



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI**

**KÜRESELLEŞMENİN TÜRKİYE'DEKİ KENTSEL KAMU
HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

(DOKTORA TEZİ)

Harun KILIÇASLAN

BURSA - 2013



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI**

**KÜRESELLEŞMENİN TÜRKİYE'DEKİ KENTSEL KAMU
HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

(DOKTORA TEZİ)

Harun KILIÇASLAN

**Danışman:
Prof. Dr. Mircan TOKATLIOĞLU**

BURSA - 2013

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalı'nda 710512002 numaralı Harun Kılıçaslan'ın hazırladığı "Küreselleşmenin Türkiye'deki Kentsel Kamu Hizmetlerinin Arzı Ve Finansman Yöntemleri Üzerindeki Etkileri" konulu Doktora Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 11/11/ 2013 günü 11:00 – 13:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir.



Üye

(Tez Danışmanı ve Sınay Komisyonu Başkanı)
Prof. Dr. Mircan TOKATLIOĞLU
Uludağ Üniversitesi



Üye

Prof. Dr. Metin ERDEM
Uludağ Üniversitesi



Üye

Prof. Dr. Nalan ÖLMEZOĞULLARI
Uludağ Üniversitesi



Üye

Prof. Dr. Ertuğrul ACARTÜRK
Adnan Menderes Üniversitesi



Üye

Doç. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Uludağ Üniversitesi

11/11/ 2013

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Harun Kılıçaslan
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Mali İktisat
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : xiv + 292
Mezuniyet Tarihi : / / 2013
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mircan Tokatlıoğlu

KÜRESELLEŞMENİN TÜRKİYE’DEKİ KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkilerini ortaya koymak bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışma, sözü edilen amaca dönük olarak dört bölümde ele alınmıştır. İlkinde küreselleşme ve devletin rolündeki değişim, ikincisinde ise küreselleşmenin yerelleşme ile olan ilişkisi ortaya konulmuştur. Üçüncü bölümde Avrupa Birliği’nin kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımı ele alındıktan sonra Almanya, İngiltere ve Polonya ülkeleriyle küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkileri Avrupa Birliği alanında örneklendirilmiştir. Son bölümde ise inceleme konusu Türkiye açısından ele alınmıştır.

Küreselleşmenin neoliberal politikaların yaygınlaştırılmasının bir aracı olduğu düşüncesi çalışmada da benimsenen bir yaklaşım olmuştur. Yerelleşmenin ise bu bağlamda küreselleşmenin zıttı olmadığı, aksine küreselleşme sürecini destekleyen bir süreç olduğu kabul edilmiştir. Küreselleşme yoluyla merkezî idarelerin değerlenme alanları olarak sermayeye açılmasını sağlayan kapitalist sistem, yerelleşme ile de kentsel kamu hizmetlerinin yoğun olarak sunulduğu belediyeleri birer değerlenme alanı olarak sermayeye açmaktadır. Ülkelerdeki uygulamalar tek tipte ve aynı zaman sürecinde gerçekleşmese de genel eğilimin oluşturduğu trendin birbirinden farklı olmadığı görülmektedir. Kentsel kamu hizmetleri çeşitli yöntemlerle giderek daha fazla özel kesime gördürülmektedir. Son yıllarda geniş anlamda bir özelleştirme biçimi olarak Kamu-Özel İşbirlikleri öne çıkmaktadır. Finansman boyutunda ise belediyelerin borçlanması ve fiyatlandırma öne çıkmaktadır. İlgi çekici diğer bir sonuç ise belediyelerin kendi gelir kaynaklarının yerelleşme sürecinde beklendiği gibi artmadığıdır.

Anahtar Sözcükler:

Küreselleşme, Yerelleşme, Kentsel Kamu Hizmetleri, Özelleştirme, Kamu-Özel İşbirlikleri

ABSTRACT

Name and Surname : Harun Kılıçaslan
University : Uludağ University
Institute : Institute of Social Sciences
Field : Public Finance
Branch : Fiscal Economics
Degree Awarded : PhD
Page Number : xiv + 292
Degree Date : / / 2013
Supervisor : Prof. Dr. Mircan Tokatlıoğlu

EFFECTS OF GLOBALIZATION ON SUPPLY AND FINANCING METHODS OF URBAN PUBLIC SERVICES IN TURKEY

The aim of this study is to emphasize the effects of globalization on supply and financing methods of urban public services. The study is handled in four sections directed to the mentioned goal. In first section globalization and change in the role of the state, in second section the relation of globalization and decentralization was emphasized. In third section after handling the approach of European Union to urban public services, the effect of globalization on supply and financing methods of urban public services in Germany, England and Poland were sampled in European Union field. In final section the research subject was handled with regards to Turkey.

The idea that globalization is a tool for generalizing neo-liberal policies is also an adopted approach in the study. On the other hand decentralization is accepted as not being opposite of globalization in that context, but in contrary is accepted as a process which supports the globalization process. Capitalist system which allows central governments to be opened to capital as areas of assessment through globalization, also opens municipalities where urban public services are intensively given to capital as areas of assessment through decentralization. Although applications in countries are not in same type and are not realized in the same time period, it is observed that the trends formed by general tendency are not different from each other. Urban public services are increasingly assigned to private sector with various methods. In recent years, public-private partnerships are becoming prominent as a privatization method in a broad sense. In financing dimension, the incurring debt of municipalities and pricing become prominent. Another interesting result is that the income sources of municipalities have not increased as expected, during the course of decentralization.

Keywords:

Globalization, Decentralization, Urban Public Services, Privatization, Public-Private Partnerships (PPP)

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
KISALTMALAR	xi
TABLolar VE ŞEKİLLER.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM

I. KÜRESELLEŞME KAVRAMI, SÜRECİ VE FARKLI BOYUTLARI	3
A. Kavram	3
B. Küreselleşme Süreci	7
C. Küreselleşmenin Boyutları.....	12
D. Küreselleşmeye İlişkin Yaklaşımlar	14
1. Aşırı Küreselleşmeciler	15
2. Şüpheciler	17
3. Dönüşümcüler.....	20
II. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM	24
A. Düşünsel Arka Plan	24
B. Sosyalizmden Piyasa Ekonomisine Geçiş	31
C. Küresel Dinamik Olarak Uluslararası Kuruluşlar Ve Politika Transferi	35
D. Müdahaleci Devletten Düzenleyici Devlete	39
1. Minimal Devlet.....	40
2. Sosyalist Devlet	42
3. Müdahaleci Devlet.....	44
4. Düzenleyici Devlet	50

İKİNCİ BÖLÜM
YERELLEŞME VE YERELLEŞMENİN KÜRESELLEŞME İLE
İLİŞKİSİ

I. YERELLEŞME VE KAMU HİZMETLERİ	58
A. Kamu Hizmetlerinde Yerelleşme: Kavram Ve Tanımlamalar	58
B. Kamu Hizmetlerinde Yerelleşme Koşulları	63
1. Yerindenlik	63
2. Hizmetlerin Fayda ve Maliyet Alanı	64
3. Dışsallıklar	65
4. Azalan Maliyet Koşulları.....	67
5. Yerel İdarelerin Yönetim Maliyetleri	68
C. Yerel Kamu Hizmetleri Ve Türleri	69
1. Yerel İdarelerin Doğrudan Sunduğu Hizmetler.....	69
2. Yerel İdarelerin Merkezî İdare İle Birlikte Sunduğu Hizmetler.....	70
a. Sağlık Hizmetleri	71
b. Eğitim ve Kültür Hizmetleri.....	71
c. Çevre Hizmetleri	72
d. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri	73
e. Sosyal Nitelikli Hizmetler	74
3. Yerel İdarelerin Ortaklaşa Sundukları Hizmetler	75
D. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemleri	76
1. Kamu Kurumları Aracılığıyla Sunum	76
2. Piyasa Firmaları Aracılığıyla Sunum	78
3. Kamu-Özel İşbirlikleri.....	79
4. Özelleştirme.....	81
E. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansmanı	84
1. Yerel İdarelerin Kendi Gelir Kaynakları	84
a. Vergi Gelirleri	84
b. Diğer Vergi Benzeri Gelirler	86
c. Yerel İşletme Gelirleri	86
d. Mülk Gelirleri	87

2. Merkezî İdareden Yerel İdarelere Kaynak Aktarımı.....	88
3. Borçlanma.....	91
II. YERELLEŞMENİN KÜRESELLEŞME İLE İLİŞKİSİ	93
A. Ekonomik Paradigmada Dönüşüm ve Kentsel Kamu Hizmetlerine Yansıması.....	93
1. Ekonomik Paradigmada Dönüşüm Süreci.....	94
2. Yönetişim Anlayışının Yayılması	96
3. Belediyelerin Küresel Rekabeti	99
4. Sosyal Nitelikli Hizmetlerin Artan Yerelliği.....	100
B. Küresel Dinamiklerin Kentsel Kamu Hizmetlerine Yaklaşımı	103
1. Dünya Bankası ve IMF'nin Yaklaşımı.....	104
2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yaklaşımı ve GATS.....	107
3. OECD'nin Yaklaşımı ve MAI.....	109
4. Birleşmiş Milletler'in Yaklaşımı	112
5. Avrupa Birliği'nin Kentsel Kamu Hizmetlerine Yaklaşımı	114

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KENTSEL KAMU HİZMETLERİNE YAKLAŞIMI	115
A. 1980 Sonrası Avrupa Birliği'nde Kamu Hizmetlerinin Yeniden Yapılanması.....	115
B. Avrupa Birliği'nde Kamu Hizmetleri Kavramı	117
C. Yerindenlik İlkesi	119
D. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	120
E. Avrupa Birliği'nin Bölgesel ve Yerel Konularla İlgili Bazı Kurumları	122
1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu	122
2. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.....	123
3. Bölgeler Komitesi.....	123
4. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası	124
II. ALMANYA ÖRNEĞİ	124
A. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından İdarî ve Malî Yapı.....	125

1. İmparatorluktan Günümüze Federalizm.....	125
2. 1980 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı	126
3. 1980'e Kadar Belediye Malî Reformları	131
4. 1980 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı	133
a. <i>Yerel İdare Türleri</i>	133
1) <i>İlçeler</i>	134
2) <i>Belediyeler</i>	135
3) <i>Belediye Birlikleri</i>	136
b. <i>Belediyelerin Gelirleri</i>	137
c. <i>Malî Tevzin Sistemi</i>	139
d. <i>Belediyelerin Giderleri</i>	145
B. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim.....	145
1. Özelleştirme.....	146
2. Kamu-Özel İşbirlikleri.....	147
C. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim	147
III. İNGİLTERE ÖRNEĞİ	154
A. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından İdarî ve Malî Yapı.....	155
1. 1980 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı	155
2. 1980 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı	160
a. <i>Yerel İdare Türleri</i>	162
b. <i>Belediyelerin Gelirleri</i>	162
c. <i>Belediyelerin Giderleri</i>	163
B. 1980 Sonrası Yerel Yönetim Reformları	163
C. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim.....	164
1. Özelleştirme.....	164
2. Kamu-Özel İşbirlikleri.....	167
D. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim	167
IV. POLONYA ÖRNEĞİ.....	169
A. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından İdarî ve Malî Yapı.....	170
1. Sosyalizmden Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Özelleştirme.....	172
2. 1990 Öncesi Yerel Yönetimlerin İdarî ve Malî Yapısı.....	174
3. 1990 Sonrası Yerel Yönetimlerin İdarî ve Malî Yapısı.....	175

<i>a. Yerel İdare Türleri</i>	176
1) <i>Belediyeler (Gmina)</i>	176
2) <i>Powiatlar</i>	178
3) <i>Bölgeler (Voivodship)</i>	179
4) <i>Yerel İdare Birlikleri</i>	179
<i>b. Belediyelerin Gelirleri</i>	180
B. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim	181
C. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim	183

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

I. TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİ AÇISINDAN	
İDARÎ VE MALÎ YAPI	186
A. Osmanlı Döneminde Belediyelerin İdarî Ve Malî Yapısı	187
B. Cumhuriyetin Kuruluşundan 1980’lere Kadar Olan Dönemde	
İdarî Ve Malî Yapı	192
C. 1980 Sonrası Dönemde İdarî Ve Malî Yapı	197
D. 2001 Krizi Sonrası Dönemde İdarî Ve Malî Yapının Yeniden Düzenlenmesi	200
1. Yerel İdare Türleri	206
<i>a. Belediye İdareleri</i>	206
<i>b. Diğer Yerel İdareler</i>	210
2. Belediyelerin Gelirleri	211
3. Belediyelerin Giderleri	212
II. TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA	
DEĞİŞİM	214
A. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim	214
1. Özelleştirme	216
2. Kamu-Özel İşbirlikleri	219
B. Hizmet Bölüşümünde Değişim	220
C. Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Yaygınlaşması	225

1. Sosyal Belediyeciliğin Gelişiminde Küreselleşmenin Rolü.....	226
2. Türkiye’de Sosyal Belediyeciliğin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	228
D. Kentler Arası Rekabetin ve Marka Kentlerin Öne Çıkması	232
III. TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN FİNANSMAN	
YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM	237
A. Merkezî İdareden Yapılan Transferler	238
B. Vergi Gelirleri	242
C. Fiyatlandırma	245
D. Borçlanma	247
1. Belediyelerin Borçlanması	247
2. İstanbul Finans Merkezi Bağlamında Borçlanmanın Geleceği	255
E. Özel Finansman	256
SONUÇ.....	259
KAYNAKLAR.....	265
ÖZGEÇMİŞ.....	291

KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.r.	Adı Geçen Rapor
a.g.tb.	Adı Geçen Tebliğ
a.g.tz.	Adı Geçen Tez
AR-GE	Araştırma Geliştirme
b.	Baskı
b.a.	Eserin bütününe atf
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BIT	Belediye İktisadî Teşebbüsü
bk.	Bakınız
BPH	Bank Przemysłowo Handlowy
C.	Cilt
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities of Europe
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
çev.	Çeviren
der.	Derleyen
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
ed.	Editör
GATS	The General Agreement on Trade in Services
GATT	The General Agreement on Tariffs and Trade
GSMH	Gayri Safi Millî Hasıla
haz.	Hazırlayan
Hrsg.	Herausgeber
IBRD	The International Bank For Reconstruction and Development
IMF	International Monetary Fund
İFM	İstanbul Finans Merkezi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadî Teşebbüsleri
LEED	Local Economic and Employment Development
MAI	Multilateral Agreement on Investment
md.	Madde
MEHTAP	Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
No.	Numara
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PFI	Private Finance Initiative
p.	Page
S.	Sayı
s.	Sayfa / Seite
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ss.	Sayfadan sayfaya
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SUKAP	Belediyelerin Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi
s.y.	Sayfa yok
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TP S.A.	Telekomunikacja Polska S.A.
TRIMS	Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması
TRIPS	Ticaretle Bağlantılı Fikrî Mülkiyet Hakları Anlaşması
ty.	Basım tarihi yok
USAID	United States Agency for International Development
vb.	Ve benzeri
v.dđr.	Ve diğerleri
Vol.	Volume
vs.	Vesaire
y.y.	Basım yeri yok

TABLolar VE ŞEKİLLER

Tablo-1: Küreselleşmenin Kavramsallaştırılması: Üç Temel Yaklaşım	23
Tablo-2: Geçiş Ekonomilerinde Reformlara Başlama Yılları	32
Tablo-3: Almanya’da Yıllar İtibarıyla Kamu Harcamalarının Görünümü (1840-1980)..	128
Tablo-4: Almanya’da Kentlerde Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı	129
Tablo-5: Yıllar İtibarıyla Almanya’da Belediyelerin Gelir Yapıları.....	130
Tablo-6: Almanya’da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları	136
Tablo-7: Malî Denkleştirme Sisteminin AŞamaları.....	140
Tablo-8: Dikey Vergi Paylaşımının Gelişimi (%).....	144
Tablo-9: Almanya’da İdarî Düzeylere Göre Borçların Yüzdelik Dağılımı.....	151
Tablo-10: Belediyelerin 2006 – 2020 Yıllarına İlişkin Tahminî Yatırım İhtiyacı	153
Tablo-11: Kamu Kesiminde Belediyelerin Yeri (%).....	154
Tablo-12: İngiltere’de Kentlerde Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı	156
Tablo-13: İngiltere’de Yıllar İtibarıyla Kamu Harcamalarının Görünümü (1790-1980).	157
Tablo-14: Kamu Yatırım Harcamalarında Belediyelerin Payı	158
Tablo-15: İngiltere’de Belediye Gelirlerinin Yapısı	159
Tablo-16: İngiltere’de Belediyelerin Görev ve Sorumluluk Alanları	161
Tablo-17: İngiltere’de Belediyelerin Gelir Yapıları (2006-07 – 2010-11) (%).....	169
Tablo-18: İdarî Düzeylere Göre Sovyetler Birliği’nde Gelir ve Harcamalar (1989)	171
Tablo-19: Polonya’da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları	178
Tablo-20: Polonya’da Belediyelerin Gelir Yapılarındaki Değişim (1992-2000) (%).....	183
Tablo-21: Polonya’da Belediyelerin Gelir Yapılarındaki Değişim (2000-2011) (%).....	184
Tablo-22: Cumhuriyetten nce Belediye Hizmetleri.....	191
Tablo-23: Türlerine Göre Belediye Sayıları (2012 Yılı İtibarıyla)	207
Tablo-24: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları	208
Tablo-25: Türleri İtibarıyla Yerel İdare Birlikleri Sayıları (2007-2012)	210
Tablo-26: Türleri İtibarıyla Yerel İdarelerin Harcamaları (2007-2012)	213
Tablo-27: Klasik Yerel İdare ile Yerel Yönetişimin Farkları	223
Tablo-28: İŞletmeler ve Kentlerin Karşılaştırılması	236
Tablo-29: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel İdarelere Ayrılan Paylar.....	239
Tablo-30: Belediyelerin Türlerine Göre z Gelirleri (2011-2012).....	244

Tablo-31: Belediyelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri (2011-2012)	245
Tablo-32: Vade Durumlarına Göre Belediyelerin ve Belediye İdarelerinin Hazineye Olan Borçları	249-250
Tablo-33: Belediyelerin ve Kuruluşlarının Hazine Garantisiz Dış Borç Stoku	251
Tablo-34: Belediyelerin ve Kuruluşlarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku.....	252
Şekil-1: İdarelerin Malî Gücü ile Görevlerinin İfa Düzeyi Arasındaki Olası İlişki	85
Şekil-2: Özelleştirme Yöntemleri.....	218

GİRİŞ

Kentsel kamu hizmetleri bugün dünya nüfusunun yarısının gündelik yaşamında yer almakta ve önemi her geçen gün artmaktadır. Kentlerin birbiriyle ilişkili birçok sorunu bulunmakta ve coğrafi, kültürel, ekonomik nedenlerle her kentin kendine özgü sorunları olabilmektedir. Ancak kapitalist dünya düzeninde kentlerin üretim ve bölüşüm ilişkilerinden doğan bazı ortak sorunları da bulunmaktadır. Bunların başında yoksulluk ve gecekondulaşma gelmektedir. Kapitalizmin sermaye birikimine odaklı döngüsünün küreselleşmeyle birlikte merkezî idareleri de etki alanına aldığı ve giderek nüfuzunu artırdığı çeşitli çalışmalarla ortaya konulmaktadır. Bu çalışmada ise kapitalizmin küreselleşme yoluyla merkezî idareler üzerindeki etkisinin kentsel kamu hizmetleri sunan belediyeler üzerinde de görüldüğü varsayımından hareket edilmektedir. Anılan varsayım, küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzında ve finansman yöntemlerinde sermayeye değerlenme alanı oluşturacak bir biçimde değişimler meydana getirdiği şeklinde sınırlandırılmıştır. Var olduğu düşünülen etkilerin ortaya konulması çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Çalışma, sözü edilen amaca dönük olarak dört bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde küreselleşme kavramı, süreci, farklı boyutları ve küreselleşmeye ilişkin yaklaşımların ardından küreselleşme ile devletin rolündeki değişim arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır. Bu ilişkinin açıklanabilmesi için öncelikle küreselleşmenin düşünsel arka planına değinilmiştir. Ardından konuyla ilişkili olarak sosyalizmden piyasa ekonomisine geçiş ile ilgili açıklamalara yer verilmiştir. Küreselleşme ve devletin rolü arasındaki etkileşim içerisinde küresel dinamiklerin yerine de değinildikten sonra minimal devletten düzenleyici devlete kadar çeşitli devlet anlayışları ele alınmıştır.

İkinci bölümde öncelikle yerelleşme kavramı ve yerelleşmeye ilişkin teorik açıklamalar yapılmıştır. Bu kapsamda yerelleşme kavramı, kamu hizmetlerinde yerelleşme koşulları, kentsel kamu hizmetleri ve türlerine ilişkin bilgilere yer verilmiş ve ardından kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemleri ve finansmanı çalışmanın yaklaşımı bağlamında ele alınmıştır. Son olarak yerelleşmenin küreselleşme ile ilişkisi ekonomik paradigmanda yaşanan dönüşümün kentsel kamu hizmetlerine olan yansıması çerçevesinde ifade edilmiş ve küresel dinamiklerin kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımına değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'nin de aday ülke olarak müzakerelerini yürüttüğü Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden seçilen Almanya, İngiltere ve Polonya örneklerinden hareketle sanayi devriminden itibaren dünyanın ekonomik ve sosyal dönüşümünde lokomotif rolünü yürüten Avrupa'da kentsel kamu hizmetlerinin sunumu ve finansmanında küreselleşmenin sebep olduğu değişim açıklanmıştır. Bu bölümde ülke örnekleri incelenmeden önce Avrupa Birliği'nin kurumsal olarak kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımına değinilmiştir. Ardından nüfusları dikkate alınarak federal ülke ve sosyal piyasa ekonomisi örneği olarak Almanya, üniter ülke ve piyasa ekonomisi örneği olarak İngiltere ve son olarak bir geçiş ekonomisi örneği olarak Polonya'nın kentsel kamu hizmetleri çalışmanın amacı bağlamında ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde ise Türkiye'deki kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemlerindeki değişimin, küreselleşmenin ve düşünsel arka planının etkisi çerçevesinde ifade edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla öncelikle Türkiye'de kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapı Osmanlı döneminden itibaren ele alınmıştır. Kentsel kamu hizmetlerini idarî açıdan büyük ölçüde belediyeler ve büyükşehir belediyeleri yürüttüğünden sözü edilen idarî birimlere odaklanılmıştır. İdarî ve malî yapıya ilişkin açıklamaların ardından Türkiye'de kentsel kamu hizmetlerinin sunumundaki değişim sunum yöntemleri, hizmet bölüşümü ve yeni eğilimler çerçevesinde açıklanmıştır. Son olarak Türkiye'de kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerindeki değişime değinilmiştir. Konuya ilişkin edinilen bulgular ve değerlendirmelere sonuç kısmında yer verilerek çalışma tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM

I. KÜRESELLEŞME KAVRAMI, SÜRECİ VE FARKLI BOYUTLARI

Bu çalışmada küreselleşmenin çeşitli yönleriyle geniş bir analizi yapılmak yerine ekonomik ve malî boyutu ön plana alınmaktadır. Bununla birlikte küreselleşmenin bir yönüyle de düşünsel açıdan irdelenmesi yer bulmaktadır.

Küreselleşmenin ekonomik ve malî boyutu ele alınırken çoğu zaman toplumsal yansımalarına değinmek bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme kimilerine göre kaçınılmaz bir olgudur. Kimilerine göre de belirli süreçlere bağlı bir olay olarak değerlendirilmektedir. Bu haliyle küreselleşme fenomeni, olumlu etkilerini öne çıkaranlar tarafından savunulmakla birlikte olumsuz etkileri üzerinde yoğunlaşanlar tarafından eleştirilmektedir. Çok tartışılan ve analiz edilen küreselleşme, hâlâ bir kavram olarak ve etkileri yönüyle incelenmeye, aynı zamanda hakkında bilgi edinilmeye muhtaçtır. Küreselleşme daha çok ekonomik açıdan ön plana alınarak tartışılrsa da tek yönlü bir süreç değildir ve ekonomik yönünün yanında en azından sosyal, kültürel ve siyasal yönleri bulunmaktadır¹. Bu nedenle bunların birbirleriyle etkileşim içerisinde oldukları ifade edilebilir. Aşağıda; küreselleşmeye ilişkin açıklamalar, çalışmanın kapsamı çerçevesinde sınırlandırılarak ele alınmaktadır.

A. Kavram

Küreselleşme kavramı nispeten yeni bir kavram olmasına karşın küresel sözcüğünün kökeninin 400 yıl öncesine gittiği ifade edilmektedir. İlk olarak 1960'larda ortaya çıkan küreselleşme kavramı 1980'lerde sıkça kullanılmaya başlanmıştır. 1990'lara

¹ Johannes Kessler - Christian Steiner, "Facetten der Globalisierung: Zwischen Ökonomie, Politik und Kultur", ed. Johannes Kessler - Christian Steiner, **Facetten der Globalisierung**, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009, s.19.

gelindiğinde ise küreselleşme, bilim adamlarının önemini kabul ettiği anahtar bir sözcük haline gelmiştir².

Küreselleşme, dünyada son dönemlerde yaşanan gelişmeleri açıklamakta kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişmelerin ekonomik, siyasal, sosyal, teknolojik ve kültürel boyutları bulunduğundan küreselleşmenin tanımı ve anlamı kişilerin yaklaşımına göre farklılık göstermektedir. Buna bağlı olarak küreselleşmenin varsayılan sonuçlarına ilişkin bir görüş birliğinden de söz etmek mümkün değildir³. Aşağıda çeşitli tanımlamalara değinilmiştir.

Habermas'a göre küreselleşme, ulaşım, iletişim ve mübadele ilişkilerinin ulusal sınırlardan taşacak şekilde yoğunlaşması ve çapının büyümesini ifade etmektedir⁴.

Giddens'a göre ise küreselleşme, insanların giderek artan bir biçimde tek bir dünyanın içinde yaşadığı; bireylerin, grupların ve ulusların birbirine bağımlı hale geldiği olgusuna göndermede bulunmaktadır. Küreselleşme çoğu kez yalnızca bir ekonomik olgu olarak betimlenmektedir. Ancak ekonomik güçler küreselleşmenin ayrılmaz bir parçası olsa da; bunların tek başına küreselleşmeyi ortaya çıkardığını ileri sürmek doğru olmayacaktır. Buna göre küreselleşme, siyasal, toplumsal, kültürel ve ekonomik etkenlerin bir araya gelmesi ile ortaya çıkmıştır⁵.

Benzer bir şekilde Bozkurt da küreselleşmeyi, her alanda mesafenin daha az önemli hale gelerek, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda dünyanın daha çok bütünleşmesi şeklinde tanımlamaktadır. Ayrıca küreselleşme tek yanlı bir süreç olmayıp; daha çok diyalektik bir süreçte, zıt eğilimleri de ihtiva ederek gelişmektedir⁶.

Başka bir biçimde ise küreselleşmeyi, iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak üretim faktörlerinin uluslararası hareketliliğinin artması ve ulusal ekonomilerin giderek bütünleşmesi olarak tanımlamak mümkündür⁷.

² Veysel Bozkurt, **Değişen Dünyada Sosyoloji: Temeller, Kavramlar, Kurumlar**, 2.b, Alfa/Aktüel Kitabevi, Bursa, 2004, s.344.

³ Mehmet Kaya, "Küreselleşme Yaklaşımları", **Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi**, S.13 (2009), s.14.

⁴ Jürgen Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti**, çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, İstanbul, 2002, s.83.

⁵ Anthony Giddens, **Sosyoloji**, haz. Cemal Güzel, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2008, s.83-84.

⁶ Bozkurt, a.g.e., s.355.

⁷ Harun Kılıçaslan, **Avrupa Birliği'nde Vergi Rekabeti ve Türkiye**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2005, s.24.

Küreselleşme olgusu aşağıda ifade edilen birbiriyle bağlantılı dört farklı yönüyle tarif edilebilmektedir⁸:

- Mal ve hizmet piyasalarının yüksek açıklık düzeyi.
- Üretimin uluslararasılaşması (Çok uluslu şirketler).
- Dünyadaki finans piyasalarının iç içe girmesi.
- Artan uluslararası göç.

Lloyd'a göre, küreselleşme kavramını kullanan iktisatçılar, artan bütünleşmeden daha özellikli bir şeyi kastediyorlar ancak bunun ne olduğu konusunda çok az uzlaşma bulunmaktadır. Lloyd, küreselleşmeyi pazarların küreselleşmesi bağlamında tanımlamayı tercih etmektedir⁹.

Buraya kadarki tanımlamaların daha çok ekonomik birimlerin ve ülkelerin çeşitli yönlerden karşılıklı bağımlılıklarına vurgu yaptığı ve küreselleşmeyi zımnen insanlığın gelişme sürecindeki bir durumu olarak kabul ettiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Ancak özellikle sınıfsal yaklaşımların küreselleşmeye ilişkin çok daha farklı tanımlamaları söz konusudur.

Bu tanımlamalardan birine göre küreselleşme, ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadî karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi olarak yorumlanmaktadır¹⁰.

Kazgan'a göre küreselleşme, yeni-sağ diye anılan, temelde yeni neo-klasik okulun ideolojisinden türeyen kuramları ve *laisser-faire*^{*}'i güçlendirerek uygulamaya konulan iktisat politikaları demetidir. Küreselleşmenin doğuş kaynağı 1970'li yıllarda Batı'nın gelişmiş ülkelerinde yaşanan durgunluk süreci ve sermayenin kâr haddindeki düşüştür. Aynı zamanda, önce Japonya ve ardından başka uzak doğu ülkelerinin Batı'nın rekabet

⁸ Heinz Gert Preuße, "Globalisierung", **Lexikon Soziale Marktwirtschaft: Wirtschaftspolitik von A bis Z**, 2.Auflage, Hrsg. Rolf H.Hasse – Hermann Schneider – Klaus Weigelt, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2002, s.254.

⁹ P.J. Lloyd, "Globalisation and Competition Policies", **Weltwirtschaftliches Archiv**, Vol. 134(2), 1998, p.162-163.

¹⁰ Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.13.

^{*} Literatürde sıkça Fransızca aslı ile kullanılan bu söz, bırakınız yapsınlar anlamına gelmekte ve devletin ekonomiye en az müdahalesini savunan düşünceyi ifade etmektedir.

gücünü dünya piyasalarında zorlaması ve geliştirmekte olan bir dizi petrol ihracatçısı ülkenin (OPEC: Organization of the Petroleum Exporting Countries) de petrol fiyatını yükseltmek ve siyasi amaçları için petrol ihracatına ambargo koymak yoluyla Batı'nın siyasi gücünü sarsmasıdır.¹¹

Yeldan küreselleşmeyi, neoliberal dünya görüşünün bir ideolojik söylemi olarak değerlendirmektedir. Buna göre küreselleşme kavramı aslında çağdaş teknolojinin gereklerine uyum göstermekten ibaret bir teknik süreç olmayıp, bunun ötesinde uluslararası sermayenin çıkar alanını dünya ölçeğinde genişletme projesinin somutlaşmış iradî bir ifadesini oluşturmaktadır¹². Öyleyse bir tanım olarak küreselleşme sözcüğünde kavramsal olarak açıklayıcı yeni bir bilgi yer almamaktadır. Nitekim daha geniş bir bakış açısı altında değerlendirildiğinde, küreselleşme kavramının aynı zamanda siyasi, ekonomik ve sosyal tüm alanları kapsayan bir öneriler reçetesi olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu görüşe göre küreselleşme sürecinde kapitalist yarışma altındaki bir pazar ekonomisinin tek başarı ölçütü olarak kâr veya genel olarak sermayenin getirisi ön plana çıkartılmakta ve devletin, kârlılığı ençoklaştıracak yepyeni bir yönetim* modeli ile yeniden yapılandırılması gerektiği savunulmaktadır¹³.

Küreselleşme; insanlığın, tarihsel gelişimi içinde ulaştığı bilimsel ve teknik aşamanın doğal bir sonucunu ifade etmektedir. Ancak bu doğal gelişmeye düşünce, ideoloji, kültür ve politikanın etki etmesi ve aynı zamanda sözü edilen doğal gelişmenin bunlardan beslenmesi söz konusudur. Dolayısıyla küreselleşmenin kaçınılmaz bir yönü bulunmasına rağmen bütünüyle yönlendirilemez değildir. Bu durumda neyin küreselleştiği ve nelerin küreselleştirilebileceği sorusu önem kazanmaktadır. Nitekim bu çalışmada bir ideoloji olarak neoliberalizmin ve politikalarının küreselleştirildiği ve bu politikaların alternatifsiz olmadığı temel alınmakta ve küreselleşme kavramına anılan perspektiften yaklaşmaktadır. Gerçekten de günümüzde başta sermaye olmak üzere üretim faktörlerinin hareketliliği artmakta ve ulusal ekonomiler giderek bütünleşmektedir. Üretimin ve ticaretin ulusal sınırları aşan bir yapıya kavuşması süreci çok daha gerilere dayansa bile genellikle

¹¹ Gülten Kazgan, **İktisadî Düşünce: veya Politik İktisadın Evrimi**, 12.b, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2006, s.172.

¹² Erineç Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan)**, der. A.H. Köse - F. Şenses - E. Yeldan, 3.b, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.429-430.

* Yönetişim (governance) kavramı ilerleyen konularda ayrıca ele alınmıştır.

¹³ Erineç Yeldan, **Küreselleşme, Kim İçin?**, Yordam Kitap, İstanbul, 2008, s.19.

küreselleşme ile ifade edilmek istenen dönem özellikle 1980 sonrası gelişmelerle başlayan süreci ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu dönemde artan bağımlılık ve etkileşim, neoliberal anlayış çerçevesinde şekillenmektedir. Ancak neoliberalizm, küreselleşmenin kendisi olmadığı gibi kaçınılmaz bir sonucu da değildir.

B. Küreselleşme Süreci

Küreselleşme süreci genel olarak sanayi devrimi sonrası Avrupa’da meydana gelen ekonomik dönüşümle birlikte ele alınmaktadır. Buhar gücüyle çalışan makinelerin sanayideki yerini almasıyla Avrupa’da düşük maliyetle büyük miktarda mamul mal üretimi gerçekleştirilmeye başlanmış ve 19.yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren yeni pazarlar ve hammadde arayışlarını beraberinde getirmiştir. Sanayi devrimi sonrasında bir yandan sanayileşen ülkeler arasındaki ilişkiler güçlenirken diğer yandan Avrupa ülkeleriyle bugünün gelişmekte olan ülkeleri arasındaki mamul mal ve tarımsal mallar ticareti daha önce görülmemiş düzeyde ve hızla artmıştır. Avrupa ülkelerinin ekonomik açıdan çevre ülkelere yayılışı yalnızca ticaret yoluyla olmayıp Avrupa ülkelerinden sermaye ihracı da gerçekleşmiştir. Avrupa’dan ihraç edilen sermayenin yaklaşık %40’ı çevre ülkelere borç olarak verilmiştir. Ülkeler arası ticaretin ve sermaye hareketlerinin hızla genişlemesi ve dünya ekonomisinin etkinliğinin artmasına ilişkin göstergelere göre, 19.yüzyılda dünya ekonomisinin 20.yüzyıldakinden daha açık olduğu ve küreselleşmenin daha hızlı geliştiği ifade edilmektedir¹⁴. Bazı gözlemciler uluslararası ekonominin bugün ulaştığı konum itibarıyla, 18.yüzyıl ekonomisiyle kıyaslandığında daha az açık ve daha az bütünleşmiş bir görünüm içinde olduğuna işaret etseler de diğer bazı gözlemciler bu sürecin küreselleşmeden çok uluslararasılaşma olarak değerlendirilebileceğini savunmaktadır¹⁵. Ancak 19.yüzyıldaki koşullar altında nispeten daha açık bir ekonomi ve daha hızlı bir küreselleşmeden söz edilebilse bile sonraki dönemlerde yaşanan gelişmelerin, aşağıda değinilecek olan, ayırıcı özellikleri bulunmaktadır.

¹⁴ Şevket Pamuk, “Bağımlılık ve Büyüme: Küreselleşme Çağında Osmanlı Ekonomisi”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), s.36.

¹⁵ Fikret Şenses, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar**, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.253-254.

Demiryolu, buharlı gemi ve telgraf 19.yüzyılda ulaşım ve mal nakliyesi yanında bilgi akışı ve mübadelesini nasıl yoğunlaştırıp hızlandırmışsa¹⁶, ki 19.yüzyıldaki küreselleşme evresinin teknolojik gelişme açısından en önemli unsurlarından birisi üretim ve pazarlama maliyetleri içerisinde ulaşım maliyetlerinin payının hızla düşmesidir¹⁷, bugün de uydu tekniği, hava ulaşımı ve dijital iletişim aynı şekilde geniş ve yoğun ilişkiler şebekesi (network) doğurmuştur. İster mal nakliyesi ve ulaşım sağlayan yollar, ister mal, sermaye ve para akışı ister bilginin elektronik yolla transferi ve kullanımı isterse insan, teknik ve tabiat arasındaki dolaşımın kastedilsin, şebeke kavramı bütün bu alanlarda anahtar kavram haline gelmiş bulunuyor. Bu anlamda geçen zaman içinde büyük boyutlarda bir küreselleşmenin yaşandığı tescil edilmiştir¹⁸.

Yeldan'a göre dünya kapitalizmi son iki yüzyıllık tarihi, iki ayrı dönemde, iki adet küreselleşme evresinin gerçekleşmiş olduğunu göstermektedir. Bu evrelerden birincisinin 18.yüzyıl sanayi devriminin teknolojik gelişmelerini takiben, kabaca 1870-1914 yılları arasında dünya mal ve finans piyasalarında hükmünü sürdürdüğü görülmektedir. Söz konusu yıllardaki bu ilk küreselleşme dalgasının temel özelliği, para piyasalarında ve ticaret ilişkilerinde altın standardının norm kabul edilmiş olmasıdır. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ve ulusal devletlerin görece bağımsız kalkınma ve ticaret politikalarıyla şekillenen 1914-1980 yıllarındaki ara dönemden sonra dünya ölçeğinde yeni bir küreselleşme dönemine girildiği görülmektedir¹⁹.

Kimileri ise küreselleşmeyi farklı evrelere ayırmaktadır. İlk evre aynı dönemi kapsamakla birlikte Yeldan'ın ayırımından farklı olarak 1915-1944 yılları bir ara dönem olarak ele alınırken 1945-1980 yılları ikinci küreselleşme evresi olarak adlandırılmaktadır. Küreselleşmenin birinci evresinin özelliklerinden olarak göç, sermaye ihracı ve ticarî genişleme yanında bunları takip eden milliyetçilik ve korumacılıktaki gerilemeden söz edilmektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayi ülkelerinde alışılmadık dışında büyüme oranlarının görüldüğü dönemler ise ikinci küreselleşme evresi olarak adlandırılmaktadır. Bu ayırımı göre 1980'lerde küreselleşmenin üçüncü evresi başlamıştır.

¹⁶ Habermas, a.g.e., s.83.

¹⁷ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan)**, a.g.m., s.432.

¹⁸ Habermas, a.g.e., s.83.

¹⁹ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.431-432.

Bu yeni evre, liberalleşmiş mali piyasalar ve yeni bir uluslararası işbölümü şeklinde karakterize edilmektedir²⁰.

20.yüzyılın finansal sistemi ile 19.yüzyılın finansal sistemi karşılaştırıldığında çok önemli farklılıklar içerdiği görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi bu farklılıklar arasında belirtilmesi gereken en önemli husus, 19. yüzyılda dünya para ve mali piyasaları altın standardında yani reel bir malla düzenlenirken, günümüzdeki ikinci evrenin herhangi bir değerli madenle desteklenmeyen yani karşılıksız kağıt paraların nominal değişim hareketlerine dayalı olduğudur. Bu anlamda 20.yüzyılın bir öncekinden en ayırt edici özelliklerinden biri, ulusal paraların değişim değerlerinin altın veya benzeri reel hiçbir mal tarafından desteklenmediği, nominal birer büyüklükten ibaret olduğu bir dönemi sergilemesidir. Ulusal paraların değişim hadlerindeki bu belirsizlik, finansal sistemin işleyişi açısından bir yandan büyük riskler taşıırken, bir yandan da spekülative nitelikli kazançları özendirilmekte ve finansal sermayenin akışkanlığını reel üretim dünyasından kopartarak uyarmaktadır. Söz konusu finansal hareketliliğin, dünya reel mal ticaretini finanse etmek gibi bir süreçle hiç ilgisi olmadığı ve reel üretim ve fiziksel sermayenin yatırım gereklerinden büyük ölçüde kopuk bir gelişme gösterdiği ifade edilmektedir²¹. Bu anlamda mal ticaretinin uluslar arası piyasalarda evriminin birinci ve ikinci küreselleşme evrelerinde farklı yapılara dayandığı açıkça gözlenmektedir²². Yukarıda betimlendiği üzere 1870-1914 yılları ile 1980 sonrasına tekabül eden iki küreselleşme evresi arasında gözlenen bu niteliksel farklılık, çok genel bir ifadeyle, ulusal paraların değişim hadlerindeki belirsizlik ve bunun oluşturduğu spekülative olanaklarda yatmaktadır²³. Küreselleşme sürecinin 1980 sonrası taşıdığı bu özellikler ise küreselleşmeye asıl anlamını vermektedir. Bu nedenle küreselleşme kavramının birinci küreselleşme döneminde değil de 1960'larda ilk kez kullanılması ve 1980'lerde yaygınlaşmaya başlaması rastlantısal değildir.

²⁰ Mehmet Özel, "Küreselleşme Sürecinde Kentler, "Kentler Sistemi" ve Yerel Yönetimlerin Cazibe Merkezi Politikaları", **Küreselleşme Üzerine Notlar**, ed.Oğuz Kaymakçı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.753.

²¹ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.437-438.

²² Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.433.

²³ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.438.

Şenses'in yaklaşımına göre, dış ticaretin hızla serbestleştiği, sermayenin küresel anlamda hızla yer değiştirdiği, büyük göçler nedeniyle iş gücünün de serbest dolaşımına olanak tanındığı kabaca 1870-1913 yılları arasındaki dönemi küresel kapitalizm olarak ifade etmek mümkündür. Kapitalizmin, ülkelerin içe kapandıkları dönemlerini hızla dışa açıldıkları dönemlerinden ayırmak gerekir. İki Dünya Savaşı ve Büyük Bunalım'ın belirleyici olduğu 1913-1945 dönemi, öncekinin aksine, hemen her alanda içe dönük politikaların uygulandığı ve dünya ticaretinin daraldığı bir dönem olarak tanımlanabilir. Bu iki dönem, az gelişmiş ülkeler için farklı anlamlar taşımış, ilkinde bu ülkeler sömürgeci yönetimler aracılığıyla dünya ekonomisiyle bütünleşmeye zorlanmıştır. İkincisinde ise, kimi Latin Amerika ülkeleri ve Türkiye gibi siyasal açıdan bağımsız ülkelerde sanayileşmeye dayalı kalkınmacı politikalar uygulamaya konabilmiştir²⁴.

Burada hemen belirtmeli ki en dinamik teknolojilere sahip olan ülkeler, en dinamik sanayi ve ürünlere de sahip olmaktadır. Bu ülkeler aynı zamanda dünya pazarında da üstün bir konumda bulunmaktadır. Sürekli olarak yüksek katma değerli mallar üretip, bunları düşük katma değerli mallarla mübadele ederek dünya ticaretinden kârlı çıkmaktadırlar. Uluslararası işbölümü ve uluslararası ticaret de sürekli olarak ileri kapitalist ülkelerin lehine, azgelişmiş ülkelerin aleyhine olarak işlemektedir. Hâkim kapitalist ekonomilerle, azgelişmiş ülkeler arasında oluşan entegrasyon ya da eklemleme, dünya ekonomisinin çevresiyle merkezi arasında, çevre aleyhine bir tamamlayıcılık ortaya çıkarmakta ve bunu sürekli olarak yeniden üretmektedir. Tarihsel süreç içinde eklemlemenin ya da entegrasyonun biçimi değişmekle birlikte, ilişkilerin özü değişmemekte ve eşitsiz ilişkiler yeni biçimlerde sürüp gitmektedir²⁵.

Sözü edilen statükoyu başka bir biçimde ifade etmek gerekirse, uluslararası hiyerarşide belirli bir düzeye gelmiş olan ekonomiler, diğerlerinin aynı düzeye gelmesine engeldir. Kapitalist dünya sisteminin işleyiş yasaları, hiyerarşik yapısı ve eşitsiz ilişkileri geçerliken her bir azgelişmiş ülkenin bir gün gelişmiş ülkeler gibi olması mümkün görünmemektedir. Piramide benzeyen dünya ulusal ekonomiler hiyerarşisinde, bir ya da birkaç ülkenin üst katlara sıçraması mümkündür. Belirli bir tarihsel dönemde hegemonik durumda bulunan ekonomilerin, sonra bu konumlarını kaybetmeleri de olağandır. Fakat bir bütün olarak soruna yaklaşıldığında, her bir ekonominin hiyerarşideki konumunu

²⁴ Şenses, a.g.m., s.253-254.

²⁵ Fikret Başkaya, **Azgelişmişliğin Sürekliliği**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1986, s.134-135.

iyileştirmesi başka ekonomilerin durumlarının en azından görece kötüleşmesiyle mümkündür²⁶.

1990'ların uluslararası sermaye hareketlerinin bir iki coğrafi bölgeyle sınırlı kalmadığı; aksine, dünya kapitalizminin küresel ölçekte yeni bir aşamasını oluşturduğu görülmektedir. Bir yandan uluslararası finansal sermayenin yatırım kararlarında sergilediği küreselleşmenin boyutlarını, bir yandan da dünya finans piyasalarının eklemlenmesini içeren bu süreç, iletişim teknolojisindeki baş döndürücü gelişmeleri de arkasına alarak, ulusal piyasaları birer birer spekülâtif çıkar alanına çekmektedir²⁷.

Bazılarına göre küreselleşme, bir ülkenin dünyanın geri kalanına olan bağımlılığının çok yüksek olmasıdır. Kimilerine göre ise bu durum zaten her zaman var olmuştur. Bu nedenle 1870 yılından I.Dünya Savaşı'na kadar olan döneme işaret edilmektedir. Ancak Tanzi'ye göre mevcut küreselleşme yeni bir olguyu, daha yaygın, daha derin ve önceki dönemlerden farklı bir şeyi göstermektedir. Yeni teknolojiler vasıtasıyla bilgiye erişim ve bilginin gönderilmesi araçları çeşitlenmiş ve çok hızlanmış. Malların, sermayenin ve insanların taşınma maliyetleri düşmüştür. Ulusal egemenlik haklarının uluslararası kuruluşlara giderek artan bir biçimde aktarılması söz konusudur ve ticaretin serbestleştirilmesine yönelik uluslararası anlaşmalar yapılmaktadır. Ülkelerin birçok iç politika değişiklikleri dış etkiler tarafından teşvik edilmekte, empoze edilmekte veya talep edilmektedir. Bunlar gibi daha birçok şey sıralanabilir. Açıktır ki birçok ülkenin faaliyet gösterdiği çevre artık birkaç on yıl öncesine göre önemli ölçüde farklıdır²⁸.

Rodrik'e göre küreselleşme ile toplumsal bütünlük arasında gerçek bir gerilim bulunmaktadır ve kendiliğinden kaybolması da mümkün değildir. Uygulanabilecek sihirli bir formül yoktur. Küreselleşmenin doğurduğu sorunlara çözüm bulabilmek için daha yenilikçi ve pragmatist yaklaşımlara ihtiyaç vardır²⁹. Ayrıca küreselleşmenin sürekli olacağı garanti edilemez ve bunun sonuçları akıllıca ve yaratıcı bir biçimde ele alınmazsa, dışa açıklıktan geri dönüş belirgin bir ihtimal olarak ortaya çıkmaktadır³⁰.

²⁶ Fikret Başkaya, a.g.e., s.136.

²⁷ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.440.

²⁸ Vito Tanzi, "Globalization and the need for fiscal reform in developing countries", **Journal of Policy Modeling**, Vol.26 (4), 2004, p.525-526.

²⁹ Dani Rodrik, **Küreselleşme Sınırı Aştı mı?**, Kızılelma Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.116.

³⁰ Rodrik, a.g.e., s.24.

Ancak küresel ekonomide ortaya çıkan birçok değişiklikten geriye dönüşün çok zor olduğu ifade edilmektedir. İletişim ve ulaşımdaki ilerlemeler milli ekonomilerin daha geniş kesimlerinin uluslararası ticarete ve sermaye hareketlerine açık bir hale gelmesi demektir. Bunun ötesinde korumacılığa ciddi bir dönüş, ticaretten yararlanan birçok grubu zorlayacak ve aynı küreselleşmenin oluşturduğu toplumsal çatışmalara benzer yeni çatışma alanları oluşturacaktır. Buna göre ticarî engelleri yükseltmek çok sınırlı durumlarda işe yarayabilecektir ve bununla ilgili tartışılacak olan sorunlara ticaret politikaları pek uygun çözümler getiremeyecektir. Böyle bir durumda gelir transferleri ve sosyal sigorta programları genellikle sürecektir³¹.

C. Küreselleşmenin Boyutları

Küreselleşme özellikle uluslararası işbölümü ve bununla ilgili dış yatırımlar yoluyla, mali işlerde, medya sektöründe, popüler kültürde (film, müzik, vb.), reklamlarda, turizmde, sporda ve çevre gibi birçok konuda ifadesini bulmaktadır³².

Bunların yanında küreselleşmenin bir de teknolojik boyutu bulunmaktadır. Teknolojik boyutun ekonomik küreselleşmeye olan katkıları iki açıdan ele alınabilir. Birincisi, teknolojik gelişmeler neticesinde yeni icatların yapılmasıdır. İkincisi ise mevcut araçların maliyetlerinin düşürülmesidir. Bu konuda etkili bir örnek; 19.yüzyılın ortalarından 20.yüzyılın başlarına kadar olan süreçte, buharla çalışan makinelerin icadı ve bu icadın demiryolu, denizyolu gibi taşımacılık alanlarına uygulanmasıyla Atlantik'in iki yakası arasındaki ticaret hacminin artmasıdır. Bu nedenle bazı iktisatçılar; 1850-1913 yılları arasında mal, sermaye ve işgücü dolaşımına neden olan gelişmelerin yaşandığı birinci küreselleşme evresine "Atlantik Ekonomisi" adını vermektedir³³. İletişim teknolojilerini kullananların küreselleşme sürecinde avantaj kazanması ve bu teknolojilere ve altyapıya sahip ülkelerin gelişmiş ülkeler olması, aradaki gelişmişlik farkını açtığı ifade edilmektedir³⁴.

³¹ Rodrik, a.g.e., s.25.

³² Özel, a.g.m., s.747.

³³ Oğuz Kaymakçı, "Kavramsal, Kuramsal ve Tarihsel Açından Küreselleşmeye Giriş", **Küreselleşme Üzerine Notlar**, ed.Oğuz Kaymakçı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.9.

³⁴ Memet Zencirkıran, "Küreselleşme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **İş Gücü: Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Yıl 2001, C.3, S.1, Sıra: 2, No: 94, <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=94&cilt=3&sayi=1&yil=2001>, (23.05.2011), s.y.

Teknolojik boyut küreselleşmenin temel faktörlerinden birini oluştursa da küreselleşmeyi salt teknolojik devrimlerin getirdiği çerçevede çözümlenmek anlamlı bulunmamaktadır. Küreselleşmenin siyasal, kurumsal ve ekonomik boyutları çok daha önemli görülmektedir. Değişik bir bakış açısıyla, teknolojik değişimin rastlantısal bir olay olmadığı ve merkez şirketlerinin ve diğer araştırma kurumlarının günümüzde kârlarla doğrudan bağlantılı olarak yapılan planlı AR-GE yatırımlarının bir ürünü olduğu ifade edilmektedir³⁵.

Habermas'a göre küreselleşmenin en önemli boyutunu ekonomik küreselleşme oluşturmaktadır ki ekonomik küreselleşmenin ulaştığı yeni mahiyet bu konuda duyulabilecek her türlü şüpheyi ortadan kaldırmaktadır. Küresel ekonomik işlemler, ulusal ölçekte sergilenen aktivitelere oranla daha önce hiçbir dönemde ulaşılmamış düzeylerde seyretmekte ve böylelikle ulusal ekonomileri görülmemiş çapta etkilemektedir. Devletlerarası sanayi malları ticareti sadece son 20 yılda yayılıp yoğunlaşmamış, 1914 öncesi serbest ticaret dönemine kıyasla da yoğunluk ve genişleme kaydedilmiştir. Ayrıca bütün dünyaya yayılmış üretim zincirlerine sahip olan ulus-aşırı şirketlerin sayısının ve etki gücünün hızla arttığı ve yurtdışına yapılan doğrudan yatırımların çoğaldığı konusunda genel bir kabul vardır. Şüphe götürmeyen konulardan biri de daha önce ifade edildiği gibi mali piyasalar arasında elektronik şebeke üzerinden gerçekleşen sermaye hareketlerinin benzersiz şekilde hızlanması ve bunun neticesinde mali dolaşımların reel ekonomiden koparak kendine has bir iç dinamik oluşturmak suretiyle müstakilleşme eğilimleri sergilemeleridir. Ortaya çıkan bu gelişmeler uluslararası rekabet ve mücadelenin gittikçe artan bir şekilde şiddetlenmesine yol açmıştır³⁶.

Küreselleşmenin, kavram olarak farklı boyutlarıyla yeryüzündeki insanların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanlarda birlikteliğini ve bu alanların her birinde artan ilişkilerini amaçlayan bir süreç olduğu ifade edilmektedir. Bu anlamda, karşı durmak bir yana, olsa olsa desteklenmesi gereken ve özlenen bir olgu olarak görülmektedir. Ayrıca bilişim ve iletişim teknolojilerindeki büyük atılımın da etkisiyle ekonomik, sosyal ve

³⁵ Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, 3.b, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s.95.

³⁶ Habermas, a.g.e., s.84.

siyasal ilişkilerin yaygınlaşması ve ekonomik etkinlikteki artış gibi kayda değer olumlu yönleri de olan bir süreçtir³⁷.

D. Küreselleşmeye İlişkin Yaklaşımlar

İlk olarak küreselleşme ile günümüz sosyal hayatının, kültürel alandan kriminal alana ve finansal alandan tinsel alana kadar her yönünün birbiriyle etkileşiminin dünya çapında genişlediği, derinleştiği ve hızlandığı düşünülebilir. Ancak küresel etkileşimin gerçek veya algılanan yoğunlaşması konusundaki genel kabulün ötesinde küreselleşmenin en iyi nasıl kavramsallaştırılabileceği, nedensel dinamiklerinin neler olduğu ve sonuçlarının nasıl karakterize edileceği konusunda önemli bir anlaşmazlık bulunmaktadır³⁸.

Temelde küreselleşmeye ilişkin üç ana düşünce okulunun bulunduğu ileri sürülmektedir³⁹. Buna göre bunlardan biri küreselleşmenin savunucuları olan ‘aşırı küreselleşmecilerin’ yer aldığı grup, diğer ikisi ise küreselleşmeye eleştirel yaklaşanların yer aldığı ‘şüpheciler’ ve ‘dönüşümcüler’dir. Şüpheciler, olumsuz sonuçları nedeniyle küreselleşmeye gerçekten karşıdır. Dönüşümcüler ise karşı çıkmak yerine küreselleşmenin dönüştürülebileceğine inanmakta ve dönüştürülmesi için çaba göstermenin gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bu gruptakiler, hatanın küreselleşmenin kendisinde değil, uygulama biçiminde olduğunu ve bazı reform ve politika değişiklikleriyle küreselleşmenin insanileştirilebileceğini belirtmektedir. Bu yönde kullanılacak en önemli araç olarak da politika ve demokrasi üzerinde durulmaktadır⁴⁰. Aşırı küreselleşmeci yazarlara örnek olarak Ohmae, şüphecilere örnek olarak Chomsky, Hirst ve Thompson, dönüşümcülere örnek olarak ise Rosenau ve Giddens verilebilir⁴¹.

Şüphesiz küreselleşmeye ilişkin yaklaşımları bunlarla sınırlamak mümkün değildir. Ancak çalışma kapsamında ana eğilimleri içeren bu sınıflandırma açıklayıcı olacaktır.

³⁷ Şenses, a.g.m., s.275-276.

³⁸ David Held et al., **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**, Stanford University Press, California, 1999, p.2.

³⁹ Held et al., a.g.e., 1999, p.2.

⁴⁰ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2.b, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2007, s.223.

⁴¹ Held et al., a.g.e., 1999, p.2.

Aşağıda küreselleşmeye ilişkin çeşitli yaklaşımlar sözü edilen üç grup halinde ele alınmıştır.

1. Aşırı Küreselleşmeciler

Radikaller olarak da anılan aşırı küreselleşmecilere (hyperglobalizers) göre sanayi toplumunun aktörü olan ulus-devletler artık önemlerini yitirmişlerdir. Bu yaklaşıma göre piyasa mekanizması hükümetlerden daha rasyonel davrandığından dolayı günümüzdeki mevcut piyasa mekanizması devletlerin uyguladığı politikaların yerini almıştır. Sosyal refah devleti anlayışı ortadan kalkmaya başlamıştır. Çünkü küreselleşen dünyada devletler kendi ekonomilerini dahi kontrol altına alamamaktadır. Politikacılarla eskisi kadar ilgilenilmemektedir. Buna neden olarak ise küreselleşmiş bir yapı içerisinde etkilerinin azalmış olması ifade edilmektedir⁴².

Aşırı küreselleşmecilere örnek olarak verilen Ohmae'ye göre, sınırları ortadan kalkmış bugünkü ekonomik yapıda 'görünmez el'in işleyişi, Adam Smith'in hayal edebileceğinin çok ötesinde bir erişime ve güce sahiptir. Çünkü Smith'in yaşadığı dönemde iktisadi faaliyetlerin alanı büyük ölçüde ulus devletlerin politik sınırları tarafından belirlenmekte ve sınırlanmaktaydı. Örnek olarak; İrlanda yünleriyle, Portekiz ise şaraplarıyla öne çıkmaktaydı. Aksine günümüzde ekonomik faaliyetler, politik kurumlar dâhil diğer bütün kurumların üzerinde hareket edecekleri alanı belirlemektedir. İş dünyası ve devletler bunun sonuçlarını yaşamamanın henüz başındadırlar⁴³. Yine Ohmae'ye göre küresel ekonomi olarak nitelenen olgu en az beş güçten oluşmaktadır. Bunlar, gelişen bölgesel ekonomiler, yeni medya ve bilgi teknolojileri, evrensel tüketim kültürleri, gelişmekte olan küresel standartlar ve kurumsal maliyet paylaşımı * için yeni fırsatlardır⁴⁴.

Aşırı küreselleşmecilere göre küreselleşme olgusunun sonuçları neredeyse her yerde hissedilmektedir ve küreselleşme ulusal sınırlara kayıtsız olan bir süreçtir. Güçlü sınır ötesi ticaret ve üretim akımları yoluyla bir yerden bir yere taşınan yeni bir küresel

⁴² Kaymakçı, a.g.e., 2007, s.7.

⁴³ Kenichi Ohmae, "Putting Global Logic First", **Harvard Business Review**, January-February 1995, s.119.

* Kurumsal maliyet paylaşımı, şirketlerin milyarlarca yeni tüketicinin talebini karşılayarak gelirlerini arttırabilmelerini, aynı zamanda hammadde ve işçilik yoluyla değişken maliyetlerini ve üretim, sermaye ve AR-GE yoluyla da sabit maliyetlerini azaltabilmelerini ifade etmektedir (Kenichi Ohmae, "Strategy in a World Without Borders", **Leader to Leader**, Winter 1998, s.20.).

⁴⁴ Kenichi Ohmae, "Strategy in a World Without Borders", **Leader to Leader**, Winter 1998, s.17.

düzen oluşmaktadır. Aşırı küreselleşmeciler, ortaya koydukları çoğu küreselleşme çözümü ile ulus devletinin değişen rolüne odaklanmaktadır. Buna göre dünya ticaretindeki devasa büyüme nedeniyle, tek tek ülkelerin artık kendi ekonomilerini denetleyemedikleri ileri sürülmektedir. Ulus devletlerin ve hükümetlerindeki siyasetçilerin kendi ülkelerinin sınırlarını aşan sorunlar, çalkantılı finansal piyasalar ve çevre sorunları gibi konular üzerindeki denetim kurma güçleri giderek azalmaktadır. Vatandaşlar, bu durumu fark etmekte ve sonuç olarak var olan yönetim düzenlerine karşı inançlarını yitirmektedir. Aşırı küreselleşmecilerin bir bölümü ise ulusal devletlerin güçlerinin, Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi bölgesel ve uluslararası kurumlar nedeniyle gerilediğine inanmaktadır. Bütün bu değişimler, ulusal devletlerin hem önem hem de etki bakımından gerilediği yeni bir küresel çağın başladığını göstermektedir⁴⁵. Ayrıca artan küresel iletişim altyapısı sayesinde değişik ülkelerin halklarının, ortak çıkarlarının daha çok farkına varmakta olduğunu ve bunun sonucunda da küresel bir uygarlığın doğuşu için ortak bir zeminin oluştuğunu iddia etmektedirler⁴⁶.

Diğer yandan aşırı küreselleşmeciler, bu sürecin küresel ekonomide kaybedenler kadar kazananları da beraberinde getirdiğine inanıyorlar. Bir taraftan geleneksel merkez-çevre yapısının yerine geçen yeni bir küresel işbölümü yükselmektedir. Öte yandan da Güney ve Kuzey arasında artan bir anakronizmin* varlığına dikkat çekilmektedir. Bu duruma rağmen devletlerin, küreselleşmenin sosyal sonuçlarına katlanmak durumunda olduğu ve küreselleşmenin, kazanan ve kaybeden arasındaki kutuplaşmayı küresel ekonomik düzen içinde birbirine bağlayabileceği ifade edilmektedir. Neoliberalere göre küresel ekonomik rekabetin sıfır toplamlı üretimde bulunması söz konusu değildir ve ekonomi içinde belli grupların durumu küresel rekabet sonucunda kötüleşse bile neredeyse bütün ülkelerin belli malların üretiminde karşılaştırmalı avantajı söz konusudur⁴⁷.

Neo-Marksistler içinse böyle bir “iyimser yaklaşım” doğru değildir⁴⁸. Bir yanda bireysel özerkliğin ve pazar ilkesinin devlet gücü karşısındaki zaferini alkışlayan neoliberaler ile diğer yanda bugünkü küreselleşmenin baskıcı küresel kapitalizmin zaferini

⁴⁵ Giddens, a.g.e., s.95.

⁴⁶ Bozkurt, a.g.e., s.346-347.

* Anakronizm, belirli bir zaman dilimine ait olmayan anlamına gelmekte ve buradaki kullanımında Güney ile Kuzey arasındaki gelişmişlik farkının zaman ölçüsündeki karşılığını ifade etmektedir. Örneğin bir ülkenin gelişmişlik açısından başka bir ülkenin 30 yıl gerisinde kalması gibi.

⁴⁷ Bozkurt, a.g.e., s.346.

⁴⁸ Bozkurt, a.g.e., s.346.

temsil ettiğini düşünen radikaller veya neo-marksistler arasında önemli normatif farklılıklar bulunmaktadır⁴⁹. Radikallere göre küresel kapitalizm, hem uluslar arasında hem de ulusların içinde eşitsizlik yaratmaktadır⁵⁰. Ancak farklı ideolojik düşüncelere rağmen, küreselleşmenin öncelikle ekonomik bir olgu olduğu, bugün giderek bütünleşen küresel bir ekonominin var olduğu⁵¹, sosyal korumada geleneksel refah devleti yolunun sürdürülmesinin zorlaştığı ve giderek eskidiği⁵², küresel sermayenin ihtiyaçlarının bütün devletlere neoliberal ekonomik disiplini dayatmakta olduğu yönünde ortak bir dizi inanış vardır⁵³.

2. Şüpheciler

Şüpheciler (sceptics), aşırı küreselleşmecilerin tam karşısında konumlandırılabilir. Şüpheciler, kapitalizmin savaşız mantığının küreselleşme olduğunu savunmaktadır. Chomsky bu gruba dâhil edilebilir. Chomsky, küreselleşmeyi; kâr peşinde koşan devasa işletmelerin ve totaliter kurumların tiranlığı olarak nitelendirmektedir⁵⁴.

Chomsky'ye göre, günümüz kapitalist uluslar dünyasında egemenlik kaybı, demokraside ve devletlerin kendi koşullarında ekonomik ve sosyal politika gütmeye yeteneklerinde bir azalmaya yol açabilir. Tarih, egemenlik kaybının güçlülerin dayatmasıyla beraber liberalleşmeye yol açtığını göstermektedir. Son yıllarda bu şekilde uygulanan rejime neoliberalizm adı verilmektedir. Neoliberalizmin temel doktrini 1970'lerde başlayan finansal serbestleşmedir ve etkilerinin bazıları çok iyi bilinmektedir. Ülkeler kendi para birimlerini, artan spekülasyon sermaye hareketlerinin saldırılarına karşı koruyabilmek amacıyla çok daha fazla rezerv tutmaya zorlanmıştır⁵⁵.

Şüpheciler, küreselleşme ile gelişen bölgeselleşme olgusunu; küreselleşmenin bir unsuru olarak değil, alternatifi olarak görürler. Ayrıca küreselleşmenin varlığına karşı

⁴⁹ Held et al., a.g.e., p.3-4.

⁵⁰ Bozkurt, a.g.e., s.346.

⁵¹ Held et al., a.g.e., p.3-4.

⁵² Bozkurt, a.g.e., s.346.

⁵³ Held et al., a.g.e., p.3-4.

⁵⁴ Kaymakçı, a.g.e., s.7.

⁵⁵ Noam Chomsky, "Another world is possible", **New Statesman**, 28 June 2010, s.28.

çıkan bu görüşe göre yerellik kaybedilmemektedir. Bunun en belirgin kanıtı ise Ulus-devlet anlayışının ortadan kalkmamasıdır⁵⁶.

Kimi düşünürler ise küreselleşme düşüncesinin gereğinden fazla büyütüldüğünü, küreselleşme tartışmasının yeni olmayan bir şey hakkında gereksiz yere çok söz sarf etme olduğunu düşünmektedir⁵⁷. Şüphecilerin şüphe ile yaklaştıkları konu, ekonomik küreselleşme konusundaki aşırı iddialardır. Bununla beraber mevcut uluslararası ekonominin, yönetim yapısı ve biçimleri bakımından 1950'ler başından 1973 Petrol Krizi'ne kadar süren uzun iyileşme döneminden kesin olarak farklı olduğunu kabul etmektedirler. Mevcut uluslararası ekonomideki önemli ilişkiler hâlâ gelişmiş ülkelerin, özellikle de OECD üyelerinin arasındaki ilişkilidir. Bu ekonomiler, dünya ticaret ve yatırımındaki payları bakımından görece önemlerini arttırmışlardır. 1990'lar başında dünya ticaretinin yaklaşık %80'i OECD ekonomileri arasında gerçekleşmiştir ki eski Doğu Avrupa ve Sovyet ekonomileri de dâhil edilince bu oran %85'e çıkmaktadır. Beşler Grubu* (G5) ekonomileri, doğrudan yabancı yatırımların yaklaşık %70'ini gerçekleştirmiştir. Bu nedenle, eğer gerçekten küresel ekonomi varsa bunu gelişmiş endüstriyel ekonomilerin oluşturduğunu ifade etmektedirler. Üzücü olsa da az gelişmiş ülkeler, hatta yeni endüstrileşen ülkeler bile, uluslararası ekonominin henüz küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Önde gelen üreticiler, pazar ve yatırım açısından neredeyse tümüyle daha gelişmiş ülkelere bağımlıdırlar. Bu durum uzun zamandır pek değişmemiştir. Şüpheciler, uluslararası ekonominin 1914 öncesindeki bütünleşmesinin bugünkünden az olmadığını savunmaktadır. Finansal piyasalar ve diğer büyük piyasalar, 'uluslararası denizaltı telgraf kabloları sistemi' döşendiği zaman bütünleşmişlerdi zaten. Bu sistem, bugünün uydu bağlantılı ve bilgisayar kontrollü piyasalarından pek de farklı değildir onlara göre⁵⁸.

Devletler küreselleşme sürecinin pasif mağdurları değil, bu sürecin aktif mimarlarıdır. Bu görüşte olanların çoğuna göre, dünya tek bir ekonomik bütüne doğru

⁵⁶ Kaymakçı, a.g.e., s.7.

⁵⁷ Giddens, a.g.e., s.93.

* G5 grubu ülkeleri Fransa, Almanya, Japonya, İngiltere ve ABD'den oluşmaktadır.

⁵⁸ Paul Hirst - Grahame Thompson, **Küreselleşme Sorgulanıyor**, çev. Çağla Erdem - Elif Yücel, 3.b., Dost Kitabevi, Ankara, 2003, s.232-233.

gitmek yerine bir bölgeselleşme süreci yaşamakta ve üç temel finansal ve ticari bölgesel grup ortaya çıkmaktadır. Bunlar Avrupa, Asya-Pasifik ve Kuzey Amerika'dır⁵⁹.

Şüpheler, 19.yüzyılda dünyadaki ticaret, yatırım ve işgücü akımlarına ilişkin istatistikî verilere dayanarak, daha önce de ifade edildiği gibi, bugünkü ekonomik bağımlılık düzeyinin tarihsel olarak eşsiz olmadığını ileri sürmektedirler. Bu görüşe göre mükemmel bir biçimde bütünleşmiş bir dünya ekonomisi anlamına gelen küreselleşme, tarihsel kanıtlara göre sadece uluslararasılaşma düzeyinin artmış bir biçimini yani ağırlıklı olarak ulusal ekonomiler arasındaki etkileşimleri ifade etmektedir⁶⁰.

Diğer yandan şüpheler, bugün ülkeler arasındaki temasın eskisine oranla daha fazla olduğu konusunda hemfikirdir ancak onların gözünde bugünkü dünya ekonomisi, gerçekten de küreselleşmiş bir ekonomi oluşturmaya yetecek kadar bütünleşmiş değildir. Bunun nedeni, dünya ticaretinin büyük bölümünün sözü edilen üç bölgesel grup arasındaki ticaretten oluşmasıdır. Örneğin, Avrupa Birliği ülkeleri, öncelikle kendi aralarında ticaret yapmaktadır. Aynı şey öteki bölgesel gruplar için de geçerlidir ve bu da tek bir dünya ekonomisi kavramını geçersiz kılmaktadır. Pek çok şüpheli, dünya ekonomisindeki bölgeselleşme üzerinde durmaktadır. Şüpheler için, bölgeselleşmedeki artış, dünya ekonomisinin daha çok değil, daha az bütünleştiğine kanıttır. Bir yüzyıl öncesindeki ticaret kalıplarıyla karşılaştırıldığında, dünya ekonomisinin coğrafi kapsamı bakımından daha az küresel olduğu ve yoğun etkinlik alanlarında daha fazla yoğunlaştığı ileri sürülmektedir. Şüpheler, aşırı küreselleşmeciler gibi kimileri tarafından benimsenen, küreselleşmenin ulusal hükümetleri kökten bir biçimde güçsüzleştirdiği ve daha az merkezî hale getirdiği bir dünya düzeninin oluşturulduğu görüşünü kabul etmemektedir. Onlara göre, ulusal hükümetler, ekonomik etkinliğin düzenlenmesi ve koordinasyonunda oynadıkları rol nedeniyle esas oyuncular olmaya devam etmektedir. Örneğin, hükümetler pek çok ticaret anlaşmasının ve ekonomik liberalizasyon politikasının arkasındaki itici güçtür⁶¹.

Kısaca, dünya küresel bir uygarlığın doğuşundan ziyade yeni anlayışlar çerçevesinde bölünmeye doğru gitmektedir. Küreselleşme, bir bütünleşme yerine, farklı

⁵⁹ Ünal Çağlar, "Küreselleşmenin Sonuçları ve Küreselleşme Üzerine Tartışmalar", **Küreselleşmenin Sektörel Etkileri – Araştırma Projesi**, ed. Cengiz Ceylan, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2010-98, İstanbul, 2011, s.40.

⁶⁰ Held et al., a.g.e., p.5.

⁶¹ Giddens, a.g.e., s.93-94.

kültürler, farklı uygarlıklar ya da bölgeler arasında yeni çatışmaları beraberinde getirecektir⁶².

3. Dönüşümcüler

Dönüşümcülerin (transformationalists) konumu aşırı küreselleşmecilere ve şüphecilere göre daha ortalarda yer almaktadır. Dönüşümcülere göre küresel düzen dönüşüm geçirmektedir. Bununla birlikte pek çok eski kalıp varlığını hâlâ sürdürmektedir. Örneğin, hükümetler küresel karşılıklı bağımlılıktaki artışa karşın yine büyük bir gücü ellerinde tutuyorlar. Bu dönüşümler yalnızca ekonomik nitelikte değil, siyasal, kültürel ve bireysel yaşam alanlarında da aynı derecede yaşanmaktadır⁶³.

Giddens ve Rosenau'ı da dâhil edebileceğimiz bu gruba göre küreselleşme, modern toplumları ve dünya düzenini yeniden şekillendiren hızlı siyasal, sosyal ve ekonomik değişimlerin arkasındaki asıl güçtür⁶⁴. Dönüşümcülere göre bugün 40 yıl öncesinden bile farklı bir dönemde yaşıyoruz. Küresel pazarda karşılıklı alınıp satılan malların miktarı 19.yüzyıl ile karşılaştırılamayacak derecede artmıştır. Ekonomi giderek daha çok hizmet sektörüne bağlı hale gelmiştir. İletişim devrimi ile birlikte eski yapılar yıkılmaya, eski alışkanlıklar unutulmaya başlamıştır⁶⁵.

Dönüşümcüler, bugünkü küreselleşme düzeyinin içsel ve dışsal, yurtiçi ve uluslararası alanlar arasındaki kurulu sınırları yok ediyor olduğunu düşünmektedir. Bu yeni düzene ayak uydurmaya çalışan toplumlar, kurumlar ve bireyler, daha eski yapıların sarsıldığı bağlamlarda yollarını bulmak zorundadırlar. Küreselleşmecilerin tersine, dönüşümcüler küreselleşmeyi, etkilere ve değişmeye açık olan, dinamik ve açık bir süreç olarak görmektedir. Küreselleşme, genellikle birbirlerine karşıt biçimde işleyen eğilimleri içeren çelişkili bir biçimde ilerlemektedir ve kimilerinin ileri sürdükleri gibi tek yönlü bir süreç değil, görüntülerin, bilginin ve etkilerin çift yönlü akımıdır. Küresel göç, medya ve iletişim, kültürel etkilerin yayılmasına katkıda bulunmaktadır. New York, Londra ve Tokyo gibi dünyanın canlı 'küresel kentleri' kesinlikle, etnik grup ve kültürlerin birbirinin içine geçmiş bir biçimde ve yan yana yaşadığı çok kültürlü kentlerdir. Dönüşümcülere göre

⁶² Bozkurt, a.g.e., s.348.

⁶³ Giddens, a.g.e., s.95.

⁶⁴ Kaymakçı, a.g.e., s.7.

⁶⁵ Bozkurt, a.g.e., s.348.

küreselleşme kısaca, çok yönlü bir biçimde işleyen bağlantılar ve kültürel akımlarla ifade edilen, merkezi olmayan ve kendine dönük bir süreçtir. Buna göre küreselleşme, birbiri içine geçmiş sayısız küresel ağın ürünü olduğundan dünyanın belirli bir bölgesinden yönlendiriliyor diye görülemez⁶⁶.

Bugün bütün dünyada yaygınlaşmakta olan değişimin boyutlarının algımızın çok ötesinde olduğuna ilişkin şüphe bulunmadığı ifade edilmektedir. Yaşanmakta olan dönüşümün derecesinin muhtemelen ancak on yıllar sonra belirgin bir şekilde görülebileceği düşünülmektedir. Dünya, ulusal ve uluslararası alanlar olarak değil, belirli coğrafi bölgelere ayrıştırılmamış yani küreselleşmiş bir alan olarak görülmektedir. Bu alanda hızlı hareket eden ve sınır aşan çok çeşitli aktörler bulunmaktadır. Çeşitli ulus ötesi kolektifliklerden oluşan bu ayrıştırılmış sistem, çok merkezli bir dünya olarak görülmektedir. Söz konusu çok merkezli dünyanın, devlet merkezli dünya ile rekabet ettiği, işbirliğine gittiği ve çeşitli biçimlerde etkileşimde bulunduğu ifade edilmektedir. Buna göre çok merkezli dünya, hegemonik liderlik altında bir hiyerarşiye veya koordinasyona uymayacak derecede desantralize olmuş yeni bir dünya düzeni getirmektedir⁶⁷.

Çok merkezli veya diğer bir deyişle ayrıştırılmış küresel otorite küresel kaos ile aynı şey değildir. Aksine, bu yapı şekillendirilmiştir ve bunun bazı parçaları regülasyonlara duyarlıdır. Yaygın regülasyon mekanizmalarının gelişmesi ihtimali yüksek değildir. Ancak regülasyonların sayısı giderek artmaktadır. Öyle ki bazen dünya büyük bir kaosun kenarında gibi görünmektedir. Krizlerin ve kargaşaların damgasını vurduğu durumlara odaklanmak doğaldır, hatta kolaydır. Ancak devam eden ayrıştırılma ve yayılmakta olan otorite alanları bir süper gücün olmadığı dünya beklentisine indirgenmemelidir. Bir süper gücün yokluğu küresel ölçekte yönetime doğru eğilimleri mutlaka engellemez⁶⁸.

Görüşleri itibarıyla dönüşümcüler içerisinde sınıflandırılabilir olan Ervin Laszlo, küreselleşmeye karşı çıkanların aslında o devirdeki uluslararası ilişki biçimine, büyük sermayenin tahakkümüne ve ötekileri sindirme girişimine tepki göstermiş olduklarını ifade etmektedir. Laszlo bunu gayet doğal ve onurlu bir tavır olarak görmekte ve küreselleşme söylemlerinde yeri olan insan hakları ve demokrasi açısından da uygun ve gerekli

⁶⁶ Giddens, a.g.e., 2008, s.95-96.

⁶⁷ James N. Rosenau, "Understanding World Affairs: The Potential of Collaboration", **Globalizations**, Vol. 1 (December 2004), No. 2, p.333.

⁶⁸ James N. Rosenau, "Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority", **Regulation & Governance**, Vol. 1 (2007), p.96.

bulmaktadır. Ne var ki küreselleşmeye değil, onun içeriğine karşı çıkılabileceğini savunmaktadır. Yine Laszlo'ya göre küreselleşme denilen şey önlenilemeyecek bir beşerî gelişmedir ancak söz konusu gelişmenin paradigmasının ve politikalarının değiştirilebileceği doğaldır ve olması gereken de budur⁶⁹.

Ülkelerin, aşırı küreselleşmecilerin ileri sürdüğü gibi egemenliğini yitiriyor olduğundan çok, toprak temeline dayanmayan yeni ekonomik ve toplumsal örgüt biçimlerine (örneğin şirketler, toplumsal hareketler ve uluslararası organlar) yanıt olarak yeniden yapılıyor olduğu düşünülmektedir. Dönüşümcüler, artık devlet merkezli bir dünya olmadığını, hükümetlerin küreselleşmenin karmaşık koşulları altında yönetime daha etkin ve dışa dönük bir bakış açısı benimsemeye zorlandıklarını ileri sürmektedir. Giddens'a göre şüpheciler, dünyanın yaşadığı değişmeyi küçümsedikleri için hatalıdır. Örneğin dünya finans piyasaları, daha önce hiç olmadığı kadar küresel bir düzeyde örgütlenmiştir. Diğer yandan aşırı küreselleşmeciler de, küreselleşmeyi fazlasıyla ekonomik ve fazlasıyla tek yönlü bir süreç olarak görmektedirler⁷⁰.

Buraya kadar sözü edilen üç temel eğilimin küreselleşmeye ilişkin görüşlerinden yola çıkılarak bir kavramsallaştırmaya gidilecek olduğunda takip eden sayfada bulunan Tablo-1 ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada küreselleşmeye ilişkin yaklaşım şüpheciler ile dönüşümcülerin ortasında bir noktada yer almaktadır. Şüphecilerin küreselleşmeye ilişkin açıklamaları günümüzü iyi tasvir etmekle beraber dönüşümcülerin açıklamaları daha çok umut veren bir gelecek projeksiyonu sunmaktadır.

⁶⁹ Ervin Laszlo, **Küresel Bakmak Evrensel Düşünmek: Küçülen Dünyanın Yeniden Biçimlenişi**, 3.b., çev. İbrahim S. Canbolat, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.8.

⁷⁰ Giddens, a.g.e., 2008, s.96.

Tablo-1: Küreselleşmenin Kavramsallaştırılması: Üç Temel Yaklaşım

	<i>Aşırı Küreselleşmeciler</i>	<i>Şüpheciler</i>	<i>Dönüşümcüler</i>
Yeni olan ne?	Küresel bir çağ	Ticaret blokları, Geçmiş dönemlerden daha zayıf jeo-yönetişim (geogovernance)	Tarihsel olarak eşi görülmedik düzeyde küresel karşılıklı bağıllık
Baskın özellikler	Küresel kapitalizm Küresel yönetim Küresel sivil toplum	Dünya 1890'larda olduğundan daha az karşılıklı bağıllı	Yoğun ve kapsamlı küreselleşme
Ulus devletin gücü	Geriliyor veya aşınıyor	Güçlendiriliyor veya geliştiriliyor	Yeniden oluşturuluyor, Yeniden yapılandırılıyor
Küreselleşmenin itici gücü	Kapitalizm ve teknoloji	Devlet ve piyasalar	Modernitenin birleşik güçleri
Tabakalaşma modelleri	Eski hiyerarşilerin aşınması	Güney'in artan marjinalleşmesi	Dünya düzeninin yeni mimarisi
Hâkim motif	McDonalds, Madonna, vs.	Ulusal çıkar	Siyasal toplumun dönüşümü
Küreselleşmenin kavramsallaştırılması	İnsanî eylemin çerçevesinin yeniden düzenlenmesiyle	Uluslararasılaşma ve bölgeselleşmeyle	Belli bir mesafedeki eylemlerin ve bölgeler arası ilişkilerin yeniden düzenlenmesiyle
Tarihsel yörünge	Küresel Uygarlık	Bölgesel bloklar/Uygarlıklar çatışması	Belirsiz: küresel bütünleşme ve parçalanma
Özet argüman	Ulus devletin sonu	Uluslararasılaşma devletin kabulü ve desteğine bağlıdır	Küreselleşme devletin gücünü ve dünya siyasetini dönüştürüyor

Kaynak: Held et al., a.g.e., 1999, p.10.

Yukarıda sözü edilen üç temel yaklaşımın hiçbiri görüşlerini doğrudan geleneksel ideolojik pozisyonlara veya dünya görüşlerine dayandırmamaktadır. Şüpheciler içerisinde bulunan muhafazakârlar ile radikallerin, küreselleşmenin doğasına ilişkin yaklaşımları ve çıkardıkları sonuçlar benzerlik gösterirken aşırı küreselleşmeci kampı içinde de ortodoks

neoliberaler ile Marksistlerin görüşleri yan yana bulunabilmektedir. Sosyal araştırmadaki büyük geleneklerden (liberal, muhafazakâr, marksist) hiçbirisi sosyo-ekonomik bir görüngü olarak küreselleşme hakkında üzerinde mutabık kalınan bir perspektife sahip değildir. Marksistler arasında küreselleşme, tekelci kapitalist emperyalizmin uzantısı veya küreselleşmiş kapitalizmin kökten yeni bir formu olarak birbiriyle uyumsuz şekillerde anlaşılmaktadır. Büyük ölçüde ortodox neoliberal hareket noktalarına sahip olanlar da küreselleşmenin dinamikleri hakkında birbirlerinden çok farklı sonuçlar üretmektedirler⁷¹.

II. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN ROLÜNDEKİ DEĞİŞİM

1980 sonrası dünyada ekonomik ve siyasal alanda yaşanan gelişmeler devletin rolünü de değışime uğratmıştır. Aşağıda bu değışimin düşünsel arka planı ve siyasal anlamda Sovyetler Birliği'nin çöküşünün etkisi ele alınmıştır. Söz konusu değışimde küresel dinamik olarak uluslararası kuruluşlara da yer verilmiştir. Daha sonra Refah devleti ve Kalkınmacı devletin müdahaleciliğinden düzenleyici devlete geçiş açıklanmıştır. Bu açıklamalara geçilmeden önce Klasik İktisat anlayışının savunduğu minimal devlete ve diğer uçta yer alan sosyalist devlete değinilmiştir.

A. Düşünsel Arka Plan

Küreselleşme ve devletin rolünde meydana gelen değışimin açıklanabilmesi için düşünsel arka planın irdelenmesinde yarar vardır. Devletin rolünde meydana gelen değışimin sebebi bizzat küreselleşme midir yoksa ekonomide meydana gelen gelişmelerin ardında yatan iktisadî düşünceler midir? Bu soru cevaplanmadan, devletin rolünde meydana gelen değışimlerin açıklanması mümkün değildir.

Yılmaz'a göre bugün iktisat denildiğinde hem disiplin dışında hem de disiplinin içinde çoğunlukla anlaşılan, önüne bir 'neoklasik' sıfatı eklenmiş bir akım değil bütünüyle iktisat biliminin kendisidir. Bu nedenle standart neoklasik yaklaşımın dışındaki her türlü yaklaşım neoklasik iktisat dışında olmakla kalmaz, iktisadın da dışında kalmış olur. Ayrıca iktisatta özellikle II.Dünya Savaşı'ndan sonra bir homojenizasyon belirginleşmiştir. Neoklasik ortodoksi temelli bu homojenizasyon, aynı dönemde hızla

⁷¹ Held et al., a.g.e., 1999, p.2-3.

enternasyonalizasyona doğru yol almıştır. Bu gelişmenin aynı zamanda iktisadın bir çeşit Amerikanizasyonu olduğu gerçeği ifade edilmektedir⁷². İktisattaki ortodoksi, teoriyi politik ve kültürel olandan izole ederek onu neredeyse sosyal bilimlerden uzaklaştırıp matematiğin bir alt dalı haline getirmiştir⁷³. Bilimsel alanda yaşanan neoklasik homojenizasyon uygulamada da benzer bir gelişme göstermiştir ve hızla yayılmıştır.

19.yüzyılda Batı'nın meşrutiyetçi ve liberal devleti, kapitalist ekonomiyle sistematik bir bütünlük içindeydi. Üretim ve servet dağılımı; öncelikle sahip olduğu işgücünü üretime dönüştürerek kâr elde etmeyi hedefleyen, bağımsız ve kendine odaklı birimlerin pazarda etkileşime girmeleri yoluyla gerçekleşiyordu. Bu sistemin birinci siyasal gerekliliği kamu güçlerinin, piyasaların özerk işleyişi üzerindeki tüm engelleri kaldırmasıydı. Fakat bu gerekliliği karşılamak, devletin bir dizi pozitif ve güç gerektiren uygulamalara gitmesini gerektirmekteydi. Bunlar; endüstrileşmek için gerekli olan fiziksel ve kurumsal altyapıların (karayolları ve demiryolları, geniş çaplı arazi ölçüm sistemleri, okuryazarlığın yayılması vb.) geliştirilmesinden başlayıp giderek büyüyen, hareketli ve kentleşmekte olan bir nüfusun yol açtığı sorunlarla başa çıkabilmek için alınacak yasal ve polisiye tedbirlere, denizaşırı sömürgeler bulmaya kadar uzanan geniş bir yelpazeye yayılıyordu⁷⁴.

Diğer yandan tarihsel süreçte kapitalist sistemin dönemsel koşullarında belirleyici olan, kapitalizmin içsel çelişkileri ile ortaya çıkan krizlerdir. Bu bağlamda kapitalist sistem, kâr hadlerinin düşmesi ve istikrarlı sermaye birikim olanaklarının ortadan kalkması ile içine girdiği krizden çıkmak için sermaye birikiminin yeniden canlanma koşullarını sağlamak üzere, sistemin bütününde bir yapılanmaya gitmektedir. Kapitalist sistem, varlığını sürdürebilmek ve sermayenin yeniden üretimini sağlamak üzere gerçekleştirdiği bu yeniden yapılanma sürecinde, üretim güçleri, toplumsal ilişkiler, yapılar ve kurumlar yeniden biçimlenirken, ekonomik ilişkiler, siyasal ve ideolojik ilişkilerle de desteklenmekte ve devletin ekonomideki rolü buna bağlı olarak değişime uğramaktadır⁷⁵.

⁷² Feridun Yılmaz, "İktisatta "Politik" in Doğası", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), s.88.

⁷³ Yılmaz, a.g.m., s.89.

⁷⁴ Gianfranco Poggi, **Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, çev. Aysun Babacan, 2.b, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s.86.

⁷⁵ Hale Balseven - İzzettin Önder, "Türkiye'de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, der. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.78.

Günümüzde savunucuları tarafından bir çağdaşlık reçetesi olarak sunulan neoliberal öğretiye göre, küreselleşmenin nimetlerinden yararlanılabilmesi için gerekli yapısal reformlar ve iyi yönetim gibi toplumsal, siyasal ve ekonomik düzenlemelerin başarılması gerekmektedir⁷⁶.

Bugün çeşitli iktisat okulları devletin düzenleyici rolünü incelemektedir. Freiburg Okulu, bir ekonomik düzen modeli olarak piyasa ekonomisinin iyi işleyebilmesine yönelik kuralların; Virginia Okulu (Kamu Tercih Okulu) ise kamu ekonomisinin iyi işleyebilmesine yönelik kuralların önemi üzerinde durmaktadır. Her iki okulun araştırma konularının başında kurallar ve kurumlar gelmektedir. Kurumsal iktisat ise genel olarak kuralların ve kurumların önemi ve özellikle ekonomik gelişme ile olan ilişkisi üzerinde odaklanmaktadır⁷⁷.

Eleştirel yaklaşıma göre küreselleşme, kapitalist sermaye birikimi süreci ile ilişkilendirilip bu bağlamda kazananları ve kaybedenleri olan bir siyasal süreç olarak tanımlanmak yerine çoğu kez yalnızca teknolojik gelişmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak görülmektedir. Buna bağlı olarak da önünde durulamaz bir süreç olarak algılandığı ve bu yeni yapılanmayla en iyi biçimde nasıl eklemlenilebileceğinin temel kaygı haline geldiği belirtilmektedir⁷⁸.

O halde küreselleşmeyi derinleştiren politikaları teknolojik gelişmenin zorlamadığı ve küreselleşmenin ekonomik etkinlik ve karşılaştırmalı üstünlükler gibi kavramlar ve kuramlarla savunulamayacağı anlaşılmaktadır. Somel'e göre küreselleşme, kapitalist dünya sisteminin merkezlerinin dünya ekonomisini kendi ihtiyaçlarına göre şekillendirme çabasının devamıdır⁷⁹. Eleştirel yaklaşım, devletin rolündeki değişimi açıklamada önemli bir eksikliği gidermektedir. Devletin rolündeki değişim, tıpkı küreselleşmede olduğu gibi tek başına teknoloji gibi zorunluluklardan doğan etkenlerle ortaya çıkmamıştır. Ekonomik sistemi şekillendiren kapitalizm, buna bağlı olarak devletin rolünü de şekillendirmektedir.

⁷⁶ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan)**, a.g.m., s.449.

⁷⁷ Coşkun Can Aktan, "İktisat Okulları Perspektifinden Kurallar ve Kurumlar", **Kurumsal İktisat: Kurallar, Kurumlar ve Ekonomik Gelişme**, ed. Coşkun Can Aktan, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:194, Ankara, 2006, s.71.

⁷⁸ Tarık Şengül, "Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme – Emperyalizm Yereleçilik İşçi Sınıfı**, der. E.Ahmet Tonak, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.111.

⁷⁹ Cem Somel, "Az Gelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 5, S.18 (Şubat-Nisan 2002), s.207.

Wallerstein'in kavramlaştırdığı tarihsel kapitalizm, küreselleşmeyi bir bakıma başka bir açıdan tarif etmekte ve çok daha gerilere götürmektedir. Tarihsel kapitalizm, temel ekonomik etkinlik içinde geçerli olan ya da ağır basan ekonomik amacın ya da 'yasa'nın sınırsız sermaye birikimi olduğu, somut, zamanla sınırlı, mekânla sınırlı, tümleşik üretim etkinlikleri yeridir. Bu toplumsal sistem; içinde, anılan kurallara göre iş görenlerin, bütün üzerinde, başkalarının da aynı kalıplara uymanın ya da uymamanın sonuçlarına katlanmak zorunda bırakılmasının koşullarını oluşturacak ölçüde etkide bulunabildikleri bir sistemdir. Bu toplumsal sistem, söz konusu kurallara karşı toplumsal muhalefetin görülmemiş ölçüde canlı ve örgütlü olduğu sırada bile, kuralların kapsamının (değer yarasının) görülmemiş ölçüde genişlediği, uygulayıcılarının görülmemiş derecede uzlaşmaz duruma geldiği ve kuralların toplumsal dokuya işleme derecesinin görülmemiş ölçüde arttığı bir sistemdir. Tarihsel kapitalizmle ne kastedildiğine ilişkin bu açıklamaya dayanarak hangi somut, zamanla sınırlı, mekânla sınırlı, tümleşik yere göndermede bulunulduğu saptanabilir. Wallerstein'a göre bu tarihsel sistemin doğuşu 15.yüzyıl sonları Avrupa'sında yer alır ve sistem zaman içinde, 19.yüzyıl sonlarına gelindiğinde tüm yerküresini kaplayacak biçimde mekân içinde de genişler ve bugün hâlâ tüm yerküresini kaplamaktadır⁸⁰. Wallerstein, tam karşılımasa bile aslında bir yönüyle politika transferinden söz etmektedir. Yani küreselleşme adını verdiğimiz süreçte kapitalist sistemin yerküresini kaplaması olgusu, bugün büyük ölçüde politika transferi yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu konuya ileride değinilecektir.

Buradan devletin rolüne dönecek olursa, temelde devletin kapitalizm içerisinde burjuvaziye göre şekillendiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Buna göre devlet, burjuvaziye mümkün olduğu kadar çok destek çıkacak ve böylece özel mülkiyetin, sözleşme özgürlüğünün ve piyasa özerkliğinin sosyal alandaki etkisi en yüksek noktaya çıkacaktır. Burjuva kültürünün kamuoyu oluşturmadaki üstünlüğü ve oldukça kısıtlayıcı seçim sistemi bu prensibi pekiştirmektedir. Bununla birlikte, kitleler iyiden iyiye hareketlilik kazanıp örgütlendikçe; burjuvazinin kültürel hegemonyasını zorlayan koşullarla ilgili kolektif bir anlayış geliştirdikçe ve parlamentoda temsil hakkı kazandıkça, bu prensip ciddi bir baskı altına girmektedir. Toplumsal ve ekonomik işlerin yönetimine müdahale eden devlet biçimleri talep edilir olmuştur. Böylece devletin, burjuvazinin çıkarlarının tersine, piyasa güçlerinin hareketlerini kısıtlayıp önlemesi beklenmiştir. Yavaş

⁸⁰ Immanuel Wallerstein, **Tarihsel Kapitalizm**, 5.b., Metis Yayınları, İstanbul, 2009, s.16.

yavaş bu prensibin yeni, kısıtlayıcı ve olumsuz bir biçimi ortaya çıkmaya başlamıştır: Devlet eski ve en çok da yeni hareket biçimleriyle bu talepleri karşılayabilir ancak kesin olan bir şey varsa, o da bunu yaparken asla piyasa güçlerini baskı altına almayacağı, piyasa faaliyetlerine ciddi bir zarar vermeyeceğidir. 19.yüzyılın sonlarında ve 20.yüzyıl süresince devlet politikalarının bu talepleri ne zaman ve ne ölçüde karşılayıp karşılamadığı bir olumsuzluk meselesidir yani kişilerin bakışına göre değişebilir. Batı'daki devletleri göz önüne alarak şöyle bir genelleme yapmak yanlış olmayacaktır: Sözü edilen dönem süresince devlet eyleminin kapsamı, burjuvazi dışındakileri de ilgilendirecek biçimde artmış, ama piyasa güçlerinin faaliyetleri baskı altına alınmamış ve burjuvazinin toplumsal düzenine zarar verilmemiştir⁸¹.

Nitekim II.Dünya Savaşı sonrasında hem merkezde hem çevrede devletin ekonomiye müdahalesi ve düzenlemeleri olağan sayılmaktaydı. Merkezde makro-ekonomik politikalar kamu harcamalarını iyice genişletmişti. Bunun gerisinde Keynesçi İktisat Okulu'nun kuramları yatıyordu. Çevrede ise Kalkınma İktisadi Okulu kuramlarından yola çıkılarak, neredeyse her türlü devlet müdahalesi kabul edilir olmuştu. Ayrıca sosyal devlet anlayışı, komünist rejim karşısında bir supap sayılıyordu ki bu da bir yandan piyasaları sosyalleştirirken diğer yandan devlete yeni yükler getiriyor ve devletin büyümesine yol açıyordu. 1980'le birlikte gelen yeni düzenlemelerde buna son verilmesi amaçlanmıştır. Anılan iktisat okullarının kuramları ve bu kuramlardan türetilen uygulamalar hem merkezde hem de çevrede adım adım rafa kaldırılmıştır⁸².

