

JAPONYA'DA YEREL YÖNETİMLERİN İDARİ VE MALİ YAPISI ÜZERİNE BİR İNCELEME

A STUDY TOWARDS THE ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENTS IN JAPAN

Yrd. Doç. Dr. Zuhal ÖNEZ ÇETİN¹
Yrd. Doç. Dr. Neslihan YILMAZ²

ÖZ

Japonya siyasi açıdan anayasal monarşiye dayanmakta olup parlamenter bir hükümet vasıtasıyla yönetilmekte ve devlet, merkezi yönetim ve taşra yönetimi olarak teşkilatlanmaktadır. Modernleşme süreci içerisinde, 1946 yılı öncesinde mahalli idareler Prusya sisteminden etkilenerek düzenlenmiş ve merkezi hükümetin ağır vesayeti altında bırakılmıştır; Anayasanın da yürürlüğe girmesi sonrasında demokratikleşme ve adem-i merkezîyetçilik etkisiyle yerel yönetimler yeniden yapılandırma süreci içerisine girmişlerdir. Çalışma kapsamında ilk amaç Japonya'nın idari ve siyasi yapısının tarihsel perspektif üzerinden incelenmesidir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin tarihsel olarak gelişimi, merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisi, yerel yönetimlerin sınıflandırılması, örgütsel yapısı, derinlemesine analiz edilecektir. Çalışmanın ikinci amacıysa yerel yönetim birimlerinin mali yapılarının gelir, harcama ve borçlanma kararları çerçevesinde değerlendirilerek mali özerklik anlayışının tespitine ilişkin rakamsal analizlere yer verilmesidir.

Anahtar Kelimeler: Japonya, Yerel Yönetimler, Yönetimsel Yapı, Mali Yapı

Jel Kodu: H7, K4, P41

ABSTRACT

Japan has been based upon constitutional monarchy and administered by a parliamentary government; and the state has been organized as central government and local government structure. Within the framework of the modernization period, before the 1946, local governments have been arranged by the effect of Prussian system and they were left to the under the heavy administrative tutelage of the central government. After the enforcement of the Constitution, local governments engaged into a re-structuring process by the effect of democratization and de-centralization. Within the context of the study, the first objective is examination of the development of the local governments in a historical perspective. At that context, local governments' historical development, central-local government relation, the categorization of local governments, their organizational formations have been deeply analysed. In that scope, the second target of the study, the financial structure of the local government units have been examined within the context of the income, expenditure and debt decisions, and numerical analysis have been put forth according to the designation of the financial autonomy.

Keywords: Japan, Local Governments, Administrative Structure, Financial Structure

Jel Codes: H7, K4, P41

¹ Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, zuhal.cetin@usak.edu.tr, zuhalonez@gmail.com

² Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, neslihan.yilmaz@usak.edu.tr

1. GİRİŞ

Japonya siyasal açıdan anayasal monarşiye dayanmakta olup parlamenter bir hükümet vasıtasıyla yönetilmektedir. Yasal sistem olarak Avrupa sivil hukuk sistemini model alan ülkenin ilk anayasası 3 Mayıs 1947 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 3 Kasım 1947 tarihinde yayımlanan Anayasa demokratik olmakla birlikte, insan haklarını garanti altına almakta ve devlet güçlerinin temel ayrımına dayanan bir yapıya sahip bulunmaktadır (BM, 2006a: 6). Japonya’da devlet, merkezi yönetim ve taşra yönetimi olarak teşkilatlanmıştır. Modernleşme süreci içerisinde, 1946 yılı öncesinde mahalli idareler Prusya sisteminden etkilenecek şekilde düzenlenmiş ve merkezi hükümetin ağır vesayeti altında bırakılmıştır; Anayasanın da yürürlüğe girmesi sonrasında demokratikleşme ve adem-i merkeziyetçilik etkisiyle yerel yönetimler yeniden yapılandırma süreci içerisine girmişlerdir. Bu doğrultuda, yerel meclislere daha çok yetki verilerek inisiyatif kullanabilmeleri sağlanmış; vatandaşların yönetime katılabilme ve yönetimi etkileyebilmesi adına valiler, belediye başkanları ve meclis üyeleri doğrudan vatandaşlar tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda, Japonya yerel yönetim birimleri yönetim anlayışı kapsamına giren hemen her hizmet kategorisi için büyük önem taşıyan idari yapılanmalar olarak sosyal refahı arttırmaya yönelik imar, altyapı, asayiş, eğitim ve itfaiye gibi pek çok hizmeti yerine getirmektedirler. Söz konusu hizmetlerin finansmanı ilgili mali yıl içerisinde elde edilen yerel vergiler, tahsis vergileri ve hazine yardımları gibi gelirlerden sağlanmakla birlikte tahvil ihracı gibi borçlanma araçlarına da başvurabilmektedirler. Yönetimler arası mali ilişkilere bakıldığında da söz konusu kaynak ihtiyacını karşılamak amacıyla önemli paylar ayrıldığı gözlemlenmektedir. Harcamalar yönüyle değerlendirildiğinde ise Japonya yerel yönetimlerinin merkezi yönetim harcamaları içerisinde %80’lik bir paya sahip olduğundan uygulanacak maliye politikalarının çeşitliliği önem taşımaktadır.

Çalışmanın birincil amacı, Japonya’nın idari ve siyasi yapısının tarihsel perspektif üzerinden incelenmesidir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin tarihsel olarak gelişimi, merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisi, yerel yönetimlerin sınıflandırılması, örgütsel yapısı analiz edilecektir. Çalışmanın ikincil amacı ise yerel yönetim birimlerinin mali yapıları gelir, harcama ve borçlanma kararları çerçevesinde değerlendirilerek mali özerklik anlayışının tespitine ilişkin rakamsal analizlere yer verilmesidir. Ayrıca gelir bölüşümü kriterlerine ilişkin merkezi yönetime olan bağımlılık, belirleyici usul ve esaslar üzerinde durulacaktır.

2. JAPONYA’NIN YÖNETSEL VE SİYASAL YAPISI

2.1. Japonya’nın Tarihsel Yapısı

Japonya hızlı ekonomik büyümeye geçmeden önce tarım toplumu görünümündeydi. Ülke 19. Yüzyılın ortalarında kapılarını dış dünyaya açtığında feodal bir sistem etrafında yönetilmekteydi. 1870’lerin sonlarında, çalışan nüfusun %75’i tarımla uğraşmakta ve ulusal gelirin %65’i tarımsal sektörden karşılanmaktaydı. 20. Yüzyılın ortalarına gelindiğinde artık Japonya tarım toplumu olmanın ötesinde endüstriyel bir ulus haline dönüşmüş; tarımla uğraşan nüfus %20’lerin altına düşerek, kişi başına düşen gelir £1.000 seviyesini aşmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 1972: 1-2). Bu tarihsel perspektif çerçevesinde Japon yönetim sistemi içerisinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında güç paylaşımı uzun bir geçmişe sahip değildir. Meiji Restorasyon dönemi (1868-1890) öncesinde, Japonya idari yapılanması feodal sistemin kontrolü altında bulunmaktaydı (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 140). Meiji dönemi, Japonya’nın dışa açılması sonucunu doğurarak bilim, teknik, ticaret ve askerlik konularında ileri Batılı devletler seviyesine ulaşmasını ve yeni bir güç olarak tarih sahnesine çıkmasını sağlamıştır (Anderson, 1983: 110-115). Meiji döneminde, ülkenin çözülmesini ve

dağılmasını engellemek amacıyla, yönetici elit merkezi bir hükümet sistemini ulusun modernleşmesini sağlamak adına kurmaya çalışmıştır (Jain, 2000: 7). 1871 yılında Meiji Hükümetinin ilk adımı, klanların feodal yönetsel alanlarını kaldırmak olmuştur; iller (valilikler) kurulmuş ve merkezi hükümet tarafından da valiler atanmıştır. 1871 ve 1872 yılları arasında, dört sınıf temeline (savaşçı, çiftçi, esnaf ve ticaretle uğraşanlar) dayalı kast sistemi kaldırılmış; halkın ve sınıfların istihdamda özgür seçiminin yolu açılmıştır. 1872 yılı itibariyle tarımla uğraşan köylü hangi ürünü yetiştireceğine, ürün satışına karar verebilme ve arazi alımında özgürce seçim yapabilme imkânına kavuşmuştur (Dışişleri Bakanlığı, 1972: 23- 28).

1890-1945 dönemleri arasında Japon yönetim sistemine 1889'da yürürlüğe giren İmparatorluk Anayasası (*Imperial Constitution*), Belediye Sistemi Kanunu, 1891'de Valilik (İl) Sistemi Kanunu ve II. Dünya Savaşı büyük etkide bulunmuştur (Hirashima, 2004:1). 1920'li yıllarda yerel özerkliği arttırmaya yönelik ve merkezi hükümetin vesayetini azaltan düzenlemeler yapılmıştır. 1930'lu yıllarda askeri yönetimin iktidara gelişi ülkeyi merkezileşmeye sürüklemiş ve yerel yönetimler yine ağır bir vesayetin altına girmişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrası, belediyeler ve valilik organlarının seçimle yönetime gelebilmelerini sağlayan reformlara gidilmesine karşın, 1950 ve 1960'lı yıllarda ülkenin hızlı büyüme ve sanayileşmesinin de etkisiyle polis ve eğitim hizmetleri gibi birçok sorumluluk merkezi hükümet tarafından yerine getirilmiştir. Bu kapsamda, yerel yönetimler üzerinde kontrol mekanizmaları konulmuş ve bu sistem 'Kontrollü Yerinden Yönetim Sistemi' olarak adlandırılmıştır (Akdemir ve Benk, 2010:166). 1945-2006 dönemleri arasında, yeni Anayasayla birlikte Yerel Özerklik Dönemi, II. Dünya Savaşı sonrası 2000'lere kadar devam eden reform dönemi ve yerelleşme reformu sonrasındaki dönem Japon yönetim sistemi üzerinde önemli bir değişime sebep olmuştur (Hirashima, 2004:1). Çalışmanın takip eden bölümlerinde, yerelleşme adına atılan önemli adımlar ayrıntılı olarak incelenmektedir.

2.2. Ülkenin Siyasal ve Yönetimsel Yapısı

2.2.1. Anayasa: Mahalli İdarelerle İlgili Anayasal Hükümler

Yerel yönetimlerin özerkliği 1946 yılında kabul edilen Japon Anayasası ile anayasal olarak garanti altında bulunmaktadır. Anayasada yerel özerklik, demokrasi için vazgeçilmez bir unsur olarak tanımlanmaktadır. Japon Anayasasının 8. bölümü yerel özerkliği garanti altına alan ve yerel yönetimlerin temel özelliklerini tanımlayan dört maddeyi içermektedir. Bu kapsamda, Anayasanın 92. maddesine göre "yerel özerkliğin temel prensibi yerel halkın ve varlıkların özerkliğini birlikte içermektedir, yerel yönetimlerin örgütlenmesi ve işleyişi yerel özerkliğe uygun olarak kanunla belirlenmiştir". Yerel halkın özerkliğinin sağlanması adına Anayasanın 93. maddesi yasal meclislerin oluşturulmasını öngörmekte; yöneticilerin ve meclis başkan, üyelerinin doğrudan yerel halk tarafından seçileceği belirtilmektedir. Varlıkların özerkliğini sağlamak adına 94. madde yerel yönetimlerin yönetsel gücüne vurgu yapmaktadır; bu kapsamda yerel yönetimler kendi mal varlıklarını yönetme ve yasalar kapsamında kendi düzenlemelerini uygulama hakkına sahiptirler. Yerel özerklikle ilgili Anayasanın son maddesi olan 95. madde de "sadece bir yerel yönetim birimine özel uygulanabilir bir kanun, ilgili yerel yönetim birimi sınırlarında yaşayan seçmenlere uygulanacak bir referandumla çıkarabilecektir" ifadesi yer almaktadır (*Yerel Özerklik Özel Kanunu*).

Bu Kanun yerel yönetim kategorilerini, yerel yönetimlerin güçlerini, yasal meclis ve komiteleri, son olarak da yerel yönetimlerde finansman konularını içermektedir. Bütün bunlara ek olarak, yerel ve merkezi hükümet arası ilişkiler, ayrıca yerel yönetimlerin kendi aralarındaki ilişkiler kanun kapsamında yer almaktadır. Bu çerçevede, 1947'den bu yana 'yerel özerklik' ile ilgili birçok kanun yürürlüğe girmiştir: Yerel Kamu Hizmetleri (1950),

Kamu Görevlileri Seçim Kanunu, Yerel Gelirler Kanunu (1948) ve Yerel Vergiler Kanunu (1950) (Keleş, 1984:105; CLAIR, 2014: 2).

