

## YEREL YÖNETİMLERDE FONKSİYONEL DEĞİŞİM

*Dr. Halis Yunus Ersöz*

*İ.Ü.İktisat Fakültesi*

*Çal. Eko. ve End. İliş. Bölümü*

*Öğretim Üyesi*

### GİRİŞ

2000'li yılların başında, dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimler, kökleri, 1970'li yılların ortalarında gündeme gelen neo-liberal politikalara kadar dayanan değişiklikler dizisi neticesinde, artan bir şekilde karmaşa ve belirsizlik ile karşı karşıya kalmıştır. Son onbeş yıl içinde global, ulusal ve bölgesel düzeydeki politik, ekonomik ve demografik değişiklikler yerel yönetimlerin, yönetim biçimini ve kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki rolünü yeniden şekillendirmiştir. İstikrarsızlık, belirsizlik ve bazen de radikal değişiklikler ile nitelendirilen bu süreç, yerel yönetimleri gönüllü veya gönülsüz olarak yeni yaklaşımlar ve yeni örgütsel yetenekler geliştirmeye zorlamıştır. Bazı ülkelerde demokratikleşme ve desentralizasyon trendi böylesi değişikliklerle yakından ilgili olarak ortaya çıkarken, özellikle neo-liberal politikalar uygulayan bazı ülkelerde yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin sağlanmasında, kamu yönetim sisteminin daha az öneme sahip aktörleri haline gelmişlerdir. Bu ülkelerde geleneksel olarak yerel yönetimlerce sağlanmakta olan hizmetler ya merkezileştirilmiş ya da piyasalaşma süreci olarak da ifade edilmekte olan, yerel yönetim hizmetlerinin piyasa koşulları içinde sağlanması gündeme gelmiştir.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin yapısal ve fonksiyonel değişimi sadece yüzyılın son çeyreğiyle sınırlı değildir. Bu kuruluşlar modern anlamda ortaya çıkışlarından ve özellikle de endüstri devriminden beri, merkezi idarenin yanısıra ekonomik ve toplumsal yapıda meydana gelen değişimlerden doğrudan etkilenmişlerdir.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerce sağlanan hizmetlerin tür, kapsam ve niteliklerindeki değişim, tarihsel bir süreç içinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örnekleri incelenerek değerlendirilecektir. Ayrıca, devletlerin benimsedikleri iktisadi sistemlerin, dolayısıyla ekonomik ve sosyal hayattaki etkinlik düzeyindeki farklılaşmaların yerel yönetimler üzerindeki etkileri İngiltere ve İsveç deneyimleri çerçevesinde ele alınacaktır.

### A. YEREL YÖNETİMLERİN NİTELİĞİ

Yerel yönetimler kısaca, devletin diğer bir deyişle kamu yönetimi aygıtının bir parçası ve yerel sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği mahalli (bölgesel) nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan ku-

ruluşlardır<sup>(1)</sup>. Bu kısa tarifteki temel unsurlar yerel yönetimlerin merkezi idarenin bir alt birimi olması ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri ve fonksiyonları yerine getirmesidir. Gerçekten, bu kuruluşlar, belirli bir coğrafi alanda birlikte yaşayan bireylerin birarada bulunmalarından kaynaklanan ve en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Devletler, geleneksel olarak ulusal düzeyde bölünmez faydaya sahip olan, toplumun tümünü ilgilendiren savunma, iç güvenlik ve bunlarla bağlantılı hukuk düzeninin korunması, altyapıların tesisi gibi ortak ihtiyaçları karşılama fonksiyonunu yerine getirirken, yerel yönetimler mahalli düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında görev almaktadır. Devletlerin bu fonksiyonları üstlenmesinin nedeni piyasaların yetersizliği, belirli koşullar altında planlama, kolektif karar alma yöntemi ve kamu araçlarının bazı sosyal amaçları gerçekleştirmede daha etkin olabileceği düşüncesidir<sup>(2)</sup>. Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanmasındaki, yani devletin mahalli düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel yönetimlere bırakmasındaki temel motivasyon ise, bu kurumların merkezi idareye göre hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilecekleridir.

Gerçekten, yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde, yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır<sup>(3)</sup>. Ancak, bazı ülkelerde bu kurumların demokratik niteliği ve etkinliği üzerinde yoğunlaşılırken, bazı ülkelerde yerel yönetimler, mahalli hizmetlerin sağlanmasındaki bir araç olarak görülmüşlerdir. Örneğin, İngiltere'de, 19. yüzyıldan beri demokratik niteliğine karşın yerel yönetimlerin öne çıkan özelliği, bu kuruluşların kamu hizmetlerindeki etkinliğidir. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini dağıtan bir örgüt olarak etkinliği, 20. yüzyılda bu ülkede yapılan tüm reformların ve 1970'li yıllarda yapı ve fonksiyonlarında meydana gelen değişikliklerin temelini teşkil etmişti<sup>(4)</sup>.

(1) TOBB; Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu; Ankara: TOBB; Ö.İ.K. Raporu; Yayın No 303; 1996; s. 4.

(2) Ole Borre - Michael Goldsmith; "The Scope of Government"; The Scope of Government; (Ed. Ole Borre - Elinor Scarbrough); New York: Oxford University Press; 1995; pp. 1 - 2.

(3) L. J. Sharpe; "Theories and Values of Local Government"; Political Studies; Volume XVIII; No 2; 1970; p. 155.

(4) Harold Wolman - Michael Goldsmith; Urban Politics and Policy; Oxford: Blackwell; 1992; p. 17.

Öte yandan, demokratik bir kurum olarak yerel yönetimler: a) Siyasal gücün, merkezi-yerel yönetimler arasında paylaşılmasıyla, toplumda sağlıklı bir şekilde dağılmasını sağlayabilir; b) halkın yönetime katılımı ve katılım geleneğinin oluşmasını geliştirebilir; c) kamu hizmetlerinin uygun ve duyarlı bir biçimde temin edilmesinde önemli bir araç olabilir<sup>(5)</sup>.

## B. YEREL YÖNETİMLERİN İŞLEVLERİ

Yerel yönetimler kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev almaktadır. Kamu yönetimi aygıtının önemli unsurlarından olan bu kuruluşlar, piyasa ekonomisinin başarısızlığı veya yetersizliğinden dolayı ekonomiye müdahale etmek suretiyle çeşitli işlevleri yerine getiren devletin, kamusal alandaki sorumluluklarını paylaşan bir örgütlenme biçimidir.

Ancak, yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirilmesindeki katkısı, devlete göre oldukça sınırlı olup, bu pay ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımında, kamu hizmetlerinin sağlanması ile ilgili görevlerine göre büyük ölçüde azdır. Benzeri farklılık, gelişmiş ülkeler ile gelişen ülkeler arasında da görülmektedir. Öyle ki, gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimler yukarıda sıralanan görevlerin tümünün sağlanmasına daha etkin bir düzeyde katılırken, gelişmekte olan ülke yerel yönetimleri, kamu hizmetlerinin sağlanmasında dahi yeterli olamamaktadır.

### 1. Ekonomik İstikrar

Ekonomik istikrar politikaları genel olarak makro ekonomik boyutlu olduğu için, bu politikalarla ilgili birincil sorumluluk merkezi yönetime aittir. Nitekim para, enflasyon, işsizlik gibi makro politikalar merkezi düzeyde yönetilmelidir. Çünkü, her bir yerel yönetimin ayrı bir mahalli ölçekli politika veya bu politikalar üzerinde kontrole sahip olmasının çok çeşitli problemler doğuracağı açıktır. Örneğin, İzmir-belediyesinin enflasyon üzerinde etkili olması düşünülemez. Ancak, yerel yönetimler bölgesel kalkınma ve işsizliğe yönelik birtakım önlemler alabilirler. Ulusal ve uluslararası yatırımları bölgelerine çekmek ve kendi birimlerinde işçi istihdam etmek suretiyle sınırlı da olsa etkili olabilirler.

Diğer taraftan, Keynesyen bütçe açığı politikalarının yerel düzeyde uygulanması uygun görülmemektedir<sup>(6)</sup>. Yine, merkezi idare, yerel yönetimlerin sahip olmadığı para ve maliye politikaları ile büyük miktarlardaki bütçe açıklarını önlemeye çalışmaktadır<sup>(7)</sup>.

(5) Sharpe; a.g.e.; p. 155.

(6) Paul J. Smoke; Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya; Nairobi: Oxford University Press; 1994; p. 26.

(7) Jeffrey Owens - John Norregaard; "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries"; Local Government: An International Perspective; (Ed. Jeffrey Owens - Giorgia Panella); Amsterdam: Elsevier Science Publishers; 1991; p. 7.

Buna karşılık son yıllarda ekonomik istikrar sağlama fonksiyonunun merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesine yönelik standart argümanlara yönelik eleştiriler artmıştır. Gramlich'e göre, ABD'de 1980'li yıllardaki makro ekonomik gelişmeler ve büyük federal bütçe açıkları, merkezi yönetimin ülke çapındaki politikaları planlaması ve izlemesini sınırlandırmıştır. Hatta Yazar, geçmiş döneme göre federe devletlerin istikrar politikalarında daha başarılı rol üstlendiğini ispat etmektedir.

Makro ekonomik şartlardaki değişikliklerle ilgili bazı bulgular diğer ülkelere teşmil edilebilmesine rağmen, yerel yönetimlerin istikrar politikalarının arzu edilen etkiye sahip olabilmesi, farklı ülkelerde çok değişik faktörlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu faktörler, yerel vergi ve harcama sistemlerinin yapısı, yerel yönetimlerin otonomi düzeyi ve milli ekonomi içindeki önemleridir<sup>(8)</sup>.

Konu, gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde ekonomik istikrarın sağlanması görevinin benzeri ve fakat daha güçlü nedenlerle, büyük ölçüde merkezi yönetimce üstlenildiği görülmektedir. Nitekim, makro ekonomik dalgalanmalar bu ülkelerde genellikle daha şiddetlidir. Çünkü, tarıma dayalı ekonomik yapı, geniş ve tahmin edilemeyen iklim değişikliklerine maruz kalırken, bu ülkeler temel üretim girdileri ile ara mallar ve kredilerin sağlanması için büyük ölçüde diğer ülkelere bağımlıdır. Bu sebeple gelişmekte olan ülkelerdeki istikrar politikaları, iyi eğitilmiş ve tecrübeli görevliler tarafından dikkatlice planlanmalı ve bir merkezden koordine edilmelidir.

Gelişen ülkelerde yerel yönetimlerin ekonomik istikrarın sağlanmasındaki rolünü sınırlandıran diğer bir unsur da, bu kurumların ulusal ekonomideki paylarının da çok küçük olmasıdır. Gelişen ülkelerde genelde toplam kamu harcamalarının % 5'lerden daha azı yerel yönetimler tarafından kullanılmaktadır<sup>(9)</sup>. Ülkemizdeki yerel yönetimlerin ekonomik istikrarın sağlanmasındaki rolü, gelişen ülke örnekleriyle örtüşmektedir. Nitekim, yerel yönetimler toplam kamu harcamalarının % 12'sini kullanarak görevlerini yerine getirmeye ve ülkemiz kentlerini yaşanabilir hale getirmeye çalışmaktadırlar.

## 2. Gelir Dağılımı

Adil bölüşüm sorunu, insanlık tarihinin başlangıcından beri, tarihin her döneminde insanoğlunun dikkatini çeken temel sorunlardan biri olmuş

(8) Smoke; a.g.e.; p. 27.

(9) Smoke; a.g.e.; p. 32.

ve ilk ciddi sosyal politika tedbirleri bu soruna yönelik alınmıştır. Gelir, bireysel ve toplumsal refahın temel belirleyicisi olduğu için devletin veya kamu erkini kullanan diğer yönetim birimlerinin adil bir gelir dağılımına yönelik önlemler alması beklenilmektedir.