1980'lerin başında ABD'de Reagan döneminde ve İngiltere'de Thatcher döneminde yürürlüğe giren neoliberal ekonomik politikalar, devletin ekonomideki rolünü daraltmayı ve ekonomiye serbest piyasa mantığının yerleştirilmesini hedefliyordu. Söz konusu politikalar ABD ve İngiltere'den sonra diğer ülkelere de yaygınlaştırılmıştır. Bunda ülkelerin kamu kesiminde görülen çeşitli zayıflıkları, sosyalist sistemin vaat ettiği refah, özgürlük ve demokrasiyi sağlayamaması gibi etkenlerin önemli rol oynadığını belirtmek gerekir. Böylece küreselleşme denilen olgu, refah devleti ve kalkınmacı devlet anlayışlarının temelini oluşturan Keynesyen iktisat politikalarının tasfiye edilmesini de beraberinde getirmiştir⁸³.

⁸¹ Poggi, a.g.e., s.94.

⁸² Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, a.g.e., s.93-94.

⁸³ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005, s.55.

Keynesyen iktisat politikalarının ardından yeniden yükselen piyasa ekonomisi anlayışının temel argümanları şu şekildedir*:

- Piyasa ekonomisinin insan refahını sağlayacak en iyi kurumsal düzenleme olduğu;
- bireysel özerkliğin en iyi biçimde piyasalar aracılığıyla gerçekleştirilebileceği;
- piyasanın akılcı kararları kolaylaştırdığı;
- insan doğasına uyumlu olmaları nedeniyle işleyen kurumlar oldukları ileri sürülmektedir⁸⁴.

Serbest piyasa iktisatçıları, küreselleşme konusunda daha az kaygılıdır ve küreselleşmenin dinamikleri hakkında daha iyimserdirler. Bu iktisatçılar, iş (meslek) ve işletmelerde küreselleşme sürecinde ortaya çıkan kısa dönemli tahribatın, uzun dönemde daha iyi işler, daha kârlı işletmeler ve herkes için daha yüksek bir hayat standardı ile sonuçlanacağına inanmaktadırlar⁸⁵.

Daha önce de ifade edildiği gibi kapitalizmin içsel çelişkilerinden kaynaklanan krizler, sermayenin yeniden üretiminin sağlanabilmesi için yeniden yapılanmaları beraberinde getirdiği gibi devletin rolünde de dönüşümlere neden olmaktadır. Bugün de kapitalizm 1974-1975'ten bu yana kâr oranının düşüşü ile ifade edilen genel bir kriz içinde bulunmaktadır. 2008 yılında baş gösteren ve dünya ekonomisini etkileyen finansal kriz bunun son örneğini göstermektedir. Kapitalist sistem, kriz koşullarına uyum sağlamaya yönelik bir yeniden yapılanma süreci geçirmekte ve neoliberal politikalar bu sürece şekil veren önerilerin reçetesi olmaktadır. Neoliberalizmin krizden çıkış önerileri ise;

- devletin ekonomiye müdahalesinin önlenmesi,
- serbest piyasa anlayışının geçerli kılınması,
- para arzındaki artışın sınırlandırılması,
- dünya ölçeğinde ticaret, para ve sermaye akımlarının serbestleştirilmesi,

* Piyasa ekonomisinin temel argümanlarına yönelik eleştiri için bk. John O'Neill, **Piyasa: Etik, Bilgi ve Politika**, çev. Şen Süer Kaya, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

⁸⁴ O'Neill, a.g.e., s.19-20.

⁸⁵ Mark Skousen, **İktisadî Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası**, 3.b, Adres Yayınları, Ankara, 2007, s.517.

- sermaye üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi ve piyasanın uluslararası alanda hükmünü icra etmesinin önünde bir engel olarak yükselen kamu girişimlerinin (KİT'ler) özelleştirme yoluyla tasfiyesi,
- ve kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi olarak belirtilebilir⁸⁶.

Ayrıca 1990'larda gündeme gelen yönetim, yerelleşme ve toplam kalite yönetimi uygulamaları, birbirini tamamlayan süreçler olarak demokrasi ve katılım adı altında kamusal olanın piyasadan yana dönüştürülmesine hizmet etmiştir. Yönetişim, devlet yönetimine sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin katılmasını öngörürken, toplam kalite yönetimi iş dünyasından ithal edilen işletmeci bir anlayış temelinde devlet yönetiminin yeniden yapılandırılmasını sağlamakta ve yerelleşme ise devlet-özel sektör işbirliklerini pratikte uygulanabilir kılmaktadır⁸⁷.

Az gelişmiş ülkeler açısından, devletin rolünde değişimi beraberinde getiren ekonomide küreselleşme ise mal, hizmet ve sermaye piyasalarının gelişmiş ülkelere açılması şeklinde özetlenebilir. Gelişmiş ülkelerin, dünyanın geri kalanını kendi ekonomik nüfuz alanlarına dâhil etme çabaları yeni değildir ancak gelişmiş ülkelerdeki ekonominin gidişatına göre bu eğilim tarih içinde farklı şekillere bürünmüştür. 1980'lerden itibaren gelişmiş ülkeler az gelişmiş ülkelerle olan siyasal, ekonomik ve kültürel ilişkilerini küreselleşme adı altında takdim etmeye başlamışlardır. Küreselleşme söylemine göre gelişmiş ülkelerle dünyanın geri kalanı arasında çeşitli alanlardaki ilişkiler aslında tek bir sürecin farklı cepheleridir ve bu sürecin adı küreselleşmedir. Söylem; daha önce de ifade edildiği gibi, küreselleşmenin teknolojiadaki gelişmelerin doğal bir sonucu olduğu, dolayısıyla tarihin günümüzdeki akışını temsil ettiği ve karşı konulması imkânsız bir süreç olduğu iddiasıyla tamamlanmaktadır⁸⁸.

Ancak küreselleşme sözcüğü nötr veya tarafsız bir kavram değildir. Öncelikle küresel sermayenin ve ulus ötesi şirketlerin çıkarlarını gösteren bir ideolojiyi yansıtmaktadır. Neoliberalizm olarak tanımlanabilecek olan bu ideolojinin, kapitalizmin yeni-emperyalizm sürecini meşrulaştırmaya yönelik çabaları olduğu ifade edilmektedir. Buna göre mevcut küreselleşme dalgası her şeyden önce sermayenin küreselleşmesine

⁸⁶ Balseven - Önder, a.g.m., s.81-82.

⁸⁷ Bağımsız Sosyal Bilimciler, **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, Yordam Kitap, 2008, s.207.

⁸⁸ Selim Somçağ, "Küreselleşmenin Ekonomik Anlamı", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), s.153-154.

hizmet eden neoliberal ideoloji ile iç içedir. Teknolojik ilerleme ve piyasanın kâr mantığı yerine sosyal refahın artırılmasına dayalı başka bir küreselleşme sürecinin, kapitalist üretim ilişkisinden bağımsız olarak tasarlanıp sürdürülebileceği açıktır⁸⁹.

Poggi de, devletin piyasa karşısında küçülen rolüne temkinle yaklaşmaktadır. O'na göre devletin büyük ölçüde küçülmesinin işe yarayacağından kuşkulanmanın en önemli nedenlerinden biri, modern ekonomilerin gerektirdiği ileri düzeyde, karmaşık ve pahalı altyapıların yalnızca devlet tarafından sağlanabilecek olmasıdır. Ekonomik süreçlerin bugünün toplumsal yaşamını merkez aldığı göz önünde bulundursak, devletin bu süreçlerdeki denetleme, düzenleme ve müdahaleden alıkonulması çok anlamsızdır. Asıl sorun devletin denetleme, düzenleme ve müdahalesinin hangi şeklinin piyasalara, eğer veriyorsa, ne tür bir zarar verdiğini, bu zarar çok büyükse, bundan vazgeçilip vazgeçilemeyeceğini belirlemektir. Genel kural tarzında, kesin gibi görünen çözümlere güvenmemek gerekmektedir. Poggi, düşüncelerini şu örnekle desteklemektedir: Devletin işletme sahibi ve yöneticisi olmasının, devlet müdahalesinin en gereksiz biçimlerinden biri olduğu konusunda haklı gerçeklere sahip bir fikir birliği vardır. Yine de 20-30 yıl önce İtalya'da en büyük hissedarı devlet olan bazı büyük sanayi şirketlerinin ülke sanayisinin modernleşmesinde çok büyük ve olumlu bir rol oynadığı da bir gerçektir⁹⁰. Buna ilişkin Türkiye ile ilgili de çok sayıda örnek vermek mümkündür. KİT'ler ve özelleştirme tartışmalarına ilişkin geniş bir yazın* mevcuttur. İleride bu konuya tekrar değinilecektir.

B. Sosyalizmden Piyasa Ekonomisine Geçiş

İletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmelerin yanında Sovyetler Birliği'nin çöküşü de küreselleşmenin kaynaklarından (siyasal kaynak) biri olarak kabul edilmektedir⁹¹. Anglo-Sakson dünyada yaygınlaşmaya başlayan neoliberalizmin öngörmüş olduğu serbestleşme fikri, Gorbaçov'un Sovyetler Birliği'nde iktidara gelmesinin ardından, Doğu Avrupa ülkelerini de etkisi altına almış ve sonuçta Sovyetler Birliği dağılmıştır. Eski

⁸⁹ Yeldan, **Küreselleşme, Kim İçin?**, a.g.e., s.79.

⁹⁰ Poggi, a.g.e., s.262-263.

* Özelleştirme konusunda başvurulabilecek kaynaklar: İzzettin Önder, "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım", **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, ed. Ergin Arıoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994; Brendan Martin, "Özelleştirme: Kimin Çıkarına?", çev. Osman Ç. Deniztekin, Cep Kitapları A.Ş., İstanbul, 1995; Yusuf Bayraktutan (ed.), **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yayınları, Ankara, 2003.

⁹¹ Emre Kongar, **Küresel Terör ve Türkiye: Küreselleşme, Huntington, 11 Eylül**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2001, s.18-21.

komünist ülkelerin birçoğu, rejimlerini demokrasi ve ekonomilerini de serbest piyasa ekonomisiyle değiştirmek üzere harekete geçmiştir⁹². Sovyetler Birliği'nde merkezi planlamanın uygulama biçiminden kaynaklanan sorunlara çözüm arayışı çerçevesinde 1985 yılından itibaren planlama mekanizması içinde piyasa kategorilerinin kullanımının artmasını öngören piyasa sosyalizmi anlayışı ekonomik ve toplumsal yapılanmayı belirlemiştir⁹³. 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla birlikte Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi, Sovyetler Birliği'nin siyasal anlamda çöküşünün başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Sözü edilen çöküş süreci 1991 yılında tamamlanmıştır⁹⁴. Ekonomik alandaki küreselleşme 1970'lerde başlayan ve kapitalist sistemin kendi dinamiğinin ürünü olan bir süreç iken küreselleşmenin siyasal cephesi de Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucunda II.Dünya Savaşı'ndan beri süregelen iki kutuplu dünya sisteminin çökmesiyle oluşmuştur⁹⁵.

Komünizmi terk eden eski Sovyet bloğundaki ülkeler; yani Rusya, Ukrayna, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Baltık devletleri*, Kafkasya ve Doğu Asya devletleri ile pek çok başka ülke de içlerinde Batı tipi siyasal ve ekonomik sistemlere doğru ilerlemiştir. Söz konusu ülkeler küresel topluluk ile bütünleşmeye başlamışlardır⁹⁶.

Tablo-2'de geçiş ekonomileri adı verilen sosyalizmden piyasa ekonomisine geçen ülkelerin reformlara başlama yılları verilmiştir.

Tablo-2: Geçiş Ekonomilerinde Reformlara Başlama Yılları

Başlangıç Yılları	Geçiş Ülkeleri
1978	Çin
1986	Vietnam
1989	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Arnavutluk, Hırvatistan, Makedonya, Slovenya
1991	Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Estonya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Litvanya, Letonya, Moldova, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna, Özbekistan

Kaynak: Betül Yüce Dural, **Geçiş Ekonomileri – Plandan Piyasaya**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007, s.57.

⁹² Süleyman Özdemir, a.g.e., s.62.

⁹³ H.Yasemin Özügürlü, "Rusya'da Kapitalist Dönüşüm ve İstikrar Sorunu", **VI. ERC/ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi**, (11-14 Eylül 2002, ODTÜ, Ankara), <http://content.csbs.utah.edu/~ehrbat/erc2002/pdf/P310.pdf>, (22.02.2013), s.8-9.

⁹⁴ Kongar, a.g.e., s.18-21.

⁹⁵ Somçağ, a.g.m., s.154.

* Estonya, Letonya ve Litvanya, Baltık devletleri olarak anılmaktadır.

⁹⁶ Giddens, a.g.e., s.91.

Bugün yalnızca Kuzey Kore ve Küba, merkezi planlamaya dayalı ekonomik yapılarını sürdürmeye devam etmektedir⁹⁷. Siyasal çözülme süreciyle birlikte özellikle Doğu Avrupa ülkeleri hızla piyasa ekonomisi kurallarını uygulamaya başlamışlardır. Eski sosyalist yapılar yerine özel sektörün öne çıktığı, piyasanın belirleyici olduğu, devlet işletmelerinin özelleştirildiği bu ülkelere geçiş ekonomileri adı verilmektedir⁹⁸. Bu gelişme, Soğuk Savaş sırasında Birinci Dünya ülkelerinin İkinci Dünya ülkeleriyle karşı karşıya geldiği düzenin sonu anlamına gelmektedir. Komünizmin çöküşü küreselleşme sürecini hızlandırmıştır, fakat aynı zamanda onun bir sonucu diye de görülebilmektedir⁹⁹. Sovyetler Birliği'nin parçalanmasını izleyen yıllarda eski sosyalist ülkelerin de neoliberal bir dönüşüm süreci içine girmiş olmaları küreselleşme süreciyle bu dönüşüm arasındaki karşılıklı etkileşimi arttıran ve az gelişmiş ülkelerde 'başka alternatif yok' söylemini yaygınlaştıran bir etki oluşturduğu ifade edilmektedir¹⁰⁰.

Doğu bloğu ülkelerindeki ekonomik dönüşüm yalnızca hükümetler eliyle yürütülmemiş aynı zamanda 1990'lı yıllarda IMF, planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde söz konusu ülkelere yol gösterici olmuştur¹⁰¹. 1980'lerde Güney'de yapılanlar, 1990'da başta IMF olmak üzere Dünya Bankası ve USAID (ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı) tarafından, eski komünist ülkelerin ekonomilerinde ve devlet kesiminde başlatılmış olan emsali görülmemiş çaptaki yeniden yapılanmaya aynı paket içinde uygulanmıştır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi söz konusu yeniden yapılanmada öne çıkmaktadır¹⁰².

Özelleştirme en çok tartışılan konuların başında gelirken piyasa ekonomisine geçişte en az onun kadar önemli olan bir konu da kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi

⁹⁷ Güngör Turan, "Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar Ve Yeni Devletin İşlevleri", **Kamu-İş**, C.8, S.4 (2006), <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/844.pdf>, (02.09.2011), s.y.

⁹⁸ Kongar, a.g.e., s.18-21.

⁹⁹ Giddens, a.g.e., s.91.

¹⁰⁰ Şenses, a.g.m., s.240.

¹⁰¹ Mehmet Emin Altundemir, "Uluslararası Para Fonu: Bretton Woods'tan İstanbul'a", **Prof.Dr. Sadık Kırbaş'a Armağan Kitap**, ed. Mustafa Koçak - Suat Teker, Okan Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, s.37.

¹⁰² Martin, a.g.e., s.25-26.

olduğu ifade edilmektedir. Çoğu geçiş ekonomisinde sosyalist rejimler sırasında çeşitli yerel idareler var olsa da malî sistem büyük ölçüde merkeze bağlı olmuştur¹⁰³.

Mülkiyetin tamamının ya da tamamına yakın bir bölümünün devlet tekelinde olduğu bu gibi ülkelerde mülkiyet ilişkilerinin kurulması piyasa ekonomisi bakımından gerekli olduğu gibi demokratik hakların ve sivil toplum kurumlarının yerleştirilmesiyle de ilgili görülmektedir. Ancak Batılı özelleştirme modellerinin; Doğu bloğunun halklarına, hiç katılımları olmaksızın ya da eski rejimdekinden daha az katılım olanağı tanınarak empoze edildiği ifade edilmektedir¹⁰⁴.

Sovyetler Birliği ülkeleri ekonomilerinin birbirlerine bağımlı ve uzmanlaşmaya dayalı bir üretim planlamasının olması nedeniyle, bağımsızlık sonrasında bu ülkeler ciddi bir hammadde ve sermaye yetersizliği sorunu ile karşılaşmışlardır. Üretimde ortaya çıkan dramatik azalmaların temel nedeni, birbirleriyle bağımlı ekonomilerin çözülmesi ve uzmanlaşmaya dayalı ekonomik sistemin çökmesidir¹⁰⁵.

Özellikle, Sovyetler Birliğine üye ülkelerin aralarındaki ticareti ve ekonomik yardımlaşmayı düzenleyen Çok Taraflı Ekonomik Yardım Konseyi'nin ortadan kalkması bu ülkelerin ekonomik performansını zayıflatmıştır. Sovyet sistemi altında, üye ülkelerin her biri belirli bir üretim türü üzerinde uzmanlaşmıştır ve üretim faktörlerinin dağılımı ve istihdamı tüm üye ülkeler için emredici olan merkezi planlamanın öncelikleri ve tercihlerine göre gerçekleştirilmiştir¹⁰⁶.

Kısaca, sosyalizmden piyasa ekonomisine geçişte bazı sorunların ortaya çıktığı söylenebilir. Bu sürece IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların destek verdiği önemle vurgulanmalıdır. Sosyalizmden piyasa ekonomisine geçişin küreselleşme nedeniyle yaşandığı, diğer yandan Sovyetler Birliği'nin dağılmasının da küreselleşmeyi hızlandırdığı ifade edilebilir.

¹⁰³ Richard M. Bird – Robert D. Ebel - Christine I. Wallich, “Fiscal decentralization: From command to market”, **Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies**, ed. Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, World Bank Regional and Sectoral Studies, Avebury Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, 1996, p.1

¹⁰⁴ Martin, a.g.e., s.25-26.

¹⁰⁵ Süreyya Sakınç, **Geçiş Ekonomileri ve Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformlar**, Emek Matbaacılık, Manisa, 2005, s.60.

¹⁰⁶ Sakınç, a.g.e., s.78.

C. Küresel Dinamik Olarak Uluslararası Kuruluşlar ve Politika Transferi

Küresel dinamik olarak uluslararası kuruluşların devletin rolündeki değişimde önemli etkileri olduğunu söylemek mümkündür. IMF, Temmuz 1944'te Bretton Woods'da kurulduğunda, sabit döviz kurları ve sermaye kontrollerinin var olduğu bir dünya için tasarlanmıştır. Misyonu, döviz kurlarının ve uluslararası ödemelerin yönetimine yönelik kurallar oluşturma ve ödeme dengelerindeki ayarlamalar için geçici finansman sağlama yoluyla uluslararası ticaretin büyümesini sağlamaktır. Sermaye kontrolleri zamanla kaldırılmış ve sabit döviz kurları sistemi 1971'de yıkılmıştır. 1973'teki ilk petrol krizi ticarete önemli dengesizliklere yol açmış ve dengesizlikleri finanse etme görevi ticarî bankalara kalmıştır. Diğer yandan millî borçlanmalarda büyük bir büyüme meydana gelmiş ve bu da 1982'de bir krize yol açmıştır. Bunun sonucunda uluslararası bankacılık sistemini muhafaza etmek öncelik haline almıştır. 1980'lerde bir yandan uluslararası borç krizi büyümeye devam ederken diğer yandan ABD'nin ve İngiltere'nin liberalizasyon ve deregülasyon yanlısı yönetimlerinin etkisiyle uluslararası finans piyasaları gelişmeye devam etmiştir. Birçok türev, yapay enstrüman ve başka yeni finansal enstrüman geliştirilmiş ve finans dünyası büyük değişikliğe uğramıştır. Bu dönem, küreselleşmenin bugünkü anlamda şekillenmeye başladığı dönemdir aynı zamanda¹⁰⁷.

IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar merkez sermayesinin denetimindedir. Bu kuruluşlar ekonomide küreselleşmenin çağın gereği olduğunu veya teknolojinin zorunlu bir sonucu olduğunu kabul etmektedir. Somçağ'a göre küreselleşme, merkez sermayesinin istikrarlı kâr oranları elde edememesinin sonucunda başvurmak zorunda kaldığı riskli bir yatırım yöntemidir¹⁰⁸.

Dünya Bankası, IMF, DTÖ gibi kuruluşların yanında, bir ideolojik program olarak küreselleşmenin aktörleri, küresel kapitalizmin işletici güçleri olan çok uluslu şirketler ve uluslararası finansal kuruluşlardır. Dünya ölçeğinde faaliyet gösteren yaklaşık 37.000 çok uluslu şirket bulunmaktadır. Sözü edilen uluslararası örgütlerin ve şirketlerin, küreselleşme kavramının ardındaki sınıfsal güçleri ve dünya kaynaklarını gelişmiş ülke şirketlerinin kontrol etme mücadelesini gizlemeye çalıştığı ifade edilmektedir¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Soros, George, **Küreselleşme Üzerine**, çev. Mert Keçik, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.79-81.

¹⁰⁸ Somçağ, a.g.m., s.156.

¹⁰⁹ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.449-450.

1980'lerden itibaren Dünya Bankası'nın devleti küçültme programlarına neoliberal düşünce doğrultusunda yoğun bir destek verdiği belirtilmektedir. 'Değişen Dünyada Devlet' başlığını taşıyan 1997 Dünya Kalkınma Raporu* ile müdahale alanları sınırlandırılmış, sosyal özü budanmış ve küreselleşmeye yatkın hale getirilmiş bir devlet anlayışı sunulmaktadır¹¹⁰.

Hem IMF hem de Dünya Bankası, küresel ekonomide rekabet etmeye hazır olmayan ülkelere teknik ve finansal yardım sağlamaya yönelik yoğun çaba harcamaktadırlar. Uluslararası kuruluşlar fonları kontrol ettiklerinden dolayı, ne tür ekonomik reformları hangi koşullarda destekleyecekleri konusunda söz sahibidirler. Ekonomik reformlara yönelik, aşağı yukarı standart bir yaklaşım geliştirmişlerdir. IMF'nin hâkim bir doktrini vardır ve Dünya Bankası da yardım isteyen ülkelere seçim yapmaları için standart bir menü sunmaktadır¹¹¹.

Stiglitz'e göre küreselleşme, sağlık koşullarının daha iyi olmasını sağlamış, daha fazla demokrasi ve daha çok sosyal adalet için mücadele eden aktif küresel bir sivil toplum oluşturmuştur. Sorun küreselleşmede değil, nasıl idare edildiğindedir. Sorunun bir kısmı oyunun kurallarının koyulmasını sağlayan uluslararası ekonomik kuruluşlarda yani IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'ndedir. Sözü edilen kurallar çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerin değil, daha gelişmiş sanayi ülkelerinin ve bu ülkelerdeki özel çıkar sahiplerinin çıkarlarına hizmet edecek şekilde konulmaktadır. Bu çıkarlara başka şekillerde de hizmet etmektedirler ve küreselleşmeye belirli bir ekonomi ve toplum görüşünün şekillendirdiği dar bir perspektiften yaklaşmaktadır¹¹².

Gelişmekte olan ülkelerin finansman talepleri karşısında ya da malî kriz dönemlerinde gündeme gelen programlarda IMF ve Dünya Bankası, özelleştirme programlarını kapsamlı bir biçimde uygulama telkininde hatta bazen dayatmasında bulunmaktadır. Bu zorlama genellikle dış borç ve kredi elde edebilme olanağının özelleştirme yapma koşuluna bağlanması biçiminde ortaya çıkmaktadır¹¹³.

* Bk. World Bank, **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, Oxford University Press, Washington D.C., 1997.

¹¹⁰ Oğuz Oyan, **Türkiye Ekonomisi: Nerden Nereye ?**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s.84-106.

¹¹¹ Soros, a.g.e., s.41-42.

¹¹² Stiglitz, Joseph E., **Küreselleşme – büyük hayal kırıklığı**, çev. Arzu Taşçıoğlu - Deniz Vural, Plan B Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.241.

¹¹³ Yusuf Bayraktutan, "Dünyada Özelleştirme", **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s.103.

1980 sonrası uygulanan özelleştirme politikasıyla birlikte servet belirli kesimlere doğru kaymıştır. Servetle birlikte iktidar da kaymıştır. Ulusal devletlerin kamu çıkarını koruma ve ilerletme yeteneği sarsılmıştır. İktidar daha uzaklarda ve daha az sorumlu bir konumdaki, Dünya Bankası ve IMF gibi, ulusaşırı devletimsi mekanizmalar ile iş çevrelerinin ittifakının eline geçmiştir. Demokratik ve çoğulcu siyasal sistemlerin mantığı gereği olan, halka karşı sorumluluk ilkesinin, bu yeni iktidar ortaklığı nezdinde geçerliliği yoktur. Amerika 1980 sonrası ortaya çıkan neoliberal politikaları hızlandırmak için özelleştirmenin desteklenmesinde önemli bir rol üstlenmiştir. Her ne kadar İngiltere örneği önemli olsa da Amerika neoliberal politikaların yayılmasında doğrudan USAID ve diğer kanallarla birlikte dolaylı olarak da Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlardaki egemenliği yoluyla etkili olmuştur. 1980’li yıllar boyunca Washington’daki Reagan ve Bush yönetimleri, Dünya Bankası’na özelleştirmeyi zorlama yolunda daha hızlı davranması ve daha ileri gitmesi için baskı yapmışlardır. Dünya Bankası’nın merkezi Washington’dadır ve başkanını en büyük hissedar olan ABD atamaktadır. Dolayısıyla Amerika’nın Dünya Bankası üzerindeki etkisi büyüktür. Daha önemlisi, Dünya Bankası tarafından, borçlu olan az gelişmiş ülkelere dayatılan Yapısal Uyarılama Programları’nın önemli parçaları, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi olmuştur¹¹⁴.

Uluslararası kuruluşların eliyle neoliberal politikaların yaygınlaştırılması bir politika transferidir. Politika transferi, belirli bir zaman veya mekândaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekândaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden süreçtir. Başka bir deyişle; politika transferi, diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanmak suretiyle bir karar alma şeklidir¹¹⁵.

Diğer yandan politika transferi yeni değildir. Eski Yunanlıların pek çok hayranı olduğu gibi pek çok da taklitçisi var olmuştur ve Roma İmparatorluğu’nun ve yasal mevzuatının etkisi hâlâ Avrupa’da ve ötesinde görülebilir. Bu tamamıyla yeni olmasa da, politika transferinin son yıllarda daha önemli hale geldiğini düşünmek için bir neden vardır. Bu önemli oranda küreselleşme nedeniyledir ve daha büyük bölgeselleşme gibi

¹¹⁴ Martin, a.g.e., s.24-25.

¹¹⁵ Sobacı, Mehmet Zahid, **İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s.59-60.

değişik biçimlerde politika transferi konusundaki güdüleri ve olasılıkları yoğunlaştırmıştır¹¹⁶.

Küreselleşmenin yayılması ulusal ekonomik koşulların giderek bir dünya ekonomik düzenine bağlandığı anlamına gelir. Oyunda yer almak isteyen uluslar, gittikçe daha çok kuralları öğrenmek ve büyük oyuncuların başarılı kurumsal düzenlemelerini taklit etmek zorunda kalmaktadırlar¹¹⁷.

Politika transferi gönüllü ya da zorlayıcı olabilmektedir. Tam gönüllü transfer, politika yapıcıların, diğer devletlerin uyguladığı politika veya programı transfer etmeye ilişkin rasyonel ve bilinçli bir karar aldıklarında meydana gelmektedir. Tersine; zorlayıcı transfer ise, bir devletin veya uluslararası örgütün bir devleti, belirli bir politika, program veya kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde zorlaması durumunda meydana gelmektedir. Ancak, politika transferi düzleminde, aktörlerin daha az veya daha fazla gönüllü olması ve transferin daha fazla veya daha az zorlayıcı unsuru barındırması bakımından karakterize edilen başka transfer tipleri de söz konusudur¹¹⁸.

Tam gönüllü politika transferinin diğer ucunda yer alan zorlayıcı politika transferinde bir devleti, dış aktörlerin veya olayların belirli bir politika veya programı benimsemesi için etkilemesi söz konusudur. Politika transferi düzleminin zorlayıcı kısmında çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşlarının; devletleri, devam eden ilişkilerin ve yardımların bir koşulu olarak, rızalarına rağmen belirli politika ve programları benimsemeye zorladıkları görülmektedir. Çok uluslu şirketler, bir ülkeye yatırım yapmak için aldıkları kararlara ve uluslararası yardım kuruluşları ise sağladıkları yardımlara koşullar ekleyerek politika yapıcıları transfer yapmaya zorlayabilmektedirler. Bu noktada, politika yapıcılarını transfere iten unsur, belirlenen özel koşullar olduğu için bu transfer tipi, koşullu transfer olarak nitelendirilebilir. Örnek olarak, Türkiye ile IMF ve Dünya Bankası arasında yapılan kredi ve yardım anlaşmalarında, liberal politikaların benimsenmesi ve iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, yardımların garantilenmesi için bir koşul olarak belirlenmiştir¹¹⁹.

¹¹⁶ Christopher Pierson, **Modern Devlet**, Chiviyazıları Yayınevi, İstanbul, 2011, s.257-258.

¹¹⁷ Pierson, a.g.e., s.258.

¹¹⁸ Sobacı, a.g.e., s.72.

¹¹⁹ Sobacı, a.g.e., s.74.

Elbette politika transferi hiçbir zaman bütünüyle gönüllü bir süreç olmamıştır. Geçmişte Romalılar ve daha sonra Britanyalılar kendi imparatorluklarının yasal ve idarî düzenini silah zoruyla dayatmışlardır. Dayatma yoluyla politika transferi önemini günümüzde de korumaktadır. Çağdaş bir örnek vermek gerekirse, dünyanın en yoksul ülkelerinin pek çoğu kendilerini, Washington’daki Dünya Bankası ve IMF’nin ürettiği ekonomik politikalar karşısında ellerinden bir şey gelmez halde buldular¹²⁰. Bu şekilde devletin rolünde meydana gelen değişimde uluslararası kuruluşların rolü daha anlamlı bir şekle bürünmektedir.

D. Müdahaleci Devletten Düzenleyici Devlete

Ekonomik alanda yaşanan değişimlere paralel olarak kişilerin çeşitli ihtiyaçlarının karşılanma biçimleri değiştiği ve bu bağlamda söz konusu ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir rol oynayan devletin de işlevlerinin ve faaliyetlerinin farklılaştığı ifade edilebilir¹²¹. Kapitalizm her zaman ve her yerde sürekli olarak iki kutup arasında gidip gelmiştir. İlki, devletin nispeten daha az müdahalede bulunduğu ve laissez-faire veya liberal gibi çeşitli biçimlerde isimlendirildiği dönemlerdir. İkincisi devletin vergiler, kontroller ve regülasyonlarla nispeten daha fazla müdahalede bulunduğu ve Keynezyen, refah devleti, devlet kapitalizmi veya sosyal demokrasi gibi sıfatlarla anılan dönemlerdir¹²².

Devletin rolünde meydana gelen değişimin farklı devlet tipleri bakımından açıklandığı bu kısımda öncelikle liberallerin minimal devleti, ardından ise minimal devletin karşısında yer alan sosyalist devlete ilişkin bilgiler yer almaktadır. Daha sonra 20.yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan gelişmiş ülkelerdeki refah devleti ve az gelişmiş ülkelerdeki kalkınmacı devlet, müdahaleci devlet başlığı altında ele alınmıştır. Son olarak, 1980’lerde başlayan ekonomik dönüşümün siyasal izdüşümünü yansıtan düzenleyici devlet açıklanmaktadır.

¹²⁰ Pierson, a.g.e., s.259.

¹²¹ Oğuz Topak, **Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s.15.

¹²² Richard Wolff, “Nach dem Neoliberalismus. Szenarien der Krisenbearbeitung und sozialistische Strategie: Eine US-amerikanische Perspektive”, **Krise: Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Staat**, Hrsg. Mario Candeias - Rainer Rilling, Karl Dietz Verlag, Berlin, 2009, s.107.

1. Minimal Devlet

Liberal ya da diğerk bir deyişle minimal devlet anlayışını ilk defa Adam Smith formüle etmiştir. Smith, devletin üç temel işlevi bulunduğunu kabul etmiştir.

1. Toplumun ve bireylerin dış tehditlerden korunması (millî savunma)
2. İç güvenlik ve adalet (polis, yargı)
3. Piyasa ekonomisinin işletilmesine hizmet eden altyapı yatırımları ve kurumların kurulması (limanlar, yollar, köprüler vs.)

Temelleri Adam Smith yanında John Locke gibi 18.yüzyıl liberal filozoflara dayanan bu görüşe göre bireyin özgürlükleri temel alınmaktadır. Bu anlayışa göre negatif özgürlükler savunulmakta ve buna bağılı olarak bireyin devlet tarafından herhangi bir yükümlülük altına sokulmaması gerekmektedir. Pozitif özgürlük ise, bireyin bazı haklara sahip olma özgürlüğünü ifade etmektedir ve devletin daha çok müdahalesini gerektirmektedir. Negatif özgürlükleri savunan bu anlayışın günümüzdeki en önemli temsilcisi Nozick'tir¹²³. Nozick¹²⁴, toplumun doğal halinin anarşi olduğunu ve devletin görevinin bu anarşiden düzen çıkaracak olan kuralları koymakla sınırlı olduğunu iddia etmektedir. Buna göre minimal devletten daha fazlasının, bireylerin haklarını ihlal etmek anlamına geleceğı ve bireyin özgürlüklerine sınır getireceğı ifade edilmektedir¹²⁵.

Minimal devlet anlayışında devletin ilke olarak ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğı veya herhangi bir nedenle müdahale gerekli olduğunda ise bunun en az düzeyde olması gerektiğı belirtilmiştir. Çünkü kişisel hareket serbestisinin bir sonucu olarak toplumda kendiliğinden oluşan bir doğal düzen ortaya çıkmaktadır. Bu anlayış 1929 yılındaki Büyük Buhran'a kadar devletlerin yapılanma şekillerinde etkili olmuştur. Bu anlayış çerçevesinde yapılandırılmış devlet faaliyetleri iki ilke etrafında sınırlandırılmıştır. İlki, devlet tarafından yerine getirilmesi zorunlu olan ve kamusal hizmetler olarak da adlandırılabilen güvenlik ve adalet gibi hizmetlerin yerine getirilmesidir. İkinci olarak, özel kesim tarafından üretilemeyen veya eksik üretilen ve yarı kamusal hizmetler olarak da adlandırılabilen eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin üretilmesidir. Bu ikisi dışında kalan bütün hizmetlerin özel kesim tarafından yerine getirilmesi minimal devlet anlayışının

¹²³ Hülya Kirmanoğlu, **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007, s.21-22.

¹²⁴ Robert Nozick, **Anarchy, State and Utopia**, Basil Blackwell, Oxford, 1974.

¹²⁵ Kirmanoğlu, a.g.e., s.21-22.

temel özelliğidir¹²⁶. Buna bağlı olarak kamu harcamalarının sınırlı olması, vergilerin de buna göre ayarlanarak az olması neticesinde devletin malî alanının daralması gerekmektedir¹²⁷.

Liberallerin, denk bütçenin esas olduğu ve kamu borçlarının geciktirilmiş vergiler olarak kabul edildiği bu devlet anlayışının geçerli olduğu 19.yüzyıl ve 20.yüzyıl başlarında devletin ekonomik hacmi GSMH'nın %10'unun altındadır¹²⁸.

18. yüzyıldan bu yana liberal kuramcılar esas olarak pazarın, ekonomik alanın kendi kendini düzenleme ilkesine göre işlediğini öğretmektedirler. Böyle bir doğal düzen var olduğu için devletin müdahalesi gereksiz ve zararlıdır. Devlet bu düzeni ve düzene temel olan özgürlükleri korumakla yetinmelidir¹²⁹.

Klasik Okul'a göre, ekonomiyi dengeye getiren ana koşul rekabettir. Rekabet, her şeyin üretkenlikle ölçülecek doğal değerine kavuşmasını sağlayan sihirli bir değektir. Eğer bir ekonomide rekabet tam olarak gerçekleşirse, piyasa mekanizmasının işleyişi dengeyi otomatik olarak sağlayacaktır. Bu bağlamda bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler felsefesini benimseyen Klasikler, devletin ekonomiye, piyasa mekanizmasının işleyişini bozabilecek nitelikteki her türlü müdahalesini yasaklamaktadır. Bu nedenle, devlet yalnızca özgürlüklerin ve fiyat mekanizmasının korunmasını üzerine almalı ve ekonomik işlere karışmamalıdır. Devlet, ekonomiye müdahale ederse, ekonomik etkinliğin sağlanmasını engelleyerek, kaynak dağılımını olumsuz yönde etkileyecektir. Klasiklerin gözünde devlet zorunlu bir fenadır. Serveti tüketir, ceza verir, ama yaratıcı bir etkinlikte bulunamaz. Devletin görevi yalnızca içte ve dışta barışı ve güvenliği sağlamak, adalet hizmetlerini sunmak, rekabeti sağlayıcı düzenlemeleri yapmak ve rekabeti önleyici her türlü engeli ortadan kaldırmaktır¹³⁰.

¹²⁶ M.Kâmil Mutluer - Erdoğan Öner - Ahmet Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.16-18.

¹²⁷ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, Birinci Cilt, 3.b., Sevinç Matbaası, Ankara, 1980, s.29.

¹²⁸ Güneri Akalın, "Piyasa Ekonomisi Nedir?", **Liberal Düşünce**, Yıl 5, S.19 (Yaz 2000), s.48.

¹²⁹ Pierre Rosanvallon, **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, s.54.

¹³⁰ Nazım Öztürk, "Ekonomide Devletin Değişen Rolü", **Amme İdaresi Dergisi**, C.39, S.1 (Mart 2006), s.21.

2. Sosyalist Devlet

Sosyalist görüşe göre, tüm üretim araçlarının devlete ait olması ve kural olarak da ülkenin ekonomik faaliyetlerinin tümünün devlet tarafından yürütülmesi esastır. Özel mülkiyet sadece kişisel emeğe dayanan ve el sanatlarına ilişkin olarak faaliyet yürüten küçük işletmelere tanınmıştır. Sosyalist görüşü benimsemiş devletlerin ekonomik düzeni, piyasa ekonomisine göre organize olmuş devletlere göre farklılık göstermektedir. Piyasa ekonomisinde ekonomiye yön veren nesne, piyasada arz ve talebe göre meydana gelen fiyattır. Oysa sosyalist ekonomilerde bunun yerini merkezî otorite almaktadır. Bu ülkelerde devlet işletmelerinin faaliyetlerine, merkezi otoritelerce saptanmış olan fiyatlar, vergi ve krediler egemendir. Sosyalist ülkelerde devlet tarafından tespit edilmiş fiyatlar vergiden önce gelir ve fiyat vergiden daha önemli bir finansman aracı olarak kabul edilir. Çünkü fiyatlar devlet tarafından istenildiği düzeyde tespit edilmekte ve devletin ihtiyacı olan kaynak vergiden daha kolay bir şekilde sağlanabilmektedir. Bu devlet anlayışı esas olarak Sovyet Rusya'da uygulanmış ve daha sonra bu görüş ve ilkeler bazı farklılıklarla diğer bazı ülkelerde kabul görmüştür¹³¹. Sosyalist devlet anlayışı bazı ülkelere doğrudan uygulama alanı bulurken birçok ülkede de sosyalist devlet anlayışından etkilenme söz konusu olmuştur. Diğer bir ifadeyle, sosyalist devlet anlayışı bazı ülkelere doğrudan etki ederken bazı ülkelere ise dolaylı etkilerde bulunarak söz konusu ülkelerde sosyalist devlet uygulamalarına refah devleti veya kalkınmacı devlet ile yaklaşılmasına neden olmuştur.

19.yüzyıl sonu ve 20.yüzyıl başında kapitalizme karşı işçi hareketleri şiddetlenirken, Marksist sosyalizm özellikle Avrupa'da ciddi bir politik akım haline gelmiştir. 1917 Sovyet Devrimi, kapitalizmin insancıllaşması için bu politik akıma yeni bir ivme kazandırmıştır. 1929 Büyük Buhran'ıysa, gerek Avrupa, gerek ABD hükümetlerinin refah devleti oluşturulmasına soyunmalarına yol açmıştır. Keynes'in iktisatta devrim yaşatan istihdam kuramından (1936) önce, 1930'lu yıllarda hükümetler talep genişletici politikaların ve kamu yatırımlarının önemini keşfetmiştir. Böylece Marksist sosyalizme karşı refah devleti inşa edilmiştir. II.Dünya Savaşı sonrasında getirdiği ekonomik güçlüklerle Soğuk Savaş'ın Sovyet tehdidi eklenince, refah devleti artık Batı'nın ayrılmaz parçası olmuştur¹³².

¹³¹ Mutluer – Öner - Kesik, a.g.e., s.18-19.

¹³² Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, a.g.e., s.213-214.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da bir sosyal haklar seti olarak kurumsallaşan sosyal koruma sisteminin, sosyalizmin gölgesinde büyüdüğü bir gerçektir. Bismarck'lı günlerden bu yana, işgücü hareketi çatısı altında gelişen sosyalist vizyon ve ideoloji, sosyal reform açısından bir motor görevi görmüştür. 1880'lerin başlarından itibaren sosyalist hareket ve sosyalist fikirler, yaklaşık bir yüzyıl boyunca çok büyük bir gelişme yaşatmıştır. Sosyalist görüşler ve Bolşevik İhtilal sonrası vücut bulan SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği), Batı'da da yeni bir toplum yapısının oluşmasına yol açmıştır. I.Dünya Savaşı yılları boyunca Batı kapitalizminin yaşadığı ekonomik ve politik krizler, Büyük Buhran (Great Depression) ile doruğa ulaşmıştır. Kitleli işsizliğe bir türlü çare bulunamaması ve sol alternatifin büyüyen gücü, sağ partiler tarafından refah devletinin kabulüyle sonuçlanmış ve tam istihdam, sosyal güvenlik ve sosyal tüketim, Batı toplumlarının ayrılmaz bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda refah devletinin genel kabul görmesi ve sosyal harcamalarda patlayan artış, dışarıda bir sosyalist dünyanın ve içeride de sosyalist işçi hareketlerinin varlığı gibi bir dizi faktörün sonucudur. Bu faktörler, 1970'lere kadar Batı'lı ülkeleri, sosyalizme doğru hem evrimci hem de devrimci bir gidişatın gerçekleşebileceği endişesine düşürmüştür. Bu tehlike karşısında gelişen tam istihdama dayalı refah devleti, bir piyasa toplumunun, kendisini kolektivist değerler ve amaçlara nasıl uydurduğunu göstermektedir. Refah devleti, laissez-faire kapitalizmi ile devlet sosyalizmi arasında 'orta bir yol' olarak ortaya çıkmıştır¹³³.

1917 yılında kapitalizme karşı bir siyasal seçenek olarak ortaya çıkan sosyalizm, 1989 ve 1990 yıllarında uygulanmakta olduğu ülkelerde terk edilmiştir. Başta Sovyetler Birliği olmak üzere sosyalist ülkelerdeki rejimlerin çöküşü, beklenmedik bir biçimde çok hızlı ve rahat bir biçimde gerçekleşmiştir. Yetmiş yıl kapitalizmi tehdit ettiği varsayılan sistem, kendi içinde hiçbir şiddet uygulaması olmaksızın hızla ortadan kalkmıştır. Böylece birçok kişi tarafında ileri sürüldüğü gibi, bir sosyo-ekonomik sistem olarak kapitalizm, ortaya çıktığı dönemden bu yana en büyük zaferini kazanmıştır¹³⁴.

1980'lerin başından itibaren Batı'da, özellikle İngilizce konuşulan ülkelerde, neoliberal fikirlerin yeniden dirilmesiyle sağa doğru bir dönüş başlamıştır. Sosyalist alternatifin çöküşü ve işgücü hareketinden kaynaklanan iç tehditlerin yok oluşu; klasik

¹³³ Süleyman Özdemir, a.g.e., s.233-236.

¹³⁴ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994, s.150-151.

kapitalizmin, serbest piyasa ekonomisi ideali, deregülasyon ve özelleştirme talepleriyle geri gelmesini mümkün hale getirmiştir. Kısaca, Soğuk Savaş döneminin yarısını, kapitalist sistem ve piyasa ekonomileri kazanmış ve bunun sonucunda küreselleşmenin mevcut aşamasına geçilmiştir. Böylece küreselleşme, rakipsiz bir konumda bulunan kapitalizmi, yani piyasa ekonomisi, demokrasi ve hukuk devletinden oluşan bu sosyo-ekonomik düzeni bir model olarak dünyaya sunmuştur. Liberalizmin, dolayısıyla bu felsefenin önemli üç sacayağından birisi olan piyasa ekonomisinin rakibi olan sosyalizmin uygulama alanından çekilişinin ardından, küreselleşmenin de yardımıyla liberalizmin dünyada egemen bir doktrin olarak kalması refah devletlerini de etkilemiştir. Refah devletleri, büyük ölçüde rekabete dayalı yeni dünya düzeninde, küçülme ve kendilerini dönüştürme gereksinimi duymuşlardır. Bunun bir göstergesi olarak özelleştirme tüm dünyada popüler bir uygulama olarak öne çıkmış ve devletler görevlerini yeniden gözden geçirme gereği duymuştur¹³⁵. Böylece sosyalizmin uygulama alanından çekilmesiyle sosyalist devlet anlayışının dolaylı etkileri de ortadan kalkmaya başlamıştır.

3. Müdahaleci Devlet

II.Dünya Savaşı'nı takip eden 25 yıl boyunca (1945-1970), ekonomik faaliyetin belirlenmesi konusunda Keynesçilik hâkim paradigma olmuştur¹³⁶. Buna göre piyasanın ortaya çıkardığı, etik olarak istenmeyen sonuçların düzeltilmesi için ölçülü bir devlet müdahalesine ihtiyaç vardır¹³⁷. Modern para politikası (faiz oranlarının denetlenmesi) ve maliye politikası (hükümet harcamalarıyla vergilerin denetlenmesi) araçları bu dönemde geliştirilmiştir. Sendikalı işçilerin toplam işgücüne oranının en yüksek düzeylere çıkması, 'Yeni Anlaşma'* tarzı sosyal koruma ve düzenleme kurumlarının yaygınlık kazanması da yine bu dönemde olmuştur¹³⁸.

¹³⁵ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, a.g.e., s.233-236.

¹³⁶ Thomas I. Palley, "Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması", **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s.44.

¹³⁷ Mert Merter, "Marshall, Alfred, John Maynard Keynes ve 'İktisat ile Etik' İlişkisi", **Ekonomik Yaklaşım**, C.21, S.74, 2010, s.130.

* Yeni Anlaşma (New Deal): 1929 Büyük Bunalımı'nın neden olduğu ekonomik tahribatı telafi etmek, özellikle de yeni istihdam olanakları yaratmak amacıyla Başkan Franklin D. Roosevelt yönetiminde ABD hükümetinin 1933'te uygulamaya geçirdiği ekonomi programıdır (Paul M. Sweezy, **Marksizm Üzerine Dört Ders**, çev. Tuncel Öncel, Yordam Kitap, İstanbul, 2009, s.13.).

¹³⁸ Palley, a.g.m., s.44.

Keynes, ekonomik sorunları çözmeye planlamanın bir araç olarak kullanılabileceğini ifade ederken bunun sadece ekonomik sorunları dikkate alan bir planlama ile değil aynı zamanda moral konuları da dikkate alan bir planlama ile güvenilir ve kullanışlı bir araç olacağını belirtmektedir¹³⁹. Bu dönemin müdahaleci devleti, gelişmiş ülkelerde refah devleti; az gelişmiş ülkelerde ise kalkınmacı devlet olarak görülmektedir.

Refah devleti, en azından öncülleri çerçevesinde toplumun ayrıcalıksız kesimlerine yönelik hizmetleri içermektedir. Ancak devlet, politik süreç içinde ekonomiye müdahale edip toplumsal kesimlere kaynak aktarımına başlayınca her kesimin talepte bulunması kaçınılmaz bir gelişmedir. Örneğin, büyük korporasyonlar devletin kapsamlı altyapı yatırımlarına kalkışmasını, bankerler ya da finans çevreleri kredi limitlerinin yükseltilmesini, küçük işletmeler ya da köylüler daha fazla sübvansiyonu, örgütlü emek kesimi daha fazla sosyal güvenlik, kent yoksulları ucuz konut ve ulaşım ile yeterli sağlık gibi hizmetleri talep etmişlerdir. Yarım yüzyıllık tarihi, refah devletinin politik dengelere göre bu taleplerin hepsine şu ya da bu ölçüde duyarlı olabildiğini göstermektedir¹⁴⁰.

Kalkınmacı devlet teorisi ise hızlı ekonomik büyümenin, devletin finansal kaynakları stratejik sanayi sektörlerine tahsis etmesi ile mümkün olabileceğini savunur. Bu mekanizma göz ardı edilmemekle beraber, devlet öncülüğündeki bir büyüme, kamu sektörünün finansal kaynaklarını (kamu tasarrufları) yatırım ve büyümeye mobilize etmesi ile de mümkün olabileceği ifade edilmektedir¹⁴¹.

1950 ve 1960'lı yıllar kalkınma ekonomisinin yükseliş yıllarıdır. Birçok kalkınma iktisatçısı, az gelişmiş ülkelerin uygun kalkınma politikaları ile belirli bir dönem sonra gelişmiş ülkelerin gelir ve kalkınmışlık düzeyini elde edebileceğini gösteren teoriler geliştirmişlerdir. Az gelişmiş ülkelerin en ciddi sorunu olarak görülen sermaye birikimi yetersizliği, devletin planlı kalkınma yoluyla bu alana müdahalesini gerekli kılmıştır. Bir yandan ithal ikameci ekonomi politikaları ve diğer yandan geniş bir kamu işletmeciliği sistemi devletin kalkınmada belirleyici ajan olmasını sağlamıştır¹⁴². Türkiye'de de bu yıllarda planlı döneme geçildiği belirtilmelidir.

¹³⁹ Merter, a.g.m., s.118.

¹⁴⁰ Şaylan, a.g.e., s.85.

¹⁴¹ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası: Teori ve Uygulama**, 2.b., Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006, s.196.

¹⁴² Kirmanoğlu, a.g.e., s.22-23.

Müdahaleci devlet anlayışının hâkim olmasıyla devletin ekonomideki payının yükselmesi, kapitalist sistem açısından bir çelişki olmamış aksine sermayenin değerlendirilmesine imkân vermiştir. Bunun nedeni, kamu harcamalarının büyümesinin, piyasa ekonomisinden ayrı oluşturulan kamu mal ve hizmet üretim birimlerinin çoğalmasında değil, kamunun piyasaya giderek daha fazla sipariş vermesi temelinde gerçekleşmesidir. Hatta konuya bu açıdan yaklaşıldığında kamu harcamalarının bütçeye oranla öneminin büyümesi kapitalist sisteme özgü bir gelişme biçimini ifade etmektedir. Her ne kadar gelişmiş ülkelerde bu sistemin ağır finansman maliyetleri nedeniyle sermaye ve emek kesiminden rahatsızlık duyanlar bulunsun da, sistemden yarar sağlayan bir tekelci sermaye de söz konusudur. Nitekim ister gelişmiş olsun ister gelişmekte olsun tüm kapitalist ülkelerde, sistemin yüz yıllık gelişme seyrinde devletin büyümesi ile tekelci sermayenin büyümesi arasındaki paralelliğin başka bir biçimde açıklanması güçtür¹⁴³.

Refah devleti ile kapitalizm arasındaki ilişkiyi açıklayan farklı bir yaklaşıma göre refah ile kapitalizm arasındaki ilişki dışsal değil, kapitalizmin doğasındandır. Bu bağlamda refah devleti, emeğin sermayeye tam tabiiyetinin sağlanabilmesine yönelik ortaya çıkmış bir kurumsal aygıtlar kümesidir. Bu yaklaşım, refah devletinin ne vatandaşlık haklarının gelişimine dayalı olarak yükselen politik sınıf mücadeleleri sonucunda ne de kapitalizmin konjonktürel krizlerinin oluşturduğu olumsuzlukların giderilmesi için ortaya çıktığını kabul etmektedir¹⁴⁴.

1970’li yıllar boyunca hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde devlete olan inancın zayıflamaya başladığı görülmektedir. Bu gelişmelerde Menger, Böhm-Bawerk, Mises ve Hayek gibi Avusturya İktisat Okulu; Mundell ve Laffer gibi Arz Yanlı İktisat Okulu; Friedman ve Schwartz gibi Chicago Okulu; Buchanan, Tullock ve Niskanen gibi Kamu Tercihi Okulu’nun çalışmaları etkili olmuştur¹⁴⁵.

Gerek monetarizm gerek yeni klasik okul, aktif iktisat politikalarına son verilerek kurallı bir para politikası ile yetinilmesini önermektedirler. Bu durum Keynezyen anlayıştan büyük bir farklılıktır. Keynezyen iktisada ve iktisat politikasına yönelik eleştirinin asıl motifi, gelir bölüştürücü, gelir garantileyici politikaların sonuçta sermaye

¹⁴³ Oğuz Oyan, “Değişen Dünyada Değişmeyen Devlet Mi?”, **Ekonomide Durum Dergisi**, Türk-İş Yayını, (Bahar-Yaz 1997), s.15.

¹⁴⁴ Topak, a.g.e., s.27-28.

¹⁴⁵ M.Cahit Güran - Serpil Oğuz, “Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”, **Maliye Dergisi**, S.158 (Ocak-Haziran 2010), s.79.

birikiminin önünde önemli bir engel oluşturduğunun fark edilişidir. Keynezyen iktisat politikalarına dayanan refah devleti uygulamaları, sözü edilen iktisat anlayışlarına göre, çalışma ve tasarruf teşviklerini yok etmekte, aileyi güçsüzleştirmekte ve özgürlüğü ortadan kaldırmaktadır¹⁴⁶.

1970'lerde Petrol Krizi ile baş gösteren bunalım, refah devletinin sorgulanmasına yol açmış, refah devletinin oluşumunu sağlayan politik süreç yani emekçi kesimler, iş dünyası ve devlet arasındaki büyük uzlaşma 1980'li yıllarda çökmüştür. Bunun sonucu olarak devletin küçültülmesi, özelleştirme, pazarın koşulsuz egemenliği gibi değerler ön plana çıkmıştır. Bütün bu gelişmeler, politik yaşamda ifadesini bulmuş; popüler günlük dille ifade edilecek olursa "Reaganizm-Thatcherizm" hemen hemen dünyanın her yöresinde kapsamlı ve etkin bir uygulama olanağı bulmuştur. Bu oluşumun ya da bir başka deyişle ortaya çıkan bu yeni modanın kuramının, devlet ile ilgili temel kabulleri ve meşruluk ölçütlerini yeniden tartışmaya açması doğal kabul edilmesi gereken bir gelişmedir¹⁴⁷.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesçi ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışına, az gelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara karşı bir cephe açıldıktan sonra neoliberalizm, dünya çapında yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın kuruluşuna yönelmiştir¹⁴⁸.

II.Dünya Savaşı sonrasında refah devleti kazanımlarının sürekli arttığı otuz yılın ardından gelen gelişmelerin refah rejimlerini fevkalade zorladıkları görülmektedir. Bu unsurlardan biri, Fordist üretim biçiminden esnek üretim biçimine geçişin etkileriyle ilgilidir. Kitle tüketim mallarına olan talebin kitle üretim yöntemleriyle karşılandığı Fordist üretim modeli içinde, arzın ve talebin yapısı arasındaki dengeyi sağlamaya yönelik düzenleme mekanizmaları refah devleti uygulamalarıyla büyük ölçüde örtüşür durumdaydı. İşsizliğin büyük ölçüde kontrol altında tutulabildiği, tam zamanlı ve düzenli işlerin kuralı oluşturduğu bu modelde, çalışırken ödenen primlere dayanan sosyal güvence uygulamaları, bireylere risk durumlarında etkin bir güvence sağlayabiliyordu. Esnek üretim tarzına geçişle birlikte niteliği değişen ve yarı zamanlı, düzensiz işlere giderek daha çok yer veren bir istihdam yapısı ise, refah devleti politikalarının bazı temel varsayımlarını

¹⁴⁶ Sabri Çaklı, **İktisat Politikası Düşüncesinin Evrimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1998, s.96.

¹⁴⁷ Şaylan, a.g.e., s.88-89.

¹⁴⁸ Murat Aydın, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk, İstanbul, 2008, s.108-109.

sarsacak niteliktedir. Bunun yanı sıra, sanayi sonrası toplumlarında hizmet sektörünün giderek önem kazanması da, istihdamın düzeyi ve niteliğini değiştirmekte etkili olmuştur. Nihayet, hızla yaşlanan nüfus, değişen aile yapısı ve kadınların giderek artan bir hızla emek piyasasına katılımı gibi unsurlar da, refah devletlerinin geçirdikleri sarsıntıda önemli bir rol oynamışlardır¹⁴⁹.

II.Dünya Savaşı'ndan sonra yeni bir dünya düzeni için uluslar üstü bir yapılanma oluşturulmaya başlanmıştır. Fordist üretim tarafından da teşvik edilen birikim rejimi yeni bir şekil almaya başlamıştır. Ancak ulus devletin yeniden yapılanma, meşrulaştırma ve sermaye birikimindeki önemli rolü devam etmiştir. 1970'lerin başlarında üretim araçlarındaki dönüşüm bu düzeyde kendi kendini üreten bir sermaye için gerekli olan gerçek bir küresel birikim rejimini tamamlamıştır. Bu durum ikili sürecin başladığı zamandır. Görünürde küreselleşme olgusu olarak kabul edilen bu süreçte bir yandan uluslar üstü kurumların ve organizasyonların artan gücü ve müdahaleleri diğer yandan ulus devletlerin ve kurumsal olmayan mülkiyet ilişkilerinin gücünün aşındırılması ve dönüşümü söz konusudur¹⁵⁰.

MacGregor'a göre hükümet harcamalarının ulusal gelir içindeki payı bir gösterge olarak alınırsa, hükümetlerin geriye çekildiğini gösteren herhangi bir işarete rastlanmamaktadır. Zengin sanayi ülkelerinde hükümet harcamalarının payı genellikle ulusal gelirin yaklaşık yüzde 45'i kadardır. Burada önemli olan hükümetin parasını nereye, yani savunmaya mı, sağlığa mı ya da sosyal hizmetlere mi yoksa hapisanelere mi harcadığı meselesidir. Hükümet toplumsal denetimi sağlamak için farklı yollar izleyebilir. Örnek olarak, refah devleti politikaları aracılığıyla toplumsal bütünleşmeyi teşvik edebileceği gibi kutuplaşmanın neden olduğu sorunları cibrî hareketlerle çözmeye çalışabilir¹⁵¹.

Benzer şekilde Pierson'a göre de devletler, Keynesçi refah devletinin etkili olduğu günlerde, en azından en başarılı ve en güçlü devletler, sahip oldukları kapasitelerin birçoğunu yitirdiler. Ama gelişmiş dünyanın pek çok yerinde devlet, en büyük ve en

¹⁴⁹ Ayşe Buğra - Çağlar Keyder, "Önsöz", **Sosyal Politika Yazıları**, der. Ayşe Buğra - Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s.13-14.

¹⁵⁰ Gary Teeple, "What is Globalization", **Globalization And Its Discontents**, ed. Stephen McBride – John Wiseman, MacMillan Press LTD, London – Great Britain, 2000, p.22.

¹⁵¹ Susanne MacGregor, "Refah Devleti ve Neoliberalizm", **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s.238.

belirleyici ekonomik aktör olarak durmaktadır. Vergilendirilebilir faaliyetin (şirketler dışında) çoğu hâlâ ulusaldır (çünkü insanlar bir yerde yaşamak, alışveriş yapmak ve çalışmak zorundadır). Devletler hâlâ muazzam ekonomik kaynakları ellerinde tutmakta ve kullanmaktadır ve devlet kendi iktidarına yönelik dış ekonomik meydan okumalara geri çekilerek değil, daha çok egemen olduğu topluma müdahale yollarını yeniden yapılandırarak yanıt vermektedir. Sosyal güvenlik ve eğitim gibi büyük harcama alanlarında bu durum özellikle açıktır; bu alanlarda mesele, harcamaları kısmaktan çok, kamu parasının harcanma koşullarının yeniden belirlenmesi meselesidir¹⁵².

Neoliberal saldırılar karşısında refah devleti beklendiğinden daha kuvvetli bir biçimde ayakta kalmıştır. Buna karşın, orta ve düşük gelir düzeyindeki ülkelerin gelecekte refah devleti ülküsünü takip etmelerinin mümkün olmadığı açıkça gözükmektedir. Daha önce sözü edilen Dünya Bankası ve IMF gibi kendilerini neoliberal politikalara adanmış küresel kurumların baskısı, bu ülkelerin geleceğinin başka modellerle belirleneceği anlamına gelmektedir. Neoliberal sosyal politika, kaliteyi ve etkinliği geliştirmenin yolu olarak 'özel'in 'kamu'ya üstün olduğu öğretilerine, bireycilik ve seçme özgürlüğü hakkındaki fikir ve değerlere önemle vurgu yapmaktadır. Sosyal korumacı yasaların dolaylı olarak ticaretin önünde engel teşkil ettiği düşünülmektedir. Refah devletinin ekonomik büyümeye köstek olduğu, çalışmayı özendiren unsurları zayıflatarak ve yoksulluk tuzaklarını* harekete geçirerek işsizliği körüklediği, ekonomiye kaldıramayacağı yükler getirdiği ve uluslararası rekabet edebilirlik önünde engel oluşturduğu dile getirilmektedir¹⁵³.

Rosanvallon, refah devletinin geleceğine ilişkin önerisini sunarken aslında neoliberal öğretiyle uyum içindedir. O'na göre refah devletinin geleceğine dair tek bir model olamaz, zorunlu olarak çoğul bir model olacaktır. Zihinlerden atılması gereken, kolektif hizmet=devlet=ticarî olmayan=eşitlik fikriyle, özel hizmet=pazar=kâr=eşitsizlik fikridir. Refah devletinin geleceği bu farklılıkların yeni bir birliği şeklinde tanımlanmasından geçmektedir. Tek boyutlu bir devletleştirme mantığının yerine

¹⁵² Pierson, a.g.e., s.171-172.

* Yoksulluk tuzağı (poverty trap): Gelir düzeyine bağlı olarak (ya da işsiz olduğu için) sosyal yardımlardan faydalanan bir kişinin daha yüksek ücretli bir iş bulması (ya da işsizse iş bulması) durumunda, hem aldığı sosyal yardımların azalması, hem de daha yüksek gelir vergisi dilimine dâhil edilerek vergi yükünün artması nedeniyle bu işi kabul etmeme eğilimi göstermesidir.

¹⁵³ MacGregor, a.g.m., s.238-239.

toplumsallaşma, yerinden yönetim ve özerkleştirmeden türetilen üçlü bir dinamik koymak gerekmektedir:

- Toplumsallaşma yani büyük ekipmanların ve kolektif çalışmaların yönetiminin bürokrasiden kurtarılması ve rasyonalize edilmesi: Bu daha sağlam bir toplumsallaşma yoludur. Yönetimi sadeleştirmek ve iyileştirmek için bu alanda çok çaba sarf etmek gerekir ancak bu kendi başına yenilikçi bir yol değildir.

- Yerinden Yönetim yani bazı kamu hizmetlerini yeniden biçimlendirip düzenleyerek bu hizmetlerin onları kullananlara daha yakın hale getirilmesi: Toplumsal ve kültürel alanlarda yerel örgütlenmelerin ödev ve sorumluluklarını arttırmayı amaçlar.

- Özerkleştirme yani kamusal olmayan örgütlenmelere (örgütler, dernekler, farklı gruplaşmalar) kamu hizmeti ödevlerinin transfer edilmesi: Refah devletinin zorluklarına en iyi şekilde yanıt verebilecek ve geleceğin toplumsal gereksinimlerini karşılayabilecek olan en yeni ve ilginç yol budur. Daha bütünsel olarak ifade edilecek olursa, refah devleti krizine sunulan bu alternatif ancak devlet talebinin azaltılması, dayanışmanın yeniden topluma benimsetilmesi ve daha fazla toplumsal bir görünüm oluşturulması şeklinde üçlü bir hareket içinde yer alırsa anlamlı olacaktır¹⁵⁴.

4. Düzenleyici Devlet

Düzenleyici devlet anlayışını minimal devlet anlayışından kesin çizgilerle ayırmak güçtür. Günümüzde birçok yazar bu iki kavramı birbiri yerine kullanmaktadır. Gerçekten de düzenleyici devlet anlayışı, müdahaleci devletle gelen bir aradan sonra kapitalist sistemlerde minimal devlet anlayışına geri dönüşü ifade etmektedir. Dolayısıyla düzenleyici devlet, 1980 sonrasında yeniden gelişen minimal devlet anlayışının günümüzdeki biçimi olarak ifade edilebilir.

Fordist üretim süreçlerinin geçerli olduğu dönemden Post-Fordist olarak nitelenebilecek esnek üretim süreçlerinin yaygınlık kazandığı döneme geçilirken refah devletleri de buna bağlı olarak dönüşüm geçirmeye başlamışlardır. Esnek üretim süreci

¹⁵⁴ Rosanvallon, a.g.e., s.93-94.

kendi egemenliğini kurarken Fordizme özgü kurumsal düzenlemeleri de yeniden yapılandırarak kendi gereksinimleriyle uyumlu bir düzenleme biçimini dayatmaktadır¹⁵⁵.

1979'da Thatcher'ın İngiltere'de ve ardından 1980'de Ronald Reagan'ın ABD'de seçimleri kazanması, neoliberal ekonomi politikasının resmen hâkimiyet kurduğu dönemin başlangıcı olarak görülebilir. O günden bu yana geçen sürede neoliberal politika fikirleri, gerek sanayileşmiş gerekse kalkınmakta olan ülkelerde yaygınlaşarak uygulanmıştır. 1945-1980 dönemi ile karşılaştırıldığında bu dönem ekonomik büyüme hızının önemli ölçüde düştüğü ve hem ülkeler arasındaki hem de her ülkenin kendi içindeki gelir eşitsizliklerinin giderek arttığı bir dönem olmuştur¹⁵⁶.

Şaylan'a göre kapitalist dünya düzeninin karşı karşıya kaldığı son bunalım ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yeniden yapılanma, kendine özgü yeni bir devlet çözümlemesini de beraberinde getirmiş bulunmaktadır. Bu yeni çözümlemenin temel kavramını düzenleyici devlet veya minimal devlet denilen kavram oluşturmaktadır. 'Yeni liberalizm' ve 'yeni muhafazakârlık' akımlarının geliştirdiği bir çözümleme olan düzenleyici devlet, siyaset ile ekonomi arasında kesin bir ayırım çizgisi çekilmesini ya da bir başka deyişle ekonominin siyasetin dışına itilmesini öngörmektedir. Böylece tam ve kesin bir pazar özgürlüğü çerçevesinde yeni liberalizm tarafından en temel etik değer kabul edilen bireysel özgürlük gerçekleşmiş olacaktır. Devletin işlevi ise sadece yasa ve düzen ile sınırlandırılmalıdır¹⁵⁷.

Ekonomi ile siyaseti birbirinden kesin olarak ayırma önerisinin amacı, siyasal iktidarı kontrol edenlerin devlet aygıtını kullanarak üretim ve bölüşüm sistemlerine müdahalesini önlemektir. Yoksa modern, karmaşıklaşmış bir ekonomide devleti dışlamak kesinlikle söz konusu değildir; aksine para arzından, finansman sisteminin işleyişine ve örgütlü emeğin pazarın işlerliğini bozucu girişimlerini önlemeye kadar bir dizi devlet işlevine gereksinim açıktır¹⁵⁸. Yani ulus devletler, bugünkü küreselleşme sürecinde de sermaye için en önemli araçlardır. Çünkü piyasalar ve şirketler, kendilerini koruyacak bir kamu iktidarı olmadan var olamazlar¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Topak, a.g.e., s.30.

¹⁵⁶ Palley, a.g.m., s.51.

¹⁵⁷ Şaylan, a.g.e., s.202.

¹⁵⁸ Şaylan, a.g.e., s.217.

¹⁵⁹ Nihat Bulut, **Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar Siyasal İktidar İlişkisi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.127.

Bu dönemde devletin fonksiyonları değişim geçirmiştir. Bunlardan bazıları gerilemiş bazıları ise artmıştır. Devletin azalan fonksiyonları özellikle refah uygulamalarında daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır. Devletin artan fonksiyonları ise şöyle sıralanabilir¹⁶⁰:

- Şirketlerin küresel piyasalarda rekabet edebilmesi için gerekli harcamaları yapmak (AR-GE harcamaları).

- Şirketlerin rekabet edebilmek için ihtiyaç duydukları sübvansiyonları vermek.

- Piyasaları düzenleyici faaliyette bulunmak.

Artık ulusal hükümetler küresel dinamikler nedeniyle geleneksel anlamda ‘bağımsız’ ekonomik düzenleyiciler olamasalar bile, kendi sınırları içinde ekonomik aktörleri etkilemek ve desteklemek açısından yaygın güçlere sahip olan politik topluluklar olarak yerlerini korumaktadırlar. Yeni yapıda yukarıdan aşağıya teknik makroekonomik yönetimin önemi azalmıştır. Ancak buna bağlı olarak hükümetin özel ekonomik aktörlerin uyumlu birliğini sağlama ve destekleme rolü önem kazanmıştır¹⁶¹.

Nitekim Savaş, devletin ekonomiye müdahalesine demokrasi rejimi gereği ihtiyaç duyulacağını belirtmektedir. Şöyle ki devletin ekonomik yaşama, ‘kamusal politika’ yoluyla müdahale etmesi, sadece piyasa hataları ve monopolcü eğilimlerin artması gibi ekonomik nedenlerle değildir. Demokrasi rejiminin gereği olarak da devlet ekonomiye müdahale eder. İşsizlik, enflasyon, standardizasyon, kaliteli ürün, sağlık koşullarına uygun çalışma ortamı ve işyerleri, can güvenliğinin artırılması ve çevrenin korunması gibi pek çok ekonomik olay, günümüz toplumlarında, siyasal karar alma mekanizması yardımıyla çözümlenmektedir. Seçimi tekrar kazanmayı amaçlayan siyasal iktidar, bu tür toplumsal ihtiyaçlara ve isteklere karşı son derece duyarlı davranmaktadır. Bu nedenle hergün çeşitli kanunlar ve idarî kararlarla, şirketlerin neyi, nasıl ve ne kadar üretecekleri belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu haliyle siyasal iktidar, her şirketin sözü en çok geçen ortağı haline gelmiştir. Şirketler, demokratik rejimin gereği olarak kabul edilen bu tür müdahaleler karşısında aktif bir tavır takınmaya yönelerek, siyasal iktidarı kendi görüş, istek ve

¹⁶⁰ Kirmanoğlu, a.g.e., s.27.

¹⁶¹ Hirst - Thompson, a.g.e., s.175-176.

çıkarları doğrultusunda etkilemeye büyük önem vermiştir. Bu haliyle çağdaş ekonomik yaşam piyasa, şirket ve devlet üçlüsünün karşılıklı etki alanı haline gelmiştir¹⁶².

Diğer yandan kamusal mal üretim ve hizmet sunumunda merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel yönetimlerin, piyasanın ve üçüncü sektörün önünün açılmasının ve desteklenmesinin gereği vurgulanmaya başlanmıştır. Uygulamada da, devletin artık mal ve hizmetleri üreten örgütten, bu hizmetleri üretenleri gözeten ve denetleyen bir yapıya dönüştüğü saptaması yapılmaktadır¹⁶³.

Neoliberallerin arzu ettikleri şey, refah devleti anlayışı içinde sağlanan ve kamusal olarak nitelenen birçok mal ve hizmetin, serbest piyasa sistemi içinde ya da bireylerin kendi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurdukları kooperatifler, kulüpler, sivil toplum kuruluşları, dayanışma kuruluşları gibi gönüllü örgütlenmeler yoluyla karşılanmasıdır. Bu tür kuruluşlar üyelerinin ihtiyaçlarını karşılar, devletin sunduğu kamu malından sadece bu malları almak isteyen ve malın fiyatını ödeyebilecek olanlar yararlanmış olacaktır. Ayrıca değişik toplulukların sunduğu mal ve hizmetlerin bireyin seçim özgürlüğünü arttıracığı, sunulan hizmet hakkında daha fazla bilgiye sahip olunacağı, serbest yerleşim ve seyahat özgürlüğünün gerçekleşeceği ve teknolojik olanakların da böylece gelişeceği kabul edilir¹⁶⁴.

Küreselleşme süreciyle birlikte artan neoliberal baskılar refah devleti uygulamalarını geriletmeye başlasa da devletin varlığını güçlendiren başka sorunlar ortaya çıkmaktadır. Gerek ülke içinde gerekse uluslararası alanda oyunun kuralları devletler tarafından belirlenmekle birlikte, bütün devletler bu konuda aynı ölçüde etkili değildir. Burada belirleyici olan, güçtür. Bu yüzden küreselleşme, daha ziyade gelişmiş, zengin ülkelerin çıkarına hizmet edecek şekilde gelişmekte ve işlemektedir. Daha zayıf olan gelişmekte olan ülkeler ise küreselleşmenin negatif etkilerine daha fazla maruz kalmaktadırlar. Bu durum devlete olan ihtiyacı kuvvetlendirmektedir. Vatandaşlarını bu

¹⁶² Vural Fuat Savaş, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, 2.b., Liberte Yayınları, Ankara, 2000, s.171-172.

¹⁶³ İbrahim Atilla Acar - Hüseyin Gül, "1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm", **Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri**, 22.Türkiye Maliye Sempozyumu (Antalya, 9.Mayıs-13.Mayıs 2007), T.C.Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No:1), Anadolu Ofset Basım Yayım, İstanbul, 2008, s.257.

¹⁶⁴ Acar - Gül, a.g.m., s.264-265.

negatif etkilere karşı korumak ve küreselleşme sürecinde kaybeden kesimleri desteklemek için devletin gerekli tedbirleri alması, gerekli düzenlemeleri yapması gerekmektedir¹⁶⁵.

Düzenleyici devlet anlayışı gelişmiş ülkelerde refah devletini geriletmişti gibi az gelişmiş ülkelerde de kalkınmacı devleti geriletmiştir. Kalkınma felsefesi başlarda ulus devlet aygıtına yeni ekonomik görevler yüklemiş ve yeni bir kalkınmacı devlet tipinin öne çıkmasına olanak sağlamıştır. Buna göre kalkınmacı devlet, 1950'yi izleyen çeyrek asır boyunca hem üretici, hem yatırımcı, hem de düzenleyici nitelikler sergilemiştir. Ancak, yeni küreselleşme dalgası altında devlet artık yatırımcı ve üretici niteliğinden arındırılacak ve toplumsal gelir dağılımını sermaye lehine düzenleme işlevini sürdürmeye devam edecektir. Bu şartlar altında neoliberal hegemonyanın az gelişmiş uluslara önerdiği kalkınma modeli, daraltıcı para ve maliye politikalarına dayanan ve yüksek finansal getiri ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sistemini amaçlayan, dışa açık (yabancı sermayeye bağımlı) bir ekonomik yapıyı öngörmektedir¹⁶⁶.

Böylelikle kalkınma stratejisi artık özgün sanayileşme hedefleri ya da özerk para, maliye ve ticaret politikaları içermemekte, sadece basitleştirilmiş bir reçeteye indirgenmektedir. Bu da uluslararası sermayenin gereklerine uyum göstermektir. Bu arada ulus devlet kavramı da yeniden yapılandırılmakta ve devletler uluslararası sermayenin gereklerine göre yeniden şekillendirilmektedir¹⁶⁷.

Kalkınmacı devlet anlayışı birçok ülkede etkisini kaybetse de düşünce olarak günümüze katkıları sürmektedir. Johnson¹⁶⁸ "kalkınmacı devlet" terimini Asya kapitalizmine özgü ve Anglo Amerikan dünyada varlığını sürdüren kapitalizm arasındaki ayırımı vurgulamak üzere ortaya atmıştır. Asya ülkelerindeki devletler yalnızca aktif ya da müdahaleci değildir. Aynı zamanda bu devletler, kapsayıcı politikaları, yatırım profilini değiştirme yetileri ve öncelikleri olan ve ulusun yatırımlarda kullanılabilir tasarrufunu yükseltme yetisi olan kalkınmacı devletlerdir. Burada akla gelen 'güdümlenmiş piyasa teorisi' (yeni devletçilik) yalnızca katma değeri yüksek öncelikli sektör teşviki değil, kalkınmacı devlet anlayışının çağrıştırdığı yatırım kaynaklarını artırma, üretken

¹⁶⁵ Çağlar, a.g.e., s.91.

¹⁶⁶ Yeldan, "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav'a Armağan**, a.g.m., s.446.

¹⁶⁷ Yeldan, **Küreselleşme, Kim İçin?**, a.g.e., s.20.

¹⁶⁸ Chalmers Johnson, **Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**, Stanford University Press, Stanford, 1982.

faaliyetleri garanti altına alma ve rekabeti ve öncelikli yatırımları yönlendirmeyi de kapsar. Bu durumda yalnızca koordine edici ve piyasa geliştirici bir müdahale söz konusudur. Son çeyrek yüz yılda yaşanan deneyimler, gelişmiş ekonomiler için bile ‘günümüzde piyasalar, değişime ve sürekli değişen rekabet şartlarına uyum sağlamayı başarabilmek için bir tür merkezî koordine edici yeteneğe ihtiyaç duyarlar’ anlayışını güçlendirmiştir. Yani yeni devletçilik anlayışı çerçevesinde, giderek neoliberal anlayışın hâkim olduğu ekonomilerde de ‘piyasanın merkezî koordinasyona ihtiyacı vardır’ görüşü dillendirilmeye başlanmıştır. Özetle giderek ‘plan, piyasaya karşıdır’ retoriği terk edilmektedir¹⁶⁹.

Ancak yine de devletin müdahaleciliğini en uç noktada eleştiren Gwartney ve Stroup gibi liberallerin savdukları, uygulamada hedef olarak öne çıkmaktadır. Gwartney ve Stroup, halkın genellikle hükümetleri, özellikle de demokratik olarak seçilmiş olanlarını, düzeltici, onarıcı bir aygıt olarak gördüğünü ifade etmektedir. Halkın bu anlayışına göre, hükümet müdahalesi, yoksulluk, yetersiz sağlık hizmetleri, eğitim ve pahalı konut gibi gündemde olan tüm sosyal sorunları önlemeye yeterlidir. Bu düşünce yanlıştır. Çünkü devletler sanıldığı veya sunulduğu gibi ‘kamu yararı’ni gözeterek karar alan bir kurum değildir. ‘Kamu yararı’nın kendisi yeterli netliğe kavuşmuş bir kavram olmadığı gibi, devlet, piyasa sistemi başarısız kaldığında kullanılabilecek bir aygıt da değildir¹⁷⁰.

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında hazırlanan ‘Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim’ adlı raporda devletin rolündeki değişime ilişkin dikkat çeken açıklamalara değinmekte yarar var. Rapora göre küreselleşme sürecinde devletin değişen rolü özellikle ekonomi alanında belirginlik kazanmaktadır. Bütün dünyada devletin ekonomik yaşamdaki rolünün dönüştüğü ve buna bağlı olarak devletin yapısının ve işlevlerinin değiştiği ifade edilmektedir. Buna göre devletin politika belirleme ve katalizör işlevi görerek yönetme kapasitesi gelişirken, hizmet üretimi ve sunumunda piyasa ve sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Yani üreten bir devlet anlayışı yerine, üretme fırsatları sağlayan, toplumun ortak çıkarları için rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışı hâkim hale gelmektedir. Hizmetlerin üretilmesinde ve halka sunulmasında piyasa ve sivil toplumun

¹⁶⁹ Gülen Elmas, **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler: AB ve Türkiye**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s.127.

¹⁷⁰ James D. Gwartney - Richard L. Stroup, **Temel Ekonomi**, 3.b., Liberte Yayınları, Ankara, 2004, s.66-67.

öneminin arttığı, kamunun doğrudan üretim yapmasının sadece diğer alternatiflerin geçersiz olduğu alanlarla sınırlandırıldığının gözlemlendiği belirtilmektedir. Gelişen teknolojiler ve organizasyon yapıları içinde bu sınırların da yeniden tanımlandığı, geleneksel olarak devletin doğrudan rol üstlendiği birçok alanın zaman içinde diğer aktörlere açılabilirdiği vurgulanmaktadır¹⁷¹.

Piyasa ekonomisini savunan Yenel'in yaklaşımına göre devlet bazı işlevlerini sürdürmelidir ancak diğer bazı işlevlerini ise piyasayla uyumlu hale getirmelidir. Buna göre fizikî ve sosyal altyapı kurulmasında, yönetilmesinde ve finansmanında önemli ilerlemeler, yeni uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Uygun olan yerlerde özel kesimin kullanılması büyük yarar getirebilmektedir. En azından, şimdiye kadar kamu kesiminin tekelinde olagelmiş bazı alanların özel kesime açılması gereklidir. Gereken yerlerde de altyapı hizmetlerinin bedava olarak verilmesi yerine, maliyetleri karşılayacak bedel karşılığında satılması önemli bir ilke olarak kabul edilmelidir. Ancak, bunlar yapılmaya çalışılırken de altyapının ihmal edilmemesine azamî özen gösterilmelidir. Yıllar boyunca uyarlama kredilerine fazla bağlanmış, yapısal uyarlama programları uygulanan ülkelerde, çok belirli olarak kamu kesiminin yatırım harcamalarının düştüğü ve temel eğitim ve halk sağlığı dışındaki kamu tüketim harcamalarının arttığı gözlenmektedir¹⁷².

Yine Yenel'a göre; ulaştırma, enerji, sulama, su gibi kamu hizmetlerinde verimin artırılması çok acil olarak ele alınırken, bunun altyapıda kapasite yaratılmasını yavaşlatmasına göz yumulmamalıdır. Gelişmenin çok alt ivmelerindeki ülkelerde büyüme kutupları oluşturmaya çaba gösterilmezse, sadece piyasaları serbestleştirmek arz artışı doğurmayacaktır. Fizikî ve beşerî kaynakları daha ileri ülkelerde bile hızlı sanayileşme kurumsal destek gerektirmektedir. Ayrıca sivil toplum örgütlerinin ufak çaplı sosyal programlarda gösterdikleri başarıyı ve böyle örgütlenmenin sağlayabileceği yararları takdir etmek, yoksulluk içinde yaşayan milyonlarca insanın durumunu iyileştirme savaşında devletin oynayabileceği önemli rolü unutturmamalıdır. Bu rol, büyük nüfus kütlelerinin okuryazarlığını ve sağlığını iyileştirmektir ve bu işlevin yerine getirilmesi, ilköğretim, halk sağlığı ve aile planlaması hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi, şimdiye kadar

¹⁷¹ Ömer Dinçer - Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C.Başbakanlık, Ankara, 2003, <http://www2.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf>, (01.11.2010), s.26.

¹⁷² Oktay Yenel, **İktisat Siyasası Üzerine Düşünceler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1999, s.221.

tahsis edilenlerin çok üstünde ulusal ve uluslararası kaynakların bulunmasına bağlı olacaktır¹⁷³.

Son olarak MacGregor'un ifadelerine yer verilecek olursa, siyasal harekete katılımı yeniden canlandırmak, alternatifler tahayyül etmek ve reformun dilini yeniden ele geçirmek gerekmektedir. Özellikle de muhalefeti uluslararası hale getirmek, sendikalar, STK'lar ve diğer toplumsal hareketler arasında kurulmuş olan uluslararası ve uluslar üstü ittifakları güçlendirmek gerekmektedir¹⁷⁴. Bu ifadelerden hareketle küreselleşmenin teknik boyutlarından da yararlanarak, kimi zaman küreselleşmenin kendisiymiş gibi sunulan neoliberal politikaya karşı alternatiflerin güçlendirilebileceği ve ekonomik ve siyasal yönelimin değiştirilebileceği söylenebilir.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda küreselleşme ve devletin rolündeki değişim ele alınmıştır. Şüphesiz küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkilerini ortaya koyabilmek için küreselleşmenin devletin rolündeki değişimle olan ilişkisine değinmek bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yanda küreselleşme olgusu bir süreç olarak ortada dururken diğer yanda yerelleşme konusu yazında ve uygulamada geniş bir yer tutmaktadır. İkinci bölümde yerelleşmeye ilişkin açıklamaların yanı sıra yerelleşmenin küreselleşme ile ilişkisi açıklanmaktadır.

¹⁷³ Yenal, a.g.e., s.222.

¹⁷⁴ MacGregor, a.g.m., s.247.

İKİNCİ BÖLÜM

YERELLEŞME VE YERELLEŞMENİN KÜRESELLEŞME İLE İLİŞKİSİ

I. YERELLEŞME VE KAMU HİZMETLERİ

Yerelleşme başlığı altında öncelikle yerelleşme kavramına ilişkin açıklamalar ve kamu hizmetlerinin yerelleşme koşullarının teorik çerçevesi ele alınacak, ardından kentsel nitelikli kamu hizmetleri ve bunların finansmanı ile sunum yöntemleri incelenecektir.

A. Kamu Hizmetlerinde Yerelleşme: Kavram Ve Tanımlamalar

Kamu hizmetleri kavramı çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır. Buna göre en az iki tanımı yapılabilir. Biraz daha esnek ve belirsiz olan ilki, kamu hizmetlerini kamu kesimi tarafından sunulan hizmetler olarak tanımlamaktadır. İkinci tanım ilkinin göre daha kesin ve belirlidir. Buna göre kamu hizmetleri, tüketiminde rekabet olmayan veya birlikte tüketim söz konusu olan yani tüketiminden dışlanamazlık özellikleri taşıyan hizmetlerdir. Tüketimde rekabetin olmaması, bir kişi için yapılan hizmet sunumundan başkalarının da aynı anda faydalanabilmesi ve kişilerin faydasında bir azalmanın olmaması durumunu ifade etmektedir. Dışlanamazlık ile ifade edilmek istenen ise bir hizmetin sunumundan herhangi bir kişi veya grubun dışlanabilmesinin söz konusu olmadığıdır¹⁷⁵.

Kamu hizmetlerin bir kısmı yerel idareler eliyle sunulabilmektedir. Buna örnek olarak insanların toplu halde yaşamaları sonucunda ortaya çıkan kentsel nitelikteki hizmet gereksinimlerini karşılamak için kurulan belediyelerin kentsel kamu hizmetleri üretmesi verilebilir.

¹⁷⁵ Paul C. Trogen, "Public Goods", **Handbook of Public Sector Economics**, ed. Donijo Robbins, Marcel Dekker/CRC Press LLC, USA, 2005, p.173-175.

Yerelleşme tezi idareler arasındaki ilişkilerden ziyade siyasetçiler ve seçmenler arasındaki ilişkiler perspektifinden inceleme konusu yapılmıştır. Yerelleşme tezinin temel iddiası herhangi bir kamusal mal veya hizmetin merkezî hükümet tarafından her yerde aynı miktarda sunulması yerine, toplam refah ve pareto etkinlik açısından farklı miktarlarda ve yerel olarak sunumunun daha etkin ve verimli olacağı şeklindedir¹⁷⁶. Yerelleşmeye ilişkin geleneksel sistematik Musgrave¹⁷⁷'e dayanmaktadır ve Oates¹⁷⁸ tarafından geliştirilmiştir¹⁷⁹.

Klasik kamu maliyesi literatürü, biri ex-ante diğeri ise ex-post olmak üzere iki tez sunmaktadır. Yerelleşmede ex-ante durumu 1972'de Oates¹⁸⁰ sunmuştur. Oates, kamu mallarının tüketicilere sağladığı faydaların belirli sınırlarını yansıtan mekânsal özelliklere sahip olabileceğine işaret etmiştir. Oates'ın yerelleşme kuramı, talep hakkındaki veri bir bilgi yapısında her bir çeşit malın; hizmet sunumunun seçiminde tercihlerin çeşitliliğini dikkate alma konusunda karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olan idare (merkezî, eyalet, belediye) tarafından üretilmesini önermektedir. Burada devletin başarısızlığı varsayımı yapılmaktadır. Birinci şekilde bu başarısızlık merkezî idarenin yerel idareler kadar yerel tercihlere ulaşamaması varsayımdır. İkincisi ise merkezî idarenin hizmet sunumunda yeknesak bir yapı benimsemek zorunda oluşudur ki bu durumda merkezî idare yerel tercihlerdeki farklılıklara uyum gösteremeyecektir¹⁸¹.

Yerelleşmenin ex-post tezi ise 1956'da Tiebout¹⁸² tarafından sunulmuştur. Tiebout'un bakışı, nüfus hareketliliğinin ex-post olarak, yerel yönetimi daha üstün bilgisi ve esnekliğine dayalı olarak güçlendirdiği yönündedir. Bu hareketlilik sonuçta kamusal arz ile tüketici tercihleri arasında mükemmel bir uyuma götürecektir. Tüketiciler ayaklarıyla

¹⁷⁶ İbrahim Atilla Acar - İsmail Kitapçı, "Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç", **Maliye Dergisi**, S. 157 (Temmuz-Aralık 2009), s.87.

¹⁷⁷ Richard A. Musgrave, **Theory of Public Finance: A study in public economy**, McGraw-Hill, New York, 1959, b.a.

¹⁷⁸ Wallace E. Oates, "The Theory of Public Finance in a Federal System", **The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique**, Vol. 1, No. 1 (Feb.,1968), pp.37-54., Wallace E. Oates, **Fiscal federalism**, Harcourt, Brace & Co., New York, 1972, b.a.

¹⁷⁹ Daniel L. Rubinfeld, "The Economics of the Local Public Sector", **Handbook of Public Economics**, Vol. II, ed. Alan J. Auerbach – Martin Feldstein, Elsevier Science Publishers B.V., North-Holland, 1987, p.626.

¹⁸⁰ Wallace E. Oates, **Fiscal federalism**, a.g.e., b.a.

¹⁸¹ Jacques Crémer – Antonio Estache – Paul Seabright, "Decentralizing Public Services: what can we learn from the Theory of the Firm?", **Revue d'économie politique**, Vol. 106, No. 1, (janvier – février 1996), p.40.

¹⁸² Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5 (October 1956), pp. 416-424.

oylayarak kendilerine en uygun hizmet ve finansman alternatifini sunan belediyeye taşınacaklardır. Bu durum, optimal büyüklükteki idarelerin nasıl kurulduğunu veya bireylerin bu ‘yerel kulüp’lere nasıl dâhil olduklarını göstermektedir¹⁸³.

Sözü edilen klasik teoriler geliştirilmeye çalışılmaktadır. Örneğin merkezî idarelerce yerel idarelere yapılan transferlerin belirli şartlar altında ciddi malî bozulmalara neden olabileceği ve yakından incelenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Diğer yandan deneysel federalizm* yerelleşme konusunda birçok malî ve hukukî sorun karşısında yeni yaklaşımlara kaynaklık etmektedir¹⁸⁴. Hizmetlerin yerel sunumu ve finansmanı, ekonomik sorunlara yeni bazı devlet çözümlerinin araştırılmasına imkân vermektedir. Bu şekilde reformların uygulanmasının önündeki engeller azaltılabilmektedir. Çünkü yereldeki politika deneylerinin başarısızlığı merkezî devlet reformlarına göre daha düşük maliyetlidir. Başarılı çözüm yaklaşımları diğer idarelerce taklit edileceği için yaygınlaşacaktır. Bu şekilde bir keşif sürecine dönüşen rekabet, kamu kesiminde gelişmeye ilham olacaktır¹⁸⁵. Teoride tartışmaya açılan bu konu küreselleşme süreci ile birlikte özellikle 1990’lı yıllarda uygulamada çoktan gündeme gelmeye başlamıştır. 1992’de Birleşmiş Milletler Rio Zirvesi sonucunda yayınlanan Birleşmiş Milletler Çevre Ve Kalkınma Konferansı Raporu’nda¹⁸⁶ sürdürülebilir kalkınma için devlet desteğinde bir kentsel ve yerel kalkınma öngörülmuş ve çok aktörlü bir yapı benimsenerek yerel yönetişime önemli katkılar sağlanmıştır.

Neoliberal yaklaşımın öncülerinden F.A. Hayek de, eğer bir hizmet serbest piyasa koşulları içinde verilemiyorsa, bu hizmetin karşılanmasında en iyi alternatifin yerel yönetimler olduğunu ileri sürmüştür. Hayek, tezinin temel gerekçesi olarak yerel yönetimlerin hizmetleri sağlarken birbirleriyle rekabet içinde bulunmalarını ve bu kapsamda hizmet sunumunun niteliğini ve etkinliğini arttırmalarını göstermiştir. Böylece

¹⁸³ Crémer – Estache – Seabright, a.g.m., p.41.

* İngilizcede “laboratory federalism” veya “experimental federalism” olarak ifade edilen bu kavram çalışmalarda daha çok “laboratory federalism” olarak kullanılmaktadır. Çalışmada deneysel federalizm kavramının kullanılması uygun görülmüştür.

¹⁸⁴ Wallace E. Oates, “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, **National Tax Journal**, Vol. LXI, No. 2 (June 2008), p.330.

¹⁸⁵ Lars P. Feld, **Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz: Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?**, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2004, http://www.kas.de/wf/doc/kas_8496-544-1-30.pdf?060525200430, (22.02.2013), s.50-51.

¹⁸⁶ UN, **The Rio Declaration on Environment and Development (1992)**, http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF, (12.02.2013).

neoliberal iktisatçılarca yerelleşme, bireysel özgürlükler ve piyasa açısından genel olarak savunulan bir düşünce haline getirilmiştir¹⁸⁷.

Mali yerelleşme, kamu hizmetleri için harcama yapma ve bunların karşılanması için gerekli gelirleri toplama yetkisinin merkezî idareden yerel yönetimlere aktarılmasını ifade etmektedir. Yerelleşme ile beklenen en önemli fayda hizmet sunumunda kalite ve verimliliğin artması, hesap verebilir, şeffaf bir yönetim anlayışının olgunlaşarak kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin minimize edilmesidir¹⁸⁸.

Günümüzde küresel neoliberal politikalar, yerel yönetimlere daha fazla özerklik isteyerek, bu kurumların ulusal merkezleriyle bağlarını gevşetmekte ve yeni türden bağlarla yeni merkezlere bağlanmalarını sağlamaktadır. İstenenler şunlardır¹⁸⁹:

- Yerel yönetimler kendi yetki alanlarında genel yetkili olmalıdır.
- Merkezden transfer edilen gelirlere değil, öz gelirlerine dayanmalıdır.
- Yerel yönetimler serbestçe borçlanabilmelidir.
- Yerel yönetimlerin kararları merkezî vesayet ve denetim altında olmamalıdır.
- Yerel yönetimler personel istihdamında serbest bırakılmalıdır.
- Yerel yönetimler yabancı eşdeğerleri ve uluslararası kuruluşlarla serbestçe ilişki kurabilmeli, işbirliği yapabilmelidir.

Fukuyama ise, merkezî ve yerel idarelerin birbirini dengeleyen avantajlara ve dezavantajlara sahip olduklarını ileri sürerken hangi avantajın belirleyici olduğunun, önceden mutlaka bilinmesi gerekmeyen dış şartlara bağlı olacağını ileri sürmüştür. Buna göre en iyi idarî örgütler genellikle değişen dış şartlara cevaben bir merkezîlik düzeyinden bir diğerine esnek bir şekilde geçiş yapabilenlerdir¹⁹⁰.

Çalışmanın birinci bölümünde de sözü edilen Türkiye’de yayınlanmış olan ‘Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim’ adlı raporda yerellik ilkesine vurgu

¹⁸⁷ Tayfun Çınar, “Türkiye’de Neoliberal Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yeni Belediye Yasasının Mali Hükümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005, S.1, s.87.

¹⁸⁸ Hilmi Çoban, “Mali Yerinden Yönetim (Mali Yerelleşme) ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısının Mali Yerinden Yönetim Bakımından Değerlendirilmesi”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, 3.C., ed. Dilek Dileyici - Özlem Özkıvrak - Tarık Vural, 1.Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı’nda Sunulan Bildiriler Kitabı 11-12 Eylül 2008, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2008, s.270.

