

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

**ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİNİN YEREL  
YÖNETİMLER MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

**(DOKTORA TEZİ)**

**Oktay KAYA**

**BURSA 2006**

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

**ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİNİN YEREL  
YÖNETİMLER MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

**(DOKTORA TEZİ)**

**Oktay KAYA**

**Danışman  
Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU**

**BURSA 2006**

**T. C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

MALİYE..... Anabilim Dalı, ...MALİYE TEORİSİ... Bilim Dalı'nda U2004523... numaralı .....Oktay KAYA 'nın hazırladığı.... "Uluslararası Entegrasyon Sürecinin Yerel Yönetimler Maliyesi Üzerindeki Etkileri".... konulu .....Doktora..... Çalışması ile ilgili tez savunma sınavı, ...../...../ 20.... günü ..... - .....saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının .....(başarılı/başarısız) olduğuna .....(oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Sınav Komisyonu Başkanı  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye (Tez Danışmanı)  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Üye  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı  
Üniversitesi

Ana Bilim Dalı Başkanı  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

...../...../ 20.....

Enstitü Müdürü  
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

## ÖZET

Yazar	: Oktay KAYA
Üniversite	: Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı	: Maliye
Bilim Dalı	: Maliye Teorisi
Tezin Niteliği	: Doktora Tezi
Sayfa Sayısı	: XIX+ 327
Mezuniyet Tarihi	: 24 /11 / 2006
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU

### ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Yerel yönetimlerin mali yapısını da kapsayan reform çalışmalarında başarıya ulaşabilmek açısından uluslararası entegrasyon sürecinin yerel yönetimlere olan etkilerini analiz etmek son derece önemli bir konudur.

Uluslararası entegrasyon sürecinin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkilerinin analiz edildiği bu tez çalışmasında konular üç ana başlık altında incelenmektedir. Birinci bölümde uluslararası entegrasyonlar ve küreselleşme olgusu ele alınmıştır. Bu bölümde ekonomik entegrasyonların özellikleri, aşamaları, ve uluslar arası entegrasyonlara ilişkin çeşitli konular kavramsal çerçevede değerlendirilmektedir.

Küreselleşme kapsamında ise; Küreselleşme süreci, küreselleşmenin özellikleri, küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri, küreselleşmenin ulus devletleri ne şekilde etkilediği ve küreselleşme ile yerelleşme arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır. Yine küreselleşme sürecinde yerel yönetimleri ve maliyesini derinden etkileyen uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlara bu bölümde değinilmektedir.

İkinci bölüm ise; uluslararası entegrasyon ve küreselleşme döneminde yerel yönetimlere hakim olan politikalara ayrılmıştır. Yerel yönetimleri hemen her alanda derinden etkileyen yaklaşımlar bu bölümde ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulmuştur.

Üçüncü bölüm ise; uluslararası entegrasyonların en popüler ve başarılı örneklerinden olan Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkilerinin ayrıntılı bir analizine ayrılmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yaklaşımı ve Birlik müktesebatı çerçevesinde yerel yönetimlere biçilen yeni rol ve bu rolün yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkileri bu çalışmanın son bölümünde ağırlıklı olarak yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik mali yardımları ve Birliğin adaylık sürecinde ve tam üyelikte Türk yerel yönetimlerine olası etkileri de bu bölümde ele alınan

diğer konulardır.

Uluslararası entegrasyonlar entegrasyona dahil olan ülkelerin yerel yönetimlerinden entegrasyonun amaçlarının gerçekleştirilmesi ve böylelikle entegrasyonun kökleşmesi için faaliyette bulunmalarını talep etmektedir. Ayrıca, entegrasyonun sağlıklı bir şekilde işlemesi ve istikrarı için entegrasyon tarafından belirlenen sınırlamaların ve taahhütlerin üye ülkelerde yerel yönetimlerin de dahil olduğu kamu kesimince yerine getirilmesi talep edilmektedir.

Uluslararası entegrasyon süreci yerel yönetimleri hemen her alanda etkilemektedir. Yerel yönetimler maliyesi de bu süreçlerden etkilenen başlıca alanlar içerisinde yer almaktadır. Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar ile çok uluslu şirketlerin de belirleyici aktörler olarak yer aldıkları küreselleşme ve uluslararası entegrasyon süreci, yerel yönetimleri finansman, hizmet sunma yöntemleri, merkezi yönetimle aralarındaki ilişkiler (görev ve kaynak bölüşümü, idari vesayet, merkezi idare bankaları vb.), personel, denetim, yurtiçi ve sınırötesi işbirliği, katılım, uluslararası kuruluşlar ve yabancı sermaye piyasalarıyla olan ilişkiler gibi pekçok konuda derinden etkilemiştir.

Kimi zaman bunun da ötesine geçilerek, Avrupa Birliği entegrasyonunda olduğu gibi birliğin amaçlarının gerçekleştirilmesinde bölgesel ve yerel yönetimler başlıca aktörler olarak görülmekte ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için yerine getirilmesi gereken faaliyetlerin mümkün olduğunca halka en yakın yönetim birimlerince ifa edilmesi (subsidiarite) esası getirilmektedir. Bu kural birlik müktesebatının bir parçası yapılmakta ve hazırlanan birlik anayasa taslaklarında bu ilkeye yer verilmektedir.

AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlerimize de önemli görevler düşmektedir. Avrupa Birliği, kaynak kullanımında etkin, katılımcı ve halka yakın bir yerel yönetim sistemi öngörmektedir. AB'nin birlik politikalarının uygulanmasında yerel yönetimlere biçtiği rolü sağlıklı olarak saptayabilmek ve bunun gereklerini yerine getirmek için gerekli yasal ve idari tedbirleri almak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin başlıca görevlerindedir.

## ANAHTAR SÖZCÜKLER

<b>Yerel Yönetimler</b>	<b>Küreselleşme</b>	<b>Avrupa Birliği</b>
<b>Yapısal Fonlar</b>	<b>Uluslararası Entegrasyon</b>	<b>Hizmette Yerellik</b>

## ABSTRACT

**Yazar** : Oktay KAYA  
**Üniversite** : Uludağ Üniversitesi  
**Anabilim Dalı** : Maliye  
**Bilim Dalı** : Maliye Teorisi  
**Tezin Niteliği** : Doktora Tezi  
**Sayfa Sayısı** : XIX+ 327  
**Mezuniyet Tarihi** : 24 /11 / 2006  
**Tez Danışmanı** : Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU

### THE EFFECTS OF THE INTERNATIONAL INTEGRATION PROCESS ON THE LOCAL GOVERNMENTS FINANCE

To analyse the effects of the international integration process on the local governments is considerably important study field in terms of achieving the reform studies including the financial structure of local governments.

The topics in this thesis research, which the effects of the international integration on the local governments finance are analysed, are examined under three major headings. The fact of international integrations and globalization is mentioned in the first section. In this part, the features of financial integration, its stages and various topics related to the international integration are evaluated within a conceptual framework.

As for the globalization, the process of globalization, its features, the effects of globalization on public governments, how it affects the national states and the relationship between globalization and localization are introduced. The international economic and financial institutions affecting the local governments and its finance profoundly in the globalization process are once again mentioned in this part.

The second section is left for the policies that dominate the local governments in the period of international integration and globalization. In this part the approaches which have an influence on the local governments profoundly in almost every area are analyzed in detail.

The third section is about a detailed analysis of the effects of the European Council and European Union, the most popular and most successful examples of the international integration, on the local governments finance. Especially the approaches of European Union to the local governments and a new role assigned to the local governments within the framework of *acquis communautaire* and the effects of this role on local governments finance are largely included in the final part. The financial support of the European Union for local governments and possible effects of the Union to Turkish local governments in the period of candidateship and a full membership are also the other topics included in this

section.

International integrations demands that local governments of the countries which are included in integration realize the aims of the integration and thus work for taking root of the integration. Furthermore, its demanded that the restrictions and undertakings determined by the integration are fulfilled by the public sector including the local governments in member countries in order to make it work in a good and stable way.

Process of the international integration affects the local governments in almost every area. The finance of the local governments is among the major ones which is affected by these processes. The process of globalization and international integration which the international economic and financial institutes and multinational companies as well take part as determinative actors affects local governments profoundly at various topics such as financing, the methods of serving, the relationship with central government (task and source distribution, administrative tutelage, central government banks etc.), staff, supervision, domestic and transfrontier cooperation, attendance, international institutions and foreign capital market.

Sometimes by passing beyond this as well, regional and local governments are seen as major actors in order to realize the aims of the union as it happens in European Union Integration and that the activities, which must be fulfilled to realize these aims, are held by the units that are the closest to public as far as possible, namely principal of subsidiarite is brought. This rule is made a part of *acquis communautaire* and this principal is included in the constitution outlines.

Local governments have important mission in the adaptation process to European Union. European Union stipulates a system of a local governments which is active in using source, participant and close to public. To be able to determine correctly the role which European Union assigns to local governments in the application of unity policies and to take necessary legislative and administrative precautions in order to fulfill it are the primary mission of central and local governments.

#### KEY WORDS

Local Governments

Globalization

European Union

Structural Funds

International  
Integration

Subsidiarite

## ÖNSÖZ

Günümüzde içinde bulunduğumuz uluslararası entegrasyon ve küreselleşme sürecinin, başta maliye olmak üzere belli başlı alanlarda yerel yönetimlere olan etkisinin incelendiği bu tez çalışmasında, yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmalarına ışık tutabilecek bir bakış açısı sağlamak hedeflenmiştir.

Çağımızda yerel yönetim sisteminin gittiği yönü anlayabilmek; etkin, katılımcı bir yerel yönetim sistemi oluşturabilmek için gereken temel şartların başında yer almaktadır. Bu amaçla çalışmada uluslararası entegrasyon ve küreselleşme süreci genel olarak değerlendirilmekte, bu süreçlerin ulus-devlet, kamu yönetimleri ve bunlarla bağlantılı olarak yerel yönetimler üzerindeki etkileri analiz edilmektedir. Ülkemizin de tam üyeliğe aday olduğu AB'nin yerel yönetimler ve maliyesi alanındaki etkileri de son bölümde değerlendirilmiştir.

2005 yılından itibaren AB'nin üye ülke sayısının 15 ülkeden 25'e çıkması yeni katılan ülkelerin yerel yönetim yapılarının ayrıntılı bir analizini güçleştirmiştir. Bu noktada farklı kaynakların değişik ülkeler için sunduğu bilgilerden yararlanılmış, bu kaynaklardaki rakamlar bir araya getirilerek analiz edilmiştir.

Tezin hazırlanmasında tüm aşamalarda bana her konuda sabırla yardımcı olan Danışman Hocam Sayın Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU'na burada teşekkürü borç bilirim. Yine eşim Dr. Emine YASAKÇI KAYA verdiği yakın destek ve gösterdiği anlayış için teşekkürlerimi borçlu olduğum ikinci kişidir.



## İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLOLAR.....	xiv
KISALTMALAR.....	xvii

### ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

GİRİŞ.....	1
------------	---

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİ VE KÜRESELLEŞME

I. ULUSLARARASI ENTEGRASYONLAR.....	6
A. Uluslararası Entegrasyonlara Yönelten Sebepler.....	11
B. Uluslararası Entegrasyonların Aşamaları.....	15
1. Ekonomik işbirliği anlaşması.....	16
2. Serbest ticaret bölgesi.....	16
3. Gümrük birliği.....	17

4. Ortak pazar.....	18
5. Ekonomik birlik.....	19
C. Entegrasyonun Derinleştirilmesi.....	20
<b>II. KÜRESELLEŞME.....</b>	<b>23</b>
A. Küreselleşme Süreci.....	24
B. Küreselleşme Kurumları.....	26
1. Dünya Bankası ve IMF.....	27
2. GATT, WTO, ve MAI.....	28
C. Küreselleşmenin Özellikleri.....	30
1. Yeni piyasalar.....	30
2. Yeni aletler.....	30
3. Yeni aktörler.....	31
4. Yeni kurallar.....	32
D. Küreselleşme Türleri.....	32
1. Ekonomik küreselleşme.....	33
2. Üretimde küreselleşme.....	38
3. Teknolojide küreselleşme.....	40
4. Siyasal küreselleşme.....	40
5. Sosyo-kültürel küreselleşme.....	41
E. Küreselleşme ve Devlet.....	42
F. Küreselleşme ve Yerelleşme.....	48
1. Yerel yönetimlerin ürettikleri mallar.....	50
2. Yerelleşme politikalarının yapısal özellikleri.....	54
G. Küreselleşme ve Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim.....	62
1. Çok aktörlü yönetim.....	62
2. Devletin küçültülmesi.....	64
3. Müşteri odaklı yönetim.....	66
<b>III. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>69</b>
A. Dünya Bankası ve Yerel Yönetimler.....	69
B. IMF ve Yerel Yönetimler.....	74

C. OECD ve Yerel Yönetimler.....	75
D. Dünya Ticaret Örgütü ve Yerel Yönetimler.....	76
E. Birleşmiş Milletler ve Yerel Yönetimler.....	80

## İKİNCİ BÖLÜM

### KÜRESELLEŞMENİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

<b>I. STRATEJİK PLANLAMA.....</b>	<b>86</b>
<b>II. PERFORMANS DENETİMİ.....</b>	<b>93</b>
<b>III. YÖNETİŞİM.....</b>	<b>98</b>
<b>IV. YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ .....</b>	<b>102</b>
A. Harcamalar.....	104
B. Gelirler.....	107
C. Borçlanma.....	109
1. Ülkemizde dış borçlanma.....	112
2. Borçlanma türleri.....	118
3. Ülkemizde borçlanma prosedürü.....	120
4. Küreselleşme- yerel yönetim- dış borç ilişkisi.....	124
<b>V. YEREL ÖZERKLİK.....</b>	<b>128</b>
<b>VI.ÖZELLEŞTİRME.....</b>	<b>131</b>
A. Yerel Yönetim Hizmetlerinde Özelleştirmeyi Gerekli Kılan Nedenler.....	136
1. İktisadi ve mali nedenler.....	137
2. İdari nedenler.....	138
B. Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler.....	140
1. İhale yöntemi.....	140
2. İmtiyaz yöntemi.....	140
3. Kiralama yöntemi.....	141

4. Kupon yöntemi.....	141
5. Fiyatlandırma yöntemi.....	141
6. Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler yöntemi.....	141
7. Yasal kurumsal serbestleşme yöntemi.....	142
8. Yap-işlet-devret yöntemi.....	142
9. Şirketleşme ve ortak girişim yöntemi.....	142
10. Hizmet sözleşmesi yöntemi.....	143
11. Yönetim sözleşmesi yöntemi.....	143
12. Satış yöntemi.....	143
<b>VII. YEREL YÖNETİM İŞLETMELERİ VE FİYATLANDIRMA.....</b>	<b>145</b>
<b>VIII. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YEREL GÜNDEM 21.....</b>	<b>150</b>
<b>IX. PERSONEL REFORMU.....</b>	<b>155</b>
<b>X. ÇOK ULUSLU ŞİRKETLER VE YABANCI SERMAYE YATIRIMLARI...161</b>	
<b>XI. KATILIM VE SINIRÖTESİ İŞBİRLİĞİ.....</b>	<b>163</b>

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ

<b>I. AVRUPA BİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>170</b>
A. Avrupa Konseyi ve Yerel Yönetimler.....	171
1. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı.....	177
2. Avrupa kentsel şartı.....	186
3. Hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi.....	189
B. Avrupa Birliği'nin Bütçesi.....	193
1. AB bütçesi gelirleri.....	195
a. Gümrük vergileri.....	195
b. Tarımsal vergiler.....	195
c. KDV.....	195
d. GSMH bazlı kaynak.....	195

2. AB bütçesi harcamaları.....	197
a. Ortak tarım politikası harcamaları.....	197
b. Bölgesel kalkınma harcamaları.....	198
c. Kalkınma için işbirliği programları.....	198
d. İç politika harcamaları.....	198
e. Rezervler.....	198
f. İdari harcamalar.....	198
C. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler.....	200
1. Genel nitelikleri.....	200
2. AB'de yerel yönetimlerin mali özellikleri.....	206
a. AB'de yerel yönetimlerin gelirleri.....	211
(1). Yerel vergiler.....	214
(2). Diğer yerel gelirler.....	221
(3). Genel vergilerden ayrılan paylar.....	221
(4). Bağış ve yardımlar.....	222
(5). Borçlanma.....	229
b. AB'de yerel yönetimlerin harcamaları.....	239
(1). Personel harcamaları.....	242
(2). Diğer cari harcamalar.....	244
(3). Diğer yerel yönetimlere transferler.....	245
(4). Yatırım harcamaları.....	246
D. Maastricht Anlaşması ve Yerellik İlkesi.....	248
<b>II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ.....</b>	<b>252</b>
A. Mali Yapı Üzerine Etkileri.....	257
B. Yerel Yönetimlerin Statüsü Üzerine Etkileri.....	262
C. Kurumsal Yapı ve Personel Politikası Üzerine Etkileri.....	265
D. Yerel Yönetim Hizmetleri Üzerine Etkileri.....	267
E. Yerel Yönetimlere Yönelik AB Mali Yardımları.....	272
1. Yapısal fonlar.....	273
a. Avrupa bölgesel kalkınma fonu.....	275

b. Avrupa sosyal fonu.....	275
c. Avrupa tarımsal garanti ve yönlendirme fonu.....	276
d. Uyum fonu.....	276
2. Topluluk girişimleri.....	278
3. İşbirliğini destekleyen yardımlar.....	281
a. Topluluk programları.....	281
b. Hibe yardımlar.....	285
4. Avrupa Yatırım Bankası.....	285
<b>III. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİSİ.....</b>	<b>287</b>
A. Adaylık Sürecinde Türk Yerel Yönetimlerinin Aldığı Yardımlar.....	287
1. Türk yerel yönetimlerine verilen krediler.....	287
2. Hibe yardımları.....	288
a. Sektörel programlar.....	292
b. Bölgesel kalkınma programları.....	292
c. Kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik programlar.....	292
d. Sınır ötesi işbirliği programları.....	292
e. Diğer kuruluşlarla ortak projeler.....	292
B. AB'nin Türk Yerel Yönetimlerine Muhtemel Etkileri.....	293
<b>SONUÇ.....</b>	<b>299</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>304</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>327</b>

## TABLolar

<i>Tablo 1 : İl Özel İdareleri Harcama Kalemlerinin Bütçe İçindeki Oranları(%).....</i>	<i>104</i>
<i>Tablo 2 : Belediye Harcama Kalemlerinin Bütçe İçindeki oranları(%).....</i>	<i>104</i>
<i>Tablo 3 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Ayrılan Paylar (GSMH'ya Oranlar, %).....</i>	<i>107</i>
<i>Tablo 4 : Bazı Ülkelerde Kamu Gelirlerinin Büyüklüğü (1996-1999,%).....</i>	<i>107</i>
<i>Tablo 5 : İl Özel İdareleri Bütçeleri Gelir Kalemleri(%).....</i>	<i>108</i>
<i>Tablo 6 : Belediye Bütçeleri Gelir Kalemleri(%).....</i>	<i>109</i>
<i>Tablo 7 : Toplam Dış Borçlarda Yerel Yönetimlerin Payı(1977–2005).....</i>	<i>112</i>
<i>Tablo 8 : Belediye Bütçesi İçinde Borçların Genel Görünümü.....</i>	<i>115</i>
<i>Tablo 9 : Belediye Bütçeleri İçinde Borçların Görünümü(%).....</i>	<i>115</i>
<i>Tablo 10 : Borçluya Göre Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku(Milyon Dolar).....</i>	<i>115</i>
<i>Tablo 11 : Orta ve Uzun Vadeli Toplam Dış Borcun Kaynaklarına Göre Yapısı (Milyon Dolar).....</i>	<i>116</i>
<i>Tablo 12 : Yerel Yönetim Dış Borçlarının GSMH'ya Oranı( %).....</i>	<i>117</i>
<i>Tablo 13 : Alacaklılara Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku(1996-2003).....</i>	<i>117</i>
<i>Tablo 14 : Yerel Yönetimlerin Tahvil Stokunun Tahvil Stoku İçindeki Payı.....</i>	<i>123</i>
<i>Tablo 15 : Belediye Kadro ve Çalışan Sayısı.....</i>	<i>156</i>
<i>Tablo 16 : 2005-2006 Yılları AB Bütçeleri Gelir Kalemleri(Milyar Euro).....</i>	<i>196</i>
<i>Tablo 17 : AB Bütçe Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Oransal Dağılımı(%).....</i>	<i>196</i>
<i>Tablo 18 : AB Bütçe Harcamalarının Yıllar İtibariyle Dağılımı(%).....</i>	<i>199</i>
<i>Tablo 19 : 2005 Yılı Bütçe Harcamalarının Harcama Kalemlerine Dağılımı.....</i>	<i>199</i>
<i>Tablo 20 : AB'de Yerel Yönetim Birimlerinin Sayıları.....</i>	<i>204</i>

<i>Tablo 21 : Bazı AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Sundukları Hizmetler.....</i>	<i>207</i>
<i>Tablo 22 : AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH ve Toplam Kamu Gelirlerine Oranı (%).....</i>	<i>211</i>
<i>Tablo 23 : AB Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Oransal Dağılımı(%).....</i>	<i>216</i>
<i>Tablo 24 : AB Üyesi Ülkelerde Toplam Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin GSMH ve Toplam Kamu Gelirlerine Oranı(%).....</i>	<i>217</i>
<i>Tablo 25 : Avrupa Ülkelerinde Yerel Vergi Çeşitlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı(%).....</i>	<i>218</i>
<i>Tablo 26 : Yerel Yönetimlerce Tahsil Edilen Dolaylı Vergilerin GSMH ve Kamu Kesimince Tahsil Edilen Dolaylı Vergilere Oranı(%).....</i>	<i>219</i>
<i>Tablo 27 : Yerel Yönetimlerce Tahsil Edilen Doğrudan Vergilerin GSMH ve Kamu Kesimince Tahsil Edilen Doğrudan Vergilere Oranı(%).....</i>	<i>220</i>
<i>Tablo 28 : AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlere Yapılan Transferlerin GSMH'ya Oranı(%).....</i>	<i>224</i>
<i>Tablo 29 : Birliğe Yeni Katılan ve Aday Ülkelerin Yerel Yönetim Gelir Kalemleri ve Toplam Yerel Gelirlerdeki Yüzdesi(1999).....</i>	<i>225</i>
<i>Tablo 30 : Toplam Yerel Yönetim Vergileri, Transferleri ve Diğer Gelirlerinin Toplam Yerel Yönetim Gelirlerine Oranı(2005, %).....</i>	<i>226</i>
<i>Tablo 31 : AB Ülkeleri Yerel Yönetimlerinin Net Borçlanmasının GSMH'ya Oranı.....</i>	<i>231</i>
<i>Tablo 32 : AB Ülkelerinde Toplam Yerel Yönetim Harcamalarının GSMH ve Kamu Harcamalarına Oranı(%).....</i>	<i>240</i>
<i>Tablo 33: GSMH'nın Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamalarının Avrupa Ülkelerinde Fonksiyonlar İtibariyle Dağılımı(2000).....</i>	<i>241</i>



<i>Tablo 34 : AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Toplam Personel Giderlerinin GSMH ve Toplam Kamu Personel Giderlerine Oranı(%).....</i>	<i>243</i>
<i>Tablo 35 : AB Ülkeleri Yerel Yönetimlerinin Diğer Cari Harcamalarının GSMH ve Kamu Diğer Cari Harcamalarına Oranı(%).....</i>	<i>244</i>
<i>Tablo 36 : AB Ülkeleri Yerel Yönetimlerinin Diğer Yerel Yönetimlere Yaptığı Transferlerin GSMH ve Kamu Transfer Harcamalarına Oranı(%).....</i>	<i>245</i>
<i>Tablo 37 : AB ülkeleri Yerel Yönetim Yatırım Harcamalarının GSMH ve Toplam Kamu Yatırım Harcamalarına Oranı(%).....</i>	<i>246</i>
<i>Tablo 38 : AB Ülkeleri Yerel Yönetim Harcama Kalemlerinin Toplam Yerel Yönetim Harcamaları İçindeki Oranı(% ,2005).....</i>	<i>247</i>
<i>Tablo 39 : Yapısal Fonların Dağılımı(milyon Euro,2000-2006).....</i>	<i>277</i>
<i>Tablo 40 : Avrupa Yatırım Bankası Kredi Tahsisleri(2005).....</i>	<i>286</i>
<i>Tablo 41 : Ülkemizde AYB Tarafından Finanse Edilen Projeler.....</i>	<i>288</i>
<i>Tablo 42 : Türkiye'ye Verilen AB Mali Kredileri.....</i>	<i>288</i>
<i>Tablo 43 : AB Tarafından Türkiye'ye Yapılan Mali Yardımlar.....</i>	<i>289</i>
<i>Tablo 44 : Türkiye'ye Verilen AB Hibe Yardımları Toplamı(1963-2005).....</i>	<i>291</i>

## KISALTMALAR

<b>Kısaltma</b>	<b>Bibliyografik Bilgi</b>
AB (EU)	Avrupa Birliği (European Union)
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
APEC	Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (Asia-Pacific Economic Cooperation)
ASKİ	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
A.Ş.	Anonim Şirket
AT	Avrupa Topluluğu
ATGYF	Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu
AYB (EIB)	Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank)
BM	Birleşmiş Milletler
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECU	Avrupa Para Birimi (European Currency Unit)
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi (The European Free Trade Association)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GATS	Hizmet Ticareti Genel Antlaşması (The General Agreement on Trade in Services)
GATT	Tarifeler ve Ticaret Genel Antlaşması (General Agreement on Tariffs and Trade)
HABİTAT	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)

INTEREG	Sınır Ötesi İşbirliği Programı
ISPA	Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı (Instrument For Structural Policies for Pre-Accession)
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği - Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İTA	Bilgi Teknolojileri Antlaşması
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	Küçük ve Orta Boy İşletmeler
MAI	Çok Tarafli Yatırım Antlaşması (Multireteral Agreement on Investment)
MERCOSUR	Güney Amerika Ortak Pazarı
MIGA	Çok Tarafli Yatırım Antlaşması (Mutual Investment Guarantee Agreement)
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi (North American Free Trade Area)
NATO	Kuzey Atlantik Paktı Organizasyonu (North Atlantic Treaty Organization)
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization For Economic Cooperation and Development)
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PEPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi
SAL	Yapısal Uyarlama Kredileri (Structural Adjustment Loans)
SAPARD	Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Programı (Special Action Programme for Agricultural and Rural Development)
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi

SECAL	Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri
s.	Sayfa
ss.	Sayfadan Sayfaya
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNDP (BMKP)	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)
vb.	Ve Benzerleri
WALD	Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (World Academy for Local Government and Democracy)
WTO (DTÖ)	Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization)
YYAEM	Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

## ÖZET

: Oktay KAYA  
: Uludağ Üniversitesi  
: Maliye  
: Maliye Teorisi  
: Doktora Tezi  
: IXX+ 327  
: .... /.... / 2006  
: Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU

### ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİNİN YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Yerel yönetimlerin mali yapısını da kapsayan reform çalışmalarında başarıya ulaşabilmek açısından uluslararası entegrasyon sürecinin yerel yönetimlere olan etkilerini analiz etmek son derece önemli bir konudur.

Uluslararası entegrasyon sürecinin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkilerinin analiz edildiği bu tez çalışmasında konular üç ana başlık altında incelenmektedir. Birinci bölümde uluslararası entegrasyonlar ve küreselleşme olgusu ele alınmıştır. Bu bölümde ekonomik entegrasyonların özellikleri, aşamaları, ve uluslararası entegrasyonlara ilişkin çeşitli konular kavramsal çerçevede değerlendirilmektedir.

Küreselleşme kapsamında ise; Küreselleşme süreci, küreselleşmenin özellikleri, küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri, küreselleşmenin ulus devletleri ne şekilde etkilediği ve küreselleşme ile yerelleşme arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır. Yine küreselleşme sürecinde yerel yönetimleri ve maliyesini derinden etkileyen uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar bu bölümde değinilmektedir.

İkinci bölüm ise; uluslararası entegrasyon ve küreselleşme döneminde yerel yönetimlere hakim olan politikalara ayrılmıştır. Yerel yönetimleri hemen her alanda derinden etkileyen yaklaşımlar bu bölümde ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulmuştur.

Üçüncü bölüm ise; uluslararası entegrasyonların en popüler ve başarılı örneklerinden olan Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkilerinin ayrıntılı bir analizine ayrılmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yaklaşımı ve Birlik müktesebatı çerçevesinde yerel yönetimlere biçilen yeni rol ve bu rolün yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkileri bu çalışmanın son bölümünde ağırlıklı olarak yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik mali yardımları ve Birliğin adaylık sürecinde ve tam üyelikte Türk yerel yönetimlerine olası etkileri de bu bölümde ele alınan

diğer konulardır.

Uluslararası entegrasyonlar; entegrasyona dahil olan ülkelerin yerel yönetimlerinden entegrasyonun amaçlarının gerçekleştirilmesi ve böylelikle entegrasyonun kökleşmesi için faaliyette bulunmalarını talep etmektedir. Ayrıca, entegrasyonun sağlıklı bir şekilde işlemesi ve istikrarı için entegrasyon tarafından belirlenen sınırlamaların ve taahhütlerin üye ülkelerde yerel yönetimlerin de dahil olduğu kamu kesimince yerine getirilmesi talep edilmektedir.

Uluslararası entegrasyon süreci yerel yönetimleri hemen her alanda etkilemektedir. Yerel yönetimler maliyesi de bu süreçlerden etkilenen başlıca alanlar içerisinde yer almaktadır. Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar ile çok uluslu şirketlerin de belirleyici aktörler olarak yer aldıkları küreselleşme ve uluslararası entegrasyon süreci, yerel yönetimleri finansman, hizmet sunma yöntemleri, merkezi yönetimle aralarındaki ilişkiler (görev ve kaynak bölüşümü, idari vesayet, merkezi idare bankaları vb.), personel, denetim, yurtiçi ve sınırötesi işbirliği, katılım, uluslararası kuruluşlar ve yabancı sermaye piyasalarıyla olan ilişkiler gibi pekçok konuda derinden etkilemiştir.

Kimi zaman bunun da ötesine geçilerek, Avrupa Birliği entegrasyonunda olduğu gibi birliğin amaçlarının gerçekleştirilmesinde bölgesel ve yerel yönetimler başlıca aktörler olarak görülmekte ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için yerine getirilmesi gereken faaliyetlerin mümkün olduğunca halka en yakın yönetim birimlerince ifa edilmesi (subsidiarite) esası getirilmektedir. Bu kural birlik müktesebatının bir parçası yapılmakta ve hazırlanan birlik anayasa taslaklarında bu ilkeye yer verilmektedir.

AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlerimize de önemli görevler düşmektedir. Avrupa Birliği, kaynak kullanımında etkin, katılımcı ve halka yakın bir yerel yönetim sistemi öngörmektedir. AB'nin birlik politikalarının uygulanmasında yerel yönetimlere biçtiği rolü sağlıklı olarak saptayabilmek ve bunun gereklerini yerine getirmek için gerekli yasal ve idari tedbirleri almak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin başlıca görevlerindedir.

## ABSTRACT

**: Oktay KAYA**  
**: Uludağ Üniversitesi**  
**: Maliye**  
**: Maliye Teorisi**  
**: Doktora Tezi**  
**: IXX+ 327**  
**: .... /.... / 2006**  
**: Prof. Dr. İsmail TATLIOĞLU**

### **THE EFFECTS OF THE INTERNATIONAL INTEGRATION PROCESS ON THE LOCAL GOVERNMENTS FINANCE**

To analyse the effects of the international integration process on the local governments is considerably important study field in terms of achieving the reform studies including the financial structure of local governments.

The topics in this thesis research, which the effects of the international integration on the local governments finance are analysed, are examined under three major headings. The fact of international integrations and globalization is mentioned in the first section. In this part, the features of financial integration, its stages and various topics related to the international integration are evaluated within a conceptual framework.

As for the globalization, the process of globalization, its features, the effects of globalization on public governments, how it affects the national states and the relationship between globalization and localization are introduced. The international economic and financial institutions affecting the local governments and its finance profoundly in the globalization process are once again mentioned in this part.

The second section is left for the policies that dominate the local governments in the period of international integration and globalization. In this part the approaches which have an influence on the local governments profoundly in almost every area are analyzed in detail.

The third section is about a detailed analysis of the effects of the European Council and European Union, the most popular and most successful examples of the international integration, on the local governments finance. Especially the approaches of European Union to the local governments and a new role assigned to the local governments within the framework of *acquis communautaire* and the effects of this role on local governments finance are largely included in the final part. The financial support of the European Union for local governments and possible effects of the Union to Turkish local governments in the period of candidateship and a full membership are also the other topics included in this

section.

International integrations demands that local governments of the countries which are included in integration realize the aims of the integration and thus work for taking root of the integration. Furthermore, its demanded that the restrictions and undertakings determined by the integration are fulfilled by the public sector including the local governments in member countries in order to make it work in a good and stable way.

Process of the international integration affects the local governments in almost every area. The finance of the local governments is among the major ones which is affected by these processes. The process of globalization and international integration which the international economic and financial institutes and multinational companies as well take part as determinative actors affects local governments profoundly at various topics such as financing, the methods of serving, the relationship with central government (task and source distribution, administrative tutelage, central government banks etc.), staff, supervision, domestic and transfrontier cooperation, attendance, international institutions and foreign capital market.

Sometimes by passing beyond this as well, regional and local governments are seen as major actors in order to realize the aims of the union as it happens in European Union Integration and that the activities, which must be fulfilled to realize these aims, are held by the units that are the closest to public as far as possible, namely principal of subsidiarity is brought. This rule is made a part of *acquis communautaire* and this principle is included in the constitution outlines.

Local governments have important mission in the adaptation process to European Union. European Union stipulates a system of a local governments which is active in using source, participant and close to public. To be able to determine correctly the role which European Union assigns to local governments in the application of unity policies and to take necessary legislative and administrative precautions in order to fulfill it are the primary mission of central and local governments.



## GİRİŞ

Kamu maliyesinin önemli konularından biri de yerel yönetimler maliyesidir. Yerel yönetimler demokrasinin ayrılmaz parçalarından biridir. Dünya üzerinde güçlü demokratik geleneğe sahip bütün ülkelerin güçlü yerel yönetim sistemleri mevcuttur. Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki bu doğru orantının yanında, yerel yönetimler, maliye politikasının temel hedeflerinden olan kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması açısından da son derece önemli bir fonksiyona sahiptir. Çünkü bir kısım kamusal mal ve hizmetlerin faydası belirli bir bölge içinde bölünemez. Bu tür mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi kaynak ayırımında etkinlik prensibine daha uygun olmaktadır. Yoğun dışsallıklar sağlayan yarı kamusal veya özel mal ve hizmetlerin bir kısmının da yerel yönetimler tarafından ifa edilmesi yine aynı ilke gereğidir.

1980 sonrası belirgin bir hale gelen uluslararası entegrasyon ve küreselleşme süreci ulus devletleri, kamu yönetimlerini olduğu kadar yerel yönetimleri de derinden etkilemiştir. Bu süreçte yerel yönetimlerin sundukları mal ve hizmetler, hizmet sunma yöntemleri, personel yapısı, örgütlenmesi, toplumun diğer kesimleriyle ve merkezi idare ile olan bağ ve ilişkileri, denetimi, yerel yönetimler arası ilişkiler ve tabii ki yerel yönetimler maliyesi köklü değişikliklere uğramaktadır.

Yerel yönetimlerde meydana gelen bu dönüşümün belirleyici aktörleri küreselleşme ve uluslararası entegrasyon sürecinin de belirleyicisi olan aktörlerdir. Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar ile çok uluslu şirketler yerel yönetimlerde ciddi değişiklikler talep etmektedir. Talep edilen bu değişiklikler esasında 1980 sonrası neoliberal politikaların uygulanması için gerekli olan şartlardır.

1980 sonrasında uygulamaya konulan neoliberal politikaların yerel yönetimlerde hakim olmasını istediği konular ise; yerel yönetimlerin özel sektörü de içine alan katılımcı (yönetişim türü) bir yönetim yapısına kavuşması; esnek, kısmi zamanlı bir çalışmaya dayalı bir personel sisteminin yerel yönetimlerde hakim olması; devletin küçültülmesi; regülasyon ve deregülasyon politikalarının yerel yönetimlerde de uygulanması ve pek çok yerel yönetim hizmetinin özelleştirilmesi veya özel sektöre

ihale edilmesi; yerel yönetimlerin uluslararası mali piyasalara merkezi devletin müdahalesi olmaksızın doğrudan ulaşabilmesi ve borçlanabilmesi; yerel yönetimler ile merkezi hükümetler arasında vergilerin bir kısmının bölüşülmesi ve yerel yönetimlere yeni vergi koyma veya mevcut vergilerin matrah veya oranında değişiklik yapma hakkının tanınması; yerel yönetimlere gerek ülke içindeki, gerekse dışındaki yerel yönetimlerle işbirliği yapma imkanının tanınması, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin pek çoğunun piyasadan esinlenerek fiyatlandırılması; yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri altyapı hizmetlerinin aldıkları dış borçları geri ödemeyi garanti edecek işletmeler şeklinde örgütlenmesinin yaygınlaştırılması; tahkim ve iflas usulünün yerel yönetimler için de söz konusu edilmesi; merkezi idarenin yerel yönetimler için oluşturduğu finans sisteminin tasfiye edilmesi; merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari denetiminin kaldırılması; yerel yönetimler maliyesinin esnek bir yapıya kavuşturulması vb. sayılabilir.

Uluslararası entegrasyonlar ve küreselleşme üzerinde çok sayıda çalışma yapılmış olmasına rağmen bu süreçlerin yerel yönetimler üzerindeki etkilerini topluca ayrıntılı bir analize tabi tutan kaynaklar oldukça sınırlıdır. Çeşitli kaynaklarda yerel yönetimler bağlamında konunun değişik yönleri yer almaktadır. Bu çalışmada uluslararası entegrasyon ve küreselleşme süreçlerinin yerel yönetimler ve maliyesi üzerindeki etkileri ayrıntılı bir analize tabi tutulmaya çalışılmış ve bu bağlamda uluslararası entegrasyonların en başarılı örneklerinden olan Avrupa Birliği'nin bu süreçteki rolü ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Tüm bu konuların incelendiği bu tez çalışmasında konular üç bölüm halinde ele alınmaktadır. Birinci bölüm uluslararası entegrasyon ve küreselleşme, ikinci bölüm uluslararası entegrasyon sürecinin yerel yönetimlere etkisi ve üçüncü bölüm ise Avrupa Birliği ve yerel yönetimler. Birinci bölümde uluslararası entegrasyon kavramı, süreçleri ve entegrasyonların aşamaları ele alınmaktadır. Yine bu bölümde küreselleşme kavramı ele alınmış olup, küreselleşmenin nedenleri, küreselleşme süreci, küreselleşmenin devlet ve kamu yönetimi üzerine olan etkileri, küreselleşme ve yerelleşme konuları ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulmuştur. Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar ile bu

kuruluşların uluslararası entegrasyon ve küreselleşme sürecindeki rolleri de bu bölümde ele alınmıştır.

İkinci bölümde uluslararası entegrasyon ve küreselleşme sürecinin yerel yönetimler üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Bu süreçte yerel yönetim sistemine hakim olması öngörülen neoliberal politikaların analizine bu bölümde yer verilmiştir. Bu politikalar içerisinde, başta yerel yönetimler maliyesinde talep edilen değişiklikler olmak üzere stratejik planlama, yönetim, performans denetimi, özerklik, özelleştirme, fiyatlandırma, katılım ve işbirliği, yerel gündem 21, yabancı sermaye yatırımları ve personel reformu konuları ele alınmıştır.

Üçüncü bölüm olan Avrupa Birliği ve yerel yönetimler maliyesi başlığı altında ise; Yerel yönetimleri ilgilendiren temel anlaşma ve şartların hazırlayıcısı olan Avrupa Konseyi ve Konsey'in yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren Özerklik Şartı, Kentsel Şartı incelenmiştir. Şartın önemli ilkelerinden olan subsidiarite ilkesi ve Konsey'in buna attığı değer de bu bölümde incelenmiştir. Avrupa Birliği'nde yerel yönetimler bu bölümde bahsedilen diğer başlıktır. Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin mali yapısı, birliğin yerel yönetimler üzerindeki etkileri bu başlık altında ele alınmıştır. Özellikle Avrupa Birliği bütçesinden yerel yönetimlerin yararlanma imkanları ve bunun şartları ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulmuştur.

Bu bölümde bahsedilen diğer önemli bir konu ise; birliğe tam üyelik için aday olan Ülkemiz yerel yönetimlerinin Birlik politikalarından nasıl etkilenmekte olduğu ve tam üyelik sürecinde nasıl etkileneceğidir. Bu süreçte Ülkemiz yerel yönetimlerinin Birliğin mali imkanlarından ne şekilde istifade ettiği ortaya konulmaktadır. Yine tam üyelik aşamasında yerel yönetimlerimizin yerine getirmesi gereken yükümlülöklere de bu bölümde yer verilmiştir.

Avrupa Birliği ölkeleri yerel yönetim yapıları itibariyle dağınık bir görüntü sergilemektedir. Ölkeden ölkeye yerel yönetimlerin düzeyleri, sayıları, büyüklükleri, yerel yönetimlerin gördükleri hizmetler ve gelir kaynakları farklılık arz etmektedir. Avrupa Birliği yerel yönetimler konusunda belirli ilkeler ortaya koymakla birlikte (katılımcılık, şeffaflık, yerellik, demokratiklik gibi) ölkelerin yerel yönetim sistemlerini düzenlememektedir. Birlik bu konuda sonuca bakmaktadır. Birlik üyesi ölkelerin

birliğin amaçlarını gerçekleştirmeye uygun bir yerel yönetim sistemine sahip olup olmadığına bakmaktadır. Birlik üyesi ülkelerin Birliğin amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli, vatandaşa yakın bir yerel yönetim sistemine sahip olmaları istenmektedir.

Avrupa Birliği genelinde yerel yönetimler maliyesi alanında hakim olan genel eğilim; yerel yönetim birimlerinin gelir kaynaklarının bir kısmını kendilerinin belirlemesidir. Yerel yönetimlere matrah ve oranlarını sınırlı bir şekilde de olsa kendilerinin belirleyebildikleri gelir kaynakları tahsis edilmiştir. Yine merkezi idareden yerel yönetimlere tahsis edilen payların ve yapılan yardımların şarta bağlı olmadan yapılması genel prensiptir. Yine yerellik ilkesi gereği olarak yerel yönetimlerin etkin bir şekilde yerine getiremeyecekleri hizmetler dışındaki görevlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi ve bu görevleri yerine getirmelerine yetecek gelir kaynaklarının tahsis edilmesi diğer bir ilkedir.

Yine yerel yönetimler bağlamında AB, yerel yönetimlerin üretim faktörlerinin serbest dolaşımına ve ihalelerde serbestlik ilkesine zarar verecek uygulamalarına yasak getirmiş durumdadır. Yerel yönetimler, vatandaşa yakın olmak isteyen AB'nin politikalarını yerine getiren başlıca aktörlerdir. Bu bağlamda AB bütçesinden büyük oranda kaynaklar yerel yönetimlerin hizmet alanlarına aktarılmaktadır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında ortaya çıkan en ciddi sıkıntı da buradan kaynaklanmaktadır. Birliğe dahil 25 ülkenin birbirinden düzey, sayı, görevler bakımından farklı olan yerel yönetim sistemleri çeşitli açılardan değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bunun için öncelikle üye 25 ülke yerel yönetimleri çeşitli özelliklere göre kendi aralarında gruplandırılmıştır.

Yine 2005 yılında birliğe tam üyeliği yürürlüğe giren aday 10 ülke yerel yönetimlerine ilişkin verilere ulaşmak da diğer önemli bir güçlük konusudur. Bu sorun ise, bahsedilen ülkeler üzerine çalışma yapan kaynakların verilerine dayanarak aşılmaya çalışılmıştır.

Ülkemizin yerel yönetim yapısının AB'ye uyumu konusunda yapılması gereken pek çok idari ve yasal düzenleme bulunmaktadır. Bu konularda temel oluşturacak yerel yönetim yasalarının bir kısmı çıkarılmıştır. Yine yerel yönetimlerin personel yapısını,

gelirlerini düzenleyen yasalar hazırlanmaktadır. Ancak AB tarafından yürürlüğe konulan pekçok direktifin, yönergenin, tüzüğün yerel yönetimlerin hizmetlerini düzenlediği dikkate alındığında bu konuda daha yapılması gereken çok sayıda düzenlemenin olduğu aşıkardır.

Tam üyelik sürecinde Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde yapması gereken konular ifade edildikten sonra, çalışma genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç bölümü ile sona ermektedir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ENTEGRASYON SÜRECİ VE KÜRESELLEŞME

#### I. ULUSLARARASI ENTEGRASYONLAR

Günümüzde dünyada küreselleşme ve bölgeselleşme olarak iki yönlü bir yeniden yapılanma gözlenmektedir. Öyleki, ulusal ekonomiler bir yandan dünya pazarı oluşturacak şekilde birbirine açılırken, diğer yandan üç süper gücün çevresinde bir bölgeselleşme süreci yaşanmaktadır. Almanya ve Fransa öncülüğündeki Avrupa Birliği (AB), Amerika Birleşik Devletleri (ABD) önderliğinde oluşturulan Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi ve Güneydoğu Asya'da Japonya etrafında ortaya çıkan kutup bölgesi.<sup>1</sup>

Dünya üzerinde bulunan ikiyüzü aşkın ülke uluslararası bir entegrasyona dahildir. Halen dünya üzerinde otuza yakın entegrasyon bulunmaktadır ve bu sayıya her yıl yenileri eklenmektedir.

Ekonomik bütünleşme deyince, bütünleşme içinde yer alan ülkeler arasında mal, hizmet ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımının sağlandığı bir ortak pazarın oluşturulmasından sonra ulusal politikaların da belli ölçüde uyumlaştırıldığı, hatta kimi alanlarda ortak politika uygulamasına gidildiği bir aşama<sup>2</sup> anlaşılmaktadır.

Bahse konu uyumlaştırma ve ortak politika alanları son derece geniş bir yapıya sahiptir. Bu alanlar;

- Üretim faktörlerinin entegrasyona tabi ülkeler arasında serbest dolaşımı,
- Gümrük vergilerinin kaldırılması,

---

<sup>1</sup> Yıldız, Mircan, "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *17. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Ankara Üniversitesi SBF ve Hukuk Fakülteleri, 22-25 Mayıs 2002, Fethiye, TÜRMÖB Yayınları, s.30.

<sup>2</sup> Yıldız, Mircan, "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", a.g.m., s.31.

-Üye ülkelerin sahip olduğu çeşitli politika araçlarının (vergiler, teşvikler, standartlar, telif hakları, vb.) uyumlaştırılması,

-Çevre gibi uluslararası etkileri olan alanlarda ortak politika izlenmesi,

-Ülkelerin tek başına gücünü aşan girişimlerin entegrasyon tarafından gerçekleştirilmesi,

-Entegrasyona dahil ülkeler arasında mukayeseli üstünlükler çerçevesinde belli alanlarda farklılaşmalara gidilmesi,

-Rekabete engel teşkil eden politikaların ortadan kaldırılması,

-Bölgelerarası dengesizliklerin kaldırılması yada hafifletilmesi, gibi çok geniş bir yelpazeye sahiptir.

Entegrasyon, latince parçaları bütün içine yerleştirmek anlamına gelir. Ekonomik entegrasyon ise ülkeler arasında malların ve faktörlerin serbest hareketine mani olan politikalara son vermek, iç ekonomik politikaları uyumlaştırıp ayrı iktisadi yapıları bir tek iktisadi yapı haline getirmektir. Bu anlaşmayla olabileceği gibi kendiliğinden gelişmelerle de ortaya çıkabilir.<sup>3</sup>

Belirli bir grup ülkenin aralarındaki ticareti serbestleştirici politikalar izleyerek ekonomik birlikler oluşturmalarına iktisadi birleşme (economic integration) hareketi denilmektedir. İktisadi birleşmeler, siyasal bakımdan bağımsız ülkeleri ekonomik yönden birbirine daha bağımlı duruma getirir. Ülkeler iktisadi birleşme akımlarına katılarak üretim kapasitelerini, kaynak verimliliklerini ve sonuçta toplumsal refah düzeylerini arttırmayı amaçlarlar.<sup>4</sup>

Ekonomik bütünleşme kavramının iktisat literatüründe kullanılması pek eski değildir. İktisatçılar bu kavram üzerinde tam bir anlaşmaya varamamışlarsa da şu üç nokta üzerinde fikir birliğine gittikleri söylenebilir;

-Ekonomik bütünleşme temelde işbölümüne dayanır.

---

<sup>3</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, Alfa Basım, 2. Baskı, Bursa 2001, s.11.

<sup>4</sup> Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat*, Güzem Yayınları, 11.Baskı, İstanbul 1996, s.201.

-Ekonomik bütünleşmenin ileri aşamasında malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbestçe dolaşımı öngörülmektedir,

-Ekonomik bütünleşme üretim faktörlerinin kaynağa ve gideceği bölgeye göre ayrıcalıklı olmayan uygulama görmesini içerir.<sup>5</sup>

Entegrasyonların temelinde ekonomik işbirliği yatmaktadır. Uluslararası ekonomik entegrasyonlar başlangıçta ekonominin belirli alanlarında son derece sınırlı bir işbirliği hareketi ile başlar. Zaman içerisinde işbirliği yapılan alanlar ve işbirliğinin muhteviyatı genişler. Bu sebeple entegrasyon ve işbirliği arasındaki farkı kesin çizgilerle ortaya koymak zordur.

Başarılı entegrasyonların temelinde başarılı işbirliği hareketleri yatmaktadır. O zaman, işbirliğiyle entegrasyon iç içe geçmiş bulunmaktadır. Bunun için işbirliğine kısmi entegrasyon olarak bakılabilir.<sup>6</sup> Ekonomik işbirliğini derinleştirmek isteyen ülkeler ekonomik entegrasyon yolunda ilerlerler.

Son 30-40 yıl içerisinde ülkelerin daha yaygın bir şekilde ekonomik entegrasyonlara dahil olmaya yönelmelerinin çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler aynı zamanda 1980 sonrası karşımıza çıkan küreselleşme olgusuna da yol açan faktörlerdir. Bu faktörlerin başında, çağımızda teknolojinin ulaştığı düzeyin sağladığı imkanlar yer almaktadır.

Günümüzde ulaştırma ve haberleşme tekniklerinin ulaştığı boyutlar uzaklık faktörünü ortadan kaldırarak, ülkelerarası ilişkileri yoğunlaştırmış ve iktisadi birleşmeler için daha uygun bir ortam hazırlamıştır.<sup>7</sup>

Günümüzde kendi kendini besleyen bir süreç haline gelen globalleşme yanında bölgeselleşme eğilimlerinin güçlenmesi de dikkate değer bir gelişmedir. Bu süreçte uluslararası rekabetin şiddetlenmesi ile beraber ülkeler arasında bölgesel bütünleşmelerin önemi artmıştır. Avrupa Kıtasında Avrupa Birliği, Amerika Kıtasında Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması (NAFTA) ve Asya Kıtasında Asya-Pasifik

---

<sup>5</sup> Yıldız, Mircan, "Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği", *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı: 15, Yıl: 4, Ekim 1999, Dış Ticaret Müsteşarlığı Matbaası, Ankara, s.89.

<sup>6</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.160.

<sup>7</sup> Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.201.



Ekonomik İşbirliği (APEC) gibi bölgesel ekonomik bütünleşmeler, globalleşme eğilimleri karşısında güçlü kutuplaşma eğilimlerini yansıtmaktadır. Ülkeler, bölgeselleşme hareketleri içinde yer alarak, rekabet güçlerini arttırmaya çalışmaktadırlar.<sup>8</sup>

Uluslararası ekonomik entegrasyonlar küreselleşme sürecinin hem bir sonucu hemde ülkelerin bu küreselleşme sürecine karşı bir tepkisi olarak değerlendirilebilir. Küreselleşme sürecinin olumsuz etkilerini azaltmak isteyen birkısım ülkelerin de bu amaçla entegrasyon hareketlerinin içinde yer aldıkları görülmektedir.

Bütün ekonomik faaliyetler arasında iç ve dış bağımlılık, ekonomik entegrasyonun özünü oluşturmaktadır. Buda tek bir ülkeye, ülke grubuna ve bütün olarak dünyaya uygulanabilir. Tam bir ekonomik entegrasyondan söz edebilmek için ticarete, seyahate, sermaye hareketlerine, ödemelere ve göçe herhangi bir sınırlama getirilmemelidir. Parasal entegrasyon ve vergilerin harmonizasyonunun da tam bir ekonomik entegrasyon için gerekli olduğunu belirtmeliyiz.<sup>9</sup>

Uluslararası rekabet yarışına katılmak ve küresel pazardan daha büyük bir pay almak için oluşturulan NAFTA ve AB gibi ekonomik ve nihayetinde siyasal amaçlı bölgesel entegrasyonlar giderek önem kazanmaktadır.<sup>10</sup>

Devletlerin daha geniş pazarın sağlayacağı avantajlardan yararlanmak için giriştikleri entegrasyon hareketleri küreselleşme sürecinin bir aşaması olarak değerlendirilebilir. Ancak şu da var ki entegrasyon hareketleri, entegrasyona dahil olmayan ülkeler ve pazarlara karşı kapalı olma konumları dolayısıyla küresel ekonominin karşısında bir engel olarak da görülebilir.

Genel eğilim, çok uluslu şirketlerin dayattığı bir küreselleşme sürecinin ulus-devletlerin iktidarını ve hareket alanlarını daralttığı, uluslararası pazardaki rekabeti kızıştırdığı ve bunun da bölgesel birleşme girişimlerine yol açtığı şeklindedir.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Özkıvrak, Özlem-Dileyici, Dilek, “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Mega Rekabetin Getirdikleri”, *Dış Ticaret Dergisi*, Yıl:6, Sayı:20, Ocak 2001, Ankara, Dış Ticaret Müsteşarlığı Basımevi, s.149.

<sup>9</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.159.

<sup>10</sup> Erbay, Yusuf, “Küreselleşen Dünyada Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Aralık 1998, İçişleri Bakanlığı Ankara, s.301.

<sup>11</sup> Özel, Mehmet, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:441, Aralık 2003, İçişleri Bakanlığı, s.211.

Bölgesel bütünleşme yada diğer adıyla bölgesel entegrasyon, iktisadi, siyasi, askeri ve sosyal boyutlar içerebilir. Grubun üyesi olan ülkelerin ortak siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel değerler, hedefler ve çıkarlar paylaşımları söz konusu olduğu hallerde bütünleşme hareketi daha başarılı olmaktadır. Örneğin; Avrupa Konseyi demokrasi ilkelerine bağlılık, siyasi sistemin istikrarlılığı, insan haklarına saygı gibi ilkelere bağlı Batı Avrupa ülkeleri arasında oluşturulmuş bir örgüttür.<sup>12</sup>

Entegrasyon hareketlerinin temel amacı olmasa bile siyasi yakınlaşma ekonomik entegrasyonun can alıcı noktalarının başında gelir. İktisadi şartların dünya ekonomileri arasında belli bir iç bağımlılığa yol açtığı bilinmektedir. İktisadi şartların ve çıkarların ortaya koyduğu engelleri kaldırıp mal ve faktör hareketlerini serbest bırakmak, hem rekabetin avantajlarından yararlanmak, hem de tamamlayıcılığın açıklarını kapatmasına fırsat vermekle, kendi başına iç bağımlılığın yapamayacağını bir politika tedbiri olarak gerçekleştirmek elbette önemlidir. Fakat iyi bir iktisadi bütünlük için, aynı zamanda, siyasi yakınlaşma ve bunu dünya çapında ortak çıkarlara oturtma da önemli olmaktadır.<sup>13</sup>

Uluslararası entegrasyonlara ulus devletlerin küreselleşme sürecine bir uyum sağlama şekli olarak da bakılmaktadır. Bu şekilde oluşturulan yeni birliktelikler devlet benzeri bir yapıya sahip olarak küreselleşme sürecinin belirleyici aktörlerinden olmaktadır. “Küreselleşmeye paralel olarak ortaya çıkan ve ulus devletin sarsıldığı intibasını veren bölgesel eklemlenmeler aslında ulus devletin kendini yeniden üretmesidir. Mesela Avrupa Birliği çok büyük bir Birlik, büyük bir eklemlenme, fakat örgütlenme yapısına baktığımız zaman bir ulus devletin örgütlenme yapısıyla karşılaşıyoruz.”<sup>14</sup>

Uluslararası ekonomik entegrasyonların sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için entegrasyon hareketinin ekonomik boyutunun istikrar ve sürekliliğini olumsuz yönde etkileyebilecek ekonomi dışı diğer alanların da entegrasyona dahil ülkeler tarafından

---

<sup>12</sup> *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler Alt Komisyonu Raporu*, DPT: 2375-ÖİK:440, Ocak 1995, s.3.

<sup>13</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.163.

<sup>14</sup> Bulaç, Ali, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.165.

ortak düzenlenmesi gerekir. Bu amaçla üye devletler üzerinde ve üye ülkeleri bağlayıcı kararlar alabilen organlar oluşturulmalıdır. “Çağımızda küreselleşme eğilimlerine paralel gelişen ve yoğun bir şekilde yaşanan bütünleşmeler önceleri ekonomik yada askeri alanda, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliği olarak görülürken, bugün artık siyasal alanda da (AB gibi) somutlaşmaktadır.”<sup>15</sup>

Ülkeleri uluslararası entegrasyonları kurmaya ve mevcut entegrasyonlara katılmaya iten sebepleri daha ayrıntılı incelemek gerekir.

### **A. Uluslararası Entegrasyonlara Yönelten Sebepler**

Günümüzde uluslararası ekonomik entegrasyonlar gelişmiş ülkeleri olduğu kadar gelişmekte olan ülkeleri de bünyesine dahil etmektedir. Ülkeleri uluslararası entegrasyonlara dahil olmaya iten sebepler, dünya ticaretine egemen olan kapitalist ekonominin işleyişinden kaynaklanmaktadır.

Kalkınma ve sanayileşme makul büyüklükte bir pazarı gerekli kılar. Büyük pazarın avantajlarından mahrum olan bir ekonominin etkin üretim yapısına kavuşması mümkün değildir. Gelişmiş ülkelerin durumlarını muhafaza, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hamlesini başlatma ve sürdürme yolunda, aralarındaki tamamlayıcılık özelliğinden de yararlanarak ekonomik entegrasyon hareketlerine giriştiklerini görüyoruz. Yani ekonomik entegrasyon, bir bakıma büyük pazar avantajını elde etmek için pazarları birbirine açma şeklinde tanımlanabilir.<sup>16</sup>

Gelişmiş ülkelerin bundan beklentisi, kendilerine rakip olarak gördükleri ülkelere karşı piyasalarını koruyarak, refah seviyelerini muhafazaya çalışmaktır. Gelişmekte olan ülkeler ise ellerindeki imkanları birleştirmeye ve bu yolla eksikliklerini tamamlayarak kalkınmaya çalışmaktadırlar. Bu ülkeler entegrasyon hareketleriyle, bir yandan piyasalarını korumaya alırken, öte yandan iç piyasanın genişlemesinden istifade ederek sanayilerini yeni pazarda daha etkin ve daha ekonomik üretim yapısına kavuşturacak ve uluslararası rakipleriyle rekabet edebileceklerdir. Ekonomik birleşme

---

<sup>15</sup> Bakıcı, Zeynel, “Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:53, Nisan-Haziran 2004, Ankara, s.70.

<sup>16</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.11.

bu ülkelere pazarlık gücü de kazandırmakta, nispi fiyatları lehlerine dönüştürme imkanı vermektedir.<sup>17</sup>

Sanayileşmiş ülkelerde hızlı üretim artışlarına karşın iç ulusal piyasaların yetersizliği, bu gibi birlikler oluşturarak piyasa hacminin genişletilmesine yardımcı olmaktadır. Ayrıca geniş bir piyasa, kaynak verimliliğini yükseltmek, içsel ve dışsal ölçek ekonomileri sağlamak, teknolojik gelişmeyi hızlandırmak ve dış rekabeti arttırmak gibi avantajlara sahiptir. Az gelişmiş ülkeler ise, iç piyasalarını birleştirmek yoluyla sanayileşme hızlarını yükseltmeye çalışırlar.<sup>18</sup>

Az gelişmiş ülkelerin iktisadi birlikler kurmalarındaki ana etken sanayileşmelerini hızlandırma arzularıdır. Ufak ufak piyasaların yerine, geniş bir birleşik piyasaya geçilmesi, doğurduğu ölçek ekonomileri, teknolojik gelişme, kaynak etkinliğini artırma ve yabancı sermayeyi özendirme gibi olumlu etkiler dolayısıyla, kalkınmayı hızlandırabilir. Böylece az gelişmiş ülkeler tek başlarına başaramadıklarını birlikte gerçekleştirme olanağına kavuşurlar.<sup>19</sup>

Görüldüğü gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri uluslararası ekonomik entegrasyonlara dahil olmaya iten temel faktör ülkenin ekonomik refahını arttırmak ve bunu sürdürülebilir kılmaktır. Bunun için gelişmiş ülkelerin mevcut pazarlarını muhafaza ve gelişmekte olan ülkelerin ise sanayilerini geliştirme ve böylelikle entegrasyon dahilinde ölçek ekonomilerinden istifade ederek belirli alanlarda uzmanlaşmaya ihtiyaçları bulunmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından uluslararası entegrasyonlara bu şartları sağlayacak gözüyle bakılmaktadır. Yine uluslararası entegrasyonlar (özellikle Ortak Pazar aşamasıyla birlikte) ortak pazarın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için serbest piyasanın önündeki engellerin kaldırılmasını gerektirmektedir (üretim faktörlerinin serbest dolaşımının sağlanması, üretim faktörlerinin belli bölgelere yoğunlaşmaması için bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması vb.). İşte ortak pazarın sağlıklı bir şekilde işleyişinin önündeki engellerin kaldırılması için yapılması gereken bu faaliyetler de ülkeleri entegrasyonlara dahil olma konusunda cezbetmektedir.

---

<sup>17</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.13.

<sup>18</sup> Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.201.

<sup>19</sup> Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.241.

Entegrasyonlar bir yandan ticaretin serbestleşmesine imkan verirken öte yandan korumacılığı da yaşatmaktadır. Aralarında ticaretin serbest olmasına karşılık, diğer entegrasyon ve ülkelere karşı ortak politikalar uygulamakta ve entegrasyon bölgesini korumaktadırlar. Sadece “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması” ile kurulan GATT ve onun şemsiye organı olan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bunun dışındadır. Çünkü bu son iki organizasyon dünya ticaretini serbestleştirmeyi amaçlamaktadır.<sup>20</sup>

Uluslararası ekonomik entegrasyonlar entegrasyona dahil ülkeler açısından bu faydaları sağlamakla birlikte hem üye ülkeler hemde üçüncü ülkeler açısından birkısım olumsuzlukları da bünyesinde ihtiva edebilmektedir. “İktisadi bütünleşme problemler de meydana getirmektedir. Bölgesel iktisadi bütünleşmeler bölge içi ticareti arttırarak üye ülkelerin iktisadi refahını arttırır. Fakat ortak bir dış tarife oluşturarak, üye ülkelerle üye olmayan ülkeler arasındaki ticareti daraltabilir ve böylece üyelerinin iktisadi refahını azaltabilir. Gümrük birliği, üyelerinin refahı üzerinde hem olumlu hem de olumsuz etki meydana getirdiğine göre; burada mesele, net refah etkisinin pozitif mi yoksa negatif mi olduğudur.

“Bölgesel bütünleşme, bölge içindeki ticaret engellerini azaltarak, üstüne üstlük bir de ortak dış tarife oluşturarak, bölge ile dünyanın geri kalanı arasındaki ticaretin seviyesini düşürebilir ve bunun sonucunda, birlik dışı ülkelerin durumlarının kötüleşmesine sebep olabilir. Buna göre, bölgesel iktisadi bütünleşmeler hem bölgenin hem de dünyanın durumunu kötüleştirir; bölgenin durumunu iyileştirirken dünyanın durumunu kötüleştirir; yada hem bölgenin hem de dünyanın durumunu iyileştirir.”<sup>21</sup>

Dünya ticaretinde serbestleşme ve finansal piyasalardaki entegrasyon eğilimlerindeki artış ile birlikte, teknolojinin ülkeler arasında akışkanlık kazanması, ulusal ekonomilerin üretim yapılarını, tüketim kalıplarını ve diğer ekonomilerle bağlantılarını önemli ölçüde etkilemekte ve dış koşullara duyarlılığını arttırmaktadır. Bu

---

<sup>20</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.13.

<sup>21</sup> Walther, Ted, *Dünya Ekonomisi*, Alfa Yayınları, Birinci Baskı, 2002 İstanbul, s.426.

açından devletin ulusal üretimi merkezden yönlendirme kapasitesi azalırken, özel girişimlerin etkinlik alanı genişlemekte ve yerel üretici güçlerin önemi büyümektedir.<sup>22</sup>

Siyasal niteliği ağır basan en başarılı bölgesel entegrasyonun Avrupa Konseyi çatısı altında gerçekleştirildiği söylenebilir. Avrupa Birliği ise, ekonomik entegrasyondan yola çıkarak, siyasal ve diğer boyutlarıyla da entegrasyonun ötesinde bir birliği gerçekleştirmiş ve kendi türünün tek başarılı örneğini oluşturmuştur.<sup>23</sup>

Ekonomik entegrasyon hareketlerinin, gerçekleştirildiği bölgenin kalkınmasında önemli bir role sahip olduğu kabul edilmektedir. Ekonomik entegrasyon hareketlerinden biri olan gümrük birliklerinin, birliği oluşturan bölge için şu yararları sağlayacağı düşünülebilir.<sup>24</sup>

i) Öncelikle, gümrük birlikleri ticaretin artmasını sağladığından, ticaretten sağlanan kazancı da arttıracaktır.

ii) Etkin olarak faaliyette bulunmayan endüstrileri daha etkin çalışmaya zorlayacaktır.

iii) Dışsal tarifeler hem bölge içinde yeni endüstrilerin oluşumunu sağlayacak, hem de yabancı sermaye bölge içine akacaktır. Çünkü, bölge içinde yatırım, yabancı sermaye için daha fazla avantaj sağlar.

iv) Bölgenin ticaret hadlerini iyileştirme yoluyla da entegrasyon kalkınmayı hızlandırabilir.

Dış Pazar ve üretim etkinliği gibi ekonomik faktörlerin yanı sıra iktisadi birliklerin oluşturulmasında, ekonomik ve siyasal güçlerin bir araya getirilmesiyle bölge dışında kalanlara karşı daha büyük dayanışma sağlamak veya uluslararası politikada daha etkin bir rol oynamak gibi düşüncelerin de payı olabilir.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Bayraç, Naci, *Yeni Ekonomi ve Yarattığı Değişimler*, <http://www.ekonomistdergi.com/pdf/bayrac.pdf>, s.1, Erişim Tarihi: 20.04.2006.

<sup>23</sup> Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:49, Nisan-Haziran 2003, Ankara, s.7.

<sup>24</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.178.

<sup>25</sup> Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.201.

## **B. Uluslararası Entegrasyonların Aşamaları**

Uluslararası entegrasyonlar genellikle ekonominin belirli bir alanında gevşek bir işbirliği deneyimi ile başlar. Zamanla çeşitli aşamalardan geçerek tam bir ekonomik birliğe varılabilir. Tam bir ekonomik birliği oluşturabilmek, aynı zamanda dış politika, merkez bankası, maliye politikaları gibi pek çok alanda işbirliği ve uyumu gerektirmektedir.

Uluslararası entegrasyonların aşamaları konusunda kimi farklı değerlendirmeler bulunmakla birlikte genel kabul gören görüş, bu aşamaların beş düzeyden oluştuğu yönündedir. Bunlar; ekonomik işbirliği, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği, ortak pazar ve ekonomik birlik aşamalarıdır. Kimi yazarlar bu aşamalara, tam ekonomik birlik, parasal birlik ve siyasal birlik aşamalarını da dahil etmişlerdir. Ancak bu çalışmada ekonomik birliğin tam olarak sağlanabilmesi ve derinleştirilmesi kapsamında bu konular ele alınmıştır.

Ekonomik entegrasyon bir süreçtir. Entegrasyon hareketi önce iktisadi işbirliği olarak adlandırabileceğimiz fazla derine gitmeden ekonominin bazı sektörleri ile ilgili bir başlangıçtan filizlenir. Bunu, kendi aralarında ticaretin serbest olduğu, buna mukabil başka ülkelerle ilişkilerinde her ülkenin kendi politikasını uyguladığı serbest ticaret sahası izler. Kendi aralarında ticarete koydukları engelleri kaldırmalarının yanında, işbirliği oluşturan ülkeler, ortak bir gümrük tarifesiyle birlik pazarını dışa karşı koruyorlarsa bu safhanın adı gümrük birliğidir. Bundan sonraki safha, mal ve faktör hareketlerinin serbestçe hareket kabiliyetine kavuşturulduğu ortak pazar safhasıdır.<sup>26</sup>

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bu ayırım, ülkeler arasında ayrı ayrı geçerli olabilen ekonomik bütünleşme biçimlerinden çok, bütünleşme sürecinin aşamalarını ortaya koymaktadır. Gerçekten ekonomik bütünleşmenin bir iç dinamiği vardır. Birinci, ikinci ve beşinci aşamalar kalıcı bütünleşme biçimleri sayılabilir. Bunlar dışında her aşama, daha sonraki aşamaya zemin oluşturmaktadır. Her aşamada ülkelerin ekonomik ve siyasal açıdan karşılıklı bağımlılığı artmakta, bağımsız ekonomi, para ve maliye

---

<sup>26</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.13.

politikaları izleme yetenekleri azalmaktadır.<sup>27</sup> Ekonomik entegrasyonların aşamalarını şu şekilde sıralayabiliriz;

### **1. Ekonomik İşbirliği Anlaşması**

En dar kapsamlı ekonomik bütünleşme şekli, ekonomik işbirliği anlaşmasıdır. Burada, anlaşmaya taraf olan ülkeler, belirli mallar üzerindeki tarifelerini kaldırır. Bu tip birleşmede asıl amaç, taraflar arasındaki ticaret hacmini arttırmak, uluslararası ticarete ait çeşitli engelleri ortadan kaldırarak bu alandaki kontrolleri en aza indirmektir.<sup>28</sup>

Bu aşamada işbirliği yapan ülkelerin işbirliği uyguladıkları alanlar ve bu işbirliği dahilinde aralarındaki serbest ticareti sağlamaya dönük uyguladıkları tedbirler son derece sınırlı ve kapsamı önceden belirlidir. İşbirliği yapılan alanlar dışında serbest ticareti engelleyici pekçok sınırlamalar söz konusu olabilir.

### **2.Serbest Ticaret Bölgesi**

Bu aşamada bölgeye dahil ülkeler arasında mal ve hizmetlerin serbest ticaretine imkan sağlayan ortak bir piyasa oluşturulmaktadır.

Serbest ticaret bölgesi, üyeler arasında ticareti kısıtlayan veya engelleyen tarife ve kota gibi sınırlamaların ortadan kaldırıldığı ve üye ülkelerin birlik dışında kalanlara karşı ortak bir tarife uygulama yükümlülüğü altında bulunmadıkları ekonomik birleşme türüdür. Bölgeye giren ülkelerin mal ve hizmetleri için yaratılan ortak piyasa, üretim faktörlerinin girişine açık değildir. Bu tür birleşmelerde, ekonomi politikalarının ve kurumlarının uyumlaştırılması ve birliği de söz konusu olmamaktadır.<sup>29</sup> Açık ki, bu safha ekonomik işbirliğinden sonra entegrasyonun en zayıf safhasını oluşturmaktadır.<sup>30</sup>

1995 Yılına kadar önemli bir serbest ticaret bölgesi örneğini Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi yani EFTA (The European Free Trade Association) oluşturmaktaydı.

---

<sup>27</sup> Yıldız, Mircan, “Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği”, a.g.m., s.92.

<sup>28</sup> Uyar, Süleyman, “Ekonomik Bütünleşmeler ve Gümrük Birliği Teorisi”, *Dış Ticaret Dergisi*, Ekim 2000, Sayı: 19, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, s.107.

<sup>29</sup> Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, Bilim Teknik Yayınevi, Mayıs 1990, Eskişehir, s.316.

<sup>30</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisadi Birleşmeler*, Vipaş A.Ş., Bursa 2002, 3. Baskı, s.46.



EFTA 1960 yılında İngiltere, Danimarka, İsveç, Norveç, İsviçre, Avusturya ve Portekiz tarafından kurulmuştu. İzlanda 1970’te, Liechtenstein 1991’de üye olmuşlardı. Finlandiya’nın tam üyeliği ise ancak 1986’da gerçekleşmişti.<sup>31</sup>Fakat üye ülkelerin çoğunun zaman içinde AB’ye katılmasıyla EFTA önemini yitirmiştir.

1960 yılında ABD, Kanada ve Meksika tarafından kurulmuş olan NAFTA, üye ülkeler arasında ticaret ve yatırım kısıtlamalarını 15 yıllık bir sürede gümrük tarifelerinde kademeli indirimler yapmak yolu ile kaldırmayı amaçlamaktadır.<sup>32</sup>

### 3. Gümrük Birliği

Gümrük birliği, serbest ticaret bölgesine göre daha geniş kapsamlı bir ekonomik birleşme türüdür. Burada, serbest dış ticaret politikası izleme imkanları sınırlandırılmış olduğundan, bu tip entegrasyonlar, serbest ticaret bölgesine göre daha ileri ekonomik birleşmelerdir.<sup>33</sup>

Entegrasyonların günümüzde uygulanmakta olan en yaygın aşaması Gümrük Birliği’dir. Bu aşamada gümrük birliğine üye ülkeler birlik üyesi olmayan ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uyguluyorlar ve kendi aralarındaki mal alışverişlerinde gümrük vergileri vb. eş etkileri doğuran tüm kısıtlamaları kaldırıyorlar.

Gümrük birliğinde, üye ülkeler arasındaki tarife ve kota sınırlamaları kaldırılarak yalnızca mal ve hizmetler için ortak bir piyasa yaratılması öngörülmüştür. Bu nedenle daha ileri bir yakınlaşmayı gerektiren üretim faktörlerinin ülkelerarası mobilizasyonu ile ekonomik politikaların birleştirilmesi, ekonomik birleşmelerin bu aşamasında söz konusu değildir.<sup>34</sup>

Serbest ticaret bölgesinde taraflar birbirlerinin ticaretleri üzerindeki engelleri kaldırıyorlar, ancak dış dünyaya karşı ortak bir gümrük tarifesi izlemek yoluna gitmezler. Oysa gümrük birliğinde taraflar birbirlerinin ticaretleri üzerinde karşılıklı engelleri kaldırmanın yanısıra, üçüncü ülkelere karşı da ortak gümrük tarifeleri uyguluyorlar.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Kılıç, Ramazan, *Türkiye-AB İlişkileri ve Gümrük Birliği*, Siyasal Kitabevi, 2002, Ankara, s.10.

<sup>32</sup> Kılıç, Ramazan, *Türkiye-AB İlişkileri ve Gümrük Birliği*, a.g.e., s.11.

<sup>33</sup> Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, a.g.e., s.316.

<sup>34</sup> Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, a.g.e., s.317.

<sup>35</sup> Bozkurt, Veysel, *Avrupa Birliği*, Ezgi Kitabevi, Bursa 1993, s.8.

Ancak bu safhada üretim faktörlerinin birliğe dahil ülkeler arasında serbest dolaşımı söz konusu değildir.

Şüphesiz en iyi güncel örnek yakın tarihte 1957 yılında Roma anlaşmasıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) gerçekleştirdiği gümrük birliğidir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması'nın 9. maddesi, Topluluğun bir gümrük birliği temeli üzerine kurulduğunu ve gerçekleştirilecek bu gümrük birliğinin yapılacak ticarete tüm mallar için geçerli olacağını belirtmiştir.<sup>36</sup>

#### 4. Ortak Pazar

Ortak Pazar'da bir gümrük birliğidir, ancak ortak pazara dahil ülkelerde malların, sermayenin, hizmetlerin ve emeğin serbest dolaşımına müsaade edildiği bir ortak ticaret sistemi mevcuttur.<sup>37</sup>Belli bir ortak pazarın kurulabilmesi ve bu pazarın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için üretim faktörlerinin dağılımının önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir. Böylelikle üretim faktörlerinin ortak pazar dahilinde daha optimum dağılımı sonucu ortak pazara dahil ülkeler ortak pazarın refahı artırıcı etkilerinden daha iyi bir şekilde istifade ederler (ölçek ekonomileri gibi).

Pazar ekonomisinin temel şartlarından biri olan üretim faktörlerinin üye ülkeler arasında serbest dolaşımı ancak bu safhada sağlanabilmektedir. Böylelikle üretim faktörlerinin etkin dağılımı sonucu Ortak Pazar dahilinde toplam refah maksimum seviyeye çıkmaktadır.

Ortak Pazar içinde yer alan ülkelerdeki sermaye için, en uygun yatırım alanı bulmak serbest hale gelirken, emek de üye ülkeler arasında serbestçe dolaşarak kendi becerisine uygun iş ve ücreti elde etme olanağına sahip olur. Gerek mal ve hizmet piyasalarında gerekse üretim faktörleri piyasalarında serbest dolaşımın sağlanması, ortak pazar içinde faktör fiyatlarının eşitlenmesini ve kaynakların etkin kullanılmasını sağlayacaktır.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Karluk, Rıdvan, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 6. Baskı, Beta A.Ş., İstanbul 2002, s.3.

<sup>37</sup> Dennis, M.P. McCarthy, "International Business and Economic Integration: Comperative Business Strategies", *Business and Economic History*, Second Series, Volume Twenty-one, 1992, s.238.

<sup>38</sup> Uyar, Süleyman, "Ekonomik Bütünleşmeler ve Gümrük Birliği Teorisi", a.g.m., s.110.

## 5. Ekonomik Birlik

Ortak pazarın sağlıklı bir şekilde işlemesi üye ülkeler arasında ortak pazarın işleyişini etkileyebilecek olan diğer alanların da ortak düzenlenmesini gerekli kılar. Çünkü üye ülkeler tarafından düzenlenen pek çok konu (ulaştırma, rekabet, sübvansiyonlar, kamu harcamaları vs.) ortak pazarın sağlıklı bir şekilde işleyişini etkilemektedir. Bu sebeple ekonomiyi etkileyebilecek olan pek çok alanın üye ülkeler tarafından ortak bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Ekonomik birlik, üye ülke ekonomilerinin tamamen entegrasyonu anlamına gelmektedir. Önceki aşamalara ilave olarak sıra ulusal politikaların uyumlaştırılmasına gelir. Bu politikaların bir kısmı birliğe giren ülkelerin yapısal sorunlarını çözecek, bir kısmı makro ekonomik politikaların uyumlaşmasını sağlayacaktır. Bir kısmı ise, bütün birlik üyeleri tarafından alınması ve uygulanması gereken hususlarla ilgili olacaktır.<sup>39</sup>

Bu safha ekonomik politikaların ve kurumların da birleştirilmesini öngörmektedir. Özellikle, tek para sistemini, merkez bankası ile birleştirilmiş mali sistemi ve ortak dış ticaret politikasını içermektedir. Ayrıca bütün ekonomik politikaları belirleyecek yetkili bir organın varlığı da, ekonomik birlik için gereklidir.<sup>40</sup>

Ekonomik birlik safhası üye ülkelerin ulusal egemenliklerinin bir kısmından ortak karar mekanizmasına katılma yönünde vazgeçmeleri anlamına gelir. Daha önce ulus devletler tarafından belirlenen pek çok konunun üye ülkelerin oluşturdukları üst yapı tarafından doğrudan düzenlenmesi gerekir.

“Bütün bir iktisadi yapıda, unsurların farklı boyutlarını daha yeknesak hale getirecek bir dizi hukuki müessesenin ihdasını da son kategoriye sokabiliriz. Bu politikaların tek tek ülkeler tarafından alınması ve uygulanması mümkün olmakla beraber, uluslararası bir otorite tarafından alınması ve denetimi, birlik sorunlarının ortaya çıkmasına engel teşkil edebilir. Ekonomik birliğin gerçekleşmesi, ulusal hakimiyet sahasından verilebilecek tavizlerle yakından ilgilidir.”<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisadi Birleşmeler*, a.g.e., s.47.

<sup>40</sup> Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, a.g.e., s.317.

<sup>41</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisadi Birleşmeler*, a.g.e., s.48.

Bunun yanında, birliğe katılan ülkelerin tümünün tek bir ekonomik politika izlemeleri aşamasına gelmelerine “tam ekonomik bütünleşme” (complete economic integration) ya da birlik denilmektedir.<sup>42</sup>

Serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği ve ortak pazar, esas olarak üyelerin arasındaki dış ticarete konan engelleri ortadan kaldırmayı hedeflemesine rağmen, ekonomik birlik, ulusal üstü ekonomik politikaların birlikte alındığı ve her üye ülkede aynen uygulandığı bir ekonomik bütünleşme türüdür.<sup>43</sup>

### **C. Entegrasyonun Derinleştirilmesi**

Uluslararası entegrasyon hareketlerinin son aşamaya geçebilmesi ve bu aşamada entegrasyonun başarısını idame ettirebilmesi büyük ölçüde politik alanda da işbirliğini gerektirir. İç politikayı ilgilendiren pek çok konunun entegrasyona dahil ülkeler arasında tek merkez tarafından uyumlaştırılması gerekir. Yine sağlanan ekonomik istikrarın devamı, ortak bir para politikası ve bunun garantisi olan uyumlaştırılmış maliye politikalarının varlığını zorunlu kılar.

Ekonomik birlik aşamasında bazı alanların birlik organları tarafından ortak düzenlenmesi söz konusudur. Ancak, ulus devletler tarafından yönetilen para ve maliye politikalarının da birlik organları tarafından düzenlenen bu konular üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Bu sebeple ulusal devletler tarafından yönetilen para ve maliye politikalarının da çeşitli konularda birlik organları tarafından ortaya konulan faaliyetlerle uyumlu olması gerekir. Aksi takdirde birlik politikalarının başarıya ulaşma şansı azalır.

Tam bir entegrasyon için, içerde uygulanacak para, maliye ve dış ekonomik ilişkiler gibi politikaların da uyumlaştırılması gereklidir. Böyle bir politika koordinasyonunun sağlandığı entegrasyon safhasına Ekonomik Bütünlük Safhası diyoruz. Bu safhada uluslarüstü otoritenin kararları muteber olacaktır. Ülkeler tek başlarına bütünlükle ilgili sonuçlar doğurabilecek kararlar alamaz ve uygulayamazlar.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Bozkurt, Veysel, *Avrupa Birliği*, a.g.e., s.8.

<sup>43</sup> Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, a.g.e., s.317.

<sup>44</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.13.

Tam ekonomik entegrasyon siyasal üst yapı entegrasyonunun desteğine ihtiyaç duyar. Devlet egemenliğinin saklı olduğu, ancak doğrudan uluslararası sistem ile biçimlenen alanlardan birisini de para oluşturmaktadır. Ekonominin ana metası olmasının yanı sıra siyasal işlevleri de bulunan para ve parasal ilişkiler, bir topluluğun ekonomik ve siyasal ilişkilerinin de temel sorun noktalarından birisi durumundadır. Çünkü bütünleşme yolunda bir araya gelen devlet sayısı kadar paranın bulunduğu bir sistemde, ilişkilerin yoğunlaştırılması farklı paralar arasındaki ilişki biçimine bağlı olmaktadır. Paranın sürdürülen ekonomik ilişkilerde değer kaybına uğramaması için farklı paralardan oluşan sabit bir sisteme gerek duyulmaktadır.<sup>45</sup>

Sadece mal piyasalarıyla ilgili entegrasyonlar olabileceği gibi parasal alanda da entegrasyon yaygınlaştırılabilir. Entegrasyonların amacı, sadece mal ve faktör piyasalarının kaynaşmasını ve istikrarını değil, aynı zamanda para ve finans piyasalarının büyüme engelleyecek ve hatta teşvik edecek tarzda uyumlaştırılmasını gerekli kılmaktadır.<sup>46</sup> Topluluğa üye ülkelerin ekonomileri ve ekonomik politikaları arasında yüksek düzeyde bir işbirliği sağlamanın yolu ortak bir para birimi oluşturmaktan geçmektedir.<sup>47</sup>

Ülkeler arasında mal ve faktör hareketlerine konulan bütün sınırlamaların kalkmış olması, reel anlamda ekonomik bütünleşmenin gerçekleşmesi için yeterli olabilir, ancak tam bir bütünleşme için yeterli değildir. Para piyasalarını kontrol etmek mümkün olmuyorsa, istikrarsız bir ortam söz konusuysa, reel anlamda bütünleşmeye gitmek çözüm getirmez.<sup>48</sup>

Her entegrasyonun nihai olarak ekonomik bütünleşmeye ulaşması da söz konusu değildir. Entegrasyonlar bu safhaları sırasıyla atlamak zorunda değildir. Bir entegrasyon bir safhadan bir başka üst safhaya sıçrayabilir.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Işıklar, K. İnanç, *AB: Görünür Genişleme, Görünmez Derinleşme Süreçlerine Eleştirel Yaklaşım*, <http://www.kemalist.org/showthread.php?t=353>, Erişim Tarih:10.06.2006.

<sup>46</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.205.

<sup>47</sup> Şahin, Ragıp, *Avrupa Birliği Bütçesi- Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998, s.83.

<sup>48</sup> Yıldız, Mircan, "Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği", a.g.m., s.102.

<sup>49</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.14.

Para birliğinin tam ve kamil görüntüsü ancak merkez bankasının para yaratan bir kurum olarak tekleşmesi ve ülkeler arasında tedavülde tek bir para biriminin bulunması halinde ortaya çıkar. Bunun anlamı şudur: Hiçbir ülke kendi başına istese de istikrarsızlık kaynağı olamayacak, istikrarsızlıklar merkezileşecektir. Bu safha parasal alanda milli hakimiyetin kalkmasını ifade eder. En zor aşama da bu aşamadır. Çünkü ülkeler farklı kalkınma düzeyinde bulunmaktadır. İhtiyaçlar farklı olduğu için politikalarda eş zamanlılık sorunu ortaya çıkar.<sup>50</sup>

Ekonomik bütünleşmenin bir üst düzeyinde, finansal piyasalarda da bütünleşme gerçekleştirilecek, maliye, para ve sosyal politikaların uyumu ile ilgili kararlar ve daha da ötesi istikrar işlevi ulusal düzeyin üstündeki kurumlarca alınacak, makroekonomik düzeyde bir bütünleşme sağlanmış olacaktır. Ulusal ekonomik bağımsızlığın büyük ölçüde yitirildiği ve bir uluslarüstü otoritenin kurulduğu bu son aşamada, ortak paraya geçilmesi, tek bir Merkez Bankasının kurulması gündeme gelir.<sup>51</sup>

Ekonomik bütünleşmenin derinleştirilmesi bir yandan siyasi bütünleşmeyle yakından ilişkili olurken, bu bütünleşmenin tutarlı olabilmesi ekonomik ve parasal unsurlar arasında bir denge kurulmasını gerektirir.<sup>52</sup>

Ülkelerin diğer ülkelerle gönüllü olarak bir ekonomik bütünleşme içinde ilişkilerini yoğunlaştırmaya çalışmaları ve bu bağlamda kimi yetkilerini uluslarüstü kurumlara devretmek durumunda olmaları ulusal devletin ekonomik faaliyeti düzenleyici işlevlerini ve bu amaçla kullandığı para ve maliye politikası araçlarını etkileyecektir. Çünkü bütünleşme içinde yer alan bir ülkede ulusal ekonomik politikaların Topluluk düzeyinde belirlenen çerçeveye uygun olarak saptanması gerekmektedir. Aksi takdirde bütünleşmeyi derinleştirmek mümkün olmaz.<sup>53</sup>

Entegrasyon hareketlerinin temel amacı olmasa bile siyasi yakınlaşma, ekonomik entegrasyonun can alıcı noktalarının başında gelir. İktisadi şartların dünya ekonomileri

---

<sup>50</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisadi Birleşmeler*, a.g.e., s.171.

<sup>51</sup> Yıldız, Mircan, "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", a.g.m., s.32.

<sup>52</sup> Anıl, Fatih, *Delors Raporu Kapsamında Ekonomik ve Parasal Birliğin Gerçekleştirilmesi*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayın No: 79, İstanbul 1989, s.18.

<sup>53</sup> Yıldız, Mircan, "Avrupa'nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", a.g.m., s.34.

arasında belli bir iç bağımlılığa yol açtığı bilinmektedir. İyi bir iktisadi bütünlük için, aynı zamanda, siyasi yakınlaşma ve bunu dünya çapında ortak çıkarlara oturtma da önemli olmaktadır.<sup>54</sup> Birliğe dahil ülkeler arasında siyasi yakınlaşma ve bunun sonucu olarak dış politika ve güvenlik alanlarında birlik içerisinde sağlanacak uyum birliği kuvvetlendirici bir etki yapmaktadır.

Tam ve genel bir entegrasyonun esas kriteri, aynı mal ve hizmetlerin fiyatlarının her yerde aynı olmasıdır. Yani entegre olmuş bölgede tamamen akışkan ve tamamen birbirinin yerine ikame edilebilen mallar, aynı fiyatı almalı ve bütün kullanımlarında aynı net marjinal verimlilik değerine sahip olmalıdır.<sup>55</sup>

## II. KÜRESELLEŞME

Bir taraftan rekabet avantajı ve pazar genişliği açısından küreselleşme, diğer taraftan da ekonomik imkanların birleştirilerek tek bir ekonomik güç oluşturma açısından bölgeselleşme, günümüzde dünya ekonomisinin iki temel özelliği haline gelmiştir.<sup>56</sup>

1980 sonrasında daha belirgin hale gelen küreselleşme olgusu tanımlanırken bu olgunun içinde barındırdığı farklı unsurları da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Küreselleşmenin tam olarak ortaya konulması için birbiri ile etkileşim içinde bulunan ve birbirini destekleyen bu unsurlar arasındaki ilişkilerin iyi bir şekilde anlaşılması gerekmektedir.

Küreselleşme; ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak, dünya çapında yayılmasını ifade etmektedir. Küreselleşme aslında çok boyutlu bir gelişme olarak toplumları derinden ve çok yönlü etkileyen bir süreçler topluluğu niteliğindedir. Ekonomik, siyasi, kültürel, toplumsal, teknolojik vb. alanlarda yaşanan değişim ve dönüşümler, küreselleşme süreçleri olarak tanımlanmaktadır.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisadi Birleşmeler*, a.g.e., s.48.

<sup>55</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.159.

<sup>56</sup> Bayraç, Naci, *Yeni Ekonomi ve Yarattığı Değişimler*, a.g.e., s.1,

<sup>57</sup> Bayraç, Naci, *Yeni Ekonomi ve Yarattığı Değişimler*, a.g.e., s.3.

Dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci tanımlayan küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırların dışına taşarak dünya geneline yayılması olarak değerlendirilmektedir.<sup>58</sup>

Küreselleşmenin özellikle 1980'li yıllarda ortaya çıkması tesadüf değildir. Ulaşım ve iletişim teknolojileri alanında ortaya çıkan büyük ilerlemeler küreselleşmenin oluşumuna ve işleyişine imkan tanımaktadır.

Küreselleşme denince genellikle, ekonomik faaliyetlerin dünya çapında birbirine bağlanması, bağımlı hale gelmesi anlaşılmaktadır. Buna göre küreselleşme; sermaye, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar ve organizasyonun uluslararasılaştığı ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı bir ekonomik ve siyasal yapılanmadır. Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak dünya gezegeninin tamamı haline gelmektedir.<sup>59</sup>

Küreselleşme 1970'lerde patlak veren dünya ekonomik krizine karşılık sermayenin vermiş olduğu cevaptan başka birşey değildir. Sermaye, teknolojinin desteğini arkasına alarak, uluslararasılaşma eğilimini arttırmıştır. Küreselleşme politikaları refah devleti yada ulus-devlet kavramını işlevsizleştirmekte ve ulusal ekonomik yönetim stratejilerinin işe yaramadığını her fırsatta vurgulamaktadır.<sup>60</sup>

Küreselleşmenin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarından en belirgin olanı ekonomik boyuttur. Ekonomik alanda küreselleşme diğer alanlardaki küreselleşmenin itici gücünü teşkil etmektedir. Tarihsel olarak baktığımızda ekonomik alandaki küreselleşmenin daha erken ortaya çıktığını görmek mümkündür.

### **A. Küreselleşme Süreci**

Küreselleşmenin ekonomik boyutunun yanında, politik ve siyasal boyutu, uluslararası ilişkilerde daha önce kullanılmaya başlandı. Kavramın uluslararası siyasi

---

<sup>58</sup> Köse, H. Ömer, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", a.g.m., s.4.

<sup>59</sup> Koçdemir, Kadir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:429, Aralık 2000, İçişleri Bakanlığı, s.154.

<sup>60</sup> Gündoğdu, Balamir, "Küreselleşme Politikaları ve İl Genel Yönetiminin Geleceği Üzerine", *Yerel Yönetimler ve Denetim*, Cilt: 7, Sayı: 11, Kasım 2001, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, s.5.



literatüre girdiği tarih, 1970’li yılların başlarıdır ve bu yıllardan sonra dünya sisteminin sadece devletlerden ve devletlerin kendi aralarındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla oluşturdukları kurumlardan ibaret olmaması düşüncesi, içlerinde devletleri, uluslararası kuruluşları ve şirketleri de içeren global bir yapıyı ortaya çıkardı. Ayrıca, devletler arası ilişkilere müdahale eden ve adına küresel aktör diyebileceğimiz güçler, ulusal ve uluslararası arenada sosyal ve politik kararlar alabilen, aldığı kararları uygulayabilen güç ilişkileri sistemini daha da karmaşık hala getirmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sayıları ve etkinlikleri önemli ölçüde artan uluslararası kuruluşların varlığı, siyasal ve politik etkinliklerin artık sadece ulus-devletlerle sınırlandırılmayacağını, dolayısıyla bugün ulusal ve uluslararası düzeyde politika belirlemede, kültürel aktörleri de göz önünde bulundurmaya gerekli kılan, çok yönlü ve karşılıklı ilişkiler düzeni yaşandığını göstermektedir.<sup>61</sup>

Küreselleşme gibi soyut ve geniş kapsamlı bir kavrama çeşitli anlamlar verilmesini doğal karşılamak gerekir. Birçok insan küreselleşmeyi yalnızca ekonomik bir olgu olarak düşünmektedir.

Küreselleşmeye yol açan ana nedenlerin teknolojik yenilikler, serbest pazar ekonomisine yönelik ve bunların hızlandırdığı demokrasi anlayışı olduğu söylenebilir. Enformasyon, iletişim ve ulaşım teknolojisindeki yenilikler toplumsal hareketliliğe, iletişimde devrime ve ekonomide yeni bir düzene geçilmesine yol açmıştır.

21. yüzyıla girerken, teknolojiye hızlı değişim, uluslararası mal ticaretinde ve sermaye akımlarında serbestleşme, ekonomide piyasa sistemini esas alan yeniden yapılanmalar, siyasette daha liberal bir demokrasiye yönelik açılımlar ve toplumsal örgütlenme modellerinde yeni arayışlar küresel ölçekte yaygınlaşarak, derin ve kapsamlı bir değişim sürecinin yaşanmasına neden olmuştur. Ulaşım, haberleşme ve teknolojiye yaşanan baş döndürücü ilerlemeler yaşanan bu hızlı değişim sürecinin temel faktörleridir.

Dünya ticaretinde serbestleşme ve mali piyasalarda tedrici entegrasyon eğilimleri ile birlikte, teknolojinin ülkeler arasında akışkanlık kazanması, ulusal ekonomilerin üretim yapılarını, tüketim kalıplarını ve diğer ekonomilerle bağlantılarını önemli ölçüde

---

<sup>61</sup> Tutar, Hasan, *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*, Hayat Yayıncılık, İstanbul 2000, s.21.

etkilemekte ve dış koşullara duyarlılığını arttırmaktadır. Bu bağlamda, devletin ulusal üretimi merkezden yönlendirme kapasitesi azalırken, özel girişimlerin etkinlik alanı genişlemekte ve yerel üretici güçlerin görece önemi büyümektedir.<sup>62</sup>

## **B. Küreselleşme Kurumları**

Küreselleşme döneminin ortaya çıkmasındaki önemli faktörlerden biri de uluslararası ekonomik kuruluş ve örgütlenmelerin (IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, G7 Toplantıları, Birleşmiş Milletler) kapitalist dünya sisteminin tümünü kapsayacak üst yapılar biçiminde roller üstlenmiş olmasıdır. Bu yapılardan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi bazıları gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş dünya ile eklemlenmesinde gereken denetimin sağlanması rolünü üstlenmiştir. Bu kuruluşlar İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulmuş kurumlar olmalarına rağmen, etkinliklerinin artması ve yeni işlevler yüklenmeleri 1990'lı yıllarda olmuştur.<sup>63</sup>

Küreselleşmeyi tümüyle kurallara bağlayan, örgütleyen bir yapı henüz oluşmuş değildir. Özellikle finans alanındaki küreselleşmenin baş döndürücü hızı karşısında bunu başarmak zor görünmektedir. Buna rağmen, eski uluslararası örgütlerin yeniden yapılanması ve yeni organizasyonların kurulması şeklinde bazı girişimler başlamış durumdadır. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası gibi kuruluşların yanı sıra GATT (Genel Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Antlaşması), GATS (Hizmet Ticareti Genel Antlaşması), ITA (Bilgi Teknolojileri Antlaşması) gibi antlaşmalar bu oluşuma önemli kaynaklar sağlamaktadır.

Ülkelerarası ilişkileri düzenleyen bölgesel ve küresel kurumlar 1945'lerden beri var olmakla beraber, küreselleşme sürecinde bu kurumların etki alanları ve güçleri artmıştır. Küresel kurumların (Birleşmiş Milletler, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü) görev alanları giderek genişlemiş, bu kurumlar ülkelerin makroekonomik politikaları, uluslararası uzlaşmazlıkların çözümü, insan hakları konusundaki standartların sağlanması konularında etkili olmuş ve olmaktadır. Bölgesel kurumlar veya birliktelikler (Kuzey

---

<sup>62</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2544-ÖİK:560, Ankara 2000, s. 4.

<sup>63</sup> Yıldız Tokatlıoğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, 1. Baskı, Alfa Akademi Basımevi, Bursa 2005, s. 57.

Amerika Serbest Ticaret Birliği, Pasifik Asya Ekonomik Birliği, Güney Doğu Asya Milletleri Birliği, Avrupa Birliği, vs.) daha etkili biçimde ortak hareket etmeye, ye ülkeler için daha kapsamlı ve daha önemli yükümlülükler getirmeye başlamışlardır.<sup>64</sup>

Burada bu kurumlara zet bir şekilde değinmekte fayda vardır. Yerel yönetimlerle olan ilişkileri kapsamında bu kurumlar daha sonraki kısımlarda ayrıntılı bir inceleme konusu yapılmıştır.

### **1. Dünya Bankası ve IMF**

Dünya Bankası Bretton Woods Kurumu olarak IMF (Uluslararası Para Fonu) ile birlikte 1944 yılında kurulmuştur ve yarım yüzyıldır çeşitli ülkelere krediler açmaktadır. Yenilik, Dünya Bankasının açtığı kredilerin 1980’li yılların başından itibaren niteliğindeki değişmeden kaynaklanmaktadır. Otuz yıl boyunca IMF kısa dönemli, ekonominin talep boyutuyla ilgili, parasal sektöre yönelik ve program kredileri veren bir demeler dengesi kurumu olarak çalışırken, Dünya Bankası uzun dönemli, ekonominin arz boyutuyla ilgili, üretim sektörüne yönelik proje kredileri veren bir kalkınma rgt kimliği ile çalışmıştır. İki uluslararası örgüt arasındaki iş bölümü 1980’li yılların başında belirsizleşmiştir. Dünya Bankası son on beş yıldan bu yana, yapısal uyarılama kredileri (Structural Adjustment Loans – SAL) adı altında politika üreten krediler sistemine geçmiştir. İlgili alanı tek tek faaliyetler yerine, bir ülkenin iktisadi, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılandırmaya yönelmiştir. Böylece geleneksel proje kredilerinin anlamı değişmiştir. 1980’den buna yana Dünya Bankası proje kredileri, SAL ile belirlenen genel politik doğrultunun alt başlıkları olarak kullanılmaya başlanmıştır.

