta ve yükseköğrenim genellikle okul bölgeleri adı verilen ve mahalli idare birimleri arasında yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Aslında özel bölgeler arasında sayılabilecek olan okul bölgeleri sayılarının çokluğundan dolayı ayrı bir yönetim birimi olarak oluşturulmuştur. Okul bölgeleri okulların bakım ve yönetimi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölge olarak tanımlanmaktadır. Sorumlu memurların oluşturduğu okul kurulu, kurum benzeri bir yönetim kuruluşudur.

Okul bölgelerinin her biri bağımsız yönetim teşkilatına ve görevlerini yerine getirecek özerk kaynaklara sahiptir. Bu yapısı onların merkezi devlet teşkilatından ayrı bir idari birim olarak ele alınmalarına yol açmaktadır. Okul bölgeleri, eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli fonksiyonlar icra etmektedirler. Eğitim hizmetlerinin bağımsız idari birimler aracılığıyla yerine getirilmesi, bu hizmetlerin büyük bir bölümünün yerel vergilerle karşılanması sonucunu doğurmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 92).

ABD'de 1940'lara kadar ülke genelinde 108.000 üzerinde okul yönetimi bulunmaktaydı. Bu tarihten sonra başlayan reformla; tek derslikli kırsal okulların kapatılması, okulların bağlı buldukları yönetimlerin değiştirilmesi ve daha etkin bir eğitim hizmeti için gerekli görülen birimlerin birleştirilmeleri sonucunda bu yönetimlerin sayısı 1970'li yıllara kadar geçen sürede 15.000 kadar indirilmiştir. 32 eyalette

kamuya ait okulların yönetimi tamamıyla bu birimlere aittir. Bu birimler, okulların yönetimi konusunda 8 eyalette ağırlıklı olarak, 5 eyalette ise kısmen yetkilidirler. Günümüzde okul bölgelerinin sayısı 12.880'dir.

Okul yönetimlerinin meclisleri, eğitimle ve okulların yönetimiyle ilgili olarak oldukça geniş yetkilere sahiptirler. Yıllık bütçenin hazırlanması ve kabulü, okul çevresinin vergi sınırlamalarını belirlemek, seçmenlerin onayıyla tahvil çıkarmak, okul müdürleri ile eğitim ve yönetim personelini atamak, müfredat programını ve eğitimsel faaliyetleri tespit etmek, okulların tür ve derecelerini belirlemek, okullar ve rekreasyon alanları için yer tespitine ve inşaat planlarına ilişkin olarak diğer yönetim birimleriyle işbirliği yapmak gibi yetkiler bunlar arasındadır (Türker, 1999: 603-604).

3.4.2. Özel İlçe (Special Districts)

ABD'de var olan bir diğer özel amaçlı yönetim birimi özel ilçelerdir. Özel yöre olarak da adlandırılan bu idari birimler tek bir hizmet amacına yöneliktir. Özel yöreler çoğunlukla tek bir fonksiyonu yerine getirmekte ve bunların sundukları hizmetler diğer yönetim birimleri tarafından arz edilmemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 92).

Özel amaçlı ilçe yönetimleri, diğer mahalli idare birimlerinin değil, eyalet genel yönetimi ile ilgili birimler olarak kurulurlar. Bu nedenle kuruluş işlemleri, eyalet mevzuatı çerçevesinde olmaktadır. Özel amaçlı ilçe yönetimlerinin yetkileri iki grupta ele alınabilir. Bunlardan birinci grubu, diğer mahalli idare türlerinin de sahip olduğu gayrimenkul edinme, sözleşme imzalama ve mahkemelerde temsil edilme gibi genel yetkilerden oluşmaktadır. İkinci grupta ise, sözkonusu birimin kuruluş amacına uygun olarak sahip olduğu daha spesifik nitelikli yetkiler yer almaktadır. Bunlardan harcamalar, vergiler ve borçlanmalar konusundaki yetkiler ile personel istihdamı ve birimle ilgili genel politikaları tespit etme yetkileri ilçe meclisine aittir (Türker, 1999: 603- 604).

Özel amaçlı ilçeler aslında üye eyaletin, sınırlı bir bölgede sulama, su temini, kanalizasyon, mezarlık ve kirlilik denetimi sağlamak için kurulmuş siyasal bir alt bölümdür. Ancak bu alt bölümün faaliyet alanı her bir üye eyalette ayrı ayrıdır. Üye eyaletlerden yaklaşık dörtte birindeki özel ilçelerin faaliyet alanları diğer mahalli idari birimlerin sınırlarını kapsamaktadır. Buna karşın kendine özgü faaliyet alanına sahip özel ilçelerde bulunmaktadır (Odabaş, 1997: 67). Özel ilçelerin 2012 yılına ilişkin rakamı 38.266'dır.

4. ABD'de Mahalli İdarelerin Görevleri

ABD'de mahalli idareler tarafından üstlenilmiş görevler değişiklik göstermekte, bu değişiklikler ve görevler anayasadaki ve kanunlardaki mevcut hükümlere göre düzenlenmektedir. ABD'de mahalli idarelere ait görevlerin dağılımı konusunda

standart bir model bulunmama ile birlikte temel görevleri olarak eğitim, sağlık ve çevre ile ilgili görevler, mal ve can güvenliği ile ilgili görevler ve yolların bakımı, çöplerin toplanması ve park hizmetleri ile ilgili görevler şeklinde sınıflandırılabilir (Türkoğlu, 2009: 37).

Eğitim hizmetleri genellikle okul yönetimleri tarafından sağlanmaktadır. Buna rağmen, 12 yıllık öğrenimden sonra ayrıca iki yıllık eğitim yapan bazı kolejlerin sorumluluğu vilayetlere aittir. Bu hizmetin mahalli idarelerce sunulmasına paralel olarak eğitim giderleri de ağırlıklı olarak yerel vergilerden karşılanmaktadır.

ABD toplum eğitimi konusu eyaletlerin toplumsal konularda gittikçe artan bir rol üstlenmesinin iyi bir örneğidir. ABD eyaletleri ortalama olarak bütçelerinin % 30'unu eğitim konusuna ayırmaktadır ki, bu da birçok eyaletin bütçesindeki en büyük tek kalem harcamadır. Eğitim konusundaki harcamalarının artması ile birlikte, okulları belirli standartlarda öğretmekten sorumlu kılarak, eyaletler eğitim konusunda daha etkili roller üstlenmeye başlamışlardır (Katz, 2003: 11). 2008 itibarıyla mahalli idarelerin bütçelerinden eğitime ayırdıkları harcamaların genel harcamalar içindeki payı % 43'dür (US Census Bureau, 2012a: 294).