2.2.2.Devletin Temel Organları

2.2.2.1. Yasama

Japonya'nın yasama organı Ulusal Diet (*Parlamento*) çift meclislidir; Japonya Anayasasına göre, Japonya'nın yasama organı olan Parlamento (*Kokkai, House of Representatives*), Temsilciler Meclisi ile (*Şugiin, House of Councilors*), Danışmanlar Meclisi'nden oluşur (*Sangiin*). Anayasa tarafından benimsenen parlamenter kabine sisteminde, başbakan Diet üyeleri arasından seçilmekte ve devlet bakanlarının çoğunluğunun da bu üyeler arasından seçilmesi gerekmektedir. Kabine yürütme gücünün işleyişiyle ilgili konularda toplu olarak Diet'e karşı sorumludur. Temsilciler Meclisi güvensizlik önergesi sunarsa, Kabine (Bakanlar) istifa eder veya Temsilciler Meclisi dağıtılmak durumunda kalır; böyle bir durumla karşı karşıya kalındığında ülkeye doğrudan seçim çağrısı yapılabilir. Temsilciler Meclisinin seçim sistemi tek koltuklu seçim sistemi (*single-seat constituency system*) ve nispi temsil sisteminden (*proportional representation*) oluşmaktadır. Bu sistem içerisinde 480 üye kapsamında, 300 kişi tek koltuklu seçim sistemiyle, kalan 180 kişiye nispi temsil sistemiyle seçilmektedir. Danışmanlar Meclisi 252 üyesinden 100 üye tek bir ulusal seçim bölgesinden nispi temsil sistemiyle seçilmektedir; geriye kalan 152 üye 47 valilik bölgesinden seçilmektedir (BM, 2006b: 5). Danışmanlar meclisinde aday olabilme asgari yaş sınırı 30'dur; seçmenler için yaş sınırı ise 20'dir (UNPAN, 2006: 5). Her iki meclis de bazı istisnalar dışında aynı güce sahip bulunmaktadır. Parlamento 150 günlük güncel oturumuna (ordinary session) her yıl Ocak ayında başlamaktadır; Kabine olağanüstü durumlarda oturum düzenleyebilmektedir.³

2.2.2.2. Yürütme

Yürürlükteki Anayasa ve Bakanlar Kurulu (Kabine) Kanunu, Kabine sisteminin esas çerçevesini belirlemektedir. Anayasada 66. Maddenin ilk paragrafında şu ifadeler yer almaktadır; “kabine başbakandan, (başbakan kabinenin başı olabilir) ve diğer devlet bakanlarından oluşmaktadır”. Kabine danışma için idari bir organ olmakla birlikte, başbakan kabineye başkanlık etmektedir. Kabine Kanuna göre, başbakan hariç kabine 14 devlet bakanından oluşmalıdır ve bu sayı özel bir gereklilik arz ettiğinde 17'ye kadar çıkarılabilmektedir. Başbakan Kabine başkanı statüsünde olup, Kabineyi temsil etmektedir. Başbakanın Kabine içindeki statüsü ve gücü Kabinenin tutarlığı ve birliği için güçlendirilmiştir. Bunlara ek olarak, anayasa Kabinede yürütme ve yönetsel gücün olması gerektiğini öngörmektedir; bu bağlamda yürütmeyle ilgili yönetsel sorumluluk Kabineye ait bulunmaktadır. Bu noktada bütün idari sorumluluklar sadece Kabine tarafından yerine getirilmemektedir; Kabine kontrolü altında idari işler, Kabinenin ofisleri ve 10 bakanlığa dağıtılmaktadır. Buna ek olarak, bazı yönetsel sorumluluklar da komite ve ajanslar gibi dış organlar aracılığıyla yürütülmektedir (BM, 2006b: 6). Bu kapsamda, Denetleme Kurulu, anayasal bağımsız bir kurum olarak devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının nihai hesaplarını denetlemektedir⁴.

³ Daha detaylı bilgi için, Administrative Management Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, 2007, Fundamental Structure of the Government of Japan, (http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/fundamental_e.html), (Erişim tarihi 15.05.2016).

⁴ Daha detaylı bilgi için, (http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/fundamental_e.html) (Erişim tarihi 15.05.2016).

2.2.2.3. Yargı

Yüksek mahkeme, ulusun en yüksek statülü mahkemesi olup, baş yargıç ve diğer 14 yargıçtan oluşmaktadır. Alt mahkemeler ise şu şekilde özetlenebilir; yüksek mahkemeler (*High Courts*), bölge mahkemeleri (*District Courts*), aile mahkemeleri (*Family Courts*), dar yetkili askeri mahkemeler (*Summary Courts*). Yargıtay (*Supreme Court*), 'Jokoku' ve 'Kokoku' temyiz yargı yetkisi ve Ulusal Personel Kurumuna ait başlangıç artı nihai yargı yetkisine sahiptir. Yargıtay, birincil yargı yetkisine ek olarak, kural-koyma yetkisine de sahip en yüksek yargı yönetimi otoritesidir. Bu kapsamda, bölge mahkemesi genel ve özel yargı mahkemesidir. Diğer mahkemelerin özgün alanına giren konular haricinde bölge mahkemesi tüm davalara bakabilir. Son olarak, aile mahkemeleri; aile konuları ve çocuk suçları konusunda başvurulacak ilk etap mahkemelerdir (BM, 2006b: 7).

3. JAPONYA'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Üniter bir yapıya sahip olan Japonya'da yerel yönetimlerin tarihsel kökeni 1888'lere uzanmaktadır. 1603-1868 dönemleri arasında ülke 'Han' denilen feodal beyliklere ayrılmıştır; Han'lar vilayetlere nazaran daha küçük fakat bağımsızlığa sahip feodal beyliklerdir. Sözü edilen beylikler Meiji Hükümeti döneminde 1871 yılında modernizasyon programı kapsamında kaldırılmıştır. Meiji dönemi itibariyle ülkede merkezîyetçi bir idare şekli oluşturulmuş, vilayetler kurularak başlarına merkezi yönetimce atanan yöneticiler getirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 140). 1873 yılında İçişleri Bakanlığı kurulmuştur ve bundan sonraki süreçte belediyeler standartlaşmıştır (Robson, 1933: 579-580).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Japon devlet sisteminde Meiji döneminde feodal beylerin hâkimiyetinde bulunan yerel yönetimler bulunmaktaydı. Bu dönemde çağdaş yerel yönetim sisteminden söz etmek mümkün olmamakla birlikte, valiler devlet tarafından atanmakta fakat belediye başkanları halk tarafından seçilmekteydi. Belediye başkanlarının halk tarafından seçiliyor oluşu mahalli idareler için olumlu bir adım gibi gözükse de belediye başkanlarının seçiminden sonraki belediye başkanlığı statüsünün kazanılması süreci valinin onayından sonra gerçekleşmekteydi. Seçim sonuçlarının vali tarafından onaylanmaması halinde İçişleri Bakanlığı'nın geçici surette bir atama yapmasını gerektirmekteydi. Bir devlet memuru belediyeye ilgili görevleri yürütmekle görevlendiriliyordu. Bu bağlamda, valiler devletin çıkarlarını halkın çıkarlarının üzerinde gözetmekte; valiler bakanın buyruğu altında bulunmakta ve gerekli durumlarda kolluk güçlerini kullanabilme hakkına sahip bulunmaktaydılar. Royoma Mosamichi deyişiyle "Japonya'nın tarihsel gelişimi içinde, yerel yönetim sorunu her zaman merkezi yönetimin bir taşra örgütlenmesi sorunu olarak görülmüştür". Hangi birimlerin bulunacağı, bunları kimlerin yöneteceği, işlevlerinin ne olacağı gibi sorunların hepsi, merkezi yönetimin görev alanı içinde kalıyordu (Keleş, 1984:103-104).

1888 modern özerklik sistemiyle birlikte, belediye sayıları sürekli olarak bir düşüşe geçmiştir. 1889 dönemi belediye sistemi öncesi, yaklaşık olarak 70.000 kent, kasaba ve köy birleştirilip sayıları 15.000'e düşürülmüştür (*Büyük Meiji Dönemi Birleşmeleri*). İkinci Dünya Savaşı sonrası, 1953'ten 1961'e kadar olan dönem içerisinde, ikinci dönem belediye birleşmeleri kendini göstermiştir; bu dalgada belediye sayılarının azalmasındaki en önemli faktör "Belediye Birleşmelerinin Desteklenmesi Kanunu" dur. Bu çerçevede, belediye birleşmeleri; belediyelerin yönetsel ve finansal gücünü arttırmış, yerel özerkliğin gelişmesi ve döneme eşlik eden hızlı kentleşme adına da olumlu bir adım olmuştur (CLAIR, 2010: 3-4). 1980 sonrası dönemde yerelleşme argümanı Japonya'da hız kazanmıştır ve yerel yönetimler yeniden yapılandırma süreci içerisine girmişlerdir (Muramutsu, 2001: 13).

Bu kapsamda, yerel yönetimlerle ilgili reform süreci incelendiğinde; tarihsel olarak yerel yönetim reformlarının çok da uzun bir döneme dayanmadığı dikkati çekmektedir. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin ele alınışının ulusal düzeydeki idari reformdan esinlenerek 1980 yılında başladığı ifade edilmektedir; bugün de hala önemini koruyan dış kaynak kullanımı ve maliyetlerin azaltılması gibi konuların reform kapsamında ön plana çıkmaya başladığı belirtilmektedir. Kamu yönetimi reformu hareketi yerelleşmenin teşviki ile birlikte genişletilmiştir (Nakamura, 2013: 5). Bu doğrultuda, Japonya Hükümeti Birinci Geçici İdari Reform Konseyi çalışmalarına Haziran 1983 yılında başlamıştır. Bu çerçevede, ulusal ve yerel düzeylerde yönetsel ve finansal etkinliğin artırılması konusu ele alınarak, yerel yönetimlerin harcamalarının kısıtlanması gereği üzerinde durulmuştur. 1985 yılının Ocak ayında hükümet “Yerel Yönetim Reformunun Temel Prensipleri” isimli yerel idari reform sürecinde izlenecek yolu formüle eden bir döküman hazırlamıştır ve ilgili belgede her yerel yönetimin yerel yönetim reformunda yer alacak kendine ait temel prensiplerini formüle etmeleri istenmiştir. Reformun ilk aşaması 1986 yılında son bulmuştur ve 1987-1990 yılları arasında İkinci İdari Reform Çalışma Konseyi görevi devralmıştır. Bu kapsamda, ikinci aşamada yerelleşme argümanı gündeme gelmiştir. Fakat, bu dönemde ortaya konan yaklaşım ve reform pratiği yerel yönetimlerin insiyatifleri doğrultusunda gelişmediği ifade edilmektedir; yürütülen reform süreci merkezi yönetimin kontrolünde geliştiği vurgulanmaktadır (özellikle bir Merkezi Hükümet Komisyonu ya da İçişleri Bakanlığı) (Tanaka, 2010: 5-6).

Yerel yönetim sistemi açısından bakıldığında, yerelleşme reformunun gelişimi 1990 dönemi için bir dönüm noktası olarak ifade edilmektedir. Özellikle bu dönemde, “Yerelleşmeyi Teşvik Komitesi” (görev süresi 1995-2001 yılları arasındadır) oluşturulmuş ve Komite tarafından birçok öneri alındıktan sonra hükümet Temmuz 1999 yılında “Omnibus Yerelleşme Kanunu’nu” yürürlüğe koymuştur. Kanunla birlikte merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında sorumluluk paylaşımına açıklık getirilmiştir. 1990’lı yılların ortalarından Omnibus Yerelleşme Kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar geçen dönem yerelleşmenin ilk aşaması olarak ifade edilmektedir (Tanaka, 2010: 6). Yasada ele alınan konuları şu şekilde sıralamak mümkündür; merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerine kontrol ve müdahalesinin gözden geçirilmesi, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin yerine getirmek zorunda olduğu rollerin sıralanarak açıklanması, yerel yönetimlere yetki aktarılması. Yeni Yasa yerel özerkliğin genişletilmesine dair büyük ölçekli bir reforma işaret etmektedir (Ikawa, 2008: 13). Birinci aşama olarak ifade edilen ilk dönemin en önemli özelliklerinden biri; merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin “ast-üst ya da usta-çırak” tipi bir ilişkiden “ortaklar arası eşitlik ya da işbirliği” ne dayanan bir ilişki sistemine dönüşmesi olarak belirtilmektedir. Bunun sonucu olarak, yerel yönetimlerin karar alma gücü genişletilmiştir. Buna ek olarak, ilk aşamanın diğer bir özelliği ise merkezi hükümetin rolünün azaltılmasına olan vurgudur; reformların hedefi yerel yönetimin rolünün artırılmasına dayanmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin artan görev ve sorumluluklarına yeterli düzeyde cevap verebilmesi adına yönetsel kapasitelerinin genişletilmesi ve artırılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Özellikle belediyeler ölçeğinde değerlendirildiğinde, yerellik (*subsidiarity*) prensibi temelinde, yerel yönetimlerin yerel ölçekte merkezi bir rol üstlenebilmesi için kapasitesinin genişletilmesi ve güçlendirilmesi gereği ortaya çıkmıştır (Tanaka, 2010:6-7). Buna ek olarak, yerel finansal güçlüklerin aşılması ve hükümetin yerelleşmesi adına verilen çabalar, 1999’dan bu yana “Büyük Heisei Birleşmesi” adı altında uygulanmaktadır. Burada birleşmeden kasıt yerel yönetimlerin belirli birimlerinin ölçeğinin belediyelerin (şehir, kasaba ve köyler) birleştirilmesi yoluyla merkezi hükümet tarafından genişletilmesine dayanmaktadır. Burada amaç, yerel yönetimlerin temel finansal gücünün güçlendirilmesi olarak ifade edilmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin idari sisteminin basitleştirilmesi, rasyonelleştirilmesi ve idari kapasitesinin güçlendirilmesine

dair reform talepleri de mevcut bulunmaktadır. Bu kapsamda, “Yeni Yerel Yönetim Reformu Rehberi” yayımlanmıştır (Tanaka, 2010: 7). Rehber doğrultusunda merkezi yönetimin talepleri belirgin hale gelerek; yerel yönetimlerin yönetsel reformun temel prensiplerini formüle etmeleri ya da gözden geçirmeleri, görev ve projelerini yeniden incelemeleri, örgüt ve yapılarını yeniden değerlemeleri, çalışan sayısı ile maaşların uyumlaştırılmasını ve son olarak, yönetsel süreçlerinde bilgi teknolojilerini kullanmaları istenmiştir. Buna ek olarak, yerelleşmeyi teşvik temelinde hükümet konuyla ilgili yasaların gözden geçirilmesi ile oluşturulan yeni bir yerelleşme Yasası olan “Yerelleşme Paket Yasasını” (*Decentralization Packaged Law*) Nisan 2000 yılında yasalaştırmıştır. Yasa’da yetki transferi, devlet müdahalesinin azaltılması ve düzenlenmesi, yerel yönetimlerde zorunlu organ ve ofislerin düzenlenmesi konuları ele alınmıştır (Niikawa, 2001: 14-15). Bu doğrultuda, reform sürecinin yerel yönetimlerin finansal ve yönetsel özerklik kazanmaları noktasında (yerel hizmetlerin daha etkin sunulması çerçevesinde) başarıya ulaşamadığı ifade edilmektedir. Reform sürecinin merkezi yönetim bürokratlarının direnciyle karşılaştığı vurgulanmaktadır. Ademi-merkeziyetçiliğin başladığı ve küçük bir adım olarak yerel yönetimleri reforma tabi kıldığı kabul edilmekle birlikte sadece bazı küçük reformların mevzuatta kurumsal hale gelebildiği ifade edilmektedir (Jain, 2000: 19).

