

# KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ VE MALİ PAYLAŞIM UYGULAMASI: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ÖRNEĞİ

Duran BÜLBÜL  
Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü

## Özet

Günümüz devletine yüklenen görevler, kuşkusuz son 20 yılda önemli değişiklikler kaydetmiştir. Özellikle Batıdaki sosyal devletler pür kamusal mal ve hizmetlerin yanısıra yarı kamusal hatta özel mal ve hizmetlerin temininde de işlevsel olmuşlardır. Ancak bugün, devletin yüklenmesi gereken görev alanlarının sınırlandırılması konusunda önemli bir mutabakat oluşmuş durumdadır. Devlet yönetim örgütlenmesinin federal, konfederal veya üniter yapıda olması, merkezi yönetimlerle yerel yönetimlerin görev, yetki ve güç paylaşımı bakımından son derece önemli olmaktadır. Bugün dünyada bir yandan ABD gibi desentralize bir kamu yönetimi örgütlenmesi, diğer yandan belki de en iyi örneğini Fransa'nın verdiği sentralize bir kamu yönetimi örgütlenmesinden söz edilebilir. Kuşkusuz bu iki yapılanmadan başka organizasyonlar da sözkonusudur; ancak bu iki ülke farklı iki tip örgütlenme için ideal prototipler sunmaktadır.

Çağdaş sosyal hukuk devletinin amacı kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Kamu hizmetlerini yerine getirmek ise değişik şekillerde olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışına göre değişmektedir. Ülkemizde sık tartışılan merkezden yönetim yapısının tıkanıdığı gibi düşüncelerden dolayı, ışık tutması açısından yerinden yönetim sisteminin hakim olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde idari mali paylaşım incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Mali Paylaşım, İdari Paylaşım, Mali İlişkiler, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim

## Abstract

### The Practice of Administrative and Fiscal Sharement in Public Administration in USA

The aim of the modern social state that based on rule of law is to provide public services. There is a number of ways for offering public services which centralised or decentralised. It is thought that the system of centralised public administration has failed in Turkey. In order to provide information about alternative systems, the paper analyzes the administrative structure of the United States where decentralised public administration is dominant.

**Key Words:** Fiscal Sharing, Administrative Sharing, Fiscal Relations, Central Administration, Local Administration

## 1.GİRİŞ

Çağdaş sosyal hukuk devletinin amacı, kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Kamu hizmeti, devletin ya da öteki kamu tüzel kişilerin ya da bunların yönetim ve denetimi altındaki kuruluşların toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü düzenli ve sürekli eylemlerdir. Devlet; söz konusu hizmetleri prensip itibarıyla merkez ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. (Akdoğan, 1997: 39) Ancak, bu hizmetlerin görülmesi değişik şekillerde olabilmektedir. Devletin yapısına göre değişen yönetim politikalarına bağlı olarak bütün sistemlerde başlıca iki yapı karşımıza çıkmaktadır.( Karaman, 1996: 6) Bunların birincisi kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi anlamına gelen “Merkezden Yönetim” dir. Diğerisi ise hizmetlerin çeşitli merkezler arasında paylaşılması ve aynı idareler tarafından yürütülmesi esasına dayanan “Yerinden Yönetim” dir.

Yerinden yönetim sisteminin hakim olduğu Amerika Birlik Devletleri 50 eyaletten oluşan, federal bir cumhuriyettir. Her eyalet kendi anayasasına sahiptir. Her birinin en az iki adet ilave yönetim seviyesi vardır. İlave yönetim seviyeleri, genellikle vilayet (counties), şehir (city), kasaba (town) veya köydür (village). ( Schroeder, 1976: 25-108)

Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oldukça karmaşık ve değişiktir. Doksan bine yakın ayrı yerel yönetim birimi vardır. Her eyalete ortalama olarak iki ünite düşmektedir. Genel yetkilere sahip başlıca mahalli üniteler 3.000 il (county) ve 17.000 belediyedir (cities, boroughs, villages ve town'ların çoğunluğu). Ayrıca 17.000 township ve bazı townlar vardır; bunların görevleri çok önemsizdir ve eyaletlerin yarısından azında görülen karakteristik taşra bölgeleridir. Genel olarak yalnız bir görev yapmak üzere kurulmuş olan “Özel Bölgelerin” sayısı 50.000 kadardır. Bunlardan 16.000’i çok görevli yerel yönetimlerden ayrı olarak faaliyet gösteren okul bölgeleridir<sup>4</sup>. ( Horn, 1993: 446)

