

Litvanya’da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması

Ceyda ŞATAF*
Serap GÜL KIR**

Öz: Litvanya, 1992 yılında kabul edilen Anayasa’sı uyarınca yarı başkanlık sistemine sahip Parlamenter Cumhuriyettir. Ademi merkezîyetçi, üniter bir devlet olan Litvanya, merkezi yönetim ve özerk yerinden yönetim olarak örgütlenmiştir. Yerel yönetimler bölge yönetimi ve belediyeler olmak üzere iki türden oluşur. Anayasa ve yasalarla belediyenin işlevleri belirlenmiştir. 60 belediyeden oluşan Litvanya’nın tek kademeli bir yerel yönetim yapısı vardır. Yerel yönetimler anayasal temele sahip olmakla beraber Yerel Yönetim Kanunu’nda düzenlenmiştir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 1996 yılında imzalanıp 1999 yılında onay verilmiştir. Yerel idarelerin gelir kaynakları Yerel Yönetim Yasası’nda ifade edilmiştir. Yerel yönetim Yasası’nda, her bir yerel yönetim biriminin kendi hazırlayıp onay verdiği özerk bir bütçesi vardır. Bütçe Kanunu’nda belediye borçlanma yapabilmek için tahmini olarak gelirlerinin % 60 oranında limit konulmuştur. Yasada, yerel yönetimler 2009 ve 2010 yıllarındaki finansmanı bakımından büyük bir değişikliğe uğramıştır. Litvanya belediyeleri, merkezi yönetimden mali transferlerde kesintiler yapmıştır. Merkezi yönetim ayrıca yerel yönetimlere harcamaları konusunda çok daha fazla sınırlama çağrısında bulunmaktadır. Bu mali durumun bir sonucu olarak, birçok belediye, idarenin verimliliğini artırmak ve maliyetleri düşürmek için birçok çaba sarf etmiştir. Bu çalışma, Litvanya yerel yönetimlerini yapısal, işlevsel ve mali açıdan çeşitli yönleri ile incelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar kelimeler: Litvanya, Yerel Yönetimler, Mali yapı.

* Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ceydasataf@sdu.edu.tr, 0000-ORCID: 0002-7112-6546.

** Arş. Gör. Dr., Hitit Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Maliye Bölümü, serapgulkir@hitit.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5112- 6039.

Makale Geliş Tarihi: 02.06.2023

Makale Kabul Tarihi: 10.07.2024

Financial Structure of Local Governments In Lithuania

Abstract: *Lithuania is a Parliamentary Republic with a semi-presidential system in accordance with its Constitution adopted in 1992. Being a decentralized, unitary state, Lithuania is organized as central government and autonomous decentralization. Local governments consist of two types: regional government and municipalities. The functions of the municipality are determined by the constitution and laws. Consisting of 60 municipalities, Lithuania has a single-tier local government structure. The law has undergone major changes in the financing of local governments in 2009 and 2010. Lithuanian municipalities have made cuts in financial transfers from the central government. The central government is also calling on local governments to be much more restrictive in their spending. As a result of this financial situation, many municipalities have made many efforts to improve the efficiency of their administration and reduce costs. Although local governments have a constitutional basis, they are regulated in the Local Government Law. The European Charter of Local Government Autonomy in the country was signed in 1996 and ratified in 1999. Revenues of local governments are determined in the Local Government Law. According to the Local Government Law, each local government has its own independent budget, which it prepares and approves. The annual budget Law limits municipal borrowing to 60% of the estimated revenue. This study aims to examine Lithuanian local governments in various aspects in terms of structural, functional and financial aspects.*

Keywords: *Lithuania, Local Governments, Financial Structure.*

Giriş

Litvanya Cumhuriyeti üniter bir devlettir, başbakan ve on dört bakandan oluşan kabine tarafından yönetilen bir parlamenter demokrasidir. Seçilen parlamentoya “Seimas” denilmektedir. Bağımsızlıktan bu yana, yerel yönetimlere yönelik birkaç kez reform hareketleri düzenlenmiş ve güçlendirilmiştir. Belediyelerin sorumlulukları yerel yönetimler kanununda belirtilmiştir. Yerel yönetimler 2009-2010 yıllarında gelir ve giderler bakımından büyük bir değişikliğe uğramıştır. Litvanya belediyelerinde, merkezi yönetimden mali transferlerde kesintiler yaşamıştır. Litvanya’da yerel yönetim reformları: Bölgesel yönetim seviyesinin kaldırılması, belli yetkilerin belediyelere devri, belediye borcuna kısıtlamalar, devlet mali transferlerinde azalma, verimliliği artırmak için yerel ve bölgesel yönetim çalışanlarının sayısını azaltmak için programların oluşturulmasıdır.

Çalışma konusunun Litvanya yerel yönetimleri olarak seçilmesinin sebebi, Türkçe yerel yönetimler literatüründe daha önce çalışılan bir ülke olmamasıdır. Bu doğrultuda ülke yerel yönetimlerin ülke incelemeleri ile ilgili literatüre katkı sunulması hedeflenmektedir. Çalışmanın ilk kısmında Litvanya’da yerel yönetimin siyasi yapısı, tarihçesi, türleri, sorumlulukları, yasal çerçevesi ve idari denetimi anlatılmıştır. İkinci kısımda mali yapılanmasına yer verilmiştir.

Litvanya’nın Siyasal ve Yönetimsel Yapısı

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nden ayrılan Litvanya yaklaşık 200 yıl Rus hâkimiyetinde kalmıştır. Litvanya reform hareketleriyle destek verilen adayların Litvanya Yüksek Konseyi seçimlerini kazanmasıyla 1990’da özgürlüğünü tekrar kazanmıştır. 1990 Şubat’taki referandumda, seçmenlerin % 91’i özgür, demokratik bir Litvanya lehine oy vermiştir. 1990 Mart’ta Konsey, Litvanya’nın özgürlüğünün tekrar kurulduğu duyurulmuş ve yeniden bakanlar kurulu oluşturulmuştur. Litvanya 11 Mart 1990’da özgürlüğünü bildiren ve 1991’de Sovyet Birliği tarafından tanınmıştır. Devletin Geçici Temel Kanunu kabul edilmiştir. 1992 Anayasası, üç temel ilkeyi benimsemiştir: Özgürlük, milli egemenlik ve demokratik yönetimdir. Bunlar öncelikle 1922 tarihli ilk yazılı Anayasasında ardından kısa süreli 1938 Anayasasında yer verilmiştir (Bakken, 1997: 656; OECD, 1999: 2; Pereira ve Blondal, 2018: 7).

1992 Anayasasında Litvanya “özgür demokrasiyle yönetilen bir Cumhuriyettir”. Litvanya yarı başkanlık sistemiyle yönetilip devlet başkanı, halk tarafından doğrudan beş yıllık bir süre için seçilen ve maksimum iki dönem görev yapabilen Cumhurbaşkanıdır. 17 Mayıs 2009’da var olan Başkan Dalia Grybauskaitė, seçilip ülke tarihindeki ilk kadın cumhurbaşkanı ve 1999’da Letonya’nın ardından Baltık Devletlerinde ikinci kadın devlet başkanı olmuştur. 2014’de Dalia Grybauskaitė, ikinci dönem için tekrar seçilmiştir (Pereira ve Blondal, 2018: 9).

Litvanya’da iki turlu Cumhurbaşkanlığı seçimleri en son 12-26 Mayıs 2019 tarihlerinde olmuştur. Bağımsız aday Gitanas Nausėda, Cumhurbaşkanı seçilmiş ve 12 Temmuz 2019 tarihinde göreve başlamıştır. Parlatmentonun toplam üye sayısı 141 olup seçimler dört yılda bir yapılmaktadır. Üyelerin 71’i tek temsilci seçen bölgelerden seçilirken 70’i ise ülke çapında parti listelerinden

seçilmektedir. Litvanya 1991 yılında bağımsızlığını ilan edilmesinden bugüne kadar koalisyon hükümetleriyle yönetilmiştir (Dış İşleri Bakanlığı, 2023).

Cumhurbaşkanı, dış politika ve milli güvenliği denetlemekte olup ordunun başkomutanıdır. Cumhurbaşkanı parlamentonun (Seimas) onay verilmesiyle başbakanıdır. Kabinenin geri kalanını ve diğer bazı üst düzey memurları atamakta ve görevden almaktadır (Pereira ve Blondal, 2018: 9).

Hükümet, devletin başı olup Başbakan ve bakanlardan meydana gelmektedir. Başbakan, atanmasını izleyen 15 gün içinde, kendi oluşturduğu ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Hükümeti ve programını da görüşülmek üzere Seimas'a sunmaktadır. Hükümet, Seimas seçimlerinden veya Cumhurbaşkanı'nın seçilmesinin ardından yetkilerini Cumhurbaşkanı'na geri vermiştir. Seimas, oturuma katılan Seimas Üyelerinin çoğunluk oyu ile hükümet programına onay vermektedir (Pereira ve Blondal, 2018: 9).

Litvanya Yerel Yönetimlerinin Tarihsel Süreci

Yerel yönetimlerin tarihi incelendiğinde 600 yıldan daha öncesi olduğu bilinmektedir. Litvanya'nın başkenti olan Vilnius şehri bütün Litvanya'da geçerli olan Madgeburg Haklarıyla 1387'de yerel idare hakkını kazanmıştır. Yerel yönetim birimlerinden biri kasabalara kendi birimlerine sahip olmayı ve kasaba halkı tarafından seçilen jüriden oluşan ayrı bir mahkemeye sahip olma hakkı sağlanmıştır (Šaparnienė vd., 2021: 278).

1795'de Polonya-Litvanya Topluluğu Avusturya, Rusya ve Prusya arasında bölündükten sonra Litvanya'nın büyük bir kısmı Rusya İmparatorluğuna gitmiştir. Yönetim Rus modelini takip edecek şekilde hızlı bir şekilde tekrar düzenlenmiştir. 1808'de Litvanya şehirleri Vilnius ve Kaunas, dumas (Konseyler) tarafından yönetilmeye başlanmıştır. 1861'de işgal altındaki Litvanya toprakları, her biri bir meclis, bir konsey ve bir mahkeme ile kasta dayalı bir yerel yönetim biçimine sahip olan idari bölgesel birimlere veya kasabalara bölünmüştür. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Litvanya egemen devleti yenilenmiştir. İdari bölüm önceliklere benzer kalmıştır: İller kasabalara bölünmüştür. Yerel yönetim iki aşamalıydı: Hem il hem de kasaba konseyleri seçilmişti. Bu konseyler bağlı olarak il veya kasabalara aitti. 1919'da modern, demokratik yerel yönetim kuran Yerel Yönetim Yasası kabul edilmiştir. Belediye Meclisleri demokratik bir yolla

seçilmiştir. Kasaba Meclisleri doğrudan mahalle sakinleri tarafından seçilirken, il meclisleri de kasaba meclis üyeleri tarafından gizli oyla seçilmiştir. 1929 tarihli Belediye Kanununa göre her mahalleden birer temsilci kasaba meclisine seçilmiştir. 1940'ta Litvanya işgal edildiğinde ve Sovyetler Birliği'ne dahil edildiğinde, yerel yönetim anayasal kurumu kaldırılmıştır. 1990 yılında kurulan yerel yönetim kurumları sistemi 1995 yılına kadar devam etmiştir. 2010 yılında başka bir il reformu gerçekleştirilmiş ve tüm idari yükümlülükler illerden alınmış, merkezi ya da yerel yönetimlere yeniden dağıtılmıştır. Her ilde Bölgesel Kalkınma Meclisleri (Belediye Meclis Üyelerinden oluşan) oluşturulmuş ve her bir bölge için esas konularda karar alma yetkisi istenmişti (Šaparnienė vd., 2021:278-279).