IMF, ye ülkelerin ulusal paralarının birbirleriyle ilişkilerinin düzenlenmesine yol göstermek, söz konusu ilişkilerin bozulmasına ve dünya ticaretindeki daralmalara ve dolayısıyla genel refahta bir azalmayla sonuçlanacak kısıtlamalara yol açabilecek demeler dengesi bunalımlarını gidermek için ye ülkelere imkanlar sağlamakla görevlidir. Dünya Bankası ise, bir yandan Avrupa’nın İkinci Dünya Savaşı’nda

---

<sup>64</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler zel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2544-ÖİK:560, Ankara 2000, s.9.

karşılaştığı ekonomik yıkıntıyı onarmak, öte yandan gelişme yolundaki ülkelere yatırım kredileri açarak bu ülkelerin dünya ticaretine daha fazla katkıda bulunabilmeleri için gerekli kalkınmışlık düzeyine ulaşmalarına yardımcı olmak üzere kurulmuştur. <sup>65</sup>

Dünya Bankası'nın yapısal uyarılama programları, ulusal ekonomideki yapısal dengesizlikleri gidermeyi amaçlayan uzun dönemli değişiklikleri kapsamaktadır. Devletin ekonomideki hakimiyetini azaltmayı ve özelleştirme yoluyla özel kesimin rolünü arttırmayı, ticari politikalar üzerindeki hükümet denetimini kaldırmayı veya daha esnek hale getirmeyi hedeflemekte ve vergi sistemlerinde bu doğrultuda reformlar talep etmektedir. <sup>66</sup>

## 2. GATT, WTO, VE MAI

1994 yılına kadar sadece mal ticaretini düzenleyen GATT sistemi 1994 yılında Uruguay Round sonunda hizmet ticaretini de içermeye yönelik düzenlemeler yapmıştır. 1995 yılında yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü (WTO – World Trade Organization) kuruluş antlaşması ile Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Antlaşması (Uruguay Nihai Senedi) küreselleşmenin önemli kurumsal ayaklarını oluşturmaktadır. Hizmet Ticareti Genel Antlaşması'yla dünya ticaretinin serbestleştirilmesine ilişkin önemli adımlar atılmıştır. 1996 yılında Singapur'da Türkiye'nin de imzaladığı Bilgi Teknolojisi Antlaşması (ITA) ile bilgi iletişim teknolojisi ürünlerinde 2000 yılı başına kadar gümrük vergileri sıfırlanmıştır.

Çok Taraflı Yatırım Antlaşması (MIGA- Mutual Investment Guarantee Agreement) 1988 yılında imzalanmış, daha sonra da MAI görüşmelerine geçilmiştir. MIGA ile yabancı yatırımcıların 15 yıl çeşitli risklere karşı sigortalanması ve imtiyaz sözleşmeleriyle tahkim kurumunun getirilmesi söz konusu olmaktadır. Sermayenin anayasası olarak nitelendirilen MAI ile sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılmasını amaçlamaktadır. Anlaşma dört temel unsur üzerine oturmaktadır.

---

<sup>65</sup> Yıldız Tokatlıoğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, a.g.e., s. 58.

<sup>66</sup> Yıldız Tokatlıoğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, a.g.e., s. 108.

1. Kar transferlerinin, yatırım miktar ve alanlarının tamamen serbest bırakılması amacıyla uluslararası sermaye hareketlerine yönelik tüm sınırlamaların kaldırılması ve tüm sektörlerin uluslararası yatırımlara açılması.

2. Ülke içinde yabancı yatırımcıların ürünlerinin pazarlamasında, üretilme biçimlerinde tamamen serbest bırakılması.

3. Yurtiçi yatırımcıları özendirerek yada kayıracak, bu nedenle yabancı yatırımcı aleyhine düzenleme getirecek uygulamalara gidilmemesi.

4. Kurulacak uluslararası bir tahkim sistemiyle uluslararası yatırımcıların yatırım yaptıkları ülke hükümetlerini dava edebilmelerinin ve gerektiğinde tazminat talep edebilmelerinin sağlanması.

Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI) uluslararası sermayenin girdiği ülkede üretimden pazarlamaya kadar, mülkiyet edinme de dahil olmak üzere hiçbir denetim ve sınırlamayla karşılaşmamaları konusunda ulusların anlaştığı hukuki bir düzenlemedir. Diğer bir ifade ile uluslararası yatırımları belirleyen yasaların liberalleşmesi, yatırımların korunması ve dolayısıyla küreselleşmenin yaygınlaştırılması amacıyla oluşturulan çok yönlü bir çerçeve anlaşmasıdır.<sup>67</sup>

Bütün sanayileşmiş devletlerin oluşturduğu OECD'ye göre küreselleşme, değişik ülkelerdeki piyasaların ve üretimin, ürün ve hizmet sunumlarıyla ve sermaye ve teknolojinin hareketliliği yoluyla sürekli birbirine bağımlı hale geldiği bir süreci anlatmaktadır.<sup>68</sup>

OECD'nin küreselleşmeyle ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır. Birincisi ulus-aşırı şirketler gibi güçlü ve yeni aktörlerin siyasal sahneye girişi, ikincisi bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanında hızla yayılması ve üçüncüsü çoğu ülkede deregülasyon politikalarının benimsenmesi.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup>Ekin, Nusret, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1999-47, İstanbul 1999, s.76.

<sup>68</sup> Özel, Mehmet, "Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:441, Aralık 2003, İçişleri Bakanlığı, s.209.

<sup>69</sup> Bağçe, H. Emre, "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt :32, Sayı: 4, Aralık 1999, TODAİE, s.10.

## C. Küreselleşmenin Özellikleri

Küreselleşmenin özelliklerini gruplandırarak olursak bu özellikleri dört farklı başlık altında değerlendirmek mümkündür.

### 1. Yeni Piyasalar

Küreselleşme süreci ile birlikte tüm dünyada finansal piyasalarda teknolojinin de el verdiği imkanlar sayesinde baş döndürücü ilerlemeler yaşanmaktadır. Sermaye dünyanın tümü üzerinde çok kısa bir sürede yer değiştirebilir bir hale gelmiştir. Haberleşme sektöründe ilerlemeler ve internet olgusu finansal piyasaların gelişiminde önemli etkiler yaratmıştır.

Finansal sermayenin küreselleşmesi denildiğinde ilk akla gelen, ulusal devletler tarafından düzenleme dışı bırakılmış, yirmi dört saat çalışan elektronik bir sistem olmaktadır. Sistemin karar merkezleri siyasal başkentler değil, küresel şehirlerdir (New York, Londra, Tokyo gibi).<sup>70</sup> Küreselleşmiş finansal sermaye reel üretim, istihdam ve mal ticareti gibi reel sektöre ilişkin faaliyet alanlarından tamamıyla bağımsızlaşmış ve kendi başına yepyeni bir dinamik yaratmış durumdadır.

Finansal piyasalar, tüm dünya ölçeğinde elektronik ortamda birbirine bağlanmış durumdadır. Bu piyasalarda kesintisiz bir şekilde işlemler yapılmaktadır. BM İnsani Gelişme Raporuna göre, dünya finansal piyasalarında her gün 1,5 Trilyon Dolardan fazla para el değiştirmektedir. Dünya çapında bütünleşmiş piyasalara ilk defa ulaşılmaktadır.

### 2. Yeni Aletler

Teknolojik açıdan mobil telefonlar, internet bağlantıları ve medya networkleri de tarihte ilk defa ortaya çıkmıştır ve bütün bu teknolojiler küreselleşmenin teknolojik altyapısını oluşturmaktadır.

İletişim ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmeler ve artan hız, uluslararası şirketlerin, varolduğu her ülkede ayrı bir işletme sistemi kurmasına gerek kalmadan, dünyanın çeşitli yerlerinde faaliyetlerini yürütebilmelerini kolaylaştırmaktadır. Bilgi

---

<sup>70</sup> Gökal, İsmail, "Globalleşme", *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı: 7, Ekim 1997, Dış Ticaret Müsteşarlığı, s. 29.

işlemin ve haberleşmenin hızlanması, yaygınlaşması ve ucuzlaması sayesinde sermayenin dolaşımı bire bir ilişkilerle, araçları tasfiye ederek gerçekleşmeye başlamakta ve sermaye zaman ve mekan anlamında bir kesintiye uğramadığından süreklilik kazanmaktadır.

### 3. Yeni Aktörler

Devletler arasındaki ilişkilere göre şekillenen uluslararası ekonomik sistem, günümüzde ciddi bir değişim geçirerek, devlet dışında başka bazı aktörlerin de bu ilişkilere dahil olmasıyla global bir sistem halini almaktadır.

Ekonomik küreselleşmede çok uluslu şirketlerin oynadığı önemli rolü de unutmamak gerekir. Önceleri yalnızca ithalat ve ihracat ile dış pazarlara giren bu şirketler giderek uluslararası etkinliklerini arttırmış ve dış pazarlarda doğrudan yatırım, üretim ve satış işlevlerini de kendileri yüklenmişlerdir. Birçok çokuluslu şirket son yirmi yıl içinde yöresel yada çokuluslu olmaktan çıkıp global şirketlere dönüşmüşler yada bu yönde çaba harcamışlardır. Yığın üretim ve standartlaşmanın beraberinde getirdiği maliyet düşüklüğü, yeni pazarlara girme ve stratejik ortaklıkların açılacağı yeni ufuklar şirketleri hızla küreselleşmeye özendirmiştir. Çok uluslu şirketlerin küreselleşmesi öte yandan, bu kuruluşlarda, örgüt yapısı, yönetim biçimi ve insan kaynakları yönetiminin niteliklerini de geniş ölçüde değiştirmiştir.

Ekonomik ilişkilerde çok uluslu şirketler ile bankalar devletle birlikte aktör konumuna geçerken, siyasal ilişkiler ise devletin yanında uluslararası örgütlerin de katılımı ile gerçekleşir olmuştur.

Bu dönemde birçok devletten daha fazla ekonomik gücü ile çokuluslu şirketler, küresel gönüllü kuruluşlar ve ulusal sınırları aşan diğer gruplar ortaya çıkmıştır. Küreselleşmiş ekonomik ve sosyal süreç karşısında ulusların kendi ulusal optimizasyonlarını sağlama yetki ve sorumluluğu yeni egemen güçlere devredilmektedir. Bu egemen güçler, IMF, Dünya Bankası, OECD ve DTÖ gibi küresel çapta üyesi olan örgütlerdir.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Kazgan, Gülten, “Yeni Ekonomik Düzen ve Ulus Devlet,” *Mülkiye Dergisi*, Cilt:24, Sayı: 220, Ocak-Şubat 2000, s.128.

Kapitalizmin merkezi karar kurumları olan bu örgütler, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini, Pazar mekanizmasına uyumlu hale getirme görevini üstlenmişlerdir.

#### **4. Yeni Kurallar**

Esas itibariyle ekonomik alanda ortaya çıkan küreselleşmenin sağlıklı bir şekilde işleyişi için ekonomi dışındaki diğer alanlar tarafından da desteklenmesi gerekmektedir. Çünkü, küreselleşmenin sahip olduğu unsurlar birbiri ile sıkı bir etkileşim içerisindedir.

Küresel ekonomik yapının işleyişinin sağlanabilmesi için ülkeler arasında ekonomik küreselleşmenin sağlıklı bir şekilde işleyişini temin edecek temel konuların ulusal devletleri de bağlayıcı bir hal alması gerekmektedir. Bu konular arasında; serbest rekabetin korunması, bilgiye ulaşımın sağlanabilmesi, talebin serbestçe ifade edileceği ekonomik ve siyasal ortamın oluşturulması, çevre korunması, haksız rekabetin önlenmesi, sübvansiyon ve istisnalar, yabancı yatırımcılara uygun ve güvenilir ortam sağlayacak hukuki tedbirlerin alınması gibi konular yer almaktadır. Bu konular küreselleşmenin ve serbest uluslararası ticaretin sürekliliğinin sağlanmasını temin edecek olan temel alanlardır. Tüm bu faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde işleyişi için demokrasi kavramı şemsiye görevi görmektedir.

Yine bu dönemde ulusal politikaların alanını daraltarak ulusal hükümetleri bağlayan ve güçlü yaptırım mekanizmaları ile desteklenmiş, ticaret, hizmetler ve fikri haklar üzerinde çok taraflı anlaşmalar gündeme gelmiş ve demokrasi, insan hakları konularında yeni hassasiyetler ortaya çıkmıştır. Demokrasi, insan hakları küreselleşme döneminin yükselen değerleri olmuştur.

#### **D. Küreselleşme Türleri**

Küreselleşmenin çok farklı alanları bulunmaktadır. Politik, ekonomik, sosyo-kültürel, idari, teknolojik, çevresel, hukuksal, biyolojik gibi pek çok yönü bulunan küreselleşme türlerini genel olarak şu başlıklar altında incelemek mümkündür;



## 1. Ekonomik Küreselleşme

Genel olarak ekonomik küreselleşme, malların ve sermayenin dünya ekonomisinde serbestçe dolaşımı, tüm piyasaların uluslararası sermayeye açılması anlamına gelmektedir. Bu süreç ABD liderliğinde ve kimi gelişmiş ülkelerin desteğiyle Dünya Bankası, IMF, OECD ile DTÖ tarafından öngörülen bir projedir.<sup>72</sup>

İktisadi alanda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde benimsenen iktisadi sistem ve buna bağlı olarak uygulanan iktisat politikaları giderek benzerlik göstermektedir.<sup>73</sup> Küreselleşme olgusunun dayattığı ekonomi politikası, ölçütleri rekabet, üretkenlik, serbest mübadele ve verimlilik olan “yeni liberalizm” ve “piyasa”dır.<sup>74</sup>

Ekonomik küreselleşme, uluslararası ticaretin serbestleşmesi, dünyanın adeta tek bir Pazar konumuna gelmesidir.<sup>75</sup>

*Ekonomik alandaki küreselleşmenin oluşmasına sebep olan faktörleri özetle şöyle sıralamak mümkündür;*

-Yeni neoliberal görüşlerin iktisada hakim olması. 1970’li yıllarda batı ekonomilerinin içine düştüğü ekonomik sorunlar keynesyen iktisadının gözden düşüp, yerini neoliberal görüşlere bırakmasına sebep olmuştur. Neoliberal ekonomiye geçiş küreselleşmenin oluşumuna kurumsal destek vermektedir. Böylece piyasa güçlenme, devletin rolü ise zayıflama sürecine girmiştir.

-Ulaşım ve haberleşme sektöründe yaşanan baş döndürücü gelişmeler. Milli ekonomilerin temel taşı olan sınırları zayıflatmış, ulusal piyasalar uluslararası ekonomik ve mali gelişmelerden önemli ölçüde etkilenir hale gelmiştir.

-Çokuluslu şirketler yoluyla ekonomik kaynakların (sermaye, işgücü, üretim vb.) uluslararasılaşması.

---

<sup>72</sup> İyidiker, Hikmet, *Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları*, <http://www.bayar.edu.tr/%7Emsempoz/iyidiker.zip>, Erişim Tarihi: 11.05.2005.

<sup>73</sup> Aktan, Coşkun Can, *Globalleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme*, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>, Erişim Tarihi: 02.05.2005.

<sup>74</sup> İyidiker, Hikmet, *Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları*, a.g.e.

<sup>75</sup> Bulutoğlu, Kenan, *Yöresel ve Küresel Para Krizleri*, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul 2002, s.330.

-Ülke içine yoğun yabancı sermaye girişi ile ulusal ekonominin dünya ekonomisi ile bütünleşir hale gelmesi.

-IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi uluslararası ekonomik örgütlerin uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması yönünde yaptığı çalışmalar.

-Uluslararası ve bölgesel entegrasyonların uluslararası ekonomik ilişkileri geliştirmesidir.

Bu etkenler neticesinde yabancı yatırımlar teşvik edilmiş, ekonomik faktörlerin uluslararasılaşması ise devletlerin kendi ülkelerinde uygulayabilecekleri bağımsız ekonomi politikaları oluşturabilme ve uygulama şanslarını azaltmıştır. Kendi geleceği konusunda kendisi karar verebilen egemen devlet fikri ile modern ekonomilerin durumu arasında da bir kopma görülmektedir ki bu, ulusal ve uluslararası ekonomik güçlerin kesişmesi şeklinde kendini göstermektedir.<sup>76</sup>

Dünya ticaretinde serbestleşme, ülkeler arasındaki ticarete gümrük tarifelerinin ve diğer ticaret kısıtlamalarının azaltılması veya kaldırılması esasına dayanmaktadır. küreselleşme sürecinde mal ve hizmet ticaretindeki serbestleşme, iki kanaldan gerçekleşmektedir. Birincisi GATT çerçevesinde tüm üye ülkeler arasında öngörülen tarife indirimlerinin ve diğer kısıtlamaların kaldırılması yoluyla olmaktadır. İkincisi ise, belirli bir coğrafi bölgede yerleşik ve yakın ilişki içinde olan ülkeler arasındaki ticaret ve diğer ekonomik ilişkilerin serbestleşmesi şeklinde olmaktadır. Bu ikinci durumda söz konusu ülkeler arasında bir ekonomik bütünleşmenin (entegrasyon) varlığından bahsedilebilir.

Küreselleşme olgusu, haberleşme ve ulaşım teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişme sayesinde evrensel değerlerin tüm dünyaya hızlı bir şekilde yayılmasına yol açmaktadır. Bu değerlerin başında; insan hakları, demokrasi, çevre korunması, barış, sürdürülebilir kalkınma, açlıkla ve geri kalmışlıkla mücadele, sivil toplum gibi kavramlar önemli yer tutmaktadır. Bu konular giderek daha fazla oranda uluslararası kamusal mallar niteliği kazanmaktadır.

---

<sup>76</sup> Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, a.g.m., s.11.

Dünya üzerinde bütün ülkelerin ekonomik sistem ve politikaları birbirine yakınlaşmaktadır. Uluslararası ekonomik ilişkilerde serbest ticaret görüşü benimsenmekte, mali alanlarda da liberalleşme öngörülmektedir. Küreselleşmenin ekonomik alanda öngördüğü bu liberal düzenin siyasi alanda karşılığı ise demokrasidir. Demokrasi bir küresel değer olarak ortaya çıkmaktadır.

Gelişen iletişim imkanları sayesinde dünyanın her yerindeki insanlara benzer bir medya kültürü sunularak taleplerin aynılaşması sağlanmakta ve yeni talepler üretilmektedir. Sermayenin uluslararasılaşması da tüketim biçimlerini ve dolayısıyla üretilen malları dünya ölçeğinde standart hale getirmeye başlamıştır.<sup>77</sup>

Gelişmiş ülkelerde iç piyasaların doyması özellikle 1970'lerdeki petrol krizi sonrasında dış piyasalara açılma arayışı ile iktisadi faaliyetlerin hacimlerinin artmış olması küreselleşme sürecini ortaya çıkartan ekonomik faktörlerden bazılarını oluşturmaktadır.

GATT, DTÖ ve Bölgesel ekonomik blokların da yardımıyla uluslararası serbest ticaret ve yatırımlara ilişkin kural ve engeller geniş ölçüde ortadan kalkmış, son on beş-yirmi yılda ülkeler arasında ticaret ve yatırımlar hızla artmıştır. Bu artışta birçok ülkede ve özellikle de eski sosyalist ülkelerde devlet mülkiyetinde bulunan birçok kuruluşun özelleştirilmiş olmasının ve bu ülkelerin Pazar ekonomisine yönelmiş olmalarının önemli payı olmuştur.

Günümüzde, kuruluşlar ve ülkeler arasındaki ekonomik ilişkiler, stratejik ortaklıklar, karşılıklı bağımlılık ve dayanışma hızla artmaktadır. Üretim için gerekli kaynaklar en uygun kalite ve fiyatla dünyanın neresinde olursa olsun elde edilmeye çalışılmaktadır. Giderek güçlenen bir dünya sermaye piyasası oluşmaktadır. Eski ulusal ekonomiler çok uluslu şirketlerin faaliyet alanları, üretim, tüketim, dağıtım ve teknoloji için global pazarlar haline gelmektedirler.<sup>78</sup>

Firmaların üretim metotları (araştırma ve geliştirme, malzemelerin işlenmesi, yedek parça hizmeti, parçaların montajı, ürünün tamamlanması ve kalite kontrolü) ve

---

<sup>77</sup> Erbay, Yusuf, "Küreselleşen Dünyada Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, Aralık 1998, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.300.

<sup>78</sup> Dicle, Atilla, "Küreselleşme: Nedenler, Sonuçlar", *Ekonomik Forum Dergisi*, Nisan 2000, s.59.

sonuçları ile ilgili kararlar ve uygulamalar, firmanın bulunduğu ulusal sınırların ötesini düşünmeyi zorunlu hale getirmiştir. Uluslararası firmalar dünya ticaretindeki paylarını giderek artırmaktadırlar. Borsalar, dünyanın her tarafında kabul edilen kredi kartlarının yaygınlaşması, belli başlı para birimlerinin dünya genelinde kullanılması, finansman kaynakları ve para açısından ülkeler arasındaki sınırları kaldırmıştır. Dünya tek bir pazar, tek bir ilgi alanı haline gelmekte; şirketler ve gönüllü kuruluşlar, devletler arası sınırları ortadan kaldıran örgütlenmeler ve faaliyetler ortaya koymaktadır. Şirketler dünyayı kendi faaliyet alanları için tek bir gezegen olarak görmekte, dünyadaki insanları kendilerinin hazır veya potansiyel müşterileri veya ilgi alanına giren kişiler olarak görmektedirler.<sup>79</sup>

Ekonomik küreselleşmede hızlandırıcı rol oynayan faktörlerden biri de çeşitli ülkelerin benimsedikleri liberalleştirme ve serbestleştirme politikaları olmuştur. 1979 yılında İngiltere'de iktidara gelen Thatcher ve 1981'de ABD'de iktidara gelen Reagan yönetiminin ideolojisi olan neoliberalizmin etkisi ile uluslararası sermaye piyasasını tamamen özgür kılan bir deregülasyon hareketi başlamıştır.

Neoliberal düşüncenin yükselmesinde 1974 yılında Nobel Ödülü almış Avusturyalı iktisatçı Friedrich von Hayek'in önemli rolü olmuştur. Hayek, ekonomide devlet müdahalesinin insanları devlete aşırı bağımlı kıldığını, birçok gelişmiş ekonomide büyüme hızının yavaşlamasının ve ulus-devletin karşı karşıya kaldığı mali krizin serbest piyasaya dönmeyi<sup>80</sup> zorunlu kıldığını belirtmiştir.

Bu gelişme ve politikaların sonucu olarak pazarlar serbestleştirilmiş, ürün ve hizmetlerde büyük artışlar, maliyetlerde düşüşler ve verimlilikte önemli yükselişler kaydedilmiştir. Artan yatırımlar yeni iş olanakları yaratmıştır. Uluslararası işbirliği ve stratejik ortaklıklar ülkeler arasında teknoloji transferine de olanak tanımıştır.

Küreselleşme esas itibarıyla kapitalizmin dünya ölçeğinde yeniden yapılanmasına işaret etmektedir. Bu dönemde sermayenin birikim koşulları değişmiş, ulaşım ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler sayesinde sermaye döngüsünün tekil

---

<sup>79</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.9.

<sup>80</sup> Kloby, Jerry, *Küreselleşmenin Sefaleti, Eşitsizlik, Güç ve Kalkınma*, Çev. Orhan DÜZ, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2005, s.289.

aşamalarının farklı mekanlarda gerçekleştirilebilmesi mümkün hale gelmiştir. Uluslarüstü bir nitelik kazanan sermaye yer seçimi ve yatırım kararlarını verirken tüm dünya ölçeğinde düşünmeye, gezegenimizi tek bir mekan, tek bir yer olarak algılamaya başlamıştır. Bugünün dünyasında ulus devlet, sermayenin değerlendirilmesindeki temel mekansal birim olma özelliğini yitirmiş, ulus devleti aşan ilişkiler yumağı ve sermaye birikim tarzları ortaya çıkmıştır.<sup>81</sup>

Dünyada bir yandan küreselleşme yönünde gelişmeler sürerken bir taraftan da ilk bakışta küreselleşme ile tezat oluşturan bölgeselleşme akımı yaygınlık kazanmaktadır. Küreselleşen dünyada rekabet yeteneklerini tek başlarına sürdüremeyeceklerini gören uluslar, başta ekonomik alan olmak üzere çeşitli alanlarda birbirleri ile işbirliği yapma eğilimi içerisine girmektedirler. Bugün üç kıtada bölgesel ticaret blokları oluşmuştur. AB, NAFTA, MERCOSUR (Güney Amerika Ortak Pazarı) gibi bölgesel bloklar serbest ticaret alanı, gümrük birliği yada ortak pazar olarak siyasi ve hukuki alt yapısını tamamladıklarında bunların dışında kalan ülkelerin neredeyse yaşama şansları kalmayacaktır. Çünkü bloklar bilim-teknoloji-sanayi üstünlüğüne sahip ülkeler ekseninde ve daha çok bu niteliğe sahip ülkelerin bir araya gelmeleri ve güçlerini birleştirmeleri ile oluşmaktadır.

Serbest ticaret normlarını bütün dünyada egemen kılmayı amaçlayan ve GATT müzakerelerine taraf ülkelerin onayıyla 1995'te yürürlüğe giren DTÖ Kuruluş Anlaşması ve eki anlaşmalar küreselleşmenin kurumsallaşması yönünde atılan önemli adımlardır.<sup>82</sup>

Gerek DTÖ ve gerekse bölgesel ekonomik bloklar bir yandan serbest ticaretin engellerini (gümrük tarifeleri, sübvansiyonlar, kotalar, idari engeller vb.) ortadan kaldırmaya çalışırken, bir yandan da geleneksel olarak birtakım sektörleri uluslararası ticarete açmakta ve sermayenin serbestçe dolaşımını sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu çabaların sonucu olarak, son yirmi yıldan beri pazarların ve üretimin giderek artan biçimde küreselleştiğini görüyoruz.

---

<sup>81</sup> Işık, Oğuz, “1980’lerden 2000’lere Türkiye’de Kentsel Gelişme: Yeni Dengeler-Yeni Sorunlar”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.280.

<sup>82</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.3.

Ulusal pazarların mesafe, zaman ve kültür farklılıkları ile birbirlerinden ayrıldığı ekonomik sistemden giderek uzaklaşmakta; bunun yerini, tek ve büyük bir global pazar almaktadır. Çeşitli ülkelerde tüketicilerin gereksinim, zevk ve tercihleri giderek benzeşmektedir.

Ekonomide küreselleşmenin en yoğun biçimde geliştiği alan finansal küreselleşmedir. Bilgi iletişim teknolojisindeki gelişmeler bu süreci son yıllarda giderek hızlandırmıştır.

Küreselleşme bir takım olanakları sunuyor, özellikle iletişim, finans bulma ve benzeri şeyler hususunda bu olanaklardan kamu yönetimleri yararlanmak durumundadır. Küreselleşme olgusunda uluslararası finansal kuruluşların devletin üzerinde hakim duruma geldiğini gözden kaçırmamalıyız. Küreselleşmenin aracı olan iletişim teknolojisi finans kuruluşları elinde adeta çok etkili bir silah haline gelmiştir.<sup>83</sup>

Globalleşen dünyada ülkeler arası etkileşimler yoğunlaştığı için, krize düşen ülkeyi kurtarma çabaları da karşılıklı çıkar ilişkisine göre şekillenmektedir.<sup>84</sup> Çünkü kriz içine düşen bir ülke ile ticari ve finansal ilişkiler içinde bulunan ülkelerin ekonomileri de krizden zarar görmeye başlar.

## **2. Üretimde Küreselleşme**

Çok uluslu şirketler küreselleşen dünya ekonomisinde başlıca aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkelerin üretim faaliyetlerinin diğer ülkeleri ilgilendiren boyutu sadece uluslararası mal ticareti (ithalat-ihracat) olmaktan çıkmıştır. Uluslararası ekonomik kuruluşların ve devletlerin hazırladıkları uluslararası ticareti düzenleyen pekçok anlaşma üretim faktörlerinin ülkeler arasındaki akışkanlığını engelleyen faktörleri ortadan kaldırmaya yönelmiştir. Böylelikle tüm dünya genelinde global pazarın sağlıklı bir şekilde işleyişi mümkün olmaktadır. Uluslararası ekonomik kuruluşların önderliğinde hazırlanan ve devletleri bağlayıcı hükümler içeren anlaşmalar

---

<sup>83</sup> Geray, Cevat, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, s. 35.

<sup>84</sup> Önder, İzzettin, “Kent Maliyesi”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.332.

sermayeyi güvenceye alan ve rekabeti sağlamaya dönük hükümleriyle çok uluslu şirketlerin hem sayılarında hemde faaliyet alanlarında önemli artışlara sebep olmaktadır.

Üretimin küreselleşmesi, sermayenin üretim alanı olarak dünyayı bir bütün olarak değerlendirmesi, küreselleşmiş üretim sisteminin parçalarını kendisine maliyet avantajı sağlayacak şekilde iktisadi açıdan optimum bölgelerde gerçekleştirmesidir. Küresel piyasaya dönük olarak gerçekleştirilen küresel üretim, organizasyonu farklı ülkelerdeki parçalardan oluşan bir sistemdir.<sup>85</sup>

Şirketler, üretim faktörlerinin maliyet ve kalite farklarından yararlanmak amacıyla üretimlerini dünyanın dört bir tarafına yaymaktadırlar. Şirketler arasında üretim zincirinin bütün işlev ve aşamalarında stratejik ortaklıklar kurulmaktadır. Üretim çoğu kere birden fazla ülkede ve birden çok şirketin ortaklığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle artık ulusal ürünlerden söz etmek fazla anlam taşımamaktadır. Pekçok alanda oluşturulmaya çalışılan küresel sosyo-kültürel yapı bu süreci desteklemektedir.

Üretimde küreselleşme süreci, uluslararası ticaretin ve mali piyasaların serbestleşmesi ile desteklenmektedir. Esasen üretim, ticaret ve finans piyasaları birbirine bağımlı ve aynı doğrultuda gelişme gösteren piyasalardır. Ülkelerin serbest piyasa ekonomisi yönünde tercih yapmaları ve bu alandaki ilkeleri ve kurumları geliştirmeleri piyasaların küreselleşmesinde önemli bir adım oluşturmaktadır.<sup>86</sup>

Üretim sürecinin küreselleşmesi üç boyutlu olarak ele alınır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları, çok uluslu şirketlerde geliştirilen küresel üretim ve çok taraflı yatırım anlaşmaları.<sup>87</sup>

Üretimin küreselleşmesine yol açan en önemli unsur, uluslararası sermayenin mahalli ortaklarla yabancı bir bölgede doğrudan yatırımlara girişmesidir. Bu tür yatırımlar büyüyen ve genişleyen pazarlarda daha fazla mal satmak ve olası ithalat kısıtlamalarına maruz kalmamak için tercih edilmektedir.<sup>88</sup> Ülkeler yabancı sermaye

---

<sup>85</sup> Gökal, İsmail, “Globalleşme”, a.g.m., s. 29.

<sup>86</sup> Tuna, Yusuf, “Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler” *Gümrük Birliği Sürecinde Türkiye*, Mayıs, Haziran, Temmuz, Ağustos, Eylül 1995, s.22.

<sup>87</sup> Yıldız Tokatlıoğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, a.g.e., s. 69.

<sup>88</sup> Tuna, Yusuf, “Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler”, a.g.m., s.22.

yatırımlarını çekebilmek için vergi politikası başta olmak üzere, çeşitli teşvik araçlarından yararlanmaktadırlar.

### **3. Teknolojide Küreselleşme**

Günümüzde olağan üstü bir hızla ucuzlayarak yaygınlık kazanan enformasyon teknolojileri, uluslararasıdaki değişim, etkileşim sürecinde küresel dönüşümü hızlandırmaktadır.

1980'li yıllardan itibaren, iletişim, enformasyon ve ulaşım teknolojilerinde elde edilen baş döndürücü gelişmeler dünyanın giderek küçülmesine ve mesafelerin görece olarak kılmasına neden olmaktadır. Mesafelerin kılması, insan, ürün ve sermayeyi çevreye bağımlı olmaktan kurtarmakta, küreselleşen bir ortamda bunların belli sınırlar içinde tutulması ve korunması yerine, dünyada serbestçe dolaşımına olanak sağlamaktadır.

Çağımız "bilgi çağı" yada "teknolojik değişim çağı" olarak nitelendirilmektedir. Teknolojik küreselleşmenin yol açtığı bilgi çağı dünyanın küçülmesini, mesafelerin kılmasını, maliyetlerin düşmesini, iletişim ve ulaşım hızının, etkinliğin ve yoğunluğun artmasını, iletişim ve enformasyon teknolojilerinde araçların globalleşmesini sağlamıştır.

Teknolojik yenilikler bir yandan mal, insan ve sermayenin ulusal sınırlar ötesinde serbestçe dolaşmalarını, öte yandan şirketlerin serbest piyasalarda ortaya çıkan yeni fırsatlardan yararlanmalarını sağlamıştır. Ulaşım, nakliye, enformasyon ve iletişim alanında teknolojik gelişmeler ekonomik ve siyasal alanda entegrasyona, üretim araçlarının hareketliliğine, minyatürleşmeye ve değeri artırırken ağırlıkların giderek azalmasına neden olmuştur.

### **4. Siyasal Küreselleşme**

1970 sonrası dünya siyasetinde yaşanmaya başlayan köklü dönüşümler ülkelerin siyasal alanda da birbirlerine yakınlaşmasına ve bu sayede siyasal alanda küreselleşme eğilimlerinin belirginleşmesine sebep olmuştur. İkinci dünya savaşı sonrasında küresel



siyasette belirleyici olan iki kutupluluk 1970'lerden sonra ana belirleyici olma niteliğini yitirmeye başlamıştır.

Mao sonrası Çin'de ekonomik reformlar sayesinde katı bir merkezi planlamadan Pazar Sosyalizmi'ne geçiş ve Sovyetler Birliği'nin çöküşü ve ardından gerek eski Sovyet Cumhuriyetleri'nin ve gerekse Doğu Avrupa'nın sosyalist ekonomilerinin yerlerini hızla Pazar ekonomilerine bırakmaları, çeşitli ülke ve blokların siyasal sistemleri arasındaki farklılıkların hızla ortadan kalkmasına neden olmuştur. Bu benzeşmelerde güney ve doğu Asya ülkelerinin hızla endüstrileşmeleri, doğu ve batı Almanya'nın birleşmesi ve serbest pazar ve demokrasinin hemen her ülkede kendisini kabul ettirmesinin de büyük rol oynadığı söylenebilir. Bütün bunlar siyasal sistemlerin de giderek küreselleşmesine yol açmıştır.

Siyasal küreselleşmede IMF, Dünya Bankası ve BM gibi uluslararası örgütlerin büyük rol oynadığı söylenebilir.

## **5. Sosyo-Kültürel Küreselleşme**

Sosyo-kültürel küreselleşmenin en belirgin görüntüsü dünyanın hemen her yerinde insanların bilgi ve becerilerinde, giyimlerinde, yeme içme alışkanlıklarında, müzikte, tüketim ve eğlence biçimlerindeki benzerliklerdir. Bu tür benzerliklerin oluşmasında ekonomik ve teknolojik küreselleşmenin önemli bir rol oynadığı kuşku götürmez. Enformasyon ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin yol açtığı bilgi çağında çalışanların yönetiminde ve çalışma biçimlerinde de önemli değişiklikler olmaktadır. Bilgi toplumunda geleneksel işçi yerini bilgisini satan iş görenlere, geleneksel işçi-işveren ilişkisi yerini geçici düzenlemelere ve otoriter örgüt yapıları yerlerini daha esnek, değişken, katılımcı ve demokratik yapılara bırakmaktadır.<sup>89</sup>

Serbest Pazar ekonomisi ve demokrasi ise bürokratik kuralları sarsmış, ülkeler arası sınırları azaltmış, uluslararası serbest ticaretin ve dış yatırımların artmasını sağlamış ve bir dünya sermaye piyasasının oluşmasına katkıda bulunmuştur.

Şüphesiz küreselleşmenin içinde barındırdığı alanları genişletmek mümkündür. Unutulmaması gereken nokta küreselleşmenin söz konusu olduğu bu alanların

---

<sup>89</sup> Dicle Atilla, "Küreselleşme: Nedenler, Sonuçlar", a.g.m., s.60.

birbirleriyle sıkı bir ilişki içerisinde olduğudur. Küreselleşmenin söz konusu olduğu bu alanların tümü ulusal devlet yapılarında da köklü değişiklik taleplerini gündeme getirmektedir.

### **E. Küreselleşme ve Devlet**

Uluslararası iktisadi kuruluşların uluslararası ticaretin önündeki engelleri kaldırma çalışmaları ve ulaşım ve haberleşme sektöründe yaşanan hızlı gelişmeler neticesinde çok uluslu şirketlerin sayısı hızla artmış ve yabancı sermaye ülkelere artan oranlarda girmeye başlamıştır. Bu gelişmelere paralel olarak devletlerin, bu firmaları vergi, çevre, sosyal güvenlik, istihdam vb. konularda düzenlemesi ve denetlemesi sorunu; yabancı sermayenin başka ülkelere kaçabilme riski, sağladıkları istihdam, ürettikleri mallara karşı olan ihtiyaç, siyasal şartlar vb. kaygılarla önemli ve sıkıntılı konular halini almaya başlamıştır.

1970'lerden sonra Keynesyen ekonominin uygulandığı ülkelerin içine girmeye başladığı ekonomik zorluklar 1980'lere doğru neoliberal politikalara yönelmeye sebep olmuştur. Devlet harcamalarının ve bürokrasinin şişkinliği önemli eleştiri konuları olmuştur. Devletin ekonomi ve hatta diğer sektörlerdeki konumu ve rolü önemli eleştiri oklarına hedef olmuştur. Küresel rekabet şartları altında devletin piyasa düzenini daha aktif hale getirmesi gerektiği ve bunun için pek çok alandaki etkisini azaltması gerektiği dile getirilmiştir.

Küreselleşme sürecinin özellikle ulus devlet üzerine olan etkisi oldukça tartışmalıdır. Küreselleşmenin ulus devleti etkilemesi iki yönlüdür. Bir yandan “ulus”un mahiyeti değişirken, diğer yandan bununla bağlantılı olarak “devlet”in mahiyeti değişmektedir. Küreselleşme ulus devleti tanımlayan unsurları sarsmaktadır. Ulus devletin temeli klasik egemenlik anlayışıdır. Bugün ise artık hemen hemen bütün devletler kurallarını kendilerinin koymadıkları uluslararası hukuka göre taahhütler üstlenmek durumunda kalmaktadır. Bunun da anlamı devletlerin mutlak egemenliğinin yerini kayıtlı egemenliğe bırakmasıdır.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Cangir, Mehmet, “Küreselleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 433, Aralık 2001, İçişleri Bakanlığı, s.208.

Küreselleşme ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus-devlet de demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden şekillenmeye zorlanmaktadır. Bu çerçevede devletin küçülmesi, deregülasyon, özelleştirme, siyasal reformlar, sosyo-ekonomik politikaların dönüşümü gibi stratejiler, ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir.<sup>91</sup>

Ulusların birbirlerine olan karşılıklı bağımlılıklarının artması ve çok uluslu şirketlerin dünya üzerinde kurdukları ekonomik imparatorluklar ulusların ekonomik yönden dışa bağımlılıklarını arttırmaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların hazırladığı istikrar programları ve ekonomiyi iyileştirme paketleri, dünyanın çoğu ülkesinde uygulanmakta ve bunun sonucu olarak da ülkeler, kendi ekonomileriyle ilgili kararları alırken bu programlardaki yükümlülüklerin gereğini yerine getirmek durumunda kalmaktadırlar.

Küreselleşme, yerelleşme kadar bir başka uyumu da gerektirmektedir. O da sosyal devletin işlevlerini yitirmesi, terk etmesi, bırakması ve küçülmesidir. İşte bu küçülme, yerel yönetimlerin de küçülmesi ve birtakım sosyal işleri terk etmesi, bırakması gibi bir sonuç da getirmektedir.<sup>92</sup> Ulusun yapısında meydana gelen bu değişikliğe paralel olarak, devletin doğası ve işlevleri konusunda neoliberalizmin görüşü, devletin mutlaka küçültülmesi, refah devleti anlayışına son verilmesi şeklinde yoğunlaşmaktadır.

1970'lere kadar keynesyen politikalarının egemenliğinde kamusal alan özel sektör aleyhine genişlemiştir. Sermayenin dar alana sıkışmasından dolayı 1970'lerde yeni bir kriz patlak vermiştir. Bu krizin çözümü çok basittir. Özel sermayenin artık kendi aleyhine genişleyen kamusal hizmet alanını ötelemesi ve içinde bulunduğu sıkışık alanı genişleterek kendine yer açmasıdır. Kamusal alan ayrıcalıklı bir hizmet alanıdır ve bu alanda müthiş bir rant söz konusudur. Bu rantın ve ayrıcalığın sermayenin dikkatini çekmemesi düşünülemez. Merkezileşmiş sermayenin iştahını kabartan bu isteğin yerine

---

<sup>91</sup> Köse, H. Ömer, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", a.g.m., s.3.

<sup>92</sup> Geray, Cevat, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, a.g.e., s. 35.

getirilme süreçlerini uluslararası kuruluşlar zaten üretmiştir bile: kimine göre globalizasyon, kimine göre ise küreselleşme ve yerelleşme politikaları.<sup>93</sup>

Neoliberal bakış çerçevesinde vatandaşın konumuna açıklık getirilmeye çalışıldı. Buna göre vatandaş, bireysel bir tüketici yada kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup, bu sıfatla devletten belli standartta hizmet isteme hakkına sahip bir kişidir. Bu bir anlamda devletin rolü ile ilgili kamusal imajın değişmesi demektir. Halk hizmet isterken bu hizmeti yerine getirecek bürokratik aygıtın maliyetini de düşünmek durumunda kalmalı idi. Bu ise vatandaşın devlet faaliyetlerine karşı eskisinden daha çok duyarlı olması anlamına geliyordu.<sup>94</sup>

Teknolojide meydana gelen ilerlemeler ve bunun en önemli alanlarından biri olan internet ile devletler artık ulusal sınırları aşan ve kontrol edilmesi çok daha zor olan haberleşme ile karşı karşıya geldiler. Teknolojik gelişmeler büyük altyapı gerektiren ve ulusal tekel halinde devlet tarafından yerine getirilen pek çok hizmeti (haberleşme, elektrik üretimi gibi) doğal tekel olmaktan çıkararak özel sektör tarafından da sunulabilir hale getirmiştir. Yani bu tip hizmetler piyasaya ve rekabete konu olur hale gelmiştir. Böylece doğal tekel dediğimiz alanların bazılarının bu niteliğini teknoloji sayesinde yitirmesi ile devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiği söylenen belirli hizmet alanları bu gerekçeden yoksun kalmış oldu.

1970’li yıllarda keynesyen politikalar ve kamu kesimi tarafından kullanılan önemli ekonomik büyüklüklere rağmen ekonomik ve sosyal hayattaki pek çok sorunun varlığı, devletlerin de kaynak kullanımında tam etkin davranmadığı düşüncesini kuvvetlendirmiştir. Yaygın işsizlik önlenememiş, yoksulluk tam olarak kaldırılamamış ve sosyal güvenliğin insanların ekonomik hayata emeği ile katılan kesiminin azalmasına sebep olduğu şeklindeki düşünceler yaygınlık kazanmıştır.

Kamu kesiminin vergiler yoluyla ekonomi içinde ağırlığının önemli boyuta ulaşmasının uluslararası rekabet açısından firmaların rekabet gücünü azalttığı, aşırı sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının da aynı etkiyi yaptığı ifade edilmiştir.

---

<sup>93</sup> Gündoğdu, Balamir, “Küreselleşme Politikaları ve İl genel Yönetiminin Geleceği Üzerine”, a.g.m., s.5.

<sup>94</sup> Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, a.g.m., s.20.

Kamu ekonomisinin karar mekanizması olan seçim ve oylamanın da kaynak dağılımında optimumdan uzaklaşmaya sebep olabileceği vurgulanmış ve bunun en güzel ispatının hantal ve gittikçe genişleyen kamu bürokrasisi olduğu ifade edilmiştir. Kamu kurumları politik müdahale, popülist tutum, kamusal mekanizmalarının hantallığı, kamu görevliliğinin sorumluluk kaçkınlığı vb. nedenlerle akılcı davranamazlar.<sup>95</sup>

“Küreselleşme, ülkeler, yani ulus devletler arasındaki bağları daha sıkılaştıran değil, bu bağları silikleştirip ortadan kaldırmaya yönelik bir gelişmedir. Küreselleşmenin mantığında devlet kavramı yoktur. Küreselleşen şey ülkeler değil faaliyet alanlarıdır. Demek oluyor ki, küreselleşme herhangi bir mal yada hizmet üretiminin devletin yetki alanı dışına çıkması ve uluslararası büyük şirketler tarafından yönetilmesi demektir.”<sup>96</sup>

Keynesçi refah devleti politikaları ikinci dünya savaşı sonrası yıllarda önemli bazı başarılarla karşın, bürokrasinin sunduğu hizmetlerin çoğalması ve toplumun bu hizmetlere bağımlılığının artmasına yol açmıştır. Bunun pratik etkisi, zamanla bireylerin kendi yaşamlarına yön verme yeteneklerine olan güvenlerinin sarsılması, edilgenliklerinin artması ve kamu bürokrasisinin genişleyerek sivil toplum alanını zayıflatması olmuştur. Böylece birçok kişi tarafından refah devleti, bürokrasi, gözetim, kırtasiyecilik ve devlet denetimi biçiminde yorumlanmaya başlamıştır.<sup>97</sup>

Bu ve buna benzer gerekçelerle ekonomi politikasında birbirinin alternatifi olan devlet müdahalesi – piyasa mekanizması yaklaşımında ağırlık keynesyen politikaların terk edilmeye başlanmasıyla piyasa mekanizmasına geçmiştir. Tüm dünyada kamu ekonomisinin kapsadığı alan yeniden belirlenmeye çalışılmıştır. Devletin küçültülerek piyasa ekonomisine daha etkin bir rol verilmesi görüşü ağırlık kazanmıştır.

Devletin dış ticarete olduğu kadar, mali ve parasal alanda da ekonomiye daha az müdahalede bulunması gerektiği savunulmaktadır. Maliye ve para politikası

---

<sup>95</sup> Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 6, Sayı: 3, Temmuz 1997, s.62.

<sup>96</sup> Aren, Sadun, “Türkiye’de Siyaset”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, 1999, İstanbul, s.57.

<sup>97</sup> Gündoğdu, Balamir, “Küreselleşme Politikaları ve İl Genel Yönetiminin Geleceği Üzerine”, a.g.m., s.4.

araçlarının asgari düzeyde kullanılması ve piyasa ekonomisinin kendi tabii işleyişine bırakılmasının daha doğru olduğu belirtilmektedir. Devletin vergi, borçlanma, para gibi araçları piyasa ekonomisinin işleyişini bozmayacak şekilde kullanması savunulmaktadır. Özetle dünyada uygulanan iktisat politikaları birbirine yakınlaşmıştır.<sup>98</sup>

Yeni sağ ideoloji olarak adlandırılan bu neoklasik ekonomik yaklaşım sadece gelişmiş ülkelerde değil az gelişmiş ülkelerde de uygulamaya konulmuştur. Yeni sağ ideoloji 1980 yılından başlayarak tüm az gelişmiş ülkelerde “yapısal uyarılama politikaları” adıyla yaşamı yönlendirdi. Yapısal uyarılama, az gelişmiş ülkelerin kamu sektörü ağırlıklı yapılarını özel sektör lehine değiştirmek, bu ekonomileri uluslararası piyasalara açmak anlamına gelmektedir.<sup>99</sup>

Küreselleşme, ulusal piyasaların bütünleşmesi olarak dünya devletlerinin sermayeyi kontrol edebildiği bir kapitalizmden, sermayenin bu denetimden kurtulduğu bir kapitalizme geçiştir. Hatta bu süreçte devlet hem üretimden hem de kamunun bir çok alanından çekilirken, eskiden de daha fazla müdahaleci olarak sermayenin önündeki engelleri kaldırmaya çalışmaktadır. Bunları gerçekleştirmek için çeşitli ilkelerden, süreçlerden ve araçlardan yararlanmaktadır. Bu ilkelerin ana başlıkları liberalleşme, regülasyon, deregülasyon, bireyselleştirme, özerkleştirme. Bu süreçleri gerçekleştirmek için küreselleşmenin yeni bir yönetsel anlayışa ve bunu gerçekleştirmede araç olacak örgütlenmeye ihtiyacı vardır. Bu yönetsel anlayışı oluşturma çabası Yapısal Uyarılama, bu yeni biçimi de yönetim diye adlandırıyoruz. Yönetişim, bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan mali, idari açıdan özerk bir örgütlenmedir. Böylece kamu alanı özel sektörün içerisine kaydırılmaktadır.<sup>100</sup>

Küreselleşme, yeni dünya düzeninin en önde gelen ideolojik önermelerinden biri olan “minimal devlet”, refah devletinin tasfiyesini ya da en azından ciddi ölçekte daraltılmasını ifade etmektedir. Minimal devlet, devletin sosyo-ekonomik işlevlerinin

<sup>98</sup> Aktan, Coşkun Can, *Globalleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme*, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>, Erişim Tarihi: 02.05.2005.

<sup>99</sup> Güler; Birgül Ayman, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, a.g.m., s.62.

<sup>100</sup> Çalt, Gökhan, *Bölgeselleşme ve Avrupa Birliğinin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları*, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tkos/osgokhancalt.pdf>, Erişim Tarihi: 14.06.2005.

tasfiye edilmesine ve daha önce devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin Pazar mekanizmasına bağlı olarak özel kişi ya da kuruluşlarca üretilmesi anlamına gelmektedir. Yeniden yapılanma ya da bir başka deyişle yeni dünya düzeni (küreselleşme) içinde özelleştirme ve deregülasyon politikaları, minimal devleti gerçekleştirecek ana mekanizmalar olarak tanımlanmaktadır.

Dünya Bankası, IMF, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası ve bölgesel örgütler tarafından öngörülen küreselleşme ve yerelleşme politikaları yine bu örgütler tarafından 1980'li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkeler için de yaşadıkları sorunların giderilmesi açısından bir çıkış reçetesi olarak sunulmuştur. Üniter devlet yapısını benimsemiş ülkelerin yönetimlerinde bu politikaların ürettiği ikilem kendini göstermiş ve üniter devlet yapıları alışlagelmişin dışında çeşitli yapısal değişiklikler yaşamaya başlamıştır. Yapısal değişiklikler içeren bu düzenlemelerin finansörlüğünü uluslararası mali kuruluşlar üstlenmektedir.<sup>101</sup>

“Ulus devlete kalan yetkiler adalet ve güvenlidir. Diğer alanların tamamı piyasa ekonomisine terk edilecektir. Üçüncü dünya ülkelerindeki tüm yapısal düzenlemeler buna göre düzenlenecek ve finanse edilecektir.”<sup>102</sup>

Küreselleşme sürecinde ulus-devlette var olan merkezi devletin gücü ve bürokrasi sorgulanmaktadır. 21.yüzyıl demokrasilerinde, piyasa karar mekanizmalarının üzerinde çoğu zaman müdahaleci rol oynayan politik-yönetimsel karar alanları daralacak, ulus-devletin işlevleri yeniden gözden geçirilecektir. Bu bağlamda yetkilerin bir kısmı bugün var olan ve yeni kurulmakta olan veya kurulması düşünülen uluslararası örgütlere bırakılacak, bir kısmı ise günün getireceği yerel yönetim birimlerine terk edilecektir. Her iki gelişme de demokrasinin yaygınlaştırılması ve katılımcı demokrasinin desteklediği uygulanabilir somut kurumlar ve kuralları gerektirmektedir.<sup>103</sup>

Küreselleşme ile birlikte evrensel değerler haline gelen çevre korunması, insan hakları, uluslararası barış gibi alanlarda uluslararası kuruluşlar kurulmuş ve bu

---

<sup>101</sup> Gündoğdu, Balamir, “Küreselleşme Politikaları ve İl Genel Yönetiminin Geleceği Üzerine”, a.g.m., s.3.

<sup>102</sup> Gündoğdu, Balamir, “Küreselleşme Politikaları ve İl Genel Yönetiminin Geleceği Üzerine”, a.g.m., s.5.

<sup>103</sup> Hasanoğlu, Mürteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:434, Mart 2002, İçişleri Bakanlığı, s.178.

konularda uluslarüstü pek çok antlaşma, şart vb. adlarda uluslararası metinler imzalanmış ve uluslararası sistemler oluşturulmuştur. Bir kısmı Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında kurulan uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan ve üye ülkeler tarafından imzalanarak yürürlüğe konulan bu uluslararası metinlerin pek çoğunda düzenledikleri konulara ilişkin bir denetim organı ve denetim sistemi öngörülmüştür. Kısaca ülkeler bu alanlardaki düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir kısmını bu uluslarüstü kurumlara devretmişlerdir. Hatta ülkeler sahip oldukları iç mevzuat ve uygulamaları bu uluslararası metinlere uygun hale getirme yükümlülüğü ile de karşı karşıya bulunmaktadır.

Küresel ekonominin düzenlenmesi ve önündeki engellerin kaldırılması için de IMF, Dünya Bankası, Uluslararası Kalkınma Fonu, DTÖ gibi pek çok uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar kurulmuştur. Bu kuruluşlar devletler arasındaki ekonomik ve mali ilişkileri küresel çıkarlar çerçevesinde düzenlemektedir. Böylece devletlerin kendi aralarındaki bu konuları özgürce düzenleme yetkileri sınırlanmış olmaktadır.

Yine Avrupa Birliği gibi bölgesel veya birkaç ülkeyi ilgilendiren entegrasyonlarda üye ülkeler, entegrasyonun içerdiği alanlarla ilgili olarak bir kısım hak ve yetkilerini entegrasyon ile oluşan uluslarüstü organlara devretmiş durumdadırlar.

Yeni küresel siyasi düzende ulus devletler, ülke toprakları ve uyrukları üzerinde siyasi ve hukuki alanlarda daha önce sahip oldukları mutlak belirleyicilik ve denetim güçlerini önemli ölçüde kaybetmeye başlamışlardır.<sup>104</sup>

Küreselleşme, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolünün ve etkinliğinin azaltılmasını gündeme getirmiş, bu da kamusal alanın küçülmesi, kamusal işlerin özel kesim kuruluşlarınca yerine getirilmesi sonucunu doğurmuştur.<sup>105</sup>

## **F. Küreselleşme ve Yerelleşme**

Küreselleşme ile birlikte karşımıza çıkan diğer bir olgu da yerelleşmedir. Yerelleşme, yerellik, yerele yakınlık olarak da ifade edilen bu kavram hemen tüm dünya

---

<sup>104</sup> Saran, Ulvi, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 433, Aralık 2001, İçişleri Bakanlığı, s.40.

<sup>105</sup> Geray, Cevat, “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:10, Sayı:4, Ekim 2001, TODAİE, Ankara, s.19.



üzerindeki yönetim sistemlerinde mevcuttur. Yerelleşme belli kamu hizmetlerinin hizmetin niteliği gereği olarak etkin bir şekilde sunulabilmesi için gereklidir. Bu kavramı daha iyi anlayabilmek için kamu hizmetlerinin bir kısım özelliklerinden bahsetmekte yarar vardır.

Küreselleşmede ilk sorgulanan konulardan biri merkezi devlettir. Denildi ki: Birçok hizmetin verilmesinde artık ulus devlet optimum büyüklük değildir; bazı hizmetler, bazı problemler ulus devleti aşmıştır ve bunlar uluslararası kuruluşlar aracılığıyla verilmek zorundadır. Bir başka yönden de denildi ki, bazı hizmetleri vermek için ulus devlet oldukça büyüktür, hantaldır. Dolayısıyla, bölge ve yerel düzeyde bu hizmetler yerine getirilmelidir.<sup>106</sup>

Kamu hizmetleri içinde bölünemeyen, tüm yurttaşlara sunulan hizmetler vardır; savunma, emniyet gibi. Diğer bazı hizmetler ise o yöreye ait ve o yöre halkının yararına ait olabilir; aydınlanma, temizlik gibi. Yarar sağlayanlar tarafından bu hizmetleri yerine getirmek üzere ayrı birimler, kurumlar oluşturulması o toplum ihtiyaçlarını daha etkili karşılama olanağını da yaratabilir.<sup>107</sup>

Belli bir coğrafi alanda kamu gücünün doğrudan yerel toplumsal güçler tarafından kullanılmasını içeren yerel yönetim olgusu, sürekli gelişen işlevleri ve yaygınlaşan uygulama alanı ile, artan bir ilginin de odağına yerleşmektedir. Günümüzde hemen her devletin yönetsel yapılanmasında önemli bir yer tutan yerel yönetim örgütleri, yerel halkın gereksinim ve beklentilerine daha uygun ve daha etkili bir düzeyde yanıt verebilme özellikleri ile, çağdaş ve demokratik bir yönetim yapısının vazgeçilmez unsurları arasında değerlendirilmektedir.<sup>108</sup>

Görüldüğü gibi yerel yönetim olgusu mevcut birkısım toplumsal ihtiyaçların yerel düzeyde daha etkin bir şekilde yerine getirileceği gerçeğinden hayat bulmaktadır. Çoğu ülkede yerelleşme ve yerel yönetim olgusu ülkenin ekonomik kalkınmasında motor görevi görmektedir.

---

<sup>106</sup> Çokakoğlu, Kemal, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, Türk Belediyeler Birliği Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, s.71.

<sup>107</sup> Coşkun, Gülay, *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, s.55.

<sup>108</sup> Köse, H. Ömer, "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:52, Ocak-Mart 2004, s.3.

Çeşitli olumsuz şartlar nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetim ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınmasının hızlandırılması için öncülük etmek durumundadır. Bu nedenle, ekonomik ve sosyal kalkınmanın hızlandırılması, süratli ve pratik kararların alınabilmesi ve halkın katkısının sağlanabilmesi için hükümetler karar verme yetkisini yerinden yönetim esaslarına göre yürütmek zorundadır.<sup>109</sup>

### 1. Yerel Yönetimlerin Ürettikleri Mallar

İnsan ihtiyaçları çok çeşitli ve sınırsızdır. Bu çok çeşitli ihtiyaçların bir kısmı kişiseldir. Bir kısım ihtiyaçlar ise insanların topluluk halinde yaşamasından kaynaklanmaktadır. İnsanların topluluk halinde yaşamasından kaynaklanan ihtiyaçlar kamusal ihtiyaçlar olarak tanımlanmaktadır. Kamusal ihtiyaçlar, belli bir bölgede yaşayan insanların ihtiyaçlarından olan yol, su, kanalizasyon gibi yerel ve ortak ihtiyaçlar olabileceği gibi, tüm ülkede yaşayan insanları ilgilendiren savunma, güvenlik, adalet, sağlık, eğitim gibi geniş bir yelpaze çizen ihtiyaçlar da olabilir. Toplum halinde yaşamamızdan kaynaklanan bu gibi ihtiyaçlarımızı gideren mal ve hizmetlere kamusal mallar denir. Kısaca kamusal mallar toplumdaki kişiler tarafından birlikte ve eşit olarak tüketilen mal ve hizmetlerdir.<sup>110</sup>Bu mal ve hizmetler nitelikleri gereği piyasada üretilemezler yada piyasa şartlarında üretilmeleri etkin olmaz. Bu durum ise kaynakların en uygun kullanımı olan pareto optimumundan sapmalara sebep olur.

Toplumlar sanayileştikçe, kamu hizmetlerine ayırdıkları kaynaklar ulusal gelirin bir payı olarak artmakta, düzen, altyapı ve kişilere refah sağlama hizmetleri önem kazanmaktadır.<sup>111</sup>Uygulanan ekonomik sistem, sosyal yapı, siyasi ve hukuki rejim, sosyal hukuk, demokratik ve refah devleti anlayışı temel hak ve özgürlüklere saygı, halk katılımı, baskı grupları, demokrasi terbiyesi, uluslararası ilişkiler, toplumsal özellikler, sanayileşme, kentleşme, turizm, bilim ve teknoloji, medeniyet, çağdaşlaşma vb. kavramlar bileşimi, kamu hizmeti anlayışındaki değişmeyi ve sürekli gelişimi yansıtmaktadır.<sup>112</sup>Kısaca kamu hizmetlerinde hem nicelik hemde nitelik yönünden bir

<sup>109</sup> Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını No:221, 1984 , s.8.

<sup>110</sup> Şener, Orhan, *Kamu Ekonomisi*, Beta Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul 2001, s. 50.

<sup>111</sup> Bulutoğlu, Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, 3. Baskı, İstanbul 1981, s. 217.

<sup>112</sup> Kavruk, Hikmet, "Türkiye'de Kamu Hizmetinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:399, Haziran 1993, s.140.

genişleme söz konusudur. Daha önceleri kamu hizmeti konusu yapılmayan pek çok konu bu alana dahil edilmektedir.

Kamusal mal ve hizmetlerin yayıldıkları fayda alanları birbirinden farklıdır. Bazı kamusal malların faydaları ulusal ölçüde geniştir ve bölünemez. Bu tür mal ve hizmetlerin kaynak kullanımını açısından etkin bir şekilde üretilmesi ancak merkezi idare tarafından mümkün olur. Bu tür kamusal mallara milli savunma ve dışişleri örnek olarak verilebilir. Bir kısım kamusal malların faydaları ise bölgesel düzeye yayılır ve bölgesel düzeyde bölünmezdir. Bu tür kamusal mal ve hizmetler yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde sunulabilir.

Yerel yönetimler tarafından sunulan bir kısım mal ve hizmetler tam kamusal mal kapsamındadır. Bu mal ve hizmetler yerel yönetimin yayıldığı alan içinde bölünemez. Bu sınırlar içinde yaşayan bütün insanlar bu mal ve hizmetlerin yararından faydalanır. İnsanların hizmetin yararından mahrum edilmesi söz konusu olamaz. Yine bu tür hizmetlerden başkalarına rakip olmaksızın yararlanmak mümkündür. Sel baskınlarına karşı denizin kıyı şeridinde yada bir akarsu kenarına yapılan setin faydası örnek olarak verilebilir. Mahalli idareler, bölgesel kamusal mallara olan toplumsal talebi, merkezi idareye oranla daha etkin ve gerçekçi bir biçimde saptayabilmektedir.<sup>113</sup> Çünkü bireyler özel malları alırken açıkladıkları tercihlerini yerel yönetimlerin ürettiği mal ve hizmetler için de oy verirken açıklayacaktır.

Yerel yönetimler tarafından sunulan pek çok mal ve hizmet ise yarı kamusal mallar kategorisine girmektedir. Bu mal ve hizmetler bölünebilir ve piyasada pazarlanabilir. Dolayısıyla kişileri bu mal ve hizmetlerin yararından mahrum edebilme imkanı vardır. Ancak bu tür hizmetlerin sağladığı yoğun dışsallıklar bu mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasını zorunlu kılmaktadır. Mahalli idarelerin sundukları bu tür mal ve hizmetlerde dışsallıklar bölgesel düzeyde kalmaktadır. Bu hizmetlere itfaiye, ambulans, kanalizasyon vb. örnekler verilebilir. Eğer bu hizmetler piyasa tarafından sunulursa talep olması gerekenden daha az olur. Böylece bu mal ve hizmetlere toplumsal refahın maksimum olması açısından olması gerekenden daha az kaynak ayrılır. Bu mal ve hizmetler daha az üretilerek pareto optimumundan

---

<sup>113</sup> Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Beta Basım, 7. Baskı, İstanbul 2001, s. 47.

uzaklaşmış olur. Bu durum hastalıklar başta olmak üzere pek çok olumsuzluklara neden olur. Hizmetten yararlananlara bunun karşılığında pekala bir bedel ödettirilebilir. Bu bedelin mutlaka maliyet ve kar esasına dayalı bir piyasa fiyatı da olması gerekmez.<sup>114</sup>

Yerel yönetimlerin ürettiği bir kısım mal ve hizmetler tıpkı devlette olduğu gibi özel mal ve hizmettir. Buna örnek olarak yerel yönetimlerin kurduğu şirketlerin çoğunun ürettiği mal ve hizmetler verilebilir. Halk-ekmek üretimi, otobüs işletmeleri vs. bu kapsamda sayılabilir. Yerel yönetimlerin bu tür mal ve hizmet üretme gerekçeleri devletin gerekçeleri ile aynıdır. Bu sebep; olumlu ve olumsuz dışsallıkların içselleştirilmesidir. Tüketimi toplum için yararlı sayılan bazı özel mal ve hizmetlerin kamusal niteliği kazanmaları nedeniyle, önemli ölçüde olumlu dışsal ekonomi yaydıkları, buna karşın, toplum için zararlı sayılan bazı özel mal ve hizmetlerin ise yoğun ölçüde olumsuz dışsal ekonomilere yol açtığı bir gerçektir.<sup>115</sup> Olumlu ve olumsuz dışsallıkların yerel yönetimlerce bazı özel mal ve hizmetler üretilerek içselleştirilmesi aynı zamanda maliye politikasının amaçlarından olan gelir dağılımında adalet ve istikrar ilkelerine de hizmet eder. Bu üretim, kamu maliyesinin bahsedilen amaçları doğrultusunda piyasayı düzenlemenin bir yoludur.

Topluma sunulacak hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimlerce sunulması “yerelleşme” kavramını beraberinde getirmiş ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik artışı ile birlikte toplumsal faydanın sağlanması da mümkün kılınmıştır. Toplum faydasının kişisel faydanın üstünde tutulması ve hizmet sunumunda eşitliğin sağlanması ilkesi yerelleşmenin bir diğer önemli temeli haline gelmiştir.<sup>116</sup>

Yerelleştirme yada bir başka ifadeyle desantralizasyon, merkezi yönetimin elinde bulunan karar verme, kaynak oluşturma ve kullanma, planlama ve yürütme gibi bir takım idari yetkileri ve görevleri, taşra kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına, sivil toplum kurumlarına, gönüllü kuruluşlara (dernek ve vakıflar gibi) aktarmak anlamında kullanılmaktadır.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler* a.g.e., s. 49.

<sup>115</sup> Şener, Orhan, *Kamu Ekonomisi*, a.g.e., s. 83.

<sup>116</sup> Siverekli, Esra, “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:431, Haziran 2001, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.125.

<sup>117</sup> Mahmutoğlu, Abdülkadir, “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, Haziran 2005, İçişleri Bakanlığı, s.25.

Desantralizasyonun amacı verimliliği arttırmaktır. Kamu yönetiminde dört tür desantralizasyon söz konusudur. Bunlar:

-Merkezi idarenin karar alma yetki ve sorumluluğunu yine merkezi idare içinde yer alan taşradaki uzantılarına yetki genişliği yolu ile devretmesi.

-Bir kurumun üst biriminden, hiyerarşinin alt kademelerinde olan birimlerine yetki devri. Örneğin bir bakanlıkta bakan yetkilerinin bir kısmının genel müdür yada daire başkanına devri. Yetki devri merkezi idare birimlerinde olabileceği gibi bu birimlerin taşra uzantılarında da olabilir.

-Yetki ve sorumlulukların merkezi idareden (buna taşra birimleri de dahildir) mahalli idarelere aktarımı.

-Rekabetçi desantralizasyon ise rekabet güdüsü ile, bir hizmetin sunulmasında hizmetin mülkiyetinin kamuda kalmakla birlikte, yapılan bir sözleşme ile işletme hakkının özel kesime devredilmesidir.

Küreselleşme yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır, çünkü küreselleşme ulus-devletleri devre dışı bırakırken, onların yerine yeni bir şey koymadığı için doğal ve zorunlu olarak yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi gerekmektedir.<sup>118</sup>

Küreselleşme sürecinde yerel yönetimler, kaynakları bakımından uluslararası para ve sermaye piyasalarına bağlanmakta, merkezi–yerel yönetim ilişkilerinin bu yeni bağlantı noktasına göre yeniden yapılandırılması yönünde reform istekleri yükselmektedir.<sup>119</sup>

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğiliminin en somut uygulaması olan adem-i merkeziyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır.<sup>120</sup>

Küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, yaygın demokratik gelişmenin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerinde

<sup>118</sup> Aren, Sadun, “Türkiye’de Siyaset”, a.g.m., s.57.

<sup>119</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.47.

<sup>120</sup> Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, a.g.m., s.25.

sağlanması, subsidiarite ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır. Keza hızlı nüfus artışıyla gelişen hızlı kentleşmenin getirdiği çapraşık ve kapsamlı sorunların çözümünde merkezi yönetim ölçeğinin yeterince etkin ve işlevsel olmayışı, halkın yönetime doğrudan katılımının önem kazanması, hareket alanı daha çok sosyal ve kültürel hizmetlerle ve bir ölçüde imar faaliyetleri çerçevesinde kalan yerel yönetimlere kentlerin ekonomik gelişmesinde yeni işlevler yüklenmesi, bu yönetimlerin önemini artıran diğer unsurlar olmuştur.<sup>121</sup>

## 2. Yerelleşme Politikalarının Yapısal Özellikleri

Küreselleşme sürecinin öngördüğü yerelleşme politikaları kimi yapısal özelliklere sahiptir. Bunlar;<sup>122</sup>

-Yerelleşme yaklaşımı devlet örgütlenmesinde adem-i merkeziyetçiliği temel kabul etmektedir.

-Yerelleşme yerel yönetimleri güçlendirmeyi son amaç olarak değil son amaca gidişte ara amaç olarak benimsemektedir. Klasik anlamda yerelleşme üst birimlerden alta yetki, görev ve kaynak aktarımı iken, yeni yerelleşmede merkezin elindeki yönetsel görev ve yetkilerin sivil toplum kuruluşları, özerk kuruluşlar, meslek kuruluşlarına verilmesini öngörülmektedir.

-Yerel yönetimler arasındaki farklılıklar ve bu kurumların yapısal yetersizlikleri kaynak kullanımında etkinlik sağlamayı güçleştirmektedir. Birbirinden farklı gelişmişlik düzeyindeki yerel yönetimler arasında etkin ve verimli mal ve hizmet kullanma gerçekçi olamamaktadır.

-Yerel bakış açısı, küresel iş stratejileri karşısında yeterli pazarlık ve direnç gücüne sahip değildir.

-Yerelleştirme kavramı yerel yönetimlerin hizmet verdikleri kesimin tanımını değiştirmiştir. Yerel yönetimler son iki yüzyıldır “hemşehrilere” hizmet vermekte iken küreselleştirme süreci sonunda “müşterilere” hizmet edecektir.

<sup>121</sup> Köse, H. Ömer, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, a.g.m., s.3.

<sup>122</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.10-12.

Günümüzde küreselleşme sürecinin zorladığı yerelleşme politikaları, devletlerin ademi merkezîyetçilik ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmektedir. Dünya Bankası 1999-2000 Yılı Raporu'nda hem küreselleşme hem de yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve bir ülkenin 21. yüzyılda başarılı olup olmayacağını bu ikiz güçleri ne kadar iyi yönetebileceğine bağlı olduğunu savunmaktadır.<sup>123</sup>

Dünyadaki değişimin trendini gözlemlediğimizde globalleşme ile birlikte dikkati çeken bir diğer olgunun yerelleşme olduğunu görüyoruz. İngilizce globalleşme ve yerelleşme kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuş “Glokalleşme” (Glocalization) kavramı son zamanlarda yaygın olarak benimsenen ve kullanılan kavramlardan birisidir. Glokalleşme, kısaca “uluslararası ilişkilerde global gerçeklerden hareket ederek global düşünmeyi, otarşizm yerine dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke içinde ise merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi” ifade etmektedir. Yerelleşmenin siyasal gücün tek elde toplanmasını önleyeceği ve böylece yerel demokrasiyi güçlendireceği ifade edilmektedir. Desantralizasyon yada adem-i merkezîyetçi yönetim kavramları yerelleşme ile aynı anlama gelir. Yerelleşme, gerçekten de yerel demokrasiyi güçlendirmek için önem taşır. Yerel özerklik için yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin boyunduruğundan kurtarılması gerekir. Ancak yerelleşme bir taraftan, yerel halkın yönetime katılmasını sağlayarak demokrasiyi geliştirecek bir görevi yerine getirirken, öte taraftan yerel tiranlığı ve despotizmi de ortaya çıkarabilecek bir etki gösterebilir.<sup>124</sup>

Yerel hizmetlerin küresel düzeyde liberalizasyonu, yerel yönetim maliyesi üzerinde çok yönlü etkiler yaratmakta, yerel yönetimleri ulus-devlet hazinesi yerine uluslararası piyasalara bağlama etkisi yaratmaktadır. Ayrıca yerel hizmetler, DTÖ gibi uluslararası kurumlarca tam liberalizasyona kavuşturulmak istenen hizmet alanları içinde yer almaktadır. Bu gelişmeler, yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkilerini

---

<sup>123</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkezîyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı:2, Nisan 2000, TODAİE, Ankara, s.25.

<sup>124</sup> Aktan, Coşkun Can, *Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme*, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>, Erişim Tarihi: 02.05.2005.

zorlamaktadır. Dünya genelinde yerelleşme baskısı, küreselleşme dinamiklerinden doğmaktadır.<sup>125</sup>

Neoliberal tırmanış, ulus devlete, sosyal devlete karşıdır. Bir taraftan ulus devletin, sosyal devletin gücünü ikinci plana indirirken öbür taraftan kendisine direkt muhataplar arama yolunu da seçmektedir. Sivil toplum örgütleri, üniversitelerle ulus devletin kontrolü dışında bağlantılar kurmak ve bunlara IMF, Dünya Bankası katkıları, destekleri görelî olarak önem kazanmıştır. Ulusal devletin küçülmesi, özerk yapılanmaları uluslarüstü kuruluşlarla eklemlenmeye götürmektedir. Yerel yönetimler açısından da böyle bir süreç kendisini ortaya koymuştur. Küreselleşmenin yerel yönetimler dünyasındaki yansımaları olarak da yerel yönetimlerin, ulus devleti by-pass ederek uluslarüstü iktidarlarla eklemlenmesi süreci ortaya çıkmaktadır.<sup>126</sup>

Küreselleşen dünyada bir takım bölgesel işbirlikleri yapılırken, bir taraftan ulus devletlerin gücü zayıflamakta, diğer taraftan da devletlerin ve diğer organizmaların yönetim anlayışı ve uygulamaları bir değişime zorlanmaktadır. Bu değişime en fazla maruz kalan örgütlerin başında yerel yönetimler gelmektedir. Küreselleşme, kendi varlığını sürdürebilmek için adeta tek kutuplu bir dünyada başka bir kutbun ortaya çıkışına kendisi zemin hazırlamakta, bunu zorlamaktadır. Üretimde ve yönetimde gerçekleşen evrensel gelişmeler en çok halka en yakın kuruluşlar olan yerel yönetimleri etkilemektedir. Temsilin ve katılımın en şeffaf aynası durumundaki yerel yönetimler, bu gelişmelerden olumlu olumsuz kendine düşen payı almaktadır.<sup>127</sup>

Küreselleşme sürecinde yerel özellikler, etnik topluluklar eş anlı olarak önem kazanmıştır. Bu süreçte dünya küçülürken, bir yandan da parçalanmakta, farklılıkların altı çizilmektedir. Bu gelişme bir taraftan ulus-devletin temellerini sarsmaktadır. Hatta bu gelişmelerle, ulus-devlet artık ulus-devlet olmaktan çıkmakta, politik bir birim olmaktan çıkarak, sadece yönetsel bir birim haline gelmektedir.<sup>128</sup> Kamu hizmetlerinin

---

<sup>125</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.183.

<sup>126</sup> Işıklı, Alpaslan, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, s.17.

<sup>127</sup> Ülkü, Hakkı, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, s. 27.

<sup>128</sup> Özel, Mehmet, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, a.g.m., s. 212.



etkin ve verimli bir şekilde görülmesi açısından kabul edilmiş olan hizmette halka yakınlık ilkesinin AB'nin müktesebatına dahil olması mahalli idareleri merkezi yönetime göre daha baskın hale getirmiştir.

Ulus devlet sınırlarını aşan ilişki ağlarının ortaya çıkması, kentlerin konumlarında da önemli değişiklikler anlamına gelmektedir. Eskiden ulus devletler arasında gerçekleşen sermaye, mal, hizmet ve bilgi akımlarının çoğu bugün artık kentler ve bölgeler arasında gerçekleşmektedir. Küreselleşme süreci ile birlikte kentlerin dünya haritasındaki konumlarını belirleyen ilişkiler hızla değişmiş, bazı kentler yükselirken, bazıları da hızlı bir düşüş süreci içine girmiştir. Bu süreç, kentlerin gelişimini belirleyen dinamikler açısından da bir dizi değişikliğe yol açmıştır. Artık günümüz kapitalizminin kentlerini tanımlayan temel öge, kentlerin sundukları servis, iletişim, haberleşme vb. olanaklardır.<sup>129</sup>

Ulus devlet yapılanması 1980'den bu yana küreselleşme olarak anılan dalga ile kırılmaya çalışılmaktadır. Dünya Bankası, 21. yüzyılda kalkınmanın mekansal yapısının değiştiğini (değişeceğini) ileri sürmektedir. Bu öngörüye göre ulus-devlet bir yandan dünya ekonomisinin birleşmesi ile küresel kurumlara, bir yandan da siyasal iktidarın dağılması ile yerel parçalara doğru iki yönlü kan kaybedecektir.<sup>130</sup>

Dünya Bankası'nın şeması küreselleşme nasıl zorunluluk ise yerelleşmenin de zorunluluk olduğu varsayımına dayanmaktadır. Böylece şema kendi içinde tutarlılık kazanmaktadır. Ulus-devletlere bölünmüş olan egemenlik alanı, bu tekelci gücün yerel parçalar arasında dağılmasıyla açılmakta ve egemenlik küresel iktidar mekanizmalarının yönetimine hazırlanmaktadır.<sup>131</sup>

1980'den itibaren içinde bulunduğumuz küreselleşme süreci özelleştirme ve yerelleştirme politikaları ile oluşturulmaktadır. Yerel yönetimler bu süreçte ulus ötesi ilişkilere girmektedirler.

---

<sup>129</sup> Işık, Oğuz, "1980'lerden 2000'lere Türkiye'de Kentsel Gelişme: Yeni Dengeler-Yeni Sorunlar", a.g.m., s. 280.

<sup>130</sup> Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 10, Sayı:3, Temmuz 2001, s.7.

<sup>131</sup> Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", a.g.m., s.8.

Küreselleşme süreciyle birlikte uygulanan neoliberal politikalar yoluyla devletin üstlendiği görevler, özelleştirme yoluyla uluslararası sermayeye açılmakta yada yerelleşme adıyla devlet denetiminden uzaklaştırılmaktadır.

Küreselleşme süreci yerelleşme politikalarını zorlayarak, devletin adem-i merkeziyetçi yapıya göre örgütlenmesini gerektirmekte, bu yapı ile de küreselleşme ve yerelleşme “ikiz güçler” olarak birlikte yürütülmektedir.<sup>132</sup>

Uluslararası mali merkezler, kentsel altyapı sorunu ve dolayısıyla yeni yüzyılın yerel yönetim modellerini yürürlüğe koymuşlardır. Buna göre;

a. Kamu kaynakları yetersizdir, yerel yönetimlerin finansmanında kamu kaynaklarına alternatif olarak mali sermaye vardır.

b. Diğer alternatif gelir kaynağı yerel sakinlerdir. Yerel yönetimler hizmetlerini fiyatlandırmalı ve satmalı; ayrıca yerel düzeyde vergilendirme yetkisine kavuşturulmalıdır.

c. Elde edilecek finansman ihaleci çalışma tarzı ile kullanılmalıdır.

d. Yerel yönetimleri merkezi yönetime bağlayan mevcut sisteme son verecek alternatif finansman ve çalışma tarzları, yerel yönetimlerin daha geniş özerkliğe sahip olmalarını gerektirir.

e. Çeşitlenen finansman ve teknik kaynak yapısı, yerel karar mekanizmalarını çok aktörlü hale getirmelidir. Yerel yönetim örgütlenmesinde sivil toplum kuruluşlarının kamu gücüne ortak olabilecekleri yeni yapılanmalara gitmek gerekir.<sup>133</sup>

Ulus-devletin bir kısım yetkileri küreselleşme süreci ile uluslararası kurumlara geçerken bir kısmı da ulus altı örgütlenmelere, yerinden yönetim birimlerine geçmektedir. Küresel dinamikler hem ulus-devletlerin hem de yerinden yönetim birimlerinin yapılanmasında etken olmaktadır.

---

<sup>132</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, a.g.m., s.25.

<sup>133</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, TODAİE, Ankara 1998, s.191-192.

Küreselleşme ile birlikte yerelleşme de öne çıkmaktadır. Modern yerelleşme yaklaşımı, devlet örgütlenmesinde adem-i merkeziyetçilik ilkesini temel ilke olarak kabul etmektedir.<sup>134</sup>

Küreselleşme sürecinde bölgelerin ve mahalli toplulukların öne çıktıkları, söz ve rey sahibi haline geldikleri, küresel aktörler tarafından milli devlet bir yana bırakılarak muhatap alındıkları görülmektedir. Bu bakımdan, yaşananın esasında küreselleşme değil küyerelleşme olduğu söylenmektedir. Ancak birbiri ile çelişir gibi gözükse bu iki sürecin (küreselleşme ve yerelleşme) birbirini besleyen tekbir projenin unsurları olduğu söylenebilir.<sup>135</sup>

Küreselleşme ile ulusal sınırlar önemini yitirirken, yatırımcıların, işçilerin ve tüketicilerin yerel seçenekleri daha da artmaktadır. Daha geniş işbirliği, yerel yönetimlerin cazip alt yapı ve yaşam standardı sunmaları konusunda daha fazla rekabet etmelerine olanak sağlar. Ulusal yerel yönetim sistemleri, yatırımcılar ve sakinlerin ihtiyaçlarına daha esnek cevap verebilmeleri ve yerel kimlik, yeterli hizmet ve çevre sunma konusundaki yarışın önemli bir parçası haline geleceklerdir.<sup>136</sup>

1980’li yıllara kadar, bütün ülkelerde yerel yönetimlerin rolü genişlemiş ve bu rol büyük oranda devam etmektedir. Reform kelimesinin ifade ettiği anlam neredeyse evrensel olmuştur; yetkilerin göçerilmesi, bürokrasinin azaltılması, yeniden düzenleme, etkinliğin, sorumluluğun ve katılımın geliştirilmesi.

Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıf, dernek gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul

---

<sup>134</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.10.

<sup>135</sup> Koçdemir, “Kadir, Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme”, a.g.m., s.154.

<sup>136</sup> Kızılcık, Recep, “Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.106.

edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları modern yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır.<sup>137</sup>

Yerel yönetimlerin görmekte oldukları kamu hizmetlerini ihale konusu haline getirmeleri, yerli ve yabancı sermaye ile sıkı ilişkiler içine girmelerine yol açmaktadır.

1980’li yıllarda Thatcher – Reagan uygulamaları ile yayılan yeni sağ politikalar, yerel meclis sisteminde temsil tıkanıklığı saptamakta; özerk yerel yönetim yapısını özel sektör unsurları ile bütünleşmiş yeni bir kuruluş çerçevesinde talep etmektedir. Talep edilen, HABİTAT terminolojisi ile “çok aktörlü”, Dünya Bankası terminolojisi ile “yönetişim” tipi yerel kurumlaşmadır. Çeşitli kesimlerin “sivil toplum örgütü” temsilcisi kimliği ile yer alacakları yeni kurum yada kurullar, yerel karar sürecinin yeni sahipleri olacaktır. 19. yüzyıldaki liberal yerel yöneticilik kaynakların merkezden yerele doğru aktarımını savunmaktadır. Yeni liberal yerel yöneticilik ise kaynakların yerele aktarımını savunmakla birlikte, karar gücünün bu kurumda toplanmasını değil, buradan da kamu kesimi dışına yeni bir aktarma hareketi öngörmektedir. Çok aktörlü yönetim modeli, yerel karar tekeli yerel karar mekanizmasında genel olarak sermayeye ve özel olarak ulus-aşırı sermayeye yer açmakla sonuçlanacak bir modeldir.<sup>138</sup>

Yerel siyaset, küreselleşme ve yerelleşme tartışmaları çerçevesinde daha çok önem kazanmıştır. Küreselleşme, ekonomik, sosyal ve siyasal benzeşmelerin ve yakınlaşmaların benimsenmesi anlamında çağdaş ve etkin akımlardan birisidir. Fakat, küreselleşme yerelliğin ortadan kaldırılması anlamında kabul edilmemektedir. Daha da ötesi, yerellik gerçek siyaset olarak tanımlanmakta; kaynakların mekansal dağıtımından pay alma anlamında ele alınmaktadır. Yerel özerklik de, merkezin gereksiz müdahalelerinin önlenmesi için, liberal demokrasi savunucuları tarafından vazgeçilmez bir değer olarak görülmektedir.<sup>139</sup>

Ulus devlet, merkezi yönetim ağırlıklı örgütlenmeye dayanmaktadır. Küreselleşme süreci bu yapıyı yıkma yolunda yerelleşme sürecini başlatarak yerele

<sup>137</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.10.

<sup>138</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.196.

<sup>139</sup> Keleş, Ruşen, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye”, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı*, Türk Belediyeler Derneği Yayını, Ankara 1994, s.25.

doğru adem-i merkeziyetçi bir yapı oluşturulmasını istemektedir. Bu anlamda, yapılacak olan yerel yönetim reformu yalnızca yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi değil tüm devlet yapılanması ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi demektir.<sup>140</sup> Küreselleşme süreci ulus devletin kimi güçlerini yukarıya ve aşağıya doğru devretmesini gündeme getirmekte, bu süreçte erk devrinin, özelleştirme ve yerelleşme yoluyla yapılması öngörülmektedir.<sup>141</sup>

Yeni Dünya Düzeni, sermayenin, serbest dolaşım ile dünyanın her yerinde, en karlı işlerde devletin engellerinden kurtularak rahatça hareket edebilmesini öngörmektedir. Bunun en önemli destekçisi de IMF ve Dünya Bankası kredileri ve programları olmaktadır.<sup>142</sup>

Küreselleşme ulus devletin ortadan kalkmasıyla büyük insan toplumunun bölünmüşlüğü sonlandıran bir özgürleşme süreci olarak görülmektedir. Özelleştirme, bireyin girişimciliğini engelleyen devletin sınırlandırılması, yerelleşme ise, bireyin kendi kendisini yönetmesi anlamında kabul edilmektedir.<sup>143</sup>

Yeniden yapılandırma isteği, hiç kuşkusuz bir gereksinimden kaynaklanmaktadır. Genel olarak tüm yeniden yapılanma tartışmaları ve söylemleri özellikle şu amaçlara yöneliktir: kontrol edilebilir bir devlet yönetimi, meşruiyet, şeffaflık, katılım.<sup>144</sup>

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinliğin sağlanabilmesi, merkezi yönetimin dışında, merkezin yükünü hafifletecek yerel yönetim birimlerinin varlığını gerektirmektedir. Yerel yönetimler yerel halka yerel hizmetlerin üretilmesi imkanını tanımaktadır. Gerek etkinlik ve verimlilik, gerekse demokratiklik bu yolla gerçekleştirilebilecektir. Çünkü yerelleşme ve yerel yönetimler hizmetlerin en kolay, ucuz, hızlı ve katılımcı bir şekilde sunulmasını sağlamaktadırlar.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, TODAİE Yayını, Ankara 2000, s.11.

<sup>141</sup> Çitçi, Oya, “Değerlendirme ve Tartışma Paneli”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, TODAİE Yayını, Ankara 2000, s.682.

<sup>142</sup> Mahmutoğlu, Abdülkadir, “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, a.g.m., s.15.

<sup>143</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Nisan 1996, Ankara, s.7.

<sup>144</sup> Mahmutoğlu, Abdülkadir, “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, a.g.m., s.21.

<sup>145</sup> Çukurçayır, M. Akif, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınları, Ankara, 2000, s. 99-100.

## **G. Küreselleşme ve Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim**

Küreselleşme süreci ulus devletlerin kamu yönetimleri üzerinde önemli değişiklikler talep etmektedir. Uygulanmaya konulan neoliberal politikaların paralelinde değişen kamu yönetiminden beklenen yeni yaklaşımları; çok aktörlü yönetim, devletin küçültülmesi ve müşteri odaklı bir kamu yönetimine geçiş ana başlıkları altında özetleyebiliriz. Kamu yönetimi bağlamında talep edilen bu kavramlara kısaca göz atacak olursak;

### **1. Çok Aktörlü Yönetim**

1929 Dünya ekonomik bunalımıyla birlikte dünya üzerinde kapitalist ekonomilere egemen olmaya başlayan keynesyen yaklaşımlar 1970'lerden itibaren tıkanmaya başlamış ve belli başlı temel ekonomik sorunlarda sıkıntılar artma eğilimine girmiştir. 1970'li yıllarla birlikte uygulamaya konulan yeni neoliberal politikalar ve bu politikaların başlıca savunucusu konumunda olan uluslararası ekonomik kuruluşlar ve çok uluslu şirketler ulusal devletlerin kamu yönetimlerinde köklü değişikliklerin yapılması gerektiği görüşündedirler. Bunların başında ise çok aktörlü yönetim (yönetişim) gelmektedir.

Teknolojik gelişmeler sonucu ulaştırma ve haberleşme sektöründe yaşanan ilerlemeler ve uluslararası sermayenin akışkanlık kazanması ile ortaya çıkan küreselleşme süreci ile uluslarüstü bir siyasal kültür gelişmeye başlamıştır. Çok aktörlü yönetim, uluslarötesileşme evresinde devreye giren ve merkezi devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanmıştır. Demokrasinin ulusötesi bir boyut kazanmasına da olanak sağlayan yönetişim olgusunu belirleyen süreç, post modernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla bütünleşmiştir.<sup>146</sup>

Yeni dönemde uygulamaya konulan neoliberal politikalar, devletin küçültülmesi ile birlikte küçülen devlet kamu yönetimi aygıtının uluslararası serbest ticaretin önündeki ulusal engelleri kaldırmasını talep etmektedir. Bunu sağlamanın yolu olarak da özel sektörün kamu yönetiminin karar alma süreçlerine dahil olması istenmektedir. Böylece kamu sektörü özel sektörü etkileyecek kararlar alırken (vergilerin arttırılmasına

---

<sup>146</sup> Köse, H. Ömer, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", a.g.m., s.31.

yol açabilecek) onların isteklerini de göz önünde bulunduracaktır. Bu sayede rahat bir şekilde popülist kararlar alma şansı kamu yönetimi için ortadan kalkacaktır. Aynı zamanda bu süreç kamu yönetiminin düzenlediği pekçok alanın da özel sektör ihtiyaçlarına uygun bir şekilde dizaynını talep etmektedir. Böylelikle vergi oranlarının artmaması ve hatta azalması sayesinde ulusal şirketlerin uluslararası ekonomik alanda rekabet şansları artacaktır. Bu sürecin doğal bir sonucu olarak devletin bir kısım sosyal amaçlı hizmetlere ayırdığı kaynağın artmayacağını, hatta azalacağını öngörmek yanıltıcı olmayacaktır.

Günümüzde küreselleşmenin yönetim anlayışı olarak nitelenen ve yerleşme olgusunu da içeren çoklu yönetim (yönetişim) yaklaşımı, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılmasını öngörmektedir.<sup>147</sup>

Modern kamu bürokrasileri, ulusal devlet bütünü içinde ussallığı, merkezçiliği ve bütünselliği temsil eden yapılar niteliğindedir. Postmodernizm ise, bu ussallık, merkezçilik ve bütünselliğe karşı merkezden kaçışı, orantısızlığı, çoğulculuğu, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını önermektedir. Gerçekten de postmodernizm benzerliklerden çok benzemezlikler ve farklılıklar ile alt kültürler üzerinde odaklanmıştır.<sup>148</sup>

1980’li yıllarda yabancı sermayenin önündeki engeller temizlenmiştir. Yabancı sermaye, bir yandan Dünya Bankası gibi uluslararası mali merkezler, bir yandan da ikili anlaşmalar ile gelişmiş devletler tarafından açılan yolları kullanarak işe girişmişlerdir. Ulus-aşırı şirketler yalnızca finansman ve yatırıma değil, işletme imtiyazlarına da talip olmuşlardır. Gelişmiş ülke devletleri ikili antlaşmalarda, kendi renkleri görece baskın olan ulus-aşırı firmaları öne çıkarmakta, böylece dünya üretim ve ticaretini yönlendiren ulus-aşırı şirketlerin kazançlarından daha fazla pay alma uğraşı vermektedirler. Önde ister uluslararası kuruluşlar ister devletler bulunsun, ilişkilerde asli taraf ulus-aşırı şirketlerdir. Bunlar hem finansman hem yatırım-işletme alanlarında Türkiye pazarına

<sup>147</sup> Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, a.g.m., s.42.

<sup>148</sup> Ergun, Turgay, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, sayı :4, Aralık 1997, s.13.

girmişler ve yerli ortaklıklar yoluyla yerleşmişlerdir. Yerel ekonominin yeni ortakları şimdi yerel yönetim sisteminde sandalye talep etmektedir. Çok aktörlü yönetim sistemi, “yönetişim” adı verilen bu model, merkezi yönetim ile bağları gevşetilmiş yerel karar mekanizmalarında ulus-aşırı sermayeye yer açmak üzere geliştirilmiş görünmektedir.<sup>149</sup>

Küreselleşme döneminde yönetim olgusu çerçevesinde kamu yönetimine hakim olması istenilen diğer bir politika ise; düzenleyici kurullar ve üst kurullar oluşturarak belirli önemli kamu hizmetlerinin yönetsel açıdan özerk, düzenleyici karar alma yetkisine sahip, kamunun yanında özel sektörün de temsil edildiği kuruluşlara devredilmesidir.

## 2. Devletin Küçültülmesi

1970’lerin sonundan itibaren monetarist ve neoliberal paradigma yükselişe geçmiştir. IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar paradigmanın değişmez kurumları haline gelerek dünyaya neoliberal reçeteler sunmuşlardır. Planlı ekonomiler için “şok terapi”, üçüncü dünya ülkeleri için “yapısal ayarlanma” programları adı altında önerilen politikalar, ihracata dayalı büyüme, daha fazla piyasa, daha az devlet, serbest ticaret, deregülasyon, özelleştirme, tam istihdamın uzun vadeli bir amaç olmaktan çıkması, enflasyonla mücadeleye öncelik vermeyi içermektedir.<sup>150</sup>

Devletin küçültülmesi talebinin altında yatan nedenlerden birisi ulaşılan teknolojik düzeyin ve haberleşme imkanlarının daha önceleri kamu kesimi tarafından sağlanan bazı hizmetlerin artık özel sektör (ve bunların içinde özellikle çok uluslu şirketler) tarafından sunulabilir hale getirmesidir. Hatta bazı çok uluslu şirketlerin ciroları bazı devletlerin bütçelerinin de üzerinde gerçekleşmektedir. Özetle, özel sektöre yol açmak için devletin küçültülmesi talep edilmektedir. Bunun yöntemlerinin başında ise; özelleştirme, regülasyon ve deregülasyon politikaları gelmektedir.

Devletin küçültülmesi taleplerinin altında yatan bir diğer neden uluslararası rekabetin sağlanmasıdır. Bunun gerekçesi ise, devletin uyguladığı keynesyen politikalar sonucu kamu harcamalarını aşırı şekilde arttırdığı, bu harcamaları finanse etmek için ise

<sup>149</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.192-193.

<sup>150</sup> Demirbaş, Tolga, “Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51, s.92.



vergi oranlarını gereksiz yere arttırmak zorunda olduğudur. Bu durum şirketlerin maliyetlerinin ve dolayısıyla fiyatların artmasına neden olmaktadır. Böylelikle keynesyen politikalar özel şirketlerin uluslararası rekabeti önünde olumsuz etkiler yapmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer bir kısım kamu hizmeti yerine getiren devlet kurumlarının özleştirilmesi yada belli konularda üçüncü sektör kuruluşlarına yetki devri (emeklilik, sağlık, eğitim) gibi araçlarla devletin yetkilerinin ve müdahale araçlarının sınırlandırılması devletin küçültülmesinde uygulanacak yöntemlerden biridir.

Devletin faaliyet alanının küçültülmesi gerektiği düşüncelerinin sebeplerinden biri, küreselleşmenin vergi rekabetine neden olmasıdır. Buna göre ulusal devletler, çokuluslu şirketler ve yabancı sermaye yatırımlarını kendi ülkelerine çekebilmek için verginin matrahında ve oranlarında azaltmaya gitmek zorundadır. Aksi takdirde çok uluslu şirket yatırımları vergi oranlarının ve kapsamının daha sınırlı olduğu ülkelere kayacaktır.

Küreselleşme- vergi sistemleri ilişkisinde temel argümanlardan bir tanesi, oluşan yeni ortamın yarattığı güçlükler nedeniyle (vergi rekabeti gibi) vergi tabanlarının daralmaya başladığı bu durumun vergi hasılatını ve dolayısıyla kamu harcamalarının seviyesi ve kalitesini olumsuz yönde etkilediği şeklindedir.<sup>151</sup>

Ülkelerin, yerli sermayeyi ülkelerinde tutabilmek, yabancı sermayeyi de kendi ülkesine çekebilmek için uyguladıkları vergi rekabeti dolayısıyla azalan vergi tabanı vergi hasılatını azaltmaktadır. Bu durumun yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu harcamalarını azaltacağını öngörmek yanıltıcı olmaz.

Günümüzde devletin küçültülmesi ve özleştirme gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmektedir. Her şeyden önce kamu kesimi ve özel kesim arasındaki eski katı hudutlar ortadan kalkmakta, bu alanda bir füzyon olayı yaşanmaktadır. Büyüyen devletin negatif etkilerinden ürken ve kendini onlardan korumak isteyen halk, bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır.

---

<sup>151</sup> Karaca, Yüksel, "Küreselleşme Vergisi", *Mülkiyetler Birliği Dergisi*, Sayı : 243-1, Temmuz 2004, Ankara, s.23.

Özetle devlet artık kürek çeken değil dümen tutan, yani yol ve yön gösteren bir konuma getirilmek istenmektedir. Bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır. Eğitim, çevre, aids, tehlikeli atıklar, okyanus kirlenmesi, uyuşturucuyla mücadele vb. konularda devletin etkin yapı ve misyonunun yeniden ele alınması tüm ülkelerde merkezi bir sorun haline gelmiştir.<sup>152</sup>

Ulusal şirketlerin uluslararası alanda rekabet edebilmesi, hatta iç pazarı yabancı çok uluslu şirketlere kaptırmaması için vergi oranlarının azaltılmasının yanında bu şirketlerin tabi oldukları mevzuatın basitleştirilmesi, ayıklanması, sermayeyi koruyucu önlemlerin alınması, fikri ve sınai mülkiyet haklarının muhafazası ve böylelikle vergi dışı alanlarda da rekabetin önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir.

Toplumun iktisadi açıdan gelişmesi için ise, iki önemli görevin devlet tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki, kar marjının söz konusu olmadığı ancak kamu düzeninin idamesi için gerekli olan yatırımları yapmaktır. İkincisi ise, tam rekabetçi ekonomik koşulların kuralına göre işlemlerini sağlamaktır.<sup>153</sup>

### **3. Müşteri Odaklı Yönetim**

Kamu harcamalarının azaltılması ve böylece devletin küçültülerek daha az vergi tahsil eder duruma gelmesi, kamu yönetiminde kaynakların daha verimli bir şekilde kullanılması ihtiyacını arttırmıştır. Bunun sağlanabilmesinin yolu ise kamu yönetimi aygıtının özel sektör ilkelerini de içeren bir şekilde işlemesidir. Kamu yönetiminin özel sektör vari çalışması harcamalarda azalmaya sebep olacaktır. Özel sektörün kamu yönetimine hakim olması istenilen ilkelerinin başında ise hizmet sunulan vatandaşa müşteri gözü ile bakılması gelmektedir.