¹⁸⁹ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 3.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s.17-18.

¹⁹⁰ Francis Fukuyama, **Devlet İnşası: 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, çev. Devrim Çetinkasap, 3.b., Remzi Kitabevi, İstanbul, 2006, s.94.

yapılırken bu düşüncenin arkasında yatan düzenleyici devlet anlayışı da açıklanmaktadır. Yerelleşme ile düzenleyici devlet arasında bir ilişkinin varlığından söz edilebilir.

Raporda, merkezî idarenin zaman içinde çoğu kamu hizmetini bünyesinde topladığı, bu hizmetleri yerine getirmek için aşırı büyüdüğü ve hantallaştığı, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan şekilde kullanır bir konuma düştüğü ifade edilmektedir. Bu süreçte merkezî idare aslı işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme konularında zaafa uğramıştır. Buna göre bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorunun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen "yerindenlik" (subsidiarite) ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezî idarenin gündelik ayrıntılı işlerden çekilmesi ve uzun vadeli stratejik konularda yoğunlaşabilmesi imkânını doğuracaktır. Böylece gereksiz yüklerinden arınmış bir merkezî idare; ölçek ekonomileri gereği doğrudan yürütmesi gereken ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri de daha nitelikli bir şekilde gerçekleştirebilecektir. Yerel idare yapılarının daha fazla yetki, görev ve kaynak ile mahallî müşterek nitelikli hizmetleri sunmaları ise bu hizmetlerin verimliliğini ve ihtiyaca uygunluğunu sağlayacak, katılımcılığı ve kamuoyu denetimini güçlendirecektir¹⁹¹.

Yerel birimlerin toplam gelirleri içerisinde kendi öz gelirlerinin payı yüksek ve merkezden aktarılan bağış ve transferlerin payı daha az olduğu ölçüde özerklik derecesinin arttığı söylenebilir. Yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini sağlarken, matrah ve oran belirleme konusunda merkezden bağımsız oldukları ölçüde, idari özerklik dereceleri artacaktır¹⁹². İlk anda demokratik ve eşitçi bir yaklaşım gibi gözüken bu anlayış, aslında eşitsizliği arttırıcı, dolayısıyla demokrasiyi zedeleyici niteliktedir. Çünkü, yerel idareleri kendi gelir kaynaklarına hakim kılmak, kendisine rant akan yörelerin idarelerini zenginleştirmek, ekonomik erozyona uğrayan yörelerin idarelerini ise görelî olarak fakirleştirmek demektir. Bu süreç ise kutuplaşmaya yol açar¹⁹³.

Klasik literatürde yerelleşme daha ziyade ulusal ölçekteki kaynakların daha alt birimlere merkezî kararlarla dağıtılması ve onlarla bir tür kaynak paylaşımı anlamına

¹⁹¹ Ömer Dinçer - Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, <http://www2.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf>, (01.11.2010), s.135.

¹⁹² Hülya Kirmanoğlu, "kamu hizmetlerinin yerelleşmesi", **İktisat Dergisi**, S. 500 (Kasım – Aralık 2008), s.76.

¹⁹³ İzzettin Önder, "Bölgesel Dengesizlik Ortamında Yerel İdarelerin Mali Muhtariyeti Problemi", **Prof.Dr.Fadıl H.Sur'un Anısına Armağan**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 522, Ankara, 1983, s.117.

gelmekteydi, diğerk bir deyişle malî boyut ön plandaydı. Oysa günümüzde alt birimlere yetki devri yani idarî ve siyasal boyut daha ağır basmaktadır¹⁹⁴.

İleride bu konuya küreselleşme ve yerelleşme ilişkisi bağlamında tekrar dönülecektir. Burada yerelleşmenin ideolojik boyutuna kısaca değinildikten sonra kamu hizmetlerinin yerelleşme koşulları teorik olarak aşağıda ele alınmaktadır.

B. Kamu Hizmetlerinde Yerelleşme Koşulları

Bu başlık altında yapılan açıklamalar aynı zamanda merkezî idare ile yerel idareler arasındaki hizmet bölüşümüne ilişkin kriterleri kapsamaktadır. Bu açıklamalar bir yandan da yerel idarelerin ekonomik varlık nedenlerini oluşturmaktadır.

1. Yerindenlik

Yerindenlik kavramı ingilizce kökenli “subsidiarity” kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır¹⁹⁵. Ancak Türkçe literatürde bu kavramın yerellik, yerinde hizmet, hizmette yerellik, ikincilik, yetki ikamesi, yetki devri, subsidiarite gibi çok farklı şekillerde kullanıldığı görülmektedir¹⁹⁶.

Yerindenlik konusunun, etkinlik ve hizmetlere olan talebin belirlenmesi şeklinde iki yönü bulunmaktadır. Etkinlik kriterine göre, kamu hizmetleri bireylerin ihtiyaçlarını en etkin şekilde karşılayacak idareye bırakılmalıdır¹⁹⁷. Diğerk yandan ihtiyaçların en az maliyetle karşılanması kadar, hizmetlerin tüketici tercihleriyle uyumlu olması da önem taşımaktadır¹⁹⁸. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından kamu hizmetlerinin sunumu ve maliyetlerinin paylaşımının hizmetten yararlanan coğrafi ve idarî bölgede yaşayan halkın tercihleri ile bağlantılı hale getirilmesi gerekir¹⁹⁹. Burada etkinliğin iki

¹⁹⁴ Kirmanoğlu, a.g.m., s.75.

¹⁹⁵ Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, der. Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.10.

¹⁹⁶ Sedef Zeyrekli - Rengül Ekizceleroğlu, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3 (Temmuz 2007), s.29.

¹⁹⁷ Fazıl Tekin, “Mali Tevzin”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Fakültesi Dergisi**, C. XIII, S. 1 (Ocak 1977), s.124.

¹⁹⁸ Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye)**, 5.b., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.71.

¹⁹⁹ Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, a.g.m., s.10.

önemli boyutuna işaret edilebilir. Bunlardan biri seçmenlerin yer seçiminin etkin olması diğeri ise her idarede hizmetlerin etkin sunumunun gerçekleştiriliyor olmasıdır²⁰⁰.

Kamu hizmetlerinde seçmenler tek başına miktar ayarlaması yapamazlar; hem ortak tüketim hem özel kullanım malları siyasal karar organlarınca belirtilmiş olan miktarlarda sunulur. Yurttaşlar hizmetlerin marjinal faydasını, miktar ayarlaması yoluyla, ödedikleri marjinal verginin faydasına eşitleyemezler. Hizmetin faydası, ödedikleri verginin faydasından az ise, kamu hizmetinden kayba uğrarlar, fazla ise fayda sağlarlar. Marjinal kamu hizmetinden net fayda sağlayanlar da tıpkı kayba uğrayanlar gibi dengede değildir. Bu nedenle benzer tercihleri olanların bir arada yaşaması vergi ve fayda arasındaki farkı azaltacaktır²⁰¹. Yerel nitelikli hizmetlerin yerel idareler tarafından sunulması hizmetin daha iyi kavranabilmesi, ihtiyaçların daha iyi bilinmesi ve tercihlerin seçmenlerce daha iyi iletilebilmesini sağlamaktadır. Başka bir şekilde ifade edilecek olursa, bazı hizmetlerin daha üst idarelerce görülmesi hizmetin kavranamamasına, ihtiyacın bilinmemesine, kırtasiyeciliğe, bürokrasiye ve idarî personel gibi alanlarda israfa yol açabilmektedir²⁰².

Kısaca, yerel nitelikli hizmetler açısından hizmetlere olan talebin belirlenmesinde de yerel idareler daha etkindirler. Charles M. Tiebout, 1956'da yapmış olduğu çalışma ile seçmenlerin kamu hizmetlerine olan tercihlerini belirlemede bazı varsayımlara dayalı bir model geliştirmiştir. Çok sayıda yerel idarenin bulunduğu, seçmenlerin idarelerin sundukları hizmetler ve vergileri ile ilgili bilgi sahibi olduğu, seçmenlerin tam hareketli olduğu ve en uygun vergi-harcama yapısının olduğu yere göçebildiği ve dışsallıkların olmadığı varsayılmıştır. Bu varsayımlar altında her bir seçmen, finansmanına katılmaya razı olduğu ve kendine en uygun hizmetlerin sunulduğu yere yerleşeceği için en uygun çözüme ulaşılmış olacaktır²⁰³.

2. Hizmetlerin Fayda ve Maliyet Alanı

Burada kastedilen, mal veya hizmetin üretilmesinin veya üretilmemesinin oluşturacağı faydaların veya maliyetlerin yayılma alanıdır. Fayda ve maliyetlerin hizmetin

²⁰⁰ Suzanne Scotchmer, "Local Public Goods and Clubs", **Handbook of Public Economics**, Vol. IV, ed. Alan J. Auerbach – Martin Feldstein, Elsevier Science B.V., Amsterdam, Netherlands, 2002, p.2020.

²⁰¹ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş – Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003, 153.

²⁰² S.Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.37.

²⁰³ Tiebout, a.g.m., p. 416-424.

sunulduğu veya tüketildiği alanın dışına yayılmamasına, yani ilgili birimin sorumluluk alanının içinde kalmasına dikkat edilmelidir. Aksi halde komşu sorumluluk alanındaki yönetim birimi veya merkezî yönetim birimi ile ortak üretim gündeme gelebilir. Fayda ve maliyetlerin yayıldığı alan ulusal sınırlara dayanıyorsa merkezî yönetimin ilgili mal veya hizmeti üretmesi söz konusudur. Fayda ve maliyetlerin yayıldığı alan eğer yerel yönetimin sorumluluk alanında kalıyorsa o takdirde de yerel yönetimin o mal veya hizmeti üretmesi söz konusu olacaktır. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması açısından bazı alanlarda merkezî yönetim ile yerel yönetimin ortak üretimi gerekli olmaktadır²⁰⁴.

Bölünmez faydası olduğu varsayılan kamusal hizmetlerin ulusal ölçekten yerel ölçüğe kadar faydalarının yayılma alanları farklıdır. Bu farklılık, hizmetlerin maliyetinin finansmanına kimlerin katılacağını belirleme açısından önem taşımaktadır. Faydası ulusal düzeyde olan hizmetlerin finansmanı da ulusal düzeyde belirlenmekte ve ulusal kamusal hizmetler merkezî idare tarafından sunulmaktadır. Aynı biçimde yerel kamusal hizmetlerin faydasının yayılma alanı bu hizmetin finansmanına katılacak olanları belirlerken bu hizmetlerin yerel idarelerce sunulması gerektiği düşünülmektedir²⁰⁵. Dolayısıyla hizmetlerin fayda alanı ile maliyet alanının olabildiğince örtüşmesi gerektiği düşünülmektedir.

Hizmetlerin yayıldığı alanın belirlenmesinde her zaman kesin sınırlar belirtmek zordur²⁰⁶. Örnek vermek gerekirse, bir belediyenin meslek edindirme kursundan faydalanan kişi daha sonra başka bir belediyenin sorumluluk alanına yerleşerek mesleğini o sınırlar içerisinde icra edebilir veya yerleşim yerini değiştirmeden sadece mesleğini farklı bir belediyenin sorumluluk alanında icra edebilir.

3. Dışsallıklar

Her zaman yerel kamu mal ve hizmetlerinin, toplulukların yaşadığı bölgenin sınırlarını aşan bazı faydaları veya zararları olabilir. Kaynakların daha etkin dağılımı, mal ve hizmetlerin fayda ve zararlarından etkilenen alanların birleştirilmesini veya

²⁰⁴ Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, a.g.m., s.10.

²⁰⁵ Abdülkerim Çalışkan - İsa Sağbaş, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, ed. Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.326.

²⁰⁶ Ulusoy - Akdemir, a.g.e., s.74.

içselleştirilmesini gerektirir. Dışsallık yaratan mal ve hizmetlerin optimal olarak yayılması için, yerel mal ve hizmetlerin tüm fayda ve maliyetlerinin yerel yönetim birimlerinin sorumluluk ve görev alanlarının sınırları içinde kalması veya tüketilmesi gerektiği önerilmiştir. Bu nedenle, optimal fayda ve nüfus, yerel mal ve hizmetin türüne göre değişebilir ve her hizmet için ayrı bir yetki ve görev alanı gerektirir. Özellikle her bir mal ve hizmetin fayda alanı ve hizmetin arzına ilişkin yerel görev ve yetki alanı arasında uygunluk ve uyumun sağlanması gerekmektedir. Yani “sorumluluk (yetki) alanı = fayda/maliyet alanı” olmalıdır. Girişilen idari maliyetlerin, dışsallıkların içerilmesinin yarattığı faydalarla uyumlaştırılması için optimal bir bileşim düzeyi sağlanması gerekir. Mal ve hizmetlerin yerel görev ve yetki alanlarına ideal bir şekilde dağıtımını genellikle sağlanamaz²⁰⁷.

Bu nedenle yerel idareler doğal olarak mümkün olduğunca kendi sorumluluk alanına yönelik hizmet üretmek isterler. Bu bakımdan yerel idareler çevre bölgelere hizmet sağlayacak alanlara kaynak ayırmada isteksiz davranırlar. Yani hizmetlerini olabildiğince kendi sorumluluk alanlarıyla sınırlı tutma yoluna giderler. Bu durum ise ülkenin geneli için düşünüldüğünde istenilen bir sonuç değildir. Aynı şekilde olumsuz dışsallık yayan haller için de bu durum arzulanmamaktadır. Bu bakımdan dış fayda veya dış maliyet yayan hizmetlerin neden olduğu kaynak sapsmalarını gidermek için merkezî yönetimlerin devreye girmesi gerekmektedir. Yani merkezî idare dış fayda sağlayan hizmetlerin genişletilmesi için söz konusu hizmeti sunan yerel idareyi teşvik edebilir ve dış maliyetlere katlanan yerel idarelerin de olumsuzluklarını gidermek için onlara kaynak aktarımında bulunabilir²⁰⁸. Kentleşmeyle birlikte artan çevre sorunları özellikle birbirine yakın yerel idareler arasında önemli sorunlara yol açabilmektedir. Farklı bir yaklaşıma göre, çevre sorunlarının sağlıklı bir çözüme kavuşturulabilmesinin anayasal kurullarla mümkün olabileceği ifade edilmektedir. Buna göre anayasal tercihler uzun vadeli sonuçlar yaratır ve fertler uzun dönem içinde bu kurallardan nasıl etkileneceklerini bilemezler. Bu durumda, kentleşme ve çevre sorunlarını önleyecek kurumsal ve kuramsal yapı üzerinde daha kolay uzlaşırlar.

²⁰⁷ Nihat Falay, “Yönetimlerarası Malî İlişkiler ve Hizmetlerin Optimal Yerelleşmesi”, **Prof.Dr. Sadık Kırbuş’a Armağan Kitap**, ed. Mustafa Koçak - Suat Teker, Okan Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, s.88.

²⁰⁸ M.Kâmil Mutluer - Erdoğan Öner, **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.26.

Kent ve çevre sorunlarının, ancak uzun dönemde çözümlenebilecek nitelikte olması, bu çözüm yolunun önemini daha da arttırmaktadır²⁰⁹.

4. Azalan Maliyet Koşulları

Belirli bir hizmetin üretilmesinde üretim miktarı arttıkça marjinal maliyetlerin belirli bir üretim düzeyine kadar sifıra yaklaşması koşullarına azalan maliyet koşulları veya ölçek ekonomileri denilmektedir.

Ölçek ekonomilerinin var olması idarelerin optimal görev ve yetki alanının sınırlarının belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken bir ögedir. Hizmetler arz miktarına, hizmet alanına ve birimin nüfus yoğunluğuna bağlı olarak merkezî veya yerel idare tarafından daha etkin üretilebilirler²¹⁰.

Ölçeğe göre artan getiri söz konusu olduğunda doğal tekel oluşması söz konusu olabilir. Ölçeğe göre artan getiri durumunda bir mal veya hizmetin üretim miktarının, üretim faktörü miktarına oranla daha fazla artması söz konusudur. Bu durumda üretim faktörlerinin kullanılan miktarı itibarıyla girdi maliyetlerinin nispeten daha az artması söz konusu olacaktır. Bunun sonucunda marjinal maliyetler genel olarak ortalama maliyetlerin altında seyrettiği için sürekli azalmaktadır. Yüksek sabit maliyetlerin var olduğu şartlar bu duruma örnek verilebilir. Bu gibi maliyet yapılarını; havayolu şirketleri, telefon şirketleri, şehir içi ulaşım işletmeleri göstermektedir²¹¹.

Bazı durumlarda hizmeti sunan idarenin küçük olması üretim maliyetlerinin yüksek olmasına yol açabilmektedir. Şehir içi ulaşım hizmetleri, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi hizmetlerin büyük idareler tarafından üretilmesi maliyetlerin düşmesini sağlayabilmektedir. Bu gibi durumlarda ölçek ekonomilerinden yararlanılması önemli miktarda kaynak tasarrufu sağlayabilecektir²¹².

Ancak birçok kamu hizmetinde yetki alanının genişletilmesi ölçeğe verim sağlamaz. Hatta sabit maliyetler yüzünden alan genişlemesi birim maliyetlerin artmasına

²⁰⁹ Vural F.Savaş, **Anayasal İktisat**, 3.b., Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 1997, s.201.

²¹⁰ Falay, "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları", **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, a.g.m., s.11.

²¹¹ Dietmar Wellisch, **Finanzwissenschaft I: Rechtfertigung der Staatstätigkeit**, Verlag Franz Vahlen, München, 2000, s.61.

²¹² Ulusoy - Akdemir, a.g.e., s.72.

bile neden olabilir. Sabit maliyet unsuru ağır basan hizmetlerde ortalama maliyet ancak alanda yaşayan nüfusun yoğunluğu artarsa düşer. Bu nedenle yerel idareler nüfus yoğunluğu artışı ile birlikte maliyetten tasarruf sağlamak için kendi bölgelerine yeni nüfus çekmeye çalışırlar²¹³.

5. Yerel İdarelerin Yönetim Maliyetleri

Seçmenlerin tercihlerini yansıtmaya ve buna uygun yönetimi kurma ile ilgili giderler organizasyon giderleri kapsamına girmektedir. Küçük yerel idarelerde oylama mekanizması ile kişi tercihlerinin yansıtılması büyük idarelere göre daha etkindir. Söz konusu idare alanında yerleşik seçmenlerin arasında imkân ve tercih benzerliği de mevcutsa etkinlik daha fazladır²¹⁴. Yerel idarelerin oluşturulması, farklı bölgelerin ihtiyaç ve tercih farklılıklarını karşılamakta ve uygulanan programların fayda ve maliyetleri arasında daha iyi ilişki kurulabilmesini sağlayabilmektedir²¹⁵.

Bunun için idarî hizmet alanının daraltılması gerekmektedir. Hizmet sunumunda Tiebout hipotezinin geçerliliği bir ölçüde sağlanmış olsa da idarî birimin kuruluş maliyetlerinin ve idarî birimin yönetim giderlerinin de kaynak kullanımı açısından hesaba katılması gerekir. İdarî birimin kuruluş maliyetlerinin bir kereye mahsus olacağı düşünülebilir. Ancak yönetim giderleri sürekli tekrarlanan harcamalar olacaktır. İdarî hizmet sahasında yaşayan nüfusun azlığı ve alanın büyüklüğü dikkate alındığında ayrılan kamu kaynakları ile gerçekleşen veya gerçekleştirilecek hizmetlerin sunumunda etkinliğe ulaşılması zordur. Örneği 2000-3000 kişilik nüfusa sahip bir belediye idaresinin bu nüfus karşılığı elde edeceği gelirleri ile bu nüfusa hizmet vermesi bazı büyük yatırımlar dikkate alındığında zordur. Kullanılan kaynaklar daha çok belediyenin yönetim giderleri ile günlük tüketim giderlerine ayrılacaktır. Belediye sanayi, tarım ve coğrafi durumlar açısından gelişmeye açık değilse nüfusun artmayacağı varsayımı altında mevcut nüfus ile kaynak kullanımı ilişkisi kurulduğunda verimsiz veya kârsız bir işletme gibi değerlendirilebilir.

²¹³ Bulutoğlu, a.g.e., s.155.

²¹⁴ Öncel, a.g.e., s.34.

²¹⁵ David C. Nice, **Public Budgeting**, Wadsworth/Thomson Learning, United States of America, 2002, p.160-161.

Sonuç olarak kuruluş ve yönetim maliyetleri açısından değerlendirdiğimiz bu konuda hizmet alanının belirli bir noktadan sonra küçültülmesi etkinliği azaltacaktır²¹⁶.

C. Yerel Kamu Hizmetleri ve Türleri

Kamu hizmetlerinin yerleşme koşullarını teorik açıdan inceledikten sonra kentsel kamu hizmetlerinin türlerini ve kapsamını daha iyi ortaya koymak mümkündür. Buna göre kentsel kamu hizmetleri üç grupta toplanabilir. Birincisi yerel idarelerin üstlenip doğrudan sundukları hizmetler, ikincisi hizmetlerin niteliği ve faydasının yayılma alanı gereği merkezî idare ile birlikte sundukları hizmetler ve üçüncüsü de faydası birden çok yerel idare sınırlarına yayılan hizmetler olarak ifade edilebilir.

1. Yerel İdarelerin Doğrudan Sunduğu Hizmetler

Yerel idarelerin doğrudan sunduğu hizmetler, özelliklerinden dolayı merkezî idare tarafından sunulamayacak türdeki hizmetlerdir. Bu tür hizmetlerin yerel idareler tarafından sunulması faydalarının artmasını sağlamaktadır. Yerel idarelerin sunmaları gereken hizmetler tâbi oldukları yasalarda genellikle görevleri başlığı altında belirtilmektedir. Ancak ülkeden ülkeye bu görevlerde farklılık görülebilmektedir²¹⁷.

Yerel idareler tam kamusal, yarı kamusal ve özel mal ve hizmetler sunabilmektedirler. Sunulan tam kamusal mal ve hizmetlerin bölünmezliği yerel düzeydedir. Bunlara örnek olarak itfaiye, zabıta ve imar planlarının düzenlenmesi gibi görevler verilebilir. Yarı kamusal mal ve hizmetler yerel idarelerin görevlerinin çoğunluğunu oluşturmaktadır²¹⁸. Dışsallıkların yüksek düzeyde olduğu ve bu nedenle fiyatlandırılmaları söz konusu olan bu tür hizmetlere örnek olarak atık toplama, baca temizliği, su-kanalizasyon ve yol gibi altyapı hizmetleri verilebilir²¹⁹.

Yerel idarelerin sunduğu özel mal ve hizmetler ise genellikle kurmuş oldukları iktisadî teşebbüsler eliyle görülmektedir. Söz konusu hizmetler piyasayı düzenlemek, hizmetin ortaklaşa ve geniş kapasitede sunulmasından maliyet tasarrufu sağlamak, piyasa

²¹⁶ Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s.36-37.

²¹⁷ Çetinkaya, a.g.e., s.48.

²¹⁸ Öncel, a.g.e., s.59.

²¹⁹ Çetinkaya, a.g.e., s.49.

bozukluklarını gidermek, doğal tekel niteliğinde olanların bu özelliklerinden yararlanmak, hizmetin piyasada sunulması halinde bundan asgarî ölçüde talepte bulunmayanların ortaya çıkaracakları dış zararları ortadan kaldırmak gibi nedenlerle sunulabilirler²²⁰. Bu tür mal ve hizmetlere örnek olarak ulaşım hizmetleri, ekmek üretimi, otopark hizmeti, su ve elektrik hizmetleri verilebilir²²¹.

Yerel idarelerin doğrudan görev alanına giren sözü edilen hizmetler ilk bakışta ayrı ayrı ele alındıklarında önemleri görece düşük olarak algılanabilir ancak bu hizmetlerden birinin ya da birkaçının eksik sunumu ilgili yörede yaşayanların huzur ve sükûnunu olumsuz etkileyebilir. Yerel idarelerin gördükleri hizmetlerin günlük yaşantı üzerindeki etkisi önemlidir²²².

Yerel idarelerin idarî düzey bakımından doğrudan sunduğu hizmetler özel kesime de gördürülebilmektedir. Bazı yazarlar kamu örgütlerinin yolsuzluk içinde olduğu ve etkinsiz çalıştıklarının herkesçe bilindiği şeklindeki bir yaklaşım içerisinde. Onlara göre özel kesim rekabetçi olabilmek için daha etkin olmak zorundadır. Ancak kamu hizmetleri özel kesime devredildiğinde ya da yönetimi özel kesime bırakıldığında bu durum rekabetten uzak bir tekel oluşmasına neden olabilir. Özel kesime bırakılan kamu hizmetlerinin fiyatlarının yükseltilmesi veya bakım ve onarım yapmama şeklinde varlıkların ihmal edilmesi suretiyle kârların artırılması söz konusu olabilir. Bunun önlenmesi için düzenleme ve denetim gereklidir²²³.

2. Yerel İdarelerin Merkezî İdare İle Birlikte Sunduğu Hizmetler

Yerel idarelerin merkezî idare ile birlikte sundukları hizmetler ile ifade edilmek istenen ortaklık şeklinde yapılan bir sunum değildir. Ancak bu durumun bazı mal ve hizmetlerde gerçekleşmesi mümkündür. Bu başlıkta belirtilmek istenen, bir mal veya hizmet üretimi ve sunumunun hem yerel idare tarafından hem de merkezî idare tarafından yapılabilmesidir. Her iki idare tarafından da sunulması mümkün olabilen mal ve hizmet türleri fonksiyonel sınıflandırma dikkate alınarak aşağıdaki şekilde açıklanabilir²²⁴.

²²⁰ Öncel, a.g.e., s.60.

²²¹ Çetinkaya, a.g.e., s.50.

²²² Halil Nadaroğlu, **Mahallî İdareler: Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, 7.b., Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2001, s.78.

²²³ David Stephenson, **Water Resources Management**, A.A.Balkema Publishers, Lisse, 2003, p.269.

²²⁴ Çetinkaya, a.g.e., s.50.

Kuşkusuz yerel idarelerin sundukları hizmetleri aşağıdakilerle sınırlamak mümkün değildir.

a. Sağlık Hizmetleri

Tek tek bireylere sağladığı faydaların çok üstünde sosyal ve bölünmez faydalar ortaya çıkardığından sağlık hizmetlerinde esas görev merkezî idareye düşmekle birlikte yerel idarelerin sağlık konusundaki hizmetleri ihmal edilemez. Sağlık personelinin yetiştirilmesi, salgın hastalıklarla savaş ve tam teşekküllü hastaneler açmak gibi hizmetleri genellikle merkezî idare üstlenmektedir. Yerel idareler de bölgelerindeki halkın sağlık durumunun düzeltilmesi ile ilgili bazı işleri yaparlar. Kısa süreli tedavi ve teşhis için hastane açma, bölgede sağlık kontrolleri yapma ve bulaşıcı hastalıklar için merkezî idare ile işbirliği halinde çalışma gibi hizmetler örnek verilebilir. Bunlardan ayrı olarak çocuk bakımevleri, doğumevleri, sağlık kontrolleri ve bazı hizmetlerin sağlık şartlarına uygun olarak görülmesi de yerel idarelerin sağlık hizmetleri arasında sayılabilir²²⁵.

Çevre sağlığı hizmetleri, sağlık koruma amacıyla cansız ve canlı çevrenin mikrop taşıyıcılıklarını yok etmeye yöneliktir. Hastalığın bulaşma süreci insanlar arasındaki ilişkilerin yoğun olduğu kent gibi ortamlarda yaygındır. Merkezî idareden başka belediyeler de kentlerde çevrenin hastalık taşıyıcı etkilerini azaltıcı hizmetleri üstlenirler. Kent akarsuyunun klorlanması, çöp kaldırma, septik çukur, durgun suların ilaçlanması çevre sağlığına büyük katkıda bulunur²²⁶.

b. Eğitim ve Kültür Hizmetleri

Temel eğitimin sağladığı toplumsal faydalar kişisel faydalar kadar önemlidir. Günümüzde toplum üyelerinin üreticiliklerinin yükseltilmesi, vatandaşlık hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri için asgarî bir eğitime sahip olmaları gerekmektedir. okuma yazma bilmeyen kişiler günlük hayatın akışında genel düzene uymakta zorluk çekerler. Kamu alanlarına konan ikaz yazılarını, kamu taşıtlarının trafik yönlerini, ilaçların ve aygıtların güvenle kullanılması şartlarını okuyamaz, kendisi ve toplum için zorluklara,

²²⁵ Öncel, a.g.e., s.51-52.

²²⁶ Bulutoğlu, a.g.e., s.270.

hatta tehlikelere yol açabilir. Temel eğitim, vatandaşlara uymaları gereken temel kuralları öğreterek onların toplum düzenine uyumunu kolaylaştırır²²⁷.

Sağlık hizmetlerinin bütün ekonomik özellikleri eğitim hizmetleri için de geçerlidir. Faydasının genellikle bölgesel olduğu kabul edilen ilköğretim hizmetleri pek çok ülkede yerel idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. ABD gibi ülkelerde orta öğretim hizmetleri de büyük ölçüde yerel idarelerin sorumluluk alanlarına dâhil bulunmaktadır²²⁸. Böyle olunca da temel eğitimin kalitesi yerel idarenin bütçe gelirlerine bağlı olmaktadır. Gelir seviyesi yüksek kesimlerin oturdukları bölgede yerel idareler özellikle emlak vergisinden daha fazla gelir elde ederler. Bu sayede daha kaliteli eğitim verebilirler. Gelir seviyesi düşük bölgelerdeki belediyelerin bütçe gelirleri daha azdır ve okulların kalitesi bu nedenle daha düşük olabilir²²⁹. Türkiye gibi üniter devletlerde temel eğitim hizmetleri genellikle merkezî idarelerce üstlenilmektedir. Belediyeler okul binası ve bahçesi yapımı gibi hizmetlerle merkezî idarenin eğitim hizmetlerine destek olabilmekte, meslek edindirme kursları açarak yörede yaşayanların vasıflarını geliştirmek için eğitim hizmetleri verebilmektedir.

Eğitimin yanı sıra kültüre katkısı bulunan tiyatro, kütüphane ve müze gibi hizmetler hem merkezî hem de yerel idare tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin, İstanbul'da Devlet Tiyatrosunun yanı sıra birer belediye kuruluşu olan Şehir Tiyatroları da aynı alanda faaliyette bulunmaktadır²³⁰.

c. Çevre Hizmetleri

Özellikle sanayileşme ve kırsal alanlardan kentlere göç olgusu, hızla büyüyen çevre sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Sanayi atıkları, çevreye saçılan zehirli gazlar ve benzeri zararlı maddeler, doğayı, insan sağlığını ve ulusal refahı çeşitli şekillerde ve boyutlarda etkilemektedir²³¹.

Çevre hizmetleri kapsamında ele alınacak konular, çevrenin korunması ve her zaman yaşanabilir bir ortamın var olması açısından kirliliğin önlenmesinin sağlanmasıdır.

²²⁷ Bulutoğlu, a.g.e., s.258.

²²⁸ Nadaroğlu, a.g.e., s.77.

²²⁹ Bulutoğlu, a.g.e., s.258.

²³⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s.77.

²³¹ Öncel, a.g.e., s.52.

Bu noktada görev, ortaya çıkan sorunun dışsallığı ile beraber hem merkezî hem de yerel idare tarafından gerçekleştirilir. Merkezî idare fayda ya da zararın bölge dışına etki etmesi durumunda çevre hizmetlerinde bulunacaktır. Ancak fayda ya da zararın bölge içinde kalması durumunda yerel idare tarafından hizmetin gerçekleştirilmesi daha etkin olacaktır. Çevre hizmetlerinin sunumunda merkezî idarenin yaptığı temel düzenlemeler çerçevesinde yerel idareler kendi bölgelerinde bunları uygulamak ile mükellef olacaklardır. Örnek olarak, çöp toplamak, geri dönüşebilir atıkları ayrıştırmak, mahalle temizliğini sağlamak gibi hizmetler yerel idareler tarafından sunulmaktadır²³². Ayrıca yerel idarelerin çevre ile ilgili görevlerinin başında bölgesel alan kullanımını planlamak gelmektedir. Yerleşim yerleri ile sanayi bölgelerinin ayrılması, benzer iş kollarının bu çerçevede aynı alanlarda toplanması gibi bölge içi planlamaların yapılması gereklidir²³³. Merkezî idare ise ülkenin bütünü ile ilgili çevre politikaları gerçekleştirmek, çevre standartları belirlemek, ormanların korunmasını sağlamak, çevre konusunda çalışan kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak gibi konularda faaliyette bulunmaktadır²³⁴. Merkezî idare ayrıca vergi koymak ve sağlanan hâsılatla kirlenmeyi gidermek, üretimi doğrudan yapmak, kirlenmeyi engelleyici tedbirlerin alınmasını firmalardan istemek ve zorunlu kılmak, sanayinin ülke çapındaki yerleşimini düzenlemek gibi daha genel hizmetleri üstlenir²³⁵.

Günümüzde merkezî idarenin büyük ölçüde sorumlu olduğu çevre hizmetlerinin daha çok yerel idarelerin sorumluluk alanına kaydırılması yönünde düşünceler ifade edilmektedir. Buna neden olarak ise yerel idarelerin birçok çevre sorununa ve bu sorunlara etki edebilecek olanlara daha yakın olmaları gösterilmektedir²³⁶.

d. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri

Ana yol, köprü, baraj ve liman gibi altyapı tesisi niteliğindeki hizmetler merkezî idare tarafından yerine getirilmektedir²³⁷. Esas itibarıyla etki alanı belli bir yerel idarenin veya bölgenin dışına yayılan imar faaliyetleri merkezî idarenin görevleri dâhilindedir. Bu gruba bütün ülkeyi ilgilendiren büyük baraj, şehirlerarası yol, liman inşası gibi hizmetler

²³² Çetinkaya, a.g.e., s.52.

²³³ Öncel, a.g.e., s.56-57.

²³⁴ Çetinkaya, a.g.e., s.52.

²³⁵ Öncel, a.g.e., s.56.

²³⁶ Robert R.M. Verchick, "Why The Global Environment Needs Local Government: Lessons From The Johannesburg Summit", *Urban Lawyer*, 35 Urb. Law. 471, p.10.

²³⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s.76.

girmektedir. Ancak öyle imar faaliyetleri vardır ki bunlar belli bir yerel idare veya bölgenin etkinlik alanı içerisinde kalır. Yerel idare içi veya yerel idareleri birbirine bağlayan yollar, köprüler ve meydanların yapım faaliyetleri bunun örneklerini teşkil eder. Bu hizmetler daha çok yerine getirildiği bölgelerdeki topluluğu ilgilendirir ve fayda sınırları büyük ölçüde o bölgeye özgü kalmaktadır. Aynı zamanda değerlendirme avantajından dolayı söz konusu imar faaliyetlerinde yerel idarelerin etkinliği fazladır. Yol genişletme faaliyeti ile o yola paralel olan binaların yüksekliği etkileneceğinden, nüfus yoğunluğunun şehir içi planlamasında yerel yönetimlerin önemli bir imkânı mevcuttur. Ayrıca yol genişlemesi ile yükselme imkânı bulmuş olan binaların bu nedenle kazanmış oldukları rantı vergilendirmek de mümkündür. Böylece yerel yönetimlerce yapılacak imar faaliyetlerinin kendi kendine finansmanı imkânı elde edilmiş olur²³⁸.

Yerel idarelerin son dönemlerde bazı ülkelerde gerçekleştirdiği bayındırlık hizmetleri içinde kentsel dönüşüm projeleri de önemli bir yer tutmaktadır. Merkezî idare ile ortak yürütülen hizmetlere örnek gösterilen bu projelerde yerel idare kentsel dönüşümün yapılacağı bölgeyi tespit etmekte, merkezî idare ise bunun gerçekleştirilmesine maddi destekle birlikte teknik destek de vermektedir. Şehrin genel yapısındaki değişiklikleri ele alması açısından bu hizmet bir imar ve bayındırlık hizmeti olarak değerlendirilebilir²³⁹.

e. Sosyal Nitelikli Hizmetler

Fakir ve kimsesizlere yardım şeklinde somutlaşan sosyal nitelikli hizmetler, yardım alan kimselere sağladığı özel faydanın yanı sıra fakirliği giderebildiği ölçüde topluma da fayda sağlar. Sosyal hizmetlerin sonucu olarak topluma taşan dış faydalar bu hizmetlerin yarı kamusal mallar arasında yer almasını gerektirir²⁴⁰. Sosyal hizmetler esas itibarıyla işsizlik, sağlık, ihtiyarlık sigortaları gibi sosyal güvenlik hizmetleri ile iş bulma ve konut sağlama konularını kapsamaktadır. Sosyal hizmetlerin faydası bu anlamda ulusal sınırlara dayanmaktadır. Bu nedenle söz konusu hizmetlerin önemli bir kısmının yerel idareler çerçevesinde görülmesi mümkün değildir. Bu nedenle esas ağırlık merkezi idarede olmakla beraber yerel idarelere de önemli görevler düşmektedir. Özellikle merkezi idarenin bölgeye

²³⁸ Öncel, a.g.e., s.58.

²³⁹ Çetinkaya, a.g.e., s.53.

²⁴⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s.77.

sunacağı yardımlarda aracılık yapabilir. Bölgedeki halkı iyi tanıma imkânlarının bulunması, bu konudaki etkinliklerini artıracaktır. Ayrıca mahalli idareler zorunlu sosyal yardım işleri ve ailesi bulunmayan çocukların bakımı, düşük gelirlilere ilaç, kimsesiz yaşlılar için bakımevleri gibi hizmetleri yerine getirirler²⁴¹.

3. Yerel İdarelerin Ortaklaşa Sundukları Hizmetler

Yukarıda yerel idarelerin merkezî idareler ile birlikte hizmet sunması konusu ele alınırken bunun aynı hizmet alanında farklı hizmetler sunulması şeklinde anlaşılması gerektiği ifade edilmişti. Ancak yine de belirli düzeyde bir işbirliğinden söz edilebilir. Bu dikey işbirliğine ilave olarak yatay işbirlikleri de gerekli olabilmektedir. Aynı düzeydeki yerel yönetimlerin birlikte çalışmaları gerekebilir. Yerelleşme ne kadar fazla ise sözü edilen yatay işbirliğine olan ihtiyaç o kadar fazladır²⁴².

Elektrik, gaz ve su dağıtımı, sağlık tesisleri, çevre kirliliği, sosyal yardım işleri gibi küçük bir yerel idarenin malî gücünü aşan veya bir yerel idarenin dar sahası içinde yönetilmesi çok pahalı olan belirli kamu hizmetlerinin tesis ve idaresinde yerel idareler arasında veya bölge idareleri arasında veyahut her iki çeşit idareler arasında işbirliği yapılmasını sağlamak üzere yerel yönetim birlikleri kurulur. Kamu hukuku kurallarına göre kurulan bu birlikler, çeşitli yerel idarelerin sınırları içinde belirli bir veya birkaç yerel hizmetin müştereken ifasını üstlenen tüzel kişilerdir²⁴³. Başka bir deyişle, yerel yönetim birlikleri, yerel idarelerin yasalarla kendilerine verilmiş zorunlu ya da isteğe bağlı görevleri yerine getirebilmek için bir ya da birden fazla konuda, imkânlarını yeni bir kamu tüzel kişiliği içinde ve bir zorlama olmadan, süreli ya da süresiz örgütlenmelerinden doğar²⁴⁴.

²⁴¹ Öncel, a.g.e., s.57-58.

²⁴² Rémy Prud'homme, "Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim)", **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991, Marmaris – Altinyunus), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Gül Basın & Yayın A.Ş., İstanbul, 1991, s.227.

²⁴³ M.Kâmil Mutluer - Erdoğan Öner - Ahmet Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.492.

²⁴⁴ Mustafa Gönül, **Yerel Yönetim Birlikleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:159, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977, s.15.

D. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemleri

Kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerini incelerken temelde kamusal sunum ve özel sunum olmak üzere iki yöntemin bulunduğu görülmektedir. Sunum yöntemleri incelenirken finansman durumuna göre bir ayırım da göz önünde tutulabilir. Buna göre kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemleri finansman boyutu da dikkate alınarak kısaca şu şekilde belirtilebilir²⁴⁵:

- Hizmetin kamu kesimi eliyle yürütülüp bütçe ile finanse edilmesi
- Hizmetin kamu kesimi eliyle yürütülüp fiyatlandırma ile finanse edilmesi
- Hizmetin özel kesim eliyle gördürülüp bütçe ile finanse edilmesi
- Hizmetin özel kesim eliyle gördürülüp fiyatlandırma ile finanse edilmesi

Hizmetin devlet eliyle yürütülmesinde kâr amacı bulunmazken, özel kişiler eliyle yürütülmesinde kâr amacı bulunmaktadır. Finansman yönteminde fiyatlandırma yöntemine başvurulması, hizmetten yararlananları piyasa mantığındaki müşteri gibi, hizmetin karşılığı olarak bir bedel ödemek zorunda bırakmaktadır. Hizmetlerin finansmanında bütçeye başvurulması ise hizmetlerden yararlananları hak sahibi yurttaş konumuna getirmekte ve bu kişilerin finansmana katkısını vergi ve benzeri yollarla sağlamaktadır²⁴⁶.

1. Kamu Kurumları Aracılığıyla Sunum

Kamu kurumları aracılığıyla kentsel kamu hizmeti sunumu söz konusu olduğunda hizmetin finansman boyutuna bakılarak bunların iki grupta ele alınması mümkündür. Sunulan hizmetlerin bütçeden finanse edilmesi veya fiyatlandırma yoluyla seçmenlere (tüketicilere) ödettirilmesi yoluna gidilebilmektedir. Bu durum emanet yöntemi olarak adlandırılmaktadır²⁴⁷.

Yerel idarelerin kentsel kamu hizmetlerini doğrudan sahip oldukları kurumlar aracılığıyla sundukları ve finansmanını ise bütçeden sağladıkları durumlar söz konusudur. Eğitim, sağlık ve bayındırlık hizmetleri bu tür hizmetlere örnek verilebilir.

²⁴⁵ Faruk Ataay, **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, De Ki Basım Yayım, Ankara, 2007, s.21-22.

²⁴⁶ Ataay, a.g.e., s.21-22.

²⁴⁷ A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 19.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.263-264.

Diğer yandan devlete ait paralı otoyolların, köprü geçişlerinin ve Kamu İktisadî Teşebbüsleri (KİT) ürünlerinin bedelleri hizmetten faydalanandan alındığı gibi²⁴⁸, ekmek üretimi, su, ulaşım, elektrik üretimi, tanzim satış mağazacılığı gibi yerel idare hizmetlerinde de hizmetin bedeli fiyatlandırma yoluyla faydalanandan alınabilmektedir. Yerel idarelerin, sundukları bu tür kentsel kamu hizmetlerinden zarar etmemesi esas olması gerekirken yüksek kâr sağlaması da yerel idarenin üstlendiği görev anlayışını zedeleyeceği ifade edilmektedir. Bu tür üretimler daha çok Belediye İktisadî Teşebbüsleri (BİT) tarafından yapılmakta ve belediyelerin ekonomik faaliyetleri yerel idare sisteminde önemli olmaktadır²⁴⁹.

Etkinlik yaklaşımına göre yerel gelirler mümkün olduğunca fayda-maliyet ilişkisine göre belirlenmelidir. Etkinlik kuralına uyulabilmesi kentsel kamu hizmetlerinin kullanıcı fiyatları ve spesifik fayda vergileri ile finanse edilmelerine bağlıdır. Kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda marjinal maliyet fiyatlandırma yönteminin kullanılması ile ilgili sınırlamalar olsa bile (talebin fiyat esnekliğinin zayıf olabilmesi, dışsallıkların varlığı, vergiler ve sübvansiyonlar yoluyla fiyatlara müdahale olasılığı) kullanıcı fiyatlarının temel faydası, talebin açıklanması ve marjinal maliyetler yoluyla ekonomik etkinliği teşvik etmesidir²⁵⁰.

İleride de ele alınacağı gibi küresel dinamiklerin özerk yerel yönetim modelinin başlıca özelliği, kentsel kamu hizmetlerinin fiyatlandırma ilkesine dayandırılmasıdır. Buna göre kentsel kamu hizmetleri genel vergilendirme ile finanse edilmek yerine piyasa mekanizmasında belirlenen serbest fiyat sistemince finanse edilmelidir. Fiyat mekanizması, piyasa mekanizmasında kapitalist üretim ilişkilerini inşa eden tekniktir. Bu ise yürütülen hizmeti kamu hizmeti olmaktan çıkaran bir araçtır²⁵¹.

Kamu kurumları aracılığıyla sunulan fakat fiyatlandırma ile finanse edilen kentsel kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı doğal tekel niteliğindedir. Doğal tekel özelliği gösteren piyasalarda, devlet politikalarının amacı tek bir firmanın üretim yaparak üretim etkinliğini sağlaması ve aynı zamanda fiyatlamada sosyal optimalin sağlanmasıdır. Bu

²⁴⁸ Osman Demir, “Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri”, **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, ed.Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s.17.

²⁴⁹ Çetinkaya, a.g.e., s.22.

²⁵⁰ Süreyya Sakıncı, “Yerel Kamusal Malların Fiyatlandırılması ve Etkinlik”, **M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Özel Sayı, C. XIV, S. 1 (1998), s.327.

²⁵¹ Birgül A. Güler, “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2002/1 (8), s.30-31.

şartlar altında, doğal tekel niteliğindeki pazarlarda uygulanabilecek iki çözüm yolu bulunmaktadır: regülasyon ve kamu işletmeciliği²⁵².

Birçok ağ endüstrisi ürünü veya hizmetleri genellikle dikey bütünleşik tekeller, çoğunlukla da kamu tekelleri tarafından sunulmuştur. Ancak 1980'lerin başından itibaren kamu tekeli paradigması, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler nedeniyle geleneksel olarak doğal tekel kabul edilen alanların çöküşü (demonopolitisasyonu) ile giderek zemin kaybetmektedir. Aynı zamanda kamu işletmeleri performansı ile ilgili artan memnuniyetsizlik, daralan bütçeler ve altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaçtaki patlama, politikacıları özel kesim ile işbirliğine zorladığı ifade edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde birbiriyle iç içe sürdürülen özelleştirme ve demonopolitizasyon süreci gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır²⁵³.

2. Piyasa Firmaları Aracılığıyla Sunum

Kentsel kamu hizmetlerinin kamu kurumları aracılığıyla sunumu yanında piyasa firmaları aracılığıyla sunumu da mümkündür. Piyasa firmaları aracılığıyla sunumun ise finansmanı bakımından iki farklı biçimi söz konusudur. Piyasa firmaları tarafından sunum yapılırken hizmetlerin finansmanı ya bütçeden veya fiyatlandırma yoluyla hizmetten faydalananlara ödettirilen bedellerle sağlanabilir. Kentsel kamu hizmetlerinin piyasa firmaları aracılığıyla sunulduğu ancak finansmanının yerel idare bütçesinden sağlandığı durumlara örnek olarak ihale yöntemi ve kupon yöntemi verilebilir. Yerel idarenin finansman sağlayarak ihale ile özel şirkete üretim yaptırması²⁵⁴ piyasa firmaları aracılığıyla hizmet sunum yöntemlerinden birisidir. Yerel idarenin bütçe ile finanse ederek hizmetin piyasa firmaları tarafından üretilmesini sağlayabileceği diğer bir yöntem ise kupon yöntemidir. Bu yöntemde hizmet satın almaya yönelik parasal bir değeri olan kuponlar verilir ve vatandaşlar ise bu kuponlarla hizmet satın alacakları piyasa firmalarını seçerler.

²⁵² Mesut Erol, **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, (DPT Uzmanlık Tezi), Yayın No. DPT: 2680, y.y., 2003, s.17.

²⁵³ S. Ran Kim - A. Horn, **Regulation policies concerning natural monopolies in developing and transition economies**, DESA Discussion Paper No. 8, United Nations - Department of Economic and Social Affairs, 1999, p.1.

²⁵⁴ Demir, "Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri", **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, a.g.m., s.17.

Kuponlar, kentsel kamu hizmetlerinin nüfusun engelli ve yaşlı gibi belirli kesimlerine ulaşmasını sağlamak amacıyla kullanılabilir²⁵⁵.

Hizmetlerin piyasa firmaları aracılığıyla sunumu gerçekleştirilirken finansmanın fiyatlandırma ile sağlanması durumlarına örnek olarak imtiyaz, iltizam, ruhsat, yap-işlet-devret, kiralama ve yönetim sözleşmesi gibi yöntemler verilebilir. İmtiyaz yöntemi; elektrik, gaz ve su dağıtımını ile telefon gibi hizmetlerde üretim hakkının özel üreticilere verilmesi ve hizmet bedelinin hizmetten faydalananlara ödettirildiği yöntemdir²⁵⁶. Bir piyasa firmasının idareye ödeyeceği belirli bir ücret karşılığında bir kamu hizmetini kendi kâr ve zararına işletmesi ise iltizam yöntemidir²⁵⁷. Ruhsat yönteminde piyasa firmalarına ortak ve genel gereksinimlere cevap verici nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi için izin verilmektedir. Ancak fiyatlar yerel idare tarafından saptanabilmektedir. Yap-işlet-devret yönteminde ise ilgili Bakan fiyatları belirlemektedir²⁵⁸. Kiralama yöntemi, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması ancak yönetiminin ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri, menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verilebilir. İhale yönteminin değişik bir türü olan yönetim sözleşmesi yönteminde, yerel idare ilgili kuruluşun mülkiyet hakkını kendisinde saklı tutarak sadece yönetimini özel kesime devretmektedir²⁵⁹.

3. Kamu-Özel İşbirlikleri

Kamu-Özel İşbirlikleri (KÖİ) veya Kamu-Özel Ortaklıkları olarak ifade edilebilen kavram İngilizce literatürde Public-Private Partnerships olarak anılmaktadır ve PPP kısaltmasıyla yaygın olarak kullanılmaktadır. Kamu-Özel Ortaklıkları, kamu hizmetlerinin sunulması için kamu ve özel sektör arasında uzun dönemli işbirliğine ve ortaklığa gidilmesi, ancak devletin temel kamu hizmetlerinin sunulmasında sorumluluğu elinde bulundurmaya devam etmesi anlamına gelmektedir. Kamu-Özel İşbirlikleri, pür kamu

²⁵⁵ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 4, S. 6 (Aralık 2001), s.52.

²⁵⁶ Demir, “Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri”, **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, a.g.m., s.17-18.

²⁵⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002, s.213.

²⁵⁸ Gözübüyük, a.g.e., s.264-266.

²⁵⁹ Tarık Vural, **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2007, s.132-134.

mülkiyeti sonucunda geleneksel kamu malı ve hizmet tedariki ile özelleştirme arasında uygulanan çeşitli alternatif uygulamalardan biri olarak görülmektedir²⁶⁰.

Özel sektörün uzun süreli sözleşmeler çerçevesinde kamu hizmetlerine katılımı geleneksel olarak imtiyaz diye nitelendirilse de uluslararası uygulamalarda Tasarla-Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala, İşletme Hakkının Devri, Yönetim Sözleşmesi, Hizmet Sözleşmesi, Private Finance Initiative ve Private Participation in Infrastructure gibi farklı isimler altında çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Uzun süreli sözleşme ilişkisi çerçevesinde özel kesimin kamu hizmetlerine katılımını öngören bu yöntemlerin üst başlığı olarak Kamu-Özel İşbirlikleri (veya Kamu-Özel Ortaklıkları) terimi genel kabul görmektedir²⁶¹.

Kamu-Özel İşbirlikleri'nde katılım, proje başlatma veya planlanması, yapım, işletme, mülkiyet ve finansman gibi çeşitli şekillerde olabilmektedir. KÖİ ihale yönteminin bir çeşididir ve bir tarafın denetimindeki bir girişime diğer tarafın doğrudan katılımını içermektedir. Her iki ortak bazı haklar veya gelecekteki bazı gelirler karşılığında fonlarla veya hizmetlerle katkıda bulunur²⁶². Kamu-Özel İşbirlikleri geniş bir sözleşme içeriği gerektirmektedir. Projelerin plan aşamasından itibaren yapımı ve işletilmesi de dâhil olmak üzere her aşamasının detaylı bir biçimde sözleşmede ifade edilmesi gerekmektedir. Bu sözleşmeler risklerin paylaşımı ve yönetilmesini, beklenen çıktıları, finansman kaynaklarının hangi koşullarda ve hangi miktarda kim tarafından ne zaman sağlanacağı gibi daha pek çok detayı içermelidir²⁶³.

Kamu-Özel İşbirlikleri, kentsel kamu hizmetlerinde de başvurulduğu gibi kamu hizmetlerinin piyasa firmaları aracılığıyla sunulmasından başka bir şey değildir. Dolayısıyla özünde yeni bir hizmet sunma biçimi olmamakla birlikte küreselleşme sürecinde neoliberal argümanların uygulamada daha güçlü bir biçimde yer bulmasının bir aracı olduğu ifade edilebilir.

²⁶⁰ Ahmet Kesik, "Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kamu-Özel Sektör Ortak Girişimciliği (PPP)", **"Yeni" Maliye: Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**, ed. Coşkun Can Aktan - Ahmet Kesik - Dilek Dileyici, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, s.703.

²⁶¹ Uğur Emek, "Türkiye'de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: Neden, ne zaman, nasıl ?", **İktisat İşletme ve Finans**, C. 28, S. 284 (Kasım 2009), s.10.

²⁶² Harry Kitchen, "Delivering Local/Municipal Services", **Public Services Delivery**, ed. Anwar Shah, The World Bank, Washington DC, 2005, p.139-140.

²⁶³ Hannes Rehm – Michael Tholen, **Kommunalverschuldung – Befunde, Probleme, Perspektiven**, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Berlin, 2008, s.228-229.

4. Özelleştirme

Kamu girişimlerini özelleştirme, ilk kez az gelişmiş ülkelerin dış borçlarının ödenebilmesi için 1980'li yılların başında ileri sürülmüştür. Nedeni, 1970'li yılların sonundan itibaren çok sayıda az gelişmiş ülkenin dış borçlarını ödeyemez duruma gelmesidir. Dış borçlar karşılığında kamu girişimlerinin hisseleri borç senetlerini elde tutanlara satılacak, böylece alacaklı yabancı bankalar ödenmeyen alacak sorunundan, borçlu az gelişmiş ülkeler de dış borç yükü sorunundan kurtulacaktır. Başlangıçta bu pragmatik bir çözüm yolu iken, sistem daha sonra kamu girişimleri aleyhine bir ideolojiye dönüşmüş; az gelişmiş ülkelerden ileri sanayileşmiş ülkelere, komünizmin çökmesi üzerine de Doğu Avrupa'ya ve bağımsızlaşan cumhuriyetlere yayılarak²⁶⁴ bir trend halini almıştır²⁶⁵.

Özelleştirme; devletin rolü, sorumlulukları, öncelikleri ve otoritesi bağlamında ele alınmalıdır. Dar anlamda bir mülkiyet aktarımı özelleştirme mekanizmalarından yalnızca biridir. Hizmetlerin sözleşmeli taşeronlara yaptırılması ya da projelerin özel şirketlere lisans verilerek gerçekleştirilmesi, devlet denetiminin kaldırılması, hizmetlerin bedelinin kullanıcılara ödetilmesi ya da fiyatlarının arttırılması, kamu kesiminin mal ve hizmet sunduğu alanlarda özel ya da gönüllü örgütler tarafından doldurulabilecek boşluklar oluşturulması, aile ve yerel topluluklar düzeyinde boşluklar bırakılması diğer özelleştirme mekanizmalarıdır²⁶⁶.

Hizmetlerin metalaşmasının iki temel yöntemle sağlandığı söylenebilir. Birinci yöntem, kamu hizmeti statüsündeki hizmetlerin bu kapsamdan çıkarılarak piyasa faaliyeti statüsüne kavuşturulmasıdır. İkinci yöntem ise, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yoludur²⁶⁷. Birinci yöntemle biçimsel özelleştirme ikincisine ise gerçek özelleştirme denilebilir. Biçimsel özelleştirmede kamu hizmetlerinin bağımsızlaştırılması yani bir kamu hizmetinin özel hukuk hükümlerine tabi bir organizasyon şekline (Anonim Şirket gibi) dönüştürülmesi söz konusudur. Burada şirketin hisseleri kamu kesiminde kalır.

²⁶⁴ Gülten Kazgan, **İktisadî Düşünce: veya Politik İktisadın Evrimi**, 12.b, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2006, s.282-283.

²⁶⁵ Thilo Sarrazin, "Der Stellenwert des Wirtschaftlichkeitsprinzips in Staat und Verwaltung", **Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**, Hrsg. Hans Herbert von Arnim – Klaus Lüder, Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 1993, s.40.

²⁶⁶ Brendan Martin, "Özelleştirme: Kimin Çıkarına?", çev. Osman Ç. Deniztekin, Cep Kitapları A.Ş., İstanbul, 1995, s.26.

²⁶⁷ Ataay, a.g.e., s.21-22.

Gerçek özelleştirmede kamu hizmetlerinin özel kesime aktarılması söz konusudur. Bu da üç temel biçimde gerçekleştirilebilmektedir. İlk olarak, hizmetlere ilişkin yetki kamu kesiminde kalmak üzere sadece hizmetlerin sunulması özel kesime bırakılabilir (Çöp hizmetleri gibi). İkinci olarak destek hizmetlerinin özel kesime aktarılması mümkün olabilir (Bina temizlik, Çay servisi gibi). Son olarak da kamu hizmetlerini tüm yetki ve sorumluluklarıyla birlikte özel kesime bırakılması olasıdır²⁶⁸. Kamu hizmetleri bakımından finansman ve üretimin birbirinden ayrı düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir. Cadde temizliği gibi bir hizmetin kamusal niteliği bulunuyorsa bu durum kamusal finansman için bir neden teşkil edebilir. Ancak bu, kamusal üretim için zorunlu bir neden değildir. Buna göre sözü edilen hizmetin üretimi bir belediye adına özel teşebbüs tarafından da gerçekleştirilebilir²⁶⁹.

Neoliberal politikalar, ifade edilen her iki temel yöntemi de benimsemesine rağmen 1990'lı yılların sonundan itibaren kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi yöntemi öne çıkmaktadır. Bu yolla geçmişte sermaye birikimi mantığından uzak kalmış olan kamu hizmetlerinin, sermayenin değerlendirme alanına girmesinin önü açılmış olmaktadır²⁷⁰. Bu ikinci yöntemin tercih edilmesi durumunda özel kişiler daha az yatırım ile daha çok kâr sağlayabilmektedir. Çünkü hizmet sunumu için gereken ve genellikle yüksek maliyetli olan yatırımlar devlet eliyle önceden yapılmış olmaktadır. Örnek olarak, belediyelerin görev alanında olan içme suyu temininin, park ve eğlence yerleri ile çeşitli gayrimenkullerin işletilmesinin özel kişilere devredilmesi gibi durumlar verilebilir. Bu gibi durumlarda özel kişilerin ayrıca arsa ve bina teminine ve büyük hacimli altyapı yatırımına gerek olmayıp, kamu kaynaklarıyla sağlananların kullanılması söz konusudur.

Özelleştirme olgusu incelenirken iki tür yaklaşım belirlemektedir. Bir tanesi özelleştirmenin sadece teknik yönünü dikkate almaktadır. Diğerinde ise teknik yönün ötesinde konunun politik iktisat tarafına ağırlık verilmektedir. Birinci yaklaşıma göre özelleştirmede asıl amaç ekonomide etkinlik sağlanmasıdır. İkinci görüşe göre ise özelleştirme özel sermayeye çıkar sağlamanın bir aracıdır. Devletin sermaye sınıfının

²⁶⁸ Martin Bauch et al., **Grundzüge der Verwaltungslehre**, 3.Auflage, Hrsg. Gernot Joerger – Manfred Geppert, Verlag W. Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1983, s.67.

²⁶⁹ Herbert Buscher et al., **Wie Funktioniert Das? Wirtschaft Heute**, 4.Auflage, Redaktion: Michael Bauer-Emmerichs – Otto Reger – Petra Seeker, Meyers Lexikonverlag, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1999, s.196.

²⁷⁰ Ataay, a.g.e., s.21-22.

çıklarlarına hizmet ettiği ve devletin harcamalarının sermaye harcamalarını toplumsallaştırma amacına yönelik olduğu savunulmaktadır²⁷¹.

Bir ekonomide verimlilik temel amaçtır. Verimliliği sağlamak ve toplumsal refahı en üst düzeye çıkartabilmek için firma içi kaynak kullanımında etkinlik sağlamak ve tüm ekonomi sathında kaynak dağılımında etkinlik sağlamak gereklidir. Bu amaçların işlerlik kazanabilmesi için de piyasalarda rekabetçi koşulların bulunması gerekmektedir. Piyasalarda rekabet sağlandığı sürece, firmaların ve üretim araçlarının mülkiyet biçimi, birinci derecede önemli unsur olma niteliğini yitirir. Bu bağlamda, özelleştirme karşısında kamu işletmelerinin özerkleştirilmesi de tartışma konusu yapılmalıdır. Etkinliği sağlamaya yönelik tüm diğer düzenlemeler ve bu arada özerkleştirme konuları tartışılmadan, özelleştirmeyi gündeme getirmenin, soruna teknik değil, ideolojik ve yanlı bir yaklaşım yapıldığının bir göstergesidir. Bugünkü özelleştirme politikasının özel kesime kaynak aktarma politikasına dönüştüğü ve amacının sıkışan özel sermaye çevrelerine yeni kâr alanları açmak ve küçültülen kamu kesimi ve sınırlanan refah devleti politikaları ile sermaye üzerindeki yükü hafifletmek olduğu ileri sürülmektedir²⁷².

Diğer yandan hatalı özelleştirme uygulamaları ki iyi yapılması esasen güçtür; su, elektrik ve havagazı gibi, kentsel kamu hizmetlerinin fiyatlarının düşmesi bir yana yükselmesine sebep olabilir. Bu da ülkenin rekabet gücünün düşmesine yol açabilir. Özelleştirme sürecinin yaygın bir biçimde yolsuzlukları beraberinde getirmiş olması Rusya örneğinde görüldüğü gibi siyasal süreçlerin daha da yozlaşmasına ve eşitsizliğin artmasına neden olabilir. Öte yandan Britanya gibi son derece gelişmiş kurumları olan ülkelerin bile demiryolu ve elektrik alanlarında karşılaştığı güçlükler, bu sürecin başarıyla tamamlanmasındaki zorluklara işaret etmektedir²⁷³.

Temel hizmetlerin özelleştirmesinin değerlendirilmesi, buradaki mülkiyet değişiminin daha geniş bir etkisi olduğu için, şirketin içsel etkinliğindeki değişimin değerlendirilmesinden öteye geçmelidir. Su, elektrik, sağlık ve eğitim gibi bazı kilit hizmetlerin özelleştirilmesi, özellikle düşük gelirli ülke bağlamında daha rekabetçi

²⁷¹ Hülya Kirmanoğlu, **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007, s.187-188.

²⁷² İzzettin Önder, “Özelleştirmeye Genel Yaklaşım”, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, ed. Ergin Arıoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.42-43.

²⁷³ Joseph E. Stiglitz, “Küreselleşen Dünyada Kalkınma Politikaları”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar**, çev. Elif Öznur Kan, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.285-286.

sektörlerde faaliyet gösteren, daha küçük ölçekli işletmelerin özelleştirmesinden tamamıyla farklı etkiler ve sonuçlar doğurmaktadır. Hizmetlere erişim, fiyatlandırma, kalite ve kullanılabilirlik gibi konular dikkate alınmalıdır²⁷⁴.

E. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansmanı

Kentsel kamu hizmetlerini yürüten belediyelerin gelir kaynakları üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlardan ilki, malî paylaşım sistemi içerisinde genellikle belediyelere bırakılan ve belediyelerin kendi gelir kaynaklarını oluşturan gelirlerdir. İkincisi, merkezî idareden kentsel kamu hizmetlerini yürüten belediyelere yapılan kaynak aktarımlarıdır. Üçüncü olarak ise geçici bir finansman aracı olan borçlanma konusu ele alınmaktadır.

1. Belediyelerin Kendi Gelir Kaynakları

Yerel vergi gelirleri, vergi benzeri gelirler, yerel KİT gelirleri ve mülk gelirleri genellikle kentsel kamu hizmetlerini sunan belediyelerin kendi gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Şüphesiz belediyelerin kendi gelir kaynaklarını yapılan çalışmanın amacına göre burada ele alınandan daha farklı sınıflandırmalarla incelemek mümkündür.

a. Vergi Gelirleri

Belediyelerin kendi gelir kaynaklarından birisini vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi kaynaklarından hangilerinin belediyeler tarafından yerel vergi olarak kullanılacağından önceden belirlenmesi gerekmektedir. Farklı vergiler için farklı bir işleme gerek duyulur. Bütün vergiler yerel vergiler olarak kullanılabilir nitelikte değildir. Prensip olarak yerel bir vergi,

- (i) matrahına yerel yönetim tarafından karar verilen,
- (ii) oranına yerel yönetim tarafından karar verilen,
- (iii) tahsilâtı yerel yönetim tarafından yapılan,

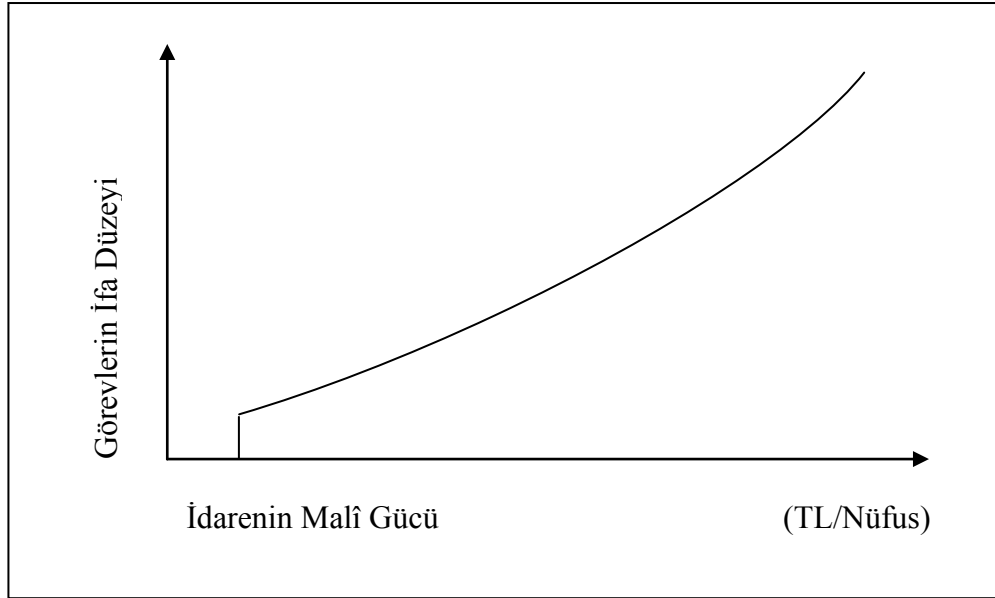
²⁷⁴ Kate Bayliss, “Özelleştirme Teorisi ve Uygulaması: Kalkınma Bağlamında Politika Evriminin Eleştirel Bir Analizi”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar**, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.565.

(iv) ve geliri yerel yönetime bırakılan bir vergidir.

Uygulamada yukarıda sayılan dört Şart her zaman yerine getirilemez ve bir verginin yerel ya da ulusal kabul edilmesini söylemek her zaman kolay değildir. Yukarıdaki Őartlardan ikincisi ve dördüncüsü diğerlerinden daha temeldir²⁷⁵. İleride merkezî idarelerden yapılan kaynak aktarımları açıklanırken vergi gelirlerinin merkezî idare ile yerel idare arasındaki paylaşımına değinilmiştir.

Etkin bir kaynak dağılımı amaçlanıyorsa yerel karar alıcıların yeterince esnek vergilere sahip olması gerektiği ifade edilmektedir. Bu nedenle yerel idarelerin vergi tabanını serbestçe belirleyebilmesi önemlidir. Ancak vergi tabanının belirlenmesinde serbest oldukları kadar vergi oranlarının belirlenmesinde de sınırlandırılmış olmamalıdır²⁷⁶. Diğer yandan yerel idareler, ancak malî güçleri ile orantılı olarak görevlerini yerine getirebileceklerdir. Bu durum Şekil-1’de gösterilmiştir.

Şekil-1: İdarelerin Malî G ile Görevlerinin İfa Düzeyi Arasındaki Olası İlişki



Kaynak: Gunther Engelhardt et al., **Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen: Problembereiche und Hypothesen im Überblick**, Die kommunale Gebietsreform Band III,1, Hrsg. Hans Joachim von Oertzen – Werner Thieme, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986, s.56.

²⁷⁵ Prud'homme, ‘‘Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim)’’, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, a.g.tb., s.221.

²⁷⁶ Dietmar Wellisch, **Theory of Public Finance in a Federal State**, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p.195.

b. Diğer Vergi Benzeri Gelirler

Kamunun, organları tarafından yürütülen kamu hizmetleri için, bu hizmetlere sebep olanlardan tahsil ettiği spesifik malî yükümlülükler bulunmaktadır. Bunlar harç veya resim adı altında alınabilmektedir²⁷⁷.

Harcamalara katılma payı ve şerefiye gibi vergi benzeri spesifik malî yükümlülükler, toplumsal konularda hizmet veren bir kurumun maliyetlerine katılım payı olarak, bu hizmetlerden daimî fayda avantajı sağlayan bireylerden alınmaktadır²⁷⁸.

Fiyatlandırılması mümkün olan kamu hizmetlerinden kamu kesimince sunulanlarda hizmetten yararlananlardan alınan katılma payı, resim ve harçların miktarı çoğu kez hizmetin toplam maliyetini karşılamaya yetmeyecek kadar düşük saptanır. Bu durumda hizmetten yararlananlardan alınan bedelin amacı, maliyeti karşılamaktan başka noktalarda yatar. Böyle bir politikayla beklenen, örneğin, hizmete karşı doğabilecek aşırı talebi sınırlamak ya da bedelsiz sunuma bağlı israfları önlemek ve bunun yanında bir miktar gelir elde etmek olabilir²⁷⁹.

Şerefiye, katılma payı, resim ya da harç gibi adlar altında tahsil edilen kamu geliri türleri yararlanma ilkesinin değişik uygulama biçimlerini oluşturur. Son yıllarda liberal iktisat düşüncesinin yeniden ön plana çıkan görüşleri uygulamayı da etkilemekte ve çeşitli ülkelerin malî yapılarını yeniden düzenlemeye çalışan girişimlerde vergi sistemleri, mümkün olduğunca geniş ölçüde, yararlanma ilkesine dayandırılmak istenmektedir. Çünkü liberal gelenek içinde, kişilerin kamu hizmetlerinden yararlanması ile ödedikleri vergi arasında bir bağ kurulabilmesi, toplumları kamu kesiminin aşırı genişleme eğiliminden kurtarmanın en güvenli yollarından birisi gibi görülmektedir²⁸⁰.

c. Yerel İşletme Gelirleri

Yerel KİT olarak belediye iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla üretilen hizmetler fiyatlandırılmaktadır. İlke olarak özel kesime bırakılabilecek hizmetlerden alınan ve kamu fiyatı denilen bu karşılıklar genellikle maliyeti karşılamaya yönelik olmaktadır. Şüphesiz

²⁷⁷ Walter Weddigen, **Allgemeine Finanzwissenschaft**, Duncker & Humblot, Berlin, 1964, s.96.

²⁷⁸ Weddigen, a.g.e., s.102.

²⁷⁹ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 9.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2005, s.412.

²⁸⁰ Uluatam, a.g.e., s.411.

burada talebin gereksiz biçimde büyümesini ya da israfları önlemek bir amaç olabilir. Ancak hizmetten yararlananların hizmetin maliyetini karşılamasının yerinde olacağı ve bu hizmetlerin finansmanına toplumun diğer üyelerini ortak etmemek gerektiği fikri burada özellikle uygun kabul edilmektedir²⁸¹. Örneğin bireylere sunulan su hizmetlerinin fiyatları nadiren piyasa güçleri tarafından belirlenmektedir. Fiyatlar daha çok kamusal işletmeler veya düzenlenmiş piyasa şirketlerince belirlenir. Fiyatların verimlilik ve eşitlik etkileri olduğu gibi idarelerin gelirleri üzerinde de etkisi bulunmaktadır²⁸². Yine de bu gelirlerin özellikleri gereği bütçe içindeki yeri sınırlıdır. 1970’lerde özellikle refah etkisi yüksek olan eğitim, kütüphane ve sağlık gibi hizmetler ile tüketimde dışlama maliyeti yüksek olan sivrisinekle mücadele gibi hizmetlerin fiyatlandırılması mümkün görülmemekteydi. Sosyal hizmetler için ise böyle bir şey zaten söz konusu bile değildir²⁸³. Ancak bu grup gelirlerin küreselleşme sürecinde neoliberal politikaların yaygınlık kazanmasıyla hem gelir sağlama boyutuyla hem de kamu hizmetlerine olan talebin sınırlandırılması boyutuyla öneminin daha çok arttığı ifade edilebilir²⁸⁴. Nitekim kamu fiyatlamasının neoliberal ideolojik geleneğin arka planında, insanların belirli kısıtlamalar altında faydalarını maximize etmeye çalıştıkları bir dünyadan hareket edilmektedir. Kamu kesimi, eylemleriyle fayda maximizasyonu amacıyla olan bir üretici birimi olarak değil fakat belirli kısıtlamalar altında refah maximizasyonu veya başka amaçlara dönük olarak karakterize edilmektedir. Ayrıca kamu fiyatlaması, kamu kesimini kendisini çevreleyen özel kesime katıştırmanın ana aracı olarak görülmektedir. Bu geleneğe göre kamu fiyatlaması reel gelirlerin yeniden dağılımı yerine kaynakların en uygun dağılımına odaklanmalıdır²⁸⁵.

d. Mülk Gelirleri

Mülk gelirleri, belediyelerin sahip oldukları bina, arazi türünden emlağın satışından veya kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerdir. Belediyeler sahip oldukları geniş araziler

²⁸¹ Uluatam, a.g.e., s.412.

²⁸² Robert A. Young, “Water Economics”, **Water Resources Handbook**, ed. Larry W. Mays, McGraw-Hill, United States of America, 1996, p.3.27-3.28.

²⁸³ Werner Z. Hirsch, **Urban Economic Analysis**, McGraw – Hill Book Company, United States of America, 1973, p.398.

²⁸⁴ Douglas H. Clark, “Assessing Provincial Revenue-raising Capacity for Transfers”, **Financing Decentralized Expenditures - An International Comparison of Grants**, ed. Ehtisham Ahmad, Edward Elgar Publishing, Cheltenham:UK, Brookfield:US, 1997, p.23.

²⁸⁵ Dieter Bös, “Public Sector Pricing”, **Handbook of Public Economics**, Vol. I, ed. Alan J. Auerbach – Martin Feldstein, Elsevier Science Publishers B.V., North-Holland, 1985, p.204.

nedeniyle buldukları bölgelerde emlak piyasasını düzenleyebilir. Ayrıca, belediyelerin imara elverişli bölgelerde toplu konut inşasına yönelmeleri ilgili yörelerin çevre düzenlemesine hizmet eder. Yapılan düzenlemelerle arazi rantları içselleştirildiği gibi beldenin imarı yönünde de adımlar atılmış olur. Mülk gelirlerinin belediye gelirleri içerisindeki önemi ülkeye, zamana, sahip olunan koşullara ve izlenen sosyal, ekonomik ve malî politikalara göre değişiklik göstermektedir. Mülk gelirlerinin ekonomik hayatta meydana gelen dalgalanmalardan kolayca etkilenmeleri nedeniyle bunlara esnek olmayan gelirler denilmektedir. Mülk gelirlerinin esnek bir gelir kaynağı olmaması, bu gelirlerin, belediye gelirleri içerisindeki nispi öneminin giderek azalmasına yol açmaktadır²⁸⁶.

2. Merkezî İdareden Yerel İdarelere Kaynak Aktarımı

Merkezî idarelerin yerel idarelere çeşitli biçimlerde kaynak aktarması söz konusudur. Merkezî idareler dışında kamu hizmeti sunan belediye gibi yerel idarelerin varlığı idareler arası mali ilişkileri zorunlu kılmaktadır. İdareler arası ilişkilerin üniter devletler ile federal devletlerde önemli farklı esaslara göre düzenlenmiş olduğu belirtilmelidir. Anglo-Sakson maliye literatüründe idareler arası malî ilişkiler uzun süre “intergovernmental fiscal relations” (idareler arası malî ilişkiler) başlığı altında incelenmiş olmasına rağmen daha sonra kimi yazarlarca “fiscal federalism” (malî federalizm) terimi kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle Amerikalı yazarlar idareler arası ilişkileri ABD açısından inceledikleri için malî federalizm anlamına gelen bu son terimi kullanmaktadırlar. Üniter bir devlet olan Fransa’daki yazarlar ise aynı konuyu “les relations financières entre L’Etat et les collectivités locales” (merkezî idare ile yerel idareler arasındaki malî ilişkiler) başlığı altında incelemektedirler. Türkçe’de ise merkezî idare ile yerel idareler arasındaki ilişkiler özellikle gelir bölüşümü yönüyle “malî tevzin” kavramıyla ifade edilmektedir²⁸⁷.

Malî tevzin kavramı dilimizde Almanca “Finanzausgleich” teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Tanım olarak malî tevzin kavramı, kamu tüzel kişileri arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun gerektirdiği giderlerin, öte yandan da bu

²⁸⁶ Ulusoy - Akdemir, a.g.e., s.107.

²⁸⁷ Halil Nadaroğlu – Ruşen Keleş, “Merkezî İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, **Merkezî İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991, Marmaris – Altinyunus), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Gül Basın & Yayın A.Ş., İstanbul, 1991, s.25-26.

hizmetlerin giderlerini karşılayan gelirlerin paylaşılmasını ifade eden bir düzen, şeklinde açıklanmaktadır²⁸⁸. Ancak bazı yazarlar malî tevzin kavramını yalnızca gelirlerin paylaşımı anlamında ele almışlardır²⁸⁹. Ayrıca hizmetlerin görülmesi gelirlere bağlı olduğundan maliye bilimi yalnızca gelir bölüşümünün incelenmesi ile yetinmelidir görüşü de ileri sürülmüştür. Hizmetlerin yapılmasının gelirlere bağlı olması savı ise doğru olmakla birlikte hizmetlerin nasıl bölüştürülmesi gerektiği sorununun maliye bilimi içerisinde incelenmesine engel oluşturmamalıdır. İdareler arası ilişkileri öncelikle hizmet ardından ise gelir bölüşümü yönleriyle incelemek zorunludur²⁹⁰.

Yatay veya dikey olarak birden fazla maliye otoritesinin tekil ekonomilerden (şirketler veya bireyler) sağlayacağı gelirlerin paylaşılması malî tevzini ifade eder. Buna göre uluslararası çifte vergileme anlaşmaları gibi anlaşmalarla devletlerin vergi kaynaklarını paylaşmaları da bir malî tevzin konusudur (uluslararası malî tevzin). Avrupa Birliği gibi oluşumlar açısından düşünüldüğünde uluslar üstü malî tevzinden söz edilebilir. Ancak malî tevzin konusunda genellikle devletler veya devletler birliği içindeki ilişkiler kastedilmektedir²⁹¹.

Malî tevzin kavramını dar anlamda ve geniş anlamda tanımlamak da mümkündür. Geniş anlamda malî tevzin, idareler arasında hizmet ve buna bağlı olarak gider paylaşımı ile bu hizmetlerin finansmanı için gerekli olan gelirlerin paylaşımını ifade ederken dar anlamda malî tevzin kavramı, veri bir hizmet ve gelir paylaşımı durumunda yerel idareler arasındaki malî güç eşitsizliklerini denkleştirmeyi ifade etmektedir²⁹². Literatürde de yaygın yer bulan geniş anlamdaki tanıma göre malî tevzin, idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımına dayanmaktadır. Bu duruma aynı zamanda dikey malî tevzin de denilmektedir. Dar anlamdaki tanıma göre ise malî tevzin, yatay malî tevzin kavramı ile ifade edilen, yerel idarelerin dikey malî tevzin ile çeşitli nedenlerle giderilemeyen veya giderilmesi çok zor olan malî açıklarının denkleştirilmesine dayanmaktadır²⁹³.

²⁸⁸ Horst Zimmermann - Klaus-Dirk Henke, **Finanzwissenschaft**, 9.Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2005, s.193.

²⁸⁹ Tekin, a.g.m., s.118-119.

²⁹⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s.66.

²⁹¹ Weddigen, a.g.e., s.200-205.

²⁹² Norbert Andel, **Finanzwissenschaft**, 4.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998, s.504.

²⁹³ Zimmermann - Henke, a.g.e., s.192-193.

İdareler arasında dikey vergi paylaşımı çeşitli şekillerde olabilmektedir. Bunlardan biri ayırma sistemidir (Trennsystem). Ayırma sistemi, serbest ayırma sistemi* (ungebundener Trennsystem) ve bağlı ayırma sistemi (gebundener Trennsystem) olmak üzere iki biçimde uygulanabilmektedir. Serbest ayırma sisteminde bütün vergi çeşitleri paralel olarak her düzeydeki idarenin yetki alanına bırakılmıştır. Yani her idare diğer idareleri dikkate almaksızın her türlü vergiyi koyabilmekte ve matrahını serbestçe belirleyebilmektedir. Bağlı ayırma sisteminde ise vergiler çeşitleri itibarıyla değişik düzeydeki idarelere tahsis edilmektedir. Bu şekilde belli kaynakların çifte vergilenmesinin önüne geçmek mümkün olmaktadır²⁹⁴.

Diğer bir paylaşım sistemi ise bileşik sistemdir (Verbundsystem). Ayırma sistemi vergi kaynaklarını paylaştırırken bileşik sistemde vergi gelirleri paylaştırılmaktadır. Burada da genel bileşik sistem (Gesamtverbundsystem) ve kısmî bileşik sistem (Einzelverbundsystem / Anteilsystem) olmak üzere iki yöntem uygulanabilmektedir. Genel bileşik sistemde idareler toplanan bütün vergi gelirlerinden önceden belirlenmiş oranlarda pay alırlar. Kısmî bileşik sistemde ise idarelerin vergi gelirlerinden alacakları paylar her bir vergi türü için ayrı tespit edilir²⁹⁵. Ayırma sisteminin ve bileşik sistemin bir karması şeklinde uygulanan sistemlere ise karma sistem denilmektedir²⁹⁶. Karma sistemler, ayırma sistemi ve bileşik sistemin olumlu yönlerinden faydalanmak ve olumsuz yönlerinden kaçınmak için geliştirilmektedir²⁹⁷. Bunların dışında ayırma sistemi ile bileşik sistem arasında bir yerde konumlandırılabilir olan ekleme sistemi (Zuschlagssystem) veya ek oran sistemi olarak anılan bir sistem daha bulunmaktadır. Bu sistemde bir idarenin matrahını belirlediği ve tahsil ettiği verginin üzerine başka bir düzeydeki idarenin ek bir oranda vergi alması söz konusudur. Ek oran, vergi matrahına veya ödenecek vergiye uygulanabilmektedir²⁹⁸.

* Serbest ayırma sistemi rekabet sistemi olarak da anılmaktadır. Almanca literatürde ise Konkurrenzsystem veya freier Trennsystem olarak da isimlendirilebilmektedir.

²⁹⁴ Duc Minh Nguyen, **Die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf die Kommunen in Deutschland und Vietnam**, Potsdamer Rechtswissenschaftliche Reihe Band 29, Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur, Berlin, 2007, s.68.

²⁹⁵ Nguyen, a.g.e., s.70.

²⁹⁶ Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave – Lore Kullmer, **Die Öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis 1**, 6.Auflage, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1994, s.44.

²⁹⁷ Nguyen, a.g.e., s.71.

²⁹⁸ Nguyen, a.g.e., s.69.

Görüldüğü gibi merkezî idareler vergi kaynaklarını doğrudan yerel idarelere bırakabilecekleri gibi toplanan vergilerden yerel idarelere aktarımda da bulunabilirler. Bunun dışında merkezî idarenin yerel idarelere bağış ve yardımda bulunması da mümkündür.

Yerel harcamalara merkezden yapılan transferlerin çeşitli nedenleri olabilir. Yönetmelik etkinlik bakımından vergi ve harcama fonksiyonlarının çeşitli idarî düzeyler arasında paylaşılması yerel idarelerin gelirleri ile giderleri arasında bir tutarsızlığa neden olabilir. İkinci olarak dışsalıkların içselleştirilmesi amacıyla ve üçüncü olarak ise idareler arasında denkleştirme amacıyla sözü edilen transferlerin yapılması mümkündür²⁹⁹.

Merkezî idarelerden yerel idarelere transferler (bağış ve yardımlar) genel amaçlı (koşulsuz) ve özel amaçlı (koşullu) transferler olmak üzere iki biçimde olabilmektedir. Genel amaçlı transferler şartsız olarak yerel idarelerin bütçelerine destek özelliği taşımaktadır. Bu transferler genellikle yasa ile zorunlu kılınmışsa da bazen geçici ihtiyarî nitelik de taşıyabilmektedir. Bu transferler yerel özerkliği ve özkaynakları geliştirmek için tasarlanmıştır. Özel amaçlı transferler yerel idarelerin belirli program veya faaliyetleri üstlenmelerini teşvik etmek amacıyla geliştirilmiştir. Bu yardımlar düzenli, zorunlu, ihtiyarî veya geçici olabilmektedir³⁰⁰. Merkezî idarelerden yapılacak bu tür aktarımların türü ve şekli gözetilen amaçlar doğrultusunda belirlenmelidir³⁰¹.

3. Borçlanma

Birçok ülkede belediyelerin sermaye piyasalarından borçlanmasına izin verilmektedir³⁰². Belediyeler iç ve dış borçlanmaya başvurabilmektedir. Özellikle iç tasarrufların yetersiz ve yüksek maliyetli olduğu ülkelerde dış borçlanma daha cazip hale gelmektedir. Gelirlerinin giderlerini karşılayamaması durumunda belediyeler, alternatif gelir kaynakları araştırmak durumundadır. Özkaynak arayışı olumsuz sonuçlanan

²⁹⁹ Dieter Helm – Stephen Smith, “The Decentralized State: The Economic Borders of Local Government”, **The Economic Borders of the State**, ed. Dieter Helm, Oxford University Press, New York, 1989, p.289.

³⁰⁰ Robin Boadway - Anwar Shah, **Fiscal Federalism - Principles and Practices of Multiorder Governance**, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p.309.

³⁰¹ Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, 2.Edition, McGraw-Hill Kogakusha Ltd., Tokyo, 1976, p.636.

³⁰² Boadway - Shah, a.g.e., p.288.

belediyeler borçlanmaya gitmek zorunda kalabilmektedirler³⁰³. Borçlanmanın iki temel nedeni vardır. Biri belediye vergi gelirlerindeki şiddetli dalgalanmalardır, diğeri ise büyük yatırım projelerinin finansmanıdır³⁰⁴.

Eğer alınan borçlar, gerçek ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlanan plan ve programlar dâhilinde ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda yapılırsa, alınan borçların geri ödemesi mümkün olabilir ve yerel idare ile ülke için faydalı olabilir. Yoksa borçlanmalar ülke ekonomisi için ileride büyük sıkıntıları ortaya çıkarabilir. Nitekim yerel idarelerin borçlanmaları genelde ikinci tür sonucun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yani borçlanmaların sonuçları olumsuz olmaktadır. Bu durumu dikkate alan pek çok ülke, yerel yönetimlerin borçlanmalarına sınır getirmektedir. Yani borçlanmalarda merkezî hükümetin onay vermesi şart koşulmaktadır³⁰⁵.

Borçlanma ile ilgili yapılan ve 1980-2008 yıllarını kapsayan bir çalışmada³⁰⁶ borçlanmanın kamu yatırımlarını azalttığı, başka bir deyişle dışladığı ortaya konulmaktadır. Borçlanma neticesinde yapılan faiz ödemeleri ile kamu yatırımları arasında negatif bir ilişki yani faiz yükünün artmasıyla kamusal yatırımların azaldığı tespit edilmiştir. Söz konusu durumun belediye bütçelerinde de aynı etkiye sahip olacağı açıktır. Belediyelerin borçlanmaya başvurması sermaye lehine kaynak transferi için yeni bir alan oluşturmaktadır.

Fiyatlar ve vergilerle özel kesimin satın alma gücünün kamuya nihaî olarak aktarılması söz konusudur. Bunlar öz gelirleri oluşturmaktadır. Merkezî idareden yapılan transferler belediyelerin kendi sağladıkları nihaî gelirler olmasa da özel kesimden kamuya satın alma gücü transferi özelliği taşımaktadır. Borçlanmada ise nihaî bir satın alma gücü transferi yerine belirli bir süre ve faiz karşılığında özel kesimin satın alma gücünün kamuya aktarılması söz konusudur³⁰⁷.

³⁰³ Ertuğrul Acartürk - Orhan Çakmak, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, ed. Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.373.

³⁰⁴ Rehm – Tholen, a.g.e., s.34.

³⁰⁵ Mutluer - Öner, a.g.e., s.54-55.

³⁰⁶ Mehmet Durkaya - Servet Ceylan - Oktay Orçun Beken, “Kamu Borçlanması Kamu Yatırımlarını Dışlıyor mu?”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 21, S. 74, 2010, s.55.

³⁰⁷ Horst Zimmermann, **Kommunalfinanzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, s.199.

II. YERELLEŞMENİN KÜRESELLEŞME İLE İLİŞKİSİ

Küreselleşme ve yerelleşme arasında yakın ve karşılıklı bir ilişki mevcuttur. Küresel sermayenin kendi amaç ve çıkarlarını gerçekleştirmek için gereken sınırsız özgürlük ve hareket alanı oluşturmada dünyanın politik parçalanmışlığına ihtiyaç vardır. Yani küresel sermayenin amaç ve çıkarları zayıf devletler gerektirmektedir. Bu şekildeki devletler işlerin yürütülmesi için gereken minimum düzeni sağlayan ve küresel sermayeye sınırsız özgürlük ve hareket zemini oluşturan yapılara kolayca indirgenebilir. Böylelikle politik yerelleşme ile ekonomik küreselleşme arasındaki yakın ilişki ortaya çıkmaktadır³⁰⁸.

21 ülkenin verileri kullanılarak yapılan ampirik bir çalışmaya göre yerelleşme, kamu sektörünün büyümesini sınırlandırıcı bir etkidir³⁰⁹. Sözü edilen araştırmanın ortaya koyduğu sonuçlar, yukarıda ifade edilen sermayeye özgürlük ve hareket zemini oluşturan yapıların ortaya çıktığını doğrular niteliktedir. Yerelleşmenin kamu sektörünün büyümesini sınırlandırıyor olması içeriğindeki politikalarla yakından ilişkilidir.

Diğer yandan küreselleşme sürecinde bölgeselleşme eğilimlerinin arttığı da görülmektedir. Kuşkusuz ilk bakışta bölgesel oluşumların küreselleşme olgusuyla çeliştiğini düşünmek mümkündür. Fakat gerçekte ikisi arasında bir çelişki bulunmamaktadır. Küreselleşme, hem ulus-üstü hem de ulus-altı bölgeciligi kuvvetlendirmektedir³¹⁰.

Aşağıda yerelleşmenin küreselleşme ile ilişkisi ekonomik paradigmadaki dönüşüm ve küresel dinamiklerin kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımı bağlamında ele alınmıştır.

A. Ekonomik Paradigmada Dönüşüm Ve Kentsel Kamu Hizmetlerine Yansıması

Küreselleşme sürecinde ekonomik paradigmadaki yaşanan dönüşüm sürecinin ele alındığı bu başlık altında, sözü edilen sürecin kentsel kamu hizmetlerine olan

³⁰⁸ Sezgin Kızılcılık, **Küreselleşme ve Sosyal Bilimler**, 2.b., Anı Yayıncılık, Ankara, 2003, s.16-17.

³⁰⁹ Ali Rıza Özdemir, "Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallasmayı Önler Mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 17 (Nisan 2007), s.117-138.

³¹⁰ Nihat Bulut, **Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar Siyasal İktidar İlişkisi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.120-121.

yansımalarına da değinilmiştir. Bu çerçevede tespit edilen üç temel eğilim söz konusudur. Bunlardan biri yönetim anlayışının belediyelere yayılmasıdır. Bununla bir yönüyle ilişkili olarak diğer bir eğilim ise belediyelerin giderek hem ulusal hem de küresel ölçekte bir rekabete girişmeleridir. Son olarak ise sosyal nitelikli hizmetlerin merkezî idarelerden belediyelere doğru yerleştirilmesi eğilimi ele alınmıştır.

1. Ekonomik Paradigmada Dönüşüm Süreci

Küreselleşme sürecinde ekonomik paradigmadaki bir dönüşüm yaşanmıştır. Sanayi devriminden sonra kitlesel üretim imkânlarının ortaya çıkışı, çok sayıda ve belli tiplerde malların bant sistemiyle üretilmesi büyük fabrikaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu şekildeki üretim neticesinde çok sayıda işçinin istihdam edilmesiyle kentlere göç artmış ve sanayi kümeleri de belirli kentlerde oluşmuştur. Hammadde ve pazara yakınlık ile ulaşım imkânları söz konusu üretim tarzına elverişli olan kentler giderek büyümüştür. Fordist üretim tarzı adı verilen söz konusu üretim modeli küreselleşme süreci ile birlikte 1980'lerden itibaren yerini Post-Fordizm (esnek ve katılımcı modeller)'e bırakmıştır³¹¹.

Ekonomik paradigmadaki yaşanan dönüşümün devlet-piyasa eksenindeki görünümü ise şöyle özetlenebilir: Klasik model anlayışının geçerli olduğu 1920'lerde ekonomik paradigmadaki ilk dönüşüm yaşanmış ve keynezyen anlayış hâkim olmuştur. Sözü edilen anlayış 1970'lerdeki petrol krizi ile çökmüş ve stagflasyon sorunu ile beraber ekonomik paradigmadaki ikinci bir dönüşüm yaşanmış ve arz yanlı iktisat öne çıkmıştır ki 1990'lardan itibaren Yeni Ekonomi (New Economy*) de buna ilave olmuştur. İkinci dönüşüm ile yeni anlayış keynezyen öncülünden bütünüyle farklılaşmıştır. Yeni anlayışta kamu harcamalarının ve para politikalarının istihdam ve üretimi etkilemedeki rolü en iyi

³¹¹ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Kentsel Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Arayışları: Fransa", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4 (Ekim 2002), s.81.

* 1970'lerde büyüme oranlarında düşüş yaşanmış ve 1995'ten itibaren bazı ülkelerde eski büyüme rakamlarına tekrar ulaşılmıştır. Kimi yazarlar yeni bir ekonomi dönemi içinde bulunduğunu ifade etmişlerdir. 1990'larda büyümedeki hızlanmayı kesin olarak açıklamak zor olsa da bunun bir kısmı bilgisayar ve internet dâhil bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin verimliliğe yansımalarına aittir (N. Gregory Mankiw, **Makro Ekonomi**, 6.b., Çeviri ed. Ömer Faruk Çolak, Eflatun Yayınevi, Ankara, 2009, s.266-267.).

ihtimalle en az düzeydedir. Temel vurgu deregülasyon, vergide indirimler ve genelde daha az devlet olarak yapılmaktadır³¹².

Toulmin, ulus devletin 17. yüzyılda ‘istikrar/düzen’ talebini karşıladığı ve bu yönüyle Avrupa’nın meselesine çözüm getirdiğini ancak günümüzde ihtiyaçların farklı olduğunu ve bu ihtiyaçları karşılama tarzlarının da onlara tekabül edecek şekilde yeniden düşünülmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu yaklaşımda merkezî gücün (Leviathan) günümüzdeki gibi birbirine bağımlılığın, kültürel farklılığın ve tarihsel gelişmenin arttığı bir zamanda yararlı olmadığı vurgulanırken Lilliput modeli* günümüz sorunlarına çözüm olarak öne sürülmektedir³¹³.

Ulus devletin otoritesini yerel alanlara yayma, siyasal anlamda federal yapılara doğru evrilmeyi ifade etmektedir. Bu sürecin uç noktasını mikro devletler temsil etmektedir. Siyasal alanda yürütülen tartışmalar maliye yazınında da malî yerelleşme ve kamu yönetiminde ise yönetim gibi kavramlarla karşılık bulmaktadır. Toulmin’in gücü zayıflatılmış ulus devletinin aksine Fukuyama³¹⁴, alanı daraltılmış ancak güçlü devlet yapısının daha önemli olduğunu belirtmektedir. Fukuyama’nın önerisi düzenleyici devlet anlayışına yakın gözükmektedir.

Üniter devlet anlayışının piyasa ekonomisine ters düştüğü belirtilmektedir. Piyasa mekanizmasının desantralize çözümler ürettiği, buna karşılık toplumsal tercihlerin

³¹² Farrokh K. Langdana, **Macroeconomic Policy - Demystifying Monetary and Fiscal Policy**, Second Edition, Springer Science+Business Media, USA, 2009, s.10-11.