Yerel Yönetimlerin Yasal Çerçevesi

Avrupa Birliği'nin (AB) yerel yönetimlere özellikle önem vermesinin sebeplerinden biri AB uygulamalarının önemli bir bölümünün yerel nitelik taşımasıdır. İkincisi ise birliğin uluslar üstü yapılanma olması ve kararların ülke merkezlerinden uzak Brüksel'den alınmasının vatandaşlar arasında yerel yönetimlerin güçlerini ve önemini yitirdiği ve halkın taleplerini üst yönetime iletmede daha fazla güçlkle karşılaşacaklarına dair algısının ortaya çıkmasıdır. AB politika başarısının vatandaşların kararlara katılımının daha fazla sağlanmasıyla olabileceği anlaşılmıştır. Yerel yönetimler vatandaşların karar süreçlerine katılımında önemli bir araçtır. Yerel yönetimlerin AB genelinde mali yardımlarla ve bazı düzenlemelerle güçlendirilmesi gerekmektedir (Varcan vd., 2013: 159).

22 Ekim 1992'deki referandumla kabul edilen Litvanya Anayasasında, Litvanya, önemli derecede yerelleşmeye sahip üniter ülke olduğu belirtilmiştir (Pereira ve Blondal, 2018: 12). Anayasada yerel yönetime önem verilmekte, yerel birimlere yerel yönetim hakkı tanınmakta ve ülke çapında bir yerel yönetim sistemi uygulamak için yerel yönetim meclisleri yeniden kurulmaktadır. Anayasa, yerel meclislerine üyelerin seçilmesi için gerekli şartları sağlamış ve gizli oy kullanma sürecinde kimlerin oy kullanabileceğini belirtmiştir. Devlete ve vatandaşa karşı sorumlu olan yürütme organlarının meydana gelmesini sağlamıştır. Ülke, kanunlarını ve kararlarını uygulayabilmek için yerel idarelere, anayasa ve devlet hukuku sınırları dâhilinde serbest hareket etme yetkisi vermiştir (Bakken, 1997:656).

Anayasaya göre, yerelin kendi bütçelerini hazırlamak ve onaylamak, bütçelerini finanse etmek için harç, vergi ve resim toplamak üzere gelir sistemleri kurma yetkisi verilmiştir. Yerel meclisler haklarının ihlal edilmesi durumunda Litvanya mahkemesine başvurabilmektedirler. Vatandaşlar ve kurumlar yerel yönetim tarafından haklarının ihlal edilmesi halinde mahkemeye başvurabilirler. Yerel yönetim kararlarını denetleyebilmek ve parlamento faaliyetlerinin ülkede uygulanabilmesini sağlayabilmek için üst düzey yönetim birimlerin oluşturulmuştur. Bu yönetim birimlerinin ve temsilcilerinin yetkileri yasa ve parlamentonca düzenlenmektedir (Bakken, 1997: 656).

Ülkenin Anayasasının 10. bölümünde yerel yönetimlerle ilgili 119-124 md. içeren düzenleme mevcuttur (The Constitution of The Republic of Lithuania, 1992):

- 119. maddesine göre kanunda yazılı idari birimler yerel yönetim hakkına sahiptir ve bu hak yerel yönetim meclisleriyle uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin kuruluş ve faaliyetlerine ait usul yasayla belirlenmektedir.
- 120. maddesinde belediye idareleri, anayasa ve yasalarla ifade edilen yetkileri dâhilinde, bağımsız bir şekilde hareket etmişlerdir.
- 121. maddesinde belediyeler bütçelerini hazırlayıp onay vermektedirler. Belediye meclisleri, kanunun öngördüğü sınırlar içinde ve usule göre yerel vergi koyma hakkına sahiptir. Belediye meclisleri kendi bütçeleri pahasına vergi ve resim indirimi sağlayabilmektedirler.
- 122. maddesinde belediye meclisleri ve başkanları, haklarının ihlal edilmesi durumunda yasal yollara başvurma hakkı vardır.
- 123. maddeye göre kanunla öngörülen durumlarda ve usule göre Seimas, bir belediyenin topraklarında geçici olarak doğrudan yönetim getirebilmektedir.

- 124. maddeye göre belediye meclislerinin ve belediye başkanlarının vatandaş veya kuruluşların haklarını ihlal eden işlem veya eylemleri mahkemede temyiz edilebilmektedir.

12 Aralık 1996'da anayasada yapılan değişiklikle, yerel yönetim meclisi üyelerinin görev süresi 2 yıldan 3 yıla çıkarılmıştır (OECD, 1999: 3).

Litvanya, 1993'de, Avrupa Konseyi'ne katıldıktan sonra Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı imzalamayı ve onaylamayı taahhüt etmiştir. Anlaşma 26 Kasım 1996'da Strazburg'da imzalanmış ve Litvanya Cumhuriyeti Parlamentosu 25 Mayıs 1999'da anlaşmayı onaylamıştır. Onay verilmiş belgeler 22 Haziran 1999'da verilip 1 Ekim 1999'da anlaşma uygulanmaya başlamıştır. Anlaşma Litvanya tarafından herhangi bir çekince veya beyan olmaksızın onaylanmıştır. Anlaşmanın onaylanması, Litvanya'da demokrasinin geliştirilmesinde ve yerelleşmede ve yerellik ilkelerinin uygulanmasında olumlu bir adımdır (Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 392).

Anayasanın 138. Maddesinin 3. Kısımında, «Litvanya Cumhuriyeti parlamentosunca onay verilen bütün uluslararası antlaşmalar, Litvanya Cumhuriyeti hukuk sisteminin kurucu parçalarıdır. Bu hüküm, uluslararası anlaşmalara yönelik «tekçi» yaklaşımı tanımaktadır. Bu doktrinde, uluslararası hukuk, ülke içi hukuk sisteminin bir parçası olup direkt bir şekilde uygulanabilmektedir. Sonuç olarak Litvanya'nın idari kurumları ve Litvanya mahkemeleri, onaylanan uluslararası anlaşmanın hükümlerini doğrudan uygulamak zorundadır. Başka hiçbir ülke içi yasal düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Litvanya yasalarında Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ön planda tutulmuştur. Ancak bu anlaşma Litvanya Anayasası ile çelişmez (Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 392-393).

Litvanya'da yerel makamların organizasyonu ve işleyişi çok sayıda yasa ve yönetmelikte düzenlenmiştir. En önemlileri ilgili kanunlardır. Bu kanunlar aşağıda belirtilmiştir (Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 394-395):

- Yerel yönetim (2000'de kabul edilmiştir);
- Belediye Meclisi Seçimleri (7 Temmuz 1994'te kabul edilmiştir);

- Bütçeleme (30 Temmuz 1990'da kabul edilmiştir);
- Belediye Bölgesinde Geçici Doğrudan Yönetim (28 Mart 1995'te kabul edilmiştir);
- Bölgesel İdari Birimler ve Sınırları (Temmuz 1994'te kabul edilmiştir);
- Litvanya Belediyeler Birliği (28 Mart 1995'te kabul edilmiştir);
- Bölgesel Planlama (12 Aralık 1995'te kabul edilmiştir);
- Devlet Mülkiyetinin Belediyelere Devri (12 Şubat 1997'de kabul edilmiştir);
- Belediye Bütçe Gelirlerinin Belirlenmesi Metodolojisi (7 Temmuz 1997'de kabul edilmiştir);
- Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi (14 Mayıs 1998'de kabul edilmiştir);
- Devlet ve Belediye Mülklerinin Yönetimi, Kullanımı ve Tasfiyesi (Mayıs 1998'de kabul edilmiştir);
- Kamu Hizmeti (Temmuz 1999'da kabul edilmiştir)

Yerel Yönetim Yasası, yerel yönetim ilkelerini, belediye kurumlarını ve bunların yetkilerini, işlevlerini, belediye meclisi üyeliği statüsünü ve belediyeler için ekonomik ve mali kuralları belirtmektedir. 2008'de Yerel Yönetim Yasasında yapılan değişiklik, belediye işlevlerinin kesin bir şekilde karar alma özgürlüğüne göre gruplandırılmasını belirlemiştir. Bu değişiklik, belediyelere Litvanya Cumhuriyeti Anayasası ve yasalarına göre faaliyetlerini bağımsız olarak yönetme konusunda daha fazla hak sağlamıştır (Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, 2015).

2020'de Yerel Yönetim Yasası değiştirilmiş ve herhangi bir acil durum veya karantina nedeniyle belediye meclisinin uzaktan toplantıları yasallaştırılmıştır (Litvanya Cumhuriyeti Yerel Yönetim Yasası, 2018, Madde

111). Meclis kararları uzaktan alınırken, belediye meclisi üyelerinden birinin kimliği ve oylama sonuçları belirtilmelidir. Yani bu şekilde yapılan uzaktan toplantılarda gizli oylamayı gerektiren kararlar alınmamaktadır. Bütün bu kanuni kısıtlamalar, iç-dış denetimin gücünü uygulayabilmeyi ve yerel seviyede şeffaf bir şekilde karar alabilmeyi gerektirmektedir (Šaparnienė vd, 2021: 305).

Litvanya’da Yerel Yönetimler

Ülke sınırları içerisinde farklı büyüklükteki yerleşim yerlerinde yaşayan halkın ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir yasa düzeni içinde oluşturulan ve anayasal birimler olan yerel yönetimler; vatandaşlara yakın birimler olmaları ve onların ihtiyaçlarını yerinde tespit edebilmeleri nedeniyle hizmet üretiminde önemli bir yere sahiptir. 1980’lerin başından itibaren “yerelleşme¹” uluslararası kalkınma örgütleri tarafından önemli bir kalkınma stratejisi olarak görülmüştür (Varcan vd., 2013: 4).

1993’de Avrupa Konseyi’ne katılan Litvanya, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalamış ve onaylamıştır. Bu şart sayesinde yerel yönetimlerin hakları yasal güvence altına alınmıştır. Yerel idarelerin görevlerini yapabilmesi için mali kaynaklarla desteklenmesi gerektiği öngörülmüştür. Şartın öncelikleri arasında mahalli idarelerde idari ve mali özerkliğin hâkim olması, yerel yönetimlerin görevleriyle bağdaşır gelirlerinin bulunması, aralarında birlik kurabilmeleri ve kanuni sınırlar dahilinde diğer ülkelerin mahalli idareleriyle işbirliği içinde olabilmeleri bulunur (Pereira ve Blondal, 2018: 7; Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 392; Varcan vd., 2013: 162).