Yeni kamu yönetimi, devletin küçültülmesi ve küçültülen bu alanda kamu yönetiminin etkin bir biçimde çalışmasını önermektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok, benzerlikleri vurgulamakta ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve

---

<sup>152</sup> Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara 1994, s.27.

<sup>153</sup> Tepe, Berna - Ardiyok, Şahin, "Devlete Yeni Rol; Regülasyon", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:1, Mart 2004, s.107.

tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasını savunmaktadır. Bu doğrultuda, kamu kurum ve kuruluşlarında müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi gibi uygulamalara geçilmektedir.<sup>154</sup>

Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışında, performans hedefleri, hizmetlerin niteliği, etkinliği, verimliliği, müşteri odaklı hizmet anlayışı ve daha da önemlisi piyasa sisteminin özellikleri önemli hale gelmektedir. Bu yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olan devletin faaliyet alanının küçültülmesi politikası, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ile uygulamaya konulmuştur.<sup>155</sup>

Bu dönemde kamu hizmeti anlayışı değişmiş, özel sektör ilkeleri yeni kamu hizmeti anlayışının biçimlenmesinde model alınmıştır. Verimlilik, etkinlik, ekonomiklik ilkeleri temel alınmıştır. Stratejik planlama, performans değerlendirmesi, toplam kalite yönetimi, iş analizi, insan kaynakları gibi pek çok işletmecilik terimi kamuya adapte edilmiştir. Bütçeleme, denetim, sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi alanlarında da özel sektör kaynaklı bakış açıları hakim olmuştur.

Karar veren ile uygulayıcıların ayrıldığı bu dönemde etkinlik ve verimlilik amaçları kamu yönetiminde yapılan düzenlemelerin hareket noktasını oluşturmaktadır. Bu amaçla kamu hizmetlerinde, demokratikleşme sağlanmalıdır. Bunun sağlanabilmesi için ise gerekli şartlar; açıklık, bilgi edinme, katılım ve hizmetin sunumunda etik davranış gelmektedir.

Kamu yönetimine küreselleşme sürecinde egemen olan ve postmodern diye niteleyebileceğimiz yaklaşımlar şunlardır;

- Değişim Yönetimi (Değişim Mühendisliği),
- Sürekli Gelişme Stratejisi ve Performans Yönetimi,
- Stratejik Yönetim,
- Sinerjik Yönetim,
- Performans Değerlendirmesi ve Ölçümü,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Yönetimi,

---

<sup>154</sup> Köseoğlu, Özer, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:447, Haziran 2005, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.211.

<sup>155</sup> Köse, H. Ömer, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, a.g.m., s.26.

- Toplam Katılım Yönetimi,
- Personel Güçlendirme,
- Toplam Kalite Yönetimi,
- Örgüt Kültürünün Geliştirilmesi,
- Öğrenen Örgütler,
- Bilgi Teknolojilerinin Yönetime Uygulanması (Bilgi Sistemleri Yönetimi),
- Şebeke Örgütlenmeler,
- En İyi Uygulamaların Adaptasyonu.

Bu yeni kamu yönetimi yaklaşımları merkezi veya yerel düzeyde tüm kamu kurumlarını etkisi altına almıştır. Yerel yönetimlerin de bu yeni yaklaşımlara göre örgütlenmesi ve bu yapılara uygun hizmet üretim süreçlerine sahip olması beklenmektedir.

Yönetimin genel değişim iklimi içinde oluşan ve ağırlıklı olarak 20. yüzyılın son çeyreğinde doğarak gelişen bu yaklaşım ve teknikler, neredeyse bütünüyle işletme yönetimi alanında ortaya çıkmalarına rağmen, bunları yalnızca özel işletmeler bünyesinde uygulama alanına kavuşan, yalnızca serbest girişim gücünün büyüme ve gelişme amaçlarına hizmet eden yenilikler olarak görmemek gerekir. Bu çerçevede söz konusu yaklaşım ve teknikler, salt işletme ölçekli pratik modeller olarak değil; küçük yada büyük, basit yada karmaşık, özel yada kamusal, yönetim olayının söz konusu olduğu her yerde düşünülebilecek ve karşımıza çıkabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmelidir.<sup>156</sup>

Bilgi çağında kamu hizmeti anlayışının felsefi özünü oluşturan müşteri odaklılık; küreselleşme ile birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çerçevesindeki yeniden yapılanma arayışlarının bir sonucudur. Giderek büyüyen kamu kesiminin savurganlığının ve kaynak kullanımındaki verimsizliğinin ekonomi için bir yük haline gelmesi ve bundan ülkelerin rekabet gücünün olumsuz yönde etkilenmeleri nedeniyle, kamu yönetimlerinin yeniden yapılanmalarında ve kamu hizmetlerinin sunulmasında; özel kesim işletmelerindeki gibi

---

<sup>156</sup> Saran, Ulvi, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, a.g.m., s.42.

esnek ve yalın örgütlenme, karlılık, verimlilik gibi piyasa temelli ve insan kaynaklı ilke ve uygulamalar bir çıkış yolu olarak görülmüştür.<sup>157</sup>

### III. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE YEREL YÖNETİMLER

Günümüzde içinde bulunduğumuz küreselleşme ve bölgeselleşme sürecinde yerel yönetimleri hemen her konuda etkileyen aktörlerin başında uluslararası mali kuruluşlar gelmektedir.

1944 yılında yapılan Bretton Woods toplantılarında uluslararası mali kuruluşların temelleri atılmıştır. Bu kuruluşların temel amacı sermayenin uluslararası alanda hareketinin önündeki engelleri kaldırmaktır. Ana hedeflerinin sermayenin uluslararasılaşması olduğu bilinen bu örgütlerin geliştirdikleri söylemler temel insan hak ve hürriyetleri ile ilgili söylemlerdir.<sup>158</sup>

Uluslararası ticaret antlaşmaları küreselleşme sürecinin sürekliliğini sağlama konusunda önemli rol oynamaktadır. Aralık 2005 tarihi itibarıyla 149 üyesi olan DTÖ küreselleşme sürecinin baş aktörlerindedir.

#### A. Dünya Bankası ve Yerel Yönetimler

1994 yılında IMF ile birlikte Bretton Woods kurumu olarak kurulan Dünya Bankası'nın çeşitli ülkelere açtığı kredilerin niteliğinde, 1980 den itibaren değişme başlamıştır. Dünya Bankası 1980'den bu yana, yapısal uyarılama kredileri adı altında (structural adjustment loans "SAL") politika üreten krediler sistemine geçmiştir. İlgili alanı tek tek faaliyetler yerine, bir ülkenin iktisadi, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılandırmaya yönelmiştir.<sup>159</sup>

Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde alınan kredileri genel olarak üç türe ayırabiliriz. Bunlar;

---

<sup>157</sup> Saran, Ulvi, "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", a.g.m., s.43.

<sup>158</sup> Gündoğdu, Balamir, "Küreselleşme Politikaları ve İl Genel Yönetiminin Geleceği Üzerine", a.g.m., s.5.

<sup>159</sup> Güler, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1995, TODAİE, Ankara, s.19.

i- Makro ekonomik politikalar ile bütün sosyo-ekonomik yapıyı dönüştürmeye yönelik genel nitelikli yapısal uyarlama kredileri (SAL).

ii- Sektör düzenleme kredileri. Belli sektörlerin dönüştürülmesini hedefler.

iii- Proje Kredileri. Birinci ve ikinci grup kredileri yaşama geçirme amacıyla açılan belli bir konuyu hedef alan kredilerdir.

Dünya Bankası'nın da temel amacı diğer uluslararası ekonomik kuruluşlarda olduğu gibi uluslararası sermayenin önündeki engelleri kaldırmaktır. Bunun için kamu sektörünün küçültülerek bu alanın piyasaya açılması gerekmektedir. Böylelikle uluslararası sermayenin güçlenmesinin önü açılmış olacaktır. Bunun için Dünya Bankası tüm dünyada, BM ve AB'nin de desteğini alarak özelleştirmeyi de içeren yerelleşme politikalarının uygulanması için formüller üretmektedir.

Bu amaçla ülkelerden istenen, kamu personel reformu, yerel yönetimler reformu, bütçe reformu ve kamu yönetimi reformudur. Ülkemizde bütçe reformu 1995 yılında Dünya Bankası'ndan alınan Kamu Mali Yönetimi Kredisi ile hemen hemen tamamlanmıştır. Bununla "Plan Program Bütçe Sistemi" yerine "Analitik Bütçe Sistemi" yada "Fonksiyonel Bütçe Sistemi"nin kurulması tamamlanmıştır. "Kamu Yönetimi Reformu" çalışmaları ve "Personel Reformu" çalışmaları Dünya Bankası'na açılmış 2000 tarihli Ekonomik Reform Kredisi ve 2001 ve 2002 yıllarında açılan Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Kredileriyle yönlendirilmektedir.<sup>160</sup> Yerel yönetimler reformu konularında ise yasal düzenlemelerin çoğu tamamlanmıştır.

Dünya Bankası kredi açacağı zaman bazı koşullar öne sürmektedir. Borç alan bu koşulları kabul ettiği takdirde kredi açılmakta, Banka koşulların yerine getirilip getirilmediğini izlemekte, koşullar yerine getirilmemişse krediyi kesebilmektedir.<sup>161</sup>

Dünya Bankası'nın açtığı bu kredilerde şartlar, genellikle dünya kapitalist sistemi gerçekleri hesaplanarak belirlenmektedir. Bu krediler kısa vadede istikrar, orta vadede ekonomide düzelme, uzun vadede kalkınma için gerekli finansmana yardımcı olmak üzere açılan kredilerdir.

<sup>160</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>, Erişim Tarihi:25.05.2005.

<sup>161</sup> Güler, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", a.g.m., s.20.

Bu şartlar, borç alan ülkelerde temel iktisadi ve toplumsal politikalar ile devlet örgütlenmesi üzerinde çok yönlü değişiklikler yaratmayı amaçlamaktadır.

Bu krediler az gelişmiş ülkeleri “yapısal uyarlama” sürecine sokmuştur. Belirlenen strateji “dünya ile bütünleşme” olarak adlandırılmaktadır. Bu strateji az gelişmiş ülkelerin “ulus aşırı kalkınma stratejisi”ni benimsemeleri anlamına gelmiştir. Dolayısı ile ikinci savaştan sonra uygulanan ulusal iktisadi-sosyal-sektörel planlamanın iflas ettiği, bundan sonra ulusal bütünden önce dünyaya duyarlı “proje planlaması”na dayanılması gerektiği ilan edilmiştir.<sup>162</sup>

Dünya Bankası kredileri devletin işlevlerini yeniden tanımlamaktadır. Kredi anlaşmalarında yer alan koşullar kamu sektöründe özelleştirme uygulamalarının gerçekleşmesine öncelik etmiş, geriye kalan kamu yönetimi aygıtının da “özel sektörleşmiş” bir içeriğe kavuşması için önlemler alınmasını gerekli kılmıştır. İşlev alanı daralmış kamu yönetimi yaratma ve bu aygıtı kamusal özden sıyrarak özel sektör vari bir öze kavuşturma hedefleri borç anlaşmalarını tam anlamı ile “yönetimi geliştirme” kılavuzlarına dönüştürmüştür.<sup>163</sup>

Dünya Bankası bir süreden beri belediyeçilik sektörü analizleri yapmakta, İller Bankası’nın geleceği, yerel yönetimlere ülkemizde daha fazla nasıl özerklik verileceği, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle bağlarının nasıl koparılacağı, yerel yönetimlerin uluslararası mali piyasalara nasıl bağlanabileceği konularında çalışmalar yapmaktadır.

2002 yılında Dünya Bankası’nın “Belediye Sektörü Analizi” adlı raporunda öncelikle İller Bankası’nın tasfiye edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Dünya Bankası, İller Bankası gibi kuruluşların tasfiye edilerek yerel yönetimlerin küresel para piyasalarına doğrudan ulaşabilecek bir mali özerkliğe kavuşturulmasını talep etmektedir. Bu sistemin sağlam bir hale gelebilmesi için ise yerel yönetimlerde reform talep etmektedir. Bu reformun unsurları ise verilen kredilerin geri alınmasını garanti altına alan bir bütçe sistemi, cari harcamaları sınırlandırmaya yarayacak yerel-esnek-sözleşmeli personel sistemi, yerel gelir kaynakları, harcama serbestliği esasına dayanan

---

<sup>162</sup> Güler, Birgül, Ayman, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, a.g.m., s.25.

<sup>163</sup> Güler, Birgül, Ayman, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, a.g.m., s.25.

bir yerel özerklik öngörmektedir.<sup>164</sup> Dünya Bankası modeli devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri zayıflatmakta ve yerel yönetimlerle uluslararası mali piyasalar arasında bir bağ kurmaktadır. Böylelikle yerel ile küresel birbirine bağlanarak, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile küresel liberalizasyonu aynı anda sağlanmaktadır.

1970'li yıllara kadar otuz yıl boyunca IMF kısa dönemli, ekonominin talep boyutu ile ilgili, parasal sektöre yönelik ve proje kredileri veren bir ödemeler dengesi kurumu olarak çalışırken, Dünya Bankası uzun dönemli, ekonominin arz boyutu ile ilgili, üretim sektörüne yönelik ve proje kredileri veren bir kalkınma örgütü kimliği ile çalışmıştır. Patlayan borç krizinin telaşı, hem uluslararası sermaye hem de kimi gelişmiş ülkeler tarafından Dünya Bankası'na 1980'li yılların başında "küresel liderlik" misyonu verilmesinin yakın nedeni olmuştur.<sup>165</sup>

"Dünya Bankası ile yapılan kredi anlaşmaları, taraf ülkelerde ulusal iktisat politikalarından başlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine uzanan geniş bir etki alanına sahiptir. Bu geniş değiştirme gücü, teknik olarak anlaşmalarda yer alan "conditionality" parçası ile sağlanmaktadır. Koşullar kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını ya da gün-ay-yıl belirtilerek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredicidir. Kimi zaman da, borçlunun kalkınma planındaki hedeflere ulaşılmasında "tatmin edici ilerlemeler" olmasını ölçüt sayacak kadar genel, esnek ve emredicidir. Koşullar çoğu zaman finansman sağlanan işle ilgili ve sınırlı değildir. Ayrıca Dünya Bankası'nca açılan kredi borçlunun kendi tercihleri yönünde kullanmak üzere değil, dünya kapitalist sistemi gerçekleri hesaplanarak belirlenmektedir."<sup>166</sup>

"Dünya Bankası, 1999-2000 yılı raporunda hem küreselleşme hem de yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve bir ülkenin 21. yüzyılda başarılı olup

---

<sup>164</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm> , Erişim Tarihi: 25.05.2005.

<sup>165</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayın No: 266, Ankara 1996, s.81.

<sup>166</sup> Güler, Birgül Ayman , *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*, a.g.e., s.83.



olamayacağıının bu ikiz güçleri ne kadar iyi yönetebileceğine bağlı olduğunu savunmaktadır.”<sup>167</sup>

Rapora göre yerelleşmenin olup olmaması gerektiği konusunu tartışmak esas itibariyle yersizdir; üzerinde durulması gereken, bu politikanın nasıl uygulanacağıdır. Dünya Bankası, yerelleşme politikasının hızlandırılarak uygulanması amacıyla çeşitli projeler üretmiştir. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde oldukça yoğunlaşmış olan girişimlerden yararlanılarak, az gelişmiş ülkelerde yerelleşme derecesi ölçülmeye çalışılmaktadır. Bir araştırmada, yerelleşmenin genel ölçütleri olarak siyasal, fonksiyonel, mali düzenlemeler üzerinde durulmaktadır. Siyasal ölçüt meclis üyeleri, belediye başkanları, vali ve kaymakamların seçimle işbaşına getirilmeleridir. Fonksiyonel ölçüt sağlık, eğitim, kültür, ulaştırma ve alt yapı başta olmak üzere başlıca görev alanlarının giderek tüm boyutlarıyla yerel yönetimlere devredilmesidir. Mali ölçüt ise devlet bütçesi içinde yerel yönetim paylarının arttırılması, yerel yönetimlere vergi oranlarını belirleme yada vergi koyma yetkisi verilmesidir.<sup>168</sup>

Türkiye’de 1979 IMF Stand-by anlaşması ve bunun ardından gelen 24 Ocak 1980 kararları küreselleşme sürecinin başlangıcıdır.

Ülkemizin aldığı SAL kredilerinin ardından, Dünya Bankası ile SECAL adlı “sektörel yapısal uyarlama kredileri” için anlaşmalar imzalanmıştır. Dünya Bankası’nın yerelleştirme politikaları, merkezi yönetim organları ve yerel yönetim organları bazında farklı yöntemler içerirken, bu yöntemlerin ülkelere göre uygulanışları da farklılık göstermektedir.

Ülkemizde yerel yönetim maliyesinin ana unsurlarından İller Bankası’nın tasfiye süreci, Dünya Bankası’nın desantralizasyon politikasının anlaşılmasında belirleyici bir süreçtir. Türkiye’de yerel yönetimlerin ana gelir yapısını, yerel gelirler ve merkezi yönetimden transferler oluşturmaktadır. Buna ek olarak, yatırım harcamaları için gerekli finansmanı karşılamak üzere alınan krediler vardır. 1986 yılına kadar kredi ihtiyacı kamu kaynaklarından karşılanmıştır. Bu tarihten başlayarak, özel sektör

---

<sup>167</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, a.g.m., s. 25.

<sup>168</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, a.g.m., s.26.

kredilerinin devreye girmesi ile kredi kaynakları çeşitlenmeye başlamıştır. Özel kredi kullanımı büyük bir hızla yaygınlaşmış, kamu kredilerinin üzerinde seyretmeye başlamıştır. Bunu sağlamak amacıyla, yerel yönetim maliyesi sisteminde köklü bir yeniden düzenleme başlatılmıştır. Yeni maliye sisteminde tasfiye uygulamasına tabi tutulan kurum İller Bankası'dır.<sup>169</sup>

İller Bankası, 1945 yılında kurulmuş, süreç içerisinde giderek büyümüş sadece belediyelere kredi veren değil kendi teknik hizmetlerini sunmaya başlamış, emanet usulü üretim ve malzeme sanayiine de girmiştir. Ancak, zamanla bu yatırım alanlarından geri çekilmiştir. 1985 yılından itibaren belediyeler ile ticari bankalar arasında aracılık yapan bir güvence kurumu haline getirilmiş ve günümüzde teknik hizmet, malzeme sanayii vs. diğer hizmetlerin tasfiyesi gündemde olup sadece bir finans görevini yürüten banka şeklinde yapılandırılmasına çalışılmaktadır.

## **B. IMF ve Yerel Yönetimler**

Birçok gelişmekte olan ülkelerde 1970'li yıllarda sanayileşme hızlanmış, ancak ekonomik istikrarsızlık artmış, ekonomiler dış kaynak olmaksızın işleyemez hale gelmiştir. Dış kaynak sağlamanın koşulu ise IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatılan yeni uluslararası reçeteyi kabul etmek olmuştur. Böylece 1980'lerde sorunların çözümünü piyasanın serbest işleminde gören yeni liberal görüş almıştır.<sup>170</sup>

Devletin ekonomiden elini çekerek bu alanı piyasaya bırakması, piyasaların serbestleştirilmesi, özelleştirme, sübvansiyonların kaldırılması gibi önlemler IMF'nin yapısal uyum programlarının değişmez gündem maddeleridir.

Neoliberal devlet reformu; bütçe, personel, merkezi yapı, yerel yönetim olmak üzere dört temel alanda ilerlemektedir. Süreç asıl olarak Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler'in müdahale alanıdır. IMF'nin bu süreçteki rolü kamu harcamalarının kısılmasıdır.<sup>171</sup> Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler'in

---

<sup>169</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılma Politikaları*, a.g.e., s. 144-145.

<sup>170</sup> İyidiker, Hikmet, *Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Harcamaları*, a.g.e.

<sup>171</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>, Erişim Tarihi:25.05.2005.

özelleştirmeyi de kapsayan yerelleşme formülleri, AB tarafından yerellik (subsidiarite) terimiyle ilerletilmiştir.<sup>172</sup>

Özetle, IMF tarafından özellikle gelişmekte olan ülkelerle yapılan çeşitli anlaşmalara konulan hükümler, yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu harcamalarının azaltılmasını, devletin küçültülmesini, regülasyon ve deregülasyon politikalarının uygulanmasını ve nihayetinde kamu sektörü tarafından sunulan pekçok hizmetin özelleştirilmesini öngörmektedir.

### C. OECD ve Yerel Yönetimler

Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış ülkelerde, piyasaların etkin çalışmaması sebebiyle, özellikle 1930'larda yaşanan ekonomik buhran ve ardından Keynes'in çalışmaları sonucu, devletin piyasalara müdahalesi gereği ortaya çıkmıştır. Devlet müdahalesi, 1970'lerin sonlarına dek çoğunlukla, bu piyasalarda sadece devletin tekel olarak faaliyet göstermesi şeklinde olmuştur. Fakat, gelişen sosyal devlet anlayışının, devletin görev tanımını değiştirmesi ve arttırması, bunun yanında devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilik ile ilgili yaşanan sorunlar ile kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olduğunun görülmesi üzerine; icraya dönük devlet müdahaleciliğinden, regülasyona dönük devlet müdahaleciliğine doğru geçişler yaşanmaya başlamıştır. Bu akımın öncülüğünü ise, 1980'lerin başında İngiltere yapmıştır.<sup>173</sup>

1990'lı yıllarda OECD devletin yeniden yapılandırılmasında, Dünya Bankası'nın paralelinde regülasyon reformu yöntemiyle etkili oldu. OECD anlayışına göre, bir düzenlemenin regülasyon sayılması için getirdiği kuralın piyasacı bir içeriğe sahip olması gerekir. OECD bakımından Deregülasyon ise, bir alanda devlet yetkilerini ortadan kaldıran düzenlemeye verilen özel addır.<sup>174</sup> Deregülasyon kamunun yetkilerini daraltan, regülasyon ise kamu gücünü özel sektöre veren, en azından devletle paylaştıran düzenlemelerdir.

---

<sup>172</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>, Erişim Tarihi:25.05.2005.

<sup>173</sup> Tepe, Berna-Ardıyok, Şahin, "Devlete Yeni Rol; Regülasyon", a.g.m., s.106.

<sup>174</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>, Erişim Tarihi:25.05.2005.

Her şeyden önce OECD, üye ülkelerin hükümetlerine ekonomik ve sosyal politikalarını sınamak, hazırlamak ve geliştirmek için çerçeve sunan bir örgütü bünyesinde toplar. Burada, her biriyle ilgili deneyimlerini karşılaştırırlar, ortak sorunlarına cevaplar bulmaya uğraşırlar ve halihazır ekonomilerin küreselleşmesi bağlamında git gide daha türdeş bir bütünlük oluşturmak zorunda olan iç ve uluslararası politikaları uyumlaştırmaya çalışırlar.

OECD'nin daha çok ekonomik ve ticari konuların ele alındığı bir “tartışma ve inceleme forumu” niteliği vardır. OECD Bakanlar Konseyi toplantıları IMF ve Dünya Bankası toplantılarından sonra düzenlenerek, parasal sorunlarla, diğer ekonomik konular daha ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir.

OECD bugün, küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte, farklı üye ülkelerdeki her etkinlik alanını araştırmaktan ziyade üye ülkelerde olduğu kadar OECD bölgesi dışındaki farklı kamu güçlerinin etkinlik alanlarının etkileşimini çözümlenmek eğilimindedir. Örnek olarak sürdürülebilir kalkınma üzerine çalışmalar, problemleri daha iyi anlamak ve birlikte çözümlerin en iyi yolunu aramak için ulusal sınırların ötesindeki ekonomik, çevresel ve sosyal faktörleri hesaba almaktadır.

Küreselleşme sürecinin baş aktörlerinden biri olan OECD, dünya ekonomisi ve üye ülkelerin ekonomileri konusunda ve her konuda oluşturduğu komiteler aracılığıyla araştırmalar yaparak, bu araştırmaların sonucuna göre dünyanın ekonomik ve ticari ilişkilerini belirlemektedir.

OECD doğrudan yabancı yatırım ve çok uluslu şirket faaliyetleri konusunda kurallar oluşturmak ve düzenlemeler yapmak üzere yeni anlaşmalar geliştirmek için en çok çaba gösteren kuruluşlar arasında yer almaktadır.

#### **D. Dünya Ticaret Örgütü ve Yerel Yönetimler**

Bretton Woods konferansının sonucu olarak 30 Ekim 1947 yılında 23 ülkenin katılımıyla imzalanan GATT (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması), uluslararası alanda ticareti düzenleyen tek çok taraflı anlaşmadır. Türkiye 1953 yılında bu anlaşmaya taraf olmuştur.

Anlaşmayla amaçlanan; tarifeler ile ticarete konan diğer ayırıcı engelleri zaman içinde azaltmak, mal fiyatlarında istikrar sağlanarak, gelişmiş ülkelerin pazarlarına gelişmekte olan ülkelerin sınai ürünlerinin daha kolay girmesinin sağlanmasıdır. Anlaşmanın dördüncü bölümü gelişmekte olan ülkelerin durumlarının göz önünde bulundurulmasını öngörmektedir.<sup>175</sup>

1995'te faaliyete geçen DTÖ, 1986-1994 tarihleri arasında süren ve Uruguay Round olarak bilinen ve ticaretin serbestleştirilmesine dönük Gümrük ve Ticaret Genel Antlaşması'nı hayata geçirmek üzere kuruldu. Uruguay Round görüşmelerinden sonra hizmetlerin, yatırımların, tarımın, patent ve telif haklarının GATT'a dahil edilmesi konusunda antlaşmalar yapıldı. Bunun dışında devlet ihaleleri, serbest orman kesimi gibi bir dizi başka antlaşmalar da imzalandı.<sup>176</sup> Bu antlaşmalarda hedeflenen, her alanın özel sermaye ve ticarete açılmasıdır.

GATT'ın öngördüğü dünya ticaretini serbestleştirme gayretleri iki koldan yürütülmektedir. Bunlardan biri bütün üye ülkeleri içine alacak biçimde yapılan ve tarifeleri aşağı çeken raundlardır. İkincisi ise bölgesel entegrasyonlar yoluyla olmaktadır. Bölgesel entegrasyonlar yoluyla dünya ticaretine getirilen kısıtlamaların GATT çerçevesi üzerinde ulaşılan düzeyin üzerinde olması yasaktır. Yine, bölgeselleşmeden diğer GATT üyesi ülkeler bilgilendirilmek zorundadır.<sup>177</sup>

1986-1994 tarihleri arasında gerçekleşen Uruguay Round görüşmeleri sonucunda, 1 Ocak 1995 yılında kurulan DTÖ'nün 11.12.2005 tarihi itibarıyla 149 üyesi vardır. Merkezi İsviçre'nin Cenevre kentidir. Bütçesi 2006 yılı itibarıyla 175 milyon İsviçre frangıdır. 635 çalışanı vardır.<sup>178</sup> DTÖ dünya ticaretinin %90'nını kontrol etmektedir. Üyelerinin 3/4'ü az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere aittir.

DTÖ'nün amacı; üye ülkelerin ticaret ve ekonomi alanındaki ilişkilerini geliştirmek, hayat standartlarını yükseltmek, tam istihdamı gerçekleştirmek, reel gelir ile gerçek talep hacmindeki istikrarlı artışı sağlamak, mal ve hizmet üretimi ve ticaretini

---

<sup>175</sup> Karluk, Rıdvan, *Dünya Ekonomisinde Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, Bilim Teknik Yayınevi, Mayıs 1990, s.111.

<sup>176</sup> <http://www.tumbelsen.org/kuresellesme.doc>, Erişim Tarihi:14.06.2005.

<sup>177</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.242.

<sup>178</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/whatis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm) , Erişim Tarihi: 23.04.2006.

geliştirmek, aynı zamanda da dünya kaynaklarının sürdürülebilir kalkınma hedefine en uygun bir şekilde kullanımına imkan vermek ve farklı ekonomik düzeydeki ülkelerin ihtiyaç ve endişelerine cevap verecek şekilde mevcut kaynakları geliştirmektir.<sup>179</sup>

Küreselleşme sürecinde, önemli rollerden birini DTÖ oynamaktadır. DTÖ çerçevesinde oluşturulan kurallar, tüm dünya ekonomilerine IMF ve Dünya Bankası'nın yardımı ile uygulanmaya çalışılmaktadır.

Dünya Ticaret Örgütü de GATT gibi, öncelikle çok yanlı ticaret sisteminin köşe taşıdır. DTÖ, mal, hizmet ticareti ve anlaşmazlıklarını çözümü kuralları ve prosedürleri ile fikri mülkiyetin korunması için, benzeri olmayan bir hak ve yükümlülükler sisteminin kurumsal yapısını ortaya koymaktadır. DTÖ resmi ve yasal bir açıklama olmamasına rağmen, uluslararası antlaşmalar anlamında GATT-1947 sisteminin alternatifi olarak kabul edilmektedir. Dünya çapında olan bir katılım, geniş kapsam ve samimi güven unsurları, DTÖ'yu eski GATT sisteminden ayırarak, daha üstün kılmaktadır.<sup>180</sup>

Ulusal ekonomilerin IMF, Dünya Bankası ve sonra DTÖ eliyle yeniden yapılandırılmaları gelişmekte olan devletlerin zayıflamalarına neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler bu anlaşmalarla çok uluslu şirketlerin pazarı haline gelmekte ve ulusal işletmeler iflasa sürüklenmektedir.

DTÖ çerçevesinde hükümetlerin sermaye gruplarının baskısıyla üzerinde anlaştıkları küresel düzenlemeler yine hükümetler ve NAFTA, AB, MERCOSUR, APEC gibi bölgesel ekonomik birlikler aracılığıyla uygulamaya konulmaktadır.

Bütün bu antlaşmalar kamu hizmetlerini doğrudan ilgilendirmektedir. Doğrudan özelleştirme ve taşeronlaştırma politikalarını getiren antlaşmalar dışında devlet ihalelerini düzenleyen GPA, yerli ve yabancı sermayeye ve yereldeki kamu veya özel sektöre eşit haklar tanımaktadır. Hatta ihale alan şirketin uğrayacağı zararlardan hükümetlerin sorumlu tutulması öngörülmektedir.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Turhan Kitabevi Yayınları, Şubat 1998, s.157-158.

<sup>180</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.250.

<sup>181</sup> <http://www.tumbelsan.org/kuresellesme.doc>, Erişim Tarihi:14.06.2005.

Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesini öngören GATS antlaşmasına göre hizmetler, GATS ve DTÖ düzenine tabi tutulacağı için tahkim konusu da olabileceklerdir. Dolayısıyla hükümetler hizmet sektörünün liberalleştirilmesi ile şirketlerin karlarını garanti altına almak durumundadırlar. Yoksa tahkim yoluyla ağır cezalara çarptırılabilirler.

GATS'a göre eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme gibi sosyal nitelikli hizmetlerin önemli bir kısmı, kamu hizmeti olmaktan çıkıp, ticari hizmet kapsamında değerlendirilmekte ve buna göre bir düzenleme öngörülmektedir.

GATS'ın liberalize edilmesini öngördüğü hizmetler içinde önemli miktarda yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetlerde vardır.

Hizmet Ticareti Genel Antlaşması (GATS), hizmet ticaretinde gereksiz sınırlamaların ortadan kaldırılmasını, yerli yabancı şirketlere pazara girişte ve pazarda eşit haklar tanınmasını öngörmektedir.

GATS'ın hizmet tanımıyla yalnızca özel sektör tarafından verilen hizmetler değil, genel kamu hizmetlerinin hemen hemen tümü bu hizmet tanımı içinde yer almış ve hizmet sektörü küresel piyasaya bu anlaşmalarla açılmıştır.

GATS ile kamu hizmeti özelliği taşıyan tüm belediye hizmetlerinin küresel piyasaya açılması ve belediye hizmetlerinin küresel şirketlerin kâr alanına dönüşmesi, hizmetlerin pahalılaşmasına ve bu hizmetlerdeki istihdam koşullarının da olumsuz etkilenmesine neden olabilir.

Uluslararası ticareti olumsuz etkilediği için yerel yönetimleri de ilgilendiren kamu ihaleleri konusunda, kayırmacılığın ve ayrımcılığın önlenmesi için GATT çerçevesinde düzenlemeler yapılmıştır. GATT Uruguay Round görüşmeleri sonunda imzalanan, 1996 yılında yürürlüğe giren antlaşma ile kamu ihaleleri konusu düzenlenmiştir.<sup>182</sup>GATS hizmetleri 12 kategoriye ayırmaktadır. Devletler bu hizmet alanlarında;

-Hizmetlerin yurt dışı tüketimini,

---

<sup>182</sup> Yıldız, Hasan, "Avrupa Birliğinin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.40.

-Hizmet ticaretine yabancı sermaye yatırımlarını,  
-Hizmet üreten gerçek kişilerin hareketini,  
-Hizmetlerin sınır ötesi e-ticaretini sağlamayı taahhüt etmektedirler. Yine devletler GATS hükümlerine uygun bir şekilde iç hukuk düzenlemelerini yapmayı taahhüt etmektedirler.

GATS devletler için olduğu kadar bölgesel ve yerel yönetimler için de bağlayıcıdır. Hizmet üretilmesinde yerel yönetimlere giderek daha fazla ağırlık verildiği düşünülecek olursa GATS'ın yerel yönetimleri etkilemesi muhakkaktır.

DTÖ ve GATS rejiminin özelleştirmeler aracılığıyla hizmet alanlarını çok uluslu şirketlere açmayı hedeflediği düşünülecek olursa yerel yönetimlerden de bu yönde taleplerin olacağı ve tahkim müessesesinin bunu sağlamak için bir araç olarak kullanılabileceğini öngörmek mümkündür. GATS rejiminden muaf olan “kamu otoritesinin ifasında sunulan hizmetler”de bu alanda özel sektör rekabetinin olmaması ve hizmetin ticari boyutunun bulunmaması koşulu gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler bakımından hizmetin ticari boyutu yoktur denilse dahi o alanda bir özel şirketin bile faaliyet gösteriyor olması hizmetin, özel sektör ve yabancı sermaye rekabetine açılmasını gerekli kılacaktır.

### **E. Birleşmiş Milletler ve Yerel Yönetimler**

BM 2001’de “Küreselleşme ve Devlet” ve 2003’te “Yol Kavşağındaki e-Devlet” olmak üzere iki önemli çalışmaya yol açmış “Dünya Kamu Sektörü Raporu” adıyla yeni bir analiz yöntemi başlatmıştır. Bunlardan da önemlisi, BM yönetsel reformları gelişmesine destek verilen ülkelerin ekonomik kalkınması için önemli görmeye başlamıştır. Bunun sonucunda da BM Kamu Yönetimi İçin Ekonomik ve Sosyal Daimi Komitesi kurulmuştur.<sup>183</sup>

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında (BMKP) yönetim, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımı olarak

---

<sup>183</sup> Apan, Ahmet, “Avrupa Birliği’nde Kamu Yönetiminin Geleceği”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:108, Ocak-Şubat 2005, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s.22.



tanımlanmaktadır.<sup>184</sup> Uzun zamandır yetki, sorumluluk ve mali kaynakların desantralizasyonunun sistematik yönetim yaklaşımına anlamlı bir yardımı olduğu savunulmaktadır.

Birleşmiş Milletler Türkiye’de iyi yönetimi güçlendirmek için desantralizasyonun teşvikini, politika ve karar alma süreçlerine halkın katılımını sağlamak gerektiğini ifade etmekte ve bunu gerçekleştirmek için destek vereceği konuları şu şekilde belirlemiştir;<sup>185</sup>

-İyi yönetim ilkelerini ve uygulamalarını savunmak için sivil toplum örgütlerinin ve kamu sektörünün kapasitelerinin artırılması,

-Şeffaflık, güvenilirlik, insan hakları izleme mekanizmalarının güçlendirilmesi gibi çeşitli yönetim alanlarında mevcut çabaları desteklemek için sivil toplum kuruluşları arasında iletişim ve işbirliği ağının kurulması,

-Katılımcı kalkınmayı teşvik edecek, çok sektörlü politika diyaloglarının gerçekleştirilmesi,

-Bu alanlarda hizmet veren sivil toplum kuruluşlarına ve yerel inisiyatiflere destek verilmesi ve özellikle insani kalkınmada ülke ortalamasının altında kalan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesine öncelik tanınması.

BMKP tarafından desantralizasyon merkezsiz yönetim olarak adlandırılmaktadır. Herhangi bir toplumun tümünden yönetim sisteminin parçası olarak görülmektedir. Bu, otorite, sorumluluk, güç, kaynaklar ve sorumluluklarının merkezi yönetimlerden daha alt kademelere aktarılması sürecidir. Kavramsal çerçevede desantralizasyon, merkezi ve daha alt kademelerdeki kurumların ister resmi ister özel olsunlar birbirleriyle olan ilişkileri ve bu kurumların toplumdaki rolleri ile ilgilidir. Geliştirilmiş bir idare yapısı, yalnızca güçlenmiş merkezi ve yerel yönetime değil ayrıca her aşamada hükümetle işbirliği konusunda sivil toplum örgütleri ve özel sektörden katılımlara da gereksinim duyacaktır.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> <http://www.un.org.tr/undp/governance> , Erişim Tarihi:28.01.2006.

<sup>185</sup> <http://www.un.org.tr/undp/governance> , Erişim Tarihi:28.01.2006.

<sup>186</sup> UNDP, *The UNDP Role In Decentralization & Local Governance*, 2000, s. 27.

Karar alma süreçlerinin merkezi yönetimden yerele doğru kaydırılmasına desantralizasyon denir. Burada hem yerel yönetimlerin hemde merkezi idarenin yetki genişliği esasına göre çalışan taşra birimlerinin rolünün arttırılması söz konusudur.

Birleşmiş Milletler, tüm yayınlarında iyi yönetim için bir araç olarak desantralizasyonu tanımlamaktadır. Sürekli olarak sivil toplum kuruluşlarının önemi vurgulanmakta ve destek verileceği, hibe yapılacağı duyurulmakta, ayrıca hükümetlerin programlarının devamı için ve sosyal ekonomik gelişmeler hızlansın diye olabildiğince çabuk kararlar alınabilmesi için otoriteyi desantralize etmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetimler arası ilişkiler özellikle iki alanda yoğunlaşmaktadır. Birincisi yetkilerin ve sorumlulukların bölüşümü, diğeri ise kaynakların bölüşümüdür.<sup>187</sup>

Bir ülkenin desantralizasyon sistemi, özellikle devletle vatandaş arasındaki ilişkiyi içeren pek çok elementin birleşiminin mozaikidir, yasal bir yapılanmadır, siyasi partiler ve onların devletin organlarıyla her düzeydeki ilişkisinin yapılanmasıdır, devlet otoritesi ile ulusal ve sosyal yapı arasındaki ilişkidir, halkın ihtiyaçlarıyla uğraşan gönüllü organizasyonların üstlendiği roldür, farklı düzeylerde hükümetle insanlar arasında bağ kurma metotlarıdır.<sup>188</sup>

### ***Birleşmiş Milletlere Göre Desantralizasyon Biçimleri:***

Birleşmiş Milletler, desantralizasyon biçimlerini sınıflandırmaya tabi tutmuştur.<sup>189</sup> Aslında bunlar desantralizasyon biçimleri olmakla birlikte desantralizasyon derecelerini ve aşamalarını da göstermektedir. Bunları kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür.

#### ***a. Politik Desantralizasyon***

Kamu gücünün daha yüksek olan yönetim seviyelerinden (genellikle merkezi yönetim) daha düşük düzeyde olan yönetim seviyelerine (genellikle yerel yada bölgesel yönetimlere) aktarılmasıdır. 1970'lerden beri Batı Avrupa ülkelerinde genel bir politik

---

<sup>187</sup> Ünlü, Halil, *Yönetimler Arası İlişkiler*, TC Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA EMME, Ankara 1993, s.71.

<sup>188</sup> UN Technical Assistance Programme, *Decentralization For National And Local Development*, New York 1962, s.9.

<sup>189</sup> UNDP, *The UNDP Role In Decentralization & Local Governance*, a.g.e., s. 27

desantralizasyon süreci yaşanmaktadır. Bu desantralizasyon süreci, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, IMF ve son zamanlarda BM tarafından iyi yönetişimin (good governance) genel bir prensibi olarak kabul edilmektedir. Desantralizasyon bölge yönetimleri düzeyinde de karşımıza çıkar. Bölge yönetimleri kullandıkları kamu gücünü ve fonksiyonlarını daha düşük seviyede olan il veya belediyeler seviyesine aktarabilir. Belçika örneğinde olduğu gibi bölge yönetimleri fonksiyonlarının bir kısmını daha alt düzeyde olan yönetimlere devretmiştir. Benzer süreç İspanya'nın Katolonya bölgesinde yaşanmaktadır.<sup>190</sup>

Siyasi desantralizasyonda, kamusal karar alma konusunda, halka ve seçilmiş yerel temsilcilere daha fazla güç transfer edilmesi amaçlanmaktadır. Başka bir deyişle, siyasi desantralizasyon kavramı ile politika belirleme gücünün yanı sıra, yasa yapma gücü de yerel düzeyde paylaştırılmaktadır. Federasyon ve konfederasyon şeklindeki siyasal devlet yapıları için söz konusu olan siyasi desantralizasyon, anayasal ve yasal reformları gerekli kılmakta, yasa yapma gücü ile donatılmış yerel siyasal birimlerin kurulmasını gerektirmektedir.<sup>191</sup>

Bu genellikle politik güç ve otoritenin alt ulusal (subnational) seviyelere desantralize olduğu durumları ifade eder. Bu tip desantralizasyonun en açık kanıtları, kasaba meclisleri ve eyalet düzeyi büyüklükleri arasında değişen, seçilmiş ve yetkilendirilmiş alt-ulusal yönetim biçimleridir. Politik desantralizasyon BM'ye göre dekonsantrasyon, devolution, yönetsel desantralizasyon ve delegation alt başlıklarına ayrılmaktadır.

#### *b. Mali Desantralizasyon*

Bu desantralizasyon şeklinde ise bağımsız olarak oluşturulmuş ulus-altı özerk idari birimlere, kendi idari sınırlarına özgü kamusal mal ve hizmet yetki ve sorumluluğu, söz konusu hizmetlerin gerektirdiği mali kaynaklarla birlikte devredilmektedir. Üniter devletlere özgü olan bu durumda, merkezce toplanan gelirlerin

---

<sup>190</sup> Loughlin, John-Martin, Steve, *International Lessons on Balance of Funding Issues*, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University, November 2003, s.19.

<sup>191</sup> Topal, A. Kadir, "İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye İle AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38, Sayı:2, Haziran 2005, TODAİE, Ankara, s.26.

bir kısmı kendi öz gelirlerine ek olarak yerel birimlere aktarılmakta ve söz konusu birimlere kimi kamu hizmetlerinin yürütülmesi yetkisi verilmektedir.<sup>192</sup>

Yerel yönetimlerin görevlerini gereği gibi yerine getirmesine olanak tanımak için merkez ile yerel yönetim arasında mali kaynakların bölüşümü yapılır. Kaynakların yeniden paylaşılması için düzenlemeler genellikle yerel ve merkezi otoriteler arasında müzakere edilir. Bunlar, bölgelerarası eşitlik, adalet için endişeler, merkezi ve yerel kaynakların elde edilebilirliği ve yerel mali yönetim kapasitesini içeren çeşitli faktörlere bağlıdır.

Mali desantralizasyon politik desantralizasyonun sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekmektedir. Böylelikle kamu gücü aktarılan alt düzey yönetim birimleri bu kamu gücünü işler hale getirebilecek mali imkanlara kavuşmuş olmaktadır. Mali desantralizasyon iyi yönetişimin bir parçası olarak görülmektedir.

### *c. Divestment*

Saymak elden çıkarmak, vazgeçmek anlamına gelen bu kelime BM'ye göre piyasa desantralizasyonu anlamında kullanılmaktadır. Planlama ve idari sorumluluğun veya diğer kamu fonksiyonlarının yönetimden kamu gerekleri için gönüllü olarak özel, idari olmayan kurumlara transfer edilmesidir. Bu genellikle, kısmi görev önlemlerinin deregülasyonunu yada tamamen özelleştirilmesini gerektirir.

Divestment'in yararları arasında karar almada yeteneksiz olan ve rollerini tam olarak bilmeyen politikacıların etkisinden kurtulma, zararları arasında ise güçlerini kötüye kullanabilecek özel sektör tekellerinin olması gösterilmiştir.<sup>193</sup>

Desantralizasyon hala tartışmalı bir konu olarak kalmakta ve gelişmekte olan ülkelerdeki yansıması dekonsantrasyon olarak kendisini göstermektedir. Merkezi hükümetler gerek yerel yönetimlerin yeterli kaynaklara sahip olmadıklarını düşünmelerinden, gerekse tekçi yapının bozulmasından duyulan kaygıdan dolayı yönetsel, mali ve politik tam bir özerklik tanınması görüşüne taraf olmamaktadırlar.

---

<sup>192</sup> Batrel, Ömer F., *Kamu Kesiminde Mali Yerelleşme: Teori, Sınırlamalar ve Türkiye Uygulaması*, Working Paper, World Bank 2003, s.1.

<sup>193</sup> Saltman, Richard B. - Figueras, Joseph, Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi, *Avrupa Sağlık Reformu*, Kopenhag 1997, s.54.

## II. BÖLÜM

### KÜRESELLEŞMENİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

1980'li yıllarla birlikte ortaya çıkan küreselleşme dönemine egemen olan neoliberal ekonomik politikaların ulusal devletler ve kamu yönetimleri üzerindeki etkilerini kısaca inceledikten sonra; 1980 sonrası küreselleşme süreci ve neoliberal politikaların kamu yönetiminin asli parçalarından birisi olan yerel yönetimleri hangi alanlarda etkilediğine kapsamlı olarak değinmek gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimler de küreselleşme sürecine egemen olan neoliberal politikalarından çok geniş bir şekilde doğrudan etkilenmektedirler.

Yeni liberalizmin günümüzde yerel yönetimlere bakış açısının belirginleşen temel düşünce ve uygulamalarını kısaca şöyle özetleyebiliriz.<sup>1</sup>

-Yerel Yönetimlerin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi: Seçilmiş yerel yönetimler, gerek hizmet sunumlarını ve gerekse düzenleyici-stratejik sorumluluklarını giderek artan bir oranda diğer kurum ve kuruluşlarla paylaşmak durumundadır.

-Daha yarışmacı bir ihale düzeni: Bir dizi hizmet, özel sektörün yarışmaya dayalı tekliflerine açık tutulduğu gibi, birçok yerel hizmet birimi de, kendi alanlarında özel, gönüllü vb. sektörlerle yarışma durumunda bulunmaktadır.

-Hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılması: Bazı hizmetlerin sorumluluğu yerel yönetimler tarafından üstlenilmeye devam ederken, işin yapılması giderek başkalarına devredilmekte, hizmetlerin sunulduğunda yerel yönetim adına başkalarının da yer alması özendirilmektedir.

-Bir hizmet için yapılan ödemeyle o hizmetten yararlanmak arasında doğrudan ilişkinin kurulması: Burada, hizmet alan herkesin karşılığını ödemesi ilkesinin genelleştirilmesi söz konusudur.

---

<sup>1</sup> Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA EMME- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul 1994, s.81.

-Müşteri tercihine önem verilmesi: Hizmet talep eden yerel topluluk üyelerinin birer “müşteri” durumuna gelmeleri, kamu ve özel sektördeki yüklenicilerden oluşan bir pazardan kendilerine uygun düşeni seçmeleri özendirilmektedir.

-Yerel hizmet sunumunda bireysel ve özel sektör rolünün arttırılması: Bireylerin, kamudan da alacakları desteklerle, daha çok kendi güçlerine dayalı bir biçimde ihtiyaçlarını kendilerinin karşılamalarına öncelik verilmesi; gönüllü kuruluşların rolünün genişletilmesi ve özel sektörün hizmet sunumunun arttırılması.

Çağımıza hakim olan uluslararası entegrasyon süreci ve küreselleşme olgusu özel sektörü olduğu kadar kamu sektörünü de derinden etkilemiştir. Bu etkilemenin yerel yönetimleri kapsamaması düşünülemez. Küreselleşme ve entegrasyon sürecinden yerel yönetimlerle ilgili hemen her konu derinden etkilenmiştir. Yerel yönetimlerin statüleri, yerel özerklik anlayışı, yerel yönetimler maliyesi, yerel yönetimlerin iç örgütlenişi, personel yapısı, yönetim ilke ve teknikleri, diğer yerel yönetimlerle ve merkezi yönetimle olan ilişkileri ve işbirliği, uluslararası kuruluşlarla olan ilişkiler gibi pek çok husus bu hızlı değişim sürecinden nasibini almaktadır.

Yerel yönetimlere küreselleşme ve uluslararası entegrasyon sürecinde damgasını vuran bu yaklaşımlar aşağıda açıklanmaktadır.

## **I. STRATEJİK PLANLAMA**

Genel anlamda stratejik yönetim ve özel anlamda stratejik planlama, kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle geleceğe ilişkin bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak hedef ve stratejiler belirlemeleri, ölçülebilir kıstaslar geliştirerek performanslarını izleme ve değerlendirmelerini ifade eden, katılımcı, esnek bir yönetim yaklaşımıdır.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Taş, Hüseyin, Cesurhan, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 449, Aralık 2005, İçişleri Bakanlığı, s.103.

Stratejik planlama, köklü karar ve eylemler üretecek disipline edilmiş çabalardır ki, bir örgütün ne olduğunu, ne yapacağını ve niye yapacağını tanımlar.<sup>3</sup> Stratejik planlama değişiklik üretmek için kurumun üst yönetimi tarafından yapılır.

Örgütler, görev alanlarında nerede olduklarını, rakiplerine göre durumlarının ne olduğunu, örgüt yapılarının, bütçe olanaklarının, personel ve teknolojik yapılarının kapasitesini, kısaca içsel ve dışsal güçlü ve zayıf yönlerini belirledikten sonra, gösterdikleri vizyon ve misyon çerçevesinde nereye varmak istediklerini ortaya koyarlar.<sup>4</sup> Varılmak istenen bu hedeflere ulaşabilmek için örgüte ilişkin her konuda alınan kararlar ise örgütün stratejileridir.

Örgüte ilişkin hemen her konuda alınan kararların (stratejilerin) örgütün hedefine uygun olması gerekir. Yine bu kararların uygulanabilir ve düşük maliyetli olması gerekir.

Stratejik planlama hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.<sup>5</sup> Dolayısıyla stratejik planlama, hedeflerin gerçekleştirebilmesi için değişimi destekler. Düzenli bir şekilde gözden geçirilerek değişen şartlara uygun hale getirilmesi gerekir. Yani durağan bir planlama anlayışı yerine devamlı yenilenebilen dinamik bir planlama anlayışı mevcuttur.

Stratejik planlama için öncelikle örgütün iç yapısı ve dış çevresi açısından güçlü ve zayıf yönleri tespit edilir. Mevcut fırsatlar ve tehditler ortaya konulur. Böylelikle örgütün şu anda nerede olduğu ortaya konulmuş olur. Daha sonraki aşamada örgütümüzün nereye ulaşmak istediğinin ortaya konulması gerekir. Bunun için örgütün vizyonu ve misyonu tespit edilir. İlkeleri ortaya konulur. Stratejik amaç ve hedefleri belirlenir.

---

<sup>3</sup> Zafer, Orhan, “Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 409, Aralık 1995, İçişleri Bakanlığı, s.187.

<sup>4</sup> Güner, Sinan, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 446, Mart 2005, İçişleri Bakanlığı, s.70.

<sup>5</sup> Güner, Sinan, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, a.g.m., s.71.

Vizyon stratejilerin, amaç ve hedeflerin belirlenmesinde yol göstericidir.<sup>6</sup> Vizyon, yöneticilere uzun vadeli temel kararları verirken bir takım sınırlamalar koyar ve böylece örgütün başka yönere gitmesini engeller. Vizyonun örgüt çalışanları tarafından paylaşılması gerekir. Vizyonun paylaşımını sağlayabilmek için üst yöneticiler diğer çalışanların görüşlerini de almalıdır. Böylece örgüt içinde farklı çalışanlar ve birimler arasında birleştirici bir nitelik kazanır.<sup>7</sup> Vizyon kısaca geleceğe bakış açısını yansıtır.

Misyon ise bir örgütün, kişinin üstlendiği görevdir. Örgütün geleceğe yönelik üstlenmiş olduğu görevi misyonudur. Örgütün varlık nedenini ifade eder.

İlkelerin ortaya konulması örgüt politikasının açıklanması anlamına gelir. İlkeler, amaçlara ve araçlara sınırlar çizer. Bu sınırlar yöneticiye karşılaştığı durumlarla ilgili olarak karar almada yardımcı olur.<sup>8</sup> Benzer ve yenilenen durumlarda takdir alanını daraltan genel kuralları ifade eder.<sup>9</sup> İlkeler örgütün vizyonu ve misyonunun gerisinde yatan değer ve inançların temelidir. İlkeler, benzer durumlarda her seferinde tekrar karar almayı önler, objektifliği ve tutarlılığı sağlar. Yöneticilerin davranışlarını tahmin edilebilir kılar ve yetki devrini kolaylaştırır, yöneticilerin inisiyatif kullanmasına imkan verir, kurumsallaşmayı sağlar.<sup>10</sup>

Stratejik amaçlar ise kurumun varmak istediği sonuçlardır. Hedefler ise stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan alt amaçlardır. Hedefler amaçlardan daha somuttur. Daha kısa vadeli dirler. Belli bir stratejik amacı gerçekleştirebilmek için çok sayıda hedef geliştirilebilir. Hedef ölçülebilir, anlamlı ve ulaşılabilir niteliktedir ve zaman boyutu içermektedir.<sup>11</sup>

Kamu yönetimi alanında kurumun üst düzey yönetimi tarafından yapılan stratejik planlamanın ülkenin kalkınma planlarına ve hukuk sistemine uygun olması gerekmektedir.

---

<sup>6</sup> Durna, Ufuk-Eren, Veysel, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 1, 2002, s.55.

<sup>7</sup> Güner, Sinan, "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", a.g.m., s.67.

<sup>8</sup> Becerikli, Selma Yıldırım, "Stratejik Yönetim Planlaması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 3, 2000, s.103.

<sup>9</sup> Güner, Sinan, "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", a.g.m., s. 68.

<sup>10</sup> Güner, Sinan, "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", a.g.m., s. 68.

<sup>11</sup> Güner, Sinan, "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", a.g.m., s.70.



Yapılan plan doğrultusunda bu planda hedeflenen amaçlara ulaşabilmek için yapılması gereken işler belirlenir ve kaynaklar ayrılır. Bu faaliyetleri kimlerin, ne zaman, nerede, ve nasıl yapacağını ortaya konulacağı metinler hazırlanır. Bunlara proje denir. Stratejik plana uygun olarak hazırlanan projeler (detaylı planlar) uygulayıcıların yapacağı işleri belli eder.

Stratejik planlamada hizmetten yararlananların bundan ne derece memnun olduklarının belirlenmesi, müşteri beklentilerinde meydana gelecek değişikliklerin izlenmesi ve buna uygun olarak planlamada dinamik değişiklikler yapabilmesi gerekir. Bu amaçla kamuoyu araştırmaları ve anketler ideal bir yöntemdir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinin g fıkrası ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin p fıkrası bu amaçla yerel yönetimlere kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma imkanı tanımıştır. Aynı imkanı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 10. maddesi Belediye Kanunu'na atıf yaparak Büyükşehir Belediyeleri için de tanımıştır.

Bazı akademisyenler, stratejik planlamanın toplumu eğiterek, konsensüs sağlayarak, seçimden seçime ortak bir vizyon oluşturarak, toplumu fırsatları değerlendirmeye yönlendirerek, önemli meseleleri aydınlatarak, kaynakların en etkin biçimde kullanma yollarını ortaya koyarak ve kamu-özel sektör işbirliğini sağlayacak bir sistem geliştirerek çok önemli işler göreceğini belirtmektedirler. İyi hazırlandığı zaman stratejik planlamanın hükümetleri ve kamu hizmetini yeniden canlandırma ve yeniden yönlendirme imkanı verdiğini ifade etmektedirler.<sup>12</sup>

Stratejik planlama ve yönetim anlayışında, verilen bütçelere göre plan yapılmaz. Uygulamaya konulmuş planları ve programları uygulamaya imkan verecek şekilde bütçeler hazırlanır. Bu uygulamaya program bütçe denir.

Stratejik amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirecek faaliyetler belirlendikten sonra her faaliyetin maliyetinin hesaplanması gerekir. Stratejik planlamaya uygunluk açısından bütçelerin uzun vadeli düşünülerek hazırlanması, yıllık bütçe uygulamasından vazgeçilmesi gerekecektir.

---

<sup>12</sup> Oluk, Fahri, "Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:415, Haziran 1997, İçişleri Bakanlığı, s.262.

Stratejik yönetimde kaynakların temin edilerek uygulayıcılara verilmesi kadar, bu kaynakların uygun zamanda, uygun miktarda sağlanması, fazla veya yetersiz olmaması, kaynakların harcanmasıyla faaliyetlerin tamamen gerçekleştirilebilmesi, mevcut kaynakların verimliliğinin artırılarak bütçe ödeneklerinin etkinliğinin artırılması da bütçe uygulamasına yönelik önemli ilkelere dir.<sup>13</sup>

Stratejik planlama ilkesi açısından Türk kamu yönetimi cenin aşamasında bulunmaktadır. Gerçi Devlet Planlama Teşkilatı, kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmak üzere 2002 yılında bir “stratejik planlama kılavuzu” yayınlamışsa da, stratejik planlamaya 2003 yılından itibaren pilot uygulama olarak ancak sekiz kamu kurumunda geçilebilmiştir.<sup>14</sup>

Ülkemizdeki tarihi yakın geçmişe dayanan stratejik planlama çalışmaları, ortaya konulan yeni yerel yönetim yasaları ile yerel yönetimler açısından zorunlu tutulmuştur. Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi yerel yönetimlerin de işleyiş ve yapılarını buna uygun bir şekilde düzenlemesi gerekmektedir.

### **Türkiye’de Stratejik Planlama:**

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmaktadır.<sup>15</sup>

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma

---

<sup>13</sup> Güner, Sinan, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, a.g.m., s.74.

<sup>14</sup> Dursun, Hasan, “Toplam Kalite Yönetimi Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, Mart 2005, İçişleri Bakanlığı, s.47.

<sup>15</sup> Göçmen, Betül, *Stratejik Planlama Esasları*, Bursa İl Özel İdaresi, Aralık 2005, s.1.

kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.”<sup>16</sup>

“Aşırı merkezîyetçi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecektir...”<sup>17</sup>

Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında kamu kuruluşlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde “stratejik planlama” temel bir araç olmaktadır.

Makro düzeyde belirlenen ulusal stratejiler ve kalkınma planları çerçevesinde kuruluşlarca hazırlanacak olan stratejik planlar, yıllık programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini arttıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.<sup>18</sup>

Mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile “Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL 1)” imzalanmış ve anlaşmanın taahhütlerinden biri olan kamu sektörü reformu çerçevesinde “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” çalışmalarına başlanmıştır. Bütçe Reformu’nda ise kamu kurumlarının hazırlayacakları stratejik planları esas alarak bütçe yapılarını şekillendirmeleri gerektiği vurgulanmıştır.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> *Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, DPT, Ankara 2000, s.191.

<sup>17</sup> 24.07.2003 Tarih ve 25178 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de Yayımlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, s.17.

<sup>18</sup> Göçmen, Betül, *Stratejik Planlama Esasları*, a.g.e., s.2.

<sup>19</sup> *Bursa Stratejik Plan Taslağı 2006-2010*, Bursa İl Özel İdaresi, s.1.

5018 Sayılı ve 10.12.2003 tarihli, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesinin birinci fıkrasına göre,<sup>20</sup> kamu idarelerinin, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin vizyon ve misyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlar hazırlayacakları ifade edilmiş, üçüncü fıkrasında ise, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu dairelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine DPT müsteşarlığının yetkili olduğu belirtilmiştir.<sup>21</sup>

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında ise Stratejik Plan, “Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yerel yönetimlerin stratejik plan hazırlamaları gerektiği ifade edilmiştir.<sup>22</sup> Bu kanunlarda her mahalli seçim sonrasında stratejik plan hazırlanması öngörülmektedir. Dolayısıyla stratejik planların beş yıllık bir dönemi kapsayacağı söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 07.06.2005 tarihinde 2005/57 Sayılı Genelge yayınlanmış, bu genelgede 2006 yılı bütçelerinin Analitik Bütçe Sınıflandırması'na göre yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Analitik bütçe ise bütçelemenin stratejik plana göre yapılması şartını getirmiştir.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanmıştır.

<sup>21</sup> Dursun, Hasan, “Toplam Kalite Yönetimi İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış”, a.g.m., s.47.

<sup>22</sup> 5302 Sayılı 04.03.2005 Tarih ve 25745 Sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanan İl Özel İdaresi Kanunu Madde:31.

<sup>23</sup> *Bursa Stratejik Plan Taslağı 2006-2010*, a.g.e., s.3.

## II. PERFORMANS DENETİMİ

Vatandaşlara hizmet götürmek üzere kurulan tüm devlet idarelerinin bu hizmetleri yasalar ve hizmet gereklerine uygun olarak yerine getirmesinin denetime tabi tutulması gereği günümüzde tartışma götürmeyen bir konudur. İdarenin hukuka uygunluğunu sağlamak için yargı denetimi tüm uygar milletlerde mevcuttur. İdarenin gördüğü hizmetlerin kamu yararına uygun bir şekilde etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinin denetimi (yerindelik denetimi) ise ülkelerin parlamentoları tarafından veya parlamento adına bu işi yürütecek kurumlar tarafından yapılır. Yine, idare kendi içinde bu denetimi yerine getirir. Çeşitli teftiş kurulları aracılığı ile yapılan denetimler ve hiyerarşik denetim hep bu amaçla yapılagelmektedir.

Kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin bu bütünlüğünü sağlamak için yerel yönetimlerin merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi tutulması öngörülmüştür. Hukuka uygunluğun sağlanması amacıyla yapılan bu denetim, yerel yönetimlerin organları, kararları, eylem ve işlemleri ile personeli üzerinde olmaktadır. Kamu yararı, kamu düzeni ve idarenin bütünlüğünü sağlamak için kanunla belirlenen sınırlar içinde kullanılan bu denetim yetkisi; onama, erteleme, iptal, yerine geçerek karar alma, önceden izin verme gibi çeşitli türlerde olabilir. Ülkemizde yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip çeşitli idareler mevcuttur. Bakanlıkların çeşitli yasalarla kendilerine verilen idari vesayet yetkilerinin yanı sıra, Sayıştay, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, Mahalli İdareler Kontrolörleri, Vali ve Kaymakamların, hatta Bakanlar Kurulunun çeşitli konularda çok geniş idari vesayet yetkileri bulunmaktadır.

Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetki ve denetimine sahip kurumlar görüldüğü gibi çok dağınıktır. Hatta aynı konuda birbirinden farklı kurumların denetim yetkileri bulunmaktadır. Böylelikle yerel yönetimler üzerinde ağır bir denetim yetkisi var olagelmiştir.

Önemli olan denetim kavramını içeren vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında sağlıklı bir denge kurulabilmesidir.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> İğdeler, Serdar, “Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 409, Aralık 1995, İçişleri Bakanlığı, s.72 .

Küreselleşme ve uluslararası entegrasyon döneminde yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet denetiminin kalkması talep edilmektedir. Yeni yerel yönetim yasalarımızda yerel yönetimlerin üzerinde merkezi yönetimin sahip olduğu pek çok idari vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Bu yasalarla hem yerel yönetimlerin hizmet gördüğü alanlar genişletilmiş hemde bu işleri yaparken merkezi yönetimin kullandığı yetkiler daraltılmıştır. Bunlara örnek olarak; yerel yönetimlerin encümeninin belirlediği, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini tespit konusundaki mahalli zabitanın uygun görüşü şartı kaldırılmış, bütçenin onaylanmasındaki mülki amir onayı kaldırılmış, yazışmaların mülki amirlik kanalıyla yapılma şartı doğrudan tüm kurumlarla yazışabilme şekline getirilmiş, umuma açık içkili ve içkisiz eğlence ve istirahat yerlerinin ruhsatlarının tamamının ilgili yerel yönetimler tarafından verilmesi öngörülmüş, belediyenin istihdam ettiği geçici işçilere ilişkin vesayet yetkileri daraltılmış, gayri sıhhi müessese ruhsat ve işlemlerinin ilgili yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi ilkesi benimsenmiş, sağlık teşkilatının esnaf denetimi belediye ve mücavir alan sınırlarında belediyelere devredilmiş, araç satın alımlarında vesayet azaltılmış, bakanlık müfettişlerinin yerel yönetimlere ilişkin yaptıkları denetimin kapsamı daraltılmış, belediye zabıtasının yetkileri arttırılmış, yerel yönetimlere sağlık, eğitim, kültür, spor, sosyal yardım vb. alanlarda pek çok yeni görevler verilmiştir. Ayrıca, personel, maliye gibi alanlarda merkezi idarenin vesayet yetkilerini azaltan yeni yasalar da hazırlanmaya devam etmektedir (yerel yönetim gelirleri yasası, kamu personel yasası hazırlıkları gibi).

Yerel yönetimlerde denetimin esas itibarıyla performans denetimi şeklinde iç denetim birimleri tarafından yapılması öngörülmektedir. Performans denetimi konusunu ana hatlarıyla inceleyecek olursak:

Performansın belirlenebilmesi için, faaliyetlerin sonucunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans ölçüldükten sonra kabul edilen değerler, performans göstergelerini oluşturmaktadır. O halde bir belediyenin, belde sınırları içinde bir yılda 500.000 ton katı atık toplanması nicel bir sonuç iken, belde sınırları içindeki 10 parktan

6 tanesinin aktif olarak kullanılıyor olması nedeniyle, belediyenin bu konudaki başarısının %60 olarak ölçülmesi nitel bir sonuçtur.<sup>25</sup>

Performans kavramı verimlilik kavramı ile iç içe geçmiştir. Ekonomi, etkinlik, etkililik ile ifade edilmeye çalışılır. Kalite kavramı da performansın önemli bir tamamlayıcısıdır. Performans ile ilgili bir diğer kavram ise sorumluluk ve kontroldür.<sup>26</sup>

Performans yönetimi sürecinin en önemli bölümlerinden biri denetimdir. Denetim geribildirim işlevini çalıştırarak, performanstan beklenenlerin gerçekleştirilmesini (verimlilik artışı, büyüme, uygun yapılanma vs.) sağlamaya çalışır. Faaliyetleri kontrol ederek sistemi dinamik bir denge içinde tutmaya çalışır. Gerekli olduğunda hedeflerde ve stratejilerde düzeltme yapılabilmesini sağlayacak bilgileri yönetime sunar.<sup>27</sup>

Performans ölçüm sisteminin en temel faydası, bir kurumun performansını açıkça ortaya koyarak halkın kamu kurumlarına güvenini sağlamaktır. Bunun için yapılması gereken şey, uygun bir performans ölçüm sistemi geliştirmek ve onun sonuçlarını kamuoyu ile paylaşmaktır.<sup>28</sup>

“Stratejik yönetim sürecinde değerlendirme, hukuka uygunluk denetimi değil, stratejik amaç ve hedefleri başarımla (performans) düzeyinin ölçülmesi şeklinde gerçekleştirilir. Genel amaçların daha somut eylemler biçiminde açıklandığı program ve projeler başarımın ölçülmesi için somut ölçütler belirlenmesinde yardımcı olur. Performans denetiminde dönem sonunda gerçekleşen başarı yada başarısızlığın ölçülmesi yerine sürekli izleme, toplam kalite uygulamaları, hataları öngörüp meydana gelmeden giderme çabaları ön plana çıkar. İşlerin yapılması kadar, bu sırada kullanılan kaynakların örgüte maliyeti ile çıktıların ölçülmesi, maliyetlerin belirlenmesi ve maliyet azaltmaya yönelik düzenlemelere ışık tutulması ve amaçlanan hedeflerin gerçekten istenen düzeyde olup olmadığının, olmadıysa nedenlerinin belirtilmesi gerekir. Bunun

---

<sup>25</sup> Köseoğlu, Özer, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:447, Haziran 2005, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.213.

<sup>26</sup> Öztürk, Kemal-Coşkun, Bayram, “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.92.

<sup>27</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2507-ÖİK:527, Ankara 2000, s.77.

<sup>28</sup> Öztürk, Namık Kemal, “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı :449, Aralık 2005, İçişleri Bakanlığı, s. 89.

için performans kriterleri kullanılarak yapılan amaca yönelik denetime performans denetimi denir.”<sup>29</sup>

Performans denetimi, kaynakların verimlilik, etkililik, tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediği ve mali sorumluluğun gereklerinin belirlenen ölçüde karşılanıp karşılanmadığını belirlemek amacıyla kurumun faaliyetlerinin denetlenmesidir.<sup>30</sup> Bu kurumsal performans denetiminin yanında, kurumun bu planlanan hedeflerini gerçekleştirmede personelin göstermesi gereken performansın, kısaca bireysel performansın da değerlendirilmesi zorunluluğu vardır. Çünkü objektif bir bireysel performans değerlendirmesi kurumun hedeflerine ulaşma oranını arttıracaktır.<sup>31</sup> Böylece performansı kişisel ve kurumsal olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Performans ölçümü, gelişen sonuçların önceden belirlenen stratejik amaç ve hedeflerle ne ölçüde örtüştüğünün ortaya konmasıdır. Performans değerlendirmesinin faydalarını özetle şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yönetimin etkinliğini sağlar.
- Ölçülebilen hedefler daha kolay gerçekleştirilir.
- Hizmetlerin kalitesini artırır.
- Bütçenin geliştirilmesine ve gözden geçirilmesine yardımcı olur.
- Kamu kaynaklarının neden söz konusu faaliyetlere harcandığı sorusunun cevaplanmasına yardımcı olur.
- Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur.

Türkiye’de ilk defa denetim anlamında performans (verimlilik, etkinlik, tutumluluk) kavramı mevzuatımıza 26.06.1996 tarih ve 4199 sayılı kanun ile Sayıştay Kanunu’na eklenen 10. madde ile girmiştir. Buna göre “Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir...”<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Güner, Sinan, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, a.g.m., s.75.

<sup>30</sup> Özgan, Murat, “Performans Denetimi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:110, Mayıs-Haziran 2005, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s.51.

<sup>31</sup> Bilgin, Kamil Ufuk, *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara 2004, s.45.

<sup>32</sup> Tuncer, Ali Hikmet, “Performans Yönetimi ve Denetimi Uygulaması”, *İdarecinin Sesi*, Cilt:20, Sayı:114, Ocak-Şubat 2006, İdareciler Derneği, Ankara, s.48.



Son yıllarda performans denetimi, yerel yönetim yasaları ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasa taslaklarında giderek artan oranda yer almaya başlamıştır. 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesi Performans Esaslı Bütçeleme'yi öngörmüştür.

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 31. maddesi "Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir" hükmüne yer vermiştir.

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18-b maddesinde belediye başkanının görevleri arasında "...belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak" sayılmaktadır.

Yine 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesinde "Belediye başkanı mahalli idareler genel seçiminden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunar. ...Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir" hükmüne yer verilmiştir.

Kamu Personeli Kanun Taslağı'nın 111. maddesi "performans ödemesi" başlığı ile kamu personeline performans esasına göre bir özendirme öngörmektedir.

Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen ve henüz tekrar çıkarılmamış olan "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"un 38. maddesinde denetim tanımlanırken "...çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek..." denilerek kamu yönetiminin ve bu arada mahalli idarelerin performans esaslı denetim uygulayacakları ifade edilmekte idi.

Yine aynı kanunun 39. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetiminin performans denetimini kapsayacağı ifade edilmektedir. Bu maddeye göre; “Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesini ifade eder.”

Stratejik yönetim ve stratejik planlamanın egemen olduğu bir kamu yönetimi anlayışında doğal olarak performans denetiminin de yapılması kaçınılmazdır.<sup>33</sup>

### III. YÖNETİŞİM

Çağımızda yönetimin en önemli kavramlarından biri haline gelen yönetim; alınacak kararlarla doğrudan yada dolaylı olarak etkilenecek tüm kesimlerin karar alma süreçlerine katılması demektir. Çağımızda özel sektör için olduğu kadar kamu sektörü için de anahtar kavramlardan biri haline gelen yönetişimde, karar verme iktidarına sahip olan kamu gücü sahipleri ile birlikte, kararları uygulayacak olan memurlar ve karardan etkilenecek olan toplumun tüm kesimlerinin kararın alınma aşamasında bir araya gelmeleri öngörülmektedir. Böylelikle popülist uygulamalar sonucu kamu harcamalarının artma eğilimi önlenecek, kamunun düzenlediği pek çok hizmet alanı özel sektörün ihtiyaçlarını da dikkate alan bir şekilde tanzim edilecektir.

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması yönetim biliminin üzerinde durduğu önemli konulardandır. Bu amaçla özellikle son on yılda işletmecilik ilkelerini kamu yönetimi alanında uygulama eğilimi belirgin hale gelmiştir. Çeşitli kamu iş yerlerinde yapılan anketler işletmeci gözlüğü ile değerlendirilerek kamu yönetiminde etkinliği sağlayacak anahtar formüller gibi sunulmakta ve yorumlanmaktadır.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Denetim İle İlgili Hükümleri”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:110, Mayıs-Haziran 2005, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s.40.

<sup>34</sup> Karaman, Zerrin Toprak, “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, s.45.

Yönetişimi çok basit bir şekilde tarif edersek “alınacak karardan etkilenecekler ile uygulayacak olanların biraraya gelerek, bir çeşit ortaklık iklimi altında problemlerin çözümünün üstüne gitmeleri”<sup>35</sup> diyebiliriz.

Kavram ilk kez Dünya Bankası raporlarında telaffuz edilmiştir.<sup>36</sup> Yönetişimin kamu kesimine girişi küreselleşme sürecinin gelişimi ile paralellik arz etmektedir. Çünkü küreselleşmenin hızlanmasında etkili olan faktörler, yönetim kavramının kamu kesiminde gündeme getirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Dünya Bankası’nın 1989 Dünya Gelişme Raporu’nun takdim kısmında başkanın “özel sektör girişimleri ve piyasa mekanizmaları önemlidir, ancak bunların iyi yönetim ile el ele gitmesi gerekir” şeklindeki ifadesi dikkati çekmektedir. Aslında rapor bütünüyle ele alındığında iyi yönetişimin özü hakkında temel unsurları görebilmek mümkündür. Dünya Bankası 1992 yılında yayınladığı bir raporda “Governance and Development” ekonomik gelişmede ve dünya standartlarının yakalanması bakımından önemli gördüğü iyi yönetişimin bir çok özelliklerini ortaya koydu. Bunlar arasında kamu sektörü yönetimi, yasal-kurumsal yapılanma, hesap verebilirlik ve şeffaflık sayılabilir. Bu tarihten sonra yayınlanan diğer raporlarda iyi yönetim konusunda devlete ve diğer uluslararası kurumlara düşen görevlere işaret edilmektedir. Benzer şekilde diğer uluslararası kuruluşlar da iyi yönetim kavramını gündemlerine aldılar ve popülerleşmesine katkı sağladılar.<sup>37</sup>

1980’li yıllarla birlikte Üçüncü Dünya ülkelerinde yaşanan borç bunalımı sebebiyle, Dünya Bankası borçların geri dönüşümü için önlemler almak kaygısındaydı. Banka, borç problemi olan ülkelere yönetim anlayışlarında reform yapmaları konusunda baskı yapmaya başladı. Bu amaçla Banka, yönetim kavramını gündeme getirdi.<sup>38</sup>

Tekelci kamu sektörüne karşı piyasa rekabeti öncülüğünde hareket eden özel sektörün üstünlüğünü savunan yeni politik ekonominin gerçekleri karşısında özel sektör

---

<sup>35</sup> Uğur, Aydın, “Yerel Siyaset ve Demokrasi”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.188.

<sup>36</sup> Şaylan, Gencay, “Devletin Yeniden Yapılanması”, *Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA Proje Raporu*, Tüba Yayınları, Ankara 1998, s.142.

<sup>37</sup> Öztürk, Namık Kemal, “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.28.

<sup>38</sup> Aygül, Cenk, “Neo-Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, Bahar 76, Yıl:1998, s.241.

yönetiminin tecrübeleri temelinde kamu yönetişiminin örgüt ve yönetim yapısının yeniden yapılanmasında oldukça farklı reform türleri ortaya çıkmaktadır. Eğilimler daha çok hükümetleri ticarileştirmek, uygun örnekleri uyumlaştırmak, kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşları gibi yönetmek ve özel sektör kuruluşları ile ticari ortaklıklara girmek yönünde olmaktadır.

Üçüncü dünya ülkeleri yönetişiminde görülen diğer önemli normatif bir değişim de özel sektörün vurgu yaptığı müşteri tatmini ve memnuniyeti ilkesine verilen önemin çok hızla artıyor olmasıdır. Kamu yönetişiminde önceleri vatandaşlık, vatandaşlara kamu hizmetlerinin eşit bir şekilde sunulması gibi değerlere öncelik verilirken, yeni politik ekonominin yönetişiminde müşterilerinin hizmetlerden memnuniyeti üzerinde odaklanılmaktadır. Özellikle hizmet sunumunda kalitenin artması ve yeterli tercih alternatiflerinin sunulmasına büyük önem verilmektedir. Vatandaşlık kavramı ister hizmetten yararlansın ister yararlanmasın tüm vatandaşları kapsarken, müşteri tatmini kavramı hizmet sunumu ve kalitesi hususunda görüşlerine başvuru hizmetten yararlananları içermektedir.<sup>39</sup>

Gelişmiş kapitalist ülkelerde devletin 1970'lerde içine girdiği bunalım yeni politikaların uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle 1980'lerde ABD'de ve İngiltere'de uygulanan neoliberal yaklaşımlar sonucu devletin küçültülmesi politikaları ön plana alınmıştır. Kamu harcamalarının büyüklüğü, yolsuzlukların artmasına zemin hazırladığı ve ekonomik krizlere yol açtığı gerekçesiyle devlet kurumlarına güven azalmıştır. Bu çerçevede yönetim diye tanımlanan yeni yönetim modellerine ihtiyaç duyulmuştur.

Bu arada küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan pek çok yeni problemin çözümünde, ulus-devletlerin yetersiz kalması sebebiyle uluslararası örgütler ve yapılanmalarla (BM, OECD, IMF, Dünya Bankası, AB vb.) birlikte, uluslararası sermayenin ön plana çıkması küresel düzeyde yönetim kavramını gündeme getirmiştir.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Özer, Akif, "Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 445, Aralık 2004, İçişleri Bakanlığı, s.211.

<sup>40</sup> *Bir Olgu Olarak Küreselleşme*, <http://gercektarih.sitemynet.com/arastirma/kuresel.htm>, s.5, Erişim Tarihi: 20.04.2005.

1980'lerde egemen olan neoliberalizmin temel kavramı yönetiştir. Etkin hizmet-şeffaflık-hesap verilebilirlik gibi kavramlar neoliberalizmin talep ettiği bürokratik yapıyı ifade etmektedir. Toplam kalite yönetimi, performans yönetimi ve denetimi, sözleşmeli istihdam gibi kavramlar yönetiştirim tipi iktidarın bürokrasisinde geçerli olan idari usulleri ve personel sistemini çizmektedir.<sup>41</sup> Bu ilkeler üzerinde şekillenen kamu yönetiminin yerellik ilkesi temelinde örgütlenmesi yapılacaktır.

1980'lerden itibaren Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler, IMF, AB belgelerinde yer almaya başlayan bu kavram yirmibirinci yüzyılın katılımcı devlet modeli olarak netleşti. Bu modele göre devlet-toplum arasındaki uzaklığı aşmak için kamu iktidarı sadece bürokratlar tarafından değil, bürokrat, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından birlikte kullanılacaktır. Bu üç kesim de kamu gücünün kullanılması için alınması gereken kararlarda eşit güce sahiptir. Ülkemizdeki üst kurullar bunlara örnektir.

Yönetiştirim uygulamasının yerel düzeyde uygulamasının en güzel örneği ise yerel gündem 21'lerdir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (BMKP) 1992 RİO Zirvesi sonunda başlattığı Yerel Gündem 21 uygulamalarıyla 21. yüzyılın sorunlarını, gündemini belirlemek üzere Kent Konseyleri oluşturulmuştur. Kısaca yönetiştirim, hem ülke düzeyinde hem de yerel yönetimler düzeyinde sistemini oturtmuştur.

Yönetiştirimci kamu yönetimi altı ilkede toplanmaktadır; etkin kamu hizmetleri, şeffaflık, hızlı ve adil yargı, katılımcı yönetim, hesap verilebilirlik, yerelleşmiş yönetim. Bunları kısaca açıklayacak olursak;

*Etkinlik:* Yönetim modeline göre etkin kamu hizmeti için gerekli şartlar şunlardır;

Finansmanın vergi yerine fiyatlandırma ile sağlanması, hizmetin güvenceli memurlar eliyle değil, performansını sürekli göstermek zorunda olan sözleşmeli personel ile yürütülmesi, işlerini talep odaklı yapan bürokrasidir.

---

<sup>41</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>, Erişim Tarihi: 25.05.2005.

*Şeffaflık ise;* Kamu kurumlarının karar alma süreçlerinin ilgililere açık hale getirilmesi, alınan kararların hızlı, etkin ve açık bir şekilde duyurulmasıdır. Şeffaflık küresel mal ve hizmet liberalizasyonu için bir ön şarttır. GATS'ın ikinci maddesi şeffaflık başlığını taşır. Şeffaflık ile esas olarak piyasanın işleyişinin sağlıklı hale getirilmesi hedeflenmektedir.

*Hesap verilebilirlik ise;* Bürokrasinin mali sorumluluğunu ifade etmektedir. Üst kurullar gibi yönetişimin egemen olduğu birimlerin bürokrasinin yaptığı işlemleri denetleyebilmesidir.

*Hızlı ve adil yargının* var olup olmadığında tahkim müessesesi belirleyicidir. Ulusal mevzuat uluslararası düzenlemelere uygun hale getirilmelidir.

*Katılımcılıktan* kastedilen yönetişimin üçlü yapısıdır. Toplam kalite yönetimi bunun gerçekleştirilme yöntemlerinden birisidir. Yönetişim modelinde iktidar yapısı yerellik (subsidiarite) üzerine kurulmuştur.

#### **IV. YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ**

Türkiye genelinde toplam 81 İl Özel İdaresi, 3.225 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerden 16'sı Büyükşehir Belediyesi, 100'ü Büyükşehir İlçe Belediyesi, 260'ı Büyükşehir İlk Kademe Belediyesi, 65'i İl Belediyesi, 750'si Büyükşehir dışındaki İlçe Belediyesi ve 2.034'ü ise Belde Belediyesidir.<sup>42</sup>

2000 yılı genel nüfus sayımı verilerine göre ülke nüfusu olan 67.803.927 kişiden 44.006.274 kişi (%64.9) şehir dediğimiz il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır.<sup>43</sup> Türkiye'de toplam 37.366 köy bulunmaktadır.<sup>44</sup> Bucakları da kapsayan köy nüfusu oranı ise % 35,1'dir (23.797.653 kişi).

Ülkemizde son yapılan belediye seçimlerinde, belediyelerin %67'sinin (yani Yaklaşık, 2200 belediye) nüfusu 5.000'den daha azdır. Bu belediyelerde yaklaşık 5.6 milyon kişi yaşamakta iken, belediyelerin % 33'ünü (yaklaşık 1000 belediye) oluşturan

<sup>42</sup> İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, 15.08.2005 tarihli Elektronik Posta Bilgilendirmesi.

<sup>43</sup> 2000 Genel Nüfus Sayımı, TC Başbakanlık DİE, Mart 2003, Ankara, s.46.

<sup>44</sup> 2000 Genel Nüfus Sayımı, a.g.e., s.108.

5.000'den büyük nüfuslu belediyelerde ise belediye nüfusunun %88'i toplanmış durumdadır.<sup>45</sup>

1980 sonrası döneme damgasını vuran küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği eğilimler yerel yönetimlerde de yansımalarını bulmuştur. Küreselleşen ekonomide yerel yönetimlerin asli görevi yerel sermaye ile işbirliği içinde kendi yerelleşmesini sermaye için çekici hale getirmeye dönüşmüştür. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler sermayenin ihtiyaçlarına duyarlı müdahale biçimleri geliştirmeye yönelmişlerdir. 1980'li yılların başından itibaren Türkiye'de de yerel yönetimler küreselleşme sürecinin zorladığı bir dönüşüme göre şekillenmeye başlamıştır. Yerel yönetimler bir yandan hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklenirken diğer yandan da yerleşimlerini özel sermayenin yatırım alanına dönüştürmüşlerdir. Belediyeler giderek artan bir biçimde kentsel altyapıya yatırım yapar hale gelmişlerdir. Diğer bir deyişle sermayenin üretkenliğini ve kar oranlarını arttıran bu tür yatırımlarla belediyeler sermayeye dolaylı yoldan kaynak aktarımı gerçekleştirmektedirler. Dolaylı kaynak aktarımının yanı sıra, mal, hizmet ve para (kredi/borç) alımına yönelik harcamalar aracılığıyla da belli toplumsal tabakalara ve sermayenin belli gruplarına doğrudan kaynak aktarılmaktadır.<sup>46</sup>

1980 sonrası dönemde kamu kesimini küçültmek amacıyla belediyelerde uygulamaya konulan politikalar şunlardır.

-İşlerin ihale edilerek özel sektöre gördürülmesi ve özelleştirilmesi. Bu konu kalkınma planları ve yıllık planlarda yer almıştır. Bu politika ile belediyelerin işlerini kendileri yapan değil, yaptıran ihaleci kuruluşlara dönüşmesi hedeflenirken, bizzat belediyelerce yürütülecek işlerde de şirketleşme ve fiyatlandırma uygulamaları ile belediyelerin piyasa mekanizması kurallarına göre çalışan ticari kuruluşlar haline gelmeleri teşvik edilmiştir.

-Belediye yatırımlarının kamu kredi kaynaklarından değil, özel-ticari banka kaynaklarından finanse edilmesi uygulaması. 1980'li yıllar boyunca hem ihalecilik, hem

---

<sup>45</sup> Akgül, Arif, "Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:438, Mart 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.249.

<sup>46</sup> Önal, Ayşegül Yakar, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci*, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7-3.doc>, Erişim Tarihi: 24.05.2005.

özel sermaye kredisi kullanımında yolun yerli sermayeye açıldığı görülmektedir. 1990'lı yıllar pratiği yolun aslında yabancı sermayeye açıldığını ortaya çıkarmıştır.<sup>47</sup>

Ülkemizde yerel yönetimler maliyesini başlıklar halinde daha geniş bir şekilde inceleyecek olursak;

### A. Harcamalar

Ülkemizde yerel yönetim birimlerinden harcamaları ihmal edilebilecek olan köyler dışındaki, belediyeler ve il özel idarelerinin harcama kalemlerinin bütçe içindeki oranlarına bakacak olursak;

**Tablo 1: İl Özel İdarelerinin Harcama Kalemlerinin Bütçe İçindeki Oranları (%)<sup>48</sup>**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Toplam Harcamalar</b>	100	100	100	100	100
<b>Cari Harcamalar</b>	40	41	42	22	21
<b>Yatırım Harcamaları</b>	28	26	27	44	45
<b>Sermaye Teşkili ve Transfer</b>	32	33	31	34	34

İl özel İdareleri harcamaları içinde yatırım harcamaları daha önce son sırada iken günümüzde birinci sırayı almakta, bu kalemi sermaye teşkili ve transfer harcamaları izlenmektedir. Cari giderler ise beş yıllık bir zaman diliminde birinci sıradan son sıraya inmiş görünmektedir.

Belediyelerin harcama kalemlerinin bütçe içindeki oranlarına baktığımızda ise;

**Tablo 2: Belediye Harcama Kalemlerinin Bütçe İçindeki Oranları (%)<sup>49</sup>**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Toplam Harcamalar</b>	100	100	100	100	100
<b>Cari Harcamalar</b>	20	21	21	44	44
<b>Yatırım Harcamaları</b>	50	45	45	26	29
<b>Sermaye Teşkili ve Transfer</b>	30	34	34	30	27

Belediyelerin harcamalarına baktığımızda il özel idarelerinin tersi bir durumla karşılaşmaktayız. Belediye harcamaları içinde cari harcamalar 2001 yılında en düşük

<sup>47</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.190.

<sup>48</sup> *Türkiye İstatistik Yıllığı 2005*, TC Başbakanlık Devlet İstatistik Kurumu, Yayın No:3009, Ankara 2006, s.346'daki verilerden derlenmiştir.

<sup>49</sup> *Türkiye İstatistik Yıllığı 2005*, a.g.e., s.346'daki verilerden derlenmiştir.



düzyeyde iken 2005 yılında bütün harcama kalemlerinin üzerinde gerçekteleşmiştir (%44). Yatırım harcamaları ise beş yıllık zaman dilimi içinde %50'den, %29'a düşmüş ve sermaye teşkili ve transfer harcamalarına yakın bir değeri almıştır.

Ülkemizde belediyelerin harcamalarında ağırlık cari nitelikli harcamalardadır. Cari giderlerin toplam giderler içindeki payı ortalama yüzde 45 civarında değışmektedir. Cari nitelikli transferlerde bu paya eklendiğinde bu oran yüzde 50'yi aşmaktadır. Yatırım nitelikli harcamalar özellikle dış proje kredisi kullanımındaki artışın etkisinin devam etmesiyle birlikte mahalli idarelerin toplam harcamaları içinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır.

Harcamaların yapısına baktığımızda, yıllar itibariyle en büyük payı hep cari giderlerin aldığı görülmektedir. Tabloda ortalama olarak %40 görünen bu pay, bazı yerel yönetim birimlerinin (özellikle belediyelerin) geçici işçilere yaptıkları ödemeleri sosyal transferler içinde göstermeleri yüzünden yanıltıcı olmaktadır. Yerel yönetimlere personel giderleri konusunda getirilen bütçe oranı kısıtlaması belediyeleri personel giderlerini gizleme konusunda böyle bir uygulamaya itmştir (bu oran halen %40 olarak uygulanmaktadır). Diğer bir harcama alanı ise ortalama %30 büyüklükte yatırım harcamalarıdır. Bu oranı sermaye teşkili ve transferler izlemektedir (%30). Sermaye transferlerinin oranı ise % 6 civarındadır.

Makine-donanım giderlerinin çoğunluğu otomobil alımına yönelmiş, Türk otomotiv sanayiinin boyutlarını aşan iş makineleri, büyük ithalatçı firmalar ve dolayısıyla üretici ulus-aşırı şirketler için yüksek kapasiteli bir talep konusu olmuştur.<sup>50</sup>

Ulus-aşırı şirketlerin ilgi alanları etüt, danışmanlık ve yapım ile sınırlı değildir. Yerel altyapı işletmeciliği ile de ilgilenmektedirler. Bu kapsamda; içme suyu ve onarımı, içme suyu ve atık su arıtma tesislerinin işletilmesi, bakımı, onarımı, bedellerinin faturalanması, tahsilatı, abone işlerinin yürütülmesi ve varlık kayıtlarının oluşturulması için yardımcı olunması yer almaktadır. Yerel su ve kanal sisteminin tüm işlemlerini kapsayan imtiyazlara talip olanlar her kentte yerli-yabancı ortaklıklardır. Yerel altyapı özelleştirmesinde ulus-aşırı şirketlerin devreye girmesi rastlantı değil, ihale koşuludur. Şartnamede yer alan ve ulus-aşırı şirketlere yol açan bu kurallar Dünya

---

<sup>50</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.214.

Bankası ihale sistemine göre belirlenmektedir. Özelleştirme 1993 yılında başlayan Dünya Bankası anlaşması çerçevesinde yapılmaktadır.<sup>51</sup>

Yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu kesimi yatırımları ya ilgili idarece (emanet usulü) yapılmakta yada üçüncü kişilere ihale edilmektedir. 1980'li yıllarda özelleştirme uygulamaları ihale sistemi üzerinden uygulanmıştır. İhale sisteminin potansiyeli çeşitli yasal uygulamalarla (yap-işlet-devret yasası, finansal kiralama mevzuatı, emanet işler uygulama yönetmeliği, özelleştirme yasası vb.) genişletilmiştir.

Aynı dönemde yeni yapının uygulama alanı, dönemin kalkınma plan ve programlarında yer alan hükümler ile genişletilmiş ve güvence altına alınmıştır. 1984 yılı programında “belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar, ihale yoluyla firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir” hükmü yer almaktadır. 1986 programında “mahalli idarelerce hizmetlerin özel sektör aracılığıyla yapılması ve bu hizmetlerin satın alınması yolu teşvik edilecektir” denilerek özelleştirme kapsamına tüm hizmetler alınmıştır. Sonraki yıllarda konulan hedef, uygulamaların yaygınlaştırılması ilkesinden ibarettir.<sup>52</sup>

Günümüzde ihale konusu ulusal sınırları aşarak, devletin dışında, borç veren yabancı devlet yada sermaye sahiplerinin de ilgi alanı haline gelmiştir. Yabancı sermaye girişi borç veren devlet yada kuruluşun ihale kurallarına uymakla mümkün olabilmektedir.

Büyümesini asıl olarak 1950 öncesinde yaşayan kentlerde özel yatırımlar kamu harcamaları tarafından yönlendirilirken, büyümesini ağırlıklı olarak 1950 sonrasında yaşayan kentlerde, özel yatırımlar kamu harcamalarını sürüklemiş görünmektedir. Sermayenin ulaştığı büyüklük sayesinde ortaya çıkan bu yeni durum, yeni sağ yerel yönetim politikalarının temelini oluşturmaktadır. 20. yüzyıl sona ererken, 19. yüzyıldan kalma yerel örgütlenme çatlama başlamıştır. Thatcherism, Reaganism yada yeni sağ politikalar, bu gelişmenin sözcüsü olarak ortaya çıkmışlardır.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.218.

<sup>52</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.222.

<sup>53</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.226.

## B. Gelirler

Ülkemizde yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylara bakacak olursak;

**Tablo3: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Ayrılan Paylar (GSMH'ya Oranlar, %)**

	2003	2004	2005	2006
Belediyeler	0,82	1,05	1,08	1,10
Büyükşehir Bel.	0,46	0,58	0,77	0,76
İl Özel İdareleri	0,18	0,20	0,20	0,21
<b>Toplam</b>	<b>1,46</b>	<b>1,83</b>	<b>2,05</b>	<b>2,05</b>

**Kaynak : 2006 yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf>  
Erişim Tarihi: 10.04.2006.**

Ülkemizde yerel yönetimler ulusal bütçenin %12 sini kullanmaktadır. Bu oran Gayri Safi Milli Hasıla'nın (GSMH) %2'si kadardır. Genel bütçenin GSMH'daki payı ise % 25 tir.

Aşağıdaki tabloda 1996-1999 yılları arası bazı ülkelerin GSMH içindeki payları, yerel yönetimlerin GSMH içindeki payları ve yerel yönetimlerin devlet bütçesi içindeki payları verilmiştir.

**Tablo 4: Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Bütçe Büyüklüğü %(1996-1999)<sup>54</sup>**

Ülkeler	Devlet Bütçesi/ GSMH	Yerel Yön. Bütçesi/ GSMH	Yerel Yön. Bütçesi/ Devlet Bütçesi
Macaristan	30	17	53
Danimarka	60	20	31
İngiltere	40	10	25
Fransa	45	9	19
Almanya	50	10	17
Türkiye	25	2	12
<b>Ortalama</b>	<b>40</b>	<b>9</b>	<b>22</b>

Ülkemizde diğer Avrupa ülkelerine kıyasla devlet bütçesinin GSMH'daki payının daha düşük olduğu (yaklaşık yarısı) görülmektedir. Yine yerel yönetim bütçelerinin devlet bütçesine oranı ülkemizde diğer Avrupa ülkelerine oranla oldukça

<sup>54</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm> , Erişim Tarihi:23.05.2005.

düşüktür. Bunun sonucu olarak ise yerel yönetim bütçelerinin GSMH'ya oranı ülkemizde diğer ülkelere kıyasla yaklaşık beşte birdir (GSMH'nın %2 si).

Bu tablodan çıkan sonuç ülkemizde yerel yönetimlerin ulusal bütçeden ve GSMH'dan son derece az pay aldıklarıdır. Hatta oranlara baktığımızda kamu kesiminin ekonomi içindeki payının da diğer batılı ülkelere göre düşük olduğu görülmektedir.

İl özel idarelerinin gelirleri genel bütçe gelirlerinin 1929 yılında %18'i iken bu oran 1993 yılında %3'e gerilemiştir. Belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı ise 1929 yılında %9 iken 1993 yılında %14 olmuştur. Belediyeler Cumhuriyet Dönemi boyunca ortalama olarak toplam kamu harcamalarının %7,7'sini, genel olarak yerel yönetimler ise %13,7'lik bir bölümünü gerçekleştirmiştir.

Yerel Yönetimlerin iki ana finansman kaynağı vardır. Bunlardan ilki merkezi yönetimden alınan paylar, ikincisi ise öz gelirlerdir. Merkezi yönetimden alınan paylar esas itibariyle nüfusa göredir. Yerel yönetimlerin öz gelirleri ise, yasalarla yerel yönetimlere bırakılan vergi, resim ve harçlardan oluşur. 1980 sonrasında ise yerel yönetimler bu iki kaynak dışında finansman aracı olarak yoğun bir şekilde borçlanmaya başvurmuşlardır. Borçlanma hem iç piyasalardan hem de yabancı piyasalardan olabilmektedir.

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelir kalemlerinin bütçe içindeki oranlarına bakacak olursak şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 5: İl Özel İdareleri Bütçeleri Gelir Kalemleri (%)<sup>55</sup>**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Toplam Gelir</b>	100	100	100	100	100
<b>Vergi Gelirleri</b>	72	70	65	69	67
<b>Vergi Dışı Gelirler</b>	27	30	35	31	30
<b>Özel Yardım ve Fon</b>	1	0	0	0	3

İl Özel İdarelerinin bütçe gelir kalemlerine baktığımızda, yıllar itibariyle bütçenin ağırlıklı payının merkezi idare tarafından nüfusa göre dağıtılan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın oluşturduğu görülmektedir (ortalama %70). Vergi dışı

<sup>55</sup> Türkiye İstatistik Yıllığı 2005, a.g.e., s.346'daki verilerden hesaplanmıştır.

gelirlerin de tıpkı vergi gelirleri gibi yıllar itibariyle istikrarlı bir seyir izlediği görülmektedir (ortalama %30).

Belediyelerin gelir kalemlerinin bütçe içindeki paylarına bakacak olursak;

**Tablo 6: Belediye Bütçeleri Gelir Kalemleri (%)** <sup>56</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Toplam Gelir</b>	100	100	100	100	100
<b>Vergi Gelirleri</b>	58	60	59	59	59
<b>Vergi Dışı Gelirler</b>	35	34	36	35	35
<b>Özel Yardım ve Fon</b>	7	6	5	6	6

Ülkemizde belediye gelirlerinin büyük bir kısmı özel idarelerde olduğu gibi genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara dayanmaktadır (Ortalama %60). Belediyelerin vergi dışı gelirleri, yani yerel olarak tahsil ettikleri çeşitli gelirlerin oranı özel idarelere göre ortalama %5 daha fazladır (%35). Özel yardım ve fonların oranı il özel idareleri bütçelerinde ihmal edilebilir bir orana sahipken (ortalama %1), bu pay belediye bütçelerinde ortalama %6 bir değere sahiptir. Bu tabloya göre günümüzde yerel yönetimlerimiz gördüğü hizmetler için gerekli olan mali kaynakların büyük çoğunluğunu merkezi idareye bağlı olarak elde ettiği fonlardan sağlamaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam kamu kesimi içindeki payı oldukça düşüktür. Mali özerklik açısından öz gelirlere bakıldığında il özel idarelerinde son derece sınırlı olduğu, belediyelerde ise önemli bir paya sahip olmakla birlikte, bu birimlerin öz vergi gelirleri üzerinde belirleyici bir yetkiye sahip olmadığı, diğer öz gelirlerde ise hesap verilebilirlik ve şeffaflığı sağlayabilecek gelirlerden çok, kurum ve teşebbüs hasılatı ve belediye malları gelirlerinin ön plana çıktığı görülmektedir.<sup>57</sup>

### C. Borçlanma

Yerel hizmetler, DTÖ gibi uluslararası kurumlarca tam liberalizasyona kavuşturulmak istenen hizmet alanları içinde yer almaktadır. Bunun anlamı, yerel hizmetlerin özel sektöre devredilmesi, kamu kurumlarının bu devirde idare hukuku

<sup>56</sup> Türkiye İstatistik Yıllığı 2005, a.g.e., s.346’deki verilerden hesaplamıştır.