Gelir dağılımında sorumluluk, ekonomik faktörlerin hareketliliğine bağlı olarak genelde, merkezi yönetim tarafından üstlenilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirin yeniden dağıtımını programlarını uygulamaları halinde ise, yani zenginlerden yoksullara gelir transferi yapmak için yüksek vergilere yönelmeleri halinde, o yerel birim sınırları içinde yaşamakta olan varlıklı bireyler ve işletmeler, böylesi programları uygulamayan yerel yönetim birimlerine taşınacaklardır (Tiebout Teoremi). Diğer taraftan, gelirin yeniden dağılımı politikası çerçevesinde ödenek alma niteliklerine sahip olan yoksullar ise, bu yerel bölgeye yerleşeceklerdir. Böylesi bir yeniden dağılım politikası izleyen bir yerel birime çok sayıda yoksul bireyin yerleşmesi, gelir dağılımı politikasının işlemlerini kısa sürede imkansız hale getirecektir<sup>(10)</sup>.

Ulusal ölçekli bir gelir dağılımı politikasının uygulanması ise, yerel yönetimler arasındaki gelir farklılıkların azalmasını sağlamada daha etkili olacaktır. Geliri düşük yerel birimlere yapılan yardımlar, düşük gelirli bireylerin kamu hizmetlerinden yararlanma düzeyinin yükselmesine ve böylece, bireysel eşitsizliklerin azaltılmasına hizmet edebilecektir<sup>(11)</sup>.

Gelir dağılımının merkezi yönetimin tarafından sağlanması düşüncesi, hem teorik hem de ampirik açıdan çeşitli araştırmalarla zayıflatılmıştır. Pauly ve Tresch gelirin yeniden dağılımı politikalarının yüksek gelir gruplarının faydasını artıracaklarını ileri sürerler. Ayrıca bu iki yazara göre, bölgele- rindeki fakirlikten doğrudan en fazla etkilenen vergi mükelleflerinin, yoksulların gelirini artırmaya çalışmaktadır. Bu araştırmalar gelirin yeniden dağılımı politikası uygulayan yerel birimlerden varlıklı bireylerin ayrılacağı görüşünü zayıflatmaktadır<sup>(12)</sup>.

Bir diğer araştırmada Gramlich, Amerika Birleşik Devletlerinde, son yıllarda federe devletlerin gelirin yeniden dağılımında geçmişe nazaran daha önemli bir işlev üstlendiğini ileri sürmekte, Crane ise, yerel ölçekli geliri yeniden dağılımı politikalarının sosyal refah üzerindeki etkisinin sanılanın üzerinde olduğunu belirtmektedir<sup>(13)</sup>.

(10) Owens - Norregaard; a.g.e.; p. 7.

(11) Richard A. Musgrave - Peggy B. Musgrave; Public Finance in Theory and Practice; New York: McGraw Hill Book; Fourth Edition; 1984; p. 515.

(12) Smoke; a.g.e.; p. 28.

(13) Smoke; a.g.e.; p. 27.

Buna karşılık, gelişen ülkelerde zenginlerin yerel yönetim birimleri arasındaki hareketliliği daha az öneme sahiptir. Çünkü, bu ülkelerde yüksek düzeyde kamu hizmeti sağlayan şehir sayısı, birkaçı geçmemektedir. Bu nedenle, büyük kentsel merkezlerdeki yaşam standartını sürdürmek isteyen zenginlerin önünde, çok az alternatif yerleşim yeri vardır. Hatta yakın gelecekte varlıklı grubun, kırsal kesimden gelen iç göçlerle büyük şehirlerde nüfusun hızla artması halinde dahi, bu şehirlerden ayrılma ihtimallerinin zayıf olduğu tahminleri yapılmaktadır.

Gelişen ülkelerde nüfusun yerel yönetim birimleri arasında yer değiştirmesi problemi daha sınırlı etkiye sahip olmakla birlikte, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin gelir dağılımı konusunda önemli işlevler gördüğü söylenemez. Birçok bölgedeki yerel birimin kaynakları yetersizdir ve ciddi bir gelir dağılımı için yeterli imkanları yoktur. Üstelik, gelişen ülkelerin çoğunda yerel yönetimlerin rolü çok sınırlıdır ve bu otoriteler büyük ölçekli gelirin yeniden dağılımı programlarını uygulayacak kapasiteden yoksundur (14).

Yine bu ülkelerde, büyük şehirlerdeki yerel yönetimler, diğer şehirlerdekilere göre daha fazla sorumluluğa ve kapasiteye sahiptir. Bunun sebeplerinden biri, büyük şehirlerin ve özellikle başkentlerin yerel ve merkezi idarenin fonksiyonlarını içeren özel bir idari statüye sahip olmasıdır. Bu uygulama yalnızca gelişen ülkelerle sınırlı değildir. Örneğin, Washington D.C. hem bir yerel yönetimin, hem de bir federe devletin mali sorumluluklarından bir kısmına sahip özel bir bölgedir (15).

### 3. Kamu Hizmetleri

Gelişmiş ve gelişen ülkelerde ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımı görevleri büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilirken, yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin sağlanmasında bu iki göreve göre nispeten daha etkindirler. Ancak, bu, yerel yönetimlerin işlevleri açısından karşılaştırmalı bir etkinlik düzeyi olup, tüm ülkelerdeki yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sağlanmasında merkezi idareye göre daha üstün olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Tabi ki özellikle gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimlerin mahalli düzeydeki tüm kamusal ihtiyaçların sağlanmasında etkin oldukları da unutulmamalıdır.

Kamu hizmetlerinin sağlanması görevi bir ekonomide toplam kaynakların kamu - özel sektör arasında bölünmesi ve kamu hizmetlerinin sektörel, sosyal ve hatta mahalli olarak ayrıştırılması sürecini içerir. Birincil süreç yani kamu - özel kesim arasında kaynakların dağılımı veya hangi mal ve

(14) Smoke; a.g.e.; p. 33.

(15) Roy W. Bahl - Johannes F. Linn; Urban Public Finance in Developing Countries; New York: Oxford University Press; 1992; p. 17.

hizmetlerin devlet, hangilerinin özel sektör tarafından sağlanmasının optimal olduğuna ilişkin teorik tartışmalar ve bu tartışmaların temelini oluşturan mal ve hizmet türleri bütünüyle incelenmeyecek, fakat merkezi idare-yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü açısından ele alınacaktır.

#### a) Kamusal Mal ve Hizmetler ve Temel Özellikleri

Kamusal mal ve hizmetler çeşitli özellikleriyle özel mallardan ayrılmaktadır. Başlıca özellikleri bölünmez fayda veya tüketimde rakip olmama, dışlanamazlık ve dışsallıktır. Bunların yanında kamusal finansman, hukuki zor kullanma gereği ve zorunlu katılım (talep) (16) kamusal mal ve hizmetlerin diğer özellikleridir.

Kamusal malların en önemli özelliklerinden biri, faydasının bölünmemesi veya tüketiminde rakip olunmama özelliğidir. Yani kamusal mal için bedel ödeyenin yanısıra diğer bireylerinde bu maldan yararlanmaya devam etmektedir. Özel mallar ise tamamıyla bölünebilir, pazarlanabilir ve bu özelliklerine bağlı olarak tüketimlerinde rekabet sözkonusudur. Örneğin, bütün yiyecekler ancak bir kişi tarafından tüketilebilir ve ikinci bir kişinin faydalanması mümkün değildir (17). Özel mallarda fayda satın alan bireyle sınırlı olduğu için tüketimde rekabet ortaya çıkar. Ancak tüketimde rekabetin olmaması hususu adalet hizmetleri, savunma, diplomasi gibi pür veya tam kamu malları için geçerlidir.

Buna karşılık, pür veya tam olmayan kamu mallarında ise rekabet belli bir kullanım kapasitesine erişildiğinde ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, büyük bir kütüphanedeki okuma salonundan birkaç kişinin yararlandığı zamanlarda, kullanıcılar arasında rekabet sözkonusu değildir. Fakat, kullanıcı sayısı arttıkça yer bulma, kitaplara erişim ve okuma salonunun diğer imkanlarından faydalanma koşulları zorlaşmakta ve kalite düşmektedir. Bundan dolayı tüketimde rakip olmama kriteri artık tatmin edici olmaktan çıkmaktadır.

Kamusal malların diğer bir özelliği de dışlanamazlık özelliğidir. Bir malın tüketiminden dışlanamazlık, o mal ya çok pahalı olduğundan veya bedel ödemediği için yararlanmak isteyenlerin tüketimlerinin engellenemediği hallerde sözkonusu olmaktadır. Bu husus kamu ekonomisinde bedavacı (freerider) problemi olarak tanımlanmaktadır. Birçok mal hem tüketiminde rekabetin olmaması ve hem de dışlanamazlık özelliğini taşımaktadır. Örneğin, bir deniz fenerinin sinyallerinden, bedel ödemeyenlerin yararlanması önlenemediği gibi, tüketiminde rekabet de meydana gelmez. Konu bir şehrin caddelerinden yararlanma ölçeğinde değerlendirildiğinde, tüm caddelerin bir monitörle izlenmesi mümkün olmadığı için dışlanamazlık özelliği sabit kalırken, özellikle trafiğin yoğun olduğu saatlerde rekabet özelliğinin var olacağı görülmektedir.

(16) Arif Nemli; Kamu Maliyesine Giriş; İstanbul: Filiz Kitapevi; 1990; ss. 6 - 9.

(17) Recep Çakal; Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon; Ankara: DPT; Uzmanlık Tezi; No 2455; Temmuz 1996; s. 10.

Gerek kamusal malların tüketimde rakip olmama ve gerekse dışlanmazlık özellikleri büyük ölçüde teknolojinin durumuna ve yasal düzenlemelere bağlıdır. Örneğin, radyo dalgalarıyla yoldan geçen araçlar belirlenip, araç sahiplerinin depozitolarından yol kullanım ücretleri otomatik olarak düşürülebilir. Bu yöntem ABD'nin birçok eyaletinde test edilmektedir (18).

Son olarak kamusal mal ve hizmetlerin bazıları büyük ölçüde dışsallık yaratmaktadır. Dışsallık, bir bireyin üretim veya tüketim faaliyetleri ile üçüncü şahısların fayda veya maliyet fonksiyonlarını etkilemesidir. Piyasa koşulları içinde kaynaklar dağıldığında, satıcı ve alıcılar kar maksimizasyonu güdüsüyle hareket ettikleri için, işlemlerin üçüncü kişilere etkisine de gereken özeni göstermezler.

Oysa, üretim ve tüketim faaliyetleri piyasa kararlarının alınmasında temsil edilmeyen bireyler üzerine çeşitli etkilere sahiptir. Bu etkilere dışsallık adı verilmektedir. Ancak, dışsallık bazı durumlarda üçüncü şahıslar için faydalı (pozitif dışsallık), bazı durumlarda ise zararlı (negatif dışsallık) olabilmektedir. Örneğin, bir kişinin çöp toplama hizmetinde olan aboneliği, kapı komşusuna fayda sağlamak suretiyle pozitif dışsallık yayarken, bir fabrikanın zehirli atıklarını şehirdeki nehre veya atmosfere bırakması, o bölgede yerleşmiş bireylerin refahını olumsuz etkileyerek negatif dışsallık yayacaktır.

Mal ve hizmetlerin dışsallık özelliği kamu ekonomisi açısından özel bir öneme sahiptir. Çünkü, dışsallık herhangi bir kamusal malın devlet veya özel sektör tarafından sağlanması kararının verilebilmesine imkan sağlar. Gerçekten, piyasalar dışsallığın sözkonusu olduğu kaynakların verimli bir şekilde dağılımını sağlayamaması halinde, devletin müdahalesiyle kaynak dağılımını iyileştirilebilir.