Litvanya’da bölge düzeyindeki ademi merkezîyetçilik, yeni bölge yönetsel reformun uygulamaya 1995’de koyulmuştur (Pereira ve Blondal, 2018: 14). Litvanya idari olarak 10 ile (*apskritis*) ve 60 belediyeye bölünmüş üniter bir devlettir. Tek aşamadan oluşan bir yerel yönetim sistemi vardır. Belediyelerin yerel yönetim hakkı Litvanya Anayasası ile güvence altına alınmıştır. 10 il (merkezi olarak atanan valilere sahip devlet idari bölgeleri) 2010

¹ Devletin yönetim sorumluluklarının, merkezi yönetimden, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarına, merkezin kontrolü altındaki diğer teşkilatlara, merkezi yönetimin dışındaki özel teşkilatlara aktarılmasıdır.

yılında kaldırılmıştır. Yerine belediye meclis üyelerinden oluşan ancak İçişleri Bakanlığı’nın yönetimi altında olan bölgesel kalkınma meclisleri getirilmiştir (Country Profile/Lithuania, 2016: 1; Šaparnienė vd., 2021: 278).

Bölge Yönetimi

İller merkezi olarak atanan valiler tarafından ve seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen, merkezi olmayan devlet idareleri olmuştur. 2010’da iller kaldırılmış ve görevleri merkezi hükümete veya belediyelere yeniden dağıtılmıştır. Bu durum, bölgeleri 2014’e kadar etkin bir şekilde hizmet yürüten bölge birimleri tanıtmayı amaçlayan il reformunun parçası haline gelmiş, ancak reform il idareleri feshedildikten sonra "bu idarelere son verilmiştir. Hükümetin izleyen stratejik belgeleri, bölgesel-idari yönetimde herhangi bir değişiklikten bahsetmemiştir (Pereira ve Blondal, 2018: 14; Kraujutaityte vd., 2014: 57).

2010'dan itibaren, her ilde Bölgesel Kalkınma Meclisleri kurulmuştur. Her meclis belediyelerin belediye başkanlarından (belirli bir ile ait tüm belediyelerden), yerel meclislerin delegelerinden ve hükümet veya devlet kurumundan atanan yetkili bir kişiden oluşuyordu. Bölgesel Kalkınma Meclislerinin özellikle bölgesel kalkınma planına ilişkin kararlar, bu kararların uygulanması, sorunlu alanın belirlenmesi, o sorun alanı için kalkınma programı, en ilgili bölgesel sosyo-ekonomik kalkınma projeleri ve AB yapısal fonlarının bir kısmının dağıtımı da dahil olmak üzere o bölgenin sosyo-ekonomik gelişimi üzerinde derin bir etkiye sahip olabilecek diğer kararlarla ilgili sınırlı yetkileri vardır. Bu yapı İçişleri Bakanlığı'nın (yani Bölgesel Kalkınma Dairesi'nin) yönetimi altında çalışmalıdırlar (Pereira ve Blondal, 2018: 14; Burbulyte vd., 2013).

Litvanya Yerel Yönetimler Birliği (ALAL), bölgesel düzeyi güçlendirmek için alınan önlemlerin yeterli olmadığına dikkat çekmektedir. Bölgesel Kalkınma Meclislerine tüzel kişilik atfedilmesine yönelik olarak Seimas tarafından kabul edilen bir hüküm hükümet tarafından uygulanmamıştır. 2017 Aralık’ında Ulusal Bölgesel Kalkınma Meclisi, etkin bir bölge politika sistemi oluşturma hedefini belirleyen Litvanya bölgesi politikası için Beyaz Kitabı onaylamıştır. Beyaz Kitap’ta belirtilen konular arasında, bölgelerin etkinleştirilmesi için Bölgesel Kalkınma Meclislerinin yetkilerinin genişletilmesine yer verilmiştir. Beyaz Kitap’a göre “Amaç, bölgesel kalkınma

kurullarının belediye işbirliği temelinde faaliyet gösteren bölgeleri bünyesine katarak, bunlara bağlı yeterlilik ofisleri (kalkınma ajansları) veya bölgesel hizmet merkezleri ile birlikte hukuki statü ve gerçek yetkilere sahip bölge yöneticileri haline gelmeleri amaçlanmaktadır (Pereira ve Blondal, 2018: 15).

Litvanya'nın yaklaşık nüfusu 2,7 milyondur. Nüfus yoğunluğu, başkent Vilnius'ta ve çevresinde bulunur (yaklaşık 588.000 kişi). Bir bütün olarak Litvanya'da gelecekteki nüfus gelişiminin kabaca önümüzdeki on yılda azalmaya devam etmesi beklenmektedir. Böylece nüfus artışıdaki gerileme yavaşlamış görünmektedir (ESPON, 2021:2-3).

2010- 2021 arasında, Litvanya'daki şehirlerin %83'ünde nüfus azalmıştır. Nüfus artışı, Panevežys'te yıllık %-2,0 ile Vilnius'ta %0,1 arasındadır. Son on yılda, nüfus en az 250 000 ila 1,5 milyon nüfuslu Litvanya şehirlerinde azalmıştır. 50 000 ila 100 000 nüfuslu şehirlerin nüfusları ortalama olarak azalmıştır (OECD, 2022).

Litvanya'nın AB'ne girmesiyle, çok sayıda Litvanyalı (nüfusun %20'sine varan oranlarda) daha iyi ekonomik fırsatlar arayışıyla yurtdışına göç etmiştir. Genç ve eğitilmiş insanların kitlesel göçü, özellikle vasıf eksikliği ve kırsal alanlardaki nüfusun azalması açısından önemli bir demografik sorun yaratmaktadır (Pereira ve Blondal, 2018: 39).

Belediye İdareleri

Belediye idareleri, güvence altına alınan yerel yönetim hakkına sahiplerdir (Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, 2015). Belediyeler 48 ilçe, 6 kasaba ve 6 genel belediyeden oluşur. Bu belediyelerin hepsi aynı statü ve yetkiye sahiptir. Belediyeler vatandaşlara yakınlık hizmetlerini yönetmek amacıyla semt olarak adlandırılan alt belediye birimleri kurabilirler. Bu birimlerden 545 tane vardır ve belediye idaresi yöneticisi tarafından atanan memur tarafından yönetilir (Country Profile/Lithuania, 2016: 1).

Litvanya'da yerel yönetim, bölge halkı tarafından seçilen, belediye kurumları tarafından yönetilen tek kademeli belediyelerden oluşur. Bölgesel İdari Birimler ve Sınırları Kanunu'nun 2. maddesine göre, "Belediye kurmanın temel ölçütü, belediyenin çevresini yönetmeye ve korumaya hazır olması, belediye

ekonomisi, sakinlerine hizmet sunması ve Litvanya Cumhuriyeti Yerel Yönetim Yasası'nda belirtilen diğer görevleri yerine getirmesidir” (Pereira ve Blondal, 2018: 15).

Litvanya'daki her bir belediyenin, bir belediye meclisi ve belediye meclisinin üyesi olan bir belediye başkanınca yönetilmektedir. Her bir belediye meclisinde dört yıllık süre için seçilen üye sayısı belediyenin büyüklüğüne bağlı olarak 15 (5.000'den az sakini olan belediyelerde) ile 51 (500.000'den fazla sakini olan belediyelerde) arasında değişmektedir. 2015'de 1.524 belediye meclisi üyesi seçilmiştir. Belediye başkanı dışındaki meclis üyeleri nispi temsil esasına göre seçilir. 2015'ten önce belediye başkanları belediye meclisleri tarafından seçilirken 2015'den itibaren belediye başkanı doğrudan belediye sakinlerinin çoğunluğu tarafından seçilir. Olağan seçimler, mevcut dönemin bitiminden en az iki ay önce ve en geç bir ay önce parlamento tarafından ilan edilen bir tarihte yapılır (Pereira ve Blondal, 2018: 18).

Seçim bölgesindeki seçmen katılımı en az %40 ise belediye başkanı oy çokluğu ile seçilir. Seçmen katılımı %40'ın altında kalırsa en çok oyu (ve oyların en az %20'sini) alan aday kazanan duyurulmaktadır. İki'den fazla aday olması durumunda ve ilk turda herhangi bir adayın kazanamaması söz konusu olursa 15 gün içinde ikinci tur oylama yapılması gerekmektedir İlk turda öne çıkan iki aday ikinci tur oylamaya katılmaya hak kazanmaktadır. İkinci turda daha fazla oy alan aday, seçmen katılımına bakılmadan kazanan şeklinde ilan edilmektedir (Pereira ve Blondal, 2018: 18).

Litvanya belediyeleri hem devlet tarafından yetkilendirilmiş (merkezi hükümetten gelen hibelerle finanse edilen) hem de bağımsız (ulusal bir vergi paylaşımı düzenlemesi ve yerel gelir kaynakları ile finanse edilen) işlevleri yerine getirmektedir. Litvanya, merkezi düzeyde yoğunlaşan yetkilere ve mali kaynaklara sahip merkezi bir hükümet sistemine sahiptir. Merkezi hükümet yerel makamların minimum gelir artırma yetkileri olduğundan yerel düzeye devredilen işlevlerin yerine getirilmesi için hibe sağlamaktadır (Kuokstis vd., 2022: 69).

Belediye yetkileri, 1992 Anayasası ve 2002'de değiştirilen 1994 Yerel Yönetim Yasası ile belirlenmiştir. İl idarelerinin ortadan kaldırılması temel sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi yetkilerinin belediyelere ve merkezi hükümete devredilmesine yol açmıştır. Belediyelere tam yönetim sorumluluğu

veren sosyal yardım desantralizasyonu 2012’de başlamıştır. Belediyeler 2015’den bugüne kadar sosyal yardımı finanse etmede tam sorumluluğa sahiptir (Country Profile/Lithuania, 2016: 1).

Yerel Yönetim Kanununun 2. Bölümün 5. Maddesi belediyenin görev ve yetkileri ifade edilmiştir. Buna göre belediyeler söz konusu görevleri yerine getirirken, karar alma, kabul etme ve uygulama konusunda insiyatif serbestisine sahiptir ve söz konusu işlevlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Bu görevleri yerine getirirken, belediyelerin faaliyetleri, kanunla öngörülen şartlara ve düzene bağlıdır. Bu kanunla öngörüldüğünde, diğer yasal düzenlemelerle de belirlenir. Belediye idareleri görevlerini yaparken, kanunun ifade ettiği biçimde karar alma özgürlüğü verilmiştir. Belediyelerin görevleri türlerine göre mahalli idare, kamu yönetimi ve kamu hizmeti sağlama işlevleri olarak ayrılır. Mahalli idarelerin görevleri, kanunun gösterdiği şekilde belediye meclisince yürütülür. Kamu yönetimi görevleri, kanunun gösterdiği şekilde, belediye meclisi, belediyenin yürütme organları, belediyenin diğer kurum ve hizmet başkanları, kamu yönetimine yetkili kılınan memurlar tarafından yürütülür (Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, 1994).