<sup>57</sup> Güner, Ayşe, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, s.228.

ilkelerinden yararlanmaktan vazgeçmeleri, yerli ve yabancı firma ayırımı yapmaksızın davranmaları, yerel hizmet standartlarının uluslararası standartlara yükseltilmesidir. Asıl olarak küreselleşme ile yerelleşmenin bulunduğu nokta burasıdır.

Yerel hizmetlerde küresel düzeyde liberalizasyon, yerel yönetim maliyesi sistemini doğrudan etkileyecek bir gelişmedir. Yerel yönetimler, hizmetlerini kamu kaynakları (kamu kredileri), özgelirler dışında fiyatlandırma ve dış kredilere dayandırma yönünde değişmektedir. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin son iki yüzyıldan bu yana bağlı oldukları ulus-devlet hazinesinin yanı sıra uluslararası mali piyasalara bağlanmalarıdır.

Yeni sağ politikalar, yerel altyapı alanında bir gerçekten yola çıktı. Azgelişmiş ülkelerde altyapı yatırım açığı önemli boyutlardadır ve açık giderek büyümektedir. Çevre standardını yükseltmek ivedi bir sorun haline gelmiştir. Gerçekten de devletin başlıca görevleri arasında yer alan ve kamu kuruluşlarınca kamu kaynakları kullanılarak sağlanan altyapı, bütçe yetersizliği gerekçeleri ile ihmal edilmiştir.<sup>58</sup>

Dünya Bankası'nca hazırlanan uyarılama politikaları, bu sorunun tek yolla çözülebileceğini ilan etmiştir. Altyapı açığı ve büyüyen ihtiyaç, kamu kurumları ve kamu finansmanı ile karşılanamaz. Kamu kurumları politik müdahale, popülist tutum, kamusal mekanizmaların hantallığı, kamu görevliliğinin sorumluluk kaçkınılığı vb. nedenlerle akılcı davranamaz. Altyapı kamusal mekanizmalardan kurtarılmalıdır. Merkezi yönetimin bürokratik etkisi ortadan kaldırılmalı, yerel yönetimin meclis ve seçilmiş başkanlığında somutlaşan antidemokratik müdahalesine son verilmelidir. Bu iş doğrudan ticaret hukuku çerçevesinde çalışan, özel muhasebe sistemine dayanan, rekabet kuralına göre işleyen, devlet istihdamı dışında genel iş kanunu çerçevesinde işgücü istihdam eden, devlet müdahalesi olmayan şirketlerce üstlenilmelidir. Kamu finansmanı ise yetersizliği ve yine politik müdahalelere açıklığı nedeniyle zaten çözüm aracı değildir. Finansman sorunu tüketiciden alınacak bedel ile çözümlenmelidir. Doğacak kredi ihtiyacı, ulusal ya da uluslararası para piyasalarından, daha özet deyişle özel sermaye kaynağından karşılanmalıdır. Kredi geri ödemesi, bir maliyet unsuru olarak görülecek ve tüketiciden alınacak bedelden yapılacaktır. Böylece özel sektörün

---

<sup>58</sup> Güler, Birgül Ayman, "Küreselleşme ve Yerelleşme", a.g.m., s.62.

titiz, etkili, verimli çalışma tarzı, tüketicilerin bedel ödemeleri nedeniyle yükselecek sorumlu davranışları ile birleşecektir. Sonucun, kıt kaynakların en iyi şekilde kullanımı ve refah artışı olacağı, böylece yoksulluğun azalması ile birlikte kalkınma sürecinin ivme kazanacağı ileri sürülmektedir.<sup>59</sup>

Belediyelerin borçlanma gereğinin özellikle dış borçlanmayla karşılanmasının nedenleri; merkezi yönetimin de kaynak darboğazı içinde olması, proje kredilerinin makine ve ekipman ithali koşuluna bağlanması, İller Bankası'nın ancak belediyelerin genel bütçe gelirlerinden alacakları pay oranında kefalet verebilmesi, yurt içi piyasadan borçlanabilme imkanının az olması ve yurt içindeki bankaların kredi faizlerinin daha yüksek olmasıdır.<sup>60</sup>

Yerel hizmetlerin başlıca parçası altyapı yatırımlarıdır. Küreselleşme döneminde değişme, asıl olarak bu hizmet alanında ortaya çıkmıştır. Yerel altyapı, genel olarak doğal tekel alanlarından oluşur; bu nedenle işletme bakımından da teknelci karakter taşır. Dolayısıyla yerel altyapı, yüksek karlar sunan bir tekel alanıdır. Bu cazibe, gelişmiş ülkelerde doygunluk nedeniyle sınırlı iken, gelişmekte olan ülkelerde günümüzde neredeyse sonsuz gibi görünmektedir.<sup>61</sup>

1980 sonrasında Büyükşehir belediye modelinin yasal olarak hayata geçirilmesi, su ve kanalizasyon hizmetlerinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) benzeri yasal örgütlenmeler, belediyelerin yerli ve yabancı ticari kredi kullanmalarında sıçrama oluşturmuştur. Yerli bankacılık sisteminin tık nefesliği, kredi kullanımında asıl olarak yabancı kurumların ağırlık kazanmasına yol açmış, 1980 başlarında sıfır düzeyinde özel sermaye kredisi kullanan belediyeler, 15 yılın sonunda 3 milyar dolar düzeyinde borçlanmışlardır.<sup>62</sup>

Yerel ve merkezi yönetimlerin ekonomik açıdan giderek daha entegre olması nedeniyle, özellikle teknelci sermaye, bir yandan yukarıdan-aşağıya doğru bir yönetim ve planlamayı giderek daha fazla istemekte ve öte yandan da yerel yönetimlerin ekonomik

---

<sup>59</sup> Güler, Birgül Ayman, "Küreselleşme ve Yerelleşme", a.g.m., s.63.

<sup>60</sup> Falay, Nihat, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, Nisan 1997, s.14.

<sup>61</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.13.

<sup>62</sup> Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>, Erişim Tarihi:25.05.2005.

ve idari olarak daha fazla özerk olmasını önererek yerel bağlamda ekonomik egemenliğini sürdürmeyi amaçlamaktadır. Her iki durumda da; tekelci sermaye ile varolan bağımlılığı nedeniyle, merkezi yönetimin karar ve üretim düzeyinde daha güçlü olması sonucuyla karşılaşılmaktadır. Bu sonucun uzantısı; sermaye kesiminin üretilmesini istediği yerel mal ve hizmetlerin üretimi veya yönetilmesi ile merkezi yönetimin harcama ve gelir politikalarının ve sermaye kesiminin istekleri arasında büyük paralellikler görülmesidir. Buda yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmasını zorunlu kılmakta ve yerel yönetimlerin finansman açığına ve mali baskı altında kalmasına yol açmaktadır.<sup>63</sup>

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulmuş bulunan IMF ve Dünya Bankası uluslararası mali kurumlardan borçlanmaya imkan vermektedir. Düşük faizli olduğu, ertelemesi zor olmadığı için bu borçlanma yolu oldukça tercih edilmektedir. Ancak, uluslararası kuruluşların kaynakları bütün borç taleplerine cevap verebilecek genişlikte olmadığı için, ticari bankalara yönelme olmaktadır. Ticari bankalar ise, risk-getiri-rating şartlarına bakmakta, gelişmekte olan ülkelere oldukça maliyetli kaynak sağlamaktadırlar.<sup>64</sup>

## 1. Ülkemizde Dış Borçlanma

Ülkemizdeki dış borçlanma ve bu borçlanmada yerel yönetimlerin payına biraz daha eskiye giderek bakacak olursak, şu tablo ile karşılaşmaktayız.

**Tablo 7 : Toplam Dış Borçlarda Yerel Yönetimlerin Payı : 1977 – 2005  
(Orta ve Uzun Vadeli Borçlar, Milyon Dolar)**

Yıllar	Toplam Dış Borç	Yerel Yön. Dış Borçları	%
1977	4.410	0	-
1982	13.888	006	0,04
1987	32.703	0.396	1,21
1992	42.932	1.695	3,95
1995	57.585	2.589	4,50
2000	118.508	2.123	1,79
2005	170.062	908	0,53

**Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı Şubat 2006, Aylık Dış Borç Stoku Verileri**

<sup>63</sup> Falay, Nihat, “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:4, Sayı:5, Eylül 1995, s.7.

<sup>64</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, Alfa Basım, 2. Baskı, Bursa 2001, s.490.



Tablodan da görüleceği gibi yerel yönetimlerin dış borçlarının devletin toplam dış borçlarına oranı 1995 sonrasında düzenli bir şekilde azalma eğilimindedir.

Toplam dış borç içinde yerel yönetimlerin borcu 1973'te %0, 1982'de %0'a çok yakın 1987'de %1,21, 1992'de %3,95, 1995 yılında %4,50, 2000 yılında %1,79, 2005 yılında ise %0,53 tür.

1980'li yıllarda yerel yönetimler dış kredi kullanan kamu birimlerine dönüşmeye başladılar. 1995 yılında orta ve uzun vadeli borçların %5'i onlara ait. 1991 ve 1995 yıllarına baktığımızda yerel yönetimler net kaynak çıkışı gerçekleştiren birimler haline dönüşmüşlerdir. Yani bu yıl aldığı borç, ödemek zorunda olduğu borçtan daha az. İlk beş yılın sonunda yerel yönetimler her yıl aldıklarından daha fazla parayı faiz ve anapara ödemesi olarak geri vermeye başladılar.<sup>65</sup>

1986 yılına kadar yerel yönetim yatırımları %100 oranında kamu kredisıyla finanse edilmiştir. Bu kredilerin tamamı İller Bankası tarafından açılmıştır. 1986 yılından sonra, yerel yönetim kredileri içinde kamu kredisinin hızla düştüğünü görmekteyiz. Onun yerini özel sermaye kredisine almıştır. Yerel yönetimlerin kullandıkları kredilerin 1985-1995 ortalaması şöyledir: %13 kamu kredisine, %20 yerli ticari banka kredisine, %67 si dış kredidir.

2000 yılından itibaren yerel yönetimlerin aldıkları dış borçlarda ve bu borcun toplam dış borca oranında hızlı bir düşme eğilimi görülmektedir. 2000 yılında % 1,79 olan bu oran 2005 yılının sonunda % 0,53 olmuştur. Aynı düşmenin dolar bazında da yaşandığını görmek mümkündür. Yerel yönetimlerin toplam dış borçları 2000 yılında 2.123 milyon dolara, 2005 yılında ise 908 milyon dolara düşmüştür.

2006 yılı için yerel yönetimlerin geri ödemesi öngörülen para miktarı; 232 milyon dolar anapara ve 35 milyon doları faiz olmak üzere toplam 267 milyon dolardır.

1996 yılında yerel yönetimlere hazine garantili sağlanan dış borç miktarı 388 milyon dolar iken, bu oran 2000 yılında 96 milyon dolara ve 2002 yılında 43 milyon

---

<sup>65</sup> Güler, Birgül Ayman, "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.147

dolara düşmüştür. 2003 yılında Hazine garantili dış borç sağlanamayan yerel yönetimlere 2005 yılında 147 milyon dolar hazine garantili dış borç sağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin dış borçlarında hazine garantili dış borç miktarları ise;

1996 yılında 2.034 milyon dolar,

1998 yılında 2.292 milyon dolar,

2000 yılında 2.075 milyon dolar,

2002 yılında 1.421 milyon dolar,

2004 yılında 1.072 milyon dolar ve

2005 yılı sonunda 781 milyon dolardır.

2006 yılında geri ödemesi öngörülen yerel yönetim dış borçlarının hazine garantisi kapsamında olan miktarı ise; 192 milyon doları anapara ve 31 milyon doları faiz olmak üzere toplam 223 milyon dolardır.<sup>66</sup>

4180 Sayılı Kanuna göre hazine garantisi sağlanan Yap-İşlet-Devret Projelerinden sadece bir tanesi yerel yönetimlere aittir. Bu proje; İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi'dir. İzmit Su Anonim Şirketi'nin (A.Ş.) imtiyaz sahibi olduğu bu projenin yatırım tutarı 865 milyon dolardır. 1999 yılında işletmeye girmiştir. Bu projede belediye, su bedelini ödeme yükümlülüğünü üstlenme garantisi vermiştir.

1985 sonrası yerel yönetimler yatırım kapasitesi olarak güçlendirildi. O güçlendirmede finansman kaynakları çeşitlendirildi. Bu ise kamu kredisinin alanında daralmaya yol açtı. İlk kez yerli ticari banka kredisi ön plana çıktı. Ama asıl olarak %70 oranında yabancı kredi alanı kapladı.<sup>67</sup>

Dünya Bankası kaynaklı proje kredileri, miktarı sınırlı olsa da tüm Büyükşehir Belediyelerince alınmakta ve kullanılmaktadır.<sup>68</sup> Belediye bütçeleri içinde dış ve iç borçların yapısına bakacak olursak;

---

<sup>66</sup> Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine Garantili Dış Borç Verileri, Mart 2006.

<sup>67</sup> Güler, Birgül Ayman, "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", a.g.m., s.147.

<sup>68</sup> Doğanıyığıt, Sadettin, "Belediyelerin Dış Borçlanmaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:8, Sayı:2, Nisan 1999, s.78.

**Tablo 8 : Belediye Bütçesi İçinde Borçların Genel Görünümü (Milyon TL)**

	1995	1998	2001	2004
Vergi Gelirleri	117.270.575	1.206.204.017	4.225.618.496	10.728.259.768
Vergi Dışı Gelirler	112.097.560	336.224.280	2.608.150.831	6.353.460.088
Borçlanmalar	-	227.669.531	466.178.362	1.021.787.328
İç	-	32.324.669	180.503.796	388.036.617
Dış	-	195.344.862	285.674.566	633.750.711
Toplam Gelirler	229.368.135	1.770.097.828	7.299.947.689	18.103.507.184

**Kaynak : D.İ.E. 2004 Yılı Mahalli İdareler Bütçeleri**

Tablodan Belediye Bütçeleri içinde dış borçların ve toplam borçların oranını hesaplayacak olursak;

**Tablo 9: Belediye Bütçeleri İçinde Borçların Payı (1995-2004, %)**

Yıllar	Borç Toplamı / Belediye Bütçesi	Dış Borçlar / Belediye Bütçesi
1995	-	-
1998	12,9	11
2001	6,4	3,61
2004	5,6	3,5

**Kaynak: Bir Önceki Tablodan Hesaplanmıştır.**

Belediye Bütçeleri içinde dış ve iç borç oranınının 1998 yılından itibaren düzenli bir şekilde azalmıştır. 2004 yılında bu oran % 3,5'e düşmüştür. Dış ve iç borçlanmayı düzenleyen yerel yönetimlere ilişkin yasaların ve 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve bu kanuna ilişkin çıkarılan yönetmeliklerin bu oranın düşürülmesinde önemli etkileri olmuştur.

Ülkemizdeki tüm yerel yönetim kademelerinin Hazine garantisi ile aldıkları dış borçlara yıllar itibariyle bakacak olursak şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 10 : Borçluya Göre Yerel Yönetimlerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

	1996	1998	2000	2002	2005
Yerel Yönetimler Toplam	2.034	2.292	2.075	1.423	7.82
Büyükşehir Belediyeleri	1.228	1.247	1.149	783	467
Belediye İşletmeleri	771	880	700	500	270
İl Belediyeleri	31	21	10	5	-
İlçe Belediyeleri	4	94	137	87	33
Yerel Yönetim Birlikleri	-	50	79	46	10
İl Özel İdareleri	-	-	-	-	-

**Kaynak : Borçluya göre hazine garantili dış borç stoku D.P.T. Nisan 2006**

Yerel yönetimlerin dış borçlarının büyük bir kısmı ilgili mevzuat çerçevesinde Hazine garantisi yoluyla gerçekleştirilmektedir. Tabloya baktığımızda yerel yönetimlerin kullandıkları dış kredilerin büyük bir bölümünün Büyükşehir Belediyeleri ve onların işletmeleri tarafından kullanıldığı görülmektedir. Özel İdarelerin dış borçları yoktur. İlçe Belediyelerinin toplam dış kredilerdeki payları 1998 yılında % 2, 2000 yılında % 4,1, 2002 yılında % 6,6, 2005 yılında ise % 4,2'dir. İl Belediyelerinin payı ise genel olarak ilçe belediyelerinden daha düşüktür.

Küreselleşme süreci ile yerel yönetimlerin yatırım kapasiteleri artmıştır. Yerel yönetimlerde finansman boyutunda küreselleşmenin etkisi, yerel yönetim yatırım alanlarının yabancı sermayeye açılması olmuştur. Küreselleşme süreci ile birlikte 1980 sonrasında yerel yönetimlerin ve bunların içerisinde belediyelerin önemli yatırım gücüne kavuştukları görülmektedir. Küreselleşme sürecinin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki bir diğer etkisi, yerel yönetimlerin giderek daha fazla oranda ihaleci yöntemler uygulamaları olmuştur.

Borç verici olarak uluslararası kuruluşlar ile resmi kredi açan devletlerin azalan payları, 1945 -1980 yılları arasında geçerli dünya sisteminin ortadan kalkışına işaret etmektedir. O dönemin devletler arasında doğrudan ilişkilere ve devletler arası ilişkileri düzenleyen uluslararası kuruluşlara dayanan dünya sistemi kapanmaktadır. Bunların birincil belirleyiciler olma niteliği sarsılmıştır. Yerlerini, devlet ve özel sektör unsurları ile doğrudan bağlantı kuran özel sermaye almaktadır.<sup>69</sup>

Ülkemizin aldığı dış borçların borç verenler açısından incelersek;

**Tablo 11 : Orta ve Uzun Vadeli Toplam Dış Borcun Kaynaklarına Göre Yapısı (Milyon Dolar)**

Yıllar	Toplam	Uluslararası Kuruluşlar	Devletler	Ticari Bankalar	Tahvil Piyasaları
1996	62.314	8.842 (%14)	9.636 (%16)	30.648 (%49)	13.187 (%21)
1998	75.490	7.972 (%11)	9.685 (%13)	43.730 (%58)	14.100 (%18)
2000	90.207	11.411 (%13)	8.693 (%9)	48.275 (%54)	21.828 (%24)
2002	113.782	30.755 (%27)	9.294 (%8)	50.118 (%44)	23.615 (%21)
2005	131.851	24.896 (%19)	7.085 (%5)	69.048 (%52)	30.822 (%24)

**Kaynak : Hazine Müsteşarlığı, Mart 2006 Verileri.**

<sup>69</sup> Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, Nisan 1997, TODAİE, Ankara, s.23.

Dış Borcun kaynaklarının orantısına baktığımızda; tahvil ihracı şeklinde borçlanmanın yıllar itibariyle fazla değişmediği görülmektedir (Ortalama%20). Ticari Bankalardan yapılan borçlanmanın 1998 yılından sonra hafif bir düşüş trendine geçtiği görülmektedir (2005 yılında bu oran %52). Uluslararası Kuruluşlardan alınan borçların oranında 2000 yılından itibaren bir artma görülmektedir (2005 yılında bu oran %19). Devletlerden alınan borçların ise pek değişmediği görülmektedir (ortalama %9).

Yerel yönetimlerin dış borç stokunun GSMH içindeki payına bakacak olursak;

**Tablo 12 : Yerel Yönetim Dış Borçlarının GSMH'ya Oranı (Milyon Dolar, %)**

Yıllar	GSMH	Yerel Yönetim Dış Borçları	%
1996	183.601	2.561	1,3
1998	206.552	2.311	1,1
2000	200.002	2.123	1,06
2002	180.892	1.461	0,8
2005	360.876	908	0,25

**Kaynak : T.C. Hazine Müsteşarlığı Nisan 2006 Dış Borç Verilerinden Derlenmiştir.**

Yerel yönetimlerin dış borçlanmasında 1980 sonrasında görülen artış eğiliminin 1996 yılından sonra yerini düşmeye terk ettiği görülmektedir. 2000 sonrasında bu düşme eğilimi artan oranda azalma şeklini almıştır. 2002 yılında GSMH'nın % 0,8'i olan bu oran, 2005 yılı sonunda % 0,25'e düşmüştür. Tabloyu değerlendirdiğimizde yerel yönetimlerin aldıkları borçların GSMH'ya oranı 1996 dan itibaren düzenli bir şekilde düşme eğilimi sergilemektedir. Bunda, yerel yönetimlerin daha az dış borçlanma yoluna gitmelerinin yanında GSMH'nın büyümesinin de önemli etkisi vardır.

Yerel yönetimlerin Hazine garantili dış borç stokunu borç verenler açısından inceleyecek olursak;

**Tablo 13: Alacaklılara Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon \$) (Yerel Yönetimlerin Dış Borç Kaynakları)**

	1996	1998	2000	2002	2003	%(2003)
Devletler	127	225	173	180	160	12,4
Uluslararası Kuruluşlar	279	444	372	356	347	26,9
Ticari Bankalar	1.121	1.429	1.437	854	725	56,2
Bankacılık Dışı Fin. Kur.	546	288	106	66	51	3,9
Parasal Olmayan Kur.	87	57	24	14	7	0,5
<b>Toplam</b>	<b>2.161</b>	<b>2.443</b>	<b>2.112</b>	<b>1.470</b>	<b>1.290</b>	<b>100</b>

**Kaynak : Hazine Müsteşarlığı Verileri**

Yerel yönetimlerin 2003 yılında toplam dış borç stokunun %56,2'sini uluslararası özel sermaye kuruluşlarından alınan krediler; %26,9'unu uluslararası kuruluşlardan alınan krediler oluşturmaktadır. Devletlerden alınan borçlar ise dış borç stokunun %12,4'ünü oluşturmaktadır. En çok kullanılan yabancı kredi sağlama yöntemi yabancı ticari bankalardır. Daha sonra uluslararası kuruluşlar gelir. Uluslararası kuruluşlardan ve devletlerden alınan krediler genel olarak yabancı ticari bankalardan alınan kredilere göre daha uygun şartlara sahiptir. Bunlar uzun süreli, sabit faizli yada değişken faizli olsa da düşük oranlıdır.

## 2. Borçlanma Türleri

Dış kredi kullanımının üç farklı yöntemi vardır. Bunlar;

- a) Hazinesinin borçlanması ve proje tutarının ilgili kamu kurum ve kuruluşuna devir yada tahsis yoluyla kullanılması,
- b) İlgili kurumun doğrudan borçlanması,
- c) İlgili kurumun hazine garantisinde borçlanması.

Genel ve katma bütçeli idareler doğrudan borçlanma yetkisine haiz değildir. Bu kuruluşlar adına Hazine borçlanır ve tahsis yoluyla kredi ilgili idarelere kullanılır. Yerel yönetimlerin de içinde bulunduğu diğer kamu kurum ve kuruluşları devir yoluyla dış kredi kullanırlar. Bu kredilerin geri ödemeleri ise tıpkı tahsisli kredilerde olduğu gibi hazine tarafından yapılmaktadır.

Genel ve katma bütçeli idareler dışındaki idareler Hazine tarafından sağlanan devirli dış kredileri kullanabilecekleri gibi, Hazine garantili veya Hazine garantisiz doğrudan doğruya da yabancı kredi kurumlarından borçlanabilmektedirler.

Alınan borçlar özellikle son yıllarda dış kaynaklardan olup Devirli dış kredi, Program kredisi, Proje kredisi, Tahvil ihracı, Tahsisli kredi, Yap-işlet-devret modeli şeklindedir.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Çetinkaya, Özhan- Demirbaş, Tolga, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", Akdeniz Üniversitesi *İİBF Dergisi*, Sayı:8, 2004, s.28.

*Devirli Dış Kredi:* Hazine tarafından sağlanan ve bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek üzere yerel yönetimlere, borçlusu yerel idareler olmak üzere aktarılan kredilerdir.

*Program Kredisi:* Yerel yönetimlerin genel anlamda programlarını gerçekleştirmede ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere sağladıkları kredilerdir.

*Proje Kredisi:* Yerel yönetimlerin belirli bir projenin gerçekleştirilmesi için gerekli finansmanın projenin yapımını üstlenen kuruluş tarafından bulunmasıdır. Bu krediler Dünya Bankası ve Avrupa İskan Fonu gibi kuruluşlarca kullandırıldığı gibi özel finans kuruluşlarınca da kullanılabilir. Dünya Bankası kaynaklı proje kredileri miktarı sınırlı olsa da tüm Büyükşehir Belediyelerince alınmakta ve kullanılmaktadır.

*Tahsisli Kredi:* Hazine tarafından dış finansman kaynağından sağlanan ve gelişmeleri desteklemek üzere kullanılan finansman şeklidir.

*Tahvil İhracı:* Özellikle borçlanmayı yapacak idarenin kendi garantisinde uluslararası piyasalardan dönem faizli belge karşılığı temin ettiği amaçsız kredilerdir. Proje kredilerinin kullanımında çok sayıda kısıtlama ve şartların bulunması, sadece belirtilen projede kullanımının zorunlu olması gibi nedenlerden ötürü bütçe ve nakit finansmanı amacıyla tahvil ihracına başvurulmaktadır.

*Yap-İşlet-Devret Modeli:* 3096 ve 3996 Sayılı Kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilen Yap-İşlet-Devret modeli ile proje finansmanı Hazine garantisi altında olan yükümlülüklerdendir ve hazine garantili kredilerle aynı prosedüre tabidir.

Borçlanmanın genel yapısına baktığımızda, belediyelerin aldıkları dış kredilerin %45'i uluslararası ticari bankalardandır. Bunlar değişken faizli, görece kısa vadeli ve dövizle alınan kredilerdir. Dolayısıyla maliyeti son derece yüksek bir kaynaktır. Diğer kısmı yabancı devletlerden ya da IMF, Avrupa Yatırım Bankası, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardandır. Bu krediler daha uygun koşullu, uzun vadeli, düşük faizli, genel olarak sabit faizli kredilerdir.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, a.g.m. , s.150.

Yerel yönetimler dış borçları altı değişik alanda kullanılmaktadırlar. Dış borçların %60'ı ulaştırma sektörüne yönelmiştir. Bu harcama alanında metro, hafif raylı taşıma sistemi, otobüs alımları başlıca yatırım konularını oluşturmaktadır. Dış borçların yöneldiği ikinci sektör, ulaştırma sektörünün yarısı kadar büyüklük (%27) ile, su ve kanalizasyon sektörüdür. Üçüncü sırayı, %10'luk pay ile doğal gaz altyapı yatırımları almaktadır. Geriye kalan %3'lük küçük bir pay ise gıda, iş aracı ve teknik danışmanlık hizmeti alımları arasında dağılmıştır.<sup>72</sup>

### 3. Ülkemizde Borçlanma Prosedürü

Hazine müsteşarlığı, mali yıl bütçe kanunları ve 4749 Sayılı Kanun çerçevesinde devletin borçlanma işlemlerinin yürütülmesinden ve idaresinden sorumludur. Bu çerçevede gerek yurtiçinden, gerekse yurtdışından yapılan borçlanmalarla bir yandan bütçe açığının öte yandan da kamu kesiminin yatırım projelerinin finansmanı gerçekleştirilmektedir.<sup>73</sup> Hazine garantileri sağlanmasına ve sağlanan hazine garantilerinin şartlarında değişiklik yapılmasına ilişkin her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır.<sup>74</sup> Borçlanma işlemleri Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Devlet Borçları Saymanlığı tarafından nakit bazlı olarak muhasebeleştirilmektedir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 7. maddesi hükmü gereği, dış borçlanmada belediye meclisi kararı alındıktan sonra Hazine Müsteşarlığı ve bağlı olduğu Bakan izni ve onayı alınacaktır.<sup>75</sup>

Yerel yönetimlerin dış borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde yapılmaktadır. İç

<sup>72</sup> Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", a.g.m., s.28.

<sup>73</sup> Cangöz, M. Coşkun, *Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları*, <http://www.bayar.edu.tr/%7Emsempoz/cangoz.zip>, Erişim Tarihi: 24.05.2005.

<sup>74</sup> Dönmez, Mustafa, "Belediyelerin Dış Borçlanmaları", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Ekim 2004, Cilt:9, Sayı:10, s.26.

<sup>75</sup> Güngör, Hayrettin, "5272 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Borçlanması", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Mayıs 2005, Cilt: 10, Sayı: 5, s.6.



borçlanma ise başta İller Bankası ve bankalar olmak üzere iç finans kurumlarından elde edilen kaynakları kullanmak şeklinde olmaktadır.<sup>76</sup>

İl özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşları ve sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen iç borçlanma belediyelerde belediye, il özel idarelerinde ise il genel meclisinin kararı ile olacaktır. Yüzde 10 sınırını geçen iç borçlanmalar ise ilgili meclislerin salt çoğunluk kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılacaktır. Getirilen bu düzenlemeler ile yıl içerisinde yapılacak olan iç borçlanmanın sınırı belirlenmiştir.<sup>77</sup>

Borçlanma konusunda esas sınırlama her iki kanunun ilgili maddelerinin “d” bendinde getirilmiştir. Buna göre; belediye ve il özel idarelerinin (bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50' sinden fazlasına sahip oldukları şirketler dahil) faiz dahil iç ve dış borç stoku en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir belediyeleri ile bu illerde bulunan il özel idareleri için 1,5 kat olarak uygulanacaktır.<sup>78</sup>

Bununla birlikte, her iki kanunda yer alan düzenleme ile belediyelerin ve il özel idarelerinin, ileri teknoloji ve büyük miktarda yatırım gerektiren altyapı yatırımlarında DPT'nin teklifi (dış kaynak gerektiriyorsa Hazine Müsteşarlığının görüşü ile birlikte) ve Bakanlar Kurulu'nun kabul etmesi ile başlatılan projeler için yapılacak borçlanmalar stok için öngörülen sınırlamanın dışında tutulmuştur.<sup>79</sup>

Gerek bütçeden kaynak temini sürecinin sıkıntılı ve uzun olması, gerekse bütçe imkanlarının sınırlı olması ve bu suretle yapılan yatırımların tamamlanmasının uzun

---

<sup>76</sup> Yılmaz, H. Hakan, “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:55, Ekim-Aralık 2004, Ankara, s.25.

<sup>77</sup> Yılmaz, H. Hakan, “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, a.g.m., s.27.

<sup>78</sup> Yılmaz, H. Hakan, “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, a.g.m., s.27.

<sup>79</sup> Yılmaz, H. Hakan, “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, a.g.m., s.27.

yıllar alması nedeniyle, zaman içinde dış borçlanmayla finansman yolu tercih edilir olmuştur.

*Yıllık yatırım programında yer alan projelere dış finansman sağlanmasında uygulanacak esas ve usuller şu şekilde özetlenebilir;<sup>80</sup>*

a) Dış Finansman ile gerçekleştirilecek projeler için idare tarafından Hazine Müsteşarlığına müracaat edilir.

b) Müsteşarlık, projenin;

-Fizibilite etüdünün bulunup bulunmadığı ve uygunluğu,

-Yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliği,

-Yatırım programı ile öngörülen yıllık dış ve toplam ödeneği ile dış ve toplam proje tutarı,

-Yapım işlerinde uygulama projesinin bulunup bulunmadığı, hususlarında DPT'nin görüşünü alır.

c) Müsteşarlık, DPT tarafından uygun görüş verilen projeler için Bakan'dan alınan onay çerçevesinde "Uluslararası Kredili" İhale izni verir.

Uluslararası kredili ihale izni alan idare, şartnamesini hazırladıktan sonra uluslararası kredili ihaleye çıkar.

d) İhaleye katılanlar, ihale konusunu projenin teknik özelliğine ve fiyatına ilişkin ticari teklifin yanı sıra birde finansman teklifi vermek zorundadır.

e) İhaleyi kazanan tarafın getirdiği finansman teklifi, idare tarafından Müsteşarlığa iletilir.

f) Müzakeresi tamamlanmış ve parafe edilmiş ticari sözleşmenin dış finansman anlaşmasının Hazine Müsteşarlığınca imzalanması. Dış finansman sağlandıktan ve yıllık harcama dilimi belirlendikten sonra, idare yıllık yatırım programında yer alan proje ödeneklerini ilgili mevzuat çerçevesinde revize ettirmek üzere DPT'ye müracaat eder.

Uluslararası piyasalara yerli firmaların çıkarak kredi bulma şansları sınırlı olduğu için genellikle uluslararası konsorsiyumlar kurulmaktadır. Yerli yabancı ortaklı

---

<sup>80</sup> Dönmez, Mustafa, "Belediyelerin Dış Borçlanmaları", a.g.m., s.27.

konsorsiyumlar teklifini (biri teknik biride finansal teklif olarak) ilgili yerel yönetim birimine sunar. Bu kredilerin çoğunluğu uluslararası ticari bankalardandır. Kısa vadeli, değişken faizli ve yüksek faizli kredilerdir. Bu maliyete ilave olarak çok çeşitli, yönetim komisyonu, bağlantı komisyonu, taahhüt komisyonu gibi maliyetleri de vardır.<sup>81</sup>

Yerel yönetimlerin uluslararası piyasalardan borçlanmasının diğer bir yolu da tahvil ihracıdır. Tahvil ihracı yoluyla borçlanmada genel olarak faiz oranı diğer borçlanma türlerine göre biraz daha yüksek olmakla birlikte, borç alan yerel yönetim birimi, bu borçlanma şekli ile elde ettiği fonların kullanımında daha serbest hareket edebilme imkanına sahiptir. Yerel yönetimlerin tahvil ihracı yoluyla borçlanmasını inceleyecek olursak;

**Tablo 14 : Yerel Yönetimlerin Tahvil Stokunun Toplam Tahvil Stoku İçindeki Payı (Milyon Dolar)**

	1996	1998	2000	2002	2004	2005
<b>Toplam Tahvil Stoku</b>	13.187	14.104	21.828	23.615	30.092	30.822
<b>Yerel Yönetimler</b>	471	-	-	-	-	-
<b>%</b>	0,04	-	-	-	-	-

**Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Verileri, Mart 2006.**

Ülkemizin bir borçlanma aracı olarak artan tahvil ihracına rağmen, yerel yönetimler 1996 yılından sonra tahvil ihracına başvurmamışlardır. Bu yöntemde genellikle vadeler daha kısa ve faiz ise daha yüksektir. Buna karşın kullanımında kısıtlamalar yoktur.

2002 yılında yasalaşan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Hazine tek borçlanma otoritesi olarak belirlenmiş, Hazine'nin kamu adına mali yükümlülük altına girme ve yeni mali alacak yaratma yetkisi ölçülebilir sınırlamalara tabi tutulmuştur. Orta ve uzun vadede borçlanmanın kabul edilebilir bir risk seviyesinde ve mümkün olan en düşük maliyetle olacak şekilde borç yönetimi oluşturulmuştur.<sup>82</sup>

Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile diğer yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilen projeler için Hazine geri ödeme garantisi

<sup>81</sup> Güler, Birgül Ayman, "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", a.g.m., s.152.

<sup>82</sup> Cangöz, M. Coşkun, "Hazine'den Bağımsız Merkez Bankası", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Eylül 2004, Ankara, s.30.

altında sağlanan veya dış borcun ikrazı suretiyle kullanılan krediler çerçevesinde ilgili kuruluşun geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmını aktaracağı bir dış borç ödeme hesabı oluşturulmuştur.<sup>83</sup>

#### **4. Küreselleşme- Yerel Yönetim- Dış Borç İlişkisi**

Dış kredi kullanımı yerel yönetimleri uluslararası sermaye piyasaları ile ilişki içine girmek durumunda bırakmıştır. Dünya Bankası, yerel yönetimlerin merkezi devletle olan ilişkilerinin esas itibarıyla İller Bankası kredileri ile sağlandığını ifade etmektedir. Bu bağın ortadan kaldırılmasının yerel yönetimleri daha demokratik bir yapıya kavuşturacağı, yerel yönetimlerin daha sorumlu hareket ederek mali kaynakları daha akıllıca kullanacakları ifade edilmektedir.

Borç veren kreditorlerin, paralarını sağlıklı bir şekilde geriye alması için bazı düzenlemelerin yapılması istenmektedir. Yani, yerel yönetimlerin iflas etmesine izin verilmesi isteniyor.<sup>84</sup> Burada amaçlanan şey, yerel yönetimlerin piyasa koşulları içerisinde hareket etmesidir. Eğer etmezse iflas edebilir. Tahkim müessesesi de talep edilen bir diğer düzenlemedir.

Dünya Bankası, İller Bankası'nın tasfiyesinin dışında, yerel yönetimlerin borçlarının geri ödenmesini garanti altına alabilmek için; yerel yönetimlerin serbestçe borçlanma yapabilmesini, vergi kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşılmasını, yerel vergiler koyabilmesini, yerel bütçenin esnekliğe kavuşturulabilmesi için personel ve kadro sisteminin değiştirilebilmesini, esnek çalışma sisteminin kabulünü, kredi ile yapılan yatırım sonucu sağlanacak hizmetin şirketler yoluyla işletilmesini ve fiyatının ticari olarak belirlenmesini, bu işletme gelirlerinin öncelikle borç ödemeye tahsisini, hizmet fiyatının buna göre hesaplanmasını, bu işletme gelirleri yetersiz kalırsa belediye bütçesinden borçların ödenmesinin garanti altına alınmasını, gerekirse bu amaçla belediye gelir ve menkul-gayrimenkul mallarının haczedilebilmesini talep etmektedir.

---

<sup>83</sup> 10.09.2003 Tarih ve 25225 Sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanan Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik.

<sup>84</sup> Çınar, Tayfun, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, s.68.

Türkiye’de yerel yönetimlerin kredi ihtiyacının tamamını 1980’li yıllara kadar karşılayan İller Bankası, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin ortaklığı olarak kurulmuştur.

1980’li yıllarda, dünyada küreselleşme süreci ile birlikte var olan yapı hızla değişmeye başlamıştır. İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüşse de, öncelikle kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş ve kamu kredileri giderek daralmıştır. Yerel yönetimler 1986 yılında kamu kredilerinin kısılması ile yerli ve ticari bankalardan borçlanmaya başlamışlardır. Bu yeni kaynak hızla ön plana çıkmıştır. 1986-1995 yılları arasında İller Bankası toplam 7,8 trilyon kamu kredisi açmışken, ticari bankalardan aynı dönemde toplam 14,2 trilyon lira kredi kullanmıştır. İller Bankası bu kredileri kullanan yerel yönetimler ile kredi veren mali sermaye kurumları arasında güvence sağlayan aracı kurum görüntüsü kazanmaya başlamıştır.<sup>85</sup> 1980 sonrası uygulanan yüksek faiz politikaları neticesinde özel bankaların mevduat artış hızı yükselmiş ve kredi artış hızı azalmıştır.

1986 yılından başlayarak Merkez Bankası kamu kesimine kredi verme uygulamasını daraltmış, kamu kuruluşlarının, kalkınma ve yatırım bankaları da dahil olmak üzere kredi talebini özel kesimden karşılamaları karara bağlanmıştır.<sup>86</sup>

İller Bankası da bu politika paralelinde, 1985 yılında yerel yönetimlere 67 milyar lira kredi açmışken bu rakam 1986 yılında 31 milyar liraya düşmüştür. Kullanılan yerli banka kredileri ve yabancı kredi oranları 1986’dan itibaren yıldan yıla artma eğilimine girmiştir.

Kullanılan yerli banka kredileri kısa vadeli ve ticari faizlidir. Bu krediler İller Bankası kanalıyla, belediyelerin genel bütçeden alacakları paylar teminat gösterilerek alınmıştır. 1985-1989 yıllarında alınan krediler belediye paylarının yüzde 13-18 ve 1990-1995 yılları arasında %15’i kadardır.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Güneş, İsmail, *1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye*, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/borclanma7.htm>, Erişim Tarihi: 11.04.2006.

<sup>86</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.207.

<sup>87</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.207.

Kamu kredisi tekelinin kırılması, tüm dünyada yatırım fırsatı arayan uluslararası sermayenin talepleri doğrultusunda gerçekleşmiştir.<sup>88</sup> Tahvil kullanımı Ankara Büyükşehir Belediyesi ile sınırlı kalmıştır.

Devletlerden alınan resmi krediler gibi, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan alınan krediler de özel sermaye kredilerine uygun kanallar açmak üzere hareket etmektedir. Birincisi; genel olarak bu krediler projenin tüm finansmanını karşılamamaktadır. Geri kalanı uluslararası para piyasalarına müracaat ile sağlanmaktadır. İkincisi, resmi krediler belli şartlarla verilmektedir. Örneğin Dünya Bankası kredilendirmeyi “yapısal uyarılama stratejisi çerçevesinde” kamu kesiminin tasfiye edilmesini, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesini yada özelleştirilmesini amaçlayan yönetim modelleri geliştirmek üzere yapmaktadır.<sup>89</sup>

Yerel yönetim birimlerinin borçlanma yöntemi olarak seçtikleri proje finansmanı yöntemi, “çifte güvenceli finansman” olarak tanımlanmaktadır. Bu yöntemle, yerel yönetimler hem borçtan genel olarak sorumlu olmakta, proje gelirlerini kreditorlere zamanında ve tam olarak aktarmak amacıyla piyasa mantığıyla hareket ederek gerekli önlemleri almak zorunda bırakılmakta, hem de eğer bu gelirler yine de yetersiz kalırsa belediye bütçesinden kreditorlere ek ödemeler yapılması gerekmektedir.<sup>90</sup>

Firma kredili çalışma tarzında mali sermaye kredinin geri ödenmesini güvence altına almaya çalışmakta, yatırımcı sermaye ise işletme imtiyazı elde etmeye çalışmaktadır. Bu ise hizmetin fiyatlandırılmasını ve fiyatın yüksek tutulmasını gerektirir. Anlaşmalarda yer alan bu hüküm ile hizmetlerin özelleştirilmesi güvence altına alınmaktadır.

Dış borçlar, kullanıldıkları alanda hizmetin kamu hizmeti değil, piyasa malı olarak kullanıma sunulmasını dayatan koşullar ile gelmektedir. Geri ödemede Hazine güvencesi sağlanmasına karşın, projeler hizmete uygulanacak fiyat koşulu öne sürülerek kredilendirilmektedir. Fiyatlandırma, borcun başlıca kaygısıdır. Saptanacak fiyatın belediye işletme giderlerini, hizmeti yüklenecek özel şirketin giderlerini, borç ile ilgili

---

<sup>88</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.209.

<sup>89</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.210.

<sup>90</sup> Çınar, Tayfun, “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60/4, Ekim-Aralık 2005, s.64.

her türlü geri ödemeyi ve gelecekte yapılacak yatırımlar için katkı payını karşılaması talep edilmektedir.<sup>91</sup>

Uluslararası kuruluşlar, Dünya Bankası başta olma üzere Avrupa İskan Fonu, Avrupa Yatırım Bankası gibi kuruluşlardır. Yine çoğunlukla Büyükşehir Belediyelerinin belli projelerin finansmanı nedeniyle aldıkları bu krediler, daha çok içme suyu ve kanalizasyon sektöründe kullanılmaktadır. Çevre kirliliğinin önlenmesi (Bursa, Antalya Belediyesi, Patara), altyapı ve imar (Erzincan, Çukurova-kentsel gelişme) alanlarında da krediler alınmıştır.<sup>92</sup>

1989-1990 yıllarında, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara Şehirlerarası Otobüs Terminali yapımı, Büyük Ankara Kanalizasyon Projesi ve Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme Projesini gerçekleştirebilmek için, Dünya Bankası'nın desteğiyle, tahvil çıkarma ve yurtdışında bunları pazarlama girişiminde bulunmuştur.<sup>93</sup>

Küreselleşme sürecinde yatırım yapısındaki değişme özelleştirme yönünde ve özelleştirmeler de ulus-aşırı konsorsiyumlarının eline geçecek şekildedir. Burada araçlar, uluslararası ihale sistemi ve firma kredili çalışma tarzıdır.

Yabancı devletlerden alınan uygun faizli ve uzun vadeli kredilerde devletler yaptıkları anlaşmalarla, bu kredi sonucu alınacak mal ve hizmetlerin alımında cirolarının büyük bölümünü kendi ülkesinde bırakan uluslararası şirketleri koruyucu hükümler getirmektedirler.

Yerel yönetimlerin altyapı projelerine dış yatırımcıların katılmaları gelişmiş ülkeler ve kredi kuruluşlarının yerel yönetimlere açacakları krediler ve verecekleri borçlarda çevre korunması kadar, geliştirilecek altyapı ve ekonominin geliştirilmesindeki payın, dünya ekonomisinin canlanması, hacminin gelişmesi, satın alma gücünün artmasına yapacağı katkının da dikkate alınması gereklidir. Yeni kaynak

---

<sup>91</sup> Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", a.g.m. , s.29.

<sup>92</sup> Esen, Hikmet, "Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:7, Sayı:3, Temmuz 1998, TODAİE, Ankara, s.11.

<sup>93</sup> Bostanoğlu, Özer, "Türk Kentleşmesinde SAAT: 2000'E 5 KALA: HABİBAT", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 2, Haziran 1995, TODAİE, Ankara, s.104.

imkanları ile birlikte yeni finansal kuralların ve yapıların oluşturulması küreselliğin paralel tamamlayıcı süreçleri olmak zorundadır.<sup>94</sup>

Proje finansmanı yöntemiyle, daha önceden kamu hizmeti mantığına dayalı kamusal kredi mekanizmasıyla işleyen yapı çözülerek bunun yerine kentsel hizmetlerin piyasa mantığına göre karşılandığı bir mekanizmaya geçiş hedeflenmektedir. Proje finansmanı yönteminde, belediyelerce gerçekleştirilecek, ulus ötesi sermayenin de katılımını öngören büyük ölçekli kentsel altyapı harcamalarının geri dönüşü kullanıcılardan alınacak harçlar, tarifeler ve ücretlendirmeler yoluyla sağlanmaktadır. Su, gaz, elektrik, katı atık, atıksu, metro, otobüs işletmeciliği ve benzeri pek çok belediye hizmeti bu kategoriye girmekte, çeşitli hesaplamaların yapılmasıyla belirlenen kullanıcı harçlarıyla yürürlüğe konulmaktadır.<sup>95</sup>

## V. YEREL ÖZERKLİK

Anayasamıza göre yerel yönetimler; il, belediye yada köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Bu idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması... amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.<sup>96</sup>

Yerel yönetimlerin, yasaların kendilerine verdiği görevleri yerine getirebilmek için yine anayasa ve yasaların kendilerine tanıdığı, tüzel kişiliği, mali imkanları, bütçeyi, serbest hareket edebilme yetkisini merkezin müdahalesi olmaksızın kullanabilmesine yerel özerklik denir.

---

<sup>94</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.63.

<sup>95</sup> Çınar, Tayfun, "Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi", a.g.m., s.64.

<sup>96</sup> T.C. 1982 Anayasası, Madde:127.



Yerel yönetimlerin özerkliğinin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan biri idari, diğeri mali özerkliktir. İdari özerklik; yerel yönetimlerin organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve bu seçimle işbaşına gelen organların yasaların belirlediği görevleri yaparken, yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda özgürce karar alması ve uygulayabilmesi anlamına gelir. Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin kendilerine has mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olması ve bunlar üzerinde merkezin müdahalesi olmaksızın özgürce tasarrufta bulunabilmesi anlamına gelir. İdari ve mali özerklik yerel özerkliğin tamamlayıcı parçalarıdır. Biri olmadan diğerrinin varlığından bahsedilemez.<sup>97</sup>

Mali özerkliğin sağlanabilmesinin 12 kuralı vardır.<sup>98</sup> Roy Bahl'ın bahsettiği bu kurallar arasında özellikle yerel yönetimlerin fonksiyonlarını yerine getirebilecekleri gelir kaynaklarına sahip olması, yerel yönetimlere yerel vergi koyabilme imkanının tanınması, yönetimlerarası transfer sistemlerinin mali özerkliği zedelemeyecek şekilde uygulanması kuralları özellikle dikkat çekmektedir.

Mali özerkliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme yetkisi verilmelidir. Bu yetki en aşırı şekliyle yerel yönetimlerin vergilerin konu, matrah ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebilmektedir. Mali özerklik daha fazla hesap verilebilirliğe yol açmakta, seçilmişleri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hale getirmekte, bireyleri ise karşılığında sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılmaktadır. Ayrıca mali özerkliğin mevcudiyeti gelirlerin tahsilinde, mükellefin uyumunda, şeffaflığın sağlanmasında, gelirlerin analizinde ve tahmininde, bütçenin hazırlanmasında daha etkin uygulamalara yol açmaktadır.<sup>99</sup>

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Özerklik kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme

---

<sup>97</sup> Ulusoy, Ahmet- Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 2005, s.30.

<sup>98</sup> BAHL, Roy, *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*, Paper Presented At The International Seminar On Land Policy And Economic Development, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998, s.2.

<sup>99</sup> Güner, Ayşe, "Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme, a.g.e., s.220.

haklarıdır.<sup>100</sup> Yerel yönetimlere tanınan özerkliğin nedeni, kendi görevlerini daha iyi bir şekilde yapabilmelerini sağlamaktır. Böylelikle hizmetlerin daha etkin, daha verimli ve daha kısa sürede gerçekleştirilmesi sağlanır.

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlanmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahale etmelerine neden olmaktadır.<sup>101</sup>

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin azaltılması, hizmet sunumunda yerellik ilkesine ağırlık verilmesi, yerel yönetimlere sundukları hizmetleri karşılayacak oranda kaynak artışı sağlanması, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine ve denetim mekanizmalarına halkın katılımının sağlanması gibi tedbirler yerel yönetimlerin demokratik ve etkin yönetim birimleri olmalarına önemli katkılar sağlayacaktır.

Anayasamızda bahsedilen şekliyle idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Bu sebeple özerklik bağımsızlık anlamına gelmez. Yerel yönetimler, yönetimde birliği sağlama yönünden, yasanın öngördüğü ölçüde genel yönetimin denetimi altındadır.<sup>102</sup> Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde “idari vesayet” adı verilen gözetim ve denetim yetkisine haizdir.<sup>103</sup> İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin organları, karar ve işlemleri, personeli ve bütçesi üzerinde olabilir. Bu denetim yetkisi yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerindelik denetimini kapsamaz. Sadece hukukilik denetiminden ibarettir. Aksi takdirde bu idarelerin özerkliğinden bahsedebilme imkanı kalmaz.

Yerel yönetimlerde özerklik anlayışı, içinde bulunduğumuz küreselleşme ve uluslararası entegrasyon sürecinde önemini arttırmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği konusu bölgesel entegrasyonlar ve uluslararası kuruluşların düzenlediği önemli konu başlıklarından biri haline gelmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin konuları düzenlemek üzere

---

<sup>100</sup> Tortop, Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 5, Sayı: 5, Eylül 1996, s.3.

<sup>101</sup> Tortop, Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, a.g.m., s. 7.

<sup>102</sup> Gözübüyük, A. Şeref- Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitebevi, 5. Baskı, Ankara 1992, s. 33.

<sup>103</sup> Akın, Cengiz, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 414, Mart 1997, s. 117.

(başta özerklik olmak üzere) uluslararası ve bölgesel örgütlerde çeşitli birimler oluşturulmuştur. Bu birimler, içinde bulunulan örgütün karar alma mekanizmalarına yerel ve bölgesel yönetimlerin de katılmasını sağlamakta, ayrıca yerel yönetimleri ilgilendiren çok sayıda panel, konferans vb. etkinlikler düzenlenmektedir.

Bu kurumların faaliyetlerinin bir sonucu olarak yerel yönetimleri ilgilendiren pekçok hukuki metin (şart, bildirme, deklarasyon, vb.) ortaya çıkmaktadır. Bu kuruluşların bazıları Birleşmiş Milletler çatısı altında faaliyet gösteren *Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME)*, Avrupa Konseyi çatısı altında faaliyet gösteren *Mahalli İdarelerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı*, *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi*, Avrupa Birliği çatısı altında faaliyet gösteren ve birliğin organlarından biri olan *Bölgeler Komitesi* gibi örgütlerdir. Bu organların çalışmaları sonucu yerel özerkliği yakından ilgilendiren *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak, küreselleşme ve uluslararası entegrasyon süreci ile birlikte önemi artan yerel özerklik konusu bir sonraki bölümde *Özerklik Şartı* başlığında ayrıntılı olarak incelenecektir.

## **VI. ÖZELLEŞTİRME**

Uluslararası entegrasyon ve küreselleşme sürecinde özellikle ulaşım ve haberleşme sektöründe yaşanan hızlı gelişmeler çok uluslu şirketlerin doğmasına ve gelişmesine neden olmuş, teknolojide meydana gelen hızlı ilerlemeler ise bu süreci destekleyerek daha önce sadece devlet tarafından yerine getirilmesi söz konusu olan pekçok hizmetin (enerji, altyapı, telekomünikasyon vb.) piyasa mekanizması dahilinde faaliyet gösteren özel sektör aracılığı ile yerine getirilebilmesine imkan tanımıştır. Gerek ülke içindeki şirketler ve gerekse çok uluslu şirketler teknolojik olarak sunabilme imkanına kavuştukları bu hizmet alanlarının kamu hizmeti olarak kamu tarafından yerine getirilen hizmet alanlarından çıkarılmasını ve bu alanlarda faaliyet gösteren kamu işletmelerinin özelleştirilmesini talep etmektedirler. Uygulamaya konulan neoliberal politikalar da bu görüşü desteklemektedir. Uluslararası ekonomik ve mali

kuruluşlar bu yöndeki engelleri kaldıracak ve devletleri bu politikaları uygulamaya yönlendirecek yeni araçlar ortaya koymaktadır. IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşların önderliğinde uygulamaya konulan bu politikalar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli adlarla uygulamaya konulmuştur.

Küreselleşme, devletin ekonomiye müdahale anlayışını piyasa lehine değiştirirken, bu değişikliğin kamu hizmetlerine yansımaları, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmeti alanlarının sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine açılmasıdır.<sup>104</sup>

Özelleştirmenin 1970'li yıllarda dünya ekonomisinde ortaya çıkan mali krizle yakından ilgisi vardır. Çünkü, bu yıllarda kamu açıkları artmış, enflasyon ve işsizlik yükselmiştir. Diğer yandan, verimlilik düşmüş, yatırımlar azalmış, teknolojik gelişmeler yavaşlamış, iç ve dış borçlar ise dayanılmaz boyutlara ulaşmıştır. İşte böylesi bir ekonomik kriz ortamında dünya finans örgütleri özelleştirmenin söz konusu krizi aşmada yardımcı olacağını ileri sürmüşler ve bu kapsamda yapısal ve sektörel krediler vermeyi taahhüt etmişlerdir.<sup>105</sup>

Günümüzde tüm etkileriyle yaşanan hızlı kentsel büyüme süreci, yerel hizmetlere yönelik talepte büyük bir artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmektedir. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerde yeni ve dinamik bir yönetim anlayışını gerektirmekte ve bu çerçevede, insana yönelik daha yaratıcı, esnek ve rasyonel yönetsel yapılar ve tekniklerin geliştirilmesine olan gereksinimi ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimin geliştirilmesini hedefleyen kurumsal düzenlemelerin önemli bir boyutunu, kentsel hizmetlerin sunulması konusundaki alışlagelmiş yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirme amacıyla, kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak

---

<sup>104</sup> Yıldız Tokathoğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, 1. Baskı, Alfa Akademi Basımevi, Bursa 2005, s. 97.

<sup>105</sup> Ekin, Nusret, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1999-47, İstanbul 1999, s.338.

biçimde teşkilatlanmak yerine, bu hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır.<sup>106</sup>

Milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları kapsayan bir şemsiye görünümünde olan özelleştirme, en geniş manada devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılmasını ya da tümüyle ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir.

Günümüzde şehirler hızla büyümekte ve şehirlerde karşılaşılan problemler insanların sayısı ile birlikte artmaktadır. Hızlı şehirleşme belediyelerin sunduğu kamu hizmetlerine olan talebi arttırmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve kentleşme olgusu kentlerde yaşayan halkın ihtiyaçlarında büyük artışlara sebep olmaktadır. Refah devleti anlayışı paralelinde mahalli idarelerin sunduğu hizmetler çeşitlenmekte, halka sunulan hizmetin niteliğinde artışlar beklenmektedir.

Mahalli idarelerin mevcut kaynakları, yapısı bu ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Böylelikle yerel yönetimler yeni kaynak arayışına yönelmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin finansman kaynakları ve hizmet yöntemleri bakımından özel sektöre ilgi göstermesine neden olmuştur. Bu durum özelleştirme uygulamalarının doğmasına yol açmıştır.

Özelleştirme küreselleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan güçlü bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Ekonomilerin esnekleştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, işyerlerinin teknolojik yeniliklere açık yapılarla ihracata yönelmesi, özelleştirme eğilimlerini daha da hızlandırmıştır. Yoğun istihdam ve geri bir teknolojiyle hantal bir üretimi sürdürdüğü ileri sürülen kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, uluslararası ticarete liberalleşmenin temel unsuru olarak değerlendirilmektedir.<sup>107</sup>

Özelleştirme politikaları ile, devletin ekonomideki payı küçültülerek, kaynaklar piyasa ekonomisi kurallarına göre özel kesim tarafından üretilecek mal ve hizmetlere tahsis edilecektir. Bu yolla ekonomide kaynakların daha etkin kullanımı, üretim artışının sağlanması ve büyümenin sürekliliği hedeflenmektedir.

---

<sup>106</sup> Emrealp, Sadun –Horgan, Drew, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, IULA EMME-TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul 1994, s.2.

<sup>107</sup> Ekin, Nusret, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, a.g.e., s.338.

Belediyelerin mevcut yönetim yapısı, kaynakları ve bu kaynakların kullanımında karşılaşılan güçlükler, ücret azlığından dolayı kalifiye eleman kullanamamaları, gelişen teknolojiye olan ihtiyaçları, ekonomik karar alma serbestisine sahip olmamaları gibi nedenler belediyeleri yeni örgütlenme modelleri aramak zorunda bırakmıştır. Bu nedenle özelleştirme, belediyelerin tıklandıkları noktada bir çözüm yolu olarak görünmektedir.<sup>108</sup>

Literatürde ilk kez 1960 yılında Almanya’da hükümetin, Volkswagen firmasındaki hisselerini halka satması ile birlikte denasyonalizasyon şeklinde giren özelleştirme kavramı genel olarak devlete ait kamu girişimciliğinin azaltılması olarak ifade edilmektedir.<sup>109</sup>

Özelleştirme, devletin ekonomideki rolünü daraltmanın temel araçlarından biri olarak 1980’lerde gelişmiş ülkelerde, özellikle İngiltere ve ABD’de gündeme gelmiş, 1990’larda küreselleşme eğilimlerinin artmasıyla birlikte, özellikle uluslararası mali kuruluşların (IMF ve Dünya Bankası) gelişmekte olan ülkelere empoze ettiği istikrar ve yapısal uyarılama politikalarının ana unsurlarından birini oluşturacak sermayenin dünya ölçeğinde hareketini kolaylaştıran güçlü bir ideolojik araca dönüşmüştür.<sup>110</sup>

Uluslararası piyasalardan kaynak arayışına giren ülkelere, IMF’nin önerdiği istikrar politikalarının belirleyici ögesi, kamu harcamalarının kısılması ve sermaye kaynaklarının özel kesim eliyle etkin kullanımının sağlanmasıdır. Kamu harcamalarının kısılmasında ise özellikle devletin çeşitli kesimlere sosyal destek sağlamaya dönük harcamalarının kısılması istenmektedir. Bu isteğin temeli de özelleştirmeye dayanmaktadır.<sup>111</sup>

Özelleştirme, biri dar diğeri geniş olmak üzere iki anlam ifade eder. Dar manada özelleştirme, devlete ait Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin (KİT) satılmasını içeren uygulamaları kapsamaktadır. Bir kamu işletmesinin tamamen özel sektöre devrini

---

<sup>108</sup> Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 4. Basım, İstanbul 2000, s.370.

<sup>109</sup> Bailey, Stephen J., *Public Sector Economics*, Macmillian Pres Ltd., London 1995, s.242.

<sup>110</sup> Başkaya, Fikret, *Çığırından Çıkmuş Bir Dünya*, 2, Baskı, Özgür Üniversite Kitaplığı:2, Ankara 2004, s.158.

<sup>111</sup> Kepenek, Yakup, *Yüz Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990, s.143.

öngören uygulama, katı özelleştirme olarak tanımlanırken, kamu işletmelerinin içine özel sektörün girmesi de yumuşak özelleştirme olarak kabul edilmektedir.

Geniş manada özelleştirme ile kastedilen ise, genel ekonomi içerisinde kamunun payının minimuma indirilmesi yada tamamen kaldırılmasıdır. Yerel kamusal hizmetlerin özel sektör eli ile gördürülmesi de aslında geniş manada özelleştirme tanımına girmektedir. Çünkü hizmetlerin sunumu belirli bir süre ile özel sektöre devredilmektedir. Dar manada özelleştirmede olduğu gibi hizmet sunumunun ebediyen özel sektöre devri söz konusu değildir.

Zaman içinde kamusal mal ve hizmetlerin çeşitlenmesi kamu otoritelerini bu mal ve hizmetleri sunmada sıkıntıya sokmuştur. Yaşanılan sıkıntıların temelinde kaynak yetersizliği gelmektedir. Bu bağlamda yerel kamusal mal ve hizmetleri sunmakla görevli bulunan yöneticiler alternatif hizmet sunma arayışına girmişlerdir. Özelleştirme yöntemleri yerel yönetimlerin bu alternatif hizmet sunma araçlarına örnektir. Yerel hizmetleri sunmada en fazla kullanılan yöntemin ihale olduğunu görmekteyiz. Bu yöntemin dünya genelinde kullanım oranı %80'dir.<sup>112</sup>

Yerel yönetimler tarafından özelleştirmeye konu edilen hizmetler, çöp toplama, ağaçların bakımı, yolların bakımı ve onarımı, araçların bakım işleri, toplu taşıma, temizlik vb. dir. Yapılan özelleştirmeler sonucu %90'lara varan tasarruflar sağlanmıştır. Bunun temel nedeni ise rekabetin getirdiği etkinliktir.<sup>113</sup>

Özelleştirmenin çeşitli sosyal ve siyasi amaçları olmakla beraber, asıl amacı sınırlı kaynakları kullanarak performansı arttırmak olmalıdır.<sup>114</sup> 1980'lerden itibaren ülkemizde merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerde de hızlı bir özelleştirme uygulamalarına geçildiği görülmektedir. Bu uygulamalar yerel hizmetlerde tasarruf ve kaliteyi arttırmıştır.

Merkezi yönetimde uygulanan özelleştirme politikaları mahalli idareleri de etkiler. Çünkü mahalli idareleri ülkenin genel idari, siyasi ve ekonomik politikalarından

---

<sup>112</sup> Ulusoy, Ahmet-Vural, Tarık, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.136.

<sup>113</sup> Ulusoy, Ahmet-VURAL, Tarık, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri", a.g.m., s.136.

<sup>114</sup> Ünal, Ömer Faruk, *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler*, <http://www.qafgaz.edu.az/journal/belediye%20hizmet.pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2005.

soyutlamak mümkün değildir. Ülkemizde piyasa ekonomisinin giderek gelişmesi, kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına yaptırılmasını daha pratik ve verimli hale getirmektedir. Mahalli idareler bütün hizmetleri kendi örgüt ve personeli ile yapamayacağını, yapılanların ise piyasaya göre çok pahalı gerçekleştiğinin bilincine varmışlardır.<sup>115</sup>

*Yerel ve ulusal düzeydeki özelleştirme anlayışları arasındaki farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz:*

-Yerel hizmetlerin (özellikle kent içi ulaşım, itfaiye, çöp toplama, cadde ve sokakların temizliği gibi) piyasa koşullarında sunumu daha kolaydır ve bu tür hizmetler kolaylıkla fiyatlandırılabilir.

-Yerel düzeyde özelleştirme, merkezi hükümetin bütçe açıkları üzerinde farklı etkiler yaratır. Ulusal düzeyde özelleştirme gelirleri bütçe açıklarının finansmanı için kullanılmaktadır. Bütçe disiplininin en kolay uygulanabildiği yerel yönetimlerde özelleştirmeden beklenen yarar ise, hizmet sunumunda sağlanacak idari ve mali tasarruflar ile etkinliğin artırılmasıdır.

-Yerel hizmetler, genellikle tüketicilerine doğrudan özel fayda sağlayan ve fiyatlandırılması mümkün olan türdendir. Tüketiciler yerel hizmetlere olan taleplerini kolaylıkla açıklayabilir ve hizmet maliyetleri talep edenler arasında paylaşılabilir.

-Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleridir. Yerel yöneticiler açısından etkinlik ve kalite hizmet sunumunda önemli faktörlerdendir.

-Harcamaya katılma payları ile, fiyatlandırma arasında yakın benzerlikler vardır. Yerel hizmetlerin fiyatlandırılmasında fayda esası geçerlidir. Yerel vergilerin tahsisinde de fayda esasını uygulamak mümkündür.

#### **A. Yerel Yönetim Hizmetlerinde Özelleştirmeyi Gerekli Kılan Nedenler**

Küreselleşme sürecinin empoze ettiği neoliberal politikalar; devletin ekonomik hayata müdahale olanaklarını daralttığını ve dolayısıyla istikrar, kalkınma ve gelir dağılımını işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesinin söz konusu olmadığını ifade

<sup>115</sup> Eryılmaz, Bilal, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:387, Haziran 1990, İçişleri Bakanlığı, s.82.



etmektedir. Devletin ekonomiye müdahale olanaklarının daraltılmasının kamu hizmetlerine yansması ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, devletin sosyal boyutunun daraltılması ve nihayet kamu hizmetleri alanında gönüllülüğün teşvik edilmesi gibi politikaların uygulanmaya konması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu politikalar, gelişmiş ülkelerde Keynesyen refah devleti anlayışının bir kenara bırakılmasına ve gelişmekte olan ülkelerde ise kalkınmacı devlet anlayışından vazgeçilmesine neden olmaktadır.<sup>116</sup>

Yerel yönetimlerin hizmetlerinde özelleştirmeyi gündeme getiren nedenler çok çeşitlidir ve bu nedenlerin ağırlığı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Ancak bu nedenleri iki ana başlık altında toplamak mümkündür.

### **1. İktisadi ve Mali Nedenler**

Öncelikle özelleştirme, mevcut kaynakların etkin bir biçimde kullanımını teşvik etmek amacıyla gereklidir. Yerel yönetimlerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getiremedikleri bilinen bir gerçektir. Bunun nedenlerinin başında görevlerine işlerlik kazandıracak mali kaynakların yokluğu yada azlığı gelmektedir. Ülkemizin sahip olduğu üniter yapı kurumsal kaynakların merkezde toplanmasına olanak vermektedir. Merkezde toplanan kaynaklardan yerel yönetimlere yeterli pay aktarılmaması yerel yönetimleri hizmet sunumunda bir takım zorluklarla karşı karşıya bırakmaktadır. Diğer yandan mali kaynaklar, yerel yönetimleri kendisine bağımlı hale getirmek açısından, merkezi idarenin elinde bulundurduğu en önemli güçtür.

Yeni neoliberal düşünceye göre devletin sosyal harcamalarının kısıtlanması istenmekte; bu harcamalarının azaltılması, hatta sosyal güvenlik sisteminin tasfiye edilerek bireysel çözümlerin yaygınlaştırılması, mal, hizmet, sermaye hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılarak tam serbestliğin sağlanması talep edilmektedir. Yine, eğitim, sağlık hizmetlerinin de özel kesime açılması söz konusu yapılmaktadır.

---

<sup>116</sup> Yıldız Tokatlıoğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, a.g.e., s. 157.

Yerel yönetimlerin mali ve ekonomik açıdan içinde buldukları olumsuzluklardan biri de araç ve gereçlerle ilgilidir. Bu olumsuzluklar yerel hizmetin verilebilmesi için araç gereç yetersizliği yada fazlalığı şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

## 2. İdari Nedenler

Kamu hizmetlerinin sunumunda özelleştirmeye gitmenin temel nedeni etkinliği ve verimliliği arttırmaktır. Günümüzde devlet tarafından sunulan hizmetlerin miktarı artmış, buna bağlı olarak kamu kurumlarının yapısı büyümüş, işleyişi karmaşık bir yapı almıştır. Kamu kurumlarında görülen bu hantal yapı sunulan hizmetlerin verimliliğini de olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu bağlamda yerel yönetimleri özelleştirmeye iten idari nedenleri vesayet denetimi, teknik personel ve istihdam sorunu, kırtasiye ve bürokrasinin yavaş işlemeden doğan zaman kayıpları şeklinde sıralamak mümkündür. Vesayet denetimi merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu anayasal bir yetkidir. Bu denetimden kurtulmanın yollarını arayan yerel yöneticiler özelleştirmeyi kurtuluş olarak görmektedirler.

Özelleştirmenin nedenlerinden biride siyasidir. Buna göre serbest piyasa düzeni ile demokrasi, otoritenin desantralize edilmesini ve çeşitli gruplar arasında dağıtılmasını gerektirir. Teorik olarak, serbest piyasa düzeninde otorite çeşitli firmalar arasında dağılmıştır. Serbest piyasa düzeninde, rekabeti sınırlandıracak yada önleyecek tekellerin olmaması gerekir. Bunun gibi, demokrasi de bir sistem olarak serbest bir ortamın varlığını öngörür. Bu yaklaşıma göre, devletin iktisadi alanda da faaliyetlerini sınırlandırması ve dolayısıyla piyasa sisteminin serbest işleyişine müdahale etmemesi gerekir.<sup>117</sup>

Özelleştirme ile, sunulan yerel yönetim hizmetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin artacağı düşüncesi özelleştirmeye iten bir başka neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun altında yatan düşünce ise yerel yönetimlerin yapı, işleyiş ve personelinden kaynaklanan sorunlarla düşük verimlilikte hizmet üretmesidir.

---

<sup>117</sup> Atherton, Cliff, *Privatization of Urban Services, Entrepreneurship and The Privatizing of Government*, Quorum Books, New York 1987, s.94.

Özelleştirme ile kamu kesimindeki personel harcamalarında önemli ölçüde tasarruflar sağlanacaktır. Özelleştirme sayesinde kamudaki kısa vadeli projeler ve part-time işler, büyük bir bürokrasi meydana getirmeden yürütülebilecektir.<sup>118</sup>

Özelleştirme küreselleşmenin bir aracı, yerelleşme de aynı özelleştirme gibi küreselleşme sürecinin bir aracıdır.<sup>119</sup> Özelleştirme politikalarının benimsenmesinde uluslararası iktisadi ve mali kuruluşların (IMF ve Dünya Bankası gibi) önemli etkileri vardır. Bu kuruluşlar, yerel yönetimler de dahil olmak üzere kamu yönetiminin sunduğu mal ve hizmetlerden özel sektör tarafından sunulabilecek nitelik taşıyanların özelleştirilmesini talep etmektedirler.

Özellikle 1980 sonrasında kimi gelişmiş devletlerin öncülüğünde kamuyu küçültme ve özelleştirme düşüncesi, ikili ilişkiler ve uluslararası finans kuruluşları yoluyla az gelişmiş ülkelere aktarılmış, hatta benimsetilmiştir. Ülkemizde de 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan ekonomik politika değişiklikleri 1983'ten sonra mevcut ANAP iktidarının da etkisiyle sürmüş, yerel hizmetleri özelleştirmeyi, hizmetleri şirketleşme yoluyla gördürmeyi, vakıflaşmayı, ihaleci belediyeçilik anlayışını yeni bir belediyeçilik anlayışının temel öğeleri haline getirmiştir. Özelleştirme, yap-işlet-devret gibi liberalist yöntemlere sahip çıkmıştır.<sup>120</sup>

Özelleştirme ve liberalleşme yolundaki eğilimler, yerel yönetimlere doğru bir “pazara çıkma” olayı başlatmıştır. Kamu hizmetleri, kendi yönetimleri olan bağımsız üretim birimleri, özel sektör birimleri veya ortak kurullar tarafından yürütülebilir.<sup>121</sup>

Bazı olumsuz ekonomik koşullar ortaya çıktığında, ülkelerin kapsamlı özelleştirme programlarını, IMF ve Dünya Bankası'nın da zorlamasıyla uygulamaya koydukları görülmektedir. Bu koşullar kamu sektörü borçlanma gereğinin yükselmesi, dış borç yükünün artması sonucu ülkenin ödeme gücü ile karşılaşması ve enflasyon oranının %100'ü geçmesi durumlarıdır.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Eryılmaz, Bilal, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları”, a.g.m., s.59.

<sup>119</sup> Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, a.g.m. , s.164.

<sup>120</sup> Bostanoğlu, Özer, “Türk Kentleşmesinde Saat: 2000'E 5 KALA: HABİBAT”, a.g.m., s. 104.

<sup>121</sup> *Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No:3, Ankara 1995, s.2.

<sup>122</sup> Şener, Orhan, *Kamu Ekonomisi*, a.g.e., s.100.

## **B. Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler**

Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde oldukça fazla yöntem mevcuttur. Bu yöntemler; İhale Yöntemi, İmtiyaz Yöntemi, Kiralama Yöntemi, Kupon Yöntemi, Gönüllü Kuruluşlar ve Kendi Kendine Yardım Yöntemi, Fiyatlandırma Yöntemi, Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi, Yasal Kurumsal Serbestleşme Yöntemi, Yap-İşlet-Devret Yöntemi, İltizam Yöntemi, Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi, Hizmet Sözleşmesi Yöntemi, Yönetim Sözleşmesi Yöntemi ve Satış Yöntemi'dir.

### **1. İhale Yöntemi**

Yerel hizmetlerin sunumunda çoğunlukla kullanılan ihale yöntemine göre, yerel hizmetler, bir sözleşme çerçevesinde, özel sektör tarafından sunulur. Hizmet sunma sorumluluğu bulunan yerel yönetimler, finansmanını ve denetimini sağlayarak hizmetin özel sektöre sunumunu gerçekleştirirler. Bu yöntemde yerel yönetimlerin, üretimin miktarını ve türünü belirlemek, bir veya birkaç özel firma ile anlaşma yapmak, kar amacı gütmeyen veya gönüllü kuruluşlarla gerçekleştirmek gibi çeşitli tercihleri olabilir.<sup>123</sup>

İhale yönteminin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. Böylelikle ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışma söz konusu olmaktadır. Bu da ilgili kamu hizmetinin verimliliğini arttıran temel noktadır.<sup>124</sup>

### **2. İmtiyaz Yöntemi**

Bu yöntemde imtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. İmtiyaz genellikle doğal tekel özelliği olan bir hizmetin yapılması amacıyla verilir. Hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır ve bu, sözleşmede belirtilmelidir. Genellikle imtiyaz, doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro,

---

<sup>123</sup> Falay, Nihat, "Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar", *Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Sempozyumu Bildirileri*, ODTÜ Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, 14-16 Kasım 1990, s.5.

<sup>124</sup> Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul 1997, s.149.

kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi veya firmalara verilir. Bu yöntemde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini ücret veya kullanıcı fiyatları şeklinde doğrudan sunucu firmaya öderler.

### **3. Kiralama Yöntemi**

Kiralama yönteminin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi yada kuruluşlara verilmesidir. Yerel hizmet birimleri, menkul ve gayri menkullerini, sözleşmede belirtilen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verebilirler. Bu sistemin imtiyazdan farkı, hizmet için gerekli yatırımın kamunun malı olmasıdır. Ayrıca yerel yönetim birimi belirli sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir.<sup>125</sup>

### **4. Kupon Yöntemi**

Bu yöntem belirli bir hizmet için yeterli pazarın mevcut olduğu, ancak bireylerin ihtiyaçlarını temin edecek düzeyde mali güce sahip olmadıkları alanlarda hizmetlerden faydalanacak olanlara hizmetleri satın almada kullanılmak üzere satın alma desteğinden ibarettir. Kupon yönteminde hizmeti sunan üretici özel bir şirket olup, hem yerel yönetim birimi hem de müşteri ödemeyi üreticiye yapmaktadır.

### **5. Fiyatlandırma Yöntemi**

Bu yöntem, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasadaki şartlara uygun olarak, yani maliyetleri dikkate alarak fiyatlandırılması esasına dayanmaktadır. Bu yöntemin uygulanması durumunda yerel kamu hizmetleri doğrudan doğruya faydalananlar tarafından finanse edilmiş olacaktır.

### **6. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi**

Vergi Teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler, kamu kuruluşları tarafından, hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Böylelikle teşvik verilen alana özel girişimcilerin daha fazla yatırım yapmaları sağlanmış olacaktır.

---

<sup>125</sup> Eryılmaz, Bilal, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları”, a.g.m., s. 64.

## **7. Yasal Kurumsal Serbestleşme Yöntemi**

Bu yöntem, genel ve mahalli kamu girişimlerinin fiyat ve ücret kontrollerine son vermesi, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu girişimlerine sağlanan sübvansiyon türü avantajlara son verilmesi, kısacası kamu sektörü-özel sektör rekabetine engel olan her türlü kanuni ve idari düzenlemelerinin ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir. Yasal kamusal serbestleşme yönteminin amacı, kamu hizmetlerinde verimliliği ve kaynak dağılımında etkinliği arttırmaktır.<sup>126</sup>

## **8. Yap-İşlet-Devret Yöntemi**

Yap işlet devret yöntemi serbest piyasa ekonomisinin tam olarak oluşmadığı ülkelerde özel girişimciyi cesaretlendirmek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntemin temel amacı büyük sermaye gerektiren bazı hizmetleri özellikle sermaye kıtlığı çeken ülkeler açısından yabancı sermayeye açmaktır.

Kendi kaynağını kendisinin oluşturması bakımından kamu idaresine herhangi bir mali külfeti olmayan bu yöntem bir tür imtiyazdır. Bu sistem kamuya ait gayri menkuller üzerinde özel kişi ya da kişiler tarafından bir hizmet birimi oluşturulması, sözleşmede belirlenen süreler içinde özel kişilerce işletilmesi ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla karşılıksız olarak kamu idaresine geçmesi esasına dayanır.<sup>127</sup>

## **9. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi**

Yerel yönetimler, bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla, kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için, bazı işletmelerini şirket haline getirerek özel hukuk hükümlerine göre işlemesini sağlamaktadır. Günümüzde yaygın olarak kullanılan bu yöntemde yerel yönetimler kendilerinin kurduğu ya da ortak oldukları işletmelerden sözleşme dahilinde hizmet satın almaktadırlar.

---

<sup>126</sup> Köksal, Tunay, *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları*, DPT-Uzmanlık Tezleri, DPT Yayını, Yayın No:2328, Ankara, 1993, s.54.

<sup>127</sup> Eryılmaz, Bilal, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", a.g.m., s. 67.

Genel olarak, yerel yönetimlerin şirketleşme ile dört temel hedefi olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;<sup>128</sup> Kamu hizmetlerini özel kuruluşlarla rekabet ortamında daha ucuza sunmak, bu hizmetleri etkinlikle sunmak, yerel vergileri azaltmak, kentin yönetimini daha az personelle gerçekleştirmek.

### **10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi**

İşletme sözleşmesi yöntemi de denilen bu yöntemde, kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde işletilmesi amacıyla belirli hizmetler özel bir girişimci tarafından yerine getirilir. Yerel yönetimler temin etmekle yükümlü olduğu hizmetlerin belirli bir kısmının işletme ve bakım işlerinin yürütülmesi amacıyla özel bir şirketle hizmet sözleşmesi yapabilirler. Örnek olarak, kanalizasyonların temizlenmesi, atık suların toplanması veya işlenmesi, kamu ulaşım araçlarının bakımı gibi hizmetlerin bir bölümünü kapsayan işlerin yanı sıra hizmet sektörünün tümü de işletmeci şirkete bırakılabilir. Her koşulda yasal açıdan sorumlu kuruluş belediyenin kendisidir.

### **11. Yönetim Sözleşmesi Yöntemi**

Gerçekte hizmet sözleşmesinin bir uzantısı olan yönetim sözleşmelerinde yönetici, hizmet karşılığı tüketiciden alınan faturaların düzenlenmesi ve ücretlerin tahsili dahil, sözleşme konusu hizmetin tümünün sağlamasından sorumludur ve hizmetin sunumunda görev alan personelin işverenidir. Yerel yönetimler hizmetin yönetimine karışamazlar ancak sözleşme hükümleri uyarınca yöneticinin faaliyetlerini denetleyebilirler.

### **12. Satış Yöntemi**

Dar anlamda özelleştirmeye örnek olarak verilebilecek bu yöntemde ilgili merkezi ya da yerel kamu kurumu sahip olduğu varlıkları satışa çıkarır. Burada kamu kuruluşu sahip olduğu hisse senetlerini de satışa çıkarabilir. Satış yönetiminde kamu kuruluşu sahip olduğu malvarlığını ya da haklarını süresiz olarak özel sektöre

---

<sup>128</sup> Karaman, Zerrin Toprak,- ÖZGÜR, Hüseyin, “İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 399, 1993, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.186.

satmaktadır. Bu manada satış yönetimi süresiz özelleştirme şeklinin bir yöntemi olmaktadır.<sup>129</sup>

Satış yöntemiyle özelleştirilebilecek alanları; gaz hizmetleri, otoyollar ve köprüler, su ve atık su hizmetleri, geri dönüşüm fabrikaları ve limanlar şeklinde özetleyebiliriz.

Özelleştirme uygulamaları ile yerel yönetimlerin ürettikleri mal ve hizmetler üzerinde düşük fiyat uygulaması kalkacağı için, mal ve hizmetlerin fiyatında artış olabilir. Ayrıca özelleştirilen yerel yönetim hizmetlerinde kamu denetiminin, kamunun fiyat vb. politikaları belirleme gücünün azalacağı ifade edilmektedir.

Dış kredi ile gerçekleştirilen bazı yerel yönetim yatırımlarında bu durumu görmek mümkündür. Yapılan kredi anlaşmalarına göre tamamlanan tesis bir şirket şeklinde örgütlenmekte, verilen hizmetin fiyatı bu teknik birim tarafından tespit edilmektedir.

Belediyeler, özelleştirme düşüncesinin yaygın olarak uygulama alanına sahip mahalli idarelerdir. 1983'den sonra hükümet politikasının etkisiyle belediyelerde özelleştirme yoğun bir şekilde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özelleştirme uygulamalarının, özelleştirme yöntemlerinin hemen hepsini kapsayacak bir nitelikte olduğu söylenebilir.

Yeni politik ekonomi çerçevesinde Üçüncü Dünya Hükümetleri, kamu yönetişiminin faaliyet alanını özel sektöre temel rol biçen regülasyon, serbestleştirme, özelleştirme gibi önlemlerle küçültmeye çabalamaktadırlar. Örneğin IMF ve Dünya Bankası'nın baskıları sonucu birçok Latin Amerika, Asya ve Afrika ülkelerinde toplu özelleştirme ve serbestleştirme çalışmaları görülmüştür.<sup>130</sup>

Dünyada özelleştirme gelirlerinin sektörel dağılımına bakıldığında; %54'lük pay ile kamu belediye hizmetleri (su, otobüs, doğalgaz vb.) ilk sırada, daha sonra ise sırasıyla %15'lik pay ile Banka ve Finansal Kuruluşlar, %14'lük pay ile Endüstri ve Tarım, %10'luk pay ile de Enerji sektörü gelmektedir.

<sup>129</sup> Ulusoy, Ahmet- Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler*, a.g.e., s.385.

<sup>130</sup> Özer, Akif, "Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 445, Aralık 2004, İçişleri Bakanlığı, s.208.



## VII. YEREL YÖNETİM İŞLETMELERİ VE FİYATLANDIRMA

Küreselleşmeyle beraber vatandaş kavramından öte, müşteri ve buna paralel olarak da fiyatlandırma kavramı gündeme gelmeye başladı. Bazı hizmetlerin bir şekilde karşılığının alınması gerekmektedir. Dünyanın her tarafında az olan malların, mesela suyun daha uygun şekilde tüketilmesi için halktan belirli bir bedel alınması lazımdır. Ancak şu da unutulmamalıdır ki yerel yönetimlerin esas görevi kamu hizmeti vermektir. Kamu hizmetleri de büyük ölçüde sağlığı korumaya yönelik hizmetler; yani doğrudan doğruya fiyatlandırma yapamayacağınız hizmetlerdir. Hepsini bir fiyatlandırmayla o şekilde getirdiğiniz andan itibaren bazı hizmetlerin yapılmasını engellemek gibi bir şeyle karşı karşıya kalırsınız.<sup>131</sup>

Yerel yönetimler bölgesinde yaşayan halkın ihtiyaçlarını karşılamak için ticari ve sınai işletmeler kurabilirler. Bunların bir kısmı kamu hukuku esasına göre örgütlenmiş olup, büyük çoğunluğu ise özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyette bulunurlar.

Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla verilmiş görevleri yerine getirebilmek için, gerektiğinde işletmecilik yapmak zorundadırlar. Yerel yönetim işletmelerinin çapı, yerel yönetimin büyüklüğüne, kaynakların durumuna ve görevlerin türüne göre değişir.<sup>132</sup>

Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin iktisadi, ticari ve sınai teşebbüslere el atmaları 19. yüzyılın sonlarına doğru büyük bir gelişme göstermiş; su, elektrik, havagazı ve şehir içi ulaşımı gibi yerel kamu hizmetlerinin belediyeler tarafından bizzat ele alınıp işletilmesini ifade için de belediyeleştirme deyimi kullanılmıştır.<sup>133</sup>

Belediyelerin hizmetlerini fiyat ilkesi üzerinden vermeleri yönündeki formül, gelir yapısındaki değişmeye bağlı olma özelliği sergilemektedir. Mali piyasalara

---

<sup>131</sup> Üstünişik, Belma, *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı*, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, s.54.

<sup>132</sup> Keleş, Ruşen-Yavuz, Fehmi, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1989, s.245.

<sup>133</sup> Yeter, Enis, “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1993, Sayı:400, İçişleri Bakanlığı, s.79.

bağlanma, merkezden transferleri yetersiz kılmakta ve belediyelerin yerel gelirlerini piyasa koşullarında artırmayı gerektirmektedir.<sup>134</sup>

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görev ve sorumluluklarını 14. maddede saymıştır. Bu görevler topluca; belde sağlığı ve temizliği, sosyal yardım, kentin imarı, belde ve belde halkının düzen ve esenliğinin sağlanması, kültür, turizm, spor vb. şeklinde özetlenebilir.

Kanunun belediyelerin yetkilerini ve ayrıcalıklarını düzenleyen 15. maddesinde özetle şu başlıklar sayılmıştır;

-Belde sakinlerinin mahalli, müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,

-Özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alınacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,

-İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak, bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletlendirmek, kaynak sularını işletmek veya işletlendirmek,

-Toplu taşıma yapmak, bu amaçla, otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek, işletlendirmek,

-Katı atıklarla ilgili olarak; toplama, taşıma, ayrıştırma, geri kazanım, ortadan kaldırma ve depolama işlemlerini yapmak, yaptırmak,

-Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, yat limanı, iskele kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletlendirmek vb.

Görüleceği gibi belediye kanunu belediyelere bir girişimci gibi, sınai ve ticari teşebbüslere girişmek konusunda geniş yetkiler vermektedir.

Belediyelerin görevlerinden bir çoğunun iktisadi ve sınai nitelik taşıdığı günümüzde, klasik belediye faaliyetlerinden sayılmış olan su, şehir içi ulaştırma,

---

<sup>134</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu , a.g.e., s.47.

havagazı teşebbüsleri de belediyelere verilmiştir.<sup>135</sup>

Belediye Kanununun 70. maddesinde belediyenin kendi görev alanlarında şirket kurabileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yine 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinde de Belediye Kanunundan daha geniş bir şekilde Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları sayılmıştır.

Aynı kanunun 10. maddesinde Büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyelerinin görevli oldukları konularda, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanununun diğer belediyelere tanıdığı yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğu belirtilmiştir. Yine bu yasanın 26. maddesi Büyükşehir Belediyesine sermaye şirketi kurma hakkı tanımaktadır.

Özetle Büyükşehir Belediyeleri de bu kanun hükümleri ışığında ticari ve sınai işletme kurmak ve bunlara ortak olmak konusunda geniş imkanlara sahiptir. Yine özel kanun ile kurulan, Büyükşehir Belediyelerine bağlı olarak faaliyet gösteren İSKİ, ASKİ, gibi kentsel altyapı kuruluşları da belediye işletmeciliğinde 1980 sonrasında önemli atılımlara sebep olmuştur.

Uluslararası mali kuruluşlardan ve yabancı devletlerden, yerel yönetimlerin yapılan anlaşmalarla almış olduğu krediler neticesinde yapılan ulaştırma, arıtma, su, doğalgaz, vb. tesislerin birçoğu kredi anlaşmalarındaki mevcut hükümler çerçevesinde işletme şeklinde yönetilmektedir. Özellikle bu son konu yerel yönetim işletmelerinin faaliyet alanlarının ve ölçeğinin genişlemesinin ana nedenidir. Böylelikle yerel yönetimlerin sunduğu pek çok kamu hizmeti işletmeler şeklinde özel hukuk hükümlerine göre yerine getirilmektedir.

Özel idarelerin de işletme ve şirket kurma ve bunlara ortak olma hakları vardır. 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 53. maddesinde özel idarelerin kendi hizmet alanlarında şirket kurabilecekleri ifade edilmekte, 51. maddesinde ise kuracakları iktisadi girişimler düzenlenmektedir. Ancak özel idarelerin

---

<sup>135</sup> Karabilgin, Ahmet, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, Sayı:1, Ocak 1992, s.21.

ve köylerin kurdukları işletmeler son derece sınırlı sayıdadır. Bu sebeple çalışmanın bundan sonraki kısmında belediyeler esas alınmıştır. Bu tespitleri özel idare ve köyleri de kapsayacak şekilde düşünmek mümkündür.

*Belediyelerin ekonomik işletmelerini şu dört ana başlık altında incelemek mümkündür;*

*-Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler;* Bu işletmelerin genellikle özel hukuka tabi, ticari usulle çalışan kamu tüzel kişilikleri oldukları ilgili yasalarda öngörülmektedir. Ankara Elektrik, Gaz, Otobüs İşletmesi (EGO), İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) gibi. Bunların ayrı bütçeleri vardır.

*-Belediye Bütçesi İçinde Yer Alan İşletmeler;* Bu teşebbüslerin gelir ve giderleri belediye bütçesinde gösterilmektedir. Belediyelerin mezbaha, su işletmeleri gibi.

*-Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan Katma Bütçeli İşletmeler;* Belediye hizmetlerinden bir veya birkaçının ana bütçeden ayrılıp katma bütçe kurulması uygulamasıdır. Böylelikle işletme kurmak, işletmeyi şirket halinde örgütlendirmek, işletme konusu hizmeti özelleştirerek ihale ile özel kişi veya kuruluşlara devretmek mümkün olabilmektedir. Teşebbüs belediye bütçesinde yalnız faaliyet sonucu ile görünmektedir. Dönem sonunda yapılan kar belediye bütçesine gelir kaydedilmekte, ya da zarar söz konusu ise belediye tarafından yapılan yardımlar belediye bütçesinde yer almaktadır. Otobüs, terminal işletmeleri gibi.

*-Belediyelerin Kurdukları Şirketler;* Belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek ve kamu hukuku kurallarından kurtulmak için özel hukuk hükümlerine tabi olarak ekonomik girişimlerini şirketler yoluyla yerine getirmektedirler. Belediyeler çok çeşitli alanlarda şirket şeklinde örgütlenmeler kurmuşlar ya da bu örgütlenmelere katılmışlardır.

Özelleştirme, kamu mülkiyetinde bulunan her türlü mal ve işletmenin özel sektöre devredilmesi demektir. Özelleştirme esas olarak, sermaye şirketine dönüştürülen belediye işletmelerinin halka, özel kişi ve kuruluşlara satışı şeklinde tanımlanmakla

birlikte belediyece üretilen kamu hizmetlerinin, ihale ve imtiyaz yoluyla özel şirketlere devrini de kapsamaktadır.<sup>136</sup>

Yerel yönetimler ticari ve sınai nitelikteki girişimleri ile sundukları mal ve hizmet karşılığı bir ücret ya da bedel almaktadırlar. Belediyeler ve onların kurdukları işletmeler bu bedeli saptarken özel teşebbüs gibi davranırsa alınan bedel piyasa fiyatına yakın bir hal alır. Ancak pek çok belediye işletmesinin ürettiği mal ve hizmetin tekel niteliğinde olduğu unutulmamalıdır (metro işletmeciliği, doğalgaz gibi).

Belediyeler ve onların kurdukları işletmelerin, ürettikleri mal ve hizmetlerin dışallığını da hesaba katarak sosyal faydayı da içeren bir kamu fiyatı oluşturması en doğru yoldur. Bu bakımdan belediye işletmelerinde kamu yararı ile kar ilkesinin denge halinde tutularak işletmelerin belediyeye aşırı yük olmadan varlıklarını sürdürmelerini sağlamak en uygun yöntemdir.

Şirketleşme süreci yerel yönetimlerde küreselleşme eğilimleri ile birlikte 1980 sonrasında hızlanmıştır. 11.05.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda, mahalli idare birliklerinin kuracakları şirket ve işletmelerden bahsedilmemekle birlikte, aynı kanunun 22. maddesinin 4. fıkrasında “ ...bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” denilmektedir. Bu hükmün tabii sonucu olarak, Belediye Kanunu hükümleri çerçevesinde mahalli idare birlikleri de yaptıkları hizmetlerle ilgili olarak şirket ve işletmeler kurabilir ve bunlara ortak olabilirler.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri büyük sayılarda işçi kullanabilen, büyük ekonomik çıkar dağıtılabilecek yerlerdir. Bunların idari yapılanmalarına baktığımızda belli otonomilerinin olduğu görülmektedir.<sup>137</sup> Belediyeler özellikle Büyükşehir Belediyeleri bazı hizmetlerini şirketler yoluyla özelleştirmektedirler.

Özelleştirmenin geniş kapsamlı olarak uygulanması, hükümet programının da etkisiyle mahalli idarelerde 1980’den sonra gerçekleşmiştir. O dönemden itibaren mevcut özelleştirme yöntemlerinin kullanılmasına devam edilmekle birlikte, bu

<sup>136</sup> Yeter, Enis, “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, a.g.m., s. 86.

<sup>137</sup> Eryılmaz, Bilal, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları”, a.g.m., s.87.

yöntemlere, şirketleşme, yap-işlet-devret, kiraya verme gibi yeni bazı hizmet üretim ve dağıtım modelleri de eklenmiştir.

Günümüzde, mahalli idarelerin özellikle belediyelerin yürüttüğü hizmetler daha teknik niteliktedir ve uzmanlaşmış birimlere ihtiyaç göstermektedir. Bu nedenle mahalli idareler, bazı hizmetlerde özel sektörle ister istemez işbirliği yapmak durumunda olduğu gibi yabancı sermayeyle de ilişki kurmak zorundadırlar.

Yerel yönetimler uluslararası finansman ilişkilerine girince, uluslararası anlaşmaların getirdiği fiyatlandırma politikaları ön plana geçmektedir. Bu fiyatlandırma politikaları belediyeler için kaynak oluşturma ve popülizmin batağına saplanmamak açılarından önemlidirler. Burada iki önemli imkan vardır. Bunlardan birincisi, yüksek gelirli gruplardan düşük gelirli gruplara transfer yapmak, ikincisi kaynak oluşturmaktır.<sup>138</sup>

Fiyatlandırma, genel olarak belediye hizmetlerinde, ama özellikle de su ve atıksu hizmetlerinde ön plana çıkan tartışmalı konulardandır. Türkiye’de bu sektör kamu sektörünün tekeli altında bulunmakta, halkın %99’u merkezi ya da yerel kamu hizmetlerince sunulan hizmetlerden yararlanmaktadır. Yerel kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasına ilişkin değerlendirmeleri bu örnek üzerinden yapmak gerekir.<sup>139</sup>

## VIII. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YEREL GÜNDEM 21

Dünya nüfusunun hızla artması ve bununla birlikte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çok hızlı ve sorumsuz bir şekilde doğal kaynakları tüketmeleri neticesinde 1950’lerden sonra dünyada çevre hareketleri gündeme gelmeye başlamıştır. Çünkü bu gidişin doğal kaynakları tüketeceği, çevre kirliliğinin dünyayı yaşanmaz hale getireceği açıktı.

---

<sup>138</sup> Tekeli, İlhan, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.211.

<sup>139</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.53.

1972 yılında Stockholm Konferansı'nın ardından dünyanın geleceğine ilişkin kaygılara karşın sürdürülebilir kalkınma kavramı, 1987 yılında yayınlanan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun "Ortak Geleceğimiz" adlı raporunda bir önlem olarak ele alınmıştır.<sup>140</sup>

Sürdürülebilir kalkınmanın çevre, insan, ekonomi, teknik gibi pek çok yönü vardır. Toplumun gelişmesi ve kalkınması için çevre ve ekonominin dengeli bir bileşiminin uzun dönemli ve birlikte planlanması temeline dayanır. Bunun için gerekirse teknik değişiklikler ve üretim yöntemlerinde değişiklikler kullanılmalıdır.

BM tarafından çevre ve kalkınma konularının ele alındığı konferans 1992 yılında Rio'da yapılmıştır. Bu konferans sonunda ortaya çıkan metinlerden biri de Gündem 21'dir. 21. yüzyılın gündemi olma özelliğini taşıyan ve toplumdaki bütün unsurlara olan etkisi açısından önemli görülen Gündem 21, kalkınmanın sosyal, ekonomik ve çevresel yönden nasıl sürdürülebilir kılınacağı hakkında bir eylem programıdır.<sup>141</sup>

1992 RİO Çevre ve Ekonomik Kalkınma Dünya Zirvesi'nde ortaya çıkan Türkiye'nin de kabul ettiği bildirgenin 28. paragrafına göre, Belediyeler "Yerel Gündem 21" hazırlama yükümlülüğünü üzerlerine almışlardır.<sup>142</sup> Çevre, ekonomi ve toplum arasında bir denge kurulması için belediyeler kendi yerel gündemlerini hazırlayacaklardır.

Yerel Gündem 21 Eylem Programı, kısaca yerleşim üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlar ile kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belgedir. Özet bir anlatımla, yerleşimlerin imkanlarını geliştirme ve sorunlarını birlikte çözerek onu geleceğe taşıma projesidir. Bu nedenle Gündem 21 devlet merkezli değil toplum

---

<sup>140</sup> Yıldırım, Uğur ve Diğerleri, "Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin Uluslararası Düzenlemeler ve Bunların Hukuki Niteliği", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426, Mart 2000, İçişleri Bakanlığı, s.107.

<sup>141</sup> Erbay, Yusuf, "Küreselleşen Dünyada Türkiye", a.g.m., s.299.

<sup>142</sup> Denisenko, Ludmila, "Habitat ve Yönetişim", *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1998, s.252.

merkezlidir ve çok aktörlü (katılımcı) yönetişim adı verilen yeni bir yönetim anlayışını öne çıkarmıştır.<sup>143</sup>

Gündem 21 özetle; mevcut kaynakları yok etmeden, gelecek nesillerin de yararlanmasına fırsat verecek bir şekilde günümüzün ihtiyaçlarının karşılanmasını öngören gelişme ve kalkınma programıdır. Yine Gündem 21'e göre refahın dünya üzerinde dengeli dağılımı gerekmektedir.

Gündem 21, çevre ve kalkınma hususunda hükümetler tarafından geliştirilen küresel bir işbirliğini gösteren en yüksek seviyede politik taahhütleri içermektedir.<sup>144</sup> Gündem 21, çevre ve kalkınmayı etkileyen konularda hükümetlerin, gönüllü kuruluşların, Birleşmiş Milletlerin ve kalkınma için faaliyet gösteren çevreyi etkileyen kuruluşların yapması gereken faaliyetleri belirleyen bir eylem planıdır.