Devlet birçok şekilde sorumluluk üstlenmektedir. Nitekim, pozitif dışsallık yayan kamusal mal ve hizmetleri, özel sektörün üstlenmekten kaçınması, bu hizmetlerin devletçe yerine getirilmesine yol açarken, benzer sonuç negatif dışsallığın olduğu kamusal mal ve hizmetlerde de ortaya çıkmaktadır.

Öyle ki, negatif dışsallıkta özel sektör, çevreyi kirleten fabrika örneğinde olduğu gibi, topluma bedelini ödemediği ek maliyetler yüklemektedir. Bu noktada devlete, ek maliyetleri düzenleyici vergilerle telafi etme veya bizzat üretim faaliyetlerini üstlenme görevi düşmektedir (19).

(18) Harvey S. Rosen; Public Finance; Chicago: Irwin; Fourth Edition; 1995; p. 62.

(19) Wayland D. Gardner; Government Finance: National, State and Local; New York: Prentice Hall; 1978; pp. 20 - 21.



## b) Kamusal ve Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Sağ ve sol kanat ekonomist ve siyaset bilimcilerin çoğuna göre mal ve hizmetlerin kollektif olarak sunulmasındaki klasik motivasyon, kamu mal ve hizmetlerinin varlığıdır. Pür kamu malı, tüketiminde tüketicilerin dışlanmadığı ve rekabetin oluşmadığı, aynı anda birden fazla kişi tarafından kullanılabilen ve çeşitli düzeylerde ortaya çıkan mallardır. Örneğin, savunma ulusal, gümrükler uluslararası, bilbordlar ise yerel nitelikli kamusal mallardır (20). Yarı kamusal mal ve hizmetler ise daha çok özel mal niteliğinde olup, bu malların faydası bölünebilen ve pazarlanabilen mallardır. Ancak, uygulamada yarı kamusal mallar bazen tümüyle bazen kısmen kamu kesimi tarafından üretilmekte veya üretim özel kesim tarafından yapılmakla birlikte, üretim standartı, kalite ve fiyata devlet müdahale etmektedir. Bu müdahalenin nedeni ise, bu tür mal ve hizmetlerin dışsallık özelliğine sahip olmasıdır.

Yarı kamusal malların en tipik örneği eğitim ve sağlık hizmetleridir. Bu hizmetlerden toplumun tümü yararlanır. Özel sektör üretimini kişisel talebe göre ayarlayacağından dolayı, üretim yetersizliği meydana gelecektir. Bu nedenle toplumsal yararı bulunan yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimine kamu kesimi örgütlerinin de katılması kaçınılmazdır (21).

Öte yandan, kamu mal ve hizmetlerinin optimal düzeyinin belirlenmesi güçtür. Bir kamu malının optimal düzeyi, tüketimin toplam marjinal ikame oranının, üretimin marjinal teknik ikame oranına eşit olduğu noktadır. Optimum noktanın belirlenmesi için yönetimin, her bir bireyin marjinal ikame oranını bilmesi gerekir. Bu ise erişimi güç bir bilgidir. Görüldüğü gibi, optimal noktanın belirlenmesindeki temel problemin bireysel tercihler hakkında tam ve detaylı bilgi edinme olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamusal mal ve hizmetlere yönelik bireysel tercihlerin belirlenmesine ilişkin teşebbüsler, genelde bedava kullanıcı problemiyle karşılaşmaktadır. Çünkü, bireyler taleplerini normalden ya daha fazla ya da daha düşük belirtmektedir. Genellikle bireyler kendi taleplerinin kamu malının finansmanındaki paylarını değiştirmediklerini düşündüklerinde, ilave maliyetin diğer kullanıcılara yansıtacağını umarak, gerçek gereksinimlerinin üzerinde talepte bulunurlar. Diğer yandan, bireyler kamu malının finansmanına olan

(20) Stephen Smith; "Reasons for the Decentralization of Government"; Local Government: An International Perspective; (Ed. Jeffrey Owens - Giorgia Panella); Amsterdam: Elsevier Science Publishers; 1991; p. 56.

(21) Halil Nadaroğlu; Mahalli İdareler: Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması; İstanbul: Sermet Matbaası; Birinci Baskı; 1978; ss. 57 - 58.

katkılarının taleplerine bağlı olarak artacağını düşündüklerinde, kamu malından bedava yararlanmayı umarak taleplerini düşük tutarlar. Çünkü, kamusal mal hangi miktarda üretilirse üretilsin bir kimsenin, diğer tüketicilerle aynı miktarda tüketme imkanı bulunmaktadır<sup>(22)</sup>.

Kamusal mal ve hizmetler, bu tür özellikleri nedeniyle özel talebe konu olmayan ve dolayısıyla piyasa fiyatı belirlenemeyen türden mal ve hizmetler oldukları için sadece kamu üretim birimleri tarafından sunulabilirler. Ancak, bu noktada kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanılması açısından bu hizmetlerin hangileri merkezi idare, hangileri mahalli idare tarafından üretilmelidir sorusuyla karşılaşmaktadır.

### **i. Ulusal Düzeydeki Kamusal Mal ve Hizmetler**

Ulusal savunma, uzay ve kanser araştırmaları, diploması gibi kamusal mal ve hizmetlerin faydaları ülke geneline yayılmış olup, ulusal düzeyde bölünmezlik özelliği göstermektedir<sup>(23)</sup>. Bu nedenle böylesi kamusal mal ve hizmetlerin merkezi idarenin dışındaki yönetim birimlerince sağlanması mümkün değildir. Ulusal kaynakların rasyonel dağılımının sağlanması için tüm vatandaşların yararlandığı ulusal ölçekli kamusal mal ve hizmetler tek bir merkezden yönetilmelidir.

Ekonomik gerekçenin yanısıra, ülkelerin yönetim sistemleri, gelenekleri ve hatta egemenlikleri ile ilgili bazı hukuki düzenlemeler de bu tür hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki diğer alt kademe kamu yönetim birimlerince yerine getirilememesinin diğer nedenleridir. Ancak, bu husus ülkelerin yönetim sistemlerine göre nispeten farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin, dış ve iç güvenlik hizmetleri ile adalet hizmetlerinin bütününden üniter devletlerde merkezi idare sorumluyken, dış güvenlik federal devlet, iç güvenlik ve adalet hizmetlerinin bir kısmı bazılarında yine federal devlet, bazılarında ise kendi sınırları içinde kalmak koşuluyla federe devlet tarafından üstlenir<sup>(24)</sup>.

Ulusal düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin merkezi idarece üstlenilmesindeki temel belirleyici unsur, faydasının bu düzlemde ortaya çıkmasıdır.

### **ii. Bölgesel Düzeydeki Kamusal Mal ve Hizmetler**

Bazı kamusal mal ve hizmetlerin faydaları belirli bir coğrafi alan veya bölgesel düzeyde bölünmezdir. Yani, bunların faydalarından ülkedeki va-

(22) Smith; a.g.e.; p. 56.

(23) Musgrave - Musgrave; a.g.e.; p. 502.

(24) Nadaroğlu; a.g.e.; ss. 47 - 48.

tandaşların tümü değil, sadece belirli bir coğrafi alan veya bölgede yaşayanlar yarar sağlarlar. Kamusal mal ve hizmetlerin yönetim birimleri arasındaki dağılımında esas olan fayda kriteri, hangi hizmetin hangi yönetim birimi tarafından sunulmasının daha etkin olacağını göstermektedir.

Örneğin, bir bölgede çevre kirliliğine karşı alınacak önlemler, bir sokağın aydınlatılması, tarihi ve doğal güzelliklerin korunması, oto yolların bakım ve onarımı, çöplerin toplanması türü hizmetlerin faydalarından ilgili bölgede yaşayanlar yararlanırlar (25).

Oto yolların bakım ve onarımı bölgesel düzeyde faydaya sahip olup, bu düzeyde örgütlenmiş yönetim birimleri, diğerlerinin ise mahalli düzeyde yapılmış kamu yönetimi birimleri tarafından sunulması uygundur (26). Ayrıca, bölgesel düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde sağlanacağı, üzerinde ittifak edilen bir konudur.

### iii. Bölgesel Düzeydeki Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Yarı kamusal mallardan bazılarının üretim veya tüketimlerinin sebep olduğu dışsallıklar genellikle bölgesel sınırlar içinde kalmaktadır. Bölgesel düzeyde dışsallık yayan kamusal mal ve hizmetlerin üretimi merkezi idareye göre yerel yönetimlerce daha etkin ve verimli bir şekilde sağlanabilir. Gerçekten, dışsallık devletin piyasaya müdahalesi için diğer bir nedendir. Üstelik, dışsallık yerel düzeyde ortaya çıktığı için yerel yönetimler bu tür malların üretiminde veya denetiminde önemli bir rol oynayabilirler (27).

### C. YEREL YÖNETİMLERDE FONKSİYONEL DEĞİŞİME YOL AÇAN TEMEL FAKTÖRLER

Esas olarak topluluk üyelerinin birarada bulunmalarından kaynaklanan ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla örgütlenen yerel yönetimlerin fonksiyonları zaman içinde oldukça değişmiştir. Değişim, gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamdaki yerel yönetim örgütlenmesinin hayata geçirildiği 18 ve 19. yüzyıllarda başlamış ve ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir. Endüstri devrimi ekonomik ve sosyal hayatta sayısız değişiklikler yapmış, mevcut sosyal yapıyı derinden etkilemiş veya değiştirmiş ve hatta yeni sosyal sınıf ve tabakaların doğmasına yol açmıştır. Yeni üretim tarzı, kent ve kentleşme biçimleri-

(25) Nadaroğlu; a.g.e.; ss. 46 - 48.

(26) Musgrave - Musgrave; a.g.e.; p. 503.

(27) Javier Huascar - Eguino Lijeron; Decentralization, Local Government and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selected Countries; Hague: Institute of Social Studies, Working Paper Series; No 218; May 1996; p. 10.

ni bütünüyle değiştirmiştir. İnsanlık tarihinde o güne kadar görülmeyen büyük ölçekli göç hareketleri yaşanmış ve kentlerin endüstri bölgeleri ve banliyölerinde sağlıksız koşullarda yaşayan on binler toplanmıştır (28).

Gerçekten endüstri devrimiyle birlikte ortaya çıkan ve tahmin edilemeyen ölçekteki nüfus artışı İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'daki kasaba ve şehirlerin hızla büyümesine yol açmıştır. 19. yüzyılın başlarında İngiltere nüfusunun sadece 1/5'i kasabalarda yaşarken, aynı yüzyılın sonunda bu oran 4/5'e yükselmiştir (29).

Bu dönemde endüstrileşme ve kentleşmenin etkileri daha açık görülmeye başlanmış, yoksulluk, hastalık, suç, aşırı kirlilik şehirlerin temel problemleri haline gelmiştir (30). Büyük kentsel endüstriyel merkezlerin doğuşu tahmin edilemeyecek düzeyde bir kamu hizmeti ihtiyacı doğurmuştur. Örneğin, artan ticari faaliyetler için gereken altyapılardan başta yollar olmak üzere, su ve elektrik ihtiyacı bu hizmetlerden sadece bir kaçıdır. Ayrıca, yerel yönetimler sağlıksız koşullar, yoksulluk, cehalet, kanunsuzluk gibi problemlerle mücadele etmek için var olan sosyal talebin bir sonucu olarak yeni ve çok çeşitli fonksiyonlar üstlenmeye başlamışlardır (31).