Belediyenin yetkileri serbest veya devir edilen yetki şeklinde iki çeşittir. Belediyenin serbest görevlerinin aksine devredilen görevler, ilgili merkezi bakanlık talimatıyla yerine getirilmektedir. Devir edilen görevler, yerel yönetimlerin idare müdürünce yürütülmektedir. Devir edilen fonksiyonlar direkt ve münhasıran sorumlu bakanlıkça finanse edilmektedir. Oysa bağımsız işlevlerde belediyelere daha fazla serbestlik tanınmaktadır (Pereira ve Blondal, 2018: 17).

Anayasa ve yasalarla belediyenin bağımsız işlevleri şu şekilde sıralanabilir (Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, 1994):

- Belediye bütçesinin hazırlanması ve onaylanması
- Yerel ücret ve harçların belirlenmesi
- Mülkiyet hakkı belediyenin olan bir arazinin ve diğer mülklerin idaresi, kullanımı ve elden çıkarılması

- Belediye kuruluşlarının kurulması ve sürdürülmesi, belediye kuruluşlarının ve teşebbüslerinin, diğer belediye tüzel kişiliklerinin birleştirilmesi
- Belediye sınırları içinde yaşayan 16 yaşından küçük çocukların zorunlu eğitim programlarına göre eğitiminin sağlanması
- Bir öğrenciye, öğretmene, aileye, okula eğitim yardımı sağlanmasının organize edilmesi ve koordine edilmesi, asgari çocuk bakımı düzenlemelerinin uygulanması
- Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayan öğrencilerin okullara ve ikamet ettikleri yerlere ücretsiz ulaşımının sağlanması
- Okul öncesi eğitimin organizasyonu, çocukların ve yetişkinlerin yaygın eğitimi, çocukların ve gençlerin mesleklerinin organizasyonu
- Av bölgesi ünitelerinin kurulması ve sınırlarının değişiminin yapılması
- Okul öncesi, anaokulu ve genel eğitim programlarında eğitim veren eğitim kurumlarında kanuni düzenlemelerle ifade edilen usule uygun yemek hizmetlerinin organizasyonu
- Kanunla belediyelere verilen jeodezik ve kartografik işlerin organizasyonu ve yürütülmesi
- Sosyal hizmetlerin planlanması ve tedarik edilmesi, sosyal hizmet kuruluşlarının kurulması, sürdürülmesi ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği
- Genel kültürün geliştirilmesi ve nüfusun etnokültürünün teşvik edilmesi
- Belediye sınırları içinde ikamet eden engellilerin sosyal entegrasyonu için koşulların sağlanması

- Sosyal konut sayısının ayarlanması ve onarımı, sosyal konut kiralması
- Mevsimlik işlerin ve kamu organizasyonlarının yeniden nitelendirilmesi ve bölge sakinlerinin istihdamına ilişkin sorunların çözümüne katılımıdır.

Bunlar haricinde temel sağlık hizmetlerini, halk sağlığı hizmetlerini, sosyal refahı, bölge planlaması, yerel kalkınma ve ulaşım (toplu taşıma ve yollar), iskan, kültür, kamu güvenliği ve düzeni, atık ve sanitasyon² ve su yönetimini içermektedir (Country Profile/Lithuania, 2016: 1).

Belediye fonksiyonları ise şu şekilde sıralanabilir (Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, 1994):

- Medeni durum işlemlerinin bildirim
- Kamu kayıtları ve devlet kayıtlarına veri sağlanması
- Sivil savunma
- Milli parkların yönetimine katılım
- Yangından korunma
- Belediye sınırları içinde ikamet eden 16 yaşından küçük çocukların okul öncesi eğitim, genel eğitim, mesleki eğitim ve mesleki danışmanlık teşkilatlanması, zorunlu eğitim programlarına uygun olarak, genel eğitim programlarını uygulayan ve istisnai yeteneklere veya özel ihtiyaçlara sahip öğrenciler için ayrılmış okulların (sınıfların) bakımı
- Belediye sınırları içinde kurulan devlete ait olmayan ve belediye tarafından kurulan okullardaki öğrencilere ücretsiz yemek

² Temiz içme suyu, atık su ve kanalizasyonunun yeterli arıtımı ve bertarafı ile ilgili halk sağlığı koşullarını ifade eder.

verilmesinin idaresi, ikamet yeri bildiren veya bir belediye sınırları içinde ikamet eden düşük gelirli ailelerden gelen öğrenciler için öğrenci malzemeleri sağlanmasının idaresidir.

Bunlar haricinde devredilen yetkiler, tarım ve kırsal kalkınma, emek piyasası politikasına katılım, kamu kayıtları ve arşiv hizmetleri, çocuk haklarının korunması ve ikincil sağlık hizmetleri organizasyonu vb. konuları içerir (Country Profile/Lithuania, 2016: 1).

2005'den başlayarak, belediyelerin diğer ihtiyaçları finanse etmek için merkezi hükümetten gelen sosyal ödenek kullanmaları yasaklanmış ve kullanılmayan fonları iade etmeleri istenilmiştir. Bu kısıtlamanın yerel yönetimlerin toplumsal meseleleri bağımsız bir şekilde çözmesini engelleyeceği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Genel olarak devredilen işlevlerin bağımsız işlevlerle ilgili durumda olduğundan daha az finanse edildiği söylenebilir. Genellikle merkezi hükümet yalnızca devredilen işlevleri sağlayan belediye memurlarının maaşları için finansman sağlamaktadırlar (Loizidou ve Mosler-Törnström, 2012: 11).

Belediyelerin bağımsız ve devredilen yetkileri ile merkezi hükümet tarafından tutulanlar arasındaki ayrım hiçbir şekilde net değildir. 2009-2010 yıllarında görevlerin (daha önce iller tarafından yönetiliyordu) yerel ve merkezi yönetim arasında paylaştırıldığı ilkeli ve makul bir zeminin olmaması bu durumu daha da kötüleştirmiştir. Genel olarak, merkezi ve yerel yönetim arasında olduğu gibi, görevlerin tahsisi ve hangi işlevlerin bağımsız olması gerektiği ve hangilerinin devredilmesi gerektiğine dair yetkilendirme genellikle kısa vadeli veya partizan düşüncelere dayalıdır (Loizidou ve Mosler-Törnström, 2012: 11-12).

Desantralizasyon hükümetin gündemindedir. Maliye Bakanlığı, yetki verilmiş tüm görevleri belediyelere devretmek ve bunları bağımsız işlevlerle aynı bütçeden finanse etmek istemiştir. Litvanya Yerel Yönetimler Birliği (ALAL), merkezi hükümet tarafından sağlanan ödeme düzeyini azaltmak için bir araç olarak algılandığından dolayı bu öneriyi reddetmiştir (Loizidou ve Mosler-Törnström, 2012: 12).

Refah devletinin yönetimi - sağlık, eğitim ve sosyal yardımlar - bazı ülkelerde diğerlerinden daha fazla belediyelere bırakılmıştır. Bu hususta Litvanya ikinci grupta yer almaktadır. Burada önemli olan, çağdaş bir devletin giderlerinin önemli bir kısmının bu refah kalemlerine yönelik harcanmasıdır. Bir diğer önemli nokta, bu önemli gelir kaynaklarının toplanması kesinlikle merkezi hükümetin elindedir. Özellikle kriz zamanlarında, bu durum devletin yeterli miktarda kaynak sağlaması noktasında sorun yaratabilir. Yine de refah devletinin önemli bir bölümünü yerine getirmenin yerel yönetimin sorumluluğunda olduğu durumlarda; merkezi hükümet, bu hizmetlerin verilmesinde (veya verilmemesinde) yürütme birimlerinin belediyeler olduğu gerçeğinin arkasına sığınarak ödeme yapmaktan bir dereceye kadar kaçınabilir. Bu durum ne kadar fazla olursa halkın gözünde belediyeye zarar verilmiş olur. Örneğin, belediyeler tarafından yürütülen toplu taşımada finansmanı merkez tarafından karşılanan (engelliler veya genç veya yaşlılar için) indirimli ücret uygulanabilir. Ancak bu tamamen ödenmez. Sonuç olarak bu durum, belediyeleri gelir kaybı ve dezavantajlı vatandaşların hakkı olan ayrıcalıkların durdurulması arasında istemedikleri bir seçim yapmaya zorlar (Loizidou ve Mosler-Törnström, 2012: 12).

2018'de Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinde Litvanya'daki yerel yönetim için genel durumun olumlu olduğunu bildirilmiştir. Ancak raportörler, ülkenin finansal krizden çabuk bir şekilde çıkmasına ve yerel bütçedeki artışlara rağmen, yerel idarelerin mali kaynakları görev ve hizmet alanlarıyla orantılı olmadığı durumu dile getirmiştir. Bu durum, belediyelerin sorumluluk alanlarına giren hizmetleri sunma kabiliyetini kısıtlamaktadır. Belediyelerin önemli rol oynadığı 2021 yasa dışı göç krizinin yönetimi, kamuoyunun dikkatini yine yeterli finansman konusuna çekmiştir (Kuokstis vd., 2022: 69).

Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi

Yerel yönetimlerin idari denetimi, Litvanya Cumhuriyeti Anayasası (1992) tarafından öngörülen usullere ve durumlara göre gerçekleştirilmektedir. Anayasa'nın 123. maddesine göre, "Belediyelerin anayasa ve kanunlara uyması ve hükümet kararlarının uygulanması, hükümet tarafından atanan temsilciler tarafından denetlenir." (Šaparnienė vd., 2021: 305).

Litvanya Cumhuriyeti Bölgesel İdari Birimler ve Sınırları Hakkındaki Kanun temelinde, bölgesel idari birimler iki çeşit olabilir: Litvanya Cumhuriyeti Yerel Yönetim Yasası ve diğer yasalar uyarınca (topluluk tarafından seçilen) bir meclis tarafından yönetilen idari birim olarak bir belediye ve yönetimin Litvanya Cumhuriyeti Hükümeti tarafından organize edildiği üst düzey idari birim olarak bir ildir. Litvanya Cumhuriyeti Belediyelerinin İdari Denetimine İlişkin Kanunun 4. maddesi hükümetin iki ile beş Hükümet Temsilcisi atamasını öngörülmektedir. Dolayısıyla denetlenen belediyeler 10 ile 12 arasında değişmektedir (Šaparnienė vd., 2021: 306).