Özel bölgelerden geri kalanların çoğu da yangınlarda koruma, toprak koruması, kanalizasyon, mezarlıklar ve iskan işleri ile görevlidirler. ( Adrian, 1976: 172)

## 2. İDARİ PAYLAŞIM

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler tarafından üstlenilmiş görevler bir üye devletten diğerine önemli ölçüde değişmektedir. Ayrıca her bir üye devlet içindeki mahalli idarelerin görevleri diğer üye devlete göre değişmekte, bu değişiklikler ve görevler anayasa ve yasalarda mevcut hükümlere göre düzenlenmektedir.

Kent yönetimleri olan belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete, hatta aynı eyaletlerde kentten kente değişmektedir. Çünkü, kentlerin kendilerine verilen statüleri gereği, değişik hak ve yetkileri vardır. Büyük kentler küçüklere göre daha

fazla yetkiye sahiptirler. Genellikle belediyeler şu alanlarda yetkilidirler: yol yapımı ve bakımı, park ve rekreasyon alanları, itfaiye, kent planlanması, su ve kanalizasyon vb. Bu hizmetlerin yürütülmesi özel firmalara verilebilir. Belediyeler ayrıca kablolu televizyon kuruluşlarına izin verirler ya da bunu doğrudan işletebilirler. Çok sayıda belediye bu hizmetlerden başka kütüphane, tiyatro, müze, sanat galerisi açma gibi kültürel hizmetleri yürütebilirler. Aynı zamanda bu hizmetleri sözleşmeli kamu organlarına bırakmaktadırlar. Büyük kent belediyeleri hastane, toplu taşıma ve üniversite hizmetleri de sağlayabilmektedirler. ( Schroeder, 1976: 87)

County (il) yönetimleri ise genel alanları içinde kendilerine eyalet tarafından verilen görevleri yerine getirirler. Başlıca görevleri arasında; adalet hizmetleri, sosyal yardım, okulların yönetimi, ölüm ve evlenme kayıtlarının tutulması, motorlu araçlara ruhsat verilmesi, il sınırları içindeki yolların yapımı, kamu düzeninin sağlanması, kütüphane ve hastane hizmetleridir. ( Nadaroğlu, 1989: 162-165 )

ABD’de üye devletlerin her birinin anayasasına ve yasalarına göre kurulmuş olan özel bölgeler, genellikle tek fonksiyon ifa eden kuruluşlardır. Bunlardan bazıları sadece su temini ile meşgul iken, bazıları da şehir suyunun sağlanması, haşaratla mücadele, havaalanlarının işletilmesi vb. hizmetleri gerçekleştirmektedirler. Özel bölgelerin özelliği, sözü geçen hizmetlerden sadece birini gerçekleştirmekle yükümlü bulunmalarındır. Özel bölgelerin bir kısmı (okul bölgeleri hariç) yangınlardan korunma, toprakların korunması ve kanalizasyon işleri ile ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. ( Dawson, 1987: 87)

### 3. MALİ PAYLAŞIM

Yerel yönetimlerin belli başlı gelir kaynakları; emlak vergisi, dolaylı ve dolaysız vergiler ile, eyalet ve federal devlet yardımları, bağışlar, ekonomik girişimler ve borçlanmalardır. Emlak vergilerinin sözkonusu gelirler içindeki oranı %75’e yakın bir değerde olmuştur. Federal yardımların oranı ise %34’lerde kalmıştır. ( Beyle, 1993: 342)

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içinde en önemli gelir kaynağı olan emlak vergisi oranları, bazen yöre seçmenlerinin tepkilerine neden olmakta ve bu nedenle de yasal yollara başvurulmaktadır.

Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı, emlak vergisidir. Bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin belirli mal ve hizmetlere satış vergisi koyma yetkileri vardır. Örneğin; New York kenti, otel faturaları üzerine ek bedel koyma yetkisine sahiptir. Bazı eyaletlerde de belediyeler, belde halkından gelir vergisi alma yetkisine sahiptir. Bir çok eyalet kendisinin temel gelir kaynağı olduğu için, yerel yönetimlerin satış vergisinden pay alması konusunda isteksiz davranmaktadır. Yerel yönetimlerin doğrudan aldıkları vergi oranları ve emlak vergisi oranlarını eyaletler sınırlandırmaktadır. ( Aydın, 1991: 158)

Özellikle emlak vergisi oranlarının çok büyük miktarda artışı karşısında bu oranları sınırlandırmak için halk baskı yapmaktadır. (Horn, 1993: 247 )

Satış vergileri, yerel yönetim gelir vergileri içinde ikinci sırayı almaktadır. Yerel otoritelerin her biri, üye devletlerin anayasa ve yasalarının kendilerine tanıdığı imkanlara uygun esas ve oranlarda satış vergileri uygulamaktadırlar.

Federal hükümetten ve eyaletlerden alınan yardımlar ve bağışlar da önemli gelir kaynakları arasındadır. Federal devlet bir fonda topladığı gelirleri, üye devletler ve yerel yönetimler arasında belli kriterlere göre dağıtmaktadır. Bu kriterler arasında genel nüfus, kent nüfusu, üye devlet ya da yerel yönetim sınırları içinde kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılatı ve genel vergi gayreti gibi unsurlar göz önünde tutulmaktadır. (Ünlü, 1993: 67 )

Borçlanmalar konusunda da bazı eyaletlerin, yerel yönetimlere sınırlamalar getirmesine rağmen, borçlar yerel yönetim gelirleri arasında önemli bir öneme sahiptir. Yerel yönetimler sermaye yardımları, tahvil ihracı ya da başka türlü borçlanmalar yoluyla finansman sağlayabilirler. Bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin borçlanmalarına sınırlar getirilerek referandum yoluyla halkın kabulü şart koşulmuş, bazı eyaletlerde ise böyle bir şart uygulanmamaktadır. Borçlanmalar kısa ve uzun vadeli olarak yapılabilmektedir.

#### 4. SONUÇ YERİNE: YENİ DEVLET - YENİ YAPI

ABD'de çeşitli düzeylerdeki kamu yönetimleri arasındaki hiyerarşik yapılanmanın idari ve mali paylaşımı önemli ölçüde belirlediği söylenebilir; ancak yeni yaklaşımlar kumandaya dayalı dikey ilişkilerden ziyade işbirliğine dayalı yatay ilişkileri ön plana çıkarmaktadır. Özellikle teknik yeniliklerin de büyük etkisi ve katkısıyla yerinden yönetim geleneğinin güçlü olduğu ABD gibi ülkelerde, bu eğilimin daha da kuvvetleneceği öngörülebilir.

Yatay veya dikey örgütlenme özelliklerinden hangisini baskın olarak taşırsın taşısın kamu yönetimleri arasındaki idari ve mali paylaşımında 'yeni devlet' olgusunun göz önüne alınması kaçınılmazdır. Günümüzde devletin bir biçimde yer almadığı başarılı bir ekonomi düşünülemez. Diğer kurumlar gibi devlet de toplum hayatında belirli amaçları gerçekleştirmek için oluşturulan, o amaçları gerçekleştirdiği ölçüde de meşruiyet kazanan bir *araç kurumdur*. O zaman sorun, devletin hangi alanda ne kadar varolacağı sorunudur. İnsanların refah düzeyinin artırılabilmesi için devletin amaca uygun *iş görme yeteneğinin* artması gerekmektedir.

Burada yetenek, kolektif faaliyetleri (hukuk ve düzen, kamu sağlığı, temel altyapı gibi) etkin olarak gerçekleştirmek ve ilerletmek anlamındadır. Bunun için iki aşamalı bir strateji gerekmektedir. (Toprak ve diğ. 2001: 31-34)

İlk olarak, devlet iş görme yeteneği ile uyumlu olmayan bir rol üstlenmemelidir. Yani devlet, etkin biçimde yapıp yapamayacağına bakmadan,

tekeline tuttuğu meşru cebir gücüne güvenerek her şeyi yapmaya kalkmamalıdır. Yeteneği ile orantılı olarak, yapması zorunlu olan işlere odaklanmalı ve onları en iyi şekilde yapmaya çalışmalıdır.