Mahalli idarelerin görevleri içerisinde yer alan diğer bir görev sağlık hizmetleridir. Sağlık hizmetlerinden belediye ve kasaba yönetimleri sorumludur. Buna rağmen, bazı eyaletlerde bu hizmetler kısmen veya tamamen belediye yönetimleri tarafından üstlenilmiştir (Nadaroğlu, 1994: 128). Sağlığın korunması, hastalıkların tedavi edilmesi, insanların beden ve ruhen geliştirilmesi ve ömrün uzatılması amaçları doğrultusunda gerçekleştirilen sağlık hizmetleri yanı sıra çevre alanındaki diğer hizmet türleri konusunda da mahalli idarelerin önemli rolleri bulunmaktadır. Bunlar arasında çevre kirliliği ile mücadele, enerji israfının önlenmesi, çöp ve diğer atıkların toplanması ve imhası ve kanalizasyon hizmetleri sayılabilir.

Mahalli idarelerin kamu esenliği ile ilgili görevleri de bulunmaktadır. İtfaiye, karayolları ve toplu taşıma hizmetleri bu kapsamda gösterilebilir. Karayolu hizmetinin sağlanmasında federal devlet, eyalet ve mahalli idareler arasında gittikçe artan bir işbirliği de gözlenmektedir. Mahalli idarelerin içişleri ile ilgili görevleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda yer alan görevlerin başında emniyet ve asayiş görevleri gelmektedir. Diğer içişlerine ilişkin görevleri ise; nüfus kayıtlarının tutulması, gayrimenkullerle ilişkin işlemlerin yapılması, kıymet takdiri, vergi toplanması ve seçimlerin yürütülmesidir (Türker, 1999: 606- 607).

5. ABD'de Mahalli İdarelerin Mali Yapısı

ABD'nde mahalli idare maliyesi elli eyalet arasında değişmektedir. Bu çeşitlilik, her ne kadar, farklı finansman sistemleri, farklı problemler ve farklı mahalli idare gelir kaynaklarının ortaya çıkması sonucunu doğursa da aynı zamanda geniş bir değişikliğin gözlenmesi için büyük bir fırsat sağlamaktadır (Bish, 2002: 1). ABD'de mahalli

idarelerin mali yapısı içinde mahalli idarelerin gelirlerine ve harcamalarına yer verilecektir.

5.1. ABD’de Mahalli İdarelerin Gelirleri

ABD’de mahalli idareler gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlamaktadırlar. Bunlar mahalli vergiler, bağışlar ve yardımlar ve diğer gelirler şeklinde belirtilebilir. Mahalli idarelerin gelirlerinin % 65’inin öz kaynaklardan sağladığı bu ülkede, dış ticaret üzerindeki vergiler üzerindeki anayasal sınırlama hariç, her bir eyalet kendi vergi politikasını oluşturabilir. Vergi konusundaki bu özerk yapı dolayısıyla, vergi matrahı ve oranı konusunda eyaletten eyalete farklılıklar göze çarpmaktadır.

Federal devletin başlıca gelir kaynaklarını gelir ve kurumlar vergisinin oluşturduğu ABD’de, eyalet gelirleri çoğunlukla, satış ve doğal kaynak vergilerinden oluşmaktadır. Vergi kaynaklarının idareler arasında paylaşılmasının yanı sıra, farklı idarelerin aynı kaynaktan gelir elde etmesi de söz konusu olabilir. Örneğin kurumlar vergisi, federal devletin en önemli gelir kaynağını oluşturmasına karşın, eyaletler de kurum kazançlarını vergilendirmektedir. Benzer şekilde kimi eyaletlerde mahalli idareler gelir vergisinden kazanç elde etmektedir. Vergileme konusunda tanınan bu serbestliğin aşırı veya çifte vergilemeye yol açmasını önlemek için alt idari birimlere ödenen vergiler, üst birimlere ödenen vergilerden indirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 93).

Mahalli idarelerin başlıca gelir kaynaklarını, emlak vergisi, satış vergileri, gelir vergisi gibi bazı yerel vergiler ile borçlanma ve bağışlar oluşturmaktadır. Emlak vergisi uygulamasına bakıldığında yalnızca taşınmazlar üzerine değil, maddi ve maddi olmayan mallar ile taşınır ve taşınmaz mallar üzerine de konulduğu görülmektedir (Türkoğlu, 2009: 38).

1980’lerden itibaren ABD’de mahalli idare maliyesinde önemli değişimler yaşanmıştır. Bunlardan biri artan vergi ve harcama sınırlamalarıdır. Referandum yoluyla veya bizzat yasama organı tarafından getirilen bu sınırlamalarla birlikte, mahalli idarelerin vergi ve harcama yetkilerine çeşitli sınırlamalar konulmuştur. Bu gelişmenin yanı sıra mahalli idarelere birçok birimde satış ve gelir vergisini içeren geniş bir gelir otoritesi verildiği de görülmektedir (Bish, 2002: 3). 1996 yılı itibarıyla 39 eyalet için genel satış vergilerinin ve 29 eyalet için gelir vergilerinin kullanımına izin verilmiştir. Ancak bununla birlikte getirilen vergi ve harcama sınırlamaları mahalli idarelerin satış vergisi hâsılatlarını önemli ölçüde azaltmış ve bazı mahalli idarelerde, özellikle vergi ve harcama sınırlandırmalarının diğer vergilerin vergi oranlarının artırılmasını sınırlandırdığı yerlerde, ciddi finansal problemlere neden olmuştur (Bish, 2002: 9).