1991’de Litvanya’da bağımsızlığın yeniden oluşturulmasından sonra, toplumdaki bazı anlaşmazlıklar nedeniyle, Litvanya’daki yerel yönetimin idari denetimine ilişkin mevcut kavram ve sistemin uygun olmadığı (çok kısıtlayıcı, demokrasi ilkeleriyle çeliştiği) belirtilmelidir. Belediyelerin yönetsel denetimi açısından bazı reformlar yerine getirilmiştir. Hükümet Temsilcileri Ofisleri (İllerdeki Hükümet Temsilcilerinin Hizmetleri), 1996’da fonksiyonlarının il valilerine devir edilmesiyle kapatılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimini yapan bağımsız anayasal kurumun başka bir kurumla birleştirilmesinin, yerel yönetimlerin yerel yönetimlere doğrudan dahil edilmesiyle sonuçlanmasının anayasaya aykırı olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle yerel yönetim faaliyetlerinin meşruiyetinin denetlenmesi il valisine devredilemez. Bununla beraber 2019’da başka bir reform yapılmış ve Hükümet Temsilcileri Ofisi kurulmuştur. (Šaparnienė vd., 2021: 306- 307). Hükümet Temsilcisi (her il için bir tane) yerel makamların kararlarının politika içeriğinin aksine 'yasallığını' denetlemektedir (Loizidou ve Mosler-Törnström, 2012: 20).

Avrupa Yerel Yönetim Şartı’nın 8. Maddesinin 3. Kısımında: yerel idarelerin idari denetimi, denetim biriminin müdahale edilmesini, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olmasını sağlayacak şekilde yerine getirmelidir (European Charter of Local Self-Government, 2016: 15).

Litvanya’ da Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

1990’da bağımsızlığını ilan edip, 1992’de mevcut Anayasasını kabul ederek, 1994’de 581 yerel yönetimin birleşmesi sonucu 60 belediyeden oluşan tek kademeli yerel yönetim yapısına sahiptir. Belediyelerin hepsi aynı statü ve

yeterliliğe sahiptir (Tekdere, 2019: 264). Üniter devlet yapısına sahip olup merkez ve yerel yönetim (genellikle belediyeler) olmak üzere iki kademelidir, ülkede bölge idareleri bulunmamaktadır. (Karaer, 2022: 186). Litvanya belediyelerinin büyüklüğü ve nüfusu diğer AB ülkelerinkinden nispeten daha büyüktür. Belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü 48.875’dir (Şaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 400). Litvanya’nın 2017 yılı verilerinde Litvanya belediyelerinin ortalama nüfusu 55.965’tir. Litvanya’daki ilçe belediyeleri ülke topraklarının 2/3’ünü oluşturmaktadır.

“Yerel yönetim” başlıklı 10. Bölüm ’de, ilk olarak güvence altına alınan, ülkenin idari-bölgesel birimlerinin yasayla güvence altına alınan yönetim hakkıdır (Madde 119). Anayasanın 121. maddesinde, Litvanya Cumhuriyeti’ndeki belediyelerin finansman biçimi belirtilmiştir. Kendi bütçelerini hazırlayıp onay verilme yetkileri mevcuttur. Belediye meclisleri yasanın öngördüğü sınırlar dahilinde yerel harçlar oluşturma hakları vardır. Belediye meclisleri vergileri belirleyebilirler ve vergi indirimleri uygulayabilirler. Anayasanın 127. Maddesinde bütçe sistemi ifade edilmiştir. Bağımsız devlet bütçesinden ve belediye bütçelerinden meydana gelmiştir. Devlet bütçesi gelirleri vergiler, zorunlu yapılan ödemeler, harçlar, mülk gelirleri ve diğer gelirlerden meydana gelmektedir. Vergiler, bütçelere yapılan diğer ödemeler ve harçlar ülkenin kanunlarına uygun bir şekilde belirlenmektedir (Aleksandrova vd., 2021: 5).

Yerel yönetimler 2009-2010 yıllarında mali açıdan büyük bir değişikliğe uğramıştır. Litvanya belediyeleri, merkezi yönetimden mali transferlerde kesintiler yaşamıştır. Merkezi yönetim ayrıca yerel yönetimlere harcamaları konusunda çok daha fazla kısıtlama çağrısında bulunmaktadır. Bu zorlu mali durumun bir sonucu olarak, birçok belediye, idarenin verimliliğini artırmak ve maliyetleri düşürmek için birçok çaba sarf etmiştir. Özellikle yerel ve bölgesel yönetimlerde çalışan sayısında düşüş eğilimi görülmüştür. Litvanya’da yerel yönetim reformları(Council of European Municipalities and Regions):bölgesel yönetim seviyesinin kaldırılması, belli yetkilerin belediyelere devri, belediye borcuna ilişkin kısıtlamalar, devlet mali transferlerinde düşüş, verimliliği artırmak ve yerel ve bölgesel yönetim çalışanlarının sayısını azaltmak için programların oluşturulmasıdır.

Belediyeler mali özerkliğini arttırmaya çalışmaktadırlar. 2012- 2015 yılları arasındaki dönemde sosyal yardımın fonksiyonunu belediyelerin bağımsız fonksiyonuna dönüştürerek Sosyal Yardım Yasasında bir reform yapılmıştır. Nakit desteğinin yerel yönetimlere yapılması, belediyelere yeterli miktarda mali kaynak dağıtılarak uygulamaya geçirilmiş ve reform oldukça başarılı olmuştur (Šaparnienė vd., 2021:309).

Litvanya Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Yerel Yönetim Yasası'nın 22. Maddesinde, belediye bütçe gelirleri; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve devlet sübvansiyonlarından oluşmaktadır.2008-2014 yılları arasında, devlet sübvansiyonları Litvanya'nın 60 belediyesinin bütçelerinin ortalama %50'sini, vergi gelirleri ise yaklaşık %45'ini oluşturuyordu. Belediyenin kaynakları, kurumları, yerel tahsilat ödemeleri ve cezalardan elde edilen vergi dışı gelir, %3-7 arasında değişen küçük bir yüzdeliği oluşturmuştur. Litvanya belediye bütçelerinde vergiden elde edilen başlıca gelirler; gelir vergisi, emlak vergisi ve arazi vergisidir. 2008- 2014 yılları arasında, Litvanya'nın 60 belediyesinin tamamında belediye gelirinin yaklaşık %75'ini gelir vergisi oluşturuyordu ve bu, tüm belediye gelirlerinin yaklaşık üçte birini oluşturuyordu (Tamošiūnas and Stanytė, 2015: 154).

2009'da, yerel yönetimler bütçe gelirlerinde keskin bir düşüş yaşamış ve yerel yönetimlere büyük borçlar verilmesine, ciddi harcama kesintilerine ve sağlık, eğitim ve sosyal yardım kurumlarında kötüleşen koşullara yol açmıştır. Temmuz 2010'dan itibaren, bölgesel yönetimlerin işlevleri merkez ve yerel yönetimler arasında bölünmüş ve yerel yönetimler mevcut 230 sağlık, sosyal yardım, eğitim ve kültür kurumunun bir kısmını bünyesine katmıştır (Piasecka, 2010: 337-338).

Litvanya'da yerel yönetimlerin gelir kaynakları genelde vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve devlet sübvansiyonlarından oluşmaktadır (bkz. Tablo 1).

Tablo 1. Belediyelerin Bütçe Gelir Kaynakları

Vergiler	Vergi dışı gelirler	Devlet sübvansiyonları
<p>Kişisel Gelir Vergisi</p> <p>-Kişisel gelir vergisi (vergi dairesinden alınan)</p> <p>-Belediye harcama yapısındaki farklılıkları dengelemek için gerçek kişilerin gelir vergisi</p> <p>-Vergi gelirlerini dengelemek için kişisel gelir vergisi</p>	<p>Emlak vergileri</p> <p>- Devlete ait arazi ve Devlet Su Fonuna ait su kütleleri için kira bedeli;</p> <p>-Ulusal doğal kaynaklar için vergi;</p> <p>-Mevduat faizi;</p> <p>-Temettüleri;</p>	<p>Devam eden hedefler</p> <p>-Özel hedefli hibe;</p> <p>-Yönetişim fonksiyonlarının uygulanması için;</p> <p>- Öğrenci için oluşturulan fonu (ilk okul ve ortaokul öğrencileri için) finanse etmek için;</p> <p>- Genel hibenin tazmin edilmesi;</p> <p>-Sermaye oluşumu için.</p>
<p>Emlak vergisi</p> <p>-Arazi vergisi</p> <p>- Taşınmaz mülk vergisi</p> <p>-Miras kalan emlak vergisi</p>	<p>Mal ve hizmetlerden elde edilen gelirler</p> <p>-Bina kiralama gelirleri;</p> <p>-Diğer hizmetlerden elde edilen gelirler;</p> <p>-Eğitim, sosyal güvenlik ve diğer kurumlarda hizmet için yapılan ödemeler;</p> <p>-Para cezaları ve kamulaştırmadan elde edilen gelirler;</p> <p>-Hibeler dışında aktarılan fonlar;</p>	

	-Diğer vergi dışı gelirler.	
Mal ve hizmet vergileri		
-Çevre kirlilik vergisi		
-Devlet vergisi		
-Yerel vergiler		

Kaynak: (Skauronė vd, 2020: 164-165)

Litvanya’da ulusal hesap sistemi reformuna kadar vergi geliri olarak düşünülen kişisel gelir vergisi paylaşımı, 2014’den beri merkezi devlet transferi olarak sınıflandırılmaktadır. Kişisel gelir vergisi, devlet tarafından toplanmakta ve belirli kurallar çerçevesinde merkezi ve yerel idareler arasında yeniden dağıtılmaktadır. Yerel yönetimlerin bu vergi üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bundan dolayı bu vergi yerel bir vergi olarak kabul edilmemektedir. Ayrıca Litvanya karasında ve Litvanya’nın Baltık Denizi’ndeki ekonomik bölgesinde çıkarılan petrol ve doğal gaz kaynakları üzerinden alınan bir vergi bulunmaktadır. İlgili vergi gelirin % 90’ı devlet bütçesine gitmekte geriye kalan % 10’u ise hidrokarbonların çıkarıldığı bölgedeki belediyenin bütçesine aktarılmaktadır. Bununla beraber ilgili verginin matrahı, oranı, indirim ve muafiyetleri devlet tarafından belirlenmektedir (Tekdere, 2020: 50).

Litvanya’da yerel vergi gelirleri; iki emlak vergisi (toplam yerel yönetim vergi gelirlerinin % 63’ü), damga vergisi (yerel yönetim vergi gelirin % 22’si), çevre kirliliği vergisi ve doğal kaynaklar üzerine konulan vergilerden oluşmaktadır. Belediyeler 2013’den bu yana kanunla konulan sınırlar ölçüsünde, taşınmaz mallar ve arazi üzerine konulan emlak vergisi oranlarını belirleyebilmektedir. Diğer vergi oranları ise genellikle merkezi seviyede tespit edilmektedir. Sonraki yıllarda bireyler ve kurumlar üzerindeki damga vergisi uygulaması kaldırılmıştır. Artık belirli işlemlerden noter ücreti alınabilmektedir.

Doğal kaynaklar, çevre kirliliği ve kişisel gelir üzerine vergi koymak da serbest değildir. Çünkü bu vergilerden elde edilen gelirler, kanunla belirlenen oranlar çerçevesinde merkezi ve yerel bütçeler arasında dağıtılmaktadır. Diğer vergiler ise; piyango ve şans oyunları üzerindeki vergi, avlanan hayvanlardan elde edilen gelir üzerindeki vergi, işletme belgesi gerektiren herhangi bir faaliyetten alınan gelir üzerindeki vergi ve tarım için kullanılmayan devlet arazisinin satışı ve kiralanmasına ilişkin vergiler olarak ifade edilebilir (Tekdere, 2020: 50). Vergi gelirleri ve sübvansiyonlar, belediye bütçe gelirlerinin en büyük payını oluşturmaktadır. Vergi dışı gelirler, yerel yönetimlerin tüm gelirlerinin ancak önemsiz bir kısmını oluşturmaktadır.