İlk aşama yerelleşme reformu; her ne kadar merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımını yeniden incelese de sonuç “tamamlanmamış/eksik yerelleşme reformu” olarak çoğu yazar tarafından nitelendirilmektedir, çünkü merkezi yönetimden yerel yönetimlere mali gelir kaynaklarıyla ilgili yetersiz bir yetki aktarımı söz konusu olduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede, Koizumi yönetimi tarafından “Trinity Reformu” uygulamaya konmuştur. Japonya’da 2002 yılında “Trinity Reformu”⁵ ile birlikte yerel yönetim maliyesi alanında yerel tahsis vergisi, devlet hazine yardımları ve yerel vergileri içeren düzenlemeler yapılması öngörülmüştür (Mochida, 2006:149-150). Bu doğrultuda “yerel vergi tahsis sistemi” (*local allocation tax system*) kurulmuş ve belirli oranda bir ulusal vergi, yerel yönetimlere tahsis edilmeye başlanmıştır (CLAIR, 2010: 3-4). Bu reformun amacı bir yandan yerelleşmenin teşvik edilmesi diğer yandansa hükümetin finansal sağlamlılığının restorasyonu olarak belirtilmektedir. Üç mali yıl boyunca (2004-2006 mali yılları arası), hükümet merkezi hükümet yardımlarının kaldırılması ya da azaltılması, yerel tahsis vergisi reformu ve yerel yönetimlere mali kaynak transferi uygulamalarını ortaya koymuştur. 2005 yılının Mart ayında, İçişleri ve Haberleşme Bakanlığı, yerel yönetimlerde idari reformu teşvik etmeyi amaçlayan “Yeni Yerel Yönetim Reformu Rehberi” başlıklı kendi belgesini yayımlamıştır. Belgede, Japonya’da yer alan tüm yerel yönetimlere hitaben 2005-2009 mali dönemini kapsayan “Kapsamlı Reform Planı” (Intensive Reform Plan) formüle edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır (Tanaka, 2010: 7-8). 2007 yılı Nisan ayında, “Yerelleşmeyi Teşvik Reform Komitesi” kurulmuştur. Komite merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki rolleri inceleyen çeşitli araştırmalar yapmıştır. Buna ek olarak, yerelleşmeyle ilgili yapılan reformların sonuçlarından en önemlilerinden biri ulusal düzeyde, İçişleri ve Haberleşme Bakanlığı bünyesinde “Ulusal/ Yerel Çözüm Kurulu’nun” kurulmuş olmasıdır. Bu Kurul merkezi hükümetin yerel yönetime müdahalesinden rahatsız olduğu durumlarda, adil ve tarafsız bir şekilde konuyu araştırmak ve konuyla ilgili öneri sunmakla sorumlu bulunmaktadır (CLAIR, 2014: 20).

3.1. Japonya’da Yerel Yönetimlerin Sınıflandırılması

Japonya’nın yönetsel yapısı üç kademeden oluşmaktadır, bu kademeler;

⁵ Trinity Reform: Reform yerel vergi kaynaklarının, devlet hazine yardımlarının ve zorunlu payların yerel yönetimlere aktarılması reform paketlerini içermektedir.

- (a) Ulusal hükümet
- (b) Valilik
- (c) Belediye'dir.

Yerel yönetimlerin kademelerinin kuruluşu ve sınıflandırılması her ülkedeki coğrafi koşullardan, nüfus büyüklüğünden, yerel yönetim hizmetlerinin kapsamından ve merkezileşme gücünün derecesinden etkilenmektedir. Japonya'nın 'Yerel Özerklik Kanununda', valilikler ve belediyeler iki temel yerel yönetim kademesi olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, Japon mahalli idareler sistemi iki kademeli bir yönetim sisteminden oluşmaktadır; valilikler bölgesel hükümet birimleri olarak kamu hizmetlerinin sunumunu sağlarken; belediyeler temel yerel yönetim kademeleri olarak işlevlerini gerçekleştirmektedirler. Valilikler ve belediyeler merkezi hükümetin sadece yönetim birimleri değildir; bağımsız kuruluşlar olmalarının yanı sıra kendi bölgelerindeki vatandaşlara yerel kamu hizmetlerini yürütmekle ve sunmakla görevlidirler. Bunlara ek olarak, valilik ve belediyelerin temsilcileri demokratik biçimde yerel halk tarafından seçilmektedir.

Japonya idari sisteminde yerel yönetimlerle ilgili olarak, yerel yönetimlerin özerkliği iki prensip üzerine kurulmuştur. Bunlardan ilki yerel kamu kuruluşlarının ulusal hükümetten (belirli bir dereceye kadar) bağımsız bir şekilde kurulma hakkının olmasıdır. İkinci prensip ise vatandaşların kendi kendini yönetebilme düşüncesini içermektedir, bu prensiple yerel alanlarda ikamet eden vatandaşlar yerel kamu kuruluşlarının faaliyetlerine katılabilme imkânına kavuşurlar. Japonya idari sisteminde yerel özerklik İkinci Dünya Savaşı öncesine dayanmaktadır. Yerel özerklikle ilgili temel prensipler Yerel Özerklik Yasasında (*Chiho Jichi Ho*) ortaya konmuştur. Bu kapsamda, Yerel Özerklik Yasası yerel kamu kurumlarının türlerini ve örgütsel yapısını belirttiği gibi; aynı zamanda yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki temel ilişkiyi de ayrıntılı bir şekilde tanımlamaktadır⁶.

Bu doğrultuda, merkezi hükümet ve mahalli idareler arasındaki ilişki başlıca iki ilkeye dayanmaktadır; 1. Yakın işbirliği; bu işbirliği, devletin yerel yönetimlere teknik ve finansal yardım sağlaması şeklinde olmaktadır. 2. Merkezi hükümetin yerel yönetim işlerine en az ölçüde karışması ve denetimde bulunması. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim gerekçeleri merkezi hükümet tarafından şu şekilde açıklanmaktadır; ülke topraklarının dengeli gelişiminin sağlanması, yönetim hizmetlerinin standartlarının ulusal ölçekte belirli bir düzeyde tutulması ve son olarak da hizmetler arasında eşgüdüm sağlanması (Keleş, 1984:115). Merkezi yönetim bu kapsamda yerel yönetimler üzerinde şu yetkilere sahiptir; yerel yönetimler üzerinde akçal konularda denetleme yapmak, yerel birimlerin borçlanmasına izin vermek, yeni vergiler koymakta yerel yönetimleri yetkili saymak. Belediye başkanları merkezi yönetim adına yaptıkları işlerde valinin denetimine tabi bulunmaktadırlar. Yasalara aykırı karar ve uygulamalarda, yetki aşımı söz konusu olduğu durumlarda vali belediyece alınmış kararları bozabileceği gibi yürürlüğe girmesini de erteleyebilmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın da yerel yönetimler üzerinde koruyuculuk görevi bulunmaktadır. Yerel yönetim dizgesinin gelişmesini planlamak, bu yönetimlere rehberlik etmek, devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemek, yerel yönetimlerin kendi aralarındaki işbirliğini geliştirmek ve aralarında çıkacak anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak İçişleri Bakanlığı'nın görevleri arasında bulunmaktadır (Keleş, 1984:116).

⁶ Daha detaylı bilgi için, Japan Fact Sheet, Local Self-government, (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN030174.pdf>) (Erişim Tarihi 15.06.2016)

Merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında, Anayasada tanımlanan “Yerel Özerklik” prensibi kapsamında yerel yönetimlerin görevleri anayasal çerçevede şu şekilde ifade edilmektedir (Haktankaçmaz, 2006: 81):

- Yerel yönetimler görevlerini yürütmelerini ve koordine etmelerini sağlayacak ve aynı zamanda kendi kendini yönetme prensibinin gerçekleşmesini temin edecek şekilde geniş yetkilerle donatılmalıdırlar (Madde1).
- Merkezi hükümet uluslararası alanda ve ülke çapında etkili konulara yoğunlaşmalı, yerel halkı yakından ilgilendiren görevler olabildiğince yerel yönetimlere dağıtılmalıdır (Madde1).
- Valilikler, belediye sınırlarını aşan bir yerel yönetim birimi olarak; geniş alanı ilgilendiren, belediyeler arasında koordinasyon ve işbirliğini gerektiren ve ölçek ekonomileri ya da işin doğası gereği genel belediyelerce yürütülmesi uygun olmayan hizmetlerle uğraşmalıdırlar (Madde 2).
- Yerel yönetimlerin temelini oluşturan belediyeler valiliklerce yürütülenler dışındaki tüm hizmetleri yürütmelidirler. Bununla birlikte valiliklerin sorumluluğundaki bazı hizmetler belediyenin büyüklüğüne ve kapasitesine bağlı olarak belediyelerce de yürütülebilir (Madde 2).

Bu açıklamalar kapsamında, merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı aşağıdaki tabloda özetlenmektedir. Tablo'da hem merkezi hükümet- yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı, hem de yerel yönetimlerin kendi aralarındaki görev bölümümü ayrıntılı şekilde gösterilmektedir.

Tablo 1: Yönetimsel Sorumlulukların Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Sınıflandırılması

Sorumluluk	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	
		Valilik	Belediye
Güvenlik	Diplomasi, Savunma, Yargı, Ceza	Zabıta	Yangın Savunma, Aile Kayıt
Sosyal sermaye	Expres yol, Ulusal yol	Yerel Yol, İkincil Yol, Toplu Konut	Kentsel planlama, Yerel yol, Liman, Toplu konut, Kanalizasyon
Eğitim	Üniversite	Lise	İlkokul, Anaokulu
Refah, sağlık, temizlik	Sosyal sigorta, Doktor lisanslama, Tıp Lisanslama	Çocuk Sağlığı, Halk Sağlığı Merkezi	Ulusal Sağlık Sigortası, Uzun-süreli bakım, Sigorta, Su arzı, Atık bertarafı, Yaşlı refahı, Kamu finansman yardımı
Endüstri, Ekonomi	Ticaret, Gümrük, Posta Hizmeti, Ulaşım, Lisanslama Ekonomi politikası	Bölge Kalkınma, İstihdam, Güvenlik	Bölgesel kalkınma

Kaynak: (Akdemir ve Benk, 2010: 178)