* Swift’in Lilliput’undan ilham alan bu düşüncenin yanında mikro devletlerle ilgili Warrington tarafından yapılan bir çalışmada da Lilliput’tan esinlenilmiştir. Burada Lilliput, mikro devletleri (Malta, Bahama ve Lüksemburg gibi) temsilen kullanılmaktadır (Edward Warrington, “Gulliver and Lilliput in a new world order: the impact of external relations on the domestic policies and institutions of micro-states”, **Public Administration and Development**, Vol. 18, No. 2 (May 1998), b.a.

Lilliput, mutlak egemen devlet (Leviathan) yerine ulusal güçlerini ve sorumluluklarını dâhilî gruplar arasında paylaştıran ve insanî ihtiyaçları, parçalanmış bir ulus-devletler koleksiyonunun yapabileceğinden daha etkili ve doğru şekilde karşılamaya muktedir olan multinasyonal ve ulusaşırı şebekelere giren ülke yapılarını ifade etmektedir. Sosyal ve politik başarılar, güçten çok etkiye bağlı olmaktadır. Lilliput tarzı bir organizasyona örnek olarak Uluslararası Af Örgütü verilirken bunların kötü yönetimleri özür dilemeye zorladıkları ancak dünyanın gözünde zarar verici sıkıntılara götüren tarzlarını değiştirmeyi reddeden yönetimleri etki altına aldıkları ifade edilmektedir. Lilliputçuluk düşüncesi, ulus devletin otoritesini dikey olarak yayma yani bir yandan yerel alanların ve toplumların ihtiyaçlarına diğer yandan daha geniş uluslarüstü fonksiyonlara adapte etme yönüyle küreselleşme ve yerelleşmenin birlikte işleyen süreçler olduğu düşüncesine benzemektedir. Lilliputçuluk, küreselleşme ve yerelleşme süreçlerini açıklamaktan da öteye giderek söz konusu iki sürecin birlikte işleminin gerekli olduğunu savunmaktadır (Stephen Toulmin, **Kozmopolis – Modernite’nin Gizli Gündemi**, çev. Hüsamettin Arslan, Paradigma Yayınları, İstanbul, 2002, s.272-287.).

³¹³ Toulmin, a.g.e., s.252-253.

³¹⁴ Fukuyama, a.g.e., s.28-32.

belirlendiği seçimler yoluyla tekelci bir siyasal yapılanmanın ortaya çıkmasının piyasa ekonomisinin işleyişini engellediği ifade edilmektedir. Buna göre demokratikleşme için desantralizasyon yani yetki devri gerekmektedir³¹⁵.

Ekonomik paradigmada yaşanan söz konusu dönüşüm yönetimlerin örgütsel yapılarını da etkilemektedir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda hâkim olan refah devleti anlayışı yerini neoliberal devlet veya başka bir deyişle düzenleyici devlet anlayışına bırakmıştır. Bu anlayış minimal devlet anlayışı ile paralellik göstermektedir. Günümüzde dünya ekonomisini ve siyasetini yönlendiren küreselleşme, kentlerin anlamlarını ve işlevlerini de dönüşüme uğratmakta, kentler artık ulus devletlerin mülkî sınırlarını aşan etkilere sahip kararların alındığı mekânlar olarak ön plana çıkmaktadır³¹⁶. Bu süreçte yerleşme ve yerel kalkınma da önem kazanmıştır. Yerel yönetimler içinde özellikle belediyeler uluslararası sermayeyi çekebilmek için küresel odaklı planlama ve yönetim sergilemek zorunda kalmaktadır. Küreselleşme sürecinde hizmetlerin sunumunda yerleşme ve serbestleştirme öne çıkarken, hizmetlerin finansmanı boyutunda küreselleşme ön plana çıkmaktadır.

Devleti, sermayenin gereksinimleri doğrultusunda yeniden yapılandırmayı hedefleyen neoliberal reform programı, kamu hizmetlerini de yeniden düzenlemektedir. Temelde sermayenin aşırı birikim krizi dolayısıyla gündeme gelen yeni yatırım alanları arayışından kaynaklanan bu süreç, hem kamu hizmeti anlayışını, hem kamu hizmeti olarak ele alınan ekonomik ve sosyal faaliyetlerin kapsamını, hem de kamu hizmetlerinin yerine getiriliş yöntemlerini yeniden biçimlendirmektedir³¹⁷.

2. Yönetişim Anlayışının Yayılması

1990'lı yıllarda Dünya Bankası yönetişim kavramını kamu yönetimi alanına sokmuş ve yönetişim kavramı yeni yüzyılda en fazla vurgu yapılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Bazı yazarlar yönetişim sözcüğünün daha az yönetimi veya minimal devleti anlatan bir kod olarak kullanıldığını belirtmektedir. Bu yazarlara göre kamu harcamalarında kısıtlama, kamu personelini azaltma, kamu hizmetlerini özel sektör eliyle

³¹⁵ Güneri Akalın, "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 3, S. 2 (Mart 1994), s.24.

³¹⁶ Yusuf Pustu, "Küreselleşme Sürecinde Kent "Antik Site'den Dünya Kentine" ", **Sayıştay Dergisi**, S. 60 (Ocak-Mart 2006), s.148.

³¹⁷ Ataay, a.g.e., s.73.

görme ve özelleştirme uygulamaları yönetim tarzı bir yönetimdir. Bu kavramın en yaygın kabul gören politik anlamı ise, devletin yeniden yapılandırılmasıdır³¹⁸.

Yönetişim, devletin kendisinin iş yapması yerine, işlerin devlet tarafından yaptırılması ile açıklanabilir. Bu anlamda bakıldığında devlete düzenleyici roller verilmektedir. Ülkemizde BDDK, SPK, Enerji Piyasası Kurulu gibi kamusal üst kurullar yönetimle ilgili olarak örneklendirilebilir. Yönetişim anlayışının temel unsurları;

- demokrasi anlayışının gelişimi ile temsilî yönetim anlayışı yerine katılımcı demokrasi hedefi,

- klasik kalkınma anlayışındaki merkezî otorite ve bağlı kurumlarının rolleri yerine, sürdürülebilir kalkınmadaki merkezî otoritenin yanı sıra yerel ve bölgesel otoriteler ile sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör kuruluşlarının toplumsal süreçlere daha aktif katılımı şeklindedir³¹⁹.

Yönetişimin içinde çeşitli ortaklık türleri bulunur. Bunlar;

- iç yönetim (kurum içi ortaklık)
- başka ekonomik ve toplumsal aktörleri içeren dış yönetim (kurum dışı ortaklık)
- kurumlar arası yönetim (kurumlar arası ortaklık)

Yönetişim; istikrar, iyi yönetim ve güç gibi kavramlarla ve küresel çağda yerel kalkınmada rekabet etme yeteneği gibi olgularla yakından ilişkilidir. Ortaklık (yönetişim) yerel kalkınmanın temeli konumuna gelmiştir. Yerel kalkınma ve yerel otoritelerin özerklik kazanma süreci yerel toplulukların küreselleşmeye verdikleri bir yanıttır. Bugünkü rekabetçi dünya sistemi içerisinde yerel yönetimler kişi başına düşen geliri ve yaşam kalitesini artırmak ve bunların yanında bazıları da sadece ayakta kalabilmek için rekabet etmek zorundadır³²⁰. Bugün belediyeler ve diğer kamu kuruluşları var olan ekonomik, toplumsal ve kültürel kaynakları birleştirmek ve eşgüdümlemelerini sağlamak, rekabet yeteneğini artırmak amacıyla yeni politika üretme modellerini yürürlüğe koymaktadırlar. Yeni yerel yönetim biçimlerinin sınanması kalkınmasal yönetişimin karmaşık ve etkin stratejileriyle bağlantılıdır. Söz konusu stratejiler sayesinde çeşitli kurumsal düzeylerin

³¹⁸ Murat Aydın, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk, İstanbul, 2008, s.45.

³¹⁹ N. Oğuzhan Altay, “Yönetimden Yönetişime Kamu Sektöründe Dönüşüm”, **Prof.Dr. Sadık Kırbaş’a Armağan Kitap**, ed. Mustafa Koçak - Suat Teker, Okan Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, s.19-20.

³²⁰ Alberto Corbino - Giuseppe Pennella, “Avrupa Bağlamında Yönetişim: İtalya Örneğiyle Karşılaştırma ve İntilendirme”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, Engin Matbaacılık, İstanbul, 2005, s.9.

eşgüdümü sağlanmakta, yenilikçi kamu-özel ortaklıkları desteklenmekte, sivil toplumda hazır bulunan enerjiler harekete geçirilmektedir³²¹.

Dikkat çekici bir açıklamaya göre kentsel yönetim, başlangıçta Thatcher dönemi İngiliz belediyelerinin, köklü kesintilere uğrayan bütçelerle yönetme denemelerinin sonucudur. Kamu hizmetlerinin kısılması ve özelleştirme gibi uygulamaları beraberinde getiren bu durum toplumsal dokunun parçalanmasına ve dışlanma gibi sorunlara neden olmuştur. Buna göre refah devletinin yerel yönetim düzeyinde gerçekleşen krizi, yerel iktidarları sorumluluklarını kamu gücünden sivil topluma devretmeye itmektedir³²².

Sorumlulukların sivil topluma devri ise muğlâk bir açıklamadır. Örneğin, John O'Neill'e göre sivil toplum kavramı çok farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Bu anlamlardan ikisi burada önem taşımaktadır. İlk olarak sivil toplum kavramı piyasaya gönderme yapar. İkinci olarak ise devletten bağımsız örgütlenmelere (sendikalar, meslek birlikleri) gönderme yapar. Geçmişte Adam Smith, ticaret toplumunu savunurken devlet müdahalesine karşı olduğu kadar bağımsız üretici birliklerine de karşı çıkmıştır³²³.

Yeni yönetim düşüncesinin yerel yönetimlerde meydana getirdiği değişiklikler ise aşağıda sıralanmıştır³²⁴:

1. Adem-i Merkeziyetçilik ve hizmetlerde yerellik,
2. Piyasa sisteminin ilkelerinden artan oranda yararlanma,
3. Hemşerileri ve vatandaşları müşteri kavramının da ötesinde bir yönetim ortağı (paydaş) olarak görme,
4. Esnek örgütlenme biçimleri,
5. Girişimci ve işletmeci ruha sahip yönetici tipi.

Yönetişim ile bir taraftan piyasa aktörleri ve sivil toplum kuruluşlarının kamu yönetimine ortak olması hedeflenirken diğer yandan kamu yönetiminin iç işleyişi de değişime uğratılmıştır. 1980'li yıllarda ortaya atılan kamu işletmeciliği kavramı özel sektörün işletmecilik anlayışının kamu kesimine aktarılmasından başka bir şey değildir.

³²¹ Corbino - Pennella, a.g.m., s.13.

³²² John Brown, "Yönetişim ya da neo-liberalizmin siyasî düzeni", çev. Tuvana Gülcan, **Birikim**, S. 158 (Haziran 2002), s.37.

³²³ John O'Neill, **Piyasa: Etik, Bilgi ve Politika**, çev. Şen Süer Kaya, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001, s.59.

³²⁴ Murat Aydın, a.g.e., s.48-49.

Kamu kesimindeki yeni yönetim anlayışı işletmecilik, yeni kamu işletmeciliği ya da girişimci yönetim gibi kavramlara dayanmaktadır. Yeni yönetim anlayışı ile kamu yönetiminin piyasa benzeri koşullar içinde çalışması amaçlanmaktadır³²⁵.

3. Belediyelerin Küresel Rekabeti

Küreselleşme söylemi adı altında ülkelerin çağdaş gelişmelere uyum sağlamasına yönelik ifadeler içinde sıkça yerel yönetimlere ve yerelleşmeye vurgu yapılmaktadır. Buna göre, dış ticaret serbestleştirilmeli, finansal akımlar tümüyle serbest bırakılmalı, devlet harcamaları kısılmalı, merkezî devletin yerini yerel idareler almalı, yerel idareler küresel mantıkla hareket etmeli ve ulusal pazarları küresel sermayeye açan birer liman işlevi görmelidir. Kısacası, bütün siyasal kararlar yabancı sermayeyi çekmek gibi tek bir hedefe yöneltilmelidir³²⁶.

Bu bağlamda yönetim, 1980’li yıllardan önce geniş bir perspektifte geçerli olan Fordist-Keynesyen döneme ilişkin yönetsel modernleşme, mekânlar arası denkleştirme ve kamu hizmetlerinin etkin sağlanmasına dönük yönetim biçimlerinin aksine mekanlar arası rekabet ve yabancı sermaye yatırımlarını çekme gibi hedefleri birincil öncelikler haline getirmiştir. Kentsel yönetimle birlikte belediye yönetimlerinin temel rolü yerel ekonomik gelişmeyi ve sermaye yatırımlarını teşvik etmek olarak sınırlanmıştır³²⁷.

Belediyeler artık birbirleriyle rekabet etmektedir. Söz konusu rekabet aynı ülke içindeki belediyelerle olduğu gibi başka ülke belediyeleriyle de olmaktadır. Rekabet halindeki belediyeler bir demokratikleşmeden çok, yerel korporatist yapıların ortaya çıkmasını ve güçlenmesini getirmektedir. Örnek olarak, 1980’li yılların ortasından itibaren Türkiye’de belediyeler geçmişe göre çok daha büyük çaplı yatırımlara girişirken bu projelerin yürütülmesine özel kesim giderek daha fazla dâhil edilmiştir. Bu durum ulusal ve uluslararası sermayenin yerele yönelmesiyle sonuçlanmıştır. Özellikle büyük kentlerdeki projelerde çok uluslu şirketlerin ulusal düzeyde güçlü şirketlerle konsorsiyumlar kurarak kâr sağladıkları bilinmektedir³²⁸.

³²⁵ Murat Aydın, a.g.e., s.44.

³²⁶ Erinç Yeldan, **Küreselleşme, Kim İçin?**, Yordam Kitap, İstanbul, 2008, s.17.

³²⁷ Çınar, “Türkiye’de Neoliberal Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yeni Belediye Yasasının Mali Hükümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Emek Araştırma Dergisi**, a.g.m., s.87.

³²⁸ Tarık Şengül, “Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi”, **Küreselleşme – Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, der. E.Ahmet Tonak, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.150-151.

Yerelleşme sürecinde dikkati çeken konulardan biri de kamu harcama yöntemindeki değişimdir. Gelirin yeniden dağılımını gelir ve servet vergileri yerine dolaylı vergilerle sağlamaya başlayan devlet, merkezî yönetim yatırımlarının da sınırlandırılmasıyla birlikte, bölgesel ve yerel sermaye gruplarına kaynak aktarımını yaygınlaştırmış, yardım politikasında olduğu gibi yatırım harcamalarında da yerel yönetimler kullanılmaya başlanmıştır. Küresel malî piyasalar, özerk yerel yönetim talebiyle, finansman bakımından doğrudan kendilerine bağımlı kılınmış yerel yönetimleri oluşturabilmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, küreselleşmenin yerelleştirme politikası, yönetim ölçeğini de değişikliğe zorlamaktadır. Küresel iş stratejileri, ulus devlet sınırları içinde iş görememekte, ulus devletin iç ve dış sınırlarının yeniden tanımlanmasını talep eden yeni bir unsur olarak ortaya çıkmış bulunmakta ve kendine uygun ölçekler geliştirilmesini zorlamaktadır³²⁹.

4. Sosyal Nitelikli Hizmetlerin Artan Yerelliği

Wallerstein'e göre gerçek krizler sistem çerçevesi içinde üstesinden gelinemeyecek olan güçlüklerdir. Ancak güçlüklerin bir parçasını teşkil ettiği tarihsel sistemin dışına ve ötesine gidilerek bu güçlüklerin üstesinden gelinebilir. Sistemin, her ikisi de içsel olarak mümkün olan iki alternatif kriz çözümü ile yüz yüze geldiğini söyleyebiliriz. Sonuçta, sistemin üyeleri kolektif olarak hangi alternatif yolun takip edileceği, yani ne çeşit bir yeni sistemin inşa edileceği konusunda bir seçim yapmaya çağırılırlar. Mevcut sistem artık tanımlanan parametreleri içinde yetersiz bir biçimde işlediğinden, bu sistemden çıkış için, inşa edilecek yeni sistem (ya da sistemler) için bir seçim yapmak kaçınılmazdır. Fakat seçime katılanların hangi seçimi yapacakları içsel olarak öngörülemez. Burada yaşanan çatlama süreci kaotiktir. Bunun anlamı, bu dönemde her küçük eylemin önemli sonuçlara yol açabilmesidir. Bu koşullar altında sistemin şiddetli salınımlar yaptığı gözlenir. Belli bir noktada açık bir sonuç ortaya çıkar ve farklı bir tarihsel sistem içine yerleşmiş olunur. Bir kapitalist dünya-ekonomi olan içinde yaşadığımız modern dünya-

³²⁹ Bağımsız Sosyal Bilimciler, **2008 Kavşağında Türkiye - Siyaset, İktisat ve Toplum**, Yordam Kitap, 2008, s.307.

sistem, şu anda tam olarak böylesi bir kriz içindedir ve bir süredir de durum böyledir. Kriz bir 45-50 yıl daha sürebilir³³⁰.

Kapitalizmin krizinin ve küreselleşmenin getirdiği birçok sorunun yerel yönetimlerle yakından ilişkili olduğu açıktır. Yeldan'a göre daha önceleri kapitalizmin öncü gücü olan ülkeler yıllık ortalama büyümede önde giderlerken 1974 sonrasında bu görünüm tamamen değişmiş gözükmektedir. Yeni küreselleşme dalgasında büyümenin ivmesi Batı Avrupa veya ABD değil, Asya ve Avrupa'nın çevre ekonomileri olan Doğu ve Güney bölgelerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla kapitalizmin merkez ülkelerinde bir tür sanayisizleşme süreci yaşanırken, küresel ekonominin atölye ve fabrikalarının çevre ülkelerine kaymakta olduğu gözlenmektedir. Kapitalizmin metropol ülkeleri finansal hizmet ekonomilerine dönüşürken, imalat sanayi üretimi çevre ülkelerine aktarılmaktadır. Küresel ölçekteki bu dönüşüm üçüncü dünya kapitalizmi olarak adlandırılmakta ve doğanın tahribatı, emeğin süper-sömürüsü ve sosyal dışlanma ve yoksulluk ile birlikte anılmaktadır³³¹.

Toplumsal fırsatların yaratılması insan kapasitelerinin ve yaşam kalitesinin artışına doğrudan bir katkı sağlar. Sağlık hizmetlerinin, eğitimin ve toplumsal güvenliğin vb. artması yaşam kalitesine ve bu kalitenin artışına doğrudan katkıda bulunur. Görece düşük gelirli de olsa herkese sağlık hizmeti ve eğitim güvencesi veren bir ülkenin bütün nüfusun yaşam uzunluğu ve kalitesi bakımından gerçekten dikkat çekici sonuçlar sağlayabildiğini gösteren pek çok bulgu vardır. İnsanî gelişmenin ödülleri yaşam kalitesindeki doğrudan yükselişin oldukça ötesine geçer ve insanın üretici yeteneklerini ve böylece geniş bir paylaşım temelinde ekonomik büyümeyi de etkiler. Kendilerini malî muhafazakâr olarak görenler insanî gelişme konusunda zaman zaman kuşklarını ifade ederler. Ne var ki bu tutumun yeterince akılcı bir temeli yoktur. Aslında, malî muhafazakârlığın tehdit etmesi gereken, kamu kaynaklarının, toplumsal faydası pek belli olmayan amaçlarla kullanılmasıdır. Yoksul bir ülkede genellikle temel eğitim ya da sağlık hizmetlerine yapılan kamusal harcamalardan çok daha fazla bir biçimde askeriye için yapılan muazzam harcamalar bunun bir örneğidir³³².

³³⁰ Immanuel Wallerstein, **Dünya Sistemleri Analizi - Bir Giriş**, 2.b., Aram Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.117-118.

³³¹ Yeldan, **Küreselleşme, Kim İçin?**, a.g.e., s.90.

³³² Amartya Sen, **Özgürlükle Kalkınma**, çev. Yavuz Alogan, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2004, s.202-204.

Refah devletinin gerilediği ve sosyal sorunların arttığına yönelik düşüncelerin varlığından daha önce söz edilmişti. Kleinman gibi yazarlar, Avrupa refah devletlerinin yapısal olarak aşağıya doğru ortak bir parçalanma süreci yaşadıkları görüşünü reddetmektedir. Avrupa refah devletleri kendilerine özgü olarak kalmaktadır. Ulus devletler ve onlara ait kurumlar hâlâ önemlerini korumaktadır ve refah devletlerini aşağıya doğru sürükleyen bir küreselleşme mantığı bulunmamaktadır³³³.

Diğer yandan Kleinman, sosyal refahın gelişiminde birtakım ortak eğilimlerin var olduğundan söz etmektedir. Bu eğilimler aşağıdakileri içermektedir:

- Devletin sosyal politikadaki rolü mevcut ekonomik koşullarla yakından ilişkilidir. Genel olarak literatürde çok iyi anlaşılmamış olan küreselleşmeye abartılı bir ilgi mevcuttur. şüphesiz doğru olan ise, hükümetlerin refah harcamalarına yönelik politikalarını yerli ekonominin koşullarına bağlı olarak düzenleme yönünde hareket ettikleridir.

- Toplumsal yeniden üretimin üç unsuru olarak nitelendirilen devlet, piyasa ve aile arasındaki ilişki değişmektedir. Piyasa ve aile temelli refaha doğru kayış devletin hareketsizliği ve kendini geriye çekmesi ile pekiştirilmektedir.

- Sorumluluklar daha fazla adem-i merkezietçi hale gelmiştir. Avrupa ya da dünya piyasalarına yönelik, yukarı doğru bir güç kaybının yanında, ulus devletler güç ve sorumluluklarını aşağıya doğru, bölgelere ve belediyelere devretmektedir.

- Sosyal harcamalar üzerinde, hem refah hizmetlerinin reel maliyetlerinden hem de hükümetlerin seçmenleri ve finansal piyasaları, vergi ve borçlanmaların hızını keserek yatıştırmak istemelerinden kaynaklanan baskılar artmaktadır.

- Hükümetler, refah harcamalarını karşılamak için vergiler ve sosyal güvenlik katkıları dışında gelir yaratmaya çalışmaktadırlar.

- Maliyetleri azaltmak ve verimliliği artırmak amacıyla kamu hizmetlerinin yönetsel reformu (modernizasyonu) için programlar sürdürölmektedir.

³³³ Mark Kleinman, “Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, **Sosyal Politika Yazıları**, der. Ayşe Buğra - Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s.190-191.

- Bazı durumlarda sosyal dışlanma ve daha yüksek yoksulluk riskine yol açabilen seçicilik artmaktadır³³⁴.

Merkezî hükümetlerin yoksullukla mücadele gibi programlarında, yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edebilmeleri nedeniyle yerel idareler bu tür programlar için uygun görülmektedir. Bu nedenle yoksullukla mücadele gibi programların yönetimi, ilgili kurumların yeri, bununla ilgili yereldeki yapım ve inşaat işleri ve personel istihdamı gibi ayrıntıların yerel idarelere bırakılabileceği ifade edilmektedir³³⁵.

Küreselleşme sürecinin sosyal sorunların artmasına ve çeşitlenmesine neden olduğu ifade edilebilir. Artan ve çeşitlenen sosyal sorunların çözümünde, dönüşüme uğrayan sosyal devletin rol alması giderek zorlaşmaktadır. Aynı zamanda yerel nitelikli ve yerelde çözüm olanağının daha kolay görüldüğü bu tür hizmetlerin sunumunda, organize edilmesinde ve planlanmasında yerel yönetimler, özellikle belediyeler giderek daha aktif rol oynamaktadırlar. Yerel yönetimlere sosyal politika alanına giren hizmetlerde önemli görevler verilmektedir. Ancak kaynakları ve donanımları yetersiz olan belediyenin bu hizmetleri gerçekleştirmede güçlük çekeceği kuşkusuzdur³³⁶.

B. Küresel Dinamiklerin Kentsel Kamu Hizmetlerine Yaklaşımı

II.Dünya Savaşı sırasında şekillenmeye başlayan yeni küresel düzen beraberinde kendi kuruluşlarını da getirmiştir. Bugün uluslararası ticareti şekillendiren ve ülke ekonomileri ile yönetimlerini etkileyen bu kuruluşlar çalışmada küresel dinamikler olarak adlandırılmıştır. Neoliberal politikaların öncülüğünü yapan küresel dinamiklerin kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımları şüphesiz önem taşımaktadır. Belli başlı küresel dinamikler aşağıda sırasıyla Dünya Bankası ve IMF, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği başlıklarında ele alınmıştır.

³³⁴ Kleinman, a.g.m., s.174-175.

³³⁵ Boadway - Shah, a.g.e., p.454.

³³⁶ Özcan Sezer - Tarık Vural, "Küreselleşme Yerelleşme Etkileşimi Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Politikalar", **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, C. 2, TODAİE Yayını, Ankara, 2009, s.813.

1. Dünya Bankası ve IMF'nin Yaklaşımı

1945 yılında kurulan Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (The International Bank For Reconstruction and Development – IBRD) kısa adıyla Dünya Bankası olarak anılmaktadır. Başlangıçta II.Dünya Savaşı sırasında tahrip olan Avrupa'yı yeniden inşa etmek olan Dünya Bankası'nın amacı ABD'nin sağladığı Marshall yardımı ile değişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yatırım kredilerini sağlamayı hedefleyen bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüşmüştür. Dünya Bankası kaynakları yatırım kredileri ve uyum kredileri olmak üzere iki biçimde kullanılmaktadır. Yatırım kredileri gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarına yönelik projelere verilmektedir. Söz konusu projeler alt yapı yatırımları, sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi ve eğitim kalitesinin yükseltilmesi gibi konularda olabilmektedir. Uyum kredileri ise bir ülkede belirli bir sistemin değiştirilmesini içeren uygulamaları desteklemek amacıyla verilmektedir. Uyum kredileri, yapısal uyum kredileri ve sektörel uyum kredileri olmak üzere ikiye ayrılır. Yapısal uyum kredileri gelişmekte olan ülkelerde üretim kapasitelerinin artırılması, ticaretin serbestleştirilmesi ve piyasa müdahalelerinin azaltılması amacıyla verilmektedir³³⁷.

Yapısal uyum programları, 1990'lardan bu yana, zorlama mekanizması farklı olsa da gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi gelişmiş ülkelerde de uygulanmaktadır. Güney'e ve Doğu'ya dayatılanlardan daha az katı olma eğilimi göstermesine rağmen, ulusal hükümetlerin kontrolü altında uygulanan makro-ekonomik tedavilerin teorik ve ideolojik dayanakları büyük oranda benzerlik göstermektedir. Sonuçta aynı küresel malî çıkarlara hizmet edilmektedir. Monetarizm dünya ölçeğinde uygulanmakta ve küresel ekonomik yeniden yapılanma süreci zengin ülkeleri de etkilemektedir. Monetarizmin sonuçları işsizlik, düşük ücretler ve nüfusun büyük kesimlerinin marjinalleşmesidir. Sosyal harcamalar kısılmakta ve refah devletinin pek çok kazanımı ortadan kaldırılmaktadır. Devlet politikaları küçük ve orta ölçekli işletmeleri tahrip etmektedir. Gıda tüketimi düzeyinin düşüklüğü ve kötü beslenme, zengin ülkelerdeki kent yoksullarını da vurmaktadır³³⁸.

Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund – IMF) 1944 yılında Bretton Woods'ta toplanan Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı sonucunda kurulmasına

³³⁷ Ufuk Başoğlu – Nalan Ölmezoğulları – İlker Parasız, **Dünya Ekonomisi – Küreselleşme, Finansal Kurumlar ve Küresel Makro Ekonomi**, 2.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s.173-177.

³³⁸ Michel Chossudovsky, **Yoksulluğun Küreselleşmesi - IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü**, çev. Neşener Domaniç, Sezai Ekinci Matbaası, İstanbul, 1999, s.38.

karar verilmesinin ardından Dünya Bankası ile birlikte 1945'te kurulmuştur. IMF, parasal işbirliğini sağlamakta ve döviz kurlarının istikrarını sağlayarak cari işlemleri düzenleyen ve üye ülkelerin konjonktürel sorunlarını çözmek için kaynak tahsis ederek çok taraflı bir sistem oluşturmaktadır. Ödünç verme işlemlerinde 12-18 ay süreli Stand-By düzenlemeleri yapılmaktadır. Ödünç alan ülke temsilcileriyle IMF temsilcileri arasında imzalanan bir niyet mektubu ile başlayan süreç IMF'nin ödünç verme koşullarını ortaya koymasıyla devam eder. Anlaşmanın imzalanmasıyla verilecek olan kredi dilimler halinde kullanılmaktadır ve belirli dönemlerde ülkedeki ilerlemeler gözden geçirilmektedir³³⁹.

Uluslararası aktörler giderek daha çok yerel idarelere ve özellikle onların merkezi idarelerle olan ilişkilerine aracılık etmektedir³⁴⁰. Dünya Bankası farklı bir kavramsal çerçeveye oturarak yerelleşmeyi teşvik etmektedir. Buna göre yerelleşme çeşitli şekillerde ele alınabilir³⁴¹:

- Herhangi bir hiyerarşik yapılanma içinde üst birimden alt birime yetki devri
- Merkezi yönetimden taşra birimine yetki devri
- Merkezi yönetimden ya da mülki kademelerden yerel yönetimlere yetki devri
- Yerel yönetimlerden gönüllü kuruluşlara ve özel kesime yetki devri.

Bu çerçeveye göre en iyi ve ulaşılabildiği istenen durum sonuncu durumdur.

Yerelleşmenin Dünya Bankası tarafından sunumu küreselleşmenin sunumuna benzemektedir. Yerelleşme de tıpkı küreselleşme gibi sorgulanamaz, geri döndürülemez bir gerçektir. Ona karşı durmak değil ancak iyi bir biçimde uyum sağlamak mümkün olabilir. Buna göre yerelleşme iyi ya da kötü değildir. Ancak ona uyum sağlamakta başarılı ya da başarısız olunabilir³⁴².

Dünya Bankası'nca tercih edilen devlet kavramı 'daha iyi ve daha ince bir devlet' olarak tanımlanmaktadır. 'Daha iyi ve daha ince devlet' ilkeleri ise şöyle ifade edilmektedir:

- Hizmetlerin kamusal arzı, kural yerine istisna olmalıdır

³³⁹ Ufuk Başoğlu – Nalan Ölmezoğulları – İlker Parasız, a.g.e., s.159-172.

³⁴⁰ Ommeed S. Sathe, **Local Depts, International Authority: Rating Agencies' Emergence in Regulating Subnational Dept**, (Master Thesis), Massachusetts Institute of Technology, 2006, p.83.

³⁴¹ Güler, a.g.m., s.24.

³⁴² Bülent Hoca, "Dünya Bankası ve Desantralizasyon", **İktisat Dergisi**, S.439 (Temmuz 2003), s.43.

- Devlet makroekonomik istikrarı gerçekleştirmeli ve özel kesimi ve rekabeti teşvik eden bir yasal ve kurumsal çerçeve sağlamalıdır

- Devlet herkese yeterli yaşam standardı sağlamaya çalışmak yerine, herkesin kendi gelirinin ve refahının sorumluluğunu teşvik etmeli ve sosyal koruma ilke olarak buna en çok ihtiyacı olan zayıf gruplara yöneltilmelidir³⁴³.

IMF'ye gelince, devletin ekonomiden elini çekerek bu alanı piyasaya bırakması, piyasaların serbestleştirilmesi, özelleştirme, sübvansiyonların kaldırılması gibi önlemler yapısal uyum programlarının değişmez gündem maddeleridir. Neoliberal devlet reformu; bütçe, personel, merkezî yapı ve yerel yönetim olmak üzere dört temel alanda ilerlemektedir. IMF'nin bu süreçteki rolü kamu harcamalarının kısılmasıdır. IMF tarafından özellikle gelişmekte olan ülkelerle yapılan çeşitli anlaşmalara konu olan hükümler, yerel yönetimler de dâhil olmak üzere kamu harcamalarının azaltılmasını, devletin küçültülmesini, regülasyon ve deregülasyon politikalarının uygulanmasını ve kamu kesimi tarafından sunulan pek çok hizmetin özelleştirilmesini öngörmektedir³⁴⁴.

Son olarak yönetişim kavramına değinmekte yarar vardır. Yönetişim kavramının son yıllarda uluslararası kuruluşların ve küresel STK'ların dilindeki kullanımı biraz daha dikkatle incelenince, ilk elde iyi niyetli, zararsız ve sağduyulu gibi görünmesine rağmen, neoliberal ideolojik yayılmanın önemli bir taşıyıcısı olduğu görülmektedir. Yönetişim kavramı, İngilizce'deki 'governance' kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Eski Fransızca'da, 13. yüzyıldaki yönetme biçimini ve yönetme sanatını belirtmek için kullanılan 'gouvernance' kavramı, bir yüzyıl sonra aynı anlamla İngilizce'ye 'governance' olarak geçmiştir. Daha sonra ise bu kavram unutulmuştur. Bu kavram 1980'lerde Dünya Bankası tarafından yeniden gündeme getirilmiştir. Bu tarihten sonra Dünya Bankası'nın peşinden IMF ve Birleşmiş Milletler'in çeşitli kuruluşları ile uluslararası STK'lar yönetişim kavramını yeni söylemlerinin merkezine yerleştirmişlerdir³⁴⁵.

Uluslararası kuruluşların sahiplenmesinin ardından yönetişim kavramı çok farklı yerlerde kullanılır olmuştur. Anılan kavram 'kentsel yönetişim' (urban governance) adı

³⁴³ Tülay Arın, "Kalkınma Stratejileri, Kamusal İşlevler ve Kamusal Yönetim", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (Prof.Dr.Sevim Görgün'e Armağan)**, 38.Seri, Yıl 1996/1997, İstanbul, 1998, s.39.

³⁴⁴ Oktay Kaya, **Uluslararası Entegrasyon Sürecinin Yerel Yönetimler Maliyesi Üzerindeki Etkileri**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Bursa, 2006, s.74-75.

³⁴⁵ Ahmet İnsel, **Neo-Liberalizm - Hegemonyanın Yeni Dili**, 2.b., Birikim Yayınları, İstanbul, 2005, s.128.

altında Thatcher İngiltere'sinde, belediyeleri giderek daha az kaynakla yönetmek sanatı olarak ortaya çıkmıştır. Malî kaynak eksikliğini kapatmak için geliştirilen bu çözüm, devletin yapamadığını sivil toplum kuruluşlarının yapması gerektiği düşüncesinin ürünüdür. Kendine, varoluş nedeni, uğraşı ve iktidar alanı arayan yüzlerce derneğin sahiplendikleri 'kentsel yönetim', refah devletinin yerel planda tasfiyesinden sonra onun üzerine serilen zarif bir örtü olduğu ifade edilmektedir. 'İyi yönetim'; IMF ve Dünya Bankası'nın, kamu hizmetlerini korumak ve asgarî bir ekonomi politikası özerkliğini elinde tutmak isteyen Güney ülkelerine yönelttikleri eleştirilerinin oku olmuştur. Devleti küçültme politikası, 'iyi yönetim' kavramıyla kendine yeni ve güçlü bir ideolojik araç bulmuştur³⁴⁶.

2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yaklaşımı ve GATS

Küresel kuruluşlar ulusal ekonomilerin yeniden yapılanma sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT: The General Agreement on Tariffs and Trade) imzalanması ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün kurulması küresel ekonomik sistemin gelişiminde önemli bir dönüm noktasıdır³⁴⁷. 1995 yılında Uruguay Turu görüşmelerinin bir sonucu olarak kurulan DTÖ, 1947 yılında uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi, gümrük vergilerinin azaltılması ve ülkeler arasında ayrımcılık yapılmaması gibi konularla uluslararası ticareti düzenlemeye yönelik imzalanan GATT'ın yerine geçmek üzere kurulmuştur. DTÖ, müzakereler için forum olması, uyuşmazlıkların çözülmesi ve ticaret politikalarının gözden geçirilmesi gibi konularda görevlendirilmiştir. Ayrıca DTÖ'ye küresel ekonomi politikalarının oluşturulmasında tutarlılık sağlanması amacıyla Dünya Bankası ve IMF ile küresel ekonomi politikalarının yakınlaştırılması amacıyla işbirliğine gitme görevi de verilmiştir³⁴⁸.

DTÖ'nün kuruluş tüzüğü, ulusal ticaret politikalarının denetlenmesini içerdiği gibi dünya ticaretinin uluslararası bankalar ve ulus ötesi şirketler yararına düzenlenmesini de içermektedir. Chossudovsky'ye göre GATT anlaşması; özellikle yabancı yatırımlar, biyolojik çeşitlilik ve fikrî mülkiyet hakları alanlarında temel insan haklarını ihlal etmektedir. Başka bir biçimde ifade edilirse; IMF, Dünya Bankası ve DTÖ'nün gelişmekte

³⁴⁶ İnsel, **Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, a.g.e., s.129.

³⁴⁷ Chossudovsky, a.g.e., s.39-40.

³⁴⁸ Ufuk Başoğlu – Nalan Ölmezoğulları – İlker Parasız, a.g.e., s.138-144.

olan ülkelerin ekonomik politikalarının gözetimine dönük yakın işbirliğine dayanan yeni bir üçlü yetki paylaşımı ortaya çıkmıştır. Uruguay Turu'nun Marakeş'te tamamlanması ve 1995 yılında DTÖ'nün kurulmasının ürünü olan yeni ticaret düzeninde, merkezleri Washington'da bulunan kurumlarla ulusal hükümetler arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanmıştır. Artık IMF-Dünya Bankası reçeteleri yalnızca ülkeler düzeyindeki hukuken bağlayıcı belgeler olmayan geçici kredi anlaşmaları aracılığıyla dayatılmamaktadır. Yapısal uyum programlarının, ticaret liberalizasyonu ve yabancı yatırım düzenine ilişkin olanlar gibi pek çok maddesi DTÖ anlaşması sayesinde yerleşiklik kazanmıştır. Söz konusu maddeler ülkelerin uluslararası hukuk çerçevesinde denetlenmesinin ve ülkelere kredi alma koşulları dayatılmasının temellerini oluşturmuştur³⁴⁹.

DTÖ bünyesinde yapılan anlaşmalardan biri, gelişmekte olan ülkelerin aleyhine işleyen, Ticaretle Bağlantılı Fikrî Mülkiyet Hakları Anlaşması (TRIPS)'dir. Söz konusu anlaşma, 1986-1994 yılları arasında yürütülen Uruguay Turu müzakereleri esnasında şekillendirilmiş ve 1994'te uygulamaya konulmuştur. Bu anlaşma; markaların, telif haklarının, endüstriyel tasarımların ve veri sırları ile ilaç, elektronik ve mekanik aletler üzerindeki patentlerin korunmasını kapsamaktadır. En büyük iki başlık, telif hakları ve patentlerdir. Anlaşmanın patentler başlığı altında getirdiği ise, DTÖ üyelerini fikrî mülkiyetlerin korunması için asgarî standartlar getirmeye zorlamak ve uyuşmazlıkların çözümü ve çözümün uygulanması için bir mekanizma sağlamaktır³⁵⁰.

Uruguay Turu'nun başka bir ürünü olan Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması (TRIMS), gelişmekte olan ülkelerin kalkınma alanını TRIPS'ten daha fazla kısıtlamaktadır. Çünkü TRIMS bu ülkelerin ekonomik faaliyetlerini daha geniş bir alanda kapsamaktadır. TRIMS'in temel özelliği; ticaret kurallarını, ülkeler arasında 'ayrımcılıktan kaçınma' prensibinden (eski Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nın 'en çok kayırlan ülke' prensibi) 'ticaret ve yatırımda sapmalardan kaçınma' prensibine doğru kaydırmasıdır. Söz konusu anlaşma yabancı şirketlere yönelik performans kurallarının çoğunu sapma olarak yorumlamakta ve bunları yasaklamakta veya bunların yasaklanmasını amaçlamaktadır. TRIMS anlaşması yerel içerik, ticaret dengelemesi, ihracat kuralları ile ilgili performans gerekliliklerinin yanı sıra kamu kuruluşlarının açtığı

³⁴⁹ Chossudovsky, a.g.e., s.39-40.

³⁵⁰ Robert Hunter Wade, "Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bugün Hangi Stratejiler Uygulanabilir?: Dünya Ticaret Örgütü ve "Kalkınma Alanı'nın Daraltılması", **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma - Seçme Yazılar**, çev. Burcu Dıraor, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.512-513.

ihalelerde malların yerel tedarikçilerden temin edilmesine ilişkin kuralları da yasaklamaktadır. Bu tür kuralları koymaya çalışan bir ülke, Uyuşmazlıkların Çözümü Kavuşturulması Mekanizması'na götürülebilir ve bu ülkenin davayı kaybetmesi kesindir³⁵¹.

Kentsel kamu hizmetlerini de yakından ilgilendiren en önemli anlaşmalardan biri olan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS: The General Agreement on Trade in Services), DTÖ kurallarının kapsamının; mal ticaretinden bankacılığa, eğitime, çöp toplamaya, turizme, sağlık hizmetlerine, su tedariki ve temizlik hizmetleri de dâhil olmak üzere bütün hizmetlerin ticaretine genişletilmesini temsil etmektedir. Ticaret kavramı bu biçimiyle, şirketlerin yabancı bir ülkede kurulup orada hizmet sunmalarını da içermektedir. Bu nedenle GATS aynı zamanda bir yatırım anlaşmasıdır. Hizmetlere yönelik yabancı yatırımlar, dünyadaki doğrudan yabancı yatırımların yaklaşık olarak yarısını oluşturmaktadır ve gelişmekte olan ülkeler, GATS taahhütlerine uymanın doğrudan yabancı yatırım akışını arttıracığına inandırılmıştır. Kamu hizmetlerinin düşük maliyetli yani satın alınabilir bir biçimde sağlanmasının sorumluluğu, hükümetlerin vatandaşlarına yönelik sorumluluğunun temeli olduğu için GATS anlaşması ele alınan diğer iki anlaşmadan bile daha ileri ölçüde ülkelerin iç politik ekonomisine müdahale etmektedir³⁵².

Diğer yandan su hizmetlerinin de GATS'ın bünyesinde düzenlenmesi doğal kaynakların da metalaştırılmasını beraberinde getirmektedir. Anlaşmanın temel prensipleri, hayatî olan temel hizmetlerin ve ekonomik açıdan belirleyici altyapı hizmetlerinin serbestleştirilmesi ile devlet eylemlerini ve yerelin kendi geleceğini belirleme hakkını sınırlayacağı düşüncesiyle eleştirilmektedir³⁵³.

3. OECD'nin yaklaşımı ve MAI

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development), 1948'de kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü yerine geçmiştir. OECD bütün batılı endüstrileşmiş ülkeleri bir araya getiren örgüttür. Malî

³⁵¹ Wade, a.g.m., s.519-520.

³⁵² Wade, a.g.m., s.521-522.

³⁵³ Elisa Schenner, **EU und Wasserliberalisierung: Eine Analyse auf internationaler und europäischer Ebene**, Informationen zur Umweltpolitik:167, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 2006, s.35-36.

istikrar içinde üye ülkelerde kendi kendine yeterli yüksek ekonomik gelişme ve istihdam sağlamak, üye olan ve olmayan ülkelerde ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak ve dünya ticaretinin uluslararası taahhütler bağlamında ve ayrımcı olmayacak şekilde gelişmesine yardımcı olmak OECD'nin amaçları arasında yer almaktadır. OECD'nin en üst karar organı Konsey olup faaliyetleri temelde çalışma grubu ve komite düzeyindedir. Konseyin kararları bağlayıcı veya tavsiye niteliğinde olabilmektedir³⁵⁴. Küresel bir dinamik olarak etkin bir konumda bulunan OECD, bünyesinde oluşturduğu komiteler aracılığıyla küresel ekonomiyi ilgilendiren çeşitli konuları müzakere etmektedir. Örnek olarak, başlangıçta Dünya Ticaret Örgütü içinde tartışmaya açılan çok taraflı yatırım anlaşması önerisi (MAI: Multilateral Agreement on Investment) burada karşılaşılan muhalefeti aşabilmek için ABD'nin yönlendirmesi ile daha sonra OECD bünyesine çekilmiştir³⁵⁵.

MAI yani 'Çok Taraflı Yatırım Anlaşması', uluslar üstü sermayenin girdiği ülkede üretimden pazarlamaya kadar, mülkiyet edinme de dâhil olmak üzere, hiçbir sınırlama ve denetimle karşılaşmadan yer alabilmesi için hükümetlerin ortak paydada uzlaştığı yasal bir düzenlemedir³⁵⁶. MAI projesi ile piyasanın işleyiş süreçlerini ve yatırımın yapıldığı ülkenin ekonomik koşullarını hiçbir biçimde dikkate almadan gerçekleştirilmeye çalışılan piyasa koşulu, güçlü sermaye karşısında güçsüz sermayeyi, tüketicileri ve hatta kamu otoritelerini korumasız bırakacak bir düzenlemedir³⁵⁷. Şüphesiz bu yaklaşım belediyeleri de yakından ilgilendirmektedir.

OECD'nin yerel ile ilgili olana gösterdiği ilgiyi kendi yayınları, raporları ve programlarından okumak mümkündür. OECD, LEED Programı (Local Economic and Employment Development) ile yerel ekonomik kalkınma ve istihdam alanında gelişme ile ilgili olan projeleri desteklemekte ve programın İtalya'da bulunan merkezinde konu ile ilgili çeşitli faaliyetler yürütülmektedir³⁵⁸.

OECD bünyesinde yapılan çalışmalarda sıkça yerelleşmeye ve yerel kalkınmaya vurgu yapılmaktadır. Yerelleşme ile birlikte iyi yönetişime, şeffaflığa ve hesap

³⁵⁴ Başoğlu – Ölmezoğulları – Parasız, a.g.e., s.200-201.

³⁵⁵ İzzettin Önder, "Uluslararası Sermaye Anayasası: MAI", **İktisat Dergisi**, S.381 (Ağustos 1998), s.33.

³⁵⁶ Türkel Minibaş, "Küreselleşen Sermayenin Anayasası: MAI", **İktisat Dergisi**, S.381 (Ağustos 1998), s.29.

³⁵⁷ İzzettin Önder, "Uluslararası Sermaye Anayasası: MAI", **İktisat Dergisi**, a.g.m., s.33.

³⁵⁸ OECD, <http://www.oecd.org/cfe/leed/>, (04.07.2013).

verilebilirliğe ihtiyaç olduğu belirtilmektedir. Bunlar sağlanamadığında yerelleşmenin bir anlam ifade etmeyeceği belirtilmektedir³⁵⁹.

OECD'ye göre 19.yüzyılda dünya genelinde gelişen kentlerin altyapı ve hizmet sunumunda özel kesim önemli bir rol oynamıştır. Ancak 20.yüzyılda kamu kesimi ciddi bir genişleme göstererek su, atık su, cadde temizliği, polis, itfaiye ve eğitim gibi hizmetlerin sorumluluğunu üstlenirken özel kesim ciddi bir daralma yaşamıştır. Ancak günümüzde kamu maliyesi üzerinde giderek artan bir baskı, altyapıların oluşturulması ile hizmetlerin finansmanında ve sunumunda özel kesim ile işbirliğine daha fazla başvurulmasına yol açmaktadır³⁶⁰.

OECD'nin 2001 yılında yönetim kavramını da içeren bir başlıkla yayınlanan raporunda kent maliyesinde ortaya çıkan yeni eğilimlere ilişkin görüşlere yer verilmiştir. Buna göre üye ülkelerde bulunan çok farklı yapıların karşılaştırma zorluklarına rağmen kentlerde malî konsolidasyon* yönünde bir eğilim gözlenebilmektedir. Bu eğilim ise merkezî idareleri aşağıdaki önlemleri almaya itmektir³⁶¹:

- belediyelerin kendi gelir kaynaklarını güçlendirmek,
- belediyelerin merkezî idarenin transferlerine olan bağımlılığını azaltmak,
- belediyelerin, şehir ve alan kullanımı planlaması sonucu oluşan değer artışlarını daha iyi tespit edebilmesini sağlamak,
- eksik yatırım sorunlarından kaçınabilmek için kent idarelerinin sermaye piyasalarına erişimini geliştirmek,
- belediyelerin sorumluluk alanına giren altyapı ve kamu hizmetlerinin finansmanını ve işletilmesini kısmen özel kesime aktarmak.

OECD bünyesinde hazırlanan Küresel Ekonomi İçinde Rekabetçi Kentler isimli bölgesel inceleme raporunun Türkçe özetinde kentsel politikaların proaktif ve dinamik olmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Rapora göre ulusal politikalarda kentsel sorunlara daha fazla görünürlük ve daha fazla öncelik verilmesi yanında aynı zamanda ulusal,

³⁵⁹ Xavier Greffe, "The Instruments of Good Governance", **Local Governance and the Drivers of Growth**, OECD Publishing, Paris, p.55-56.

³⁶⁰ OECD, **Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance**, France, 2001, p.111.

* Bütçe açığını azaltmaya yönelik uygulanan malî politikaları ifade etmek için kullanılmıştır. Malî disiplin kavramıyla ilişkilendirilebilir.

³⁶¹ OECD, **Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance**, a.g.e., p.102.

bölgesel ve yerel düzeylerde yeni politikalar da gerekli olabilir. Buna göre her düzeydeki yönetimler kendi işlev ve sorumluluklarını yeniden gözden geçirmeli ve bir işbirliği çerçevesi içerisinde sinerji oluşturma yolları araştırmalıdır. Rapor genel olarak büyük aglomerasyonların ekonomik avantajlarına vurgu yapmakla birlikte uluslararası ekonomi ve sürdürülebilirlik açısından kentleşmenin bugünkü durumuna temkinli yaklaşmaktadır. Metropol kentlerin özgül sorunlarının yerel kamu finansmanına kentsel yaklaşımları gerekli kıldığı belirtilmektedir. Getirilen öneriler ise malî yerelleşmenin ve yerindenlik ilkesinin unsurlarını taşımaktadır³⁶².

4. Birleşmiş Milletler'in Yaklaşımı

Birleşmiş Milletler (United Nations), II.Dünya Savaşı'ndan sonra 1945 yılında 51 ülkenin katılımıyla kurulan ve uluslararası barış ve güvenliğin korunmasını, uluslar arasında dostça ilişkilerin geliştirilmesini ve sosyal gelişme, daha iyi yaşam standartları ve insan haklarının geliştirilmesini amaçlayan uluslararası bir örgüttür. Dünyanın her yerine ulaşan faaliyetleri ve kuruluş sözleşmesinde tanınan yetkileri ile çok geniş bir alanda harekete geçme kabiliyetine sahip olan söz konusu örgütün günümüzde sayısı 193'e varan üye ülkelere, görüşlerini Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve diğer organlarında ifade etme olanağı sağlamaktadır³⁶³.

Birleşmiş Milletler'in yerel idarelere ilişkin görüşleri, bünyesinde yer alan Çevre ve Kalkınma Dünya Komisyonu tarafından hazırlanan Ortak Geleceğimiz adlı raporda (Brundtland Raporu olarak anılmaktadır) ortaya konmuştur. Söz konusu rapor sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin açıklamalar ile birlikte yerel idarelere ilişkin görüşlere de yer vermiştir. Buna göre, yerel idareler işlevlerini gerçekleştirebilmeleri için gerekli olan gelirlere, karar alma kapasitesine ve siyasi güce kavuşturulmamıştır. Bu da yerel idarelerin yetersiz ve etkisiz hizmet sunumu dolayısıyla sürekli eleştirilmelerine, hayal kırıklığına ve daha da zayıflamalarına neden olmaktadır. Yerel idareler yerel sorunlarla başa çıkabilmek için gerekli olan yetki, uzmanlık ve kredibiliteye sahip bulunmamaktadır.

³⁶² OECD, **OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy – Summary in Turkish**, 2006, <http://www.oecd.org/gov/37840142.pdf>, (18.10.2013), s.1-7.

³⁶³ UN, **UN at a Glance**, <http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml>, (18.10.2013).

Kalkınmada önemli bir ajan olabilmeleri için yerel yönetimlerin siyasal, kurumsal ve mali kapasitelerinin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu ifade edilmektedir³⁶⁴.

Birleşmiş Milletler, iyi yönetişimi güçlendirmek için yerelleşmenin teşvikini, politika ve karar alma süreçlerine halkın katılımını sağlamak gerektiğini ifade etmektedir. Geliştirilmiş bir idare yapısı, yalnızca güçlenmiş merkezî ve yerel yönetime değil ayrıca her aşamada hükümetle işbirliği konusunda sivil toplum örgütleri ve özel kesimden katılımlara da gereksinim duymaktadır. BM, sürekli olarak sivil toplum kuruluşlarının önemini vurgulamakta ve destek verileceğini, hibe yapılacağını duyurmaktadır. Ayrıca hükümet programlarının devamı, sosyal ve ekonomik gelişmelerin hızlanması için olabildiğince çabuk kararlar alınabilmesi bakımından otoritenin yerelleşmesi gerektiği belirtilmektedir³⁶⁵.

Sürdürülebilir kalkınma konusu Birleşmiş Milletlerin gündeminde önemli bir yer tutan konuların başında gelmektedir. 2012 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde 'Rio+20' kısa adıyla Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı yapılmıştır. Konferansın amacı gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmak amacıyla yaygın yoksulluk ve çevre tahribatı sorunlarının ele alınmasıdır³⁶⁶.

Bu bağlamda sürdürülebilir kentler önem taşımaktadır. Bugün insanlığın yaklaşık yarısı (3,5 milyar kişi) kentlerde yaşamaktadır. 2030 yılında bu oranın %60 olması beklenmektedir. 828 milyon kişi gecekonduarda yaşamaktadır ve bu sayı her geçen gün artmaktadır. Kentler yeryüzünün yalnızca %2'lik kısmını kaplarken toplam enerji tüketiminin %60-80'i ve karbon emisyonunun %75'i kentlerde gerçekleşmektedir. Bu nedenle Birleşmiş Milletler, sürdürülebilirlik hedefine yönelik araştırmalar yapmakta ve yayınlamakta, enerji, konut ve ulaştırma gibi alanlarda çözüm önerileri getirerek yayınlamakta ve eğitim gibi bazı faaliyetleri yürütmektedir³⁶⁷.

Birleşmiş Milletler'in çeşitli programları bulunmaktadır. Bu programlardan biri de Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı'dır (UN-HABITAT). Sözü edilen program Birleşmiş Milletler'de insan yerleşimleri faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamayı, sürdürülebilir insan yerleşimleri ve iskân programları konularında bilgi değişimi sunmayı

³⁶⁴ UN, **Our Common Future**, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf, (28.03.2013).

³⁶⁵ Oktay Kaya, a.g.tz., s.81-82.

³⁶⁶ UN, **What is "Rio+20"?**, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/about.shtml>, (18.10.2013).

³⁶⁷ UN, **Sustainable Cities**, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/cities.shtml>, (18.10.2013).

ve kentlerde karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik ülkelere teknik yardım ve finansman desteği sağlamayı amaçlamaktadır³⁶⁸.

5. Avrupa Birliği'nin Kentsel Kamu Hizmetlerine Yaklaşımı

Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinin üye ülke yerel yönetimleri üzerinde önemli etkileri olduğu gözlenmektedir. Birlik üyesi ülkelerde bütünleşme süreci içerisinde idarî ve politik sistemler ile yerel ve bölgesel yönetimler belirli dönüşümler geçirmiş ve yeniden biçimlenmiştir. Avrupa Birliği'nin rekabeti öne çıkaran düzenleyici kuralları, özellikle de yapısal fonlara ilişkin kuralları merkezî hükümetleri ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlulaştırılması ise daha dolaylı bir etki yapmaktadır. Son olarak bir diğer etki ise bütünleşme ve küreselleşme süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçlere bağlı olarak hem yerel ekonomi hem de yerel yönetimler kendilerini daha rekabetçi bir ortamda bulmuşlardır. Sözü edilen yeni teknik, kurumsal ve politik çevreye uyum sağlayabilmek için yerel yönetimlerin yeni politika alanlarına, işbirliği yapılabilecek potansiyel ortaklara, yapısal değişikliklere, kamu yönetiminin çeşitli kademeleri arasında işbölümüne ve yerel, bölgesel ve merkezî politikalara uyum sağlamalarına olanak verecek dönüşümleri gerçekleştirmeleri gerekmektedir³⁶⁹. Çalışmanın üçüncü bölümünde Avrupa Birliği'nin kentsel kamu hizmetlerine yaklaşımı daha geniş olarak ele alındığından burada yukarıdaki bilgilerle yetinilmiştir.

Bu bölümde yerelleşme ve yerelleşmenin küreselleşme ile ilişkisi açıklanmıştır. Bu bağlamda küresel dinamiklerin kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımlarına değinilmiştir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra batının geliştirdiği küresel dinamiklerden biri olan Avrupa Birliği takip eden bölümün başında daha geniş ele alınmış ve ardından Birlik üyesi ülke örnekleri kentsel kamu hizmetleri açısından incelenmiştir.

³⁶⁸ T.C. Dışişleri Bakanlığı, **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (UN-HABITAT)**, <http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-insan-yerlesimleri-programi.tr.mfa>, (18.10.2013).

³⁶⁹ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", **Görüş**, (Mart 2004), s.39.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KENTSEL KAMU

HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN

YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

Bu bölümde öncelikle Türkiye ile tam üyelik müzakereleri yürüten Avrupa Birliği'nin kentsel kamu hizmetlerine olan yaklaşımı ele alınmış ve ardından Almanya, İngiltere ve Polonya'nın kentsel kamu hizmetleri incelenmektedir. Almanya, federal bir yapıyı temsilen ve sosyal piyasa ekonomisi anlayışına sahip bir ülke olduğu için; İngiltere ise, üniter yapısı ve piyasa ekonomisi ile öne çıkması yanında özelleştirmenin beşiği olarak anılması nedeniyle seçilmiştir. Diğer bir seçilmiş ülke olarak Polonya'nın da geçiş ekonomilerine örneklik oluşturması amaçlanmıştır. Ülke tercihlerinde nüfus kriteri de dikkate alınarak nüfusu fazla olan ülkeler yeğlenmiştir.

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KENTSEL KAMU HİZMETLERİNE

YAKLAŞIMI

Aşağıda 1980 sonrası Avrupa Birliği'nde kamu hizmetlerinin yeniden yapılanması ve kamu hizmetleri kavramına ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Ayrıca yerindenlik ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve çeşitli Avrupa Birliği kurumlarına ilişkin bilgilere yerel verilmektedir.

A. 1980 Sonrası Avrupa Birliği'nde Kamu Hizmetlerinin Yeniden Yapılanması

Avrupa Birliği ülkelerinde 1980 sonrasında kamu kesiminin, özellikle de kamu altyapı yatırımlarının ve bu altyapılar içinde de ağ şeklindeki hizmetlerin yeniden yapılandırıldığı gözlemlenmektedir. Bu yeniden yapılanma serbest piyasa ve rekabetçiliğe dayalıdır. Yeniden yapılanma çeşitli süreçlerle gerçekleştirilmektedir. Liberalleşme süreci ile devletin tekelci konumu ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Piyasa firmalarının tekell konumundaki hizmetlerde yer alabilmesinin önü açılmaktadır. Regülasyon sürecinde de

kimi konularda kuralsızlaştırma söz konusu iken kimi konularda da yeni kurallar getirilmektedir. Bu kurallar rekabete ilişkin ve görevlere ilişkin olmaktadır. Rekabete ilişkin kurallar işletmelerin dikey birleşmeleri, piyasaya giriş ve fiyat oluşumu gibi konularda olurken görevlere ilişkin kurallar ise evrensel hizmet bağlamında hizmetlerin ilgili olduğu alanı kapsamaması, kalitesi ve tüketicinin korunması gibi konularda olmaktadır. Liberalleşme süreciyle birlikte genellikle çeşitli özelleştirme yöntemleri de uygulanmaktadır³⁷⁰.

Bunun dışında ticarileştirme süreci en açık bir biçimde hizmetlerin, faydalarını ençoklaştırma amacıyla olan piyasa firmaları aracılığıyla yerine getirilmesinde görülmektedir. Ticarileştirme yalnız bu biçimiyle değil, yeni kamu yönetimi (New Public Management) gibi reformlarla da kamu kesimine uygulanmaktadır. Kamu kesimine özel kesimden yöneticilerin transfer edilmesi gibi uygulamalarla kâr ençoklaştırılması odaklı bir yapının oluşturulmasına çalışılmaktadır. Eylem mantığının değişmesi, kurallar ve değerlerin dönüştürülmesi de ticarileştirme sürecine eşlik etmektedir³⁷¹.

Koray'a göre Avrupa Birliği, küreselleşen dünya gerçeğini yansıtan bir kurumlaşmadır. Avrupa Birliği, hem bugünkü küreselleşmeyi temsil eden bir güç hem de küreselleşmeye karşı bir savunma ve bir cevaptır. Ancak Avrupa Birliği'nin küresel düzeyde ekonomik ve sosyal hakları savunması ve sosyal açıdan daha sorumlu bir küreselleşmenin oluşturulmasında katkı yapması konusunda bir rol oynayıp oynamayacağı belirsizdir. Bu rolün oynanması her şeyden önce siyasal açıdan birleşmeye ve ortak bir görüşle ortaya çıkılmasına bağlıdır. Dolayısıyla Avrupa Birliği en azından şu anki duruma göre küreselleşmenin insancılaştırılması veya sosyal açıdan daha fazla sorumluluk taşıyan bir küreselleşme oluşturulması konusunda etkin bir aktör olarak görünmemektedir³⁷².

Milios'a göre Avrupa'daki kapitalist sınıfların emekçi sınıflara karşı mücadelelerinde kullandıkları ideolojik ve siyasal bir silaha dönüştürülen Avrupa'nın birleşmesi süreci; kemer sıkma, özelleştirme, piyasaların düzenleme dışı bırakılması ve hakların bastırılması gibi ekonomik ve sosyal politikaların şekillendirilip uygulamaya

³⁷⁰ Hans-Jürgen Bieling - Christina Deckwirth, "Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung", **Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union**, Hrsg. Hans-Jürgen Bieling - Christina Deckwirth - Stefan Schmalz, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 2008, s.14-16.

³⁷¹ Bieling - Deckwirth, a.g.m., s.14-16.

³⁷² Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.355-359.

geçirilmesiyle özdeşleştirilmesi nedeniyle neoliberalizmin bir aracı olarak kullanılmaktadır³⁷³.

Özelleştirme ve yeniden yapılanmanın öne sistematik olarak uluslararası politik ekonomideki kırılmalar, fordizm krizi, küreselleşme ve finans odaklı birikim rejimine geçiş ile açılmıştır. Uluslararası şirketler durgunlaşan ekonomik koşullar ve artan uluslararası rekabet karşısında yeni yatırım ve değerlendirme alanları arayışına girmiştir. Merkezî hükümetler ve belediyeler yüksek borçları nedeniyle bütçelerini iyileştirmek için bazı işletmelerini ve ağ hizmetlerini özelleştirmeyi bir fırsat bilmişlerdir. Özellikle orta ve doğu Avrupa ülkelerinde hizmet kalitesinde duyulan memnuniyetsizlik özelleştirmeyi kolaylaştırmıştır. Son olarak, yürütülen tartışmalarda özel kesimin kamu kesimine göre kamusal hizmetlerin görülmesi ve sosyal fayda gibi konularda bile daha etkin olduğunu savunan neoliberal anlayış yaygınlaşmıştır. Avrupa’da 1960’lı ve 1970’li yıllardaki ilk evrede durgunluk dönemlerinde çok az endüstri ve finans işletmeleri özelleştirilmiştir. 1980’li yıllardaki ikinci evrede ise endüstri ve finans işletmelerinin özelleştirilmesine hız verilmiştir. Bu dönemde özelleştirme uygulamaları telekomünikasyon, posta, enerji ve su hizmetlerine kadar uzanmıştır. 1990’lı yıllardan itibaren ise üçüncü bir evrede giderek artan oranda sosyal güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi öne çıkmaktadır. Bu dönemin diğer bir özelliği ise hapisane, trafik izleme ve güvenlik hizmetleri gibi klasik devlet fonksiyonlarının da özelleştirilmeye başlanmasıdır³⁷⁴.

Avrupa Konseyi, üye ülkelerin yerel yönetim sistemini büyük bir örgüt eliyle yönlendirmektedir. Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi adını taşıyan bu örgüt Konsey üyesi ülkeleri izlemekte, denetlemekte ve yerel yönetim sistemlerini belli ilkeler doğrultusunda değiştirmeye teşvik etmektedir³⁷⁵.

B. Avrupa Birliği’nde Kamu Hizmetleri Kavramı

İç pazarın oluşturulma sürecinde Avrupa Birliği dört temel alanda yani insanların, malların, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımında serbestleşmeyi temel almıştır. Bu

³⁷³ John Milios, “Neoliberal Hegemonyanın Bir Aracı Olarak Avrupa Bütünleşmesi”, **Neoliberalizm: Muhafif Bir Seçki**, Çev. Şeyda Başlı, Tuncel Öncel, Ed.: Alfredo Saad Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s.348.

³⁷⁴ Bieling - Deckwirth, a.g.m., s.16-17.

³⁷⁵ Birgül A. Güler, “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu: Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi’nin Anayasa Değişikliği İstekleri”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, s.35.

serbestleşmeye dayanan iç pazarın oluşturulması rekabeti sağlayacak düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Üye devletlerin piyasalarının, bu piyasalara başka işletmelerin de girmesini sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması gerekli olmuştur. İç pazarın rekabet kuralları yalnızca özel firmalar için geçerli olmakla kalmamış, kamu girişimleri ve genel ekonomik çıkar sağlayan hizmetlerin işletilmesini yükümlenmiş işletmeler de bu rekabet çerçevesi içinde ele alınmıştır³⁷⁶.

Avrupa Komisyonu kamu hizmeti kavramı yerine genel çıkar hizmetleri ve genel ekonomik çıkar hizmetleri kavramlarını kullanmayı tercih etmektedir. Belirli bir piyasada arz edilebilen mal ve hizmetler genel ekonomik çıkar hizmetleri olarak kabul edilmektedir. Bu aynı zamanda dinamik bir yapıyı bünyesinde barındırmaktadır. Çünkü teknolojik gelişmeler gibi nedenlerle genel çıkar hizmetleri zamanla genel ekonomik çıkar hizmetine dönüşebilecektir. Bu ayırımın temel nedeni topluluk mevzuatının iki durumda ayrı kurallara tabi olmasından ileri gelmektedir. Genel ekonomik çıkar hizmetlerinde rekabet gibi konularda farklı hükümler geçerlidir³⁷⁷. Şüphesiz anılan kurallar merkezî idareleri bağladığı gibi yerel idareleri de, dolayısıyla belediyeleri de bağlamaktadır.

1980’li yılların ortalarından itibaren hızla gerçekleştirilen iç pazarın oluşumu, beraberinde daha önce kamusal olan pek çok alanda özelleştirmeler getirmiştir. Özellikle elektrik, gaz, su gibi hizmetler ve ağ işletmeleri denen havayolları, demiryolları, yerel ulaşım, telekomünikasyon gibi hizmetler yaygın bir özelleştirmeye tabi tutulmuştur. Avrupa Birliği genel ekonomik çıkar hizmetlerini iç pazar kurallarına tabi kılarken, ticarileşen ve özelleşen bu kamusal alanlar için asgarî nitelikte düzenlemeler yapmış, kamu hizmetleri özelleşirken genel ekonomik çıkarın düzenlemelerle korunacağı umulmuştur³⁷⁸.

Avrupa Komisyonu’nun çıkardığı kitap ve broşürlere bakıldığında Avrupa Birliği’nin temel ilkesinin serbest rekabet olduğu, kamu hizmeti kavramının ise bu ilkenin çok sınırlı istisnalarını oluşturduğu görülmektedir. Buna göre kamu hizmetinin kendine özel bir gerekliliği ve dolayısıyla meşruiyeti yoktur. Brüksel teknokratlarının kamu hizmeti kavramı yerine yerleştirmeye çalıştıkları bir başka kavram ise genel yararı gözeten ve asgarî hizmet yükümlülüğü getiren evrensel hizmettir. Evrensel hizmet, özelleştirilen kamu hizmeti tekellerini devralanların karşılamak zorunda oldukları bir hizmet yükümlülüğünü

³⁷⁶ Seyhan Erdoğan, “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, s.25-26.

³⁷⁷ Kommission Der Europäischen Gemeinschaften, **Grünbuch Zu Dienstleistungen Von Allgemeinem Interesse**, KOM(2003) 270 endgültig, Brüssel, 21.5.2003, s.16-17.

³⁷⁸ Erdoğan, a.g.m., s.25-26.

tanımlamakta ve bu tanım kavramın içeriğini daha iyi aydınlatmaktadır. Yeşil Kitap, telekomünikasyon ve kablolu televizyon alanlarında kârlı olmayan veya muhtaç durumda olan müşteriler için özel ve sosyal fiyatlar uygulanabileceğini belirtmektedir³⁷⁹.

Sadece Telekomünikasyon alanında değil, bir dizi kamu hizmeti alanında geçerli olan evrensel hizmet ilkesi, özellikle Fransa gibi kamu hizmeti kavramının çok güçlü olduğu ülkelerde bir geri adım anlamına gelmektedir. Ancak Türkiye gibi kamu hizmeti kavramının gerilediği, birçok hizmetin fiilen özelleştirildiği bir ülkede ise özelleştirme taraftarlarının karşısına genişletilmiş bir evrensel hizmet ilkesiyle çıkılabilir³⁸⁰. Türkiye’de 2005 yılında çıkarılan ‘Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’³⁸¹ bu alanda sağlanan uyumu göstermektedir.

C. Yerindenlik İlkesi

Avrupa Birliği Anlaşması’nın 5.maddesine göre yerindenlik ilkesi (subsidiarity) uygulanmaktadır. Kural olarak Avrupa Birliği, üye ülkelerin açıkça birlik düzeyine devrettiği yetkilerin dışına çıkamamaktadır. Ancak yerindenlik ilkesi bazı istisnalar getirmektedir. Buna göre Avrupa Birliği’nin görevleri arasında açıkça sayılmamış bir yetkinin kullanılabilmesi üye ülkeler tarafından önerilen faaliyetlerin hedeflerine devletler, bölgeler veya yerel düzeyde yeterince ulaşılamadığı durumlarda ve bu hedeflere kapsamı ve etkileri itibarıyla ancak birlik düzeyinde ulaşılabilir olmasına bağlıdır³⁸².

Avrupa Birliği kurumları ve Avrupa Konseyi’nin büyük önem attığı yerindenlik ilkesi, yerel ve bölgesel idarelere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin artırılmasını öngörmektedir. Bu da uzun dönemde kuzeydeki Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel idareleri ile güneydeki Avrupa ülkelerinin sistemlerinin daha da yakınlaşmasını sağlayacaktır. Nitekim üye ülkelerin birçoğunda bu yönde adımlar atılmaktadır³⁸³.

³⁷⁹ Ahmet İnel, **Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili**, 2.Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2005, s.213.

³⁸⁰ İnel, a.g.e., s.229.

³⁸¹ 5369 Sayılı Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 25.06.2005, S.25856.

³⁸² Europäische Union, “Artikel 5”, **EU-Vertrag**, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, <http://dejure.org/gesetze/EU/5.html>, (08.07.2013).

³⁸³ Yeşeren Eliçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, (Mart 2004), s.39.

Güler'e göre yerindenlik ilkesi, doğası gereği yerel idarelere vergi koyma yetkisinin de devredilmesini içermektedir. Yerindenlik, yönetsel desantralizasyonun değil yönetsel federalizm sisteminin ilkesidir. Yönetsel federalizm ise malî federalizm inşa edilmedikçe tam olarak uygulanamayacaktır. Malî desantralizasyon, merkezî idare ile yerel idare arasında 'gelir dağıtımı – yüzde (%) pay verme' temelinde kurulmaktadır. Oysa malî federalizm 'gelir paylaşımı – kaynakların bölüşülmesi' temeline dayanmaktadır. Yerindenlik ilkesi, merkezî idareler ile yerel idareler arasındaki malî ilişkilerin 'bölüşme' üzerinden kurulmasını zorlamaktadır³⁸⁴.

Avrupa Birliği Anlaşması'nın 5.maddesi uyarınca topluluk yetkileri yerindenlik ilkesi çerçevesinde ele alındığından Avrupa Birliği üyesi ülkelerde malî tevzin konusunun farklı bir boyutu bulunmaktadır. Örneğin para politikası konusunda Avrupa Merkez Bankası yetkili iken³⁸⁵ maliye politikaları konusunda üye devletler büyük ölçüde bağımsızdır³⁸⁶. Ancak gümrük vergileri ve tarımsal vergiler gibi bazı vergiler Avrupa Birliği bütçesinin gelir kaynakları arasında bulunmaktadır. Birlik bütçesine bırakılmış olan anılan vergiler dışında üye devletlerin KDV gelirlerinden de pay ayırması söz konusudur³⁸⁷. Diğer yandan Maastricht kriterleri olarak anılan bütçe disiplini kurallarıyla üye ülkeler baskı altına girmiştir³⁸⁸.

Bütçe disiplini kuralları tüm kamu kesimini ilgilendirdiğinden belediyelerin borçlanmaları da bu hesaplamalara dâhil olmaktadır. Bir taraftan yerindenlik ilkesiyle özerklik öbür tarafta Maastricht kriterleriyle malî disiplin gündeme geldiğinde, Avrupa'da yerel idarelerin borçlanmaları konusundaki serbestlik malî disipline zarar verebilecektir³⁸⁹.

D. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel idareler için Avrupa'nın bütün demokratik devletlerinin taraf olduğu temel ilkeleri açıklayan bir belge niteliğindedir.

³⁸⁴ Güler, a.g.m., s.39.

³⁸⁵ Klaus Dieter Diller, "Bund, Länder, Gemeinden", **Lexikon Soziale Marktwirtschaft: Wirtschaftspolitik von A bis Z**, 2.Auflage, Hrsg. Rolf H.Hasse – Hermann Schneider – Klaus Weigelt, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2002, s.146.

³⁸⁶ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa/Aktüel Kitabevi, Bursa, 2004, s.27.

³⁸⁷ Tokatlıoğlu, a.g.e., s.144-147.

³⁸⁸ Tokatlıoğlu, a.g.e., s.76.

³⁸⁹ Alparslan Uğur, "Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu", **Türk İdare Dergisi**, S.465 (Aralık 2009), s.189-190.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın amacı yerel halka günlük yaşantısında etkili olan kararların alınmasında katılım fırsatları vermek ve halka daha yakın olan yerel idarelerin haklarını koruyan ortak düzenlemeler ile Avrupa standartlarındaki eksiklikleri gidererek iyi bir yerel idare örgütlenmesi sağlamaktır³⁹⁰.

Avrupa Konseyi tarafından 15.Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 2011 yılı itibarıyla Konseye üye olan 45 devletin Türkiye dâhil 42'si tarafından imzalanmış ve onaylanmıştır. Şarta taraf olan ve içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu Avrupa Konseyi ülkelerinden 31 tanesi Şartın bazı maddelerine çekince koymuşlardır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21.Kasım 1988 tarihinde imzalamış ve 9.Aralık 1992 tarihinde TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra söz konusu Şartın 15.maddesi gereğince 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak Türkiye bu Şartla ilgili bazı çekinceler koymuş bulunmaktadır. Söz konusu çekinceler şöyle sıralanabilir³⁹¹:

- Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması konusu ile ilgili Şartın 4.Maddesinin 6.Fıkrası.

- Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi ile ilgili 6.Maddenin, 1.Fıkrası.

- Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve temel tüzük ilkelerine göre belirlenmesi konusu ile ilgili 7.Maddenin 3.Fıkrası.

- Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi durumu ile ilgili 8.Maddenin, 3.Fıkrası.

- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması konusu ile ilgili 9.Maddenin, 4.Fıkrası.

- Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun biçimde danışılması ile ilgili 9.Maddenin, 6.Fıkrası.

³⁹⁰ Uğur, a.g.m., s.189.

³⁹¹ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu**, 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, (19.10.2013), s.1-3.

- Yapılacak mali yardımların yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmamasına yönelik 9.Maddesinin, 7.Fıkrası.

- Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması ile ilgili 10.Maddesinin, 2.Fıkrası.

- Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması konusu ile ilgili 10.Maddesinin, 3.Fıkrası.

- Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzükte tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması ile ilgili 11.Maddesi.

E. Avrupa Birliği'nin Bölgesel ve Yerel Konularla İlgili Bazı Kurumları

Avrupa Birliği'nin bölgesel ve yerel konularla ilgili çeşitli kurumları bulunmaktadır. Bunlardan bazılarına aşağıda yer verilmiştir. Şüphesiz Avrupa Birliği'nin daha birçok kurumu bölgesel ve yerel konularla ilişkilendirilebilir. Ancak aşağıda yalnızca öne çıkan bazı kurumlara ilişkin bilgilere yer verilmektedir.

1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu 1975'te oluşturulmuş ve geçen zaman içinde dört kez değiştirilmiştir. Bu durum Avrupa Birliği'nin bölgesel kalkınmaya olan artan ilgisini ve deneyimini göstermektedir. Fonun bir özelliği, eylem düzeyinde büyük ölçüde esnek olmasıdır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, bölgesel operasyon programlarının ortak finansmanı, bölgesel yardım sistemleri, büyük altyapı ve üretken yatırım projeleri, yerel kalkınma inisiyatiflerine yardım için küresel sübvansiyon gibi tüm malî eylem biçimlerinden yararlanabilmektedir. Sınır ötesi, uluslar ötesi ve bölgeler arası işbirliğine ve kriz içindeki kentlerin ve kentsel çevrelerin ekonomik ve sosyal canlanmasına yönelik topluluk inisiyatiflerinin hayata geçirilmesine de katkıda bulunmaktadır. Bu inisiyatiflere örnek olarak URBAN verilebilir. URBAN, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilmekte ve sürdürülebilir kentsel gelişmeyi destekleyecek şekilde, kriz içinde

olan kentleri ve kentsel çevreleri ekonomik ve sosyal açıdan canlandırmayı amaçlamaktadır³⁹². Kentler arası ve kent içi ulaşım ile lojistik sistemlerinin çevre dostu bir biçimde gerçekleştirilmesi, URBAN inisiyatifinin faaliyet alanlarından bir tanesidir. Türkiye bu inisiyatife gözlemci sıfatıyla katılmaktadır³⁹³.

2. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

Avrupa Konseyi'nin kurduğu ve yerel idareler açısından önemli bir kurum olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CLRAE) konsey üyesi ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasiyi teşvik etmeye, yerel ve bölgesel yönetimi geliştirmeye ve yerel özyönetimi güçlendirmeye hizmet etmektedir. Bunun yanında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen ilkelerin uygulanmasına özel önem vermektedir. 1957 yılında kurulan Kongre 1985 yılında sözü edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı karara bağlamıştır³⁹⁴.

3. Bölgeler Komitesi

Avrupa Birliği kurumlarından bir diğeri olan Bölgeler Komitesi bölgesel ve yerel organların temsilcilerinden oluşmaktadır. Komitenin 222 üyesi ve aynı sayıdaki yedek üyesi Avrupa Birliği ülkelerinin hükümetleri tarafından önerilmekte ve oybirliğiyle Avrupa Konseyi tarafından dört yıllığına atanmaktadır. Atanan bu üyelerin aslında bölge halkları tarafından seçilmeleri gerektiği ileri sürülebilir. Avrupa Komisyonu veya Avrupa Konseyi; istihdam kılavuzları, sosyal yasalar, çevre, eğitim, meslekî eğitim, kültür, kamu sağlığı, Avrupa ağları ve Yapısal Fonlar ile ilgili konularda Bölgeler Komitesi'ne danışmak durumundadır. Diğer bazı konularda ise komiteye danışma ihtiyarîdir. Bölgeler Komitesi, bölgesel çıkarlar söz konusu olduğunda kendi inisiyatifiyle görüş açıklayabilmektedir. Böylece Bölgeler Komitesi, bölgesel ve yerel yetkilileri karar alma sürecine dâhil etmekte ve onları ilgilendiren bütün ortak politikalarda görüşlerini temsil etmektedir. Bununla

³⁹² Moussis, a.g.e., s.241-243.

³⁹³ URBAN EUROPE, http://www.jpi-urbaneurope.eu/About/What_is_JPI_Urban_Europe, (05.07.2013).

³⁹⁴ CLRAE, http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1, (05.07.2013).

beraber Bölgeler Komitesi'nin açıkladığı görüşler karar organlarını bağlayıcı nitelik taşımamaktadır³⁹⁵.

4. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası yerel yönetimleri ilgilendiren bir başka Avrupa Birliği kurumudur. Bankanın kuruluş amacı piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin değişim sürecinde ihtiyaç duyabilecekleri finansmanı sağlamaktır. Bütün Avrupa ülkeleri ile IMF üyesi ülkeler Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'na üye olabilmektedir. Banka, sektörel bazda faaliyet alanı olarak finans sektörünü, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin finansmanını, enerji sektörünün etkinliğinin artırılmasını, yerel yönetimlerin geliştirilmesini, tarım işletmelerinin dağıtım ve piyasa yapılarının iyileştirilmesini ve teknik işbirliğini hedeflemektedir³⁹⁶.

II. ALMANYA ÖRNEĞİ

Daha önce de belirtildiği gibi Almanya örneğinin seçilmiş olmasının nedeni özellikle federal bir yapıyı temsil ediyor olmasından ileri gelmektedir. Bunun dışında Almanya'nın sosyal piyasa ekonomisi tanımlamasıyla öne çıkarılıyor olması örnekliğine ilişkin dikkati artırmıştır. Ayrıca nüfusu büyük ülkeler grubuna dâhil olması Almanya'nın örnek ülke seçilmesinin nedenlerinden bir diğeridir.

Almanya'nın 2012 yılı GSYİH'si 2.644 milyar Avro'dur. Aynı yıl kamunun ekonomideki payı ise %45,1'dir. 2000 yılındaki %45,1'lik oran dikkate alındığında Almanya'da kamunun ekonomideki payının değişmediği ifade edilebilir³⁹⁷. Almanya'nın 1.Ocak 2013 itibarıyla nüfusu 82.020.578'dir³⁹⁸.

³⁹⁵ Nicholas Moussis, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, çev. Ahmet Fethi, Mega Press, İstanbul, 2004, s.57-58.

³⁹⁶ Ufuk Başoğlu – Nalan Ölmezoğulları – İlker Parasız, **Dünya Ekonomisi – Küreselleşme, Finansal Kurumlar ve Küresel Makro Ekonomi**, 2.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s.193.

³⁹⁷ Bundesministerium der Finanzen, **Finanzbericht 2014**, 2013, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzbericht-2014-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, (19.10.2013), s.400.

³⁹⁸ EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tps00001>, (19.10.2013).

A. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından İdarî ve Malî Yapı

Kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapının ele alındığı aşağıdaki başlıklarda öncelikle federalizmin Almanya'daki geçmişine değinilmiştir. Daha sonra 1980'e kadar olan dönemin belediye hizmetleri ve bu dönemdeki reformlar ayrı başlıklarda ele alınmıştır. Son olarak 1980 sonrası belediyelerin idarî ve malî yapısı açıklanmıştır.

1. İmparatorluktan Günümüze Federalizm

İmparatorluk Almanyası dönemi 1918'de Almanya'nın İttifak devletleriyle birlikte I.Dünya Savaşı'ndan yenik çıkması, II.Wilhelm'in imparatorluk tacını bırakması, Almanya Sosyal Demokrat Partisi'nin (SPD) iktidarı ele geçirmesi ve savaşın galibi İtilaf devletleriyle yapılan ateşkes anlaşması sonucunda sona ermiştir. 1919'da İtilaf devletlerinin ve Versailles Anlaşması'nın baskısı altında Weimar Cumhuriyeti kurulmuştur. 1933'de Hitler'in seçimleri kazanmasıyla da Weimar Cumhuriyeti dönemi son bulmuştur. Almanya'nın II.Dünya Savaşı'ndan yenilgiyle çıkışı ve Hitler'in 1945'te intiharıyla Hitler dönemi ve Nasyonal Sosyalist Rejim sona ermiştir. Savaş sonrasında ABD, İngiltere, Sovyetler Birliği ve Fransa, Almanya topraklarında egemenlik kurmuşlardır. 1946'da 'Marshall Planı' olarak isimlendirilen program çerçevesinde Amerikan yardımından yararlanmaya başlanılmış ve Federal Almanya Cumhuriyeti'nin bugünkü ekonomik, siyasal ve hukukî yapısının temelleri atılmaya başlanmıştır³⁹⁹.

1949 yılında Batılı üç devletin kendi işgalleri altındaki topraklarını birleştirmesiyle Federal Alman Cumhuriyeti'nin, Sovyet bölgesinde de Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin kuruluşu gerçekleşmiştir⁴⁰⁰. Böylece II.Dünya Savaşı'ndan sonra ikiye bölünen Almanya'nın batısında federal sistem yeniden varlık bulurken ülkenin doğusunda merkezî bir yönetim yapısı kurulmuştur. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından 1990'da iki Almanya birleşmiş ve Doğu Almanya'da yeni eyaletler oluşturularak federalizm tüm ülkede yeniden oturtulmuştur⁴⁰¹.

³⁹⁹ Özden Akın, "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, ed. Birgül Ayman Güler, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.413-417.

⁴⁰⁰ Hatice Dayar, **Türkiye ve Almanya'da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırılmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği)**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997, s.25.

⁴⁰¹ Akın, a.g.m., s.413-417.

Bugünkü Federal Almanya Cumhuriyeti'nin temeli aslında 23 Mayıs 1949 yılında kabul edilen anayasaya (Grundgesetz) dayanmaktadır. Devlet biçimini belirleyen ilkeler cumhuriyet, demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet ve federal devlettir. Buna göre siyasal ve yönetsel yapıyı şekillendiren temel ilke federalizmdir. Bu yapı içinde Federal Almanya Cumhuriyeti kendi içlerinde bağımsız olan belli sayıda eyaletten oluşmaktadır. Siyasal ve yönetsel sisteme özgü yetki ve görevler federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılmaktadır⁴⁰².

2. 1980 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Almanya'da belediyeler 1840-1880 yıllarında liberal anlayışın da etkisiyle birçok hizmeti özel kesime bırakmıştır. Ancak 1880'li yıllarda bu süreç tekrar tersine dönmüş ve belediyeler özel kesimin yürüttüğü hizmetleri belediyeleştirmeye (Kommunalisierung) başlamıştır⁴⁰³.

19.yüzyıl sonunda Almanya'daki belediyelerin görevleri zorunlu ve ihtiyarî olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu görevler, kanunlarla belediyelere verilen görevler ile eyaletlerin belediyelere yüklemiş olduğu görevlerden oluşmaktadır. Eyaletlerin belediyelere yüklediği görevler arasında nüfus kayıt işlemleri ve iç güvenlik (polis teşkilatı) hizmetleri yer almaktadır. Taşra teşkilatının olmadığı yerlerde de belediyeler devreye sokulmuştur. Yaşlı bakımı, koruyucu sağlık hizmetleri, temel eğitim, yolların yapımı ve bakımı ile aydınlatılması, mezbaha, elektrik ve gaz hizmetleri, ruhsat verme işlemleri zorunlu belediye hizmetleri arasında sayılabilir. Ayrıca bu yıllarda İngiltere'de olduğu kadar olmasa bile özellikle elektrikle çalışan tramvay işletmelerinin bir kısmı devletleştirilmiştir⁴⁰⁴.

19.yüzyılın son çeyreğinden itibaren belediye yatırımlarındaki artışlar sadece Almanya'da olmamıştır. İngiltere ve ABD ile kıyaslandığında Almanya'nın belediye yatırımlarında geri kaldığı görülmektedir. Ancak 1914'e gelindiğinde aradaki açık kapanmış ve hatta Almanya birçok konuda öne geçmiştir. Uluslararası karşılaştırmada

⁴⁰² Dayar, a.g.tz, s.25-26.

⁴⁰³ Karl Heinrich Kaufhold, "Einführung", **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, Hrsg. Karl Heinrich Kaufhold, Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln, 1997, s.XI.

⁴⁰⁴ Richard von Kaufmann, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band I: Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften, Verlag von C.L.Hirschfeld, Leipzig, 1906, Reproduktion: Elibron Classics, Amazon Distribution GmbH, Leipzig, 2006, s.178-194.

Almanya'daki belediye hizmetlerinin o yıllarda bir yandan hem kapsamlı hem de kaliteli olduğu diğer yandan ise nispeten vatandaşa daha fazla maliyet yüklediği ifade edilmektedir⁴⁰⁵.

1881 ve 1981 yıllarını karşılaştıran bir çalışmaya göre belediye harcamalarının 100 yıl içerisindeki kişi başı reel artışı 21 kat olmuştur. Söz konusu dönemde fiyatlarda 7,5 kat ve nüfusta da 2,7 kat artış olmuştur. Fiyat artışlarının 10 kat kabul edilip muhasebe tekniklerinden ileri gelen %10'luk bir fark da hesaplama dâhil edilse bile kişi başına belediye harcamalarının yine de 14 kat arttığı kabul edilmektedir⁴⁰⁶. Yüz yıl içinde personel giderlerinin payı azalırken bayındırlık giderleri artmıştır. Bunun dışında çalışmada dikkat çeken bir başka husus ise ilgili yıllarda nüfusun büyüklüğü ile harcamaların doğru orantılı olmasıdır. Bu durum Brechtien Kanun'u (Brechtsche Gesetz) doğrulamaktadır⁴⁰⁷. Brecht Kanunu olarak da anılabilecek bu kanun, ilk defa kanuna adını veren Arnold Brecht tarafından ifade edilmiştir⁴⁰⁸. Ancak Brecht, bu kanunu Almanya'nın 1928 yılı verileriyle ortaya koymuştur. 1932 yılında ABD'nin verileriyle bu kanunun tam olarak doğrulanmadığı ifade edilerek Brecht Kanun'u eleştirilmiştir⁴⁰⁹.

1881'den 1980 yılına kadar yaklaşık yüz yıllık dönemde toplam kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı %10'dan %46,6'ya kadar yükseldiği aşağıdaki Tablo-3'te görülebilmektedir. Aynı dönemde belediye harcamalarının GSYİH'ya oranı ise %2,6'dan %8,7'ye yükselmiştir. Ancak belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarının içindeki payı aynı dönemde %26,3'ten %18,7'ye düşerek azalmıştır. Buradan hareketle merkezî idarenin harcamalarının carî olarak daha çok arttığı ifade edilebilir. Bu artışta Almanya'nın yaşadığı iki dünya savaşının ve ardından gelen güçlü refah devleti uygulamalarının etkisi olduğu söylenebilir. Diğer taraftan belediye birliklerinin dâhil

⁴⁰⁵ Richard H. Tilly, "Investitionen der Gemeinden im Deutschen Kaiserreich", **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, Hrsg. Karl Heinrich Kaufhold, Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln, 1997, s.58-59.

⁴⁰⁶ Heinrich Mäding, "Kommunalfinanzen in Deutschland im säkularen Vergleich 1881/1981 unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen", **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, Hrsg. Karl Heinrich Kaufhold, Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln, 1997, s.13.

⁴⁰⁷ Heinrich Mäding, "Kommunalfinanzen in Deutschland im säkularen Vergleich 1881/1981 unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen", **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, a.g.m., s.10-11.

⁴⁰⁸ Bülent Tarkan, **Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz: Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte**, Josef Eul Verlag GmbH, Lohmar-Köln, 2009, s.91.

⁴⁰⁹ Fabian Rieger, **Zu Arnold Brecht: Das Brecht'sche Gesetz. Klassiker der Verwaltungswissenschaft**, GRIN Verlag GmbH, 2008, s.14.

edildiği belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarının oranına bakıldığında aslında yerel harcamaların 1980 yılında toplam kamu harcamalarının hala %29,3'ünü oluşturduğu görülmektedir. Buna göre belediye birliklerinin Almanya'da çok eskilere dayandığı ve önemli boyutlarda işlev gördüğü ifade edilebilir.

Tablo-3: Almanya'da Yıllar İtibarıyla Kamu Harcamalarının Görünümü (1840-1980)

Yıl	Toplam Kamu Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/Toplam Kamu Harcamaları	Belediye Harcamaları (Belediye Birlikleri Dâhil)/Toplam Kamu Harcamaları
1840	13,9	1,8	13	-
1881	10	2,6	26,3	-
1891	13,2	3,3	25,4	26,8
1901	14,9	4,4	29,5	32,3
1907	16,5	5,4	32,9	36,4
1913	17,7	5,8	32,9	36,6
1913*	14,8	5	33,7	38,2
1925	25	7,8	31,2	36,9
1928	29,4	8,8	30	38
1929	30,6	9,1	29,7	38,6
1930	30,9	8,7	28,2	37,7
1932	36,6	11,3	30,9	41,1
1933	36,8	10,7	29,2	38,2
1936	33,5	6,9	20,6	25,5
1938	42,4	5,8	13,6	15,5
1950	40,8	6,4	15,7	21,5
1955	39	6,7	17,1	24,6
1958	44,1	6,8	15,5	23,9
1961	40,3	7,3	18,2	26,2
1965	43	9,2	21,3	30,1
1975	48,8	9,7	19,9	30,6
1980	46,6	8,7	18,7	29,3

Kaynak: Thomas Köster, *Die Entwicklung kommunaler Finanzsysteme am Beispiel Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands 1790-1980*, Duncker & Humblot, Berlin, 1984, s.171.

* 1925 yılındaki İmparatorluk sınırlarına göre.

Aşağıdaki Tablo-4'e göre 19.yüzyılda nüfusu 100.000'in üzerinde olan kentlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı 1851 yılında %3'ten 1880'de ancak %7'ye yükselirken nüfusu 2000'in üzerinde olan belediyelerde yaşayanların oranı aynı yıllarda sırasıyla %33'ten %41'e çıkmıştır. 1910 yılına gelindiğinde ise nüfusun %60'ı 2000'in üzerinde nüfusa sahip olan belediyelerde yaşamaya başlamıştır ve bu oran 1965 yılında %79'a yükselmiştir. Buna göre bu dönemde nüfusun büyük bir kısmının nispeten daha küçük belediyelerde yaşadığı ifade edilebilir. Bu açıdan bakıldığında belediye birliklerinin neden önemli bir yer tuttuğu sorusu da biraz aydınlatılmış olacaktır.

Tablo-4: Almanya'da Kentlerde Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı

	Nüfusu 2000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı	Nüfusu 100.000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı
Yıl	%	%
1816	26,5	-
1851	33	3
1871	36	5
1880	41	7
1910	60	21
1925	64	27
1933	67	30
1951	73	31
1961	78	34
1965	79	-
1968	-	33
1980	94*	34

Kaynak: Köster, a.g.e., s.323.

* Yerel yönetim reformuyla belediye sınırlarında yapılan değişikliklerin etkisi ile oran yüksek çıkmaktadır.

20.yüzyılın başında belediyelerin gelirlerine bakıldığında büyük ölçüde kendi gelir kaynaklarına dayandıkları görülmektedir. Aşağıdaki Tablo-5'e bakıldığında 1913 yılında belediyelerin gelirleri içinde vergilerin payının %57,5 olduğu görülmektedir. Harç ve

benzeri gelirlerindeki %20,3'lük ve iktisadî faaliyet gelirlerindeki %10,7'lik pay da dikkate alındığında belediyelerin malî özerkliklerinin o yıllarda oldukça yüksek düzeyde olduğu ifade edilebilir. O dönemde merkezî hükümet ve eyaletlerden yapılan transferlerin belediye gelirleri içindeki payı yalnızca %7,3 olarak gerçekleşmiştir. Yıllar içinde, ileride ele alınmış olan reformlarla üst idarelerden yapılan transferlerin payı artarak 1975 yılında %32,3'e yükselmiştir. Aynı dönemde belediyelerin başta vergiler olmak üzere kendi gelir kaynaklarının payı ciddi bir azalış göstermiştir.

Tablo-5: Yıllar İtibarıyla Almanya'da Belediyelerin Gelir Yapıları

	1913	1928	1955	1961	1975
Vergi	57,5	34,6	35,7	36	32,9
Harç vb.	20,3	15,6	13,7	13,4	18,3
İktisadî Faaliyet Gelirleri	10,7	8,3	4,4	4,1	4,7
Üst İdarelerden Transferler	7,3	26	21,9	22,6	32,3
Diğer Gelirler (Borç vd.)	4,2	15,5	24,3	23,9	11,7
Toplam	100	100	100	100	100

Kaynak: Köster, a.g.e., s.198.

19.yüzyıl sonunda nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyeler hizmetlerini yerine getirirken 1883-1884 malî yılında toplam 373.093.319 Mark harcama yapmıştır. 1891-1892 malî yılındaki harcamaları ise 395.534.970 Mark olmuştur. Kısa zamanda önemli miktarda bir artışın olduğu söylenebilir. Nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerin 1876 yılına ilişkin harcamalarının 227.495.534 Mark olduğu dikkate alındığında 15 yılda neredeyse %74 artış söz konusudur⁴¹⁰. Bu yıllar belediye hizmetlerinin öneminin artmaya başladığı yıllardır.