Litvanya’da Belediye meclisleri, kanunların öngördüğü sınırlamalar ve prosedürler dahilinde yerel vergi koyma hakkına sahiptir. Mümkün olduğu kadar büyük miktarda vergi gelirinin toplanması ve merkezi bir şekilde dağıtılması yönünde artan bir eğilim vardır. Bu durumun bir sonucu olarak, belediyelerin finansal bağımsızlıkları azalmaktadır. Litvanya yasaları yerel vergi kavramını tanımlamamaktadır ve belediyelere ait tüm vergiler devlet vergi müfettişleri tarafından yönetilmektedir. Belediyelere atfedilen vergiler “yerel” olarak adlandırılabilir, ancak belediyelerin oranlarını değiştirme konusunda çok az hakkı vardır: Oranları yalnızca kendi bütçeleri nedeniyle düşürebilir veya muaf tutabilirler. Merkezi hibeler yoluyla merkezi yönetim, belediyelerin kontrol ve denetimini kolayca güçlendirebilir ve yerel yönetimlerin finansal konulardaki yeterliliklerini sınırlayabilir (Šaparnienė ve Lazauskienė, 2012: 310).

Yani Litvanya'daki yasal düzenlemelerde net bir yerel vergi kavramı yoktur. Öte yandan, vergi gelirlerinin belirli bir kısmı, Litvanya Cumhuriyeti'nde bağlayıcı olan yönetmelikler ve diğer yasal düzenlemelere göre yerel bütçelere aktarılmaktadır (Davulis vd., 2013: 41).

Litvanya’da belediyeler, en önemli vergi unsurları (vergi matrahı, oranlar ve vergi kredileri) parlamento tarafından tespit edildiği için, yeterli düzeyde mali bağımsızlığa ve hizmetleri için gerekli fon kaynaklarını toplama olanaklarına sahip değildir. Vergi kaynakları, Litvanya Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı idaresinde olan Devlet Vergi Müfettişliği tarafından idare edilmektedir. Anayasa, belediye bütçelerinin bağımsız olacağını belirlemesine rağmen, devlet, belediye bütçe gelir kaynaklarının büyüklüğünü sabit tutarak bütçelerin özerkliğini sınırlamaktadır (Mingélaite, 2013:102).

Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın yerel yönetimlere kendi çıkarlarını savunan dernekler kurma hakkını ilan ettiğinde, 1995'de Litvanya Yerel Yönetimler Birliği kuruldu. Bu dernek, Litvanya'nın 60 yerel yönetim biriminin tamamını kapsamaktadır. Litvanya Yerel Yönetimler Birliği'nin faaliyetlerinin Litvanya yerel yönetimlerinin mali durumunun sağlamaştırılması üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir (Davulis, 2007: 31).

Litvanya'da Yerel Yönetimlerin Harcamaları

Belediyelerin üç ana harcama kategorisi vardır (Šaparnienė vd., 2021: 309):

- Toplam cari harcamaların %60'ını oluşturan ilk ve orta öğretim en büyük payı oluşturmaktadır
- Belediyeler sosyal yardım hizmetinden sorumludur (çoğunlukla ailelere destek şeklinde), oranı %14 düzeyindedir
- Cari harcamaların %6'sından fazlasını hane ve yerel yönetim ekonomisi oluşturmaktadır.

Bu sermaye yoğun kategori, kamu hizmetlerinin ve diğer altyapı hizmetlerinin (bölgesel ısıtma, su temini ve kanalizasyon) sağlanmasını kapsamaktadır. 2000'de, yerel yönetimin bütçe harcamaları, kamu sektörü bütçe harcamalarının (yani sosyal güvenlik hariç) % 34'ünü ve sosyal güvenlik dahil kamu harcamalarının % 19'unu oluşturmuştur. Tablo 2'de, 1990-2000 yılları arasında Litvanya'daki belediyelerin harcamaları toplam devlet harcamaları içindeki payında düşüş görülmektedir. Büyük ölçüde bu durum sağlık bakım sorumluluklarının merkezi yönetime devredilmesinden kaynaklanmaktadır. 1996'dan bu yana, toplam kamu sektörü harcamalarının yerel yönetim payı sabit bir düzeyde kalmıştır (Lithuania Issues in Municipal Finance, 2002: 3).

Tablo 2. Belediye Harcamalarının Göreceli Önemi

Yıl	Belediye harcamaları (%)	
	GSYİH	Kamu sektörü
1993	10	41

1994	11	43
1995	11	39
1996	7	35
1997	-	-
1998	8	35
1999	8	38
2000	7	34

Kaynak: (Lithuania Issues in Municipal Finance, 2002: 3)

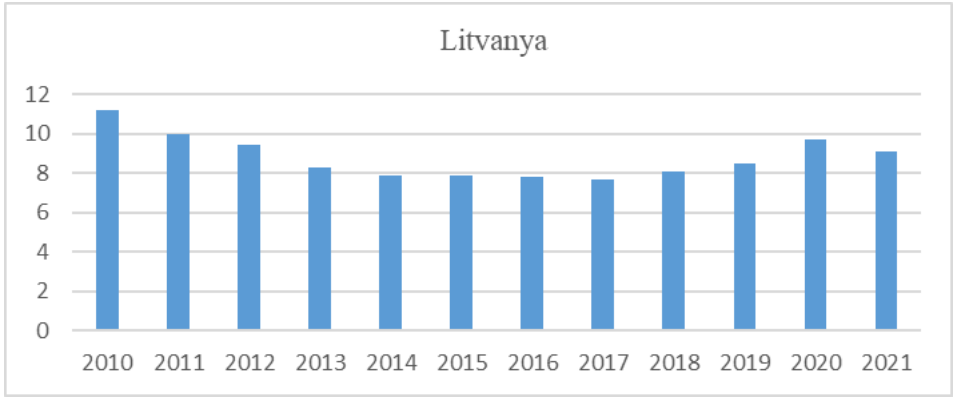
Litvanya belediyeleri esasen üç fonksiyonu vardır: İlk fonksiyon ve en büyük harcama kalemi eğitimidir. İlk ve orta öğretimin tüm yetki ve sorumluluğu belediyelere verilmiştir. Öğretmen maaşları ve emeklilik katkı payları, malzeme ve erzak, okul yapım ve bakımı ve otobüs ulaşımından sorumludurlar. Merkezi hükümetin sorumluluğu büyük ölçüde uzmanlaşmış meslek okulları ve yükseköğretimle sınırlıdır. Eğitim harcamaları 2000 yılında toplam belediye harcamalarının yaklaşık % 57'sini oluşturmuştur. İkinci fonksiyon, belediyeler ayrıca belirli sosyal yardımların ödenmesinden de sorumludur. Hükümet yaşlılık maaşlarını ve işsizlik sigortasını doğrudan finanse ederken, yerel yönetimler çeşitli diğer yardımlardan sorumludur. 2000'de belediye harcamalarının % 15'ini oluşturmuştur. Üçüncü işlev, kamu hizmetlerinin ve diğer altyapı hizmetlerinin sağlanmasıdır. Belediyeler, bölgesel ısıtma, su temini/kanalizasyon ve belediye toplu taşıma hizmetlerinin sağlanmasından sorumludur. 2000 yılında belediye harcamalarının % 7'sini oluşturmuştur (Lithuania Issues in Municipal Finance, 2002: 3-4).

1999-2004 yılları arasında belediye bütçe harcamalarının yaklaşık %80'i sosyo-kültürel kurumlara ve bunlara ilişkin tedbirlere ayrılmıştır. Toplumsal alana ayrılan mali imkanlardan en büyük pay eğitime ayrılmaktadır. Bu eğilim diğer AB ülkelerindeki eğilimlere karşılık gelmektedir. Diğer alanlara ve belediye ekonomisine daha az harcama ayrılmıştır ve belediye bütçelerindeki

payları oldukça sabittir. Yani belediye mali kaynaklarının en büyük payının sosyal alana ayrıldığı açıktır (Davulis, 2007: 33).

Yerel yönetim yasası bağımsız, devlet işlevleri ile yerel yönetim, kamu yönetimi ve hizmetlerinin sağlanması arasında ayırım yapmaktadır. Son zamanlarda Litvanya’daki belediye fonksiyonlarını sayısı sürekli artış göstermektedir. Örneğin 2014’ten beri bütün belediyeler sosyal yardım yapma yetkisine sahiptir (Tamošiūnas and Stanytė, 2015: 155).

Grafik 1. Yerel Yönetim Harcamalarının GSYİH’ye Oranı (%)



Kaynak: Eurostat, Lithuania total general government expenditure, local government, Data extracted on 22/03/2023 09:51:19 from [ESTAT]

Grafik 1’de görüldüğü üzere Litvanya’da yerel yönetim harcamalarının 2010-2021 arası dönemde GSYİH’ya oranına bakıldığında yıllar itibarıyla bir düşüş gözlenmektedir. Bu oranın en yüksek seviyesi 2010 yılında görülmüştür. Litvanya’da yerel yönetimlerin harcamaları düşük düzeydedir. Yani Litvanya’da yerel yönetimlerin yaptıkları hizmetler merkezi yönetime göre daha düşük seviyede kalmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Bütçesi

Litvanya'nın bütçe sisteminin devlet bütçesi ve belediye bütçesi olmak üzere iki aşaması vardır. Litvanya Cumhuriyeti Bütçe Yapısına İlişkin Kanun, devlet ve

belediye bütçelerini aşağıdaki şekilde tanımlar: devlet bütçesi – Litvanya Cumhuriyeti Seimas tarafından bütçe yılı için onaylanan devlet bütçesi gelir ve tahsis planı –belediye bütçesi – belediye meclisi tarafından bütçe yılı için onaylanan belediye bütçesi gelir ve tahsis planıdır (Ginevičius vd., 2014: 183). Litvanya'da, devlet bütçesi geliri belli amaçlarla belediye bütçelerine tahsis edilir:

- Fiili ve planlanan vergi gelirleri arasındaki farkları eşitlemek;
- Harcama yapısında oluşan eşitsizlikleri azaltmak;
- Devletin belediyelere verdiği görevleri yapmak;
- Çocukların, gençlerin ve yetişkinlerin eğitimini organizasyonu;
- Parlamento ve Hükümet tarafından onaylanan programları uygulamak; ve
- Parlamento ve Hükümet tarafından alınan kararlar nedeniyle belediye bütçe gelir ve giderlerinde meydana gelen değişiklikleri telafi etmek (Ginevičius vd., 2014: 184).