5.1.1. Mahalli Vergiler

Mahalli idare birimleri, doğrudan eyalet kanunlarıyla konulan vergileri toplama veya bu kanunların düzenlediği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptirler. Tarihsel olarak, mahalli idarelerin öz gelir kaynaklarının en önemlileri emlak vergisi, harçlar ve içki, tütün ve akaryakıt üzerinden alınan selektif satış vergileridir. Eyaletlerin birçoğu genel satış vergileri ve yerel gelir vergisinin tahsiline de izin vermiştir. Genel satış vergileri genellikle merkezi tahsilatı gerektirmekte, sınırlamaların ve yönetimin kombinasyonu doğrultusunda mahalli idarelerin kendi oranlarını ve diğer eyaletlerden farklı spesifik bir vergi matrahı belirleme yetkilerini sınırlamaktadır. Daha farklı uygulamalara gelir vergisi ile izin verilmektedir. Gelir vergisi hâsılatı mahalli idareler için önemli bir gelir kaynağıdır (Bish, 2002: 2- 3).

5.1.1.1. Emlak Vergisi

Mahalli idarelerin gelir kaynakları içinde en önemli gelir kaynağı emlak vergisidir. Bina ve arazilerden alınan bir vergi olan emlak vergisi malların emsal piyasa değerleri üzerinden hesaplanmaktadır. ABD’de mahalli idarelerin bütçesi ağırlıklı olarak emlak vergisine dayanmakta ve vergi gelirlerinin % 75’i bu yoldan sağlanmaktadır. Mahalli idarelerin vergi kapasitesi, 1980 ve 1990’larda seçmenlerin önerileri doğrultusunda gerçekleştirilen (“ballot initiative”) ve emlak vergisini düşüren, anayasal değişikliklerin olumsuz etkisi altında kalmıştır. Yerel bütçelerin bu sorunlarına üç çözüm bulunmuştur. Bunlar;

Birincisi, eyaletin vergi gelirlerinin arttığı müddetçe mahalli idarelere yardım etme. İkincisi, birçok eyaletin mahalli idarelere yeni vergi tahsil etme yetkisini vermesi. Üçüncüsü, yerel bütçe sorunlarına getirilen en iyi çözüm hizmet sunumunda gerçekleştirilen yenilik ve tasarruf önlemleridir. Bu süreçte yerel hizmetlerin büyük bir kısmı özelleştirilmiş, yeni toplu sözleşmeler hazırlanmış ve sunulan hizmetlerin ücreti gerçek maliyetlerini yansıtacak oranda arttırılmıştır.

Geniş tabanlı eyalet vergi sistemlerinin kabul edilmesi ve mahalli idarelerin mali sorunları, Amerika’da kamu hizmetlerinin sunulmasını etkilemiştir. Örneğin, California’da halktan gelen bir öneriyle emlak vergileri düşürüldüğünde, mahalli idareler devlet okullarına hizmet veremez duruma düşmüş ve eyalet eğitime sağladığı katkıyı arttırmak zorunda kalmıştır. Sonuçta, California’daki devlet okullarına destek oranları % 70 yerel katkı ve % 30 eyalet katkısından oluşurken, bu durum birkaç yıl içinde % 70 eyalet ve % 30 yerel katkı olarak değiştirilmiştir (Katz, 2003: 11).

5.1.1.2. Satış Vergileri

Satış vergileri, mahalli idarelerin vergi gelirleri içinde ikinci sırayı almaktadır. Yerel otoriterlerin her biri, üye devletlerin anayasa ve kanunlarının kendilerine tanıdığı imkânlarla göre değişik esas ve oranlarda satış vergileri uygulamaktadırlar. Satış vergilerinin uygulanması eyaletten eyalete farklılık göstermekle birlikte başlıca

“satılan malların miktarı üzerinden hesaplanan satış vergisi”, “perakende satışı vergilendirilen tüketici vergisi” ve “her ikisinin birleşiminden oluşan bir satış vergisi” şeklinde gerçekleştiği söylenebilir (Demir, 2008: 283).

Satış vergilerinin en önemlileri genel ve özel satış vergileridir. Genel satış vergileri, tüketime yönelik malların çoğundan tek bir oran üzerinden elde edilmektedir. ABD’de satış vergileri eyaletler ve mahalli idareler tarafından tahsil edilen bir vergidir (Alkol tüketim vergisi, yararlanma vergileri ve tütün mamulleri vergisi her üç yönetim birimince de tahsil edilebilir). ABD’de uygulanan satış vergilerinin bir diğer örneğini teşkil eden özel satış vergileri belirli mal ve hizmetler üzerinden alınmaktadır. Bu vergiler üreticiler, satıcılar ve tüketicilerin birinden veya tamamından sağlanmaktadır. Vergi oranları % 2 ile % 100 arasında değişmekte ve oranlar ağırlıklı olarak % 10 ile % 12 arasında yoğunlaşmaktadır (Öz ve Akdemir, 2002: 15).

5.1.1.3. Gelir Vergisi

ABD’de federal hükümetin yanı sıra eyaletlere ve mahalli idarelere de gelir vergisi tahsil etme yetkisi verilmiştir. Mahalli idarelerde gelir vergisinin uygulanışına baktığında vergi oranlarının eyaletlere oranla daha düşük olduğu görülmektedir. Örneğin bazı eyaletlerde sıfırdan başlayarak uygulanan gelir vergisi dilimleri bulunmaktayken (Nevada, Güney Dakota, Texas, Washington, Wyoming) diğer eyaletlerde ise (Connecticut, Colombia, Iowa, Kuzey Dakota ve Pensilvanya) % 10 ya da daha fazlasına kadar uzanan oran farklılıkları söz konusudur (Öz ve Akdemir, 2002: 3).

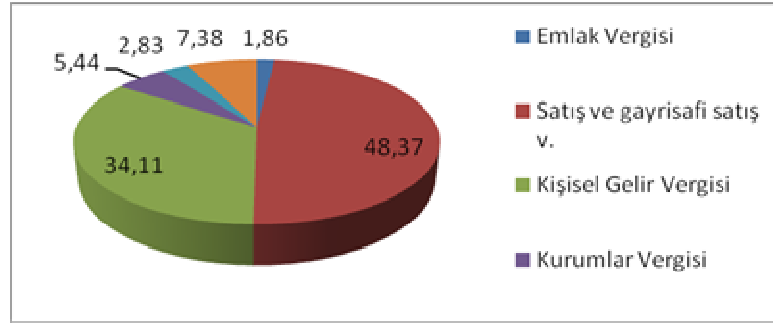
Tablo 3’de ABD’de 2010 ile 2011 yılları arası eyalet ve mahalli idarelere ilişkin her bir vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranına yüzdesel olarak yer verilmiştir. Tablodan mal vergilerinin mahalli idarelerde, satış vergilerinin ise eyaletlerde daha ağırlıklı paya sahip olduğu; gelir vergisi, kurumlar vergisi ve diğer vergilerde ise eyaletlerin daha büyük oranda vergi gelirlerine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 3: Eyalet ve Mahalli İdarelerin 2010–2011 Yılları Arası Vergi Gelirleri