1883-1884 malî yılında yapılan harcamalara karşılık elde edilen gelirler 353.682.598 Mark'tır. Bunun 108.098.965 Mark'ını belediye vergileri oluşturmaktadır. Kalan kısmı işletmelerden elde edilen gelirler, mülkiyet gelirleri, harç ve resimler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Harcamalar ile gelirler arasındaki 20 milyon Mark'lık farkın ise

⁴¹⁰ von Kaufmann, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band I: Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften, a.g.e., s.334-336.

kaynağı belirtilmemiştir. Bu farkın borçlanma rakamlarından oluşabileceği tahmin edilmektedir. Aynı şekilde nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerin 1891-1892 malî yılında elde edilen 379.083.359 Mark geliri de harcamalarının altında kalmaktadır. Aradaki farkın kaynağı ise yine bilinmemektedir⁴¹¹.

3. 1980'e Kadar Belediye Malî Reformları

Belediyelerin malî yapılarını ilgilendiren ilk reform olarak 'Miquelsche Finanzreform' adıyla bilinen ve 1891-1893 yıllarında belediyelere emlak vergisi (Grundsteuer) ile ticaret vergisini (Gewerbsteuer) gelir olarak tayin eden reform belirtilebilir⁴¹².

Anılan reform sonraki yıllarda değişiklikler olsa da dikey malî paylaşımın temelini oluşturmuştur. I.Dünya Savaşı neticesinde malî yapısı bozulan Almanya'da 1919-1920 yıllarında belediyelerin özerkliği aleyhinde olmak üzere 'Erzbergersche Finanzreform' adıyla anılan bir reform yapılmıştır. Bu reform ile birlikte belediyelerin gelir vergisi matrahı üzerinden belirledikleri oranda vergi tahsil etme yetkileri kaldırılmış ve gelir vergisi ile harcamalar üzerinden alınan vergilerden pay verilmek suretiyle dikey malî paylaşım sistemi güçlendirilmiştir. 1929 yılında dünyada yaşanan derin kriz ile birlikte Almanya'da işsizlik ve durgunluk baş göstermiştir. Savaş sonrası borçlarını ve tazminatlarını ödemedeki güçlük çeken Almanya'da, 'Brünings Politikası' ile 1930-1932 yıllarında kapsamlı reform yapılmamış ancak krizle mücadelede alınan maliye politikası önlemleri belediyeleri etkileyen sonuçlar doğurmuştur. Örneğin emlak vergisi oranı ile ticaret vergisi oranı düşürülmüştür. Aynı zamanda kriz döneminde işsizliğin artmasıyla sosyal harcamalarını arttıran belediyeler 1932 yılında toplam kamu harcamalarının %41,1'ini gerçekleştirmiştir. Gelirleri sınırlandırılan ve harcamaları artan belediyeler bu dönemde yatırım yapamaz hale gelmişlerdir⁴¹³.

1936-1938 yıllarında yapılan ve 'Popitzsche Finanzreform' olarak anılan reform, yatay malî tevzin alanında getirilen ve günümüzde de temel yapısını büyük ölçüde koruyan

⁴¹¹ Richard von Kaufmann, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band II: Die Deckungsmittel des Bedarfs, Verlag von C.L.Hirschfeld, Leipzig, 1906, Reproduktion: Elibron Classics, Amazon Distribution GmbH, Leipzig, 2006, s.501-502.

⁴¹² Marc Hansmann, **Kommunal финанzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover**, Verlag Hahnsche Buchhandlung, Hannover, 2000, s.241.

⁴¹³ Hansmann, a.g.e., s.84-124.

yenilikler ile öne çıkmaktadır. II. Dünya Savaşı'nda büyük ölçüde yıkılan ve malî durumu da kötüleşen Almanya'nın savaş sonrası işgal edilmesiyle birlikte malî yapısı daha da bozulmuştur. 1956 yılında yapılan malî reform ile 1936 yılındaki malî yapının yeniden tesisi sağlanmıştır. Daha sonra 'Grosse Finanzreform' adıyla 1969 yılında yapılan reform ile belediyelerin gelir kaynakları zenginleştirilmiştir. Tablo-8'de görüldüğü gibi bu dönemde belediyelerin tahsil ettiği ticaret vergisinin (Gewerbesteuer) %40'ının üst yönetimlere aktarılması yönünde bir düzenleme getirilmişse de gelir vergisinin %14'ü (1980 yılında %15'e çıkarılmıştır) belediyelere bırakılmıştır⁴¹⁴.

1970'lerde de yerel idare reformları yapılmıştır. Yüzyılı aşkın bir zamandan beri yapılan bu en kapsamlı idarî reformun sonucunda belediyelerin sayısı ciddi bir biçimde azalırken coğrafi alanı ve nüfusu da önemli ölçüde artmıştır. Almanya'daki belediye sayısı her eyalet içinde yapılan reformlar sonucunda 1968'de 24.282'den 1978'de 8.518'e inmiştir. 19.yüzyıldaki belediye reformlarında olduğu gibi bu reformlarda da yerel idarelerin, sanayi devletinin politik-ekonomik gelişmelerine uyumunun amaçlandığı ileri sürülmüştür. 19.yüzyılda temel amaç Napoleon sonrası mutlak monarşinin oluşturduğu yönetim yapılarının yerine belediye özyönetimlerinin oluşturulması olmuştur. Yani devletin geniş yetkilerine karşı yerel toplulukların işlerini kendi sorumluluklarında düzenleme haklarına sahip oldukları yerel idarelerin oluşturulması amaçlanmıştır. İkinci bir süreçte yani 20.yüzyıldaki reformlarda ise hızlı bir biçimde gelişen sanayileşme ve yükselen refah devleti karşısında belediyelerin nitelik ve nicelik olarak görevlerinde meydana gelen değişimleri temel alınmıştır⁴¹⁵.

1979 yılında vergi kanunlarında yapılan bir değişiklik ile 1980 yılından itibaren ücretler üzerinden alınan bir vergi olan 'Lohnsummensteuer' de kaldırılmıştır⁴¹⁶. Brüt ücretlerin binde ikisinin, her belediyenin kendi belirlediği bir katsayı ile çarpılmasıyla

⁴¹⁴ Hansmann, a.g.e., s.178-184.

⁴¹⁵ Gunther Engelhardt et al., **Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen: Problembereiche und Hypothesen im Überblick**, (Die kommunale Gebietsreform, Band III,1, Hrsg. Von Hans Joachim von Oertzen – Werner Thieme), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986, s.14-15.

⁴¹⁶ Heinz Haller, **Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern**, Hrsg. W.Albers et al, Finanzwissenschaftliche Schriften Band 35, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main, 1987, s.33.

hesaplanan sözü edilen verginin gelirleri 1980 yılına kadar belediye gelirleri arasında yer almıştır⁴¹⁷.

4. 1980 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Aşağıda 1980 sonrasında Almanya’da belediyelerin idarî ve malî yapısı ele alınmıştır. Önce yerel idare türleri açıklanmış ardından belediyelerin gelirleri ve giderleri yanında malî tevzin sistemi ele alınmıştır.

a. Yerel İdare Türleri

Almanya’da yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir yere sahiptir. II.Dünya Savaşı’ndan sonra artan merkezîyetçilik eğilimine rağmen Almanya'nın yönetim geleneğinde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi büyüktür ve özerklikleri anayasal güvence altındadır. Bugünkü yerel yönetim sisteminin özelliklerinin ilk yapı taşları daha önce yapılan büyük reformlarla temeli atılan ve 1808’de kabul edilen Yerel Yönetim Yasası ile oluşturulmuştur. İki temel yerel yönetim biriminden biri ilçeler (Kreise), diğeri ise belediyelerdir (Gemeinden). Belediyeler de ilçe dizgesi içindeki belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır⁴¹⁸.

Belediyeler ve belediye birlikleri federal anayasaya göre Almanya’da devletin yapısında üçüncü bir düzey olarak yer almamaktadır. Belediyeler ve belediye birlikleri eyaletlerin iç yapısına atfedilmektedir. Federal anayasa, devleti federal ve eyalet olmak üzere ikili bir yapıya göre tanımlamaktadır. Buna göre devletin toplamı federal devlet ve eyaletlerden oluşmaktadır⁴¹⁹.

Almanya’da merkezî idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerde yerindenlik, işbirliği ve idarî etkinlik kavramları vurgulanmaktadır. Politika belirleme işlevi federal düzeye ve hizmet sorumlulukları ise coğrafi olarak sınırlanmış federe devletler ile yerel

⁴¹⁷ Gunnar Schwarting, “Kommunalsteuern als Instrumente der Konjunkturpolitik? Anmerkungen zum Abbau der Lohnsummensteuer”, **FinanzArchiv / Public Finance Analysis**, New Series, Band.38, Heft.1 (1980), s.76.

⁴¹⁸ Akın, a.g.m., s.437-438.

⁴¹⁹ Herbert Wiesner - Bodo Leibinger - Reinhard Müller, **Öffentliche Finanzwirtschaft**, 12.Auflage, R.v.Decker, Heidelberg, 2008, s.31.

idarelere verilmiştir. Devredilen hizmet sorumlulukları ile birlikte bu alanda önemli bir özerklik tanınmıştır ve salt yerel olan hizmetler yerel idarelere tahsis edilmiştir. Almanya'da ortalama yerel nüfus 20.000 kişi ve yerel harcamaların GSYH'ya oranı %10 civarındadır. Malî tevzin uygulaması yerel idareler için önemli bir gelir kaynağı teşkil etmektedir⁴²⁰.

1) İlçeler

İlçeler, temelde bir yerel idare birimi olmakla birlikte genel idarenin bir parçası olarak da çeşitli hizmetler yerine getirmektedirler. Örneğin, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri ve belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yürütmektedirler. Bu nitelikleriyle bir üst kademe birimi gibi görünseler de belediyelerle aralarında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Almanya'da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmektedir. İlçeler ilke olarak belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedir. Yani yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür. Almanya'da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları belediyelerin topladığı yerel vergilerdir. İlçelere bu vergilerden ilçe payı ayrılmaktadır. Ayrıca federal yönetimin ve eyalet yönetiminin malî yardımları da vardır⁴²¹.

İlçelerin görevleri genel olarak üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar ilçelerin belediyeler üstü görevleri, tamamlayıcı görevleri ve denkleştirici görevleridir. Belediyelerin sınırlarını aşan etkileri olan hizmetler ilçelerin belediyeler üstü hizmetleri sınıfına girmektedir. Söz konusu hizmetlerin belediyeler birliği örgütlenmesi çerçevesinde yerine getirilememesi veya finansmanının belediyelerin bütçelerini aşması durumu söz konusu olabilir. Bunlara örnek olarak itfaiye hizmetleri ve kurtarma hizmetleri verilmektedir. İlçelerin tamamlayıcı görevleri, belediyelerin etkinlik açısından yerine getirmesinin ekonomik olmadığı hizmetlerdir. Burada söz konusu olan hizmetler maliyetleri nedeniyle ancak geniş bir alanda sunulması durumunda ekonomik olan hizmetlerdir. İlçelerin bu tür hizmetlerinde amaç ölçek ekonomilerinden yararlanmaktır. İlçelerin üçüncü bir grup

⁴²⁰ Robin Boadway - Anwar Shah, **Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance**, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p.269.

⁴²¹ Akın, a.g.m., s.437-438.

hizmetleri olan denkleştirici görevleri ise ilçe dizgesi içinde yer alan belediyelerin ekonomik açıdan dengelenmelerine yardımcı olmaktadır. Bu amaca örnek olarak ilçelerin finansmanı için ilçe vergisi (Kreisumlage) olarak nitelenebilecek bir payın belediyelerin malî gücüne göre ilçe idaresine ödenmesi verilebilir⁴²².

2) Belediyeler

Almanya'da belediyeler temel olarak ilçe dizgisi içindeki belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta genelde nüfusu 10.000'i aşan kent (Stadt) statüsündeki yerleşim birimleri bulunmaktadır. İlçe dizgesi içindeki belediyeler birçok konuda ilçe yönetiminin yetkisi altındadırlar. İkinci grupta ise büyük çoğunlukla nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler bulunmaktadır. Bu belediyelerin özerklikleri hemen hemen bütün yerel konularda fazladır. Bunların dışında nüfusu 5.000'in altında olan küçük belediyeler bulunmaktadır⁴²³.

Belediyelerin görev alanı yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması ile ilgili her türlü hizmeti kapsamaktadır. Eğer herhangi bir hizmet başka bir idareye kanunlarla yüklenmemişse söz konusu hizmetin belediye tarafından yerine getirilmesi mümkündür. Belediyeler hizmetlerini kanunlar çerçevesinde yürütmekle yükümlüdürler. Belediyeleri İlçe örgütlenmesinden ayıran özelliklerden biri de budur. İlçelerin zorunlu görevleri fazla olmakta ve ihtiyarî hizmet alanları sınırlı kalmaktadır⁴²⁴.

Aşağıda Tablo-6'da nüfus aralıklarına göre belediye sayıları verilmiştir. Buna göre Almanya'da 11.292 belediye idaresi bulunmaktadır.

⁴²² Hannes Rehm – Sigrid Matern-Rehm, **Kommunal финанzen**, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010, s.83-84.

⁴²³ Akın, a.g.m., s.439-440.

⁴²⁴ Horst Zimmermann, **Kommunal финанzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, s.68-69.

Tablo-6: Almanya’da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (31.12.2011 İtibarıyla)

Nüfus Aralığı	Belediye Sayısı
< 100	208
100 – 199	478
200 – 499	1.551
500 – 999	1.901
1.000 – 1.999	1.966
2.000 – 2.999	1.086
3.000 – 4.999	1.221
5.000 – 9.999	1.306
10.000 – 19.999	890
20.000 – 49.999	496
50.000 – 99.999	109
100.000 – 199.999	41
200.000 – 499.999	25
500.000 <	14
Toplam	11.292

Kaynak: Statista, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>, (03.08.2013).

3) Belediye Birlikleri

Almanya’da yerel idarelere ayrılan kaynağın giderek azalması, buna karşın yerel idarelerin görevlerinin giderek artması ve karmaşıklaşması nedeniyle belediyeler etkinliklerini kendi başlarına sürdürmek yerine zorunlu olarak özel kesimde ve kamu kesiminde işbirliği arayışına yönelmişlerdir. Kamu hizmetleri alanında kamu işbirliklerine

örnek olarak belediye birlikleri verilebilir⁴²⁵. Yerel yönetim birimleri arasındaki başka bir olası işbirliği alanı planlama ve kalkınmayla ilgili görevlerin ortak yürütülmesidir. Bu alanda gönüllü veya yasa tarafından belirlenmiş pek çok işbirliği biçimi vardır. Her durumda böylesi bir işbirliğinin temelinde bir bölgedeki belediyelerin ortak kalkınma hedeflerine sahip olmaları yatmaktadır⁴²⁶.

Almanya’da belediye birlikleri (Gemeinde Verbände) 19.yüzyılın sonundan itibaren kurulmaya başlamış ve I.Dünya Savaşı öncesinden itibaren harcamalardaki payı giderek artmıştır⁴²⁷. Tablo-3’te bu durum açıkça gözlenebilmektedir.

Nüfusu 5.000 altında olan küçük belediyelerin sayısı Tablo-6’da da görülebileceği gibi 2011 sonu itibarıyla 8411’dir. Bunlardan bazılarının toplam nüfusları 8.000-10.000 arasında olacak şekilde oluşturdukları belediye birlikleri bulunmaktadır. Belediye birlikleri teknik, örgütsel ve malî yönden verimlilik sağlamak amacıyla oluşturulurlar⁴²⁸. Tablo-6’da belediyelerin nüfus aralıklarına göre dağılımında nüfusu 1000’in altında olan belediye sayısının 4138 olduğu hesaplanabilir. Bu durum Almanya’nın yerel idare organizasyonunda Türkiye’dekine benzer bir köy yapılanmasının olmayışından ileri gelmektedir. Almanya’da çok küçük yerleşim yerleri de belediye idaresi biçiminde yapılandırılmaktadır. Bu durum şüphesiz Almanya’nın kendi coğrafi, tarihsel, toplumsal ve beşerî sermaye yapısıyla yakından ilgilidir.

Belediye birliklerinin de belediyeler gibi özyönetim hakkı Federal Anayasa’da güvence altına alınmıştır. Ancak bu maddenin ifade ettiği idarî birimin İlçeler olduğu genel kabul görmektedir. Yani Alman literatüründe İlçe yapılanması da bir belediye birliği olarak kabul edilmektedir. Bu düzeyin altında veya üstünde belirli amaçlar için veya genel işbirlikleri için birlikler kurulabilmektedir⁴²⁹.

b. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin tek başına topladıkları veya pay almak suretiyle elde ettikleri vergi gelirleri arasında gelir vergisi (Einkommensteuer), meşrubat vergisi (Getränkesteuer),

⁴²⁵ Wolfram Dette, “Almanya’da Özel ve Kamusal Ortaklık Örnekleri”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, Engin Matbaacılık, İstanbul, 2005, s.28.

⁴²⁶ Dette, a.g.m., s.30.

⁴²⁷ Köster, a.g.e., s.171.

⁴²⁸ Akın, a.g.m., s.439-440.

⁴²⁹ Zimmermann, a.g.e., s.68-69.

ticaret vergisi (Gewerbesteuer), emlak vergisi (Grundsteuer), köpek vergisi (Hundesteuer), avlanma ve balıkçılık vergisi (Jagd- und Fischereisteuer), ücret vergisi (Lohnsteuer), katma değer vergisi (Umsatzsteuer), ‘ikinci konut’ vergisi (Zweitwohnungsteuer) ve içki ruhsatı vergisi (Schankerlaubnissteuer) sayılabilir⁴³⁰.

Bunların içerisinde ticaret vergisi rekabeti zedelediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Her belediyenin kendi belirlediği oranlarda hesaplanan bu verginin ulusal ölçekte rekabeti zedelediği gibi başka ülkelerde rastlanmadığı için uluslararası alanda da rekabeti zedelediği belirtilmektedir⁴³¹.

Belediyelerin gelir vergisi ve ticaret vergisi gelirlerinden aldıkları paylar elde edildikleri yere göre dağıtılmaktadır. Bu nedenle 1969 Malî Reformu’ndan sonra da kişi başına düşen vergi geliri açısından belediyeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Belediyelerin malî güçleri arasındaki farklılıkların denkleştirilmesi (malî tevzin) konusu her eyalet (Bundesland) içinde farklı düzenlenmiştir. Genel olarak her eyalet içinde eyalet gelirlerinin bir kısmı belediyeler arasında malî denkleştirme için ayrılmaktadır. Federal Anayasa md.106(7) gelir vergisinin, kurumlar vergisinin ve katma değer vergisinin eyalet mevzuatınca belirlenecek olan miktarının bu amaçla kullanılmasını öngörmektedir. Aynı maddeye göre başka vergiler de bu amaçla kullanılabilir. Söz konusu kaynağın büyük kısmı belediyelere serbestçe kullanmaları için malî güçleri ve malî ihtiyaçlarının karşılaştırılması suretiyle pay edilmektedir. Malî ihtiyaçların belirlenmesi için nüfus belirleyici ölçüt olmaktadır. Nüfusu fazla olan belediyelerin altyapı harcamalarının daha fazla olacağı düşüncesiyle belli bir sayıya ulaşan belediyelerin nüfusu belirli ölçütlere göre artırılarak hesaplanmaktadır. Belirli kriterlere göre yeniden hesaplanmış olan nüfus ölçütü yanı sıra nüfus artışı, nüfus yapısı, merkezî konumda olma gibi ölçütler de malî ihtiyacın belirlenmesinde dikkate alınabilmektedir. Bunun yanında her eyalette belediyelere yapılan spesifik ve tahsisli transferlere (özellikle yatırım yardımları şeklinde) yönelik çok sayıda program bulunmaktadır⁴³².

⁴³⁰ Stefan Bajohr, **Grundriss Staatliche Finanzpolitik**, 2.Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, s.70-71.

⁴³¹ Hans-Georg Petersen, **Finanzwissenschaft II: Spezielle Steuerlehre – Staatsverschuldung – Finanzausgleich – Makroökonomische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik**, Verlag W.Kohlhammer, Stuttgart, 1988, s.134.

⁴³² Ewald Nowotny - Martin Zagler, **Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft**, 5.Auflage, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2009, s.155.

Belediyelerin vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve kendi vergi gelirleri dışında harç, resim, ücret ve borçlanma yoluyla sağladıkları gelirleri olabilmektedir⁴³³.

c. Malî Tevzin Sistemi

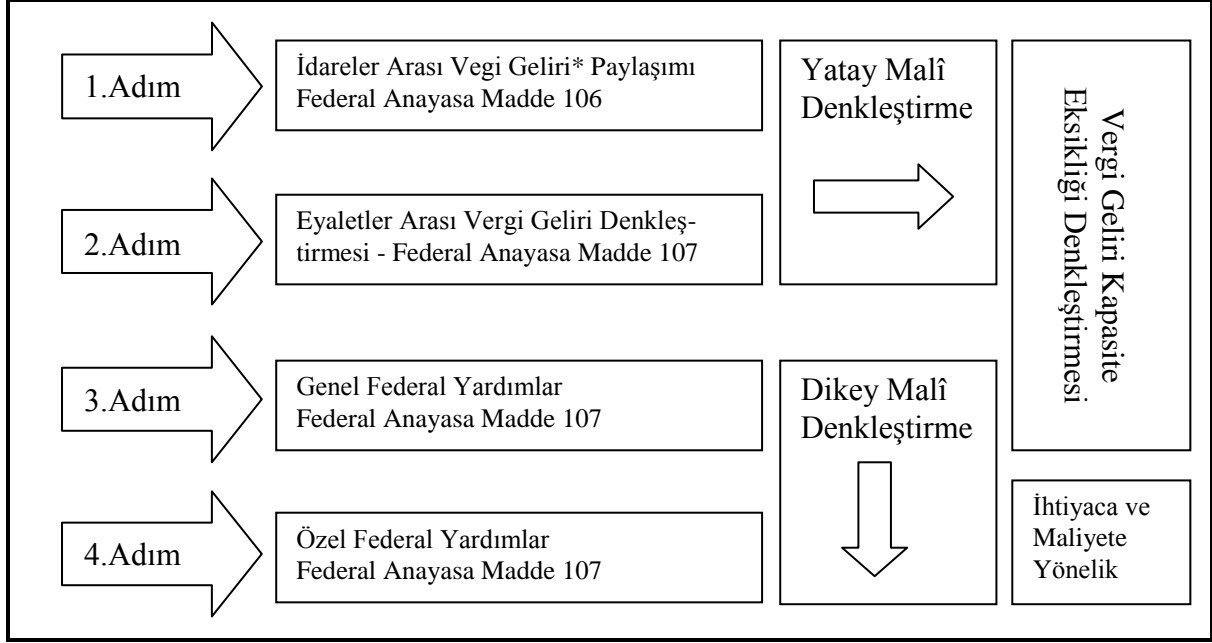
Almanya'da gelirlerin ve gelir kaynaklarının paylaşımında Türkiye'de de olduğu gibi karma sistem uygulanmaktadır⁴³⁴. Ancak sistemin gelişimi yıllar içinde büyük değişimlere uğrayarak bugünkü şeklini almıştır. Özellikle iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Doğu Almanya'nın malî ihtiyaçlarının Batı Almanya ekonomisi üzerinde ve idarenin her düzeyindeki malî ilişkiler sistemi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Batı eyaletleri başlangıçta yeni katılan eyaletler ile bir yatay malî denkleştirmeye karşı çıkmıştır. İdareler arası malî ilişkilerin yeniden tartışılabilmesi ve ek yükün idarî düzeyler arasında dikey ve yatay bakımdan eşit dağılımının sağlanması için 1990'da imzalanan Birleşme Anlaşması'nda (Einigungsvertrag) 1995 yılına kadar yeni bir kurallar dizisinin hayata geçirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Böylece Doğu Almanya eyaletleri ancak 1.Ocak 1995'ten itibaren dikey vergi paylaşım sistemi ve yatay denkleştirme sistemine tam entegre olabilmişlerdir. Yine de malî denkleştirme ile ilgili tartışmalar 1990'ların sonunda politika tartışmalarının merkezinde yer almaya devam etmiştir. Nihayet 2005 yılından itibaren geçerli olmak üzere Tablo-7'de gösterilen ve dört adımdan oluşan yeni malî denkleştirme sistemi yürürlüğe girmiştir⁴³⁵.

⁴³³ Rehm – Matern-Rehm, a.g.e., s.99-160.

⁴³⁴ Dayar, a.g.tz., s.62.

⁴³⁵ OECD, **Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries**, OECD Tax Policy Studies No.9, 2004, p.138-139.

Tablo-7: Malî Denkleştirme Sisteminin Aşamaları



Kaynak: OECD, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, a.g.e., p.139.

* İdareler arasında paylaşılan vergi geliri Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Katma Değer Vergisi gelirleridir. Ayrıca türleri itibarıyla çeşitli vergilerin idarelere tahsisi yapılmaktadır.

Almanya'daki malî tevzin sisteminin yukarıdaki ilk adımında aktif malî tevzin olarak adlandırılan, vergi gelirlerinin idarelerin görevlerini yapabilmelerini sağlayacak bir biçimde paylaşılması durumu söz konusudur. Ancak bundan önce pasif malî tevzin ile Anayasa (Madde 30 ve 104) ve yasalarla görevlerin ve harcamaların paylaştırıldığını belirtmekte yarar var. Birinci adımda yer alan aktif malî tevzin ile ikinci adımda yer alan eyaletler arası vergi geliri denkleştirme yatay malî denkleştirmeyi oluşturmaktadır. Üçüncü ve dördüncü aşamalarda federal yardımlar ise dikey malî denkleştirmeyi göstermektedir. Dikey malî denkleştirme eyaletler ile belediyeler arasında da söz konusu olmaktadır⁴³⁶.

İdareler arası gelir paylaşımını hem dikey hem de yatay olarak belirleyen üç düzey söz konusudur. İlki vergilerin tahsisi ile belirlenmektedir. Bir yandan ortak vergilerden alınan paylar kaynakların dikey paylaşımını sağlarken diğer yandan bazı formüller yardımıyla yatay paylaşımın denkleştirilmesi de sağlanmaktadır. İkincisinde, eyaletler arasında yatay düzeyde çalışan bir malî denkleştirme mekanizması söz konusudur. Kişi başı malî kapasite ölçütünden yola çıkılarak yapılan karşılaştırmaya göre ortalamanın

⁴³⁶ Wiesner – Leibinger - Müller, a.g.e., s.19-20.

altında ve üstünde kalan eyaletler arasındaki fark kısmen kademeli bir biçimde giderilmektedir. Üçüncü düzeyde ise federal devletin asimetrik dikey transferlerinden oluşan bir yeniden dağılım mekanizması söz konusudur⁴³⁷.

Bir eyaletin malî gücü vergi gelirleri, madencilik lisans gelirleri ve yalnızca yarısı dikkate alınan belediye gelirleri toplamından oluşmaktadır. Dolayısıyla bir eyaletin malî gücü büyük ölçüde, belediyelerinkiler de dâhil olmak üzere vergi gelirleriyle ilişkilendirilmektedir. Malî güç ölçütü vergi gelirlerinin mutlak miktarıyla ölçülmemekte bunun yerine vergi gelirleri her bir eyaletin nüfusuna göre hesaplanmaktadır. Bunun sonucunda malî güç ölçütü her bir eyalet için kişi başına düşen vergi gelirini gösteren bir sayıdan oluşmaktadır. Malî denkleştirme ölçütü ise eyaletlerin ortalama malî güçlerine denk düşmektedir. Malî denkleştirme ölçütünün üzerinde kalan eyaletlerden malî denkleştirme ölçütünün altında kalan eyaletlere transferler yapılmaktadır⁴³⁸.

Yatay malî denkleştirme için daha önce de belirtildiği gibi federal düzeyde eyaletler arası ve eyaletler düzeyinde ise belediyeler arası karşılaştırma yapılması gerekmektedir. Bunun için öncelikle ilgili otoritenin bir takım hesaplamalara dayanan malî gücü ortaya konulmaktadır. Ardından görevler ve harcamalar da dikkate alınarak malî ihtiyaçlar her bir otorite için hesaplanmaktadır. Ancak eyaletlerin veya belediyelerin aynı vergi için uyguladıkları oranlar farklı olabileceğinden malî güç hesaplanırken bir idarenin daha düşük vergi oranı uygulamasından doğan kaybı vazgeçilen gelir olarak dikkate alınmakta ve genellikle bu tür durumlarda hesaplama için oranların ortalaması kullanılmaktadır. Malî güç ve malî ihtiyaç hesaplamaları yapıldıktan sonra karşılaştırmaya gidilmekte ve aradaki fark önceden karar verilen bir ölçüde denkleştirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi nüfusu fazla olan belediyelerin kişi başına harcamaları da fazla olacağı varsayıldığından bunların denkleştirmeden daha fazla yararlanması sağlanmaktadır⁴³⁹.

Alman malî tevzin sistemi eyaletlerin malî güçlerini denkleştirme yoluyla öncelikle yaşam koşullarının standartlaştırılmasını hedeflemektedir. Dolayısıyla devletin amacı yalnızca bütün bölgelerde kamusal malları ve hizmetleri belirli bir asgarî seviyede

⁴³⁷ Paul Bernd Spahn, "Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany", **Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants**, ed.Ehtisham Ahmad, Edward Elgar Publishing, Cheltenham:UK, Brookfield:US, 1997, p.123.

⁴³⁸ Gerhard Graf, **Grundlagen der Finanzwissenschaft**, Physica-Verlag, Heidelberg, 1999, s.291-292.

⁴³⁹ Horst Zimmermann - Klaus-Dirk Henke, **Finanzwissenschaft**, 9.Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2005, s.218-219.

sağlamak ve bunun dışında bölgesel anlamda kamusal mal ve hizmetlerin çeşitleri ve miktarlarında farklılıklara izin vermek değildir. Federal anayasa kamusal mal ve hizmetlerde daha çok geniş kapsamlı bir eşitliği amaçlamaktadır⁴⁴⁰.

Federal idare ile eyaletler arasındaki malî tevzin uygulamasına değinildikten sonra eyaletler ile belediyeler arasındaki malî tevzin uygulamasına da değinmek gerekmektedir. Benzerlik gösterdiği ve kısmen de iç içe olduğu için yukarıda ana hatlarıyla eyaletler ile belediyeler arasındaki malî tevzine ilişkin teknik hesaplama boyutunda kaçınılmaz olarak açıklamalar yapılmıştır. Burada yalnızca belediyeleri ilgilendiren boyutuna değinilecektir.

Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler, federal anayasada ve federal anayasaya aykırı olmamak kaydı ile eyalet anayasalarında yer almaktadır⁴⁴¹. Belediyelerin ve belediye birliklerinin malî özerklikleri ise Federal Anayasa'nın 28.maddesinin 2.paragrafında hüküm altına alınmıştır⁴⁴². Federal Anayasa'nın 106.maddesinin 7.paragrafına göre belediyelerin ve belediye birliklerinin eyalet vergi gelirlerinden alacağı payların hem dikey hem de yatay boyutu söz konusudur. Vergi gelirleri genel olarak eyaletlerden belediyelere ve belediye birliklerine kaydırılmakta, bu yapılırken belediyelerin malî performansları arasındaki farklar da azaltılmaktadır. Malî tevzinin yapısını belirlemek eyaletlerin yetkisindedir ve her birinde farklı bir yapı söz konusudur. Buna rağmen eyaletlerin malî tevzin yapıları birbirleriyle büyük bir benzerlik göstermektedir⁴⁴³.

Belediyeler düzeyindeki malî tevzin her eyaletin malî tevzin kanununda ifadesini bulmaktadır. Belediyelere ve belediye birliklerine yapılan yardımlar eyalet vergi gelirlerinden tahsis edilmektedir. Yardımlar, genel amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere iki biçimde olmaktadır. Genel amaçlı yardımlar genel bir finansman aracıdır ve belirli koşullara bağlanmamaktadır. Bu tür yardımlar ile belediyelerin ve belediye birliklerinin malî güçlerinin desteklenmesi ve aralarındaki malî farkların azaltılması amaçlanmaktadır. Özel amaçlı yardımlar ise belediyelere devredilmiş olan belirli hizmetlerin (sosyal hizmet gibi) yerine getirilmesi için yapılan harcamalara tahsis edilmektedir. Bunun dışında okullar için yapılan harcamalar için olduğu gibi başka konularda da özel amaçlı yardımlar söz konusu olabilmektedir. Ayrıca belirli yatırımların yapılması için eyaletler belediyelere özel

⁴⁴⁰ Graf, a.g.e., s.289.

⁴⁴¹ Dayar, a.g.tz., s.28.

⁴⁴² Norbert Andel, **Finanzwissenschaft**, 4.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998, s.521.

⁴⁴³ Andel, a.g.e., s.528.

amaçlı yatırım yardımları yapabilmektedir. Örnek olarak içme suyu şebekeleri, yol yapımı ve çocuk bakım evleri gibi yatırımlar verilebilir⁴⁴⁴.

Konunun başında Almanya'daki malî tevzin sisteminin yıllar içinde değişimler geçirerek bugünkü şekline büründüğü ifade edilmişti. Malî tevzin sisteminin bir parçası olan dikey vergi paylaşımının gelişimi Tablo-8'de çeşitli yıllar itibarıyla gösterilmiştir. 1949'daki Almanya'nın durumuna bakıldığında dört temel vergi kaleminde bütünüyle bağlı ayırma sistemi uygulandığı görülmektedir. Bağlı ayırma sisteminde vergi kaynakları idarî düzeylere göre paylaştırılmış ve ticaret vergisi belediyelere bırakılmıştır. 1955 yılına gelindiğinde bazı vergiler bakımından bileşik sisteme geçiş yapıldığı ve böylece karma sistemin uygulanmaya başladığı ifade edilebilir. Bu dönemde belediyeler açısından bir değişiklik olmamış ve ticaret vergisi belediyelerin temel vergi geliri olmayı sürdürmüştür. 1969 yılında bileşik sistem genişleyerek belediyeleri de kapsamına almıştır. Böylece belediyelerin temel gelir kaynağı olan ticaret vergisinden merkezî idare ile eyaletler de %20'lik oranlarda pay sahibi olmuşlardır. Bunun yerine ücret ve gelir vergisinden belediyelere %14'lük bir pay vermek suretiyle gelir kayıpları telafi edilmeye çalışılmıştır. 2007 itibarıyla karma sistem uygulaması sürdürülürken temel vergi kalemlerinde bileşik sistem daha da yaygınlaştırılmış ve katma değer vergisinden de belediyelere %2,1'lik bir pay verilmiştir. Bu dönemde belediyelerin gelir vergisindeki payı %15'e ve ticaret vergisindeki payı %81,8'e yükseltilmiştir.

⁴⁴⁴ Graf, a.g.e., s.296-297.

Tablo-8: Dikey Vergi Paylaşımının Gelişimi (%)

	1949			1955			1969			2007		
	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye
Ücret ve Gelir Vergisi	-	100	-	$33\frac{1}{3}$	$66\frac{2}{3}$	-	43	43	14	42,5	42,5	15
Kurumlar Vergisi	-	100	-	$33\frac{1}{3}$	$66\frac{2}{3}$	-	50	50	-	50	50	-
Muamele ve Katma Değer Vergisi	100	-	-	100	-	-	70	30	-	52	45,9	2,1
Ticaret Vergisi (Gewerbesteuer)	-	-	100	-	-	100	20	20	60	18,2		81,8

Kaynak: Charles B. Blankart, **Öffentliche Finanzen in der Demokratie**, 7.Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2008, s.602.

d. Belediyelerin Giderleri

Almanya'da 2009 yılı itibarıyla belediyelerin giderlerinin yaklaşık %25'i personel harcamalarına gitmektedir. Yatırım harcamalarına bütçeden ayrılan pay ise yaklaşık olarak %12'dir. Almanya'nın belediyelerinin hizmetleri içerisinde sosyal giderler önemli bir yer tutmaktadır. Yaşlı bakımı, gençlik ile ilgili yardım ve destek hizmetleri ile çevre, spor ve dinlenceye ilişkin harcamalar bu kapsamda değerlendirilmektedir. 2009 yılı bütçesinde 48.273.000.000€'luk bir tutar sosyal harcamalara ayrılmıştır. Bu ise 180.851.000.000€'luk belediye harcamalarının %26,7'sini oluşturmaktadır. Belediyelerin çok çeşitli hizmet alanlarında giderleri olabilmektedir. Yol, su, toplu taşımacılık, kültür ve kilise ile ilgili harcamalardan öğrencilere yönelik yardımlar ve güvenlik (polis) harcamalarına kadar ekonomik girişimleri de kapsayacak bir biçimde gündelik yaşamın her alanına giren hizmetlere ilişkin gider yapılabilmektedir⁴⁴⁵.

B. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim

Almanya'da 1980 sonrasında ve özellikle 1990'larda ivme kazanan yönetimde reform sürecinde belediyelerle ilgili birçok konuda önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin sayısı azaltılmış, yerel vergiler, çeşitli vergilerden belediyelerin aldıkları paylar, merkezî idare ile ilişkiler, belediyeler arasındaki eşgüdüm ve işbirliği gibi konularda önemli değişiklikler yapılmıştır. Yönetim reformunun ağırlıklı olarak belediyeleri ilgilendiren kısmı "Yeni Yönetim Modeli" (Neues Steuerungsmodell – New Steering Model) olarak da adlandırılmaktadır. Alman yönetim bilimi yazınında popüler bir tartışma konusu olan bu reform sürecinin başlıca unsurları ve ilkeleri şöyle sayılabilir⁴⁴⁶:

1. Hesap verebilirliğe imkân tanıyan bir işlevsel desantralizasyon ve 'yurttaş yakını' (Bürgernehe / Bürgernahe Verwaltung) yönetim,
2. 'Siyaset' ve 'yönetim' arasında net bir sorumluluk ve görev alanları ayırımı,
3. Merkezî vergilendirme,
4. Performansa ve girdi-çıkıtı hesabına dayalı bir yönetim,

⁴⁴⁵ Statistisches Bundesamt, **Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales - 2012**, Wiesbaden, 2012, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?__blob=publicationFile, (03.08.2013), s.260-261.

⁴⁴⁶ Akin, a.g.m., s.449-450.

5. Yönetimin rekabet yoluyla aktif hale getirilmesi.

Almanya'daki sözü edilen idarî reformlar belediyelerin zaman içinde hizmet sunum yöntemlerinde değişikliklere gitmelerine neden olmuştur. Aşağıda ele alınan özelleştirme ve kamu-özel işbirlikleri Almanya'da da sıkça gündeme gelen ve yaygınlaştırılmaya çalışılan konulardır.

1. Özelleştirme

Özelleştirme çeşitli biçimlerde olabilmekte ve belediyeler de aşağıda ele alınan çeşitli özelleştirme biçimlerinden birine başvurabilmektedir. Bunlardan biri mülkiyet özelleştirmesidir. Bu özelleştirme biçiminde belediyelerin sahip oldukları mülkün veya ortaklık paylarının bütünüyle özel kesime aktarılması söz konusudur. Bir diğer özelleştirme biçimi olan organizasyon özelleştirmesi, belediyelerin görevlerini özel kesime devretmeyip işletme kurmak ve hatta özel hukuk hükümlerine tabi limited şirket veya anonim şirket kurmak suretiyle görevlerini yerine getirmeleridir. Bu yöntem Alman Telekom AŞ'nin (Deutsche Telekom AG) özelleştirilmesinin ilk aşamasında olduğu gibi mülkiyet özelleştirmesine zemin hazırlamak amacıyla da başvurulabilmektedir. Foksiyonel özelleştirmede ise belediyeler görev sorumluluklarını taşımakla birlikte hizmetleri özel kesime gördürmektedirler. Söz konusu yöntem belediyelerin en çok başvurduğu özelleştirme yöntemidir. Görev özelleştirmesi ise görevlerinin yapılmasının bütünüyle özel sektöre devredilmesidir. Burada belediyeler hem mülkiyetten hem de finansman yönetiminden çekilmektedir ancak bir mülkiyet devri şart değildir⁴⁴⁷.

Organizasyon özelleştirmesine verilebilecek olan uygun bir örnek su hizmetlerinin durumudur. Su hizmetleri Almanya'da belediyelerin yetkisinde olup sunum yöntemine de yine belediyeler karar verebilmektedir. Su hizmetlerini belediyeler doğrudan kendileri sunabileceği gibi belediye birlikleri aracılığıyla veya özel kesim eliyle de sunumunu sağlayabilmektedirler. Belediyelerin sahip olduğu su işletmelerinin %75'i belediyelerin birer hizmet organizasyonu, kalan %25'i ise anonim şirket şeklindedir. Yani Almanya'da belediyelerin sahip oldukları su işletmelerinin %25'i organizasyon özelleştirmesine tabi tutulmuştur denilebilir. Buna rağmen su hizmetlerinin yalnızca %1,6'sı bütünüyle özel kesimin sahipliğindedir. Sanayi ve tarım işletmeleri suyu genellikle kendileri tedarik

⁴⁴⁷ Bajohr, a.g.e., s.238-240.

etmektedir. Sanayide kullanılan suyun yalnızca %5'i kamusal tedarikle sağlanmaktadır. Ancak bu oran artış eğilimindedir. Su fiyatları kanunen maliyetleri karşılayacak şekilde belirlenmek zorundadır. Bazı eyaletlerde su işletmelerinin önemli kısmı özel kesimin elinde bulunmaktadır. Bu alan rekabete karşı bölgesel tekel hakları saklı tutularak korunmuştur⁴⁴⁸.

2. Kamu-Özel İşbirlikleri

Yerel hizmet görevlerinin gerektirdiği teknik bilgiyi ve işlemsel verimliliği sağlamanın yollarından birinin özel şirketler ile işbirliğine gitmek olduğu ifade edilmektedir. Belediyeler medenî hukuk çerçevesinde özel limited şirketler veya kamusal limited şirketler gibi örgütlenmelere gidebilmektedir. Ancak belediye meclisinin seçilmiş üyeleri denetim kurulları aracılığıyla bu şirketleri kontrol etmek durumundadırlar. Bununla birlikte belediyeler kamusal sorumlulukları tümüyle özel şirketlere ve hayır kuruluşlarına devredebilmektedirler. Ancak bu durumda da kalite kontrolü yapma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Yerel ekonomiyi güçlendirecek etkinliklerin, kentsel kalkınmaya yönelik görevlerin ve projelerin gerçekleştirilmesinde de kamusal-özel işbirlikleri oluşturulabilmektedir⁴⁴⁹.

C. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim

Küreselleşmenin getirdiği yeni gelişmelerden etkilenen dünyanın birçok ülkesinde yerelleştirme birincil politikalarından biridir. Ancak Almanya'da yerel yönetimler yetki, özerklik ve etkinlik anlamında zaten güçlü ve ağırlıklı bir yere sahiptir. Bu nedenle köktenci değişimler getiren bir yerleşme politikasından söz etmek güçtür. Belediyeler üzerinde yapısal ve işlevsel düzenlemeler açısından Almanya'daki genel eğilimin popüler yerleşme eğilimlerinin tersine, yerel yönetim birimlerinin çok küçük birimlere dağılımının engellenmesi ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilecekleri büyüklüklere kavuşturulması yönünde olduğu söylenebilir⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ Bela M. Hollos, **Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Wasser und Abwasser**, Wien, 2003, <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/WasserundAbwasser.pdf>, (01.03.2007), s.13-15.

⁴⁴⁹ Dette, a.g.m., s.32-33.

⁴⁵⁰ Akın, a.g.m, s.459.

1990'lı yıllarda Alman maliye politikasının temel amacı Alman Birliği'nin finansmanı olmuştur. Bu nedenle belediyelerin kaynaklarının artırılması bir yana, bu dönemde görevlerinin artırılmasının etkisiyle malî yükleri artmıştır. 1997 yılında belediyelerin tahsil ettiği bir tür sermaye vergisi olan 'Gewerbekapitalsteuer' kaldırılarak yerine katma değer vergisinden %2,2 oranında pay verilmesine karar verilmiştir. Sözü edilen değişikliklerin amacının belediyelerin malî yapılarının güçlendirilmesi olmadığı, değişikliklerin piyasa koşullarının iyileştirilmesi maksadıyla yapıldığı ifade edilmektedir⁴⁵¹.

1980 sonrasında ticaret vergisi ile ilgili istisna ve muafiyetlerin sürekli artırılması ve Lohnsummensteuer adı verilen belediye vergisinin kaldırılması ile küçük vergi mükelleflerinin giderek muafiyet kazanması sözü edilen ticaret vergisini orta ve büyük işletme vergisi haline getirmiştir. Bunun sonucunda anılan verginin bölgesel ve uluslararası rekabeti bozucu etkilerinin daha belirgin olmasına neden olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca muafiyet ve istisnaların artırılması ve Lohnsummensteuer'in kaldırılması ticaret vergisinin malî önemini azaltmamıştır. Belediyeler vergi gelirlerini koruyabilmek için verginin oranlarını artırmak suretiyle fazla dirençle karşılaşmadan bu gelişmelere karşılık vermişlerdir. Muafiyet ve istisnaların artmasıyla politik olarak, sözü edilen vergiye karşı olan direnç de azalmıştır çünkü geniş bir seçmen kitlesiyle ilgili olmaktan çıkmıştır⁴⁵².

Almanya'daki belediyelerin 1980 sonrasında gelir boyutuyla giderek merkezî idareye bağımlı olmaya başladıkları ifade edilebilir. Belediyelerin kendi gelir kaynakları azaltılırken merkezî idareden yapılan aktarımların payı artırılmaktadır. Bu durum dünyadaki yerelleşme eğiliminin aksine belediyelerin malî özerkliklerini zedelemektedir. Diğer yandan yerelleşmenin diğer bir boyutu olan hizmetlerin özel kesime ve sivil topluma doğru aktarılması konusunda bir baskının varlığı görülmektedir. Bu açıdan hizmetlerin finansman boyutunda kamu-özel işbirlikleri aracılığıyla özel kesim kaynaklarından giderek daha çok yararlanılmaya başlanacağı ve gelecekte bunun artma eğilimi gösterebileceği ifade edilebilir.

⁴⁵¹ Hansmann, a.g.e., s.239.

⁴⁵² Karl-Heinrich Hansmeyer, "Die heutige Steuerreformdiskussion vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen des Steuersystems", **Die Zukunft der Staatsfinanzierung**, Hrsg. Horst Zimmermann, Marburger 'Forum Philippinum', Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart, 1988, s.66.

Sürdürülebilirlik tartışmaları 18.yüzyıldaki Alman ormancılığına dayansa da⁴⁵³ sürdürülebilir kalkınma kavramına kapsamlı bir biçimde 1983 yılında oluşturulmuş olan ve Brundtland Komisyonu olarak anılan Çevre ve Kalkınma Dünya Komisyonu'nun 1987 yılında hazırlamış olduğu raporda rastlanmaktadır. Bu rapor üzerine inşa edilen Gündem 21 başlıklı bir küresel eylem planı 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan BM Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilmiştir. Almanya'da ise buna uygun olarak Almanya için Perspektifler (Perspektiven für Deutschland) isimli bir strateji ortaya konulmuştur. Buna göre nesiller arası adaletin sağlanması için uzun vadeli gelişmenin nesiller arasında ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bu olgunun çevresel, ekonomik ve sosyal boyutları söz konusudur⁴⁵⁴. Buna göre yerel politika, sürdürülebilirliğin bu üç boyutunu dikkate almalıdır ve ancak bu şartlarda uzun vadeli ve nesiller arası adil bir refah maksimumuna erişilebilir⁴⁵⁵.

Sürdürülebilirlik konusu kamu maliyesi alanında daha çok nesiller arası ve malî boyutlarıyla ele alınmıştır. Bu konuya temel erişimi ise kamu borçlanması sağlamaktadır⁴⁵⁶. Belediyelerin borç stoklarının yüksek olması nesiller arası adil bir yerel maliye politikasının var olmadığını göstermektedir. Bu nedenle belediyelerin sadece gelecek nesillere de faydası olan projeler için borçlanmasına izin verilmesi gerekirken diğer yandan bu borçlanmalarına da sınır getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁴⁵⁷.

Almanya'da borçlanma ile ilgili Avrupa Birliği'nin Büyüme ve İstikrar Pakti çerçevesinde bir Alman İstikrar Pakti üzerinde anlaşılmıştır. Buna göre Büyüme ve İstikrar Pakti'nin öngördüğü bütçe açığı sınırı olan %3'lük oran içinde merkezî idare ve sosyal güvenliğin payı %45 ve eyaletler ile belediyelerin payı %55 olacaktır. %3'lük sınır açısından bu oranlar merkezî idare ve eyaletler için sırasıyla %1,65 ile %1,35 anlamına gelmektedir. Ancak uygulamada bu kurala uyulmadığı görülmüştür⁴⁵⁸.

⁴⁵³ Heinrich Mäding, "Kommunale Daseinsvorsorge und nachhaltige Kommunalfinanzen", **Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009, s.43.

⁴⁵⁴ Michael von Hauff – Bülent Tarkan, "Relevanz intergenerationeller Gerechtigkeit für die kommunale Finanzpolitik", **Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009, s.16.

⁴⁵⁵ von Hauff – Tarkan, a.g.m., s.19.

⁴⁵⁶ Mäding, a.g.m., s.45.

⁴⁵⁷ von Hauff – Tarkan, a.g.m., s.27.

⁴⁵⁸ Hannes Rehm – Michael Tholen, **Kommunalverschuldung – Befunde, Probleme, Perspektiven**, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Berlin, 2008, s.29-30.

Borçlanmanın en önemli nedenlerinin başında gelirlerdeki durgunluk olmuştur. 2001-2005 yılları arasında belediyeler açık vermiştir. 2006'dan itibaren yer yer fazla veren belediyeler görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde borçlanmanın önem kazanması ile birlikte demografik yapıdaki gelişmeler nedeniyle orta ve uzun vadede gelir ve harcamalar üzerinde ciddi bir baskı beklentisi oluşmuştur. Bazı eyaletlerin kameral muhasebe sisteminden (Kameralistik) Doppik sistemine geçmesi ile bugünkü borçlanma düzeyinin görünenden daha yüksek olduğuna ilişkin kanaatler belirginleşmiştir. Çünkü belediyelerin çoğunluğuna ortak oldukları şirketler için verilen garantiler ve emeklilik ile ilgili yükümlülükler gibi unsurlar kameral muhasebe sisteminde büyük ölçüde göz ardı edilmiştir⁴⁵⁹.

İdarî düzeyler açısından borçlanmaların yüzdelerle dağılımına bakılacak olursa Tablo-9'da görüldüğü gibi merkezî idarenin borçlanmadaki payının yıllar itibarıyla bazı dönemlerde azalsa da genel olarak 1950 yılından itibaren 2005 yılına kadar artış gösterdiği gözlenebilmektedir. Eyaletlerin 1950 yılındaki %62,2 'lik yüksek seviyedeki payının 1960 yılından itibaren azaldığı ve 1980 yılında tekrar bir miktar artışın ardından 2005 yılına kadar üçte birlik bir düzeyde neredeyse sabit kaldığı ifade edilebilir. Belediyelerdeki durum ise dikkat çekicidir. 1950 yılında %2,4 gibi düşük bir paya sahip olan belediye borçları 1960 ve 1970 yıllarında sırasıyla %21,2 ve %32 seviyesine yükselmiş ve 1980 yılında ise tekrar azalsa da yine yüksek sayılabilecek %20,3'lük bir oranda gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda azalarak 2005 yılında %7,8 oranında gerçekleşen belediyelerin borçlanmadaki payının bu seyri refah devleti ve 1980 sonrası dünyadaki gelişmelerle paralellik gösterdiği ifade edilebilir. 1960-1980 arasındaki dönemde belediyelerin ve merkezî idarelerin borçlanmadaki payının eyaletlere göre yüksek oluşu Keynesyen politikaların etkisini düşündürmektedir. Refah devleti politikalarının bu dönemde merkezî idare dışında belediyelerce de uygulama alanı bulduğu düşünülebilir. Keynesyen politikalar bilindiği gibi kamunun denk bütçe politikasını gevşetmiştir. Belediye hizmetlerinin seçmenlerin refahı üzerindeki etkisi düşünüldüğünde bu dönemde merkezî idare ile birlikte belediyelerin de borçlanmadan kaçınmadıkları ifade edilebilir.

⁴⁵⁹ Rehm – Tholen, a.g.e., s.259.

Tablo-9: Almanya’da İdarî Düzeylere Göre Borçların Yüzdellik Dağılımı

Yıl	Merkezi İdare	Eyaletler	Belediyeler	Toplam
1950	35,3	62,2	2,4	100
1960	51	27,9	21,2	100
1970	45,9	22,1	32	100
1980	50,3	29,4	20,3	100
1990	56,9	31,2	11,9	100
2000	64	27,9	8,1	100
2003	60,9	31,2	7,9	100
2004	60,8	31,4	7,9	100
2005	60,6	31,7	7,8	100
2010	64	29,8	6,2	100

Kaynak: Rehm – Tholen, a.g.e., s.20, Statistisches Bundesamt, **Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales - 2012**, Wiesbaden, 2012, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?__blob=publicationFile, (03.08.2013), s.264.

Geleceğe dönük yapılan değerlendirmelere göre Almanya’nın yaşlanan nüfusuna bağlı olarak belediye harcamalarında artış yönünde bir baskının oluşacağı ve altyapının yenilenme ihtiyacının da buna eşlik edeceği ifade edilmektedir. Bu nedenle azalma eğilimi olsa da belediyelerin borçlanmasının uzun dönemde artabileceği ifade edilmektedir⁴⁶⁰.

Almanya’da belediyelerin alternatif finansman arayışlarının önemli nedenleri vardır. Bunlardan biri Almanya’nın kentsel altyapısının yenilenmeye duyduğu ihtiyacın boyutlarından kaynaklanmaktadır. Eskiyen altyapının yenilenme ihtiyacı dışında ekonomide ve toplumda meydana gelen hızlı değişimlere ayak uydurmanın getirmiş olduğu maliyetler söz konusudur. Belediyelerin kullandıkları araçların mülkiyetine sahip olmalarının gerekip gerekmediği sorgulanmaktadır. Çünkü geleceğe dönük yapılan bir bina öngörülemeyen nedenlerle yetersiz kalabilmekte veya atıl kalabilmekte. Bu durumda kiralama yoluna gidilmesi daha cazip olabilecektir. Ayrıca belediyelerin sahip olduğu

⁴⁶⁰ Rehm – Matern-Rehm, a.g.e., s.159.

işletmelerin özsermaye ihtiyacı artarken bunun sağlanması için de alternatif kaynaklara yönelme ihtiyacı doğabilecektir. Bunlar gibi nedenlerle belediye yatırımlarının özel kesimce finanse edilmesinin yolları aranmakta ve kamu-özel işbirlikleri ön plana çıkmaktadır⁴⁶¹.

Belediyeler bir işi kamu-özel işbirliğiyle görmeye karar vermeden önce o işi belediyenin piyasadan borçlanarak kendi imkânlarıyla yapması halinde maliyetinin daha düşük olacağı sonucuna ulaşıyorsa bu durumda kamu-özel işbirliğine gidilememektedir. Maliyetler hesaplanırken sadece yatırım ve finansman maliyetleri değil, işletme döneminde ortaya çıkan maliyetlerin de hesaba katılarak projenin yaşam süresinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir⁴⁶².

2006 – 2020 yıllarını kapsayan bir araştırmaya göre Almanya’da belediyelerin bu döneme ilişkin yatırım ihtiyaçları tahmin edilmiştir. Tablo-10’a göre yatırımların çoğunluğu Batı Almanya’da olmak üzere toplam 704,1 milyar € yatırım yapılması öngörülmüştür. Belediyelerin gelecekte muhtemel yatırım ihtiyacını karşılayacak finansmanın nasıl sağlanacağı konusunda çeşitli alternatifler sunulmaktadır. Bunlardan biri, kullanıcıların ödeyeceği harç veya ücret gibi adlar altındaki bedeller ile söz konusu giderin karşılanması yoludur. Diğer bir alternatif ise sözü edilen yatırımların kamu-özel işbirlikleri başta olmak üzere çeşitli yöntemlerle özel kesime gördürülerek özel finansman yollarına başvurulmasıdır. Ayrıca stratejik yatırım yönetimine başvurmak da önemli tasarruf imkânı sağlayabilecektir⁴⁶³.

⁴⁶¹ Rehm – Matern-Rehm, a.g.e., s.255-256.

⁴⁶² Rehm – Matern-Rehm, a.g.e., s.274.

⁴⁶³ Deutsches Institut für Urbanistik, **Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020**, Berlin, 2008, http://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen_Anhang/Kurzfassung_f_r_Kommunalkongress.pdf, (03.08.2013), s.13-18.

Tablo-10: Belediyelerin 2006 – 2020 Yıllarına İlişkin Tahminî Yatırım İhtiyacı

	Batı Almanya		Doğu Almanya		Almanya	
	Milyar €	%	Milyar €	%	Milyar €	%
İçme Suyu	21,5	3,9	7,5	4,7	29	4,1
Atık Su	45,8	8,4	12,4	7,8	58,2	8,3
İdarî Binalar	16,9	3,1	2,9	1,8	19,8	2,8
Hastaneler	23,7	4,3	7,2	4,5	30,9	4,4
Okullar	61,1	11,2	11,9	7,5	73	10,4
Spor Alanları	27,1	5	8,1	5,1	35,2	5
Yollar	118,3	21,7	43,3	27,3	161,6	23
Toplu Taşımacılık	30,4	5,6	8	5,1	38,4	5,5
Şehircilik	6,3	1,2	3,8	2,4	10,1	1,4
Diğer Alanlar	160	29,3	48,4	30,6	208,4	29,6
İstimlâk	34,7	6,4	4,8	3	39,5	5,6
Toplam	545,8	100	158,4	100	704,1	100

Kaynak: Deutsches Institut für Urbanistik, **Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020**, Berlin, 2008, http://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen_Anhang/Kurzfassung_f_r_Kommunalkongress.pdf, (03.08.2013), s.13.

Tablo-11’de belediyelerin toplam kamu kesimi içerisindeki payı incelendiğinde harcamalar, gelirler ve gelirler içerisinde vergi gelirleri yönünden 2000 yılından 2011 yılına kadar bir artış eğilimi olduğu görülmektedir. Ancak bu yüzdeler artışta merkezî idarenin Avrupa Birliği ile ilgili kriterleri yerine getirmede uymak zorunda olduğu kısıtların da payı olduğu düşünülebilir. Nitekim bir yandan borç stoku içerisinde belediyelerin borçlarının payı azalış gösterirken diğer yandan belediyelerin bütçe açıklarındaki payı artmıştır. 2000 yılında fazla veren belediye bütçeleri sonraki yıllarda yüksek açıklar vermeye başlamıştır. Belediyelerin borç stokundaki payının azalması da yine merkezî idarenin borç stokundaki artıştan ileri gelmektedir.

Tablo-11: Kamu Kesiminde Belediyelerin Yeri (%)

	2000	2005	2009	2010	2011
Harcamalar	15,2	15	16	16,7	16,7
Gelirler	15,1	15,9	16,9	17,16	16,6
Vergi Gelirleri	12,2	13,3	13,1	13,3	13,4
Bütçe Açığı	(-)10,4	4	7,3	10,9	--
Borç Stoku	8,09	7,7	6,7	6,1	--

Kaynak: Statistisches Bundesamt, **Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales** - **2012**, Wiesbaden, 2012, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?__blob=publicationFile, (03.08.2013), s.256.

III. İNGİLTERE ÖRNEĞİ

Günlük dilde İngiltere olarak anılan ülkenin resmî adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Birleşik Krallık, dört farklı ülkenin farklı zamanlarda birleşmesinden oluşmaktadır. Bunların ilk üçü İngiltere (England), Galler (Wales) ve İskoçya'dır (Scotland). Bu üç ülkenin 1707'de birleşmesinden Büyük Britanya (Great Britain) doğmuştur. Büyük Britanya ile İrlanda'nın (Ireland) 1800'de bir araya gelmesiyle de Birleşik Krallık oluşmuştur. Birleşik Krallık bugünkü biçimini 1921'de İrlanda'nın bölünmesi sonrasında almıştır. İrlanda'nın kuzeyi, Kuzey İrlanda adıyla Birleşik Krallık içinde kalırken güneyi İrlanda Cumhuriyeti (Republic of Ireland) adıyla bağımsız bir devlet olmuştur⁴⁶⁴.

İngiltere'nin GSYİH'si 2012 yılında 1.901 milyar Avro olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl yüksek açıklar vererek kamunun ekonomideki payı 2000 yılındaki %36,8'lik

⁴⁶⁴ Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, ed. Birgül Ayman Güler, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.169-170.

orandan %48,5 oranına yükselmiştir⁴⁶⁵. Kamunun payındaki bu artışta 2008 krizinin etkisi araştırılmaya muhtaçtır. İngiltere'nin 1.Ocak 2013'teki nüfus büyüklüğü 63.730.107'dir⁴⁶⁶.

A. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından İdarî ve Malî Yapı

İngiltere'deki kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapı 1980 öncesi dönem ve 1980 sonrası dönem olmak üzere aşağıda iki başlık altında incelenmiştir.

1. 1980 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

19.yüzyıl sonu itibarıyla bakıldığında İngiltere'de belediyelerin görevleri arasında çok çeşitli hizmetler bulunmaktadır. İç güvenlik hizmetleri (polis) ve refah hizmetleri en geniş anlamda belediyelere aittir. Güvenlik hizmetleri, polis teşkilatının karakol ve personel ile personelin sosyal haklarının sağlanmasına kadar belediyelerin sorumluluğundadır. Refah hizmetleri ise ruh sağlığı hastanelerinden işçilerin konut ihtiyacının karşılanmasına kadar geniş bir yelpazeye yayılmıştır. Bunun dışında yolların yapımı, temizliği ve aydınlatılması, çöplerin toplanması, itfaiye hizmetleri ve defin hizmetleri gibi hizmetler belediyelerin görevleri arasındadır. Belediyeler ayrıca elektrik, gaz, su, kanalizasyon, mezbaha, çöp yakma tesisleri gibi işletmeler kurabilmekte veya var olanları devletleştirebilmektedir. Ulaşım ile ilgili tramvay, köprü ve liman gibi hizmetler ile müze, kütüphane, dinlenme yerleri gibi hizmetler de belediyelerin hizmet alanına girmektedir. 1902 yılından itibaren eğitim hizmetleri de belediyelere devredilmiştir⁴⁶⁷. Belediyelerin sundukları hizmetlerdeki artışa paralel olarak 1905 yılında Tablo-13'te de görüldüğü gibi belediye harcamaları toplam kamu harcamalarının %51,1'ine ulaşmıştır.

İngiltere sanayi devrimi ile birlikte kentleşme sürecine girerek 19.yüzyıldan itibaren kentlere göç olgusuyla karşılaşmıştır. 1801 yılında nüfusun %31'i nüfusu 2000'in üzerinde olan belediyelerde yaşarken 1851 yılında bu oran %50'ye, 1911 yılında ise %78'e çıkmıştır. Nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde yaşayanların oranı ise 1851 yılında %23'ten 1911 yılında %44'e ve 1951 yılında ise %52'ye çıkmıştır. Türkiye bu

⁴⁶⁵ Bundesministerium der Finanzen, a.g.r., s.400.

⁴⁶⁶ EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tps00001>, (19.10.2013).

⁴⁶⁷ von Kaufmann, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band I: Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften, a.g.e., s.84-85.

orana ancak 1980'li yıllarda ulaşmıştır. 1951 yılında nüfusun yarısından fazlasının büyük kentlerde yaşadığı İngiltere'de belediye hizmetlerinin tarihsel önemi aşağıdaki Tablo-12'deki kentleşme oranlarından anlaşılabilir.

Tablo-12: İngiltere'de Kentlerde Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı

	Nüfusu 2000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı	Nüfusu 100.000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı
Yıl	%	%
1801	31	-
1851	50	23
1871	62	28
1881	68	33
1911	78	44
1921	79	43
1931	80	45
1951	81	52
1961	80	50
1965	-	48
1969	79	-

Kaynak: Köster, a.g.e., s.323.

Belediye harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı Tablo-13'teki verilere göre I. ve II.Dünya Savaşı'nda sırasıyla %5,7 ve %8'e kadar düşmüştür. II.Dünya Savaşı'ndan sonra belediyelerin payı tekrar artmış olsa da savaş öncesi konumunu koruyamamıştır⁴⁶⁸. I.Dünya Savaşı'ndan sonraki belediye harcamalarının payının savaş öncesi düzeyini koruyamaması gibi II.Dünya Savaşı'ndan sonraki belediye harcamalarının payının da savaş öncesi düzeyini koruyamaması belediyelerin yıllar içinde kamu harcamaları içindeki görece önemini azaltmıştır.

⁴⁶⁸ Köster, a.g.e., s.82-83.

Tablo-13: İngiltere’de Yıllar İtibarıyla Kamu Harcamalarının Görünümü (1790-1980)

Yıl	Toplam Kamu Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/Toplam Kamu Harcamaları
1790	12,4	2,2	17,4
1840	10,7	2,3	21,9
1890	8,4	3,4	41
1905	12,3	6,3	51,1
1910	12,7	6,1	47,9
1918	51,7	3	5,7
1921	29,4	8,2	28
1925	24,2	8,4	34,6
1928	24,2	8,8	36,5
1933	25,7	9,4	36,6
1936	24,7	9,6	38,8
1938	30	10	33,5
1944	72,6	5,8	8
1948	40,6	9,5	23,4
1950	39	9,1	23,4
1952	41,5	9,6	23,3
1955	36,6	9,2	25
1960	41,1	10,8	26,3
1965	47,4	13,5	28,4
1970	53,6	16,1	30
1975	60,9	19,6	32,2
1980	60,5	15,2	25,2

Kaynak: Köster, a.g.e., s.78.

Aşağıdaki Tablo-14’te İngiltere’de kamu yatırım harcamaları içinde belediyelerin payı görülmektedir. 19.yüzyılın sonundan itibaren incelendiğinde 1980’e kadar belediyelerin toplam kamu yatırımlarının ağırlıklı kısmını yaptıkları ve belediyelerin payının %60’ın altına düşmediği görülmektedir. 1933 ve 1950 yıllarında bu payın zirve yaparak sırasıyla %95,3 ve %92,4 olarak gerçekleştiği dikkat çekmektedir. 1950’den itibaren azalış gösterse de 1980 yılına gelindiğinde belediyeler %69,5 ile yine kamu yatırımlarının önemli bir bölümünü yapmışlardır. Bu gelişme Tablo-13’te görülen yerel

kamu harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payının azalışına rağmen sürmüştür. Buna göre İngiltere’de belediyelerin yatırım yönüyle önemli bir yer tuttukları ifade edilebilir.

Tablo-14: Kamu Yatırım Harcamalarında Belediyelerin Payı

Yıl	1890	1900	1905	1910	1920	1928	1933	1938	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
%	82,4	66,5	83,6	61,2	84,7	94,8	95,3	74,5	92,4	85,8	70,4	79,7	76,3	75,5	69,5

Kaynak: Köster, a.g.e., s.93.

İngiltere’de 1867-1868 malî yılından 1897-1898 malî yılına kadar belediye harcamaları dâhil toplam yerel harcamalar %190,8 artmıştır. Aynı yıllarda nüfus artışı %31,3 olmuştur. Yerel ihtiyaçlardaki artışın nüfustaki artışın altı katı kadar olduğu söylenebilir. Harcamaları aynı yıllar için tutar olarak sırasıyla belirtmek gerekirse 1867-1868 malî yılında 35.344.000 Sterlin 1897-1898 malî yılında ise 102.778.000 Sterlin olmuştur⁴⁶⁹.

Aynı yıllarda İngiltere’de belediye gelirleri dâhil yerel gelirler 1867-1868 malî yılında 36.496.000 Sterlin olmuştur. Bu gelirlerin 20.214.000 Sterlin’lik kısmını yerel vergiler ile elektrik, gaz ve su işletmelerinden elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Merkezî idareden yapılan transfer miktarı 1.235.000 Sterlin ve borçlanma tutarı ise 6.004.000 Sterlin olmuştur. 1897-1898 malî yılına ilişkin ise karşılaştırılacak veriye ulaşamamıştır. 19.yüzyıl sonundaki gelir yapısında dikkat çeken hususlardan biri de merkezî idareden yapılan transferlerin bütçe içindeki payının giderek artmasıdır. 1874-1875 malî yılında borçlanmanın dâhil olmadığı gelirler içindeki vergi gelirlerinin payı %62,3 ve merkezî idareden yapılan transferlerin payı %5,5 iken 1893-1894 malî yılında bu oranlar sırasıyla %55,2 ve %15,3 olarak gerçekleşmiştir⁴⁷⁰. Aşağıdaki Tablo-15’te gösterildiği gibi merkezî idareden belediyelere yapılan transferler 1980 yılına kadar artış eğilimi göstermiş ve belediyelerin vergi gelirleri ile diğer gelirlerinin payı giderek azalmıştır. 1980 yılına

⁴⁶⁹ von Kaufmann, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band I: Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften, a.g.e., s.266-269.

⁴⁷⁰ von Kaufmann, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band II: Die Deckungsmittel des Bedarfs, a.g.e., s.489-490.

gelindiğinde belediye gelirlerinin yarısı merkezî idareden yapılan transferlerden oluşmuştur.

Tablo-15: İngiltere’de Belediye Gelirlerinin Yapısı

Yıl	Belediye Vergi Gelirleri (%)	Diğer Gelirler (Resim, harç, vb.) (%)	Merkezî İdareden Transferler (%)	Toplam Gelir (%)
1873/74	65	30	5	100
1893/94	55	30	15	100
1902/03	54	33	13	100
1913	58	25	17	100
1921	60	16	24	100
1925	52	23	25	100
1929	48	25	27	100
1930	43	25	32	100
1938	45	25	30	100
1944	38	22	40	100
1948	45	16	39	100
1950	44	17	39	100
1955	39	21	40	100
1960	38	23	39	100
1965	39	22	39	100
1970	33	22	45	100
1975	28	17	55	100
1980	31	19	50	100

Kaynak: Köster, a.g.e., s.96.

II.Dünya Savaşı’ndan sonra 1970’lerin ikinci yarısına kadar geçen sürede belediyelerin sundukları kentsel kamu hizmetlerinin genişlediğine ve yerel kamu harcamalarının arttığına tanık olunmuştur. Belediyeler 1945-1975 arasında refah devletinin önemli bir parçası olarak temel bazı kamusal hizmetleri yürütmüşlerdir. Bu dönemde kamu hizmetlerinin sunulmasının belediyeler, finansmanının ise büyük ölçüde merkezî idare

tarafından gerçekleştirilmesi yönünde merkezî idare ile belediyeler arasında bir uzlaşma söz konusudur. Ancak bu uzlaşmaya rağmen kendi gelirleri düşük miktarda olan belediyeler yetki-sorumluluk-kapasite-kaynak dengesi açısından ciddi sorunlarla karşılaşmışlardır. Örneğin, 1960'larda İngiltere'de belediyelere kapasitelerinin çok üzerinde hizmet sorumluluğu yüklenmesi nedeniyle önemli bir yönetim krizi yaşanmıştır. Benzer bir kriz 1980'lerden sonra Thatcher'ın yerel harcamaları azaltmak amacıyla belediyelere merkezî idareden aktarılan payı azaltması ile yaşanmıştır⁴⁷¹.

2. 1980 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

İngiltere'deki merkezî idare ve belediyeler arasındaki ilişkilerde Fransız ikili denetim modelinin unsurları bulunmaktadır. Yerel hizmetlerin, merkezden atanan memurlar ile sektörel ve fonksiyonel bakanlıklar aracılığıyla yani merkezî idarenin taşra teşkilatı vasıtasıyla görülmesi daha güçlü bir biçimde öne çıkmaktadır. Belediyeler eylemlerini bu yetkililerle koordine etmek durumundadır. Belediyelere salt yerel işlevleri için özerklik verilmiştir ancak erişebilecekleri gelir araçları sınırlı sayıdadır. Belediyeler yol bakımı, çöp toplama, su ve kanalizasyon gibi mülk odaklı hizmetlerde baskın bir rol oynamaktadır. Sağlık, eğitim ve sosyal refah gibi insan odaklı hizmetlerde ise rolleri sınırlıdır⁴⁷² ancak büsbütün eksik değildir.

İngiltere'de ülkemizdekinden farklı olarak belediyelerin iki temel kamu hizmeti alanında etkinliği görülmektedir. Bunlardan ilki eğitimidir. Diğer hizmet alanı ise iç güvenliktir (Polis). İngiltere'de merkezî bir polis teşkilatı bulunmamaktadır. Günümüzde iç güvenlik hizmetlerinden anakent alanlarında ortak girişimler, diğer alanlarda ise özerk polis otoriteleri sorumludur. Londra'da bu hizmet alanı, büyük ölçüde Anakent Polis İdaresi'nin sorumluluğundadır⁴⁷³. Aşağıda Tablo-16'de belediyelerin faaliyet alanları ve ilgili alanda sundukları hizmetler verilmiştir.

⁴⁷¹ Karasu, a.g.e., s.224-225.

⁴⁷² Boadway - Shah, a.g.e., p.269.

⁴⁷³ Karasu, a.g.e., s.228.

Tablo-16: İngiltere’de Belediyelerin Görev ve Sorumluluk Alanları

Faaliyet Alanı	Sunulan Hizmetler	Faaliyet Alanı	Sunulan Hizmetler
Eğitim	<ul style="list-style-type: none">- Okullar (anaokulu, ilköğretim, ortaöğretim ve özel amaçlı eğitim)- Yetişkinlerin, ailelerin ve toplulukların eğitimi- Öğrencilerin desteklenmesi	Kültür	<ul style="list-style-type: none">- Kültür ve tabiat varlıkları (müzeler, galeriler, arşivler, spor ve turizm)- Açık alanlar (ulusal ve yerel parklar)- Kütüphaneler ve enformasyon hizmetleri
Ulaştırma	<ul style="list-style-type: none">- Otoyollar- Sokak aydınlatması- Trafik lambaları- Toplu taşıma- Havaalanları ve limanlar	Planlama ve Kalkınma	<ul style="list-style-type: none">- Çevre koruma planları- Bina denetimleri- Yapılaşma denetimleri- Ekonomik kalkınma
Sosyal Hizmetler	<ul style="list-style-type: none">- Çocuk ve aile hizmetleri- Gençler için hizmetler (konaklama ve sosyal olanaklar)- Yaşlılar için hizmetler (sağlık, konaklama ve sosyal olanaklar)- İstihdamı destekleme- Kimsesizlere yönelik hizmetler	Çevre	<ul style="list-style-type: none">- Tüketici hakları- Kıyıların korunması- Mezarlıklar ve cenaze hizmetleri- Çevre sağlığı (yiyecek, hava kirliliği, konut standartları)- Ziraat hizmetleri ve balıkçılık hizmetleri- Katı atıklar ve sokak temizliği
Konut	<ul style="list-style-type: none">- Belediye konutları- Konut yenileme- Evsizlere yönelik hizmetler	İdarî İşlevler	<ul style="list-style-type: none">- Yerel vergilerin toplanması- Doğum, ölüm ve evlilik kayıtlarının tutulması- Yerel seçimler / Seçmen kaydı- Acil durum planlaması
Güvenlik ve Koruyucu Hizmetler	<ul style="list-style-type: none">- Polis hizmetleri- İtfaiye ve kurtarma hizmetleri- Mahkeme hizmetleri		

Kaynak: Karasu, a.g.e., s.226.

a. Yerel İdare Türleri

İngiltere’de yerel idarelerin mevcut yapısı 1972’de yapılan ve 1 Nisan 1974’ten itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ve 1986 yılında yapılan düzenlemelere dayanmaktadır. 1974’den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile yerel

idareler nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel idare birimlerinin sayısı azaltılarak üç kademeli bir sistem oluşturulmuştur. Bu sınıflamada birinci kademe olarak il (county) ikinci kademe olarak bölge (district), üçüncü kademe olarak da köyler (parishes) yer almaktadır. İngiltere’de yerel idareler bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken diğer yandan sözü edilen kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış ve başkent Londra’da Büyük Londra İdaresi ayrıca düzenlenmiştir. 1986 yılında Büyük Londra uygulamasına son verilmiş ve Büyük Londra idaresinin birinci kademesini oluşturan Büyük Londra Meclisi feshedilerek yetki ve görevleri mevcut 32 Londra Belediye Meclisine dağıtılmıştır. Böylece Londra’da 32 adet belediye ve bir kent birliği oluşturularak tek kademeli bir yapıya geçilmiştir. Yapılan düzenleme ile 1986 yılında mevcut 6 metropoliten İl Meclisi de feshedilerek yetkileri bunları oluşturan 36 Metropoliten Bölge Meclisine devredilmiştir. İngiltere’de bugünkü yerel idare birimleri mevcut yapısını 1986 yılında yapılan düzenlemeye göre sürdürmektedir⁴⁷⁴.

Mevcut idare yapısında belediye yöneticilerinin rolü daha zayıfken yerel meclislerin karar alma süreçlerindeki rolü çok güçlüdür. Belediyelerin ortalama nüfusu 120.000’dir ve yerel harcamalar GSYİH’nin yaklaşık %12’sidir⁴⁷⁵.

b. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin temel gelir kaynaklarını emlak vergileri oluşturmaktadır. Gelirlerinin üçte ikilik kısmını genellikle merkezî idare transferlerinden elde etmektedirler. Belediyelerin kişisel gelir vergisi alma yetkileri bulunmamaktadır⁴⁷⁶.

İngiltere’de belediyelerin başlıca gelir kaynakları belediye vergisi (Council Tax), bazı kamu mallarının (kamu binaları, boru hatları, reklam panoları ve işletmeler) gelirlerinin dağıtımından elde edilen paylar, borçlanma ve yatırımlardan elde edilen

⁴⁷⁴ Hüsamettin İnaç – Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.16 (Aralık 2006), s.126, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16/125-140.pdf>, (12.07.2013), s.126.

⁴⁷⁵ Boadway - Shah, a.g.e., p.269.

⁴⁷⁶ Boadway - Shah, a.g.e., p.269.

gelirler, faiz gelirleri, satış gelirleri, ücretler, harçlar, kira gelirleri, sermaye gelirleri ve merkezî idareden yapılan yardımlardan oluşmaktadır⁴⁷⁷.

c. Belediyelerin Giderleri

İngiltere’de kentsel kamu hizmetleri sunan belediyelerin giderleri genel olarak çalışanlara ödenen maaş ve ücretler gibi personel giderleri, ulaşım ve yakıt ile bina bakımı için yapılan satın alma giderleri, atık toplama gibi bir hizmetin başka bir belediyeden alınması durumunda olduğu gibi yapılan ödemeler, merkezî idare adına yapılan ödül ve benzeri ödemeler ve başka hesaplara yapılan aktarımlardan oluşmaktadır⁴⁷⁸.

B. 1980 Sonrası Yerel İdare Reformları

Son çeyrek yüzyılı sürekli değişim içinde geçiren İngiltere bilinenin aksine İtalyan sistemi ile birlikte belki de yerel idarelerin en zayıf olduğu örneklerden biridir. İngiliz yerel idareleri 80’ler ve 90’lar boyunca geçirdikleri değişim sonucunda geleneksel güçlü yerel idare anlayışından oldukça uzaklaşmışlardır. Giderek merkezîleşen, sıkı biçimde denetlenen ve sözleşmelerle işleyen bir sistem oluşmuştur. Merkezî idare birçok konuda yerel hizmet amaçlı birimler oluşturmuş ve hizmetlerin çoğu ihale yoluyla sağlanır hale gelmiştir. İngiliz yerel idareleri bütün bunlara ek olarak bir de malî güçlük içine girmişlerdir. Bunun sonucunda yerel idareler Avrupa Birliği fonlarından yararlanma yolları arayışına girmişlerdir. İngiltere’deki yerel idarelerin gelecekte de özellikle bölgesel düzeyde yeni işbirliği biçimleri arayışına girecekleri kestirilebilmektedir. Nitekim İngiliz yerel idarelerinin bir kısmı Avrupa’da son derece aktif rol almakta, Brüksel’de başarıyla temsil edilmekte ve hatta Avrupa Komisyonu’nun karar mekanizmaları üzerinde etkin olabilmektedirler⁴⁷⁹.

İngiltere’de yerel idarelerin yerel müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik her türlü faaliyeti gerçekleştirme imkânı bulunmamaktadır. Yerel idareler sadece kendilerine yasa

⁴⁷⁷ Department for Communities and Local Government, **Local Government Financial Statistics England**, No.22, London, 2012, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7476/2158981.pdf, (05.08.2013), p.31.

⁴⁷⁸ Department for Communities and Local Government, a.g.e., p.62.

⁴⁷⁹ Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, a.g.m., s.42.

ile verilen görevleri yerine getirebilmektedirler⁴⁸⁰. Ancak bu sıkı denetim 2000 yılında çıkarılan yerel idareler yasası ile bir miktar gevşetilmiştir. Yerel idareler açıkça kendilerine bir yetki verilmemiş olsa bile ekonomik, sosyal gelişme ve çevre ile ilgili konularda yerel ihtiyaçların durumuna göre yeni işlevler yüklenebileceklerdir⁴⁸¹.

İngiltere’de gerçekleştirilen son dönem reformların yerelleşme açısından sonuçları değerlendirildiğinde birkaç nokta öne çıkarılmaktadır. Yerelleşme adı altında uygulanan politikaların yerelleşme mi yoksa merkezîleşme sonucunu mu doğurduğu konusunda bazı tartışmalar sürdürülmektedir. 1990’lardan sonra İngiltere’de yetki genişliği (Standart İstatistik Bölgeleri) ve bölgesel yönetim esaslarına göre oluşturulan bölge yönetimlerinin yerelleşmenin değil bölgeselleşmenin araçları olduğu ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle merkezîleşmenin bir başka dışa vurma biçimidirler. Bölgesel örgütlerin artması kamu örgütlenmesinde parçalanmayı, yaygınlaşmacı parçalanma da merkezîleşmeyi artırmıştır. İngiltere’de bölgeselleşmeye yönelik reformlar yerel idarelerin yetki ve sorumluluklarını genişleten ya da onlara malî kaynak aktaran, onlara daha fazla yönetsel ve malî özerklik tanıyan reformlar olmamıştır. Sözü edilen reformlar sonucunda merkezî idarenin yerel idareler üzerindeki sıkı vesayeti sınırlanmamıştır. Bu nedenle yerel idare birimlerini (il ve ilçe meclisleri) güçlendirmeyen bu reformların yerelleşme reformları olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmektedir⁴⁸².

C. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim

Aşağıda İngiltere’deki kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerindeki değişim özelleştirme ve kamu-özel işbirlikleri başlıkları altında ele alınmaktadır.

1. Özelleştirme

İngiltere’de özelleştirme uygulamaları 1980 öncesinde başlamış ve 1979’da Thatcher’in iktidara gelmesiyle hız kazanmıştır. Thatcher’in uyguladığı özelleştirme programı ile İngiltere özelleştirmenin beşiği olarak anılır olmuştur. Özelleştirme programı, neoliberalizmin başlıca bileşenlerinden olan piyasanın devlet karşısında, özel mülkiyetin

⁴⁸⁰ Karasu, a.g.m., s.225-226.

⁴⁸¹ Yüksel Koçak, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara, 2008, s.145.

⁴⁸² Karasu, a.g.m., s.290.

de kamu ve toplumsal mülkiyet karşısında üstün olduğu inancının bir örneğidir. 1980 sonrası dönemde İngiltere’de özelleştirme esasen iki biçimde yapılmıştır. Bunlardan biri kamu mülkiyetindeki varlıkların satılması ve diğeri kamu-özel işbirliğinin bir parçası olan özel kesim finansman girişimi (Private Finance Initiative: PFI) başlığı altında yapılan daha örtük bir uygulama biçimidir. İlki kapsamında önemli kamu hizmetlerinin çoğu satılmıştır. Satışlar 1984’te telekomünikasyonla başlayıp gaz, elektrik, su ve demiryollarıyla devam etmiştir.⁴⁸³.

Özelleştirilen her kamu hizmeti için bir düzenleyici kurul oluşturulmuştur. Fiyat belirleme politikası ile diğeri politikaların denetimi bu kurullara bırakılmıştır. Uygulanan özelleştirme programı ile posta hizmetleri hariç olmak üzere önemli kamu hizmetlerinin tamamı kamu kesiminden özel kesime devredilmiştir. 1981’de 1.867.000 olan kamu kuruluşları istihdamı 1991’de 599.000’e ve 2002’de 379.000’e gerilemiştir⁴⁸⁴.

İngiliz özelleştirme deneyiminin ekonomik etkileri şöyle sıralanabilir⁴⁸⁵:

- İşsizlik oranı artmıştır.
- Serbestleştirilen eğitim, sağlık ve taşımacılık sektörlerinde hizmetin kalitesi düşmüştür.
- Özelleştirilen işyerlerinde işçi-yönetici ücretleri arasındaki fark oldukça yükselmiştir.

Örneğin, su temini ve atık su hizmetleri bütünüyle özelleştirilmiştir. Su hizmetlerinin özelleştirme süreci 19.yüzyılın sonlarından itibaren ele alınacak olursa başlangıçta belediye ve belediye birlikleri ile bazı özel tedarikçilerin su ve atık su piyasasını paylaştıkları görülmektedir. Bu dönemde özel tedarikçilerin payı cironun %5’i ile sınırlandırılmıştır. 1974’e gelindiğinde su ve atık su hizmetleri yeniden organize edilmiştir. Merkezî idare su hizmetlerinin sorumluluğunu üstlenerek 10 tane bölgesel tedarikçi ihdas etmiştir. Her bir bölgesel tedarikçi kendi bölgesindeki su kalitesi ve hizmet sunumundan sorumlu tutulmuştur. Daha sonra Thatcher yönetiminin neoliberal özelleştirme programıyla su hizmetlerinin tamamen özelleştirilmesi gündeme gelmiştir.

⁴⁸³ Philip Arestis - Malcolm Sawyer, “İngiltere’nin Neoliberal Deneyimi”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s.326.

⁴⁸⁴ Arestis - Sawyer, a.g.m., s.327.

⁴⁸⁵ Yusuf Bayraktutan, “Dünyada Özelleştirme”, **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s.102-103.

Nitekim 1989 yılında 10 bölgesel tedarikçinin tamamı yaklaşık 8 milyar € karşılığında özelleştirilmiştir. Çevre koruma kontrolleri gibi kârlı olmayan kısımlar özelleştirmenin dışında tutulmuş, özelleşen tedarikçilerin kazançlarına vergi muafiyeti tanınmış ve bunlar ayrıca 2,6 milyar €'luk bir sübvansiyondan yararlandırılmışlardır. Özelleştirme neticesinde 1999 yılında istihdam edilen personel sayısı %60 (yaklaşık 50.000 kişi) azalmıştır. Buna karşılık 10 yıl içinde su fiyatları %36, atık su fiyatları ise %42 artmıştır. Bu yıllarda şirketlerin kazançları %142 artarken su kalitesinde belirgin bir düşüş yaşanmıştır⁴⁸⁶. Su hizmetleri başlangıçta belediyelerin görev alanından çıkarılarak merkezileştirilmesi ve ardından ise bütünüyle özelleştirilmesi kendine özgü bir durumu ortaya koymaktadır.

İngiltere'de kentsel hizmet üretimine ilişkin araçlar, gelişmekte olan kapitalizm üzerine yapılan gözlemlerle zenginleştirilmiş neoliberal ekonomi doktrini üzerine kurulmuştur. Optimuma ulaşmak için:

- mümkün olan her alanda rekabeti teşvik etmek,
- hükümleri açıkça belirlenmiş kısa vadeli sözleşmeler yapmak,
- denetim ve yol gösterme mekanizmaları (Public Utility Commission) aracılığıyla kurallara uyulduğunu izlemek gereklidir.

Su, elektrik, ulaşım, çöp ve gaz alanlarındaki tüm özelleştirmeler esnasında bu politikalar izlenmiştir⁴⁸⁷.

Belediyelerin geleneksel olarak sunduğu elektrik, gaz ve su gibi birçok hizmet Thatcher döneminde özelleştirilmiştir. Diğer bazı hizmetler de ya kısmen özelleştirilmiş ya da merkezî idarenin denetimindeki kurumlara, yarı özerk/özerk örgütlere ve son dönemlerde de kamu yararı şirketlerine devredilmiştir. Dolayısıyla 1980'den sonra özelleştirme, piyasalaşma ve yerel yönetim uygulamaları ile birlikte belediyelerin işlevlerini önemli ölçüde yitirdikleri görülmektedir. Neticede belediyelerin hizmet sunan değil, sunulmasına olanak sağlayan kurumlar haline dönüştürüldükleri ifade edilebilir⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶ Hollos, a.g.e., s.20-24.

⁴⁸⁷ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Kentsel Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Arayışları: Fransa", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.4 (Ekim 2002), s.80.

⁴⁸⁸ Karasu, a.g.m., s.225-226.

2. Kamu-Özel İşbirlikleri

Kamu-özel işbirliklerinin esasında özelleştirmenin bir biçiminden başka bir şey olmadıkları daha önce ifade edilmiştir. 1997 sonrasında İngiltere’de İşçi Partisi hükümetinin geliştirdiği özelleştirme biçimi ise özel kesim finansman girişimi (PFI) olmuştur. Özel kesim finansman girişimi modeli ise kamu-özel işbirliklerinin İngiltere’deki uygulama adı olmuştur. Özel kesimin kamu kesimine mal ve hizmet sağlaması eskiden beri görülen bir uygulamadır. Özel kesim tarafından sağlanan mal ve hizmetlerin türü ile kamu kesiminin kendi ürettiği mal ve hizmetlerin türü zaman içerisinde ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak kamu kesiminin malları ve özellikle hizmetleri kendi eliyle üretmeyi bırakıp bunların sağlanmasını özel kesime ihale etmeye yönelmesi 1980’den sonra giderek yaygınlaşmıştır. Özel kesimin sağladığı hizmetler kamu kesiminin halka sunduğu hizmetlere katkıda bulunmakta ancak söz konusu hizmetleri kamu kesimi çalışanları yerine özel kesim sağlamaktadır. Bu durum kamusal hizmetlerin özel kesim tarafından sağlandığı örtük bir özelleştirme biçimidir. Ayrıca özel kesim finansman girişimi uygulaması, eskiden kamu kesiminin sahip olduğu okul ve hastane gibi sermaye tesislerinin özel mülkiyetin eline geçmesine de neden olmaktadır⁴⁸⁹.

D. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim

İngiltere’de kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerindeki değişim daha çok kamu-özel işbirliklerinden faydalanmaya yönelik eğilimde ortaya çıkmaktadır. Borçlanma açısından bakıldığında beklenildiği gibi bir sonuçla karşılaşılmamıştır. İngiltere’de belediyelerin borçlanmaya başvurması yıllar içinde azalmıştır. 31.Mart 1991 yılında yerel idarelerin net borç stoku GSMH’nın %8’ine denk düşerken 31.Mart 2011 yılında bu oran %3’e düşmüştür⁴⁹⁰.

Özel kesim finansman girişiminin uygulanmaya başlayarak geliştirilmesi, kamu kesimi yatırımlarının finansman biçiminde ve hizmetlerin özel kesime ihale edilmesi yoğunluğunda değişikliklere yol açmıştır. Kamu kesiminin kullandığı varlıkların özel kesimin mülkiyetinde olması ve kamu hizmetlerinin özel kesim tarafından sağlanması anlamında özel kesim finansman girişimi uygulaması özelleştirmenin daha ileri bir

⁴⁸⁹ Arestis - Sawyer, a.g.m., s.328-329.

⁴⁹⁰ Department for Communities and Local Government, a.g.e., p.24.

aşamasını ifade etmektedir. Özel kesim finansman girişimi uygulamasının genel özelliği özel bir şirketin bir okul inşaatı veya benzeri bir sermaye yatırımı projesini finansmanını kendisi sağlayarak yapmayı üstlenmesidir. Sermaye projesi genellikle yirmi ya da otuz yıllığına kamu kesimine kiralanmakta ve sermaye projesiyle ilgili hizmetler de genellikle yine özel şirket tarafından kamu kesimine sağlanmaktadır. Sermaye projesiyle ilgili hizmetler ilgili yapının bakım işlerinden temizlik hizmetlerinin yapılmasına kadar çeşitli konuları kapsayabilmektedir. Özel kesim finansman girişimi normalde kamu kesimi çalışanları tarafından sağlanacak hizmetlerin özel kesimce sağlanmasını içermektedir. Özel kesim finansman girişimi için yatırımların artmasını, maliyetlerin düşmesini ve riskin devredilmesini sağlayacağı gibi geçerliliği şüpheli olan iddialar öne sürülmüştür. Bu iddiaların doğruluğu ispatlanamamakta ve alternatiflerle karşılaştırıldığında özel kesim finansman girişiminin kamu kesimine getirdiği toplam gerçek maliyetin daha yüksek olduğu ifade edilmektedir. Özel kesim finansman girişiminin finanse ettiği varlıklar için kamu kuruluşlarının geleceğe yönelik kira ödeme taahhütleri altına girmeleri bu programın gelecekte yapılacak kamu harcamaları üzerinde de etkilerinin olacağını düşündürmektedir⁴⁹¹.

İngiltere’de belediyelerin öz gelirleri ile merkezî idareden yapılan aktarımların gözlenebildiği Tablo-17’de 2006-07 malî yılından 2010-11 malî yılına doğru merkezî idarelerden yapılan aktarımların payının %61’den %64’e çıktığı görülmektedir. Bu süreçte belediyelerin gelirleri artarken öz gelirlerini çok arttıramadıkları görülmektedir. İngiltere’de de belediyelerin giderek daha fazla merkezî idare transferlerine bağımlı hale gelmeye başladıkları ifade edilebilir.

⁴⁹¹ Arestis - Sawyer, a.g.m., s.328-329.

Tablo-17: İngiltere’de Belediyelerin Gelir Yapıları (2006-07 – 2010-11) (%)

milyon £					
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Merkezî İdare Yardımları	85,174	93,312	96,004	102,961	107,414
Öz Gelirler	45,339	47,612	46,830	47,017	47,328
Diğer Gelirler	10,029	10,932	11,079	12,272	12,800
Toplam Gelirler	140,542	151,857	153,866	162,658	167,543
Yardımların Toplam Gelirler İçerisindeki Oranı	61%	61%	62%	63%	64%

Kaynak: Department for Communities and Local Government, a.g.e., p.32.

IV. POLONYA ÖRNEĞİ

Türkçede eski adıyla ‘Lehistan’ olarak bilinen Polonya’nın tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Polonya, 966’da Piast Hanedanı tarafından kurulmuş ve Hristiyanlığı kabul etmiştir. Polonya Avrupa’da ilk, dünyada ise ABD’den sonra ikinci yazılı anayasaya (1791) sahip ülkedir. Komşu ülkeler tarafından parçalanmadan bir süre önce yazılı anayasasına sahip olan Polonya kısa bir süre sonra bağımsızlığını yitirmiştir. Polonya Krallığı’nın Rusya, Prusya ve Avusturya tarafından tarih sahnesinden kaldırılmasına 18.yüzyılın sonuna doğru Avrupa’da değişen ekonomik ve siyasal yapı, güçlü ordulara sahip komşu ülkelerle yürütülen savaşlar ve iç politikada hiç kesilmeksizin devam eden iktidar çekişmeleri ve anlaşmazlıkların neden olduğu ifade edilmektedir. Polonya I.Dünya Savaşı sırasında yeniden tarih sahnesine dönmüştür. 1916’da yeni bir Polonya Krallığı ilan edilmiş ve 1918’de bunun yerini Polonya Cumhuriyeti almıştır. 1947’de komünistlerin liderliğindeki ‘demokratik blok’ ulusal düzeydeki seçimlerde ezici bir üstünlükle iktidara gelmiştir. Bu süreçte Polonya Cumhuriyeti’nin adı Polonya Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiş ve 1948 yılında Sovyetler Birliği modeli doğrultusunda tek parti rejimine geçilmiştir. Sovyetler Birliği’ndekine benzer tek parti rejimine geçilirken ekonomik alanda da Sovyetler Birliği’nde uygulanan ekonomik sistemin benzeri uygulanmak istenmiştir. Bu çerçevede sanayi bütünüyle devletleştirilmiş ve tarım kesiminde özel mülkiyetten

kolektivizme geçiş denenmiştir. Ancak kolektivizm denemeleri sonuçsuz kalmıştır. Özellikle tarım kesimindeki küçük üreticiliğe dayalı sistem Polonya'da tam olarak ortadan kalkmamıştır. Diğer alanlarda özel kesimin bütünüyle tasfiyesi yoluna gidilmişse de bunlar büyük ölçüde başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1989 yılı Polonya'da siyasal ve ekonomik yapının dönüşümünde ve merkezî planlamadan piyasa ekonomisine geçişte önemli değişimlerin başlangıç yılı olmuştur⁴⁹².