Devlet bütçesinin fon kaynakları milli gereksinimlerin finansmanı için kullanılmaktadır. Belediye bütçelerinde, yerel yönetim organlarının ve kurumlarının faaliyetlerinin desteklenmesinin yanı sıra yerel öneme sahip sosyal, ekonomik ve diğer programların uygulanmasını finanse etmek için fonlar toplanmaktadır. Belediye bütçeleri için fon toplanması, yerel öneme sahip hizmetlerin uygulanması için gerekmektedir (Mingėlaitė and Novikevičius, :4-5).

Devlet bütçesi ile yerel yönetim bütçeleri arasındaki ilişki, bütçeleme ve vergilendirmeyi düzenleyen yasalarla düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin toplumsal gereksinimleri karşılamak için yeterli gelir kaynağına sahip olmadığı zamanlarda, devlet bütçesi sosyal programların uygulanması için yerel yönetim bütçelerini sübvansiyon etmektedir. Yerel yönetimler, devlet bütçesinin onaylanmasından daha uzun süren bir süreç olan yıllık bütçelerini onaylama konusunda önemli ölçüde özerkliğe sahiptir. Gelir tabanları esas olarak kişisel gelir vergilerinden oluşmaktadır. Belediye bütçeleri sübvansiyon almaktadır. Bu

sübvansiyonların hesaplanması, onaylanması, eşitlenmesi ve devredilmesi prosedürü, Belediye Bütçe Gelirlerinin Belirlenmesi Metodolojisi Hakkında Kanun ile belirlenir (SIGMA, 1999: 21).

Bütçe Kanunda belediye bütçeleri bütçe açığı vermeden onaylanmalıdır (Madde 21). Belediyeler, onaylanan bütçelerini Maliye Bakanlığı'na sunmakta ve Maliye Bakanlığı, bunların belediyeler için yıllık bütçe kanununda onaylanan göstergelere uygun olduğundan emin olmak için incelemektedirler (Hawkesworth vd., 2010: 30).

Litvanya'da, yerel yönetimler Litvanya'nın kamu sektöründe ve genel ekonomisinde önemli bir rol oynamıştır ve oynamaya devam etmektedir. Belediye bütçeleri, ulusal bütçenin yaklaşık üçte birini (merkezi artı yerel yönetimler dahil) ve genel hükümetin konsolide bütçesinin (sosyal güvenlik ve bütçe dışı fonlar dahil) dörtte birini temsil eder. Belediye yönetimleri öncelikle eğitim ve kamu hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerinden sorumludur (Žigienė, 2007: 58).

Belediyelerin Borçlanması

Mali riskler, yerel yönetimin borçlanması üzerindeki güçlü kontrollerle azaltılmaktadır. Bütçe yasası, belediye borçlarını tahminen gelirin % 60'ı ile sınırlandırmakta ve tüm borçlanma limitleri, bütçe sürecinde Maliye Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Belediyeler bu limit dahilinde borçlanma yapabilmekte ve ancak bütçelerini üç yıl içinde dengeye getirebilmeleri beklenmektedir. Mali kurallara ilişkin daha geniş yasal çerçevenin bir parçası olarak, her belediyenin her yıl nakit bazında itibari denk bir bütçe ve en büyük üç belediyenin negatif olmayan bir yapısal denge oluşturması gerekmektedir. Belediye maliyesinin sonuçları ulusal mali tablolarında açıklanmaktadır (Clerk vd., 2019: 57).

Litvanya belediyeleri, kısa ve uzun vadeli krediler için bankalara önemli oranlarda borçlanmışlardır. Hükümet bunu bir kontrol sistemi aracılığıyla kontrol etmeye çalışmış, ancak yetersiz kalmıştır. 1999'da yerel yönetimler bütçe açıkları vermişlerdir. Ayrıca, Ekim 2001'e kadar gelirlerin %13'üne eşit, artan bir borç stoku oluşmuştur. Genel olarak ödenmemiş borçlar, kısa vadeli ve uzun vadeli borç stoku, Ekim 2001 itibarıyla yıllık gelirin yaklaşık %30'u kadar ulaşmıştır.

Bu kadar büyük ödenmemiş borç ve borç stoklarının varlığı, yerel yönetimler üzerinde mali baskının bir göstergesi olmuştur (Chandler, 2003: 6-7).

Belediyeler, merkezi yönetimce yıllık bütçe kanununda belirlenen borçlanma limitleri dahilinde yatırım harcamaları için borçlanabilir. Belediye borçlanması, yıllık bütçe kanununda belirlenen, planlanan gelirlerin payı olarak toplam borç sınırlanmasına tabidir. Aynı şekilde, belediye garantilerinin hacmi, planlanan gelirlerin payı ile sınırlı tutulmuştur. Geçmiş yıllarda, belediyelere tahsis edilen devlet gelirlerinin giderek artan bir açığı, özellikle de kişisel gelir vergisinin bütçe belgelerinde fazla tahmin edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu eksiklik, belediyeler için artan ve önemli bütçe borçları ile sonuçlanmaktadır. Belediye bütçe yöneticileri, borcun limit dahilinde kalmasını sağlamak ve Maliye Bakanlığına üç ayda bir rapor sunmakla görevlidir. 2010'daki ekonomik kriz nedeniyle, birçok belediyede borçlar artmıştır (Hawkesworth vd, 2010: 30).

Yerel yönetimlerin harcamaları ve borçları düşüktür. Yerel yönetim harcamaları, GSYİH'nın yaklaşık % 8'ini temsil etmekte ve bu hizmetlerin finansmanlarının yalnızca % 5'ini oluşturan kendi kaynak gelirleri ile merkezi hükümet transferlerine oldukça bağlıdır. Ayrıca, yerel yönetim borcu, GSYİH'nın yaklaşık % 1,3'ü ile nispeten düşük kalmaya devam etmektedir. Çoğu belediye bütçe fazlası vermiştir ancak 2017'de sekiz belediye açık vermiştir (Clerk vd., 2019: 57).

Sonuç

2018'de Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde Yerel Yönetimler Meclisine Sunulan Rapor'a göre Litvanya'da yerel yönetimin genel anlamda olumlu olduğu görülmektedir. Litvanya yerelleşmede önemli çabalar göstermekle beraber yerel yönetimin temel ilkelerini mevzuata bağlamıştır. Yerel makamlara ve derneklerine artık düzenli olarak danışılmaktadır. Vatandaşların kamu karar alma süreçlerine katılımı güçlendirilmiş olup ancak uygulamaya bakıldığında çoğu yasal düzenlemenin belediye özerkliğini ve yerel yönetimlerin bağımsız hareket etme kabiliyetini kısıtlama eğiliminde olduğu görülmektedir. Mali krizden hızlı bir çıkışla elde edilen ekonomik toparlanma ve artış gösteren yerel bütçelere rağmen, yerel yönetimlerin mali kaynakları yetki ve sorumluluklarıyla orantılı olmadığı görülmektedir. Örneğin Vilnius bir başkent olarak hâlâ özel bir yasal

statüye sahip olmamakla beraber Bölgesel Kalkınma Meclislerinin idari kapasiteleri ve işlevleri sınırlı kalmaktadır (Pereira ve Bolndal, 2018).

2010’da il idarelerinin kaldırılmasından beri bölgesel düzeyde yeniden yapılanma meselesinde belirsizlik meydana gelmiştir. Bu yıldan itibaren illerde oluşturulan Bölgesel Kalkınma Meclislerinin fonksiyonları; bölgesel öneme sahip projelerin tanımının genişletilmesi, kırsal bölgelerde hedeflenen alanların seçilmesi ve proje yönetimi işlevlerinin hizmet veren kurumlardan kısmi olarak devredilmesi yoluyla artırılmıştır. Bununla birlikte bazı olumsuzluklar vardır. Yerellik ilkesi mevzuata dahil edilmiş olmasına rağmen belediyenin bağımsız işlevlerine devlet yetkilileri tarafından yapılan bazı müdahaleler, bu ilkenin uygulanmasına zarar vermektedir. Yerellik ilkesi uygulamada tam olarak uygulanmamaktadır. Yönetmelikler, belediyelerin bağımsız hareket etme hakkını sınırlamakta ve bazı konularda devredilen görevlerin yerine getirilmesinde hiçbir takdir yetkisine izin verilmemektedir. Bağımsız işlevlerin çok ayrıntılı olması, belediyelerin yerel koşulları mümkün olduğunca göz önüne alınarak kendi takdirine bağlı olarak bunları uygulama hakkına sahip olmadığı anlamına gelmektedir (Pereira ve Bolndal, 2018: 40).

Ulusal Bölgesel Kalkınma Meclisi, etkili bir bölgesel politika sistemi oluşturma amacıyla Beyaz Kitabı onaylamıştır. Bölgesel Kalkınma Meclislerinin yetkileri artırılmalıdır. Litvanya ulusal makamları, yerellik ilkesinin uygulamada daha iyi uygulanmasını sağlamalıdır. Belediyelere yeterli kaynakları tahsis etmeleri ve yatırım harcamaları için sermaye piyasalarına erişimlerini sağlamalıdır.

Belediyeler kendi bütçelerini hazırlayıp ve onaylarlar, vergileri belirleyebilirler ve vergi indirimleri uygulayabilirler. Anayasanın 127. Maddesi’nde Litvanya Cumhuriyeti bağımsız devlet bütçesinden ve bağımsız belediye bütçelerinden oluşmaktadır. Litvanya belediyelerinin mali özerkliğinin artırılmasında Sosyal Yardım Yasası Reformu başarılı olmuştur. Bu durum yerel yönetimler açısından oldukça önemlidir.

En önemli vergi unsurları (vergi matrahı, oranlar ve vergi kredileri) parlamento tarafından belirlenmektedir. Bu durum Litvanya belediyelerinin yeterli mali bağımsızlığa ve işlevleri için gerekli fonları toplama olanaklarına sahip olamamasına sebep olmaktadır. Devlet, belediye bütçe gelirlerinin

büyükliğini sabitleyerek bütçelerin bağımsızlığını sınırlamaktadır. Litvanya Yerel Yönetimler Birliği, Litvanya yerel yönetimlerinin mali durumunun güçlendirilmesi üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir.

Litvanya belediyelerinin en önemli harcama kalemi eğitimidir. İlk ve orta öğretimin tüm sorumluluğu belediyelere ait olup ikinci sırada sosyal yardımlar gelmektedir. Eğitim, fırsat eşitliğinin sunulmasında en önemli araçlardan biridir. Bu hizmetin belediyeler tarafından sunulmasının eğitim kalitesini artırılması, eşitsizliğin azaltılması ve merkezi yönetimin işleyişinin kolaylaşması gibi pek çok avantajı vardır. Litvanya’da eğitim öğretim faaliyetleri vergi teşvik uygulamalarıyla desteklenmektedir.

Belediye bütçeleri, ulusal bütçenin yaklaşık üçte birini (merkez ve yerel yönetimler dahil) ve genel hükümetin konsolide bütçesinin (sosyal güvenlik ve bütçe dışı fonlar dahil) dörtte birini oluşturmaktadır. Belediye yönetimleri öncelikle eğitim ve kamu hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerinden sorumludur.