	2010 (%)			2011 (%)		
	Eyalet ve Mahalli İdareler	Eyalet	Mahalli İdareler	Eyalet ve Mahalli İdareler	Eyalet	Mahalli İdareler
<i>Emlak Vergisi</i>	34,79	2,07	75,11	33,12	1,86	74,21
<i>Satış ve gayrisafi satış v.</i>	33,96	48,80	15,66	34,43	48,37	16,10
Genel Satış Vergisi	66	65	70	65	64	70
Özel Satış Vergisi	34	35	30	35	36	30
<i>Kişisel Gelir Vergisi</i>	20,50	33,67	4,28	21,29	34,11	4,43
<i>Kurumlar Vergisi</i>	3,38	5,24	1,08	3,63	5,44	1,24
<i>Motorlu Araç Lisansı</i>	1,77	2,98	0,29	1,73	2,83	0,29
<i>Diğer Vergiler</i>	5,60	7,24	3,58	5,80	7,38	3,73
TOPLAM	100	100	100	100	100	100
<i>Vergiler (Milyon dolar)</i>	1.269.649.543	701.005.079	568.644.464	1.338.436.677	760.259.286	578.177.391

Kaynak: U.S. Census Bureau, 2012b: 6; U.S. Census Bureau, 2013c: 6.

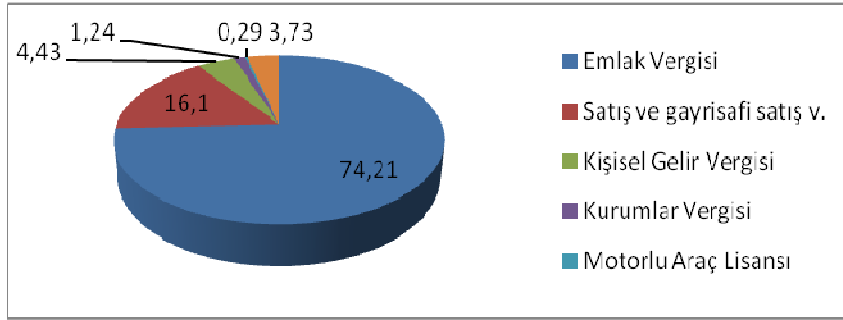
2010 ve 2011 yıllarına ilişkin veriler mahalli idarelerin gelirleri içerisinde birinci sırayı emlak vergisinin aldığını göstermektedir. Emlak vergisini satış vergisi izlemektedir. Genel ve özel satış vergisinin yüzdesi satış ve gayrisafi satış vergisi gelirleri içindeki payından yola çıkarak hesaplanmış ve satış vergisi içinde genel satış vergilerinin yüksek bir paya sahip olduğu ortaya çıkmıştır. Eyaletlerde ise vergi gelirlerinin başında gelir vergisi gelmekte, onu satış vergileri izlemektedir. Tablodan da görüldüğü üzere satış vergileri hem eyaletlerin hem de mahalli idarelerin önemli bir gelir kaynağını teşkil etmektedir. Şekil 1’de eyaletlerin 2011 yılına ilişkin vergi gelirlerinin dağılımı gösterilmektedir.



Şekil 1: 2011 Yıllı Eyaletlerin Vergi Gelirlerinin Yüzdesele Dağılımı

2011 yılı eyaletlerin vergi gelirlerinin dağılımını incelendiğinde % 48,37'lik bir oran ile satış ve gayrisafi satış vergisinin birinci sırada yer aldığı, onu ise % 34, 11 ile gelir vergisinin izlediği anlaşılmaktadır. Eyaletlerde satış vergisi özellikle genel satış vergisi önemli bir gelir kaynağı olarak göze çarpmaktadır.

Şekil 2'de ise mahalli idarelerin 2011 yılına ilişkin vergi gelirlerinin dağılımını gösterilmektedir. Mahalli idarelerin vergi gelirlerinin dağılımında ise eyaletlerin aksine % 74, 21'lik pay ile emlak vergisinin birinci sırayı aldığı görülmektedir.



Şekil 2: 2011 Yıllı Mahalli İdarelerin Vergi Gelirlerinin Yüzdesele Dağılımı

5.1.2. Federal Devlet ve Eyaletlerce Yapılan Yardımlar

ABD'de mahalli idarelerin, federal devletten ve bağlı buldukları eyaletlerden alınan yardımlar ve bağışlar da önemli gelir kaynakları arasındadır. Bu yardımın miktarı, geçmişe oranla günümüzde daha fazladır. Federal devlet, eyaletler ve mahalli idare birimlerine parasal yardımda bulunurken genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına gelir, gelir vergisi hâsılatı ve vergi toplama gayreti gibi kıstasları temel almaktadır. Sonuç olarak, federal devletin daha alt birimlere yaptığı yardımların yaklaşık olarak üçte biri eyaletlere, kalan üçte ikisi ise mahalli idarelere gitmektedir (Türker, 1999: 607).

Üye devletlerle mahalli idareler belirtilen esaslar dâhilinde sağlayacakları ayrı bir fonda toplamaya ve önem sırasına göre; kamu güvenliği, çevre koruması, taşıma hizmetleri, genel sağlık, dinlenme tesisleri, kütüphane gibi hizmetlere tahsis etmeye mecburdurlar (Nadaroğlu, 1994: 131).