Gelişmekte olan ülkelerde ise benzer süreç sanayileşme ve kentleşmenin büyüklük ve yoğunluğuna bağlı daha yeni dönemde ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, dünya'daki kentsel nüfustaki asıl artış 1950-90 döneminde meydana gelmiş ve kentsel nüfus 3 kat artarak 730 milyondan 2.3 milyara yükselmiştir. 2020'ye kadar iki kat daha artarak 4.6 milyarı aşacağı ve bu artışın % 93'ünün (2.2 milyar) gelişmekte olan ülkelerde olacağı tahmin edilmektedir. Günümüzde ise gelişmiş ülkeler nüfusunun % 73'ü, gelişmekte olan ülkeler nüfusunun % 34'ü, dünya nüfusunun ise %43'ü kentlerde yaşamaktadır.

Kentsel nüfustaki bu hızlı büyümenin şehirlerin altyapı ve hizmet ihtiyacını etkileyeceği açıktır. Nüfusun artışına paralel olarak su, sağlık, konut ve ulaşım vb. ihtiyaçların yeterince sağlanamaması gelişen ülke şehirlerinin temel sorunlarını teşkil ederken, (32) gelişmiş ülkelerde kentleşme sürecinin tamamlanmış olması, böylesi sorunları bu ülke yerel yönetimlerinin gündeminden çıkarmıştır.

(28) Nusret Ekin; Endüstri İlişkileri; İstanbul: İ. Ü. İşletme Fakültesi; No 208; 5. Bası; 1989; s. 13.

(29) Tim Blackman; Urban Policy and Practice; London: Routledge; 1995; p. 6.

(30) Tony Byrne; Local Government in Britain: Everyone's Guide to How it All Works; London: Penguin Books; Six Edition; 1994; p. 15.

(31) John Kingdom; "England and Wales"; Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey; (Ed. J. A. Chandler); London: Routledge; 1993; p. 10.

(32) Nick Devas - Carole Rakodi; "The Urban Challenge"; Managing Fast Growing Cities; (ed. Nick Devas - Carole Rakodi); New York: Longman; 1993; pp. 1-8.

Endüstrileşme, hızlı nüfus artışı ve kentleşme yerel yönetimlerin fonksiyonlarının tür, kapsam ve nitelik açısından artmasına yol açan temel unsurların başında gelmekle birlikte, bir ülkedeki yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının tek belirleyicisi değildir. Çünkü, yerel yönetim geleneği her ülkede farklı tarihi temellere dayanmakta ve ülkelerin sosyo - ekonomik, kültürel yapılarına ve yönetim gelenek ve biçimlerine göre şekillenmektedir (33). Bu nedenle benzer gelişme seviyesine sahip ülkelerde dahi yerel yönetimler oldukça farklı fonksiyonlar üstlenebilmektedir.

Nitekim, çoğu ülkede yerel yönetimler, faaliyetlerini bir yandan yasal, diğer yandan idari ve siyasi kısıtlamalar altında sürdürmekte ve ülkemizde olduğu gibi bazı ülkelerde hangi kamusal hizmetleri yürütebilecekleri yasalarda tek tek belirtilmektedir. Hatta İngiltere'de yerel yönetimlerin kendisi dahi, anayasal güvenceden yoksun olarak parlamento tarafından kurulabilmekte veya ortadan kaldırılabilir (34).

Ayrıca, benimsenen iktisadi sistemlerin niteliği yerel yönetimlerin kamu aygıtı içindeki fonksiyonel etkinliğini pozitif veya negatif yönde etkileyebilmektedir. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulamaya konulan Keynesyen politikalar ve gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının doğuşu, çoğu ülkede yerel yönetimleri mahalli düzeydeki kamusal hizmetlerin karşılanmasında birincil kurum haline getirmiştir. İkinci Dünya Savaşından 1970'li yılların ortalarına kadar hem merkezi idarenin hem de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ve kamu harcamaları sürekli artmıştır.

1970'li yıllarda ise dünya, birinci ve ikinci petrol şoklarının yol açtığı yeni bir iktisadi krizle karşılaşmış ve bu kriz devletin ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal hayattaki rol ve etkinliğinin ne düzeyde olması gerektiği tartışmalarına başlamasına neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde, özellikle İngiltere ve ABD'de hakim olan ve birçok dünya ülkesine yayılan neo-liberal politikalara göre, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması ile kamu yönetimi aygıtının küçültülmesi gündeme gelmiştir. Özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ise İngiltere örneğinde olduğu gibi öncelikle politik mukavemetin daha zayıf olduğu yerel yönetimler üzerinde denenmiştir. Bu ülkede 1979 yılından itibaren yapılan sayısız yasal düzenleme ile yerel yönetimlerin fonksiyonlarının ve harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır.

(33) Acar Örnek; Kamu Yönetimi; İstanbul: Meram Yayın Dağıtım; 1998; ss. 71 - 120.

(34) Douglas E. Ashford; "Decentralizing Welfare States: Social Policies and Intergovernmental Politics"; The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies; (Ed. Bruno Dente - Francesco Kjellberg); London: Sage Modern Politics Series; Volume 19; 1988; p. 19.

## D. YEREL YÖNETİM HİZMETLERİ

### 1. Gelişmiş Ülkeler: Avrupa Konseyi Ülkeleri

Avrupa konseyi ülkelerinde yerel yönetimlerin sorumluluklarının belirlenmesi için yapılan son araştırma, bu kuruluşların fonksiyonel özelliklerini açık bir şekilde ortaya koymuştur. Bu araştırma sonuçlarına göre yerel yönetimlerin sorumluluklarının genişliği bakımından ülkeler arasındaki büyük farklılıklar olduğu görülmektedir. Ancak, Avrupa konseyi ülkelerinde belediyeler düzeyindeki yerel yönetimler için belirli bir fonksiyonel homejenlik sözkonusudur. Gerçekten, belediyelerin sorumlulukları bazı ülkelerde genel hatlarıyla belirtilmesine, bazı ülkelerde ise, ülkemizde olduğu gibi yasalarda tek tek sayılmasına rağmen çoğu Avrupa Konseyi ülkesinde homejendir. Ayrıca, Batı Avrupa ülkesinde yerel yönetimler, mahalli ihtiyaçların belirlenmesi için en uygun yönetim birimi kabul edildiğinden dolayı, spesifik olarak yasalarla yasaklanmış olan konular dışında her alanda faaliyette bulunabilirler (35).

**Tablo: 1**

### **15 Avrupa Konseyi Ülkesindeki Yerel Yönetimlerin Temel Fonksiyonları**

#### **Hemen hemen bütün ülkelerde yerine getirilen temel fonksiyonlar (12 - 15)**

15 ülke: İlkokullar-inşaat ve bakım (15), yollar (15), yerel planlama (15), inşaat ve yıkım izinleri (15), çöp toplama (15), sosyal yardım (9), yaşlılar için evler (6), kütüphane hizmetleri (5), turizmi geliştirme (0), tiyatrolar (0), sporu geliştirme ve spor imkanları (0).

14 ülke: İtfaiye (13), okul öncesi eğitim-inşaat ve bakım, atık arıtımı (12), su arzı (11), doğayı ve şehri atıklardan koruma (11), mezarlıklar (9), kara taşımacılığının örgütlenmesi ve yönetimi (6), kültürel ve sanatsal mirasın korunması (5), konutların sübvansede edilmesi (4), müze hizmetleri (0), doğal parklar, eğlence ve açık alanlar (0).

13 ülke: Çevre koruması (8), kalkınma veya istihdamın muhafazası (2 - Hollanda ve Portekiz), arsa kontrolü (1 - satın alma ve rezerve etme), mezbaha (0), banyo ve duşlar (0), kamu/özel teşebbüslere finansal ortaklık (0)

12 ülke: Doğal felaketlerde yardım (12), planlamanın kontrolü ve inşaat düzenlemeleri (9), fuar ve piyasalar (2), kamu veya özel girişimlere mali yardım (0)

(35) Alan Norton; "Western European Local Government in Comparative Perspective"; Local Government in Europe; (Ed. Richard Batley - Gerry Stoker); New York: St. Martin Press; 1991; p. 34.

**Ülkelerin çoğunda yerine getirilen fonksiyonlar (9 - 11)**

11 ülke: Anaokulu yönetimi, öğretmen ve teknik görevliler (8)

10 ülke: Salgın ve bulaşıcı hastalıkların kontrolü (8), deniz ve nehir taşımacılığı (1)

9 ülke: İlkokul yönetimi, öğretmen ve teknik görevliler (9), hastaneler (5), elektrik arzı (5),

**Ülkelerin nispeten daha az sayıdaki kısmındaki fonksiyonlar (8 - 10)**

8 ülke: Orta öğretim okulları - inşaat ve bakım hizmetleri (4), dini kurumlara yardım (4), konut yardımı (4), tüketiciyi koruma (4)

**Yarıya yakınında yerine getirilen fonksiyonlar (4 - 7)**

7 ülke: Bölgesel ve ulusal planlamaya katılım (6)

6 ülke: Sinemalar (0)

5 ülke: Orta öğretim okullarının yönetimi, öğretmen ve teknik görevliler (5), hava taşımacılığı (0)

**Sadece bir ülkede görülen fonksiyonlar**

Yüksek öğretim bina ve arazileri - inşaat ve bakımı (0)

**Kaynak:** Alan Norton; *International Handbook of Local and Regional Government*; Aldershot: Edward Elgar; 1994; pp. 60-63.

**Not:** Parantez içindeki değerler fonksiyonun kaç ülkede yasal olarak zorunlu olduğunu göstermektedir.

Tablodan anlaşılacağı gibi Avrupa Konseyi üyesi 15 ülkedeki yerel yönetimler çok çeşitli görevler üstlenmekte ve görevlerin önemli bir kısmının eğitim, konut, sağlık vb. sosyal potikalar (altyapılar) olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan, en büyük tezatlar ise orta düzeydeki yerel yönetim örgütlenmelerinde görülmektedir. Çünkü, Kontluk (county) veya il yönetimi olarak adlandırılan bu yerel yönetim örgütleri belediyelerin idari ve mali kapasitelerinin üzerinde olan sağlık, sosyal güvenlik ve orta öğretim gibi modern sosyal politikaların sağlanmasında görev almaktadır.

İsveç, Norveç ve Danimarka'da kontluk yönetimleri hastane ve diğer sağlık hizmetlerinden sorumludur. İkinci düzeyde yerel yönetim örgütlenmesi bulunmayan Finlandiya'da belediyeler Genel Hastane Bölgeleri'nin yönetiminin zorunlu üyeleridir. Hastanelerin sorumluluğu ve bazı durumlarda öğretmenlerin istihdam ve ödemeleri İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin en büyük harcamalarını meydana getirmektedir. İtalya, İspanya

ve Belçika'daki il yerel yönetimlerinin bölgesel yönetim sistemi içindeki esas fonksiyonları hakkındaki belirsizlik son zamanlara kadar bu yönetim türünün varlığını tehdit etmiştir. Fakat, en azından şimdilik bu yönetim düzeyinin daha iyi bir örgütlenme sistemi kuruluncaya kadar il düzeyindeki hizmetleri sunabileceği kabul edilmektedir (36).

## 2. Gelişmekte Olan Ülkeler

Gelişmekte olan ülkelerdeki yerel yönetimlerin hizmetleri, kentsel ekonomik gelişme ve özellikle, düşük gelirli aileler başta olmak üzere, kentsel nüfusun yaşam koşullarını korumak için yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin yaygın fonksiyonları; piyasalar, mezbahalar, itfaiye hizmeti, caddelerin temizlenmesi ve aydınlanma, çöplerin toplanması, mezarlıklar, kütüphaneler ve bazı önemsiz hastalıklara karşı önlem alma hizmetleridir.