Kaynakça

Aleksandrova, V., N. Krasteva, G. Kresnaliyska, Y. Petrova ve P. Baldzhiev (2021). “Municipalities’ own revenue as an instrument for financial independence”, *Globalization and its Socio Economic Consequences*, SHS Web of Conferences 92, 07003 (2021), <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219207003> (12.04.2023).

Bakken, L. A. (1997). Baltic Experiences in Local Government: The Historical Development of Local Authority and Local Governance in Lithuania, Latvia, and Estonia. *Hamline Law Review*, 20(3), 641-666.

Burbulyte-Tsiskarishvili, G., A. Kutkaitis, I. Normante (2013). Local Governments as The Main Actors of Regional Development in Lithuania, Paper presentation for the 21st NISPAcee conference "Regionalization and Inter-regional Cooperation" WG 1 Working group on Local Government.

Chandler, M. (2003). Revenue Raising and Accountability of Local Governments in Lithuania, NISPAcee Working Group 5: Public Finance and Accounting, https://www.nispa.org/files/conferences/2003/wg_5/chandler.pdf , (12.04.2023)

Clerck, S., Y. Koshima, V. Nguyen, I. Aziz ve S. Yläoutinen (2019). Republic of Lithuania, Fiscal Transparency Evaluation, Fiscal Affairs Department, IMF Country Report No. 19/122.

Council of European Municipalities and Regions, Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences,
https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf (12.04.2023).

Country Profile/Lithuania (2016). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profileLithuania.pdf> (03.03.2023).

Davulis, G. (2007). The analysis of Finance System of Lithuanian Local Authorities, *Intellectual Economics*, No:1, 29-39,
<https://www3.mruni.eu/~int.economics/1nr/Gediminas%20DAVULIS.pdf> (12.04.2023).

Davulis, G, K. Peleckis ve N. Slavinskaitė (2013). Development of Local Municipality Taxes and Principles of Fiscal Policy in Lithuania, *American International Journal of Contemporary Research*, 3(8). 38-50.

ESPON (2021). Territorial Patterns and Relations in Lithuania, Inspire Policy Making with Territorial Evidence
<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Lithuania%20Territorial%20Fiche%20.pdf> (25.03.2023).

European Charter of Local Self-Government (2016). Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Council of Europe

Eurostat, Lithuania total general government expenditure, local government, Data extracted on 22/03/2023 09:51:19 from [ESTAT]

Ginevičius, R., N. Slavinskaitė ve D. Gedvilaitė (2014). Regional Differentiation of Revenues Collected by Local Governments of Lithuania, *Business, Management and Education*, 12(2), 181-193.

Hawkesworth, I., R. Emery, J. Wehner ve J. Saegert (2010). Budgeting in Lithuania, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/3.

Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/1830439.pdf> (08.03.2023).

- Karaer, A. (2022). “Yerel Yönetimlerde Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, *Maliye Dergisi*, 182:179-208.
- Kuokstis, V., R. Vilpisauskas, D. Jahn (2022). Governance Sustainable Policies Democracy, *Lithuania Report*, Sustainable Governance Indicators 2022.
- Kraujutaityte, L., R. Riekasius, G. Burbulyte-Tsiskarishvili (2014). Territorial Decentralization in Lithuania: a Missing Continuum, *Socialiniai tyrimai / Social Research*. 2014. Nr. 1 (34), 53–62.
- Lithuania Issues in Municipal Finance, (2002), Infrastructure and Energy Sector Unit Latvia, Lithuania, and Poland Country Unit Europe and Central Asia Region, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d95caf53-8068-584a-979a-2dffef3dac5f/content>, (05.05.2023).
- Loizidou I. ve G. Mosler-Törnström (2012). Local and regional democracy in Lithuania, The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, CPL(22)3REV.
- Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania (2015). Local Self-Government. <https://vrm.lrv.lt/en/activities/local-self-government> (11.04.2023).
- Mingėlaitė, D. (2013). Problems of Financial Independence of Municipalities, GISAP, Mykolas Romeris University, <https://oaji.net/articles/2015/1919-1432726448.pdf> , (02.05.2023).
- Mingėlaitė D., Novikevičius V.,(2012). Legal Regulation of Municipal Budgets’ Revenue in Lithuania, https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/MingelaiteDovile_NovikeviciusVaitiekus.pdf
- OECD (1999). *Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Lithuania*, Support for
- OECD (2022). <https://www.oecd.org/regional/LTU-RCG2022.pdf> (22.03.2023).
- Pereira, A.T. ve S. B. Blondal (2018). Local democracy in Lithuania, Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe.
- Piasecka, A. (2010). Nations in Transit 2010, Democratization from Central Europe to Eurasia, Lithuania, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAEB349.pdf, (02.05.2023).

Republic of Lithuania Law on Local Self-Government (1994). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=p888efdss&documentId=c18a8ae0f55e11e3b62ec716086f051f&category=TAD> (06.03.2023).

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) (1999). PUBLIC MANAGEMENT PROFILES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES: LITHUANIA, <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/1830439.pdf>, (12.04. 2023).

Škauronė, L., A. Miceikienė, R. Krikštolaitis (2020). The Impact of Fiscal Policy Measures on the Financial Autonomy of Rural Municipalities: Case of Lithuania, Virtual conference, Croatia, pp.157-172 <https://hrcak.srce.hr/file/364975> (12.04.2023).

Šaparnienė, D. ve Lazauskienė, A. (2012). Local Government in Lithuania. *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, National Insitute of Public Administration (Ed. Manuel Moreno A.). Spain 389-410.

Šaparnienė, D., A. Lazauskienė, M. Oksana, J. Vita (2021). Local Self-Government in Lithuania. *Local Self-Government in Europe*. (Ed.B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubie). LexLocalis, 277-324.

Tamošiūnas, T., V. Stanytė (2015). Fiscal Decentralisation In Lithuania In The Context of EU Countries, https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/64708/TamosiunasT_FiscalDecentralisation_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y, (05.05.2023).

Tekdere, M. (2019). “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Yerel Yönetim Yapıları”. *Türk & İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(20), 248-282.

Türkiye Cumhuriyeti Dış İşleri Bakanlığı (2023). <https://www.mfa.gov.tr/litvanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (22.03.2023).

The Constitution of The Republic of Lithuania (1992). <https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> (08.03.2023).

Ulusoy, A., M. Tekdere (2020). AB Üyesi Ülkelerdeki Yerel Vergi Uygulamaları ve Türkiye’deki Belediyeler İçin Vergi Önerileri, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(17), 37-70.

Varcan, N., A. Taraktaş, C. Hacıköylü (2013). Yerel Yönetimler. (Ed. Canan Hacıköylü). Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
<http://www.mku.edu.tr/files/1005-4ffd3dc1-0832-4e8f-b9e7-e6e1349a4b0b.pdf>
(25.03.2023).

Žigienė G. (2007). Transformations of Local Government Finance In Lithuania During The Transition, Transformations in Business & Economics, Vol. 6, No 1 (11), 53-70.

Extended Summary

Financial Structure of Local Governments In Lithuania

Lithuania is a Parliamentary Republic with a semi-presidential system in accordance with its Constitution adopted in 1992. It is a parliamentary democracy governed by a cabinet consisting of the Prime Minister and fourteen ministers. Lithuania, a decentralized, unitary state, is organized as a central government and autonomous local government. Local governments consist of two types: regional governments and municipalities. The functions of the municipality are determined by the constitution and laws. Lithuania, which consists of 60 municipalities, has a single-tier local government structure.

The purpose of the study is to examine Lithuanian local governments in terms of structure, functionality and finance. The reason for determining Lithuanian local governments as the subject of the study is that Lithuanian local governments have not been studied before in the Turkish local government literature.

The responsibilities of the municipalities are specified in the local government law. Local governments have undergone major changes in terms of income and expenditure in 2009-2010. The Constitution of Lithuania places emphasis on local government and administration, granting local administrative units the right to local self-government and re-establishing local government assemblies to implement a nationwide local government system. According to the Constitution, local governments are empowered to prepare and approve their own budgets and to establish revenue systems to collect fees, taxes and duties to finance their budgets.

The Parliament of the Republic of Lithuania (Seimas) ratified the European Charter of Local Self-Government on 25 May 1999. This was a positive step in the development of democracy in Lithuania and the implementation of the principles of decentralization and localism. Thanks to this charter, the rights of local governments are legally guaranteed.

In 2018, the Congress of Local and Regional Authorities reported that the general situation for local government in Lithuania is positive. However, the rapporteurs noted that despite the country's rapid recovery from the financial crisis and the increase in the local budget, the financial resources of local governments are not commensurate with their duties and services. This limits the ability of municipalities to provide services falling within their scope of responsibility. The management of the 2021 illegal immigration crisis, in which municipalities played an important role, has again drawn public attention to the issue of adequate financing.

Article 121 of the Constitution specifies the method of financing municipalities in the Republic of Lithuania. They have the authority to prepare and approve their own budgets. Municipal councils have the right to establish local levies within the limits provided for by law. Municipal councils can determine taxes and apply tax reductions. The budget system is stated in Article 127 of the Constitution. Article 22 of the Law on Local Government states that municipal budget revenues consist of tax revenues, non-tax revenues and state subsidies. Between 2008 and 2014, state subsidies accounted for an average of 50% of the budgets of 60 municipalities in Lithuania, while tax revenues accounted for about 45%.

Municipal councils in Lithuania have the right to levy local taxes within the limits and procedures provided for by law. There is a growing tendency to collect as much tax revenue as possible and distribute it centrally. As a result, the financial independence of municipalities is decreasing. The Lithuanian law does not define the concept of local taxes, and all municipal taxes are administered by state tax inspectors. Taxes attributed to municipalities may be called “local”, but municipalities have little right to change their rates: they can only reduce or exempt rates due to their own budgets. Through central grants, the central government can easily strengthen the control and supervision of municipalities and limit the financial competence of local governments. In short, there is no clear concept of local taxes in the legal regulations in Lithuania. On the other hand, a

certain part of tax revenues is transferred to local budgets in accordance with the regulations and other legal acts binding in the Republic of Lithuania.

Municipalities prepare and approve their own budgets, determine taxes and apply tax reductions. Article 127 of the Constitution states that the Republic of Lithuania consists of an independent state budget and independent municipal budgets. The reform of the Social Assistance Law has been successful in increasing the financial autonomy of Lithuanian municipalities.

The relationship between the state budget and local government budgets is regulated by laws governing budgeting and taxation. When local governments do not have sufficient revenue sources to meet social needs, the state budget subsidizes local government budgets for the implementation of social programs.

Municipal budgets represent approximately one-third of the national budget (including central plus local government) and one-fourth of the consolidated budget of the general government (including social security and extra-budgetary funds). Municipal governments are primarily responsible for basic public services such as education and public services.

The budget law limits municipal debts to an estimated 60% of revenue, and all debt limits are approved by the Ministry of Finance during the budget process. Municipalities can borrow within this limit and are expected to balance their budgets within three years.

The most important expenditure item for Lithuanian municipalities is education. Municipalities are responsible for all primary and secondary education, followed by social assistance.