Tablo değerlendirildiğinde, merkezi yönetim güvenlik kategorisi alt başlığında diplomasi, savunma, yargı ve cezai hizmetler çerçevesinde yetkiliyken; valilikler zabıta hizmetleri ve belediyeler yangın savunma, ikamet edenlerin ve ailelerin kayıtlarının tutulması, ülkeye gelen yabancıların ikamet kayıtlarının tutulmasından sorumlu bulunmaktadır. Buna ek

olarak, merkezi hükümet ekspres ve ulusal yol yapımı ve bakımı konularında yetki sahibiyken; valilik ve belediyeler yerel, ikincil yol, şehirlerarası yolların yapım ve bakımı, büyük altyapı projeleri, kentsel planlama ve toplu konut hizmetleri alanlarında yetkili bulunmaktadır. Eğitim hizmetlerini değerlendirecek olunursa, merkezi yönetim üniversite, yerel yönetimlerde valilikler liselerin (Senior High Schools: 10 ve 12. sınıflar arası) yönetilmesi, öğretmenlerin istihdamı; belediyeler ilk ve ortaokulların (Primary School ve Junior High School: 1 ve 9. sınıflar arası) yönetilmesi hizmetlerinden sorumludurlar. Kamu refahı hizmetleri alanında merkezi hükümet sosyal sigorta, tıbbi lisanslama konusunda yetki sahibiyken; valilikler çocuk sağlığı ve halk sağlığı merkezlerinin kurulumu, akarsulardan yararlanmanın sağlanması, ormanların bakımı ve geliştirilmesi, bölgesel ölçekte daha etkin olarak sunulabilecek sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, sağlık merkezleri açılması, işletme lisanslarının verilmesinden; belediyelerse kamu düzeni, halkın sağlığı, esenliği ve gönenci ile ilgili görevler, parklar, oyun alanları, açık ve yeşil alanlar, yolların ve sulama tesislerinin yapım, bakım ve onarımı ile ilgili hizmetlerle, su, kanalizasyon, gaz ve ulaşım hizmetleri, okul, müze, eğitim kuruluşları gibi kültür tesislerinin yapımı ve bakımı, kreş ve huzurevlerinin yönetimi, suçların önlenmesine, trafik güvenliğine, yerel iş anlaşmazlıklarının çözülmesine ilişkin görevler, ulusal sağlık sigortası, uzun süreli bakım hizmetleri, yaşlı hizmetlerinden sorumlu bulunmaktadır. Son olarak, endüstri ve ekonomi alanındaki görev paylaşımına bakılacak olunursa; merkezi yönetim ticaret, gümrük, ulaşım ve ekonomi politikası gibi alanlarda sorumlulukları mevcutken; valilik ve belediyeler genelde bölge kalkınma, güvenlik ve istihdam konularında yetkilidirler (Haktankaçmaz, 2006: 73, 82; Keleş, 1984:110). Sonuç olarak, Anayasa'da yerel yönetimlerin güvence altına alınması ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini düzenleyen bir yasanın yürürlüğe girmesine rağmen merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki müdahaleci etkisinin devam ettiği vurgulanmaktadır. Merkezi yönetimin komuta ve denetleyici etkisinin (özellikler merkezi bakanlıkların) yerel yönetimlerin politika oluşturma süreçlerini büyük ölçüde etkilediği belirtilmektedir (Sato, 2001: 3).

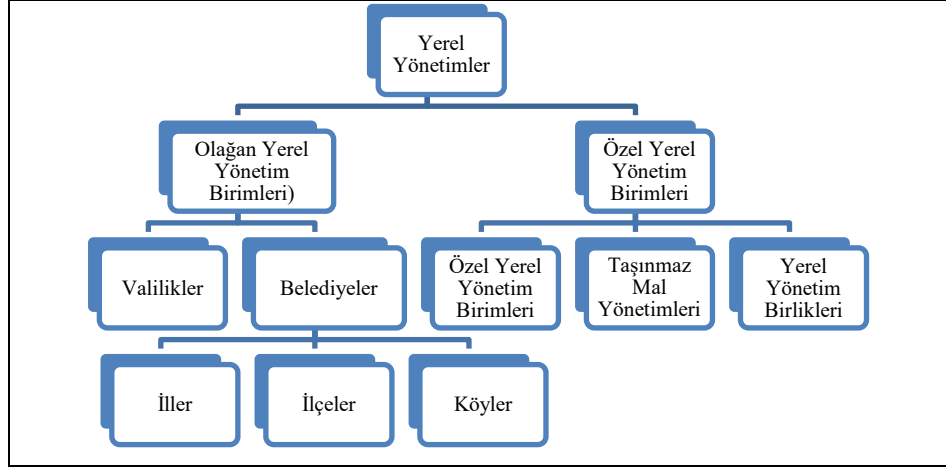
3.2.Yerel Yönetimlerin Coğrafi Sınırları

Japonya'nın bütün arazisi belediyelere bölünmekte ve bu belediyelerin her biri bir valilik içerisinde yer almaktadır. Bir belediye veya valilik sınırları içerisinde kesişme alanı veya dâhil olmayan alanlar yer almamaktadır. Bu çerçevede, Yerel Özerklik Yasası sınırlarla ilgili bazı hükümler getirmektedir. Yasada yerel yönetimlerin sınırlarının birleşmelerle ya da sınır değişiklikleri gibi eylemler yoluyla değiştirilebileceği ifadesi yer almaktadır. Ülkede değişik büyüklükte 47 valilik yer almaktadır. Valiliklerin ve belediyelerin nüfusları ve alanları birbirlerine oranla değişiklik göstermektedir. Bu noktada nüfus değişkenine göre, Tokyo Metropolitan Hükümeti, 580,000 kişi nüfuslu Tottorio Valiliğinden, 13, 200,000 oranında daha fazla kişiyi içermektedir. Yokohama kenti nüfus olarak 3,710,000 kişiyi kapsarken, Tokyo'daki Aogashima kasabası 170 kişilik bir nüfusa sahiptir (CLAIR, 2014: 3). Arazi ölçekleri baz alındığında, Hokkaido 80.000 km² ölçüğe sahipken, Kagawa Valiliği 2.000 km² gibi daha az bir ölçüğe sahip bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, Gifu Valiliğine bağlı Takayama Kenti 2.178 km²'ye sahipken Toyama Valiliğine bağlı Funahashi Kasabası 3,47 km² alana sahiptir. 1888'den bu yana, yerel özerklikle beraber modern sisteme geçişle valiliklerin rakamsal oranında herhangi bir değişiklik meydana gelmemiştir; günümüzde halen Japonya'da 47 valilik bulunmaktadır. Valiliklerin genel çerçevesi 8. Yüzyıla dayanan Ritsuryo Sistemindeki yerel yönetsel birimlerdir. Son yıllarda belediye birleşmeleriyle beraber, valiliklerin kaldırılması gerektiği düşüncesi ülkede tartışma konusu olmaya başlamıştır (CLAIR, 2004: 1-2; CLAIR, 2010: 3-4). Buna ek olarak, yerel finansal zorlukların giderilmesi ve hükümeti yerelleştirme çabalarının bir altyapısı olarak 1 Nisan

1999 ve 1 Ekim 2014 tarihleri arasında belediye sayısı 3229' dan 1718'e düşmüştür (CLAIR, 2014: 3-4).

4. JAPONYA'DA YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Tablo 2: Japonya'da Yerel Yönetim Birimleri



Kaynak: (CLAIR, 2014: 6)

4.1. Olağan Yerel Yönetim Birimleri

Yerel yönetim birimleri örgütsel yapı, işleyiş ve güç olarak genel bir yapıya sahip olduğundan, olağan yerel yönetim birimleri olarak adlandırılmışlardır. Valilik ve belediyeler bu genel yapıya özgü birimlerdir ve bu birimlerin yerel özerklikleri anayasal olarak garanti altında bulunmaktadır. Günümüzdeki Japon yerel özerk sisteminde, ülke valiliklere bölünmüştür ve her valilik belediyelere ayrılmaktadır. Sözü edilen bu yapılanma iki-kademeli bir yerel yönetim yapısını simgelemektedir. Buna ek olarak, belediye düzeyindeki genel kentler güçlerine göre üç tip kent kategorisine ayrılmaktadır, bunlar (*designated*) düzenlenmiş kentler, (*core*) merkezi kentler ve (*special*) özel kentlerdir.

4.1.1. Valilikler (*Prefectures*)

Japoncada Do, Fu ve Ken terimleri valilik yerine kullanılmaktadır. Japonca'da 'To' terimi Tokyo metropoliten hükümetini simgelemektedir. Her ne kadar Tokyo bir valilik olsa da Do, Fu ve Ken'e göre farklılıklar arz etmektedir. Tokyo, Japonya'nın başkenti olmakla birlikte, vali tarafından yönetilmektedir. Bu kapsamda Hokkaido, valilikler arasında Do olarak simgelenen tek valiliktir, ayrıca Kyoto ve Osaka da bu kapsamda Fu olarak nitelenen valilikler arasındadır. Bu kapsamda diğer tüm valilikler Ken olarak adlandırılmaktadır. Bir valiliğin Do, Fu ya da Ken olarak adlandırılması sistematik bir farklılaşmaya dayanmamakla birlikte, daha çok tarihsel temellere sahiptir (CLAIR, 2010: 11; CLAIR, 2014: 7).

Japonya Yerel Özerklik Yasası valilikleri belediyeleri aşan geniş alan yönetimleri olarak tanımlamakla birlikte, valiliklerin statü ve genel çerçeve sorumluluklarını da belirlemektedir. Yasada valiliklerin sorumluluk alanları şu şekilde ifade edilmektedir. "Valilikler; geniş bir alanı ilgilendiren, belediyeler arasında işbirliği ve koordinasyonu gerektiren, ölçek ekonomileri veya diğer nedenlerle belediyelerce yürütülmesi uygun olmayan hizmetlerden sorumludurlar". Bu kategoriye giren hizmetlerin haricindeki tüm hizmetler belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Japonya daha önce de belirtildiği üzere 47 valiliğe

ayrılmaktadır, istisnai olarak sadece Tokyo metropoliten yönetim biçimini benimsemekte ve kendisine bağlı 23 özel bölge belediyesinin belediye hizmetlerini üstlenmektedir (Akdemir ve Benk, 2010: 168).

4.1.2.Belediyeler (Municipalities)

Belediyeler halka en yakın hizmet götüren hükümetin en temel yönetsel birimlerinden birini oluşturmaktadır. Japonya’da 1 Ekim 2014 verilerine göre 1718 belediye (790 şehir, 745 kasaba ve 183 köy) bulunmaktadır (CLAIR, 2014: 7). Japonya’da belediyeler nüfus büyüklüklerine göre kent (*shi*), kasaba (*chomachi*) ve köy (*son mora*) belediyelerine ayrılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 142). Yerel halka en yakın olan yerel yönetim birimleri olarak belediyeler hükümetin temel yerel birimleridir. Bu çerçevede, bir belediyenin kent olarak sayılabilmesi için belediyenin sağlaması gereken belirli koşullar mevcuttur. Bu koşullar şu şekilde özetlenebilir: Belediyenin 50.000 veya daha fazla nüfusu barındırması (bu oran Great Heisei Birleşmesi öncesi 30.000’dir), belde halkının %60’ından fazlasının kentsel alanlarda oturuyor olması, belde halkının %60’ından fazlasının sanayi, ticaret veya diğer tür kentsel aktivitelerle uğraşıyor olması, belediyenin kent görünümüne sahip olması ve yasalarla belirlenen diğer ek koşulları birlikte gerçekleştirilmesi gerekir (Haktankaçmaz, 2006: 71, CLAIR, 2010: 7).

Bu doğrultuda, kent belediyeleri ve kasaba, köy belediyeleri arasındaki örgütsel ve işlevsel farklılıklar şu şekilde açıklanabilir; kent belediye meclislerinde, kasaba ve köy belediye meclislerinden daha fazla sayıda üye bulunabilir. Kent belediyeleri bir “sayman” atamak zorunda iken bu atama kasaba ve köy belediyeleri için isteğe bağlıdır. Sosyal Yardım Büroları sadece kent belediyelerince kurulur. Kent belediyeleri sosyal yardım hizmeti sunabilirlerken, bu hizmet kasaba ve köy belediyeleri sınırlarında valilikler tarafından yerine getirilmektedir (Haktankaçmaz, 2006: 71). Son olarak, kasaba ve köy belediyeleri arasındaki fark açıklanacak olunursa, Japon kasaba ve köy belediyelerinin aralarında yönetsel olarak belirgin farklar bulunmamasıyla birlikte, kasabaların köylere nazaran daha çok kentsel özellik taşıdığı ifade edilmektedir (Tabe, 2005: 3). İllerin ve belediyelerin özerkliklerinin çerçevesini özköklü yönetim çizmektedir. Bu kapsamda, Anayasa Mahkemesi, herhangi bir yasa, yerel özerklik ilkesine aykırı bularak iptal edilmektedir (Keleş, 1984:107). Bu noktada, valilik ve belediyelerin doğaları gereği farklı işlevleri mevcuttur. Valilikler belediyeleri de kapsayan daha geniş bir alana hizmet sunduğundan, belediyeler daha çok yerel halkın günlük ihtiyaçlarına yönelik yerel hizmetleri sağlamakla yükümlüdürler. Bu yerel işlevleri belediyeler yerine getirirken, valilikler belediyelere birçok konuda danışmanlık yapmakta ve tavsiye niteliğinde fikirlerini sunmaktadır (CLAIR, 2014: 7).

Japonya’da yerel hizmetlerin artan nüfus, kentleşme oranları, sosyal ve ekonomik nedenlerden dolayı farklılık göstermesi sebebiyle bazı yerel yönetimlere özgü idari ve mali düzenlemelere gidilerek özel statü verilmiştir. Çalışma kapsamında bu statüler aşağıda sıralanan alt başlıklarla ayrıntılı şekilde incelenmektedir.