2012 yılı itibarıyla 381,2 milyar Avro'luk bir GSYİH'ye sahip olan Polonya'da kamunun ekonomideki payı aynı yıl %42,3 düzeyindedir. 2000 yılındaki %41,1 oranına nispeten kamunun ekonomideki payında bir değişiklik gözlenmemektedir⁴⁹³. Polonya'nın 1.Ocak 2013'teki nüfusu 38.533.299'dur⁴⁹⁴.

A. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından İdarî Ve Malî Yapı

Polonya her ne kadar siyasal ve ekonomik yapı itibarıyla Sovyetler Birliği modeline benzemeye çalışmışsa da Sovyetler Birliği'ne hiç katılmamıştır. Yine de Soğuk savaş yıllarında Doğu Blok'u olarak nitelenen safta yer aldığından ve Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi (Council for Mutual Economic Assistance: COMECON) üyeliği nedeniyle Sovyetler Birliği ile yakın ilişki içerisinde olmuştur. Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi sosyalist ülkeler arasında ekonomik işbirliği ve dayanışma amacıyla Moskova'da yapılan görüşmeler sonucunda Ocak 1949'da kurulan uluslararası bir örgüttür. Altı kurucu üyeden biri de Polonya'dır⁴⁹⁵. COMECON üzerindeki etkisi büyük olan Sovyetler Birliği'nin yerel idarelerinin durumuna kısaca değinmekte yarar var.

Sovyetler Birliği'nde birliği oluşturan ülkelerin ekonomik ve politik güçleri sınırlı olmuştur. Büyük işletmeler Moskova tarafından yani federal bakanlıklar veya parti organları tarafından doğrudan yönetilmiştir. Bölgelerde gerçek bir ekonomik tabanın bulunmayışı Sovyetler Birliği'nde yaşanan kargaşanın da bir açıklaması olarak görülmektedir. Nitekim sistem çöktüğünde ülkelerin kendi bölgelerinde, o güne kadar

⁴⁹² Tayfun Çınar, "Polonya'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, ed. Birgül Ayman Güler, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.547-552.

⁴⁹³ Bundesministerium der Finanzen, a.g.r., s.401.

⁴⁹⁴ EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tps00001>, (19.10.2013).

⁴⁹⁵ Malinda K. Goodrich, "The Council For Mutual Economic Assistance", **A Country Study: Germany, East (Former)**, http://memory.loc.gov/frd/cs/germany_east/gx_appnb.html, (23.07.2013).

Rusya'dan getirilen işçilerle yönetilmiş ve bütün bir ülke için üretim yapan işletmeler olarak faaliyet göstermiş, büyük ve yönetilemez endüstri devleri kalmıştır⁴⁹⁶. Rusya tarihinde belediyeler ve diğer yerel idareler 1864-1918 yılları arasındaki liberal Semstwo Hareketi dönemi hariç tutulursa hiçbir zaman özerk ve yasalarla korunan bir hareket alanına sahip olmamıştır⁴⁹⁷. Ancak Sovyetler Birliği'nin dağılmadan önceki bütçesi aşağıdaki Tablo-18'de dikkate alındığında yerel idarelerin paylarının iyi durumda olduğu gözlenmektedir. 1989 yılındaki bütçe gelirlerinin %53'ü Birlik geliri, %26'sı Sovyetlerin geliri ve %21'lik önemli bir pay ise yerel idarelerin geliri olmuştur. Harcamalar boyutunda ise yine aynı yıl %51'i Birlik harcaması, %33'ü Sovyetlerin ve %16'sı da yerel idarelerin harcaması şeklinde oluşmuştur. Yerel idarelerin yüzdeler pay anlamında topladıkları gelirden daha az harcama yapmış gibi görünseler bile gerçekte topladıkları gelirlere yakın bir miktarı harcamışlardır. Yüzdeler hesaplamadaki fark Birlik ve Sovyetlerin gelirlerine göre harcamalarındaki yükseklikten ileri gelmektedir⁴⁹⁸.

Tablo-18: İdarî Düzeylere Göre Sovyetler Birliği'nde Gelir ve Harcamalar (1989)

	Gelir		Harcama	
	(milyar Ruble)		(milyar Ruble)	
	Tutar	%	Tutar	%
Birlik Bütçesi	208,6	53	242,3	51
Sovyet Cumhuriyetleri Bütçesi	103,5	26	157,9	33
Yerel İdareler Bütçesi	81,8	21	79,9	16
Devlet Bütçesi	393,9	100	480,1	100

Kaynak: IMF – WB – OECD - EBRD, *A Study of the Soviet Economy*, Vol.1, Paris, 1991, p.280-281.

⁴⁹⁶ Marie Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, MacMillan Press LTD, London, 1995, p.6.

⁴⁹⁷ Kirk Mildner, "Lokale Finanzen und kommunale Selbstverwaltung in Rußland", *Osteuropa*, 45.Jahrgang, Heft:8 (August 1995), s.717.

⁴⁹⁸ IMF – WB – OECD - EBRD, a.g.e., p.280-281.

Polonya’da kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapı aşağıdaki başlıklarda ele alınmaktadır. 1990 öncesi dönem ve 1990 sonrası döneme göre incelenen sözü edilen yapıya geçilmeden önce Polonya’nın geçiş ekonomisi örneği olması nedeniyle sosyalizmden piyasa ekonomisine geçiş ve özelleştirme konusu ele alınmıştır.

1. Sosyalizmden Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Özelleştirme

1970’li ve 1980’li yıllarda uluslararası açıdan en ciddi ekonomik zorluğun kökeninde teknolojik gelişmeyi satın almaya çalışan ülkelerin Batılı kapitalist bankalara olan borçlarındaki çarpıcı artış yatmaktadır. Polonya ve Macaristan gibi ülkeler ileri teçhizat ve teknoloji satın alarak sanayi ürünlerinin standartlarını yükseltmek amacıyla aşırı ölçüde borçlanmaya yönelmişlerdir. Kalkınmakta olan ülkelerin pek çoğunda olduğu gibi borçlanmanın sürdürülebilirliği büyük ölçüde kapitalist Batı’ya yapılan ihracatın arttırılmasına bağlı olmuştur. 1974 petrol krizinin ardından Batı’nın ekonomik durgunluğa girmesi ve faiz oranlarının 1970’lerin sonlarında hızla yükselmesiyle birlikte Polonya da diğer kalkınmakta olan ülkeler gibi 1982’nin sonuna doğru borç ödemelerinin yeni bir takvime bağlanmasını istemiştir. Sovyet Birliği’nin COMECON nedeniyle belli bir ölçüde yardım etme yükümlülüğü bulunduğundan Polonya borç yapılandırma görüşmelerini daha iyi koşullarda sonuçlandırmıştır⁴⁹⁹.

Polonya’da Komünizm sonrası dönemde öncelikle dış ticaret önündeki engeller kaldırılmaya çalışılmış ve bu dönemde hükümetlerin karşı karşıya kaldıkları ciddi yabancı döviz eksikliği sorununu hafifletmekte ihtiyaç duydukları IMF desteğini sağlamaya dönük malî kemer sıkma politikaları uygulanmıştır. Hükümetler bunun sonucunda bölgedeki devlet işletmelerini fiilen güvence altına alan finansal güvenlik ağını kaldırmaya zorlandılar. Tüketim mallarının yokluğu ya da düşük kalitede olması yüzünden uzun süre sınırlı kalan tüketim talebi Batı’dan ithal edilen tüketim mallarına yönelmiştir. Bölgenin tüketim malları üreten sanayileri ise ürünlerini sattıkları piyasaların çöküşüyle karşı karşıya kalmışlardır⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ Jan Toporowski, “Neoliberalizm: Doğu Avrupa Cephesi”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, s.352.

⁵⁰⁰ Toporowski, a.g.m., s.353.

Bu dönemde merkezî ve doğu Avrupa'nın idarî açıdan yeniden yapılanması söz konusu olmuştur. Bu ülkelerdeki idareler arası malî sistemin analizinden iki genel sonuç çıkarılmıştır. Birincisi, federal yapılarda federal devlet herkesin yararına olan yüksek öncelikli bazı fonksiyonları yerine getirirken ihtiyaç duyduğu minimum güce sahip olabilmesi için federe devletler aşırı yerelleşmeye karşı korumalıdır. Ekonomik açıdan bakıldığında bir federasyonun dağılması zayıf bir federal hükümetin doğuracağı sorunlara tercih edilebilir. İkincisi ise, federe devletler içinde ve üniter devletlerde devlet gücünün belediyelere ve diğer yerel idarelere doğru yerleştirilmesi ekonomik etkinlikle uyumlu görülmüştür⁵⁰¹. Kısaca idarî düzeyler arasında yetki ve hizmet bölüşümünün dengeli bir uyum içerisinde yapılması ve aşırı yerelleştirme yoluyla devlet gücünün zayıflatılmaması gerekmektedir.

Polonya'da 1989'dan itibaren sosyalizmden piyasa ekonomisine geçişteki en öncelikli politika aracı, gerçekleştirilen toplu özelleştirmeler olmuştur. Bu çerçevede Temmuz 1990'da parlamento tarafından kabul edilen Devlet İşletmelerinin Özelleştirilmesi Kanunu ile Mülkiyetin Dönüştürülmesi Bakanlığı kurulmuştur⁵⁰².

Polonya'daki toplu özelleştirme programının yürütülmesinde danışman firmaların yanı sıra başta Dünya Bankası olmak üzere pek çok uluslararası örgüt kurumsal destekte bulunmuştur. Bunun dışında 1991'de Polonya Sanayi Ajansı kurulmuş ve devlet işletmelerine özelleştirme öncesi teknik yardım vermeyi amaçlamıştır. Bu kuruluş Dünya Bankası'ndan Polonya'daki toplu özelleştirme programına yönelik teknik ve finansal yardım akışında önemli bir rol oynamıştır. Bunun yanı sıra Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'ndan ve Batılı şirketlerden de destek sağlanmıştır⁵⁰³.

Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Bulgaristan gibi eski merkezî planlı ekonomilerde olduğu gibi Polonya'da da özelleştirmenin motivasyon kaynağı yeniden yapılanma ve piyasa ekonomisine geçiş olmuştur⁵⁰⁴. 1997'den itibaren Polonya'nın özelleştirme programı hız kazanmış ve 1997'de 2.2 milyar dolar, 1998'de ise 2.4 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 1998'in önemli satışları arasında TP S.A.'nın (telekom şirketi) yaklaşık

⁵⁰¹ Daniel Hewitt – Dubravko Mihajek, “Fiscal Federalism”, **Fiscal Policies in Economies in Transition**, ed. Vito Tanzi, International Monetary Fund, Washington, 1992, p.347-348.

⁵⁰² Çınar, a.g.m., s.580.

⁵⁰³ Çınar, a.g.m., s.581.

⁵⁰⁴ Bayraktutan, a.g.m., s.83.

925 milyon dolarlık %15 hissesi ve BPH'nin (Bank Przemysłowo Handlowy) 600 milyon dolarlık %37 hissesi sayılabilir⁵⁰⁵.

Polonya'nın piyasa ekonomisine geçiş süreci özelleştirmelerle hızla ilerlemiş ve küresel kuruluşlar yanında Avrupa Birliği kurumlarından da destek görmüştür. Neticede Polonya Cumhuriyeti 1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği'ne katılan ülkeler arasında yerini almıştır⁵⁰⁶.

2. 1990 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Polonya'da piyasa ekonomisine geçilmeden önce 1950 yılında çıkarılmış Yerel Yönetimler Yasası doğrultusunda yerel idarelerin sorumluluk alanları hem yerel hizmetlerin hem de devlet iktidarının yürütücüsü olmaları şeklinde düzenlenmiştir. Yasada öngörülen bu ikili yapı neticesinde yerel idare birimlerinin devlet otoritesinin bütünlüğüne ve merkezî planlama ilkesine göre yapılandırılması merkezî yönetime karşı daha bağımsız yerel politikaların izlenme şansını ortadan kaldırmıştır. Yerel idare politikalarının merkezin güdümünde belirlenmesinin yanı sıra devlet bütçesinden ayrı bütçelerinin olmaması ve mülkiyet haklarını kaybetmeleri neticesinde yerel idareler merkeziyetçi bir düzene tabi kılınmışlardır⁵⁰⁷.

Sosyalizm döneminde yerel idarî yapı önemli değişiklikler geçirmiştir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra Polonya'da 1939'dakine benzer üç kademeli üniter bir idarî yapılanma sistemi benimsenmiştir. Bu dönemde Polonya 17 voyvodalık (voivodship), 330 ara düzey yönetim (powiat) ve yerel düzeyde de 704 town ve 2993 gminy'den (belediye) oluşmaktadır. İdarî yapıların karar alma özerkliği az da olsa var olmuştur ancak bu durum onların merkezî idarenin yerel birimleri olarak kabul edilmesini engellememiştir. Asıl güç partide yani merkezî idarede olmuştur. 1955 yılı Ocak ayında gminy'ler yerine 8790 tane gromada (ilçe belediyesi) kurulmuştur. Ancak 1955-72 yıllarında gromada'ların birçoğu tasfiye edilmiş ve powiat yapısında reforma gidilmiştir. 1972 yılı sonuna gelindiğinde powiat sayısı 392 ve gromada sayısı 4315 olmuştur. Haziran 1973'te ise bu reformlar geri alınmıştır. Gromada'lar kaldırılarak yerlerine yeniden 2365 tane gminy kurulmuştur.

⁵⁰⁵ Bayraktutan, a.g.m., s.97-98.

⁵⁰⁶ Hayriye Atik, "Beşinci Genişlemenin Avrupa Birliği'nde Yol Açtığı Ekonomik Dönüşümler Ve Türkiye", *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.21, Yıl 2006/2, s.173-174.

⁵⁰⁷ Çınar, a.g.m., s.565-566.

Haziran 1975'te ise powiat'lar kaldırılmış ve idarî fonksiyonları ile birlikte sayıları 17'den 49'a çıkan voivodship'lere kaydırılmıştır. Bu yapı 1989-90 dönüşümünden sonra iktidara gelen hükümete devrolunmuştur⁵⁰⁸.

3. 1990 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

1990 Polonya'sı iki katmanlı bir yönetim yapısına sahiptir. Merkezî idare, bakanlıklar ve taşrada 49 bölgeden oluşan voyvodalıklar ile yerelde merkezî idare programlarını uygulayan rejony adı verilen 250 birimden oluşmaktadır. Aynı dönemde yerel idare düzeyi 1990 tarihli Yerel Özyönetim Kanunu ile kurulan yaklaşık olarak 2500 gmina adı verilen birimden oluşmaktadır. Anılan kanuna göre yerel idareler dört temel kriteri sağlamak durumundadır⁵⁰⁹:

- Yerel yöneticiler, yerel toplulukları ve bunların tercihlerini yansıtacak bir biçimde seçilmelidirler.

- Yerel idarenin kendi yönetimi olmalıdır ve bu yönetim sadece yerel halkın seçilmiş temsilcilerine karşı sorumlu olmalıdır.

- Yerel idarenin kendi bütçesi olmalıdır ve kaynaklarını kendi tercih ve önceliklerine göre dağıtma yetkisine sahip olmalıdır.

- Yerel idare kentsel mülkiyete sahip olmalıdır.

8.Mart 1990'da parlamento tarafından kabul edilen anayasa değişikliği kapsamında ülkedeki yerel idarelerin yapısında yapılan düzenlemeye göre demokratik merkezîyetçilik ilkesi doğrultusunda yerel idarelerin merkezden devlet-parti yönetimince çok sıkı kontrolü yerine Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve bölge düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma öngörülmüştür. Bu değişikliğin yanı sıra 'merkezî yönetim bütçesine dayalı gelir dağıtım sistemi' ortadan kaldırılarak belediyelerin kendi

⁵⁰⁸ Luca Barbone – James F. Hicks, "Local and intergovernmental finances in Poland: An evolving agenda", **Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies**, ed. Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, World Bank Regional and Sectoral Studies, Avebury Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, 1996, p.154-155.

⁵⁰⁹ Michael E. Bell - Joanna Regulska, "Centralization Versus Decentralization: The Case of Financing Autonomous Local Governments in Poland", **Public Finance in a World of Transition**, ed. Pierre Pestieau, (Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, Institut International de Finances Publiques, St.Petersburg, 1991), Supplement to Vol.47/1992, The Hague/Koenigstein, 1992, p.188,199.

hazırlayacakları bütçeleri doğrultusunda kendi öz gelirlerine ve merkezden transferlere dayalı bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir⁵¹⁰.

Yerel Özyönetim Kanunu yerel idarelerin kendi kaynaklarını yönetmesini, bağımsız karar alabilmesini, ihtiyaç ve önceliklerini belirlemesini şart koşturmuştur. Ayrıca 1990 tarihli Yerel Özyönetim Kanunu'nun 57.Maddesi gminalara harcamalarının gelirlerini aşmamasını gerektiren denk bütçe yapma zorunluluğu getirmiştir.⁵¹¹.

a. Yerel İdare Türleri

Polonya'da 1.Ocak 1999'dan bu yana üç kademeli yerel yönetim sistemine geçilmiştir. Ülke bu doğrultuda voivodship, powiat ve gminalara bölünmüştür. Gmina birinci derece yerel yönetim birimidir. Türk yerel yönetim sisteminde belediyeye denk düşmektedir. Powiat il özel idaresine karşılık gelmekte ve voivodship ise bölge yönetimini oluşturmaktadır. Bu kapsamda ülke 16 voivodship, 373 powiat ve 2489 gminadan oluşmuştur. Belediyelerin (gmina) 318'i kentsel belediye (gminy miejskie), 1599'u kırsal belediye (gminy wiejskie) ve 572'si kentsel-kırsal belediye (gminy miejsko-wiejskie) olarak sınıflandırılmıştır. 2007 yılında gmina'ların sayısı 1587'si kırsal, 584'ü kentsel-kırsal, 307'si de kentsel olmak üzere 2478 olmuştur. Powiat'ların sayısı ise 379'a yükselmiştir⁵¹².

1) Belediyeler (Gmina)

Polonya'da yaşama geçirilen yerelleştirme uygulamalarının önemli bir ayağını belediyelerin düzenlenmesi oluşturmuştur. Bu kapsamda, yeni anayasa ile belediyeler başta olmak üzere yerel idare birimlerine yerel özerklik kapsamında önemli güvenceler tanınmıştır. Bu süreçte kurumsal ve malî düzeyde önemli bir yeniden yapılanma geçiren belediyelerin başlıca görevleri şunlardır⁵¹³:

- İçme suyu sağlama ve kanalizasyon
- Elektrik, ısınma ve gaz dağıtımı

⁵¹⁰ Çınar, a.g.m., s.565-566.

⁵¹¹ Bell - Regulska, a.g.tb., p.188,199.

⁵¹² Çınar, a.g.m., s.567.

⁵¹³ Çınar, a.g.m., s.568-569.

- Evsel atıkların toplanması
- Yol yapımı
- Yerel kamu taşımacılığı
- Kamu sağlığı (sağlık merkezleri ve yerel sağlık kurumları)
- Esenliğin sağlanması
- Çevre
- Mekânsal planlama ve taşınmaz yönetimi
- Konut (Belediye konut stokunun yüksek tutulması ve kiracılara yönelik taşınmaz satışlarının örgütlenmesi)
- Eğitim (anaokulu, ilkokul, kolejler ve öğretmen maaşları)
- Kültür ve spor
- Kamu parkları, mezarlıklar ve pazaryerleri
- İtfaiye hizmetleri
- Kamu binalarını artırma

Belediyeler kendi bütçelerini hazırlama ve bütçe uygulamasıyla ilgili bütün işlemleri yerine getirmektedir. Belediye görevleri arasında imar planı oluşturmak, ekonomik program yapmak, belediyeye bağlı köy ve bölge birimlerinin görev ve yetkilerini tanımlamak vardır. Belediyeler yasal sınırlar içerisinde vergi ve harçlara uygulanacak oranları belirleyebilmektedir. Belediyeler ayrıca şirketlere ve kooperatiflere üye olabilmektedir. Finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla para piyasalarından borçlanabilir ve bono çıkarabilirler ayrıca hisse senedi satın alabilirler. Belediyeler belirli amaçlarla birlik kurabilmekte ve sözü edilen birliklere amaca uygun olarak kaynak tahsis edebilmektedir⁵¹⁴.

Polonya’da 2011 yılı itibarıyla 2489 belediye idaresi bulunmaktadır. Aşağıdaki Tablo-19’da nüfus aralıklarına göre belediye sayıları verilmiştir. Belediyelerin büyük

⁵¹⁴ Fikret Toksöz - v.dğr., **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, <http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/23cad2d9-1ee5-404d-8657-3bd442836bb5/Yerel%20Y%C3%B6netim%20Sistemleri.pdf>, (07.07.2013), s.108.

kısmını nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler oluşturmaktadır. Nüfusu 500.000'in üzerinde olan belediye sayısı yalnızca 5'tir.

Tablo-19: Polonya'da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (31.12.2011 İtibarıyla)

Nüfus Aralığı	Belediye Sayısı
1.000 – 4.999	579
5.000 – 9.999	1.074
10.000 – 49.999	736
50.000 – 99.999	55
100.000 – 500.000	40
500.000 <	5
Toplam	2489

Kaynak: Toksöz - v.dğr., a.g.e., s.102.

2) Powiatlar

Anayasaya göre belediyeler dışında ikinci bir yerel idare birimi olarak powiatlar düzenlenmiştir. Bazı kentler de powiat statüsüne tabi kılınmıştır⁵¹⁵. Powiatların temel sorumluluk alanları aşağıdaki gibi sayılabilir⁵¹⁶:

- orta öğretim
- sağlık hizmetleri (sadece hastane ve poliklinik binalarını yönetir)
- sorumluluk alanındaki yollar
- bazı sosyal hizmetler
- iş bulma ofisleri

⁵¹⁵ Çınar, a.g.m., s.570.

⁵¹⁶ Paweł Swianiewicz, **Local Taxes In Poland. Base for Local Accountability?**, Paper prepared for the NISPAcee Annual Conference Bucarest (April 2003), Warsaw, 2003, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan009152.pdf>, 03.08.2013, p.7.

- doğal afetlerden korunma
- tüketicilerin korunması
- çeşitli kontroller (binalar, sıhhi tesisler, vs)

3) Bölgeler (Voivodship)

Yerel idareler içinde belediyeler ve powiatlar dışındaki üçüncü birim bölgelerdir. Bölge yönetimlerinin temel görevi, ekonomik kalkınma ve mekânsal planlama aracılığıyla bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmektir⁵¹⁷. Bölgelerin temel hizmet alanları aşağıdaki gibi özetlenebilir⁵¹⁸:

- Çevre koruma
- İstihdam politikası
- Bölgesel yolların idaresi
- Sosyal politika
- Yükseköğretim hizmetleri
- Sağlık hizmetleri planlama ve geliştirme

4) Yerel İdare Birlikleri

1997 Anayasa'sının 172.maddesi görevlerini yerine getirirken güçlerini birleştirme yoluna gidebilmeleri için yerel idarelere yetki vermiştir. Buna göre yerel idareler sendika oluşturarak (związek), anlaşma yoluyla (porozumienie) veya birlik kurarak (stowarzyszenie) işbirliğine gidebilmektedirler. Bu üç yol arasından en çok kullanılanı sendika oluşturulmasıdır. Sendikanın statüsü yerel idare meclislerinin katılımı ile oluşturulmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilen Belediye Sendikaları/Powiat Sendikaları Kayıt Sistemi'ne kayıt olunduğunda sendika statüsü kazanılmaktadır. Örneğin, 2003 yılında 226 belediye sendikası ile 1 powiat sendikası etkinlikte bulunmuştur. Sendikalar içme suyu temini ve atık su, kamu taşımacılığı, doğalgaz dağıtımı,

⁵¹⁷ Çınar, a.g.m., s.572.

⁵¹⁸ EUROPÄISCHE UNION, **Dezentralisierungsprozess: Polen**, Brüssel, 2005.

telekomünikasyon ve çevre koruma gibi pek çok farklı alanda etkinlik göstermektedir. Diğer iki işbirliği yöntemi sendika kurmaya göre daha az tercih edilmektedir. Anlaşma yoluyla proje uygulanması için yerel idareler anlaşma imzalama yoluna gitmektedirler. Anlaşma imzalayan söz konusu katılımcı yerel idare birimlerinden biri projeyi yürütmekle görevlendirilir. Diğer katılımcılar ise finansmanın sağlanmasında rol üstlenirler. Yerel idareler arasında işbirliği kurmanın üçüncü bir yolu ise yerel idarelerin kendi aralarında birlik kurmasıdır. Bu kapsamda yerel idare projesine destek sağlamak ve ortak çıkarları korumak ve geliştirmek amacıyla birlik kurulabilmektedir. Birliğin oluşturulması için en az üç yerel idare biriminin katılımı zorunludur. Birliğin kurulmasında aynı kademeler bir araya gelebileceği gibi farklı kademedeki yerel idare birimleri de bir araya gelebilmektedir⁵¹⁹.

b. Belediyelerin Gelirleri

Aralık 1990'da Polonya meclisinde belediyelerin gelirlerini açık bir biçimde tanımlayan bir yerel maliye kanunu kabul edilmiştir. Bu gelirler şöyle sıralanabilir⁵²⁰:

- Diğer kanunlara göre düzenlenen ve toplanan vergilerden sağlanan gelirler:
 - tarım vergileri
 - servet vergileri
 - motorlu taşıt tescil vergileri
 - veraset ve intikal vergisi
 - ticarî faaliyetlerden doğan vergiler
 - köpek sahipliği vergisi
- Harçlardan verilen paylar
- Merkezî idareden veya diğer yerel idarelerden sağlanan idareler arası gelirler
- Vergi suç ve cezalarından sağlanan gelirler

⁵¹⁹ Çınar, a.g.m., s.572-573.

⁵²⁰ Bell - Regulska, a.g.tb., p.189.

- Merkezî idarece toplanan vergilerden dağıtılan paylar:
 - Belediye sınırlarında yerleşik tüzel kişilerden alınan gelir vergisinin %5'i
 - Ücret ve maaşlardan alınan vergilerin %30'u
 - Gerçek kişilerden alınan gelir vergisinin %50'si
- Merkezî idareden sağlanan genel ve özel amaçlı yardımlar

Polonya'nın belediye maliye sistemi zaman içinde çeşitli değişiklikler geçirmiştir. Örneğin, 1999-2003 yılları arasında merkezî idarenin topladığı gelir vergisinden belediyelere %27,6 pay verilirken 2004'te yapılan reformla bu oran %39,34'e yükseltilmiştir. Aynı yıllarda powiatların pay oranı %1'den %10,25'e çıkarılmıştır. Bölgelerin gelir vergisinden aldığı pay ise %1,5'ken neredeyse hiç değiştirilmeyerek %1,6 olarak belirlenmiştir. Belediyelerin merkezî idarenin tahsil ettiği kurumlar vergisinden aldığı pay ise 1999-2003 yılları arasında %5 olmuş ve 2004'ten itibaren %6,71'e yükseltilmiştir⁵²¹.

Ayrıca daha önce de ifade edildiği gibi belediyeler kendi seçimleri doğrultusunda piyasaya bono ihraç ederek ya da doğrudan kredi yoluyla borçlanabilmektedirler. Borçlanmaya operasyonel açıklar ve sermaye harcamalarının finansmanı için başvurulabilmektedir. Bunun yanında belediyeler kredilere çevre fonu, sübvansede edilmiş krediler ya da özel amaçlı fonlar gibi özel fonlar yoluyla erişebilmektedirler⁵²².

Belediyelerin giderleri görevlerinin yerine getirilmesi için gereken harcamalardan oluşmaktadır. Çalışmanın amacı açısından belediye giderlerinin ayrıntısına değinilmemiştir.

B. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim

1990'da Polonya'da belediyeler sosyalizm döneminden kalma eski ve genellikle etkin olmayan devlet sahipliğindeki kentsel kamu hizmeti sunan işletmeleri devralmıştır. Kalite ve ekonomik etkinliği artırmak amacıyla uygulanan reform stratejilerinin sağladığı gelişme büyük olmuştur. Yine de bazı belediyeler çok tedbirli ve muhafazakâr

⁵²¹ UCLG, **UCLG Country Profiles - Republic of Poland**, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Poland.pdf, 03.08.2013, p.IX.

⁵²² Çınar, a.g.m., s.580.

davranmışlardır. Bu nedenle bu belediyeler eski kuruluşları belediyelerin bütçe birimine aktarmaya karar verdiler. Fakat kentsel kamu hizmetlerinde piyasa çözümlerine yönelik radikal girişimlere çok sayıda örnek ortaya çıkmıştır. İşletmeler ya özelleştirilmiş ya da hisselerinin bir kısmını ellerinde tuttıkları ticarî işletmelere dönüştürülmüştür. Köklü değişimler doğal tekellerde (su ve atık su yönetimi) ve merkezî idare tarafından katı düzenlemeler getirilen (belediye konutları) alanlarda daha az görülmüştür. Şüphesiz Avrupa'dan esen özelleştirme veya piyasalaşma rüzgârı Polonya'da geleneksel olarak kamu idare birimleri tarafından sunulan kentsel kamu hizmetlerini 1990'larda etkisi altına almıştır. Polonya'daki kentler yabancı yatırımcıları kentsel hizmetlerine yatırım yapmaya davet etmişlerdir. Bu kentlerden Gdansk, Saur-Neptun isimli Fransız yatırımcı olan şirket ile su ve atık su yönetimi konusunda anlaşma yapmıştır. Szczecin kenti ve diğer bazı kentler yol temizliği ve atık toplama hizmetleri için Alman şirketi olan Rethman ile anlaşma yapmışlar. Orta büyüklükteki bir kent olan Kalisz'de ise toplu taşıma hizmeti büyük ortağı bir İngiliz şirketi olan bir işletme eliyle sunulmaktadır. Sayılan uygulamalar bu konuda az sayıdaki örneklerdendir. Aynı dönemde bazı belediye şirketlerinde önemli değişimler olmuştur. Krakow ve Ostrow Wielkopolski belediyeleri karmaşık holding yapıları oluşturmuşlardır. Ostrow Wielkopolski'de oluşturulan "Holdikom" şirketi Varşova borsasında işlem görmektedir. Söz konusu şirketin stratejisi, hizmetlerini bölgedeki bütün belediyelere teklif etmeyi içerir. Böyle bir örneğin eski yönetim sisteminde düşünülmesi imkânsızdır⁵²³.

Ayrıca Polonya'da hizmet sunumunda giderek daha çok sivil toplum kuruluşlarından yararlanılmakta ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliklerine gidilmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının kentsel hizmet sunumundaki işbirlikleri nedeniyle bunlara önemli miktarda kaynak aktarılmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının katkıları genellikle sosyal hizmet alanlarında olmakta ve genellikle Avrupa Birliği programları çerçevesinde gerçekleşmektedir⁵²⁴.

⁵²³ Pawel Swianiewicz, **Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes**, Paper prepared for the Joint Conference of IPSA's RC05 and the German Political Science Association Workgroup on „Local Government Studies” „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency” Stuttgart, September 26-27, 2002, p.13-14.

⁵²⁴ Pawel Swianiewicz, **Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes**, a.g.tb., p.15.

C. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim

Polonya’da kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerinde dikkat çekici konulardan bir tanesi merkezî idarelerden yapılan transferlerde yıllar itibarıyla görülen artıştır. Sözü edilen artışa paralel olarak belediyelerin kendi gelir kaynaklarının payı azalmıştır. Sözü edilen gelişmeler aşağıda yer alan Tablo-20 ve Tablo-21’den izlenebilmektedir. 1992 yılında belediyelerin kendi gelir kaynakları gelirlerinin %47,3’ünü oluştururken 2011 yılına gelindiğinde bu oran %30’a gerilemiştir. Merkezî idareden genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ise 1992 yılından 1998 yılına kadar bir miktar artış gösterdikten sonra 2000 yılından itibaren azalarak 1992 yılındaki seviyenin gerisine düşmüş 2011 yılında %16 olarak gerçekleşmiştir. Ancak merkezî idareden yapılan transferler genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarla sınırlı olmayıp genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlar da söz konusudur. Sözü edilen yardımlar 1992 yılında %30,5 ile yüksek sayılabilecek bir oranda gerçekleşirken yıllar itibarıyla ciddi bir artışla 2011 yılında %54 seviyesine ulaşmıştır. Yardımlar içerisinde ise en büyük artış genel amaçlı yardımlarda olmuştur. Merkezî idareden ayrılan vergi payları ile birlikte dikkate alındığında 2011 yılında belediyelerin gelirlerinin %70’inin merkezî idare transferlerinden oluştuğu görülmektedir.

Tablo-20: Polonya’da Belediyelerin Gelir Yapılarındaki Değişim (1992-2000) (%)

	Belediyeler				Powiatlar	Bölgeler
	1992	1995	1998	2000*	2000	2000
Kendi Gelir Kaynakları	47,3	40,1	33,5	33,2	6,3	1,3
Merkezî İdare Vergi Payları	22,2	23,1	24,7	16,5	1,4	14,6
Genel Amaçlı yardımlar	11,7	15,2	25,4	32,8	47,7	37,8
Özel Amaçlı Yardımlar	18,8	21,6	16,4	17,6	43,7	41,4
Toplam	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Pawel Swianiewicz, **Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes**, a.g.tb., p.8.

* 2000 yılı verilerinde bizim hesaplamalarımıza göre bazı farklılıklar bulunmaktadır. Yukarıdaki tablodaki verilerin hesaplandığı yıl bu verilerin kesinleşmemiş verilerden yola çıkılarak hesaplandığı düşünülmektedir.

Tablo-20’de powiat ve bölge idarelerinin gelir yapıları 2000 yılı itibarıyla verilmiştir. Buna göre belediyelerin yerel idareler içerisinde kendi gelir kaynakları açısından en iyi durumda olduğu ifade edilebilir. Diğer yerel idareler neredeyse bütünüyle merkezî idare tarafından finanse edilmektedir.

Tablo-21: Polonya’da Belediyelerin Gelir Yapılarındaki Değişim (2000-2011) (%)

	2000	2005	2010	2011
Kendi Gelir Kaynakları	36,6	34	29,8	30
Merkezî İdare Vergi Payları	16	14,7	14,8	16
Genel Amaçlı yardımlar	33,7	35	31,4	30,1
Özel Amaçlı Yardımlar	13,7	16,3	24	23,9
Toplam	100	100	100	100

Kaynak: Statistical Publishing Establishment, **Statistical Yearbook Of The Republic Of Poland - 2012**, Warsaw, 2012, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SY_statistical_yearbook_of_Poland_2012.pdf, 03.08.2013, p.638-639.

Kentsel kamu hizmetleri alanında merkezî idareye giderek artan bağımlılığın yanında Polonya’da belediyelerin borçlanmaya daha fazla başvurmaya başladıkları ifade edilebilir. Polonya’da belediyelerin borçlanma araçları içerisinde giderek daha fazla tahvil çıkarmaya başvurdukları ve tahvil çıkarmak suretiyle altyapı yatırımlarını finanse etmeye çalıştıkları yapılan bir araştırmayla ortaya konulmuştur. 2005’ten itibaren çıkarılan tahvil sayısında ciddi artışlar gözlenmektedir. Özellikle 2009 ve 2010 yıllarında bu artış daha belirgin hale gelmiştir. Önceleri bir finansman aracı olarak tahvile çok az başvurulmasına rağmen son yıllarda meydana gelen belirgin artışın gelecekte bu yola daha çok başvurulabileceğini gösterdiği ifade edilmektedir⁵²⁵.

Bu bölümde küreselleşmenin kentsel kamu hizmetleri üzerindeki etkilerine ilişkin ülke örnekleri incelenmiştir. Örnekler, Avrupa Birliği üyesi ülkelerle sınırlandırılmıştır.

⁵²⁵ Alina Daniłowska, “Municipal Bonds As A Tool Of Financing The Local Governments’ Investments In Rural Areas In Poland”, **Oeconomia**, Vol.10 (2), (2011), p.37-38.

lke örneklerinden hemen önce Avrupa Birliği bu bağlamda ele alınmıştır. Avrupa Birliği'nde 1980 sonrasında kamu hizmetlerinin yeniden yapılanmasından başlayarak kentsel kamu hizmetlerini yakından ilgilendiren kamu hizmeti kavramının Avrupa Birliği'nde nasıl dnştrldği konusu vurgulanmıştır. Yerindenlik İlkesi bu çerçevede önem taşıyan bir başka konudur. Yerindenlik İlkesinin ardından Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı ile ilgili açıklamalar yapılmıştır. Son olarak Avrupa Birliği'nin bazı kurumları ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Avrupa Birliği'nin kurumsal olarak yerelleşmeyi ne çıkardığı ve bununla birlikte kentsel kamu hizmetleri alanını da rekabete açma eğiliminde olduğu ifade edilebilir. Küreselleşmenin baş aktörlerinden biri olan bu kurumsal yapının uygulamaya çalıştığı neoliberal politikaların ele alınan ülke örneklerinde de izlerine rastlanmaktadır. lke örneklerinde küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkileri ortaya konulurken her bir ülkenin az veya çok kentsel kamu hizmetleri alanını çeşitli şekillerde sermayenin değerlenme alanı olarak giderek daha çok açtığı görülmektedir. Bundan sonraki bölümde küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkileri Türkiye açısından ele alınmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN ARZI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

Çalışmanın bu son bölümünde küreselleşme sürecinin Türkiye’de kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkileri ve meydana getirdiği değişim incelenecektir. Bilindiği gibi dünyada 1980 sonrası artan küreselleşme eğilimi Türkiye’de aynı tarihlerde etkilerini hissettirmeye başlamıştır. IMF ve Dünya Bankası destekli 24.Ocak 1980 istikrar programıyla başlayan bu süreç kesintisiz bir şekilde 1990’lı ve 2000’li yıllarda da çeşitli hükümetler tarafından devam ettirilmiştir. Küreselleşme lehine ekonomide yapılan çeşitli değişiklikler kamu kesiminde de hem merkezî idare hem de yerel idareleri kapsayan bir yeniden yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Konumuz açısından özellikle önem taşıyan husus yerel yönetimler ile ilgili yapılan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler kentsel kamu hizmetlerinin arz ve finansman yöntemlerinde de bir takım değişikliklere yol açmıştır. Bu bölümde önce Türkiye’de idarî ve malî yapı hem Osmanlı hem de Cumhuriyet dönemi olarak ayrı ayrı ele alınacaktır. Ardından kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda ve finansman yöntemlerindeki değişim açıklanmaya çalışılacaktır.

I. TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİ AÇISINDAN İDARÎ VE MALÎ YAPI

Aşağıda Osmanlı döneminden başlayarak günümüze kadar kentsel kamu hizmetleri açısından Türkiye’deki idarî ve malî yapıya yer verilmiştir. İlk olarak Osmanlı döneminde belediye idareleri ele alınmıştır. Sonrasında Cumhuriyetin kuruluşundan 1980’lere kadar olan döneme değinilmiştir. Bunun ardından Türkiye’de dışa açılmanın yaşandığı 1980 sonrası dönem ve son olarak ise Türkiye’de yaşanan 2001 krizi sonrası dönem açıklanmıştır.

A. Osmanlı Döneminde Belediyelerin İdarî Ve Malî Yapısı

Osmanlı'nın klasik döneminde devletin güçlü ve merkezî yapısının da etkisiyle belediyelerin gelişmesi bir yana farklı bir yönetim unsurunun düşüncesine dahi yer verilmemiştir. Ancak bu yapının varlığı yerel anlamda hizmet kuruluşlarının yokluğu anlamına gelmemektedir⁵²⁶.

Yerel idarelerin üç temel niteliğinden söz edilebilmektedir. Bunlar; malî özerklik, idarî özerklik ve hukukî kişiliktir. Klasik Osmanlı dönemindeki taşra yönetimi bu nitelikler açısından değerlendirildiğinde çağdaş anlamdaki yerel idarelere uymamaktadır. Söz konusu taşra yönetimi ne malî ve idarî özerkliğe ne de hukukî bir kişiliğe sahip olabirmiştir. Taşra yönetimi merkezî idarenin taşradaki bir devamından başka bir şey değildir bu dönemde. Kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi hükümdarların görevi olmuştur. Hükümdarlar ise bu hizmetlerini merkezden atanan kadılar aracılığıyla yerine getirmişlerdir. Bu hizmetlerde kadıya naib, imam, subaşı, yasakçılar, kale dizdarları, muhtesib, müftü gibi yerel görevliler yardımcı olmuştur. Görüldüğü gibi klasik Osmanlı dönemde bir belediye teşkilatından ve dolayısıyla belediye işlerine ayrılan bir bütçeden söz etmek mümkün değildir⁵²⁷.

Merkezî idarenin böyle güçlü olmasına rağmen yerel düzeyde hizmet sunan fakat karar verme ve malî erke sahip olmayan bazı kurumlardan söz edilmektedir. Bu kurumların başında kadılığı göstermek mümkündür. Kadılığın yanı sıra kentlerde sektörlerine göre kurulan ve kendi sektörleriyle sınırlı alanlarda faaliyet gösteren esnaf kuruluşları olarak loncalar bulunmaktadır. Bunların yanında günümüzde hâlâ önemini korumaya devam eden vakıflar da etkin birer yerel hizmet birimi olarak gösterilmektedir⁵²⁸.

Tanzimat'la birlikte batılılaşma eksenli tesis edilen yenilikler Osmanlı'da belediye kurumunun da oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. İlk belediye yapılanması imparatorluğun merkezi olan İstanbul'da oluşturulmuştur⁵²⁹. Osmanlı Devleti'nde

⁵²⁶ Turgut Göksu - Metin Aydın - Mehmet Sait Güney, "Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi", **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.12.

⁵²⁷ Osman Nuri Ergin, **Mecelle-i Umûr-ı Belediyye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları No:21, C.1., Yıldızlar Matbaacılık, y.y., 1995, s.291-297., Davut Dursun, "Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı", **İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, 2.b, 2.C., ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.98-99.

⁵²⁸ Göksu - Aydın - Güney, a.g.m., s.13.

⁵²⁹ Göksu - Aydın - Güney, a.g.m., s.14.

Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde teşekkül etmeye başlayan yerel idareler Cumhuriyet yönetimine de etki etmişlerdir⁵³⁰.

Dünyada bugünkü anlamda belediye hizmetlerine 19.yüzyılın ilk yarısından itibaren rastlanmaya başlanmıştır. Aynı tarihlerde belediye işletmeleri de kurulmaya başlanmıştır. Liberalizmin bu dönemde kamunun ekonomik faaliyetlerine dönük tutumu şaşırtıcıdır çünkü merkezî idarelerin ekonomiye müdahalesi zararlı olarak görülürken belediyelerin ekonomik faaliyetleri merkezî idare karşısında yerel özyönetim hakkının güçlendirilmesi yönünde etkili bir araç olarak görülmüştür⁵³¹. Bu dönemdeki gelişmeler belediye sosyalizmi ile de açıklanmaktadır. Belediye sosyalizmi olarak adlandırılan bir hareketin 1870'li yıllarda İngiltere'nin Birmingham kentinde Joseph Chamberlain öncülüğünde ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Belediye sosyalizminin belediye girişimciliğın sağlayacağı ekonomik ve malî yararların dışında belediyelerin işsizliği önleyici ve istihdam sağlayıcı önlemleri, ücret ödeme güvencesi, çalışma zaman ve koşullarına yeni sınırlama ve koruyucu düzenlemeler getirmesi, adil bir sözleşme düzenine katkıda bulunması gibi yararlarının da bulunduğu belirtilmektedir. Belediye sosyalizmi akımının belediye ekonomik girişimleri olarak 1890-1940 yılları arasında İngiltere'de Birmingham ve Londra kentlerinde gaz, su, ulaşım, aydınlatma; İtalya'nın Verona kentinde belediye konutları, belediye ekmek fabrikası; Budapeşte'de belediye ekmek fabrikası; Münih'te belediye emlak girişimleri, genel mağazalar, sağlık birimleri; Lille'de halka sosyal yardım birimleri, çocuk ve yaşlılara sübvansiyon, kreşler, burslar gibi örnekleri ortaya çıkardığı ifade edilmektedir. Bu etkinin Türkiye'de Osmanlı döneminden çok Cumhuriyet döneminde hissedildiğini belirtmek gerekir. Nitekim sonraki başlıkta belediyelerin girişimciliğine değinilmiştir⁵³².

Osmanlı yönetim sistemini somutlaştıran temel belge 1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi'dir. İdare-i Vilayet Nizamnamesi esaslı bir biçimde ilk defa; sınırları ve teşkilatıyla yeniden düzenlenen o dönemin Tuna vilayetinde (bugünkü Bulgaristan) uygulanmıştır. Kısa bir süre sonra benzeri bir uygulamaya Ma'mûretülaziz, Manastır, Selanik, Yanya ve Tırhala vilayetlerinde de geçilmiştir. Uygulama sonuçlarının başarılı

⁵³⁰ Dursun, a.g.m., s.98-99.

⁵³¹ Manfred Koch, **Die Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden: Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik**, Duncker & Humblot, Berlin, 1992, s.156-157.

⁵³² Özcan Sezer, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal Ve İşlevsel Dönüşümü**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2008, s.62-63.

olmasından sonra 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkartılmış ve yeni düzen yaygın bir biçimde denenmiştir⁵³³.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nde vali, mutasarrıf ve kaymakamlık merkezi olan her şehir ve kasabada belediye hizmetleri için bir belediye meclisi bulunması hüküm altına alınmış ve belediyelerin görevleri belirtilmiştir. Ancak bu teşkilat esaslı bir varlık ve faaliyet gösterememiştir. Her ne kadar 1281/1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi'nde de her karyede (köy) bir belediye idaresi bulunacağına dair bir hüküm mevcut olmuş ise de böyle bir idare fiilen ortaya çıkmamıştır⁵³⁴. Osmanlı'daki eyaletlerle ilgili bu düzenin 19.yüzyıl boyunca yürürlükte kaldığı görülmektedir⁵³⁵.

Osmanlı'da bugünkü anlamda yerel idare birimi olarak ilk belediye idaresinin kurulması girişimleri Tanzimat'ı izleyen yıllarda ve özellikle 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleri ile artan temas ile birlikte ortaya çıkmıştır. Fransız komün idareleri örnek alınarak 1855 yılında İstanbul'da ilk kez belediye kuruluşu denemesine girişilmiştir. Kurulan belediyenin karar ve yürütme organları şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktadır. Söz konusu belediye (Şehremaneti) gerek malî yetersizlikler, gerekse personel eksikliği gibi sorunları ile modern belediyecilik için iyi bir başlangıç olmamıştır. Şehremaneti ile başarısız deneme sürerken, Osmanlı hükümeti özellikle yabancıların yaşadığı ve modern liman kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı bir bölge olan Galata ve Beyoğlu'nu kapsayan alanda modern belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye'yi Paris örneğini izleyerek kurmuştur. Ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olan Altıncı Daire-i Belediye ayrıcalıklı durumundan ileri gelen başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürmüştür. Sözü edilen başarılı örneğe bakılarak kurulan yeni belediye daireleri beklenen başarıları gösterememiştir⁵³⁶.

Osmanlılar'da belediye teşkilatının temelleri hukukî olarak I.Meşrutiyet'te atılmıştır. Bu dönemde ortaya konan belediye statüsü ve uygulaması sonraki dönemlere de damgasını vurmuştur. Belediye kanunu ilk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı tarafından

⁵³³ İlber Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetimler", **İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, 2.b., 2.C., ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.77.

⁵³⁴ Erdoğan Öner, **İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No.2008/386, Ankara, 2008, s.24.

⁵³⁵ Ortaylı, a.g.m., s.77.

⁵³⁶ Feyzullah Ünal, "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.30 (Ağustos 2011), s.243-244. Ayrıca bk. Osman Nuri Ergin, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları No:21, C.3., Yıldızlar Matbaacılık, y.y., 1995, s.1265-1343.

Tanzimat'ın başlangıcından beri rastlanan uygulamaların ışığı altında ehliyet ve bilgi ile müzakere edilmiştir⁵³⁷.

Meclis-i Mebusan'da belediyelere ilişkin yapılan görüşmelerin neredeyse bütün toplantılarında yoğun olarak tartışılan konulardan biri de belediyelerin malî yapıları olmuştur. Belediyelerin malî yapılarının yetersizliği, belediyeler arasındaki gelir farklılıkları, gelirlerin artırılması için alınacak tedbirler, İstanbul ve taşra belediyelerinin gelir açısından farklılığı, belediyelerin borçlanabilmesi, belediyelere borcu olanların durumu, belediyelerin ceza verme yetkileri gibi konular sıkça gündeme getirilmiştir. Temel amaç kendi kendine yeten belediyelerin kurulması olmuştur. Ayrıca belediyelerin malî denetimine yönelik önerilerde de bulunulmuştur⁵³⁸.

Hükümet, mebusların itirazlarına rağmen İstanbul ve vilayetler için iki ayrı kanun tasarısı hazırlamış ve bunlar kanunlaşmıştır (5 Ekim 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu). Bu kanunlarla Osmanlı'da belediyelerin idarî bir varlık olmaktan öte bir tüzel kişilik kazandığı ifade edilmektedir. Buna dayanak olarak ise belediye meclisinin görevleriyle ilgili üçüncü maddeye göre belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu gösterilmektedir. Ancak belediyelerin açıkça tüzel kişilik kazanması ancak Cumhuriyet döneminde mümkün olmuştur. Sözü edilen kanun belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak kayıtları, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, hıfzıssıhha tedbirleri almak, mezbaha, itfaiye, okul açmak ve belediye gelirlerini toplamak gibi görevler yüklemiştir. Fakat bu görevlerin bir kısmı hiç yerine getirilemediği gibi bir kısmı da uygulamada merkezî idare organları tarafından yürütülmüştür. Osmanlı belediyelerinin zayıflığı bu dönemde de devam etmiştir. Su işleri vakıflarca, yol işleri ise Bayındırlık Bakanlığı'na yürütülmüştür. Belediyeler hizmet görmek için merkezî idarenin bürokrasisine bağımlı olmuş ve küçük işlemler için bile uzun yazışmalar yapmak zorunda kalmıştır. Sonuçta koordinasyon aksaklığı ve yetkisizlik malî güçsüzlükle birleşmiştir⁵³⁹.

II.Meşrutiyet döneminde meclisten yeni bir kanun çıkmamış ve 26 Mart 1913 tarihinde İttihat ve Terakki'nin hâkim olduğu kabine tarafından vilayet idaresi için bir

⁵³⁷ Ortaylı, a.g.m., s.85-86.

⁵³⁸ Yakup Altan, "Meclis-i Meb'usân Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl 2009, C.14, S.2, s.305.

⁵³⁹ Ortaylı, a.g.m., s.85-86.

geçici kanun çıkarılarak merkeziyetçi esaslar kuvvetlendirilmiştir. Bu dönemde İstanbul gibi büyük şehirlerde belediyelere adem-i merkeziyetçi bir statü verilmediği gibi şehrin bazı kısımları belediye müdürlüğü hâline dönüştürülerek merkeziyetçi yapı ve kontrol artırılmıştır⁵⁴⁰.

Fransız yerel yönetimlerini örnek alan ve sınırlı bir deneyime sahip olan Osmanlı yerel yönetim anlayışı Cumhuriyet dönemine güçlü bir yerel yönetim sistemi devredememiştir. Cumhuriyetin ilanından önce 389 belediye kurulmuş ve aşağıda Tablo-22’de görüleceği gibi temel kentsel altyapı hizmetlerini dahi yerine getirebilecek düzeyde hizmet üretememişlerdir. Bu belediyeler 17km asfalt yol, 251km şose yol, 578km kaldırım ve 393 adet köprü ve menfez yapmıştır. 1923 yılında ise 436 belediye mevcuttur⁵⁴¹.

Tablo-22: Cumhuriyetten Önce Belediye Hizmetleri

İçme suyu olan belediyeler	20
Fenni su tesisat ve şebekesi olan belediyeler	2
Elektrik tesisatı olan belediyeler	4
Mezbaha tesisi olan belediyeler	17
Spor alanı olan belediyeler	7
Park ve bahçeleri olan belediyeler	29

Kaynak: Murat Aydın, *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk, İstanbul, 2008, s.82.

Osmanlı’dan miras kalan güçlü merkezî yönetim modelini yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti de benimsemiştir⁵⁴².

⁵⁴⁰ Ortaylı, a.g.m., s.89.

⁵⁴¹ Murat Aydın, a.g.e., s.82.

⁵⁴² Veysel K. Bilgiç, “Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.39.

B. Cumhuriyetin Kuruluşundan 1980'lere Kadar Olan Dönemde İdarî Ve Malî Yapı

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda Osmanlı'dan miras alınan idarî ve malî yapının iki temel özelliği bulunmaktadır. Birisi tarımsal üretime bağlı ekonomik yapı, diğeri ise güçlü bir merkezî idarenin varlığına dayalı idarî yapıdır⁵⁴³.

Cumhuriyetin kurulduğu yıllardaki ekonomik yapıyı daha iyi anlayabilmek için o dönemde İktisat Vekilliği de yapmış olan Mahmut Esat Bozkurt'un* 'Liberallik Masalı' başlıklı 1932'de Anadolu gazetesinde yayımlanan makalesindeki ifadeleri aydınlatıcı olacaktır:

Friedrich List gösterdi ki, liberallik, sanayii, ziraatı, ticareti çok kuvvetlenmiş memleketler için hayırlı neticeler verebilir. Fakat gelişme, ilerleme halindeki milletlerin iktisadında çok fenalıklar yapar. O kadar ki, bu doğum halindeki yerleri kuvvetlilerin esiri haline getirir. Devletin müdahalesi lazımdır⁵⁴⁴.

...

Biz 18. asırdan beri yeni iktisatta çok geri kalmıştık. O kadar ki, bu sahada varlığımız bir mana ifade etmiyordu. Bu derece zayıf düşmüştük... Dev gibi Avrupa karşısında iyi tertip edilmiş bir himayeciliğe şiddetle ihtiyacımız vardı. Ancak bu suretle tutunur, bu suretle ilerleyebilirdik. Bunu yapamadıktan başka, üstelik bir de serbestçi olduk!.. İşin manasını anlamadan, memleketin vaziyetini incelemeden, liberal sistemleri kabul ediverdik. O kadar ki, İtalya Başvekili Cavour Paris Kongresi'nde bizi överken, "Türkiye ticaret kanunları en liberal kanunlardır" diyordu. Hakikat bu idi. Denebilir ki, mecburen bu sistem tatbik edildi. Olabilir.

⁵⁴³ Şevket Pamuk, "Bağımlılık ve Büyüme: Küreselleşme Çağında Osmanlı Ekonomisi", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), s.41.

* Mahmut Esat Bozkurt, 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne İzmir milletvekili olarak seçilmiştir. 12 Temmuz 1922'de kurulan Rauf Orbay kabinesine 30 yaşında İktisat Vekili olmuştur. Büyük zaferden sonra Mahmut Esat Bey'in önerisi ve Atatürk'ün onayı ve onursal başkanlığında Türkiye'de ilk kez İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat 1923'te toplanmıştır. Bu kongrede milli ekonomi, girişimci sınıfın Türkleştirilmesi ve karma ekonomi savunulmuştur. (Mahmut Esat Bozkurt, **Liberalizm Masalı**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2008, s.5-6.)

⁵⁴⁴ Bozkurt, a.g.e., s.91.

Fakat mesele orada değil; mesele, şu serbestçi sistemin Türkiye'yi esirler ülkesi haline koymasındadır.

- Neden bu hale koydu?

Bu da anlaşılması çok kolay bir noktadır. Çünkü Türkiye iktisadı zayıftı, Avrupa kuvvetli idi. Kuvvetli, zayıfı ezdi. Az daha yok edecekti. Zayıfı kuvvetliye karşı korumanın yolu onu himayeciliktir. Yoksa serbestçi sistem gibi, kuvvetli ile zayıfı eşit şartlar içinde karşı karşıya bırakmak değildir⁵⁴⁵.

Görüldüğü gibi bu dönemin başında ülkede serbest piyasa ekonomisi yönünde bir eğilimin varlığı söz konusudur. Bu geçiş döneminde belediyelerin konumu da belirlenememiştir. Ancak sözü edilen serbest piyasacı tutum çok uzun sürmeyip 1930'dan itibaren yerini devletçiliğe bırakacaktır. Söz konusu gelişme belediyelerle ilgili düzenlemelere de yansımıştır.

Cumhuriyet kurulduktan sonra merkezî yönetimle ilgili birçok yasal düzenlemeler yapıldığı halde belediyelerle ilgili yeni bir teşkilat kanunu çıkarılmamıştır. Vilayet Belediye Kanunu, Dersaadet Belediye Kanunu ve ek tadilleri ile belediyelerin yönetilmesine devam edilmiştir. Ankara'nın başkent olması nedeniyle 1924'te Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmış ve İstanbul Şehremaneti'ne benzer bir belediye idaresi kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanından sonra belediyeleri doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren birçok kanun ikinci meclis tarafından çıkarılmıştır. Fakat bu yasaların birçoğu Ankara ile ilgilidir⁵⁴⁶.

Cumhuriyetin 1923-1930 döneminde Ankara deneyi etrafında oluşan belediyeçilik anlayışı 1930-1935 yılları arasında çıkarılan kanunlarla somutlaşmıştır. Bu kanunlar daha sonra yapılan değişikliklere rağmen günümüze kadar uygulama açısından etkili olmuş ve bütün belediyeçilik uygulamalarına yön vermiştir. Kanunlarla belediyelere verilen görevler oldukça geniş olmasına rağmen zamanla bazı görevler merkezî idareye devredilmiştir. Örneğin; sağlık, elektrik, imar planları gibi hizmetler belediyelerden merkezî idareye kaymıştır. 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 53 yıl yürürlükte kalmış

⁵⁴⁵ Bozkurt, a.g.e., s.96.

⁵⁴⁶ Hamza Al, "Cumhuriyet Dönemi Belediyeçiliğinin Tarihsel Gelişimi", **İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, 2.b., 2.C., ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.106.

olan Vilayet Belediye Kanunu, Dersaadet Belediye Kanunu ve ek tadilleri ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu'nu 1 Eylül 1930 gününden itibaren yürürlükten kaldırmıştır. O zamana kadar tüzel kişiliğe sahip olmayan belediyeler bu kanunla tüzel kişilik kazanmışlardır⁵⁴⁷. Osmanlı'nın son dönemdeki hiyerarşik idarî yapısı cumhuriyet döneminde merkezî idare ile yerel idare ilişkilerine çerçeve teşkil etmiştir. Sonuçta 1930'daki düzenleme yeni bir şey getirmemiş veya en azından merkezin hâkimiyetini azaltmamıştır⁵⁴⁸.

Belediye görevlerinde genel olarak 1923-1945 dönemi boyunca bir artış gözlenmiştir. 1 Ocak 1934 tarih ve 2295 sayılı kanunla mahalle teşkilatı ve muhtarlıklar kaldırılmış ve sonrasında çıkarılan bir nizamname ile bunların görevlerinin önemli bir bölümü belediyelere devredilmiştir. Bu durum 1944 yılına kadar devam etmiştir. Ancak belediyelerin bu görevleri yerine getirmede yetersiz olmaları nedeniyle 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar Ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun ile muhtarlıklar tekrar kurulmuştur⁵⁴⁹.

Önceleri elektrik, su, havagazı, kent içi ulaşım ve haberleşme gibi kentsel hizmetler imtiyazlı şirketler eliyle yürütülmüştür. Bu şirketlerin çoğu yabancı sermayenin elinde olmuştur. Osmanlı dönemindeki uygulamalar Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüsat-ı Sinaiye TAŞ, Ankara Elektrik TAŞ, Adana Elektrik TAŞ, Ankara Havagazı TAŞ gibi şirketler yabancı sermayenin elinde olmuştur. Cumhuriyet dönemindeki tek fark Aksaray, Malatya, Trabzon, Kayseri Elektrik şirketleri örneklerinde olduğu gibi, kurulan Anonim Şirketlerin bir kısmının ortakları arasında yabancı ortak bulunmamasıdır. 1580 sayılı Belediye Kanunu kentsel hizmetlerin yürütülmesini belediyelerin hakkı olarak öngörmüştür. Buna göre belediyeler bu hizmetleri doğrudan yürütebilecekleri gibi şirket kurarak veya belirli hizmetleri belirli bir süreyi aşmamak üzere imtiyaz olarak vererek yürütülmesini sağlayabilmektedir. Devletçilik anlayışı merkezî idaredeki devletleştirme hareketine paralel olarak belediye uygulamalarında da kendini göstermiştir. Bu şekilde birçok hizmetin üretimi belediyelere verilmiştir. Bu dönemde belediyeler kentsel hizmetleri özel kişi veya işletmelere yaptırmak yerine ya kendi örgütleriyle veya kurdukları şirketlerle yürütmeye çalışmışlardır. Örneğin,

⁵⁴⁷ Al, a.g.m., s.108.

⁵⁴⁸ Bilgiç, a.g.m., s.40.

⁵⁴⁹ Al, a.g.m., s.110.

16 Haziran 1939 gün ve 3645 sayılı kanun ile İETT kurulmuş ve İstanbul'daki Elektrik, Tramvay ve Tünel tesisleri ve işletmeleri bu kuruluşa bağlanmıştır. 5 Temmuz 1939 gün ve 3689 sayılı kanunla Bursa, Balıkesir, Edirne, Gaziantep, Mersin, Tekirdağ belediyelerinin elektrik müesseseleri bütün hak ve yükümlülükleriyle birlikte belediyelere devrolunmuş ve belediyelerin bu müesseseleri devlet mevzuatı çerçevesinde işletmeleri öngörülmüştür. 1949'da Ankara Sular İdaresi kurulmuştur. Belediyeler 1580 sayılı kanununun 19.maddesi ile kendilerine verilen imtiyaz yetkisini kullanarak otobüs işletmeleri kurmuşlardır. İlk uygulama Ankara ve İzmir belediyelerinde görülmüştür. İstanbul'da ise halk otobüsleri bir süre çalıştıktan sonra belediyenin kendisi otobüs işletmeciliğine girmiştir⁵⁵⁰.

Türkiye II.Dünya Savaşı'ndan sonra tercihini Batı'dan yana yapmış ve merkezî idare ile yerel idarelerde yeni arayışları ve uygulamaları gündeme getirmiştir. Türkiye'de savaş sonrasında sıkı devletçilik uygulamaları gevşetilmiş, tarımda makineleşmeye gidilmiş ve ulaşımda karayoluna ağırlık verilmiştir. Politikalardaki söz konusu değişiklik hızlı bir göç olgusunu beraberinde getirmiş ve hemen hemen bütün kentlerde bir yığılma meydana gelmiştir⁵⁵¹.

1950-1954 yıllarında belediye gelirlerinde düzenli bir artış olmuştur. 1945 yılında belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı %7,8 iken bu oran 1955'te %12,2'ye yükselmiştir. 1957'de merkezî idare, başta İstanbul olmak üzere belediyelerin imar faaliyetleri için önemli miktarda malî yardımda bulunmuştur⁵⁵².

Diğer yandan 1948 yılında belediyelerin faaliyetlerinin genişletilmesi amacıyla gelir ve borçlanma imkânlarının artırılmasını düzenleyen Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır⁵⁵³. 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere 80 ayrı kaynaktan gelir sağlanmıştır. Bunların çoğu verimsiz ve toplanması güç vergilerden oluşmuştur. Ayrıca belediyelere devlet gelirlerinden paylar ayrılmıştır. Örneğin TEKEL maddeleri safi gelirinden %5'lik ve Yol Vergisi hâsılatından %20'lik paylar ile içme suyu tesislerine 1/3 oranında katılım payı belediyelere verilmiştir. Bunun yanı sıra belediyelerin eskiden aldıkları bazı payların oranı artırılmıştır. Örneğin, Kazanç Vergisi'nden alınan %3'lük pay %5'e, Bina Vergisi payı %15'ten %25'e çıkarılmıştır. 5237 sayılı Belediye Gelirleri

⁵⁵⁰ Al, a.g.m., s.112-113.

⁵⁵¹ Al, a.g.m., s.118.

⁵⁵² Al, a.g.m., s.120-121.

⁵⁵³ Murat Aydın, a.g.e., s.102.

Kanunu 33 yıl yürürlükte kaldıktan sonra, 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır⁵⁵⁴.

1960'tan sonraki dönemde belediye gelirleriyle ilgili kanunların yeni Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmesi ve maliyenin hazırladığı bazı kanunlarla belediye gelirlerine el atılması belediyelerin gelirlerini önemli ölçüde azaltmıştır. Bunun sonucunda belediyeler önemli oranda güç kaybetmişlerdir. Bu dönemde de belediye sayısındaki artış devam etmiştir. 1960 yılında 995 olan belediye sayısı 1970 yılında 1303'e ve 1980'de ise 1727'ye yükselmiştir. Bu dönemin diğer bir özelliği ise belediyelerin kentsel hizmetleri daha etkin yürütebilmek için imkânlarını bir araya getirerek belediye birlikleri oluşturmaya yönelmeleridir. Ancak bunlar kuruluş amaçlarını gerçekleştirememişlerdir. 1970'lere gelindiğinde ülke nüfusunun yarıdan fazlası belediye sınırları içinde yaşamasına rağmen belediyeler önemli sorunlarla yüz yüze kalmıştır⁵⁵⁵.

Belediyelerin görev ve yetkilerinin merkezî idare tarafından daraltılması ve belediyelerin gelir kaynaklarının hızla artan kentleşmeye karşın arttırılamaması büyük kentlerde karşılaşılan hızlı ve plansız kentleşmenin ortaya çıkardığı gecekonduların altyapı ve çevre gibi sorunlarının çözümsüz kalmasına neden olmuştur. Bu dönemde belediyeler kentsel hizmetleri arzulanan ölçüde yerine getirememişlerdir⁵⁵⁶.

1960 sonrası gelişmeler içinde DPT ve TODAİE işbirliğinde hazırlanan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) önemli bir yer tutmaktadır. Ancak proje kapsamında hazırlanan raporun önerileri uygulamada pek yer bulamamıştır⁵⁵⁷.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra belediyeleri ilgilendiren gelişmelerden birisi de bugünkü adıyla İller Bankası'dır. Belediyelere yeni gelir kaynağı sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılamaması, kentsel altyapı hizmetlerinde belediyelere yardımcı olacak Belediyeler Bankası'nın kurulmasını hızlandırmıştır. 24 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı kanunla 99 yıl süre ile 15 milyon lira sermayeli Belediyeler Bankası kurulmuştur. Bankanın ana kuruluş gayesi belediyelerin 'esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı' sağlamaktır. Belediyeler Bankası ilk dönemlerinde belediyelerden toplanan fonların ötesinde kaynak arttırıcı girişimlerde bulunamamıştır. Bu da belediyelerin kaynak

⁵⁵⁴ Al, a.g.m., s.120-121.

⁵⁵⁵ Al, a.g.m., s.122-123.

⁵⁵⁶ Murat Aydın, a.g.e., s.102-103.

⁵⁵⁷ DPT, **Stratejik Plan 2009/2013**, http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/4787/2009_2013StratejikPlan.pdf, (22.10.2013), s.56.

sorununa bir çözüm getirmek yerine bankanın kaynak transferi mekanizması durumunda olmasına neden olmuştur. Sözü edilen transfer daha çok küçük belediyelerden büyük belediyelere doğru olmuştur. Bu dönem içerisinde belediye gelirlerini arttırıcı çalışmalar çok sınırlı kalırken gelirlerini azaltmaya yönelik önemli yasal işlemler olmuştur. Belediye gelirlerinin bir bölümü yapılan düzenlemelerle merkezî idareye aktarılmıştır. 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu ile gelirleri 50.000 liradan fazla olan belediyelerin bütçelerindeki ödenek toplamlarından %1'lik bir bölümün Merkez Bankası payı olarak kesilmesi öngörülmüştür⁵⁵⁸. Belediyelerin kaynak sıkıntısı yaşadığı bir dönemde kurulan Belediyeler Bankası bu sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır.

Belediyeler Bankası, kurulduktan 12 yıl sonra 13 Haziran 1945 tarih ve 4759 sayılı kanun ile İller Bankası'na dönüştürülmüştür. Böylece banka belediyelere özgü olmaktan çıkıp il özel idareleri ve köyleri de kapsamı içerisine almıştır. İller Bankası'nın sermayesi 100 milyon TL'ye çıkartılmıştır. Ayrıca bankaya bakanlar kurulu kararıyla ödenmiş sermayesinin yarısı kadar uzun vadeli borçlanma ya da tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir. Banka yerel idarelere 150 milyon TL'lik bir borçlanma olanağı sağlayabilecektir. Böylece belediyelerin borçlanma sınırlarının genişletilmesi amaçlanmıştır. İller Bankası sadece fon sağlayan bir kredi kurumu olarak değil aynı zamanda bir teknik yardım kurumu olarak da düşünülmüştür. Dolayısıyla 3946 sayılı kanunla kurulmuş olan Belediyeler İmar Heyeti'nin işlevini bu banka üstlenmiştir⁵⁵⁹.

C. 1980 Sonrası Dönemde İdarî Ve Malî Yapı

1980 sonrası dönem neoliberal ekonomi politikalarının hayata geçirildiği ve ihracata dayalı büyüme modelinin uygulamaya konularak ülkenin dışa açıldığı bir dönem olmuştur. Bu dönemdeki reformlarla para, döviz ve sermaye piyasaları geliştirilerek uluslararası piyasalarla iç içe girmeleri sağlanmıştır⁵⁶⁰. Türkiye 1980'den bu yana sözü edilen sermaye birikimi rejimini uygulamaktadır. İhracata dayalı ekonomi politikalarının

⁵⁵⁸ Al, a.g.m., s.114-115.

⁵⁵⁹ Al, a.g.m., s.120.

⁵⁶⁰ M.Kâmil Mutluer - Erdoğan Öner - Ahmet Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.79.

temelinde kamu harcamalarının kısılması, kamu kesiminin küçültülmesi, iç talebin baskılanması ve ücretlerin düşürülmesi mantığı yatmaktadır⁵⁶¹.

Türkiye 1980’li yıllara 24.Ocak 1980 istikrar kararları ve sonraki yıllarda yürütülen liberalleşme politikalarıyla girmiştir. Böylece Türkiye ekonomisinde büyük bir dönüşüm süreci başlatılmıştır. IMF ve Dünya Bankası’nın onayıyla kısa vadeli istikrar önlemleri alınmış ve yapısal uyum ile liberalleşme politikaları uygulanmaya başlamıştır⁵⁶².

Yapısal uyum reformları adı altında Türkiye’de devletin görevlerinin ve bu görevleri yerine getirmek üzere kurulan kamu kurumlarının yeniden yapılanması amaçlanmıştır. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi küresel dinamiklerin yapısal uyum reformlarının gündeme gelmesinde ve hayata geçirilmesinde önemli etkisi olduğu söylenebilir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin de sözü edilen yeniden yapılanmada etkili olduğu ifade edilmektedir.⁵⁶³

Yukarıda belirtildiği gibi günümüzde Türkiye’de yapılan idarî ve malî reformlarda küresel dinamikler etkili bir rol oynamaktadır. Reformlar bazen Dünya Bankası’ndan veya IMF’den alınan kredilerin bir koşulu veya Avrupa Birliği’ne adaylık sürecindeki bir taahhüdün sonucu olarak gerçekleştirilmektedir. Türkiye’deki reformlar politika transferi açısından değerlendirildiğinde bu durum ‘koşulsallık transferi’ni veya ‘yükümlü transfer’i gündeme getirmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de gerçekleştirilen idarî ve malî reformlar politika transferi düzleminde zorlayıcı transfere daha yakın bir yere denk düşmektedir⁵⁶⁴.

Sözü edilen yapısal uyum reformları devletin görevlerinin ve kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasına yol açarken temelde devlet-piyasa ilişkisinin yeniden biçimlendirilmesi amaçlanmıştır. Bunun nedeni aşırı birikim krizi içinde bulunan sermayeye yeni yatırım alanları arayışıdır. Yapılan reformlarla çeşitli girişimlerinin tasfiye edilmesi yoluyla devletin üretimden çekilmesi ve minimal devlet anlayışına uygun devlet modeliyle ekonomiye yönelik müdahalelerin daraltılması hedeflendiği ifade

⁵⁶¹ Onur Karahanoğulları, “Kamu Hizmetlerinde Kriz Yeni Denge ve Hukuk”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2002/1 (8), s.42.

⁵⁶² İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi – 1923’den Günümüze Türkiye’de İktisat ve İstikrar Politikaları Uygulamaları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s.190.

⁵⁶³ Faruk Ataay, **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, De Ki Basım Yayım, Ankara, 2007, s.17.

⁵⁶⁴ Mehmet Zahid Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi - Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s.217.

edilmektedir⁵⁶⁵. Reformların 1990'lı yıllar boyunca hedeflenen boyutta gerçekleşmediği, ileride sözü edilen 2000'li yıllarda yapılan reformlardan anlaşılmaktadır.

1980'li yıllarda yönetim anlayışında başlayan farklılaşmalar genel olarak kamu kesimini etkilerken yerel idareler de söz konusu değişimin bir parçası haline gelmiştir⁵⁶⁶. Nitekim 1988 yılında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıklarına temel oluşturmak üzere gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) belediyeleri de ilgilendiren önemli tespitleri içermektedir. Ancak uygulamada projenin raporunda yer alan öneriler hayata geçirilememiştir⁵⁶⁷.

Türkiye'deki yerel idarelerin temel düzenlemeleri Anayasa'ya dayanmakta ve il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimi olarak idare hukuku içindeki yerini almaktadır. Anayasa'nın 127.maddesine göre yerel idarelerin temel özellikleri şöyle sıralanabilir⁵⁶⁸:

- yerel idareler tüzel kişiliğe sahiptir
- yerel idarelerde karar almaya yetkili organlar seçim ile işbaşına gelir
- yerel idarelerin yetki ve görevleri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla belirlenir
- yerel idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesine ilişkin itirazlar yargı kararlarına dayandırılmalıdır
- merkezî idarenin yerel idareler üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır
- yerel idarelere görevlerini yerine getirebilecekleri miktarda kaynak sağlanır
- yerel idareler Bakanlar Kurulu izniyle aralarında birlikler kurabilir.

Bu dönemin önemli bir özelliği artan kentleşme ile birlikte geleneksel belediyeçilik anlayışının yanı sıra Büyükşehir Belediyesi modelinin ortaya çıkmasıdır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulan belediyeler yanında 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. Belediyelerin kaynak sorunlarına çözüm olarak bu dönemde 1981 tarihinde 2380 sayılı 'Belediyelere ve İl Özel

⁵⁶⁵ Ataay, a.g.e., s.17.

⁵⁶⁶ Göksu – Aydın - Güney, a.g.m., s.18.

⁵⁶⁷ DPT, **Stratejik Plan 2009/2013**, http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/4787/2009_2013StratejikPlan.pdf, (22.10.2013), s.56.

⁵⁶⁸ M.Kâmil Mutluer - Erdoğan Öner - Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 2.b., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.120.

İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun' çıkarılmıştır. Yine 1948'de çıkartılmış olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılarak 1981 tarih ve 2464 sayılı yeni Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Sözü konusu kanunlarla belediyelerin gelir çeşitleri azaltılmasına rağmen gelirlerin miktarında önemli artışlar olmuştur⁵⁶⁹.

Genel bütçe vergi gelirlerinin bir kısmı yeni kurulan bütçe dışı fonlarla bu dönemde özel önem verilen yerel idarelere aktarılmıştır⁵⁷⁰. 1981 tarihinde çıkarılan 2380 sayılı 'Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun' ile Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu ve İl Özel İdare Fonu olmak üzere üç ayrı fon oluşturulmuştur⁵⁷¹. Bu fonlarla genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar dışında yerel idarelere bütçe dışından fon sağlanmıştır.

Aslında Türkiye'de bugünkü idarî ve malî yapıyı şekillendiren düzenlemeler 2001 krizi sonrasında uygulamaya giren düzenlemelerdir. Bu nedenle 2001 krizi sonrası düzenlemeleri de ayrıntılarıyla ele almak bugünü değerlendirebilmek için gerekli görülmektedir.

D. 2001 Krizi Sonrası Dönemde İdarî Ve Malî Yapının Yeniden Düzenlenmesi

Bu dönemin en önemli özelliği hukukî, idarî ve malî alanlarda gerçekleştirilen önemli yapısal reformlardır. 2001 krizi Türkiye'de malî yapının köklü bir biçimde sarsıldığı ve malî disiplin uygulamalarının katı bir biçimde hayata geçirildiği bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. 2001 yılı Cumhuriyet tarihi boyunca en derin ekonomik krizin ve dolayısıyla II.Dünya Savaşı'nın ardından ekonomide en büyük daralmanın (GSMH 50 milyar Dolar azalmıştır) yaşandığı bir yıl olmuştur⁵⁷². 1999 yılında IMF ile imzalanan Stand-By anlaşması Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile başarısızlıkla sonuçlanınca Mayıs 2001'de anlaşma revize edilerek Güçlü Ekonomiye Geçiş adı altında yeni bir program uygulanmaya başlamıştır⁵⁷³.

⁵⁶⁹ Al, a.g.m., s.123-125.

⁵⁷⁰ Mutluer - Öner - Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, a.g.e., s.81.

⁵⁷¹ Mehmet Yüce, "Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi**, S.16 (Ocak-Mart 1995), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der16m4.pdf>, (30.07.2013), s.21.

⁵⁷² S.Rıdvan Karluk, **Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm**, 11.b., Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007, s.442.

⁵⁷³ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası – Teori ve Uygulama**, 5.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s.334.

Bu dönemde IMF ile yapılan anlaşmalar ve 2005 yılından itibaren başlayan Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakereleri çerçevesinde Avrupa mevzuatına uyum kanunları nedeniyle başta Anayasa olmak üzere Cumhuriyetin ilk yıllarından beri yürürlükte olan bazı temel kanunlar ile malî kanunlarda köklü değişiklikler yapılmasına neden olmuştur. Bu kapsamda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kamu İhale Kanunu, Kamulaştırma Kanunu ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu gibi malî sistemi düzenleyen kanunlar mecliste kabul edilerek uygulamaya konulmuştur⁵⁷⁴. Anılan düzenlemelerin yanında bunlara uygun olarak kamu idaresi ve malî idarede de teşkilat düzenlemeleri yapılmıştır. Bu çerçevede gelir ve bütçe idareleri yeniden düzenlenmiştir. Kamu maliyesi konusundaki en önemli değişiklik uzun yıllar uygulanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde genel yönetime dâhil idarelerin stratejik plan yapmaları ve bütçelerini stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle performans esasına dayalı olarak hazırlamaları zorunluluğu getirilmiştir. 2006 yılından itibaren genel ve katma bütçe (konsolide bütçe) yerine daha geniş kapsamlı merkezî yönetim bütçesi uygulamasına geçilmiştir. Genel yönetime dâhil idarelerde bütçelerin analitik sınıflandırmaya göre hazırlanmasına ve tahakkuk esaslı tek düzen muhasebe uygulamasına başlanmıştır. 2006 yılından itibaren stratejik planlama ve performans esaslı çok yıllık bütçe uygulamasına başlanırken bütçeler bir yıllık yerine üç yıllık dönemleri kapsayacak biçimde hazırlanmaya başlamıştır⁵⁷⁵.

Sözü edilen düzenlemelerin küresel kuruluşların önerileri ile paralellik gösterdiği ifade edilmelidir. IMF ve Dünya Bankası gibi küresel dinamiklerin önerdiği yapısal reformlardan birinci kuşak düzenlemeler ekonomiyi daha fazla öncelemiş ve devletin piyasalarını küresel kapitalizmin piyasa kurallarına sınırsızca açmalarını öngörmüştür. 1980'lerin sonlarından itibaren sermaye hareketlerini serbestleştirmesiyle başlayan Türkiye'nin malî dışı açılma süreci büyük ölçüde birinci kuşak politikaların hayata geçirilmesinin bir parçasıdır. İkinci kuşak reformların devlete verdikleri işlev bakımından önemli bir farklılık taşıdıkları ifade edilebilir. Devlet birinci kuşak reformlarda piyasa kuralları karşısında edilgen olarak tanımlanmış, ikinci kuşak reformlarda ise piyasanın

⁵⁷⁴ Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, 2.b., T.C.Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2005/369, Ankara, 2005, s.687-688.

⁵⁷⁵ Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, a.g.e., s.689-690., Mutluer - Öner - Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, a.g.e., s.82-83.

toplumsal olan her alana yaygınlaştırılması görevini üstlenen etkin düzenleyici devlete dönüştürülmüştür. Bu dönüşümlerin iki önemli sonucu olmuştur. Birincisi, kamusal alana ilişkin karar alma süreçlerinin toplumların kendi anayasal kurumlarından küresel kurallara tabi olduğu ifade edilen bağımsız düzenleyici üst kurullara devridir. İkincisi ise kamusal alanın giderek daha fazla ticarileştirilmesidir⁵⁷⁶. Yani denilebilir ki ikinci kuşak reformların uygulanmaya başladığı yeni dönemde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Acil Eylem Planı ile yürütülen politikalar 1980 sonrasında uygulanan politikaların tamamlayıcısı niteliğindedir. Bu dönemde bir yandan devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin daraltılması ve üretimden çekilmesi anlayışı sürdürülürken diğer yandan devletin piyasaları düzenleyici rolü ön plana çıkartılmıştır. Yeni anlayış devletin piyasaları düzenlemeye yönelik görevlerini bağımsız üst kurullara aktarmıştır⁵⁷⁷.

Neoliberalizmin temel politika önerilerini şu şekilde sıralamak mümkündür⁵⁷⁸:

- Piyasanın egemenliği
- Özelleştirme
- Kamu yatırımlarının ve harcamalarının kısılması
- Deregülasyon (Serbestleştirme veya kuralsızlaştırma olarak da anılmaktadır)

Neoliberalizmin yukarıda sayılan temel politika önerileri birinci kuşak reformların uygulamaya konulduğu 1980 sonrasında geçerliken, 1990'ların sonunda başlayan ve 2001 krizinden sonra hayata geçirilen yapısal reformlarla somutlaşan ikinci kuşak politikalarda regülasyonun da temel politika önerisi haline geldiği söylenebilir.

Ayrıca bu dönemde regülasyon, deregülasyon ve özelleştirmenin yanı sıra daha önce ifade edilen kamu hizmetleri alanında ticarileştirme politikalarının hızla uygulamaya konulması neoliberal nitelikteki yapısal reformların bütün bileşenleriyle uygulamaya konulduğunu göstermektedir⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ Bağımsız Sosyal Bilimciler, "2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler", **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, s.2.

⁵⁷⁷ Ataay, a.g.e., s.18.

⁵⁷⁸ Orhan Kurmuş, **Bir Bilim Olarak İktisat Tarihinin Doğuşu**, Yordam Kitap, İstanbul, 2009, s.16-18.

⁵⁷⁹ Sinan Sönmez, "Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri", **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm**, der. Nergis Mütevellioglu - Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.72.

Yapısal reformların uygulamaya konulduğu dönemin Maliye Bakanı, küreselleşmenin günümüz ekonomilerinde büyümenin motoru haline geldiğini ifade ettikten sonra küreselleşmenin ‘nimetlerinden’ faydalanabilmek için ülke ekonomilerinin dünya ile entegrasyonu sağlamaya yönelik adımlar atması ve dalgalanmalara karşı kırılganlığı azaltmaya yönelik reformları da süratle tamamlaması gerektiğini belirtmektedir. Örneğin, yabancı sermaye mevzuatında yapılan düzenlemeler ile yerli ve yabancı yatırımcı ayrımı ortadan kaldırılarak Türkiye’nin küreselleşen dünya ile entegrasyonunda önemli mesafe alındığını ifade etmektedir. Diğer yandan Maliye Bakanı, küreselleşmenin büyümenin motoru olduğunu ifade etmesine rağmen bölgelerin karşılaştırmalı üstünlükleri ve hızlı teknoloji transferi nedeniyle hem gelir dağılımının bozulduğunu hem de bölgesel ve sektörel işsizliğe yol açtığını vurgulamaktadır. İşsizlikle mücadele edilebilmesi ve küreselleşmenin getirdiği toplam refah artışından toplumun bütün kesimlerinin faydalanabilmesi için ise işgücü verimliliğinin, esnekliğinin ve mobilitesinin artırılması gerektiğini ifade etmektedir⁵⁸⁰. Görüldüğü gibi bu dönemin Maliye Bakanı küreselleşme konusunda olumsuz taraflarını da kabullenmekle birlikte pragmatist bir yaklaşımla reformları önemsemekte ve ilgili düzenlemeleri yapmayı dünya ile entegrasyon açısından gerekli görmektedir. Dünya ile entegrasyondan kastedilenin küresel dinamiklerin bütün dünyaya yaymaya çalıştığı neoliberal politikalardan başka bir şey olmadığı açıktır.

Bu dönemin en önemli gelişmesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun çıkarılması olmuştur. Anılan kanun genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır ve uluslararası standartlara uygun bir idarî sınıflandırmayı içermektedir. 5018 sayılı kanun ‘genel yönetim’ tanımını getirmektedir. Genel yönetim; merkezî yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel idareleri kapsam içine almaktadır. Merkezî yönetim bütçesi ise genel bütçe, özel bütçeler ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır⁵⁸¹.

5018 sayılı kanun temelde merkezî idare içinde yer alan kurumların malî işlemlerinin yönetimini ve kontrolünü düzenleyen çerçeve bir kanundur. Sosyal güvenlik kurumları ve yerel idareler için ise durum farklılık göstermektedir. Bunlar her ne kadar

⁵⁸⁰ Kemal Unakıtan, “Küreselleşme ve Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Gelişmeler”, **Vergi Dünyası**, S.310 (Haziran 2007), s.4-5.

⁵⁸¹ Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, a.g.e., s.659.

genel idare içinde bulunsalar da merkezî idare dışında yer almaktadırlar. Yerel idareler doğası gereği merkezî idareden uzaktadır ve kanunda kamu maliyesi alanına ilişkin yerinden yönetim ilkesinin geçerli olduğu belirtilmiştir. Yerel idareler yetkileri belirli bir coğrafî alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler olarak tanımlanmıştır. Ancak faaliyet hedefleri ile sonuçları TBMM'ye bütçe ekinde sunulmaktadır. Bu kurumların malî yönetim ve kontrolü genel hükümler bakımından 5018 sayılı kanuna, özel hükümler bakımından ise kendi özel malî düzenlemelerine tabi olacaktır⁵⁸².

Belediyelerin ve yerel idare birliklerinin malî yönetimini ve kontrolünü genel yönetim kapsamında düzenleyen 5018 sayılı kanunda yer alan bazı hükümler şöyle sıralanabilir⁵⁸³:

- TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere merkezî yönetim bütçe kanun tasarisına, yerel idarelerin bütçe tahminleri de eklenir.

- Yerel idarelerin yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslar Devlet Planlama Teşkilatı'nca belirlenir.

- Yerel idareler faaliyet raporlarının bir örneğini İçişleri Bakanlığı'na ve Sayıştay'a gönderir. İçişleri Bakanlığı mahallî idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a gönderilir.

- Yerel idare bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması kendi kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.

Bu dönemde yerel idareler arasındaki işbirliğinin de giderek önem kazanmaya başladığı ifade edilebilir. Bu kapsamda 2005 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılarak yerel idare birlikleri düzenlenmiştir. Yerel idare birliği, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu izni ile kurulmakta ve tüzel kişilik kazanmaktadır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak yerel idarelerin meclislerinde kabul edildikten sonra valinin onayı ile kesinleşmektedir. Birliğin birden fazla ildeki yerel idarelerin katılımı ile kurulması durumunda ise tüzük İçişleri Bakanı'nın onayı ile

⁵⁸² Mutluer - Öner - Kesik, **Bütçe Hukuku**, a.g.e., s.193.

⁵⁸³ Mutluer - Öner - Kesik, **Bütçe Hukuku**, a.g.e., s.281.

kesinleşmektedir. Yerel idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamamaktadır. İlçelerde yol, su ve diğer hizmetler için tüm köylerin katılımı ile o ilçenin adını taşıyan köylere hizmet götürme birliği kurulabilmektedir. Yerel idare birlikleri tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen yerel müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin olarak üye yerel idarelerin hak ve yetkilerine sahip olmaktadır⁵⁸⁴.

Türkiye’de 2001 krizi sonrası dönemde başlatılan ve halen devam eden yeniden yapılanma sürecindeki yasal düzenlemelerle belediyelerin yerel kalkınmada etkin bir rol oynamalarının önü açılmıştır⁵⁸⁵. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14.maddesinde “...ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır” denilmektedir. Bu görev tanımı ile bir bakıma yerel kalkınma belediyelerin aslı görevleri arasında sayılmıştır. Yine aynı kanunun 15.maddesinde belediyelere kayıt dışılıkla mücadelede bir rol verilmiştir. Aynı maddeye göre belediyeler mücavir alanları içinde yapılacak bazı özel yatırımların altyapı çalışmalarını bedelsiz veya faizsiz ve on yıla kadar geri ödemeli yapabilmektedirler. Ayrıca sözü edilen yatırımların sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek nitelikte olması halinde düşük bedelli veya bedelsiz arsa tahsisi yapılabilmektedir⁵⁸⁶. Şüphesiz sayılan bütün bu görev ve yetkiler yatırımların belediyelerce teşvikine yönelik birer politika aracı olarak kullanılabilir niteliktedir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda belediyelerin görev ve yetkileri liste usulü ile sıralanmıştır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda ise genellik ilkesine de yer verilmek istenmişse de kanunun ilgili kısmı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Liste ilkesine göre belediyelerin yapacakları faaliyetler kanunlarda belirtilmektedir. Buna göre yerel nitelikte bile olsalar kanunlarda belirtilmemiş hizmetlerin yapılması mümkün değildir. Genellik ilkesine göre ise belediyeler kanunlarda yasaklanmamış veya başka idarelere bırakılmamış her türlü hizmetleri yapabilmektedirler. ‘*Kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikli diğer görev ve hizmetleri*

⁵⁸⁴ Mutluer - Öner - Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, a.g.e., s.507-508.

⁵⁸⁵ Erol Kaya, **Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım – Yerel Kalkınma Yönetimi**, 2.b., Okutan Yayıncılık, İstanbul, 2007, <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/yky.pdf>, (31.07.2013), s.4.

⁵⁸⁶ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmî Gazete: 13.07.2005, S.25874.

de yapar veya yaptırır' ifadesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeden önce yeni belediye kanununda yer almıştır⁵⁸⁷.

Yeni Belediye Kanunu'nda belediyelerin idarî ve malî açıdan özerk olarak tanımlanması suretiyle malî federalizmin genel yasal temele kavuşturulmak istendiği ifade edilmektedir. Ancak Belediye Kanunu'ndaki ilgili tanımlama yürürlükte olsa da Anayasa'nın 127. ve 73.maddeleri değişmediği sürece hedeflenen federal teknik temelin kurulması mümkün değildir⁵⁸⁸.

1. Yerel İdare Türleri

Aşağıda Türkiye'de mevcut yerel idare türleri belediye idareleri ve diğer yerel idareler olmak üzere iki başlık altında açıklanmıştır. Büyükşehir belediye idareleri de belediye idareleri başlığı altında yer almaktadır.

a. Belediye İdareleri

Türkiye'de yaygın olarak örgütlenmiş ve kentsel kamu hizmetlerinin üretiminde etkin bir rol üstlenmiş olan ve bu nedenle de en çok bilinen yerel idare kuruluşu belediyedir. Belediyelerin temel özellikleri arasında; yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere idarî kararlar kurulmaları, başkanın ve meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi, idarî ve malî özerkliğe sahip olması ve tüzel kişiliklerinin bulunması sayılabilir. Yönetim, temsil ve katılım olmak üzere demokratik belediye idarelerinin üç temel işlevinden söz edilmektedir. Belediyeler kent halkının mal ve hizmet taleplerini karşılarken bir yandan da hemşerilerin yönetime katılımını da sağlamaktadırlar. Yürütmüş oldukları hizmetler belediye sınırları içerisinde yaşayan halkla doğrudan doğruya ilişkilidir. Kamusal ve sosyal alanların yanında kamu düzenine ilişkin çok farklı kent hizmetlerini yerine getirmektedirler. Türkiye'de belediye yönetimleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

⁵⁸⁷ Erol Kaya, **Türkiye'de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu**, <http://www.pendik.bel.tr/kultursanat/bpi.asp?caid=1261&cid=2472>, (31.07.2013).

⁵⁸⁸ Birgül A. Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu: Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Anayasa Değişikliği İstekleri", **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, s.40.

Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye ve büyükşehir belediyeleri olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir⁵⁸⁹.

Tablo-23: Türlerine Göre Belediye Sayıları (2012 Yılı İtibarıyla) *

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayısı	16	143	65	749	1977	2.950

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf>, (03.08.2013), s.11.

* 2012 Yılında Büyükşehir Belediyeleri konusunda yeni düzenlemeler getirilmiş ve belediye sayılarında değişiklikler olmuştur. Büyükşehir Belediyesi sayısı hariç yeni belediye sayılarına ulaşılammıştır.

Yukarıdaki Tablo-23'te 2012'de değişiklik yapılmadan önce 2.950 belediyeden 16'sının büyükşehir belediyesi, 65'inin il belediyesi, 143'ünün büyükşehir ilçe belediyesi, 749'unun ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 1.977'sinin ise belde belediyesi olduğu görülebilmektedir⁵⁹⁰. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 'On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'⁵⁹¹ ile büyükşehir belediyelerine ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır. Var olan 16 büyükşehir belediyesine ilave olarak 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bütün büyükşehir belediyelerin sınırları ilin mülkî sınırlarına eşitlenmiştir. Böylece büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri de kaldırılmıştır. Bu şekilde büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmış ve il özel idaresi sayısı ise 51'e düşürülmüştür. Nüfusu 750.000'den fazla olan illerde de kanunla büyükşehir belediyesi kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 6360 sayılı

⁵⁸⁹ Hasan Erdoğan, **Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-Burdur) Uygulamaların Analizi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta, 2010, s.12-13.

⁵⁹⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.12.

* Kanun ilk çıktığı dönemde 13 ildeki değişiklikleri kapsarken 2013 yılında yapılan bir değişiklik ile Ordu ili ilave edilerek kapsama alınan il sayısı 14 olmuştur.

⁵⁹¹ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete: 6.12.2012, S.28489.

kanununun 34.maddesiyle büyükşehir belediyesi bulunan illerde valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Tablo-24: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (2011 Yılı İtibarıyla)

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-1.999	-	-	-	64	945	1.009
2.000-4.999	-	-	-	196	845	1.041
5.000-9.999	-	-	6	181	138	325
10.000-24.999	-	1	8	179	43	231
25.000-49.999	-	6	20	62	4	92
50.000-99.999	-	19	15	50	2	86
100.000-249.999	-	29	31	17	-	77
250bin-499.999	1	8	44	-	-	53
500bin-999.999	5	2	19	-	-	26
1 milyon +	10	-	-	-	-	10
Toplam	16	65	143	749	1.977	2.950

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012_MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf, (22.10.2013), s.12.

Tablo-24’te 6360 sayılı kanunla değişiklik yapılmadan önceki şekliyle belediyelerin türlerine ve nüfus aralıklarına göre sayıları verilmiştir. Buna göre nüfusu 2.000’in altında olan 1.009 belediye, 5.000’in altında olan 2.050 belediye ve 10.000’in altında olan 2.375 belediye mevcuttur. Nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %80,50’dir. Nüfusu 100.000’in üzerinde olan 166 belediye bulunmaktadır. Türkiye’deki nüfusun (75.715.997 kişi) % 84’ü (63.743.047 kişi) belediye sınırları içerisinde, %16’sı (11.972.950 kişi) belediye sınırları dışında yaşamaktadır. Belediye

sınırları içerisinde yaşayanların % 55,6'sı (35.467.356) büyükşehir belediyesi, % 44,4'ü ise diğer belediyelerin sınırları içerisinde yaşamaktadır⁵⁹². 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile birlikte büyükşehir belediyesi sayısının 30'a çıktığı daha önce ifade edilmişti. 6360 sayılı kanunun genel gerekçesinde 1591 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin sona erdirileceği belirtilmiştir. Bu duruma göre kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki ilk yerel seçimlerden itibaren belde belediyesi sayısının 386 civarına düşeceği ifade edilebilir. Aynı tasarıdaki bilgilere göre yeni düzenlemeyle birlikte nüfusun yaklaşık 56 milyonluk kısmı büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yaşıyor olacaktır. Bu durum yaklaşık 22 milyon vatandaşın daha büyükşehir belediyesi alanına dâhil olduğu anlamına gelmektedir⁵⁹³.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalan ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki hizmetler düzenlenmiştir. Anılan kanunla büyükşehir belediyesi idaresinin hukuksal statüsünü düzenlemek ve hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Belediye Kanunu'na özellikle il, ilçe ve belde belediyeleri dâhil olmakla birlikte büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyeleri de kanun kapsamına girmektedir. Kanunla belediyelerin kuruluşu, yetkileri, görev ve sorumlulukları, organları, yönetim ile çalışma yöntem ve ilkelerinin düzenlenmesi amaçlanmaktadır⁵⁹⁴.