Tablo 4’de ise 1990- 2011 yılları arası eyalet ve mahalli idarelere yapılan federal yardımlar yer almaktadır. Toplam bağışlarda miktar olarak 1990 yılından 2011 yılına kadar büyük bir fark görülürken, yüzdesel olarak yıllık değişimi incelendiğinde de 1990 yılından beri sabit bir seyre sahip olmadığı genellikle artış eğilimi görülmeyle birlikte 2004 ile 2008 yılları arası azalış eğilimine geçtiği ancak 2009 itibarıyla yüzde değişim oranının arttığı anlaşılmaktadır. Bağışların yüzdelerinde ise çok az bir fark olduğu görülmektedir. Bağışların ağırlıklı olarak kendi kaynaklarından gerçekleşen eyalet ve mahalli idare harcamalarından temin edildiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4: 1990–2011 Yılları Arası Eyalet ve Mahalli idarelere Yapılan Federal Yardımlar

YIL	Toplam Bağışlar (Milyon Dolar)	Yıllık Değişim(%)	Bağışların Yüzdesi		
			Kendi kaynakların- dan Gerçekleşen Eyalet ve Mahalli idare Harcamaları	Federal Harca- malar	GSMH
1990	135.325	11.0	25.2	10.8	2.4
1995	224.991	6.8	31.5	14.8	3.1
1996	227.811	1.3	30.8	14.6	3.0
1997	234.160	2.8	30.2	14.6	2.9
1998	246.128	5.1	30.3	14.9	2.8
1999	267.886	8.8	31.2	15.7	2.9
2000	285.874	6.7	27.4	16.0	2.9
2001	318.542	11.4	28.4	17.1	3.1
2002	352.895	10.8	29.5	17.5	3.3
2003	388.542	10.1	30.5	18.0	3.5
2004	407.512	4.9	30.9	17.8	3.5
2005	428.018	5.0	30.8	17.3	3.4
2006	434.099	1.4	29.7	16.3	3.3
2007	443.797	2.2	28.4	16.3	3.2
2008	461.317	3.9	27.4	15.5	3.2
2009	537.991	16.6	33.1	15.3	3.8
2010	608.390	13.1	37.5	17.6	4.2
2011*	625.211	2.8	-	16.4	4.1

*Tahmini olarak

Kaynak: U. S. Census Bureau, 2012a: 268.

5.1.3. Diğer Gelirler

Mahalli idarelerin diğer gelirleri; kendi teşebbüslerinden elde ettikleri gelirler, çeşitli resim ve harçlar ile borçlanmalardır. Su ihtiyacını ve yönetimi, az sayıda da olsa aydınlatma ve enerji ihtiyaçları mahalli idarelerce karşılanmaktadır. Bazı bi-

rimlerde kent içi ulaşım faaliyetleri yerel bir hizmet olduğundan parasal olarak desteklenmektedir.

Kentler ve belediyenin aksine vilayet teşebbüsleri oldukça az sayıdadır. Alkollü içeceklerden elde edilen gelirlerin county'lerin vergi dışı gelirleri içerisinde önemli bir yeri vardır. County'lerin çoğunda alkollü içecek satan yerler bu yerleşim birimlerinde işletilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 94).

Borçlanmalar mahalli idarelerin diğer gelirleri arasında önemli bir paya sahiptir. Kısa veya uzun vadeli borçlanmalar şeklinde mahalli idareler sermaye yardımları, tahvil ihracı ya da başka türlü borçlanmalar yoluyla finansman sağlayabilirler. Bazı eyaletlerde mahalli idarelerin borçlanmalarına sınırlar getirilerek referandum yoluyla halkın kabulü şart koşulmuştur (Bülbül, 2001: 70).

5.2. ABD'de Mahalli İdarelerin Harcamaları

20. yüzyıldaki devletin büyümesine yönelik literatürler federal seviyeye odaklanmaktadır. 19. yüzyılda ABD'de devletin büyümesi incelendiğinde, mahalli idarelerin, federal veya eyalet hükümetlerinden daha hızlı büyüdüğü görülmektedir. Bu da şehirlerin büyümesinden kaynaklanmaktadır. 1800 yılında ABD nüfusunun sadece % 4,2'si şehirde yaşarken, 1900 yılında kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki payı % 39,7 olmuştur. Nüfus artışından dolayı, ABD'de 1800 yılında, kentsel nüfus sadece 222.000 iken, 1900 yılı itibariyle 30,2 milyona ulaşmıştır. 20. yüzyılın başlangıcında mahalli idare harcamaları, federal ve eyalet hükümet harcamalarından daha yüksek gerçekleşmiştir. Yine de, 1998 itibariyle toplam nüfus içinde şehir nüfusunun oranı % 80,1 ve 217 milyon kişi iken, mahalli idare harcamaları, hem federal veya eyalet hükümet harcamalarından daha az olmuştur (Holcombe ve Lacombe, 2004: 359).

Son yıllarda devletin mahalli idare harcamaları % 10'dan % 50'ye yükselmiştir. Gelirler de benzer oranda artmıştır. Bu sayılar, mahalli idareler üzerindeki devlet üstünlüğünün arttığını ifade edebilir. Bütün bunlar, mahalli idarelerdeki yöneticilerin yasama organı üzerinde lobi çalışmalarının yoğunlaşacağı ve devlet dairelerinde de siyasi çabalar verileceğine işaret etmekte ve bütün çabalar yerel hizmetlerin mali sorunlarına ilişkin bir karar alınmasına yönelik olmaktadır. Yerel hizmetlerin devlet tarafından finanse edilmesi arttıkça devletin mahalli idareler üstündeki egemenliği de ona bağlı olarak artabilir (Aydın, 1992: 189).

Halcombe ve Lacombe (2001) tarafından hesaplandığı üzere mahalli idare harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 1820'de % 13,5 iken 1902'de % 58,8'e yükseldiğini göstermektedir. Ulusal nüfusun 1900'da % 39,7'si kentleşirken, 1998 itibariyle ulusal nüfusun toplam % 80'i kentleşmiş ancak yerel harcamaların toplam harcamalar içindeki payı % 23,6 düşüş göstermiştir. Hükümet harcamalarının bir yüzdesi olarak, mahalli idare harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki yüzdesi daha sonra nüfusun % 10'unun şehirleşmesine rağmen 1990'larda

1830'lardaki yüzde ile aynı kalmıştır. Mahalli idarelerin büyümesi hakkında bilgi edinmek için bir yol, mahalli idare gelirleri ve harcamalarını daha detaylı olarak incelemektir ancak 19. yüzyıldaki mahalli harcamalara ilişkin veriler karmaşıktır ve ulaşılamamaktadır (Holcombe ve Lacombe, 2004: 361). Tablo 5'de ise eyalet ve mahalli idarelerin 2000 ile 2012 yılları arası cari gelirleri, cari harcamaları ve net tasarrufları ele alınmıştır. Cari gelirler içinde cari vergi gelirleri % 68, 54 ile en yüksek paya, cari harcamalar içinde ise % 74,94 ile tüketim harcamaları en yüksek paya sahiptir.