4.1.2.1.Düzenlenmiş Kentler (*Designated Cities*)

Düzenlenmiş kent olabilmek bir statü kazanımı olmamakla birlikte, Bakanlar Kurulu kararının alınmasını gerektirmektedir. Sözü edilen kentler, il yönetimlerinin önemli bazı işlevlerini onlardan almakta ve öteki kentlere oranla, valiliğin denetiminden çok daha bağımsız olarak çalışabilmektedirler (Keleş, 1984:107). Bu kapsamda, Japonya’nın düzenlenmiş kentleri belirlemek için resmi bir atama sistemi mevcuttur. Yerel Özerlik Kanunu düzenlenmiş kentleri Kabine tarafından belirlenmekte ve nüfus şartı olarak da kentin 500.000 ve üzeri nüfusa sahip olması koşulunu getirmektedir. Fakat uygulamada, bu oranın nüfusu 1.000.000’den fazla veya nüfusu en az 700.000 olan ve yakın gelecekte 1.000.000 nüfusa erişeceği

umulan şehirleri de kapsayacağı ifade edilmektedir. 1 Ekim 2014 itibarıyla, 20 kent düzenlenmiş kent olarak belirlenmiştir; bu kentler Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kitakyushu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, Chiba, Saitama, Shizuoka, Sakai, Niigata, Hamamatsu, Okayama, Sagamiyara ve Kumamoto'dur (CLAIR, 2014: 7). Düzenlenmiş kentler valiliklerle hemen hemen aynı güçlere sahip olmakla birlikte olağan belediye hizmetleri dışında valiliklerce sunulan hizmetleri de üstlenmişlerdir. Bu kapsamda sunulan hizmetleri şu şekilde sıralamak mümkündür; sosyal refah, kamu sağlığı, kentsel planlama ve diğer kanunlarla belirlenen zorunlu eğitim işlevleri (CLAIR, 2014: 7-8; Haktankaçmaz, 2006: 72).

4.1.2.2.Çekirdek Kentler (*Core Cities*)

Çekirdek kent statüsüne kavuşabilmek için Yerel Özerklik Kanununun 252. maddesine göre, kent nüfusunun 300 binden fazla olması, yüzölçümünün 100 km²'yi aşması, bulunduğu bölgede bir istihdam merkezi olması, gündüz nüfusunun gece nüfusundan fazla olması ve son olarak da Kabine yönetimince belirlenmiş olması gerekmektedir (Akdemir ve Benk, 2010: 169). 1 Ekim 2014 tarihi itibarıyla, 43 adet bu kategoride kent bulunmaktadır. Çekirdek kentlerin sağlık merkezleri bulunmakta, düzenlenmiş kentlerle aynı işlevleri yerine getirmektedirler; sadece valiliklerin daha verimli ve düzgün yapılabilecekleri işlevler il yönetimlerine bırakılmıştır (CLAIR, 2014: 8).

4.1.2.3.Bölgesel Merkez Kentler (*Regional Center Cities*)

1994 yılından itibaren, nüfusu 300.000 ile 500.000 ve alanı 100 km² ve üzeri olan kentler için 'bölgesel merkez kent' uygulaması gündeme gelmiştir. Bölgesel merkez kent statüsünün elde edimi düzenlenmiş kent kategorisinde de olduğu gibi Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Ayrıca, düzenlenmiş kentlerle kıyaslandığında her ne kadar daha sınırlı da olsa valiliklerin görev kapsamında olan bazı işlev ve sorumluluklar bu statüdeki kentlere aktarılmıştır (Haktankaçmaz, 2006: 72).

4.1.2.4. Özel (İstisnai) Kentler (*Special Cities*)

Japonya'da nüfusu 200.000'den fazla az olan kentlere yine Bakanlar Kurulu Kararıyla 'istisnai kent' statüsü verilmiştir. 1 Ekim 2014 tarihi itibarıyla 40 adet özel kent mevcuttur. Şehir Planlama Kanunu'na dayalı gelişme izinlerinin verilmesi özel kentlere bırakılmaktadır (CLAIR, 2014: 8). Bu statüye sahip kentler, düzenlenmiş ve bölgesel merkez kentlerden daha sınırlı yetkilere sahip olmakla birlikte, valiliklere özgü bazı işlevleri üstlenmektedirler (JICA, 2005: 13-14).

4.2. Özel Yerel Yönetim Birimleri (*Special Local Public Entities*)

Valilik ve belediyeler genel amaçlı yerel yönetimler olmakla birlikte özel amaçlı yerel yönetimlere kıyasla daha geniş bir işlevsel alan çerçevesinde sorumluluklarını yerine getirmektedirler. Bu noktada özel amaçlı yerel yönetimler; içme suyu sağlanması, drenaj, kanalizasyon sularının yönetimi gibi sadece tek bir işlevi veya birbiriyle yakın ilişkili birden çok işlevi yerine getirmek üzere kurulurlar (Haktankaçmaz, 2006: 74). Bu doğrultuda, Japonya Yerel Özerklik Yasası üç tür özel amaçlı yerel yönetim kurulabileceğini öngörmektedir. Bu noktada, bazı yerel yönetim birimlerinin özel olarak nitelendirilmesinin sebebi sözü edilen yönetim birimlerinin farklı coğrafi alanlara, örgütsel yapılara ve güce sahip olmalarından kaynaklanmaktadır; sözü edilen bu yönetim birimleri şunlardır (CLAIR, 2014: 8; Tabe, 2005: 3-5):

- Özel Yönetim Birimleri (*Special Wards*)
- Yerel Yönetim Birlikleri (*Local Public Cooperatives*)
- Taşınmaz Mal Yönetimleri (*Property Wards*)

4.2.1. Özel Yönetim Birimleri (*Special Wards*)

Tokyo'nun 23 özel yönetim birimi (Chiyoda Ward, Shinjuku Ward, vd.) Japonya'nın tek özel yönetim birimleridir. Özel yönetim birimleri tarafından üstlenilen görevlerin kapsamı normal kentlerden daha dar kapsamlı olmasına karşın, görev nitelikleri olarak birbirlerine benzeşmektedirler. Özel yönetim birimlerinin normal kentlerin işleyiş yapısından farklılıkları Tokyo Metropoliten Hükümetinin yangın söndürme, su ve kanalizasyon gibi bazı hizmetleri gerçekleştiriyor olmasından kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda, özel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen bir belediye başkanı ve meclisi bulunmaktadır. Belediye başkanı ve özel yönetim birimlerinin konsey üyeleri doğrudan seçilmektedirler. Metropoliten Tokyo Yönetimi ile özel bölge yönetim birimleri ayrıca özel bölge yönetimlerinin kendi aralarındaki koordinasyonu Tokyo Metropoliten Hükümeti ile bölge yönetimi temsilcilerinden oluşan bir konsey tarafından sağlanmaktadır (Revised Local Autonomy Law, Article: 282-2).

4.2.2. Yerel Yönetim Birlikleri (*Local Public Cooperatives*)

Japonya'da belediyeler özel bir görevi yerine getirmek için tek başlarına yapamayacakları belediye ölçeğini aşan, büyük kaynak gerektiren veya ortak yapıldığında daha etkin ve verimli yapabilecekleri görevleri birkaç belediye bir araya gelerek gerçekleştirebilirler. Yerel yönetim birimi olarak nitelendirilen bu birlikler, bölgesel hizmet birlikleri olarak da adlandırılırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 142; Revised Local Autonomy Law, Article: 284-285). Bu kapsamda iki tip yerel yönetim birliği mevcuttur, bu yönetim birliklerinin şu şekilde özetlenmesi mümkündür (CLAIR, 2014: 8-9):

- a. Parçacıl/Kısmi Birlikler (*Partial Cooperatives*): Çöp toplama ve yangın hizmetleri için kurulmaktadır.
- b. Geniş Ölçekli Birlikler (*Wide-area Cooperatives*): Geniş bir alanı kapsayan işler için planlar geliştirmek ve bu belirlenen işlevleri kapsamlı ve sistematik bir şekilde gerçekleştirmek adına kurulmaktadır.

4.2.3. Taşınmaz Mal Yönetimleri (*Property Wards*)

Belediye mücavir alanı içerisinde bir alan taşınmaz mala sahipse, özel yerel yönetim birimi olan taşınmaz mal yönetimleri kurulabilir. Bu yerel yönetim birimleri sadece taşınmaz malı yönetmek amacıyla kurulmaktadır. Sözü edilen yerel yönetim birimleri kentsel alanlarda mevcut olmayıp sadece tarım ve dağ köylerinde bulunmaktadır. Özel yönetim birliklerinin sahip olduğu taşınmazlara örnek olarak sulama hendekleri, bataklık, mezarlık, tarımsal arazi, konut alanları verilebilir (CLAIR, 2014: 9). Buna ek olarak, taşınmaz mal yönetimlerinin bir meclisi bulunmakta ve meclisin üye sayısı ve üyelerinin görev süreleri yönetmelikler ile düzenlenmektedir. Sözü edilen yönetim birimlerinin meclislerinin yanı sıra, belediye ve özel yönetim birimlerinin uzlaşmayla oluşturdukları mütevelli heyetleri bulunmaktadır (Revised Local Autonomy Law, Article: 296-2-3).

4.3. Yerel Yönetimlerin Organizasyonu (Örgütsel Yapısı)

Valiler ve belediye başkanları, illerin ve belediyelerin yürütme organlarıdır. İl genel meclisleri ve belediye meclisleri ise genel karar organlarıdır. Demokratik bir mahalli idareler sistemi için valiler, belediye başkanları ve meclis üyeleri seçimle iş başına gelmekte ve fonksiyonlarını güçler ayrılığı, iç kontrol ve denge prensibine dayalı olarak yürütmektedirler (CLAIR, 2004: 44). Yerel yönetimlerin yetkileri, valiler ve belediye başkanlarıyla meclisler arasında paylaşılmış durumdadır ve birbirleri üzerinde karşılıklı denetim yetkilerine sahiptirler (*checks and balances*). Bu kapsamda, türlü hizmetlerden sorumlu kurullar görevlerini yerine getirirken, vali ve belediye başkanından bağımsız olarak çalışmakta ve karşılıklı denetim yetkilerine sahip bulunmaktadır (Keleş, 1984:108).

Bu bağlamda, yerel meclisler (valilik ve belediye meclisleri) dört yıllık bir süre için seçilmektedirler. Meclisler, yerel yönetimlerin yasama ve karar organlarıdır. Üye sayıları valilik meclislerinde kanunla belirlenirken, belediye meclislerinde üye sayıları için yönetmelik çıkarılmaktadır. Meclis üyelerinin başkan ve başkan yardımcıları kendi aralarından seçilmektedir. Meclis üyeleri görevine dört sene süreyle hizmet edebilmekte fakat görevine hizmet süresince istifa ya da konseyin dağılması durumunda son verilebilmektedir. Valilik ve belediyelerde meclis başkanları meclis toplantılarına başkanlık etmekte, toplantıların düzenini sağlamakta, meclisin temsiliyle sorumlu bulunmaktadırlar. Bu doğrultuda, meclisler ayda dört defa olağan olarak belediye başkanı ya da valiler tarafından çağrılmaktadır. Meclis üyelerinin dörtte biri ya da fazlası özel gündemle toplantı talebinde bulunursa, belediye başkanı ya da vali, meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir, yerel yürütücü bu isteği 20 gün içerisinde yerine getirmekle sorumludur (Revised Local Autonomy Law, Article: 101-104). Mecliste karar alınırken meclis üyelerinin salt çoğunluğu lehte ve aleyhte oy kullanmaktadır. Valilik ve belediyelerde meclis üyeleri yerel yönetimlerle sözleşmeye dayalı bir ilişki içerisinde giremezler. Meclis üyeleri eş zamanlı olarak senato, temsilciler meclisi ya da farklı bir yerel yönetim meclisine üye olamamakta ve başka bir belediye meclisinde tam zamanlı olarak çalışmamaktadırlar (Revised Local Autonomy Law, Article: 92).

Meclis üye sayıları nüfusa bağlı olarak ilçe ve köy belediyelerinde 12-22 kişi arasında, il belediyelerinde 26-96 kişi arasında ve valiliklerde 40 ile 120 arasında (Tokyo metropolünde üst sınır 130'dur) değişmektedir. Valilik ve belediye meclislerine seçim koşulu adayların en az üç ay ya da daha fazla süreyle o bölgede oturuyor olmaları, Japon vatandaşı olmaları ve 25 yaşını doldurmuş olmalarıdır (Revised Local Autonomy Law, Article: 18,90,91). Bu kapsamda, yerel meclislerin yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür; bütçeyi hazırlamak, kesin hesapları karara bağlamak, yerel yasaları yapmak, vergi tahsilatını gözden geçirmek, sözleşmeler yapılması için yönetime yetki vermek, yasada belirtilen görevlerin atanmasına yetki vermek, soruşturma yaptırmak, halkın dileklerini kabul etmek, halka açık toplantılar düzenlemek, karar tasarılarını red veya tadil etmek, taşınmazların alımı ve satımı konusunda yetki vermek, yönetsel işlerin denetlenmesini talep etmek, yerel halkın yararını ilgilendiren konularda görüş bildirmek (Keleş, 1984: 109; Haktankaçmaz, 2006: 79). Bu yetkilere ek olarak meclisler; Kanunlar ve Bakanlar Kurulu Kararı'yla belirlenenler hariç olmak üzere, yerel vergileri, ücretleri ve fiyatları tespit eder ve bunları toplar, şartlı ya da götürü bağışları kabul eder ve kendi politikalarıyla ilgili kararlar alırlar (Akdemir ve Benk, 2010: 170).