Gündem 21 belgesi aslında 21. yüzyılın gündeminin uygulanması görevini yerel yönetimlere vermekte ve katılım unsurunu ön planda tutmaktadır.<sup>145</sup> Yerel yönetimlerde katılım ilkesinin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.

Rio zirvesi ve onun ardından gelişen Gündem 21'de insan yerleşimleri ve sorunları ele alınmış, sorunların çözümüne yönelik adımlar atılmıştır. Bu gündem, sonraları HABITAT olarak adlandırdığımız sürdürülebilir bir yerleşme sistemini oluşturmak, herkese yeterli konut sağlamak, genel ilkelerin saptanması ve dünya ölçeğinde küresel bir eylem planının belirlenmesi olarak gelişmiştir.<sup>146</sup>

1992 Rio Konferansı ile 1996 da İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II Kent Zirvesi'nde yerel yönetimlere katılımcı anlayış içinde Gündem 21 olarak bilinen kentler için Eylem Planı hazırlama görevi verilmiştir. Merkezi yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte yerleşim sorunlarına çözümler üretmesi istenilmiştir.

---

<sup>143</sup> Karaman Zerrin Toprak, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426, Aralık 1998, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.45.

<sup>144</sup> Yıldırım, Uğur ve Diğerleri, "Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin Uluslararası Düzenlemeler ve Bunların Hukuki Niteliği", a.g.m. , s.114.

<sup>145</sup> Erbay, Yusuf, "Küreselleşen Dünyada Türkiye", a.g.m., s.306.

<sup>146</sup> Denisenko, Ludmila, "Habitat ve Yönetişim", a.g.m., s.251.



Yerel Gündem 21 ülkemizde 1997 yılında “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” ile başlamıştır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) projenin ikinci aşamasına destek verdi. Projenin birinci aşamasına ilişkin ülkemizde 6 Mart 1998 tarihli Resmi Gazete’de “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” yayınlanmıştır. İçişleri Bakanlığı konuyla ilgili olarak 1998 tarihinde bir genelge yayınlamıştır.

8 Şubat 1999 tarihinde projenin revize edilmiş şekli tekrar yayınlanarak tüm Türkiye’ye genişletildi. 1 Aralık 1999’da sona erdi. Bakanlar Kurulu kararı ile Ocak 2000’de projenin ikinci aşaması başladı.

Projenin amacı, yerel yönetimler tarafından Yerel Gündem 21 aracılığıyla, yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanmasıdır. Özetle yerel gündemler sürdürülebilir kalkınma doğrultusunda toplumun tüm kesimlerinin işbirliği ile yaşanabilir yerleşimler oluşturma sürecidir.

Burada yerel bazda yönetimlerin halk ile katılımcı bir süreç başlatmaları öngörülmüştür. Yerel yönetimler, vatandaşlar, taşra yönetim birimleri, özel sektör kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanarak taşrada sorunların çözümü hedeflenmektedir. Yani il ve ilçe düzeyinde yapılacak uzun dönemli, stratejik, katılımcı, çok yönlü bir planın hazırlanması ve bu planın bir süreç içinde uygulanması hedefi vardır.

Yerel Gündem 21 süreci özünde il ve ilçelerimizin (kentlerimizin) sürdürülebilir geleceğine yönelik bir vizyon geliştirilmesi ve bu vizyonun hayata geçirilmesi için bir eylem planını kapsamaktadır. Bunun için tüm katılımcı grupların temsil edildiği kent konseyleri oluşturulmuştur. Temel amaç insanların yaşam kalitesini artırmak için yerel düzeyde sürdürülebilir gelişme yollarını saptamaktır.

Rio Konferansı çıktılarının ülkemiz açısından en önemli sonucu Yerel Gündem 21 uygulamaları olmuştur. Katılımcılığı sağlamanın en önemli araçlarından biri olan

Yerel gündem 21 bugün ülkemizin 48 merkezinde uygulanmaktadır. Bu uygulamalar Birleşmiş Milletlerce dünyadaki en iyi örneklerden biri olarak seçilmiştir.<sup>147</sup>

2002 yılında BM tarafından düzenlenen Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde ülkemiz bir ulusal rapor sunmuştur. Bu raporda sürdürülebilir kalkınma kapsamında ülkemizin çevre ve ekonomiye ilişkin durumu değerlendirilmiştir. Bu raporda ülkemizin sürdürülebilir kalkınma konuları iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin korunması, yönetim, yoksullukla mücadele, iş dünyası ve sanayi, bilgi ve iletişim başlıkları altında değerlendirilmiştir.

Johannesburg Zirvesi'nde Yerel Yönetimler Bildirgesi, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Uygulama Planı ve Siyasi Bildiri kabul edilmiştir. Yerel Yönetimler Bildirgesi ile yerel yönetimlerce Gündem 21 ve Habitat'ın amaçlarına ulaşmaya gayret edileceği vurgulanmaktadır. Uygulama planının ve Siyasi Bildirinin ana teması yine sürdürülebilir kalkınma ve Yerel Gündem 21 uygulamalarıdır.

Bu uygulama ile iller ve bazı ilçelerde geniş toplum kesimlerinin de gönüllü desteği alınarak o bölgede yaşayan insanların refahını arttırıcı, uzun vadeli bir süreç içinde vizyon oluşturulmakta ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Projenin ikinci aşaması 2000 yılından beri ülkenin büyük çoğunluğunda uygulanmaktadır. Bu bağlamda kent konseyleri illerimizin ve büyük ilçelerimizin çoğunda kurulmuştur. Bu amaçla pek çok ilimizde ve bazı ilçelerimizde geniş katılımlı kent meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclislerde alınan kararlar bağlayıcı olmamakla birlikte ilgili belediye meclislerinin ve diğer yerel idarelerin gündeminde öncelikle görüşülmektedir.

Birleşmiş Milletler, Türkiye'de desantralizasyonu daha çok Yerel Gündem 21 vasıtasıyla ele almaktadır.

*Gündem 21*'in temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin desantralizasyon anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı

---

<sup>147</sup> Kavas, Kayhan- Sezer, Sibel, "Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin Ardından", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.3.

kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerine bina edilmiştir.<sup>148</sup>

Görüldüğü gibi Gündem 21 programı da desantralizasyona yönelik bir çalışmadır. Birleşmiş Milletler'e göre desantralizasyon yeni bir fikir değildir. Kurulduğu 1913 yılından beri Uluslararası Yerel Otoriteler Birliği (IULA) tarafından ilerletilmiştir. Yine de bu fikir son zamanlarda güçlendirildi ve bu fikre Avrupa'nın pek çok ülkesinde Yerel Gündem 21 ile yeni bir şekil verildi, Türkiye'de Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile IULA böyle programların kurulması ve geliştirilmesinde birlikte çalışmaktadırlar. Bu proje sadece 1997'de başlamasına karşın, kentli nüfus arasında güçlü bir yankı bulmuştur.

## **IX. PERSONEL REFORMU**

Günümüzde üretim teknolojilerindeki hızlı değişim işgücü talebinin biçimini değiştirmekte, niteliksiz işgücünün yerini bilgi ve beceri düzeyi yüksek, eğitilmiş işgücü almaktadır. İleri teknolojilerin sermaye yoğun oluşu, gelişen teknolojiye bağlı istihdam sorunlarına (işsizlik gibi) neden olurken çalışma ilişkilerini de etkilemekte, işgücü piyasası ve geleneksel çalışma biçimleri daha esnek bir görünüm kazanmaya başlamaktadır.

Sanayileşmenin ulaştığı düzey, aldığı biçim ve ileri imalat teknolojilerine geçiş ile birlikte görece önemi azalan sektörlerde teknolojik yenilenme işsizliğe yol açarken, yeni teknolojilerin devreye girmesi ile nitelikli işgücüne olan talep yükselmekte, yeni çalışma türleri (esnek zamanlı, kısmi zamanlı çalışma gibi) ortaya çıkmaktadır.

Teknolojik gelişmenin üretim biçiminde yarattığı değişimler çalışma biçimlerine ve buradan da sosyal hayata yansımaktadır. Gelişen üretim teknikleri rekabeti arttırmış, işgücü talebinin değişmesine neden olmuştur. Bu değişiklikler uygulamada kendini esneklik olarak göstermektedir.

Esneklik türleri; fonksiyonel esneklik, sayısal esneklik, ücret esnekliği, uzaklaştırma stratejileri, çalışma süresi esnekliği gibi kavramlara yayılırken, esnek

<sup>148</sup> <http://www.iula-emme.org/vg21/G21Nedir.html> , Erişim Tarihi:04.06.2005.

çalışma şekilleri arasında kısmi süreli çalışma, iş paylaşımı, evde çalışma, ödünç iş ilişkisi, tele çalışma, çağrı üzerine çalışma, ikinci bir işte çalışma, kısa süreli çalışma gibi çalışma biçimleri gittikçe yayılmaya başlamış, belirli süreli hizmet akdi, geçici ve mevsimlik çalışma şekilleri hızla genişlemiştir.<sup>149</sup>

Kamu yönetiminde her yönü ile daralma, küreselleşme döneminin yeni politikasıdır. Buna kısaca devletin küçültülmesi politikası denilmektedir. Deregülasyon denilen bu politikada özelleştirme, mevzuatın ayıklanarak azaltılması ve adem-i merkezi yapılara yetki devri (merkezin taşra birimlerine, yerel yönetim birimlerine) bu politikada önemli yer tutmaktadır. Kamu yönetiminin küçültülmesi için memur sayısının artırılmaması hatta azaltılması istenmekte, güvenceli memur yerine performansa dayalı ücret alan sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılarak memur statüsünün zayıflatılması amaçlanmaktadır. Hatta bazı kurumlarda esnek çalışma ile personel ihtiyacının karşılanabileceği ifade edilmektedir.

Belediyelerde istihdam edilen memurların sayısı her dönemde oldukça sınırlı kalmıştır. Belediye memurları toplam memurların %10'undan daha küçüktür. Belediye bürokrasisi, merkezi bürokrasiye oranla çok daha düşük bir büyüme hızı yaşamış, belediye başına 10 memurla başlayan gelişme 1990'larda belediye başına 54 memura varmıştır. Bu dönemde belediye nüfusu sekiz kat artış göstermiştir.<sup>150</sup>

2002 yılı itibariyle ülkemizdeki belediyelerin personel durumuna kadro ve fiilen çalışan personel sayıları itibariyle bakacak olursak şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 15 : Belediye Kadro ve Çalışan Sayısı (2002 itibariyle)**

	<b>Kadro</b>	<b>Fiilen Çalışan</b>
<b>Toplam</b>	327.928	263.684
<b>Memur</b>	125.929	91.397
<b>İşçi</b>	96.300	70.644
<b>Geçici İşçi</b>	104.344	100.439
<b>Sözleşmeli Personel</b>	1.355	1.204

**Kaynak : D.İ.E. Kesin Hesapları 2002 s.18.**

Tablodan belediyelerimizde sözleşmeli personel çalıştırma oranının son derece az olduğu görülmektedir (Yaklaşık %0,5). Geçici işçi oranının toplam çalışanlar içinde

<sup>149</sup> Yavuz, Arif, *Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi*, Kamu-İş Yayını , Ankara 1995, s. 2.

<sup>150</sup> Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.146.

yaklaşık %40 pay ile birinci sırada yer aldığı görülmektedir. Bu oranı sırasıyla memurlar ( %36 ) ve işçiler (%28) izlemektedir.

2002 yılı sonu itibariyle il özel idarelerinde 4333 memur, 49 sözleşmeli personel, 204 işçi, 2485 geçici işçi olmak üzere toplam 7071 personel çalışmaktadır.<sup>151</sup> Yerel yönetimlerde memur oranı %35 tir. Yerel yönetimlerde ağırlık geçici işçilere kaymıştır.

Merkezi yönetimde ise %80 oranında memur statülü çalışan bulunmaktadır. Kamu kesimi tarafından üretilen hizmetlerin, yerelleşme yönünde yeni çıkarılan yerel yönetimler yasaları ile yerel yönetimlere devredilme süreci hızlanmıştır. Bu hizmet alanlarının yerel yönetimlere geçmesi ve yerel yönetimlerde istihdamın sözleşmeli esasa göre yapılması neticesinde memur statülü kamu çalışanı oranının önümüzdeki dönemde azalacağını öngörmek yanıltıcı olmaz. Yine merkezi hükümetin yerel yönetimlere devretmeyi planladığı ve yeni çıkarılan bir takım yerel yönetim yasalarında yer alan sağlık, okul öncesi eğitim, tarım gibi alanlarda son zamanlarda büyük miktarda sözleşmeli personel istihdam etmeye başladığı görülmektedir. Bu uygulamanın bahsedilen hizmetlerin yerel yönetimlere devrini kolaylaştırıcı bir ön adım olarak düşünüldüğünü söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerde ve bunlar içerisinde özellikle belediyelerde geçici işçi çalıştırılması uygulamasının yaygın olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bu geçici işçilerin çoğu daimi işçiler ya da memurlar tarafından görülmesi gereken işlerde çalıştırılmaktadırlar.

Bu durum iş güvenliğini zedeleyici ve çalışma barışını bozucu sonuçlara yol açmaktadır. Bu nedenle amacını aşan boyutlara ulaşan geçici işçi istihdamı denetime alınmalı, geçici işçi vizesi ile sürekli çalışmaya engel olunmalıdır.<sup>152</sup>

Uzmanlık gerektiren memurluklar dışında, belediye personelinin önemli bir kısmını zabıta, hizmetliler ve işçiler oluşturmaktadırlar. Belediye giderlerinin önemli bir kalemini de personel giderleri oluşturmaktadır. Personel giderleri, yıllara göre değişmekle birlikte, genelde bütün harcamaların önüne geçmektedir.

<sup>151</sup> Kaynak: TODAİE, YYAEM Verileri.

<sup>152</sup> *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s.82.

İşçiler dışındaki belediye çalışanları 1975'ten beri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilmektedirler.

Yıllardır tartışılan merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki vesayet sorunu, personel konusunda da karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğine zarar veren bir durum personel konusunda da söz konusudur. Kadro gereksinmelerinin Bakanlar Kurulu kararına bağlı olması, merkezin ağır vesayet yetkilerinden birini oluşturmaktadır.<sup>153</sup>

Belediyelerin teknik eleman yetersizliği ise, personel konusundaki en önemli sıkıntılardan biridir. Yalnızca yönetici konumunda olan belediye yetkilileri değil, uzmanlık gerektiren mesleklerde de belediyelerin nitelikli eleman çalıştıramadığı bilinmektedir.<sup>154</sup>

Birçok ülkede yerel yönetimler, tüm kamu yönetiminde olduğu gibi her bakımdan büyük bir değişim sürecinden geçmekte, değişen ve gelişen toplumsal sisteme ayak uydurmak için önemli çabalar harcamaktadırlar. Bu değişim, personel yönetimiyle ilgili koşulları ve yaklaşımları da içine almaktadır.

*Çağdaş yönetim anlayışı, personel yönetimiyle ilgili yaklaşımları değiştirmiştir, buna göre;*

-Üstlenilen görevler çok daha karmaşık, değişken ve yönetimin üst kademelerince kontrolü çok da kolay olmayan nitelikler taşımaktadır.

-Kullanılan teknoloji de artık rutin özelliklerini kaybetmiş, sürekli değişen ve yenilenen bir nitelik kazanmıştır,

-Yüksek eğitilmiş ve uzmanlaşmış personele olan gereksinim hızla büyümektedir. Artık, daha az buyruk, daha çok motivasyon döneminden söz etmek gerekir,

-Toplumsal değer girişimlerine bağlı olarak, personelin kendini geliştirmesi ve bilinçlenmesi eğilimi gittikçe güçlenmektedir,

---

<sup>153</sup> Çukurçayır, M. Akif, "Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.158.

<sup>154</sup> Çukurçayır, M. Akif, "Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler", a.g.m., s.159.

-Yönetim formu, tek merkezlikten sorumluluğun alt kademelere aktarıldığı çok merkezliliğe doğru bir kayma göstermektedir.<sup>155</sup>

Yeni yönetim modelinin çıkış noktası, kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşları da birer “işletme” gibi ele almaktır. Ancak, özel işletmelerden farklı olarak bu işletmeler “hizmet” işletmesidirler. Dolayısıyla personel yönetimi de bu yaklaşım tarafından bir süreç olarak ele alınır. Basmakalıp ve değişmez kuralları yoktur.<sup>156</sup>

Bu hedefin gerçekleşmesi, her şeyden önce insan kaynakları sisteminin sağlıklı işlemesine bağlıdır. Kamu kurum ve kuruluşları, öncelikle yerel yönetimler, kalite ve nitelik olarak personel durumunu sürekli izlemek, değişen koşullara göre hazırlamak zorundadırlar. Personel harcamalarının, belediye harcamalarında bütün harcamalardan önce geldiği hatırlanacak olursa, konunun üzerinde ne kadar dikkatli olunması gerektiği daha kolay kavranacaktır.<sup>157</sup>

190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 11. maddesine göre belediyelerin sürekli işçi çalıştırmaları, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü ile İçişleri Bakanlığı'nın vizesi üzerine olmaktadır.

02.02.1999 tarihinde değiştirilen Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkındaki yönetmelikle; işçi alımlarının Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nin (ÖSYM) yapacağı sınav ile yapılması öngörülmüştür.

Yine belediyelerde geçici işçi çalıştırma imkanı vardır. Bir aydan daha az süren “süresiz”, bir aydan çok süren “sürekli” işlerde geçici işçi çalıştırma olayı yerel yönetimlerimizde yaygınlaşmıştır.

Belediyeler ile bunların kurdukları işletme, birlik ve müesseselerde çalıştırılacak geçici işçi sayısı, memur ve sürekli işçi kadroları toplamının, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna

---

<sup>155</sup> Çukurçayır, M. Akif, “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, a.g.m. , s.161.

<sup>156</sup> Çukurçayır, M. Akif, “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.164.

<sup>157</sup> Çukurçayır, M. Akif, “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.166.

göre; ilave pay alan belediyelerde %40'ını, diğer belediyelerde ise %20'sini geçmemesi öngörülmüştür.<sup>158</sup>

İçişleri Bakanlığı'nın 03.10.1994 tarihli genelgesi ile geçici işçi kadrolarının vize işlemleri valiliklere bırakılmıştır.

Belediye şirketlerinde işçi istihdamı tamamen özel hukuk hükümlerine göre yapılır. 1998 yılı ortalarında 408 belediyenin 480 şirket ve 32 vakıf olmak üzere toplam 512 kuruluşu vardır. Büyükşehir belediyelerinin tümünde şirket kuruluşu vardır. İl merkezi belediyelerinin %70'i en az bir şirket sahibi ya da ortağıdır. İlçe belediyeleri arasında şirketleşme oranı %22, kasaba belediyeleri arasında ise bu oran %7'dir.<sup>159</sup>

Kamu hizmetlerini piyasa tipi hizmete dönüştürmenin aracı olarak görülen sözleşmelilik, performansa dayalı değerlendirme ve ücret sistemine dayanmaktadır.

Sayıştay Kanunu, Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, yerel yönetimlere ilişkin yeni çıkarılan İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi ve Belediye Kanunları ile hazırlanan Kamu Personeli Kanun Tasarı Taslağı'nda performans ölçümü ve değerlendirilmesi öngörülmektedir. Yerel yönetimlerde stratejik plan ve performans planlamasının bütçeden önce yapılması ve görüşülerek kabulü esası getirilmiştir.

Kamu Personeli Kanun Tasarı Taslağı'nın 111. maddesi uyarınca; yapılacak performans ölçümlerine göre ücret ödenmesinin personel sisteminde verimliliği teşvik edici bir etki sağlaması öngörülmektedir. Yerel yönetimler de dahil olmak üzere amirlerce personelin yıllık performansının değerlendirilmesi yapılacak ve bu sonuçlara göre; temel görev aylığının yada ücretinin yüzde beşini geçmemek üzere ertesi yıl performans ödemesi yapılacaktır.

Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı'nın yasalaşması halinde yerel yönetimlere geçici personel, kısmi çalışmaya imkan veren sözleşmeli personel istihdamı imkanı kazandırılacaktır. Böylelikle esnek istihdam modeli ile diğer kurumlarda olduğu gibi yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinde yüksek bir hız sağlanması hedeflenmektedir.

---

<sup>158</sup> Yeter, Enis, "Yerel Yönetimlerde Personel Kadro ve Atama İşlemleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:3, Sayı:5, Eylül 1994, s.35.

<sup>159</sup> Fıncıoğlu, Asuman-Temir, Arif, "Belediyelerde İşçi İstihdamı", *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2003, Sayı:439, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.217.



## X.ÇOK ULUSLU ŞİRKETLER VE YABANCI SERMAYE YATIRIMLARI

Yapılan tahminlere göre, dünyada 37 bin çok uluslu şirket, kendi ülkelerinin dışında 170 bin kendine bağlı kuruluşla çalışmaktadır. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Gelişme Komisyonu'na (UNCTAD) göre, kendi ülkeleri dışında faaliyet gösteren çok uluslu şirketlerin satışları 1992 yılında 5.5 trilyon dolara varmıştır. Bu rakam 4 trilyon dolarlık toplam dünya ticaretini geçmektedir. Çok uluslu şirketler dünya özel sektör değerlerinin 1/3'ünü kontrol etmektedir. Bu şirketlerin dış yatırımları dünya çapında 2 trilyon dolara varmaktadır. Bu şirketlerin en büyük grubunu 474 milyar dolarla ABD, 259 milyar dolarla İngiltere, 251 milyar dolarla Japonya oluşturmaktadır.<sup>160</sup>

Çokuluslu şirket, birden çok ülkede üretim, satış ve pazarlama birimlerine sahip olan şirketi ifade etmek amacıyla kullanılır. Dünya ekonomisindeki payları ve ağırlıkları önemlidir.

Tekelci rekabete yatkın olan çok uluslu şirketler, ölçek ekonomilerinden yararlanarak üretimlerini, piyasalarını genişleterek, çok uluslu olmayan şirketlere göre dünyaya yayılma sürecinde daha avantajlı konuma gelmişlerdir.<sup>161</sup>

Gelişen teknolojik imkanlar ve bu sayede sermayenin uluslararası alanda akışkanlık kazanması çok uluslu şirketlerin sayısında ve faaliyet alanlarında hızlı bir şekilde artışa neden olmuştur. Şirketler bu sayede farklı ülkelerin sahip oldukları ekonomik avantajlardan yararlanabilmektedirler (ucuz işgücü, ucuz hammadde, ulaşım maliyetlerini azaltma vb.). Çok uluslu şirketler küreselleşme sürecinin belirleyici aktörlerinden olarak uluslararası ekonomik kuruluşları ve devletleri faaliyet alanlarının önündeki engelleri kaldırmaları noktasında harekete geçirmektedirler.

Geniş üretim ve pazarlama alanında üst düzeyde yatay ve dikey bütünleşmeyi başaran çok uluslu şirketler, farklı ekonomik yapıları bütünleştirmekte dikkate değer bir kapasite göstermiş ve hatta karşıt amaçlı ekonomik ve sosyal sistemler arasında köprü oluşturmuşlardır.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> Ekin, Nusret, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, a.g.e., s.33.

<sup>161</sup> Özdemir, Durmuş, "Küreselleşme, Ekonomik Büyüme ve Çok Uluslu Şirketler, *Doğu Batı*, Sayı: 18, (şubat, mart, nisan 2002), s.240.

<sup>162</sup> Köse, H. Ömer, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", a.g.m., s.8.

Bu firmalar sermayenin getiri farklılıklarından çok, kendi firmalarına sağlanan avantajlarla ve bu avantajların yerli firmalardan farklı olup olmadığına yani, yabancı piyasalarda ucuz girdi temin edip edemediklerine, karlarını kolayca transfer edip edemediklerine, girdi ithali avantajlarının olup olmadığına bakarlar ve yatırıma öyle karar verirler. Çünkü başlangıçta yerli firmalara karşı bazı dezavantajları vardır. Haberleşme, ulaştırma, dil ve kültür farklılıkları, ülkenin iş ortamına yabancılık, vergi kanunları ve sair idari düzenlemeler, döviz kuru riski, istimlak ve millileştirme riski bunlardandır. Bunun yanında dışarıdan yönetici temin etmek için yüksek maliyetlere katlanmak da bir dezavantajdır. Bu dezavantajları, tazmin edecek ülke ortamı yoksa çok uluslu şirketler dış piyasalara açılmazlar.<sup>163</sup>

Çok uluslu şirketler faaliyetleri sonucu pekçok ülkeyi ekonomik açıdan birbirlerine bağımlı kılarak uluslararası ilişkilerin geliştirilmesine imkan vermekte ve bu sayede dünya barışına da katkı sağlamaktadırlar.

Çok uluslu şirketleri kamu hizmetinin hemen her alanında görmek mümkündür. Ulaşım, haberleşme, altyapı, sağlık, eğitim, elektrik, su, çimento, madencilik, temizlik, maliye gibi çok geniş bir yelpazede faaliyet göstermektedirler. Bazı çok uluslu şirketler bir hizmet alanına yoğunlaşırken, bazıları bütün kamu hizmetlerine girmiş durumdadırlar.

*Çok uluslu şirketlerin varlığını savunanların gerekçeleri özetle şu hususlarda toparlanabilir;*

- Rekabetin hizmetin fiyatını düşürmesi ve kalitesini arttırması,
- Özel sermaye yatırımlarının kamu yatırımı ihtiyacını azaltması,
- Bürokrasi ve hantallığın ortadan kalkması,
- Yolsuzlukları önleyerek şeffaflığın artması.

*Çok uluslu şirketlerin faaliyetlerinin bu faydaları sağlamadığını söyleyenlerin görüşlerini ise şu başlıklar altında toplamak mümkündür;*

- Çok uluslu şirketler kendi aralarında anlaşarak rekabete imkan tanımıyor,

---

<sup>163</sup> Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, a.g.e., s.85.

- Çok uluslu şirketler karlı bulmadıkları ve devletin vergi vb. yöntemlerle garanti sunmadıkları alanlara yatırım yapmıyor,
- Özelleştirme sonucu fiyatlar düşmüyor,
- Bürokrasi azalmıyor, bu şirketleri denetlemek için yeni bürokratik yapılar kuruluyor.<sup>164</sup>

Çok uluslu şirketler, içinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinin başlıca aktörleri arasındadırlar. Uluslararası ekonomik kuruluşlar ile birlikte bu süreci yönetmektedirler. Devletler ise bu şirketlerin sağladıkları istihdam, sermaye, vergi vb. nedenlerle bu şirketleri kendi ülkelerine çekme gayreti ve hatta yarışı içerisindedirler.

## **XI. KATILIM VE SINIRÖTESİ İŞBİRLİĞİ**

Yerel yönetimler arasında uluslararası işbirliğinin en önemli amacı; yerel yönetimleri geliştirmek, yerel demokrasiyi güçlendirmek, yerel halkın yönetime katılım hakkını savunmak, yerel yönetimler aracılığı ile toplumlar arasında barış ve kardeşliği geliştirmek, çevre kaynaklarının daha iyi kullanılması için yerel yönetimler düzeyinde işbirliği yapmak, yerel yönetimler arasında bilgi ve tecrübe alış verişi sağlamak şeklinde ifade edilebilir.<sup>165</sup>

Uluslararası entegrasyonların sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi entegrasyon dahilinde düzenli bir şekilde işleyen iç piyasanın varlığına bağlıdır. Bunun için ise serbest piyasanın işleyişinin önündeki engellerin kaldırılması gerekir. Entegrasyon dahilindeki çeşitli bölgelerin belli başlı temel konularda birbirlerine yakın özelliklere sahip olmaları gerekir ki serbest pazar dahilinde üretim faktörlerinin serbestçe yer değiştirmesi mümkün olabilsin ve böylelikle üretim faktörlerinin belli başlı bölgelerde yoğunlaşmasının önüne geçilebilsin. Bunun için ise üye ülkelerin yerel yönetimlerinin bir araya gelerek ortak sorunlara benzer çözümler üretmelerinde büyük faydalar vardır.

---

<sup>164</sup> <http://www.tumbelsen.org/kuresellesme.doc>, Erişim Tarihi:14.06.2005.

<sup>165</sup> Ünlü, Halil, *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği*, IULA EMME ve TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 1993, İstanbul, s.82.

Yerel yönetimlerin geniş çaplı hizmet alanları, çoğu kez bireysel olarak kendi teknik ve mali güçlerini aşmakta ya da hizmetin niteliği gereği işbirliği ve dayanışmayı gerektirmektedir. Söz konusu hizmet alanlarında yerel yönetimlerin yatay ve gönüllü işbirliği ve örgütlenme çabaları, oldukça farklı biçimler alabilmektedir. Bunlar arasında, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birliklerinin kurulması, birden çok belediye birliğinin federe bir çatı altında dayanışmasının sağlanması, belediyelerce vakıflar, kooperatifler ya da şirketler kurulması vb. sayılabilir.<sup>166</sup>

Günümüzde başta çevre sorunları olmak üzere kimi alanlardaki sorunların sınır tanımaması, bu sorunların çözümünün bölgesel ve uluslararası düzeyde kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon yoluyla çözümlenebilmesi de yerel yönetimleri uluslararası işbirliğine yönelten bir faktördür.<sup>167</sup>

Sınırötesi işbirliğinin temel prensibi, sınırlarda yer alan bölgelerde anlaşmaya dayalı ilişkiler oluşturmak yoluyla benzer sorunlara ortak çözümler bulmaktır.<sup>168</sup>

Sınır ötesi işbirliğinin geliştirmeyi planladığı alanlar altı bölümde incelenebilir.

-Çevre, tarım ve mekansal planlama,

-Turizm,

- Kültür, eğitim ve araştırma,

-Taşımacılık, ulaştırma, güvenlik ve haberleşme,

-Ekonomi ve istihdam,

-Sınır nüfusu, sağlık ve sosyal hizmetler.<sup>169</sup>

Yabancı ülkelerle temaslar, başka belediyelerle kardeş kent ilişkisi kurmak, derneklere üye olmak, serbest temaslarda bulunmak, bunların yerel yönetimlere tanınması gereken haklar olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilmektedir.

---

<sup>166</sup> Emrealp, Sadun, *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA EMME- TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul 1994, s.29.

<sup>167</sup> Köse, H. Ömer, "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", a.g.m., s.38.

<sup>168</sup> Yener, Zerrin-Erbay, Yusuf, "Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı:2, Nisan 1998, TODAİE Ankara, s.20.

<sup>169</sup> Erbay, Yusuf, "Avrupa Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi", *İsveç ve Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, s. 160.

Avrupa Konseyi çerçevesinde 21 Mayıs 1980 tarihinde imzaya açılan “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimlerarası Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi” Ülkemiz tarafından 4 Şubat 1998 tarihinde imzalanmış, 4517 sayılı 2000 tarihli kanun ile onaylanmıştır.<sup>170</sup>

Bu sözleşmenin temelinde yer alan ilkeler, Avrupa Konseyi'nin üyeleri arasındaki işbirliğini geliştirmek ve üyeleri yakınlaştırmak hareket noktasına dayandırılmaktadır. Şüphesiz böyle bir işbirliğinin amacı özellikle idari anlaşmalarla sağlanabilecektir. Belirtilen hedefe ulaşmak için sınırlarda yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin potansiyel önemi öne çıkan konulardır.<sup>171</sup>

Günümüz koşullarında, mevzuat yetersizliği başta olmak üzere sınırötesi işbirliğinde kardeş kentler ile ilgili ciddi ekonomik bir işbirliği ve olumlu sosyo-ekonomik gelişmeler ortaya çıkmış değildir.<sup>172</sup>

Ülkemizde bu kapsamda AB Programları çerçevesinde, Yunanistan ve Bulgaristan ile sınır olan illerimizin (Bulgaristan ile Edirne ve Kırklareli, Yunanistan ile Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir ve Muğla illeri) mahalli idareleri arasında sınırötesi işbirliğini içeren programlar mevcuttur.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> 06.02.2000 Tarih ve 23956 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanmıştır.

<sup>171</sup> Toprak, Zerrin, “Belediyelerarası Yurtiçi ve Sınırötesi İşbirliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:441, Aralık 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.168.

<sup>172</sup> Toprak, Zerrin, “Belediyelerarası Yurtiçi ve Sınırötesi İşbirliği”, a.g.m., s.189.

<sup>173</sup> Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:10, Sayı:4, Nisan 2005, Ankara, s.10.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ

Avrupa Birliği ve yerel yönetimler maliyesi konusunu incelemeye başlamadan önce Avrupa Birliği hakkında özet bir bilgi vermek faydalı olacaktır.

Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında, ekonominin temel girdileri ve savaş hammaddesi olan kömür-çeliğin tek elde bırakılmaması, ABD'den gelen mali yardımların organize edilmesi, ABD'nin Sovyetler Birliği'ne karşı Avrupa Devletleri'ni yalnız bırakmamak istemesi, Avrupa'da böyle yıkıcı bir savaşın tekrar yaşanmasının önlenilmesi düşünceleri Avrupa Devletleri arasında bir birlik kurulması fikrinin doğmasına neden olmuştur.

1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Anlaşması ile altı ülke, (Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya, Lüksemburg) Avrupa çapında ekonomik ve sosyal entegrasyon sürecini başlatmışlardır. Bu Anlaşmayı daha sonra Avrupa çapında atom enerjisinin ortak kullanımını amaçlayan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması ve 1957 yılında imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşması izlemiştir. 1969 yılında yürürlüğe giren Füzyon Anlaşması ile bu üç topluluğun her birinin ayrı olan organları birleştirildi. Tek Konsey ve tek Komisyon'lu bir Avrupa Topluluğu oluşturuldu.

AET anlaşması ile üye ülkeler arasında malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbestçe dolaştığı bir ortak pazar ve gümrük birliği oluşturarak ekonomik kalkınmayı sağlamak amaçlanmıştır. AET'nin nihai hedefi siyasal bütünlüğe ulaşmaktır.<sup>1</sup>

10 Şubat 1991 tarihinde kabul edilen ve 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması, tek bir Avrupa parasının hayata geçirilmesinin takvim ve koşullarını saptamaktadır. Aynı zamanda ortak bir Dışişleri ve Savunma Politikası'na gidilmesini, adli ve içişlerinde işbirliği yapılmasını öngörmektedir. Anlaşma ile

---

<sup>1</sup> Karluk, Rıdvan, *AB ve Türkiye*, Beta Basım, 6. Baskı, İstanbul 2002, s.11, 12.

toplulukların Avrupa Topluluğu olarak anılması, politik entegrasyon sürecine vurgu yapılmak istendiğinde *Avrupa Birliği* (AB) olarak ifade edilmesi kararlaştırılmıştır.

17 Haziran 1997 Amsterdam Anlaşması ile, Avrupa Birliği'ni yapılandıran daha önceki anlaşmalar (Roma Anlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Anlaşması) birleştirilerek, değiştirilip tamamlanmıştır.<sup>2</sup>

1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşmasıyla son genişleme dalgasıyla oluşacak Avrupa Birliği'nin demokratik bir yapıda işleyebilmesi için kurucu anlaşmalarda gerekli olan değişiklikler yapılmıştır.

AKÇT Anlaşmasında altı olan üye sayısı, 1973 yılında birinci genişlemede (İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılımı) dokuzaya çıkmıştır. 1981 yılında Yunanistan'ın katılımı ile on olan üye sayısı, 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in katılımıyla onikiye ve 1995 yılında onbeşe çıkmıştır (Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımı). 2005 Yılından itibaren üye sayısı, dokuz Doğu ve Orta Avrupa ülkesi (Macaristan, Malta, Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti) ile Kıbrıs Rum Kesimi'nin de katılımıyla yirmibeşe çıkmıştır.

AKÇT'nin 1951 yılında kurulmasıyla başlayan, Roma Anlaşması ile 1957 yılında altı devletle ekonominin sınırlı bir alanında başlayan bu entegrasyon süreci 1985 yılında Avrupa Tek Senedi'nin imzalanması ile bir Avrupa Tek Pazarı haline dönüşmüştür. Kişilerin, malların, hizmetlerin, sermayenin ortak pazara dahil ülkelerde serbest dolaşımına imkan veren bu süreci 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile öngörülen ve 1999 yılında gerçekleştirilen Ekonomik ve Parasal Birlik izlemiştir. Böylelikle üye ülkelerin merkez bankalarının para basma yetkisi Avrupa Merkez Bankası'na geçmiştir.

Avrupa'nın entegrasyonu sadece ekonomik bir amaç taşımamaktadır. Uzun vadede siyasal bir birliktelik amacı da taşımaktadır. Avrupa Entegrasyonu'nun dış politika, savunma ve güvenlik alanlarında da ortak kararlar alabilecek konuma gelmesi amaçlanmaktadır. Henüz bu konuları da içerecek bir entegrasyon aşamasına

---

<sup>2</sup> *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, 5. Baskı, Ankara 2002, s.12,13.

ulaşılabilmiş değildir. Ortak bir ordu kurulması düşüncesine tüm üye ülkeler aynı şekilde yaklaşmamaktadırlar. Özellikle bu ordunun finansmanı konusunda üye ülkelerin çoğu kaynak ayırmaya yanaşmamaktadır. Henüz AB savunma alanında kendi üye ülkelerinden oluşan ortak bir savunma gücüne sahip değildir. Dış politika konularında da AB ortak bir birlik görüntüsü verememiştir. AB, özellikle Bosna-Hersek Savaşı ve ABD'nin Irak'a müdahalesi sırasında bölünmüşlük görüntüsü sergilemiştir.

AB'nin geleceği konusunda AB üyesi ülkelerde iki farklı görüş vardır. Bunlardan birincisi; şu anki konfederatif görüntü sergileyen gevşek bir birliktelik yapısının korunmasıdır. Ön planda, devletlerin siyasal yapılarını muhafaza etmesi ve belli alanlarda AB Organlarına yetki devredilmesi savunulmaktadır.

Diğer görüş ise; AB'nin federal bir devlet yapısına bürünmesini savunan görüştür. Bu görüşe göre; üye ülkeler arasında derin bir siyasal birlikteliğe gidilmelidir. Bu görüşü savunanlar topluluk kurumlarına büyük ölçüde üye devletlerin yetkilerini devretmesini öngörmektedirler. Parasal birliğin yanında bir bütçe birliğinin de sağlanması gerektiğini savunmaktadırlar. Üye ülkelerin mali sistemlerinden bağımsız bir mekanizma oluşturularak Birlik bütçesinin işlevinin artırılmasını öngören “mali federalizm”i savunmaktadırlar.

Avrupa Birliği'nin üye ulus devletlerin görece özerk olduğu, federal bir yapıya mı; yoksa Almanya'nın ve bir ölçüde Fransa'nın dile getirdiği gibi beraberliklerini derinleştirerek bir “ana çekirdek” ya da “merkez halka” da birleşen bir “süper ulus devlet”e mi dönüşeceği konusunda henüz belirgin bir yönelim yoktur.<sup>3</sup>

Bu konulara birlik içindeki ülkelerin karar almada farklı ağırlıklarının olması sorununu, sosyal politikadaki ikilemini, küreselleşme sürecine karşı olan tutumlarını, ortak tarım politikalarındaki sorunlarını, vs. eklemek mümkündür. Ancak şu bir gerçektir ki AB üyesi ülkeler ortak bir tek pazar ve gümrük birliğinin refahı artırıcı olumlu etkilerini fazlasıyla yaşamaktadırlar.

---

<sup>3</sup> Işıklar, K. İnanç, *AB: Görünür Genişleme, Görünmez Derinleşme Süreçlerine Eleştirel Yaklaşım*, <http://www.kemalist.org/showthread.php?t=353>, Erişim Tarih:10.06.2006.



1957 yılında Roma Anlaşmasının imzalanmasıyla, genel olarak Avrupa Entegrasyonu olarak bilinen süreç başlamıştır. Bu süreç entegrasyona katılan devletlerin ekonomilerini ve daha sonra diğer politika alanlarını artan bir biçimde birlikte yönetmeleri anlamına geldi. Önceleri milli hükümetler tarafından tek başına alınan kararlar şimdi diğer hükümetlerle birlikte alınıyor ve Avrupa kurumları tarafından özel bir şekilde meydana getiriliyor. Hükümetler pek çok alandaki çok kıymetli yasama haklarını (milli egemenliklerini) diğer hükümetlerle birlikte karar alma süreçlerine katılma yönünde (birlikte yasama faaliyetine katılma) terk ettiler. Diğer konular ise Avrupa Kurumlarına bırakıldı.<sup>4</sup> Avrupa Birliği'nin bu kurumlarını ve işlevlerini kısaca açıklayacak olursak;

**Avrupa Birliği Konseyi:** Birliğin yasama ve karar organıdır. Devlet ve hükümet başkanlarından oluşur. Parlamento gibi işlev görür.

**Avrupa Komisyonu:** Birlik politikalarının tasarılayıcısı ve koordinatörüdür. Birliğin yürütme organıdır. Topluluğu hukuken temsil eden kurumdur. Topluluk fonlarını idare etmekle görevlidir. Çıkarılan birlik mevzuatının Birliğin kurucu anlaşmalarına olan uygunluğunu sağlar. Birliğin ortak politikalarının, birlik üyesi olan ülkelerdeki uyumunu sağlar.

**Avrupa Parlamentosu:** Komisyon ve Konsey arasında paylaştırılan yasama ve yürütme yetkilerinin kullanımının demokratik denetimini sağlar. Parlamento ilk kurulduğu dönemde tamamen bir danışma organı görevini yapıyordu. Zamanla parlamentonun yetki alanı, özellikle bütçe konularında genişletildi. AB'nin oluşturduğu devasa bürokratik yapının antidemokratikleşmeye sebebiyet vermemesi için parlamentonun yetki alanının genişletilmesi görüşü savunulmaktadır.

**Adalet Divanı:** AB'nin yargı organı olup hukuki ihtilafları çözer.

**Ekonomik ve Sosyal Komite:** Danışma organıdır. Üye ülkelerin iktisadi yaşamlarındaki farklı kesimlerden oluşur (tüketici, üretici, esnaf, işçi vb.). AB kurumlarının aldıkları kararlara ilişkin olarak, kendilerini ilgilendiren konularda fikir belirtirler.

---

<sup>4</sup> George, Stephen-Bache, Ian, *Politics In The European Union*, Oxford University Pres, New York, First Published, 2001, s.6.

**Bölgeler Komitesi:** AB'nin bölgesel ve yerel konulardaki danışma organıdır. Bölgesel ve yerel otoritelerin temsilcilerinden oluşan bu organ, bölgesel ve yerel politikalar konusunda AB organlarına görüş bildirir.

**Sayıştay:** Birliğin gelir ve giderlerini denetleyen organdır.

**Avrupa Yatırım Bankası:** AB'nin üye ülkelere ve üçüncü ülkelere uzun vadeli kredi vermesini sağlar. Bütçe dışı finansman işlevi gören bu banka, Türkiye'deki yerel yönetim birimlerine de çeşitli altyapı tesislerinin finansmanı için uzun vadeli krediler vermektedir.

**Avrupa Merkez Bankası:** 1992 Maastricht Anlaşması ile kurulmuştur. Birliğin para politikasını yürütmekle görevlidir. Üye ülkelerden bağımsız hareket eder. Birliğin para politikasının istikrarı amacıyla üye ülkelerin maliye politikaları ile birliğin para politikasını uyumlaştırmak için zaman zaman üye ülkelerin maliye bakanları ile AB Merkez Bankası yetkilileri bir araya gelir.

## I. AVRUPA BİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLER

Günümüz söylem dünyasının belkide en önemli kavramı “küreselleşme”dir. Üstelik kavramın içeriğini oluşturan unsurlara hakim dinamikler, toplumsal yaşamda küresel gelişmeler kadar yerel gelişmeleri de harekete geçirici işlev görmektedirler. Bu da yönetimin giderek öne çıkan bir parçası olan yerel yönetimleri de küresel etkilerin alanına çekmektedir. Bölgesel kuruluşlar ise, küreselleşmenin kısmen kendiliğinden bir parçası, kısmen de olumsuz etkilerine karşı bir direnç mekanizması olmaları nedeniyle tüm yönetimler için öne çıkan oluşumlardır.<sup>5</sup>

Demokrasi ile yönetilen ülkeler içerisinde, yerel yönetimleri güçsüz olmasına karşın, demokrasisi güçlü olan tek bir ülke dahi mevcut değildir. Daha da önemlisi, 2000'li yılların kamu yönetimlerinin yeni bir anlayışla, iyi işleyen, kaynakları rasyonel kullanarak rekabetçi bir zihniyetle hizmet üreten, kendisini yetkili saymak yerine

---

<sup>5</sup> Fırat, Serap, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü”, *Belediye Dünyası*, Ekim 2005, Cilt:6, Sayı:10, Ankara, s.28.

sorumluluk bilinciyle hareket eden, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devreden bir eğilimi benimseyeceklerini gösteren önemli işaretler bulunmaktadır.<sup>6</sup>

Avrupa Konseyi; Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere tüm Avrupa ve hatta dünya üzerinde yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren, kendi üyeleri için bağlayıcı, diğer ülkeler için örnek teşkil edici düzenlemeler yapan bir örgüttür. Bu itibarla Avrupa Birliği'nde yerel yönetimler konusunu daha iyi kavrayabilmek için, Avrupa Birliği ülkelerinin yerel yönetim sistemlerini doğrudan etkileyen Avrupa Konseyini ve Konsey'in yerel yönetimleri ilgilendiren belli başlı temel metinlerini incelememiz gerekmektedir.

### **A. Avrupa Konseyi ve Yerel Yönetimler**

Avrupa Konseyi II. Dünya Savaşı'nın ardından yıkıntı içinde kalan Avrupa ülkelerinin işbirliği arayışı sonucunda doğmuştur. Konsey, hükümetlerarası bir organizasyon olarak, 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulmuştur.

Son olarak, Ermenistan, Azerbaycan, Lihtenştayn, Moldova, Bosna-Hersek, Sırbistan-Karadağ ve Monaco'nun da katılımıyla, Konsey'e üye ülke sayısı 46'ya yükselmiştir. Avrupa Birliği'ne üye olan 25 ülkenin tümü Avrupa Konseyi'nin de üyesidir.

Avrupa Konseyi, üye ülkelerin hükümetleri yanında o ülkelerin milli parlamentoları ile mahalli idareler ve hükümet dışı uluslararası kuruluşların temsilcilerinin de çalışmalarına katılmasını sağlayan bir yapıya sahiptir.

Avrupa Konseyi'nin işleyişi, üye hükümetleri temsil eden Bakanlar Komitesi ile milli parlamentoları temsilen seçilerek gelen Parlamenterler Meclisi'nin ortak çalışmalarına dayanmaktadır.<sup>7</sup>

Avrupa Konseyi, yerel yönetimleri doğrudan etkileyen sözleşmelerin yaratıcısıdır. Avrupa Kentsel Şartı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi metinler, Avrupa Konseyi'nin organı olan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi

---

<sup>6</sup> Aykaç, Burhan, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi , Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", Gazi Üniversitesi, *İİBF Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, Bahar 1999, Ankara, s.5.

<sup>7</sup> *Avrupa Konseyi*, Avrupa Konseyi Basın ve Enformasyon Müdürlüğü, Strazburg, 1986, s.9.

(ABYYK) tarafından hazırlanır.<sup>8</sup> Avrupa Konseyi'nin Kongresi, hazırlattığı raporlarla yerel yönetimleri yönlendirir.

Konsey; kuruluşunu izleyen aylarda bir Mahalli İdareler Komisyonu kurmuş ve zamanla Konsey'e üye ülkelerin mahalli idareleri ile ilgili dernek veya kuruluşları tarafından seçilecek delegelerden oluşacak bir *Avrupa Mahalli İdareler Konferansı* kurulması kabul edilmiştir.

Avrupa'nın bütünleşmesi hedefine varmada özerk yerel yönetimlerden yararlanmayı sürekli olarak gündemde tutmuş<sup>9</sup> olan Avrupa Konseyi, yerel ve bölgesel yönetimlerin öncelikle bir Konferans platformunda biraraya gelmelerini sağlamıştır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı, ilk kez, Ocak 1957'de tertip edilmiştir.

Başlangıçta iki yılda bir toplanacak bir kuruluş olarak düşünülen Konferans, kısa süre sonra, her yıl toplanan ve her üye ülkenin Parlamenterler Meclisi'ndeki üyesi kadar üyeye temsil edildiği sürekli bir organ halini almıştır.

Bu konferans, mahalli idareler temsilcilerinin, Avrupa'yı ilgilendiren konu ve sorunların incelenmesine katılmalarını sağlamaktadır. Üyelerin hükümetler tarafından, belediye başkanı, belediye ve il geneli meclis üyesi gibi seçilmiş kişilerin meslek kuruluşları aracılığı ile ve bu seçilmişler arasından görevlendirilmesi özellikle istenmektedir.<sup>10</sup>

Mahalli İdareler Konferansı'nca ileri sürülen isteklere uyularak üye ülkelerde mahalli idarelerden sorumlu Bakanların da belirli aralarla bir araya gelerek görüş alışverişinde bulunmaları uygun görülmüş ve böylece *Mahalli İdarelerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı* ortaya çıkmıştır. Bu Konferans da genelde iki yılda bir, bir üye ülkenin başkentinde toplanarak gündeminde yer alan konu ve sorunları görüşmekte, kararlar almaktadır.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> [http://www.yayed.org/genel/bizden\\_detay.php?kod=12](http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=12) , Erişim Tarihi: 05.07.2006.

<sup>9</sup> Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1999, s.11.

<sup>10</sup> Aytaç, Fethi, "Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:384, Eylül 1989, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.9.

<sup>11</sup> Aytaç, Fethi, "Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler", a.g.m., s.10.

Avrupa Konseyi'nin temel amacı: "İnsan haklarını, çoğunlukçu demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü korumak; Avrupa'nın kültürel kimliği ile çeşitliliğine ilişkin bilinci geliştirmek ve desteklemek; Avrupa toplumunun karşılaştığı sorunlara çözüm aramak; politik, hukuki ve anayasal reformlara destek vermek suretiyle Avrupa'daki demokratik istikrarın pekişmesine yardımcı olmak"<sup>12</sup> biçiminde açıklanmaktadır. Konsey, savunma alanı hariç Avrupa toplumunu ilgilendiren temel konularda faaliyet göstermektedir.

Özellikle, yerel yönetimlerin görev alanları konusunda, Avrupa Konseyi yerel halkın yerel nitelikteki işlerinin yerel yönetimlerce görülmesine büyük önem vermektedir. Yasalarla yerel yönetimlere yasaklanmış olmayan ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan her hizmet alanının yerel yönetimlerin olması, Konsey'ce yerel demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı sayılmaktadır.<sup>13</sup>

Avrupa Konseyi, bazı durumlarda Merkezi hükümetlerin, sorumlu olduğu makro ekonomik politika hedeflerinin sağlanabilmesi için daha alt düzeydeki yönetimler üzerinde sınırlamalar getirebilme ihtiyacını kabul eder. Fakat sınırlamaların yerel yönetimlerin özerklikleri üzerindeki etkisinin minimum seviyede olacak şekilde düzenlenmesi ve uygulanması gerektiğini belirtir. Mali yükümlülükler, merkezi yönetim, yerel yönetim ve bölgesel yönetimler arasında paylaşılmalıdır. Merkezi hükümet tek başına yerine getirebileceği mali yükümlülükler için daha alt düzeydeki yönetimlere sınırlamalar getirmekten sakınmalıdır.<sup>14</sup>

Avrupa Konseyi, Konsey'e dahil ülkelerdeki yerel yönetimlerin durumlarını değerlendirmekte, bu durumu Avrupa kamuoyları ile paylaşmakta ve üye ülkelere yapılması gerekenler konusunda yol göstermektedir. Bu konuların başında, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkiler gelmektedir. Konsey, yerel yönetimlerin özerkliklerinin korunması konusunda son derece hassas önerilerde bulunmaktadır.

---

<sup>12</sup> <http://www.coe.int> , Erişim Tarihi: 13.04.2005.

<sup>13</sup> Keleş, Ruşen, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, Sayı:2, Mart 1992, TODAİE, Ankara, s.14.

<sup>14</sup> Loughlin, John – Martin, Steve – Lux, Suzannah, *Options For Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Cardiff University, <http://www.Clrgr.ac.uk/publications/reports/Options> , s.56.

“Merkezi hükümet ve yerel otoriteler arasındaki ilişkiler, yakın zamanda en az değişikliğin olduğu alanlardan biridir, özellikle yasama alanında. Finansal düzeyde, merkezi hükümetlerin hukuki veya fiili olarak yerel yönetimlerin bütçelerini onaylamaya devam ettikleri görülmektedir. Gerçekte, tecrübeler göstermektedir ki yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılık derecesi, merkezi yönetimin idari düzenlemeleri ötesinde, sadece yetkiyi değil aynı zamanda kaynakları ve bu kaynakların paylaşımını da içeren bir bütünlük içinde en iyi şekilde ölçülebilir.”<sup>15</sup>

*AYBYK* yerel ve bölgesel otoriteleri temsil eden danışma organıdır. Dolayısıyla Konsey bünyesinde hükümetler, ulusal parlamentolar ve yerel- bölgesel otoriteler ayrı temsil edilmektedir.

Kongre “evvelce Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı adını taşıyan kuruluşun yerine, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince 1994 yılında kurulmuştur.”<sup>16</sup>

Türk yerel yönetim yapısını etkileyen en önemli kurum Avrupa Konseyi’nin bir organı olarak Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, bölgeselleşme çabalarına katkıda bulunarak, Avrupa Birliği çerçevesinde bölgelerin, hem inisiyatiflerini ön plana çıkaracak bir rol üstlenmeleri, hem de organlarda daha iyi temsil edilebilmeleri için çalışmaktadır. Kongre’nin amacı, yerel demokrasiyi, Avrupa’daki yerel ve bölgesel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliğini korumak ve geliştirmektir.<sup>17</sup>

1994 yılına kadar Konferans statüsünde olan Kongre, 1989 yılına dek yerel yapılanmalar ve finansmanları, bölgesel sorunlar ve bölge planlaması, kültürel ve sosyal işler ile çevre ve kent planlaması konularında faaliyet göstermiştir. 1989 yılından itibaren yerel demokrasilerin geliştirilmesinden yabancılara sosyal yaşama yerel düzeyde katılmalarına kadar bir seri yeni alanda çalışmaya başlamıştır.

---

<sup>15</sup> *Conference Of European Ministers Responsible For Local And Regional Government*, 14 th Session, Budapest, 24-25 February 2005, s.11.

<sup>16</sup> Bozkurt, Ömer- Ergun, Turgay- Sezen, Seriyeye (Editör), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Yayın No: 283, Ankara 1998, s. 14.

<sup>17</sup> Sayın, Deniz, “AB Sürecinde Yerel Yönetimler ve Temel Yasalarda Değişim”, *Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ümit Ofset Matbaacılık, Aralık 2005, Ankara, s.68

Kongre'nin 2-4 Temmuz 1996 tarihlerinde yapılan genel kurul çalışmaları sırasında kabul edilen bir kararla üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin işleyişinin denetime tabi tutulması uygulaması başlatılmış bulunmaktadır.<sup>18</sup>

Kongre'nin Konferans olarak anıldığı dönem de dahil olmak üzere yaptığı başlıca işler, aşağıda sıralanmıştır:

- *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*: Şart, 1985 yılında kabul edilmiştir. Temel amacı yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliğe kavuşturulmasıdır. Taraf devletlere, yerel özerklik konusunda rehberlik etmek amaçlanmıştır.

Yerel özerklik ilkesi, günümüzde demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir "bağ", "ortak bir değer" olarak önem kazanmıştır. Bu nedendir ki 1950'lerden başlayarak, Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramını tanımlamak, açıklığa kavuşturmak için çaba harcamaktadır. Bu çabalar içinde, yerel halkın özgürlüğüne saygı duyulması, yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar olarak çalıştırılması, merkezi vesayetin tümüyle kaldırılması ve gerçek bir yerellik bilincinin geliştirilmesi gibi ilkeler yer almaktadır.<sup>19</sup>

- *Avrupa Kentsel Şartı*: 1992 yılında kabul edilmiştir. "Şart, Konsey tarafından, yerel yönetimlere, Konsey'in genel amaçları doğrultusunda; insan haklarının ve insanlık onurunun korunması için gerekli kentsel uygulamalarda rehber olmak üzere hazırlanmıştır."<sup>20</sup>

- *Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesi*: Bu yoldan, Konsey, özerk yerel yönetimleri güçlendirmeyi, yerel yönetimlerin yönetsel ve siyasal yapılarının çözümlenmesini, belediyeler ve bölge yönetimleri arasında sınır ötesi nitelikli işbirliği temaslarının artırılmasını ve bölgesel kültürel kimliklerin korunmasını ve geliştirilmesini amaçlamıştır.<sup>21</sup> Bu gaye ile, Sınırötesi İşbirliği Sözleşmesi imzalanmıştır.

- *Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Yaşamına Katılmalarına İlişkin Sözleşme*: Sözleşme, Avrupa'da yaşayan yabancıların, medeni ve siyasi haklardan

<sup>18</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/akpm/orta/main\\_genel.html](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html), Erişim Tarihi: 16.04.2006.

<sup>19</sup> Keleş, "Ruşen, Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", a.g.m., s.14.

<sup>20</sup> Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.19.

<sup>21</sup> Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.23.

yararlanmalarını hedeflemiştir.

- *Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı*: Azınlık dillerinin yok olmasını önlemek, söz konusu dillerin kamu yaşamında kullanılmasını sağlamak (yazılı ve sözlü olarak), halkların bu dilleri öğretmesini ve öğrenmesini özendirmek amacıyla tasarlanmıştır.

- *Yerel Demokrasi Programı (LODE)*: Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimlerini yeniden kurma süreçlerinin çeşitli alanlarında teknik ve hukuki yol gösterici nitelikteki programdır. LODE, Local Democracy kelimelerinin kısaltılmasıdır.

- *Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı*:<sup>22</sup> Gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak için hazırlanmıştır.

Avrupa Konseyi'nin mahalli idarelerin muhtariyeti konusunda benimsediği ilkeler, genel devlet düzenleri ne olursa olsun bu düzen içinde mahalli idarelere daha ağırlıklı bir yer verilmesini isteyen görüşlerin ve çalışmaların bir sentezidir.<sup>23</sup>

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve benzeri çalışmalar demokrasi yolunda, küreselleşirken yerelleşen yönetim sürecine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamaktadır.<sup>24</sup>

Subsidiarite (Yerellik) ilkesi, ilk kez, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (1985) uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Şartın 4. Maddesinin 3. paragrafında "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır" ifadesine yer verilmiştir. Maddede, "subsidiarite" kelimesinin, açıkça yer almadığı görülmektedir. Böyle olmakla birlikte, Avrupa Konseyi, 1992 yılı itibarıyla: Söz konusu Şartın 4/3 maddesinin, subsidiarite ilkesini anlattığını savunmaya başlamıştır.

<sup>22</sup> Erbay, Yusuf – Türker, Muammer, "Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:427, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.8.

<sup>23</sup> Aytaç, Fethi, "Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler", a.g.m., s.18.

<sup>24</sup> Çiçek, Mustafa – ÖKMEN, Mustafa, "Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.139.



Subsidiarite ilkesi yine aynı yıl içerisinde Maastricht Anlaşması ile birlikte Avrupa Birliği Müktesebatına girmiştir.

Kongre, subsidiarite ilkesini de içeren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanıp uygulanmadığını izlemekle görevlidir. Kongre'nin izleme faaliyeti sürekli dir. Faaliyet sonucunda, izlenen ülke hükümetine, Konsey Bakanlar Komitesi aracılığıyla görüş ve öneriler bildirilebilmektedir. Kongre'nin takip faaliyeti yerel ve bölgesel otoritelerin Kongre'deki temsilci delegasyonları aracılığıyla iletecekleri istek üzerine de yapılabilmektedir. Kongre, izleme çalışmaları sonucunda, kararlar ve tavsiye kararları alabilmektedir. Politik açıdan, subsidiarite ilkesinin uygulanması özendirilmek istenilmektedir.

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve üye ülkeler dışında da tüm dünyada yerel yönetimler için örnek olarak gösterilen bu çok taraflı sözleşmelerden, yerel yönetimleri ve maliyesini doğrudan ilgilendiren "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" ve "Avrupa Kentsel Şartı" biraz daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

### **1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda merkezden yönetim ilkesi, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de yerinden yönetim ilkesi denir. Uygulamada yerinden yönetim ilkesi iki biçimde kendini gösterir. Biri "*yer yönünden*", diğeri "*hizmet yönünden*" olanıdır. Yer yönünden olanlara "yerel yönetim kuruluşları" denir. Ülkemizde, il özel idareleri, belediyeler, köyler ve büyük şehir belediyeleri yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliği özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, yerinden yönetim kurumlarının yönetim ve mali alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme imkanıdır. Özerklik bağımsızlık anlamına gelmez, yerinden yönetim kurumları, yönetimde birliği sağlama yönünden, yasaların öngördüğü ölçüde, genel yönetimin denetimi altındadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri

vardır. Tüzel kişilik, özerkliğin zorunlu bir sonucudur.<sup>25</sup> Yerinden yönetim kuruluşları tüzel kişilikleri sayesinde hukuk düzeninin bir süjesi olarak hak ve borç sahibi olur, hukuk düzeninde etkili sonuçlar doğurabilirler. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine özgü bütçeleri vardır. Yerinden yönetim kuruluşları kendi organları eliyle görevlerini yürütürler. Yerel yönetim kuruluşlarının genel karar organları ülkemizde halk tarafından seçilmektedir.

Yerinden yönetim sisteminde merkezi idarenin dışında kalan ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleme konusunda karar verme hakkına sahiptirler. Yine kendilerine mahalli özellik taşıyan hizmetleri yerine getirme görevi verilir. Bu görevleri yerine getirmek için ayrı mali imkanlara, bütçeye ve karar mekanizmasına sahip olmaları gerekir. Böyle bir yapılanmaya yerel özerklik denir.<sup>26</sup>

Yerel özerklik esas itibariyle bir mntıkada oturanların orada oturmaları dolayısıyla meydana gelen ortak ve idari çıkarlarını korumak ve bu çıkarların gerektirdiği işleri görmek hususunda tanınan özerkliktir.<sup>27</sup> Anayasamızın 127. maddesi "Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" demektedir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları işte bu seçimle işbaşına gelmenin sonuçları olan kavramlardır.

Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Birincisi, yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin, bu ilişkilerinde merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Asıl olan kendi görevlerini, merkezin karışması

---

<sup>25</sup> Gözübüyük, A. Şeref- Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 5. Baskı Ankara 1992, s.37.

<sup>26</sup> Ulusoy, Ahmet,- Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 2005, s.29.

<sup>27</sup> Giritli, İsmet, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Der Yayınları, 9. Basım, İstanbul 1993, s.21.

olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. Söz konusu olan, geniş bir özgürlükten yararlanabilmeleridir. Yerel yönetimlerin merkez ile ilişkilerinde söz konusu olan özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, idari özerklik, diğeri ise mali özerkliktir. İdari özerklik; yerel yönetimlerin organları, işleyişi, personeli ve hizmet sunma yöntemleri ve alanları konusundaki serbest hareket edebilme imkanlarını ifade eder.

Yerel yönetimler yönetsel açıdan özerk kuruluşlardır. Yerel topluluklara kendilerini temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi kendilerini tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı verilmiştir.<sup>28</sup>

Mali Özerklikten, bir gelire ve kısmi bir bütçe özerkliğine sahip olmak değil, fakat özellikle kaynaklar bulmak ve giderleri tayin etmek yetkisine sahip bulunmak anlaşılır. Mali özerklik elle tutulur bir yerinden yönetimin ön şartıdır.<sup>29</sup>

Yerel özerkliğin ikinci yönü ise; yerel yönetimlerin yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.

Daimi Komite 1968’de Yerel Özerklik İlkeleri adlı bir bildirgeyi kabul etmiştir. Kısaca yerel özerklik ilkesi demokrasiyi, yerel topluluk üyelerinin yararlarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Merkezi yönetimin genel belirleyici niteliğini yadsımadan yerel düzeyde daha fazla karar ve yürütme özerkliği ve esnekliği getirmektedir.<sup>30</sup>

Yerel özerklik idari vesayet denetimi ile ters orantılıdır. İdari vesayet denetimi arttıkça yerel özerklik azalır, denetim azaldıkça özerklik artar. O nedenle idari vesayet ve özerkliğin hangi boyutlarda olacağı o ülkenin mahalli idare anlayışına göre değişmektedir. Günümüzde çoğulcu demokrasilerde egemen olan anlayış, yerel

---

<sup>28</sup> Türe, Celal Fatih- Türe, İlknur, “Demokratik ve Etkin Bir Yerel Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 418, Mart 1998, s.125.

<sup>29</sup> Giritli, İsmet, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, a.g.e., s. 23.

<sup>30</sup> Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, TC Toplu Konut İdaresi Yayını, Ankara 1993, s.150.

özerkliğin sağlanması ve idari vesayetini yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesi yönündedir.<sup>31</sup>

Yerel özerklik niteliği yerel yönetimler için hayati öneme sahiptir. Bu açıdan yerel özerklik kavramının yasal ve anayasal düzenlemelere konu edilmesi önem taşır. Anayasamızın 127/2. maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesi ile yerel özerklik kurumu anayasal bir temele oturtulmuştur.<sup>32</sup>

Özetle Yerel Özerklik ilkesi üç unsurdan oluşmaktadır, bunlar;

- a. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması,
- b. Yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi,
- c. Bu organlara karar verme yetkisinin tanınmasıdır.<sup>33</sup>

Yerel özerklik ilkesini yaşama geçirecek ilkeler ise şunlardır:

- a. Özerk yerel yönetim ilkesi, anayasada ve yasalarda yer almalıdır,
- b. Yerel yönetimlere kendilerine has mali kaynaklar sağlanmalıdır,
- c. Yerel yönetimler kendi iç yapılarını etkin hizmet üretimi gerçekleştirecek bir biçimde serbestçe belirleyebilmelidir,
- d. Merkezi yönetimin vesayet yetkileri çok karmaşık ve ayrıntılı olmamalıdır. Vesayet yetkileri basitleştirilmelidir.<sup>34</sup>

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kabul edilen ve Türkiye'nin 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzaladığı ve 1991 tarih ve 3723 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı, 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

---

<sup>31</sup> Coşkun, Bayram, "Türkiye'de Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:5, Sayı:3, Mayıs 1996, s.43.

<sup>32</sup> Akın, Cengiz, "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 414, Mart 1997, s.116.

<sup>33</sup> Akın, Cengiz, "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", a.g.m., s.115.

<sup>34</sup> Çoker, Ziya, "Yerel Yönetimin Özerkliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, s. 61-63.

Yerel yönetimler bu şart ile ortak ilkeler doğrultusunda düzenlenmiş, siyasal, mali ve yönetsel özerklikleri hedeflenmiştir. Şartın başlangıç bölümünde yerel yönetimlerin demokratik devletin vazgeçilmez öğeleri olduğu, Avrupa Konseyine üye devletlerde yurttaşların yerel düzeyde demokrasinin gereği olarak yerel kurumsal işlere katılma konusunda doğrudan söz sahibi olmaları gerektiği belirtilmektedir.

Şartın yaşama geçirilmesi için taraflara yüklenen sorumluluklar, yerel yönetimin tanımı, görev ve yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi, yerel yönetimlere ait sınır değişikliklerinin nasıl yapılacağı, mali olanaklar, birlik kurabilme ve yerel yönetimlerin hukuki korunması gibi önemli konular şartta maddeler halinde düzenlenmiştir. Üye devletlere çekince koyma imkanı da tanınmıştır.<sup>35</sup> Şart yerel yönetimlerin özerk olmasını öngörmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin olarak uzun yıllardır yaptığı çalışmaların birikimini yansıtan kuralların bütünüdür. Özerk bir yerel yönetimden ne anlaşıldığı, devlet ve yerel yönetim ilişkileri, demokratik katılım ilkeleri, mali kaynakların yeterliliği, ulusal ve uluslararası alanda işbirliği ve yargısal denetim güvencesi yerel özerklik şartının başlıca kurallarıdır.

Bütün bu kuralların il özel yönetimi, belediye ve köy gibi yerel yönetimlerimizin bugününü ve geleceği için ne denli büyük önem taşıdığı açıktır. İç hukukumuz açısından bağlayıcı duruma getirmiş olduğumuz bu Şart'ın ilkelerine Anayasamızda, yasalarımızda ve uygulamada bağlı kalmak, demokratik batı dünyasının bir parçası olmanın da gereğidir.<sup>36</sup>

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümünden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almaktadır. Özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturulması gereği, bu bölümde önemle vurgulanmaktadır. Aynı bölümde, yerinden yönetim kavramı tanımlanmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken

---

<sup>35</sup> Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998, s.30.

<sup>36</sup> Türk Belediyecilik Derneği, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler*, Antalya 1995, s.5.

ölçütler gösterilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması gereği de, Şart'ın bu bölümünde yer almaktadır.

İkinci bölümde, bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. İlkelerin birbirlerini bütünlemede olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetim özünüyle ilgileri hesaba katılarak, devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Bununla birlikte Bakanlar Komitesi aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulamaya her zaman olanak vardır.

Şart'ın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.<sup>37</sup>

Şart'ta, yerel özerklikten ne anlaşıldığına değinilmekte ve bu özerkliği sağlamalaştırıcı esaslar getirilmektedir. Şartta yerel yönetimler;

- Doğrudan doğruya halka dayandıklarından, özgürlükçü demokrasinin gerçek dayanağı olarak görülmekte,
- Halkın kamu yönetiminde karar sahibi olmasının başlıca aracı olarak tanınmaktadırlar.

Bu düşüncelerle Şart'a göre, yerel yönetimlerin;

- Daha fazla yetki ve sorumluluklarla donatılmalarına, vatandaşa etkili hizmet verebilmelerine yardımcı olunmalı,
- Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemeli,
- Hür seçimle gelmiş karar organlarıyla donatılmalı,
- Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde tutulmalı,
- Denetimleri, önleyici değil, sadece kanunilik temeline dayandırılmalı,
- Görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmalı ve bu gelirler özerkliklerine kısıntı getirmemelidir.

---

<sup>37</sup> Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s.5.

### *Şart'ın Mali Hükümleri:*

Şart'ın 9. maddesinin konusu yerel yönetimlerin mali kaynaklarıdır. Sekiz fıkradan oluşan bu maddenin ilk iki fıkrası yerel yönetimlerin ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde kendi yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli kaynaklara kavuşturulması ve bu kaynakların yasal ve anayasal sorumluluklarıyla orantılı olması gereğini vurgulamaktadır.

Yerel Yönetimlerin özerkliği açısından önem taşıyan "öz kaynak" teriminin açıkça tanımlanmamış olması güçlük yaratmaktadır. Gelir kaynaklarının görev ve sorumluluklarla orantılı olması gereğinden anayasamızda da söz edilmektedir. Buna göre, yerel yönetimler aynı zamanda, karşılıkları kendilerine sağlanmayan yeni yükümlülükler altına sokulamayacaklardır.

9. maddenin 3. fıkrasına göre, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının belli bir bölümü, yasal sınırlar içinde oranını kendilerinin belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır. 4. fıkraya göre ise, gelir kaynaklarının dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip kılınmalıdır.

Bir çok ülkede gelir kaynaklarında bir çeşitliliğin sağlanmış olduğu görülmesine karşın, görevlerin gerektirdiği harcamaların seyrine ayak uydurmakta büyük güçlükler vardır. Bunun da kuşkusuz, ekonominin genel koşullarıyla yakından ilgili olduğu açıktır.

9. maddenin 5. 6. ve 7. fıkraları, güçsüz yerel yönetimlerin korunmasını, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli olarak dağıtılmasını, bu amaçla dengeleme önlemleri alınmasını, devletçe yapılan pay ve benzeri yardımların dağıtılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınmasını ve son olarak da, devletçe belli projelere bağlı olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun yerel yönetimlerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturmamasını sağlamak amacıyla gerekli tedbirlerin alınmasını öngörmektedir.

Bu maddenin son fıkrası, yerel yönetimlerin, yasaların çizdiği çerçeve içinde iç sermaye piyasalarından ödünç para alabilmelerine ilişkindir.<sup>38</sup>

Mahalli idarelerin yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri ve diğer mahalli idare birimlerinin gelirlerinden farklı, yeterli ve kendilerine özgü gelir kaynaklarına sahip olmaya hakları vardır. Bu idarelere ayrılacak gelirlerin oranı onlara verilen görevlerle orantılı olmalıdır. Herhangi bir yeni görev verilmesi halinde bunu karşılayacak mali kaynaklar da birlikte ayrılmalıdır.

Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının bir kısmı oranlarını kendilerinin belirtebileceği biçimde yerelleştirilmelidir. Gelirlerini artan masraflara göre ayarlayabilmeleri için esneklik ve müterakkilik sağlanmalıdır. Gelir kaynakları yalnız spesifik vergilere veya emlak vergilerine bağlı olmamalıdır.

Avrupa yerel otoritelerinin bir kısmı, genel manada yürütmek zorunda oldukları sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarına sahip değildir. Bu otoritelerin çoğunun karşı karşıya kaldığı finansal problemler, sorumluluklarıyla orantılı olmayan mali yardım transferlerinin sonucu olan bir dizi süreçten meydana gelir. Diğer bir durum, merkezi otoriteler yerel yönetimleri genel yasal tedbirlerle faaliyet alanları dışında bir harcamaya katılmaya zorlayabilir. Bu durum, yerel otoritelerin milli politikaları yerine getirmelerine müsaade eder ve onların kendi sorumluluklarını yerine getirmelerine mani olur. Bu problemler, üye devletlerdeki sorumluluklar ve kaynaklar arasındaki denge prensibini açık bir şekilde tesis edemeyen ilgili yasalar yüzünden ağırlaşmaktadır.<sup>39</sup>

Gelirlerin bölüşülmesine ait kuralların tespit edilmesinde mahalli idarelerin de görüşlerine başvurulması kabul edilmelidir. Yardımlar yapılırken global olarak yapılmalı, bunların belirli proje ve hizmetlere tahsis edilmesinden mümkün olan ölçüde kaçınılmalıdır. Hiçbir şekilde yardımlar dolayısıyla mahalli idarelerce izlenen politikanın değiştirilmesine çalışılmamalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ve ülkemizin de benimsemiş olduğu başlıca ilkeler şunlardır;

<sup>38</sup> Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", a.g.m., s.16.

<sup>39</sup> *Conference Of European Ministers Responsible For Local And Regional Government*, a.g.e., s.13.



- a. Özerk yerel yönetim ilkesi yasalarda ve anayasada yer almalıdır.
- b. Özerk yerel yönetim, yasalar çerçevesinde, yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir bölümünü düzenleme hakkına sahip bir yönetim biçimidir. Yerel yönetimler bu haklarını dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclisler eliyle kullanırlar.
- c. Yerel yönetimler yasaların çizdiği sınırlar içinde, kendi görev alanları içinde olup da başka bir yönetime bırakılmamış olan herhangi bir konuda etkinliklerde bulunmaya yetkilidirler.
- d. Yerel yönetim birimlerinin sınırlarında, halkoylamasına başvurup yerel halkın görüşü alınmaksızın değişiklik yapılamaz.
- e. Yerel yönetimler yerel gereksinimlere uyum sağlayabilmek ve etkin bir yönetim gerçekleştirmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirler.
- f. Yerel yönetimlere yönetsel denetim ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir. İdari vesayet yasalara ve anayasaya uygunluğu sağlamaktan başka amaç güdemez.
- g. Yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli miktarda öz mali kaynak sağlanır.
- h. Yerel yönetimlere başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlikler kurma hakkı tanınır.
- ı. Yerel yönetimler, anayasa ya da öteki yasalarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesinin sağlanması için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalıdırlar.<sup>40</sup>

Yerel özerklik, Avrupa Konseyi'nin üzerine en çok eğildiği konulardan biridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında yer alan ilkeler Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) 13-15 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janeiro'da

---

<sup>40</sup> Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 4. Basım, İstanbul 2000, s.44.

toplanan 27. Dünya Kongresinde benimsenen *Dünya Özerk Yerel Yönetimler Beyannamesi*'nde aynen yer almıştır. Beyannamede yerel özerkliğe anayasada veya hükümet şeklini belirleyen temel metinlerde yer verilmesi önerilmiştir.<sup>41</sup>

## 2. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Kentsel Şartı Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak çalışan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yetkililer Sürekli Toplantısı'nın 17-19 Mart 1992'de Strasbourg'da yaptığı 27'nci oturumunda kabul edilmiştir.

1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi'nde yerel idarelerin özerkliğinin tartışılmaya başlanması ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak kabulü, 1992 de Avrupa Kentsel Şartıyla şeklini bulan kentli haklarının kabulü ile sonuçlanmış ve somutlaşmıştır.

Yerel düzeyde iyi bir kent yönetimi için gerekli bir dizi ilkeyi tek bir metinde bir araya getiren şartın amacı:

- Yerel yönetimler için pratik bir kent yönetimi el kitabı oluşturmak;
- Gelecekteki olası bir Kentli Hakları Kongresi için temel ilkeleri oluşturmak;
- Şartın ilkelerini yerine getiren kentler için verilecek uluslararası ödüllere bir baz oluşturmak;
- Fiziksel çevre ve yasalarıyla ilgili yaptırımlar için Avrupa Konseyi'nin bu konulara ilişkin katılımına bir vize oluşturmak, aynı zamanda Avrupa Konseyi'nin ve özellikle AYBYK'nin kent sorunlarına ilişkin tüm çalışma sonuçlarının bir çözümlenmesini yapmaktır.

Şart, Avrupa'da hemen her ülkeye uygulanabilecek bir dizi yol gösterici evrensel ilke tanımlamaktadır. Zira, yerleşimlerin sorunları ölçekte farklılıklar göstermekle birlikte, özde aynı yapıyı barındırır. Bu evrensellik özellikle önemlidir; çünkü Avrupa Konseyi, Orta ve Doğu Avrupa'daki demokratik reform sonrası bünyesine katılan üye ülkeleriyle sürekli büyüyen bir kuruluştur. Demokrasileri kesintiye uğrama geleneği

---

<sup>41</sup> Akın, Cengiz, "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", a.g.m., s.122.

olmayan ülke kentlerinin deneyimlerini aktaran bu Şart, bu anlamda Orta ve Doğu Avrupa kentleri için de içerdiği ipuçları açısından önemlidir.

Şart'ın önemle benimsediği temel iki ilke işbirliği ve dayanışmadır. Şart:

- Her bir üye ülkenin yerel yönetimleri arasında; Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımıyla artacak olan olanaklar, diğer kazançlar ve sorumluluklar göz önünde bulundurularak, kentsel yerleşimlerdeki yaşam kalitesini yükseltebilmek için;

- Merkezi ve yerel yönetimler arasında; oluşturulacak politikalar ve para kaynaklarının aktarımıyla, karar verme mekanizmalarını merkezden çevre yerleşimlere yaymak amacıyla;

- Yerel yönetimler ve kent sakinleri arasında; kentlerin çeşitli sorunlarını yakından anlamak ve yerel halkı karar verme süreçlerine katmak için;

Özellikle, ülke sınırlarını aşacak şekilde tüm Avrupa'daki kentler arasında; işbirliği ve dayanışmayı gerekli görür.

Şart; şiddetten, her tür kirlilikten, bozuk ve çarpık kent çevrelerinden arınma hakkı; yaşadığı kent çevresini demokratik koşullarda kontrol edebilme hakkı; insanca konut edinme, sağlık, kültür hizmetlerinden yararlanma, dolaşım özgürlüğü gibi temel kentli haklarının olduğu inancını esas kabul eder.

Ayrıca şart; söz konusu hakların, yaş, cinsiyet, ırk, inanç, milliyet, sosyo-ekonomik ve politik statü, ruhsal ve bedensel özür gözetmeksizin, tüm insanlara eşit koşullarda uygulanmasını savunur. Bu nedenle, yerel ve bölgesel yönetimlerin önemli bir sorumluluğu da, doğru kalkınma stratejileriyle, söz konusu kentli haklarını korumaktır.

Yapı olarak şart, kentsel gelişmenin farklı boyutlarına ilişkin, açıklamalı paragraflarla desteklenen, bir dizi kısa ve açık ilkelerden oluşur.

*Avrupa Kentsel Haklar Bildirgesi:*

Avrupa kentsel haklar bildirgesi de Avrupa kentsel şartından kaynaklanmış olup bildiriye göre Avrupa kentlerinde yaşayan kentdaşların;

Güvenlik, kirletilmemiş sağlıklı bir çevre, istihdam, konut, dolaşım, sağlık, spor ve dinlenme, kültür, kültürler arası kaynaşma, kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre, işlevlerin uyumu, katılım, ekonomik kalkınma, sürdürülebilir gelişme, mal ve hizmetler, doğal zenginlikler ve kaynaklar, kişisel bütünlük, belediyelerarası işbirliği, finansal yapı ve mekanizmalar ve eşitlik hakları vardır.<sup>42</sup>

Özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlere halkın doğrudan katılımının sağlanması kentsel gelişimin temelidir. Yerel yönetimler kendilerini, merkezi hükümetle ortak olarak yarattıkları parasal kaynaklardan finanse ettikleri belirli hizmetleri sağlayan, uygulayan ve bunların yöneticisi olarak görmektedirler. Bu görüşü bırakıp, yörelerini ekonomik değişim ve kalkınmanın bir bileşkesi olarak ve üretim, dağıtım, alışveriş ve tüketimin gerçekleştiği birer ekonomik birim olarak görmelidirler.<sup>43</sup>

1980'lerden sonra küreselleşme ve yerelleşme bağlamında yerel yönetimler, uluslararası sermayenin büyük kent rantlarına el koymasını sağlayacak yeni bir güç odağı oluşturma aracı olarak kullanılmak istenmektedir. Karar süreçlerine katılmanın, etkilemenin yollarını araştırıp ortaklaşa hareket edebilen geniş kitle kent yönetiminin, yerel halkın yararına işlemlerini sağlamakta ve yerel yönetimin gerçekten demokratik, saydam, katılımcı bir yapıya dönüştürmekte büyük bir gücü oluşturmaktadır.<sup>44</sup>

Avrupa Kentsel Şartı ve Kentli Hakları Bildirisi küreselleşme bağlamında önerilen yerel özerklik, yerel demokrasi,<sup>45</sup> adem-i merkeziyetçilik (yerinden yönetim)

---

<sup>42</sup> Anayasamızın 56. ve 57. maddelerinde bunlara paralel bir düzenlemeye yer verilmiştir. 56. madde hükmüne göre; “ Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.” 57. madde hükmüne göre ise “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.”

<sup>43</sup> Tekeli, İlhan, *Kent Planlamaları Konuşmaları*, TMMOB Mimarlar Odası Yayını, Ekim 1991, <http://www.metu-alumni.org.tr/calismagr/yayin/bulten/83/kent.htm>, Erişim Tarihi: 10.04.2006.

<sup>44</sup> Geray, Cevat, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 1995, Sayı:4, s.74.

<sup>45</sup> <http://www.geocities.com/yereldemokrasi/yg21.htm>, Erişim Tarihi: 16.04.2006. 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda “hemşehri hukuku” başlığı altında, hemşehrinin hak ve borçları, sorumlulukları belirlenmiştir (md.13). Bu maddede, katılım, bilgilenme, yardımlardan yararlanma gibi haklar, belediye emirlerine uyma, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri ödeme gibi sorumluluklar düzenlenmiştir.

ilkeleriyle uyum içerisinde. Ulus devletlerde merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan yetkilerin bir çoğu, Avrupa Kentsel Şartı ile yerel yönetimlere devredilmiş, yerel yönetimler özerkleşmiş, görev ve sorumluluklarıyla adeta birer küçük devlet olmuşlardır. Artık böyle yetki ve görevlerle donatılmış yerel yönetimler kentdaşlarına insan haklarını da temin etmek durumundadırlar. Ulus devletlerin görev ve sorumlulukları uluslarüstü örgütler ve yerel yönetimler tarafından paylaşılmış olduğundan kentliler artık güvenlik, istihdam, konut, temiz çevre, sağlık, ulaşım, spor, kültür, ekonomik kalkınma, demokrasi, katılım, eşitlik gibi konulara ait yani kentli haklarına ilişkin taleplerini (ki bu görevler Kentsel Şart ile kent yönetimlerine verilmiştir)<sup>46</sup> kent yöneticilerine yöneltmelidirler.

Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi tarafından yerel yönetimlere, Konsey'in amaçları doğrultusunda insan haklarının ve insanlık onurunun korunması için gerekli kentsel uygulamalarda rehber olmak için hazırlanmıştır. Aynı zamanda kent sorunlarının çözümünde Konsey tarafından bir hareket noktası olarak kullanılacak olan Avrupa Kentsel Şartı fiziksel çevrenin oluşturulmasında kamu yönetimlerine yardımcı bir belgedir. Şart kentsel gelişmenin niteliksel özellikleri ve yaşam kalitesiyle doğrudan ilişkilidir. Şartta tüm Avrupa ülkelerinde uygulanabilecek olan bir dizi yol gösterici evrensel ilkeler tanımlanmıştır.<sup>47</sup>

### **3. Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi**

Çağımızda küreselleşme eğilimlerine paralel olarak gelişen ve yoğun bir şekilde yaşanan bütünleşmeler, önceleri ekonomik, askeri, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliği biçiminde görülürken bugün artık siyasal alanda da (Avrupa Birliği gibi) somutlaşmaktadır. Avrupa halkları değişime bu şekilde yanıt vermeye çalışırken, kuşkusuz kendi iç dinamiklerini de bu yeni örgütlenme içine katmaya çalışmaktadır. Bu uğraşın sonucu olarak yeni bir yönetim ilkesi geliştirilmiştir. Yerellik ilkesi.<sup>48</sup>

Son yıllarda küreselleşme, bölgeselleşme, yerelleşme ve demokratikleşme terimleri ile birlikte ve özellikle Avrupa Birliği bağlamında sık kullanılan "Subsidiarite

<sup>46</sup> [http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim\\_1.htm](http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim_1.htm) , Erişim Tarihi: 16.04.2006.

<sup>47</sup> Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.19.

<sup>48</sup> Özel, Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı:3, Temmuz 2000, TODAİE, Ankara, s.25.

İlkesi” henüz tam olarak kabul görmüş Türkçe karşılığı bulunmayan bir kavramdır. Bu, kavramın kendisinin ortak, net bir tanımının olmayışından kaynaklanmaktadır.

Yönetmel anlamda subsidiarite kavramı, “yerellik,” “hizmette halka ya da bireye yakınlık,” “yetki ikamesi” veya benzeri ifadelerle Türkçe’ye çevrilmiştir. Ancak bu sözcükler kavramın karşılığını vermede yeterli olmamaktadır.

Oxford İngilizce Sözlüğü subsidiarite kavramını, “merkezi otoritenin, yalnızca orta ya da yerel düzeyde etkin olarak gerçekleştiremeyen görevleri yerine getirdiği, destekleyici bir işleve sahip olması gerektiğini belirten ilke” olarak tanımlamaktadır.<sup>49</sup>

Subsidiarite İlkesi, hiyerarşik bir yapılanmada alt birimler tarafından yapılabilecek bir işin üst birimlerce yapılmamasını gerektirmektedir. Burada üst birimin görevi hem bu tür görevleri yerine getirecek alt birimlere *yardımcı olmak* hem de alt birimlerin bu görevleri ileride daha iyi yerine getirebilmesine *destek olmaktadır*. Çeşitli düzeylerde yetki paylaşımını içeren subsidiarite ilkesi, politik bir yapılanmada federal devletlerin kurumsal esasını oluşturmaktadır.<sup>50</sup> Bu uygulamaya “dikey subsidiarite” denilmektedir. Alt birimler bir toprak parçası ile değil de birlikler, sosyal kesimler veya sosyal işlevler şeklinde tanımlandığında (aile, sendika, dini grup vs.) uygulama “yatay subsidiarite” olarak adlandırılmaktadır.<sup>51</sup>

Subsidiarite ilkesi, 1980’li yılların sonlarında, gücün merkezileşme korkusuna tepki olarak Avrupa Parlamentosu, İngiltere ve Almanya tarafından Avrupa Birliği’ne dahil edilmiştir. İngiltere Avrupa Federalizminden kaygılanmış, Alman Federal Devlet Birimleri (Länder) ise Almanya Federal Cumhuriyeti’nde sahip oldukları gücü korumayı amaçlamışlardır. Böylece, subsidiarite ilkesi 1992 Maastricht Antlaşması’nda yer almış ve daha sonra Amsterdam Antlaşması Protokolünde ayrıntılı hale getirilmiştir.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Pakkala, Riikka (1997), Reconcilable Differences? *The French and Germans on Subsidiarity in the European Union*, <http://www.wws.princeton.edu/~jpia/1997/chap8.html>, Erişim Tarihi: 12.05.2005.

<sup>50</sup> [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_2\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_en.htm), Erişim Tarihi: 16.04.2006.

<sup>51</sup> Follesdal, Andreas (1998), *Subsidiarity*, <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf>, Erişim Tarihi: 12.05.2005.

<sup>52</sup> Follesdal, Andreas (1998), *Subsidiarity*, <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf>, Erişim Tarihi: 12.05.2005.

Yerel halk, mahalli müşterek ihtiyaçlarını giderme açısından katılma isteği duymalıdır. Yeryüzündeki ülkelerin tecrübeleri de insanların doğup büyüdüğü, yaşamakta oldukları yerlerde suyun, havanın, toprağın, doğal güzelliklerin ve tarihsel değerlerin korunması ve geliştirilmesi gibi amaçları gerçekleştirebilmek için, katılmaya daha hazır olduklarını, daha kolay bir araya geldiklerini göstermektedir. Bu da yerel halkın kamu hizmetlerini daha rasyonel bir şekilde görmesine ve halkın demokratik eğilimlerinin sağlanmasına yardımcı olur. İşte hizmette halka yakınlık ya da yerellik ilkesi bu amaçların gerçekleşmesini sağlamaya yönelik kavramlardan biridir. Bu kavramın asıl ifade ettiği olgu hizmetin yerinden görülmesidir.<sup>53</sup>

Yerellik ilkesi “Nerede bir sorun var, o sorunun çözümünün idari mekanizması, kaynaklarının temini ve kullanımı, o soruna en yakın birimde hallolmalı” düşüncesini ifade eder.<sup>54</sup>

Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmette en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde, hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın en etkili bir biçimde denetimi olanaklı olur.<sup>55</sup>

Avrupa Konseyi çerçevesindeki üye ülkelerin çoğunda yerel otoriteler “genel yetki” ilkesine göre teşkilatlanmıştır. Bu ilke, yerel toplumun tüm çıkarları ile ilgili görev ve işlerini yürütmek üzere yerel yönetimlere yetki vermektedir. Ancak bu yetkinin yasa ile başka yönetimlere verilmemiş olması veya yasaların bu yetki devrini özellikle kısıtlamamış olması gerekir.<sup>56</sup>

Avrupa Konseyi kaynaklı belgelerde yer alan hedefin özeti, devlet yapılanmasının merkeziyetçilik ilkesine göre değil, adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden düzenlenmesidir. Türkçe’ye “hizmette halka yakınlık” olarak çevrilen bu

---

<sup>53</sup> Keleş, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) ilkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995, s. 3.

<sup>54</sup> Uğur, Aydın, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.188.

<sup>55</sup> Özel, Mehmet, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:441, Aralık 2003, İçişleri Bakanlığı, s.208.

<sup>56</sup> *Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın no:3, Ankara 1995, s.38.

yeni kavram, adem-i merkeziyetçilik ilkesinden başka bir şey değildir. Merkeziyetçilik ilkesi, devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğü anlayışı temelinde yukarıdan aşağıya bir kuruluşu ve kademeler arasında yetki devri ile iş bölümünü anlatırken; adem-i merkeziyetçilik ya da subsidiarite aşağıdan yukarıya kuruluşu ve kademeler arasında görevler ayırımına göre iş bölümünü anlatır. Subsidiarite ya da adem-i merkeziyetçilikte yetki devri söz konusu değildir. Görevler ayırımına göre görevi üstlenen kademe bunun gerektirdiği her türlü yetkiyi de kendiliğinden edinir.<sup>57</sup> İlkenin üç unsurunun vurgulanması gerekir:<sup>58</sup>

-Yetkileri Paylaşım Formülü, en alt düzeye, bir üstündeki düzey tarafından daha iyi veya daha etkin olarak yürütülemeyecek yetkilerin verilmesi anlamına gelir. Uygulanması, yalnız merkezi hükümet ile onun altındaki “bölgesel” denen düzeyi ilgilendirmekle kalmaz. Aynı zamanda bölgesel ve yerel düzeyler arasındaki ilişkiyi düzenler ve devletin alt düzeylerinde merkeziyetçiliği önlemek üzere belediyelere de öncelik verir.

-Bir politik ilke olarak, yetkilerin yurttışa mümkün olduğu kadar yakın düzeyde uygulanmasını sağlar. Örneğin devletin elinden alınan yetkiler, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen veya denetlenen yönetimlere devredilmelidir.

-Gözden geçirmenin özendirilmesi, bu iki temel görüş açısından gerekli her türlü reformu gerçekleştirmek üzere yetkilerin mevcut dağılımının tümüyle yapılmasını kapsar.

Yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusudur. Bir kere bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında hareket önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hakim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlayabilmelidir. Diğer taraftan bu ilke, anayasa hukuku şekillenmesi içinde vatandaşlara daha yakın duran her kamusal düzeyin hareket önceliğini içermektedir. Böylece, devleti oluşturan bütün parçaların varlığının

---

<sup>57</sup> Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:10, Sayı:3, Temmuz 2001, TODAİE, Ankara, s.9.

<sup>58</sup> *Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:1, Ankara, 1995, s.37.



korunması ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumluluklarının güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır.<sup>59</sup>

Bu ilke, kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın idare birimince yerine getirilmesi anlamına gelmekle birlikte; bu hizmeti yerine getirecek vatandaşa en yakın idari birimin hizmeti etkin olarak sunabilme imkanının olmaması durumunda hizmet bir üst idari birim tarafından sunulabilir.

Bu ilke, belli kamu hizmetlerinin asgari seviyede ülke düzeyinde eşit olarak sunumu, bölgeler arası dengesizliklerin azaltılması ve teknik imkansızlıklar gibi nedenlerle merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmesine engel değildir.

Alt idari birim kendi görevlerini yapabildiği sürece, bu görevler onun sorumluluğunda kalmalıdır. Şayet alt idari birim bu görevi yerine getiremeyecek durumda ise, o zaman bu birime destek olunmalıdır. Kısaca, vatandaşa en yakın idari birim, üst-düzyer yönetim birimiyle işbirliği içinde hizmeti devam ettirmelidir.

Bu ilke, irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerini, katılım, sürat ve kararların isabeti bakımından optimum hale getirmektedir. İmkanlarla ihtiyaçlar en iyi şekilde bağdaştırılmakta, mahalli özellik, gelenek ve görenekler en üst seviyede dikkate alınmaktadır. Böyle olduğu için, hizmet külfet münasebeti daha iyi hissedilmekte ve hizmetler benimsenmektedir.<sup>60</sup>

Özetle bu ilkeye göre, görev, yetki ve kaynaklar farklı yönetim birimleri arasında dağıtılırken, hizmetlerin en yakın birimce yerine getirilmesi ilkesi esas alınacaktır.

## **B. Avrupa Birliği'nin Bütçesi**

AB bütçesi iki açıdan ulusal bütçelerden farklılık göstermektedir; birincisi, oldukça küçük olması ve Topluluk harcamalarının AB'nin toplam GSMH'sının yalnızca %1'inin biraz üzerinde olmasıdır. Üye devletlerin ulusal harcamaları ise GSMH'larının %45'ine kadar çıkabilmektedir. Savunma harcamaları da ulusal düzeyde kalmakta ve

---

<sup>59</sup> Özel, Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik", a.g.m., s.29.

<sup>60</sup> Koçdemir, Kadir, "Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:334, Mart 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.2.

AB bütçesinde yer almamaktadır. İkinci önemli fark da; ulusal bütçeler işlevsel bütçeler iken, AB bütçesinin denk olması gereken bütçe olmasıdır.<sup>61</sup>

AB politikaları birçok alanda düzenleyici nitelikte olduğu için, idari harcamalar dışında bir harcama yapılmasını gerektirmemektedir. Ulusal bütçelerin aksine sosyal güvenlik, hukuk, kamu düzeni ve eğitim harcamaları AB bütçesinde pek fazla yer almamaktadır. Yine ulusal bütçelerin aksine, AB bütçesi için borçlanma yasaktır ve gelir tahminleri harcama ödeneklerine eşit olmalıdır.<sup>62</sup>

AB bütçesinin finansmanı, oluşturulan öz kaynaklarla yapılmaktadır. Toplanacak öz kaynakların üst sınırı üye ülkelerin GSMH'lerinin %1,27'si olarak sınırlandırılmıştır. 25 üyeli AB'nin ilk bütçesi olan 2005 yılında bu büyüklük, harcama ödenekleri bazında 106,6 milyar Euro olarak öngörülmüştür<sup>63</sup> (AB GSMH'sinin %1,004'ü).

Birlik üyeleri arasında imzalanan 1957 tarihli Roma Anlaşması Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun temel amacını; dengeli bir gelişme ve istikrar içinde büyümenin sağlanması ve bunun üye ülkeler arasında dengeli bir şekilde dağıtımını şeklinde ifade etmiştir. Bu amacın yerine getirilmesi için yerine getirilecek faaliyetler ve ortak hedefler yine anlaşma ile belirlenmiştir. Bunların başlıcaları şunlardır;

Gümrük Birliği, ortak ticaret politikası, kişi mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ortak tarım, ortak ulaşım politikaları, rekabetin korunması için düzenlemeler, üye ülkeler arası mevzuatın uyumlaştırılması, istihdamın iyileştirilmesi için Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması, yatırımların finansmanı için Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması vb. dir.

Topluluk, Anlaşma hükümlerine göre, bu faaliyetleri topluluk üyelerinden bağımsız bir şekilde kuracağı bir finansman yapısı ile gerçekleştirecektir. Bu faaliyetleri gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynakları sağlamak üzere bir bütçe kurulmuştur.

---

<sup>61</sup> İLİAZ, Nülek, *AB Bütçesi ve 2007-2013 Mali Perspektif*, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=97> , Erişim Tarihi: 31.05.2006.

<sup>62</sup> Samsun, N., *Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, Ankara Üniversitesi SBE, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) 2005, s.5-7.

<sup>63</sup> Bilici, Nurettin, *Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.80.

Bütçe, Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun dahil olduğu bir süreçten geçerek kabul edilir. Bütçenin gelir ve harcama kalemlerini inceleyecek olursak;

### 1. AB Bütçesi Gelirleri

AB bütçesinin gelir kaynakları esas itibariyle dört kalemden oluşmaktadır, bunlar;

**a. Gümrük vergileri:** Üye ülkelerin üçüncü ülkelerle yaptığı ticaretten aldığı vergilerdir. Ortak gümrük tarifesi ile belirlenen oranda alınmaktadır. Birlik dahiline dışarıdan giren mallar hangi ülkeden girdiğine bakılmaksızın birlik tarafından tahsil edilen ortak bir gümrük vergisine tabidir.

**b. Tarımsal vergiler:** Topluluğun üçüncü ülkelerle yapmış olduğu ticaret sonucu, ithal edilen tarımsal ürünlerin fiyatlarını topluluk fiyatları seviyesine getirmek için alınan vergilerdir.

Ortak Tarım Politikasının uygulanmasından dolayı üçüncü ülkelerle yapılan tarım ürünleri ticaretinden alınan vergiler; telafi edici vergiler, ek vergiler ve primlerden oluşur. Dünya ve AB piyasalarındaki fiyat seviyelerine göre çeşitlilik göstermektedir. Tarım vergilerinin yanı sıra, şeker sektöründe ek vergiler mevcuttur. Bunlar, şeker ve glikoz üretimi ve stokları üzerinden alınan vergilerdir.<sup>64</sup>

**c. KDV:** Topluluk vergisi olarak 1967'de kabul edilmiştir. Bir yıl içinde beyan edilen toplam KDV matrahının %0,50'si bütçeye KDV payı olarak alınır.