Tablo 3: Eyalet ve Mahalli İdarelerin 2010–2011 Yılları Arası Vergi Gelirleri

KALEMLER	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cari Gelirler	1303,1	1708,8	1810,9	1900,6	1909,1	1919,2	1998,5	2029,9	2039,4
	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	%100	% 100
Cari vergi gel.	68,54	68,26	69,27	69,52	69,51	66,07	65,33	67,31	68,90
Sosyal güvenlik katkıları	0,83	1,44	1,19	0,99	0,98	0,97	0,91	0,90	0,86
Varlık üzerinden alınan vergiler	7,21	5,18	5,92	6,20	5,54	4,57	4,13	3,94	3,85
Cari transfer gelirleri	23	25,54	24,24	24,25	25,08	29,50	30,77	28,66	27,10
Cari kamu teşebbüslerinin ihtiyat akçeleri	0,41	-0,43	-0,62	-0,97	-1,15	-1,12	-1,14	-0,81	-0,71
Cari harcamalar	1293,2	1775,4	1850,3	1973,3	2074,1	2191,2	2235,8	2243	2292,1
	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100
Tüketim Har.	74,94	70,78	71,66	71,52	71,78	68,84	67,91	67,65	67,03
Bireylere devletin sosyal fayda ödemeleri	20,99	22,90	21,83	21,96	21,96	22,48	23,43	23,72	23,75
Faiz ödemeleri	4,03	6,30	6,49	6,16	6,12	8,62	8,59	8,60	9,20
Yardımlar	0,04	0,02	0,02	0,36	0,15	0,06	0,07	0,03	0,02
Net tasarrufları	9,9	-66,6	-39,4	-72,7	-165,1	-271,9	-237,3	-213,1	-252,7
	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100	% 100
Sosyal güvenlik fonları	20	10,81	11,67	3,71	1,02	0,80	1,34	1,97	1,54
Diğer		-	-	-	-	-	-	-	-
	80	110,81	111,67	103,71	-101,2	100,80	101,34	101,97	101,54

Kaynak: US Department of Commerce Bureau of Economic Analysis, 2013.

Tablo 5'deki eyalet ve mahalli idarelerin gelir ve harcama bileşimlerine ilişkin veriler incelendiğinde, gelir ve harcama dengesinde dengenin harcama lehine olduğu ve net eyalet ve mahalli idare tasarruflarının yıllar itibarıyla azaldığı göze çarpmaktadır. Bu durumda yürürlüğe konulmuş olan vergi ve harcama sınırlamalarının rolü olabilir.

Tablo 6'da ise mahalli idarelerin bir özet olarak mali yapılarına ilişkin verilere yer verilmiştir. Mahalli idarelerin gelirleri milyon dolar cinsinden incelendiğinde 1990 yılından 2004 yılına kadar iki kat artış gösterdiği görülmektedir. Ancak toplam gelir

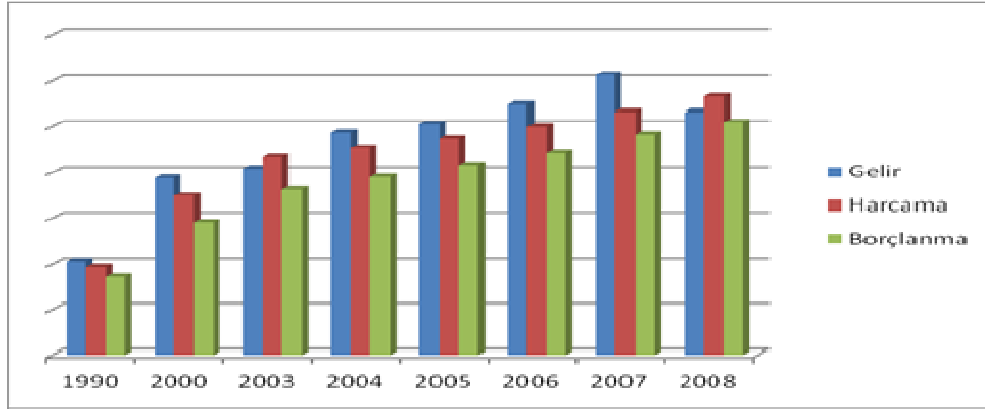
içindeki yüzdesel payına bakıldığında yıllar itibariyle çok az bir değişim gösterdiği, 2004 ile 2006 arası bir değişim göstermediği ortaya çıkmaktadır. Bunu takiben 1990 yılından 2008 yılına kadar geçen süreçte harcamalarında % 191'lik ve borçlanmalarında % 197'lik bir artış ortaya çıkmıştır. 2008 yılında gelir artışının sekteye uğradığı, harcama ve borçlanma miktarlarının ise arttığı da göze çarpmaktadır.

Tablo 6: Eyalet ve Mahalli İdarelerin Mali Durumu (Milyon Dolar)

Yıl	GELİR				Toplam	HARCAMA	BORÇLANMA
	Federal	hükümetten	Eyaletten ve yerel				
	Milyon Dolar	%	Milyon Dolar	%			
1990	136.802	13	895.313	87	1.032.115	972.695	858.006
2000	291.950	15	1.650.379	85	1.942.328	1.742.914	1.451.815
2003	389.264	19	1.658.073	81	2.047.337	2.159.772	1.812.667
2004	425.683	17	2.009.401	83	2.435.084	2.260.330	1.951.661
2005	438.432	17	2.090.479	83	2.528.912	2.368.692	2.085.597
2006	452.233	17	2.284.309	83	2.736.542	2.500.583	2.200.892
2007	467.949	15	2.604.695	85	3.072.645	2.661.210	2.411.298
2008	481.380	18	2.179.095	82	2.660.475	2.834.075	2.550.934

Kaynak: U.S. Census Bureau, 2012a: 273.

Aşağıda Grafik 1'de ise eyalet ve mahalli idarelerin 2000 ile 2012 yılları arası gelir ve harcama miktarları ele alınmıştır. Yıllar itibariyle mali durumlarının seyri incelendiğinde eyalet ve mahalli idarelerin gelir, harcama ve borçlanma miktarlarında artış meydana geldiği ancak gelir artışının birçok yıl için harcamaları karşılamaya yetmediği, bu nedenle borçlanma miktarında da artış ortaya çıktığı ifade edilebilir.