İkinci olarak, devlet örgütlenmesi veri kabul edilmemeli, amaca uygun iş görme yeteneğini artırmak, devleti daha çok işi daha etkin biçimde yapabilecek duruma getirmek için kamu kurumları sürekli yenilenmelidir. Böylece devlet aşamalı olarak en temel işlerde başarılı oldukça, ekonominin etkinliğini artıracak, bireysel talepleri, toplumsal beklentileri karşılayacak biçimde yenilenebilir güçlü ve etkin çalışan bir kurum haline getirilmelidir.

Kendisini yenileyebilen, yaptığı işlerde etkinlik sağlayabilen ve belirli alanlarda yoğunlaşabilen devlet, vatandaşlarının işlerini en iyi gören ve itibar sahibi devlet haline gelir. Nitekim devlet itibarının yüksek olduğu ülkelerde kişi başına gelirdeki büyüme ile GSYİH'nın oranı olarak brüt yatırımlardaki büyümenin de yüksek olduğu görülmekte; buna karşılık hangi ülkelerde milli gelir artış oranı ve yatırım artış oranı düşük ise, o ülkelerde devlet itibarı da düşük olmaktadır.

Devletin itibarının başlıca göstergeleri şunlardır:

- Mevzuatta ve politikadaki değişmelerin öngörülme düzeyi
- Hükümetlerin istikrar ve güvenilirlik düzeyi
- Özel mülkiyetin güven içinde olma düzeyi
- Adalet sisteminin güvenilirlik düzeyi
- Bürokrasideki yozlaşma düzeyi
- Örgütlenme ve kurumlar arasında eşgüdüm düzeyi
- Sosyal ve kültürel taleplere cevap verme düzeyi

Bu kriterlere göre itibarı düşük olan devletlerin öncelikle itibar kazanmaya yönelik düzenlemelerde bulunmaları gerekir. Eğer bir devlet gücünün elvermediği faaliyetlere girişirse, günümüzde bir çok devlette olduğu gibi en temel devlet görevlerini de icra edemez duruma düşebilir.

Düşük yeteneğe sahip devletler, öncelikle devletin temel fonksiyonlarında odaklanmalıdır. Bunların başlıcaları şunlardır:

- Adalet ve iç barışın tesisi
- Barışa dayalı savunma
- Mülkiyet haklarının korunması
- Makro ekonomik istikrar

- Bulaşıcı hastalıklarla mücadele ve doğal afetlere hazırlıklı olma
- Güvenli su ve yol temini
- Yoksulların korunması
- Sivil toplum kurumlarının gelişmesinin önündeki engellerin kaldırılması

Bu aşamayı geçen devletler, bir adım daha ileri giderek dışsallıkların (kirlilik gibi) yönetimi, tekellerin düzenlenmesi, sosyal güvenlik sisteminin (emeklilik, işsizlik gibi) sağlanması gibi alanlara yönelmelidir. Çok güçlü kurumsal-yasal yeteneği olan ve yüksek gelire sahip devletler ise daha ileri düzeyde fonksiyonlar icra edebilir. Örneğin devlet koordinasyonu sağlayarak piyasaların işleyişlerindeki eksiklikleri tamamlayabilir. Doğu Asya deneyimi, devletin aktif endüstriyel ve finansal politikalarla piyasaları geliştirmede oynadığı rol konusunda iyi bir örnektir.

Başta da söylendiği gibi hayata ilişkin bireysel beklentilerin artması, devlet kurumunun rolüne ilişkin beklentilerin de artmasına yol açmaktadır. 21. yüzyılın devletleri, vatandaşlarının artan beklentilerini karşılayabilmek için daha etkin çalışmak, yeni beklenti ve talebe dönüşen istekleri karşılayabilmek için reorganize olmalıdırlar. Bunu kendi isteği ve iradesiyle gerçekleştirmeyen ülkeler, sadece sorunlarını çözmeye başarısız olmakla kalmayacak, global süreçlerin dayatmasıyla zorla yapmak durumuyla karşı karşıya kalacaklardır. Çünkü 21. yüzyıl, eski kurum ve anlayışların bir çoğunu geçersiz kılacak bir küresel sürecin tüm dünyayı kuşatacağı bir yüzyıl olacaktır.