**d. GSMH bazlı kaynak:** Üye ülkelerin GSMH'larına belli bir oranın uygulanması ile bulunan miktar topluluk bütçesine aktarılır. AB bütçesinin önceki üç kalemden sayılan kaynaklardan sağlanamayan kısmı bu kalemden sağlanır. Üye ülkeler, GSMH'larının AB toplam GSMH'sına oranı ölçüsünde bu kaynağa katılırlar.

1988 tarihinde yapılan Avrupa Konseyi toplantısında bütçenin mevcut kaynaklarının yetersiz olduğu kabul edilmiş ve üye ülkelerin GSMH'sını esas alan yeni bir kaynağın Topluluk bütçesine öz kaynak olarak alınması kararlaştırılmıştır. GSMH

---

<sup>64</sup> Şahin, Ragıp, *Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998, s.14.

bazlı kaynak, bütçe prosedürü doğrultusunda her yıl belirlenen sabit bir oranın, üye ülkelerin gayri safi milli hasıllarının (piyasa fiyatlarında) toplamından oluşan bir matraha uygulanması ile elde edilmektedir. Bu da diğer öz kaynaklardan elde edilen gelir ile harcamalar arasındaki fark referans alınarak hesaplanmaktadır. Üye ülkelerin GSMH'larına belirli bir oranın uygulanması, GSMH'sı yüksek olan ülkeleri AB bütçesi finansmanında yüksek paylar ödemekle karşı karşıya bırakır.<sup>65</sup>

2005 ve 2006 yılları AB Bütçesi gelir kalemlerine bakacak olursak şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 16: 2005-2006 Yılları AB Bütçeleri Gelir Kalemleri (Milyar Euro)**

AB Bütçesi Öz Kaynakları	Bütçe 2006	2006 (%)	Bütçe 2005	2005( %)
Tarım ve Şeker Vergisi	1,319,70	1,2	1,913,20	1,8
Gümrük Vergileri	12,905,40	11,5	12,030,80	11,4
Katma Değer Vergisi	15,884,32	14,2	15,556,05	14,7
GSMH Payı	80,562,50	72,0	68,884,10	65,2
Diğer Gelir Kaynakları	1,297,69	1,2	7,299,90	6,9
<b>TOPLAM</b>	<b>111,969,61</b>	<b>100,0%</b>	<b>105,684,05</b>	

Kaynak :European Commission January 2006.

AB bütçesi gelir kaynakları arasında 2006 yılı için en büyük payı %72 oranıyla AB üyesi ülkelerin gelişmişlik durumuna göre katkıda buldukları GSMH bazlı kaynak oluşturmaktadır. Bu oranı %14,2 ile KDV payı ve %11,5 ile Gümrük vergileri izlemektedir. Tarım ve Şeker vergisinin payı ise bütçede küçük bir yer kaplamaktadır (%1.2).

AB Bütçesi gelir kalemlerine yıllar itibariyle bir göz atacak olursak;

**Tablo 17: Avrupa Birliği Bütçe Gelirlerinin Yıllar İtibariyle Oransal Dağılımı (%)**

	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>TARIM</b>	9,2	12,2	7,8	4,0	2,6	2,2	2,4	2,0	2,2	2,3	2,1	1,8
<b>GÜMRÜK</b>	49,3	35,9	29,6	22,1	16,7	14,5	15,2	13,3	13,8	13,0	14,5	14,8
<b>KDV</b>	-	44,2	54,2	59,1	52,2	41,8	42,5	40,9	35,2	38,1	32,7	38,3
<b>GSMH</b>	-	-	-	0,2	18,9	29,0	33,4	43,0	48,1	42,3	37,5	43,0
<b>DİĞER</b>	41,4	7,7	8,4	14,6	9,7	12,5	6,5	0,8	0,7	4,3	13,1	2,1
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kaynak: European Commission, The Community Budget: The Facts In Figures, 2000 European Commission, General Budget of the European Union for the Financial Year 2002, January 2002.

<sup>65</sup> Dura, Cihan- Atik, Hayriye, *Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye*, 2. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Mayıs 2003, s.188.

1975 yılından günümüze Avrupa Entegrasyonu'nun gelir kalemlerine baktığımızda, GSMH bazlı kaynağın bütçe içerisindeki ağırlığının yıldan yıla arttığını görmekteyiz. Bu oran 1975 yılında %0 iken, 1990 yılında %0,2, 2000 yılında %42,3, 2006 yılında ise %72'lik bir paya ulaşmıştır. Böylelikle büyüyen bütçenin önemli oranda GSMH bazlı kaynak ile finanse edildiği görülmektedir.

Bütçenin diğer kalemlerinin ise yıldan yıla bütçe içindeki ağırlığının azaldığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte genel itibariyle yıllara göre GSMH bazlı kaynaktan sonra gelmek üzere bütçenin gelir kesimlerinin sırasıyla KDV payı, gümrük vergileri ve tarımsal vergilere dayandığını söylemek mümkündür.

## 2. AB Bütçesi Harcamaları

Bütçe harcamaları Topluluk politikalarının gerçekleştirilmesi için yapılmaktadır. Topluluk düzeyinde hangi harcamanın yapılacağı, harcamaların Topluluk düzeyinde mi yoksa üye ülkeler düzeyinde mi yapılmasının daha yararlı olacağı subsidiarite ilkesine göre belirlenir.<sup>66</sup>

Topluluk harcamalarının bileşenini oluşturan azami miktarlar mali perspektiflerle belirlenmektedir. Mali perspektifin amacı, bütçe disiplinini artırmak, harcamalardaki toplam artışı kontrol altında tutmak ve prosedürlerin düzgün işlenmesini sağlamaktır. Mali perspektif harcamalar üzerine biri toplam diğeri her bir harcama kategorisi için olmak üzere ikili bir tavan getirmektedir.<sup>67</sup>

**a. Ortak tarım politikası harcamaları:** 1957 Roma Anlaşmasından bu güne kadar, üye ülkelerde tarım kesimini desteklemek, tarımda yaşayanların hayat standardını yükseltmek ve piyasalarda istikrarı sağlamak için, ortak sorumluluk ilkesine göre tarım kesimi desteklenmektedir. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu tarafından ortak tarım politikası çerçevesinde yardımlar yapılmaktadır.

Tarım harcamaları ve tahsisi üye ülkelerin yönetimleri tarafından sağlanırken, eğitim, araştırma, çevre, tüketicilerin korunması gibi bazı ortak politikaların

---

<sup>66</sup> Bilici, Nurettin, *Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, 1. Baskı, Ankara, Akçay Yayınları, 1997, s.34.

<sup>67</sup> Samsun, N., *Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, a.g.e., s.25.

uygulanmasına yönelik harcamalar ile dış faaliyetlere yönelik yardımlar Komisyon aracılığı ile yapılır.<sup>68</sup>

Bu çerçevede, tarım ürünü fiyatlarının garanti edilen seviyenin altına düşmesi halinde destekleme alımları yapılmakta, tarım ürünleri ihraç edenlere uluslararası piyasalardaki fiyatlara göre destek verilmekte ve toprağını nadasa bırakanlara yardım yapılmaktadır.<sup>69</sup>

**b. Bölgesel kalkınma harcamaları:** Roma Anlaşması çerçevesinde benimsenen temel bir faaliyet alanı da ortak bölgesel kalkınma politikalarıdır. Bu amaçla kullanılan dört yapısal fon vardır. Bunlar; Tarımsal garanti ve yön verme fonunun yön verme kısmı, bölgesel kalkınma fonu, sosyal fon ve Maastricht Anlaşması ile kurulan uyum fonu. Bu ilk üç yapısal fondan bölgesel ve yerel yönetimlerin de yararlanması mümkündür.

**c. Kalkınma için işbirliği programları:** AB'nin üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinden doğan finansman ihtiyacının karşılanmasıdır. AB'nin ilişkiye girdiği ülkelere yönelik, insani yardım, demokrasi ve insan haklarını geliştirme, üyeliğe hazırlama, çevre koruma gibi alanlardaki harcamalarını karşılar.

**d. İç politika harcamaları:** Araştırma ve teknolojik gelişme, Avrupa çapında ulaşım, enerji ve telekomünikasyon ağları, eğitim, mesleki eğitim ve gençlik, çevre, görsel ve işitsel medya, kültür, bilgi ve iletişim konularında yapılan harcamalar bu başlık altında yer alır.<sup>70</sup>

**e. Rezervler:** AB önceden öngörülmeven harcamalar için garantiler ve rezervler adı altında fon ayırmaktadır.

**f. İdari harcamalar:** AB kurumlarının harcamaları Birlik bütçesinden karşılanmaktadır. İdari harcamaların Birlik bütçesi içindeki payı çok fazla değildir.

---

<sup>68</sup> Bilici, Nurettin, *Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, a.g.e., s.74.

<sup>69</sup> Samsun, N., *Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, a.g.e., s.26.

<sup>70</sup> European Commission, *The Budget of European Union: How is Your Money Spent*, Luxembourg, 2000, s.11.

Toplam harcamaların sadece %5'i kadar bir orana sahiptir.<sup>71</sup>

Birliğin bütçe harcamalarını yıllar itibariyle incelersek şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 18: Avrupa Birliği Bütçe Harcamalarının Yıllar İtibariyle Dağılımı (Milyar Euro)**

HARCAMALAR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. TARIM</b>	41,738	44530	46,587	47,378	49,305	51,439	52,618
Ortak Tarım Pol. Har.	37,352	40,035	41,992	41,992	42,769	44,598	44,847
Kırsal Kalkınma Har.	4,386	4495	4,595	4,595	6,536	6,841	7,771
<b>2. YAPISAL İŞLER</b>	32,678	32720	33,38	33,638	41,035	42,441	44,617
Yapısal Fonlar	30,019	30,005	30,849	30,849	35,353	37,247	38,523
Uyum Fonu	2,659	2,715	2,789	2,789	5,682	5,194	6,094
<b>3. İÇ POLİTİKA HAR.</b>	6,031	6,272	6,558	6,558	8,722	9,012	9,385
<b>4. DIŞ FAALİYET HAR.</b>	4,627	4735	4,873	4,873	5,082	5,119	5,269
<b>5. İDARİ HAR.</b>	4,638	4,776	5,012	5,211	5,983	6,185	6,528
<b>6. REZERVLER</b>	0,906	0,916	0,676	0,434	0,442	0,446	0,458
<b>7. KATILIM ÖN. YAR.</b>	3,174	3,240	3,328	3,386	3,455	3,472	3,566
<b>8. TAZMİNATLAR</b>	-	-	-	-	1,410	1,305	1,074
<b>TOPLAM</b>	<b>93,792</b>	<b>97,189</b>	<b>100,672</b>	<b>102,145</b>	<b>115,434</b>	<b>119,419</b>	<b>123,515</b>

Kaynak :European Commission, January 2006.

Birliğin bütçesinin harcama kalemlerine 2000 yılından günümüze değin yıllar itibariyle baktığımızda; harcamalar içinde birinci sırayı hep tarım kesiminin aldığı görülmektedir (yaklaşık %46). Tarıma yönelik harcamaları, bölgesel kalkınmaya yönelik yapısal faaliyetlerin izlediği görülmektedir. (ortalama %30). Katılım öncesi mali yardımın ise bütçe içinde düşük bir oran teşkil ettiği görülmektedir (yaklaşık %3).

2005 yılı içinde birlik harcamalarında tarımın %47 ile birinci sırada yer aldığı, onu %31 ile yapısal fonların ve %7 ile iç politika harcamalarının izlediği görülmektedir.

**Tablo 19 : 2005 Yılı Bütçe Harcamalarının Harcama Kalemlerine Dağılımı**

Harcama Kalemi	Miktar (Milyar Euro)	Toplam Harcama İçindeki Payı (%)
Tarım, Kırsal Kalkınma	49,115	47
Yapısal Fonlar (ABKF, ASF, ATGYF Yön., Uyum F.)	32,396	31
İç Politikalar	7,924	7
İdari Harcamalar	6,351	6
Dış Harcamalar (% 2,6 AKF Dahil)	5,476	5
Katılım Öncesi Strateji	5,038	4
<b>Toplam</b>	<b>106,300</b>	<b>100</b>

Kaynak : <http://europa.eu.int>

<sup>71</sup> Dura, Cihan- Atik, Hayriye, *Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye*, a.g.e., s.197.

## C. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler

### 1. Genel Nitelikleri

AB ülkeleri çok farklı kültürel, sosyal, idari, tarihi özelliklere sahiptir. Beş farklı devlet tipinin olduğu görölmektedir. Almanya, Avusturya, Belçika gibi federal; İspanya, İtalya gibi bölge yönetimlerine ağırlık veren; Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve İsveç gibi adem-i merkezîyetçi yapılanmaya sahip; Fransa, Yunanistan gibi üniter; Danimarka, Finlandiya, İngiltere ve İrlanda gibi adem-i merkezîyetçi olmakla beraber bölge ve belde idaresi arasında idari birimlere sahip olan devletler. AB literatüründe bölgeler, üye devletler ve AB'den oluşan üç kademeli bir yapılanmadan bahsedilir. Mahalli idareler bir kademe olarak kabul edilmeyip, bölgeler içinde mütalaa edilir.<sup>72</sup>

Kapsamlı bir bütünleşme oluşturmayı hedefleyen AB'nin bölgesel politikası, başlangıcından beri bölgeler arasındaki dengesizliklerin azaltılması amacını gütmüştür. Bölgesel politika, birleşik bir Avrupa inşa edilmesi, Avrupa'nın halkları ve bölgeleri arasında ekonomik ve toplumsal kaynaşma sağlanması açısından da temel önem taşımaktadır. AB, üye ülkelerin yanı sıra aday ülkeler arasındaki bölgesel gelişme farklılıklarını ve dengesizliklerini azaltmayı amaçlamakta; bu nedenle kimi programların uygulanması, AB düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. Bu gelişimin bir diğer önemli unsuru da hızla yükselen "yerelleşme" olgusudur. Katı merkezîyetçi bir yönetim yapısından, şeffaf ve katılımcı demokrasiye geçişle birlikte adem-i merkezîyetçi yönetim tarzı Avrupa'da güçlenmektedir.<sup>73</sup>

Merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir ast-üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin yerel hizmetleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir faktör olarak katılırlar.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Koçdemir, Kadir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:426, Mart 2000, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.68.

<sup>73</sup> <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/AvrupaBirliği/ABninYerelPolitikaları.htm>, Erişim Tarihi: 05.07.20006.

<sup>74</sup> Şen, Zelal, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Mayıs 2004, Ankara, s.17.



AB'nin bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin temel amaçları; sosyal, çevresel ve daha geniş iktisadi sorunlara ilişkin olarak bakış açılarını genişletmek, etkinliği artırmak, hizmette yerelliği sağlamak ve daha demokratik bir Avrupa'yı oluşturmaktır. Bu amaçların ortaya konulma nedenleri de bölgesel ve yerel birimlerin ülkelerin genel politikalarının gerçekleşmesine katılımını artırmak, her bir yönetim birimine verilen görevlerle orantılı kaynakları sağlamak ve bireylerin bölgeler ve yerel yönetimler düzeyinde kararlara katılımını sağlamaktır.<sup>75</sup>

AB'de yerel yönetimlerin yapılanmasıyla ilgili üç ana grup tespit edilebilir.

-Fransız Modeli: (Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz, Lüksemburg, Yunanistan) Bu modelde yerinden yönetim hakkı anayasada yer alır. Ancak bu hakkın layıkıyla kullanılabilmesi için gerekli olan mali ve idari yetkiler merkezi idarenin elindedir. Devlet, mahalli idareler üzerinde hem yerindelik hem de kanunilik denetimi yapar.

-Anglo Amerikan Modeli: (İngiltere, İrlanda) Yerinden yönetim hakkı anayasal bir hak değildir. Ancak, pratikte mahalli idareler ilk gruptan daha fazla otonomi ve bağımsızlığa sahiptir. Devletin denetimi ise kanunilik denetimi ile sınırlıdır.

-Orta ve Kuzey Avrupa Modeli: (İsveç, Danimarka, Almanya, Avusturya, Hollanda) Yerinden yönetim hakkı çok kuvvetlidir. Mahalli idare birimleri anayasal, idari, mali, pratik olarak özerkliğe sahiptir.<sup>76</sup>

AB'nin benimsediği "hizmette yerellik" yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Hizmette yerellik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onların en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp uygulanması demektir. Bu çerçevede, AB'de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür ve sporun geliştirilmesi konusunda daha geniş yetkilere sahiptir. Sosyal refahı sağlamaya yönelik merkezi yaklaşımlar yerel yönetimlere devredilmiştir.

---

<sup>75</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", 17. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, 22-25 Mayıs 2002, Fethiye, TÜRMÖB Yayınları, s.278.

<sup>76</sup> Koçdemir, Kadir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", a.g.m., s.71.

Örneğin işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması ile ilgili yetkiler belediyelere aittir.<sup>77</sup>

Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel taşlarından biri olduğu görüşü hemen herkes tarafından kabul görmektedir. Bundan dolayıdır ki yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak batılı demokratik ülkelerin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında gelmektedir. Yerel yönetim olgusu Batıda, ulus-devleti parçalayıcı değil, bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak görülmektedir. Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler, bölgesel dengesizliklerin azaltılması ve yerel kimliklerin kendilerini temsil etmesi noktasında önemli işlevler üstlenmişlerdir.<sup>78</sup>

Avrupa'da yerel yönetimlerin yapılanması da bir bütünlük arz etmemektedir. Büyüklüklerinden, idari makamlarla olan ilişkilerine, mali güçlerinden, görev ve yetki alanlarına kadar farklılıklar sergilemektedirler. Avrupa Birliği'nin, bu farklı yerel yönetim yapısını etkileyeceği ve bu farklı yapılanmanın telafi edilerek Avrupa hukukunun tek şekilde uygulanmasını sağlayacağı iddia edilmektedir.<sup>79</sup>

Avrupa Birliği yerel yönetimlerle ilgili olarak net kurallar ortaya koymamakla birlikte belirli sonuçların ülkeler tarafından sağlanmasını talep etmektedir. Bunlar şöylece sıralanabilir;

Birincisi; demokrasinin tecelli etmesi, yani yerel yönetim sistemini siz nasıl kurarsanız kurun yeter ki demokrasi tecelli etsin.

İkinci sonuç; halkın kamu hizmetlerine kolay erişmesi. Siz mahalli idare sisteminizi nasıl kurarsanız kurun yeter ki halk bu sisteme, bu hizmetlere kolay erişsin.

Bir üçüncüsü de; imar, çevre, tarım, sağlık, altyapı gibi spesifik alanlardaki Avrupa Birliği'nin koyduğu direktif mahiyetinde ya da bağlayıcı olmayan çeşitli kararlar bağlamında aldığı kararlara mahalli idarelerin uyması. Avrupa Birliği, mahalli

---

<sup>77</sup> Şen, Zela, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, a.g.e., s.17.

<sup>78</sup> Uzun, Turgay-Kurt, Ahmet, "Avrupa Birliğine Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Alfa Basım, İstanbul 2002, s.91.

<sup>79</sup> Yeter, Enis, "Avrupa Topluluğu 1992-Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:23, sayı:3, s.69.

idarelerin görev alanına giren konularda düzenlemeler getirmekte ve bunlara uyulup uyulmadığını denetlemektedir.<sup>80</sup>

İç Pazar'ın gerçekleşmesi ile birlikte yerel yönetimler bir dizi görev ve sorunlarla karşılaşmışlardır. Bunları ana başlıklar altında şu şekilde saymak mümkündür:

- Yabancıların kamu hizmetlerinde istihdamı ve işçilerin serbest dolaşımı,
- Yerel ve bölgesel yatırım teşvik uygulamaları,
- Yerel seçimlerde yabancılara seçme ve seçilme hakkı verilmesi,
- Yerel yönetimlerce yapılan kamu ihalelerine Avrupa Komisyonu'nun müdahalesi,
- Çevre sağlığı ve gıda standardı konusunda yerel yönetimlerin büyük yükümlülükler altına girmesi,
- Enerji temini ve şehir içi yolcu ulaşımında belediyelerin tek yetkili olmaktan çıkarılması,
- İmar planlarının yapılması ve inşaat sektörüne Avrupa Birliği'nin müdahalesi,
- Yerel yönetim bankacılığının mevcut karakterinin zedelenmesi ve ekonomik yapının dayanağı ve garantisi durumunun kaybolması,
- Avrupa vergi hukukunun bütünleştirilmesi fikri karşısında yerel vergi politikalarından ödün verilmesi,
- Yerel radyo ve televizyon yayınlarına müdahale edilmesi.<sup>81</sup>

AB ülkelerinde yerel yönetim birimlerinin sayıları birbirinden oldukça farklılık sergilemektedir. Ülkelerde zaman içerisinde uygulanan birleştirme ve ayırma politikaları sonucu yerel yönetim birimlerinin sayıları ve düzeylerinde değişimler yaşanmıştır.

Kuzey Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen reformlarda, “ekonomiklik” kıstası esas alınarak yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılırken Güney ülkelerinde “vatandaşa yakınlık” ilkesi esas alınarak yeni birimler kurulmuştur. Nitekim 1950 ve 1980 yılları arasında yerel yönetim birimlerinin sayısı Hollanda'da yaklaşık %20,

---

<sup>80</sup> Türker, Muammer, “Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi 2”, Türk Belediyeler Birliği, 13-14 Haziran 2002 Ankara, s.57.

<sup>81</sup> Yeter, Enis, “Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.40.

Norveç ve Avusturya'da %80, İsveç'te ise %89 oranında azaltılmıştır. Aynı zaman diliminde Fransa ve İsveç'de oran olarak daha az miktarda birleşme sağlanırken; Portekiz, İtalya, Türkiye ve Yunanistan'da ise artma görülmüştür.<sup>82</sup>

Avrupa devletlerinde yerel yönetim birimlerinin sayısal yönden küçülmeleri genel olarak olumlu sonuç vermiştir. Zira görülmüştür ki bu birleşme sonucu yerel yönetimler kendi güçleriyle daha fazla yerel hizmet yerine getirir duruma gelmişler ve böylece kaynak israfının önüne geçilmiştir. Dolayısıyla merkezi hükümetin daha az desteğine gereksinme duyulurken idari vesayetinin boyutları da daralmıştır.<sup>83</sup>

AB üyesi ülkelerde yerel yönetim birimlerinin sayılarına düzeyler itibariyle bakacak olursak;

**Tablo 20: AB'de Yerel Yönetim Birimleri Sayıları<sup>84</sup>**

Ülkeler	Birinci Düzey	İkinci Düzey
Belçika	589	43
Çek Cumhuriyeti	6248	77
Danimarka	34	6
Almanya	12432	439
Estonya	241	15
Yunanistan	1032	55
İspanya	8109	52
Fransa	36622	330
İrlanda	3440	34
İtalya	8102	104
Güney Kıbrıs	616	6
Letonya	530	53
Litvanya	60	10
Lüksemburg	118	13
Macaristan	3167	168
Hollanda	467	12
Avusturya	2381	Veri yok
Polonya	2478	379
Portekiz	4260	308
Slovenya	193	58
Slovakya	2928	79
Finlandiya	444	Veri yok
İsveç	290	Veri yok
İngiltere	Veri yok	436

<sup>82</sup> Yeter, Enis, "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, Sayı:4, Temmuz 1992, TODAİE, Ankara, s.17.

<sup>83</sup> Yeter, Enis, "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", a.g.m., s.17.

<sup>84</sup> [http://www.gfk-macon.de/digitale\\_landkarten.pdf](http://www.gfk-macon.de/digitale_landkarten.pdf), Erişim Tarihi :12.01.2006.

**Bölgeler Komitesi:** AB ülkelerinde yerel yönetimleri incelerken birliğin organlarından olan bölgeler komitesine de değinmek gerekmektedir. Çünkü bölgeler komitesi yerel yönetimlerin temsil edildiği bir yapıya sahiptir. Bir AB danışma organı olan Bölgeler Komitesi 07.02.1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması ile kurulmuştur.

Komitenin amacı, birliğe üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin birliğin karar alma süreçlerine katılımını sağlamaktır. Çünkü, Avrupa Birliği'nin tam olarak bütünleşmeyi sağlamasında kent ve bölge halkı temsilcilerinin büyük öneme sahip olduğu görüşü yaygındır.<sup>85</sup>

Mart 1994'ten beri faaliyette olan Komite, 222 üyeden oluşmaktadır. Temsilcilerin seçimi ile ilgili bir kriter yoktur. Temsilciler, üye ülkeler tarafından, bölge ve yerel yönetim yapılarına göre, belediye başkanları, bölge yönetimlerinin meclislerinin başkanları veya temsilcileri, illerin veya ilçelerin temsilcileri, eyalet başkanları arasından seçilirler.<sup>86</sup>

Konsey ve Komisyon, Avrupa bütünleşmesi sürecinde kilit bir rol oynayan Bölgeler Komitesi'ne şu alanlarda danışmak zorundadır: ekonomik ve toplumsal kaynaşma; transAvrupa ulaşım, iletişim ve enerji altyapı şebekeleri; eğitim, gençlik ve kültür. Amsterdam Antlaşması, bunlara beş yeni alan daha ekledi: istihdam, sosyal konular, çevre, mesleki eğitim ve ulaştırma.<sup>87</sup> Bölgeler Komitesi, diğer Avrupa kurumlarına, AB teklifleri konusunda yerel ve bölgesel bakış açısını sunmakla ve ayrıca yurttaşları AB tarafından karar verilen topluluk politikaları konusunda bilgilendirmekle görevlidir.

Değişik ülkelerden gelen Komite temsilcilerinin AB politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere kendi yönetimlerindeki hizmetleri sunarken elde ettikleri deneyimleri, siyasal, yönetsel, ekonomik, teknik tecrübelerini paylaşma imkanı

---

<sup>85</sup> Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.78.

<sup>86</sup> Yıldırım, Ferihan- Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:431, Haziran 2001, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.35.

<sup>87</sup> <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/kurumsal/birim/AvrupaBirligiTanitimMd/ABProjelerininYonetimiHususundailgiliMevzuat/abveyerellik/abbolgeselpolitika.doc> ,Erişim Tarihi: 05.07.2006.

vermekte ve bu da temsilcilerin kendi yerel yönetimleri için yeni açılımlar sunmaktadır.<sup>88</sup> AB'nin karar alma süreçlerine dahil bir Bölgeler Komitesi'nin varlığı, yerel ve bölgesel yönetimlere AB yapısı içinde resmi bir temsil ve danışma imkanı sağlamıştır.

Komite, AB'ye entegre olacak ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini entegrasyon sürecine hazırlama, bu ülkelerde entegrasyon öncesi gerekli kurumsal reformların gerçekleştirilmesine yardımcı olma, bu ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin mevcut durumlarını iyileştirici girişimleri destekleme konularında önemli rol oynamaktadır. Komite, entegrasyon sürecinden yerel ve bölgesel yönetimlerin de etkilendiğini vurgulayarak, entegrasyon süreci ile ilgili politikaların belirlenmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin de yer almasının bütünleşmeyi hızlandıracağını savunmuştur.<sup>89</sup>

Yerel yönetimler günümüzde Avrupa ülkelerinde toplumsal bağlılığın, ekonomik refahın, kalkınmanın sürekliliğinin sağlanmasında kesin bir rol oynamaktadırlar. Onların aktiviteleri Avrupa kıtasında demokrasinin muhafazasını garanti altına almaktadır.

## **2. AB'de Yerel Yönetimlerin Mali Özellikleri**

AB'ye üye ülkelerde merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin kendilerini ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar. Mali kaynakların paylaşımında ise merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa'daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından da ileri aşamadadırlar.<sup>90</sup>

Yönetimlerarası (ulusal ve yerel arası) mali ilişkilerde üç temel özellik belirleyicidir. Birincisi, yerel yönetimlerin görevleri, ikincisi, yerel yönetimlere verilen

---

<sup>88</sup> Yıldırım, Ferihan- Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", a.g.m., s.36.

<sup>89</sup> Yıldırım, Ferihan,- Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", a.g.m., s.39.

<sup>90</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html>, Erişim Tarihi: 10.05.2006.

transferler (yardımlar), üçüncüsü ise ilişkileri düzenleyen bir çerçevenin olup olmadığıdır.<sup>91</sup>

AB'nin yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin temel amaçlarından biri olan etkinliği artırmak, temelde hizmette yerellik (subsidiarite), orantılılık (proportionality), saydamlık (transparency) ve hesap verebilirlik (accountability) kavramları ve süreçleri ile sağlanmaya çalışılır. Bunlar, uygulamaların mali sonuçlarının AB düzeyindeki karar ve uygulamalarla tutarlı olmasına yöneliktir. Görev- kaynak bağıntısındaki orantılılık ve denge, AB amaçlarının sağlanmasında önemli bir hareket noktasıdır. Çünkü, Maastricht Sözleşmesinde ve bağlantılı komisyon ve karar birimlerinde idari ve mali yük ve sorumlulukların, yönetim birimleri, mali yetkililer ve yerel halk açısından mali olanaklar ile orantılı olması esas alınmış bulunmaktadır.<sup>92</sup>

Genel olarak AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin köklü anayasal güçlere sahip olduklarını ve yerel halka sundukları hizmetlerle orantılı gelir kaynaklarına sahip olduklarını söylemek mümkündür.

AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin sundukları hizmetlere genelde bakarsak;

**Tablo 21: Bazı AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Sundukları Hizmetler**

Ülkeler	Elektrik	Gaz	Toplu Taşıma	Temizlik	Su ve Kanalizasyon	Arazi Planlama
Avusturya	X	-	X	X	X	X
Fransa	-	-	X	X	X	-
Almanya	X	X	X	X	X	X
Yunanistan	-	-	-	X	X	-
İtalya	X	X	X	-	X	-
Hollanda	X	X	X	-	X	-
Portekiz	-	-	X	X	X	-
İspanya	-	X	X	-	X	-
İsveç	X	-	X	X	X	X
İngiltere	-	-	X	X	-	-

**Kaynak: İçişleri Bakanlığı (1998) Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı ve Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları.**

Avrupa ülkelerinin hemen tamamında toplu taşıma, su ve kanalizasyon, temizlik işlerinin yerel yönetim hizmeti olarak yerine getirildiği görülmektedir. Yine elektrik ve

<sup>91</sup> Davey, K. J. -Peteri, G., *Local Government Finances: Options For Reform*, Local Government Know How Program and Pontes Ltd, 1998, s.135.

<sup>92</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", a.g.m., s.280.

gaz hizmetleri pek çok Avrupa ülkesinde yerel yönetim hizmetleri olarak yerine getirilmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerine bakıldığında genel olarak yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bu ülkelerde kamu harcamalarının ortalama %50'sinin yerel idareler tarafından yapıldığı bilinmektedir. Topluluk üyesi ülkelerdeki yerel yönetim birimlerinin, ülkemizdeki yerel idare birimlerine kıyasla oldukça etkin ve başarılı oldukları yadsınamaz bir gerçektir. Bu duruma, Türk yerel yönetimlerinin sürekli olarak görev yitirmekte oldukları ve toplam kamu harcamaları içindeki paylarının %15 civarında kalması neden olmaktadır.<sup>93</sup>

Bir kısım ülkelerde, yerel yönetimlerin yerel yönetimler maliyesini etkileyebilecek kararlara katılabilmesi ve söz sahibi olmasını öngören müşterek sistemler mevcuttur. Fakat bu aynı zamanda ulusal makro ekonomik durum üzerine de etki eder.<sup>94</sup>

Eğer demokrasiyi güçlendirmek yerel yönetimleri güçlendirmek demekse, bunun anlamı yerel yönetimler için etkili, adil ve ülkenin ekonomik zorunlulukları ile uyumlu bir finans sisteminin kurulması demektir. Diğer bir ifadeyle subsidiarite prensibi, desantralizasyon ve yerel finans birbirine bağlı konulardır.<sup>95</sup>

Yerel yönetimler maliyesi günümüzde politik tartışmaların merkezinde yer almaktadır. Bütün Avrupa ülkeleri finansal özerkliğe sahip olan yerel yönetimlerde kamu harcamalarını kontrol etmek ve azaltmak için bir uzlaştırma uğraşı ile karşı karşıyadır. Onlar finansal kaynakların farklı yönetim düzeyleri arasında adil bir şekilde dağıtımının yollarını, her düzeydeki kamu yönetimlerinde geçerli olan bütçe sınırlamaları çerçevesinde aramaktadırlar.<sup>96</sup> Tüm Avrupa ülkelerinde uygulanabilir genel bir yerel yönetim maliyesi modeli yoktur. Ülkelerin herbirinin kendine özel

---

<sup>93</sup> Mahmutoglu, Abdulkadir, "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Temel İlkeleri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:445, Aralık 2004, İçişleri Bakanlığı, s.235.

<sup>94</sup> Loughlin, John – Martin, Steve – Lux, Suzannah, *Options For Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Cardiff University, <http://www.Clgr.ac.uk/publications/reports/Options>, s.53.

<sup>95</sup> *Local Finance in Europe*, Local and Regional Authorities in Europe, No:61, Council of Europe Publishing, 1997, Strasbourg, s.5.

<sup>96</sup> *Local Finance in Europe*, Local and Regional Authorities in Europe, a.g.e., s.5.



ihtiyaçları ve çözüm yolları bulunmaktadır. Bununla birlikte Avrupa'da yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ilişkin bir dizi genel prensipler bulunmaktadır. Bunlar;

1-Yerel yönetimlere (milli ekonomi politikası içinde) kendi gelir kaynaklarını, yetkileri çerçevesinde özgür bir şekilde kullanabilecekleri elverişli hale getirebilme yetkisi verilmelidir.

2-Yerel yönetimlerin finansal kaynakları kendilerine anayasa ve yasalarla verilen görevleri ile orantılı olmalıdır.

3-En azından yerel yönetimler gelirlerinin bir kısmını yerel vergi ve ücretlerden sağlamalıdır. Bunların alt ve üst limitler içinde kalmak şartıyla oranlarını kendileri belirleyebilmelidir.

4-Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, yerel yönetimlerin görevlerinde meydana gelen değişiklikler ve fiyat artışlarını izleyebilecek esneklikte olmalıdır.

5-Mali açıdan güçsüz yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından desteklenmelidir. Bu yardımlar yerel yönetimlerin kendi sorumluluklarını gözdü eden bir prosedür ve ölçü içinde yapılmamalıdır.

6-Kaynakların yeniden yerel yönetimler arasında dağıtımında yerel yönetimlerle uygun bir şekilde istişare edilmelidir.

7-Mümkün olduğunca yardımlar belirli projeler için verilmemelidir. Yardımlar bu şekilde yerel yönetimlerin özgürlüğünü zedelememeli ve yardımların dağıtımında ayrımcılık yapılmamalıdır.

8-Sermaye yatırımları için borçlanmada, yerel yönetimler yasal limitler dahilinde ulusal sermaye piyasalarına başvurabilmelidirler.<sup>97</sup>

Mali desantralizasyon birbiriyle ilgili şu iki konuyu kapsar. Birincisi, harcamaların sorumluluğunun ve gelir kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasında dağıtımı, ikincisi, yerel yönetimlere kendi gelirlerini ve harcamalarını belirlemeleri konusunda verilen takdir hakkı. Bu iki bütünleşmiş konu yerel yönetimlerin politik ve yönetsel desantralizasyonunun gerçekleştirilmesinde belirgin

---

<sup>97</sup> *Local Finance in Europe*, Local and Regional Authorities in Europe, a.g.e., s.6.

bir etkiye sahiptir. Yerel yönetimlerin gerçekte ne kadar sorumluluk ve güce sahip oldukları şu konularla sınırlanabilir;

- Yerel yönetimlerin finanse ettiği kamu hizmetlerinin sınırları,
- Gelirlerinin yürüttükleri hizmetlerle orantılı olup olmadığı,
- Farklı hizmet alanlarına bütçelerinden ayırdıkları payları ne derece kendilerinin tespit ettiği,
- Yerel vergi ve kullanım ücretlerini kendilerinin tespit edip edemedikleri.<sup>98</sup>

Her ne kadar farklı yöntemler kullanılıyor ise de AB’de bölgesel ve yerel yönetimler mali ve ekonomik sorunlarda merkezi yönetimle işbirliğine öncelik vermektedirler. Bu işbirliği, hem yıllık bütçe ve mali planlama hem de ulusal düzeydeki yeni mevzuat düzenlemeleriyle sağlanmaktadır.<sup>99</sup>

AB üyesi ülkelerin çoğunda yerel yönetimler maliyesinin gelir ve giderlerini dengeleyici düzenlemeler bulunmaktadır. Prensip olarak yerel yönetimler harcamalarını gelirlerine göre ayarlamak zorundadırlar. Önce gelirlerini tespit edip, harcamalarını bu gelirlere uydurmalıdırlar. Çünkü yerel yönetimlerin harcamalarını karşılayacak yeni gelir kaynakları oluşturmaları (yerel vergi koymak gibi) çoğu zaman merkezi yönetimin onayını gerektirir. Yerel yönetimlerin gelirleri üzerindeki sınırlamalar kısa dönemde yerel yönetimlerin yatırım harcamalarında ve transfer harcamalarında kısıntıya gitmelerine neden olur.

Burada önemli olan nokta yerel yönetimlerin yerel vergi koyabilme ya da bunların oranlarını kendilerinin belirleyebilmeleridir. Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda yerel yönetimlerin yerel vergiler ihdas edebilme ya da bu vergilerin oranlarını belirleme imkanları sınırlıdır. Bu durum “öz gelirleri” yerel yönetim gelirleri arasında görece yüksek olan ülkelerde geçerli olduğu gibi (Almanya, İsviçre, Fransa, İskandinav ülkeleri) “öz gelirleri” yerel yönetim gelirleri içerisinde nispeten daha düşük olan ülkelerde de geçerlidir (Avusturya, Hollanda, İngiltere gibi).

---

<sup>98</sup> Davey, Kenneth, *Fiscal Decentralisation*, University of Birmingham, International Development Department, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPANO17650.pdf>, Erişim Tarihi: 10.04.2006.

<sup>99</sup> Falay, Nihat, “Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, a.g.m., s.283.

### a. AB’de yerel yönetimlerin gelirleri

AB’de yerel yönetim gelirlerinin GSMH ve kamu gelirlerine oranına bakacak olursak şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 22: AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH ve Toplam Kamu Gelirlerine Oranı (%)**

Ülkeler	GSMH (%) 2004	GSMH (%) 2005	Toplam Kamu Gelirleri (%) 2004	Toplam Kamu Gelirleri (%) 2005
Belçika	6,69	Veri yok	13,54	Veri yok
Çek Cum.	12,67	11,96	30,36	28,84
Danimarka	32,99	32,66	58,10	57,09
Almanya	7,04	7,23	16,30	16,65
Estonya	8,85	Veri yok	23,34	Veri yok
Yunanistan	3,03	3,14	7,23	7,51
İspanya	5,86	5,80	15,16	14,75
Fransa	10,66	10,94	21,38	21,35
İrlanda	14,60	7,01	41,48	19,72
İtalya	14,59	14,69	32,97	33,40
Güney Kıbrıs	1,84	1,78	4,62	4,21
Letonya	10,00	9,69	28,63	26,64
Litvanya	9,06	8,08	28,38	24,38
Lüksemburg	5,49	5,22	13,05	12,32
Macaristan	12,64	Veri yok	28,68	Veri yok
Hollanda	15,92	Veri yok	35,79	Veri yok
Avusturya	8,11	8,00	16,62	16,68
Polonya	12,98	13,33	33,59	32,68
Portekiz	6,06	6,15	14,04	14,70
Slovenya	9,22	Veri yok	20,36	Veri yok
Slovakya	6,95	6,76	19,38	19,48
Finlandiya	18,81	19,31	35,89	36,33
İsveç	25,21	25,55	43,27	43,25
İngiltere	12,81	13,04	31,53	31,12
Malta	Veri yok	0,71	Veri yok	1,61
AB 25	11,30	Veri yok	25,40	Veri yok
AB 15	11,29	Veri yok	25,24	Veri yok
Yeni Üyeler	11,58	Veri yok	28,92	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.6’deki tablodan derlenmiştir.**

2004 yılı verilerine göre AB üyesi 25 ülke yerel yönetimlerin gelirleri, ortalama olarak GSMH’nın %11,13’ü kadardır. Birliğe yeni katılan 10 ülkede ise bu oran %11,6’dır. Bu oranın %20 ile %32 arasında seyrettiği, yerel yönetimleri diğer AB üyesi ülkelere göre GSMH’dan daha fazla pay alan ülkeler; Danimarka, İsveç ve Finlandiya’dır. Yerel yönetimleri AB ülkeleri ortalamasının üzerinde GSMH’dan pay

alan diğer ülkeler ise; Çek Cumhuriyeti, İtalya, Macaristan, Hollanda, Polonya ve İngiltere'dir.

Yerel yönetimleri GSMH'dan AB ortalamasının altında bir gelir elde eden ülkeler ise; Fransa, Almanya, Litvanya, Lüksemburg, Portekiz, Slovakya, Slovenya ve İspanya'dır. Bu oranın %5'in altında, çok düşük olduğu ülkeler ise; Kıbrıs Rum Kesimi, Yunanistan ve Malta'dır.

Merkezi hükümetler 1960 ve 1970'li yıllar boyunca yerel ve bölgesel yönetimlerin finansmanına, yönetimlerarası transferler ile artan oranda dahil oldular. Önce yerel ve bölgesel düzeyde kamu hizmetlerine karşı artan talebi karşılama sorumluluğuyla, sonra 1980 ve 1990'larda büyüyen bölgesel ve metropoliten eşitsizlikler probleminin üstesinden gelebilme çabalarında onları desteklemek için.<sup>100</sup>

AB'de bölgesel ve yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerin finansman kaynakları esas itibariyle; vergiler, merkezi yönetim bağış ve yardımları, hizmet kullanım bedelleri ve ücretler, denkleştirme fonları ile borçlanmadan oluşur. Yerel ve bölgesel yönetimlerin yatırım harcamaları için borçlanması, Maastricht kriterleri çerçevesinde bütün birlik üyesi ülkelerde sınırlandırmalara tabi tutulmuştur. Cari harcamaların ilk dört gelir kaynağından karşılanması esastır.

Üye ülkelerin çoğunda, yerel vergileme gelirleri bölgesel ve yerel yönetimlerin gelirleri içinde görece olarak yüksek bir orana sahiptir. Merkezi yönetim bağış ve yardımları da önemlidir. Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde, alt düzeydeki birimlere ortak vergilerden önemli bir gelir akımı sağlanır. İrlanda, Hollanda ve İngiltere'de ise alt ulusal birimler düşük vergi gelirlerine sahiptir ve daha çok merkezi yönetimden gelen bağışlara dayanırlar. İtalya ve İspanya'da ise yerel yönetimlerin vergilemedeki önemi giderek daha çok benimsenmektedir.<sup>101</sup>

Yerel yönetim gelirleri yeni katılan 10 ülkede ortalama GSMH'nın %8'ini oluştururken, mevcut 15 ülkede bu oran %16'dır. Yeni katılan ülkelerin yerel

---

<sup>100</sup> Caulfield, Janice, *Local Government Finance In OECD Countries*, University of New South Wales, Paper Presented to "Local Government at the Millennium" International Seminar February 19th, 2000, University of New South Wales, [http://www.cgc.gov.au/Local\\_Gov\\_Downloads/Council\\_Submissions](http://www.cgc.gov.au/Local_Gov_Downloads/Council_Submissions), s.3.

<sup>101</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", a.g.m., s.280.

yönetimlerinin gelirleri toplam devlet bütçesi gelirlerinin %19'una eşitken, mevcut 15 ülkede ise bu oran %27'dir.<sup>102</sup>

Vergiler, vergi dışı gelirler ve yardımların içinde ağırlıklı yer alan kesim ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu durum 15 üye ülke ve yeni katılan 10 ülkede de aynıdır.

Yerel yönetimlerin üzerindeki merkezi kontrolü zayıflatmak için yerel yönetimlerin vergi koyma yetkisine ihtiyaçları vardır. Yine yerel halkta yerel hizmetlerin bir karşılığının olduğu düşüncesinin oluşması gerekir. Bu durum yerel yönetimlere yerel isteklere göre hizmet üretme imkanı tanır. Yardımlar da fakir ve ihtiyacı olan bölgelere yapılacaktır. Merkezi yönetimler ise Maastricht kriterleri çerçevesinde belirlenen makroekonomik amaçları sürdürebilmek için yerel vergileme alanını fazla genişletmek istemezler.<sup>103</sup>

Yeni katılan ülkelerdeki yerel vergi gelirleri mevcut 15 ülkeye göre daha düşük düzeydedir. Bu ülkelerin yerel yönetimlerinin gelirleri daha ziyade yardımlara dayanmaktadır.

Mevcut 25 üye ülkenin tamamında yerel vergilerin artma eğilimi görülmektedir. Bu durum hem yerel vergilerin GSMH'ya olan oranının artışında görülmekte hem de yerel vergilerin toplam kamu gelirlerine olan oranındaki artışında karşımıza çıkmaktadır. En popüler yerel vergiler gelir üzerinden alınan vergilerdir. 15 ülke tarafından kullanılmaktadır. Servet üzerinden alınan vergiler ise 17 ülkede uygulanmaktadır. Yeni katılan ülkelerde gelir üzerinden alınan vergiler GSMH'nın ortalama %2,89'u iken, diğer ülkelerde bu oran %4,53 tür. Bir kısım ülkelerde ise mal ve hizmetlerin üzerine konulan yerel vergiler bulunmaktadır. Üye 15 ülkede 1980'den bu yana yerel tüm vergi çeşitlerinin GSMH'ya oranı artmaktadır. En önemli artış gelir vergisinde meydana gelmiştir.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, Paris 2002, CTPA (Centre for Tax Policy and Administration), s.4.

<sup>103</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.4.

<sup>104</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.5.

Yeni katılan 10 ülkenin yerel yönetimleri yerel vergi gelirleri konusunda diğer 15 ülkeye göre daha az özerkliğe sahiptir. Bu farklılık eski ve yeni üye ülkelerin yerel yönetimleri arasında ölçülebilen en büyük farklılıktır.

Yardımlar yerel gelirler içinde en ciddi ikinci kaynaktır. Yeni katılan ülkelerde yardımlarının ortalama 1/3 ü şartsız, 2/3 ü ise şartlı yardımlardan oluşur. Çoğu şartlı yardımlar, yardım alan yerel yönetimin desteklenen hizmetteki kendi harcamasına bağlıdır. Şartsız yardımların çoğu, yardım alan yerel yönetimlerin vergileme kapasitesi dikkate alınmadan yapılmaktadır.<sup>105</sup>

Yeni katılan ülkelerin hemen hepsinde yerel yönetimler, kullanım ücretleri gibi vergi dışı gelirlerini serbestçe belirleme özgürlüğüne sahiptirler.

Yeni katılan ülkelerin yerel yönetimlerinin kendi vergileri (kendileri koydukları veya oranını belirledikleri vergiler) toplam gelirlerinin içinde ortalama olarak sadece %7,3 paya sahiptir. Bu oran Litvanya ve Letonya'da %0 dır. Yeni katılan ülkelerde yerel yönetimlerin borçlanması konusunda nispi bir özgürlükleri olmakla birlikte bu özgürlük vergi oranını artırma konusunda son derece kısıtlanmıştır. Hatta kimi ülkelerde bu konuda serbesti yoktur. Yeni katılan ülkelerin birkaçında yerel yönetimlere sınırlı bir vergi koyma serbestisi tanınmakla birlikte bu ülkelerde merkezi yönetimler yerel yönetimlerin bütçelerini resmi bir bütçe işbirliği sistemi olsun veya olmasın sıkı bir kontrole tabi tutmaktadır.<sup>106</sup>

Yerel yönetimlerin “kendi gelirleri” adı altında toplanabilen çok çeşitli gelir kaynakları vardır. Bunlar içerisinde yerel vergiler (servet vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi, satış vergileri, tüketim vergisi, çevre vergisi, emlak vergisi, vb.) ücretler, borçlanmalar, emlak kiralari, cezalar gelmektedir. Transferler ise genellikle merkezi hükümet yardımlarından oluşur. Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında paylaşılan vergiler<sup>107</sup>de transfer olarak nitelendirilebilir.

**(1). Yerel vergiler:** Uygulamada çoğu Avrupa ülkesinde çeşitli yerel vergiler vardır. Genellikle bunlardan biri veya birkaçı diğerine kıyasla daha ağırlıklıdır. Sadece

<sup>105</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.5.

<sup>106</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.5.

<sup>107</sup> Loughlin, John-Martin, Steve, *International Lessons on Balance of Funding Issues*, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University, November 2003, s.3.

İngiltere, servet üzerinden alınan tek bir çeşit yerel vergi ile bunun tek istisnasıdır. Ülkeler yerel vergi konulabilmesi yetkisi açısından birbirinden ayrılmaktadır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler yerel vergilerin oranını belirlemede özgürdürler (Örneğin Danimarka ve İsveç). Avrupa’da kaynakları itibariyle temel olarak iki yerel vergi türü vardır.

i. Servet üzerinden alınan vergiler. İngiltere en belirgin örneğidir. Fransa, İspanya ve Polonya da bu kategoriye konulabilir.

ii. Yerel gelir üzerinden yerel yönetimlerce alınan vergiler. Dört İskandinav ülkesi de örnektir. Bazı ülkelerde ise yerel yönetimler geniş bir vergileme alanından seçim yapabilirler. Örneğin Macaristan’da yerel yönetimler çeşitli vergiler içinden birini ya da hepsini birden uygulayabilir (arsa vergisi, bina vergisi, turizm vergisi, yerel iş vergisi, komün vergisi vb.).

Yerel yönetimlerin vergi oranlarını değiştirebilme yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. Avrupa’da verginin tavanı esas itibariyle yerel yönetimler dışında belirlenmektedir. İtalya’da üst sınırlar önceden belirlenmekte, İngiltere’de yerel harcamaların belli bir yüzdesi ile sınırlandırılmakta, İsveç’te yüksek yerel vergi alan yerel yönetimlerin merkezden aldığı yardımlar kısılmakta, Danimarka’da ise yerel yönetimler vergilemede özgür olmakla birlikte farklı yerel yönetim birimleri arasında vergileme konusunda farklılıklar oluşturulmuştur.

Çoğu Avrupa ülkelerinde servet vergisi konusunda uygulama farklılıkları vardır. Servetin çeşidi ve büyüklüğü bunda etkindir. Servetin bulunduğu yer de oranların farklılaştırılmasında ölçü olarak kullanılmaktadır.<sup>108</sup>

Avrupa Birliği ülkelerinin genelinde yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetler ile orantılı vergi gelirlerine sahip olduklarını görmekteyiz.

Yerel yönetimlerin harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki görece sağlam ilişki, merkezi yönetim ile yerel yönetim kademeleri arasında temel vergilerin (gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi) bölüştürülmesinin bir sonucudur. Almanya’da

---

<sup>108</sup> Swianiewicz, Pawel, *Foundations of Fiscal Decentralization*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2003, Budapest, s.13.

bu bölüştürülen vergiler toplam mali gelirlerin %72'sidir. Üye İskandinav ülkelerindeki vergi sistemi, yerel yönetimlere kişisel gelir vergisinin oranını belirlemek yönünde önemli bir güç vermiştir. İngiltere, Hollanda, İrlanda ve Yunanistan'da vergi gelirleri görece olarak daha düşüktür ve yerel birimler büyük oranda merkezi yönetim bağışlarına bağımlıdır.<sup>109</sup>

Yerel parlamentolara, merkezin toplayacağı gelir vergisi ve KDV'ye ilave vergiler koyma yetkisinin verilmesi, yöre halkına sorumluluk yükleyecek, rekabeti ve otokontrolü sağlayacaktır. Belçika örneğinde olduğu gibi.<sup>110</sup>

**Tablo 23: AB Ülkelerinde Toplam Vergi Gelirlerinin Oransal Dağılımı (1995-%)**

Ülkeler	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	Sosyal Güvenlik Fonları
Almanya	31	29	39
Avusturya	49	21	30
Belçika	58	6	35
İngiltere	77	4	18
Danimarka	65	32	3
Finlandiya	49	22	29
Fransa	46	10	44
Hollanda	54	3	42
İrlanda	83	2	13
İsveç	45	32	23
İtalya	63	5	32
Lüksemburg	67	6	26
Portekiz	66	6	28
Yunanistan	66	1	32

**Kaynak: OECD (1997) Revenue Statistics (Paris).**

AB üyesi ülkelerde genel bütçe vergi gelirlerinin kamu kesimi (merkezi yönetim, yerel yönetim ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşan) içindeki dağılımına baktığımızda yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden aldıkları payların ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Bu oran Yunanistan'da %1 iken, İtalya'da %5, Danimarka'da %32 yer kaplamaktadır. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin niteliğini etkilemektedir. Çünkü genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere sınırlı miktarda yasal pay ayıran ülkelerde yerel

<sup>109</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", a.g.m., s.281.

<sup>110</sup> Yazıcıoğlu, Recep, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, sayı:2, Mart 1992, TODAİE, Ankara, s.23.



yönetimlerin sundukları hizmetleri yerine getirebilmeleri için merkezi idarenin bağış ve yardımlarına olan bağımlılık derecesi artmaktadır.

**Tablo 24 : AB Üyesi Ülkelerde Toplam Yerel Yönetim Vergi Gelirlerinin GSMH ve Toplam Kamu Gelirlerine Oranı (%)**

Ülkeler	GSMH (%) 2004	GSMH (%) 2005	Toplam Kamu Gelirleri (%) 2004	Toplam Kamu Gelirleri (%) 2005
Belçika	2,59	Veri yok	5,62	Veri yok
Çek Cum.	4,77	5,66	12,97	15,33
Danimarka	17,36	17,40	35,09	34,39
Almanya	2,85	2,95	7,21	7,46
Estonya	4,32	Veri yok	13,30	Veri yok
Yunanistan	0,27	0,29	0,75	0,80
İspanya	2,88	2,90	8,20	8,02
Fransa	4,59	4,88	10,28	10,73
İrlanda	1,31	1,30	4,17	4,07
İtalya	6,42	6,45	15,99	15,93
Güney Kıbrıs	Veri yok	0,32	Veri yok	0,91
Letonya	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Litvanya	2,80	2,81	9,82	9,74
Lüksemburg	1,86	1,77	4,82	4,54
Macaristan	4,54	Veri yok	11,64	Veri yok
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00
Hollanda	2,04	Veri yok	5,36	Veri yok
Avusturya	4,87	4,77	11,09	11,05
Polonya	4,04	4,18	31,49	30,16
Portekiz	2,32	2,38	6,57	6,54
Slovenya	3,08	Veri yok	7,77	Veri yok
Slovakya	1,59	3,41	5,21	11,36
Finlandiya	9,07	9,22	21,00	20,94
İsveç	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
İngiltere	1,98	2,02	5,36	5,28
AB 25	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
AB 15	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Yeni Üyeler	3,90	Veri yok	11,30	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.9'daki tablodan derlenmiştir.**

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri Danimarka'da GSMH'nin %17'sini ve Kamu Gelirlerinin ise üçte birini aşmaktadır (%34,39). Danimarka'yı Finlandiya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Fransa, Macaristan Yerel Yönetimleri GSMH'nin %4 ile %6,5 arasında değişen oranları ile izlemektedir.

*Yerel vergi çeşitleri* : AB' ye yeni katılan ve diğer üye ülkeler ile aday ülkelere baktığımızda yerel yönetimlerin çok farklı yerel vergiler aldıklarını görmekteyiz. Bu vergiler, Birlik genelinde oransal büyüklükleri itibariyle gelir vergisi, servet vergisi, mal ve hizmet üzerinden alınan vergiler ve diğer vergiler şeklinde sıralanmaktadır.

AB yeni ve daha önceki üye ülkeler ile aday ülkeler Romanya ve Bulgaristan'da yerel yönetimlerin aldıkları vergileri tablo halinde göreceğ olursak;

**Tablo 25: Avrupa Ülkelerinde Yerel Vergi Çeşitlerinin Toplam Yerel Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)**

Ülkeler	Gelir Vergisi	Sosyal Güvenlik Katkı Payı	Bordro Vergisi	Servet Vergisi	Mal ve Hiz. Üzerinden Alınan Ver.	Diğer Vergiler	Toplam Vergi
Bulgaristan	28,3	0	60,6	10,3	0	0,8	100
Çek Cum.	89,4	0	0	5,6	4,9	0,1	100
Estonya	90,7	0	0	8,6	0,7	0	100
Macaristan	45,0	0	0,3	13,9	0	40,8	100
Letonya	77,4	0	0	21,0	1,6	0	100
Litvanya	91,3	0	0	8,7	0	0	100
Polonya	56,7	0	0	39,6	3,6	0,1	100
Romanya	77,8	0	0	16,5	2,4	3,3	100
Slovak Cum.	59,9	0	0	28,2	11,8	0,1	100
Slovenya	72,2	0	0	20,2	7,6	0	100
<b>Ortalama</b>	<b>68,9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>17,3</b>	<b>3,3</b>	<b>10,5</b>	<b>100</b>
Belçika	84,2	0,3	0	0	15,5	0	100
Danimarka	93,3	0	0	6,6	0,1	0	100
Fransa	0	0	4,4	51,6	10,5	33,5	100
İtalya	7,7	0	0	21,7	26,0	44,6	100
Hollanda	0	0	0	62,5	37,5	0	100
İspanya	26,4	0	0	35,5	35,1	3,0	100
İsveç	100	0	0	0	0	0	100
İngiltere	0	0	0	99,7	0	0,3	100
<b>Ortalama</b>	<b>37,1</b>	<b>0</b>	<b>0,6</b>	<b>35,1</b>	<b>17,0</b>	<b>10,2</b>	<b>100</b>

**Kaynak: OECD, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris 2002, s. 35.**

Mal ve hizmetler üzerindeki vergiler popülerdir. Tablodan çıkan sonuç 18 ülkeden 13'ünde (Bulgaristan, Macaristan, Litvanya, İsveç ve İngiltere hariç) bu vergiler yaygındır. Bu vergiler mali federalizm literatüründe yerel yönetimler için sınırlı bir kullanım alanına sahiptir. Çünkü bu tip vergiler yerel olarak alınırsa üretim faktörlerinin bu vergilerin alınmadığı ya da daha az alındığı yerlere kaymasına sebep olur. Bu sebeple bu vergilerin alındığı ülkelerde oranlar çok sınırlıdır. Sadece 6 ülkede bu oran toplam yerel vergiler içinde %10'un üzerinde bir paya sahiptir

Yerel yönetimlerin gelirleri içinde en büyük paya sahip olan iki vergi türü olan gelir ve servet vergisinden servet vergisi, yerel vergi olarak bazı avantajlara sahiptir. Bu vergi nispeten belirlidir ve önceden tahmin edilebilir. Gelir vergisinin ise ödeme gücü ilkesi ile sıkı bir ilişkisi vardır. Bu sebeple ülkede bir bütün olarak yerel gelirlerin GSMH'daki payı artırılmak isteniyorsa yerel yönetimler için gelir vergisi uygulaması gereklidir.

**Tablo26: Yerel Yönetimlerce Tahsil Edilen Dolaylı Vergilerin GSMH ve Kamu Kesimince Tahsil Edilen Toplam Dolaylı Vergilere Oranı (%)**

Ülkeler	GSMH (%) 2004	GSMH (%) 2005	Toplam Kamu Dolaylı Vergileri (%) 2004	Toplam Kamu Dolaylı Vergileri (%) 2005
Belçika	1,38	Veri yok	10,60	Veri yok
Çek Cum.	1,99	2,51	16,82	20,75
Danimarka	1,18	1,14	6,76	6,45
Almanya	1,58	1,70	13,49	14,38
Estonya	0,40	Veri yok	3,12	Veri yok
Yunanistan	0,17	0,18	1,32	1,43
İspanya	2,08	2,07	17,47	17,07
Fransa	3,83	4,10	24,85	26,12
İrlanda	0,61	0,59	4,70	4,37
İtalya	4,57	4,66	32,45	32,73
Güney Kıbrıs	0,35	0,32	2,01	1,83
Letonya	0,83	0,75	7,04	5,96
Litvanya	0,47	0,40	4,22	3,60
Lüksemburg	0,14	0,16	1,06	1,14
Macaristan	2,03	Veri yok	12,51	Veri yok
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00
Hollanda	0,81	Veri yok	6,46	Veri yok
Avusturya	2,73	2,87	18,87	20,11
Polonya	1,37	1,28	10,63	9,26
Portekiz	1,60	1,67	11,17	10,94
Slovenya	0,85	Veri yok	5,22	Veri yok
Slovakya	0,60	0,79	4,90	6,04
Finlandiya	0,00	0,00	0,01	0,01
İsveç	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
İngiltere	0,02	0,02	0,13	0,14
AB 25	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
AB 15	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Yeni Üyeler	1,41	Veri yok	10,47	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.11'deki tablodan derlenmiştir.**

Gelir vergisinin yerel vergi gelirleri içindeki payı yeni katılan birlik üyesi ülkelerde ortalama 68,9 diğer ülkelerde ise ortalama % 37,1'dir. Servet vergisinin yeni katılan ülkelerde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin içindeki payı ortalama %17,3 diğer ülkelerde ise ortalama 35,1'dir.

**Tablo 27: Yerel Yönetimlerce Tahsil Edilen Doğrudan Vergilerin GSMH ve Kamu Kesimince Tahsil Edilen Toplam Doğrudan Vergilere Oranı (%)**

Ülkeler	GSMH (%) 2004	GSMH (%) 2005	Toplam Kamu Doğrudan Vergileri (%) 2004	Toplam Kamu Doğrudan Vergileri (%) 2005
Belçika	0,84	Veri yok	5,00	Veri yok
Çek Cum.	2,78	3,15	28,38	33,06
Danimarka	15,66	15,76	52,25	50,90
Almanya	1,17	1,16	11,77	11,51
Estonya	3,92	Veri yok	46,06	Veri yok
Yunanistan	0,10	0,11	1,14	1,17
İspanya	0,77	0,79	7,54	7,19
Fransa	0,73	0,76	6,57	6,59
İrlanda	0,00	0,00	0,00	0,00
İtalya	1,77	1,70	13,25	12,74
Güney Kıbrıs	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Letonya	4,30	4,25	54,40	52,93
Litvanya	2,33	2,41	26,74	26,41
Lüksemburg	1,71	1,61	13,00	11,74
Macaristan	2,51	Veri yok	27,24	Veri yok
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00
Hollanda	0,73	Veri yok	7,00	Veri yok
Avusturya	1,76	1,52	13,15	11,88
Polonya	2,68	2,90	41,95	41,02
Portekiz	0,63	0,62	7,23	7,18
Slovenya	2,15	Veri yok	25,46	Veri yok
Slovakya	0,94	2,62	15,74	46,11
Finlandiya	9,05	9,21	51,58	51,81
İsveç	16,32	16,16	84,06	81,15
İngiltere	1,71	1,74	11,11	10,62
AB 25	2,04	Veri yok	16,36	Veri yok
AB 15	2,02	Veri yok	15,93	Veri yok
Yeni Üyeler	2,48	Veri yok	31,74	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.12'deki tablodan derlenmiştir.**

2004 yılında AB yerel yönetimlerinin doğrudan vergilerden elde ettikleri gelirler GSMH'nın yaklaşık %2 si iken, bu gelir aynı yıl kamu toplam doğrudan vergi gelirleri içinde ortalama %16'lık bir orana sahiptir.

Yerel Yönetimlerin temel olarak doğrudan vergilerle finanse edildiği ülkeler; Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Polonya, Slovenya, Slovakya, İsveç ve İngiltere'dir. Avusturya, Belçika, Almanya, Yunanistan, Fransa, İrlanda, Portekiz ve İspanya'da ise dolaylı vergiler (mal ve hizmetler üzerine konulan, yada ithal edilen malların üzerine konulan vergiler) yerel yönetimlerin gelirleri içinde daha baskındır.

Macaristan ve Hollanda'da ise yerel yönetimlerin bütçeleri içinde doğrudan ve dolaylı vergiler yakın oranlara sahiptir.

Danimarka, İrlanda, Hollanda, İsveç ve Avusturya'da yerel yönetimlerin sundukları sosyal güvenlik hizmetleri karşılığı topladığı sosyal güvenlik aidatları (Kamu görevlilerine sunulan emeklilik, sağlık sigortası gibi) yerel yönetimlere önemli gelir kaynakları sağlamaktadır.<sup>111</sup>

**(2). Diğer yerel gelirler:** Yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında vergilere göre daha düşük bir paya sahip olmakla birlikte, tüm üye devletlerde kullanılan bir finansman şeklidir. Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg ve Portekiz gibi bazı ülkelerde bu gelirler, toplam yerel yönetim gelirleri içinde % 30'dan fazla bir paya sahiptir.<sup>112</sup>

Bunlar arasında kullanıcı ücretleri, yerel yönetim mallarının satış ve kiralanmasından elde edilen gelirler, cezalar, bağışlar sayılabilir. Genel kural olarak su gibi özel mallar bu mallardan yararlananlarca finanse edilir.

**(3). Genel vergilerden ayrılan paylar:** Birlik politikası olarak üye ülkelerin farklı bölgelerinde yapısal ve mali bir denge sağlanması ve tüm vatandaşlar için makul bir hizmet kalitesinin gerçekleştirilmesi arzulanmaktadır. Bu ülkeler arasında farklı uygulamaların bulunduğu görülmekle beraber, çoğunlukla mali kapasiteler arasındaki farklılıkların kapatılması için kaynakların yeniden dağılımı yöntemi tercih edilmektedir. Pek çok durumda da bu sistemler harcama ihtiyacındaki farklılıkları

---

<sup>111</sup> *Local Finance in Europe, An Overview 2000-2005*, Centre For Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.13.

<sup>112</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", a.g.m., s.282.

gidermek için kullanılmaktadır. Denkleştirme sistemi genellikle bağış ve yardım sistemi ile birlikte uygulanmaktadır.<sup>113</sup>

Bazı ülkelerde vergiler paylaşılırken (örneğin Polonya, İngiltere), kimi ülkelerde ise yerel yönetimlere bu vergilere ilave oranlar koyma imkanı tanınmıştır. Burada yerel yönetimlerin sınırlı bir takdir hakkı bulunmaktadır. Genellikle kişisel gelir vergisi buna örnektir. Norveç, Danimarka, İsveç ve İsviçre’de verginin üzerine konulabilecek ilave oranlar yasalar tarafından belirlenmektedir.<sup>114</sup>

**(4). Bağış ve yardımlar:** Yardımlar yerel yönetimler arasındaki eşitsizlikleri azaltmak için yapılmaktadır. Yerel hizmetlerde ülke düzeyinde belli bir asgari standardı sağlamak, yerel düzeyde üretilen faydalı mallara talebi artırmak (eğitim gibi), kendi sınırları dışına da taşan hizmet sunan yerel yönetimleri desteklemek, yatay eşitliği sağlamak (tüm vatandaşlara, eşit düzeyde ödedikleri bedel karşılığı aynı hizmeti sunmak) ve dikey eşitliği sağlamak (bazı yerel yönetim birimlerine tahsis edilen kaynaklar yeterli olmayabilir) amaçlarıyla merkezi yönetimlerce yerel yönetimlere mali yardımlar yapılmaktadır.<sup>115</sup>

Çoğu Avrupa ülkesinde yerel yönetimler yönetimlerarası transferlerden yüksek oranda kendi öz gelirlerine ilave gelir sağlamaktadırlar. Politik sisteme bağlı olarak (federal yada merkezi) transferler merkezi yönetim ya da federe devletler ya da her ikisi tarafından da sağlanmaktadır. Yerel yönetimlere ilave gelir kaynakları sağlayan bu sistem merkezi hükümetlerin ya da federe devletlerin yerel yönetimlerin harcamalarını kontrol altında tutmalarına imkan sağlar. Bunun da ötesinde, yardımlar dikey olarak (yönetimlerarası) paylaştırılan vergi gelirlerindeki mevcut düzeni (dağıtım sistemini) değiştirici etkide bulunur. Bu durum iyi dağıtılmamış yönetimlerarası vergi gelirlerindeki düzensizliği ortadan kaldıracak gibi iyi paylaştırılmış bir vergi paylaşım sistemini bozucu etki de yapabilir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin gelirlerini artıran yönetimlerarası yardımlar, vergi paylaşımı ve vergi dağıtım gücünü etkileyen önemli bir konudur.

---

<sup>113</sup> Falay, Nihat, “Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, a.g.m., s.282.

<sup>114</sup> Swianiewicz, Pawel, *Foundations of Fiscal Decentralization*, a.g.e., s.21.

<sup>115</sup> Swianiewicz, Pawel, *Foundations of Fiscal Decentralization*, a.g.e., s.21.

Çoğu OECD ülkesinde yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir yüzdesi yönetimlerarası transferlere dayanır. Yerel yönetimlere transfer öngören yapılar farklı biçimlerde belirlenmiştir. Kimi üye ülkelerde (Almanya gibi) transferler, sabit vergi paylaşım düzenlemeleriyle sağlanır. Diğerlerinde yardımlar, merkezi hükümet tarafından ihtiyari tercihler temelinde tahsis edilir. Yönetimlerarası transferler çoğu ülkelerde yerel bütçelerin en az %30'unu ve bazılarında ise (İngiltere, İrlanda, Hollanda) % 70' den fazlasını oluşturur.

Bu yardım ve bağışlar şartlı ve şartsız olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlar;

- Bazı özel mal ve hizmetlerin sunulabilmesi için doğrudan mali destek verilmesi,
- Bölgesel ve yerel vergilemenin yükünün azaltılması,
- Bölgesel ve yerel düzeyde yönetimlerarası kaynak denkliğinin sağlanması amaçlarıyla yapılır.

Çoğu Avrupa ülkesinde eşitlik fonksiyonu şartsız yardımlarla yerine getirilmektedir. Bununla birlikte Avrupa Ülkeleri'nde bazı şartlı yardımlar da bulunmaktadır. Yardımların ağır basan şekli dikeydir. (Merkezi yönetimden yerel yönetimlere). Fakat bazı ülkelerde (İsveç ve Danimarka gibi) benzer düzeydeki yerel yönetimler arası (yatay) mali yardımlar önemli rol oynar. Bu yardımların yapılmasında ülkeden ülkeye değişen farklı kriterler kullanılmaktadır. Bunları gruplandırarak olursak;

a-Yardımlar için, harcama ihtiyacı, birim maliyetler ve mevcut yerel vergi yapısı gibi çok karmaşık sistemler kullanan ülkeler; İngiltere, İsveç, Danimarka, Norveç gibi ülkelerdir.

b-Harcama ihtiyacını tespitite az sayıda anahtar kriter kullanan ülkeler; Almanya, Hollanda, Belçika ve Portekiz örnektir.

c-Nüfus yoğunluğunu ölçüt olarak kullanan ülkeler; İspanya, İtalya ve Yunanistan örnektir.

Birlik ülkeleri genelinde yardımların farklı oranlarda dağıtıldığını görmekteyiz. Hollanda'da %71 oranına sahip bu yardımlar, İskandinav ülkelerinde düşük

oranlardadır. Yine, Almanya’da federe devletlere %45 oranında yardım yapılırken, yerel yönetimlere %11 oranında yardım yapılmaktadır.<sup>116</sup>

**Tablo 28: AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlere Yapılan Transferlerin GSMH’ya Oranı (%)**

Ülkeler	2004	2005
Belçika	3,32	Veri yok
Çek Cumhuriyeti	5,80	4,32
Danimarka	13,03	12,90
Almanya	2,81	2,90
Estonya	3,64	Veri yok
Yunanistan	2,00	2,04
İspanya	2,44	2,40
Fransa	4,21	4,17
İrlanda	11,88	4,56
İtalya	6,90	7,01
Güney Kıbrıs	0,89	0,88
Letonya	3,64	3,33
Litvanya	5,83	4,67
Lüksemburg	2,49	2,35
Macaristan	6,66	0,00
Malta	Veri yok	0,00
Hollanda	10,89	0,00
Avusturya	2,04	2,08
Polonya	6,84	6,96
Portekiz	2,78	2,74
Slovenya	4,83	Veri yok
Slovakya	4,45	2,64
Finlandiya	5,25	5,48
İsveç	4,89	5,48
İngiltere	8,84	9,04
AB 25	5,46	Veri yok
AB 15	5,44	Veri yok
Yeni Üye Ülkeler	5,98	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.15’deki tablodan derlenmiştir.**

2004 yılı için AB üyesi ülkelerin yerel yönetimlerinin bütçelerinde yer alan yönetimlerarası mali transferlerin ülkelerin GSMH’larına olan oranı ortalama %5,5 tir. Tabloya baktığımızda Danimarka ve Hollanda yerel yönetimlerinin yönetimlerarası mali transferlerden önemli ölçüde gelir elde ettikleri görülmektedir (GSMH’nın %10’undan daha fazla). Finlandiya, İtalya, Polonya, İsveç ve İngiltere yerel yönetimleri

<sup>116</sup> Falay, Nihat, “Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, a.g.m., s.282.



açısından ise bu oran %5 ile %10 arasında seyretmektedir. Diğer ülkelerin çoğunda ise bu oran %2 ile %5 arasında seyretmektedir. Bu rakamlar göstermektedir ki yerel yönetimler maliyesi alanında yönetimlerarası yardımlar tüm AB üyesi ülkelerde önemli bir rol oynamaktadır.

Farklı yardım türlerinin farklı yerel özerklik ya da takdir hakkı dereceleri ile ilişkili olduğu genellikle kabul edilir.<sup>117</sup> Yerel yönetimlerin merkezi idareden aldığı yardımlar yerel özerkliği ciddi şekilde etkileyebilir.

Yerel gelirlerin Birliğe yeni katılan ülkelerde %56,2'si yerel vergilerden, %17,7'si vergi dışı yerel gelirlere ve %25,9'u yardımlardan oluşmaktadır. Yardım alan yönetimler şartsız yardımları tercih etmektedir. Birliğe yeni katılan ülkelerde şartlı yardımlar %65,7 şartsız yardımlar ise %34,3 oranında yer tutmaktadır.

**Tablo 29: Birliğe Yeni Katılan Ülkelerin ve Aday Romanya ve Bulgaristan'ın Yerel Yönetim Gelir Kalemlerinin Türleri ve Toplam Yerel Gelirlerdeki Yüzdesi (1999)**

Ülkeler	Öz Gelirler			Şartsız Transferler			Şartlı Yardımlar	Genel Toplam
	Yerel Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Toplam	Şartsız Yardımlar	G. B.V.G. Payı	Toplam		
Bulgaristan	0	13,8	13,8	32,6	46,3	78,9	7,3	100
Çek Cum.	3,9	36,3	40,2	0	43,8	43,8	16,0	100
Estonya	6,3	9,1	15,4	13,4	62,1	75,5	9,1	100
Macaristan	16,3	17,0	33,3	1,7	16,8	18,5	48,2	100
Letonya	0	20,4	20,4	2,4	56,0	58,4	21,2	100
Litvanya	0	4,8	4,8	2,3	91,0	93,3	1,9	100
Polonya	10,6	24,6	35,2	30,5	14,4	44,9	19,9	100
Romanya	4,6	13,8	18,4	0	65,1	65,1	16,5	100
SlovakCum.	21,1	18,7	39,8	0	38,8	38,8	21,4	100
Slovenya	10,4	18,1	28,5	14,7	48,2	62,9	8,6	100
<b>Ortalama</b>	<b>7,3</b>	<b>17,7</b>	<b>25,0</b>	<b>9,8</b>	<b>48,3</b>	<b>58,0</b>	<b>17,0</b>	<b>100</b>

**Kaynak: OECD, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris 2002, s.44.**

Yeni katılan ülkeler ve iki aday ülkede yerel vergilerin, yerel yönetimlerin gelirleri içindeki oranın %56,2 olduğunu belirttik. Bu oranın ancak %7,3'ü yerel yönetimler tarafından konulan ya da oranları yerel olarak belirlenen vergilerden sağlanmaktadır. En yüksek oran Slovakya'da %21,1'dir. Bulgaristan'da ise bu oran %0'dır. Vergi dışı gelirlerin toplam yerel gelirlerdeki oranı ise %17,7'dir. Yerel

<sup>117</sup> Page, Edward C., *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, New York, 1992, s. 32-33.

yönetimlerin kendi tespit ettikleri vergiler dahil gelirleri ise %25'tir (%17,7 + 7,3). Bu oranın en yüksek olduğu ülke %40,2 ile Çek Cumhuriyeti ve en düşük olduğu ülke ise %4,8 ile Litvanya'dır.

Tablodan, yeni katılan ülkelerdeki yerel yönetimlere verilen şartsız yardımlar (%9,8) ile matrahı ve oranları merkezi yönetim tarafından belirlenen vergi paylaşım sistemine göre yerel yönetimlere bırakılan yerel vergileri (%7,3) ve yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve yerel vergi dışındaki öz gelirlerini topladığımızda %83 oranında yerel yönetimlerin gelirleri üzerinde serbestçe hareket etme imkanına sahip olduklarını görmekteyiz. Sadece %17'lik paya tekabül eden kısım, yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından verilen şartlı yardımlardan ibarettir.

**Tablo 30: Toplam Yerel Yönetim Vergileri, Transferleri ve Diğer Gelirlerinin Toplam Yerel Yönetim Gelirlerine Oranı (2005, %)**

Ülkeler	Toplam Vergi Gelirleri	Toplam Transfer Gelirleri	Diğer Gelirler
Çek Cumhuriyeti	47,36	36,13	16,51
Danimarka	53,28	39,50	7,22
Almanya	40,83	40,15	19,02
Estonya	48,79	41,19	10,02
Yunanistan	9,15	65,10	25,76
İspanya	49,90	41,33	8,77
Fransa	44,61	38,12	17,27
İrlanda	18,50	65,05	16,45
İtalya	43,87	47,71	8,42
Güney Kıbrıs	18,01	49,60	32,38
Letonya	51,66	34,36	13,98
Litvanya	34,82	57,76	7,42
Lüksemburg	33,99	45,03	20,99
Macaristan	35,88	52,68	11,44
Hollanda	12,79	68,41	18,80
Avusturya	59,59	26,02	14,40
Polonya	31,36	52,16	16,48
Portekiz	38,70	44,54	16,77
Slovenya	33,45	52,35	14,20
Slovakya	50,41	39,02	10,57
Finlandiya	47,77	28,38	23,85
İsveç	Veri yok	21,46	Veri yok
İngiltere	15,45	69,32	15,22

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.18'deki tablodan derlenmiştir.**

Vergi gelirleri toplam yerel yönetim gelirlerinin %50'sinden daha fazla olan yerel yönetimler, Avusturya, Danimarka, Letonya, Slovakya ve İspanya'dadır.

Yönetimlerarası transfer gelirleri yerel yönetimlerin gelirleri içinde % 50 den daha fazla paya sahip olan ülkeler; İngiltere, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, Litvanya, Hollanda, Polonya ve Slovenya'dır. Belçika, Güney Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Almanya, Fransa, İtalya, Letonya, Lüksemburg, Portekiz ve Slovenya da ise merkezi yönetimden yapılan transferler yerel yönetimlerin gelirleri arasında %30 ile %50 arasında ciddi bir yer teşkil etmektedir. Avusturya, İsveç ve Finlandiya'da ise yönetimlerarası transferler yerel yönetimlerin bütçeleri içinde göreceli olarak düşük bir orana sahiptir.

Tabloya baktığımızda karşımıza çıkan önemli sonuçlardan biri de, yerel vergi ve yönetimlerarası transferleri topladığımızda bu oranın AB üyesi ülkelerde yerel yönetim gelirlerinin % 80 inden daha fazlasını kapsadığı görülmektedir.

Bu iki kaynak dışındaki diğer kaynaklardan yerel yönetimlerin %20'den daha fazla gelir elde ettiği ülkeler ise sadece Güney Kıbrıs, Yunanistan ve Lüksemburg'dur.

Bu ülkelerin hepsinde yerel yönetimlerin gelirlerinin vergi gelirleri, merkezi hükümet yardımları ve vergi dışı gelirlere oluştuğu görülmektedir.

Bu gelir kaynaklarının ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Örneğin yeni katılan ülkelerde vergi gelirlerinin yerel gelirler içindeki payı %33 ile %91 arasında değişmektedir. Merkezi hükümet yardımları Litvanya'da %4,1 iken Macaristan'da %50'dir. Birliğe yeni katılan ülkelerin yerel yönetimlerinin gelirlerinde görülen ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar, daha önceki üye ülkelerde de görülmektedir. Yerel vergi gelirlerinin payı Hollanda'da %9,6 iken Belçika'da bu oran %78,5 tir. Merkezi hükümet yardımları Belçika'da %18,4 iken Hollanda'da bu oran %76 dır.

Yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde merkezi hükümet yardımlarının ya da yerel olarak tahsil edilen vergileri de kapsayan öz gelirlerin daha ağırlıkta olması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği yoktur.

Yerel yönetimlerin merkezi hükümet yardımlarına kıyasla daha yüksek oranda yerel vergilere dayanması gerektiğini belirten argümanlar şunlardır;<sup>118</sup>

a. Yerel yönetimler büyük oranda merkezi hükümetten alınan yardımlara dayanırsa bu durum merkezi hükümetin gelirlerine dayanması anlamına gelir. Bu ise merkezi hükümetin vergi gelirlerini artırmasını gerektirir. Merkezi hükümet ise, vergi ödeyen kimselere karşı toplanan vergilerin nasıl harcandığı konusunda sorumludur. Bu sebeple merkezi hükümet doğal olarak yerel yönetimlere verdiği yardımların nasıl harcandığı konusunda ilgilenme ihtiyacı duyar. Bu durum yerel otoritelerin gelirlerini yerel halkın istekleri doğrultusunda harcamalarını zorlaştırıcı bir etki yapar.

b. Eğer yerel yönetimler büyük oranda merkezi hükümet yardımlarına dayanırlarsa, o yerel yönetim sınırlarında yaşayan seçmenler yerel yönetimin sunduğu hizmetlerin maliyetini tam olarak anlayamazlar. Seçmenler ödedikleri vergiyle orantılandığında bu hizmetlerin ucuza mal olduğunu düşünerek bu hizmetlerden aşırı bir şekilde talep edebilirler.

c. Yerel yönetimler büyük oranda yardımlara dayanırsa, daha sonra bu yerel yönetimler harcama düzeylerini yerel istekler yönünde değiştirebilmelerinin güçleştiğini görecektir. Gerçekte yerel yönetimler büyük oranda vergilere de dayansalar bazı vergi oranlarını ya da matrahlarını değiştiremedikleri sürece yine de harcama düzeylerini değiştirebilmekten uzaktırlar.

d. Yerel yönetimler önemli oranda yardımlara dayanırlarsa, harcamaları konusunda daha savurgan hale gelebilirler. Böylelikle yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirmedeki performansları düşer.

Bu argümanlar yerel yönetimlerin gelirleri içinde yardımların azaltılması ve vergilerin artırılması gereğine işaret eder. Ancak bu konuda aşırıya gidilmemesi gerektiğini ifade eden argümanlar da vardır. Bunlar;<sup>119</sup>

a. Yerel yönetimlere vergi koyma ve bu vergiyi serbestçe harcama yetkisi tanınsa dahi, merkezi hükümetin fakir ve ihtiyacı olan yerel yönetimlere yardım etmesi

<sup>118</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.31.

<sup>119</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.32.

gereği ortadan kalkmayacaktır. Yerel yönetimler arası asgari bir eşitliğin sağlanabilmesi için bu şarttır.

b. Merkezi hükümet makroekonomik performansın gerçekleştirilmesinden sorumludur. Bu durum merkezi hükümetin toplam vergi ve kamu harcama düzeyleriyle ilgili mali politika araçlarına ihtiyaç duymasına neden olur. Eğer merkezi hükümet ülkenin vergisini aşırı bir şekilde parçalara ayırır ve dağıtırsa (desantralize ederse) maliye politikasını uygulamada güçsüz kalacaktır.

Birliğe dahil ülkelerde mali kaynakların paylaşımında, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa'daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından da ileri aşamadadırlar.<sup>120</sup>

Her ne kadar bölüşülen gelirler ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimlerce yasalarda belirtilen oranlarda ve yasalarla sağlanan tarafsızlık esasları içinde devlet bütçesinden periyodik aralıklarla kaynak aktarılmakta, ayrıca sık sık diğer parasal destekler sağlanmakta ise de, yerel yönetimlerin öz gelirleri bütçelerinde önemli yer tutmaktadır.<sup>121</sup>

**(5). Borçlanma:** Dünya Bankası'nın aktif olduğu 70'in üzerindeki ülkede desantralizasyon trendi ulus altı yönetim birimlerini (federe devletler, iller, bölgeler, belediyeler vb.) hizmet sunumu ve altyapı yatırımlarının yerine getirilmesinden sorumlu hale getirmiştir. Artan yerel talepleri karşılayabilmek için altyapı yatırımları hızla artmaktadır. Merkezi yönetimlerce getirilen sıkı mali kısıtlamalar yerel yönetimleri sadece merkezden gelen yardımlara dayanır hale getirmiştir. Bunun yerine yerel yönetim birimlerinin yerel kaynakları artırmaya ihtiyaçları vardır. Kaynakların kullanımında etkinliği artırmak, yerel hizmetlerin sunumunda özel sektörün payını

---

<sup>120</sup> Şen, Zelal, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, a.g.e., s.18.

<sup>121</sup> Pıtırılı, Ali, "Avrupa Birliği Mükteşebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:429, Aralık 2000, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.34.

artırmak ve altyapı yatırımlarının finansmanı için borçlanma piyasasını faaliyete geçirmek gerekmektedir.<sup>122</sup>

Desantralizasyon reformları, yerel yönetimlere politika üretme sürecinde ciddi özerklik ve hayati önemdeki pekçok görevlerin sorumluluğunu yükleyerek onları yeni bir rolle tanıştırmaktadır. Yerel yönetimler ülkenin gelişiminde önemli role sahip pek çok altyapı hizmetlerini sağlamaktadırlar. Aynı zamanda desantralizasyon reformları yerel servetler ortaya çıkarmakta, sınırlı da olsa yerel yönetimlere vergileme yetkisi vermekte, mali politikalarda bağımsız kararlar almalarına müsaade etmektedir. Düzenlemelerdeki bu değişiklikler kredi enstrümanlarının kullanımında yasal hakkı da içeren yerel finans ile ilgilidir.

Klasik mali federalizm teorisi, temel olarak yatırım projelerinin finansmanında mevcut yerel gelirlerden ziyade borçlanma ile finansmanı önerir. Yerel yatırımların maliyeti yüksektir ve bunların faydaları uzun yıllara yayılır. Şayet bu yatırımların tamamını mevcut yerel gelirlerden finanse etmeye kalkışırsak yerel olarak topladığımız vergi vb. gelirleri artırmamız gerekecektir. Bu da insanların bu vergilemeden kaçınmak için başka yerlere göç etmesine sebep olabilir. Ayrıca gelecekte de faydası görülecek hizmetlerin maliyetinin bir kısmının geleceğe yansıtılması adalet anlayışına da uygundur. Büyük projeler yerel gelirlerle karşılanmaya kalkıldığında projelerin ertelenmesine sebep olur. Yatırımın gerçekleştirilmesi ile kullanıcılardan alınacak ücretler o yatırımın gerçekleştirilmesi için alınan borçların finansmanında kullanılabilir.

Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin yatırımları için kullanabileceği pek çok fonlar mevcuttur. Bu tip fonlar yerel yatırımların en az %25'ini finanse etmektedir. Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem (SAPARD) ya da Katılım Öncesi Yapısal Politikalar (ISPA) projeleri gibi. Yerel yönetimler projenin geri kalan kısmının finansmanını kendisi sağlamak zorundadır. Borçlanma yerel yönetimlerin bu fonlardan yararlanabilmesi için yerel kapasiteyi artırmaları anlamına gelebilir.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Noel, Michel, *Building Subnational Debt Markets in Developing and Transition Economies, A Framework For Analysis, Policy Reform, and Assistance Strategy*, The World Bank, 2000, s. 1.

<sup>123</sup> Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, A Report on Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative , Open Society Institute, Budapest, 2004, s.7.

Borçlanma sayılan faydalarının yanında mikroekonomik ve makroekonomik açılardan potansiyel riskler de içermektedir. Mikroekonomik açıdan aşırı borçlanan yerel yönetimler aldıkları borçları geri ödemede ciddi sıkıntıya düşebilirler ve bu durum hayati kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini tehlikeye atabilir. Makroekonomik açıdan ise yerel yönetim borçları genel olarak kamu borçları içinde yer alır. Yerel yönetimlerin sınırsız borçlanması, enflasyon gibi ulusal ekonominin önemli parametreleri üzerinde olumsuz etkiler meydana getirir.<sup>124</sup>

**Tablo 31: AB Ülkeleri Yerel Yönetimlerinin Net Borçlanmasının GSMH'ya Oranı (- Borçlu + Alacaklı)**

Ülkeler	2004 (%)	2005 (%)
Belçika	-0,10	Veri yok
Çek Cum.	-0,10	+0,20
Danimarka	-0,40	-0,20
Almanya	-0,20	-0,10
Estonya	-0,20	Veri yok
İspanya	Veri yok	-0,10
Fransa	-0,10	-0,10
İrlanda	+0,20	+0,20
İtalya	-0,90	-0,70
Güney Kıbrıs	-0,10	-0,10
Letonya	-0,10	Veri yok
Litvanya	Veri yok	-0,10
Lüksemburg	-0,10	-0,30
Macaristan	-0,20	Veri yok
Hollanda	-0,40	Veri yok
Avusturya	+0,20	+0,10
Polonya	Veri yok	-0,20
Portekiz	Veri yok	-0,20
Slovenya	-0,10	Veri yok
Slovakya	+0,40	-0,20
Finlandiya	-0,80	-0,80
İsveç	+0,20	-0,50
İngiltere	Veri yok	-0,20
AB 25	-0,20	Veri yok
AB 15	-0,20	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.30'daki tablodan derlenmiştir.**

AB ülkelerinde genel olarak yatırım harcamaları dışında borçlanma yerel yönetimler için çok sınırlı durumlarda sözkonusudur. O yıl içindeki gelir giderlerin

<sup>124</sup> Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, a.g.e., s.7.

zaman açısından birbirine uyumlaştırılması için borçlanma kabul edilebilir. Bunun dışında borçlanma araçlarına başvurulması borçların katlanarak artmasına neden olur. Bu yapısal dengesizliğin sonucu olarak ciddi borçlanma problemleri ile karşılaşılır.

Yerel hizmetlerin yerel gelirler dışında borçlanmayla finanse edilmesi kısa dönemde yerelde oturan insanlarda ilüzyona sebep olur. Bu durum insanların katlanmaya razı olduklarından daha fazla yerel kamusal mal ve hizmet talep etmelerine, ve bu durum da yerel sektörün gereksiz bir şekilde aşırı büyümesine sebep olur. Yine yerel yönetimlerin aşırı borçlanması, borçlanmalar bankalar üzerinden yapılacağı için faiz oranlarının artmasına ve bu durum başka makroekonomik sorunlara yol açabilir.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda yasal düzenlemeye ihtiyaç olup olmadığı tartışılabilir. Piyasa mekanizmasına bu durumun bırakılmasının uygun olacağı düşünülebilir. Aşırı borçlanan yerel yönetimlerin ödeme güçlerini aşan borçlanmaları yüzünden kredi bulmakta zorlanacakları, daha yüksek faiz oranı ile borçlanmak zorunda kalacakları açıktır.

Avrupa ülkelerinin hemen tamamında, cari harcamalar için borçlanma yasaklanmıştır. Avusturya, Danimarka, Fransa, Almanya, İtalya, Norveç, İspanya, İsviçre ve İngiltere örnektir. Genellikle yerel yönetimler bir yılı geçmemek şartıyla izinle çeşitli fonlardan nakit likiditesi amaçlı borç alabilirler.

Yatırım amaçlı yerel yönetimlerin borçlanmasında ise Avrupa'da iki sistem vardır.<sup>125</sup>

*a. Borçlanmayı kontrol sistemi;* her bir birimin borçlanma sınırlarını ve izinlerini içermektedir.

*b. Borçlanma düzeyini ve mevcut bütçeyi kontrol eden sistem;* yerel yatırımlarda borç servisini içeren kaynakların olmasını zorunlu kılar.

Avrupa'da yerel yönetimlerin özel bankalardan borçlanma şekli, bono ve tahvil çıkarmak suretiyle borçlanma şekline göre çok daha yaygındır. Fransa'da bonolar yoluyla borçlanma yerel yönetimlere bankalara kıyasla daha pahalı ve daha az esnek fon sağlar. Benzer durum diğer ülkelerde de mevcuttur. İtalya'da 1990 yılından beri

---

<sup>125</sup> Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, a.g.e., s.11.



bono yoluyla borçlanma artmış ise de bankalardan borçlanma yine de temel yöntem olarak durmaktadır.

Yerel yönetimlerin bankalardan borçlanma yöntemleri konusunda Avrupa genelinde farklı uygulamalar söz konusudur. İtalya’da yerel yönetimleri fonlamak için ayrı bir “Depozit ve Borç Fonu” bulunmaktadır. Buna benzer sistemler İngiltere, Fransa ve Almanya’da da mevcuttur. Buradan sağlanan kaynakların çoğunu Avrupa’da büyük şehirler kullanmaktadır.<sup>126</sup>

Maastricht kriterleri yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda yeni bir tartışma başlatmıştır. Anlaşma kamu borçlarının toplamının GSMH’nin %60’ını ve bütçe açığının da GSMH’nin %3’ünü aşmaması şartını getirmiştir.

Almanya’da %3 bütçe açığına sahip olabilme imkanının %1,93’ü federal hükümete geri kalan kısmı ise ülkedeki diğer yönetim birimlerine tanınmıştır (Lander ve yerel yönetimlere). Diğer ülkelerde de doğrudan ya da dolaylı olarak merkezi hükümetler yerel yönetimlerin borçlanma düzeylerini kontrol etmektedir. Genellikle merkezi yönetimin borçları yerel yönetimlerden çok daha fazladır. Almanya’da toplam kamu borçları içinde yerel yönetimlerin borçlarının oranı %8’in biraz üzerinde iken, bu durum İsviçre’de %19, Avusturya’da %5, Belçika’da %6, Danimarka ve Finlandiya’da %7, Fransa’da %13, Yunanistan’da %1, İrlanda’da %5, İtalya’da %3, Lüksemburg’da %43, Hollanda’da %21, Portekiz’de %5, İspanya’da %18, İsveç’te %10 ve İngiltere’de %14 civarındadır. Yerel yönetimlerin toplam borçlarının GSMH’daki payı Avrupa Birliğine yeni katılan ülkeler dışında (15 ülke) %5 ten daha az yer tutmaktadır. İspanya ve Hollanda’da bu oran %8’in üzerindedir.<sup>127</sup>

Birliğe yeni katılan ülkelerden Polonya’da yerel yönetimlerin borçlanma yapabilmeleri için bazı kıstaslar konulmuştur. Borç toplamının yerel yönetimlerin yıllık gelirlerinin %60’ını geçmemesi gerekmektedir. Yine gelecek dönemdeki borç servisinin yıllık gelirin %15’ini geçmemesi şartı konulmuştur.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, a.g.e., s.15.

<sup>127</sup> Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, a.g.e., s.17.

<sup>128</sup> Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, a.g.e., s.19.

Temel yaklaşım mahalli idarelerin borçlanması sermaye harcaması niteliğindeki harcamalar için söz konusu olmasıdır. Birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için mahalli idarelerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerleşmenin en yoğun olduğu ülkeler için de geçerli olmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır.<sup>129</sup>

Her düzeydeki yönetimlerin borç alabilme yeteneği, kısa dönemli düzeltme (gelir gider arasındaki zaman farklılıklarını) ve yatırım projelerinin finansmanında faydalı olabilir. Bununla birlikte, mali desteğe karşı olan korkular, yetersiz katı bütçe sınırlamalarından ve harcamalardan ve harcamaların dizginlenmesi ihtiyacından kaynaklanabilir. Bu makro ekonomik kaygılar pek çok merkezi hükümetin, merkez altı otoritelerin borç alabilme yetkilerine sınırlamalar getirmelerine neden olmuştur. İlginç olan nokta, desantralizasyon derecesi ile borç alabilme ve verebilme otonomisi arasında zayıf bir bağlantı olmasıdır.<sup>130</sup>

Maastricht kriterleri, merkezi hükümetlerin bütçe politikaları üzerinde yeni sınırlamalar getirmiştir. Bunun sonucunda merkezi hükümetler bu sınırlamalara uyabilmek için kendilerini, merkezi hükümet altı yönetim birimleri üzerinde (yerel ve bölgesel yönetimler) sınırlamalar getirmek zorunda hissetmişlerdir.<sup>131</sup>

Belirli bir miktarın üzerindeki yerel borçlanma yerel yönetimlerin mali durumunu açık bir şekilde tehlikeye sokabilir. Bu durum merkezi hükümet bütçesi üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Genel bütçe sınırlamaları içinde tüm kamu otoriteleri makro ekonomik hedeflerin sağlanması için katkıda bulunur. Bu durum farklı düzeylerdeki yönetimler arasında dikey ve yatay olarak bir koordinasyon ihtiyacına işaret eder. Bir kısım ülkelerde, merkezi hükümet altı yönetim birimlerine

---

<sup>129</sup> Yılmaz, H. Hakan, “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:55, Ekim-Aralık 2004, Ankara, s.34.

<sup>130</sup> Darby, Julia-Muscatelli, Anton-Roy Graeme, *Fiscal Decentralisation In Europe: A Review Of Recent Experience*, Department of Economics, University of Glasgow, April 2003, s. 19.

<sup>131</sup> Loughlin, John – Martin, Steve – Lux, Suzannah, *Options For Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, a.g.e., s.53.

hedefler koymada iştirak hakkı tanıyan karar üretme mekanizmaları mevcuttur. Örneğin, Danimarka.<sup>132</sup>

Bununla birlikte idari ve mali kapasitesi daha düşük seviyedeki çok sayıda küçük yerel yönetimlerin bulunduğu ülkelerde merkezi yönetim bu durumu hesaba katar. Çünkü merkezi yönetimin kendi yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için kamu borçlanma politikasında merkezi denetim gereklidir.

Yerel yönetimlerin borçlanması konusundaki düzenlemelerle Avrupa Birliği'nde hemen tüm ülkelerde görüyoruz ki yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen serbest değildir. Makro ekonomik nedenlerle üst yönetim birimi yerel yönetimlerin borçlanmalarını çeşitli şekillerde sınırlandırmakta ve kontrol altında tutmaktadır.<sup>133</sup>

Birliğe yeni katılan ülkelerin bazılarında yerel yönetimlerin borçlanmaları konularında merkezi yönetimin kontrolü ya çok azdır yada hiç yoktur. Çek Cumhuriyeti ve Slovakya bu gruptadır. Diğer ekstrem uçtaki bazı ülkelerde borçlanmaya özel izinlerle müsaade edilir. Bunlara Litvanya ve Letonya örnek olarak verilebilir. Bu iki uç ülkeler arasında ise borçlanmaya limitler dahilinde müsaade eden ülkeler yer alır. Bazı durumlarda bu limitler oldukça sıkıdır.<sup>134</sup>

Bütün ülkelerde yerel yönetimlerin bütçeleri ve borçlanmaları konusunda çeşitli biçimlerde ve derecelerde sınırlandırmalara başvurulmaktadır. Bu sınırlandırmalar mali federalizmin bir parçası olarak görülmektedir ve merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işleriyle sıkı bir şekilde ilgilenmesine neden olmaktadır. Bu yapılanma idari federalizm olarak adlandırılabilir ve yerel yönetimleri daha geniş olan kamu sektörüne entegre eder bir şekilde karakterize edilebilir.<sup>135</sup>

Geniş mali kontroller adeta bu idari federalizmin bir parçası gibidir ve kamu sektörü hiyerarşi modeli, işbirliğine dayalı federalizmden oldukça farklı bir şekilde

---

<sup>132</sup> Loughlin, John – MARTİN, Steve – LUX, Suzannah, *Options For Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, a.g.e., s.53.

<sup>133</sup> Balı, B. Besim- Çelen, Mustafa, “AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, s.252.

<sup>134</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.47.

<sup>135</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finance, Edward Elgar Publishing, USA, s. 277.