Valilik ve belediyelerin yürütme organları belediye başkanı, vali ve çeşitli idari komitelerdir. Bu kapsamda, valiler ilgili bakanların yönetim ve gözetimi altında bulunurken; belediye başkanları özeysel yönetimin ajanı niteliği ile hareket etmekte valilerin yönetim ve gözetimi altında bulunmaktadırlar (Keleş, 1984:109). Sözü edilen yürütme organları, meclislerinin aldığı kararları uygulamakta ve kendilerine kanunla, yönetmeliklerle ya da diğer hukuki belgelerle verilen görevleri yerine getirmektedirler. Valilerin ve belediye başkanlarının sorumluluk alanlarını şu şekilde sıralamak mümkündür; karar tasarılarını meclise sunmak, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, yerel vergi, resim ve harçları tahakkuk ve tahsil ettirmek, kesin hesabın hazırlanmasını gözetmek ve meclisin onayına sunmak, belediye varlıklarını yönetmek, almak, satmak, belediye hizmetlerinin yönetimi, tesisi, sona erdirilmesi ile ilgili meclis kararlarını uygulamak, yerel kamu görevlilerini atamak veya görevlerine son vermek.

Yerel meclis üyelerinde bahsedildiği üzere belediye başkanları ve valilerde, aynı anda senato, temsilciler meclisi ya da başka bir yerel yönetim meclisine üye olamaz ve başka bir belediye meclisinde tam zamanlı olarak çalışamazlar (Revised Local Autonomy Law, Article: 139-142 ve 148,149). Vali ve belediye başkanları 4 yıllık bir süre için göreve seçilmektedirler.

Belediye başkanlığı için seçim yaşı 25 yaşını doldurmuş olmak iken, vali seçilebilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak gereklidir (Revised Local Autonomy Law, Article:19; Ulusoy ve Akdemir, 2005: 142-143).

Vali ve belediye başkanlarının meclis kararları üzerinde veto yetkileri bulunmaktadır; kararları yeniden görüşülmek üzere meclise tekrar gönderebilirler. Diğer taraftan, meclis de vali ve belediye başkanına güvensizlik oyu verebilir. Başkan, güvensizlik oyunu takiben 10 gün içerisinde meclisi feshedebilir. Meclisi fesh etmediği takdirde, başkanın görevi son bulacaktır. Buna ek olarak, fesh edilen meclis sonrası gelen yeni meclis de başkan hakkında güvensizlik oyu verirse, başkanın görevi son bulacaktır. Bütçe ve yönetmeliklerle ilgili konularda vali ve belediye başkanınca veto edilen meclis kararlarında, meclis 2/3 oy çoğunluğuyla direnebilmektedir, başkanın bütçe ve yönetmeliklerle ilgili vetosu isteğe bağlı (*discretionary veto*) veto adını almaktadır. Bazı durumlarda, vali ve belediye başkanları, zorunlu veto (*mandatory veto*) yoluna da gidebilirler. Bu tür vetonun kullanım durumları şu alt başlıklar etrafında özetlenebilir (Haktankaçmaz, 2006: 75-76; Keleş, 1984:110):

- Meclisin aldığı bir kararın ya da yapmış olduğu bir seçimin, yetkisi dışında (*ultra vires*) alındığına ya da yasalara aykırı olduğuna karar verirse,
- Bir kararın, yerel yönetimin gelir ve giderleri karşısında uygulanamayacağına kanaat getirirse,
- Meclis, yerel yönetimin zorunlu görevleri için gerekli olan giderleri bütçeye koymayı kabul etmezse,
- Meclis doğal afet ya da salgın hastalık gibi durumların gerektirdiği olağanüstü giderler bütçede kısmen ya da tümüyle yer vermekten kaçınırsa.

Buna ek olarak, belediyeler, görevlerini yerine getirirlerken, kendilerine ya da valiliklere bağlı olarak oluşturulan komiteler (organlar) kurulabilirler. Yönetmelikler, yerel yönetimler içerisinde özellikle çoğulculuğu sağlamak için kurulmaktadır, her bir komite özel sorumluluklarla görevli bulunmaktadır. Eğitim, kamu güvenliği ve seçim gibi alanlarda oluşturulan bu komiteler kendilerine verilen görevleri daha iyi biçimde yapabilmek için birbirleriyle işbirliği yapabilmektedirler (Akdemir ve Benk, 2010: 171; CLAIR, 2010). Komiteler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümünde belediye başkanları devreye girmektedir (Revised Local Autonomy Law, Article: 180-185). Türleri aşağıdaki tabloda gösterilen komiteler yüksek derecede uzmanlık, politik yansızlık veya yan yargısal özellikler gerektiren alanlar için düzenlenmiştir. Üyeleri, meclisin onayından sonra vali veya belediye başkanı tarafından atanan komite üyeleri; vali veya belediye başkanından bağımsız olup kendi işlevlerinin yürütülmesinde tam yetkilidirler (Haktankaçmaz, 2006: 78).

Tablo 3: Komite Türleri

Valilikler	Belediyeler
<ul style="list-style-type: none"> • Eğitim Kurulu • Seçim Komitesi • Personel Komitesi • Denetim Komiserliği • Kamu Güvenliği Komisyonu • Kamulaştırma Komitesi • Deniz Balıkçılığı Alan Koordinasyon Komitesi 	<ul style="list-style-type: none"> • Eğitim Kurulu • Seçim Komitesi • Personel Komitesi • Denetim Komiserliği • Tarım Komitesi • Taşınmaz Varlık Kıymet Takdir Komisyonu

Kaynak: (Haktankaçmaz, 2006: 78)

5. YEREL YÖNETİMLER MALİ YAPILANMASI

5.1. Japonya'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması

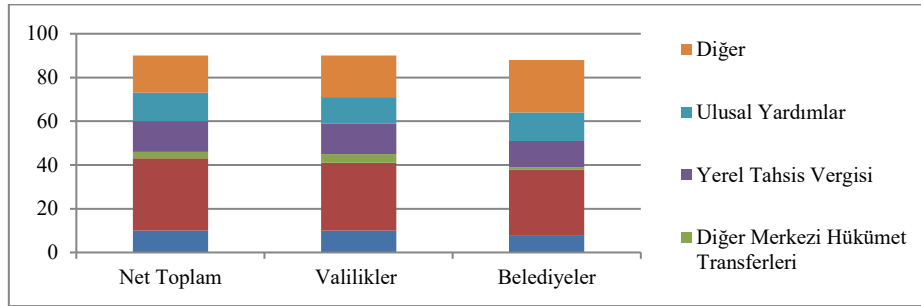
Japonya'da yerel düzeyde örgütlenmiş birimlere bazı vergileri toplama yetkisi tanınmış ayrıca birtakım vergilerden de direkt aktarımlar sağlanmıştır (Öz ve Vural, 2005: 119). Japonya yerel yönetim birimleri hizmet çeşitlilikleri ve sorumluluk alanlarının genişliği dolayısıyla mali yapıları ve finansman durumları açısından merkezi yönetim ile ilişkileri güçlü yerel yapılanmalar olarak kabul edilmektedir (Tanaka, 2011: 2). Bu kapsamda Yerel Özerklik Yasasının 216. maddesi yerel yönetimlerin vergi koyma ve toplama yetkileri olduğunu belirtmektedir (Keleş, 1984: 113). Yerel yönetimlerin gelirleri öngördükleri kamusal hizmetleri karşılamada yetersizse, hükümet yerel vergi sisteminde değişikliğe gidebildiği gibi yerel yönetimler için ayrılan payı arttırabilmektedir (Akdoğan, 1997: 92).

Merkezi ve yerel yönetim birimleri harcamaları oransal olarak karşılaştırıldığında, yerel idareler tarafından yapılan harcamaların, merkezi idare harcamalarından yüksek olduğu gözlemlenmektedir. İdarelerin tahsil ettikleri vergi gelirleri açısından değerlendirildiğinde ise, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin ortalama %54'lük bir paya sahip iken, yerel yönetimlere ait vergilerin %46'luk bir paya sahip olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca hizmet sunum sürecine ilişkin sahip oldukları idari ve mali özerklik sınırı dikkate alındığında yerel vergilerin oranlarının yükseltilmesinin harcamaların finansmanı açısından fayda sağlayacağı üzerinde durulmaktadır (Tanaka; 2011: 1-3). Bu değerlendirmeler çerçevesinde, Japonya yerel yönetim birimlerinin gelir ve harcama süreçleri yönünden merkezi idareye olan bağılılıkları dikkat çekmektedir. Ayrıca yerel idarelerin finansman açısından ek kaynak ihtiyaçlarını, merkezi hükümet yardımları ve yerel yönetim tahvilleri aracılığıyla borçlanarak karşıladıkları gözlemlenmektedir.

5.1.1. Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Yerel yönetimlerin gelirleri; yerel vergiler, devletin hazine yardımları, yerel yönetimlere özel verilen paylar, borçlanma, yerel tahsis vergisi, harç ve resimler, çeşitli gelirlerden oluşmaktadır (Keleş, 1984: 112). Gelir kalemi sınıflaması geniş olmakla birlikte yerel vergiler ve ulusal hükümet yardımlarının daha geniş bir paya sahip olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimler tahsil ettikleri yerel vergileri kullanma özerkliğine sahiptirler. Merkezi hükümet yükümlülüklerine bağlı olmak kaydıyla vergilendirme yetkilerini de kullanabilmektedirler. Uygulanan vergi oranları da yine merkezi hükümetin belirlediği üst sınırlar ölçütünde düzenlenir (Pascha ve Robaschik, 2001: 15).

Şekil 1'de Japonya yerel yönetim birimlerinin gelir dağılımına yer verilmektedir. Buna göre, gelirler valilikler ve belediyeler olmak üzere ikili bir sınıflamaya tabi tutulmaktadır. Her iki idari yapılanma için de öncelikli gelir kalemini yerel vergiler oluşturmaktadır. Ulusal yardımlar ve yerel tahsis vergisi de ikinci derecede önem taşıyan gelir başlıkları olarak önem taşıırken diğer gelir ve transferler ise son sırada yer alan gelir kalemleri olarak dikkat çekmektedir.



Şekil 1: Yerel Yönetim Gelirleri

Kaynak: (UDA, 2015)

Yerel yönetim gelirleri net toplamına bakıldığında ise aynı gelişim payının valilik yerel yönetim birimleri yönüyle yüzdelik olarak artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki mali ilişkilerde ve merkeze olan mali bağımlılık ölçeğinde belirleyici nitelik taşıyan yerel vergiler ve diğer gelir kaynakları sırasıyla açıklanmaktadır. Yerel vergilerin toplam tutarı 35,374 milyar ₺ iken valilik gelirlerinin toplamı 51,573milyar ₺, belediye gelirlerinin toplamı ise 57,029milyar ₺ olarak gözlemlenmektedir.

5.1.1.1.Yerel Vergiler

Yerel Vergisi Kanunu, Japonya’da valilik ve belediyeler tarafından tahsil edilen vergileri de içine alan ulusal bir kanundur. Uygulanacak vergi oranları yerel yönetim birimleri tarafından -bazı istisnalar dışında- belirlenebilse de Yerel Vergisi Kanunu ile söz konusu düzenlemelere bir standart getirilmiş ve gelir hesaplamaları ölçümleri bu esaslara bağlı kalınarak yürütülmüştür. Ayrıca ilgili kanunda belirlenen esaslara bağlı kalınmak suretiyle yeni vergiler ihdas edebilme haklarına da sahiptirler. Her ne kadar yerel yönetimler, yerel vergi kanunları ile vergi oranlarını belirleme esnekliğine sahip olsalar da yüksek oranlı kurumlar vergisi istisnası benzeri uygulamaların yerel birimlerin sahip oldukları söz konusu avantajın kullanım alanını daralttığı gözlemlenmektedir (Aoki, 2008: 26). Tablo 1’de yerel vergilerin sınıflamasına yer verilmektedir.

Tablo 4: Yerel Vergilerin Sınıflandırılması

	NORMAL VERGİLER	FAYDALANMA VERGİLERİ
VALİLİKLER	Valilik İkamet Vergisi, Girişim Vergisi, Yerel Tüketim Vergisi, Taşınmaz Mal Edinim Vergisi, Valilik Tütün Vergisi, Golf Sahası Kullanım Vergisi, Otomobil Satın Alım Vergisi, Motorin Teslim Vergisi, Otomobil Vergisi, Maden Arsası Vergisi, Sabit Emlak Vergisi	Avcılık Vergisi, Su Kullanım ve Arazi Faydalanma Vergisi
BELEDİYELER	Belediye İkamet Vergisi, Sabit Emlak Vergisi, Hafif Araç Vergisi, Belediye Tütün Vergisi, Mineral Ürün Vergisi, Özel Arazi Edinimi ve Arsa Vergisi	Yüzme Vergisi, İşyeri, Tesis Vergisi, Kent Planlama Vergisi, Su Kullanım ve Arazi Faydalanma Vergisi, Ortak Tesisler Vergisi, Konut Arazisi Oluşturma Vergisi, Ulusal Sağlık Sigortası Vergisi

Kaynak: (UDA, 2015)

Buna göre yerel düzeyde tahsil edilen vergiler öncelikle normal vergiler ve özel amaçlı vergiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tahsilatı yapan yerel yönetim birimleri açısından da valilik ve belediyeler tarafından alınan yerel vergiler şeklinde bir çeşitlilik söz konusudur. Valilikler tarafından normal vergiler adı altında tahsil edilen vergiler; Valilik İkamet Vergisi, Girişim Vergisi, Yerel Tüketim Vergisi, Taşınmaz Mal Edinim Vergisi, Valilik Tütün Vergisi, Golf Sahası Kullanım Vergisi, Otomobil Satın Alım Vergisi, Motorin Teslim Vergisi, Otomobil Vergisi, Maden Arsası Vergisi, Sabit Emlak Vergisi şeklinde sınıflanmaktadır. Özel amaçlı vergiler ise Avcılık Vergisi, Su Kullanım ve Arazi Faydalanma Vergisi olmak üzere daha az başlıkta uygulama alanı bulmaktadır. Belediyeler tarafından alınan vergilere bakıldığında ise normal vergiler faydalanma vergileri ayrımında özel amaçlı tahsilatların oransal olarak fazla olduğu gözlemlenmektedir.