Genel fonksiyonların yanı sıra yerel yönetimler çok çeşitli fonksiyonlar üstlenmektedir. Gelişmekte olan ülke şehirlerinin çoğunda yerel yönetimler fiziki altyapıların özellikle, caddelerin inşa ve bakımı, içilebilir su, atık ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlanmasında tam veya kısmi sorumluluğa sahiptir. Buna karşılık, telefon ve elektrik hizmetlerinden, birkaç örnek dışında yaygın olarak daha üst düzeydeki merkezi idare örgütü sorumludur. Sağlık ve refah hizmetleri ise nadiren yerel yönetimler tarafından üstlenilirken, kamu yönetimi birimi örgütlenmelerinin hiçbiri tarafından yeterli düzeyde sağlanmaz. İngiliz kolonisi olan (Zambia) bazı ülke şehirlerinde yerel konut politikası oldukça önemlidir. Ancak, yerel yönetimlerin konut programları ulusal ölçekli konut politikalarına göre daha dar kapsamlı olup, genelde yerel yönetim işçilerini konut edindirmeye yöneliktir. Kentsel ulaşımın sorumluluğu yerel yönetimlere aittir ve fakat bazen yerel veya bölgesel otoritelerin gözetimi altında özel firmalar tarafından idare edilir. Öte yandan polis teşkilatı bütün ülkelerde merkezi idare örgütlerine bağlıdır.

Gelişen ülkelerin büyük şehirlerindeki yerel yönetimler, küçük şehirlerdeki partnerlerine göre daha geniş ve çeşitli sorumluluklara sahiptir. Genellikle başkent konumundaki büyük şehirlerdeki yerel yönetimler hem merkezi idarenin ve hem de yerel yönetimlerin sorumluluklarının birbirine geçtiği bir alanda görev aldıkları için çok daha çeşitli fonksiyonlar üstlenmektedir. Öte yandan, gelişen ülkelerin neredeyse tamamında yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki sorumluluk sınırlarının açıkça belirlenmediği, görev ve yetki karmaşasının yaşandığı görülmektedir. Belirli bir hizmetin sağlanmasında, genellikle bütün düzeylerdeki yönetim birimleri yetkilidir (37).

(36) Norton; a.g.e.; pp. 34 - 35

(37) Bahl - Linn; a.g.e.; p. 17.



Gelişen ülkelerde yerel yönetimlerin fonksiyonlarını eğitim, sağlık hizmetleri, kültürel hizmetler gibi sosyal altyapıların sağlanmasından çok su, elektrik, yol gibi fiziki altyapı ihtiyaçlarının giderilmesine yönelttiği görülmektedir. Fiziki altyapı ile sosyal altyapı hizmetlerinin benzer özellikler taşımasına rağmen finansman, hizmetin niteliği bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Fiziki altyapılar gayr-i şahsi olup bir toplumun temel ihtiyaçlarını karşılayan hizmetler iken, sosyal altyapılar bireysel ve kişisel ihtiyaçları karşılamaktadır. Bu nedenle gerek talep düzeyleri ve gerekse sağlanma yöntemlerinde çok çeşitli farklılıklar meydana gelebilmektedir (38).

Fonksiyonel etkinliğin ortaya konulmasında önemli bir gösterge olan, yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı incelendiğinde, bu kuruluşların harcamalarının gelişen ülkeler ve geçiş ekonomisi ülkelerinde, endüstrileşmiş ülkelere göre oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bütün dünya ülkelerinde merkezi idareler kaynakların büyük bir bölümünü kullanmaktadır.

1990 yılı verilerine göre gelişen ülkelerdeki yerel yönetimlerin harcamaları % 15'lerin altında kalırken, geçiş ekonomilerinde bu oran % 20'leri, gelişmiş ülkelerde ise % 30'ları aşmıştır. Büyük federasyonlardan meydana gelen Arjantin, Brezilya, Kanada, Hindistan, Meksika, Rusya Federasyonu ve ABD'de ise yerel yönetimlerin harcamaları % 40'ları aşmaktadır (39).

(38) Jim Amos; "Planning and Managing Urban Services"; Managing Fast Growing Cities; (Ed. Nick Devas - Carole Rakodi); New York: Longman Scientific&Technical; 1993; pp. 136 - 140.

(39) World Bank; Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000; Oxford University Press; 1999; p. 111.

Tablo: 2

## Yerel Yönetimlerin Vergi Gelirleri ve Harcamalarının Toplam Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamaları İçindeki Payı, (%)

Ülkeler	Harcamalar		Vergi Geliri	
	1990	1997	1990	1997
Danimarka	54,8	54,5	31,1	31,5
Fransa	18,7	18,6	9,7	10,8
Almanya	40,2	37,8	28,9	28,8
İtalya	22,8	25,4	3,6	6,5
Hollanda	29,0	26,1	3,4	4,1
İspanya	34,3	35,0	13,3	13,8
İsveç	39,8	36,2	28,2	31,4
İngiltere	29,0	27,0	5,9	3,6
ABD	42,0	46,4	38,8	32,9
Arjantin	46,3	43,9	38,2	41,1
Avustralya	50,9	47,9	20,0	22,7
Brezilya	35,3	36,3	30,9	31,3
Kanada	58,7	49,4	49,5	43,5
Rusya Fed.	-	37,6	-	40,0
Şili	7,2	8,5	6,4	7,0
Guatemala	10,1	10,3	1,3	1,7
Kenya	4,4	3,5	2,2	1,9
Nikaragua	3,5	9,6	2,5	8,3

**Kaynak:** World Bank; *Entering the 21st Century; World Development Report 1999/2000*; Appendix Table A.1; Oxford University Press; 1999; pp. 216 - 217.

Benzer sonuçlar 1974 - 94 dönemini ve gelişmiş ve gelişmekte olan 8 ülkeyi (Avustralya, Danimarka, Hollanda, İngiltere, Şili, Kolombiya, Tayland, Kenya) kapsayan çalışmada da elde edilmiştir. Bu çalışmaya göre, 20 yıllık dönemde yerel yönetimlerin harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki ortalama payı, gelişmiş ülkelerde % 30,94 iken, gelişmekte olan ül-

kelerde % 7,96'dır. Yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı ise sırasıyla % 14,39 ve % 5,30'dur (40). Gelişmiş ülkelerde dahi yerel yönetimler toplam gelirlerinin oldukça küçük bir kısmını kendi kaynaklarından sağlayabilmektedir.

## E. İNGİLTERE VE İŞVEÇ'TEKİ YEREL YÖNETİMLERDE FONKSİYONEL DÖNÜŞÜM

### 1. İngiltere

#### a) Kuruluş ve Gelişme Dönemi

Dünyanın en eski ve en güçlü yerel yönetim geleneğine sahip olan ülkelerinden biri olan İngiltere'de yerel yönetimlerin kökleri Anglo - Sakson dönemine kadar uzanır. Bu ilk dönemde yerel topluluklar doğal olarak oluşmuş ve topluluğun yönetici sınıfı, güvenliğin sağlanması, suçun önlenmesi, suçluların cezalandırılması, fakir ve yoksullara yardım edilmesi ve kollektif toprak ve gayri menkullerin yönetimi gibi, toplumun birarada yaşamaktan kaynaklanan temel ihtiyaçlarının giderilmesini sağlamak amacıyla ya bu topluluğun içinden çıkmış ya da doğrudan kral tarafından atanmıştır. Ancak İngiltere'de bu görevler genellikle kendi kendine yardım grupları, gönüllü kuruluşlar ve kısmen de tüccarlar tarafından yerine getirilmiştir. Yerel yönetimler ise, bu gruplardan geriye kalan alanlarda görev yapmışlardır (41).

İngiltere'de modern yerel yönetim yapısının oluşumu ise, 18. yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşmenin ekonomik ve sosyal alandaki köklü değişiklikleri çerçevesinde şekillenmiştir. Nüfus artışı, göç ve kentleşme kentsel alanlardaki ihtiyaçları bütünüyle değiştirmiştir. Yoksulluk, suç oranlarında artış, aşırı kirlilik, salgın hastalıkların yanı sıra, hızlı sanayileşme ve kentleşme, dönemin hakim düşüncesi olan "laissez faire" prensibine paradoksal olarak tahmin edilemeyecek düzeyde bir kamu hizmeti gereksinimini ortaya çıkartmıştır. Laissez - faire prensibi, işletme ve endüstrilerin sosyal endişelerden ve yasal ve idari kısıtlamalardan uzak olarak arzu ettikleri düzeyde kar yapmalarına izin verilirse, genelde toplum ve ekonomi en iyi bir şekilde gelişebileceği düşüncesidir. Ayrıca, bu prensip, kamu yönetimi aygıtının herhangi bir müdahalede bulunmasını kabul etmez.

Hızla endüstrileşen İngiltere'de yerel yönetimlerin bu mevcut yapıları ile nüfus artışı ve kentleşmenin ortaya çıkardığı kentsel problemlerle başa çıkabilmeleri ise imkansızdı. Köyler ya çok küçüktü ya da rasyonel olarak çalışmıyordu ve geleneksel fonksiyonlarını üst yönetim birimleri veya özel amaçlı örgütler lehine kaybetmeye başladılar.

(40) Huascar - Lijeron; a.g.e.; p. 23.

(41) Byrne; a.g.e.; pp. 13 - 15.

İlk defa 18. yüzyılda kurulmaya başlanan özel amaçlı örgüt sayısı, özellikle 19. yüzyılda hızla artmış ve birçoğu mevcut kamu otoritelerini devre dışı bırakmıştır. Bu örgütlerin yerel komisyon veya kurulları temizlik, kaldırımların yapılması, caddelerin aydınlatılması, yolların inşaatı, gecekondu koşullarının iyileştirilmesi, atık sistemi, mezarlıklar ve su arzı gibi yerel yönetimlerin üstlenmesi gereken kamu hizmetlerini sağlamışlardır.

Üstelik, parlamento Yerel Sağlık Kurulları (1848 yılındaki Sağlık Yasası), Otoyol Kurulları (1835 ve 1862 yılındaki Otoyol Yasası) ve Orta Eğitim Kurullarını (1870 tarihli Eğitim Yasası) kurmuştur. Bu kurulların hepsi seçilmiş yönetim kuruluna, spesifik görevlere ve bu görevleri yerine getirebilecek vergilere sahipti (42).

Öte yandan, 19. yüzyılın ortalarında endüstrileşme ve kentleşmenin sonuçları artarak ortaya çıkmaya devam ederken, çeşitli yasalar yerel yönetimlere kamu sağlığı, otoyollar, konut, yoksullara yardım ve eğitim alanında yeni ve ilave görevler vermiştir. Aynı zamanda özel amaçlı örgütler faaliyetlerini sürdürmüştür (43). Ancak, zamanla çeşitlenen işlevleri nedeniyle yerel yönetimlerin halkın gözündeki önemi artmaya devam etmiştir. Öyle ki, yerel yönetimler bölgesel düzeyde kariyer yapma yerleri ve daha da önemlisi merkezi yönetimin artan bir düzeyde önemli sorumlulukları devretmek istedikleri kurumlar haline gelmiştir. Vergileme, ehliyet, yollar, tartı ve ölçümler ile 1894'de polis teşkilatının yönetimi yerel yönetimlere verilmiştir. Bazı görevler ise bölge meclislerine bırakılmıştır. Örneğin, 1894 yılında bu meclisler özel amaçlı kamu sağlığı ve yol (otoban) kurullarının fonksiyonlarını üstlenmişlerdir (44).

Eğitim alanında, 1902 yılında özel amaçlı okul kurulları kaldırılmış ve yerine "Yerel Eğitim Otoritesi" komiteleri kurulmuştur. Zamanla bu komiteler, okullar ve okul yemekleri (1906) ve tıbbi kontrol (1907) gibi eğitimle ilgili diğer hizmetleri sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Yerel yönetimler bir yandan ortadan kaldırılan özel amaçlı kurulların görevlerini üstlenirken, diğer yandan merkezi yönetim bazı yeni fonksiyonların sağlanmasını yerel yönetimlere vermektedir.