çalışır. Sadece İsviçre, kamu finansmanı konusunda desantralize bir modele göre hareket eder. Avrupa’da yerel yönetimler, merkezi bir şekilde finanse edilen yerel harcamalar sistemi içindedir. Bu sistem dikey (merkezi ve yerel yönetimler arası) mali yardımları içerir ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilen yeniden dağıtım hizmetlerine ulusal politikaların büyük ilgisini içerir. Bu düzenleme iki sorunu beraberinde getirmektedir;

Birincisi; bireyler yerel yönetimlerin yeniden dağıtıcı hizmetlerinden, vergileme yoluyla maliyetine katlanmadıkları halde daha fazla miktarda talep ederler.

İkincisi, yerel yönetimlerin genel vergilerle finanse edilen merkezi yönetim yardımlarına olan talebini artırır. Bu sistem mali disiplin korkusuyla ilişkilendirilmezse harcamalarda artış baskısına yol açar.<sup>136</sup>

Günümüzde yeni uygulamaya konulan, temel sosyal hizmetlerde dahi rekabet, özelleştirme politikası yaklaşımının, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu şartları değiştireceği açıktır. Daha küçük kamu sektörü, eşitliğe daha az vurgu, mali kontrolün azaltılması ve piyasa kontrolüne ağırlık verilmesi yaklaşımları yerel yönetimleri ciddi şekilde etkilemektedir.

Mali kontrolün en uç örnekleri Danimarka ve Fransa’dadır. Bu iki ülke düzenlemeleri kağıt üzerinde çok farklı görünse de uygulamada daha az farklılıklar vardır. Danimarka’da temel kural, yatırım harcamalarının da dahil olduğu tüm harcamalar yerel yönetimlerin o yılki mevcut gelirlerinden yapılması zorunluluğudur. Ancak bu ana kuralın otomatik ve ihtiyari bazı istisnaları bulunmaktadır. İhtiyari istisnalar makro ekonomik politika ile ilgilidir. Bu ülkede son zamanlarda yerel yatırımların %40-50 si borçlanmalarla finanse edilmektedir. Bu durum üye ülkelerin çoğu için geçerlidir.<sup>137</sup>

Diğer uç örnek olan Fransa’da mali kontrol serbest piyasaya bırakıldı. Yerel yönetimler yatırımlarını özel sektörden herhangi bir sınırlama olmaksızın borçlanarak karşılayabilir. Fakat merkezi yönetim mevcut bütçenin dengesini kontrol eder. Böylece

---

<sup>136</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e., s. 277.

<sup>137</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e., s. 281.

borçlanmanın yükü sadece mevcut kaynaklardan karşılanır. Borçlanma yoluyla finansman yerel yatırım harcamalarının ortalama %40'ı kadardır. Mevcut bütçe dengesi üzerindeki sınırlamalar borçlanmada sınırlamalar yerine geçmektedir.

Danimarka borçlanma, Fransa mevcut bütçe dengesi üzerinde konsantre olmuşken, diğer ülkelerde ise bu iki sistemin farklı dereceleri üzerinde yer almaktadırlar. Belçika, İtalya hali hazır bütçe dengesini kontrole daha yakın iken, Avusturya, İngiltere, Almanya ve İspanya borçlanma üzerindeki sınırlamalara daha çok vurgu yapmaktadır.<sup>138</sup>

Yerel yönetimlerin borçlanmasıyla ilgili olarak Maastricht Anlaşmasının mali içeriği olan bütçe açığı kriterlerinin sağlanabilmesi için, ülkeler bütçe dengesi kontrolü üzerinde daha çok vurgu yapmaya yönelmektedirler.

Bu durum Avusturya için tamamen geçerlidir. Maastricht Anlaşmasının bütçe açığı kriteri olan %3, bu ülkede hükümet ve yerel ve bölge yönetimleri arasında teferruatlı bir şekilde paylaşılmıştır. Bu üç düzeyde, paylaşılan bir şekilde bütçelerinin %3'ü aşmayacak şekilde açık vermesine müsaade edilmektedir.

Yerel gelir enstrümanları olmaksızın yerel harcama baskısı, borçları artırıcı yönde etki yapar ve sınırlamaların harekete geçirilmesine neden olur. Diğer taraftan bu durum Danimarka'da tam tersidir. Danimarka hükümetinin sıkı kontrolü yerel gelir vergisi konulabilmesi özgürlüğünden kaynaklanır. Borçlanmanın sınırlandırılması gerekli görülmektedir; çünkü geniş kamu sektörü üzerindeki vergiye ilişkin kararlar ciddi makro ekonomik sonuçlar doğurur. Tabiidir ki bütçe dengesini ve borçlanmayı kontrol etmek yerel yönetimlerin esnekliğini azaltabilir.<sup>139</sup>

Yerel yönetimlerin mali alanda AB'den etkilenmesini incelerken öncelikle Avrupa Para Birliği için İstikrar Paketi'na ve son zamanlarda artan kamu açıklarına karşı AB politikaları çerçevesinde alınması gereken denkleştirici işlemlere daha ayrıntılı bir şekilde değinmekte fayda vardır.

---

<sup>138</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e. s. 281.

<sup>139</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e., s. 282.

Maastricht Anlaşması kriterlerine göre üye devletlerin bütçe açıklarının GSMH'ya oranının %3'ü, toplam kamu borçlarının GSMH'ya oranının ise %60'ı geçmemesi gerekmektedir. Bu durum istikrar paktının başarılı bir şekilde yürümesi ve parasal birlik için bütçe disiplini ve aşırı borçlanmadan sakınılmasını sağlayacak prosedürlerin gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Anlaşmaya göre kamu sektörü; merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarını kapsamaktadır.

Bu durum yerel yönetimlerin harcamalarının ve borçlanmalarının bir düzene bağlanmasını gerektirmektedir. Merkezi hükümetler bu şartların sağlanabilmesi için yerel yönetimlere ilişkin olarak, bütçe ve borçlanma konuları üzerinde değişik sınırlandırmalara ve düzenlemelere gitmektedirler.

Maliye politikasının üç temel fonksiyonunun teorik analizi göstermektedir ki; adalet ve etkinliğin her ikisi açısından da yerel bütçe üzerindeki sınırlamalar, yerel otoritelerin bütçe disiplinini ve mali hesap verilebilirliğini sağlayan enstrümanlardır.

Sınırlamalar merkezi yönetime bütçe dengesi ve borçlanma konusunda yönetsel bir takdir hakkı tanır. Bu, normal olarak bütçe ve hesaplarla ilgili bazı kuralları içerir. Fakat kurallara her zaman yeni sınırlamalar ve denetimler ilave edilmiştir. Pek çok ülkede yerel hizmetlerin sınırı bu kurallar ve düzenlemelerle belirlenmiştir.

Parasal birlik süreci zayıf mali kapasite ve yüksek mali talepler arasındaki dengenin sağlanması konusundaki düzenlemelere yardımcı olmaktadır.

Borçlanmayı ve bütçe dengesini kontrol, yerel yönetimlerin esnekliğini azaltabilir ve mali çarpıklığı uyarabilir. Mevcut gelirler yatırımların çoğunu karşıladığında yatırım konuları kolaylıkla konjonktürel hale gelebilir. Bu tip yerel yatırımları Avusturya, Almanya, Norveç ve İspanya'da görmek mümkündür. Bu durumda yerel yönetimleri kontrol girişimleri, merkezi hükümetler için ulusal düzeyde konjonktürel elemanları denkleştirmede yeni imkanlar yaratır. Belçika'da zaman içinde yatırımların değişimi daha çok politik konjonktür ile ilgilidir. Danimarka'da katı borçlanma kontrolü etkili bir makro ekonomik politika aracı olarak kullanılmaktadır.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup>Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e., s.283.

Diğer bir potansiyel mali çarpıklık türü, zamanla yatırımların azalmasıdır. Yerel hizmetler üzerindeki artan baskı ve yerel harcamalar üzerindeki güçlü merkezi kontrol, yatırım alanlarını daraltabilir. Zaman içinde yerel yatırımlarda azalma İngiltere, Almanya ve Norveç'te görülmektedir.<sup>141</sup>

Birliğe dahil bütün ülkeler yerel yönetimler üzerindeki bütçe dengesi ve borçlanma konusundaki kontrollerini, kanunla konulan çeşitli kurallar, idari usuller, denetimler ve işbirliğine dayalı düzenlemelerin de dahil olduğu karışık yapılarla sürdürmektedirler. Serbest piyasa disiplini sınırlı bir rol oynar. Özellikle Fransa'da. Kamu sektöründeki kontrol çeşitli biçimlerde ve merkezi yönetime her zaman takdir hakkı tanır.

Norveç mali alanda en güçlü merkezi kontrole sahip olan ülkedir. Yerel yönetimlerin hemen hiç yerel vergi koyma hakkı yoktur. Danimarka'da da yatırım ve borçlanma konusunda durum benzerdir. Burada merkezi hükümet her bir yerel birim için borçlanma miktarının toplamını düzenler ve mevcut gelirlerle finanse edilecek yatırımları önceden belirler. İsveç'te ise refah hizmetleri alanında standartların tespitinde ve yerine getirilmesinde merkezi yönetim kontrolü daha fazladır. Fakat yerel yönetimlerin borçlanma konusundaki takdir hakları daha geniştir.<sup>142</sup>

Avrupa'da mevcut düzen dikey mali düzensizlikleri içerir (yerel yönetimlerin gelirlerinin merkezi yönetime aşırı bağımlılığı). Ve bu durum büyüme ve yerel kamu sektörü üzerinde de potansiyel etki yapar. Merkezi finansman ile ilgili temel problem, merkezi hükümet harcamaları üzerinde baskıya yol açmasıdır.

**b. AB'de yerel yönetimlerin harcamaları:** AB'ye üye ülkelerde en geniş yerel yönetim harcamaları; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve refah, konut ve toplumsal esenlik, rekreasyon, kültürel ve dini işler, ulaştırma ve haberleşmedir. Bu harcama alanlarından en belirgin olanları ülkeden ülkeye geniş farklılıklar göstermektedir.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e., s. 283.

<sup>142</sup> Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, a.g.e., s. 286.

<sup>143</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.4.

**Tablo 32: AB Ülkelerinde Toplam Yerel Yönetim Harcamalarının GSMH ve Kamu Harcamalarına Oranı (%)**

<i>Ülkeler</i>	<b>2004 GSMH</b>	<b>2005 GSMH</b>	<b>2004 Kamu Harcamaları</b>	<b>2005 Kamu Harcamaları</b>
Belçika	6,81	Veri yok	13,76	Veri yok
Çek Cum.	12,75	11,72	28,59	26,58
Danimarka	33,36	32,91	60,54	61,79
Almanya	7,21	7,31	15,40	15,65
Estonya	9,02	Veri yok	24,77	Veri yok
Yunanistan	3,00	3,13	6,15	6,79
İspanya	5,87	5,94	15,11	15,54
Fransa	10,80	11,05	20,17	20,40
İrlanda	14,36	6,85	42,68	19,84
İtalya	15,46	15,42	32,36	31,96
Güney Kıbrıs	1,98	1,88	4,53	4,22
Letonya	10,08	9,69	28,11	26,78
Litvanya	8,91	8,13	26,68	24,16
Lüksemburg	5,56	5,50	12,87	12,42
Macaristan	12,88	Veri yok	26,05	Veri yok
Malta	0,73	0,70	1,50	1,48
Hollanda	16,35	Veri yok	35,12	Veri yok
Avusturya	7,96	7,85	15,91	15,84
Polonya	13,00	13,54	30,56	31,29
Portekiz	6,04	6,35	13,01	13,28
Slovenya	9,28	Veri yok	19,48	Veri yok
Slovakya	6,53	6,96	16,80	18,49
Finlandiya	19,59	20,05	38,91	39,54
İsveç	25,03	25,03	44,18	44,36
İngiltere	12,84	13,23	29,26	29,08
<i>AB 25</i>	<i>11,51</i>	<i>Veri yok</i>	<i>24,39</i>	<i>Veri yok</i>
<i>AB 15</i>	<i>11,51</i>	<i>Veri yok</i>	<i>24,29</i>	<i>Veri yok</i>
<i>Yeni Üyeler</i>	<i>11,62</i>	<i>Veri yok</i>	<i>26,64</i>	<i>Veri yok</i>

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.20'deki tablodan derlenmiştir.**

Kamu harcamaları açısından baktığımızda toplam kamu harcamalarının %28'den daha fazlasına sahip olan yerel yönetimler; Danimarka, İsveç ve Finlandiya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İtalya, Polonya ve İngiltere yerel yönetimleridir.

Yerel yönetimleri kamu harcamaları içinde %10 ile %27 arasında paya sahip olan ülkeler; Avusturya, Estonya, Fransa, Almanya, İrlanda, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Portekiz, İspanya, Slovakya ve Slovenya'dır. Malta, Güney Kıbrıs Rum Kesimi ve Yunanistan'da ise yerel yönetimler kamu harcamalarının içinde %7,5'ten daha küçük bir orana sahiptir.



**Tablo 33: GSMH'nın Yüzdesi Olarak Yerel Yönetim Harcamalarının Avrupa Ülkelerinde Fonksiyonlar İtibariyle Dağılımı (2000)**

	Genel Kamu Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenliği	Eğitim	Sağlık	Sosyal Güvenlik ve Refah Hizmetleri	Konut ve Toplumsal Esenlik	Rekreasyonel, Kültürel ve Dini İşl.	Tarım, Ormanlık, Balıkçılık ve Avelik	Ulaştırma ve Haberleşme	Diğer Fonksiyonlar	Toplam	Toplam Kamu Har. GSMH'ya Oranı %
Bulgaristan	0,6	0	2,3	1,5	1,2	0,6	0,2	0	0,3	0,1	7,0	40,0
Çek Cum.	1,1	0,2	0,8	0,1	0,7	2,5	0,5	0	1,4	0,5	7,9	43,0
Estonya	1,0	0	2,9	0,1	0,9	0,7	0,6	0	0,4	0,4	7,1	36,2
Macaristan	1,5	0,1	3,4	1,9	1,7	0,9	0,5	0,1	0,1	0,3	10,4	44,0
Letonya	1,2	0,2	4,7	0,1	0,8	1,0	0,5	0	0,4	0,5	9,5	41,4
Litvanya	0,3	0,1	3,5	0	1,0	0,5	0,3	0	0,2	0,1	6,3	32,1
Polonya	1,1	0,6	4,1	0,3	1,3	2,8	0,6	0,3	0,9	0,1	12,1	43,6
Romanya	0,5	0,1	0,3	0	0,5	0,8	0,3	0	0,8	0,2	3,4	33,5
Slovak Cum.	0,6	0,1	0	0	0	1,0	0,2	0,1	0,4	0,2	2,7	41,7
Slovenya	0,8	0,1	1,3	0,1	0,2	1,3	0,5	0,1	0,6	0,3	5,3	44,1
<b>Ortalama</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>2,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>7,2</b>	<b>40,0</b>
Danimarka	1,2	0,1	4,1	5,0	17,3	0,2	0,9	0	0	1,5	30,5	53,2
Fransa	1,1	0,2	2,0	0,2	1,8	2,4	0,8	0	0,4	0,8	10,0	46,2
Hollanda	1,3	0,5	2,4	0,3	3,0	2,7	0,8	0	0,9	1,4	13,3	45,9
İspanya	1,1	0,5	3,0	3,4	0,8	1,8	0,9	0,6	1,2	2,8	16,6	41,2
İngiltere	0,4	1,3	3,0	0	3,4	0,6	0,3	0	0,5	0,9	10,5	36,9
<b>Ortalama</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>2,9</b>	<b>1,8</b>	<b>5,3</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>16,2</b>	<b>44,7</b>

**Kaynak: OECD, Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris 2002, s.20.**

Birliğe yeni katılan ve aday ülkeler ile daha önceki üye ülkelerin yerel yönetimlerinin en fazla harcama yaptığı alanlar eğitim ve sosyal güvenliktir. Eğitimde bu oran yeni katılan aday ülkelerde GSMH'nın %2,3'ü iken daha önceki üye ülkelerde ise ortalama %2,9 dur. Sosyal güvenlik ve refah hizmetlerine yerel yönetimlerin ayırdıkları pay yeni katılan ülkeler ile Romanya ve Bulgaristan ortalamasında GSMH'nın %8'i iken daha önceki üye ülkelerde bu oran %5,3 tür. Daha sonra sırayı konut, toplumsal esenlik ve kültürel işler almaktadır.

Birliğe yeni katılan ülkelerin kamu harcamalarının GSMH'ya oranı %40'tır. Birlik üyesi ülkelerde ise bu oran %44,7'dir. Ancak yerel yönetim harcamalarının GSMH'ya oranlarını kıyasladığımızda mevcut ülkelerde bu oran %16,2 iken birliğe yeni katılan ülkelerde ise bu oranın yaklaşık üçte biridir (%7,2).

Bazı ülkelerde mali desantralizasyon, yerel kaynakları belli işlere tahsis eden bir dizi standartlarla önemli ölçüde sınırlanmaktadır. Eğer yerel yönetim hizmetlerini düzenleyen bu standartlar son derece sıkı olursa harcamalar konusundaki yerel özerklik sözde kalır.

Diğer bir temel sınırlama noktası; merkezi yönetimin yerel yönetim çalışanlarının maaşlarını düzenlemesidir. Diğer bir yerel otonomiye zarar verici konu, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin fiyatlarının merkezi yönetimlerce belirlenmesi ya da sınırlanmasıdır. Gereksiz bir şekilde düşük ücretler, cezalar ve diğer gelirler yerel yönetimleri hizmet sunmada zorlamaktadır.

Merkezi hükümetin yerel yönetimlerin harcamalar konusundaki özerkliğine zarar veren diğer bir nokta; ulusal hükümetlerin yerel yönetimlere önemli sosyal sektör görevleri vermesi, ancak bu görevleri yerine getirmelerini etkili bir şekilde sağlayacakları gelir kaynakları vermemesidir. İkinci olarak, en az bunun kadar önemli olan, merkezi hükümet yerel yönetimleri bu hizmetlerin sağlanmasında sorumlu tutabilir. Ancak demode olmuş ulusal hizmet standartları ve harcama standartları yerel yönetimlere, sağladıkları hizmetleri geliştirmeleri için çok sınırlı bir hareket alanı bırakabilir.<sup>144</sup>

Yerel yönetimlerin hizmet sunarken kullandığı sistem üzerindeki belirleyiciliği, mali özerkliğin en önemli görüntüsüdür. Yerel yönetimler, çalışanlarının sayısını, hizmet sunma yöntemlerini kendileri belirlemelidir.<sup>145</sup>

AB üyesi ülkelerin yerel yönetimlerinin harcama kalemleri; personel harcamaları, diğer cari harcamalar, diğer yerel yönetimlere yardımlar, yatırım harcamaları başlıkları altında incelenecektir. Bunlardan personel harcamalarına bakacak olursak;

**(1). *Personel harcamaları:*** AB ülkeleri yerel yönetimlerinin personel giderlerinin GSMH ve toplam kamu personel giderlerine oranına tablo halinde bakacak olursak;

---

<sup>144</sup> Levitas, Antony - Peteri, Gabor, *Providing More Services With Less Money?, Intergovernmental Finance Reforms in Central Europe*, Open Society Institute, First Published 2005, Budapest, s.10.

<sup>145</sup> Swianiewicz, Pawel, *Foundations of Fiscal Decentralization*, a.g.e., s.51.

**Tablo 34: AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Toplam Personel Giderlerinin GSMH ve Toplam Kamu Personel Giderlerine Oranı (%)**

Ülkeler	2004 GSMH	2005 GSMH	2004 Kamu Personel Harcamaları	2005 Kamu Personel Harcamaları
Belçika	3,59	Veri yok	29,83	Veri yok
Çek Cum.	3,92	3,87	48,88	47,66
Danimarka	13,07	12,77	73,47	73,54
Almanya	1,79	1,77	23,46	23,79
Estonya	4,02	Veri yok	39,13	Veri yok
Yunanistan	1,07	1,13	8,59	8,97
İspanya	1,71	1,68	16,98	16,85
Fransa	3,08	3,14	22,97	23,41
İrlanda	5,10	1,87	54,87	18,77
İtalya	4,53	4,51	42,05	41,11
Güney Kıbrıs	0,73	0,72	4,83	4,82
Letonya	5,02	4,60	47,67	45,27
Litvanya	4,75	4,48	43,97	43,10
Lüksemburg	1,94	1,92	23,46	23,36
Macaristan	6,62	Veri yok	51,73	Veri yok
Malta	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Hollanda	6,61	Veri yok	65,89	Veri yok
Avusturya	1,88	1,86	20,21	20,19
Polonya	5,79	5,82	57,07	57,38
Portekiz	1,90	1,96	13,21	13,46
Slovenya	4,10	Veri yok	34,07	Veri yok
Slovakya	3,31	3,09	39,10	40,57
Finlandiya	9,86	10,09	72,58	72,92
İsveç	12,43	12,28	76,31	76,51
İngiltere	5,16	5,40	47,60	48,10
AB 25	3,99	Veri yok	37,00	veri yok
AB 15	3,94	Veri yok	36,45	Veri yok
Yeni Üyeler	5,07	Veri yok	48,67	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.21'deki tablodan derlenmiştir.**

2004 yılında AB ülkeleri yerel yönetimlerinin personel harcamalarının toplamı GSMH'nın yaklaşık %4'ü kadardır. Bu rakam toplam kamu kesimi personel harcamalarının 1/3'ünden fazladır (%37). Bu oran, yerel yönetimlerin doğrudan elde ettiği vergi toplamının yaklaşık iki katı büyüklüğündedir.

Sosyal hizmetlerin çoğunun yerel yönetimler tarafından görüldüğü İsveç, Finlandiya ve Danimarka'da yerel yönetimlerin personel harcamaları GSMH'nın %10'undan daha fazla bir yer kaplamaktadır. Personel giderleri GSMH'nın %3 ile %7

si arasında orana sahip olan ülkeler ise; Hollanda, Macaristan, İtalya, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovenya ve İngiltere'dir.

Personel harcamaları GSMH'nin %2 ile %4'ü arasında yer kaplayan ülkeler ise; Çek Cumhuriyeti, Belçika, Fransa, Portekiz ve Slovakya'dır.

(2). *Diğer cari harcamalar*: AB ülkeleri yerel yönetimlerinin personel dışındaki cari harcamalarının GSMH ve toplam kamu diğer cari harcamalarına oranına tablo halinde bakacak olursak;

**Tablo 35: AB Ülkeleri Yerel Yönetimlerinin Diğer Cari Harcamaları Toplamının GSMH ve Toplam Kamu Diğer Cari Harcamalarına Oranı (%)**

Ülkeler	2004 GSMH	2005 GSMH	2004 Kamu Diğer Cari Har.	2005 Kamu Diğer Cari Har.
Belçika	0,90	Veri yok	24,58	Veri yok
Çek Cum.	3,54	3,40	50,69	48,09
Danimarka	5,40	5,41	63,29	64,37
Almanya	1,53	1,57	37,94	37,38
Estonya	2,73	Veri yok	35,73	Veri yok
Yunanistan	0,78	0,83	13,58	15,02
İspanya	1,55	1,54	32,44	32,01
Fransa	2,24	2,29	42,74	43,55
İrlanda	3,58	1,31	67,49	26,52
İtalya	3,63	3,71	67,48	68,04
Güney Kıbrıs	0,47	0,41	9,74	8,21
Letonya	2,75	2,41	30,68	29,38
Litvanya	1,94	1,72	33,23	31,27
Lüksemburg	1,14	1,25	34,25	32,95
Macaristan	3,16	Veri yok	47,93	Veri yok
Malta	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Hollanda	4,26	Veri yok	60,26	Veri yok
Avusturya	1,50	1,42	33,36	31,28
Polonya	3,21	3,50	52,91	52,64
Portekiz	1,34	1,40	34,66	34,82
Slovenya	1,99	Veri yok	31,45	Veri yok
Slovakya	1,96	1,86	28,11	36,98
Finlandiya	5,66	5,90	62,16	62,83
İsveç	5,92	5,97	59,51	59,41
İngiltere	4,41	4,39	38,47	36,03
AB 25	2,84	Veri yok	45,05	Veri yok
AB 15	2,84	Veri yok	45,02	Veri yok
Yeni Üyeler	2,95	Veri yok	45,71	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.24'deki tablodan derlenmiştir.**

Yerel yönetimlerin personel dışındaki diğer cari harcamaları AB üyesi ülkelerde GSMH'nin %2,84'ünü teşkil etmektedir. Bu oran toplam yerel harcamaların %25'ine tekabül eder. Bu oranın GSMH'nin %5-6 gibi büyük kısmını teşkil ettiği ülkeler İskandinav ülkeleridir. Bu ülkeleri İngiltere, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İtalya, Hollanda ve Polonya GSMH'nin %3-4 arasında değişen oranlarıyla takip etmektedir. Geri kalan ülkelerde ise bu oran GSMH'nin %1 ile %2'si arasında değişmektedir.

(3). *Diğer yerel yönetimlere transferler*: AB ülkeleri yerel yönetimlerinin diğer yerel yönetimlere yaptığı transferlerin GSMH ve toplam kamu transfer harcamalarına oranına tablo halinde bakacak olursak;

**Tablo 36: AB Ülkeleri Yerel Yönetimlerinin Diğer Yerel Yönetimlere Yaptığı Transferlerin GSMH ve Toplam Kamu Transfer Harcamalarına Oranı (%)**

Ülkeler	2004 GSMH	2005 GSMH	2004 Kamu Transfer Har.	2005 Kamu Transfer Har.
Belçika	0,39	Veri yok	12,99	Veri yok
Çek Cum.	0,93	0,66	25,40	17,64
Danimarka	0,56	0,53	18,40	18,06
Almanya	0,79	0,80	24,15	25,29
Estonya	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Yunanistan	0,23	0,23	6,30	8,23
İspanya	1,31	1,29	40,52	44,65
Fransa	1,28	1,33	35,44	34,84
İrlanda	0,39	0,30	12,70	10,28
İtalya	1,21	1,22	40,49	38,00
Güney Kıbrıs	0,00	0,00	0,00	0,00
Letonya	0,88	0,80	26,44	15,00
Litvanya	0,02	0,16	1,09	6,10
Lüksemburg	0,49	0,44	9,27	8,12
Macaristan	0,76	Veri yok	19,49	Veri yok
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00
Hollanda	0,64	Veri yok	25,42	Veri yok
Avusturya	2,16	2,07	42,14	41,32
Polonya	0,68	0,82	40,11	34,49
Portekiz	0,66	0,60	17,78	15,71
Slovenya	0,73	Veri yok	24,03	Veri yok
Slovakya	0,25	0,48	7,57	11,32
Finlandiya	0,69	0,72	23,65	24,38
İsveç	0,45	0,47	18,28	17,36
İngiltere	0,26	0,30	6,69	7,75
AB 25	0,85	Veri yok	25,56	Veri yok
AB 15	0,86	Veri yok	25,59	Veri yok
Yeni Üyeler	0,67	Veri yok	24,75	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.25'deki tablodan derlenmiştir.**

Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya ve İspanya’da yerel yönetimler diğer yerel yönetimlere GSMH’nın %1-2’si arasında değişen oranlarda transfer harcaması şeklinde yardımda bulunmaktadır. Diğer ülkelerde ise bu oranlar GSMH’nın %1’inin altındadır.

(4). *Yatırım harcamaları:* AB ülkeleri yerel yönetimlerinin yatırım harcamalarının GSMH ve toplam kamu yatırım harcamalarına oranına bakacak olursak;

**Tablo 37: AB ülkeleri Yerel Yönetim Yatırım Harcamalarının GSMH ve Toplam Kamu Yatırım Harcamalarına Oranı (%)**

Ülkeler	2004 GSMH	2005 GSMH	2004 Toplam Kamu Yatırım Har. Oranı	2005 Toplam Kamu Yatırım Har.Oranı
Belçika	0,72	Veri yok	45,64	Veri yok
Çek Cum.	2,67	2,09	56,08	46,20
Danimarka	1,24	1,19	66,54	68,26
Almanya	0,78	0,72	56,08	55,46
Estonya	1,25	Veri yok	42,16	Veri yok
Yunanistan	0,84	0,87	20,07	25,14
İspanya	1,04	1,18	30,24	32,87
Fransa	2,19	2,28	69,60	69,20
İrlanda	2,86	2,29	79,46	67,04
İtalya	2,07	1,88	86,29	79,60
Güney Kıbrıs	0,65	0,63	15,97	19,74
Letonya	1,01	1,31	44,32	52,05
Litvanya	1,07	0,78	30,92	22,35
Lüksemburg	1,78	1,64	40,50	34,62
Macaristan	1,68	Veri yok	46,81	Veri yok
Malta	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Hollanda	1,96	Veri yok	62,96	Veri yok
Avusturya	0,55	0,57	50,85	50,84
Polonya	2,18	2,01	63,42	62,73
Portekiz	1,79	1,99	59,43	65,15
Slovenya	1,51	Veri yok	43,77	Veri yok
Slovakya	0,84	1,25	34,36	57,24
Finlandiya	1,83	1,77	61,18	62,08
İsveç	1,50	1,56	49,84	52,21
İngiltere	1,11	1,26	60,82	60,46
AB 25	1,44	Veri yok	59,98	Veri yok
AB 15	1,42	Veri yok	60,52	Veri yok
Yeni Üyeler	1,92	Veri yok	52,80	Veri yok

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.26’deki tablodan derlenmiştir.**

2004 yılı için AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin GSMH’nın %1,44 üne karşılık gelen yatırım harcamaları, toplam yerel yönetim harcamaları içinde %12,5’lik

bir orana sahiptir. Yerel yönetim yatırım harcamaları AB üyesi ülkelerde yıldan yıla ve ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir.

Yatırım harcamaları GSMH içinde %2 ve üzerinde yer tutan yerel yönetimlerin bulunduğu ülkeler; Çek Cumhuriyeti, Fransa, Macaristan, İrlanda, Hollanda, Polonya ve Portekiz'dir. Yerel yönetim yatırım harcamaları GSMH içinde %1-2 oranında yer kaplayan ülkeler ise; İskandinav ülkeleri, İtalya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve İngiltere'dir. Yerel yönetimleri GSMH'nın %1 ya da daha azı oranında yatırım harcaması yapan ülkeler ise; Avusturya, Güney Kıbrıs, Almanya, Yunanistan ve Litvanya'dır.

**Tablo 38: AB Ülkeleri Yerel Yönetim Harcama Kalemlerinin Toplam Yerel Yönetim Harcamaları İçindeki Oranı (% , 2005)**

Ülkeler	Personel Giderleri	Diğer Cari Giderler	Diğer Yerel Yön. Transfer Har.	Yatırım Harcamaları	Diğer Harcamalar
Çek Cum.	33,03	29,02	5,64	17,87	14,44
Danimarka	38,79	16,44	1,62	3,62	39,52
Almanya	24,24	21,49	10,93	9,86	33,48
Yunanistan	36,01	26,38	7,42	27,83	2,36
İspanya	28,19	25,98	21,77	19,82	4,24
Fransa	28,39	20,72	12,00	20,62	18,27
İrlanda	27,26	19,11	4,40	33,38	15,84
İtalya	29,26	24,07	7,88	12,20	26,58
Güney Kıbrıs	38,13	21,99	0,00	33,19	6,69
Letonya	47,45	24,88	8,20	13,52	5,95
Litvanya	55,04	21,18	1,98	9,63	12,16
Lüksemburg	34,95	22,63	7,91	29,72	4,78
Macaristan	51,42	24,53	5,90	13,08	5,07
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00	Veri yok
Avusturya	23,70	18,09	26,39	7,31	24,51
Polonya	43,00	25,84	6,05	14,87	10,23
Portekiz	30,81	22,01	9,44	31,37	6,36
Slovenya	44,19	21,50	7,82	16,23	10,26
Slovakya	44,30	26,69	6,85	18,00	4,16
Finlandiya	50,31	29,41	3,58	8,82	7,88
İsveç	49,09	23,86	,187	6,23	18,95
İngiltere	40,78	33,15	2,30	9,50	14,27

**Kaynak: Local Finance in Europe, An Overview 2000/2005, Centre for Public Administration Research, Innsbruck, May 2006, s.28'deki tablodan derlenmiştir.**

Yatırım harcamaları, toplam yerel harcamalar içinde %18'den daha fazla paya sahip olan yerel yönetimlerin bulunduğu ülkeler; Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs, Yunanistan, Fransa, İrlanda, Slovakya ve İspanya'dır. Yatırım harcamalarının yerel

yönetim harcamaları içinde düşük bir orana sahip olan ülkeler ise; Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya ve İsveç'tir. Tabloda diğer harcamalar başlığı altında verilen harcamaların %25'in üzerinde olduğu ülkeler ise; Danimarka, Almanya, İtalya ve Avusturya'dır.

#### **D. Maastricht Anlaşması ve Yerellik İlkesi**

Maastricht Anlaşması ile Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının yanında, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın, dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesini öngören "hizmette yerellik" (subsidiarite) ilkesi getirilmiştir.

Maastricht Anlaşmasıyla birlikte ana sözleşmede yerini alan Subsidiarite ilkesi Birliğin yerel yönetimlere yaklaşımının temelini oluşturmaktadır. Subsidiarite, batı siyasal düşünceleri tarihinde ve Katolik düşüncesinde temeli olan bir ilke olarak subsidium (yardımlaşma) kavramından türetilmiştir. İlkenin anlamı üzerinde kesin bir birlikten söz etmek mümkün değilse de, ilkeyi genel olarak toplumun daha yetkili birimlerinin altındaki birimlere, onların kendilerine yeterliliklerini dumura uğratmadan, yok etmeden yardım edebilmesi olarak anlamlandırabiliriz. Yerel özerkliğin ya da ekonomik rekabetin korunmasına kadar yeterli anlamsal genişliğe sahip olan ilke, yerel yönetimler tarafından kendi varlıklarının Avrupa Birliği çerçevesinde korunmasının garantisi olarak görülmektedir.<sup>146</sup>

Yerellik ilkesi, bugün AB'de anahtar bir sözcük olma yolundadır. Bu nedenle AB'yi kuran Maastricht Sözleşmesi'nde bu ilke özel bir yer edinmiştir.<sup>147</sup>

Maastricht Antlaşması'nın 5. maddesi; "Topluluk, kendi yetki alanına girmeyen konularda, subsidiarite ilkesine uygun olarak, yalnızca önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterli ölçüde gerçekleştirilemeyecek ve dolayısıyla önerilen eylemin ölçeği ya da etkileri açısından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebilecek ise eylemde bulunmalıdır. Topluluk eylemi bu Antlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanın ötesine geçmemelidir" demektedir.

<sup>146</sup> Bezci, Bünyamin, Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı, Sakarya Üniversitesi, SBE, (Yayınlanmamış Master Tezi), Sakarya 1999, s.4.

<sup>147</sup> Özel, Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)", a.g.m., s.25.



Bu ilke yeterince açık sayılmaz. Çünkü hedeflerin yeterli biçimde gerçekleştirilebilmelerinin ölçüsü belirgin değildir. Bu ilkenin yorumu bir takım güçlükleri ortaya koymaktadır. Hangi eylem hangi düzlemde en etkin sonucu verir? Bir başka soru, genel olanla bölgesel ya da yerel olan arasındaki ayırımın nereden geçtiğidir. Öte yandan aynı hedefe yönelik bir eylemin örneğin ülke ya da bölge düzlemlerinden hangisinde daha etkin olacağı, farklı toplumsal ve ekonomik yapılara ve değişik yönetsel sistemlere sahip üyeler arasında da farklılıklar gösterebilir.<sup>148</sup>

Bir yandan Toplulukla üye devletler, öte yandan üye devletle onun yerel ve bölgesel yönetim düzlemleri arasında görev, yetki paylaşımını düzenlemeye yönelik bu ilkenin tatbikatta Topluluk düzlemiyle bölgeler düzlemini güçlendirirken, üye devlet yönetimi düzlemini daraltmak sonucunu vermesi beklenebilir. Özellikle bölgesel politikaların uygulanmasında bir yandan yurttışa yakınlık amacıyla bölge düzeyine ağırlık verilirken, bir yandan da bu politikaların finansmanı Topluluk tarafından sağlandığından ve bir de sınıraşırı ekonomik bölgelerin varlığı dolayısıyla Topluluk düzleminin daha “etkin” sayılması kaçınılmazdır.<sup>149</sup>

Bu ilke, üye devletlerin ulusal kimliklerini korumaya ve yetkilerini saklı tutmaya katkıda bulunur. Avrupa Birliği çerçevesinde kararların, mümkün olduğu kadar vatandaşıya yakın şekilde alınmasını amaçlar.

Yerellik ilkesiyle aynı zamanda eyaletler, bölgeler ve yerel yönetimler gibi diğer yönetim basamaklarının da korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.<sup>150</sup>

Bu ilkeye yapılan vurgu, AB’ye yönelik belli kaygılardan kaynak bulmaktadır. Bu kaygılar özetle; üye devletleri aşırı müdahaleci bir AB’den koruma kaygısı, AB’deki demokrasi açığı (Konsey, Komisyon ve AB Kurumlarında toplanan temel yetkilerin demokratik denetiminin yeterince yapılamaması) ve bürokratik yönetim anlayışı, yerel ve bölgesel yönetimlerin yetki ve eylem alanlarını koruma kaygısı olarak toplanabilmekte ve yerellik ilkesinin, Avrupa bütünleşmesi sürecinde üye devletlerin, devlet-altı yönetsel ve siyasal birimlerin ve yurttışların yukarıda sıralanan

<sup>148</sup> Bozkurt, Ömer, “Maastrich Anlaşması ve Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı:1, Mart 1993, TODAİE, Ankara, s.23.

<sup>149</sup> Bozkurt, Ömer, “Maastrich Anlaşması ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.24.

<sup>150</sup> Özel, Mehmet, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik”, a.g.m., s.34.

çekincelerine karşı bir uzlaşma ve meşruiyet temeli olarak gündeme geldiği belirtilmektedir.<sup>151</sup>

Kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak yerellik ilkesi, “yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi” biçiminde tanımlanmaktadır. Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde, hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın en etkili bir biçimde denetimi olanaklı olur.<sup>152</sup>

Bu ilkeye göre hareket edilmesi de, değişik hizmet kapasitesine ve olanaklarına sahip olan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri için oldukça zordur. Üye ülkelerde farklı özellikleri ve güçleri olan yerel yönetimlerin bazı görevlerini ve yetkilerini, yerellik ilkesinin uygulanmasındaki kriter eksikliğinden dolayı kaybetme tehlikesi ortadan kalkmamıştır.<sup>153</sup>

Ulusal, bölgesel politikaların nerede bitip, birlik politikalarının nerede başladığı temel sorusu, günümüzde Birlik düşüncesinde Subsidiarite ilkesine verilen önemi arttırmaktadır. Subsidiarite bölgesel politikada desantralizasyona doğru bir yönelişi yansıtmaktadır. Bu ilke, Avrupa Komisyonu’ndan uzak, ülkesel, bölgesel ve yerel düzeylere yönelişi ifade eder. Fakat bölgesel politikada, bu düzeyler arasındaki sınırlar karışıklığını korumaktadır ve bunları ayırt edebilmek güçtür.<sup>154</sup>

1997 Amsterdam Antlaşması subsidiarite ilkesinin uygulanması hakkında bir protokol içermektedir. Buna göre;

---

<sup>151</sup> Fırat, Serap, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü”, a.g.m., s.31.

<sup>152</sup> Üskül, Zafer, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, *Yeni Türkiye*, Kamu Yönetiminde Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs –Haziran 1995, Yıl: 1, Sayı: 4, s.23.

<sup>153</sup> Yıldırım, Ferihan - Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, a.g.m., s.40.

<sup>154</sup> Jones, Robert A., *The Politics And Economics Of The European Union*, Second Edition, Edward Elgar Publishing, USA, 2001, s. 246.

-Gözden geçirilen konunun üye devletlerin kontrolünü aşan ulus-ötesi yönleri var ise,

-Tek başına üye devletlerin eylemleri ya da Topluluğun eyleminin yokluğu Antlaşmayı ihlal ediyor ise,

-Üye devletler düzeyindeki eylem ile karşılaştırıldığında Topluluk eylemi ölçek ya da etkileri bakımından yararlar getiriyor ise, Topluluk eylemi gereklidir.

Ayrıca, Topluluğun gereken en az ölçüde yasamada bulunması ve takdir yetkisini üye devletlere bırakması istenmektedir.<sup>155</sup>

Subsidiarite ilkesi yetki kullanımında bazı şartlar getirmiştir. Bunlar karşılaştırmalı etkinlik (comparative efficiency) ve gereklilik (necessity) şartlarıdır. Buna göre; merkezi birim yetki kullanımında alt birimlerden daha iyi sonuç almayı garanti etmelidir. Burada ilke, merkezi birimin eylemini daha önceden tanımlanmış bir etkinlik ölçütüne göre düzenlemektir. Merkezi birimin ne zaman ve nasıl müdahalede bulunacağı önemli iki husustur.<sup>156</sup>

AB üye devletleri “hizmette halka yakınlık” talepleri doğrultusunda bölgesel ve yerel yönetimlere özerklik verme ve bu ilkeyi aşağıya doğru uygulama konusunda isteksiz davranmaktadır. Topluluk da bu konuda herhangi bir karar alma eğiliminde değildir.<sup>157</sup>

Yerellik ilkesinin Anlaşmaya konması, Birliğin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen merkezîyetçiliğe karşı duyulan bir tepkinin sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin, Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurmasını önlemek, bu ilke ile sağlanmak istenmiştir. Yerellik ilkesi, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirleyen, bunun yanında vatandaşa olabildiğince yakın karar alınmasını gerçekleştirmesi, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alması ve vatandaşlarca Avrupa'nın

---

<sup>155</sup> Follesdal, Andreas (2000), *Subsidiarity and Democratic Deliberation*, <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subs-dem.rtf>, Erişim Tarihi: 18.04.2006.

<sup>156</sup> Follesdal, Andreas (1998), *Subsidiarity*, <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf>, Erişim Tarihi:18.04.2006.

<sup>157</sup> Chair, Jean Monnet (2000), *Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam*, Harvard Law School, Cambridge, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.rtf>, Erişim Tarihi:18.04.2006.

bütünleşmesi sürecinin benimsenmesini sağlaması beklenen bir ilke olarak AB sistemi içinde yerini almıştır.<sup>158</sup>

26 Haziran 2002 tarihinde tartışmaya açılan II. Avrupa Birliği Anayasa Taslağının başlangıç bölümünde; “Birlik, kararlarını egemenliği elinde bulunduran vatandaşlara en yakın düzeydeki kurumlarca alınmasını zorunlu kılmaktadır. Buna yerindelik ilkesi denilmektedir. Bu yetki, bir üst düzeydeki kuruma ancak ortak çıkar olduğu kanıtlanınca devredilebilir”<sup>159</sup>denilmektedir.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ

AB supranasyonal bir organizasyondur. Bu özelliği ile AB geçmişteki ve günümüzdeki uluslararası kuruluşlardan ayrılır. Bunun en önemli sonucu, Birlik hukukunun üye ülkelerde doğrudan etkili olması ve üye devletler hukukuna göre önceliğinin bulunmasıdır. Avrupa hukukunun yürürlüğe girmesi için üye devletlerde herhangi bir mekanizmaya ihtiyacı yoktur. Üye devletlerin mahkemeleri de bu hukuka uymak zorundadır. Hatta AB hukuku sadece üye devletlere ve bunlara bağlı kamu kurumlarına değil, gerçek ve tüzel kişilere de doğrudan etki yapmaktadır.<sup>160</sup>

Avrupa Birliği yerel yönetimlerle üç nedenle doğrudan ilgilenmektedir;<sup>161</sup>

Birincisi; Avrupa Birliği kendi fonksiyonlarının çoğunu sürdürebilmesi için yerel yönetimlere bağımlıdır. Örneğin, geçmiş yıllarda Avrupa Birliği sağlık, eğitim, çevre ve ulaştırma gibi alanlardaki sorumlulukları üzerine aldı. Bu alanların yerel yönetimlerle sıkı bir ilişkisi vardır.

İkincisi; Avrupa Birliği politikasına ilişkin kararların yerine getirilmesi için yerel otoriteler ilave kaynaklar harcamak zorundadırlar.

---

<sup>158</sup> Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Basım, İstanbul, 2002, s.11.

<sup>159</sup> Özer, Ahmet, “Avrupa Birliği’ne Doğru”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 438, Mart 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.22.

<sup>160</sup> Yeter, Enis, “Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s. 38.

<sup>161</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.12.

Üçüncüsü; Avrupa Birliği'nin amaçlarından birisi de daha demokratik ve vatandaşlara daha yakın olmaktır. Bunu başarabilmek için yerel yönetimlerle daha yakın bir ilişki içine girmeleri gerekir.

Bu faktörlerin hepsi, yerel yönetimlerin Avrupa Birliği karar süreçlerine resmi olarak katılmalarını gerektirir.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerle bu sebeplerle doğrudan ilgilenmesinin yanında, yerel yönetimlerin organizasyon ya da yapıları, üye ülkelerin birliğin içindeki gelişmelere karşı olan tepkilerinden de etkilenir. Bu tip reaksiyonların ortaya çıkmasına neden olan pek çok sebep vardır;<sup>162</sup>

a. Avrupa Birliği üye ülkelerin üzerinde bağlayıcı ek bir idari birim olarak üye ülkelere, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkilerin bölüşümünün tekrar gözden geçirilmesi konularında önderlik edebilir.

b. Bazı merkezi hükümetlerin Avrupa Birliği üyeliğini, merkezi hükümet egemenliğinin yitirilmesi şeklinde anlaması ihtimali vardır. Bu sebeple, bu merkezi hükümetler yerel otoriteler üzerindeki güç veya kontrolünü sıkılaştırarak onlar üzerindeki geniş kapsamlı etkilerini koruma isteğine kapılabilirler.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimleri etkilemesinin bir başka sebebi makroekonomik istikrar eğilimini korumaktır.

Bir kısmı yerel yönetimler tarafından kullanılan kaynakların, makroekonomik istikrar ve mikroekonomik kaynak ayırımında etkinlik ilkeleri gereği dengelenmesi zorunludur.

Parasal birlik öncesinde parasal birliğin şartlarını yerine getirebilmek açısından yerel yönetimlerin mali özerkliği ilkesi ile makroekonomik istikrar arasındaki dengenin sağlanabilmesi için çeşitli modeller kullanılmıştır. Bunların içinde; serbest piyasanın temel güçlerine itimat, merkezi ve yerel yönetimler arası işbirliği, yerel yönetimleri kontrole dayalı kurallar, yerel yönetimler üzerinde yönetsel kontroller de yer alır. Bu yöntemlerden her biri yerel yönetimler üzerinde etkiler meydana getirmiştir. Belki de bu etkilerin en önemlisi, üye ülkelerin herbirinin ekonomik ve mali yakınlaşma

---

<sup>162</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.13.

kriterlerini sürdürme yollarını aramalarıdır. Bazı durumlarda Avusturya, Belçika, Danimarka, İtalya ve İspanya örneğinde olduğu gibi, ulusal ve yerel bütçeler arasında daha yakın koordinasyonu sağlamak için yerel yönetimlerle istikrar anlaşmaları yürürlüğe konulmuştur.<sup>163</sup>

Avrupa Birliğinin genişleme sürecinin, hem birliğe yeni katılan hem de daha önce birlik üyesi olan ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde geniş etkileri olmaktadır. Genişleme ile birlikte üye sayısı 15 ten 25 devlete çıkmıştır. Bu yeni üye devletler yapısal değişim süreci geçirmektedirler. Bu ülkelerin yerel yönetimleri de bu değişim sürecinden geçmektedir. Birlik üyesi devletler yeni katılan devletlerin yerel yönetimlerinin de birliğe adaptasyonunun sorumluluğunu almış durumdadırlar. Yerel yönetimler arası hızlı bir bilgi alış verişi sürecine girilmiştir. Bu dönüşüm sürecinden, birliğe yeni katılan ülkelerin geniş coğrafyasına yayılmış olan yerel yönetimlerinin etkilenmesi yanında, bu yeni katılan ülkelerle etkileşim sonucu, birlik üyesi ülkelerde de yeni bakış açıları oluşacağı ve yerel yönetim düşüncesinin gelişeceği açıktır. Yeni katılan ülkelerdeki yerel yönetimleri düzenleme çalışmaları mevcut üye ülkelerin uygulamalarından etkilenecektir.<sup>164</sup>

Devletler üstü bir niteliğe sahip olan, hayatın hemen bütün alanları ile ilgili düzenlemelerde bulunan Avrupa Birliği hukuku yerel yönetimleri çok yakından etkilemektedir. Çünkü AB ile birlikte yerel yönetimlerin üstündeki idari kademelere bir yenisi eklenmiş olacaktır. Yetkilerin dağılımında ve icra sürecinde dikkate alınması gereken faktörlerin artması, işleyişi daha da karmaşık hale getirecektir. Yerel beklentilerin temsili farklılaşacak ve zorlaşacaktır.<sup>165</sup>

Brüksel'deki yasama faaliyetlerinin neredeyse %70'inin yerel yönetimlerin görev alanları ile ilgili olduğu rahatlıkla söylenebilir. Örneğin Birliğin 280 direktifinden 120'si yerel yönetimler tarafından ortak pazarın gerçekleştirilmesi için uygulanmak zorundadır. Yabancıların yerel seçimlere katılma hakkı, yapı denetimi, çevre koruma, ulaşım, gıda maddelerinin denetimi, türlü izinler ve ruhsatlar ve vergi düzenlemeleri,

<sup>163</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.13.

<sup>164</sup> OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s.14.

<sup>165</sup> Bakıcı, Zeynel, "Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:53, Nisan-Haziran 2004, Ankara, s.70.

mimarlar, avukatlar, eczacılar, vergi danışmanları ve yerel yönetimlerde önemli yeri olan serbest meslek gruplarının rekabet özgürlüğü gibi pek çok Birlik düzenlemesi yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirmektedir.<sup>166</sup>

AB politikaları ve bu çerçevede ortaya konulan AB müktesebatı üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli etkiler yapmaktadır.

Yerel yönetimlerin statüsü üzerindeki etkiler, yerel yönetimlere değişik fonlardan sağlanan yardımlar, entegrasyon sürecinin yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkiler, AB'nin yerel yönetimler üzerindeki genel etkileri olarak gösterilebilir.<sup>167</sup>

AB devletler üstü bir niteliğe sahiptir. Bu yapısı ile AB tarafından çıkarılan hukuk kuralları (AB Müktesebatı) tüm birlik üyesi ülkelerde uygulanan genel hukuk kurallarıdır. Bu kuralların pek çoğu üye ülkeler ve onların yerel yönetim birimleri için emredici niteliktedir. Bu kural, standart ve politikaların çoğunu uygulama görevi mahalli idarelere aittir. Kısaca, birleşme ile birlikte yerel yönetimlerin üzerindeki kademelenme bir basamak daha artmış olmaktadır. Artık, ulus devletin de üzerinde AB'nin karar organları vardır ve bu organlar yerel yönetimler (hatta ulus devletler) için uyulması zorunlu politikalar ve kurallar getirmektedir.

Avrupa Birliği'nin en önemli sorunlarından birisi de yurttaşa uzaklıktır. Yakınlığı sağlamanın yolu ise, yurttaşa en yakın birimler olan yerel ve bölgesel yönetimlerin Birlik içinde, kararların alınması sürecinde daha etkili duruma getirilmeleridir. Bu katılım bir yandan yönetimin etkinliğini arttıracak, öte yandan da yerel ekonomik ve kültürel çeşitliliği özendirilecektir. Yerel çıkarların Brüksel'de temsil edilmesi gerektiği düşüncesi Birlik içinde de giderek ağırlık kazanmaktadır. Gündem 21 adını taşıyan Rio Eylem Planında, Habitat Gündemi adını taşıyan eylem planında ve İstanbul Bildirisi'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği, yerel yönetimlerin

---

<sup>166</sup> Mengi, Ayşegül, "Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları", *Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler*, Uluslararası Seminer, 27-30 Mart 2003, İstanbul, Türkiye Belediyeler Birliği-Hollanda Belediyeler Derneği, s.118.

<sup>167</sup> Yıldırım, Ferihan, -Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", a.g.m. , s.34.

de bu belgelerde yer alan hedeflere ulaşmada en önemli ortaklar olduğu vurgulanmıştır.<sup>168</sup>

AB üyesi ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı, hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasına, hem de yerel topluluğa götürülecek hizmetlerin katılımcı yönetim süreçleri içinde yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesine olanak verecek bir yönetsel düzenin kurumsallaşması sayesinde, rasyonel ve verimli bir düzeye kavuşturulabilmiştir. Eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve genel asayiş, nüfus, seçim kayıtları ve işlemleri gibi her alandaki pek çok kamu hizmeti AB genelinde, yerel otoritelerce yürütülmektedir.<sup>169</sup>

Eğer Birlik, siyasi görüşüne uyumu ve kamuoyu bakış açısından faaliyetlerinin verimliliğini arttırmak istiyorsa, faaliyetler uygulanmadan önceki en erken safhada faaliyetlerinin bölgesel ve yerel etkisi hakkında bilgi edinmesi şarttır. Avrupa Birliği mevzuatının ve tavsiye kararlarının çoğu yerel yaşam ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler içerir.<sup>170</sup>

AB, kongre anlaşmaları ile üye ülkelerin yerel yönetim sistemleri farklılıklarını ortadan kaldırmakta ve bunu zorunluluk olarak görmektedir. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı, üye devletlerin yerel yönetimlerini ve yönetimler arası ilişkilerini, hukuksal, yönetsel, siyasal ve ekonomik yönden güvenceye ve düzenlemeye tabi tutmaktadır. AB'nin belirtilen anlaşmasında; yerel makamların mali kaynakları; ulusal ekonomik politika çerçevesinde kendi iradeleri içerisinde kullanmayı, anayasal güvence altına almayı, yerel vergi ve harç vb. gelir kaynaklarını düzenlemeyi, yerel yönetimler arasında mali eşitleme yapmayı, ulusal mali piyasaya girmelerini öngörmektedir.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Mengi, Ayşegül, “Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları”, a.g.m., s.118.

<sup>169</sup> Parlak, Bekir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Basım, İstanbul 2002, s.61.

<sup>170</sup> Tamkıyı, Jaanus, “AB Katılım Sürecinde Yerel Yönetimlerin ve Yerel Yönetim Birliklerinin Rolü”, *İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, s. 143.

<sup>171</sup> Bakıcı, Zeynel, “Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar”, a.g.m., s.94.



## A. Mali Yapı Üzerine Etkileri

Avrupa Birliği, birliğe üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli etkilerde bulunmaktadır. Bu etki alanlarının en önemlilerinden birisi de yerel yönetimlerin mali yapıları üzerindeki etkilerdir. Birliğin, üye ülkelerin yerel yönetimlerinin mali yapıları üzerindeki etkilerinin çeşitli yönleri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali yapılarını ciddi ölçüde etkileyen bu konulara değinmek entegrasyonun yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkilerini kavramakta faydalı olacaktır.

Avrupa'da yerel maliye sistemi heterojen bir yapıya sahiptir. Bu durum yerel yönetimlerin türlerinin, derecelerinin, görevlerinin, gelirlerinin, mali sistemlerinin çok çeşitli olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum ülkeler arasında kıyaslama yapmayı zorlaştırmaktadır.

Mali federalizmin temel ilkelerine göre, istikrar ve yeniden dağıtım fonksiyonları merkezi hükümet tarafından sağlanır. Yerel ve merkezi düzeyde üretilecek kamusal mallar fayda ve maliyetler dikkate alınarak merkezi hükümet tarafından belirlenir. Maliye politikasının üç temel fonksiyonu merkezi hükümet tarafından ulus altı yönetim birimlerini de içeren çeşitli yerel birimler ile birlikte sürdürülür. Çünkü geniş kamu harcamaları ulusal siyasetin ilgilendiği konulardan biridir ve yerel yönetimleri de içermeyen faaliyetlerle uygun bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Gelir toplamak, vergi sorumluluğu merkezi hükümet tarafından belirlenirse daha adil ve etkili olmaktadır. Bununla birlikte bazı vergileme yetkilerinin mali sebeplerle yerel yönetimlere devredilmesi gerekmektedir.

Sermayenin serbest dolaşımı, mahalli idarelerin borç verme kurumlarından serbestçe borç alabilme imkanlarını arttırmıştır. Birliğe üye diğer ülkelerde hesap açma, para yatırma imkanları genişlemiştir. Bu işlemleri yaparken yerel yönetimlerin birliğe üye diğer ülkelerin kendi mahalli idarelerinin sahip oldukları hak ve imtiyazlara sahip olacakları açıktır.

Birliğe üye ülkelerde, dolaylı vergilerde sağlanan ahenkleştirmelerle KDV, ÖTV gibi dolaylı vergilerden kaynak sağlayan bir kısım üye ülke mahalli idarelerinin gelirlerinde azalmalar meydana gelmiştir.

Bölgesel ve yerel birimler, Maastricht kriterleri çerçevesinde kamu bütçesinin sınırlanması politikasına katkıda bulunmak durumundadırlar. Nitekim, Avrupa Para Birliğinin de kamu sektörü açıklarını GSMH'nın %3'ü olarak sınırlaması bölgesel ve yerel yönetimler üzerinde belirgin bir etki yaratmıştır.<sup>172</sup>Yine Maastricht kriterleri ile kamu borçlanması konusunda getirilen GSMH'nın %60'ı sınırlaması da bölgesel ve yerel yönetimler üzerinde benzer etkiler yapmaktadır. Birlik üyesi ülkelerde, bu kriterlerde sapma meydana getirmemek için yerel ve bölgesel yönetimleri de kapsayacak şekilde borçlanma vb. konularda çeşitli hukuki düzenlemeler, sınırlamalar getirilmiştir.

Kamu açığı ve kamu borcu kavramlarına, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları dahildir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin de, harcamaları azaltma baskısı altında olacağı, yerel hizmetlerin finansmanında yeni gelir kaynakları ve farklı finansman yöntemleri arayışlarına başvurulacağı açıktır.

1990'lerden beri mali stratejiler konusunda yönetim kademeleri arasında bir yakınlaşma söz konusudur. Pek çok AB ülkesinde mali stratejilerde birleşme ve yakınlaşma görülmektedir. Yönetim kademeleri arasında bütçesel eşgüdümün yeni örnekleri ortaya çıkmaktadır. Burada kamu harcamalarının dengeli gelişimini sağlama konusunda ortak bir sorumluluk doğmaktadır. Sonuçta yerel ve bölgesel yönetimler, merkezi yönetimle temas ve diyalog sayesinde yeni hizmet alanlarının kendilerine devredilmesi sorumluluğuna paralel olarak ilave kaynakların da sağlanmasını talep etmektedirler.<sup>173</sup>Yerel yönetimlerin çeşitli projelerine yardım yapan AB fonları, yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmektedir.

AB genelindeki dolaylı vergilerdeki ve bu arada katma değer vergisindeki uyumlaştırmalardan, bu vergilerden pay alan yerel yönetimler etkilenmektedirler. Birlik içinde toplanan KDV'nin %0,50'sinin AB bütçesine aktarılıyor olması da yine bu vergiden pay alan yerel yönetimlerin mali imkanlarını sınırlandırmaktadır.

Gümrük vergileri AB üyesi ülkelerde Birlik vergisi olarak alınmaktadır. Birlik içine birlik üyesi dışındaki ülkelere giren mallar üzerinden alınan bu vergilerde malın

<sup>172</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", a.g.m., s.278.

<sup>173</sup> Falay, Nihat, "Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", a.g.m., s.284.

hangi ülke üzerinden girdiğinin bir önemi yoktur. Birlik organlarınca saptanan oranda bir gümrük vergisi alınmakta ve bu vergi birlik bütçesinin gelir kalemleri arasında yer almaktadır.

Birlik müktesebatına göre üye ülkeler sınırlarından giren mallardan; şayet bu mal bir başka birlik üyesi ülkeden geliyor ise bu mal üzerinden gümrük vergisi veya başka bir eş etki yaratan vergi alınmaz. Birlik üyesi ülkelere birlik üyesi dışında bir ülkeden giren mallarda ise, birlik tarafından tespit edilen ve tahsil edilen gümrük vergisi dışında benzeri bir etkiyi doğuran eş etkili vergi ya da gümrük vergisine ilave edilecek bir oran alınamaz. Bu sebeple birliğe üye ülkelerde yerel yönetimler tarafından üyelik öncesi alınan gümrük vergileri ya da bu vergilere ilave oranlar ya da benzeri eş etkiler yaratan vergilerin alınması mümkün değildir. Böylelikle gümrük vergilerinin bir birlik vergisi haline getirilmesi, bu vergilerden doğrudan veya dolaylı olarak pay alan üye ülkelerin yerel yönetimlerinin gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

Merkezden yerel yönetimlere aktarılan yardımlar, ulus-devlet bütünü içinde yerel parçaları üst düzey politikalara uygun hareket ettirme gücü sunması nedeniyle, küreselleşme süreci ile birlikte sınırlanması gereken unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Uluslararası topluluk ile AB'nin konuya yaklaşımları, bu bakış açısını paylaşmaktadır. Günümüzde devletin, yardımları yerel yönetimleri denetleme aracı olarak gördüğü vurgulanmakta, yardımların teknik gereklilikleri ileri sürülerek yerel yönetimleri hükümet politikalarının gerçekleştirilmesi için teşvik etmek amacıyla kullanıldığı belirtilmektedir. Bu nedenle, yardımların özel amaçlı olmak yerine genel amaçlı olarak verilmesinin desteklenmesi gerektiği savunulmaktadır.<sup>174</sup>

AB ve dolayısıyla GATT normlarının yanısıra, dünyada son on yılda hızlanan bölgesel birleşme ve globalleşme eğilimleri, ülkelerin ulusal teşvik sistemlerini yalnız başlarına belirleme olanaklarını büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Artık yalnızca iç koşulları dikkate alan, ülkeler arasında haksız rekabet ortamı yaratan ve dış ticaretin

---

<sup>174</sup> Çınar, Tayfun- Güler, Birgül Ayman, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE, YYAEM Yayın No:17, Şubat 2004, s.79.

serbestleşmesini engelleyen teşvikler, uzun vadede öncelikle bu tür uygulamaları benimseyen ülkeler için olumsuz sonuçlar verme potansiyeli taşımaktadır.<sup>175</sup>

AB Sözleşmesinin 92. maddesi, ekonomik teşvikleri, mahalli yapı şartlarını ve arazi satışlarını rekabetin korunması bakımından AB hukukuna tabi kılmaktadır. AB düzenlemeleri mahalli idare işletmeleri, içme suyu tedariki ve korunması, atık uygulamaları ile mimarlar, hukukçular, vergi danışmanları, eczacılar ve bütün serbest meslek mensuplarının rekabet hürriyeti bakımından da geçerlidir. Mahalli idarelerin bu konularda yapmakta oldukları sübvansiyon ve imtiyazlar böylelikle ortadan kalkabilecektir.<sup>176</sup>

Böylelikle AB müktesebatı tarafından düzenlenen sübvansiyon ve istisnalar konusu yerel yönetimler de dahil olmak üzere üye ülkelerin tüm kamu yönetimlerini etkilemektedir. Bu konuları düzenleyen AB hukuk kuralları yerel yönetimler açısından da uyulması zorunlu hükümler getirmektedir.

Yerel yönetimler mali anlamda AB fonlarından desteklenmektedir. AB ülkelerinde bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi için geri kalmış bölgelere mali yardım yapılması, istihdamın artırılması için kaynak sağlanması ve işgücünün kalitesini artırmak amacıyla çalışmalar yapılması, kırsal alanın ıslahı ve geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması bu destekler arasında sayılabilir.<sup>177</sup>

Bölgelerarası dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik AB mali yardımlarının ilgili bölgedeki yerel yönetimlerin hizmetlerini doğrudan etkileyeceği açıktır. Böylelikle geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler altyapı, içme suyu, metro gibi pek çok alanda AB fonları ve yardımlarından desteklenmektedir.

AB mali yardımları temel olarak AB bütçesinden karşılanan hibe şeklinde yapılan yardımlardan ve AYB tarafından sağlanan ayrıcalıklı kredilerden oluşmaktadır.

---

<sup>175</sup> Tecer, Meral, “Türkiye’de Teşvik Uygulamaları ve Avrupa Birliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:29, Sayı:1, Mart 1996, TODAİE, Ankara, s.123.

<sup>176</sup> Koçdemir, Kadir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, a.g.m., s.76.

<sup>177</sup> Uzun, Turgay-Kurt, Ahmet, “Avrupa Birliğine Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları”, a.g.m., s.92.

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredileri 20 yıla kadar uzayan vadeleri ile kar amacı gütmeksizin işletilmektedir.<sup>178</sup>

AYB tarafından verilen kredilerden gerçekleştirdikleri yatırımlarla ilgili olarak yerel yönetimler de faydalanmaktadırlar. Hatta aday ülkelerin yerel yönetimleri de bu amaçlarla AYB kredilerinden istifade etmektedirler. Ülkemizde başta Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere pekçok yerel yönetim kuruluşu bu kredilerden kullanmaya devam etmektedir.

Yerel yönetimler maliyesi alanındaki uygulama örnekleri incelendiğinde, yerel otoritelerin mali olarak güçlendirilmesi çabalarının yetersiz kaldığında, devletin ek desteklerle sorunun aşılmasına çalıştığına sıklıkla tanık olunmaktadır.<sup>179</sup>

AB bölgesi ülkelerinde birkaç ülke uygulaması hariç cari harcamalar için mahalli idarelerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır. Bu kural yerleşmenin en yoğun olduğu ülkeler için de geçerlidir. Yerel yönetimlerin borçlanması konusunda ülkelerin önemli bir kısmında borçlanma üzerinde bir üst sınır ve izin süreci bulunmamaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğindedir. Yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında özellikle yer almıştır.<sup>180</sup>

Maastricht kriterleri çerçevesinde ortak paraya geçen ülkeler bu kriterleri sürdürmek zorundadırlar. Bu durum ulusal bütçeler üzerinde sınırlamalar getirmektedir. Bunun neticesinde daha önce olmayan, merkezi yönetim ile yerel yönetim bütçelerinin daha yakın bir koordinasyonu gerekmektedir.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup>Süngü, Serdar, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:54, Temmuz-Eylül 2004, Ankara, s.80.

<sup>179</sup>Parlak, Bekir, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", a.g.m., s.65.

<sup>180</sup>Emil, M. Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, "Avrupa Birliği-Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, s.271.

<sup>181</sup>OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, a.g.e., s .4.

Gerek AB, gerekse Avrupa Konseyi kurumları tarafından antlaşma, şart vb. adlarda çeşitli düzenlemeler yapılmakta, bu düzenlemeler merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası görev ve kaynak paylaşımı, bağış ve yardımlar, yerel olarak tahsil edilen vergi ve diğer gelir kaynakları, borçlanma, bütçe vb. konulara ilişkin olarak pek çok hükümler içermektedir. Bu metinlerdeki ilkeler üye ülkelerin merkezi yönetimlerini bahsedilen konulara ilişkin olarak (bu konuların çoğunun mali yönleri bulunmaktadır) iç hukukunu uygun hale getirmek için yasal değişiklikler yapmaya yönelmektedir.

### **B. Yerel Yönetimlerin Statüsü Üzerine Etkileri**

AB'nin kuruluşundan itibaren, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve ortadan kaldıracacağı endişesi var olmuş, üye ülkelerin yerel yönetimleri, sahip buldukları yetkilerin Avrupa Birliği'nin merkezine aktarılacağı kuşkusunu duymuştur.<sup>182</sup>

Birlik özellikle 1970'li yıllardan sonra kuruluş amaçlarından biri olan refahın Avrupa çapında gerçekleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla yerel yönetimleri araç olarak kullanmıştır. Bu amaçla, öncelikle refah devletinin genel standartları belirlenmekte, daha sonra da belirlenen standartların gerçekleştirilmesi için yerel yönetimler mali olarak desteklenmektedir. Avrupa Birliği, imar, çevre, ulaşım, enerji, halk sağlığı, kültür ve istihdam alanlarında yerel yönetimler dahil bütün yönetsel birimlerin uyması gereken standartları yasal düzenlemeler halinde belirlemektedir. Halka en yakın birim olarak yerel yönetimler, halk ile AB örgütü arasında yakınlaşmanın aracı olmuşlardır. Ayrıca Avrupa halkının birbirleriyle kaynaşmasında sınır ötesi işbirliği ve kardeş kent projeleri çerçevesinde yerel yönetimlere de roller düşmektedir.<sup>183</sup>

Yerel yönetimlerin demokratik niteliği AB entegrasyonunda ön plana çıkmalarının nedenlerinden biridir. Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da etkisiyle subsidiarite ilkesine uygun bir şekilde yapılan görev bölüşümü yerel yönetimlerin önemini arttırmaktadır. Aynı süreç yerel

<sup>182</sup> Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.79.

<sup>183</sup> Bezci, Bünyamin, *Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı*, a.g.e., s.5.

yönetimler üzerinde uygulanan merkezi idare denetimini (idari vesayet) zayıflatmakta, bu denetimin sadece hukuka uygunluk denetimi biçimini alması yönündeki eğilimleri güçlendirmektedir. Yerel yönetimlerde idari denetim iç denetim ve halkın demokratik denetimi biçimine bürünmektedir.

Genel olarak, Belçika, Fransa, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi Avrupa'daki bütün üniter devletlerde bölgeselleşme süreci, bölgesel yönetim kademelerinin yerel yönetim karşısında yeni rol kazanmasına yol açmıştır. Ne var ki genelde vesayet yetkisinin kapsamı önemli ölçüde daralmıştır. Daha çok, Almanya ve Kuzey Amerika'nın mahkemeler eliyle yasallık denetimi sağlamaya yönelik sistemleri uygulanmaktadır. Söz konusu Avrupa ülkeleri, İskandinav ülkelerindeki özerklik düzeyine henüz erişememiş olmakla birlikte, geçmişin aşırı merkeziyetçi sistemlerini de aşmışlardır.<sup>184</sup>

Entegrasyon sürecinde yerel ve bölgesel yönetimler birlik politikalarının gerçekleştirilmesinde ve böylelikle birliğin sağlıklı bir şekilde işlemesi ve birliğin derinleştirilmesinde başlıca uygulama araçları olarak görülmektedir. Birlik, yerel ve bölgesel yönetimleri doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren politikaların belirlenmesinde ve kararların alınmasında yerel yönetimlerin de görüşlerinin alınmasını gerekli görmektedir.

Avrupa Komisyonu da, 1986 Avrupa Tek Senedi ile Ortak Pazar politikalarının hazırlanmasına paralel olarak, bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanması sürecine, üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin katılımını artırmayı amaçlamıştır. Bu amaca yönelik olarak Komisyon, bölgesel kalkınma politikaları konularında ve Birlik politikalarının yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde etkileri ile ilgili konularda danışılmak üzere, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinden gelen temsilcilerden oluşan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyini 1988 yılında kurdu. AB'nin, bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve onların AB yapısı içinde temsil edilme isteğine verdiği resmi bir cevap olarak, 7 Şubat 1992 de imzalanan

---

<sup>184</sup> *Yerel Yönetim Yapıları*, IULA EMME- T C Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 1994 İstanbul, s.33.

Maastricht Anlaşması ile resmi statüde bir danışma organı olan Bölgeler Komitesi kurulmuştur.<sup>185</sup>

AB'nin yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sanayisi, ticareti ve sosyal sorunları ile ilgili uyguladığı ekonomik kalkınmaya, işsizliği azaltmaya, sanayi açısından geri kalmış bölgeleri kalkındırmaya, niteliksiz insanları, kadınları, yaşlıları eğitmeye ve meslek edindirmeye yönelik politikaların, o bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerindeki sonuçları da yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik yapısını etkileyen politikalarlardır. Yine, Maastricht Anlaşması ile getirilen “Avrupa Vatandaşlığı” kavramı da yerel yönetimler üzerinde siyasal etkilerde bulunabilecek önemli bir kavramdır.<sup>186</sup>

Bu kavram ile üye ülkelerin yerel yönetimlerinde personel politikası başta olmak üzere, karar organlarının seçimi, hizmet alanları, ihale yöntemleri, imtiyaz ve sübvansiyon konuları gibi pek çok alan birlik müktesebatı çerçevesinde ortak düzenlemeye tabi tutulmaktadır.

Avrupa vatandaşlığı kavramının ortaya atılmasından amaç, Birliği vatandaşa yakınlaştırmaktır. Dolayısıyla hangi Birlik ülkesinde ikamet ederse etsin bütün Avrupa Birliği vatandaşlarının yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkı, bir Avrupa vatandaşlığı oluşturmak amacıyla Maastricht Antlaşması'nda öngörülmüştür.<sup>187</sup>

Ekonomik alanlarda bölgesel işbirliği önem kazanmaktadır. Sadece işletmeler arasında değil, aynı zamanda mahalli idarelerle işletmeler, işçi sendikaları ve diğer mahalli idareler arasında da yoğun bir işbirliği gerekmektedir. Burada metropol merkezleri ile çevreleri arasında işbirliği özel bir önem kazanmaktadır.<sup>188</sup>

AB bütçesi içinde yer alan pekçok girişimden yerel yönetimlerin istifade edebilmesi için özel sektörü de içine alan bir başvuru ve uygulama süreci öngörülmüştür. Bu da yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarını yakınlaştıran, birlikte hareket etmelerini sağlayan önemli bir faktördür.

---

<sup>185</sup> Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.4.

<sup>186</sup> Yıldırım, Ferihan -Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, a.g.m., s.45.

<sup>187</sup> Narbone, Luigi, “Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi”, 3-4 Mayıs 2001, Ankara, Türk Belediyeler Birliği, s.15.

<sup>188</sup> Koçdemir, Kadir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, a.g.m., s.85.



### C. Kurumsal Yapı ve Personel Politikası Üzerine Etkileri

Teknik normların uyumlaştırılması konusu üye ülkelerde mahalli idareler için özel bir çalışma yapılmasını gerektirmiştir. Çünkü, mahalli idareler özellikle sağlık ve çevre korunması alanlarında sorumluluk sahibidirler. Bu konularda alınacak önlemlerin uygulanması ve diğer ülkelerdeki benzer çözümlerin uygulamaya konulması yükümlülüğü mahalli idarelere düşmektedir.<sup>189</sup>

Serbest dolaşım ile birlikte mahalli idarelerin çeşitli konularda diğer ülkelerin özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden yararlanma imkanları genişlemiştir. AB üyesi diğer ülkelerden eleman istihdam edebilme imkanı sağlanmıştır. Yapılan ihalelere, açılan yarışma ve sınavlara, birlik üyesi diğer ülke özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın eşit şartlarda katılabilmektedirler. İhalelerin önündeki ülke sınırı kaldırılmıştır.

AB tarafından 04.01.1991’de kabul edilen “Mesleki Niteliklerin Ortak Kabulüne İlişkin Yönetmelik” ile yerel ve bölgesel yönetimler AB genelinde ihtiyaç duydukları mesleklerde diğer ülkelerden personel istihdamı imkanına kavuşmuşlardır.

AB, üye ülkelerin mahalli idarelerini de kapsayacak şekilde, Birlik içinde yapılan yapı ve hizmet sunum ihalelerine, Birliğe üye bütün ülkelerdeki şirketlerin eşit şartlarda girebilmesi için bazı düzenlemeler yapmaktadır. Amaç, kamu ihalelerine rekabeti sokmak ve birlik içindeki ulusal pazar tekellerini kırmaktır.

Kamu ihalelerini düzenleyen ilk yönetmelik 1973 yılında yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 1978, 1989, 1990 ve 1993 tarihlerinde kamu ihaleleriyle ilgili yönetmelikler çıkarılmıştır. Bu yönetmelikler ile AB mevzuatına tabi ihale konuları genişletilmiş, enerji, su, ulaşım, telekomünikasyon, gaz, çöp toplama, temizlik, bakım onarım, kanalizasyon, emlak yönetimi, danışmanlık, kamuoyu araştırması yapma, taşımacılık, muhasebe, denetleme gibi alanları da kapsar hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerin yapacakları ihalelerde, diğer ülkelerden gelecek tekliflere karşı ayırimcılık yapmamaları, yabancı firmalara ihale ile ilgili bilgileri eşit koşullarda vermeleri, belli

---

<sup>189</sup> Tortop, Nuri, “Avrupa Tek Pazarı ve Mahalli İdarelere Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:22, Sayı:3, Eylül 1989, TODAİE, Ankara, s.50.

parasal büyüklüğü aşan ihaleleri, birliğin yayın organı olan “Official Journal” de ilan etmeleri mecburiyeti getirilmiştir.<sup>190</sup>

Kamusal mal temini ihaleleri, kamusal yapı ihaleleri ve kamusal hizmetlere ilişkin ihaleler; merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler ve bunların denetimi altındaki kamu ve özel kuruluşlar tarafından açılan ihalelerdir. Bu ihale mercileri faaliyetleri sırasında duydukları gereksinimlerini karşılamak ve kamu hizmeti sunmak için iş, tedarik ve hizmet ihaleleri açmaktadırlar. Su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından açılan ihaleler, ekonomik açıdan son derece önemlidir. Bu kurumların bazılarının kamu hukuku, diğerlerinin özel hukuk kapsamında olması, topluluğu bu alanda, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler düzeyindeki ihale mercilerini uygulanan kurallardan daha esnek kurallar koymaya sevk etmiştir. Bu kurallar da yine yönerge ile konulmuştur.<sup>191</sup>

Rekabeti kısıtlayabilecek ve üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyebilecek müesseseler arası her türlü anlaşma ve fiili davranışlar yasaklanmıştır (AT anlaşması madde 81-1). Bu kurallar yerel yönetimlere de uygulanır. Çünkü “müessese” kavramı iktisadi faaliyetleri olan tüm kamu organlarını kapsar.<sup>192</sup>

Birlik mevzuatı ile ihaleler konusunda, belirlenen şartlarda ihlaller söz konusu olursa, üye ülkenin bu zararı giderecek bir denetim mekanizması sağlamaması halinde doğrudan sorumlu olması esası benimsenmiştir.<sup>193</sup>

Avrupa Birliği Kamu İhale Politikasına dayanak teşkil eden düzenlemelerde güdülen genel amaçlar:

a. Malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamak ve bu konudaki hukuksal ve fiili engelleri kaldırmak,

---

<sup>190</sup> Yıldırım, Ferihan -Köseçik, Muhammet, “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, a.g.m., s.46.

<sup>191</sup> Yıldız, Hasan, “Avrupa Birliği’nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.48.

<sup>192</sup> *Avrupa’nın Lokalizasyonu*, Hollanda Belediyeler Birliği, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2001, s.38.

<sup>193</sup> Yıldız, Hasan, “Avrupa Birliğinin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler”, a.g.m., s.39.

- b. Ortak ve yeknesak ihale usulleri yoluyla, ulusal ihalelere başka üye devletlerden katılımı kolaylaştırmak ve artırmak,
- c. İhalelere katılım koşullarını düzenleyerek engelleyici uygulamaları önlemek,
- d. Hem kaynak kullanımını hem de denetim bakımından saydamlığı sağlamak ve bu yolla ulusal kayırmacılığı, örtülü kaynak aktarımını, devlet yardımlarını engellemek,
- e. Denetim olanakları yaratmak ve bunları işler tutmak olarak özetlenebilir.<sup>194</sup>

İdari vesayet bağlamında AB ülkeleri incelendiğinde ilk söylenecek husus, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde daha çok mali teftişi kapsayan bir denetim uygulamasının ve bu idareleri ağır vesayet altında tutmaktan sakının bir anlayışın varlığıdır. Türkiye örneğinde görülen, yerindelik boyutunu da kapsayan ağır bir idari vesayet denetimine hiçbir AB ülkesinde rastlanmamaktadır. Üniter devletlerde merkezi otoritenin yerel otoriteler üzerindeki denetimi, görece, federatif yapıdaki devletlere kıyasla daha sıkı uygulamalar şeklinde kendini gösterir.<sup>195</sup>

#### **D. Yerel Yönetim Hizmetleri Üzerine Etkileri**

AB'nin benimsediği "hizmette yerellik" ilkesi yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Yerellik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Aynı şekilde, katılımcılık prensibi de AB fonlarının, yararlanacak kişilere mümkün olan en yakın yönetim birimince programlanması ve uygulanmasını öngörür. Bu çerçevede, AB'de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür sanat ve sporun geliştirilmesi konusunda daha geniş yetkilere sahiptir. Sosyal refahı sağlamaya yönelik merkezi politikalar yerel yönetimlere devredilmiştir.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Yıldız, Hasan, "Avrupa Birliği'nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler", a.g.m., s.46.

<sup>195</sup> Parlak, Bekir, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", a.g.m., s.66.

<sup>196</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html>, Erişim Tarihi: 10.05.2006.

Avrupa Birliği'nde yerel yönetim çalışmalarının vatandaşların denetimine açık olması ve kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması esası benimsenmektedir.

Avrupa Komisyonu Avrupa Birliği'ni vatandaşa daha yakın bir yere getirmeyi ve Avrupa Birliği'ne bağlı kurumları daha şeffaf ve demokratik bir hale dönüştürmeyi hedeflemiştir. Böylece sadece vatandaşın birliğe olan ilgisi artmakla kalmayacak, aynı zamanda daha iyi bir entegrasyon sağlanmış olacaktır. Ayrıca bu değişiklikler, bağımsız yerel yönetimlerin daha önemli bir rol üstlenmelerini sağlayacaktır.<sup>197</sup>

Avrupa Birliği vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. Avrupa Birliği fonlarının kayda değer bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmeleri için ayrılmıştır.<sup>198</sup> Avrupa Birliği'nin benimsediği “yerindelik” ilkesi yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmasına rağmen Avrupa Birliği sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir.<sup>199</sup>

AB'ye katılacak olan ülkelerin uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapmaları gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Ülkelerin yönetim yapılarına göre değişmekle birlikte bazı çalışmalarda yapılması gereken düzenlemeler içinde yerel yönetimlerin payı yüzde 50'nin üzerine çıkmaktadır. AB'de kamu yönetimi içinde yerel idarelerin yapısı esas olarak subsidiarite ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve gerektiğinde yerel ölçekte demokratik yaşamın bir güvencesi olarak öne çıkmaktadır.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> *Avrupa'nın Lokalizasyonu*, a.g.e., s.10.

<sup>198</sup> Aygören, Ali, “Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Yerel Yönetimlerin ve Yerel Yönetim Birliklerinin Rolü”, *İsveç ve Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, s. 151.

<sup>199</sup> Aygören, Ali, “Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Yerel Yönetimlerin ve Yerel Yönetim Birliklerinin Rolü”, a.g.m., s. 151.

<sup>200</sup> Emil, M. Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, “Avrupa Birliği-Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması”, a.g.m., s.262.

AB üzerinde bir genelleme yapılacak olursa, merkezi yönetimin görev sahası dışında kalan kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin genel görevli olduğu ve çok geniş bir yetki alanına sahip bulduklarını söylemek olanaklıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü, merkez-yerel ilişkilerinin analizinde önem arz eden bir diğer kriterdir. Birlik üyesi ülkelerde, son yıllarda üzerinde siyasal ve yönetsel alanda en çok tartışılan konulardan biri de gelir bölüşümü ve bunun en gerçekçi ve işlevsel kıstaslarının bulunması hususudur.<sup>201</sup>

Üretim faktörlerinin birliğe üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımı ve ticari mübadeleler bölgeler arasında dengeli bir gelişmeye ve refahın artmasına sebep olmaktadır. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasında asıl etkiyi daha sonraki bölümlerde açıklanacak olan AB bütçesinden yapılan mali yardımlar göstermektedir.

AB Müktesebatı'nda yerel yönetimlerin yerine getirmesi öngörülen hizmetler şunlardır;<sup>202</sup>

*-Çevreye Yönelik Hizmetler:* Birlik politikaları ve özellikle çevre politikalarının amacı, sürdürülebilirliği sağlamaktır. Çevre konusundaki yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi ve uygulanması için yerel yönetimlere izin verme ya da denetleme yetkisi verilmiştir. AB Müktesebatı'nda çevre alanında, katı atık yönetimi, temiz su, atık su ve hava kalitesi standartlarını belirleyen ve tüm üye ülkelerin uymak zorunda olduğu pek çok direktif yayınlanmıştır.

*-Tüketicinin Korunması:* Bu konuda özel ilgi gösterilmesi gereken alan kamu sağlığıdır. Yerel yönetimler, halk sağlığı konusunda zorlayıcı tedbirler getiren, bu tedbirlerin uygulamasını izleyen ve gerekli olduğu takdirde cezai yaptırımlara başvuran kurumlardır. Yerel yönetimlerin çevre ve sağlık birimleri gıda güvenliği ve temizliği konusundaki yasaları uygulamaktan sorumludur. Gıda güvenliği alanında hazırlanmış direktif Avrupa gıda güvenliğinin temelini oluşturmaktadır. Bu konuda AB içinde yürürlükte olan 20'ye yakın direktif vardır.

---

<sup>201</sup> Parlak, Bekir, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri", a.g.m., s.63.

<sup>202</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html>, Erişim Tarihi: 10.05.2006.

*-Ulaşım:* Yerel yönetimlerin, transit geçişler sağlamanın yanı sıra, yol güvenliğinin sağlanması (geçiş kayıtları, ehliyetler, emniyet kemeri kullanımı, arabaların güvenliği, tehlikeli maddelerin nakli), pazara ulaşmayı serbestleştirme, şoförler için sosyal güvenlik kayıtlarının tutulması (bölgesel ve yerel yönetimlere ait) ve profesyonel standartların uyumlaştırılması görevleri vardır.

*-Güvenlik ve Adli İşbirliği:* AB içinde yerel düzeyde yer alan ve özellikle örgütlü suç, para aklama, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizm gibi eylemlere karşı mücadele edecek mevcut yapıların etkili hale getirilmesi çalışmalarını içinde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir.

*-Enerji Yönetimi:* AB üyesi birçok ülkede, enerji arzının büyük bir bölümü belediye kuruluşları ya da yerel ve bölgesel yönetimlerin ortak olduğu kuruluşlarca sağlanmaktadır. Bu konularda AB üye ülkelerinin yerel yönetimlerinin uygulamak zorunda olduğu pekçok yönetmelik vardır.

*-Rekabet Hukuku:* Kamuya ait olan kuruluşlar ve özel kuruluşlar arasındaki farkı azaltmak için, Amsterdam Anlaşması'nın 86. maddesinde kamu kuruluşlarının piyasada avantajlı konumda bulunmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Rekabeti sınırlayacak uygulamalara yol açan anlaşma ve kartel oluşturma, pazara hakim olma durumunu kötüye kullanma, dumping, sübvansiyon sağlama yasaklanmıştır. Yerel yönetimler bu yasaklamalara uymak zorundadırlar.

*-Ayrımcılığın Önlenmesi ve Serbest Dolaşım:* Bu alanda kural koyma ve politika yürütme durumunda olan yerel yönetimler Amsterdam Anlaşması'nın 39. ve 43. maddesinin işçilerin serbest dolaşımı ve kişilerin işyeri kurma ve o ülkede yerleşmesine yönelik yükümlülüklerini uygulamak zorundadırlar. Yine işçilerin serbest dolaşım hakkı yerel yönetimleri işveren olarak da ilgilendirmektedir.

*-Sosyal Politika:* AB Müktesebatı'nda, çalışma yerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve emeklilik konularını içeren 50'ye yakın direktif vardır. Yerel yönetimler bu direktifleri uygulamakla yükümlüdürler.

*-Kamu İhaleleri:* AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmıştır. Bu alanda 15'e yakın direktif

yayınlanmıştır ve yerel yönetimler kamu ihaleleri yaparken bu kurallara uymak zorundadırlar. AB'de kamu ihaleleri şeffaflık, nesnellik ve ayrımcılığın önlenmesi ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Şeffaflıktan kastedilen; açılan ihalelerin kayıt ve şartlarının önceden belirlenmesi, ihalenin usulünün türünün önceden ilan edilmesi, ihale belgelerinin açık ve erişilebilir olmasıdır. Nesnellikten kastedilen; seçme ve ihaleyi verme kriterlerinin nesnel olması, teklif hazırlamak ve ibraz etmek için yeterli sürenin tanınması, ihale kurallarının alıcılar tarafından ihlalinin önlenmesi ve ihlalin giderilmesi için ulusal mahkemelerde teklif verenlere açık başvuru yollarının bulunmasıdır. Ayrımcılığın engellenmesinden kastedilen; menşe ülke temelinde ayrımcılık yapılmaması ve satıcılar arasında vatandaşlık ve mülkiyet temelinde ayrımcılık yapılmamasıdır.

*-Devlet Yardımları:* AB'de herhangi bir devlet yardımı eğer üye ülkeler arasında yapılan ticarete rekabeti önleyecek nitelik taşıyorsa yasaklanmıştır. Bununla birlikte, Amsterdam Antlaşması'nın 87. maddesinde bu kuralın istisnası olan bir çok durum yer almaktadır. KOBİ'ler için yapılan devlet yardımları, yine yerel yönetimler aracılığıyla uygulanmaktadır.

*-Yerel Vergiler:* Bazı ülkelerde yerel ya da bölgesel yönetimler tarafından uygulanan farklı vergiler, malların serbest dolaşımı ilkesine ters düştüğü için AB tarafından yasaklanmıştır.

*-Yerel Seçimler:* AB'de üye ülkelerde ikamet eden her AB vatandaşı, o ülkenin vatandaşı olsun ya da olmasın, yaşadığı ülkenin yerel seçimlerinde aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Bu konuda AB içinde bir yönetmelik yürürlüktedir.

Yerel yönetimlerin sunduğu eğitim, konut, sosyal hizmetler gibi hizmetler giderek AB politikaları tarafından entegrasyon sürecinde ele alınmakta, özellikle çevre politikası AB'nin doğrudan etkide bulunduğu bir hizmet alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>203</sup> İçme suyu tedariki, katı atık arıtımı, çevre korunması, içme suyu arıtımı gibi yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konular ile yerel yönetimleri dolaylı olarak

---

<sup>203</sup> Yıldırım, Ferihan -Köseçik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", a.g.m., s.45.

ilgilendiren sosyal yardım, geri kalmış yörelerin sanayileşmesi, kültür, turizm gibi konular giderek artan oranda AB tarafından düzenlenmektedir.

1987 tarihli Tek Avrupa Senedi, 1992 Maastricht Anlaşması gibi anlaşmalarla ve AB tarafından kabul edilen ve yürürlüğe konulan sayıları yüzü aşkın yönetmelikle çevre konusunda Birlik politikaları belirlenmiştir. Bu politikalar üye ülkelerdeki çevre konusyla ilgili hizmetleri yürüten mahalli idareler dahil tüm yönetim mekanizmalarını bağlayıcı niteliktedir.

AB ile birlikte mahalli idarelerin uygulama yapacakları hareket alanı büyümektedir. Çünkü milli devletlerin ve AB'nin uygulama ve kontrol kabiliyetleri sınırlıdır. Küresel bağımlılık ve kenetlenme neticesinde mahalli dış politika önemli hale gelecektir. AB fonlarının kullanımı, milli sınırları aşan nitelikteki iletişim, diğer mahalli idarelerle ekonomik uygulamaları da içine alan daha özenli ve daha yakın ilişkiler, dünya çapında ekonomik gelişmelerin izlenmesi, mahalli idarelerle ilgili siyasetin gerekli unsurları arasında yer alacaktır.<sup>204</sup>

Birlik içerisinde Avrupa Vatandaşlığı kavramı Avrupa kültürünü ve zenginliğini güçlendirecek bir unsur olarak görülmektedir. Avrupa Vatandaşlığı kavramı ile de ülkede yaşayan herkese mahalli idareler seçimlerinde oy kullanma hakkı ve yerel ve bölgesel yönetimlerin sundukları hizmetlerden eşit düzeyde yararlanma hakkı getirilmiştir.

Avrupa Birliği, bölgesel ve yerel yönetimler arasında işbirliği ve dayanışmayı teşvik etmektedir. Bu amaçla yapılan girişimlere büyük oranda destek olmaktadır. Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliği, yerel yönetimlerin kendi görevlerini etkin bir biçimde yapmalarını ve sınır bölgelerdeki gelişmelere katkıda bulunmalarını kolaylaştırmıştır.

#### **E. Yerel Yönetimlere Yönelik AB Mali Yardımları**

AB'ye üye ve aday ülkelerin yerel yönetimlerini ilgilendiren önemli konulardan biri de, AB'den sağlayabilecekleri mali kaynaklardır. Bu kaynakların sağlanabileceği alanlar içerisinde; AB bütçesi içerisinde yer alan yapısal fonlar, üye ülkelere dönük

---

<sup>204</sup> Koçdemir, Kadir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", a.g.m., s.85.



topluluk girişimleri ve işbirliğini destekleyen yardımlar yer alır. Bunların dışında yerel yönetimler Avrupa Yatırım Bankası kredilerinden de istifade etmektedirler.

Avrupa Birliği, vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. AB fonlarının kayda değer bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmeleri için ayrılmıştır.<sup>205</sup>

Bugün Avrupa Birliği ile birlik yerel yönetimleri arasında hızla yoğunlaşan bir ilişki ağından söz edilebilir. Bu ağlar sosyal, siyasal veya teknik amaçlı oluşturulmakla birlikte, fon kullanımı bakımından da önem taşımaktadır. Birçok yerel yönetimin geçmişte AB fonlarını başarıyla kullandıkları ve kazançlı çıktıklarından söz edilebilir.<sup>206</sup>Bu kaynakları inceleyecek olursak:

### **1. Yapısal Fonlar**

Maastricht kriterleri çerçevesinde kamu giderlerinin kontrol altında tutulması, diğer taraftan gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik büyük yatırımların gerçekleştirilmesi gibi birbirleri ile çelişen durumlarla karşı karşıya olan Birliğin az gelişmiş ülkelerinin bu sorunları çözmeleri, ancak, onlara yardım yapılması ile mümkündür.

AB'nin politikaları içinde önemli bir yer tutan, kökeni 1957 tarihinde imzalanan Roma Anlaşması'na dayanan, temel bir faaliyet alanı olarak ortak bölgesel kalkınma politikalarını görmekteyiz. Ortak bir iç pazar, bazı bölgelerden diğerlerine üretim faktörlerinin akışına sebep olmaktadır. Böylelikle üretim faktörü çıkan ülkeler fakirleşirken, üretim faktörlerinin yoğunlaştığı ülkeler daha da zenginleşmektedir. Böylelikle bölgelerarası dengesizliklerde artma meydana gelmektedir. Bu bölgelerarası dengesizliklerin kaynağı entegrasyon olabileceği gibi, entegrasyona yeni katılan ülkelerde zaten mevcut olan bölgesel gelişme dengesizlikleri ve kalkınmışlık farkları da olabilir.

<sup>205</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html>, Erişim Tarihi: 10.05.2006.

<sup>206</sup> Fırat, Serap, "Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü", a.g.m., s.34.

Avrupa Birliğinde üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal uyumun geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ekonomik ve sosyal gelişmenin teşvik edilmesi, ülkeler ve bölgeler arasındaki yaşam farklılıklarının ortadan kaldırılması AB'nin başlıca hedefleri arasındadır. 1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi'nde belli başlı Topluluk politikaları arasında ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması hedefi benimsenmiştir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasında ise daha da ileri bir adım atılarak ekonomik ve sosyal uyum ile ekonomik ve parasal birliğin oluşturulması arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur.<sup>207</sup>

Birlik içerisinde bölgeler arası gelişmişlik açısından önemli farkların bulunması ve bu farklılıkların zaman içerisinde devam etmesi AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik bir politikaya sahip olmasının altında yatan ana nedendir. Aynı zamanda ekonomik refahın birlik düzeyinde adil bir şekilde dağıtılması ve birlik politikaların üye ülkeler düzeyinde sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve böylelikle birliğin sağlıklı bir şekilde devamı için bölgeler arası dengesizliklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Birlik içinde kurulan ortak pazar ve bu pazar dahilinde ekonomik faktörlerin akışkanlığının sağlanabilmesi ve böylelikle serbest piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesi için bölgeler arası üretim faktörlerinin serbest bir şekilde dağılımını etkileyecek olan gelişmişlik farklılıklarının azaltılması gerekmektedir.

İşte bu bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak için AB bütçesinde harcamalar kısmında yapısal fonlar öngörülmüştür. Yerel yönetimlerin de faydalanabileceği yapısal fonlar şunlardır; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu. Bu fonlarla yerel yönetimlerin AB bütünleşmesine katkı sağlayacak, altyapı, eğitim, turizmi geliştirme gibi konulardaki projelerine mali destek sağlanmaktadır.

2000-2006 döneminde bölgesel politikalar için AB bütçesinden yapılan transfer harcamaları 212 milyar Euro ile birlik bütçesinin ortalama üçte birini oluşturmaktadır.<sup>208</sup> Bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması için kullanılan başlıca araç yapısal fonlardır.

---

<sup>207</sup> Şahin, Ragıp, *Avrupa Birliği Bütçesi- Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, a.g.e., s.83.

<sup>208</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions2_en.htm), Erişim Tarihi: 05.06.2006.

Yapısal fonların amacı AB'yi oluşturan devletlerdeki ekonomik gelişme, yaşam standartları ve istihdam oranı farklılıklarını gidererek hep birlikte dengeli ve mümkün olduğunca eşit bir refah düzeyini sağlamaktır. Bu doğrultuda geri kalmış bölgeleri kalkındırmaya yönelik olarak başvurulmuş bu fonlar günümüzde bütçenin yüzde 37,5'ini oluşturmaktadır.<sup>209</sup> Yapısal fonlar AB Komisyonu tarafından belirlenen, ekonomik bütünleşmeyi sağlamaya dönük amaçları gerçekleştirmek için oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu amacı gerçekleştirmeye yönelik altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim, istihdam, turizmi geliştirme gibi konularla ilgili program ve projelere mali yardımlarda bulunur.<sup>210</sup>

Yerel yönetimlerin geniş oranda kullandıkları bu fonları özetle inceleyecek olursak;

**a. Avrupa bölgesel kalkınma fonu:** Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını kaldırmak için Roma Anlaşması ile kurulmuştur. Bu fondan bugüne kadar İtalya, İspanya, Portekiz, İrlanda, Yunanistan yerel yönetimleri önemli derecede faydalanmışlardır.

Fon öncelikli olarak geri kalmış bölgelerdeki altyapı projelerine (ulaşım, telekomünikasyon, turizm, sağlık ve eğitim, sınai kalkınma ve çevre ile ilgili projeler) ve üretime yönelik yatırım projelerine mali yardımda bulunur. Fon, üye ülkelerdeki yerel yönetim birimleri tarafından yürütülen ve fonun desteklediği öncelikler kapsamına giren projeler için önemli bir kaynak olarak hizmet etmektedir.<sup>211</sup> Bu fon AB içinde bölgesel dengesizliklerin azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Bundan dolayı AB bütçesinin önemli bir kısmı bu fon aracılığı ile kullanılmaktadır.<sup>212</sup>

**b. Avrupa sosyal fonu:** Sosyal gelişmeyi desteklemek amacıyla Roma Anlaşması ile kurulmuştur. Bu fon, yeterince gelişmemiş bölgelerin yapısal uyumu ve gelişmesini teşvik, kırsal yöreleri kalkındırmak, uzun vadeli işsizlikle mücadele,

---

<sup>209</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/regions4\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions4_en.htm) ,Erişim Tarihi: 05.06.2006.

<sup>210</sup> Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", a.g.m., s.14.

<sup>211</sup> Yıldırım, Ferihan -Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", a.g.m., s.42.

<sup>212</sup> SAKAL, Mustafa- AY Metin, *Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar ve Mali Yardımlar*, Avrupa Birliği Üzerine Yayınlar, İstanbul 2004, s.384.

çalışma koşullarını iyileştirme, işçilerin mesleki eğitimi, yaşam standartlarını yükseltmek için kullanılmaktadır.