5.1.1.2. Yerel Tahsis Vergileri

Yerel tahsis vergileri direkt olarak yerel yönetim birimleri tarafından tahsili yapılmayan ve bölgesel farklılıkları en aza indirebilmek için yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından belirli oranlarda mali durumlarına göre yapılan aktarımlar olarak tanımlanmaktadır (Canpolat ve Haktancaçmaz, 2007: 81). Yerel tahsis vergileri, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yönelik fon akışı ile mali denkliliği sağlama yönünde büyük önem taşımaktadır. Belirli formlara bağlı kalınarak uygulanan söz konusu mali denklik ile farklı bölgeler arasındaki mali kapasiteyi denkleştirmek ve kamusal hizmetlerin ülke genelinde standart seviyelerde sunumunu garanti altına alınmak istenmektedir. Tahsis sürecinde özellikle fayda-maliyet analizinin yapılması daha uygun görülmektedir (Pascha ve Robaschik, 2001: 16). Ayrıca koşulsuz program yardımları çerçevesinde değerlendirilen *yerel tahsis vergisi hibesi* uygulaması da Yerel Tahsis Vergisi Kanunu çerçevesinde sağlanmaktadır. İlgili kanun söz konusu bağışları iki temel şarta bağlamaktadır. Bunlardan ilki yerel hükümetlerin mali kapasitelerinin dengelenerek bölgesel farklılıkların giderilmesi için mali kaynak sağlamak ikincisi ise yerel yönetimlerin mal ve hizmet sunumlarını sağlamak için gelir güvencesi oluşturmaktır. Ulusal vergi kaleminden elde edilen gelirin belirli bir kısmı yerel tahsis vergileri için ulusal hükümet tarafından özel hesaplarda ayrılır (Aoki, 2008: 27-32). Bu kapsamda yerel tahsis vergileri uygulamalarına yönelik yönlendirilen sübvansiyonların azaltılması yerine ulusal düzeyde tahsil edilen vergi gelirlerinden yerel yönetimlere daha yüksek pay verilmesiyle de aynı etkinin sağlanabileceği düşünülmektedir.

5.1.1.3. Merkezi Hükümet Bütçesi Yardımları

Merkezi hükümet bütçesinden yerel yönetimlere aktarılan sübvansiyonlar merkezden mahalli idarelere yönlendirilen ikinci büyük kalemi oluşturmaktadır. Sübvansiyonlar birden fazla başlıkta yönlendirilmekle birlikte genel olarak belirli amaçlara yönelik tahsis edildikleri dikkat çekmektedir (Pascha ve Robaschik, 2001: 21). Yerel Finans Kanunu, yerel yönetim birimlerinin eylem ve işlemleriyle ilgili tüm harcamalarını üstlenmeleri koşulu ile ulusal hazineden üç farklı türde ödeme yapılabileceğini ifade etmektedir. Bunlar sırasıyla ulusal hazine zorunlu hisseleri, ulusal hazine yardımları (hibeleri) ve birimler ile ilgili görevler için yapılan ödemeler olarak sınıflanmaktadır. Ulusal hazine zorunlu hisseleri yerel yönetim birimlerine merkezi yönetim ile ortak sorumluluk alanına giren hizmetlerin sunumunu finanse edebilmeleri için yapılan ödemeler (zorunlu eğitim giderleri gibi) olarak ifade edilmektedir. Ulusal hazine teşvikleri ise belirli amaçlara yönelik dağıtılan paylar olarak dikkat çekmektedir. Birimler ile ilgili görevler için yapılan ödemeler de özellikle merkezi hükümet tarafından üstlenilen ancak uygunluk ya da etkinlik gibi kriterler gereğiyle, seçim giderleri gibi yerel yönetim birimlerin sorumluluk alanına yönlendirilen gelirlerdir (Aoki, 2008: 35). Merkezi Yönetim Bütçesi yardımlarının çeşitliliğine bağlı olarak yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin finansmanının ve kamusal düzenin işleyişine ilişkin

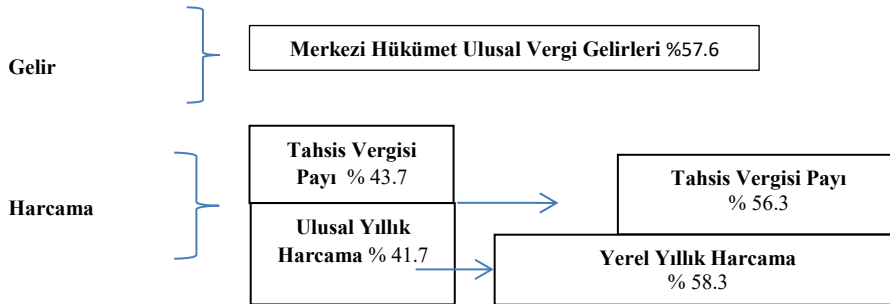
sürekliliğin sağlanması amacıyla zaman içerisinde önemli ölçüde gelişim gösteren bir merkezi yönetim desteği olduğu gözlemlenmektedir.

5.1.1.4. Yerel Yönetim Tahvilleri

Yerel yönetim tahvilleri, yerel yönetimler tarafından alınan bir tür borç (kredi) olmakla birlikte Yerel Özerklik Kanunu ve Finansman Mevzuatı'nda ayrı ayrı tanımlanmaktadır. Bu kapsamda yerel tahviller, yerel yönetim birimleri tarafından tahakkuk ettirilen borçlanmalar şeklinde açıklanmaktadır. Yerel yönetim tahvillerinin aynı zamanda kamu finansman kaynaklarının arttırıcı yönde etkisi bulunduğu, belirli dönemlerde yerel vergi koyma yetkisine paralel bir etki sağladığı üzerinde durulmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetim tahvillerinin öncelikli fonksiyonu, mali yıllar arası kamu finansman dengesini harcama ve gelir yönüyle sağlayabilmektir. İkincil olarak nesiller arası yükümlülüklerin adil dağılımını sağlamak ve ilave kaynak oluşturması da büyük önem taşımaktadır (Tanaka; 2011: 5-6). Bir tür finansman aracı olarak değerlendirilen yerel tahvillerin, kısa süreli gelir ihtiyacına cevap verdiği gibi uzun vadeli ve yapısal sorunlara da politikalar arası koordinasyonu sağlaması yönüyle önemli katkılar sağladığı sonucuna varılmaktadır.

5.1.2. Harcama Sorumlulukları

Japonya'da merkezi hükümetin sorumluluk alanına giren belli başlı hizmetler dışında kalan pek çok kamusal hizmet yerel yönetim birimleri tarafından yürütülmektedir. Bu yüzden de merkezi hükümet tarafından yapılan harcamalar gayrisafi yurtiçi hasıla içinde %5'lik bir paya sahip iken yerel yönetimler tarafından yapılan harcamaların payının %14'ler civarında olduğu gözlemlenmektedir. Diğer gelişmiş ülke uygulamaları dikkate alındığında yüksek bir gayrisafi yurtiçi harcama payına sahip olan Japonya yerel yönetim birimlerinin yerel düzeyde sundukları sağlık, eğitim, polis, itfaiye, ulaşım ve altyapı hizmetleri gibi olağan harcama kalemlerine sahip olduğu görülmektedir. Japonya yerel yönetim birimlerinin harcama yapısı iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki idarelerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlere yönelik zorunlu harcamaları diğeri ise yatırım harcamalarıdır. Bu harcamaların finansman sürecine ilişkin Japonya yerel yönetim gelirleri üzerindeki devlet güvencesinin, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki sorumluluk alanını belirsizleştirdiği düşünülmektedir. Her ne kadar harcama sorumluluklarının yerelleşmesine ilişkin refah arttırıcı harcama politikaları literatürde fikir birliği ile karşılanmış olsa da yerel yönetim birimlerine harcama kararları alma yetkisinin kemikleşmiş bir biçimde sunulmadığı gözlemlenmektedir. Ancak merkezi hükümet tarafından sağlanan harcama güvencesi de bir anlamda idareler arası mali eşitlik etkisi sağlamaktadır (Aoki, 2008: 54). Şekil 2'de Japonya yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasındaki gelir kaynakları ve harcama yükümlülüklerinin dağılımına yer verilmektedir.



Şekil 2: Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Mali Bölüşüm

Kaynak: (UDA, 2015)

Gelir kaynaklarının paylaşımına ilişkin yüzdeler dağılıma bakıldığında toplam vergi gelirleri içerisinde merkezi hükümet tarafından toplanan ulusal vergi gelirleri %57.6'lık bir paya sahip iken yerel yönetimler tarafından tahsil edilen yerel vergi gelirleri payının %42.4 oranında olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum harcama dağılımı açısından değerlendirildiğinde ise yerel yönetimlerin %58.3'lük bir payla merkezi yönetimin üzerinde bir hizmet sorumluluk alanı bulunduğu sonucu çıkmaktadır. Yeterli kaynak tahsisinin sağlanmadığı süreçler için ise Japon idari yapılanmasının borçlanma kararları üzerindeki yöneliminin değişkenlik gösterdiği gözlemlenmektedir.

5.1.3. Yerel Yönetim Borçlanma Kararları Üzerinde Merkezi Yönetimin Etkisi

Japonya'da yerel yönetimlerin borçlanma kararları üzerinde merkezi yönetimin önemli etkisi olduğu gözlemlenmektedir. Yerel Finans Kanunu, sadece yatırım harcamaları ve kamu girişimlerinin finansmanı için devlet tahvilleri aracılığıyla borçlanma imkânı sağlamaktadır. Ancak söz konusu tahvil ihracı için merkezi hükümetin onayını alma zorunluluğu da getirilmektedir. Özellikle resesyon dönemlerinde Japonya yerel yönetim birimlerinin çeşitli metodlarla borçlanmalarını arttırdıkları gözlemlenmektedir. Bu metodlardan bir tanesi de sabit harcamaların finansmanının yerel tahvil ihracı aracılığıyla sağlanmasıdır (Pascha ve Robaschik, 2001: 23).

Tablo 5: 1998-2016 Yılları Yerel Yönetimler Ödenmemiş Borç Dengesi (Trilyon Yen)

	1998	2003	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yerel Yönetimler	163	198	197	199	200	200	201	201	201	199	196
GSYİH Yüzdesi	%32	%40	%40	%42	%42	%42	%43	%42	%41	%40	%38
Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler	553	692	770	820	862	895	932	971	1.001	1.041	1.062
GSYİH Yüzdesi	%108	%138	%157	%173	%179	%189	%197	%202	%204	%207	%205

Kaynak: (M.O.F., 2016)

Bu kapsamda genel bir değerlendirme yapılabilmesi adına 1998-2014 yılları arası yerel yönetimler-merkezi yönetim ödenmemiş borç dengesine Tablo 2'de yer verilmiştir. Tabloya göre, Japonya yerel yönetim birimlerinin 1998 yılında %32'lik bir GSYİH yüzdesine sahip olan ödenmemiş borç dengesinin 2014 yılı itibarıyla %40'lara ulaştığı dikkat çekmektedir. Benzer şekilde merkezi yönetim-yerel yönetimler ödenmemiş borç dengesine GSYİH yüzdesinin de aynı tarih aralığı içinde sırasıyla %108, %179 ve %202'lik paylar ile artışlarını sürdürdüğü gözlemlenmektedir. 2015 yılı ve mevcut 2016 verileri kapsamında ise GSYİH yüzdesi açısından yerel yönetimler özelinde ortalama %40'lık merkezi yönetim-yerel yönetimler bağlamında ise %200'ler oranında gerçekleşmeler olduğu dikkat çekmektedir. Tabloda özellikle dikkat çeken tarih aralıkları kaynak ve harcama dengesine ilişkin yerel yönetimler reform uygulamalarının hayata geçtiği 1998 yılı ve 2000'ler sonrası olarak ayrıma tabi tutulabilir. Söz konusu tarihlere hayata geçirilen reform süreçlerine ilişkin ödenmemiş borç dengesinin artış trendinin yerel yönetim birimleri açısından oldukça kontrollü yürütüldüğü değerlendirilebilir.