Gerçekten devlet, kamusal hizmetlerin bir çoğunun sağlanmasında yerel yönetimleri görevlendirmiştir. 1890 yılında yerel yönetimlere düşük maliyetli konutlar yapmaları için izin, 1919'da ise teşvik etmek için merkezi

(42)Byrne; a.g.e; pp. 16-17.

(43) Gerry Stoker; The Politics of Local Government; London: Macmillan; Second Edition; 1991; p. 1.

(44) Byrne; a.g.e.; p. 19.

yönetimce yardım verilmiştir (45). Nitekim, 1919 - 39 yılları arasında bir milyon meclis konutu yapılmıştır. 1909 tarihindeki Şehir Planlama Yasası ile yerel yönetimler alan kullanımını ve gelişimini kontrol etmek için yetkilendirilmiştir. Hatta, bu yetki kapsamına 1932 yılındaki Şehir ve Ülke Planlama Yasası ile kırsal bölgeler de dahil edilmiştir.

1905 yılındaki İşsizlik Yasası ile yerel yönetimler istihdam alanında da görev almaya başlamışlardır. Yerel emek bürolarının kurulmasına izin verilmiş ve yerel yönetimlerden, işsizlerin iş bulmalarına yardımcı olacak ulusal düzeyde bir emek mübadelesi ağı oluşturulması beklenilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimler, bölgelerindeki işsizlerin isteyerek göç etmeleri halinde finansman yardımında bulunacaklardı. Aynı yasa, yeni istihdam imkanlarının yaratılması amacıyla yerel yönetimlerin harcamalarını kamu işlerine yöneltme yetkilerini artırmıştır.

1910'daki Eğitim Yasası ise yerel yönetim otoritelerine okuldan yeni mezun olan gençleri mesleğe yöneltme ve işe yerleştirme görevi (Genç İstihdamı Programları, Kariyer Hizmetleri) vermiştir. Aynı dönemde yerel yönetimler genişleyen ticari faaliyetleri ile doğrudan istihdam imkanları sunmaktaydı. Yerel yönetimler taşımacılık, su, elektrik, gaz gibi hizmetleri sağlamak suretiyle istihdam seviyesini sürekli artırmıştır. Ayrıca, telefon sistemi, tiyatrolar, mezbahalar, limanlar, feribotlar, belediye bankası, yarış pistleri yerel yönetimlerin diğer teşebbüsleridir. Yerel yönetimlerin sağlık alanındaki fonksiyonları ise kişisel hizmetler yönünde genişlemiştir. Bu hizmetler, 1921'de tüberküloz sanatoryumlarının kurulması, zihinsel özürlüler için 1913 ve 1930'daki sağlık hizmetlerinin organize edilmesidir. Ayrıca, çocuk ve gençlerin refahıyla ilgili olarak 1902 tarihli Ebelik, 1919 tarihli Annelik ve Çocuk Refahı Yasası yapılmıştır. Bütün bu gelişmeler yerel yönetimlerin sağlık alanındaki rolü ve konumunu derhal etkilemiştir (46).

1929 yılında, özel amaçlı yardım kurulu kaldırılarak fonksiyonları yerel yönetimlere devredilmiştir. Yerel yönetimler bu görevi, Kamu Yardım Komiteleri kurarak yerine getirmişlerdir (47).

İkinci Dünya Savaşı öncesinde İngiltere'de yerel yönetimler, sanayileşme ve kentleşmenin meydana getirdiği yeni kentsel hizmetlerin karşılanmasında çok önemli kamu hizmetleri ve sosyal politika görevleri yerine getirmişlerdir. Yerel yönetimlere bir yandan özel amaçlı kurulların görevlerini devredilirken, diğer yandan merkezi yönetimin birçok yeni kamusal ihtiyacın giderilmesindeki sorumlulukları bu kurumlara yüklemiştir.

(45) Guy Hollis - Gail Ham - Mark Ambler; The Future Role and Structure of Local Government; London: Longman; 1992; p. 10.

(46) Byrne; a.g.e.; pp. 19 - 22.

(47) Hollis - Ham - Ambler; a.g.e.; p. 10.

## b) İkinci Dünya Savaşı Sonrası Ekonomik Gelişme ve Refah Devleti Dönemi

İkinci Dünya Savaşı sonrası İngiltere'de yerel yönetimlerin fonksiyonlarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönem bazı yazarlarca yerel yönetimlerin çöküş dönemi, bazılarınca altın çağı olarak tanımlanmaktadır. Bu çöküş kısaca, bazı önemli fonksiyonlar üzerindeki kontrolün devredilmesi, yerel insiyatifin azalması, finansal bağımsızlığın kaybedilmesi ve merkezi yönetimin finansman ve harcamalar üzerindeki baskısının artması, çok amaçlı hizmet sağlayıcısı ününün zayıflaması ve vatandaşların bu yönetimlere ilgisini yitirmesi olarak özetlenebilir.

İngiltere'de yerel yönetimlerin bu denli değişime uğramasındaki temel sebep, refah devletinin doğuşudur. Refah devletinin doğuşundan önceki büyük ekonomik bunalım, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerce yürütülen işsizlik programları ve fakirlikle mücadele politikalarını doğrudan üstlenme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Çünkü, yerel yönetimlerin kaynakları ve siyasal tercihlerdeki farklılık, hizmetlerin sağlanma düzeyinde bölgesel farklılıklara sebep olmaktadır. Bazı yerel yönetimler hizmetleri diğerlerine göre daha cömertçe sağlayabilecek kapasiteye sahipken, bazıları yeterli kaynaklardan mahrum olabilmektedir.

Yine, yoksul yerel birimlerde hizmetleri finanse etmek için gereken vergiler yetersiz, işsizlik ise yüksekti. Bu nedenle merkezi yönetim, Bakanlıklara bağlı İşsizlik Yardım Kurulu'nu kurmuş ve işsizlik yardımları, yerel yönetimlerin insiyatifinden çıkarılmıştır. Yine bu alandaki bölgesel farklılıklar, ulusal önceliklere göre belirlenmeye başlanmıştır.

Buna karşılık aynı zamanda İkinci Dünya Savaşı, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünde büyük bir dönüşüme sebep olmuş ve refah hizmetlerini ulusal politikaların merkezine yerleştirmiştir.

Savaştan sonra refah devletinin ortaya çıkışı, merkezi yönetimin kamusal hizmetlerin doğrudan sağlayıcısı konumuna yükselmesine, yerel yönetimlerin ise merkezi yönetimin partneri olarak hizmetlere katılmasına yol açmıştır. Sosyal güvenlik, sağlık, konut ve eğitimden standart ve eşit şekilde faydalanılması amaçlandığından yeni bir merkezi kontrol ve merkezi finansman sistemi benimsenmiştir. Sosyal güvenlik ve sağlık idaresi birleştirilmiş ve merkezileştirilmiştir.

Kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasındaki sorumluluk merkezi - yerel yönetimler tarafından birlikte paylaşılmıştır. Öyle ki, İkinci Dünya Savaşından sonra devletin ekonomik ve sosyal olaylara yaklaşımındaki değişikliğe paralel olarak yerel yönetimlerin rol ve fonksiyonları değişmiştir. Bu yönetimlerin su, elektrik, gaz gibi ekonomik nitelikli kamu hizmetleri ve işsizlik, yoksullara yardım gibi sosyal refah politikalarındaki konumu doğrudan sorumluluktan, birlikte sorumluluğa dönüşmüştür (48).

(48) Hollis - Ham - Ambler; a.g.e.; pp. 13 - 15.

Öte yandan, yerel yönetimler yukarıda belirtilen bir çok önemli fonksiyon üzerindeki kontrolünü kaybederken, yeni hizmetler üstlenmişlerdir. Gerçekten, yerel yönetimler birçok sorumluluk alanını bu dönemde kaybetmişlerdir. Yerel yönetimlerin fonksiyon ve sorumluluklarındaki azalmanın varlığını belirtmek bütünüyle doğrudur. Fakat, bu ifadeyle yerel yönetimlerin savaş sonrası devlet sisteminde daha az önemli bir element haline geldiğini kast etmek ise tümüyle yanıltıcıdır. Çünkü, refah devletiyle birlikte yerel yönetimlerin sosyal politika açısından önemi ve bu alandaki faaliyetleri büyük bir düzeyde artmıştır. Nitekim, yerel yönetimlerin toplam harcamaları zamanla artmıştır. 1850 yılında yerel yönetimlerin harcamaları milli gelirin % 9'u iken, 1960'da bu oran % 13'e yükselmiştir. Aynı yıllarda toplam kamu harcamalarının ise sırasıyla % 26 ve % 31'i yerel yönetimler tarafından yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin yetkilerindeki sayısal azalışa odaklanılması, bu kurumların savaş sonrası gelişiminin yanlış değerlendirilmesine neden olabilir. Çünkü, yerel yönetimler gaz, su, elektrik gibi bazı ekonomik içerikli kamusal hizmetlerin sağlanmasındaki fonksiyonlarını yitirirken, işsizlik, yoksulluk yardımı, eğitim, konut, sağlık gibi önemli sosyal hizmetlerde merkezi idarenin bir partneri olarak mevcut görevlerini sürdürdüğü gibi, gelişmiş refah toplumunda ortaya çıkan özellikle yeni sosyal ihtiyaçların karşılanmasında da görev üstlenmeye başlamışlardır. Nitekim, Rodes 1970 yılına kadar yerel yönetimlerin, refah devleti işlevlerinin yerine getirilmesinde temel bir araç olduğunu belirtmektedir (49).

### c) 1975 Sonrası Ekonomik Durgunluk ve Neo-liberal Dönem

1970'li yılların başlarında meydana gelen birinci ve ikinci petrol şokları dünya ekonomisinin yeni bir krizle karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Krizle birlikte gündeme gelen neo-liberal politikaları benimseyen ülkelerde devlet ve yerel yönetimler alanında ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Ekonomik kriz ve durgunluğun diğer gelişmiş Avrupa ülkelerine göre daha fazla sarstığı İngiltere'de ise yerel yönetimler alanında çok ciddi değişiklikler meydana gelmiş ve bu kurumlar güç kaybetmeye başlamışlardır.

Öyle ki, yeni ekonomik koşullar altında artık, yerel yönetimlerin yerine getirmekte olduğu refah hizmetlerinin finanse edilmesi, artan vergiler ve düşük ekonomik büyüme ile mümkün değildi (50). Bu nedenle, İşçi Partisi hükümetinin harcamaların kısılması programı yerel yönetimleri hedef seçmiştir. Faiz yükü nedeniyle zaten kısıtlanmış olan yatırım harcamaları merkezi yönetimin baskısıyla daha da azalmış ve hatta, benzeri sınırlama cari

(49) Alan Cochrane; Whatever Happened to Local Government?; Buckingham: Open University Press; 1993; pp. 11 - 14.

(50) Nirmala Rao; Towards Welfare Pluralism; Aldershot: Dartmouth: 1996; p. 2.

harcamalar için de getirilmiştir. 1979 yılı sonrasında ise, Thatcher hükümetinin kurulmasıyla farklı bir gelişme yaşanmaya başlanmıştır. Thatcher, başbakan olduğunda, İngiltere'de eğitim, sağlık, su, elektrik, gaz, adalet sistemi, sivil hizmetler ve daha az oranda konut gibi kamusal hizmetlerin kamu sektörü tarafından üretilmesi ve sunulması hususunda büyük bir konsensüs vardı (51).