Bunların dışında belediyeler, örgütlenmelerine ilişkin il özel idaresi ve köyleri de içinde alan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu⁵⁹⁵ ile yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere aralarında belediye birlikleri kurabilmektedir. Tüzel kişiliğe sahip olan bu birlikler borçlanma, yap-işlet-devret yöntemiyle işlerini yaptırma gibi olanaklara sahiptir. Bu özellikler il özel idareleri ve köyler için de geçerlidir. Aşağıdaki Tablo-25'te Türkiye'de kurulan yerel idare birliklerinin sayıları türlerine göre verilmiştir.

⁵⁹² T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.12.

⁵⁹³ TBMM, **Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, (03.08.2013).

⁵⁹⁴ Erdoğan, a.g.tz., s.54.

⁵⁹⁵ 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmî Gazete: 11.06.2005, S.25842.

Tablo-25: Türleri İtibarıyla Yerel İdare Birlikleri Sayıları (2007-2012)

Türü	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ulusal Düzeyde Birlikler	2	2	2	2	2	2
Belediye Hizmet Birliği	64	67	64	63	68	68
Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	14	14	15	15	15	14
Kalkınma Birliği	12	13	14	13	13	13
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	90	108	115	125	132	135
Turizm Birliği	30	51	66	70	70	71
Sulama Birliği*	370	376	391	411	0	0
İçmesuyu Birliği	123	139	155	164	170	177
Köylere Hizmet Götürme Birliği	878	896	908	909	910	911
Diğer	20	20	20	21	22	20
Toplam	1.603	1.686	1.750	1.793	1.402	1.411

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.13.

2011 yılında sulama birliklerinin farklı bir kapsamda değerlendirilmeye başlanması sonucunda görünürde yerel idare birliklerinin sayısında bir azalma olsa da gerçekte 2007-2012 yılları arasında bir artış söz konusudur. Bu artışın daha çok Turizm Birliği, İçmesuyu Birliği ve Çevre Altyapı Hizmet Birliği sayısında kaynaklanması dikkat çekicidir.

b. Diğer Yerel İdareler

Türkiye’de idarî yapılanma içerisinde belediyeler dışında örgütlenen diğer yerel idare kuruluşları il özel idareleri ve köylerdir. İl özel idareleri tarafından yürütülecek hizmetler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Anılan kanuna göre il özel idareleri il sınırları içerisinde gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, çevre

* 8.3.2011 Tarih ve 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu ile sulama birlikleri yerel idare birlikleri kapsamından çıkarılmıştır.

düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ve diğer ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlidirler. Ayrıca belediye sınırları dışında imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesis etmek gibi hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur⁵⁹⁶.

Köyler, yöneticileri seçilen, köy yerleşim biriminin dirlik ve düzenini, gelişip kalkınmasını ve burada oturan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan, kamu tüzel kişiliğini haiz bir yerel idare kuruluşudur⁵⁹⁷. 2012 yılı değişiklik öncesi itibarıyla Türkiye’de 34.283 adet köy bulunmaktadır⁵⁹⁸. Değişiklik sonrası köy sayısının 16.082 azalarak 18.201’e düşmesi söz konusudur⁵⁹⁹.

Köy tüzel kişiliği tarafından köy sınırları içerisinde yerine getirilecek hizmetler 442 sayılı Köy Kanunu’nda düzenlenmiştir. Zorunlu hizmetler arasında, bataklıkların kurutulması, köye yol ve su getirilmesi ve köyün sokaklarının temiz tutulması gibi hizmetler sayılmaktadır. İsteğe bağlı hizmetler ise köye çamaşırhane, kaldırım, hamam, çarşı ve pazaryeri yapılması gibi hizmetlerdir⁶⁰⁰.

2. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri 1981 yılında kabul edilen 2464 sayılı ‘Belediye Gelirleri Kanunu’ ve 1319 sayılı ‘Emlak Vergisi Kanunu’⁶⁰¹ ile düzenlenmiştir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından belediyelere aktarılabacak paylar ise 5779 sayılı ‘İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’⁶⁰² ve 5216

⁵⁹⁶ Erdoğan, a.g.tz., s.20.

⁵⁹⁷ Cengizhan Hatipoğlu, **Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2005, s.144.

⁵⁹⁸ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.11.

⁵⁹⁹ TBMM, **Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı**, a.g.e., s.y.

⁶⁰⁰ Erdoğan, a.g.tz., s.20.

⁶⁰¹ 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, Resmî Gazete: 11.8.1970, S.13576.

⁶⁰² 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 15.7.2008, S.26937.

sayılı ‘Büyükşehir Belediyesi Kanunu’⁶⁰³ ile yasal temele kavuşturulmuştur. Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyelerin öz gelirleri belediye vergileri, belediye harçları ve harcamalara katılma payları olarak üç grupta ele alınmıştır. Anılan kanuna göre belediye vergileri ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigortası ve çevre temizlik vergilerinden oluşmaktadır. Emlak vergisi geliri ise bu kanunda yer almayıp Emlak Vergisi Kanunu’nda yer almıştır. Belediye harçları işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, ‘hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı’, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı ve diğer harçlardan oluşmaktadır. Harcamalara katılma payları ise yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarından oluşmaktadır. Belediyeler ayrıca Belediye Kanunu’na göre ilgililerin isteği üzerine verecekleri hizmetlerden ücret geliri, yönettikleri kurumlardan işletme geliri, sahip oldukları mallardan satış ve kira gelirleri ile ceza gelirleri de elde edebilmektedir. Yine anılan kanuna göre belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla kanunda yazılı esaslara göre borçlanmaya gidebilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler⁶⁰⁴.

3. Belediyelerin Giderleri

Belediye örgütlenmelerinin giderleri kuruluş kanunlarında belirtilmiştir. Bunlar yürütmekle mükellef oldukları hizmetlerin görülebilmesi için yapılan zorunlu harcamalardan oluşmaktadır.

25.12.2012 tarih ve 35985 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı’nda⁶⁰⁵, “Belediyelerin “Görev, Yetki ve Sorumlulukları” 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14 ve 15. maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan madde hükümlerinde, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla belediyelerce yerine getirilmesi öngörülen görevler ve sorumluluklar ile belediyelerin yetkileri sayılmıştır. 14. maddenin birinci fıkrasında, “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” ibaresi bu husustaki sınırı da belirlemiştir. Anılan Kanun’un 60. maddesinde ise, belediye giderlerinin neler olabileceği yine tek tek sayılmak suretiyle hüküm altına alınmıştır. Bu maddede zikredilen belediye giderleri 14 ve 15. maddelerde

⁶⁰³ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmî Gazete: 10.07.2004, S. 25531.

⁶⁰⁴ Mutluer - Öner - Kesik, **Bütçe Hukuku**, a.g.e., s.280.

⁶⁰⁵ 35985 Sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, **Sayıştay Dergisi**, S.87 (Ekim-Aralık 2012), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der87m9.pdf>, (03.08.2013), s.182.

sayılan görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması ile ilgili giderlerdir.” denilerek belediyelerin gider yerlerinin çerçevesi çizilmiştir.

Aşağıda Tablo-26’da belediyelerin, bağlı idarelerinin ve belediyelerin kurdukları birliklerin ve il özel idarelerinin harcamaları yer almaktadır. Belediyelerin harcamaları il özel idarelerinin harcamalarının neredeyse 4 katı olarak gerçekleşmektedir. Belediye bağlı idareleri de hesaplama dâhil edilince belediyelerin harcamaları il özel idarelerinin harcamalarının yaklaşık 5 katı olmaktadır. Yerel idare birliklerinin harcamalarının 2009’dan sonra yayınlanmaya başlaması önemli bir gelişmedir. Belediye birliklerinin harcamalarının hem hacmi hem de artış hızı gelecekte bunların öneminin artabileceğine işaret etmektedir. 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra 2013 yılından itibaren belediye harcamalarının da belirgin bir biçimde artması beklenebilir.

Tablo-26: Türleri İtibarıyla Yerel İdarelerin Harcamaları (2007-2012) (1.000 TL)

Türü	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belediyeler	25.832.553	30.959.084	31.048.589	34.474.935	41.132.755	46.988.113
Belediye Bağlı İdareleri	7.372.913	8.143.505	8.248.029	7.730.938	8.463.086	9.527.802
İl Özel İdareleri	6.177.932	6.838.966	7.553.284	8.652.767	10.216.828	11.517.481
Yerel İdare Birlikleri*	-	-	1.570.746	2.294.549	2.694.867	2.714.271
Konsolide Toplam	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305	61.011.336	69.298.699

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.62.

* Yerel İdare Birliklerine ait bilgiler 2009 tarihinden itibaren yayınlanmaya başlamıştır.

II. TÜRKİYE’DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA DEĞİŞİM

Türkiye’de kentsel kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin değişimlerin ele alındığı bu başlık altında öncelikle kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerindeki değişime ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Ardından hizmet bölüşümünde değişime değinilmiştir. Ayrıca kentsel kamu hizmet sunumunda gelişen sosyal belediyecilik ve kentler arası rekabet gibi yeni eğilimler de yine aşağıdaki başlıklarda ele alınmıştır.

A. Kentsel Kamu Hizmetinin Sunum Yöntemlerinde Değişim

Kamu kesimi denildiğinde hem halka yönelik faaliyetlerin yürütülmesini organize eden örgütlenme hem de organize edilen örgütler tarafından yürütülen faaliyetler kapsama girmektedir. Bunların tespit edilmesi sırasında devletin siyasal tercihleri ön plana çıkmaktadır. Yani kamu kesiminin sınırlarının tespitinde ve görevlerinin belirlenmesinde siyasal tercihler belirleyici olmaktadır⁶⁰⁶.

Devletin kamusallaşma biçimlerinden biri de toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretim faaliyetini üstlenerek kamu hizmeti alanları oluşturmasıdır. Ancak böyle bir durumda zorunlu olarak kamu hizmeti alanlarındaki örgütlenmenin ve işleyişin üstlenilen işlevin kamusal niteliğine uygun gerçekleşeceği anlamına gelmemektedir. Devletin işlevlerinin kamusallaştırılmasının yanı sıra devletin işlevlerini örgütlenme ve yerine getirme biçiminin de kamusallaştırılması gerekmektedir⁶⁰⁷.

Kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda görev ve sorumluluk belediye tüzel kişiliğine aittir. Kentsel ortak ihtiyaçların tespit edilerek kentsel nitelikli kamu hizmetlerinin planlanması, organizasyonu, yürütülmesi, koordinasyonu ve her türlü denetleme işlevinin yerine getirilmesinde belediye sorumludur. Geleneksel hizmet sunma anlayışına göre belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmetleri yine kendi örgüt, araç-gereç ve personelini kullanmak suretiyle yerine getirmektedirler. Kısaca hizmetleri düzenleyen, organize eden, yürüten ve denetleyen belediyenin bizzat kendisidir. Belediye idaresinde kadrolu olarak çalışan memur ve işçiler önemli roller üstlenmekte ve hizmetlerin her aşamasında etkili olmaktadır. Dolayısıyla hizmetlerin vatandaşların

⁶⁰⁶ Mutluer - Öner - Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, a.g.e., s.23.

⁶⁰⁷ Karahanoğulları, a.g.m., s.45.

beklentilerini karşılama düzeyi belediye çalışanlarının verimliliğiyle sıkı bir ilişki içindedir⁶⁰⁸.

Fordist üretim modelinin geçerli olduğu dönemde sermaye için çekici olmayan birçok mekân bugün artık birikim sürecine eklenmiştir. Belediyeler sermaye için yeni yatırım ve pazar imkânları ve maliyeti düşük işgücü sağlayarak birikim sürecindeki yerini almıştır. Belediyelerin birikim sürecindeki yeni rolü ve işlevi sermayenin yerelleşerek küreselleştiğini göstermektedir. Bu bağlamda yerleşme ve bölgeselleşme küreselleşmeyi besleyen iki olgu olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁰⁹. Fordizm sonrası dönemde sermayenin yeni değerlendirme alanı olarak belediyelerin öne çıkması geleneksel hizmet sunum yöntemlerinde de değişime yol açmıştır denilebilir.

Yeni kamu işletmeciliği yaygın olarak kullanılan ve neoliberal anlayışı en iyi yansıtan kavramlardan bir tanesidir. Yeni kamu işletmeciliği profesyonel bir devlet ve kamu idaresi öngörmektedir. Sözü edilen anlayış kamu idaresinin; bağımsız olarak işleyen parçalara ayrılması, kamu-kamu ve kamu-özel kesim rekabeti, özel bir işletme gibi çalışan kamu idaresi, maliyetlerin minimize edilmesi, yönetim ve denetimde işletmecilik ilkelerinin egemen olması doğrultusunda değişmesini öngörmektedir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı farklı koşullarda farklı reformlarla ve adlarla uygulanmıştır ve buna bağlı olarak da farklı tanımlanmıştır. Ancak tanımlardaki temel özellik değişmemiştir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel özelliği merkezî hükümetin işlevlerinin işletme gibi çalışan idarî birimlere devredilmesi ve özel sektörün uyguladığı yöntemlerin kamu idaresinde de uygulanmasıdır. Söz konusu yaklaşımın kamu idaresinin geleneksel değerlerinden kopuşunu yansıttığı ifade edilmektedir⁶¹⁰.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda uluslararası normların ulusal mevzuata aktarılmasına yönelik olarak hizmette yerellik ilkesine yer verildiği ifade edilmektedir. Kanunun 14.maddesinde belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması gerektiği düzenlenmiştir⁶¹¹. Buradan yerellik ilkesine vurgu yapıldığına dair bir sonuç çıkarmanın güç olacağı söylenebilir. Belediye hizmetlerinin

⁶⁰⁸ Erdoğan, a.g.tz., s.63.

⁶⁰⁹ Yeşim Ediz Şahin, "Sonuç Yerine: Yerleşme ve "Toplumcu Belediyecilik"", **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi – Toplumcu Belediyecilik – Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, ty., s.340.

⁶¹⁰ Şahin, a.g.m., s.335-336.

⁶¹¹ Uğur Yıldırım - Şerif Öner, "Yerel Toplumsal Sorunların Çözümünde Sosyal Hizmet Belediyeciliği", **Değişik Yönleriyle Yerleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.373.

doğası gereği yerel olduğu ve sözü edilen düzenlemenin de belediyelerle ilgili bir kanun içinde yer aldığı göz önüne alındığında yerellik vurgusunun sınırlı bir anlam ifade edeceği ve uluslararası düzlemde ele alındığı biçimine karşılık gelmeyeceği ifade edilebilir. Çünkü uluslararası yazında ve uygulamada yerellik ilkesi merkezî idareler karşısında yerel idarelerin konumunu güçlendirmeye vurgu yaparken ve idareler arası hizmet bölüşümünü konu edinirken Belediye Kanunu'nda böyle bir anlam söz konusu değildir. Belediye Kanunu'nda ifade edilen belediye hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerlerde sunulması konusu katı atıkların evlerin yakınından alınması, toplu ulaşım hizmetlerinin belediye sınırları içinde her yere eşit bir biçimde sunulması, meslek edindirme gibi eğitim kurslarının tek merkez yerine çeşitli mahallelerde açılması ve gezici kütüphane gibi durumları ifade edebilir. Diğer yandan anılan maddede belediye hizmetlerinin en uygun yöntemlerle sunulması gerektiği ifade edilirken uluslararası normların ulusal mevzuata aktarılmaya çalışıldığından söz edilebilir. Nitekim aşağıda özelleştirme ve kamu-özel işbirlikleri bağlamında hizmet sunum yöntemlerindeki değişim ele alınmıştır.

1. Özelleştirme

Kamu hizmetlerinin maliyetlerini azaltmak ve hizmetlerin etkinliğini arttırmak kamu ekonomisi açısından önem taşımaktadır. Özellikle devletin küçülme eğilimi taşıdığı ve kapitalist toplumlarda bunun hem gerekli hem de çelişkili bir olgu olduğu göz önüne alındığında sorun ciddiyetle ele alınmak zorundadır. Konu ele alınırken ise devlet hizmetlerinin birer kamu hizmeti olduğu dikkate alınmalıdır. Kamusal yönetimin iş idaresi yöntemlerine indirgenemeyeceğine dair pek çok işaret vardır. Hizmetlerin çoğu toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel altyapısını oluşturmaktadır. Kapitalist toplumun mantığı çerçevesinde bu tür hizmetlerin sadece piyasa temelinde gerçekleşmesinin mümkün olmadığı kabul edilmelidir. Şeffaf düzenleyici yapıların getirilmesi, temel kamusal servetlerin kamusal denetim yollarının güçlendirilmesi, yeni teknolojilerin ve yeni alanların doğru biçimde planlanmış gelişmeye göre uygulamaya konulmasının sağlanması

gerekmektedir. Ayrıca toplumun çelişkili ve karmaşık yapısının oluşturduğu farklı gereksinimleri ve beklentileri karşılayacak hizmetlerin sunulması gereği bulunmaktadır⁶¹².

John O'Neill, piyasa egemenliğinin genişlemesine direnmek gerektiğini ve piyasa ekonomisi ile modern devletin kurtulamayacağımız kurumlar olduğu ortaya çıksa bile bunların ancak gelişen bir birlikçi (birlikte) yaşam arka planına yaslanarak sivilleştirilebileceğini savunmaktadır⁶¹³. Özelleştirmenin de piyasa egemenliğinin genişlemesine yol açan bir olgu olduğu açıktır. Türkiye'de özelleştirme mantığı hem yasal hem de kurumsal anlamda yerleşmiş bulunmaktadır. Merkezî idarede olduğu kadar belediyelerde de özelleştirme artık önemli bir yer tutmaktadır.

Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu kentsel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine imkân tanımaktadır. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi özelleştirme ile ilgili genel mevzuata tabidir⁶¹⁴. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26.maddesine göre belediye ve il özel idarelerine ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler anılan kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür.

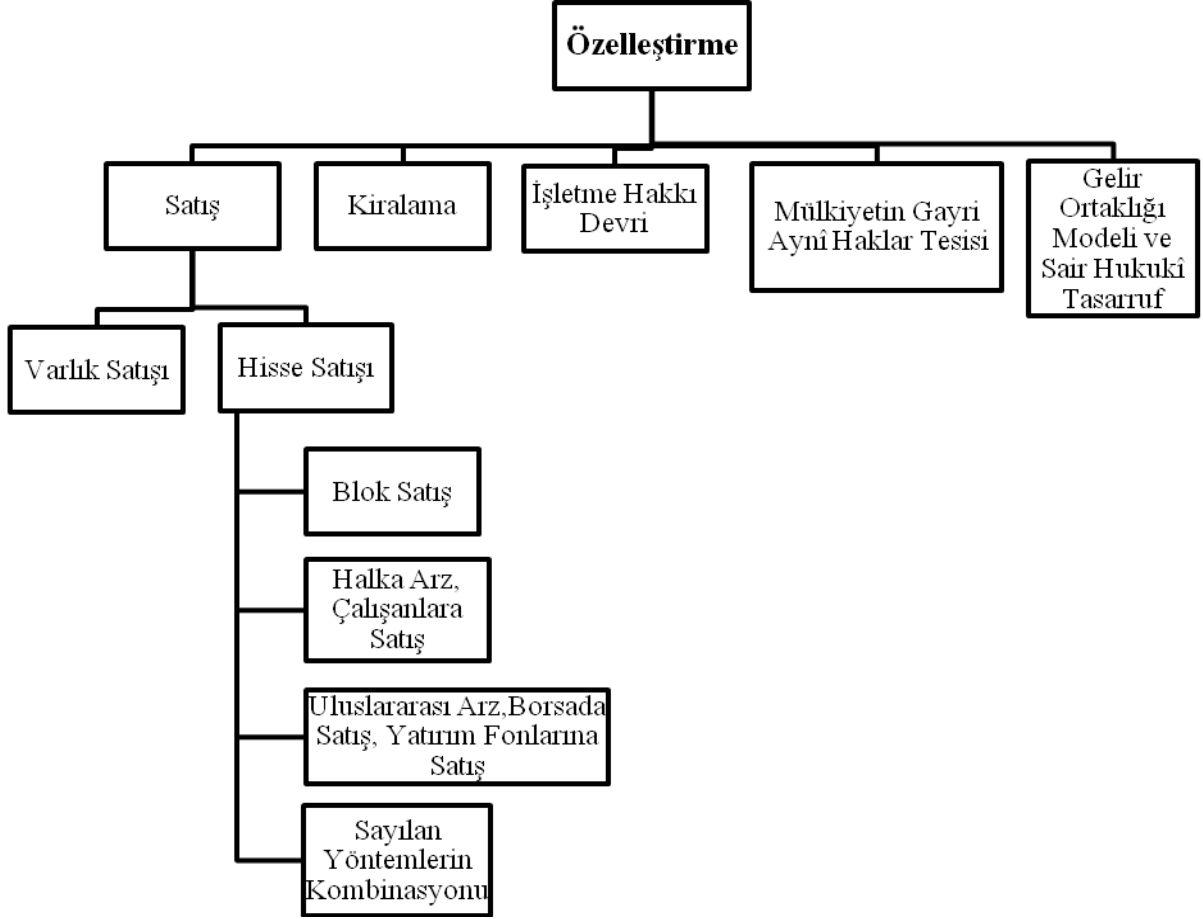
Özelleştirme idaresince belirlenen özelleştirme yöntemleri aşağıdaki Şekil-2'de gösterilmiştir.

⁶¹² Tülay Arın, "Devlet Hizmetlerinde Etkinlik: "Kamusal Yönetim" mi "İş İdaresi" mi?", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (Prof.Dr.Bedî N. Feyzioğlu'na Armağan)**, 35.Seri, Yıl 1991/1992, İstanbul, 1992, s.179.

⁶¹³ John O'Neill, **Piyasa: Etik, Bilgi ve Politika**, çev. Şen Süer Kaya, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001, s.291.

⁶¹⁴ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmî Gazete: : 27.11.1994, S.22124.

Şekil-2: Özelleştirme Yöntemleri



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm, (23.02.2013).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın web sayfasında özelleştirmenin felsefesi aşağıdaki biçimde ifade edilmektedir⁶¹⁵:

“Özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir.”

⁶¹⁵ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/felsefe.htm>, (23.02.2013).

Burada aynı zamanda devletin ekonomideki rolüne de işaret edilmiş olmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 67.maddesinde ise belediyelerin hangi hizmetler için özelleştirmeye başvurabileceklerini açıkça belirtilmiştir. Anılan kanun maddesinde *“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”* denilmektedir.

Belediyeler özelleştirme yöntemi olarak özellikle satış, ihale, imtiyaz, yap-işlet-devret, kiralama, hizmet sözleşmesi yöntemlerini kullanarak hizmetlerini özel kesime devretmektedirler. Belediyeler, özel kesimden mal ve hizmet alımlarında ihale sisteminin kurallarına uymak durumundadır. Türkiye'deki ihale sisteminin iki yasal dayanağı vardır. Birincisi, ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin özel kesimden temin edilmesi ile ilgilidir. Buna ilişkin uygulama 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. İhale sisteminin ikinci yasal dayanağı idarenin gelir elde edeceği mal varlıklarının kiraya verilmesi ile ilgilidir. Kiralama yoluna gidilmesi durumunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde işlem yapılmaktadır. Bütün kamu kesiminde olduğu gibi yerel idarelerin de özel kesimden mal ve hizmet alırken tabi oldukları ihale kanunu, özel kesime mal varlıklarını kiraya verirken tabi oldukları ihale kanunundan ayrıdır.⁶¹⁶

2. Kamu-Özel İşbirlikleri

İlave malî alan oluşturmada kullanılabilir bir yöntem olan kamu-özel işbirlikleri uygun bir biçimde yapılandırılabilirler takdirde ülkenin gereksinim duyduğu altyapı yatırımlarını artırmak için önemli bir politika seçeneği olabileceği ifade edilmektedir.

⁶¹⁶ Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s.147.

Altyapı sağlamak için giderek artan oranda kamu-özel işbirliklerine başvurulması her soruna çözüm getirmeyebilecektir. Kamu-özel işbirliklerinin, yatırım harcamaları sonucunda hükümet bütçesinde doğabilecek borcun bütçeden uzaklaştırılmasına yönelik bir istekten çok daha geçerli nedenlere dayandırılması gereklidir. Özellikle etkin bir mevzuatın oluşturulmadığı, işin niteliklerinin doğru belirlenemediği, yatırımların ekonomik ve sosyal getirisinin doğru tespit edilemediği durumlarda kamu-özel işbirliklerinden beklenen neticeler alınmamaktadır⁶¹⁷.

Kamu-özel işbirliklerinin yerel yönetim ile de yakından ilişkisi vardır. Yerel yönetim modeli kamu idaresinin toplumsal işlevlerini gönüllülere aktararak, sosyal devletin kaldırılmasının oluşturduğu toplumsal ve siyasal sorunları çözmeyi amaçlamıştır. Modelin diğer bir boyutu olan kamu-özel ve gönüllü işbirliğiyle sermayenin yetersizliklerinin aşılması ve kamunun özelleştirme sonucu sermayeye bıraktığı alanlarda devletin düzenleyici bir işlev üstlenip sermaye ile işbirliği içinde çalışarak sermaye birikim sürecini desteklemesi beklenmektedir. Bu bağlamda, kamu-özel-gönüllü işbirliğiyle; bir kesimin diğer kesimi güçlendirmesi yoluyla yetersizliklerin aşılması, sermayenin kâr getirmeyen bir alana yatırım yapmaktan kaçınması durumunda devletin yetersizliği ile gönüllü kesimin kaynaklardan yoksunluğu arasında denge kurulması amaçlanmaktadır⁶¹⁸.

B. Hizmet Bölüşümünde Değişim

Kentlere ilişkin her yoğunlaştırma kararı var olan altyapının daha uzun yıllar hizmet verme imkânı varken yetersiz kalmasına ve ortaya çıkan yeni yoğunluğun gerektirdiği kentsel hizmetlerin verilemez olmasına neden olmaktadır. Bu durum ayrıca altyapı yatırımları için tahsis edilmesi gereken kaynakların da yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Merkezî yerlerdeki trafik sorunları ile yol, su, atık su, elektrik ve telefon sistemlerinde yeni taleplerin ortaya çıkmasıyla kent caddelerinin her gün yeniden kazılması mevcut kentleşme biçiminin hastalıklı yapısından kaynaklanmaktadır. Bu kentleşme yapısının olumsuz sonuçları arasında ormanların, su kaynaklarının ve tarım alanlarının yok

⁶¹⁷ Coşkun Karaca, “İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları”, **Maliye Dergisi**, S.163 (Temmuz-Aralık 2012), s.427.

⁶¹⁸ Şahin, a.g.m., s.338.

edilmesi ile hiçbir emeğin veya hizmetin bedeli olmayan spekülâtif kazançların ortaya çıkması sayılabilmektedir⁶¹⁹.

Kamu ekonomisi açısından ise kentlerde nüfusun yoğunlaştırılmasının bazı avantajları da ortaya çıkabilmektedir. Nüfusun artışına bağlı olarak kişi başına harcamaların azalması durumu azalan maliyet koşullarıyla veya başka bir deyişle ölçek ekonomileriyle birinci bölümde açıklanmıştı. Ancak yapılan pek çok çalışma belediyelerin ölçek ekonomilerinden yararlanamadığını ortaya koymaktadır. Alman literatüründe Brecht Kanunu ile anılan söz konusu olgu Türkiye için de geçerli bulunmuştur. Yani Türkiye’de belediyelerin azalan maliyet koşullarından yararlanamadığı ortaya konulmuştur. Ancak verilerin, hizmet sunumunda kalitenin artması veya azalmasına bağlı olarak maliyetlerin artabileceği veya azalabileceğini dikkate almamasından dolayı, ihtiyatlı karşılanması gerektiği ifade edilmiştir⁶²⁰. Diğer yandan nüfusun yoğunlaştırılmasının belli bir noktadan sonra kalabalıklaşma maliyetlerini beraberinde getireceğinde kuşku yoktur.

Olumlu ve olumsuz yönleriyle nüfusun yoğunlaştırılmasına, başka bir deyişle kentleşmeye değinildikten sonra belediyelerin bu süreçte rollerinin giderek arttığı ve merkezî idare ile aralarındaki hizmet bölüşümünde değişme eğilimlerinin yaşandığı belirtilmelidir. Türkiye’de 2000’li yıllarda yürütülen reformların temel çerçevesinin yeni bir görev ve yetki bölüşümü oluşturulması ve kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi konusunda merkezî ve yerel idarelere genel ve toptan yetki verilmesi olduğu ifade edilmektedir. Kamunun örgütlenme sisteminde merkezî idare konu ve coğrafya bakımından kanunlar çerçevesinde genel yetkili, yerel idareler ise yine kanunlar çerçevesinde özel yetkilidir. Kamu yönetimi reformu süreci bu sistemi tamamen tersine çevirmeyi yani kamunun merkez örgütlenmesinin yetkilerini sayarak daraltmayı, yerel idarelerin yetkilerini ise merkezin sınırlandırılmış yetkilerinin dışında kalan tüm alanlar şeklinde belirleyerek genişletmeyi hedeflemektedir⁶²¹. Ancak bu süreçte çıkarılan Belediye Kanunu bu yöndeki bir düzenlemeyi içermiş olsa da bu kısım Anayasa Mahkemesi tarafından daha önce de ifade edildiği gibi iptal edilmiştir.

2001 krizinden sonra neoliberal politikaların yeniden yapılandığı bir alan olarak merkezî idare ile belediyeler arasındaki hizmet bölüşümü Türkiye’deki idarî ve malî yapıyı

⁶¹⁹ Turgut Cansever, **Ev ve Şehir**, İnsan Yayınları, İstanbul, 1994, s.275-277.

⁶²⁰ İsa Sağbaş, “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri”, **Maliye Dergisi**, S.143 (Mayıs-Ağustos 2003), s.17-18.

⁶²¹ Bağımsız Sosyal Bilimciler, a.g.m., s.13.

köklü bir değişime uğratmaktadır. Geçmişte bakanlıklar hiyerarşisi altında yürütülen birçok hizmetin yapılan düzenlemelerle belediyelere aktarılması sağlanmaya çalışılmaktadır. Yapılan reformlar merkezî idareyi kolluk işlevleriyle sınırlı bir yapıya doğru evirmektedir. Reform sürecinin bir diğer önemli ayağının ise devletin borç idaresinin sermayeye kaynak aktarım mekanizmasına dönüştürülmesi olduğu ifade edilmektedir. Bu süreç 1980’li yıllarda başlamış ve 1990’lı yıllarda hız kazanmış olmasına rağmen yeni dönemde daha etkili olarak gündemdeki yerini almıştır. Devletin borç ödeme kapasitesinin artırılması amacıyla kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklar sınırlanırken bütçedeki faiz dışı fazla miktarının artırılması amaçlanmaktadır. Belediyelere aktarılan görevlerle aktarılan kaynakların eşitsiz olması bu süreci tamamlayan bir adım olmaktadır⁶²². Bu şekilde merkezî idarenin borçlanma gereği azaltılmaya çalışılırken belediyelerin kaynak sorunları artırılmış olmaktadır. Kısaca Türkiye’de belediyeler bir yandan kentleşmenin getirdiği malî sorunlarla diğer yandan hizmet bölüşümünde değişimden ileri gelen sorunlarla karşı karşıyadır.

Belediyelerin çevresindeki ilk toplumsal halkayı sanayi ve inşaat sektörleri ile malî sektörün unsurları oluşturmaktadır. Belediyelere ilişkin olarak yapılacak her türlü yetki genişletmesi, her türlü kaynak artırımı kararı ve görev alanındaki her genişleme bu sektörel unsurları ve sermaye çevrelerini doğrudan doğruya ilgilendirmektedir⁶²³.

Yerel halkın yerel olduğu ve yerel idarelerin sınırları içerisinde yaşadığı, bakış açısı ve çıkarları ile beklentilerinin de yerel olduğu ifade edilmektedir. Buna karşılık sermaye yalnızca yerel değildir, bölgesel, ulusal ve uluslararası ölçeklerde faaliyet yürütebilmektedir. Bununla birlikte sermaye kendisine her ölçekten ittifak bulabilecek bir potansiyele sahiptir⁶²⁴. Bu nedenle hizmet bölüşümünde belediyelere daha fazla hizmet yüklenirken bir yandan malî donanımının yetersiz kalması sonucu özel kesime borçlanması durumu diğer yandan hizmetlerin yürütülmesinde özel kesim ile işbirliğine gidilmesi yollarıyla da özel kesime daha geniş kaynak aktarılması söz konusu olmaktadır.

Söz konusu hizmet bölüşümü sadece merkezî idare ile belediyeler arasında belediyelere doğru genişleyen bir bölüşüm olmamakta aynı zamanda özel kesim ve halk da

⁶²² Ataay, a.g.e., s.20-21.

⁶²³ Birgül A. Güler, “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2002/1 (8), s.26-27.

⁶²⁴ Birgül A. Güler, “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, **Emek Araştırma Dergisi**, a.g.m., s.28.

bu bölüşümden pay almaktadır. Hizmet bölüşümü bu açıdan değerlendirildiğinde yönetim kavramına ulaşılmaktadır. Yönetişimin yereldeki uygulaması yerel yönetim olarak adlandırılmaktadır. Aşağıda Tablo-27’de klasik yerel idare ile yerel yönetim arasındaki farklar belirtilmiştir.

Tablo-27: Klasik Yerel İdare ile Yerel Yönetişimin Farkları

Klasik Yerel İdare	Yerel Yönetişim
Devlet odaklı	Toplum odaklı
Yönetim katmanları arasında hiyerarşik ilişki	Eşitler arası, paydaşlar arası gönüllülük esasına dayalı işbirliği
Emir kumanda zinciri, buyurma – itaat etme ilişkisi	Birlikte karar oluşturma, demokratik katılım, proje demokrasisi
Merkeziyetçi	Yerinden yönetimci
Bizzat kendi yapan, doğrudan üreten	Başkalarını (paydaşları) yapabilir kılan, onlara yönlendirici destek veren
Genel kuralcı / tek tipçi	Farklılıklara, yerel önceliklere duyarlı
Gizlilik eğilimli, sınırlı bilgi paylaşımı	Saydam, bilgiyi erişilebilir kılan
Genel üretim ve hizmet standartlarını katı, tepeden indirmeci belirleyen	Hizmet tüketicisinin ve yurttaşın tercih ve önceliklerine duyarlı
Şekilci ve genel denetim	Çok – yönlü yerel hesap verebilirlik

Kaynak: Erol Kaya, a.g.e., s.23.

2003 yılında başbakanlığın yayınları arasında çıkan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor bu dönemde hizmet bölüşümünde izlenecek yolun işaretlerini reformlar başlamadan vermiştir. Hizmet bölüşümünde yerelleşme ana motivasyon kaynağı kabul edilerek hem merkezî idareden yerel idarelere hem de merkezî idarenin taşra teşkilatlarından il özel idarelerine doğru hizmet aktarılması

hedeflenmektedir. Aşağıda rapordan alıntılanan ifadeler bu amacı açık olarak belirtmektedir:

“Çok merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılacaktır⁶²⁵.

Merkezi idarenin taşra teşkilatlarından; tarım, sanayi, sağlık, milli eğitim (müfredat belirleme ve denetim yetkisi merkezi idarede olmak üzere), bayındırlık, turizm, kültür, çevre, sosyal hizmetler, orman, ağaçlandırma, köy hizmetleri, spor müdürlükleri yetki, görev, personel, bina, lojman, arsa, misafirhane gibi bütün araç ve gereçleriyle birlikte İl İdarelerine devredilecektir. Hazine arazileri belediye sınırları içinde belediyelere, diğer bölgelerde İl Özel İdarelerine bırakılacaktır⁶²⁶.”

Hizmet bölüşümüyle yakından ilgili olan başka bir idarî yapılanma ise bölge kalkınma ajanslarıdır. Bunların küreselleşmenin getirdiği politikalarla ilişkili olduğu ve yerelleşmenin bir aracı olduğu açıktır. Bu konuda farklı yaklaşımlar da söz konusudur. Örneğin, küreselleşmenin bir yandan bütün topluluklara ve yerel–bölgesel ekonomilere potansiyel bir tehdit oluştururken bir yandan da bazı fırsatlar sunduğu belirtilmektedir. Buna göre yerel aktörlerin bir yandan küreselleşmenin sunduğu fırsatlardan azamî bir biçimde faydalanması diğer yandan da küreselleşmenin tehditlerine direnebilmeleri için yeteneklerinin genişletilmesi ve bu etmenlerle ilgili uygun politikaları tespit edecek, yorumlayacak ve geliştirecek kuruluşların varlığı gerekli görülmektedir. Bölge kalkınma ajansları bu çerçevede bir yandan küresel ölçekte meydana gelen gelişmeleri yerel düzeye taşıyabilecek diğer yandan ise yerel düzeyin potansiyellerini, zenginliklerini, avantajlarını

⁶²⁵ Ömer Dinçer - Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, <http://www2.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf>, (01.11.2010), s.150.

⁶²⁶ Dinçer - Yılmaz, a.g.e., s.151.

ve kendine özgü niteliklerini küresel piyasaya aktarabilecektir⁶²⁷. Bu yaklaşım kalkınma ajanslarını zımnen küreselleşmeye verilen bir cevap olarak kabul etmektedir. Ancak kalkınma ajansları küreselleşmenin getirdiği yerelleşme politikalarıyla örtüşen bir yapıdadır. Nitekim yukarıda ifade edilen yaklaşım yerel düzeyin potansiyelini küresel piyasaya aktarmaktan bahsederken buna ilişkin cevabı da içinde barındırmaktadır. Aslında kalkınma ajansları yerelleşmenin değil, merkezîyetçiliğin tersine işleyen bir süreç olarak bölgeselleşmeyi getirmekte ve merkezî idare ile yerel idareler arasında küresel yapı ile eklemlenmeye açık yeni bir düzey inşa etmektedir.

C. Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Yaygınlaşması

İlk uygulama örnekleri 1990'lı yıllara dayansa da 2000'li yılların başından itibaren sosyal belediyecilik ülkemizde önemli bir ivme kazanmıştır. Bu dönemde belediyeler merkezî idarenin sosyal, ekonomik ve kültürel hizmetlerinin önemli bir bölümünün yerel düzeyde temsilcileri olmuş ve imkânları dâhilinde sosyal politika uygulayıcıları haline gelmişlerdir⁶²⁸.

Sosyal belediyecilik denildiğinde aşağıda sayılı unsurları içeren bir model anlaşılmaktadır⁶²⁹:

- belediyelere sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yüklenilmesi,
- belediye harcamalarının konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması gibi alanları kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize edilmesi,
- muhtaçlara yardım yapılması,
- sosyal dayanışmanın tesis edilmesi,
- sosyo-kültürel faaliyetler için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması.

⁶²⁷ Korel Göymen, **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.218.

⁶²⁸ Mete Burak Sönmez, “Klasik Belediyecilikten Yeni Belediyecilik Anlayışına Geçiş: “Sosyal Belediyecilik” (Ümraniye Belediyesi’nin Eğitim Alanına Yönelik Sosyal Belediyecilik Hizmetleri), **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, C.2, TODAİE Yayını, Ankara, 2009, s.880.

⁶²⁹ Serhat Özgökçeler, “Sosyal Siyasetin Yerel Yönetimlere İzdüşümü: “Sosyal Belediyecilik” (Yıldırım Belediyesi’nin Engelli-Dostu Sosyal Belediyecilik Uygulamaları)”, **Yerel Siyaset ve Kentel Politikalar**, IV.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan: Bekir Parlak, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, s.482.

Aşağıda küreselleşme bağlamında sosyal belediyeciliğin gelişimine ve ardından Türkiye boyutuna değinilmektedir.

1. Sosyal Belediyeciliğin Gelişiminde Küreselleşmenin Rolü

Son yıllarda küreselleşmenin ve liberal akımların güç kazanmasıyla birlikte devletin küçültülmesi tartışmalarının ortaya çıkması, gözlerin devletin sosyal boyutuna çevrilmesine yol açmıştır. Sosyal alan ülkelerin rekabet gücü önünde engel görülmeye başlanmış ve maliyetleri düşürmek için baskılar artırılmaya başlanmıştır. Bu yeni yaklaşımlar doğrultusunda ‘refah çoğulculuğu’ (welfare pluralism) ya da ‘refah karması’ (welfare mix), yani sosyal refah hizmetlerinin sunumunda kamu kesiminin yanında sivil kesimin, özel kesimin ve gönüllü kesimin birlikte görev yapması tartışılmaya başlanmıştır. Hepsi birlikte kısaca ‘devlet–piyasa–toplum’ olarak ifade edilebilen kesimler aşağıdakileri içermektedir.⁶³⁰

- kamu kesimi → (merkezî idare ve yerel idareler)
- sivil kesim → (aile, komşuluk, arkadaşlık)
- özel kesim → (piyasa ve şirketler)
- gönüllü kesim → (vakıf, dernek gibi STK’lar)

Refah karması kavramı daha açık bir biçimde, merkezî idare devreden çıkartılmadan hizmetlerin sunulmasında diğer sosyal politika sağlayıcı kurumlardan da yararlanılması anlamına gelmektedir. Önceleri refah devletinin tek başına üstlendiği hizmetlerin, kamu kesimi, özel kesim, sivil kesim ve gönüllü kesim tarafından ortak bir şekilde gerçekleştirilmesini, merkezî idarenin ise daha çok bu kesimlere finansal destek sağlanmasından ve hizmetlerin düzenlenmesinden sorumlu olmasını ifade etmektedir.⁶³¹

Küreselleşme süreci ile birlikte merkezî idarelerin sosyal politika alanında daralan işlevleri yukarıda belirtilen farklı aktörler tarafından paylaşılmakta ve birlikte gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Küreselleşme ile ortaya çıkan yerelleşmeye paralel olarak dünyanın önemli bir kısmında hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve

⁶³⁰ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2.b., İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2007, s.375.

⁶³¹ Süleyman Özdemir, a.g.e., s.376.

verimli hizmet sunma birimi olarak yerel idareler üzerinde bir uzlaşma ortaya çıkmaktadır⁶³².

Diğer yandan Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü gibi küresel kuruluşlar özellikle 1990'lı yıllardan itibaren önerdikleri yapısal uyum programları ve yoksulluğu önleme stratejileriyle yoksulluk yönetiminde merkeziyetçi yaklaşımların ve bürokrasinin rolünü azaltarak yönetimi ön plana çıkarmışlardır. Buna bağlı olarak yoksullukla mücadelede toplumun kendi içindeki dayanışma ve yardımlaşmaya dayalı sivil toplumun geliştirilmesine, toplumsal sermaye çerçevesinde sosyal güvenlik ağlarının kurulmasına, mikro girişimcilik programlarıyla işsizliğin önlenmesine ve ucuz işgücünün oluşturulmasına dönük politikalara ağırlık verilmiştir⁶³³.

Günümüzde yeni belediyeçilik anlayışı olan sosyal belediyeçiliğin yoksullukla mücadeleye dönük faaliyetleri ağırlıklı olarak kamunun ilgili kuruluşları kadar kamu dışındaki kuruluşların da katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi başta dernekler, vakıflar hatta sendikalar gibi her türden gönüllü kuruluşlar aracılığıyla yoksul kesimlerin her türlü sorununa eğilme, toplumsal duyarlılığı artırma, kamuoyu desteği oluşturma faaliyetleri yürütülmektedir. Bu şekilde kamunun ilgili kurum ve kuruluşlarının çabalarının yetersiz kaldığı alanların doldurulmasına ve yoksul kesimlerin sorunlarına karşı bu yolla çözüm getirilmesine çalışılmaktadır. Merkezî idarelerin belediyelere yoksullukla mücadele etme konusunda daha çok imkân ve fırsat tanıyarak ülkede uygulanacak yoksulluğun önlenmesine dönük politikaların başarısını artırebilecekleri düşünülmektedir⁶³⁴.

Belediyelerin yoksullukla mücadelede izlediği veya izleyebileceği başka stratejiler de bulunmaktadır. Örnek olarak su, temizlik, katı atık, ulaşım, sağlık, eğitim, barınma, güvenlik, trafik ve cadde aydınlatma gibi hizmetlere kent yoksullarının erişimini kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması verilebilir⁶³⁵.

⁶³² Özcan Sezer - Tarık Vural, "Küreselleşme Yerelleşme Etkileşimi Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Politikalar", **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, C.2, TODAİE Yayını, Ankara, 2009, s.802.

⁶³³ S. Mustafa Önen, "Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(şi)m?", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 82, S.469 (Aralık 2010), s.173-174.

⁶³⁴ Önen, a.g.m., s.179-180.

⁶³⁵ Deniz Şahin - Ahmet Güven, "Yerel Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi", **Bölgesel Kalkınma ve Kamu Politikaları: Tebliğler Kitabı**, 26.Türkiye Maliye Sempozyumu (2-5 Mayıs 2011, Şanlıurfa), s.232.

Sosyal belediyeciliğin gerçekleştirilebilmesi belediyelerin yeterli malî ve idarî imkânlarla sahip olmasına bağlıdır. Merkezî idarelerin sahip olduğu yetkiler belediyelere devredilirken, devredilen yetkilerin gerektirdiği hizmetlerin yapılmasına olanak verecek oranda malî kaynak aktarımı da yapılması gerekmektedir. Çünkü devredilen yetkiye oranla daha az malî kaynak aktarımı yapılması sosyal hizmetlerin önceki duruma göre kötüleşmesine neden olabilecektir⁶³⁶.

2. Türkiye’de Sosyal Belediyeciliğin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Türkiye’de Sağlık Bakanlığı 1920’de kurulmuştur. Buna rağmen Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren belediyelerin sağlık ve sosyal yardım hizmetlerindeki rolü II.Dünya Savaşı sonrasına kadar devam etmiştir. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu⁶³⁷ ile belediyelere önemli sağlık ve sosyal yardım görevleri yüklenilmiştir. Bunun yanında 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu⁶³⁸ ile de belediyelere yeni yetki ve görevler verilmiştir. 1593 sayılı kanunun 4.maddesine göre şehir, kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetleri belediyeler, özel idareler ve diğer yerel idarelerce yürütülür ve Bakanlık ise özellikle bu idarelere rehber olmak üzere bazı yerlerde örnek kuruluşlar açar. Buna göre sağlık ve sosyal yardım hizmetleri açıkça belediyelerin de dâhil olduğu yerel idarelere bırakılmıştır. Merkezî idare ise yol gösterici durumundadır. Bu yasalarla belediyelere çevre sağlığı ile ilgili görevler, hastalıklarla ilgili görevler, sosyal yardımlarla ilgili görevler yüklenmiştir. Bu dönemde belediyelere gelirleriyle orantılı olmayan sağlık ve sosyal yardım görevlerinin verildiği görülmektedir⁶³⁹.

II.Dünya Savaşı yıllarından sonra Türkiye’de merkezî idarenin sosyal refah hizmetleri ön plana çıkmıştır. Belediyelerin sosyal refah uygulamaları aynı dönemde gerilemiştir. Diğer yandan kentlere olan artan göçün etkisiyle sosyal sorunlar da artış

⁶³⁶ Mete Burak Sönmez, a.g.e., s.878.

⁶³⁷ 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, Resmî Gazete: 14.4.1930, S.1471. Kanunun 15.maddesinin 4., 18., 34., 45., 48., 57., 69., 71., 80. ve 81. fıkralarında salgın hastalıklarla mücadelede merkezî idareyle işbirliği yapmaktan çocukların, hastaların ve fakirlerin korunmasına kadar bir dizi zorunlu ve ihtiyarî görev yüklenilmiştir. 69. ve 71. fıkroda sayılan görevler bütün belediyeler için ihtiyarîdir ve 45. fıkroda belirtilen görev ise yalnızca geliri belli bir limitin üzerinde olan belediyeler için zorunludur. Bunların dışında kalan yukarıda sayılan fıkralardaki görevler her belediye için zorunludur. Ayrıca 1997 yılında kanuna getirilen ek ile anılan maddenin 80. ve 81. fıkralarıyla engellilere ilişkin görevler yüklenilmiştir (Ek: 30.5.1997-KHK-572/4 md.).

⁶³⁸ 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Resmî Gazete: 6.5.1930, S.1489.

⁶³⁹ Al, a.g.m., s.110.

göstermiştir. Bilindiği üzere 1980’li ve 1990’lı yıllar kamu harcamalarının giderek azaldığı, Güneydoğu’da yoğun terör olaylarına bağlı zorunlu göçün ve diğer kırsal alanlarda ise iş bulma ümidiyle gönüllü göçün arttığı bir dönemdir. Ekonomik ve siyasal sorunlarla dolu bu dönemde kentteki yoksulluk belirginleşmiştir. Bu dönemde gecekondu bölgelerinde yapılan araştırmalar zorunlu göçle gelenlerin ve diğer kent yoksullarının kendi kaderleriyle baş başa kaldıklarını ve sorunlarının çözümünde tamamen akrabalık ve hemşerilik türü enformel dayanışma ilişkilerine dayandıklarını ortaya çıkarmıştır⁶⁴⁰.

1984-1994 dönemi genel olarak yerel yaşamda büyük, orta ya da küçük ölçekli projeci ve yatırımcı belediyeçiliğin etkili olduğu bir dönem olarak tanımlanabilir. Bu dönemde yönetime gelen yeni kadroların belediyelerin ilgi alanına projecilik ve yatırımcılık yaklaşımlarının yanı sıra dayanışmayı kurumsallaştıran sosyal belediyeçilik yaklaşımını da eklediği gözlenmiştir. Ancak başlangıçta sosyal belediyeçilik anlayışı bilinçli ve sistematik bir yaklaşım olmamıştır. Bu yaklaşım daha çok İslamcı kadroların kurduğu Refah Partisi’nin geliştirdiği yöntemlerin süreç içinde değişime uğramasıyla belirginlik kazanmıştır. Bu bağlamda Refah Partisi–Fazilet Partisi belediyeçilik dönemi bu anlayışın henüz netlik kazanmadığı, ancak ipuçlarının görüldüğü ilk dönemi oluşturmaktadır. Sosyal belediyeçilik anlayışının parti politikası olarak açıkça ifade edilmesi ancak 2004 seçimlerinden sonra Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde gerçekleşmiştir⁶⁴¹.

Bugün sosyal belediyeçilik olarak adlandırılan uygulamaların yaygınlaşmasının ve seçmen desteği sağlamasının yanı sıra 2001 ekonomik kriziyle ortaya çıkan ve IMF politikaları nedeniyle merkezî idarelerin çözüm bulamadığı işsizlik ve yoksullukla ilgili bazı sorunların yerel düzeyde çözümünde etkili olduğu düşünülebilir. Nitekim AKP hükümeti tarafından hazırlanan yerel idarelerle ilgili yasalarda sosyal yardım faaliyetleri merkezî idareden yerel düzeye aktarılmaktadır⁶⁴². Bugün artık yazında da sıkça belediyelerin sosyal hizmetlere ve STK’lar ile birlikte sosyal koruma projelerine ağırlık vermeleri gerektiği ifade edilmektedir⁶⁴³.

⁶⁴⁰ Sema Erder - Nihal İncioğlu, **Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s.12.

⁶⁴¹ Erder - İncioğlu, a.g.e., s.10-12.

⁶⁴² Erder - İncioğlu, a.g.e., s.21-22.

⁶⁴³ Yıldırım - Öner, a.g.m., s.386.

Sosyal belediyeciliğin yanı sıra daha önceleri merkezî idarelerin görev alanında kabul edilen işsizlik ve yoksullukla mücadele politikalarının ve hatta ekonomik kalkınma sorunlarının çözümü için yerel kalkınma kavramı gündeme getirilmektedir. Bütün bu gelişmelerin yaygın bir tabana sahip olan küçük ve orta ölçekli yeni kentli girişimciler için yerel düzeyde yeni iş alanları açtığı ifade edilmektedir. Örnek olarak, belediye bütçelerinden yapılan muhtaçlara yardım uygulamalarının birçok küçük girişimciye düzenli ve kapsamlı alıcı bulma olanağı vermesi gösterilebilir. Erzak, kırtasiye, giysi, ilaç gibi çok çeşitli kalemlerdeki yardım türleri anılan girişimcilerin yaygın faaliyet alanlarına denk düşmektedir. Bir anlamda belediyeler bu yardımlarla inşaatçıların yanı sıra diğer alanlarda çalışan girişimcilere de yeni ekonomik olanaklar sağlamaktadır. Ekonomik krizin etkisiyle iş talebinin daralması olgusu ile birlikte düşünüldüğünde bu harcama kararlarının yerel düzeyde verilmesinin ve harcama kalemlerinin geniş bir alana yayılmış olmasının yerel girişimci gruplar için önemi anlam kazanmaktadır⁶⁴⁴.

2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yerel idare birimlerine önemli görevler yüklemiştir. Belediyelerin görevleri sayma yöntemi (tadadî ilke) ile sınırlı olmaktan çıkarılarak genel yetki ve yetki ilkesi doğrultusunda genişletilmiştir. Buna göre belediyeler artık yalnızca altyapı hizmetleri sunan birimler olmaktan çıkarılarak sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda da önemli faaliyetler gösterebilecektir. Bu bağlamda belediyelerin sosyal hizmet ve sosyal politika üretiminde bulunarak engelli, yaşlı, kimsesiz, yoksul, kadın, çocuk gibi toplumun dezavantajlı kesimlerine hizmet sağlayarak belli ölçüde de olsa sosyal patlamayı önleme işlevi göreceği ifade edilmektedir⁶⁴⁵.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sosyal hizmet anlayışı 7. ve 18. maddelerde ifadesini bulmaktadır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7.maddenin 'v' bendinde "*Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu*

⁶⁴⁴ Erder - İncioğlu, a.g.e., s.21-22.

⁶⁴⁵ M.Fatih Bilal Alodalı - Sefa Usta - İsa Güneş, "Sosyal Refah'ın Sağlanması Yeni Bir Anlayış: Sosyal Belediyecilik ve Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan: Bekir Parlak, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, s.501.

hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.” denilmektedir. Bu maddeye göre Büyükşehir Belediyesi toplumdaki tüm dezavantajlı gruplar için her türlü sosyal ve kültürel hizmeti yerine getirebilecektir. Aynı maddeyle belediyelere meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapma ve yaptırma görev ve sorumluluğu verilmiştir. Bu kurslar toplumun çalışmayan ve çalışamayan veya çalıştığı halde bir meslek veya sanatı öğrenmek isteyen kesimlerine yöneliktir. Bu bağlamda ev hanımları, okumamış genç kızlar, işsiz gençler, engelliler gibi kesimler bu tür etkinliklere katılıp bir meslek veya beceri kazanabilecek, bir yandan gelir elde ederken diğer yandan kurslar aracılığıyla yeni bir sosyal çevreye katılıp sosyalleşebileceklerdir. Büyükşehir Belediye Başkanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 18.maddenin 'm' bendinde “*Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak.”* denilerek toplumun diğer kesimleri için faaliyette bulunma konusunda belediye başkanına yetki verilmektedir⁶⁴⁶.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise sosyal hizmet anlayışı çok çeşitli maddelerde ifadesini bulmaktadır. Belediye Kanunu'nun 14.maddesinde “*Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.”* hükmü ile sosyal hizmet belediyeciliği konusu belediyelerin sorumlulukları içinde yer almıştır. Aynı zamanda Belediye Kanunu'nda (md. 15/a) yer alan “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.”* hükmü uyarınca belediyelerin sosyal devletin gereklerini yerel ölçekte uygulamakla da görevli kılındıkları ifade edilmektedir. Diğer yandan ilgili kanuna (md. 38/m ve n) göre belediye başkanının “*belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alma ve bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanma, engellilere yönelik hizmetleri yürütme ve engelliler merkezini oluşturma”* görevi bulunmaktadır. Aşağıda Belediye Kanunu'nun çeşitli maddelerindeki sosyal hizmet olarak nitelenebilecek görevlerine yer verilmiştir⁶⁴⁷:

- “*Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, ... ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.”* denilmektedir (md. 13/1).

⁶⁴⁶ Yıldırım - Öner, a.g.m., s.372.

⁶⁴⁷ Yıldırım - Öner, a.g.m., s.373-374.

- Mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla sosyal hizmet ve yardım ile meslek ve beceri kazandırmaya yönelik faaliyetlerde bulunabileceklerdir. Ayrıca çocuklara ve kadınlara yönelik konukevleri açabileceklerdir. (md. 14/a).

- Mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla, gıda bankacılığı yapabileceklerdir ve sağlık ile ilgili her türlü tesisi açabilecek ve işletebileceklerdir (md. 14/b).

- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar konusunda bütçeye ödenek koyarak harcama yapabileceklerdir (md. 60/i).

- Dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara arsa tahsisi yapabileceklerdir (md. 69/3).

- Sosyal hizmet ve yardım hizmetiyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak ile hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabileceklerdir (md. 77/1).

Bütün bu gelişmelerin 1980'lerden bu yana gözlenen belediyelerin güçlenmesini ve yerel politikanın yükselişini daha da arttıracakı düşünülebilir. Ancak muhtaçlara yardım uygulamalarının sosyal belediyecilik olarak kurumsallaşmasının çok daha kapsamlı değişimlere yol açabileceği ifade edilmektedir. Buna göre bu değişimlerden belki de en önemlisi 40 yıldır kentlerde yaygın olan 'hemşerici' ve 'cemaatçi' dayanışma ağlarının önemini beklenmedik bir biçimde azaltması olabilecektir⁶⁴⁸.

D. Kentler Arası Rekabetin ve Marka Kentlerin Öne Çıkması

Günümüzde artık ülkelerin kentleri aracılığıyla birbirleriyle rekabet ettikleri ifade edilebilir. Bu rekabette bankacılık, ticaret ve ulaşım gibi alanlarda ulusal ve uluslararası sistemle bütünleşmiş kentlere sahip olan ülkeler avantajlı konuma geçmektedirler. İhtiyaç duyduğu türdeki hizmetleri uluslararası sermayeye sunabilen kentler dünya kenti olarak adlandırılmaktadır. Sözü edilen kentler uluslararası sermayenin desteği ile hızla

⁶⁴⁸ Erder - İncioğlu, a.g.e., s.23.

yükselmekte ve bu sürecin dışında kalan kentler ise dışlanmaktadır. Bu kentler dışlanmalarının da ötesinde hızla taşra konumuna itilmektedir⁶⁴⁹.

Dünya piyasası koşullarına uyum için birçok kent sürekli dıştan harekete geçirilen modernleşme yarışına ortak olmaya ve uygun maliyetli üretim koşulları arayışına zemin hazırlamaya sevk edilmektedir. Bu durum, altyapı ve ekonomi politikalarının daha güçlü bir şekilde dış aktörlere göre şekillenmesine neden olmaktadır. Yolların yapımı, ulaşım ve iletişim sisteminin kurulması ve tekno-parklar gibi konular belediyelerin artık kendi ekonomi-politik önlemlerine göre yönetimde bulunmadıklarını, bunun yerine daha çok ulus ötesi şirketlerin gereksinim duyduğu hizmetleri ön plana aldıklarını göstermektedir. Sonuçta bugün uluslararası rekabette firmaların belediyelerin karar organlarıncı desteklendiği söylenebilir⁶⁵⁰.

Sözü edilen rekabet anlayışına göre belediyeler girişimciler açısından kentin cazip olması için sağlıklı ve yeterli yapıları oluşturmmalıdır. Ayrıca toplumun zayıf kesimlerine yönelik eğitim faaliyetleri ile bunların kişisel gelişimlerine katkı sağlanarak onların rekabet güçleri artırmalıdır. Belediyeler, özellikle küçük kentlerimizde ve nispeten kırsal özellik arz eden kentlerimizde ellerindeki imkânları kullanarak kentin gelişimi için gerekli bilgileri üretmeleri ve bu bilgileri girişimcilere ve diğer ilgililere sunmalıdır. Öğrenen kent anlayışının yaygınlaştırılması ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması yoluyla kentin gelişimi hızlandırılmalı ve belediyelerin toplum üzerindeki yaptırım gücü aracılığıyla taraflar arasındaki koordinasyon ve entegrasyon sağlanmalıdır⁶⁵¹.

Küresel düzen içinde kentlerin yeniden önem kazanmasıyla birlikte belediye başkanlarının rolleri de değişmeye başlamıştır. Büyük kentlerin belediye başkanları, kent gündeminin belirlenmesi ve kentin uluslararası profiline yükseltilmesi konularında yaşamsal öneme sahip olabilecek kişiselleşmiş bir lider tipi oluşturabilirler. Öne çıkan bazı olaylarda kentin imgesinin zihinlerde başarılı bir biçimde dönüşmesinde belediye başkanlarının aldıkları kararlar etkili olabilmektedir. Örneğin, Lizbon'un ve Barselona'nın belediye başkanlarının, kentlerinin dünyanın önemli kentleri arasına katılması sürecinde

⁶⁴⁹ Yusuf Pustu, "Küreselleşme Sürecinde Kent "Antik Site'den Dünya Kentine"", **Sayıştay Dergisi**, S.60 (Ocak-Mart 2006), s.147.

⁶⁵⁰ Mehmet Özel, "Küreselleşme Sürecinde Kentler, "Kentler Sistemi" ve Yerel Yönetimlerin Cazibe Merkezi Politikaları", **Küreselleşme Üzerine Notlar**, ed. Oğuz Kaymakçı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.770.

⁶⁵¹ Süleyman Aydın, "Küreselleşme Sürecinde Yerel Ekonomiler", **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.322.

itici güç oldukları ifade edilmektedir. Benzer şekilde daha küçük kentlerin belediye başkanları da kentlerinin uluslararası alanda tanınmasında ve yeni ekonomik yatırımların hedefi olmasında yaşamsal bir rol üstlenebilirler⁶⁵². Türkiye’de ise Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nde Yılmaz Büyükerşen ve 90’lı yıllarda İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı görevini yapan Recep Tayyip Erdoğan örnekleri verilebilir. Recep Tayyip Erdoğan’ın belediye başkanlığı dönemine ilişkin bugün de değerlendirme yapılırken başarılı uygulamaları öne çıkartılmaktadır⁶⁵³. Yılmaz Büyükerşen’in başkanlığındaki Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ise 2013 yılı Türk Dünyası Kültür Başkenti olarak seçilmiştir⁶⁵⁴.

Kentler rekabet veya işbirliği anlamında diğer kentlerle yatay olarak, merkezî idare, bölgesel kurumlar, uluslararası kurumlar veya işletmeler gibi diğer kurumlarla dikey olarak birçok ağ ilişkileri geliştirmektedirler. Kentlerin işbirlikleri bazen sorunları çözmek için kentler arasında oluşturulan bir ağ şeklinde ekonomik amaçlı olabileceği gibi tarihî ve kültürel yapı konusunda yapılacak bir işbirliğini de içerebilmektedir. İşbirliği dışında kentler çeşitli amaçları gerçekleştirmek için rekabet de etmektedirler. Kentler arasındaki rekabet; yatırımların, kurum veya işletmelerin merkezlerinin kente çekilmesi, önemli spor olaylarının organize edilmesi, ekonomik ve kültürel faaliyetler için merkez olma gibi konularda olabilmektedir. Küreselleşmenin en önemli sonuçlarından biri hem kamu hem de özel kesimin yatırımları için kentler arasındaki şiddetli rekabettir. Sermayenin hareketli olması da bu rekabetin şiddetini artırmaktadır⁶⁵⁵.

Belediyeler yerel ekonominin büyüme ve gelişmesini destekleyici biçimde tasarlanmış çok çeşitli hizmetler sunmaktadır. Mevcut veya yeni kurulan potansiyel işletmelere büyüme, kent içinde yer değiştirme ve diğer alanlarda geniş imkânlar sunulmaktadır. Belediyeler bölgelerindeki işletmelerin rekabet güçlerini korumalarına ve tam kapasite çalışmalarına eğitim yardımları ile destek olmaktadır. Endüstri ve işgücündeki değişiklikler çalışanların vasıflarının ve niteliklerinin yükseltilmesini

⁶⁵² Anthony Giddens, **Sosyoloji**, haz. Cemal Güzel, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2008, s.981-984.

⁶⁵³ Steven A. Cook, “Keep Calm, Erdogan - Why the Prime Minister Has Nothing to Fear”, **Foreign Affairs**, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139432/steven-a-cook/keep-calm-erdogan>, (22.07.2013).

⁶⁵⁴ Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, <http://www.eskisehir2013.org.tr/index.php/tr/eskisehir2013/eskisehir-2013-turk-dunyasi-kultur-baskenti-hakkinda>, (22.07.2013).

⁶⁵⁵ Erkan Özdemir, “Kentler Arası Rekabette Önemli Bir Unsur: Marka Kent ve Kentlerin Markalanması”, **Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan: Bekir Parlak, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, s.175.

gerektirmektedir. Bu kapsamda işsiz olup yeni iş kuracaklara girişimcilik eğitimi yanında malî destek de verilebilmektedir. Günümüzde birçok belediye hemşerilerine yönelik meslek edindirme kursları açmaktadır. Küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik ulusal ve uluslararası teşvikler konusunda bölgedeki işletmeleri bilgilendirici faaliyetler yürütülmektedir⁶⁵⁶. Nitekim yerel ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi görevi 5393 sayılı Belediye Kanunu (md.14/a) ile belediyelere yüklenilmiştir.

Kentlerin içine itildikleri rekabet ortamı sonucunda birçok işletme kavramının da kent yönetiminde kullanılır hale geldiğini gözlemlemek mümkündür. Reklam, tanıtım ve pazarlama mantığının bir ürünü olan markalama kavramı giderek öne çıkmaktadır. İşletmeler ile kentlerin karşılaştırıldığı Tablo-28’de kentlerin sahiplik, yönetim, ürün, alıcı ve rakipler bakımından işletme bilimi kavramlarıyla karşılaştırıldığı görülmektedir. Bu karşılaştırmada kurulan benzerlikler aslında pazarlama, imaj ve markalama gibi ortak kavramları beraberinde getirmektedir. Kent markalama; ekonomik, sosyal, politik ve kültürel gelişime yönelik olarak özel kesimdeki markalama stratejilerinin ve diğer pazarlama tekniklerinin kentlere uygulanması olarak tanımlanabilmektedir. Kent pazarlamasının konusu kentin imajıyla ilgili olmaktadır. Bu ise kent markasının geliştirilmesinin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Dolayısıyla kent markalama, insanların algılarına ve imajlarına dayanır ve bunları kenti ve kentin geleceğini şekillendirmek için tasarlanan uyumlu faaliyetlerin merkezine yerleştirir. Kent imajının çok önemli bir unsuru olan kent pazarlaması ve markalaması, kent ekonomilerini etkileyen bir faktör olarak günümüzde artan bir öneme sahiptir⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ Murat Aydın, a.g.e., s.72-73.

⁶⁵⁷ Erkan Özdemir, a.g.tb., s.177.

Tablo-28: İşletmeler ve Kentlerin Karşılaştırılması

	İşletmeler	Kentler
Sahiplik	İşletme sahipleri, hisse sahipleri	Vatandaşlar, kurumlar
Tepe Yönetim	Yönetim kurulu, üst yönetim	Belediye Meclisi
Ürünler	Üretilen ürün ve hizmetler	Kamu hizmetleri, çeşitli sunumlar
Alıcılar	Tüketiciler (son, endüstriyel)	Vatandaşlar, yatırımcılar, turistler
Rakipler	Diğer rakip işletmeler	Diğer kentler

Kaynak: Erkan Özdemir, a.g.tb., s.180.

Yukarıdaki açıklamalardan sonra denilebilir ki birçok alanda yaşanan rekabet artık kamu kesiminde de yaşanmaktadır. Küreselleşmenin etkisiyle kentler gerek ulusal sınırlar içerisinde yer alan kentlerle gerekse uluslararası alandaki diğer kentlerle yoğun bir rekabet içerisine girmektedirler. Bu rekabet ortamıyla birlikte kentler önemli sorunları çözmek için daha önce de ifade edildiği gibi diğer kentlerle işbirliğine girebilmektedirler. Söz konusu zıt eğilimlerin bir arada bulunduğu rekabet ve işbirliği ortamında kentlerin marka olması daha önemli hale gelmektedir. Marka olmanın önemi kentte yaşayan insanların memnuniyetlerinden kente gelen turistlerin memnuniyetine, mevcut yatırımcıların memnuniyetinden kente yatırım yapmak isteyen potansiyel yatırımcıların memnuniyetine kadar birçok kesim açısından ortaya çıktığı söylenebilir. Kentlerin marka olması ve bir kimlik kazanmasıyla kent bir cazibe ve çekim noktası olacağı ve bu şekilde ilgili kentin her yönden kalkınmasına katkı sağlayacağı ifade edilmektedir. Buna göre kentlerin marka olması ayrıca ülkelerin kalkınmasında ve dışa açılmasında önemli bir rol oynayabilecektir⁶⁵⁸.

Daha önce belediye başkanlarının rollerine değinilirken ifade edildiği gibi kent yönetimleri hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde kentlerin kimlikleri üzerinde belirleyici olmaktadır. Marka olmak, kurumsal düzenlemelerin yapılmasına ve kenti oluşturan herkesin kentine, yerel idaresine ve haklarına sahip çıkmasına bağlı görünmektedir. Kentlerin fizikî altyapısına olduğu kadar kentte yaşayan bireylere yönelik

⁶⁵⁸ Erkan Özdemir, a.g.tb., s.188.

sosyal ve kültürel yatırımlar da çağdaş kentlerin temel politikaları haline gelmiştir. Bu nedenle bireyi doğru anlayabilen, algıları doğru yönetebilen markalar ve kentler gelecekte de varlığını korurken, sürece ayak uyduramayanlar özelliklerini kaybederek geri plana düşebileceklerdir⁶⁵⁹. Örneğin, ABD'nin Michigan eyaletinin en büyük kenti olan Detroit'i Temmuz 2013'te iflas açıklamasına götüren başlıca sebep kentteki otomotiv sanayinin önceki yıllarda diğer kentlere taşınması ve kalanların da 2008 krizi sürecinde iflas etmesidir. İşyerlerinin kapanmasının ardından son yıllarda yüz binlerce kişinin kentten göç etmesi kamu hizmetlerinin maliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Bir yandan yüksek maliyetlerle hizmet üretilirken diğer yandan gelir kayıplarının yaşandığı söz konusu belediyede malî kriz yaşanmıştır⁶⁶⁰.

Neticede yerellik üzerine yapılandırılan kent idaresi kentsel hizmetlerin yürütülmesinde kamu hizmeti anlayışı yerine özel hizmet anlayışı ile hareket edilmesi gerektiği düşüncesiyle şekillenmektedir. Bu nedenle küreselleşme sürecinde yerel idare özerkliğinin 'idarî ve malî özerklik' olarak tanımlanması ile belediye idarelerinin merkezî idareyle olan bağlarının olabildiğince gevşetilmesine, buna karşılık küresel piyasalar ve şirketler ile yeni bağlar kurularak yerelin küresele bağlanmasına neden olmaktadır⁶⁶¹.

III. TÜRKİYE'DE KENTSEL KAMU HİZMETLERİNİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİNDE DEĞİŞİM

Aşağıda Türkiye'de kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerinde ortaya çıkan değişim ele alınmıştır. Merkezî idareden yapılan transferler, vergi gelirleri, fiyatlandırma ve borçlanma konularına ayrı ayrı değinilmiştir. Son olarak ise özel finansman başlığı altında kamu-özel işbirliklerinden sağlanan finansman ele alınmıştır.

⁶⁵⁹ Şafak Kaypak, "Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Markalaşması Ve "Marka Kentler"", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.14, S.1 (2013), s.352.

⁶⁶⁰ CNN TÜRK, "ABD'de Detroit şehri iflas etti", <http://www.cnnturk.com/2013/ekonomi/dunya/07/19/abdde.detroit.sehri.iflas.etti/716137.0/>, (22.07.2013).

⁶⁶¹ Hürriyet Olgun, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklemlenmeleri", Sosyoekonomi, Yıl 2, S.4 (Haziran-Aralık 2006), s.123.

A. Merkezî İdareden Yapılan Transferler

Türkiye’de belediyelere ve büyükşehir belediyelerine merkezî idareden transferler yapılmaktadır. Bu transferler genel bütçe vergi gelirleri üzerinden pay ayrılması ve İller Bankası A.Ş. aracılığıyla hibe yapılması suretiyle gerçekleştirilmektedir. 6360 sayılı kanunla değişiklik yapılmadan önce merkezî idarenin tahsil ettiği vergi gelirlerinin toplamı üzerinden 5779 sayılı kanuna göre her ay belediyelere %2,85, büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerine ise %2,50 pay ayrılmıştır. Dağıtılacak paylar 2009 yılından itibaren genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. Bu şekilde önceden toplam gelirlerin dışında kalan bazı vergiler toplam vergi gelirleri içinde yer almaya başlamıştır. Genel bütçe vergi paylarının hesaplamasında 2.7.2008 öncesinde vergi iadeleri, petrol ürünleri ÖTV’nin tamamı, motorlu taşıtlar ÖTV’nin %28’i, alkollü gazlı içecek ÖTV’nin %60’ı, özel iletişim vergisinin tamamı, özel işlem vergisinin tamamı, şans oyunları vergisinin tamamı genel bütçe vergi gelirleri toplamından çıkarılıp kalan tutar belediye payı olarak ayrılmıştır. Bakanlar Kurulu, yukarıda belirtilen pay oranlarını iki katına kadar artırmaya veya kanunî haddine kadar indirmeye yetkili olmuştur⁶⁶².

Tablo-29’da 1985 yılından bu yana merkezî idareden yerel idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranları yer almaktadır.

⁶⁶² Özhan Çetinkaya - Tolga Demirbaş, “Belediye Gelirlerinin analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 53.Seri, Yıl 2010, <http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/viewFile/7752/7253..>, 03.08.2013, s.4

Tablo-29: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel İdarelere Ayrılan Paylar (1985 - 2013)

Yıllar	Belediyelere	İl Özel İdarelerine	Toplam	Büyükşehir Belediyelerine
1985	%8.15	%1.15	%9.30	%5
1986	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1987 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1988 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1989 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1990 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1991 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1992 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1993 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1994 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1995 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1995 (2)	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1996 (1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1996 (3)	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1997	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1998	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1999	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2000	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2001	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2002 (4)	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2003 (5)	%5.00	%1.12	%6.12	%3.5
2004	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2005	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2006	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2007	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2008	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2008(7)	%5.35(9)	%1.15	%6.50	%5
2009(7)	%5.35(9)	%1.15	%6.50	%5
2010(7)	%5.35(9)	%1.15	%6.50	%5
2011	%5.35(9)	%1.15	%6.50	%5
2012	%5.35(9)	%1.15	%6.50	%5
2013	%5.35(9)	%1.15	%6.50	%5
2014(8)	%6.00	%0.50	%6.50	%6

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, <http://www.gib.gov.tr/>, (16.03.2011).

*Tabloda parantez içinde yer alan rakamlara ilişkin açıklamalar dipnotta gösterilmiştir.

(Dipnottaki açıklamalar takip eden sayfada devam etmektedir.)

* (1) 2.2.1981 Tarih ve 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun"un 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla değişik 1'inci maddesi uyarınca 1987 yılından itibaren uygulanacak oran belediyeler için %9,25, il özel idareleri için %1,70 ve toplam %10,95 olmakla birlikte, söz konusu yıl bütçe kanununa konulan hükümlerle 1986 yılında geçerli oranlar uygulanmıştır.

6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikten sonra payların oranları ve dağıtım şeklinde değişiklik yapılmıştır. Bu düzenlemeyle getirilen yeni sistem ilk yerel seçimlerden itibaren bütünüyle yürürlüğe girmektedir. Yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0.5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır. Yine özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Sözü edilen %6'lık büyükşehir belediyesi payının %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken kalan %40'lık kısmının %70'i nüfusa ve %30'u da yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır⁶⁶³.

Maliye Bakanlığı aktarılacak payları aylık olarak hesaplamaktadır. Belirtilen orana göre ayrılan belediye payının %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır. Maliye

(2) Anayasa mahkemesinin, 17.6.1995 tarihli resmî gazetede yayınlanan ve esas sayısı 1995/2, karar sayısı 1995/1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yılsonuna kadar kanunî oranlar uygulanmıştır.

(3) Anayasa mahkemesinin, 19.7.1996 tarihli resmî gazetede yayınlanan ve esas sayısı 1996/23, karar sayısı 1996/5-1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yılsonuna kadar kanunî oranlar uygulanmıştır.

(4) 2.2.1981 Tarih ve 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun"un 21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı kanunla değişik 1'inci maddesi uyarınca bu oranlar belediyeler için % 6, il özel idareleri için %1,12 olarak uygulanmıştır. 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı kanunun 8.1.2002 tarih ve 4736 sayılı kanunla değişik 18'inci maddesinin (b) fıkrasında % 3 olarak yer alan ve 27.4.1985 tarih ve 85/9382 sayılı bakanlar kurulu kararı uyarınca % 5 olarak uygulanan büyükşehir belediyelerine verilecek pay oranı, 29.1.2002 tarih ve 2002/3548 sayılı bakanlar kurulu kararı uyarınca 2002 yılında % 4,1 olarak uygulanmıştır. (Adapazarı Büyükşehir Belediyesi payı 2002-2005 yılları için %5 olarak uygulanmıştır.)

(5) 2003 yılı Bütçe Kanunu ile şubat ayı gelirlerinin dağıtımından başlamak üzere, 2380 ve 3030 sayılı kanunlarla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve büyükşehir belediyelerine verilmekte olan payların oranları sırasıyla % 6'dan % 5'e ve % 4.1'den % 3.5'e (Adapazarı Büyükşehir Belediyesi payı % 4.5) indirilmiştir. Anayasa mahkemesinin 2003/41 esas sayılı kararıyla bu uygulamanın yürürlüğü durdurulmakla birlikte, 31 Temmuz 2003 tarih ve 4969 sayılı kanunla yalnızca 2003 mali yılı için indirimli oranların uygulanmasına devam edilmiştir.

(6) 5216 Sayılı kanunla

(7) 5779 Sayılı kanuna göre 2008 ağustos ayından itibaren uygulanan oranlar.

(8) 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunla değiştirilen oranlar anılan kanunun 36.maddesine göre ilk yerel seçimlerden itibaren yürürlüğe girecektir. Kanunun kabul edilmesinden sonraki ilk yerel seçimlerin, normal zamanı olan 2014 yılında yapılması öngörülmektedir.

(9) 5779 sayılı kanuna göre merkezî idarenin tahsil ettiği vergi gelirlerinin toplamı üzerinden her ay belediyelere %2,85, büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerine ise %2,50 pay ayrılmıştır.

⁶⁶³ Ferit İzci - Menaf Turan, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.18, S.1(2013), s.134.

Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası'na aktarmaktadır. İller Bankası ise aktarılan payları takip eden ayın en geç 10. günü mesai bitimine kadar ilgili idarelere göndermektedir⁶⁶⁴.

Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınmaktadır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılmaktadır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilmektedir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, %20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba tahsis edilmektedir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılmaktadır⁶⁶⁵.

Ayrıca büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının %90'luk kısmı ilçelerin nüfusuna ve %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Hesaplanan tutardan %30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İbank A.Ş. tarafından aktarılacaktır⁶⁶⁶.

Belediyeler arasında yatay eşitliğin kurulması ve malî dengesizliklerin kaldırılmasına katkı anlamında 5779 sayılı kanun Denkleştirme Ödeneği adı altında⁶⁶⁷ kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere İbank A.Ş. hesabına aktarmaktadır. İbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin %65'ini eşit şekilde, %35'ini ise nüfus esasına göre dağıtmaktadır⁶⁶⁸.

⁶⁶⁴ Çetinkaya - Demirbaş, a.g.m., s.4

⁶⁶⁵ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete: 6.12.2012, S.28489, md.26.

⁶⁶⁶ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete: 6.12.2012, S.28489, md.26.

⁶⁶⁷ Çetinkaya - Demirbaş, a.g.m., s.4.

⁶⁶⁸ 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 15.7.2008, S.26937, md.6.

Ayrıca Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) kapsamında Belediyelerin Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi (SUKAP) ile nüfusu 25.000'in altındaki belediyelerin su ve kanalizasyon projeleri için finansman sağlanmaktadır. Bu finansmanın %50'si BELDES ödeneği çerçevesinde hibe olarak kullanılmaktadır. Geri kalan kısmı ise İller Bankası tarafından kredilendirilmektedir⁶⁶⁹.

Belediye başkanları arasında yapılan bir araştırmaya⁶⁷⁰ göre belediye başkanları, yerel idarelerin malî özerkliğinin sağlanmasında karar alma ve uygulama serbestliği olan bağımsız organlara sahip olmayı ve idareler arasında dengeli görev ve gelir bölüşümünün olmasını en önemli faktör olarak görmektedirler. Belediye başkanları malî özerklik talebinde bulunurken aynı zamanda merkezî idareden de daha fazla kaynak talep etmektedirler. Bu araştırmanın sonuçlarının iki zıt eğilimi içermesi bakımından dikkat çekici olduğu söylenebilir. Belediye başkanlarının bir yandan malî özerklik istemeleri diğer yandan ise merkezî idareden daha fazla kaynak transferi beklentisi içerisinde olmaları aslında malî özerkliğin talebi olmayıp bütçe maksimizasyonu hedefi olduğu ifade edilebilir.

B. Vergi Gelirleri

Kamu harcamalarından beklenen verimlilik ve etkinlik gibi ölçütlerin genellikle devlet açısından incelendiği ifade edilmektedir. Vergilerin karşılıksız olduğu şeklindeki doktrin sözü edilen yaklaşımın temel nedenidir. Buna göre vergilerin karşılıksızlığı kamu hizmetlerinin bölünemez özelliğinin teknik bir ifadesidir. Mükellefler ödedikleri vergileri kamu hizmetlerinin bir karşılığı olarak algılamakta ve nereye harcandığını bilmek istemektedirler. İlk kez 17.yüzyılda Hobbes ve Locke tarafından ifade edilen ve günümüzde Musgrave ve Haller gibi maliyeciler tarafından vergilemenin temel ilkeleri arasında kabul edilen faydalanma ilkesine göre vergiler kamu hizmetlerinin bir bedeli veya fiyatı olarak kabul edilmektedir⁶⁷¹.

⁶⁶⁹ İlbank A.Ş., <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=htmlsayfa&hid=377>, (03.08.2013).

⁶⁷⁰ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Malî Özerklik ve Belediye Başkanlarının Malî Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389, Ankara, 2009, s.280.

⁶⁷¹ İhsan Cemil Demir, "Kamusal Harcamaların Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Araştırma", **Maliye Dergisi**, S.157 (Temmuz-Aralık 2009), s.211.

Kamu hizmetleri ile vergiler arasında mütakabiliyet esasına dayalı sözü edilen ilişki malî bağlantı (fiscal connection) olarak bilinmektedir. Malî bağlantı bilincinin sağlanması hem vergilerin toplumsal kabulü için hem de demokrasinin toplumda yerleşmesi için gerekli görülmektedir. Böyle bir bilincin siyasal otoriteleri gerek vergileme konusunda gerekse harcamalar konusunda daha dikkatli davranmaya zorlayacağı ifade edilmektedir⁶⁷².

Türkiye’de gerçek yerel vergilerin olduğunu söylemek zordur. Var olan İlan ve Reklam Vergisi gibi bazı randımanı düşük vergiler dışında matrahını ve oranını belediye idarelerinin belirlediği yerel vergiler günümüzde çok azdır. Bu durum Türkiye’nin merkeziyetçi malî yapısına işaret etmektedir⁶⁷³.

Buna bağlı olarak kent sakinlerinin yerel politikada kendilerini vergilendirerek birlikte tüketimlerini artırabilme yolları kapalıdır. Eğer böyle bir olanak olsaydı belediyelerin bu olanaklardan yararlanma konusunda istekli olup olmayacakları şüphelidir. Bugün belediyelerin emlak vergilerine esas olacak arsa değerlerini saptama yoluyla vergilerini bir ölçüde de olsa artırma esnekliği bulunmaktadır. Ancak belediyelerin bu esnekliği zorladıkları söylenememektedir. Bu durum yerel idarelerdeki popülist bakış açısının bir sonucu olarak görülebilmektedir. 1984 yılında belediye gelirlerinin artırılmasında yeni yerel gelir kaynakları geliştirmek yerine merkezî kaynaklardan aktarma yapılmasında da aynı tür yaklaşımların etkisini görmek mümkündür⁶⁷⁴. 6360 sayılı kanunla yapılan düzenlemede de belediyelerin öz gelirlerini artıran bir durum söz konusu değildir.

2011 ve 2012 yılları için belediyelerin öz gelirleri belediyelerin türlerine göre Tablo-30’da verilmiştir. Belediyelerin öz gelirleri ortalama %48 civarındadır. İl, ilçe ve belde belediyelerinin öz geliri toplam gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyeleri 2011 ve 2012 yılları için sırasıyla %33,58 ve %30,79 oranında öz gelire sahip olmuştur. Bu oran diğer belediye türlerine göre oldukça düşük seviyededir ve genel ortalamanın azalmasına neden olmaktadır. Öz gelirlerin büyüklüğünün idarî birimin büyüklüğü ile ters orantılı olduğu dikkat çekmektedir.

⁶⁷² Demir, a.g.m., s.223.

⁶⁷³ Rémy Prud’homme, “Türkiye’ye Özgü Adem-i Merkeziyet”, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991, Marmaris – Altinyunus), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Gül Basın & Yayın A.Ş., İstanbul, 1991, s.253-254.

⁶⁷⁴ İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009, s.343.

Tablo-30: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2011-2012) (1.000 TL)

	2011			2012		
	Öz Gelir *	Toplam Gelir	%	Öz Gelir	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	5.224.550	15.560.584	33,58	5.304.191	17.228.427	30,79
İl Belediyeleri	2.312.508	4.518.688	51,18	2.721.807	5.183.880	52,51
İlçe ve Belde Belediyeleri	12.115.748	20.660.955	58,64	13.379.087	22.719.218	58,89
Toplam	19.652.806	40.740.227	48,24	21.405.085	45.131.525*	47,43

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.99-100.

* Tabloda 2012 yılına ilişkin toplam verilerin yer aldığı satırdaki hatalı bilgiler rapordaki diğer verilerle uyumlu hale getirilmiştir.

Belediyelerin öz geliri içinde yer alan vergi gelirlerine ilişkin bilgiler aşağıdaki Tablo-31'deki bilgiler ışığında ele alınacak olursa 2011 ve 2012 yılları için belediyelerin toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin oranının sırasıyla %16,88 ve %16,03 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Belediye türleri itibarıyla vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payına bakıldığında ise öz gelirlerdeki gibi idarî birimin büyüklüğü ile ters orantılı bir yapı gözlemlenmektedir. 2011 ve 2012 yılları için büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin sırasıyla yalnızca %2,14'ü ve %1,49'u vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Aynı oranlar il belediyeleri için sırasıyla %13,17 ve 12,76 olurken ilçe ve belde belediyelerinde bu oranlar sırasıyla %28,80 ve %27,79 ile çok daha yüksek seviyede gerçekleşmektedir. Belediyelerin vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı bir artış eğilimi göstermemektedir.

* Öz gelirler, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile merkezî bütçeden ve diğer kamu kurumlarından aldıkları yardımlar ve özel gelirler haricindeki gelirlerini kapsamaktadır.

Tablo-31: Belediyelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri (2011-2012) (1.000 TL)

	2011			2012		
	*Vergi Geliri	Toplam Gelir	%	Vergi Geliri	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	333.122	15.560.584	2,14	256.984	17.228.427	1,49
İl Belediyeleri	595.026	4.518.688	13,17	661.356	5.183.880	12,76
İlçe ve Belde Belediyeleri	5.949.992	20.660.955	28,80	6.314.097	22.719.218	27,79
Toplam	6.878.140	40.740.227	16,88	7.232.437	45.131.525	16,03

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, a.g.r., s.104.

C. Fiyatlandırma

Türkiye’de de Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan pek çok gelir harç ya da resim adını taşımakta ve genel olarak faydalanma ilkesine dayalı vergilerin özelliklerini göstermektedir⁶⁷⁵. Bu bakımdan bunların kısmen fiyatlandırma kapsamında değerlendirilmesi söz konusu olabilmektedir.

Fiyatlandırma yoluyla veya diğer bir deyişle ücret karşılığı sağlanan gelirler belediyelerin sunduğu bazı hizmetlerden yararlanmak isteyenlerin ödedikleri bedellerdir. Örneğin itfaiyenin sunduğu su tankeri hizmetinden yararlanmak isteyenlerin ödemek zorunda olduğu bedeller bu kapsamdadır. Belediyenin sahip olduğu işletmelerden elde ettiği gelirler de girişim ve iştirak faaliyetleri gelirlerindedir. Belediye Kanunu’nun 70.maddesine göre belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilmektedir. Bu yolla sağlanan gelirlerle belediyelerin sahip olduğu ulaşım, ekmek, kültür ve spor şirketlerinden elde ettikleri gelirler örnek gösterilebilir. Ayrıca belediyeler özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı’nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak da yapabilmektedir. Örneğin, belediyelerde ulaşım hizmeti belediye bütçesine bağlı olarak sürdürülen bir hizmet olarak

* Vergi gelirleri, ilgili belediyece alınan emlak (bina, arsa, arazi) vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi, ilan ve reklam vergisi ile bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı, yapı kullanma izni harcı, ölçü ve tartı aletlerinin muayene harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı, tellallık harcı, toptancı hali resmi ve diğer harçlardan oluşmaktadır.

⁶⁷⁵ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 9.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2005, s.415.

yapılmaktadır. Belediyenin çeşitli şekillerde kurduğu söz konusu işletmeler Belediye İktisadî Teşebbüsü (BİT) olarak adlandırılmaktadır. Belediyelerin yerel halka daha ucuz, daha kaliteli ve daha hızlı hizmet sunmak amacıyla günün koşullarına göre kurulan bu işletmelerin bir kısmı günümüzde özelleştirme uygulamaları ile karşı karşıya kalmaktadır⁶⁷⁶.

Fiyatlandırma aynı zamanda kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi anlamına gelmektedir. Kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi, bölünebilir nitelikteki kamu hizmetlerinin bir bedel karşılığında tüketicilere sunulmasını ifade etmektedir. Eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerinde ticarileştirmeye gidilebilmektedir. Üniversite eğitiminde harç uygulaması, hastane tedavi ücretlerinde ticarî fiyatlandırmaya başvurulması bu doğrultudaki uygulamalardır. Bu uygulama kamu hizmetlerinin finansmanının özelleştirilmesi olarak da adlandırılabilir. Çünkü hizmetler devlet tarafından üretilmeye devam edilirken hizmetlerin vergiler yerine harçlar ya da satış gelirleriyle finanse edilmesi söz konusudur⁶⁷⁷. Günümüzde kentsel kamu hizmetleri sunumunda otopark ücretleri uygulaması, artan su fiyatları örneklerinde olduğu gibi ticarî fiyatlandırma yönünde bir eğilim olduğu açıktır.

Bir yandan kentsel kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesine dönük eğilim sürerken diğer yandan belediyelerin az sayıda ürettiği birlikte tüketim hizmetlerinin fiyatlandırma politikalarında popülist eğilimlerin de ortaya çıktığı görülmektedir. Söz konusu hizmetler ne kadar düşük fiyatlandırılırsa o kadar siyasal destek sağlanacağına inanılmaktadır. Kimi zaman hizmetlerin üretiminin artırılmasına olanak verecek düzeyde bir fiyatlandırma politikası izlenmekten kaçınılmaktadır. Kıt kaynaklı bir belediyede bu tür düşük fiyatlandırma politikalarının izlenmesi hizmetlerin yeterli düzeyde üretilmemesine neden olabilmektedir. Aslında hizmetlerin kendilerini yeniden üretmesine olanak veren fiyatlandırma politikaları her zaman toplumun düşük gelirli kesimlerinin aleyhine olmayabileceği ve söz konusu hizmetlerin üretiminin artırılmayışının düşük gelirli kesimlere maliyetinin fiyatı yüksek bir hizmet üretilmesinden her zaman daha fazla olduğu da ifade edilmektedir⁶⁷⁸.

⁶⁷⁶ Çetinkaya - Demirbaş, a.g.m., s.8-9.

⁶⁷⁷ Mircan Yıldız Tokathoğlu, **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005, s.104.

⁶⁷⁸ Tekeli, a.g.e., s.344.

D. Borçlanma

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde genel olarak kamu iç borç ve dış borç yapısında dönüşüm yaşanmıştır. Özellikle 1980’li yıllar ile 1990’lı yılların başında Türkiye’nin toplam kamu borç stoku içerisinde dış borçlar önemli bir yere sahipken 1990’lı yılların ortasından itibaren bu durumda bir dönüşüm yaşanmaya başlamış ve kamu borçları içerisinde iç borçlar daha fazla öneme sahip olmuştur. Ancak iç borçlar içerisinde de kamu iç borcunun 2000’li yılların ortasından itibaren piyasaya kaydığı görülmektedir. Bu açıdan Türkiye’nin borçlanma yapısında bir dönüşümün söz konusu olduğu söylenebilir. Türkiye’nin dış borcu 1990’lı yılların ortasında itibaren iç borca, iç borcu da özellikle de 2000’li yıllardan sonra kamudan piyasaya dönüşmüştür. İç piyasa 2000’li yılların ortasından itibaren kamu borcunu kendi öz kaynakları yerine dış piyasalardan finanse etmiştir. Türkiye’de piyasanın dış borç miktarı artış göstermiştir. Başka bir ifadeyle iç piyasa dış piyasalardan belirli bir kur riski üstlenerek borçlanmış ve Türkiye’de kamu kesimini finanse etmiştir. Bu açıdan değerlendirildiği takdirde Türkiye’de kamu borçları dış borçtan iç borca, iç borçtan da iç piyasaya doğru yönelmiştir. Ancak özel kesimin bunu dış piyasalardan borçlanarak finanse etmesi nihai borç alıcının, başka bir ifadeyle yabancı piyasaların Türkiye’den yaptığı kaynak transferinde bir değişiklik oluşturmayarak sadece biçim değiştirmiştir⁶⁷⁹.

Merkezî idarenin borçlanma ile ilgili durumu kısaca bu şekilde özetlendikten sonra aşağıda belediyelerin borçlanmasına ve gelecekteki muhtemel borçlanma durumuna ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

1. Belediyelerin Borçlanması

1980’li yılların ilk yarısı sona erdiğinde Türkiye’de belediyeler tarihine borçlanma yeni bir unsur olarak girmiştir. Merkezî idarenin dışında yer alan belediyeler hem kendi gelirlerini artırma konusunda başarısız olmaları hem de harcamalarındaki artışlar nedeniyle borçlanmaktadır. Burada sözü edilen borçlanma İller Bankası gibi devlet kuruluşlarına olan borçlanma değil, özel kuruluşlara olan borçlanmadır⁶⁸⁰.

⁶⁷⁹ Aysun Koçak, “Küresel Dönemde Türkiye’nin Borç Yapısındaki Dönüşüm”, **Maliye Dergisi**, S.157 (Temmuz-Aralık 2009), s.82.

⁶⁸⁰ Aysun Koçak, a.g.m., s.70-71.

Belediyeler 1986 yılına kadar büyük yatırımlarını İller Bankası kredileriyle finanse etmişlerdir. Ancak küreselleşme sürecinde gerçekleştirilen yapısal uyarlamalarla birlikte kamu kredileri bütün kamu kesimi ölçeğinde kısıldığından belediyeler iç ve dış özel finansman kaynaklarından borçlanmaya başlamışlardır. Bu dönemde dış kredi kullanımı ön plana çıkmış ve önemli boyutlara ulaşmıştır. Kentsel kamu hizmetlerinin bir kamu hizmeti yerine piyasa malı olarak değerlendirilmesi anlayışı (kullanan ödesin, fiyatlar belirlenirken maliyet+kâr şeklinde belirlensin gibi) da işte sözü edilen dış borçlanmayla birlikte gelmiştir⁶⁸¹.

1990'ların başında merkezî idarenin kaynak sağlamaması sonucunda, kendi kaynağını kendi sağlamak zorunda kalan Ankara Büyükşehir Belediyesi metro projesi için gerekli kaynağı tahvil çıkararak küresel piyasalardan karşılamak zorunda kalmıştır. Bu süreçte ulus devletinin toplumsal ve ekonomik ilişkilerinin piyasalaştırılmasına paralel olarak yerelin ekonomik bir aktör olarak küresel sistem içinde yerini aldığı Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinde görülebilmektedir. Üstelik bu dönemde sosyal demokrat bir yönetimin işbaşında olduğu da belirtilmelidir⁶⁸².