1999 Temmuz ayında yürürlüğe giren "Omnibus Adem-i Merkeziyet Yasası" ile yerel yönetimlerin yetkileri kapsamlı bir şekilde revize edilmiştir. Bunun yanı sıra Yerel Vergi

Kanunu çerçevesinde, resmi olmayan genel vergiler ve yerel tahvil teklifleri onay sistemi uygulamalarının kaldırılarak yerel tahsis vergisi uygulama alanının genişletilmesine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir (CLAIR, 2015: 6). Söz konusu düzenlemeler ile Japonya’da yerelleşmenin anlayışının güçlendirilmesi ve teşviki yönünde uygulamalar önem kazanmıştır. İlgili kanuni düzenlemeler kapsamında merkezi ve yerel yönetimler arasındaki sorumluluk alanlarının yeniden belirlenmesini ve yerel yönetimlerin işlevlerini sınırlandırıcı düzenlemelerin kaldırılarak merkezi hükümetin yerel düzeydeki kamusal hizmet finansmanına katılımı çerçevesinde fonksiyonlarının yeniden yapılandırılmaları amaçlanmaktadır.

6. SONUÇ

Japonya’da merkezi ve yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı çok uzun bir geçmişe sahip bulunmamaktadır. 3 Kasım 1947 tarihinde yayımlanan Anayasa yerel yönetimlerde özerkliği sağlamak adına önem arz etmekte, insan haklarını garanti altına almakta ve devlet güçlerinin temel ayrımına dayanan bir yapıya sahip bulunmaktadır. Anayasanın da yürürlüğe girmesi sonrasında demokratikleşme ve adem-i-merkeziyetçilik etkisiyle yerel yönetimler yeniden yapılandırma süreci içerisine girmişlerdir. Yeni anayasayla birlikte, II. Dünya Savaşı sonrasında 2000’lere kadar devam eden reform dönemi Japon yönetim sistemi üzerinde önemli değişimlere sebep olmuştur. Özellikle, 1980 sonrası dönemde yerelleşme argümanı gündeme gelmiş ve yerel yönetimler yeniden yapılandırma süreci içerisine girmişlerdir. Bu doğrultuda, ilgili dönemde yerel yönetimler ulusal düzeydeki reformdan esinlenerek ele alınmaya başlanmıştır. İdari Reform Konseylerinin de etkisiyle ulusal ve yerel düzeylerde yönetsel ve finansal etkinliğin artırılması konusu ele alınmıştır. Bu noktada, 1980 ve 1990 yılları arasındaki dönemde ortaya konan yaklaşım ve reform pratiğinin yerel yönetimlerin inisiyatifleri doğrultusunda gelişmediği ifade edilmektedir; yürütülen reform süreci merkezi yönetimin kontrolünde geliştiği vurgulanmaktadır (özellikle bir Merkezi Hükümet Komisyonu ya da İçişleri Bakanlığı). Buna ek olarak, yerelleşme reformunun gelişimi 1990 dönemi için bir dönüm noktası olarak belirtilmektedir. Özellikle bu dönemde “Yerelleşmeyi Teşvik Komitesi” oluşturulmuş ve hükümet Temmuz 1999 yılında “Omnibus Yerelleşme Kanunu’nu” yürürlüğe koymuştur. Kanunla birlikte merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında sorumluluk paylaşımına açıklık getirilmiştir (Tanaka, 2010: 5-6). Buna ek olarak, yasayla birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerine kontrol ve müdahalesinin gözden geçirilmesi, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin yerine getirmek zorunda olduğu rollerin sıralanarak açıklanması, yerel yönetimlere yetki aktarılması gerekliliği gündeme gelmiştir (Ikawa, 2008: 13). Bu kapsamda, merkezi hükümetin rolünün azaltılması, yerel yönetimin rolünün artırılması, yerel yönetimlerin idari sisteminin basitleştirilmesi, rasyonelleştirilmesi ve yerel yönetimlerin yönetsel kapasitelerinin genişletilmesi, güçlendirilmesi konuları reform sürecinin en önemli gündem maddeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda, reform sürecinin yerel yönetimlerin finansal ve yönetsel özerklik kazanmaları noktasında (yerel hizmetlerin daha etkin sunulması çerçevesinde) başarıya ulaşamadığı ifade edilmektedir. Reform sürecinin merkezi yönetim bürokratlarının direnciyle karşılaştığı vurgulanmaktadır. Ademi-merkeziyetçiliğin başladığı ve küçük bir adım olarak yerel yönetimleri reforma tabi kıldığı kabul edilmekle birlikte sadece bazı küçük reformların mevzuatta kurumsal hale gelebildiği ifade edilmektedir (Jain, 2000: 19). Bu dönemdeki reform sürecinin sonucu “tamamlanmamış/ eksik yerelleşme reformu” olarak çoğu yazar tarafından nitelendirilmektedir. 2000 yılı sonrası döneme bakılacak olursa, amacı bir yandan yerelleşmenin teşvik edilmesi diğer yandansa hükümetin finansal sağlamlılığının restorasyonu olarak belirtilen Trinity Reformu uygulamaya konmuştur. Trinity Reformu kapsamında yerel yönetimlerin finansmanı ve vergi

sistemi gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlere aktarılan ulusal payların ve yerel tahsis vergisinin reforme edilmesi ve merkezi hükümetten yerel yönetimlere vergi kaynaklarının transfer edilmesi gerekliliği ön plana çıkmıştır. Buna ek olarak, 2007 yılı Nisan ayında, “Yerelleşmeyi Teşvik Reform Komitesi” kurulmuştur. Komite merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki rolleri inceleyen çeşitli araştırmalar yapmıştır. Ayrıca, yerelleşmeyle ilgili yapılan reformların sonuçlarından en önemlilerinden biri ulusal düzeyde, merkezi hükümetin yerel yönetime müdahalesinden rahatsız olduğu durumlarda, adil ve tarafsız bir şekilde konuyu araştırmak ve konuyla ilgili öneri sunmakla sorumlu bulunan, İçişleri ve Haberleşme Bakanlığı bünyesinde “Ulusal/ Yerel Çözüm Kurulu'nun” kurulmuş olmasıdır (CLAIR, 2014: 20). Bu bağlamda, 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması adına birçok adım atıldığı görülmektedir fakat reform sürecinin yerel yönetimlerin finansal ve yönetsel özerklik kazanmaları noktasında (yerel hizmetlerin daha etkin sunulması çerçevesinde) başarıya ulaşamadığı ifade edilmektedir.

Japonya yerel yönetim birimleri mali yapılanmaları açısından değerlendirildiğinde ise önceliğin bölgeler arası gelir farklılıklarının giderilmesi yönünde sağlanan yardım ve mali transferler üzerinde olduğu gözlemlenmektedir. Merkezi yönetime olan bağımlılığı artırıcı yönde etkisi olduğu kabul edilen söz konusu pay aktarımlarının mali anlamda reform arayışlarını beraberinde getirdiği üzerinde durulmaktadır. Yerel düzeyde birincil kamu gelir kaynakları olarak önemi sürekli artan yerel vergilerin çeşitliliğinin ve tahsis vergilerinden sağlanan desteğin oransal önemine dikkat çekilmekle birlikte hizmet bölgeleriyle orantılı kaynak dağılımı sürecinde merkezi yönetimden yapılan pay aktarımlarının da mali özerklik anlayışı üzerinde önemli etkiye sahip olduğu gözlemlenmektedir. Son olarak borçlanma kararları üzerindeki incelemeler merkezi yönetimin sürece ilişkin etkileri açısından değerlendirildiğinde uzun vadeli yatırım harcamalarını destekleyici borçlanma kararlarının desteklendiği ancak kısa vadeli dönemsel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik borçlanma kararlarının ise yerel yönetimleri geçmişten bu yana süregelen borç yüklerini artırıcı etkisi üzerinde durulmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin özkaynak-merkezi hükümet transferleri dengesinin özellikle yerel vergiler yönlü gelişim imkânı verilmesinin merkezi hükümete olan bağımlılığı azaltarak mali özerklik alanının genişlemesini sağlayacağı üzerinde durulmaktadır. İzleyen süreçlerde başvuru mali reform uygulamaları zaman içerisinde gözlemlenen söz konusu kaynak dağılımına ilişkin dengeyi sağlayabilmek adına atılan adımlar olarak kabul edilmektedir. Sonuç olarak, Japonya yerel yönetimleri idari ve mali yapılanma bakımından idari reform süreci içerisinde yer almakta ise de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin halihazırda devam ettiği gözlemlenmektedir. Bu kapsamda idari ve mali yapılanmanın dönüşümüne ilişkin tespitlerin daha detaylı yapılabilmesi için reform uygulamalarının periyotlar halinde değerlendirilerek analiz edilmesinin destekleyici olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKDEMİR, T. ve SERKAN, B. (2010). “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler”, ZKU Sosyal Bilimler Dergisi, 6(11):163-186.
- ANDERSON, B. (1983). Hayali Cemaatler: Milliyetçiliğin Kökenleri ve Yayılması, (Çev. İskender Savaşır), İstanbul: Metis Yayınları.
- AOKİ, Ichira, (2008). “Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan”, PRI Discussion Paper Series, (No.08A04).
- BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (BM)(2006a). Japan Public Administration Country Profile, Division for Public Administration and Development Management

- (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations Publications: 1-20.
- BM, (2006b). Japan Public Administration Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA):1-19.
- CANPOLAT, H. ve HAKTANKAÇMAZ, M. İ. (2007). “Japonya’da Yerel Yönetimler Maliyesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (2): 67-94.
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations) (2004). Local Government in Japan, Outline of Local Autonomy in Japan, CLAIR Publications, pp.1-62.
- CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations) (2010). Local Government in Japan, Outline of Local Autonomy in Japan, CLAIR Publications:1-56.
- CLAIR, (Council of Local Authorities for International Relations) (2014). Local Government in Japan 2012 (2014 Revised Edition), CLAIR Publications.
- CLAIR, (Council of Local Authorities for International Relations) (2016). Japan Local Government Centre, Council of Local Authorities For International Relations, London.
- HAKTANKAÇMAZ, İ. (2006). “Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15 (4): 69-86.
- HIRASHIMA, A. (2004). “Decentralization in Japan”, KEIO-UNU-JFIR Panel Meeting Economic Development and Human Security, February 13-14: 1-16.
- IKAWA, H. (2005). “Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform)”, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), UP-to DATE Documents on Local Autonomy in Japan, No.2: 1-23.
- IKAWA, H. (2008). “15 Years of Decentralization Reform in Japan”, Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.4: 1-29.
- JAIN, P. (2000). “Japan’s Local Governance at the Cross Roads: Third Wave of Reform”, Pacific Economic Paper, No. 306, Australia-Japan Research Centre: 1-20.
- JAPONYA DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (1972). Japan in Transition: One Hundred Years of Modernization, Japonya Dışişleri Bakanlığı Yayınları.
- KELEŞ, R. (1984). “Japonya’da Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (3): 101-122.
- MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS (MIC) (2009). Local Autonomy in Japan, Current Situation and Future Shape:1-20.
- MOCHIDA, N. (2006). “Local Government Organization and Finance”, Anwar Shah (Ed.), Local Governance in Industrial Countries, The World Bank, Washington D.C: 149-188.
- M.O.F. (Ministry of Finance) (2014). Japanese Public Finance Fact Sheet.
- M.O.F. (Ministry of Finance), (2007). Basic Idea for Fundamental Reform of Tax System Tax Commission.
- MURAMATSU, M. (2001). “Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives”, World Bank Institute Working Paper, Volume: 1., Stock No.37178, The World Bank, Washington D.C: 1-21.

- NAKAMURA, E. (2013). "Governance Reform in Japanese Local Governments", Paper prepared for the Canadian Political Science Association 2013 Victoria, B.C:1-29.
- NİİKAWA, T. (2001). The Decentralization Reform and the Local Government System in Japan, The Globalization and Governance Project, Hokkaido University Working Paper Series. Paper for the Workshop Local Governance in a Global Era –In Search of Concrete Visions for a Multi-Level Governance, 7-8 December 2001: 1-21.
- NORTON, A. (1994). International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies, England: Edward Elgar Publication.
- ÖZ, E. ve VURAL. T. (2005). "Ekonomisi ve Vergi Sistemiyle Japonya", Maliye Dergisi, (149).
- PASCHA, W., ROBASCHIK, F. (2001). "The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy", Second International Convention of Asia Scholars, Berlin.
- ROBSON, W. A. (1933). "Local Government", (Ed.: Edwin R. A. Seligman and Alvin Johnson), Encyclopedia of The Social Sciences, Volume: 9, The Macmillan Company, New York.
- SATO, K. (2001). Overview of Central-Local Relationships in Japan-What was changed and What is challenged. The Globalization and Governance Project, Hokkaido University Working Paper Series. Paper for the Workshop Local Governance in a Global Era-In Search of Concrete Visions for a Multi-Level Governance, 7-8 December 2001:1-6.
- TABE, Y. (2005). Introduction to Local Government in Japan Today, Japan International Corporation Agency-JICA.
- TANAKA, H. (2010). "Administrative Reform in Japanese Local Governments". Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.18: 1-34.
- TANAKA, Y. (2011). "Local Bonds in Japan", Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan, No.19: 1-42.
- UDA, N. (2015). "Japan: Fiscal Discipline of Local Governments", Fiscal Policy for Long-Term Growth and Sustainability in Aging Societies.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2005). Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- UNPAN (United Nations Public Administration Network) (2006). Japan: Public Administration Country Profile, UN:1-19.