Grafik 1: 1990- 2008 Yılları Arası Eyalet ve Mahalli İdarelerin Mali Durumu

6. ABD’de Merkezi İdare- Mahalli İdare İlişkileri

ABD’de merkez ile mahalli idareler arasında ilişki yerel idareye saygı temeline dayısıyla yerel idareye müdahalede bulunmamaya dayanmakta mahalli idareler ile merkez arasındaki ilişki eyalet yönetimi ile gerçekleşmektedir (Şahin, 1999: 135). 2012 itibariyle 90.056 olan mahalli idare birimi ile merkezi idare arasındaki ilişkilerin karmaşık bir yapı arz ettiği ifade edilebilir.

Federal Anayasal Kanun, genellikle eyalet gücünü ve yerel güçsüzlüğü geleneksel motiflere göre ayarlamıştır. Ama federal doktrinde güçlü bir akım, siyasal kültürlerinde yerel bağılılığı yansıtmaktadır (Briffault, 1990: 4). ABD’de eyaletlere vergi alma hakkı tanınmakla birlikte anayasa ile bu yetkiye çeşitli sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Öncelikle dış ticaret üzerinden alınan vergileri tahsil yetkisi sadece federal yönetime verilmiştir. Bunun dışında eyaletler anayasa ile kendilerine tahsil yetkisi verilmiş alanlarda vergilendirme yetkilerini kullanma imkânları bulunmaktadır (Demir, 2008: 281).

ABD’de merkezi ve mahalli idarelerin yönetiminde dört eğilim hükümetlere toplama, saklama, dağıtım ve bilgilerin kullanılmasını gerektiren açık politikaların temininde kritik bir ihtiyaç doğurmuştur. İlk olarak, federalizmin değişen taleplerine cevap vermede, merkezi hükümet finansmanında ve federal hükümetin ilk sorumluluğu programların idaresinde daha büyük bir rol üstlenmiştir. İkinci olarak merkezi ve mahalli idareler eğitim ve ekonomik kalkınma gibi geleneksel alanlardaki sorumlulukları artmaktadır. Üçüncü olarak, federal istatistiksel politikalar temel olarak son on yıl boyunca değişmiş, federal hükümet tarafından toplanan bilgilerde azalma ile sonuçlanmıştır (Lehnen, 1988: 10).

Merkezileştirmeye doğru bazı yeni oluşmuş hareketler olmasına rağmen, ABD’de federal sübvansiyon dağıtılmasının yolu açıktır. Washington'dan yöneltilen yardım programlarının farklı bağışlar içindeki sayısı 1960'tan 1978'e büyük bir artış göstermiş, 161 iken bu sayı 1000'e çıkmıştır (Guibert ve Lanvin, 1984: 289). Günümüzdeki verilere bakıldığında ise federal yardımların rakamsal olarak yıllar itibariyle artış göstermekle birlikte yüzdesel olarak çok az bir değişim gösterdiği ifade edilebilir.

Merkezi ve mahalli idarelerin ilişkileri noktasında mahalli idarelerin denetimi önem arz eden bir durumdur. Denetimin amacı harcama kanunları şartlarına uymayı garanti etme, kamu kaynağının dağıtımının doğruluğunu tespit etme ve gereksiz harcama alanlarına dikkat çekmektir (Friedberg ve Lutrin, 2001: 326). Denetim alanına giren konular şu şekilde belirtilebilir (Aydın, 1992:185):

- Devlet yardımlarının harcanması, şehir içi yollar, eğitim hizmetleri gibi,
- Ulusal devlet yardımlarının kullanılması, bu harcamaların gözetimi,

- Genel olarak devleti önemli ölçüde ilgilendiren kent çalışmaları, bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önleme, kanunların uygulanması ve maliye işleri gibi.

Tablo 7’de mahalli idarelerin denetime tabi tutulan alanlarına yer verilmiştir. En fazla başlıca geleneksel mali konularda denetim yapıldığı en az ise ekonomik kalkınma ile ilgili denetim yapıldığı görülmektedir.

Tablo 7: Mahalli İdarelerde Denetime Tabi Tutulan Alanlar

Konu/ Alan	Denetimlerin NO.
Kamu Güvenliği	60
Sağlık- Refah Hizmetleri	61
Kamu İşleri	60
Vergi – Gelirler	63
Sözleşmeler ve Onların Uygulamaları	37
Para Yönetimi	34
Tedarikler	19
Park ve Eğlence Hizmetleri	15
Geniş Ölçekli Projeler	13
Personel Yönetimi	6
Ekonomik Kalkınma	3
Bilgisayarlı Sistemlerin Denetimi	4
Park Yeri	4
Kütüphane Yönetimi	4
Emekli ve Çalışanların Hak ve Menfaatları	7
Diğerleri (Başlıca Geleneksel Mali Konular)	151
TOPLAM	541

Kaynak: Friedberg ve Lutrin, 2001: 334.

7. Sonuç

Amerika Birleşik Devletleri, birçok kamu hizmetinin çeşitli mahalli idare birimleri tarafından sağlandığı bir devlet modeli ile yönetilmektedir. Yerinden yönetim anlayışının hâkim olduğu ABD’de mahalli idarelere ilişkin her bir eyaletin farklı anayasası olduğu için mahalli idare yapıları eyalet bazında değerlendirilmesi gereken bir konudur.

Kamu yönetim sisteminin merkezi yönetimden sonraki en büyük ve en önemli parçası olan mahalli idareler, merkezi yönetimle birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev alan kuruluşlardır. Yasal olarak mahalli idareler eyalet tarafından kurularak yetkilendirilmekte ve sadece eyalet kanunlarının onlara verdiği hakları kullanmaktadırlar.

Mahalli idarelerin birçok aktörü yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlu olabilir. Bütün eyaletlerde ortak olan mahalli idare birimleri vilayet ve belediyelerdir. Ancak çoğu eyalette okul bölgeleri, kasaba yönetimleri ve özel bölgeler gibi

mahalli idare birimleri oluşturulmuştur. ABD’de eyaletler ve mahalli idareler, eğitim, sağlık hizmetleri, adli yönetim, toplu taşıma, su ve kanalizasyon ve kamu işleri gibi kritik hizmetlerin ana sağlayıcısı vazifesini üstlenmektedirler.