Görev alanına giren yerlerde personel istihdam eden, ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetler yapan, yeni iş sahalarının açılmasında bizzat girişimci veya özel sektöre yol gösterici ve kolaylık sağlayıcı kurumlar olan yerel yönetimler, sayılan amaçları sağlamaya yönelik projeler için bu fondan yardım alabilmektedir.<sup>213</sup>

**c. Avrupa tarımsal garanti ve yönlendirme fonu:** 1962’de kurulmuştur. Adı geçen fondan tarımsal destekleme programlarının finansmanı ve tarımın modernleştirilmesi için kaynak sağlanmaktadır.<sup>214</sup>

Bu fon Garanti ve Yönlendirme Bölümü olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Garanti Bölümü piyasanın işleyişi ve fiyat garantilerini sağlar. Bölgesel politikalarla ilgili olarak fonun yönlendirme bölümü kullanılmaktadır. Bu bölüme 1964 yılında işlerlik kazandırılmıştır. ATGYF’nun yönlendirme bölümünün yerel yönetimleri de ilgilendiren faaliyet alanları şunlardır;<sup>215</sup>

-Ekonomisi tarıma dayalı Akdeniz bölgelerinin kalkındırılmasına katkıda bulunmak üzere, ürünlerin pazarlanması ve bu bölgedeki altyapı yatırımlarına destek sağlanması,

-Entegre Kalkınma Programlarının desteklenmesi; tarım dışında el sanatları, tarım endüstrisi gibi faaliyetleri kapsayan tarımla ilgili diğer alanların geliştirilerek bölgeye ekonomik canlılık katılması faaliyetlerinin desteklenmesi.

**d. Uyum fonu:** Birliğin en fakir ülkelerinin hızla kalkınmalarını sağlamak ve ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla hareket eden AB, Maastricht Antlaşması ile bu amacın gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak için Uyum Fonu adı altında bir fonun kurulmasını hükme bağlamıştır.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.17.

<sup>214</sup> Sungü, Serdar, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, a.g.m., s.81.

<sup>215</sup> Uğurlu, A. Necla, *Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Türkiye’nin Yararlanma Olanakları*, DPT, Yayın No:2295-ATGM:29, Uzmanlık Tezleri, Ocak 1992, Ankara, s.31.

<sup>216</sup> Şahin, Ragıp, *Avrupa Birliği Bütçesi- Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği*, a.g.e., s.83.

Maastricht Antlaşması ile öngörölmüş olan bu fon 30 Mart 1993 tarihli Konsey Tüzüğü ile hayata geçirilmiştir. Fonun amacı AB'nin fakir ölkeleri olan İspanya, Yunanistan, İrlanda, ve Portekiz'de çevre ve ulaşım ile ilgili projelere kaynak sağlamanın<sup>217</sup> yanı sıra topluluğun en fakir ölkelerinin hızla kalkınmalarını ve ölkeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak, üye ölkeler arasında ekonomik ve sosyal uyumun geliştirilmesini mümkün kılmak, ekonomik ve sosyal gelişmeyi teşvik etmek, ölkeler ve bölgeler arası yaşam farklılıklarını ortadan kaldırmaktır.<sup>218</sup>

Fon ile ayrıca ulaşım alanlarında altyapı projelerinin dengeli finansmanı aracılığıyla üye devletler arasında ekonomik ve sosyal uyumu ve birliği sağlamak hedeflenmiştir. Uyum Fonu GSYİH'sı AB ortalamasının % 90'ının altında kalan üye ölkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğin 3. kademesine girebilmelerine yardım sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.<sup>219</sup> Uyum fonundan ulaştırma ile ilgili alt yapı yatırımların finansmanı yanında; çevrenin korunması ve geliştirilmesi, insan sağlığının korunması, doğal kaynakların rasyonel kullanımı, içme suyu temini, atık suların arıtılması, katı atıkların berterafi gibi konulardaki projeler de finanse edilmektedir.

**Tablo 39: Yapısal Fonların Ölkelere Göre Dağılımı (milyon Euro, 2000-2006)<sup>220</sup>**

AB 15 Ölkeleri	TOPLAM
Belçika	2.257
Danimarka	909
Almanya	32.765
Yunanistan	27.483
İspanya	62.067
Fransa	17.192
İrlanda	4.177
İtalya	32.707
Lüksemburg	103
Hollanda	3.615
Avusturya	2.008
Portekiz	25.139
Finlandiya	2.304
İsveç	2.396
İngiltere	18.209
<b>AB-15</b>	<b>233.328</b>

<sup>217</sup> Gençkol, Metin, *Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye*, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2679, Ankara, 2003, s.24.

<sup>218</sup> Yıldız, Habib- YARDIMCIOĞLU, Fatih, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ölkelerle Karşılaştırılması", Cumhuriyet Üniversitesi *İİBF Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, 2005, s. 83.

<sup>219</sup> Bayburtlu, Mustafa, "Türkiye Açısından Bir Değerlendirme: AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", *Ekonomik Forum*, TOBB, 15 Şubat-16 Mart 2002, Yıl: 9, Sayı: 2, s.13.

<sup>220</sup> Bayburtlu, Mustafa, "Türkiye Açısından Bir Değerlendirme: AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", a.g.m., s.16-17.

Yeni üye ülkelere 2004-2006 döneminde verilen yapısal fonlar milyon Euro olarak aşağıda yer almaktadır.

AB Yeni 10 Ülke	TOPLAM
Çek. Cum.	2.621,19
Estonya	695,06
G.Kıbrıs	113,44
Letonya	1.164,29
Litvanya	1.537,7
Macaristan	3.207,36
Malta	88,74
Polonya	12.809,7
Slovakya	1757,39
Slovenya	456,31
<b>Toplam</b>	<b>24.451,18</b>

Yapısal fonlar esas itibariyle yeni katılan ülkelere son derece sınırlı bir şekilde kullanılmaktadır. Yeni katılan 10 ülkeye bu fonlardan ancak %9 civarında bir kaynak ayrılmış durumdadır. Daha önceki üye 15 ülke bu fonların %90'ından daha fazla bir kısmını kullanmaktadırlar.

Birliğin katkıları ulaşım, KOBİ, sağlık, yerel kalkınma, düzenleme, altyapı yatırımları, telekomünikasyon, teknoloji, çevre vb. alanlarda çoğaltılabilir. Bir başka deyişle, AB fonları birçok alanda sosyo-ekonomik uyuma destek sağlamak ve AB vatandaşlarının refah seviyesini yükseltmektedir.

## 2. Topluluk Girişimleri

AB bünyesinde önemli görülen alanlarda üye ülkeler arasındaki uyumu güçlendirmek için bazı programlar oluşturulmuştur. Yerel yönetimleri de ilgilendiren bu alanlar; sınır ötesi, uluslar arası, bölgeler arası yardımlaşma ve birliktelikler, kırsal alanların kalkındırılması, mekansal açıdan uzaklık sorunu yaşayan gölgeler, kentsel alanlar vb. dir. Bu alanlarda geliştirilen programların bazıları, üye ülkelerin yerel yönetimleri tarafından geliştirilen projeler için mali yardımda bulunmaktadır.<sup>221</sup>

Birliğe üye ülkelerin yerel yönetim birimlerinin ortak yaptığı projelere AB bütçesinden yardım sağlanması, üye ülke mahalli idareleri arasındaki işbirliği ve yardımlaşmayı kuvvetlendirici etki yapmaktadır.

<sup>221</sup>Yıldırım, Ferihan-Kösecik, Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", a.g.m., s.43.

Topluluk programları, Avrupa Birliği üyeleri arasındaki işbirliğini geliştirerek Avrupalılık bilincinin yerleştirilmesine yöneliktir. Bu çerçevede ele alındığında, AB politikalarının kapsadığı alanlarda, üye ülkeler arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik programlar bütünleştirilmiş eylemlerdir. Programlar, farklı kültür, dil ve anlayışlar arasındaki yabancılaşmayı gidererek, ırk, dil, din, cinsiyet ayırımı olmadan bir Avrupalılık bilincinin benimsenmesine katkıda bulunmayı hedeflemektedir.<sup>222</sup>

AB, genel altyapı programlarının yanında çok sayıda özel teşvik ve model programları geliştirmiştir. AB mahalli idareler arasındaki tecrübe alışverişine büyük önem vermektedir. Farklı ülkelerin mahalli idareleri arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini ihtiva eden teklifler genellikle kabul görmektedir.<sup>223</sup>

Bu girişimler, bölgesel kalkınmanın ortak sorunlarına yenilikçi çözümler geliştirmeye gayret ederler. Ana hedeflerden biri, üye devletler arasında ve bölgeler arasında deneyimlerin paylaşılmasını ve sınır ötesi işbirliğini geliştirmek ve sürdürmektir.

2000-2006 programlaması için Topluluk Girişimlerinin sayısı 13'ten dörde indirilmiştir. Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bu programları kısaca inceleyecek olursak;

*Interreg:* Bazı AB bölgeleri, ulusal sınırların varlığından kaynaklanan bir tecrit içindedir. Bir yanda sınırların varlığı, sınır toplumlarını ekonomik, toplumsal ve kültürel bakımdan birbirlerinden ayırır; diğer yanda, sınır bölgeleri ulusal politika çerçevesinde genellikle ihmal edilmiştir. Interreg, farklı düzeylerde işbirliği yoluyla Avrupa sahasının dengeli bir gelişimini ve bütünleşmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu düzeyler şunlardır: ülke ötesi işbirliği (AB'nin bölgeleri arasında), sınırötesi işbirliği (sınırdaki komşu olan bölgeler arasında) ve bölgeler arası işbirliği. Özellikle AB'nin genişlemesi göz önüne alınarak, sınır ötesi faaliyetlere özel önem verilir. Interreg programı çerçevesinde gerçekleştirilen çok çeşitli eylemler ve düzenlemeler vardır; tarım, insan kaynakları, eğitim, turizm, enerji, çevre, mekansal planlama, altyapı ve sınır ötesi ekonomik kalkınma. 2000-2006 dönemi için yeni INTERREG III girişimine toplam

---

<sup>222</sup>Karlık, Rıdvan, *Avrupa Birliği Programlarına Türkiye'nin Katılımı*, <http://www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?2>, Erişim Tarihi: 08.04.2006.

<sup>223</sup>Koçdemir, Kadir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", a.g.m., s.77.

4,875 milyar Euro tahsis edilmiştir. Projeler, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilir.<sup>224</sup> Sınır ötesi işbirliği bölgeler ya da eyaletler arasında kurulan birlikler yoluyla olabileceği gibi, sadece mahalli idareler arasında kurulan birlikler yoluyla da yapılabilir. Bu alanlarda hazırladıkları projeler ile üye ülkelerin yerel yönetimleri önemli oranda bu fondan kaynak sağlamışlardır.

*Urban:* Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren URBAN girişimi, sürdürülebilir kentsel gelişmeyi teşvik etmek amacıyla yöneliktir. Bir yanda, küçük ve orta boy şehir ve köylerin toplumsal ve ekonomik canlanması için yenilikçi stratejileri teşvik eder; diğer yanda, AB içinde canlanma ve sürdürülebilir kentsel gelişme konusunda bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirir. 2000-2006 dönemi için yeni URBAN girişimine 700 milyon Euro tahsis edilmiştir. Bu girişim Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilir.

*Leader:* Bu girişimin amacı, kırsal kalkınmayı teşvik etmeyi sürdürmektir. Sahalar arasında işbirliği ve ayrıca yerel aktörlerin ve ortaklıkların kendi aralarında bağlantılar oluşturması (networking) LEADER Girişimi'nin orijinal unsurlarıdır. Bu girişim, ATYGF Fonu'ndan mali yardım almaktadır. Kuşkusuz bu girişimin faaliyet alanları yerel yönetimleri önemli oranda ilgilendirmektedir.

*Equal:* Equal Girişimi, Avrupa istihdam stratejisinin ve ulusal eylem planlarının uygulanması bağlamında, emek piyasasında dışlanma, ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimlerine karşı mücadele etmenin yeni yollarını geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu girişim Avrupa Sosyal Fonu tarafından finanse edilir.

Bu dört girişim, 2000-2006 döneminde toplam yapısal fonların %5,35'ini alacaktır (1994-1999 döneminde bu girişimlere yapısal fonların %9'u tahsis edilmişti). Bu miktarın yarısı Interreg için ayrılmıştır.

Kalkınma programlarının yanında yerel yönetimler için cazip olabilecek pek çok küçük program mevcuttur. Bu programlardan bazılarını örnek vermek gerekirse; iş imkanları programları, kültür programları, turizm programları, çevre programları, enerji

---

<sup>224</sup><http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/kurumsal/birim/AvrupaBirligiTanitimMd/ABProjelerininYonetimiHususundailgiliMevzuat/abveyerellik/abbolgeselpolitika.doc>, Erişim Tarihi: 05.07.2006.



programları, eğitim programları, araştırma ve geliştirme programları, bilgi işlem teknolojisi programları sayılabilir.<sup>225</sup>

### 3. İşbirliğini Destekleyen Yardımlar

AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde kullandığı bir finansman aracıdır. AB, yerel yönetimlerin, eğitim kurumlarının, işyeri sahiplerinin, yerel halkın, kendi ulusal sınırları dışında ortak çalışma ağları kurmalarını ve işbirliği içinde hareket ederek çalışmalarını desteklemektedir.

Yerel yönetimlerin başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle yaptıkları işbirliklerinin yararını “kardeş şehir” örneklerinde gören AB, yerel yönetimler arasında işbirliğini desteklemeyi önemli amaçlardan biri olarak görmekte ve ortak çalışma ağlarının kurulması ve iletilmesi için gereken maliyetin %50 ile %75' ini karşılamaktadır.<sup>226</sup> AB bütçesinden bu amaçla yardım almış ortak yerel yönetim çalışma ağları şu alanlarda yoğunlaşmıştır; çevre, kent planlaması, su kaynaklarının korunması, kamu yönetimi, turizm, enformasyon teknolojisi gibi.

Ülkemizi ve bu arada yerel yönetimlerimizi doğrudan ilgilendiren, Birlik üyesi olmayan ülkelere yönelik olarak AB tarafından yapılan bu yardımları iki gruba ayırmak mümkündür.

**a. Topluluk programları:** Genişleme perspektifi doğrultusunda Topluluk programlarının aday ülkelerin katılımına açılması ile söz konusu ülkelerin Topluluk politika ve çalışma yöntemlerini tanımaları, AB üyeleri ile çeşitli işbirlikleri geliştirmeleri hedeflenmektedir. Topluluk programlarının çeşitliliği nedeniyle toplumun farklı kesimlerinin katılımı öngörülmüştür. Toplumun her kesiminin yararlanabileceği bu mekanizmalar mali, teknik ve bilimsel destek sağlamaktadır. Birliğin politikalarındaki değişiklik, doğrudan programların yapısına tesir etmektedir. Bu da programların dinamik bir yapıya hakim olduğunu göstermektedir.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> *Avrupa'nın Lokalizasyonu*, a.g.e., s.37.

<sup>226</sup> Yıldırım, Ferihan-Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, a.g.m., s.44.

<sup>227</sup> Kaya, Ahmet, “Avrupa Birliği Programlarına İlişkin Temel Yaklaşımlar”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, Mart 2005, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s.121.

Programlar, sağlık, eğitim, çevre, adalet ve içişleri, araştırma ve geliştirme gibi pek çok alanda üye ve aday ülkeler arasında işbirliği fırsatları sunmaktadır. Birliğin karşılaştığı sorunlara ortak çözümler üreten ve topluluk politikalarının uygulanmasını sağlayan programların finansmanına, topluluk bütçesinden özel oranlarda mali destek sağlanmaktadır.<sup>228</sup>

Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunda bulunan ülkelerin üyelik için gerekli olan reformları yapabilmeleri, katılıma ilişkin AB fonlarından yararlanabilmeleri ve donanım sağlamaları için destek vermek amacıyla Avrupa Birliği, Katılım Öncesi Stratejinin bir parçası olarak, söz konusu ülkelere mali destek vermektedir. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri için Avrupa Komisyonu'nun *PHARE Programı* adı verilen tek bir ana bütçe kalemi vardır ve söz konusu Program, kurumsal yapılanmanın yanı sıra ekonomik ve sosyal uyumu artırma hedefine yöneliktir. Bu program Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bu ülkelerin ekonomik yapılanmalarına destek olmak amacıyla 1989 da kurulmuştur. PHARE Programı'nın yanı sıra, 2000 yılından itibaren SAPARD ve ISPA adlı iki yeni mali yardım programı da oluşturuldu ve aday ülkelerin tam üyeliklerine kadar bu kaynaklardan da yararlanmaları öngörüldü.<sup>229</sup>

Mali yardım programı olarak da anılan bu programların yukarıda açıklanan PHARA dışındaki MEDA, TACIS, ISPA SAPARD programlarını kısaca şu şekilde açıklayabiliriz.

*MEDA*: Avrupa Konseyi 1995 Cannes Zirvesi'nde ortak Akdeniz ülkeleri için 1995-1999 yılları için 4,685 milyar Ecu mali yardım paketini onayladı. Bu programa Türkiye de dahildir. Daha sonra bu programın MEDA II olarak 2000-2006 yıllarında devam etmesi öngörülmüştür.

Meda programı Avrupa-Akdeniz işbirliğinin uygulanmasındaki ana yardım mekanizmasıdır.<sup>230</sup> Meda kapsamında yapılacak yardımlar, hibe ve kredilerden

---

<sup>228</sup> Kaya, Ahmet, "Avrupa Birliği Programlarına İlişkin Temel Yaklaşımlar", a.g.m., s.123.

<sup>229</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int> , Erişim Tarihi: 20.06.2006.

<sup>230</sup> Karauçak, Şebnem, "AB'nin Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımları", *İKV Dergisi*, Sayı:147, Eylül-Aralık 2000, s.40.

oluşmaktadır. Toplam 5,5 milyar Euro tutarındaki Meda yardımlarından Türkiye 700 milyon Euro'ya kadar yararlanabilecektir.<sup>231</sup>

Programın amacı; ekonomik geçiş destek, sosyo-ekonomik gelişme ile demokratikleşme ve sivil toplumun güçlendirilmesidir.<sup>232</sup> Program bu alanlarda hazırlanan projelere yönelik mali destek vermektedir.

MEDA Programı kapsamında Türkiye'ye yapılan yardımın temel amacı, yapısal reform aşamasında yardımcı olmaktır. Bu noktada dört temel faaliyet alanı üzerinde yoğunlaşıldı;

- Doğrudan bütçe desteği şartı içeren yapısal reform programları,
- Özelleştirme, mali sektör reformu, özel sektörün gelişimi ve ekonomik gelişim,
- Sosyo-ekonomik dengenin sağlık, eğitim, kırsal kalkınma ve çevre programları ile desteklenmesi,
- Politik, ekonomik ve sosyal alanlarda bölgesel girişimler.<sup>233</sup>

Ülkemiz 1999 yılından itibaren AB bünyesindeki gençlik ve eğitim programlarından yararlanmaktadır (Leonardo, Sokrates, Gençlik).

Türkiye'nin mali yardım almakta olduğu MEDA programları yanında yardım için başvuruda bulunduğu ve süreçleri devam eden programlar şunlardır;<sup>234</sup>

- Bilimsel ve teknolojik gelişme alanında 6. çerçeve program,
- KOBİ'ler için çok yıllık program,
- Gümrükler 2007,
- IDA-II,
- Dijital içerik,
- Yeni kamu sağlığı programı,
- İstihdamı teşvik tedbirleri,
- Cinsiyetler arası eşitlik,

---

<sup>231</sup> Yıldız, Habib- YARDIMCIOĞLU, Fatih, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", a.g.m., s. 90.

<sup>232</sup> <http://www.abofisi.metu.edu.tr/meda.htm>, Erişim Tarihi: 08.04.2006.

<sup>233</sup> Kretschmer, Hansjorg, "Avrupa Komisyonunun Türkiye'ye Mali Yardımları", *Made in Turkey*, Sayı:9, Mayıs-Haziran 2003, s.19.

<sup>234</sup> Kaya, Ahmet, "Avrupa Birliği Programlarına İlişkin Temel Yaklaşımlar", a.g.m., s.131.

- Ayrımcılıkla mücadele,
- Sosyal dışlanmanın önlenmesi.

*TACIS*: AB'nin Kafkasya ve Orta Asya ülkeleri için, ekonomik ve siyasi reform çabaları, kırsal ekonomiyi, çevre ve alt yapıyı desteklemek üzere oluşturduğu bir mali yardım programıdır. 2000-2006 döneminde 3,138 milyar Euro kaynak ayrılmıştır.

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye tam üyelik adaylığının kabul edilmesinden sonra, AB Genel İşler (Dışişleri Bakanları) Konseyi, 17 Aralık 2001 tarihinde kabul ettiği ve 2002 Ocak ayında yürürlüğe giren "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük" ile Türkiye'ye yapılacak hibe nitelikli yardımları bir çerçeve altında toplamıştır. Türkiye AB'den sağladığı mali yardımları ancak, 2001 yılında Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek AB'ye sunulan Ulusal Program öncelikleri çerçevesinde kullanabilir. Türkiye'ye 2000-2006 döneminde toplam 1,040 milyar Euro hibe nitelikli yardım öngörülmüştür (MEDA Programından 890 milyon Euro, Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi Programından 135 milyon Euro, Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi Programından 15 milyon Euro).<sup>235</sup>

*ISPA*: Katılım öncesi çevre ve ulaştırma alanlarında yapılacak yatırımlara ilişkin bir fondur ve 2000-2006 arası her yıl için 1 milyar Euro ayrılmıştır. ISPA programı altında içme suyunun temini, atık suların ve katı atıkların işlenmesi hava kirliliği öncelikli alanlardır. Ulaştırma alanında ise trans-Avrupa kara ve demiryolu ağları arasında bağlantı öngörülmektedir. Görüldüğü gibi bu programın yardım yaptığı alanların büyük bir kısmı yerel yönetimlerin hizmet alanlarından olan altyapı yatırımlarına ilişkindir.

*SAPARD*: Tarım ve kırsal kalkınma alanlarını kapsamaktadır. Bu çerçevede aday ülkelerin tarım politikalarını AB müktesebatına uyumlaştırmaları ve yapısal düzenlemeler için öngörülen, yılda 520 milyon Euro'luk bir fondur.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> İnce, Tunay, "Türkiye- Avrupa Mali İşbirliği İlişkileri", *Made in Turkey*, Sayı:9, Mayıs- Haziran 2003, s.16.

<sup>236</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int> , Erişim Tarihi: 20.06.2006.

**b. Hibe yardımlar:** Yerel yönetimlerin de dahil olduğu, sivil toplum örgütleri, küçük ve orta boy işletmeler tarafından hazırlanan yaratıcı projeler AB tarafından desteklenmektedir.<sup>237</sup>

Hibe şeklinde yapılan yardımların %5-8 civarındaki kısmı, AB üyesi olmayan ülkelere yapılmaktadır. Bu rakama, genel bütçe dışında üye ülkelerin katkılarıyla oluşturulan Avrupa Kalkınma Fonu (AKF) kaynakları da ilave edilirse (%2 civarında) toplam büyüklük %7-10'a yükselmektedir. AB kredi kaynaklarının ise %7-12 civarındaki kısmı üçüncü ülkelere verilmektedir.<sup>238</sup>

#### 4. Avrupa Yatırım Bankası

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Avrupa Birliği'nin finans kurumudur. Banka, Birliğin entegrasyonunu sağlayan devlet ve özel sektör projelerini finanse eder, istikrarlı büyümeye, ekonomik ve sosyal uyumun gelişmesine katkıda bulunur.<sup>239</sup>

Birliğin politikalarının bütçe dışı finansmanının en temel aracıdır. Birliğin az gelişmiş yörelerinin kalkınmasına yönelik projeler, üye ülkeler arasında haberleşme ve ulaşımı kolaylaştıran projeler, ekonomik farklılıkları azaltan projeler, çevre korumaya yönelik projeler, yerli enerji kaynaklarını geliştiren, petrole bağımlılığı azaltan projeler, enerji tasarrufu sağlayan projeler, kırsal kalkınmayı amaçlayan ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişimini destekleyen projeler, topluluk sanayiinin gelişimini ve uluslararası rekabete açılımını sağlayan projeler, sanayi modernizasyonunu öngören projeler banka tarafından desteklenmektedir.

1958'de Roma Antlaşması sonucu kurulan banka, uluslararası para piyasalarından aldığı kredilerle çalışır. Yatırım ve kalkınma bankası olması nedeniyle, banka mevduat toplayamaz ve cari hesaplar bulunduramaz. Kar amacı gütmeyen banka, Avrupa Birliği'nin bütçesinden para almaz.<sup>240</sup>

Banka ayrıca aday olan ülkelere yönelik olarak yatırım amaçlı benzer krediler açabilmektedir. Ülkemizde özellikle Büyükşehir belediyeleri yerel altyapı finansmanı

<sup>237</sup> Kretschmer, Hansjorg, "Avrupa Komisyonunun Türkiye'ye Mali Yardımları", a.g.m., s.22.

<sup>238</sup> Bilici, Nurettin, *Türkiye-AB İlişkileri*, a.g.e., s.88.

<sup>239</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int>, Erişim Tarihi: 10.04.2006.

<sup>240</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int>, Erişim Tarihi: 10.04.2006.

konusunda banka ile çeşitli anlaşmalar yapmaktadırlar. İçme suyu, kanalizasyon, raylı sistem, içme ve atık su arıtma tesisleri konuları Banka ile yapılan kredi anlaşmalarında temel konular arasında yer almaktadır.

AYB Birlik dışı ülkelere, bu ülkelerle yapılan mali işbirliği anlaşmaları ve protokoller çerçevesinde kredi vermektedir. Bu krediler gerek kendi kaynaklarından gerekse topluluk bütçesinden finansman sağlanarak ya da garanti alınarak yapılmaktadır.<sup>241</sup>

Özetle bankanın vermiş olduğu krediler; enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi projelerin finansmanına yöneliktir. Verilen kredilerin yaklaşık olarak %85-90'ı üye ülkelere, geriye kalanı da üye olmayan üçüncü ülkelere verilmektedir.<sup>242</sup>

AB mali yardımlarının 2005 yılı büyüklüğü 106,3 milyar Euro'su hibeler olmak üzere, 150 milyar Euro'ya yaklaşmıştır. AB mali yardımları esas olarak: Avrupa Yatırım Bankası'nın uygun koşullu kredilerinden ve Avrupa Birliği hibelerinden oluşmaktadır.<sup>243</sup>

**Tablo 40 : Avrupa Yatırım Bankası Kredi Tahsisleri (2005 Yılı, Milyar Euro)**

AB 15	35,900
AB 10 (1.5.2004'te Üye Olan Ülkeler)	3,800
<b>AB 25 Toplam</b>	<b>39,700</b>
Toplam Kredi İçindeki Payı	% 91,9
<b>Üye Olmayan Ülkeler</b>	<b>3,500</b>
Toplam Kredi İçindeki Payı	% 8,1
<b>Genel Toplam</b>	<b>43,200</b>

**Kaynak : <http://europa.eu.int>**

Tablodan görüldüğü üzere Avrupa Yatırım Bankası'nın açtığı kredi 2005 yılında 43.200 milyon Euro'ya ulaşmıştır. Üye ülkeler bu kredinin %92'sini kullanmaktadır.

<sup>241</sup> Söngü, Serdar, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", a.g.m. , s.82.

<sup>242</sup> Söngü, Serdar, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", a.g.m., s.83.

<sup>243</sup> Bilici, Nurettin, *Türkiye-AB İlişkileri*, a.g.e., s.72.

Birliğe yeni katılan ülkeler ile daha önceki üye 15 ülke arasında yapısal fonların kullanımında karşımıza çıkan eşitsizlik burada da karşımıza çıkmaktadır. Yeni katılan 10 ülke AYB kredilerinin ancak %8 kadarını kullanmaktadırlar.

### **III. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİSİ**

Avrupa Birliği'nin Türk yerel yönetimleri üzerindeki etkilerini iki aşamada incelemek daha sağlıklı olacaktır. Bunlardan ilki adaylık sürecinde Türk yerel yönetimlerinin aldığı yardımlar ve bu yardımların tam üyelik aşamasında kazanacağı niteliği de içeren Birliğin muhtemel etkileridir.

#### **A. Adaylık Sürecinde Türk Yerel Yönetimlerinin Aldığı Yardımlar**

AB tarafından Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar; kredi ve hibe şeklinde verilmektedir. Kredi şeklinde verilen mali yardımlar, AYB kredileri şeklinde ve hem kamu hem de özel sektör projelerine destek olmak amacıyla kullanılmaktadır. Hibe şeklinde olan yardımlar ise kamu kuruluşlarına yönelik ve eğitim, sağlık, spor, kültür, vb. sosyal amaçlı projelere tahsis edilmektedir. İster hibe şeklinde olsun ister kredi şeklinde olsun, tüm bu yardımlar proje bazında verilmektedir.<sup>244</sup>

Türkiye'ye her yıl yapılan hibe yardımları; MEDA, Türkiye İçin Avrupa Stratejisi, Deprem Yardımları ana başlıklarında toplanmaktadır.

#### **1. Türk Yerel Yönetimlerine Verilen Krediler**

AYB'nin Türkiye'de altyapı için sağladığı finans desteği, temel olarak çevre projeleri ile 1999 depreminin ardından yeniden inşa faaliyetlerine verildi. Türkiye'de finanse edilen projeler arasında şunlar bulunmaktadır: Bursa, Adana, Mersin, Diyarbakır, İzmit ve Tarsus atıksu arıtma sistemleri, Eskişehir Kent Kalkınma Projesi, Ege sahillerinde bulunan Yeniköy Enerji Santrali'ndeki desülfürizasyon ekipmanı ve daha fazla sayıda çevre dostu enerji ve ısıtma santrallerinin inşası.<sup>245</sup>

<sup>244</sup> Söğüt, Serdar, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", a.g.m., s.99.

<sup>245</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int>, Erişim Tarihi: 10.04.2006.

**Tablo 41: Ülkemizde AYB Tarafından Finanse Edilen Projeler (Milyon Euro)<sup>246</sup>**

Antalya Belediye Başkanlığı Kanalizasyon Projesi	35,0
TEAŞ Ege Bölgesi Hava Kirliliğini Önleme Projesi	40,0
PTT Telekomünikasyon Modernizasyonu Projesi	40,0
TEAŞ Türkiye – Suriye Enterkoneksiyon Projesi	13,5
ASKİ Ankara Kanalizasyon Projesi	45,0
Konteyner Terminalleri Ekipman Alım Projesi (TCDD)	36,0
Endüstriyel Atık Projesi (İzmit Büyükşehir Belediyesi)	50,0
CS2 ve CS3 Kompresör İstasyonları ve Marmara Ereğli (NG Terminal Ekipman Alım, Projesi ,BOTAŞ)	80,0
<b>Toplam</b>	<b>339,5</b>

Türkiye'ye AB tarafından verilen kredilere Ankara Anlaşmasından itibaren bakacak olursak şu tablo ile karşılaşırız;

**Tablo 42: Türkiye'ye Verilen AB Mali Kredileri (Milyon Euro)<sup>247</sup>**

<b>Dönemi</b>	<b>Kredi</b>
1963 -1981	752
01.01.1981-06.03.1995	175
06.03.1995-31.12.1999	539,5
2000-2001	945
<b>Toplam</b>	<b>2.411,5</b>

## 2. Hibe Yardımları

AB Mali Yardımları; Avrupa Komisyonu tarafından, diğer aday ülkelere olduğu gibi, her yıl Türkiye'ye de tahsis edilen hibe nitelikli yardımlardır. Öte yandan, söz konusu yardımlar doğrudan nakdi bir yardım niteliğinde olmayıp, Avrupa Komisyonu ve Türkiye'nin birlikte seçtikleri proje ve programlara mali destek sağlamak için kullanılmaktadır.<sup>248</sup>

Türkiye'nin 1999 yılında Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra, adaylık ve üyelik sürecinde gerçekleştireceği reformların finansmanında kullanması için birtakım mali yardımların sağlanması öngörülmüştür. Bu

<sup>246</sup> Sungü, Serdar, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", a.g.m., s.101.

<sup>247</sup> Sungü, Serdar, "Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", a.g.m., s.106.

<sup>248</sup> Ataç Rösch, İnci, *Avrupa Birliği Fonları ve Yerel Yönetimler*, s.1, <http://www.konrad.org.tr/Yerel%20Yonetimler/Rosch11.pdf> , Erişim Tarihi: 10.06.2006.



bağlamda, mevcut Akdeniz programlarına ilave yeni kaynakların tahsis edilmesi gündeme gelmiştir. Ancak diğer aday ülkelerin faydalanmakta oldukları Phare, Ispa, Sapard yardım programlarına Türkiye dahil edilmemiştir. Bunların yerine katılım stratejisine uygun olarak ilave kaynak oluşturulmuştur.<sup>249</sup> Bu dönemde Türkiye Meda II Programı'nın 2000-2006 dönemine dahil edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'ye bu dönemde verilen mali yardımlar *Katılım Öncesi Strateji ve Meda II* doğrultusunda yönlendirilmiştir.<sup>250</sup>

Mali yardımların AB'ye uyum çalışmaları amacıyla; Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, İlerleme Raporu'nda, Ulusal Program'da ve Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda yer alan öncelikler doğrultusunda harcanması gerekmektedir.

Katılım öncesi mali yardım Programı çerçevesinde 2004-2006 döneminde Türkiye'ye yapılan ve yapılacak mali yardımların yıllar itibariyle miktarları aşağıdaki gibidir. Bu yardımlar, Ekonomik ve Sosyal Uyuma Yönelik Programlar ve AB Müktesebatına Uyuma Yönelik Programlar olmak üzere iki alt başlıkta toplanmaktadır.<sup>251</sup>

**Tablo 43 : AB Tarafından Türkiye'ye Yapılan Mali Yardımlar**

<b>Yılı</b>	<b>Miktarı (milyon Euro)</b>
2004	250
2005	300
2006	500
<b>TOPLAM</b>	<b>1.050</b>

Gerek ülkemizdeki bölgeler arası gelişmişlik farklarının gerekse ülkemizle Avrupa Birliği arasındaki gelişmişlik farkının azaltılabilmesi için, senelik katılım öncesi mali yardım tahsisatının yaklaşık 1/3'ü bölgesel kalkınma, kobilere destek, sınır ötesi işbirliği gibi *ekonomik ve sosyal uyum* öncelikli projelere kullandırılmaktadır. Bu tip projeler altında girişimcilerimizin, sivil toplum kuruluşlarımızın ve yerel idarelerin

<sup>249</sup> Yıldız, Habib- YARDIMCIOĞLU, Fatih, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", a.g.m., s. 93.

<sup>250</sup> Polat, Necip, "Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Ocak- Mart 2004, Sayı:52, s.66.

<sup>251</sup> Daşöz, H. İbrahim, "AB Fonları ve Yerel Yönetimler" *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:10, Sayı:4, Nisan 2005, Ankara, s.3.

doğrudan faydalanabilecekleri hibe programları bulunmaktadır.<sup>252</sup>Ekonomik ve sosyal uyum başlığı altındaki hibe nitelikli yardımların büyük bölümü yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren çevre ve ulaştırma gibi sektörlerde altyapı ihtiyaçlarına yönelik projelere tahsis edilmektedir.

*AB Müktesebatına uyuma yönelik programlar*, TC kamu kuruluşları ile AB üyesi ülkelerin kamu kuruluşlarını bir araya getirmekte, birlikte çalışmalarına imkan vererek uzun vadeli işbirlikleri oluşturmalarını sağlamaktadır.

Bölgesel yardımların amacı, Türkiye'deki bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesine destek olmaktır. Bölgesel yardımların en önemli özelliği, sadece ait oldukları bölge kapsamındaki illerde uygulanmasıdır. Ayrıca bu yardımların tamamı hibe niteliğindedir. Sadece belirli oranlarda yararlanıcı katkısı söz konusudur.<sup>253</sup>

Bölgesel kalkınma programlarında, belediyelerin küçük ölçekli altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi; turizm, kültür ve çevreye yönelik yatırımlarına destek sağlanması amaçlanmaktadır. 2 milyon Euro'dan küçük projelerin finanse edilebildiği bu bileşenlerde; sanayi sitelerinin altyapılarının modernizasyonu, bu sitelere ulaşım ağının iyileştirilmesi, içme suyu ve atık su sistemlerinin inşaatı, kültür ve turizm amaçlı restorasyon, turistler için bilgi merkezleri ve barınma imkanları oluşturulması gibi öncelikler mevcuttur.

İçinde birbirinden farklı çok sayıda önceliği barındıran çerçeve nitelikli bu bölgesel kalkınma programlarının yanı sıra, 2005 programıyla birlikte yürütülmeye başlayan ve çevre altyapısına destek öngören yatırım projeleriyle birlikte belediyelerimize önemli bir desteğin daha yolu açılmıştır. Bu kapsamda, 2005 yılı programında Çanakkale ve Kuşadası yörelerine katı atık yönetimi için yaklaşık 36 milyon Euro tahsis edilmiş olup; 2006 programının Avrupa Komisyonuna sunulan ilk paketinde Tokat ve Nevşehir yörelerinde atık su arıtımı için tesisler kurulmasını öngören yaklaşık 22 milyon Euro'luk iki proje bulunmaktadır. Mayıs ayında sunulan

---

<sup>252</sup> Ataç Rösch, İnci, *Avrupa Birliği Fonları ve Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.3.

<sup>253</sup> Daşöz, H. İbrahim, "AB'nin Bölgesel Yardımları (Hibeler)", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:10, Sayı:6, Haziran 2005, Ankara, s.3.

ikinci paketin önemli bir bölümü de, yurdun değişik yörelerindeki belediyelerin benzer nitelikli çevre altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik projelerden oluşmaktadır.<sup>254</sup>

1990-2006 döneminde Topluluğun genel bütçesinden 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesine PHARE, ISPA ve SAPARD programları kapsamında aktarılması planlanan mali yardım miktarı 66,7 milyar Euro'ya ulaşmıştır. Bu dönem içerisinde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde PHARE, ISPA ve SAPARD programı kapsamında ayrılan mali yardımların yıllık ortalaması 1,8 milyar Euro'dur. Oysa 2004 yılı itibariyle Türkiye'ye yönelik hibe nitelikli yardımların 40 yıllık toplamı 1,456 milyar Euro'dur. Üstelik aday ülkelere yönelik en önemli yardım mekanizması olan PHARE, ISPA ve SAPARD programlarına Türkiye dahil edilmemiştir. Bu durum Türkiye'ye sağlanan mali yardımların toplulukla ilişkileri sadece 1990'lı yıllarda başlamış ve 10 tanesi 2004 tarihinde üye olmuş ülkelere sağlanan mali yardımların oldukça gerisinde kaldığını açıkça ortaya koymaktadır.<sup>255</sup>

Türkiye'ye AB tarafından verilen hibe nitelikli yardımları dönemler itibariyle inceleyecek olursak;

**Tablo 44 : Türkiye'ye Verilen AB Hibe Yardımları  
Toplamı (1963-2005, Milyon Euro)<sup>256</sup>**

<b>Dönemi</b>	<b>Miktar</b>
1963-1.1.1981	75
1.1.1981-6.3.1995	3
6.3.1995-Aralık 1999	381
2000-2004	943
2005	300
<b>Toplam</b>	<b>1.702</b>

Bu çerçevede yerel yönetimler ağırlıklı olarak, çevre, altyapı, küçük altyapı, ulaşım gibi sektörel projeler ile meslek edindirme, halk eğitimi, demokrasi standardını yükseltmeye yönelik sosyal projeler ve kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik

<sup>254</sup> Ataç Rösch, İnci, *Avrupa Birliği Fonları ve Yerel Yönetimler*, a.g.e., s.5.

<sup>255</sup> Yıldız, Habib- YARDIMCIOĞLU, Fatih, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", a.g.m., s. 102.

<sup>256</sup> Bilici, Nurettin, *Türkiye-AB İlişkileri*, a.g.e., s.131.

projelerden yararlanmışır. Ayrıca, sınır ötesi işbirliği programlarından ilgili illerde bulunan yerel yönetimler, kendi konumlarına uygun projeler için yardım almaktadır.<sup>257</sup>

29.05.2006 tarihine kadar Türkiye’de toplam 50 belediye AB fonlarından toplam 19.726.813,74 YTL ve 9.776.060 Euro hibe nitelikli yardım kullanmıştır.<sup>258</sup>Kaynak kullanılan bu alanlara bakacak olursak;

**a. Sektörel programlar:** Yerel yönetimler, çevre, altyapı, ulaşım ve kent içi ulaşım programlarından yararlanabilirler. Bu çerçevede içme suyu, atıksu arıtma, katı atık bertarafı, kent içi ulaşım vb. projeleri söz konusu olabilir.<sup>259</sup>

**b. Bölgesel kalkınma programları:** Bölgesel programlardan, ancak bölgelere bağlı illerdeki yerel yönetimler yararlanabilir. Bu kapsamda küçük ölçekli alt yapı projeleri önem taşımaktadır. Her proje için yapılabilecek yardım tutarı en az 100 bin Euro, en çok 2 milyon Euro’dur. Yerel yönetimler, “*Yerel Kalkınma Projeleri*” için de yardım temin edebilir. Bu kapsamda mesleki eğitim, danışmanlık, araştırma ve bölgenin iş veya turizm merkezi olarak imajını artırmaya yönelik projeler de olabilir.<sup>260</sup>

**c. Kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik programlar:** Yerel yönetimler, gerek sektörel programlar çerçevesinde, gerekse bölgesel kalkınma programları çerçevesinde kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik projeler için de belli şartlarda yardım temin edebilirler.<sup>261</sup>

**d. Sınır ötesi işbirliği programları:** Bulgaristan ile sınır ötesi işbirliği programından Edirne ve Kırklareli illerinde bulunan yerel yönetimler yararlanabilir. Türkiye Yunanistan Sınırötesi İşbirliği Programından ise Yunanistan ile kara ve deniz sınırı bulunan Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir ve Muğla İllerinde bulunan yerel yönetimler yararlanabilir.<sup>262</sup>

**e. Diğer kuruluşlarla ortak projeler:** Yerel yönetimler, üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları vb. kuruluşlarla ortaklaşa meslek edindirme, halk

---

<sup>257</sup> Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.8.

<sup>258</sup> İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün Mecliste verilen bir yazılı soru önergesine hazırladığı 29.05.2006 tarihli cevaptan alınmıştır.

<sup>259</sup> Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.9.

<sup>260</sup> Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.9.

<sup>261</sup> Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.10.

<sup>262</sup> Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.10.

eğitimi, demokrasi, insan hakları, sosyal uyum, istihdam, insan kaynaklarının geliştirilmesi vb. konularda ortak projeler geliştirip yardım temin edebilir.<sup>263</sup>

### **B. AB'nin Türk Yerel Yönetimlerine Muhtemel Etkileri**

AB üyesi 25 ülke başkanının 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de yaptığı zirvede, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar verilmiştir.

1999 Helsinki zirvesi ile Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olduğu kabul edildi. AB'ye aday ülkelerin uyması gereken 1993 yılında kabul edilen "Kopenhag Kriterleri" çerçevesinde, Türkiye'nin AB Müktesebatına uyum çerçevesinde taahhütlerini içeren bir "Ulusal Program" 19.03.2001'de Bakanlar Kurulu'na kabul edildi.

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından ilk olarak 2001 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi, ülkemizin uyum sürecinde tüm alanlarda yürütmesi gereken reform çalışmalarının genel çerçevesini ortaya koymaktadır. Buna cevap niteliğinde olan Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program ise; uyum sürecinde yürütülmesi gereken tüm reform çalışmalarının daha somut bir şekilde ele alındığı, bu çalışmaların hangi takvim çerçevesinde ve ne gibi kaynaklar kullanılarak gerçekleştirilmesinin hedeflendiğini ortaya koyan bir doküman olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>264</sup>

Türkiye ile AB'nin yapacağı tam üyelik müzakereleri 35 başlığı kapsamaktadır. Müzakereler sonucu Türkiye'nin bu alandaki kurallarını AB mevzuatı ile uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Yerel yönetimleri de ilgilendiren bu müzakere başlıklarını şöylece saymak mümkündür;

Malların serbest dolaşımı, iş gücünün serbest dolaşımı, yerleşme hakkı ve hizmet sağlama özgürlüğü, sermayenin serbest dolaşımı, kamu ihaleleri, şirketler hukuku, fikri haklar hukuku, rekabet politikası, bilgi toplumu ve medya, tarım ve kırsal kesimin kalkınması, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı politikası, balıkçılık,

<sup>263</sup> Daşöz, H. İbrahim, "AB Fonları ve Yerel Yönetimler", a.g.m., s.10.

<sup>264</sup> Körezlioğlu, Halil Serkan, "Türkiye- AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Bazı Hibe Programları", *Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ümit Ofset Matbaacılık, Aralık 2005, Ankara, s.1.

ulaştırma politikası, enerji, vergilendirme, ekonomi ve para politikası, istatistik, sosyal politika ve istihdam, şirketler ve sanayi politikası, Avrupa üzerinden giden ulaştırma ağları, bölgesel politika, hukuki ve temel haklar, adalet, özgürlük ve güvenlik, bilim ve araştırma, eğitim ve kültür, çevre, tüketim ve sağlık koruması, gümrük birliği, dış ilişkiler, dış güvenlik ve savunma, mali ve bütçe koşulları, mali kontrol, kurumlar ve diğer konular. Türkiye'yi en çok zorlayacak konular; büyük yatırım ve yapısal değişiklikleri gerektirecek ve aynı zamanda yerel yönetimleri de doğrudan ilgilendiren çevre ve tarım<sup>265</sup> olacaktır.

Ulusal programda adaylık sürecinde Türkiye'nin yerel yönetimlere ilişkin olarak yapmayı üstlendiği taahhütler şöylece sıralanmıştır; merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonunu arttırmak, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek, yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olmasını sağlamak, belediye modellerini yeniden düzenlemek, il ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin yasal kriterleri yeniden belirlemek, İller Bankası'nın görevlerini yeniden şekillendirmek, yerel yönetim birliklerini ve şirketlerini yeniden şekillendirmek, yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanmasını yasal bir çerçevede düzenlemek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapmak, halkın yerel yönetimlere katılımını arttırmaktır.

AB üye ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapıları üzerinde önemli etkiler yapmaktadır ve üye ülkelerin yerel yönetim sistemleri de, AB entegrasyonunun etkilerinin giderek daha yoğun yaşandığı alanlardan biridir. AB'ye tam üye olmaya hazırlanan ve bu doğrultuda birliğin öne sürdüğü reformları gerçekleştirme çabası içinde olan Türkiye'nin yerel yönetim sistemi de, tam üyelik durumunda AB'nin politikalarının etki alanı haline gelecektir.<sup>266</sup>

Güçlü bir yerel yönetim modeli ülkemizin potansiyelinin harekete geçirilmesi, AB ülkeleri ile aramızdaki gelişmişlik farklarının giderilmesi ve bölgeler arası dengesizliklere yeni yaklaşımlar geliştirilmesi bakımından önem taşımaktadır.

<sup>265</sup> “AB Türkiye Müzakere Süreci”, *Siyaset Dergisi*, Cilt:12, Sayı: 134, Kasım 2005, Ankara, s.6.

<sup>266</sup> Yıldırım, Ferihan-Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, a.g.m., s.31.

Ülkemizin kendine özgü iç yapısı içerisinde subsidiarite ilkesini hayata geçirecek tedbirler alınmalı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere ilişkin hukuki düzenlemelerde hareket noktası olarak ele alınmalıdır.<sup>267</sup>

Türkiye'nin AB'ye üye olmasıyla birlikte yerel yönetim sistemimizin ciddi anlamda bundan etkileneceği açıktır. Bu etki alanlarını şu şekilde öngörmek mümkündür;

AB sürecinde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin planlama ve uygulama süreçlerine daha fazla dahil olmaları beklenmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde alacağı mali yardımların büyük bir bölümü "Ekonomik ve Sosyal Uyum" için harcanacaktır. Bu kapsamda dağıtılacak fonlardan çoğunlukla yerel yönetimler yararlanacaktır. Bu fonlar DPT tarafından 2004-2006 dönemi için yerel yönetimlerin de katkısıyla hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda öngörüldüğü şekilde kullanılacaktır.<sup>268</sup> AB bütçesinde yer alan yapısal ve yapısal olmayan fonlar ile yardımlardan yerel yönetimlerimiz hazırlayacakları projeler çerçevesinde istifade edebileceklerdir.

Avrupa Yatırım Bankasının açmış olduğu kredilerden yerel yönetimlerimiz finansman ihtiyaçlarını daha geniş bir şekilde karşılayabileceklerdir. Özellikle yerel altyapı gibi büyük çaplı projeler için bu kredi desteğinin önemi büyüktür.

Çevre, toplum sağlığı, ulaşım, kültür, altyapı gibi yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konuların giderek AB'nin politikalarına ve bağlayıcı düzenlemelerine daha çok konu olmaya başlaması neticesinde yerel yönetimler, AB tarafından tespit edilen standartlar çerçevesinde ve AB genel mevzuatına uygun olarak hareket etmek zorunda olacaklardır. Yerel yönetimler bu alanlardaki örgütlenmelerini, hizmet standartlarını, hizmet sunma yöntemlerini, denetim süreçlerini ve cezalandırma mekanizmalarını birlik mevzuatına uygun hale getirmek zorunda kalacaktır.

Üretim faktörlerinin serbest dolaşımı sayesinde yerel yönetimler ihtiyaç duydukları personeli diğer ülkelerden sağlayabileceklerdir. Bu konu ülkemiz yerel yönetimlerinin nitelikli personel ihtiyacı konusunda önem arz etmektedir.

<sup>267</sup> Farm, Göran, "Belediyeler ve Bölgeler AB'den Hangi Yolla Etkilenir?", *İsveç ve Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, s.140.

<sup>268</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html>, Erişim Tarihi: 10.05.2006.

Maastricht Anlaşması ile AB mevzuatına giren yerellik ilkesinin uygulanmasıyla birlikte; ülkemizin AB'ye tam üyeliğiyle, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yetki, görev, sorumluluk ve kaynak aktarımı gündeme gelecektir. Böylelikle yerel yönetimlerin özerklikleri artacak ve demokratik nitelikleri güç kazanacaktır.

Her türlü yerel yönetim ihalelerine yabancı ülke müteahhitlerinin eşit şartlarda girmesi sağlanacak, belediye işletme ve şirketlerine yabancı özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinin ortak olabilmesi imkanı sağlanacaktır.

Yerel yönetimlerin AB üyesi özel para ve kredi kurumlarından daha kolay bir şekilde borçlanabilmesi imkanı sağlanmış olacaktır.

Avrupa Vatandaşlığı kavramı ile, yurdumuzda yaşayan yabancılar mahalli idareler seçimlerinde oy kullanabilecek ve yerel hizmetlerden eşit bir şekilde yararlanmayı talep edebileceklerdir.

Yerel yönetimlerimizin diğer birliğe ülke yerel yönetimleri ile işbirliği ve yardımlaşması artacaktır. Özellikle yabancı ülke yerel yönetimleri ile birlikte hazırlanan projelerin birlikçe finansmanının sağlanması bu işbirliği ilişkilerini artırıcı etki yapacaktır. Yerel yönetimler arası ulusal ve sınırötesi işbirlikleri genişleyecektir.

Bölgeler Komitesi'nde ülkemiz yerel yönetimlerinin temsili ile diğer ülke yerel yönetimleri ile bilgi alış verişi imkanı sağlanacak ve böylelikle karşılaşılan sorunlarla ilgili yeni politikalar üretilebilecek ve yeni yaklaşımlar geliştirilebilecektir.

AB'nin kamu yönetimi alanında benimsediği yönetim ilkesi gereği; yerel yönetimler halkla, diğer kurumlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla hizmette verimliliği artırmak için daha sıkı ilişki içine girecekler ve bunun sonucu olarak, halkın katılımı ile birlikte bu kurumların demokratik niteliğinin artması söz konusu olacaktır.

Yerel yönetimlerin, diğer AB ülkelerinde olduğu gibi, bağımsız gelir kaynaklarına (buna yerel vergi koyabilme imkanı da dahil) daha fazla oranda sahip olacaklarını söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerin yapısal, teknik ve personel açılarından kendilerini AB standartlarına uygun hale getirmeleri gerekecektir. AB mevzuatı, standartları, işleyiş



sistemi, çeşitli fonlar için başvuru mekanizmaları konularında yerel yönetimler düzeyinde birimler oluşturulması gerekecektir.

Ülkemiz, kamu ihaleleri konusunda yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde birlik mevzuatına uygun düzenlemeler yapmaya devam edecektir. İhalelere katılacak olan gerçek ve tüzel kişiler yerel yönetimlerin açtıkları ihalelerin her aşamasında Birlik genelinde geçerli olan mevzuat ile belirlenen hak ve yükümlülüklerle eşit ölçüde sahip olacaklardır.

Yerel yönetimler de dahil olmak üzere teşvik uygulamaları ve sübvansiyonların azalması gerekecek ve yerel yönetimlerin kendi ulusal sınırlarındaki kişi ve firmalara avantaj sağlayan uygulamalara son vermeleri gerekecektir.

Maastricht kriterleri çerçevesinde bütçe açığı ve kamu borçlanma gereği oranına getirilen kısıtlamaların, merkezi yönetimi, yerel yönetimlerin bütçe açığı ve borçlanma konularında kriterleri sağlayabilmek için daha sıkı bir denetime tabi tutma ihtiyacı ile karşı karşıya bırakacağı açıktır.

AB'ye tam üyelik sürecinde yerel yönetimlerimizin görev ve sorumluluklarının büyük oranda artacağı muhakkaktır. AB'nin uygulamakta olduğu yerelleşme politikaları sonucu olarak topluluk politikaların pek çoğunu yerine getirme görevi yerel yönetimlere verilmektedir. Çıkarılan pekçok direktif, yönetmelik ve yönergelerde düzenlenen eğitim, sağlık, spor, kültür, turizm vb. konular yerel yönetimlere önemli görevler yüklemektedir. Ülkemizde de bu politikalar paralelinde yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve kaynaklarının artırılması gerekmektedir. Bu konularda çıkarılan yerel yönetim yasaları istenilen görev ve kaynak aktarımını sağlamaktan uzaktır. Bu konularda yerel yönetimlerin görev alanını genişleten yeni yasal değişikliklere ihtiyaç bulunmaktadır.

Yerel yönetimler maliyesi alanında AB'de uygulanan politikalar paralelinde, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının artırılması yönünde politikaların uygulanması ve gerekli yasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Merkezi idareden yerel yönetimlere yapılan yardımların şartsız olan kısımlarının artacağı ve şartlı yardım miktarının azalacağı yönünde bir tespit yanlış olmayacaktır.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin denetiminin azaltılması gerektiği; bunun sağlanması için de yerel yönetimler üzerinde merkezi idare adına denetim yetkisi kullanan organların sayısının azaltılması, aynı konularda birden fazla kuruma tanınan denetim yetkilerinin kaldırılması ve mevcut denetim yetkilerinin sadece hukuki denetim Şekline bürünmesi, idari denetimin esas itibariyle bu yönetim birimlerinin kendilerinin uygulayacakları performans denetimi Şekline bürünmesi gerekmektedir.

## SONUÇ

Bu tez çalışmasında uluslararası entegrasyon sürecinin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Bu amaçla üç bölüm halinde ele alınan konular öncelikle bir kavramsal çerçeveye oturtulmakta, daha sonra dünya ve ülkemizdeki durum ele alınmaktadır. Yine bu amaçla geliştirilen öneriler ise çalışmanın son kısmında yer almaktadır.

1980 sonrasına tüm dünyada damgasını vuran uluslararası entegrasyon ve küreselleşme süreci, ulaştırma ve haberleşme teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişmeler, uygulamaya konulan neoliberal politikalar ve uluslararası ekonomik ve mali kuruluşların etkisiyle ortaya çıkmıştır. Bu etki finans piyasalarındaki serbestleşme ile birlikte uluslararası sermaye ve çok uluslu şirketlerin önünü açan bir yapıya sahiptir.

Küreselleşme döneminde uygulamaya konulan yeni liberal politikalar dünyada ticaretin serbestleştirilmesini, üretim faktörlerinin ve bu arada uluslararası sermayenin serbestçe dolaşımını, uluslararası sermayenin ve çok uluslu şirketlerin yatırımlarının önündeki engellerin kaldırılmasını, bu yatırımları güvence altına alacak tahkim gibi mekanizmaların kurulmasını, kaynak kullanımında etkin olamayan devletin yerine getirdiği pek çok hizmet alanının özel sektöre terk edilmesini, devletin yerine getirdiği hizmetlerde ise özel sektörü de kapsayan çok aktörlü bir yönetim modeline göre hareket edilmesini, kamusal hizmetlerin desantralize edilerek mümkün mertebe yerel yönetimler tarafından katılımcı bir yöntemle yerine getirilmesini, yerel yönetimlerin uluslararası mali piyasalara doğrudan ulaşmasını engelleyen tüm merkezi devlet denetimlerinin kaldırılmasını talep etmektedir.

Bu politikaların uygulanmasında uluslararası sermayenin önündeki engelleri kaldırmak ve çok uluslu şirketler için güvenceler getirmek isteyen uluslararası ekonomik ve mali kuruluşların önemli rolleri vardır. Bu kuruluşların bir kısmı uygulamaya koydukları “yapısal uyarılma politikaları” ile ülkelerin ulus-aşırı sermayeye tam açılmalarını talep etmekte, bir kısmı ise yeni liberal politikaların devlet ve kamu yönetiminde hakim olmasını talep ettiği, çok aktörlü yönetim, regülasyon, deregülasyon, desantralizasyon, özelleştirme, küçültme, yerelleşme, müşteri odaklı

yönetim gibi kavramların içeriğini ve uygulama biçimlerini tespit etmektedirler. İkinci dünya savaşı sonrasında kurulmaya başlamış olan bu kuruluşların yapısında ve fonksiyonlarında, 1980 sonrasında neoliberal politikaların uygulanmasını sağlamaya dönük olarak önemli değişiklikler yaşanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde ise uluslararası sermayenin, gerek doğrudan gerekse uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar eliyle ülkelerin kamu yönetimlerinden ve dolayısıyla yerel yönetimlerden talep ettiği neoliberal politikalar analiz edilmiştir. Görülmektedir ki yeni liberal politikalar yerel yönetimlerin doğrudan uluslararası mali piyasalara açılabilmesini ve devletin ciddi bir denetimine tabi olmaksızın borçlanabilmesini talep etmektedir. Bununla bağlantılı olarak yeni liberal politikalar yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasını, yerel yönetimlere belirli vergi koyabilecekleri alanların ayrılmasını, hiç olmazsa belli vergilerin matrah ve oranlarını tespit etme imkanının tanınmasını talep etmektedir. Uluslararası mali piyasalardan alınan borçları geri ödemeyi garanti altına alacak yapıların da oluşturulması (kredi olarak yapılan yatırımın sunacağı hizmetin şirket şeklinde örgütlenmesi, fiyatın piyasa şartlarına göre tespiti, yerel yönetim bütçelerinin esnek olması, bunu sağlamak için yerel yönetimlerinin esnek bir personel yapısına kavuşturulması, yerel yönetim mallarının haczedilebilmesi, tahkim müessesesi ve hatta iflas kurumu gibi güvenceler) talep edilmektedir. Bu bağlamda borçlanma özellikle 1985 sonrasında ülkemiz yerel yönetimleri için artan altyapı yatırım ihtiyaçlarının karşılanması noktasında önemli bir çözüm yolu olarak görülmüştür. Yerel yönetimler uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar ile devletlerden de dış krediler alınmış olmakla birlikte borçlanmada öne çıkan unsur uluslararası özel banka kredileri olmuştur (ortalama % 65).

Yine bu dönemde yeni liberal politikalar yerel yönetimlerden kaynakların etkin kullanımı için stratejik planlama yapmalarını, yerel yönetimler üzerindeki denetimin performans denetimi hüviyetine büründürülmesini, devlet hizmetlerinin öncelikle yerel yönetimler tarafından yerine getirilerek yerel yönetimlerin özel sektörü, sivil toplum kuruluşları da kapsayan yönetim türü bir yönetim yapısına kavuşturulmasını, hizmetlerin mümkün mertebe özelleştirilmesini, bunun aşamaları olarak devletin regülasyon ve deregülasyon politikalarını uygulamasını, böylelikle kamu aygıtının

küçültülmesini, yerel yönetim hizmetlerinin yabancı yatırımlara açılarak serbestleştirilmesini, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerde şirketleşmenin yaygınlaştırılmasını, fiyatlandırmanın piyasa şartlarına göre tespit edilmesini, personel sisteminde özel sektöre benzer ilkelerin uygulanarak esnek bir çalışma sistemine geçilmesini, yerel yönetimlerin ulusal ve uluslararası alanda birbirleriyle ulus devletlerin sınırlamasına tabi olmadan ilişkiler kurabilmelerini talep etmektedirler.

Ortaya koyduğu sözleşme ve şartlarla ülkemiz ve dünyadaki diğer ülkelerin yerel yönetimlerini biçimlendiren en önemli kurum Avrupa Konseyi'dir. Konseyin hazırladığı Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslararası sözleşmeler uluslararası entegrasyon sürecinde yerel yönetimlere yön veren, uygulayacakları politikalara ışık tutan çağdaş belgelerdir. Bu belgelerde yerel yönetimler maliyesini de ilgilendiren pek çok hüküm bulunmaktadır.

Avrupa Birliği yerel yönetimler açısından homojen bir yapıya sahip değildir. AB üyesi ülkelerde yerel yönetimlerin düzeyleri, sayıları, görevleri, gelir kaynakları, merkezi idare ile olan ilişkileri, denetimleri vb. konular ülkeden ülkeye büyük farklılıklar sergilemektedir. Bu farklılıklara rağmen birlik üyesi ülkelerin yerel yönetimlerine egemen olan ve aday ülkeleri de bu yönde yerel yönetim yapılarını düzenlemeye sevk eden belirli anlayışlar bulunmaktadır. Bu anlayışları şu şekilde özetleyebiliriz.

-Kamusal mal ve hizmetler hizmetleri en etkin bir şekilde yerine getirecek vatandaşa en yakın yönetim birimlerince sunulmalıdır.

-Yerel yönetimlere görevlerini yerine getirmelerine yeterli miktarda gelir kaynakları sağlanmalıdır.

-Yerel yönetimlere gelirlerini artırabilme imkanı sağlayabilecek yeni vergiler koyma veya mevcut vergilerin oran ve/veya matrahında düzenleme yapabilme imkanı tanınmalıdır.

-Merkezi idareden yerel yönetimlere yapılan transferler mümkün olduğu ölçüde şartsız olarak yapılmalıdır.

-Yerel yönetimlere, gelir giderleri arasındaki zaman farklılıklarından kaynaklanan nakit ihtiyacı ve büyük yatırım projeleri için ulusal ve uluslararası piyasalardan borçlanabilme imkanı tanınmalıdır.

-Yerel yönetimlerin gerek yurtiçi gerekse birliğin diğer ülkeleri yerel yönetimleriyle işbirliği yapmasına imkan tanınmalıdır.

-Yerel yönetimlerin, birliğin koyduğu kurallara uyma ve böylelikle üretim faktörlerinin birlik iç pazarında serbestçe dağılımının önündeki engellerin kaldırılması konusundaki görevlerini yerine getirmeleri gerekmektedir.

-Yerel yönetimlerin kamu ihaleleri, sübvansiyon ve yardımlar konusunda kendi ülke firmalarına farklı uygulamalar yapması ve böylece rekabetin bozulabilmesi tehlikesi önlenmelidir. Yarışma, ihale, işe alma konularında birlik üyesi ülkeler arasında farklılıklar kaldırılmalıdır.

-AB fonlarından ve topluluk girişimlerinden yararlanabilmek açısından yerel yönetimlere özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde çalışma ve proje üretme imkanı tanınmalıdır.

Görüldüğü gibi AB, uygulamaya koyduğu hedefler ile yerel yönetimler üzerinde başta mali yapı olmak üzere, yerel yönetimlerin statüsü, hizmetleri, kurumsal yapısı ve personel politikaları konularında da etkili olmaktadır.

Uluslararası entegrasyon hareketlerinin günümüzde en başarılı örneği olan AB sahip olduğu supranasyonal niteliği ile yerel yönetimler için de uyulması zorunlu kurallar getirmektedir. AB, entegrasyonun amaçlarının ve bu amaçları yerine getirmede uygulanacak olan politikalarının yürütülmesinde yerel yönetimleri birincil aktör olarak kullanma eğilimindedir. Vatandaşa yakınlık, açıklık, hesap verilebilirlik ve etkinlik ilkelerinin sağlanmasında başlıca araç olarak düşünülen hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesinin yerine getirilebilmesi yerel yönetimlere AB politikalarının hazırlanmasında ve uygulanmasında daha çok imkan tanınmasıyla mümkün olabilmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken AB hukuki düzenlemelerinin miktarı her geçen gün artmaktadır.

Ülkemiz açısından AB'nin yerel yönetimlere olan yaklaşımını bilmek ve yerel yönetim yapımızı bu istekler yönünde ve milli çıkarlarımıza uygun bir şekilde yönlendirecek yasal ve idari tedbirleri almak, sağlıklı bir yerel yönetim sistemi oluşturarak insanımızın ihtiyaçlarına daha iyi cevap vermek açısından vazgeçilmez bir ön şarttır.

## KAYNAKLAR

- Akgül, Arif, “Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:438, Mart 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.249-263.
- Akın, Cengiz, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:414, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.111-125.
- A, Coşkun Can, *Globalleşme, Bölgeselleşme, Yerelleşme*, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>
- Anıl, Fatih, *Delors Raporu Kapsamında Ekonomik ve Parasal Birliğin Gerçekleştirilmesi*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayın No: 79, İstanbul 1989.
- Apan, Ahmet, “Avrupa Birliği’nde Kamu Yönetiminin Geleceği”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:108, Ocak-Şubat 2005, Türk İdareciler Derneği, Ankara, ss.20-24.
- Aren, Sadun, “Türkiye’de Siyaset”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, 1999, İstanbul, ss.47-59.
- Ataç Rösch, İnci, *Avrupa Birliği Fonları ve Yerel Yönetimler*, <http://www.konrad.org.tr/Yerel%20Yonetimler/Rosch11.pdf>
- Atherton, Cliff, *Privatization of Urban Services, Entrepreneurship and The Privatizing of Government*, Quorum Books, New York 1987.
- Avrupa Birliği ve Türkiye*, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı –Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği , 5. Baskı, Ankara 2002.
- Avrupa Konseyi*, Avrupa Konseyi Basın ve Enformasyon Müdürlüğü, Strazburg, 1986.
- Avrupa’nın Lokalizasyonu*, Hollanda Belediyeler Birliği, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2001.
- Aygören, Ali, “Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Yerel Yönetimlerin ve Yerel Yönetim Birliklerinin Rolü”, *İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği*, *Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, ss.150-159.



- Aygül, Cenk, “Neo-Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, Bahar 76, Yıl: 1998, ss.231-256.
- Aykaç, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi , Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi, *İİBF Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, Bahar 1999, Ankara, ss.1-11.
- Aytaç, Fethi, “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:384, Eylül 1989, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.1-23.
- Bağçe, H. Emre, “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 4, Aralık 1999, TODAİE, ss.3-14.
- Bahl, Roy, *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*, Paper Presented At The International Seminar On Land Policy And Economic Development, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.
- Bailey, Stephen J., *Public Sector Economics*, Macmillian Pres Ltd., London, 1995.
- Bakıcı, Zeynel, “Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı:53, Nisan-Haziran 2004, Ankara, ss.69-95.
- Balı, B. Besim- Çelen, Mustafa, “AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, ss.252-258.
- Başkaya, Fikret, *Çığırından Çıkmuş Bir Dünya*, 2, Baskı, Özgür Üniversite Kitaplığı:2, Ankara 2004.
- Batırel, Ömer F., *Kamu Kesiminde Mali Yerelleşme: Teori, Sınırlamalar ve Türkiye Uygulaması*, Working Paper, World Bank 2003.
- Bayburtlu, Mustafa, “Türkiye Açısından Bir Değerlendirme: AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar”, *Ekonomik Forum*, TOBB, 15 Şubat-16 Mart 2002, Yıl: 9, Sayı: 2, ss. 35-50.
- Bayraç, Naci, *Yeni Ekonomi ve Yarattığı Değişimler*,  
<http://www.ekonomistdergi.com/pdf/bayrac.pdf>
- Becerikli, Selma Yıldırım, “Stratejik Yönetim Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 3, 2000, ss.97-109.

- Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın no:3, Ankara 1995.
- Bezci, Bünyamin, *Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı*, Sakarya Üniversitesi, SBE (Yayınlanmamış Master Tezi), Sakarya 1999.
- Bilgin, Kamil Ufuk, *Kamu Performans Yönetimi, Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, TODAİE Yayını, Ankara 2004.
- Bilici, Nurettin, *Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, 1.Baskı, Ankara, Akçay Yayınları, 1997.
- Bilici, Nurettin, *Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.
- Bir Olgu Olarak Küreselleşme*, <http://gercektarih.sitemynet.com/arastirma/kuresel.htm>
- Bostanoğlu, Özer, “Türk Kentleşmesinde SAAT: 2000’E 5 KALA: HABİBAT” , *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 2, Haziran 1995, TODAİE, Ankara, ss.81-107.
- Bozkurt, Ömer, “Maastricht Anlaşması ve Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt :26, Sayı:1, Mart 1993, TODAİE, Ankara, ss.7-26.
- Bozkurt, Ömer- Ergun, Turgay- Sezen, Seriyeye (Editör), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Yayın No: 283, Ankara 1998.
- Bozkurt, Veysel, *Avrupa Birliği*, Ezgi Kitabevi, Bursa-1993.
- Bulaç, Ali, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, ss.165-179.
- Bulutoğlu, Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, 3. Baskı, İstanbul 1981.
- Bulutoğlu, Kenan, *Yöresel ve Küresel Para Krizleri*, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul 2002.
- Bursa Stratejik Plan Taslağı 2006-2010*, Bursa İl Özel İdaresi.
- Cangir, Mehmet, “Küreselleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:433, Aralık 2001, İçişleri Bakanlığı, ss.199-211.

- Cangöz, M. Coşkun, “Hazine’den Bağımsız Merkez Bankası”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Eylül 2004, Ankara, ss.28-33.
- Cangöz, M. Coşkun, *Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları*,  
<http://www.bayar.edu.tr/%7Emsempoz/cangoz.zip>
- Caulfield, Janice, *Local Government Finance İn OECD Countries*, University of New South Wales, Paper Presented to “Local Government at the Millennium” International Seminar February 19th, 2000, University of New South Wales,  
[http://www.cgc.gov.au/Local\\_Gov\\_Downloads/Council\\_Submissions](http://www.cgc.gov.au/Local_Gov_Downloads/Council_Submissions)
- Chair, Jean Monnet (2000), *Reappraising Subsidiarity’s Significance After Amsterdam*, Harvard Law School , Cambridge,  
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.rtf>
- Conference Of European Ministers Responsible For Local And Regional Government*, 14 th Session, Budapest, 24-25 February 2005.
- Coşkun, Bayram, “Türkiye’de Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:5, Sayı:3, Mayıs 1996, ss.35-48.
- Coşkun, Gülay, *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.
- Çalt, Gökhan, *Bölgeselleşme ve Avrupa Birliğinin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları*, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tkos/osgokhancalt.pdf>
- Çetinkaya, Özhan-Dmirbaş, Tolga, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, Akdeniz Üniversitesi *İİBF Dergisi*, Sayı:8, 2004, ss.18-37.
- Çınar, Tayfun, “Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı”, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, ss.65-69.
- Çınar, Tayfun- Güler, Birgül Ayman, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE, YYAEM Yayın No:17, Şubat 2004.
- Çınar, Tayfun, “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi”, Ankara Üniversitesi *SBF Dergisi*, 60/4, Ekim-Aralık 2005, ss.58-73.

- Çiçek, Mustafa – Ökmen, Mustafa, “Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.125-145.
- Çitçi, Oya, “Değerlendirme ve Tartışma Paneli”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, TODAİE Yayını, Ankara 2000.
- Çokakoğlu, Kemal, “Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı”, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, ss.70-74.
- Çoker, Ziya, “Yerel Yönetimin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, ss. 61-64.
- Çukurçayır, M. Akif, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınları, Ankara, 2000.
- Çukurçayır, M. Akif, “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.157-167.
- Dafflon, Bernard, *Local Public Finance in Europe, Balancing the Budget and Controlling Debt*, Studies in Fiscal Federalizm and State –Local Finance, Edward Elgar Publishing, USA., 2002.
- Darby, Julia-Muscatelli, Anton-Roy, Graeme, *Fiscal Decentralisation In Europe: A Review Of Recent Experience*, Department of Economics, University of Glasgow, April 2003.
- Daşöz, H. İbrahim, “AB Fonları ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:10, Sayı:4, Nisan 2005, Ankara, ss.3-11.
- Daşöz, H. İbrahim, “AB’nin Bölgesel Yardımları (Hibeler)”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt:10, Sayı:6, Haziran 2005, Ankara, ss.3-7.
- Davey, Kenneth, *Fiscal Decentralisation*, University of Birmingham, İnternational Development Department,  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPANO17650.pdf>
- Davey, K. J.-Peteri, G., *Local Government Finances: Options for Reform*, Local Government Know How Program and Pontes Ltd, 1998.

- Demirbaş, Tolga, “Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık 2003, Ankara, ss.87-101.
- Denisenko, Ludmila, “Habitat ve Yönetişim”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Demokrasi Kitaplığı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, 1998 İstanbul, ss.251-265.
- Dennis, M.P. McCarthy, “International Business and Economic Integration: Comperative Business Strategies”, *Business and Economic History*, Second Series, Volume Twenty-one, 1992.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, *2000 Genel Nüfus Sayımı*, 2003 Ankara.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, *Mahalli İdareler Seçimi 28.03.2004*, 2005 Ankara.
- Dicle, Atilla, “Küreselleşme: Nedenler, Sonuçlar”, *Ekonomik Forum Dergisi*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Aylık Yayın Organı, Nisan 2000.
- Doğanyığıt, Sadettin, “Belediyelerin Dış Borçlanmaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:8, Sayı:2, Nisan 1999, ss.75-82.
- Dönmez, Mustafa, “Belediyelerin Dış Borçlanmaları”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Ekim 2004, Cilt: 9, Sayı:10, ss.25-33.
- Dura, Cihan- Atik, Hayriye, *Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye*, 2. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Mayıs 2003.
- Durna, Ufuk-Eren, Veysel, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı: 1, 2002, ss.55-76.
- Dursun, Hasan, “Toplam Kalite Yönetimi Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, Mart 2005, İçişleri Bakanlığı, ss.41-61.
- Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler Alt Komisyonu Raporu*, DPT: 2375-ÖİK:440, Ocak 1995.
- Ekin, Nusret, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1999-47, İstanbul 1999.
- Emil, M. Ferhat – Yılmaz, H. Hakan, “Avrupa Birliği-Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması”, *20.Türkiye Maliye*

*Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, ss.258-274.

Emrealp, Sadun, *Belediyelerde Mali yönetim*, IULA EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul 1994.

Emrealp. Sadun –Horgan, Drew, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, IULA EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 1994 İstanbul.

Erbay, Yusuf, “Küreselleşen Dünyada Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:421, Aralık 1998, İçişleri Bakanlığı Ankara, ss.297-308.

Erbay, Yusuf –Turker Muammer, “Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:427, Haziran 2000, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.1-35.

Erbay, Yusuf, “Avrupa Yerel Topluluklar ve Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi”, *İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, ss.160-165.

Ergun, Turgay, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, sayı: 4, Aralık 1997, ss.3-17.

Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisat*, Alfa Basım, 2. Baskı, Bursa 2001.

Ertürk, Emin, *Uluslararası İktisadi Birleşmeler*, Vipaş A.Ş., 3. Baskı Bursa 2002.

Eryılmaz, Bilal, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:387, Haziran 1990, İçişleri Bakanlığı, ss.55-99.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul 1997.

Esen, Hikmet, “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:7, Sayı:3, Temmuz 1998, TODAİE, Ankara, ss.3-16.

European Commission, *The Budget of European Union: How is Your Money Spent*, Luxembourg, 2000.

Falay, Nihat, “Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar”, *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Sempozyumu Bildirileri*, ODTÜ Kamu Yönetimi Bölümü, 14-16 Kasım 1990, Ankara.

- Falay, Nihat, “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:4, Sayı:5, Eylül 1995, ss.13-24.
- Falay, Nihat, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, Nisan 1997, ss.3-13.
- Falay, Nihat, “Avrupa Birliğinde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, 17. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, 22-25 Mayıs 2002, Fethiye, TÜRMOB Yayınları, ss.278-285.
- Farm, Göran, “Belediyeler ve Bölgeler AB’den Hangi Yolla Etkilenir?”, *İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, ss.140-141.
- Fırat, Serap, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü”, *Belediye Dünyası*, Ekim 2005, Cilt:6, Sayı:10, Ankara, ss.28-38.
- Fıncıoğlu, Asuman-Temir, Arif, “Belediyelerde İşçi İstihdamı”, *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2003, Sayı:439, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.211-220.
- Føllesdal , Andreas (1998), *Subsidiarity*, <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf>
- Føllesdal , Andreas (1998), *Subsidiarity*, <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf>
- Gençkol, Metin, *Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye*, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2679, Ankara, 2003.
- George, Stephen-Bache, Ian, *Politics In The European Union*, Oxford University Press, New York, First Published, 2001.
- Geray, Cevat , “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 1995, Sayı:4, ss.72-76.
- Geray, Cevat, “Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı”, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, ss.34-48.
- Geray, Cevat, “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:10, Sayı:4, Ekim 2001, TODAİE, Ankara, ss.7-21.
- Giritli, İsmet, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Der Yayınları, 9. Basım, İstanbul 1993.

- Göçmen, Betül, *Stratejik Planlama Esasları*, Bursa İl Özel İdaresi, Aralık 2005.
- Gökal, İsmail, “Globalleşme”, *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı: 7, Ekim 1997, Dış Ticaret Müsteşarlığı, ss.25-33.
- Gözübüyük, A. Şeref- Akıllıoğlu, Tekin, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 5. Baskı Ankara 1992.
- Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform*, <http://web.comhem.se/~u81602951/kamu.htm>
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 1995, TODAİE, ss.19-29.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarlama Politikaları*, TODAİE Yayın No: 266, Ankara 1996.
- Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:3, Temmuz 1997, TODAİE, Ankara, ss.62-77.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı: 2, Nisan 1997, TODAİE, Ankara, ss.20-30.
- Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, TODAİE, Ankara 1998.
- Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, ss.133-165.
- Güler, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, TODAİE Yayını, Ankara 2000.
- Güler, Birgül Ayman , “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı: 2, Ankara, Nisan 2000, ss. 14-29.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 10, Sayı:3, Temmuz 2001, TODAİE , Ankara, ss.7-12.
- Gündoğdu , Balamir, “Küreselleşme Politikaları ve İl Genel Yönetiminin Geleceği Üzerine”, *Yerel Yönetimler ve Denetim*, Cilt: 7, Sayı: 11, Kasım 2001, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, ss.3-11.



- Güner, Ayşe, “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın no:1, 23-27 Mayıs 2005, Fethiye, ss. 220-230.
- Güner, Sinan, “Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 446, Mart 2005, İçişleri Bakanlığı, ss.61-79.
- Güneş, İsmail, *1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye*, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/borclanma7.htm>
- Güngör, Hayrettin, “5272 Sayılı Kanuna Göre Belediyelerin Borçlanması”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Mayıs 2005, Cilt: 10, Sayı: 5, ss.4-8.
- Hasanoğlu, Mürteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:434, Mart 2002, İçişleri Bakanlığı, ss.171-186.
- Hazine Müsteşarlığı, *Hazine Garantili Dış Borç Verileri*, Mart 2006.
- Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:1, Ankara, 1995.
- İliaz, Ntilek, *AB Bütçesi ve 2007-2013 Mali Perspektif*, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=97>
- Işık, Oğuz, “1980’lerden 2000’lere Türkiye’de Kentsel Gelişme: Yeni Dengeler-Yeni Sorunlar”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, ss.279-293.
- Işıklar, K. İnanç, *AB: Görünür Genişleme, Görünmez Derinleşme Süreçlerine Eleştirel Yaklaşım*, <http://www.kemalist.org/showthread.php?t=353>
- Işıklı, Alpaslan, “Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı”, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, ss.10-19.
- İğdeler, Serdar, “Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 409, Aralık 1995, İçişleri Bakanlığı, ss.71-100.
- İnce, Tunay, “Türkiye- Avrupa Mali İşbirliği İlişkileri”, *Made in Turkey Dergisi*, Sayı: 9, Mayıs- Haziran 2003, ss.16-19.

- İyidiker, Hikmet, *Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları*, <http://www.bayar.edu.tr/%7Emsempoz/iyidiker.zip>
- Jones, Robert A., *The Politics And Economics Of The European Union*, Second Edition, Edward Elgar Publishing, USA, 2001.
- “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Denetim İle İlgili Hükümleri”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:110, Mayıs-Haziran 2005, Türk İdareciler Derneği, Ankara, ss.39-45.
- Karabilgin, Ahmet, “Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, Sayı:1, Ocak 1992, ss.21-25.
- Karaca, Yüksel, “Küreselleşme Vergisi”, *Mülkiyetler Birliği Dergisi*, Sayı : 243-1, Temmuz 2004, Ankara, ss.20-25.
- Karaman, Zerrin Toprak, “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, ss.45-60.
- Karaman, Zerrin Toprak - Özgür, Hüseyin, “İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 399, 1993, ss:173-191.
- Karaman, Zerrin Toprak, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426, Aralık 1998, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.37-55.
- Karauçak, Şebnem, “AB’nin Türkiye’ye Yönelik Mali Yardımları”, *İKV Dergisi*, Sayı:147, Eylül- Aralık 2000, ss.27-43.
- Karluk, Rıdvan, *Avrupa Birliği Programlarına Türkiye’nin Katılımı*, <http://www.esoes.net/kurumsal/yazi.asp?2>
- Karluk, Rıdvan, *Dünya Ekonomisinde Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, Bilim Teknik Yayınevi, Mayıs 1990.
- Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Kuruluş ve Birleşmeler*, Bilim Teknik Yayınevi, Mayıs 1990, Eskişehir, ss.316.
- Karluk, Rıdvan, *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Turhan Kitabevi Yayınları, Şubat 1998.
- Karluk, Rıdvan, *AB ve Türkiye*, Beta Basım, 6. Baskı, İstanbul 2002.

- Kavas, Kayhan- Sezer, Sibel, "Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin Ardından", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.1-25.
- Kavruk, Hikmet, "Türkiye’de Kamu Hizmetinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:399, Haziran 1993, ss. 139-163.
- Kaya, Ahmet, "Avrupa Birliği Programlarına İlişkin Temel Yaklaşımlar", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:446, Mart 2005, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.121-151.
- Kazgan, Gülten, "Yeni Ekonomik Düzen ve Ulus Devlet", *Mülkiye Dergisi*, Cilt:24, Sayı: 220, Ocak-Şubat 2000.
- Keleş, Ruşen-Yavuz, Fehmi, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1989.
- Keleş, Ruşen, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, Sayı:2, Mart 1992, TODAİE, Ankara, ss.9-14.
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye", *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı*, Türk Belediyeler Derneği Yayını, Ankara, 1994.
- Keleş, Ruşen, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995, ss. 3-14.
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:4, Sayı: 6, Kasım 1995, ss. 3-19.
- Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1999.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 4. Basım, İstanbul 2000.
- Kepenek, Yakup, *Yüz Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990.
- Kılıç, Ramazan, *Türkiye-AB İlişkileri ve Gümrük Birliği*, Siyasal Kitabevi, 2002, Ankara.
- Kızılcık, Recep, "Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:437, Aralık 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss. 105-131.

- Kloby, Jerry, *Küreselleşmenin Sefaleti, Eşitsizlik, Güç ve Kalkınma*, Çev. Orhan DÜZ, Güncel Yayıncılık, İstanbul 2005.
- Koçdemir, Kadir, “Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı :429, Aralık 2000, İçişleri Bakanlığı, ss. 147-169.
- Koçdemir, Kadir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:426, Mart 2000, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.55-91.
- Koçdemir, Kadir, “Hizmette Vatandaşa Yakınlık İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:434, Mart 2002, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.1-7.
- Köksal, Tunay, *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları*, DPT-Uzmanlık Tezleri, DPT Yayını, Yayın No:2328, Ankara, 1993.
- Körezlioğlu, Halil Serkan, “Türkiye- AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği ve Bazı Hibe Programları”, *Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara 2005, ss.1-11.
- Köse, H. Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:49, Nisan-Haziran 2003, Ankara, ss.3-46.
- Köse, H. Ömer, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:52, Ocak-Mart 2004, ss.3-42.
- Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Basım, İstanbul, 2002, ss.1-39.
- Köseoğlu, Özer, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:447, Haziran 2005, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.211-234.
- Kretschmer, Hansjorg, “Avrupa Komisyonunun Türkiye’ye Mali Yardımları”, *Made in Turkey Dergisi*, Sayı: 9, Mayıs- Haziran 2003, ss.19-23
- Levitas, Antony - Peteri, Gabor, *Providing More Services with Less Money?, Intergovernmental Finance Reforms in Central Europe*, Open Society Institute, First Published 2005, Budapest.
- Local Finance in Europe, An Overview 2000-2005*, Centre For Public Administration Research, Innsbruck, May 2006.

*Local Finance in Europe*, Local and Regional Authorities in Europe, No:61, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1997.

Loughlin, John – Martin, Steve – Lux, Suzannah, *Options For Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Cardiff University,  
<http://www.Clgr.ac.uk/publications/reports/Options>

Loughlin, John-Martin, Steve, *International Lessons on Balance of Funding Issues*, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University, November 2003.

Mahmutoğlu, Abdülkadir, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Temel İlkeleri”, *Türk İdare Dergisi* , Sayı:445, Aralık 2004, İçişleri Bakanlığı, ss.219-236.

Mahmutoğlu, Abdülkadir, “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, Haziran 2005, İçişleri Bakanlığı, ss. 13-34.

Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998.

Mengi, Ayşegül, “Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları”, *Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler*, Uluslararası Seminer, 27-30 Mart 2003, İstanbul, Türkiye Belediyeler Birliği- Hollanda Belediyeler Derneği, ss.118-124.

Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Beta Basım, 7. Baskı, İstanbul 2001.

Narbone, Luigi, “Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi”, 3-4 Mayıs 2001, Ankara, Türk Belediyeler Birliği, ss.13-15.

Noel, Michel, *Building Subnational Debt Markets in Developing and Transition Economies*, A Framework for Analysis, Policy Reform, and Assistance Strategy, The World Bank, 2000.

OECD, *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*, Paris 2002, CTPA (Centre for Tax Policy and Administration).

Oluk, Fahri, “Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:415, Haziran 1997, İçişleri Bakanlığı, ss.261-271.

- Önal, Ayşegül Yakar, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci*,  
<http://www.marmara.edu.tr/maliyeseempozyumu/tebligler/7-3.doc>
- Önder, İzzettin, “Kent Maliyesi”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, ss.313-333.
- Özdemir, Durmuş, “Küreselleşme, Ekonomik Büyüme ve Çok Uluslu Şirketler”, *Doğu Batı*, Sayı: 18, (şubat, mart, nisan 2002), ss.237-245.
- Özel, Mehmet, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı:3, Temmuz 2000, TODAİE, Ankara, ss.25-43.
- Özel, Mehmet, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:441, Aralık 2003, İçişleri Bakanlığı, ss.191-215.
- Özer, Ahmet, “Avrupa Birliği’ne Doğru”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 438, Mart 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.21-29.
- Özer, Akif, “Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 445, Aralık 2004, İçişleri Bakanlığı, ss.203-218.
- Özgan, Murat, “Performans Denetimi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:110, Mayıs-Haziran 2005, Türk İdareciler Derneği, Ankara, ss.50-56.
- Özkıvrak, Özlem-Dileyici, Dilek, “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Mega Rekabetin Getirdikleri”, *Dış Ticaret Dergisi*, Yıl:6, Sayı:20, Ocak 2001, Ankara, Dış Ticaret Müsteşarlığı Basımevi, ss. 134-162.
- Öztürk, Kemal - Coşkun, Bayram, “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.71-103.
- Öztürk, Namık Kemal, “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, Aralık 2002 , İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.27-38.
- Öztürk, Namık Kemal, “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 449, Aralık 2005, İçişleri Bakanlığı, ss. 75-93.

- Page, Edward C., *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, New York, 1992.
- Pakkala, Riikka (1997), *Reconcilable Differences? The French and Germans on Subsidiarity in the European Union*,  
<http://www.wws.princeton.edu/~jpia/1997/chap8.html>
- Parlak, Bekir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim –Yerel Yönetim İlişkileri”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Basım, İstanbul, 2002.
- Pıtırılı, Ali, “Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 429, Aralık 2000, İçişleri Bakanlığı, ss. 21-43.
- Polat, Necip, “Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay’ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Ocak- Mart 2004, Sayı:52, ss.61-84.
- Sakal, Mustafa- Ay Metin, *Avrupa Birliği’nde Yapısal Fonlar ve Mali Yardımlar*, Avrupa Birliği Üzerine Yayınlar, İstanbul, 2004, ss.384.
- Saltman, Richard B., Fıgueras, Joseph, *Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi, Avrupa Sağlık Reformu*, Kopenhag 1997.
- Samsun, N., *Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, 2005.
- Saran, Ulvi, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 433, Aralık 2001, İçişleri Bakanlığı, ss.37-51.
- Sayın, Deniz, “AB Sürecinde Yerel Yönetimler ve Temel Yasalarda Değişim”, *Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara 2005, ss.65-125.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2507-ÖİK:527, Ankara 2000.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2544-ÖİK:560, Ankara 2000.

*Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2538-ÖİK:554, Ankara 2001.

Seyidoğlu, Halil, *Uluslararası İktisat*, Güzem Yayınları, 11. Baskı, İstanbul 1996.

Siverekli, Esra, “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 431, Haziran 2001, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.121-133.

*Siyaset Dergisi* , “AB Türkiye Müzakere Süreci”, Cilt:12, Sayı: 134, Kasım 2005, Ankara.

Süngu, Serdar, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 54, Temmuz-Eylül 2004, Ankara, ss.77-110.

Swianiewicz, Pawel, *Foundations of Fiscal Decentralization*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2003, Budapest.

Swianiewicz, Pawel, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, A Report on Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2004.

Şahin, Ragıp, *Avrupa Birliği Bütçesi- Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*, DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998.

Şaylan, Gencay, “Devletin Yeniden Yapılanması”, *Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA Proje Raporu*, Tüba Yayınları, Ankara 1998, ss.119-159.

Şen, Zelal, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Mayıs 2004, Ankara.

Şener, Orhan, *Kamu Ekonomisi*, Beta Basım, 7. Baskı, İstanbul 2001.

Tamkıvı, Jaanus, “AB Katılım Sürecinde Yerel Yönetimlerin ve Yerel Yönetim Birliklerinin Rolü”, *İsveç ve Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği, Uluslararası Seminer*, 26-27 Ocak 2004 Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği- İsveç Belediyeler Birliği, ss.142-149.



- Taş, Hüseyin Cesurhan, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 449, Aralık 2005, İçişleri Bakanlığı, ss.101-113.
- T.C. 1982 Anayasası.
- Tecer, Meral, “Türkiye’de Teşvik Uygulamaları ve Avrupa Birliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:29, Sayı:1, Mart 1996, TODAİE, Ankara, ss.107-134.
- Tekeli, İlhan, *Kent Planlamaları Konuşmaları*, TMMOB Mimarlar Odası Yayını, Ekim 1991, <http://www.metualumni.org.tr/calismagr/yayin/bulten/83/kent.htm>
- Tekeli, İlhan, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, ss.195-233.
- Tepe, Berna-Ardıyok, Şahin, “Devlete Yeni Rol; Regülasyon”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:1, Mart 2004, ss.105-130.
- Topal, A. Kadir, “İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye İle AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38, Sayı:2, Haziran 2005, TODAİE, Ankara, ss.25-50.
- Toprak, Zerrin, “Belediyelerarası Yurtiçi ve Sınırötesi İşbirliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:441, Aralık 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.167-189.
- Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayın No:221, 1984, Ankara.
- Tortop, Nuri, “Avrupa Tek pazarı ve Mahalli İdarelere Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:22, Sayı:3, Eylül 1989, TODAİE, Ankara, ss.47-50.
- Tortop, Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 5, Sayı: 5, Eylül 1996, ss. 3-13.
- Tuna, Yusuf, “Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler” *Gümrük Birliği Sürecinde Türkiye*, Mayıs, Haziran, Temmuz, Ağustos, Eylül 1995, ss. 19-28.
- Tuncer, Ali Hikmet, “Performans Yönetimi ve Denetimi Uygulaması”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:114, Ocak-Şubat 2006, İdareciler Derneği, Ankara, ss.48-49.

- Tutar, Hasan, *Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi*, Hayat Yayıncılık, İstanbul 2000.
- Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara 1994.
- Türe, Celal Fatih- Türe, İlknur, “Demokratik ve Etkin Bir Yerel Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 418, Mart 1998, ss.123-133.
- Türk Belediyecilik Derneği, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler*, Antalya 1995.
- Türker, Muammer, “Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi 2”, Türk Belediyeler Birliği, 13-14 Haziran 2002, Ankara, ss.55-58.
- Türkiye İstatistik Yıllığı 2005*, TC Başbakanlık Devlet İstatistik Kurumu, Yayın No: 3009, Ankara, Mayıs 2006.
- Uğurlu, Aydın, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, *Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayını, İstanbul 1999, ss.179-195.
- Uğurlu, A. Necla, *Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Türkiye'nin Yararlanma Olanakları*, DPT Yayın No:2295-ATGM:29, Uzmanlık Tezleri, Ocak 1992, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet-Vural, Tarık, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss. 119-138.
- Ulusoy, Ahmet- Akdemir, Tekin, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 2005.
- UN Technical Assistance Programme, *Decentralization For National And Local Development*, New York 1962.
- UNDP, *The UNDP Role In Decentralization &Local Governance*, 2000.
- Uyar, Süleyman, “Ekonomik Bütünleşmeler ve Gümrük Birliği Teorisi”, *Dış Ticaret Dergisi*, Ekim 2000, Sayı: 19 , Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, ss.103-130.

Uzun, Turgay- Kurt, Ahmet, “Avrupa Birliğine Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Basım, İstanbul, 2002, ss.73-99.

*Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, DPT, Ankara 2000.

Ülkü, Hakkı, “Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı”, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, ss.24-28.

Ünal, Ömer Faruk, “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler”, *Journal of Qafqaz University*, Volume II , Number I 1999, ss.15-25.

Ünlü, Halil, *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği*, IULA EMME ve TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 1993, İstanbul.

Ünlü, Halil, *Yönetimler Arası İlişkiler*, IULA EMME ve TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 1993, İstanbul.

Üskül, Zafer, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, *Yeni Türkiye*, Kamu Yönetiminde Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs –Haziran 1995, Yıl: 1, Sayı 4, ss.22-27.

Üstünişik, Belma, “Yerel Yönetimler ve Küreselleşme Toplantısı”, Türk Belediyeler Birliği Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara 2001, ss.52-55.

Walther, Ted, *Dünya Ekonomisi*, Alfa Yayınları, Birinci Baskı, 2002 İstanbul.

Yavuz, Arif, *Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi*, Kamu-İş Yayını, Ankara 1995.

Yazıcıoğlu, Recep, “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, sayı: 2, Mart 1992, TODAİE, Ankara, ss.15-26.

Yener, Zerrin - Erbay, Yusuf, “Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı:2, Nisan 1998, TODAİE Ankara, ss.11-23.

*Yerel Hizmetler İle İlgili Mevzuat*, Bursa Büyükşehir Belediyesi, Buski Yayınları, 2005 Bursa.

*Yerel Yönetim Yapıları*, IULA EMME- TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 1994 İstanbul.

- Yeter, Enis, “Avrupa Topluluğu 1992-Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:23, sayı:3, ss.69-78.
- Yeter, Enis, “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:1, Sayı:4, Temmuz 1992, TODAİE, Ankara, ss.13-22.
- Yeter, Enis, “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1993, Sayı 400, İçişleri Bakanlığı, ss.79-91.
- Yeter, Enis, “Yerel Yönetimlerde Personel Kadro ve Atama İşlemleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:3, Sayı:5, Eylül 1994, ss.25-37.
- Yeter, Enis, “Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 417, Aralık 1997, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.29-43.
- Yıldırım, Ferihan- Kösecik, Muhammet, “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 431, Haziran 2001, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.31-54.
- Yıldırım, Selahattin, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA EMME- TC Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul 1994.
- Yıldırım, Uğur ve Diğerleri, “Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin Uluslararası Düzenlemeler ve Bunların Hukuki Niteliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426, Mart 2000, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.107-121.
- Yıldız, Habib- YARDIMCIOĞLU, Fatih, “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, Cumhuriyet Üniversitesi *İİBF Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, 2005, ss. 75-106.
- Yıldız, Hasan, “Avrupa Birliği’nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:439, Haziran 2003, İçişleri Bakanlığı, Ankara, ss.39-70.
- Yıldız, Mircan, “Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği”, *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı: 15, Yıl: 4, Ekim 1999, Dış Ticaret Müsteşarlığı Matbaası, Ankara, ss.89-118.
- Yıldız, Mircan, “Avrupa’nın Ekonomik Parasal Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *17. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Ankara Üniversitesi SBF ve Hukuk Fakülteleri, 22-25 Mayıs 2002, Fethiye, TÜRMOB Yayınları 185, ss.28-71.

- Yıldız, Tokathioğlu, Mircan, *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, 1. Baskı, Alfa Akademi Basımevi, Bursa 2005.
- Yılmaz, H. Hakan, “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:55, Ekim-Aralık 2004, Ankara, ss.3-40.
- Zafer, Orhan, “Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 409, Aralık 1995, İçişleri Bakanlığı, ss.187-201.
- 03.10.1992 Tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.
- 06.02.2000 Tarih ve 23956 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimlerarası Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi.
- 24.07.2003 Tarih ve 25178 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de Yayınlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.
- 10.09.2003 Tarih ve 25225 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik.
- 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.
- 04.03.2005 Tarih ve 25745 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 11.05.2005 Tarih ve 25842 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
- 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu.

## İNTERNET ADRESLERİ

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions2_en.htm)

<http://www.abofisi.metu.edu.tr/meda.htm>

<http://www.coe.int>

<http://www.deltur.cec.eu.int>

[http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_2\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_en.htm)

<http://www.geocities.com/yereldemokrasi/yg21.htm>

[http://www.gfk-macon.de/digitale\\_landkarten.pdf](http://www.gfk-macon.de/digitale_landkarten.pdf)

<http://www.ibb.gov.tr/trTR/AvrupaBirliđi/YerelYonetimleriIlgilendirenMuktesabat.htm>

[http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim\\_1.htm](http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim_1.htm)

<http://www.iula-emme.org/yg21/G21Nedir.html>

[http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/akpm/orta/main\\_genel.html](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html)

<http://www.tumbelsen.org/kuresellesme.doc>

<http://www.un.org.tr/undp/governance>

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/whatis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm)

[http://www.yayed.org/genel/bizden\\_detay.php?kod=12](http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=12)

## ÖZGEÇMİŞ

**Doğum Yeri ve Yılı** : ÇANKIRI- 1972

**Öğr.Gördüğü Kurumlar** : **Başlama Yılı** **Bitirme Yılı** **Kurum Adı**

**Lise** : 1986 1989 İstanbul Sağmalcılar Lisesi

**Lisans** : 1989 1993 Ankara Üniv. S.B.F. Kamu Yönetimi

**Yüksek Lisans (1)** : 1993 1997 İstanbul Üniv. Atatürk İlk. ve İnk. T. Ens.

**(2)** : 2002 2003 T.O.D.A.İ.E. Kamu Yönetimi

**Doktora** : 2003 2006 Uludağ Üniv. S.B.E. Maliye Anabilim Dalı,  
Maliye Teorisi Bilim Dalı

**Medeni Durum** : Evli ve Bir Erkek Çocuklu

**Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi** : İngilizce - İyi Derecede Almanca - Orta Derecede

**Çalıştığı Kurum** : **Başlama ve Ayrılma Tarihleri** **Çalışılan Kurumun Adı**

1. 12.05.1994 Devam Ediyor Kaymakam - İçişleri Bakanlığı

**Yurtdışı Görevleri** : 8 Ay İngiltere (Yurtdışı Stajı)

**Kullandığı Burslar** : ---

**Aldığı Ödüller** : ---

**Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar** : Türk İdareciler Derneği

**Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri** : ---

**Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler** : ---

**Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar** : 15 Gün Çin Halk Cumhuriyeti (Çin Personel Bakanlığının Personel Sistemi Seminerleri)

**Yayımlanan Çalışmalar** : ---

**Diğer** : Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler(Yayınlanmamış Master Tezi)

24.11.2006

Oktay KAYA