Belediyeler aldıkları borçları vadesi geldiğinde ödemedikleri zaman bunlar Hazine tarafından ödenmiştir. Neticede Hazinesinin kendi borçları dışında ayrıca önceden garanti edilen belediye borçlarının da ödenmesi gerekli olmuştur. Bu durum ise Hazinesinin borçlanma ihtiyacını daha da arttırmıştır. Ayrıca belediyelerin sosyal güvenlik prim borçları, ödenmeyen gelir vergileri, ödenmeyen yüklenici borçları, birikmiş elektrik ve su borçları da çoğu kez merkezî idare tarafından karşılanmaktadır⁶⁸³. 2002-2009 yıllarını kapsayan bir çalışmaya göre belediyelerin borçlanma konusunda hazineye olan yüklerinin artarak devam ettiği görülmektedir⁶⁸⁴.

Merkezî idarenin 1965, 1971, 1975 ve 1992 yıllarında belediyelerin borçlarını ertelerek veya bütünüyle üstlenerek belediyeler arasında farklılıklara ve adaletsizliklere neden olduğu ifade edilmektedir. Buna göre söz konusu durum, büyük belediyelerin genellikle daha fazla borçlanma imkânlarına sahip olmalarından dolayı küçük belediyeler

⁶⁸¹ Hikmet Esen, "Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.3 (Temmuz 1998), s.3-13.

⁶⁸² Şahin, a.g.m., s.345.

⁶⁸³ Aysun Koçak, a.g.m., s.70-71.

⁶⁸⁴ Özhan Çetinkaya, "Mahalli İdarelerin Borç Yükü Hazine'yi Zorluyor Mu?", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 17, S.202 (Ekim 2009), s.229-233.

aleyhine bir uygulamaya yol açmıştır. Bunun sonucunda borçlanamayan belediyeler aslında cezalandırılmış ve borç anapara ve faizini ödemeyen büyük belediyeler avantaj sağlamışlardır. Diğer yandan merkezî idare bir anlamda ortaya çıkan durum pahasına da olsa belediye ile sermaye çevrelerinin ekonomik ilişkilerini canlı tutmak ve sonuçta bütün topluma maliyetini yüklemek gibi bir görevi aktif olarak yerine getirmiştir⁶⁸⁵.

Aşağıda Tablo-32’de belediyelerin ve belediye idarelerinin Hazineye olan borçları yer almaktadır. Borçların yaklaşık yarısı vadesi gelmiş borçlardan oluşmaktadır. Bu durum belediyelerin borç ödemelerinde zorlandıklarının veya Hazineye olan borçlarını ödemediği gösterdikleri isteksizliğin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Hazineye olan borçların yaklaşık üçte ikisi Ankara Büyükşehir Belediyesi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Marmaris-İçmeler-Armutalan Belediye Birliği borçlarından oluşmaktadır. Tek başına Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin Hazineye olan borcunun toplam borçlara oranı yaklaşık %41’dir.

Tablo-32: Vade Durumlarına Göre Belediyelerin ve Belediye İdarelerinin Hazineye Olan Borçları (30.06.2013 itibarıyla) (bin TL)

Borçlu Kuruluş	Vadesi Gelmiş	Vadesi Gelmemiş	Toplam Borç
Adana Büyükşehir Belediyesi	131.413	517.973	649.386
Alanya Belediyesi	0	24.654	24.654
Ankara Büyükşehir Belediyesi	2.092.275	155.148	2.247.423
Antalya Büyükşehir Belediyesi	1.008	104.366	105.374
Antalya Su Ve Atıksu İdaresi	0	3.841	3.841
Adana Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	79.830	79.830
Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	329.661	329.661
Bafra Belediyesi	0	100.978	100.978
Bandırma Belediyesi	84.477	9.694	94.171
Batman Belediyesi	0	56.683	56.683
Bursa Büyükşehir Belediyesi	0	237.251	237.251
Bursa Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	848	848
Dalaman Belediyesi	292	96.416	96.708
Denizli Belediyesi	0	16.728	16.728
Didim Belediyesi	157.674	148.479	306.153
Diyarbakır Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	92.661	92.661

⁶⁸⁵ Nihat Falay, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.2 (Nisan 1997), s.8.

EGO Genel Müdürlüğü (Ankara)	250.664	342.257	592.921
Erzurum Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	10.968	10.968
Eskişehir Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	12.050	12.050
Fethiye Belediyesi	0	29.635	29.635
Foça Belediyesi	0	13.159	13.159
Gaziantep Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	529.328	529.328
Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	0	28.206	28.206
İskenderun Belediyesi	33.693	95.163	128.856
İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	47.943	47.943
İzmir Büyükşehir Belediyesi	0	10.998	10.998
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	0	2.054	2.054
Kayseri Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	63.072	63.072
Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	2.314.158	3.250.358	5.564.516
Konya Büyükşehir Belediyesi	0	4.120	4.120
Konya Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	16.247	16.247
Malatya Belediyesi	0	52.531	52.531
Marmaris-İçmeler-Armutalan Bel. Birliği	1.382.617	0	1.382.617
Mersin Büyükşehir Belediyesi	0	911	911
Milas Belediyesi	3.633	13.734	17.367
Sakarya Büyükşehir Belediyesi	108.808	257.255	366.063
Samsun Büyükşehir Belediyesi	0	21.907	21.907
Samsun Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	11.946	11.946
Siirt Belediyesi	501	15.537	16.038
Sivas Belediyesi	0	50.023	50.023
Şanlıurfa Belediyesi	26.925	0	26.925
Tarsus Belediyesi	0	75.754	75.754
Yozgat Belediyesi	0	67.072	67.072
Zonguldak Belediyesi	0	21.976	21.976
TOPLAM	6.588.138	7.019.415	13.607.553

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>, (03.08.2013).

Belediyelerin ve belediyelere bağlı kuruluşların Hazine garantisi olmadan giderek daha fazla borçlanabildikleri aşağıdaki Tablo-33'den yıllar itibarıyla izlenebilmektedir. 2006 yılından 2013 yılına kadar belediyelerin Hazine garantisiz dış borçları yaklaşık 9 kat artış göstererek 294.000.000\$'dan 2.553.000.000\$'a yükselmiştir. 2001 Krizinin yaşandığı dönemde merkezî idarenin ihtiyaç duyduğu dış borçlar hatırlandığında belediyelerin Hazine garantisiz dış borç stokunun miktarı daha iyi kavranabilir. Sözü edilen borcun 94.000.000\$'lık kısmı hariç tamamının İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ve kuruluşlarına ait olduğu ifade edilmelidir. Sonraki başlıkta ele alınan İstanbul Finans Merkezi

bağlamında belediye borçlarının geleceği konusuna gelindiğinde burada ifade edilen bilgiler hatırlanmalıdır.

Tablo-33: Belediyelerin ve Kuruluşlarının Hazine Garantisiz Dış Borç Stoku
(milyon ABD Doları)

Mahalli İdareler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Ç1
Adana BŞB	1	4	7	7	6	5	4	4
Bursa BŞB	0	0	0	0	0	65	92	90
İETT Genel Müdürlüğü	234	478	720	755	616	484	368	357
İstanbul Su Ve Kan. İd.	13	10	7	4	2	1	1	1
İstanbul BŞB	7	196	654	1.039	1.685	1.995	2.116	2.060
İstanbul Ulaşım A.Ş.	38	39	67	68	50	64	43	42
Toplam	294	727	1.455	1.873	2.359	2.614	2.624	2.553

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>, (03.08.2013).

Tablo-34’te belediyelerin ve kuruluşlarının Hazine garantili dış borçları görülmektedir. Belediyelerin 2006 yılından 2010 yılına kadar yaklaşık %60 artış gösteren Hazine garantili dış borçları sonraki yıldan itibaren 2013 yılına kadar yaklaşık %12 azalmıştır. Tabloda görülen borçların büyük kısmının büyükşehir belediyelerine ait olduğu belirtilmelidir.

Hazine garantisiz dış borçlar ile birlikte ele alındığında belediyelerin ve kuruluşlarının giderek daha fazla dış borçlanmaya başvurdukları ve idarî birim olarak büyüdükçe Hazine garantili veya garantisiz dış borçlanmaya başvurmalarının kolaylaştığı ifade edilebilir. Sözü edilen durum küresel dinamiklerin talepleriyle de örtüşmektedir. Belediyelerin finansman ihtiyaçlarını 2001 krizinden sonra şekillenen yeni idarî ve malî yapıda daha çok borçlanmayla karşılamaya başladıkları söylenebilir. Neoliberal politikaların şaşırtıcı olmayan bu sonucunun aşağıda ifade edilen malî kural niteliğindeki düzenlemelere rağmen değişmeden devam edebileceği sonraki başlıkta da ifade edilmiştir.

Tablo-34: Belediyelerin ve Kuruluşlarının Hazine Garantili Dış Borç Stoku
(milyon ABD Doları)

Mahalli İdareler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Ç1
Adana BŞB	126	157	210	212	177	151	125	115
Adapazarı BŞB	9	0	0	0	0	0	0	0
Ankara BŞB	7	0	0	0	0	0	0	0
Antalya BŞB	0	30	84	85	79	77	78	76
Antalya Su Ve Atıksu İd.	56	48	40	31	23	14	8	8
Adana Su Ve Kan. İd.	44	44	38	33	26	20	16	15
Ankara Su Ve Kan. İd.	27	21	15	10	5	0	0	0
Bandırma Belediyesi	9	8	6	4	2	0	0	0
Bursa BŞB	18	16	68	65	110	105	131	127
Bursa Su Ve Kan. İd.	131	127	107	92	73	63	56	54
Çeşme ve Alaçatı Bel. Birliği	6	5	4	4	3	2	2	2
Didim Belediyesi	3	1	0	0	0	0	0	0
EGO Genel Müdürlüğü	19	5	0	0	0	0	0	0
Eskişehir BŞB	131	149	170	164	150	147	138	136
Foça Belediyesi	5	4	3	3	2	1	0	0
Gaziantep Su Ve Kan. İd.	6	5	3	3	2	1	1	1
İskenderun Belediyesi	1	0	0	0	0	0	0	0
İstanbul Su Ve Kan. İd.	7	3	0	0	0	0	0	0
İstanbul BŞB	82	69	78	153	181	167	154	149
İzmir BŞB	27	9	55	52	129	140	142	137
İzmir Su Ve Kan. İd.	0	0	0	0	0	0	0	0
Kayseri BŞB	14	54	89	119	101	87	78	76
Kocaeli BŞB	35	33	26	20	12	6	0	0
MARİÇ Bel. Birliği	3	1	0	0	0	0	0	0
Mersin Su Ve Kan. İd.	0	24	66	84	72	65	63	61
Milas Belediyesi	7	4	2	1	0	0	0	0
Samsun BŞB	0	0	14	54	128	137	140	136
Samsun Su Ve Kan. İd.	0	0	0	0	0	0	11	10
Zonguldak Belediyesi	0	0	0	0	6	13	18	17
Toplam	774	818	1.079	1.189	1.280	1.197	1.160	1.122

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>, (03.08.2013).

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla belediyelerin borçlanma düzeyine ilişkin malî sınırlar belirlenerek malî disiplin açısından önemli bir malî kural getirilmiştir. Kanun'un 68.maddesinde “Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç

stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.” denilmiştir. Ayrıca dış borçlanmalara sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla izin verilmiştir⁶⁸⁶.

Belediyelerin borçlanma sınırı belirtildikten sonra kanunun anılan maddesi sözü edilen sınırlamaya dâhil olmayacak bir istisna getirmektedir. Buna göre ileri teknoloji ve yüksek tutarlı maddî kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar belediyelerin borçlanma sınırına ilişkin yapılan hesaplama dâhil edilmemektedir. Dış kaynak gerektiren projelerde ise ayrıca Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınması gerekmektedir. Bunun dışında kanunun aynı maddesine göre İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediyeler ödeme plânını da yine İller Bankası'na sunmak zorundadır. Hazırlanan geri ödeme plânı İller Bankası tarafından yeterli görülmediği takdirde belediyenin kredi isteği geri çevrilebilmektedir⁶⁸⁷.

Belediyelerin borçlanma kaynaklarından birinin de İller Bankası olduğu daha önce ifade edilmiştir. 1933 yılında Belediyeler Bankası olarak kurularak görevleri belediyelerin kredilendirilmesiyle sınırlanan bankanın kapsamı 4759 sayılı kanunla genişletilerek il özel idareleri ve köyleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Aynı zamanda bu kanunla banka belediyelere yatırımlar konusunda teknik destek sağlamıştır. 2011 yılına gelindiğinde ise 6107 sayılı ‘İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’ ile İller Bankası yeniden yapılandırılarak kısa adı İlbank olan İller Bankası A.Ş.’ne dönüştürülmüştür. Nitekim kanunun 1.maddesinde “*Bu Kanun ile düzenlenen hususlar dışında, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde “İller Bankası Anonim Şirketi” unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur. Bankanın kısaltılmış unvanı “İLBANK”tır...*” denilmektedir⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ Alparslan Uğur, Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, S.465 (Aralık 2009), s.198.

⁶⁸⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmî Gazete: 13.07.2005, S.25874.

⁶⁸⁸ 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 8.2.2011, S. 27840.

İller Bankası'nın kanun tasarısındaki gerekçede şu ifadelere yer verilmiştir:

“...İller Bankası'nın değişen dünya ve Türkiye şartlarına uyması, daha verimli ve etkin bir hizmet üretimini sağlayabilmesi için yeniden yapılanma ihtiyacının 2001-2005 yıllarını kapsayan VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda gündeme gelmesiyle birlikte banka yeniden yapılanma aşamasına girmiştir. Bu doğrultuda banka il özel idareleri ve belediyelerin yapım işleriyle ilgili faaliyetlerinden büyük ölçüde çekilmiş, il özel idaresi ve belediyelerin her türlü kredi taleplerine cevap verecek bir yapılanma ve uygulama sürecine girmiştir...

...bankanın 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na uygun olarak faaliyet alanları, organizasyonu, personel politikası ve istihdam şekli yeniden düzenlenerek anılan kanuna uyumlu hale getirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, mevcut yapıda sermayedarların aynı zamanda kredi müşterisi olması rasyonel karar almayı ve bankanın, gerçek anlamda bir banka gibi faaliyet göstermesine engel teşkil ettiği anlaşıldığında sermaye yapısının değiştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bankaya ait sermaye katkı paylarının genelde il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçeden yapılan katkılardan oluşması ve dolayısıyla hazine kaynaklarından aktarıldığı göz önüne alındığında, bankanın daha rasyonel ve 5411 Bankacılık Kanunu hükümlerine uygun olarak faaliyet gösterebilmesi için hisse paylarının bedelsiz olarak hazineye devri öngörülmüştür. Bu çerçevede tasarı ile; İller Bankası'nın tüm iş ve işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak, olanakları ölçüsünde yerel yönetimlerin her türlü kredi ihtiyaçlarını karşılayan ve bankacılık işlemlerine aracılık eden, bunlar için projeler üreten, danışmanlık hizmeti veren ve anonim şirket şeklinde yapılanan, Bankacılık Kanunu'na göre örgütlenen, çağdaş bankacılık esaslarına göre faaliyet gösteren ve yukarıda belirtilen görev alanlarında

*uzmanlaşmış bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüşmesi amaçlanmıştır*⁶⁸⁹.

Kanunun tasarısında yer alan gerekçe, Türkiye’de 1980 sonrasında başlayıp 2000’li yıllarda hız kazanan neoliberal reformların en açık bir ifadesini ortaya koymaktadır. Kamunun yeni kamu işletmeciliği anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırıldığı bu dönemde İller Bankası anonim şirket şeklinde yeniden örgütlenerek piyasa koşullarında hizmet yürütmeye başlamıştır. Diğer yandan bankanın, merkezî idareden yerel idarelere aktarılacak kaynaklar konusundaki aracı rolü devam etmektedir.

2. İstanbul Finans Merkezi Bağlamında Borçlanmanın Geleceği

2008 krizinden bankacılık sektörünün başarılı sonuçlarla çıkması İstanbul’un küresel finansal rekabet içerisinde bir finans merkezi haline getirilmesi fikrini de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda kamu bankaları ve bazı kurul ve kurumların İstanbul’da TOKİ tarafından yeni yapılması planlanan İstanbul Finans Merkezi’ne (İFM) taşınması gündeme gelmiştir. Sözü edilen proje ile birlikte kapsamlı yasal değişikliklerin de yapılması söz konusudur. Bunlardan biri olarak da yerel idarelerin borçlanma araçlarının geliştirilmesi olduğu ifade edilmektedir⁶⁹⁰.

Bu şekilde belediyelerin gelir kaynakları arasında borçlanmanın gelecekte daha önemli bir yere sahip olacağı ve aynı zamanda belediyelerin finans merkezinin önemli müşterileri arasında yer alacağı tahmin edilebilir. Yabancı sermayenin sözü edilen finans merkezinde, konulan hedefler bağlamında kaçınılmaz bir biçimde ağırlıklı olarak yer alacağı göz önünde bulundurulduğunda belediyelerin finansal sermayeye, özellikle de yabancı sermayeye bir alan olarak açıldığı tespit edilebilecektir. Elbette bu uygulamaların ardında bilimsel, ekonomik ve politik argümanlara başvurulmaktadır. Ancak burada söz konusu argümanlara yer vermek yerine hemen hepsinin Türkiye’yi kapitalist dünya sistemine ekleme çabasını ifade ettiğini belirtmekle yetinmekteyiz⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ TBMM, **İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0371.pdf>, 03.08.2013, s.y.

⁶⁹⁰ Zaman Gazetesi, Finans Sigorta Eki, 14.12.2011, s.2.

⁶⁹¹ Belediyelerin borçlanmasına ilişkin küresel öneriler hakkında bk. Tayfun Çınar – Birgül A. Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Türkiye ve Orta Doğu amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No.313, Ankara, 2004, s.13-33.

E. Özel Finansman

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ve yönetim modelinin yereldeki uygulaması olan yerel yönetim yerelde kamu-özel ve gönüllü işbirliğine dayanmakta ve yerel idareler tarafından sunulan bazı hizmetlerin özel kesime ve sivil topluma devredilmesini beraberinde getirmektedir. Yerel idarelerin, piyasa koşullarının gerektirdiği ekonomik ve idarî kararları hızlı bir biçimde alabilmeleri ve esneklik ile yerel kaynakları harekete geçirebilmeleri için kamu, özel ve sivil toplumdaki oluşan bir yönetimin oluşturulması yerel idarî yapıdaki değişimin belirleyici unsurlarındandır. Bu kapsamda yerel yönetim modeli, sosyal devletten devralınan ve toplumu yakından ilgilendiren işlevlerin yerelleşmesinden çok, finansman ve denetimde daha yüksek derecede yerelleşmeyi öngörmektedir. Bu modelde finansman ve denetim yüksek derecede yerelleştirilmiştir. Yerel yönetimin kamu hizmetlerinin yerelde finansmanı ile ilgili olduğu ifade edilebilir. Belediyelerin kendi kaynağını kendilerinin bulması anlamına gelen bu durum belediyeleri kaynak oluşturma ve kaynakları artırma çabasına sokarak bir işletme gibi çalışmaya zorlamaktadır. Yerel katılım ise halkın karar verme sürecine katılması amacıyla değil, kamu-özel-gönüllü/sivil işbirliği ağını oluşturarak, kapasite ve kaynak oluşturmak amacıyla kullanılmaya başlandığı ifade edilmektedir⁶⁹².

Kamu-özel işbirliği, bir hizmetin sunumunda ve finansmanında devlet ile özel kesimin işbirliği içinde bulunmasını ifade etmektedir. Kamu-özel işbirliği belediyeler tarafından özellikle altyapı projelerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan bir alternatif sunum ve finansman yöntemi olmaktadır. Kamu-özel işbirliği yönteminde kamu kaynakları ile özel kaynaklar birleştirilmekte ve kamu kesimi ile özel kesim arasında bir kamu girişiminin mülkiyeti, yönetimi ve finansmanında özel kesimi de kapsayan bir sözleşme düzenlenmektedir. Kamu-özel işbirliği yöntemi ile sağlanan kazançlar; söz konusu özel şirketin yabancı sermayeli olmasına bağlı olarak ülkeye yeni sermaye kaynakları sağlaması, zaman ve maliyet tasarrufu sağlaması ve kurulan şirketlerden yeni vergi kaynakları sağlanması olarak sıralanmaktadır. Kamu-özel işbirlikleri sadece bir yatırım ya da işletme için kurulmazlar. Belediyeler aynı zamanda kentin imarıyla, çevre düzenlemesiyle, ticarî aktiviteleriyle ilgili alanlarda da özel kesim ile işbirliklerine gidebilmekte ve meslek örgütleri, çevre kuruluşları gibi sivil toplum kuruluşlarıyla da ortak

⁶⁹² Şahin, a.g.m., s.341-342.

faaliyetlere girişebilmektedir. Bu yolla belediyelerin ihtiyaç duydukları teknik hizmeti kolay ve ekonomik yoldan elde edebilmelerinin mümkün olduğu ifade edilmektedir⁶⁹³.

Nitekim kamu-özel işbirliklerini de kapsayan özelleştirme ile belediyelerin özellikle 1990'dan sonra önemli boyutta tasarruf sağladıkları ifade edilmektedir⁶⁹⁴. Özel finansman bu bakımdan belediyelerin gelirleri içerisinde doğrudan yer almayan ancak daha az kaynak ayırmak suretiyle kentsel kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan dolaylı bir finansman biçimi olmaktadır. Özel kesimden borçlanma ve hizmetlerin fiyatlandırılması da özel finansman kaynaklarındandır ancak burada ifade edilmek istenen durum bunların dışındadır. Özel kesimin kâr amacı nedeniyle kamu-özel işbirliklerinin vatandaşlara olan maliyeti, kimi zaman aynı hizmetin aynı kalitede belediye tarafından yapılmasından daha fazla olabilir. Almanya örneğinde kamu-özel işbirliklerine değinilirken söz konusu ülkede kamu-özel işbirliği ile gerçekleştirilen bir projenin maliyetinin aynı projeyi tek başına belediyenin yapması durumunda ortaya çıkacak maliyetten daha fazla olamayacağı ifade edilmiştir. Böyle bir kuralın Türkiye'de uygulanması söz konusu edilebilir. Türkiye'de belediyelerin finansman arayışı nedeniyle gelecekte daha fazla özel finansman kaynaklarına başvurulacağı öngörülebilir.

Çalışmanın bu bölümünde yapılan açıklamalar ile Osmanlı'dan günümüze kentsel kamu hizmetlerinin arz ve finansman yöntemlerinin küreselleşme bağlamında nasıl evrildiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak, günümüzde belediyelerin malî sorunları ele alınırken farklı yaklaşımların yeteri kadar yer bulamamasının nedeni Bird'in yaptığı bir tespitte bulunabilir.

Bird'e göre ekonomistler politika konularında âdet olarak dört aşamalı bir yaklaşım uygulamaktadırlar. Bunlar:

- İyi (optimal) bir kamu kesimi yapısının istenilen bir modeli kurulur.
- Modelden nasıl farklılaştığını görmek için mevcut durum incelenir.
- Olanı (mevcut durumun mükemmel olmayan gerçeğini) olması gerekene (başlangıçtaki kuramsal modelin kusursuz dünyasına) dönüştürmeye yönelik değişiklikler önerilir.

⁶⁹³ Tarık Vural, **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2007, s.134-136.

⁶⁹⁴ Çetinkaya, a.g.e., s.147.

- Doğru cevap verildiğine göre geriye kalan artık sadece bunun doğru ve basit bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli politik irade meselesidir. Çoğu iktisatçı bundan sonra memnundur ve sıradaki çözülecek meseleyi bekler.

Yukarıda karakterize edilen durum pek çok politika odaklı bilim adamı için geçerli olmasa bile ekonomistlerin var olan durumu incelerken neden öyle olduğu sorusunu her zaman sormadıkları ifade edilmektedir⁶⁹⁵.

⁶⁹⁵ Richard M. Bird, **Local Government Finance: Trends and Questions**, <http://ssrn.com/abstract=1659807>, (July 29, 2010), p.12.

SONUÇ

Amacı küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerindeki etkilerini ortaya koymak olan çalışmaya ilişkin ulaşılan sonuçlar başlangıçta yapılan varsayımı doğrular niteliktedir. Ulaşılan sonuçlar aşağıda genelden özele doğru ele alınmaktadır.

Kentlerin varlığı çok eskilere dayansa da günümüzdeki biçimiyle kentlerin ve kent hizmetlerinin oluşumu sanayi devriminden sonra belirginleşmeye başlamıştır. Kitlesel üretimin artmaya başlamasıyla bir yandan kentlere olan göç artmış diğer yandan kent yapılarında değişimler ortaya çıkmıştır. Sanayi kentlerinde toplu taşıma, su ve kanalizasyon, elektrik ve gaz, rekreasyon alanları gibi yeni ve modern toplumsal ihtiyaçları ortaya çıkaran değişimin kaynağı; sermayenin ihtiyaç duyduğu emeğin, üretim yerlerinin çevresinde kolayca ve daha az maliyetle barındırılabilmesi amacıyla inşa edilen çok katlı yapılarıdır. Sözü edilen sanayileşme ve yapılaşma biçimi kentlerin gelişimine ve kent hizmetlerine yön veren temel etkenler olmuştur. Bu dönemde liberal akımların yaygın kabul görmesi ekonomide serbest piyasanın öne çıkmasını ve devlet anlayışında ise ekonomiye en az müdahale eden minimal devlet anlayışının hâkim olmasına neden olmuştur. Bu anlayışın sonucu olarak 19.yüzyılda kentsel kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü özel kesim tarafından yerine getirilmiştir. Ancak merkezî idareler çoğunlukla 1929'da yaşanan bunalıma kadar sözü edilen liberal anlayışı sürdürüp sonrasında müdahaleci anlayışa doğru paradigmalarını değiştirseler de kent hizmetlerinin bu tarihten çok önce kamulaştırılmaya başlandığı ifade edilebilir. 19.yüzyılın sonundan itibaren kentsel kamu hizmetlerinin belediyeler eliyle yürütülmesi süreci 20.yüzyılda müdahaleci devlet döneminde de sürdürülmüştür. Ancak 1980'lerde hız kazanan küreselleşme kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemlerini de etkilemiştir. Bugün Türkiye'de ve Avrupa'da kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda ticarileşme, piyasalaşma artarak devam etmektedir. 1980'den itibaren merkezî idarelerden sonra günümüzde kentsel kamu hizmetleri sunan belediyelerin faaliyet alanları da sermayenin değerlenme alanı olarak öne çıkmaktadır.

Küreselleşme kavramı geçen yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmış ve bugüne dek en çok tartışılan ve üzerinde en çok yazılar kaleme alınan konulardan biri olmuştur. İnceleme alanına göre küreselleşmeye farklı tanımlar getirilmiştir. Konulara olan yaklaşımlardaki farklılıklar da bu kavrama ilişkin tanımlamayı çeşitlendirmiştir.

Tanımlarda genel olarak bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişimin merkezî rolüne vurgu yapılmaktadır. Ancak küreselleşmeye yönelik bu yaklaşım konunun siyasal boyutunu göz ardı etmektedir. Birçok konuda olduğu gibi kentsel kamu hizmetlerinin arz ve finansman yöntemlerinde bir takım değişikliklerin yaşanması yalnızca iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeyle açıklanabilecek süreçler değildir.

1980’lerde hız kazanan neoliberal politikalar 1990’larda Sovyet sosyalist sistemin çökmesinin ardından hâkim politika haline gelmiştir. Bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişim ise neoliberal düşünce ve politikaları dünyanın en ücra köşelerine taşımaya aracılık etmiştir. Bu gelişmeler sermayenin önündeki engelleri kaldırarak dünyanın her yerine kârlı yatırım alanlarını değerlendirmek üzere serbestçe giriş ve çıkış yapmasına olanak tanımıştır. Küreselleşme sürecine paralel olarak bir yerelleşme süreci de işletilmiştir. Yerelleşme ile hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin hizmetlerden faydalananlara en yakın idarelere doğru dikey bir biçimde aktarılması durumu ifade edilmektedir. Bu süreçlerle birlikte ulus devlet yapıları aşınmaya başlamış ve ulus devletin dışında yer alan uluslararası aktörlerin (ulus ötesi şirketler, uluslararası kuruluşlar, uluslararası sivil toplum kuruluşları) ve yerel aktörlerin etkinlikleri ve ağırlıkları artmaya başlamıştır.

Görünüşte uluslararası aktörlerin ve yerel aktörlerin etkinlikleri artsa da gerçekte hem uluslararası hem de yerel alanda etkinliği ve gücü artan sermaye olmuştur. Küreselleşme söylemi ile birlikte ulus devletlerin merkezî yönetimlerini dönüştüren neoliberal anlayış sermaye lehine her türlü düzenlemeyi uluslararası dinamikler vasıtasıyla ulus devletlere kabul ettirmektedir. Bu şekilde devletin ekonomideki faaliyetleri kısıtlanırken diğer yandan da devletin borçlanması teşvik edilmiştir. Devletler borçlanma yoluyla finansman sağlarken sermaye kesimi lehine faiz yoluyla önemli miktarda kaynak aktarılmaktadır. Faiz yoluyla kaynak aktarımı yanında devletin kamu hizmetlerini giderek piyasa firmaları aracılığıyla sunmaya başlaması sermaye için başka bir kâr alanı oluşturmuştur. Benzer bir sürecin kentsel kamu hizmeti sunan belediyeler açısından da yaşanmakta olduğunu söylemek mümkündür. Belediyeler kentsel kamu hizmetlerini sunarken giderek daha sık piyasa firmalarının aracılığına başvurmaktadır. Bunun yanında belediyeler bazı kentsel kamu hizmetlerinde fiyatlandırma yoluyla piyasa koşullarında hizmet sunmaya yönelmektedir. Yani belediyelerin kendi kurumları, araç-gereçleri ve personeliyle kentsel kamu hizmetlerinin bir kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde sunulması terk edilmektedir. Bunun yerine yukarıda sözü edilen fiyatlandırma ve piyasa firmaları

aracılığıyla sunum yöntemleri daha sık uygulanmaktadır. Bunun dışında küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerine olan etkisi finansman yönüyle de ortaya çıkmaktadır.

Neoliberal politikalar bütün kurum ve kuruluşları ve bütün bireyleri (tüketici) borçlandırmayı hedef almaktadır. Bu olgu sermayenin en kolay ve ucuz yoldan kâr etmesini sağlamaktadır. Merkezî idarelerin hemen bütün ülkelerde yüksek miktarlarda borçlu olduğu bilinmektedir. Hem iç hem de dış borçlardan oluşan sözü edilen borçların faizlerinin büyük bölümü hiç şüphesiz sermaye kesimine transfer edilmektedir. Belediyeler de giderek daha çok büyük çaplı yatırımlara girişmek mecburiyetinde kalmakta ve bu yatırımlar için gerekli olan finansmanı borçlanma yoluyla karşılamaktadırlar. Kentsel kamu hizmeti sunan belediyelerin gelir kaynakları temelde kendi gelir kaynakları ve merkezî idareden aldıkları paylardan oluşmaktadır. Borçlanma ise temel bir kaynak olmayıp sonuç itibarıyla öz gelirlerden veya merkezî idare paylarından gelecekte ödenecek tutarlardır. Ancak borçlanma belediyelerin önemli bir gelir kaynağı haline getirilmektedir. Küreselleşmenin kentsel kamu hizmetlerinin finansmanı üzerindeki sözü edilen etkisi bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişim ile ilgili olmaktan öte neoliberal politikaların yaygınlaşmasının bir sonucudur. Diğer bir deyişle bu dönüşüm ana akım iktisadî düşünceden ileri gelmektedir. Kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemlerindeki değişim merkezî idarelerin malî sınırlarıyla birlikte düşünüldüğünde gelecekte yeni krizlerin ortaya çıkmasına zemin oluştuğu ifade edilebilir.

Yerelleşme adı altında ortaya çıkan uygulamalar ise hizmetlerin yerelleşmesinden çok kamu hizmetlerinin giderek piyasa kuralları çerçevesinde sunumu şeklinde olmaktadır. Merkezî idarelerden belediyelere hizmet sorumlulukları aktarılırken belediyeler hizmetlerini özel kesime ve sivil toplum örgütlerine gördürmektedirler. Yönetişim adı verilen söz konusu yapı ile belediyeler daha önce de ifade edildiği gibi sermayenin faaliyet alanına girmekte ve kapitalist sistemin kazanımlarına yeni kâr alanları açılmaktadır. Yerel idarelerin sorunlarının çözümü yönetişim biçimindeki yerelleşmeden çok, güçlü bir merkezî idarede yatmaktadır denilebilir.

Günümüzde belediyelerin malî sorunları ele alınırken farklı yaklaşımlar yeteri kadar yer bulamamaktadır. Bunun bir nedeni de bilim insanlarının var olan bir durumu incelerken neden öyle olduğu sorusunu her zaman sormamalarıdır. Farklı yaklaşımlar ortaya konulmadığında sorunlara ilişkin ileri sürülen sistem içi çözümler de palyatif tedbir

niteliğinde kalmaktadır. Çalışmada ele alınan konunun kapitalizmin Fordist üretim modelinden esnek üretim yapılarına geçişiyle de yakından ilişkisi tespit edilebilir. 1980'lerde ekonomik değerler dizisinde yaşanan dönüşüm ile birlikte üretimin standart olmaktan çıkıp müşteri tercihleri ve memnuniyeti odaklı olmaya başlaması, üretimin parçalı bir yapıya dönüşmesi, bant sisteminin terk edilmesi sermayeyi uygun mekân arayışına itmiştir. Küreselleşme sürecinde ticaretin ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılması bu süreçte etkili olmuştur. Belediyeler ise hareketli olan sermayeyi kendi yönetim alanlarına çekebilmek için planlama ve altyapı konularında uygun kentsel kamu hizmetleri sunma çabasında olmaktadır. Kentsel kamu hizmetleri alanında özel kesimi teşvik edici uygulamalar ön plana alınmaktadır. Ayrıca buna bağlı olarak belediyelerin küresel örgüt ve oluşumlara üye olma, marka şehir olma gibi çabaları artmaktadır. Belediyelerin küresel sermaye ile eklemlenme çabalarının en temel nedeni bu şekilde açıklanabilir. Bunun yanında finansman sağlama ve hizmet sunma boyutunda da belediyelerin kentsel kamu hizmeti sunumunda özel kesim ile işbirliğine gittiği ifade edilmiştir. Bu durum küreselleşme sürecinde ekonomik değerler dizisindeki dönüşümün bir neticesi olan “yönetişim” ile açıklanabilecek olan bir olgudur.

Serbestleşmeyle devlet tekelinin ortadan kalkması ve rekabet yoluyla ekonomik etkinlik sağlanacağı varsayımı ile üretici/müdahaleci devlet yerine düzenleyici devlet anlayışı öne çıkmıştır. Toplumsal taleplerin yansıtılmasının oylama yöntemleriyle mi yani siyasal karar alma mekanizmasıyla mı sağlanacağı yoksa fiyat mekanizması yoluyla piyasa tarafından mı sağlanacağı konusundaki seçiş demokratik sistemlerde ex-ante olarak toplum tarafından oylamayla yapılmaktadır. Yani toplum liberal partiler veya devletçi partileri seçebilmektedir. Ancak GATS gibi uluslararası anlaşmalarla bu seçiş imkânı ortadan kaldırılmaktadır ve kamu hizmetlerinin piyasaya (rekabete) açılması bir tercih olmaktan çıkarılmaktadır. Kentsel kamu hizmetlerinin bir kısmı tekel niteliğinde olduğundan (su ve elektrik hizmetleri gibi) özelleştirmeyle birlikte tekel niteliği değişmemektedir. Yani kamu tekelinin özel tekele dönüştürülmesiyle rekabet sağlanmış olmamaktadır. Bu durumda denetleyici ve düzenleyici kurumları ile düzenleyici devlet anlayışı devreye sokulmaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi küresel dinamikler kapitalizmin geçirdiği evrimin pratikte sorunsuz uygulanmasını sağlamaya çalışan kurumlar olmuşlardır. Çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde küreselleşme ve yerelleşmeye ilişkin yapılan açıklamalar bu şekilde özetlenebilir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Avrupa Birliği'nin katı düzenlemelerden kaçınarak bölgeler arası yakınlaştırma politikalarının esnek bir biçimini kentler için de uyguladığı ifade edilebilir. Kentsel kamu hizmetlerine ilişkin büyük ölçüde bağımsız politikalar yürüten Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Almanya, İngiltere ve Polonya örnekleri ele alınmıştır. Her üç ülke örneğinde hizmet sunum yöntemlerinde piyasa firmaları aracılığıyla sunuma doğru bir eğilim tespit edilmektedir. Özelleştirme ile kentsel kamu hizmetlerinin sunumu ya tamamen özel kesime bırakılmakta, ya özel kesim ile kamu-özel işbirlikleri biçiminde işbirliğine gidilmekte veya en hafif biçimiyle organizasyon özelleştirmesi olarak ifade edilebilecek hizmetlerin ticarileştirilmesi yoluna gidilmektedir. Gelir boyutunda ise merkezî idareye olan bağımlılıkta her üç ülkede bir artış eğilimi gözlenmektedir. Yerleşmenin gündemdeki yeri ve ifade edilen önemine rağmen finansman bağlamında belediyelerin gelir boyutunda merkezî idareye olan bağımlılığının artması ilgi çekici bir sonuçtur. Bu durumun açıklanması başka bir çalışma konusu olabilir. Ancak belediyelerin sermayenin değerlendirme alanları haline getirildiği düşünülürse sermaye kesimine kaynak aktarımında garanti sağlanması bakımından pratikte böyle bir gelişimin neoliberal yazında ifade edilenlerle örtüşmeyecek bir biçimde yaşanması ile bir açıklama getirilmesi mümkün olabilir. Belediyelerin borçlanması seçilen ülke örneklerinin üçünde de rastlanan bir durumdur. Polonya'da borçlanma bir artış eğilimindedir. Refah devleti döneminde Almanya'da belediyelerin borçlarının yüksek seviyelerde seyrettiği dikkat çekmektedir. Bu durum refah uygulamalarıyla açıklanabilir. Nitekim refah devleti anlayışının terk edilmesiyle belediyelerin borçlardaki oranının azalması doğru orantılıdır. Ancak günümüzde finansman ihtiyacı nedeniyle Almanya'da belediyelerin yeniden bir borç yükü altına girecekleri tahmin edilmektedir. İngiltere'de ise borçlanma konusunda daha olumlu bir görünüm öne çıkmaktadır. Ülke örneklerinin hizmet sunum yöntemlerindeki değişime paralel ortak bir başka finansman boyutlu değişim ise kamu-özel işbirlikleri ile kentsel kamu hizmetlerinin özel kesim yatırımları ile finanse edilmesi yönünde artan eğilimdir. İngiltere'de bu uygulama özel kesim finansman girişimi adı altında yaygın bir yer bulmaktadır. Almanya'da da rastlanan bu finansman biçimine Polonya'da giderek daha fazla başvurulmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ele alınan Türkiye açısından bakıldığında küreselleşme ve yerleşme bağlamında yapılan açıklamaların büyük ölçüde karşılık bulunduğu ifade edilebilir. Türkiye'de 19.yüzyıl ortalarında günümüzdeki biçimiyle

gelişmeye başlayan kentsel kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı başlangıçta özel kesim eliyle yürütülmüştür. 19.yüzyıl sonundan itibaren özellikle 1930'lu yıllarda birçok hizmetin dünyadaki uygulamaların zaman bakımından biraz gerisinde kalarak belediyeleştirildiği görülmektedir. Küreselleşme adı altında neoliberal politikaların Türkiye'de de etkisini göstermeye başladığı döneme kadar bu şekilde devam eden kentsel kamu hizmetlerinin, sunum ve finansman yöntemlerindeki değişim 1980'lerden itibaren başlamıştır denilebilir. Hizmet sunum yöntemlerinde Türkiye'de de diğer ülkelerde olduğu gibi özelleştirme, kamu-özel işbirlikleri ve fiyatlandırma öne çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede 1980 sonrası dönemde yapılan yasal düzenlemeler bu yöndeki uygulamaların önünü açmıştır. 2001 kriz sonrası yapılan reformlar ise bir yandan neoliberal politikaların yasal çerçevede güç kazanmasını diğer yandan uygulama alanında hız kazanmasını sağlamıştır. Belediyelere sosyal hizmet alanında olduğu gibi bazı yeni işlevler yüklenirken merkezî idareden aldıkları paylarda da bir miktar artışa gidilmiştir. Ayrıca bu dönemde belediyelerin markalaşma çabaları ile rekabet hedefleri gelecekte belediye hizmetlerinin yönelimine ilişkin bir fikir vermektedir. Bütün bu gelişmeler olurken belediyelerin öz gelirlerinin artırılamadığı görülmektedir. Öz gelirler içerisinde ise vergilerin düşük seviyede kaldığı ifade edilebilir. Belediye bütçelerindeki nispi önemi günümüzde az olsa da fiyatlandırma ile elde edilen gelirlerin önemi artmaktadır. Harçlar yanında kullanıcı bedellerine giderek daha sık başvurulduğu Türkiye'nin hemen her yerindeki belediyelerde günlük yaşam içinde kendini hissettirmektedir. Borçlanma belediyelerin önemli bir finansman kaynağı haline gelmektedir. Hazine garantili ve Hazine garantisiz dış borçların miktarı milyar Dolar ile ifade edilen tutarlara ulaşmıştır. Bu durumun izlenen politikalar gereği gelecekte daha da belirgin bir hal alacağı ifade edilebilir. Sonuç olarak Türkiye'de küreselleşme neticesinde kentsel kamu hizmetlerinin arzı ve finansman yöntemleri üzerinde sermayeye yeni kâr alanları oluşturacak değişimlerin yaşandığı ifade edilebilir. 19.yüzyıl sonundan itibaren Türkiye'de belediyelerin kentsel kamu hizmeti sunumunda kazandıkları ağırlıklı rol yerini tekrar piyasa güçlerine bırakmaktadır. Bu sürecin nereye kadar devam edeceğini ise kapitalizmin gelişim seyrinin belirleyeceği ifade edilebilir.

KAYNAKLAR

- ACAR İbrahim Atilla - İsmail KİTAPCI, “Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç”, **Maliye Dergisi**, S. 157 (Temmuz-Aralık 2009), ss.85-104.
- ACAR İbrahim Atilla - Hüseyin GÜL, “1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, **Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri**, 22.Türkiye Maliye Sempozyumu (Antalya, 9.Mayıs-13.Mayıs 2007), T.C.Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No:1), Anadolu Ofset Basım Yayım, İstanbul, 2008, ss.256-284.
- ACARTÜRK Ertuğrul - Orhan ÇAKMAK, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, ed. Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss.369-394.
- ACARTÜRK Ertuğrul, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 4, S. 6 (Aralık 2001), ss.46-60.
- AKALIN Güneri, “Piyasa Ekonomisi Nedir?”, **Liberal Düşünce**, Yıl 5, S.19 (Yaz 2000), ss.40-52.
- AKALIN Güneri, “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 3, S. 2 (Mart 1994), ss.9-24.
- AKIN Özden, “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, ed. Birgül Ayman Güler, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.413-468.
- AKTAN Coşkun Can, “İktisat Okulları Perspektifinden Kurallar ve Kurumlar”, **Kurumsal İktisat: Kurallar, Kurumlar ve Ekonomik Gelişme**, ed. Coşkun Can Aktan, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:194, Ankara, 2006.
- AL Hamza, “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, **İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, 2.b., 2.C., ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss.105-144.
- ALODALI M.Fatih Bilal - Sefa USTA - İsa GÜNEŞ, “Sosyal Refah’ın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: Sosyal Belediyecilik ve Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan: Bekir Parlak, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, ss.497-510.

- ALTAN Yakup, “Meclis-i Meb’usân Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl 2009, C.14, S.2, ss.293-310.
- ALTAY N. Oğuzhan, “Yönetimden Yönetişime Kamu Sektöründe Dönüşüm”, **Prof.Dr. Sadık Kırbaş’a Armağan Kitap**, ed. Mustafa Koçak - Suat Teker, Okan Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, ss.16-24.
- ALTUNDEMİR Mehmet Emin, “Uluslararası Para Fonu: Bretton Woods’tan İstanbul’a”, **Prof.Dr. Sadık Kırbaş’a Armağan Kitap**, ed. Mustafa Koçak - Suat Teker, Okan Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, ss.25-38.
- ANDEL Norbert, **Finanzwissenschaft**, 4.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.
- ARESTIS Philip - Malcolm SAWYER, “İngiltere’nin Neoliberal Deneyimi”, **Neoliberalizm: Muhafız Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss.325-338.
- ARIKAN Yeşeren Eliçin, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, (Mart 2004), ss.38-51.
- ARIKAN Yeşeren Eliçin, “Kentsel Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Arayışları: Fransa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4 (Ekim 2002), ss.73-87.
- ARIN Tülay, “Kalkınma Stratejileri, Kamusal İşlevler ve Kamusal Yönetim”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (Prof.Dr.Sevim Görgün’e Armağan)**, 38.Seri, Yıl 1996/1997, İstanbul, 1998, ss.31-59.
- ARIN Tülay, “Devlet Hizmetlerinde Etkinlik: “Kamusal Yönetim” mi “İş İdaresi” mi?”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (Prof.Dr.Bedî N. Feyzioğlu’na Armağan)**, 35.Seri, Yıl 1991/1992, İstanbul, 1992, ss.164-179.
- ATAAY Faruk, **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, De Ki Basım Yayın, Ankara, 2007.
- ATİK Hayriye, “Beşinci Genişlemenin Avrupa Birliği’nde Yol Açtığı Ekonomik Dönüşümler Ve Türkiye”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.21, Yıl 2006/2, ss.173-189.
- AYDIN Murat, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk, İstanbul, 2008.
- AYDIN Süleyman, “Küreselleşme Sürecinde Yerel Ekonomiler”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, ss.303-324.
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER, **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, Yordam Kitap, 2008.

- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER, “2005 Başında Türkiye’nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, ss.1-18.
- BAJOHR Stefan, **Grundriss Staatliche Finanzpolitik**, 2.Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007.
- BALSEVEN Hale - İzzettin ÖNDER, “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”, **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm**, der. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, ss.77-128.
- BARBONE Luca – James F. HICKS, “Local and intergovernmental finances in Poland: An evolving agenda”, **Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies**, ed. Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, World Bank Regional and Sectoral Studies, Avebury Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, 1996, pp.153-180.
- BAŞOĞLU Ufuk – Nalan Ölmezoğulları – İlker Parasız, **Dünya Ekonomisi – Küreselleşme, Finansal Kurumlar ve Küresel Makro Ekonomi**, 2.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001.
- BAŞKAYA Fikret, **Az gelişmişliğin Sürekliliği**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1986.
- BAUCH Martin et al., **Grundzüge der Verwaltungslehre**, 3.Auflage, Hrsg. Gernot Joerger – Manfred Geppert, Verlag W. Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1983.
- BAYLISS Kate, “Özelleştirme Teorisi ve Uygulaması: Kalkınma Bağlamında Politika Evriminin Eleştirel Bir Analizi”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar**, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, ss.545-572.
- BAYRAKTUTAN Yusuf, “Dünyada Özelleştirme”, **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, ss.79-106.
- BELL Michael E. - Joanna REGULSKA, “Centralization Versus Decentralization: The Case of Financing Autonomous Local Governments in Poland”, **Public Finance in a World of Transition**, ed. Pierre Pestieau, (Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, Institut International de Finances Publiques, St.Petersburg, 1991), Supplement to Vol. 47/1992, The Hague/Koenigstein, 1992, pp.187-201.
- BIELING Hans-Jürgen - Christina DECKWIRTH, “Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung”, **Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union**, Hrsg. Hans-Jürgen Bieling -

Christina Deckwirth - Stefan Schmalz, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 2008, ss.9-33.

BİLGİÇ Veysel K., “Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, ss.37-47.

BIRD Richard M., Local Government Finance: Trends and Questions, <http://ssrn.com/abstract=1659807>, (July 29, 2010), pp.1-24.

BIRD Richard M. – Robert D. EBEL - Christine I. WALLICH, “Fiscal decentralization: From command to market”, **Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies**, ed. Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, World Bank Regional and Sectoral Studies, Avebury Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, 1996, pp.1-67.

BLANKART Charles B., **Öffentliche Finanzen in der Demokratie**, 7.Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2008.

BOADWAY Robin - Anwar SHAH, **Fiscal Federalism - Principles and Practices of Multiorder Governance**, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

BOZKURT Mahmut Esat, **Liberalizm Masalı**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2008.

BOZKURT Veysel, **Değişen Dünyada Sosyoloji: Temeller, Kavramlar, Kurumlar**, 2.b, Alfa/Aktüel Kitabevi, Bursa, 2004.

BÖS Dieter, “Public Sector Pricing”, **Handbook of Public Economics**, Vol. I, ed. Alan J. Auerbach – Martin Feldstein, Elsevier Science Publishers B.V., North-Holland, 1985, pp.129-211.

BROWN John, “Yönetişim ya da neo-liberalizmin siyasî düzeni”, çev.: Tuvana Gülcan, **Birikim**, S. 158 (Haziran 2002), ss.36-43.

BUĞRA Ayşe - Çağlar KEYDER, “Önsöz”, **Sosyal Politika Yazıları**, der. Ayşe Buğra - Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.

BULUT Nihat, **Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar Siyasal İktidar İlişkisi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

BULUTOĞLU Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş – Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, **Finanzbericht 2014**, 2013, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzbericht-2014-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, (19.10.2013).

- BUSCHER Herbert et al., **Wie Funktioniert Das? Wirtschaft Heute**, 4.Auflage, Redaktion: Michael Bauer-Emmerichs – Otto Reger – Petra Seeker, Meyers Lexikonverlag, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1999.
- CANSEVER Turgut, **Ev ve Şehir**, İnsan Yayınları, İstanbul, 1994.
- CHOMSKY Noam, “Another world is possible”, **New Statesman**, 28 June 2010, ss.28-30.
- CHOSSUDOVSKY Michel, **Yoksulluğun Küreselleşmesi - IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü**, çev. Neşenur Domaniç, Sezai Ekinci Matbaası, İstanbul, 1999.
- CLARK Douglas H., “Assessing Provincial Revenue-raising Capacity for Transfers”, **Financing Decentralized Expenditures - An International Comparison of Grants**, ed. Ehtisham Ahmad, Edward Elgar Publishing, Cheltenham:UK, Brookfield:US, 1997, pp.18-42.
- CLRAE, http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1, (05.07.2013).
- CNN TÜRK, “ABD’de Detroit şehri iflas etti”, <http://www.cnnturk.com/2013/ekonomi/dunya/07/19/abdde.detroit.sehri.iflas.etti/716137.0/>, (22.07.2013).
- COOK Steven A., “Keep Calm, Erdogan - Why the Prime Minister Has Nothing to Fear”, **Foreign Affairs**, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139432/steven-a-cook/keep-calm-erdogan>, (22.07.2013).
- CORBINO Alberto - Giuseppe PENNELLA, “Avrupa Bağlamında Yönetişim: İtalya Örneğiyle Karşılaştırma ve İntilendirme”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, Engin Matbaacılık, İstanbul, 2005, ss.9-27.
- CRÉMER Jacques – Antonio ESTACHE – Paul SEABRIGHT, “Decentralizing Public Services: what can we learn from the Theory of the Firm?”, **Revue d'économie politique**, Vol. 106, No. 1, (janvier – février 1996), pp.37-60.
- ÇAĞLAR Ünal, “Küreselleşmenin Sonuçları ve Küreselleşme Üzerine Tartışmalar”, **Küreselleşmenin Sektörel Etkileri – Araştırma Projesi**, ed. Cengiz Ceylan, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2010-98, İstanbul, 2011, ss.83-111.
- ÇAKLI Sabri, **İktisat Politikası Düşüncesinin Evrimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1998.
- ÇALIŞKAN Abdülkerim - İsa SAĞBAŞ, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, ed. Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss.321-346.
- ÇETİNKAYA Özhan - Tolga DEMİRBAŞ, “Belediye Gelirlerinin analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53.Seri, Yıl 2010,

<http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/viewFile/7752/7253...>, 03.08.2013, ss.1-18.

ÇETİNKAYA Özhan, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.

ÇETİNKAYA Özhan, “Mahalli İdarelerin Borç Yükü Hazine’yi Zorluyor Mu?”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 17, S.202 (Ekim 2009), ss.229-233.

ÇINAR Tayfun, “Polonya’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, ed. Birgül Ayman Güler, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2009, ss.545-593.

ÇINAR Tayfun, “Türkiye’de Neoliberal Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yeni Belediye Yasasının Mali Hükümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005, S. 1, ss.85-103.

ÇINAR Tayfun – Birgül A. GÜLER, **Yerel Maliye Sistemi**, Türkiye ve Orta Doğu amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No.313, Ankara, 2004.

ÇOBAN Hilmi, “Mali Yerinden Yönetim (Mali Yerelleşme) ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısının Mali Yerinden Yönetim Bakımından Değerlendirilmesi”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, 3.C., ed. Dilek Dileyici - Özlem Özkıvrak - Tarık Vural, 1.Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı’nda Sunulan Bildiriler Kitabı 11-12 Eylül 2008, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2008, ss.261-272.

DANIŁOWSKA Alina, “Municipal Bonds As A Tool Of Financing The Local Governments’ Investments In Rural Areas In Poland”, **Oeconomia**, Vol.10 (2), (2011), p.29-39.

DAYAR Hatice, **Türkiye ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırılmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği)**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997.

DEMİR İhsan Cemil, “Kamusal Harcamaların Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Araştırma”, **Maliye Dergisi**, S.157 (Temmuz-Aralık 2009), s.210-226.

DEMİR Osman, “Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri”, **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, ed.Yusuf Bayraktutan, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, ss.15-46.

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, **Local Government Financial Statistics England**, No.22, London, 2012, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7476/2158981.pdf, (05.08.2013).

DETTE Wolfram, “Almanya’da Özel ve Kamusal Ortaklık Örnekleri”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, Engin Matbaacılık, İstanbul, 2005, ss.28-34.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK, **Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020**, Berlin, 2008, http://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen_Anhang/Kurzfassung_f_r_Kommunalkongress.pdf, (03.08.2013).

DILLER Klaus Dieter, “Bund, Länder, Gemeinden”, **Lexikon Soziale Marktwirtschaft: Wirtschaftspolitik von A bis Z**, 2.Auflage, Hrsg. Rolf H.Hasse – Hermann Schneider – Klaus Weigelt, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2002, ss.145-146.

DİNÇER Ömer - Cevdet YILMAZ, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, <http://www2.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf>, (01.11.2010).

DURKAYA Mehmet - Servet CEYLAN - Oktay Orçun BEKEN, “Kamu Borçlanması Kamu Yatırımlarını Dışlıyor mu ?”, **Ekonomik Yaklaşım**, C. 21, S. 74, 2010, s.39-58.

DURSUN Davut, “Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı”, **İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, 2.b., 2.C., ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.97-104.

DPT, **Stratejik Plan 2009/2013**, http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/4787/2009_2013StratejikPlan.pdf, (22.10.2013).

ELMAS Gülen, **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler: AB ve Türkiye**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.

EMEK Uğur, “Türkiye’de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: Neden, ne zaman, nasıl ?”, **İktisat İşletme ve Finans**, C. 28, S. 284 (Kasım 2009), ss.9-45.

ENGELHARDT Gunther et al., **Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen: Problembereiche und Hypothesen im Überblick**, Die kommunale Gebietsreform Band III,1, Hrsg. Hans Joachim von Oertzen – Werner Thieme, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986.

ERDER Sema - Nihal İNCİOĞLU, **Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

ERDOĞAN Hasan, **Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-Burdur) Uygulamaların Analizi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta, 2010.

ERDOĞDU Seyhan, “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, ss.19-33.

- ERGİN Osman Nuri, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları No:21, C.1., Yıldızlar Matbaacılık, y.y., 1995.
- ERGİN Osman Nuri, **Mecelle-i Umûr-ı Belediye**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları No:21, C.3., Yıldızlar Matbaacılık, y.y., 1995.
- EROL Mesut, **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, (DPT Uzmanlık Tezi), Yayın No. DPT: 2680, y.y., 2003.
- ESEN Hikmet, “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.3 (Temmuz 1998), ss.3-15.
- ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, <http://www.eskisehir2013.org.tr/index.php/tr/eskisehir2013/eskisehir-2013-turk-dunyasi-kultur-baskenti-hakkinda>, (22.07.2013).
- EUROPÄISCHE UNION, **Dezentralisierungsprozess: Polen**, Brüssel, 2005.
- EUROPÄISCHE UNION, “Artikel 5”, **EU-Vertrag**, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, <http://dejure.org/gesetze/EU/5.html>, (08.07.2013).
- EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tps00001>, (19.10.2013).
- FALAY Nihat, “Yönetimlerarası Malî İlişkiler ve Hizmetlerin Optimal Yerelleşmesi”, **Prof.Dr. Sadık Kırbas’a Armağan Kitap**, ed. Mustafa Koçak - Suat Teker, Okan Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, ss.86-92.
- FALAY Nihat, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, der. Ayşe Güner – Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, ss.9-29.
- FALAY Nihat, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.2 (Nisan 1997), ss.3-13.
- FELD Lars P., **Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz: Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?**, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2004, http://www.kas.de/wf/doc/kas_8496-544-1-30.pdf?060525200430, (22.02.2013).
- FUKUYAMA Francis, **Devlet İnşası - 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, çev. Devrim Çetinkasap, 3.b., Remzi Kitabevi, İstanbul, 2006.
- GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, <http://www.gib.gov.tr/>, (16.03.2011).
- GIDDENS Anthony, **Sosyoloji**, haz. Cemal Güzel, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2008.

- GOODRICH Malinda K., “The Council For Mutual Economic Assistance”, **A Country Study: Germany, East (Former)**, http://memory.loc.gov/frd/cs/germany_east/gx_appnb.html, (23.07.2013).
- GÖKSU Turgut - Metin AYDIN - Mehmet Sait GÜNEY, “Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, ss.11-35.
- GÖNÜL Mustafa, **Yerel Yönetim Birlikleri**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:159, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977.
- GÖYMEN Karel, **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- GÖZLER Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, 19.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- GRAF Gerhard, **Grundlagen der Finanzwissenschaft**, Physica-Verlag, Heidelberg, 1999.
- GREFFE Xavier, “The Instruments of Good Governance”, **Local Governance and the Drivers of Growth**, OECD Publishing, Paris, pp.39-88.
- GÜLER Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 3.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2006.
- GÜLER Birgül A., “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu: Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi’nin Anayasa Değişikliği İstekleri”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2005/1, ss.35-45.
- GÜLER Birgül A., “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2002/1 (8), ss.21-38.
- GÜRAN M.Cahit - Serpil OĞUZ, “Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”, **Maliye Dergisi**, S.158 (Ocak-Haziran 2010), ss.75-102.
- GÜRSOY Bedri, **Kamusal Maliye**, Birinci Cilt, 3.b., Sevinç Matbaası, Ankara, 1980.
- GWARTNEY James D. - Richard L. STROUP, **Temel Ekonomi**, 3.b, Liberte Yayınları, Ankara, 2004.
- HABERMAS Jürgen, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti**, çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, İstanbul, 2002.
- HALLER Heinz, **Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern**, Hrsg. W.Albers et al, Finanzwissenschaftliche Schriften Band 35, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main, 1987.

- HANSMANN Marc, **Kommunal финанzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover**, Verlag Hahnsche Buchhandlung, Hannover, 2000.
- HANSMEYER Karl-Heinrich, “Die heutige Steuerreformdiskussion vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen des Steuersystems”, **Die Zukunft der Staatsfinanzierung**, Hrsg. Horst Zimmermann, Marburger ‚Forum Philippinum‘, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart, 1988, ss.61-76.
- HATIPOĞLU Cengizhan, **Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkileri**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2005.
- HELD David et al., **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**, Stanford University Press, California, 1999.
- HELM Dieter – Stephen SMITH, “The Decentralized State: The Economic Borders of Local Government”, **The Economic Borders of the State**, ed. Dieter Helm, Oxford University Press, New York, 1989, pp.275-313.
- HEWITT Daniel – Dubravko MIHALJEK, “Fiscal Federalism”, **Fiscal Policies in Economies in Transition**, ed. Vito Tanzi, International Monetary Fund, Washington, 1992, pp.330-349.
- HIRSCH Werner Z., **Urban Economic Analysis**, McGraw – Hill Book Company, United States of America, 1973.
- HIRST Paul - Grahame THOMPSON, **Küreselleşme Sorgulanıyor**, çev. Çağla Erdem - Elif Yücel, 3.b, Dost Kitabevi, Ankara, 2003.
- HOCA Bülent, “Dünya Bankası ve Desantralizasyon”, **İktisat Dergisi**, S.439 (Temmuz 2003), ss.41-45.
- HOLLOS Bela M., **Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Wasser und Abwasser**, Wien, 2003, <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/WasserundAbwasser.pdf>, (01.03.2007).
- İLBANK A.Ş., <http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=htmlsayfa&hid=377>, (03.08.2013).
- İNAÇ Hüsamettin – Feyzullah ÜNAL, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.16 (Aralık 2006), s.126, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/16/125-140.pdf>, (12.07.2013), ss.125-140.
- İNSEL Ahmet, **Neo-Liberalizm - Hegemonyanın Yeni Dili**, 2.b., Birikim Yayınları, İstanbul, 2005.

- İNSEL Ahmet, **Düzen ve Kalkınma Kıskaçında Türkiye:Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1996.
- İZCİ Ferit – Menaf TURAN, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.18, S.1(2013),ss.117-152.
- IMF – WB – OECD - EBRD, **A Study of the Soviet Economy**, Vol.1, Paris, 1991.
- JOHNSON Chalmers, **Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**, Stanford University Press, Stanford, 1982.
- KARACA Coşkun, “İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları”, **Maliye Dergisi**, S.163 (Temmuz-Aralık 2012), ss.416-430.
- KARAHANOGULLARI Onur, “Kamu Hizmetlerinde Kriz Yeni Denge ve Hukuk”, **Emek Araştırma Dergisi**, Yıl 2002/1 (8), ss.38-47.
- KARASU Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, ed. Birgül Ayman Güler, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2009, ss.169-312.
- KARLUK S.Rıdvan, **Cumhuriyet’in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi’nde Yapısal Dönüşüm**, 11.b., Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007.
- KAUFHOLD Karl Heinrich, “Einführung”, **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, Hrsg. Karl Heinrich Kaufhold, Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln, 1997, ss.XI-XXV.
- KAYA Erol, **Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu**, <http://www.pendik.bel.tr/kultursanat/bpi.asp?caid=1261&cid=2472>, (31.07.2013).
- KAYA Erol, **Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım – Yerel Kalkınma Yönetimi**, 2.b., Okutan Yayıncılık, İstanbul, 2007, <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/yky.pdf>, (31.07.2013).
- KAYA Mehmet, “Küreselleşme Yaklaşımları”, **Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi**, S.13 (2009), ss.1-16.
- KAYA Oktay, **Uluslararası Entegrasyon Sürecinin Yerel Yönetimler Maliyesi Üzerindeki Etkileri**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Bursa, 2006.
- KAYMAKÇI Oğuz, “Kavramsal, Kuramsal ve Tarihsel Açından Küreselleşmeye Giriş”, **Küreselleşme Üzerine Notlar**, ed. Oğuz Kaymakçı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss.3-47.
- KAYPAK Şafak, “Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Markalaşması Ve “Marka Kentler””, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.14, S.1 (2013), ss.335-355.

- KAZGAN Gülten, **İktisadî Düşünce: veya Politik İktisadın Evrimi**, 12.b., Remzi Kitabevi, İstanbul, 2006.
- KAZGAN Gülten, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, 3.b., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- KESİK Ahmet, “Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kamu-Özel Sektör Ortak Girişimciliği (PPP)”, **“Yeni” Maliye: Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler**, ed. Coşkun Can Aktan - Ahmet Kesik - Dilek Dileyici, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, ss.703-708.
- KESSLER Johannes - Christian STEINER, “Facetten der Globalisierung: Zwischen Ökonomie, Politik und Kultur”, ed. Johannes Kessler - Christian Steiner, **Facetten der Globalisierung**, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009, ss.19-27.
- KIM S. Ran - A. HORN, **Regulation policies concerning natural monopolies in developing and transition economies**, DESA Discussion Paper No. 8, United Nations - Department of Economic and Social Affairs, 1999.
- KİRMANOĞLU Hülya, “kamu hizmetlerinin yerelleşmesi”, **İktisat Dergisi**, S. 500 (Kasım – Aralık 2008), ss.74-77.
- KİRMANOĞLU Hülya, **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007.
- KITCHEN Harry, “Delivering Local/Municipal Services”, **Public Services Delivery**, ed. Anwar Shah, The World Bank, Washington DC, 2005, pp.117-152.
- KILIÇASLAN Harun, **Avrupa Birliği’nde Vergi Rekabeti ve Türkiye**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2005.
- KIZILÇELİK Sezgin, **Küreselleşme ve Sosyal Bilimler**, 2.b., Anı Yayıncılık, Ankara, 2003.
- KLEINMAN Mark, “Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, **Sosyal Politika Yazıları**, der. Ayşe Buğra - Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.
- KOCH Manfred, **Die Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden: Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik**, Duncker & Humblot, Berlin, 1992.
- KOÇAK Aysun, “Küresel Dönemde Türkiye’nin Borç Yapısındaki Dönüşüm”, **Maliye Dergisi**, S.157 (Temmuz-Aralık 2009), ss.65-84.
- KOÇAK Yüksel, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara, 2008.

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, **Grünbuch Zu Dienstleistungen Von Allgemeinem Interesse**, KOM(2003) 270 endgültig, Brüssel, 21.5.2003.
- KONGAR Emre, **Küresel Terör ve Türkiye: Küreselleşme**, Huntington, 11 Eylül, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2001.
- KORAY Meryem, **Avrupa Toplum Modeli**, 2.b., İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- KORKMAZ Esfender – Arzu Tay, **Küresel Kriz, Türkiye’ye Etkileri Ve Çözüm Önerileri**, <http://www.esfenderkorkmaz.com/arastirma-yazilari/kuresel-kriz-turkiye-ye-etkileri-ve-cozum-onerileri.html>, (19.10.2013).
- KÖSTER Thomas, **Die Entwicklung kommunaler Finanzsysteme am Beispiel Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands 1790-1980**, Duncker & Humblot, Berlin, 1984.
- KURMUŞ Orhan, **Bir Bilim Olarak İktisat Tarihinin Doğuşu**, Yordam Kitap, İstanbul, 2009.
- LANGDANA Farrokh K., **Macroeconomic Policy - Demystifying Monetary and Fiscal Policy**, Second Edition, Springer Science+Business Media, USA, 2009.
- LASZLO Ervin, **Küresel Bakmak Evrensel Düşünmek: Küçülen Dünyanın Yeniden Biçimlenişi**, 3.b., çev. İbrahim S. Canbolat, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.
- LAVIGNE Marie, **The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy**, MacMillan Press LTD, London, 1995.
- LLOYD P.J., “Globalisation and Competition Policies”, **Weltwirtschaftliches Archiv**, Vol. 134(2), 1998, pp.161-185.
- MACGREGOR Susanne, “Refah Devleti ve Neoliberalizm”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss.236-247.
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf>, (25.08.2013)
- MANKIW N. Gregory, **Makro Ekonomi**, 6.b., Çeviri ed. Ömer Faruk Çolak, Eflatun Yayınevi, Ankara, 2009.
- MARTIN Brendan, “Özelleştirme: Kimin Çıkarına?”, çev. Osman Ç. Deniztekin, Cep Kitapları A.Ş., İstanbul, 1995.
- MÄDING Heinrich, “Kommunale Daseinsvorsorge und nachhaltige Kommunalfinanzen”, **Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009, ss.41-51.

- MÄDİNG Heinrich, “Kommunal финанzen in Deutschland im säkularen Vergleich 1881/1981 unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen”, **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, Hrsg. Karl Heinrich Kaufhold, Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln, 1997, ss.3-19.
- MERTER Mert, “Marshall, Alfred, John Maynard Keynes ve ‘İktisat ile Etik’ İlişkisi”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:21, Sayı:74, 2010, ss.87-138.
- MILDNER Kirk, “Lokale Finanzen und kommunale Selbstverwaltung in Rußland”, **Osteuropa**, 45.Jahrgang, Heft:8 (August 1995), ss.717-736.
- MILIOS John, “Neoliberal Hegemonyanın Bir Aracı Olarak Avrupa Bütünleşmesi”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, Çev. Şeyda Başlı, Tuncel Öncel, ed.: Alfredo Saad Filho, Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss.339-349.
- MINİBAŞ Türkel, “Küreselleşen Sermayenin Anayasası: MAI”, **İktisat Dergisi**, S.381 (Ağustos 1998), ss.28-30.
- MOUSSIS Nicholas, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, çev. Ahmet Fethi, Mega Press, İstanbul, 2004.
- MUSGRAVE Richard A. – Peggy B. MUSGRAVE – Lore KULLMER, **Die Öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis 1**, 6.Auflage, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1994.
- MUSGRAVE Richard A. – Peggy B. MUSGRAVE, **Public Finance in Theory and Practice**, 2.Edition, McGraw-Hill Kogakusha Ltd., Tokyo, 1976.
- MUSGRAVE Richard A., **Theory of Public Finance: A study in public economy**, McGraw-Hill, New York, 1959.
- MUTLUER M.Kâmil - Erdoğan ÖNER, **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.
- MUTLUER M.Kâmil - Erdoğan ÖNER - Ahmet KESİK, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- MUTLUER M.Kâmil - Erdoğan ÖNER - Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, 2.b., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- NADAROĞLU Halil, **Mahallî İdareler: Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, 7.b., Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2001.
- NADAROĞLU Halil – Ruşen KELEŞ, “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991, Marmaris – Altinyunus), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Gül Basın & Yayın A.Ş., İstanbul, 1991, ss.24-52.

- NATIONAL STATISTICS, **Local Government Financial Statistics England**, No.22, 2012.
- NGUYEN Duc Minh, **Die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf die Kommunen in Deutschland und Vietnam**, Potsdamer Rechtswissenschaftliche Reihe Band 29, Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur, Berlin, 2007.
- NICE David C., **Public Budgeting**, Wadsworth/Thomson Learning, United States of America, 2002.
- NOWOTNY Ewald - Martin ZAGLER, **Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft**, 5.Auflage, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2009.
- NOZICK Robert, **Anarchy, State and Utopia**, Basil Blackwell, Oxford, 1974.
- OATES Wallace E., “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, **National Tax Journal**, Vol. LXI, No. 2 (June 2008), pp.313-334.
- OATES Wallace E., **Fiscal federalism**, Harcourt, Brace & Co., New York, 1972.
- OATES Wallace E., “The Theory of Public Finance in a Federal System”, **The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique**, Vol. 1, No. 1 (Feb.,1968), pp.37-54.
- OECD, <http://www.oecd.org/cfe/leed/>, (04.07.2013).
- OECD, **OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy – Summary in Turkish**, 2006, <http://www.oecd.org/gov/37840142.pdf>, (18.10.2013).
- OECD, **Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries**, OECD Tax Policy Studies No.9, 2004.
- OECD, **Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance**, France, 2001.
- OHMAE Kenichi, “Strategy in a World Without Borders”, **Leader to Leader**, Winter 1998, ss.17-23.
- OHMAE Kenichi, “Putting Global Logic First”, **Harvard Business Review**, January-February 1995, ss.119-125.
- OLGUN Hürriyet, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklemlenmeleri”, **Sosyoekonomi**, Yıl 2, S.4 (Haziran-Aralık 2006), ss.109-128.
- O’NEILL John, **Piyasa: Etik, Bilgi ve Politika**, çev. Şen Sürer Kaya, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

- ORTAYLI İlber, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetimler”, **İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, 2.b., 2.C., ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss.69-93.
- OYAN Oğuz, **Türkiye Ekonomisi: Nerden Nereye ?**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.
- OYAN Oğuz, “Değişen Dünyada Değişmeyen Devlet Mi?”, **Ekonomide Durum Dergisi**, Türk-İş Yayını, (Bahar-Yaz 1997), ss.10-25.
- ÖNCEL S.Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- ÖNDER İzzettin, “Uluslarüstü Sermaye Anayasası: MAI”, **İktisat Dergisi**, S.381 (Ağustos 1998), ss.33-34.
- ÖNDER İzzettin, ”Özelleştirmeye Genel Yaklaşım”, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, ed. Ergin Arnoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994.
- ÖNDER İzzettin, “Bölgesel Dengesizlik Ortamında Yerel İdarelerin Mali Muhtariyeti Problemi”, **Prof.Dr.Fadıl H.Sur’un Anısına Armağan**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 522, Ankara, 1983, ss.107-118.
- ÖNEN S. Mustafa, “Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(ş)i(m)?”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 82, S.469 (Aralık 2010), ss.165-182.
- ÖNER Erdoğan, **İstanbul Şehremâneti (Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No.2008/386, Ankara, 2008.
- ÖNER Erdoğan, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Malî İdare**, 2.b., T.C.Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2005/369, Ankara, 2005.
- ÖZDEMİR Ali Rıza, “Desentralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallasmayı Önler Mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 17 (Nisan 2007), ss.117-138.
- ÖZDEMİR Erkan, “Kentler Arası Rekabette Önemli Bir Unsur: Marka Kent ve Kentlerin Markalanması”, **Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan: Bekir Parlak, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, ss.174-191.
- ÖZDEMİR Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2.b., İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2007.
- ÖZEL Mehmet, “Küreselleşme Sürecinde Kentler, “Kentler Sistemi” ve Yerel Yönetimlerin Cazibe Merkezi Politikaları”, **Küreselleşme Üzerine Notlar**, ed. Oğuz Kaymakçı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss.745-782.

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm, (23.02.2013).

ÖZGÖKÇELER Serhat, “Sosyal Siyasetin Yerel Yönetimlere İzdüşümü: “Sosyal Belediyecilik” (Yıldırım Belediyesi’nin Engelli-Dostu Sosyal Belediyecilik Uygulamaları)”, **Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, IV.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan: Bekir Parlak, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, ss.475-496.

ÖZTÜRK Nazım, “Ekonomide Devletin Değişen Rolü”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.39, S.1 (Mart 2006), ss.17-38.

ÖZUĞURLU H.Yasemin, “Rusya’da Kapitalist Dönüşüm ve İstikrar Sorunu”, **VI. ERC/ODTÜ Uluslararası Ekonomi Kongresi**, (11-14 Eylül 2002, ODTÜ, Ankara), <http://content.csbs.utah.edu/~ehrbar/erc2002/pdf/P310.pdf>, (22.02.2013), ss.1-27.

PALLEY Thomas I., “Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss.42-58.

PAMUK Şevket, “Bağımlılık ve Büyüme: Küreselleşme Çağında Osmanlı Ekonomisi”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), ss.35-42.

PARASIZ İlker, **Türkiye Ekonomisi – 1923’den Günümüze Türkiye’de İktisat ve İstikrar Politikaları Uygulamaları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.

PETERSEN Hans-Georg, **Finanzwissenschaft II: Spezielle Steuerlehre – Staatsverschuldung – Finanzausgleich – Makroökonomische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik**, Verlag W.Kohlhammer, Stuttgart, 1988.

PIERSON Christopher, **Modern Devlet**, Chiviyazıları Yayınevi, İstanbul, 2011.

PINAR Abuzer, **Maliye Politikası – Teori ve Uygulama**, 5.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

PINAR Abuzer, **Maliye Politikası: Teori ve Uygulama**, 2.b., Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006.

POGGİ Gianfranco, **Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, çev. Aysun Babacan, 2.b, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

PREUBE Heinz Gert, “Globalisierung”, **Lexikon Soziale Marktwirtschaft: Wirtschaftspolitik von A bis Z**, 2.Auflage, Hrsg. Rolf H.Hasse – Hermann Schneider – Klaus Weigelt, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2002, ss.254-257.

- PRUD'HOMME Rémy, “Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim)”, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991, Marmaris – Altinyunus), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Gül Basın & Yayın A.Ş., İstanbul, 1991, ss.207-228.
- PRUD'HOMME Rémy, “Türkiye’ye Özgü Adem-i Merkeziyet”, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, (23-25 Mayıs 1991, Marmaris – Altinyunus), Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Gül Basın & Yayın A.Ş., İstanbul, 1991, ss.252-257.
- PUSTU Yusuf, “Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine” ”, **Sayıştay Dergisi**, S.60 (Ocak-Mart 2006), ss.129-151.
- REHM Hannes – Sigrid MATERN-REHM, **Kommunal финанzen**, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010.
- REHM Hannes – Michael THOLEN, **Kommunalverschuldung – Befunde, Probleme, Perspektiven**, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Berlin, 2008.
- RIEGER Fabian, **Zu Arnold Brecht: Das Brecht’sche Gesetz. Klassiker der Verwaltungswissenschaft**, GRIN Verlag GmbH, 2008.
- RODRİK Dani, **Küreselleşme Sınırı Aştı mı?**, Kızılelma Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- ROSANVALLON Pierre, **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.
- ROSENAU James N., “Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority”, **Regulation & Governance**, Vol. 1 (2007), ss.88-97.
- ROSENAU James N., “Understanding World Affairs: The Potential of Collaboration”, **Globalizations**, Vol. 1 (December 2004), No. 2, ss.328–341.
- RUBINFELD Daniel L., “The Economics of the Local Public Sector”, **Handbook of Public Economics**, Vol. II, ed. Alan J. Auerbach – Martin Feldstein, Elsevier Science Publishers B.V., North-Holland, 1987, pp.571-645.
- SAĞBAŞ İsa, “Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri”, **Maliye Dergisi**, S.143 (Mayıs-Ağustos 2003), ss.16-29.
- SAKINÇ Süreyya, **Geçiş Ekonomileri ve Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformlar**, Emek Matbaacılık, Manisa, 2005.
- SAKINÇ Süreyya, “Yerel Kamusal Malların Fiyatlandırılması ve Etkinlik”, **M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Özel Sayı, C. XIV, S. 1 (1998), ss.327-342.
- SARRAZIN Thilo, “Der Stellenwert des Wirtschaftlichkeitsprinzips in Staat und Verwaltung”, **Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung: Vorträge und**

Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Hrsg. Hans Herbert von Arnim – Klaus Lüder, Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 1993, ss.19-41

SATHE Ommeed S., **Local Depts, International Authority: Rating Agencies' Emergence in Regulating Subnational Dept**, (Master Thesis), Massachusetts Institute of Technology, 2006.

SAVAŞ Vural Fuat, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, 2.b., Liberte Yayınları, Ankara, 2000.

SAVAŞ Vural F., **Anayasal İktisat**, 3.b., Avcıol Basım Yayın, İstanbul, 1997.

SCHENNER Elisa, **EU und Wasserliberalisierung: Eine Analyse auf internationaler und europäischer Ebene**, Informationen zur Umweltpolitik:167, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 2006.

SCHWARTING Gunnar, “Kommunalsteuern als Instrumente der Konjunkturpolitik? Anmerkungen zum Abbau der Lohnsummensteuer”, **FinanzArchiv / Public Finance Analysis**, New Series, Band.38, Heft.1 (1980), ss.68-91.

SCOTCHMER Suzanne, “Local Public Goods and Clubs”, **Handbook of Public Economics**, Vol. IV, ed. Alan J. Auerbach – Martin Feldstein, Elsevier Science B.V., Amsterdam, Netherlands, 2002, pp.1997-2042.

SEN Amartya, **Özgürlükle Kalkınma**, çev. Yavuz Alogan, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2004.

SEZER Özcan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal Ve İşlevsel Dönüşümü**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2008.

SEZER Özcan - Tarık VURAL, “Küreselleşme Yerelleşme Etkileşimi Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Politikalar”, **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, C.2, TODAİE Yayını, Ankara, 2009, ss.799-815.

SKOUSEN Mark, **İktisadî Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası**, 3.b, Adres Yayınları, Ankara, 2007.

SOBACI Mehmet Zahid, **İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

SOMÇAĞ Selim, “Küreselleşmenin Ekonomik Anlamı”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), ss.153-157.

SOMEL Cem, “Az Gelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 5, S.18 (Şubat-Nisan 2002), ss.199-208.

SOROS George, **Küreselleşme Üzerine**, çev. Mert Keçik, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

- SÖNMEZ Mete Burak, “Klasik Belediyecilikten Yeni Belediyecilik Anlayışına Geçiş: “Sosyal Belediyecilik” (Ümraniye Belediyesi’nin Eğitim Alanına Yönelik Sosyal Belediyecilik Hizmetleri), **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, C.2, TODAİE Yayını, Ankara, 2009, ss.875-888.
- SÖNMEZ Sinan, “Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”, **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm**, der. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, ss.25-75.
- SPAHN Paul Bernd, “Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany”, **Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants**, ed.Ehtisham Ahmad, Edward Elgar Publishing, Cheltenham:UK, Brookfield:US, 1997, pp.103-143.
- STATISTA, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>, (03.08.2013).
- STATISTICAL PUBLISHING ESTABLISHMENT, **Statistical Yearbook Of The Republic Of Poland - 2012**, Warsaw, 2012, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SY_statistical_yearbook_of_Poland_2012.pdf, (03.08.2013).
- STATISTISCHES BUNDESAMT, **Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales - 2012**, Wiesbaden, 2012, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?__blob=publicationFile, (03.08.2013).
- STEPHENSON David, **Water Resources Management**, A.A.Balkema Publishers, Lisse, 2003.
- STIGLITZ Joseph E., “Küreselleşen Dünyada Kalkınma Politikaları”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar**, çev. Elif Öznur Kan, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, ss.281-306.
- STIGLITZ Joseph E., **Küreselleşme – büyük hayal kırıklığı**, çev. Arzu Taşçıoğlu - Deniz Vural, Plan B Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- SWEEZY Paul M., **Marksizm Üzerine Dört Ders**, çev. Tuncel Öncel, Yordam Kitap, İstanbul, 2009.
- SWIANIEWICZ Pawel, **Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes**, Paper prepared for the Joint Conference of IPSA’s RC05 and the German Political Science Association Workgroup on „Local Government Studies” „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency” Stuttgart, September 26-27, 2002.
- SWIANIEWICZ Paweł, **Local Taxes In Poland. Base for Local Accountability?**, Paper prepared for the NISPACEE Annual Conference Bucarest (April 2003), Warsaw, 2003,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan009152.pdf>, 03.08.2013.

ŞAHİN Deniz - Ahmet GÜVEN, “Yerel Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi”, **Bölgesel Kalkınma ve Kamu Politikaları: Tebliğler Kitabı**, 26.Türkiye Maliye Sempozyumu (2-5 Mayıs 2011, Şanlıurfa), ss.226-243.

ŞAHİN Yeşim Ediz, “Sonuç Yerine: Yerelleşme ve “Toplumcu Belediyecilik””, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi – Toplumcu Belediyecilik – Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, ty., ss.333-352.

ŞAYLAN Gencay, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994.

ŞENGÜL Tarık, “Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi”, **Küreselleşme – Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, der. E.Ahmet Tonak, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, ss.111-158.

ŞENSES Fikret, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar**, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, ss.235-280.

TANZİ Vito, “Globalization and the need for fiscal reform in developing countries”, **Journal of Policy Modeling**, Vol.26 (4), 2004, pp.525-542.

TARKAN Bülent, **Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz: Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte**, Josef Eul Verlag GmbH, Lohmar-Köln, 2009.

TBMM, **İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0371.pdf>, (03.08.2013).

TBMM, **Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, (03.08.2013).

TEEPLE Gary, “What is Globalization”, **Globalization And Its Discontents**, ed. Stephen McBride – John Wiseman, MacMillan Press LTD, London – Great Britain, 2000, pp.9-23.

TEKELİ İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009.

TEKİN Fazıl, “Mali Tevzin”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, C. XIII, S. 1 (Ocak 1977), ss.116-163.

TIEBOUT Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5 (October 1956), pp. 416-424.

- TILLY Richard H., “Investitionen der Gemeinden im Deutschen Kaiserreich”, **Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert**, Hrsg. Karl Heinrich Kaufhold, Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln, 1997, ss.39-59.
- TOKATLIOĞLU Mircan Yıldız, **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2005.
- TOKATLIOĞLU Mircan Yıldız, **Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa/Aktüel Kitabevi, Bursa, 2004.
- TOKSÖZ Fikret – v.dğr., **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, <http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/23cad2d9-1ee5-404d-8657-3bd442836bb5/Yerel%20Y%C3%B6netim%20Sistemleri.pdf>, (07.07.2013).
- TOPAK Oğuz, **Refah Devleti ve Kapitalizm: 2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.
- TOPOROWSKI Jan, “Neoliberalizm: Doğu Avrupa Cephesi”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki**, çev. Şeyda Başlı - Tuncel Öncel, ed. Alfredo Saad Filho - Deborah Johnston, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss.350-360.
- TOULMIN Stephen, **Kozmopolis – Modernite’nin Gizli Gündemi**, çev. Hüsamettin Arslan, Paradigma Yayınları, İstanbul, 2002.
- TROGEN Paul C., “Public Goods”, **Handbook of Public Sector Economics**, ed. Doniyo Robbins, Marcel Dekker/CRC Press LLC, USA, 2005, pp.169-207.
- TURAN Güngör, “Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar Ve Yeni Devletin İşlevleri”, **Kamu-İş**, C.8, S.4 (2006), <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/844.pdf>, (02.09.2011), s.y.
- TÜRKOĞLU İrfan, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Malî Özerklik ve Belediye Başkanlarının Malî Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389, Ankara, 2009.
- T.C. BAŞBAKANLIK Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu**, 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, (19.10.2013).
- T.C. BAŞBAKANLIK Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>, (03.08.2013).
- T.C. DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI, **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (UN-HABITAT)**, <http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-insan-yerlesimleri-programi.tr.mfa>, (18.10.2013).
- T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013,

<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf>, (22.10.2013)

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2011MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf>, (03.08.2013).

UCLG, **UCLG Country Profiles - Republic of Poland**, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Poland.pdf, 03.08.2013.

UĞUR Alparslan, Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, S.465 (Aralık 2009), ss.177-201.

ULUATAM Özhan, **Kamu Maliyesi**, 9.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2005.

ULUSOY Ahmet - Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler: Teori Uygulama Maliye**, 5. b., Seçkin Yayıncılık San. Ve Tic. A.Ş., Ankara, 2007.

UN, **Sustainable Cities**, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/cities.shtml>, (18.10.2013).

UN, **What is "Rio+20"?**, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/about.shtml>, (18.10.2013).

UN, **UN at a Glance**, <http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml>, (18.10.2013).

UN, **The Rio Declaration on Environment and Development (1992)**, http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF, (12.02.2013).

UN, **Our Common Future**, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf, (28.03.2013).

UNAKITAN Kemal, “Küreselleşme ve Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Gelişmeler”, **Vergi Dünyası**, S.310 (Haziran 2007), ss.4-8.

URBAN EUROPE, http://www.jpi-urbaneurope.eu/About/What_is_JPI_Urban_Europe, (05.07.2013).

ÜNAL Feyzullah, “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.30 (Ağustos 2011), ss.241-247.

VERCHICK Robert R.M., “Why The Global Environment Needs Local Government: Lessons From The Johannesburg Summit”, **Urban Lawyer**, 35 Urb. Law. 471, pp.1-19.

von HAUFF Michael – Bülent TARKAN, “Relevanz intergenerationeller Gerechtigkeit für die kommunale Finanzpolitik”, **Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für**

eine intergenerationelle Gerechtigkeit, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009, ss.15-29.

von KAUFMANN Richard, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band I: Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften, Verlag von C.L.Hirschfeld, Leipzig, 1906, Reproduktion: Elibron Classics, Amazon Distribution GmbH, Leipzig, 2006.

von KAUFMANN Richard, **Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen)**, Band II: Die Deckungsmittel des Bedarfs, Verlag von C.L.Hirschfeld, Leipzig, 1906, Reproduktion: Elibron Classics, Amazon Distribution GmbH, Leipzig, 2006.

VURAL Tarık, **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2007.

WADE Robert Hunter, “Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bugün Hangi Stratejiler Uygulanabilir?: Dünya Ticaret Örgütü ve “Kalkınma Alanı”nın Daraltılması”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma - Seçme Yazılar**, çev. Burcu Dıraor, der. Fikret Şenses, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, ss.509-543.

WALLERSTEIN Immanuel, **Tarihsel Kapitalizm**, 5.b., Metis Yayınları, İstanbul, 2009.

WALLERSTEIN Immanuel, **Dünya Sistemleri Analizi - Bir Giriş**, 2.b., Aram Yayıncılık, İstanbul, 2005.

WARRINGTON Edward, “Gulliver and Lilliput in a new world order: the impact of external relations on the domestic policies and institutions of micro-states”, **Public Administration and Development**, Vol. 18, No. 2 (May 1998), pp.101-105.

WEDDIGEN Walter, **Allgemeine Finanzwissenschaft**, Duncker & Humblot, Berlin, 1964.

WELLISCH Dietmar, **Theory of Public Finance in a Federal State**, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

WELLISCH Dietmar, **Finanzwissenschaft I: Rechtfertigung der Staatstätigkeit**, Verlag Franz Vahlen, München, 2000.

WIESNER Herbert - Bodo LEIBINGER - Reinhard MÜLLER, **Öffentliche Finanzwirtschaft**, 12.Auflage, R.v.Decker, Heidelberg, 2008.

WOLFF Richard, “Nach dem Neoliberalismus. Szenarien der Krisenbearbeitung und sozialistische Strategie: Eine US-amerikanische Perspektive”, **Krise: Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Staat**, Hrsg. Mario Candeias - Rainer Rilling, Karl Dietz Verlag, Berlin, 2009, ss.106-118.

WORLD BANK, **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, Oxford University Press, Washington D.C., 1997.

YELDAN Erinç, **Küreselleşme, Kim İçin?**, Yordam Kitap, İstanbul, 2008.

YELDAN Erinç, “Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme”, **İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav’a Armağan)**, der. A.H. Köse - F. Şenses - E. Yeldan, 3.b, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, ss.427-451.

YELDAN Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.

YENAL Oktay, **İktisat Siyasası Üzerine Düşünceler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1999.

YILDIRIM Uğur - Şerif ÖNER, “Yerel Toplumsal Sorunların Çözümünde Sosyal Hizmet Belediyeciliği”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, ed. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, ss.363-388.

YILMAZ Feridun, “İktisatta “Politik”ın Doğası”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl 4, S.17 (Kasım-Ocak 2001-2002), ss.87-103.

YOUNG Robert A., “Water Economics”, **Water Resources Handbook**, ed. Larry W. Mays, McGraw-Hill, United States of America, 1996, pp.3.1-3.57.

YÜCE Mehmet, “Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme”, **Sayıstay Dergisi**, S.16 (Ocak-Mart 1995), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der16m4.pdf>, (30.07.2013), ss.20-29.

ZAMAN GAZETESİ, Finans Sigorta Eki, 14.12.2011.

ZENCİRKIRAN Memet, “Küreselleşme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **İş Güç: Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Yıl 2001, C.3, S.1, Sıra: 2, No: 94, <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=94&cilt=3&sayi=1&yil=2001>, (23.05.2011), s.y.

ZEYREKLİ Sedef - Rengül EKİZCELEROĞLU, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 16, S. 3 (Temmuz 2007), ss.29-48.

ZIMMERMANN Horst - Klaus-Dirk HENKE, **Finanzwissenschaft**, 9.Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2005.

ZIMMERMANN Horst, **Kommunalfinzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, Resmî Gazete: 11.8.1970, S.13576.

- 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu, Resmî Gazete: 14.4.1930, S.1471.
- 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Resmî Gazete: 6.5.1930, S.1489.
- 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Resmî Gazete: : 27.11.1994, S.22124.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmî Gazete: 10.07.2004, S. 25531.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmî Gazete: 11.06.2005, S.25842.
- 5369 Sayılı Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 25.06.2005, S.25856.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmî Gazete: 13.07.2005, S.25874.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 15.7.2008, S.26937.
- 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 8.2.2011, S. 27840.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmî Gazete: 6.12.2012, S.28489.
- 35985 Sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, **Sayıştay Dergisi**, S.87 (Ekim-Aralık 2012), <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der87m9.pdf>, (03.08.2013), ss.179-183.

ÖZGEÇMİŞ			
Adı Soyadı	Harun		Kılıçaslan
Doğum Yeri ve Yılı	Solothurn / İsviçre		1978
Bildiği Yabancı Diller	Almanca		İngilizce
Yabancı Dil Düzeyi	Çok İyi (YDS:92,75)		Az
Eğitim Durumu	Başlama - Bitirme Yılı	Kurum Adı	
Lise	1994	1997	Özel Elmas Lisesi
Lisans	1997	2001	Uludağ Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü
Yüksek Lisans	2001	2005	Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı
Yüksek Lisans	2008	2010	University of Hamburg International Tax Institute (IIFS) M.I.Tax
Doktora	2005	2013	Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı
Çalıştığı Kurum(lar)	Başlama - Ayrılma Yılı	Çalışılan Kurumun Adı	
1.	2001	2003	Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü
2.	2003	2013	Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı
3.	2013	-	Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü
Katıldığı Proje ve Toplantılar	<ul style="list-style-type: none"> - Kılıçaslan, H., Adnan Menderes Üniversitesi Akademik Hafta Etkinlikleri, “Vergi Rekabetinin Ülkelerin Vergi Gelirlerine Olan Etkisinin Değerlendirilmesi”, Aydın, 2002. - Kılıçaslan, H., “Belediyelerin Merkezi İdare ve Özel Kesim ile İlişkileri Bağlamında Kentlerde Raylı Ulaşım Hizmetlerinin Yaygınlaştırılması”, IV.Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, Düzenleyen: Hazine Müsteşarlığı, Hacettepe Üniversitesi ve Türkiye Belediyeler Birliği, 26–27 Kasım 2011, Ankara. 		
Yayımlar:	<ul style="list-style-type: none"> - Kılıçaslan, H., “Avrupa Birliği’nde Vergi Rekabeti ve Türkiye ”, (Yüksek Lisans Tezi), Ünal Aysal Tez Değerlendirme Yarışma Dizisi, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2005. - Kılıçaslan, H., ”Devlet Borçlanmasının Hukuki Dayanakları ve Borçlanmaya İlişkin Bir Değerlendirme”, Atatürk ve Cumhuriyet’e Armağan, Cilt II, (Ed. Adil Adnan Öztürk, Günver Güneş), Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları No:23, Aydın, 2006, ss.501-513. 		

	<ul style="list-style-type: none"> - Acartürk, E., Kılıçaslan, H., “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Vergi Rekabeti ve Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Küreselleşme Üzerine Notlar, (Ed. Oğuz Kaymakçı), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, On Altıncı Bölüm, ss.385-420. - Kılıçaslan, H., “Avrupa Birliği’nde Vergilendirme ve Demokrasi”, Güncel Mali Konular, (Ed. Nihat Edizdoğan), Dora Yayıncılık, Bursa, 2009, ss.343-356. - Kılıçaslan, H., “Verasetin Vergilendirilmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, Vergi ve Vergi Politikası Üzerine İncelemeler, (Ed.Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya), Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, ss.363-385. - McGee, R.W., Benk, S., Ross, A., Kılıçaslan, H., “Cheating On Taxes If You Have A Chance: A Comparative Study Of Tax Evasion Opinion In Turkey And Germany” in McGee, R.W. (Editor) The Ethics of Tax Evasion in Theory and Practice, Springer, 2011, pp.357-369. - McGee, Robert, Serkan Benk, Adriana Ross, Harun Kılıçaslan, “An Empirical Study of Ethical Opinion in Germany”, Journal of Accounting, Ethics & Public Policy, Vol. 10, No. 2, 2009, pp.243-259. - Kılıçaslan, H., “Analysis of the Taxation of Professional Sportsmen in Turkey: A Comparison with Germany”, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (Uludağ Journal of Economy and Society), Cilt/Vol. XXX, Sayı/No.1, 2011, pp.23-35. - Kılıçaslan, H., “Veraset Vergisini Kaldırmak: Kayıt Dışı Ekonomi Bağlamında Bir Değerlendirme ve Yeni Bir Düzenleme Önerisi”, Maliye Dergisi, Sayı:161 (Temmuz-Aralık, 2011), ss.337-346.
Tezler	<ul style="list-style-type: none"> - Kılıçaslan, H., “Avrupa Birliği’nde Vergi Rekabeti ve Türkiye”, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Danışman: Doç.Dr.Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Bursa, 2005. - Kılıçaslan, H., “Die Besteuerung der Berufssportler nach Art. 17 DBA-Türkei”, (MA Thesis), Supervisor: Prof.Dr. Gerrit Frotscher, International Tax Institute (IIFS), University of Hamburg, 2010.
Diğer:	<ul style="list-style-type: none"> - XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu Düzenleme Komitesi Üyesi - 2005 İktisadi Araştırmalar Vakfı - Ünal Aysal Tez Değerlendirme Yarışması Ödülü sahibidir. - 2008-2009 Jean Monnet Bursunu kazanarak gittiği Almanya’da Hamburg Üniversitesi’nden Master of International Taxation (M.I.Tax) ünvanını almıştır.
İletişim (e-posta):	harun.iibf@gmail.com
Tarih	11 / 11 / 2013
İmza	
Adı Soyadı	Harun Kılıçaslan