Thatcher, bu karma ekonomik sistemi İngiltere'nin problemlerinin temel sorumlusu olarak ilan etmiş ve kamu yönetim biçiminin rasyonelliğini kaybettiğini ileri sürmüştür. Kamu hizmetlerini ise ülkenin politik ve ekonomik gücü üzerinde yük olarak görmüştür (52). Bu dönemdeki yeni sağ (neo-liberal) prensipler yerel yönetimleri, kamu sektörünün diğer birimleri nasıl etkileniyorsa aynı şekilde ve hatta daha ağır biçimde etkilemiştir (53). Bu yaklaşıma göre güçlü refah devleti zayıflatılmalı ve rekabet gücüne sahip çoğulcu sektörle yer değiştirmelidir. Yukarıda belirtilen hizmetler ise kamu sektörü tarafından finanse edilmeye devam ederken, bunların üretim ve sunumu piyasalara ve rekabete açılmalıdır. Bu anlayış piyasalar üzerinde yoğunlaşılması ve beraberinde özelleştirme programının uygulamaya konulmasını gündeme getirmiştir (54).

Yerel yönetimlerin de belirli hizmetleri özelleştirilmiş veya ihale sistemi çerçevesinde sağlanmaya başlanmıştır (55). Thatcher, ilk olarak doğrudan devletin küçültülmesi politikalarının bütün unsurları yerine, kamu harcamalarını tartışmaya açarak dikkatleri yerel yönetimlerin harcamaları üzerine çekmiştir. Bu tartışmanın hedefi müsrif, verimsiz, yerel seçmene duyar-sız ve kontrol edilmesi güç bir örgüt olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin zayıflatılması olmuştur (56).

Böylece, 1979 yılından önce yerel yönetimlerce yüklenilmiş olan birçok fonksiyon merkezleştirilmiş veya bir kısmı yerel yönetimlerin kontrolü dışındaki özel sektör ve gönüllü organizasyonlara bırakılmıştır. İngiltere'de

(51) George W. Jones; "Local Government in Great Britain, 1988 - 89"; Local Government and Urban Affairs in International Perspective; (Ed. Joachim Jens Hesse); Baden: 1991; p. 38.

(52) Rao; a.g.e.; p. 4.

(53) Goerge Boyne; "Local Government: From Monopoly to Competition?"; Public Policy and the Impact of the New Right; (Ed. Grant Jordan - Nigel Ashford); London: Pinter; 1993; p. 164.

(54) Rao; a.g.e.; p. 5.

(55) Boyne; a.g.e.; p. 164.

(56) Stoker; a.g.e.; p. 12.



yerel yönetimlerin fonksiyonları birbirinin zıttı olan bir gelişmeyle bir yandan merkezileştirilirken, diğer yandan bu hizmetlerin üretimi ve dağıtılmasında özel sektör ve gönüllü kuruluşlara yer verilerek piyasalaşma süreci başlatılmıştır. Yerel yönetimlerin yerine getirmeye devam ettiği faaliyetler ise piyasa kurallarının etkin olması amacıyla, zamanla artan bir şekilde merkezi yönetimin yasal ve idari direktifleriyle şekillendirilmiştir. Nitekim, yerel yönetimlerin vergi gelirleri kısıtlanmış, yardımlar azaltılmış ve yeni kriterler getirilmiş, yatırım borçlanmaları ve harcamaları sıkı bir kontrole bağlanmış (57).

Yerel yönetimlerin hizmetleri alanında kuşkusuz en önemli gelişme ise piyasa disiplininin bir parçası olarak özelleştirme yöntemlerinin uygulanmaya başlanmasıdır. Özelleştirme ile yerel yönetim hizmetlerinin üretim ve sunumu, bir kaç örnek dışında, bütünüyle özel sektöre terkedilmemiş, daha çok özelleştirme yöntemlerinden biri olan ihale yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntem, yerel yönetimlerin yönetim ve işleyişinde büyük değişiklikler meydana getirmiştir (58). Nitekim, 1980 yılında çıkarılan yasa ile yerel yönetimlere binaların ve anayolların inşaa ve bakımını ihaleye açma zorunluluğu getirmiştir. Bu yasaya göre yerel yönetimlerin bu tür hizmetleri yapmaları, rekabet koşulları içinde ihaleyi kazanmalarına bağlanmıştır (59). 1988 yılında Yönel Yönetimler Yasası ise 1980 yılındaki Planlama ve Arsa Kullanımı Yasasına göre açık ihale sisteminin kapsamını, beyaz yakalı personelin yerine getirdiği hizmetleri de içine alarak, büyük ölçüde genişletmiştir. Bu yasaya göre çöplerin toplanması, meydan ve alanların bakımı, caddelerin temizlenmesi, okul refah hizmetleri ve yemek temini, binaların temizlenmesi ve araçların bakımı işleri, piyasa koşulları içinde sağlanacaktı. Daha sonra hükümet, spor ve boş zaman yönetimi faaliyetlerini de yasanın kapsamına dahil etmiştir. Her iki yasada da yerel yönetimlerin birimleri ihaleyi kazandığında, ayrı ticari hesap kullanmak ve merkezi yönetimin finansal hedeflerini dikkate almak zorundaydı (60).

(57) Lynn C. Todman; "Recent Trends in British Local Government"; Government For the Future; (Ed. Ake. E. Andersson - Björn Harsmen - John M. Quigley); Amsterdam: Elsevier; 1997; p. 211.

(58) Howard Davis; "The Fragmentation of Community Government"; Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future; (Ed. Steve Leach - Howard Davis); Buckingham: Open University Press; 1996; pp. 11 - 16.

(59) Tunay Köksal; Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları; DPT; No 2328; Ağustos 1993; ss. 102 - 103.

(60) Stephen J. Bailey - Carolyn Davidson; Did Quality Really Increase for UK Local Government Services Subject to Compulsory Competitive Tendering?; Glasgow: Caledonian University; Department of Economics Discussion Paper; No 33; May 1996; p. 1.

Diğer önemli bir gelişme ise yerel yönetimlerin sorumluluklarının birer birer merkezi idarenin atanmış örgütlerine geçirilmesi, bir diğeri de yerel yönetim hizmetlerinin sağlanmasında toplumun en küçük birimi olan ailelerin (sivil sektör), özellikle, eğitim alanında etkin hale getirilmesidir.

İngiltere'de atanmış örgütler, yerel yönetimlerin doğrudan yerine getirdiği faaliyetleri, artan bir şekilde sınırlandırmaktadır. Birçok kamu hizmetinin sağlanması bu kurumlara verilmiştir. Bunların başlıcaları şöyle sıralanabilir.

\*

Su idarelerinde yerel yönetimlerin temsilci bulundurması uygulamasına son verilmiştir.

\*

Sağlık kurullarından yerel yönetimlerin temsilcileri çıkarılmış ve yeni oluşturulan hastane ve sağlık kurullarında bu temsilcilere yer verilmemiştir.

\*

Kentsel Gelişme Birlikleri ve Konut Kurulları kurulmuştur.

\*

Yerel yönetimlerin teknik okullar ve yüksek öğrenim kolejlerindeki sorumlulukları kaldırılmış ve bu sorumluluklar, kurumların bağımsız yönetim kurullarına verilmiştir.

\*

Şehir Teknoloji Kolejlere kurulmuştur.

\*

Okul finansman kurullarının tesisiyle eğitim ihtiyaçlarının planlanması sorumluluğu yerel yönetimlerden alınmıştır (61).

#### **d ) Yerel Yönetimlerin Fonksiyonları**

İngiltere'de yerel yönetimler 19. yüzyıldan beri çok farklı fonksiyonlar yerine getirmektedir. Bu kurumların görev ve yetkilerindeki değişiklikler devletin benimsediği ekonomik politikalarla yakından ilgili olarak meydana gelmiştir. 19. yüzyılda sanayileşme ve kentleşme yerel yönetim hizmetlerinde temel belirleyici iken, İkinci Dünya Savaşından 1970'li yılların ortalarına kadar refah devleti anlayışı, bu dönemden sonra ise neo-liberal politikalar belirleyici olmuştur.

Birinci değişim, refah devletiyle birlikte yerel yönetimlerin ekonomik içerikli kentsel hizmetlerinin merkezileştirilmesi ve daha çok sosyal refah hizmetlerinin yerel yönetimlerce karşılanması iken, neo-liberal politikalarla ilgili olarak ortaya çıkan ikinci değişim ise yerel yönetimlerin yetki, görev ve harcamalarının azaltılması ve bu kurumların kamu yönetim aygıtının daha önemsiz bir parçası haline getirilmesidir.

(61) Davis; a.g.e.; pp. 16 - 19.

Aşağıdaki tabloda İngiltere'de halen çok önemli bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının eyalet ve ilçe meclisleri arasındaki dağılımı gösterilmektedir. Buna göre eyalet meclisleri ekonomik ölçek yararı ve stratejik planlama zorunluluğu dikkate alınan fonksiyonlardan sorumluyken, ilçe meclislerine, yerel halka daha ortalama düzeyde tesir eden fonksiyonların yürütülmesi görevi verilmiştir.

Tablo: 3

## Yerel Yönetimlerin Temel Fonksiyonları

Eyalet Meclisleri	İlçe Meclisleri
Eğitim ve Kütüphaneler	Konut
İtfaiye ve Sivil Savunma	Planlamanın Denetimi ve Tamamlanması
Yollar ve Trafik	Eğlenme ve Dinlenme Aktiviteleri
Kişisel Sosyal Hizmetler	Yerel Vergilerin Toplanması
Stratejik Planlama	Araba Parkları
Tüketicinin Korunması	Çöp Toplama
Atık Arıtma ve Yeniden Kazanma	Çevre Sağlığı

**Kaynak:** OECD; *Managing Across Levels of Government*; Paris: 1997; p. 393.

## 2. İsveç

## a) Yerel Yönetimlerin Doğuşu

İsveç, coğrafya olarak Batı Avrupa'nın 4. büyük ülkesi olmasına rağmen, nüfusu İstanbul ve Londra gibi birçok metropolün nüfusundan az olup 8,5 milyonun altındadır ve bu ülkede kilometrekareye düşen insan sayısı 19'dur. Nüfusun 1/7'si güneyde, 1/6'sı ise Stockholm büyükşehir bölgesinde yaşamaktadır (62).

Coğrafi bakımdan Batı Avrupa'nın dördüncü büyük ülkesi olan İsveç'te mahalli sorunlar için yerel düzeyde kararlar alınması geleneği oldukça eskiye dayanmaktadır. Aile reisleri, aralarındaki problemleri çözmek ve adaleti yaymak için düzenli olarak meclislerde toplanmışlardır. Bu nedenle, ortaçağda, hem kırsal hem de kentsel alanda gelişmiş bir yerel yönetim sistemi meydana gelmiştir.

(62) Norton, a.g.e.; p. 289.

18. yüzyılda ise kiliselerle genişleme gösteren yerel yönetimlerin modern anlamda doğuşu 19. yüzyılın ortalarındaki büyük sosyal değişimle gerçekleşmiştir. Hızlı nüfus artışının meydana geldiği bu dönemde, lonca sistemi ile ticaret ve meslek seçimi üzerindeki sınırlamalar kaldırılmış, 1842 yılında zorunlu ilkökul eğitime, yoksullara yardımın hükümet düzenlemeleri altında verilmesine başlanmıştır. Toplumdaki asiller, din adamları, burjuvalar ve toprak sahibi çiftçilerden parlamentoda reform yapılması istekleri yükselmiş ve 1862 yılında yerel yönetim reformu yapılmıştır (63). Yerel yönetim örgütlenmesi olarak Kontluk (il) meclisi, belediye meclisi kurulmuştur.

Bu ilk dönemde belediyelerin en önemli işlevleri yoksullara yardımdır. Ancak, 19. yüzyılın sonundaki hızlı endüstrileşme, kentleşme ve demokratikleşme başlıkları altında toplanan büyük sosyal değişiklikler yerel yönetimlerin İsveç'te yeni görevler yüklenmesine neden olmuştur.