Bu çerçevede, bugün ABD bir ‘devlet’ organizasyonu olarak dünyadaki en başarılı oluşumlardan birini temsil etmektedir. ABD’nin bu başarısı kuşkusuz toplumsal kaynakları etkin kullanımından gelmektedir. Buradan yola çıkarak, ABD’nin çeşitli düzeylerdeki kamu yönetimleri arasında başarılı bir idari ve mali paylaşımı gerçekleştirdiği söylenebilir.

Yerinden yönetimle idare edilen ülkelerin başında gelen ABD’de idari ve mali paylaşım konusunda merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin oldukça karmaşık ve değişik olduğu görülmektedir. İdari yapılanması merkezi hükümet, eyalet, vilayet, şehir, kasaba ve köy şeklindedir.

ABD yerel yönetimlerinin görevleri de bağlı oldukları üye devletlere göre değişmektedir. Ancak üye devletlerle bu üye devletlere bağlı yerel yönetimlerin kuruluşlarının görev bölüşümleri üye devletin anayasasındaki hükümlere göre düzenlenmektedir.

Belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete değişebildiği gibi aynı eyaletlerde kentten kente göre de değişebilmektedir. Her kentin verilen statüye göre hak ve yetkileri vardır. Bu hak ve yetkiler de kentlerin büyüklüğüne ve küçüklüğüne göre

değişmektedir. Büyük kentler çok daha büyük haklara sahipken küçük kentlerin hakları daha aza indirgenebiliyor.

Hizmetlerinin paylaşımı konusunda hangi hizmeti hangi yerel yönetim kuruluşunun yerine getireceği detaylıca yasalarda belirlenmiştir. Yol yapımından, kablolu televizyonun işletilmesine, kent planlanmasından, hastanelerin işletilmesine, adalet hizmetlerinden sosyal yardımlara, okul yönetimlerinden üniversite hizmetlerine kadar tüm görevler yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

Bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yerel yönetimlerine şu gelir kaynakları tahsis edilmiştir: Emlak vergisi, dolaylı dolaysız vergiler, eyalet veya federal devlet yardımları, bağışlar, borçlanmalar ve ekonomik girişimler. Yerel yönetimlere belirli mal ve hizmetlere satış vergisi koyma yetkisi verilmiştir. Ayrıca federal devlet , üye devletlere ve yerel yönetimlere yaptığı yardımlar konusunda ülkemizdeki gibi sadece nüfus kriteri uygulamamakta olup, belli başlı şu kriterler uygulamaktadır: genel nüfus, kent nüfusu, üye devlet ya da yerel yönetim sınırları içinde kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılatı ve genel vergi gayreti.

Borçlanmalar konusunda eyaletler yerel yönetimlere sınırlamalar getirirken, bazılarında halkın bilgisine başvurulup, halkın kabulü şark iken bazılarında bu şart yoktur.

**Kaynakça**

- Adrian, Charles R. (1976), *State Local Government*, Fourth Editon, Mc. Graw-Hill Book Company, USA.
- Akdoğan, Abdurrahman (1997), *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aydın, A.Sezai (1991), “ABD’de Kentlerin Devlet ve Federal Devlet İle İlişkileri”, *İller ve Belediyelere Dergisi*, TBD; 545.
- Beyle, Thad L. (1987), *State Government 1993-1994*, Washington D.C. CQ Press, Washington.
- Dawson, Paul A.( 1987), *American Government: Institutions Powers and Politics*, Forecast and Company, USA.
- Horn, Carl E. Van (1993), *The State of States*, Second Edition, Washington DC CO Press.
- Nadaroğlu, Halil (1989), *Mahalli İdareler Maliyesi*, 4. Baskı, Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Schroeder, Richard C.(1976), *Amerikan Hükümetinin Anahatları*, Amerikan Basın Kültür Merkezi, Ankara.
- Toprak, Karaman Zerrin (1996), *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayın No:163, İzmir.
- Toprak, Metin, Ömer Demir ve diğ. (2001), *Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi, Serbest Piyasa Devriminin Serüveni*, Siyasal Kitabevi Y., Ankara.
- Ünlü, Halil (1993), *Yönetimler Arası İlişkiler*, T.C. Başbakanlık TKİ Başkanlığı Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi, IULA, Ankara.