ABD’de mahalli idarelerin mali yapısı incelendiğinde mahalli idarelerin % 65 düzeyinde bir öz kaynağa sahip oldukları dikkat çekmektedir. Vergileme yetkisinin federal devlet, eyaletler ve mahalli idareler arasında paylaşıldığı ülkede vergi gelirleri bileşiminin çeşitli yıllar itibariyle değişiklik göstermekle birlikte ve eyaletlerde emlak ve kurumlar vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı azalırken satış vergisi gelirlerinin payının arttığı görülmüştür. Mali yapıları konusunda dikkat çekici diğer bir konu da vergi kaynaklarının idareler arasında paylaşılmasının yanı sıra, farklı idarelerin aynı kaynaktan gelir elde etmesinin de söz konusu olmasıdır. Ayrıca 1980’lerden itibaren uygulamalarına rastlanan vergi ve harcama sınırlamaları da mahalli idarelerin mali yapısında önemli değişmelere neden olmuştur. Bir yandan sınırlamalarla birlikte özellikle mahalli idarelerin satış gelirlerinde azalma yaşanırken, diğer yandan da birçok eyalette gelir vergisi ve emlak vergisi tahsilât yetkisinin mahalli idare birimlere devredilmesi söz konusu gelirlerinde artış gözlenmiştir. Bu yetkilerin devredilmesinin yanı sıra mahalli idarelerin denetime tabi tutulan alanlarına bakıldığında geleneksel mali konuların en fazla denetlendiği alan olduğu görülmektedir.

Kaynaklar

- Aydın, A. S. (1992), "Amerika Birleşik Devletlerinde Kent- Belediye Meclisleri", *Türk İdare Dergisi*, 64 (394).
- Bish, R. L. (2002), "Local Government Finance Issues In The United States", http://publicadmin.uvic.ca/cpss/lgi/pdfs/bbish/lgf_us.pdf (Erişim: 22.10.2013).
- Briffault, R. (1990), "Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law", *Columbia Law Review*, 90 (1), 1-115.
- Bülbül, D. (2001), "Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2 (2), 67- 74.
- Cansızlar, D. (1996), "ABD Kamu Mali Yönetim Sistemi", *Maliye Dergisi*, 122, Mayıs- Ağustos, 3-17.
- Carr, J.B. (2006), "Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment", *Political Research Quarterly*, 59 (3), 481- 492.
- Demir, İ. C. (2008), "ABD Vergi Sistemi ve Gelir İdaresi", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10 (1), 275- 297.
- Ervin, O. L. (1995), "Understanding American Local Government: Recent Census Bureau and ACIR Contributions", *Public Administration Review*, 55 (2), 209- 212.
- Friedberg, A. ve Lutrin, C. (2001), "The Internal Audit in U.S. Local Government in the 1990S: A Status Report and Challenges", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*; 13 (3), 325- 344.
- Guibert, G. ve Lanvin, B. (1984), "Decentralization in Government: The United States and France Compared", *Journal of Policy Analysis and Management*, 3(2), 289-293.
- Gülsoy, E. ve Koca, E. (2012), ABD Ülke Raporu, T.C. Ekonomi Bakanlığı İhracat Genel Müdürlüğü Ülke Masaları 1 Dairesi Amerika Şubesi, <http://www.abm-istanbul.org/files/etkinlikler/abd-ulke-gunu-2012/abd-rapor-06-03-2012.pdf> (Erişim: 25.10.2013).
- Holcombe, R. G. ve Lacombe, D. J. 2004, "Factors Underlying The Growth Of Local Government İn The 19th Century United States", *Public Choice*, 120 (3-4), 359-377.
- Katz, E. "Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Değişikliklere Tepkileri Demokrasi Laboratuvarlarında Güncel Deneyler", *A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi*, Demokrasi Konuları, <http://turkey.usembassy.gov/uploads/images/3XoEsYKvKpnDih0YSCbmtw/yereyon.pdf> (Erişim: 23.10.2013).

Lehnen, R.G. (1988), "Statistical Policy for State and Local Governments", The American Statistician, 42 (1), 10-16.

Libonati, M.E. (2001), "Local Government", <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/libonati1.pdf> (Erişim: 22.10.2013).

Nadaroğlu, H. (1994), Mahalli İdareler, Yenilenmiř 5. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım.

Sellers, J. M. ve Lidström, A. (2007), "Decentralization, Local Government, and The Welfare State", Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 20 (4), 609- 632.

şahin, M. (1999), "Ülke Ülke Yerel Yönetimler Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler", Çađdař Yerel Yönetimler Dergisi, 8 (2), 121- 136.

Odabaş, H. (1997), "ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleřtirme", Çađdař Yerel Yönetimler Dergisi, 6 (4), 65- 77.

Öz, E. ve Akdemir, T. (2002), "ABD Vergi Sistemi", Vergi Sorunları Dergisi, 168, 86-103.

Türker, M. (2003), "Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi", http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/amerika.pdf (Erişim: 22.10.2013).

Türker, M. (1999), "Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdareler", Dünya'da Mahalli İdareler, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.

Türkoğlu, İ. (2009), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliřtirme Başkanlığı Yayın No: 2009/ 389.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2002), Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

U.S. Census Bureau (2013a), http://www.census.gov/compendia/statab/cats/state_local_govt_finances_employment.html (Erişim: 26.10.2013).

U.S. Census Bureau (2013b); 2012 Census Of Governments <http://www.census.gov/govs/cog2012/> (Erişim: 26.10.2013).

U. S. Census Bureau (2013c), State and Local Government Finances Summary: 2011, Temmuz, http://www2.census.gov/govs/local/summary_report.pdf (Erişim: 25.10.2013).

U.S. Census Bureau (2012a), The 2012 Statistical Abstract, The National Data Book, <http://www.census.gov/compendia/statab/2012edition.html> (Erişim: 26.10.2013).

U. S. Census Bureau (2012b), State and Local Government Finances Summary: 2010, Eylül, http://www2.census.gov/govs/estimate/summary_report.pdf (Erişim: 26.10.2013).

US Department of Commerce Bureau of Economic Analysis (2013), National Data, National Income and Product Accounts Tables, <http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1#reqid=9&step=3&isuri=1&910=X&911=0&903=88&904=1990&905=2012&906=A> (Erişim: 26.10.2013).

Yılmaz, R. (2009), "Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine İki Örnekle", Türk İdare Dergisi, 81 (462), 9- 37.