20. yüzyıl ise yerel yönetimler için genişleme çağı olarak düşünülebilir. Bu yüzyılın başındaki hızlı nüfusun artışı, Birinci Dünya Savaşı, iki savaş arasındaki sosyal imkansızlıklar, İkinci Dünya Savaşındaki kriz yönetimi ve savaş sonrasında refah toplumunun meydana getirilmesi ile ilgili bütün sorumlulukları belediye meclisleri yerine getirmişlerdir. Öte yandan, ulusal sağlık, hastanelerin yapımı ve sağlık alanındaki beklentiler kontluk meclislerinin görevlerini artırmıştır.

Belediye ve kontluk meclislerine yeni görevler verilmesi, bu örgütlerin yönetim ve işleyiş biçiminde de değişikliklere neden olmuştur. 19. yüzyılda gönüllülük temeline dayalı bir sistemle çalışan yerel meclislerde sorumlulukların artışıyla birlikte, eleman istihdam edilmeye başlanmış, yerel yönetimlerin idari aygıtı yavaş yavaş büyümüştür. Eleman sayısı ve ekonomik maliyetlerdeki artış sağlık imkanları, eğitim, çocuk ve yaşlıların bakımındaki ihtiyaç artışına bağlı olarak ortaya çıkmıştır (64).

### **b. İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Refah Devletinın Büyümesi ve Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerinde Genişleme**

İsveç'te yerel yönetimlerin faaliyetlerindeki artış, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki endüstrileşme, göç ve kentleşmeye paralel olarak hızlanmıştır. Büyük kent ve kasabalarda su, elektrik, konut, atık sistemi gibi temel kentsel hizmetler için yüksek maliyetli yatırımlara olan ihtiyaç artmıştır. Öte yandan, kadınların çalışma hayatına daha fazla katılmaya başlaması, belediyelerin çocuk bakımı alanındaki (kreş, yuva, anaokulu) faaliyetlerinin

(63) The Swedish Institute; Swedish Local Government: Traditions and Reforms; Fölköping; 1993; p. 8.

(64) Olof Petersson; Swedish Government and Politics; Stockholm: Fritzes; 1994; p. 123.

tür ve nitelik bakımından genişlemesine yol açmıştır. Hayat standartlarındaki yükselme, eğlenme ve dinlenme aktivitelerine olan ihtiyacı harekete geçirirken, nüfus artışı ve kentleşme belediyelerin, şehir içi ve şehirlerarası motorlu ulaşım ve taşımacılıkla ilgili yeni yatırımlar yapmasını gerektirmiştir.

Sosyo - kültürel değişiklikler de yerel yönetimlerin faaliyetlerinin artışa yol açmıştır. Örneğin, evin sosyal yaşamdaki öneminin azalması, yerel yönetimlere ilave yükler getirmiştir. Çünkü, kadınların % 80'inin gelir getirci işlerde çalışmaya başlaması, çocukların, hastaların, sakatların ve yaşlıların bakımının öncelikle ve genellikle kadınlar tarafından evde sağlanması anlayışını sona erdirmiş, yerel yönetimleri bu konularda da harekete geçmek zorunda bırakmıştır (65).

Yerel yönetimlerin fonksiyonel gelişiminde etkili olan bir unsur da İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra refah devletinin büyümesidir. Sharp'a göre İsveç ve diğer ülkelerde refah devletinin gelişmesi merkezi yönetimin olağanüstü düzeyde büyümesi olgusunu ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki kamu harcamalarının yönetim birimleri arasındaki dağılımı incelendiğinde demokratik devletlerde merkezileşmeye göre ademi merkezileşme eğilimlerinin daha güçlü olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin güçlü anayasal - yasal düzenlemelere, finansal, siyasal ve profesyonel kaynaklara sahip olduğu İsveç ise bu yapıya bütünüyle uymaktadır (66).

Nitekim, İsveç refah devleti modelinin dikkati çeken özelliklerinden biri, yerel ve bölgesel yönetimler tarafından yerine getirilmekte olan sağlık ve tıbbi hizmetler, çocuk ve yaşlıların sağlık ve bakım hizmetleri ve eğitim gibi sosyal hizmetlerde büyük artışların meydana gelmiş olmasıdır. Nitekim, bu hizmetler merkezi idare tarafından planlanmakta, bütünüyle yerel yönetimler tarafından uygulamaya konulmaktadır. Fakat, refah devleti bir yandan yerel yönetimlerin fonksiyonlarını artırırken, diğer yandan bu kurumların uzun bir tarihi geçmişe ve kültürel mirasa sahip olan yerel demokrasi vasfına ve kendi kendine yönetim anlayışına zarar vermiştir. Refah devletinin amacı, yerel yönetimlerin hizmetleri sağlamak amacıyla takdir yetkilerini daraltarak, bu hizmetlerin standart düzeyde sağlanmasında yerel yönetimlerden yararlanmaktır (67).

(65) Agne Gustafsson; "The Changing Local Government and Politics of Sweden"; Local Government in Europe: Trends and Developments; (Ed. Richard Batley - Gerry Stoker); New York: St. Martin's Press; 1991; pp. 177 - 178.

(66) J. Elender - T. Strömberg - B. Danermark; "Locality Research and Comparative Analysis: The Case of Local Housing Policy in Sweden"; Environment and Planning; Volume 23; 1991; p. 180.

(67) Teppo Kröger; "Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State"; Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model; (Ed. Jorma Sipilä); Aldershot: Avebury; 1997; p. 95.

### c) Refah Devletinde Kriz - Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel İstikrar

Yüzyılın son çeyreğinde endüstrileşmiş ülkelerin birçoğunda sosyal güvenlik ve refah hizmetleriyle ilgili kamu sorumluluğundaki genişleme, politik gündemin ilk sıralarına yerleşmiştir. Ekonomik durgunluk, artan işsizlik düzeyi ve değişen aile modelleri, refah devletinin imajını hızla değiştirmiş ve dikkatlerin refah devletinin finansal yükünde yoğunlaşmasına neden olmuştur. İsveç'te ise kamu açığı, bütçe yönetimi üzerinde baskı yapmaya başlamıştır. Özellikle de büyüyen işsizlik programları nedeniyle, harcamaları sürekli artan sosyal güvenlik sistemi, birinci! önlem alınması gereken bir alan olarak belirlenmiştir.

Üstelik, refah devletinin rasyonelliği ve meşruiyeti de sorgulanmaya başlanmıştır. Çoğu Batı Avrupa ülkesinde ekonomik kriz ve verim düşüklüğü, refah politikalarının istenilmeyen yan etkileri olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, İsveç'te halk ve politikacıların çoğunluğunun yaklaşımı, refah devletinin varlığını sürdürmesi lehinde olup, benzer süreci yaşayan gelişmiş ülkelere göre, hala bu ülkede refah devleti oldukça güçlüdür. Fakat, refah devletinin korunması veya refah politikalarının sürdürülmesi kadar, kamu harcamalarının kısılması ve rasyonelleştirilmesi yönünde de fikir birliği var olmuştur. Ancak, refah harcamalarından ne ölçüde kesintiye gidileceği konusunda hala uzlaşma sağlanamamaktadır (68).

İskandinav refah devleti özelliklerini taşıyan İsveç refah devleti, 1970'li yıllarda başlayan ekonomik durgunluktan, diğer OECD ülkelerine göre daha az etkilenmiştir. Oysa, İsveç'in refah harcamaları OECD ve Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasının üzerindedir. 1970'li yılların ortalarına kadar İsveç'te Gayri Safi Hasıla'nın 1/5'inden fazlası sosyal politika harcamalarına yöneltilirken, aynı dönemde bu oran Almanya'da % 25'ten fazla, İngiltere'de ise % 16 idi.

1980'li yıllarda ise, Alman refah devletinin sosyal politika harcamaları aynı düzeyde kalırken, İsveç, OECD ülkeleri içinde en büyük refah harcamasında bulunan ülke haline gelmiştir. İsveç'te kamu sektörünün harcamaları, G.S.M.H.'nin % 60 - 70'ini aşarken, aynı sektör, toplam işgücünün 1/3'ünü istihdam etmektedir. Yine, İsveç refah devleti sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlerle ilgili harcamalarda uluslararası listenin ilk sırasına yerleşmiştir (69).

(68) A. Bergmark; "From Reforms to Rationing? Current Allocative Trends in Social Services in Sweden"; Scandinavian Journal of Social Welfare; No 6; 1997; pp. 74 - 75.

(69) Jochen Clasen - Arthur Gould; "Stability and Change in Welfare States: Germany and Sweden in the 1990s"; Policy and Politics; Volume 23; No 3; 1995; p. 190.

İsveç'te önemli büyüklükteki transfer harcamaları devletçe sağlanmaktadır. Bu nedenle, en sıkı ve sert tedbirler, hastalık izni ödenekleri, mesleki kaza programları ve işsizlik tazminatında, bir yandan uygunluk koşulları yükseltilerek, diğer yandan tazminatlar düşürülmek suretiyle alınmıştır. Ancak, bu adımlar, yukarıda belirtilen programların amaçları doğrudan bireyin hayat standartını korumaya yöneldiği için, politik tartışmalar ve muhalefetin daha az olacağı kamu harcamalarının kısılması yönünde atılmıştır.

Bununla birlikte, ekonomik resesyonun bir sonucu olarak, halkın ve siyasetçilerin yerel yönetimler tarafından sağlanmakta olan refah programlarına dikkate değer bir ilgisi vardı. İsveç'te belediyeler yaşlıların bakımı (özellikle tıbbi olmayan kurumsal bakım ve ev yardımı hizmetleri), çocukların bakımı (genellikle okul öncesi çalışan ailelerin çocuklarının bakıldığı merkezler) ve birey ve aile hizmetlerinden sorumluydu. Bu hizmetlerin tümü sosyal hizmetler olarak nitelendirilmektedir.

Ancak, ekonomideki gerileme, yerel yönetimlerin finansmanını da olumsuz yönde etkilemiştir. Bu gelişme, birçok sebebe dayanmakla birlikte, iki temel faktörü hedef almıştır. Birincisi, genel finansal gücünü azaltmak için yerel yönetim yardımlarının, ikincisi ise, artan işsizlik ve genel ekonomik çöküşün bir sonucu olarak belediye vergi gelirlerinin azaltılmasıdır. Nitekim, bu önlemlere bağlı olarak belediyelerin gelirleri 1992 - 95 döneminde % 11 oranında düşmüştür.

İsveç ve diğer İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin kamu harcamaları içindeki payı ise yine, diğer OECD ülkelerine göre oldukça yüksektir. Bunun nedeni ise, İsveç'te yerel yönetimlerin refah hizmetlerinin sağlanmasında daha fazla sorumluluk yüklenmesidir. Ayrıca, yerel yönetimlere, merkezi idare tarafından zorunlu görevler yüklenmiş olmasına rağmen, gerek zorunlu gerekse isteğe bağlı hizmetlerin nasıl ve ne ölçüde sağlanması gerektiği kararı, bu kurumlarca serbestçe verilebilmektedir (70).

Örneğin, Sosyal Hizmetler (1982), Sağlık ve Tıbbi Bakım (1983), Doğal Kaynaklar (1987) ve Planlama ve İnşaat Yasaları ile yerel yönetimlere çeşitli kamu hizmetlerinin sağlanmasında daha fazla takdir yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimler ilk kez, faaliyetlerini kendileri organize etmeye ve merkezi idare yardımlarını daha az kısıtlama altında kullanmaya başlamışlardır. Nitekim, merkezi idare tarafından bürokratik denetime tabi olmayan yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını daha üst düzeyde karşılayabileceklerdir.

(70) Bergmark; a.g.c.; pp. 74 - 75.

#### d. Yerel Yönetimlerin Fonksiyonları

İsveç'te yerel yönetimler sürekli olarak mahalli halkın ihtiyaçlarının giderilmesinde en etkin kurum olmuşlardır. Refah devletinin olgunlaştığı İkinci Dünya Savaşından günümüze kadar yerel yönetimlerin fonksiyonlarında ciddi farklılaşmalar meydana gelmiştir. Yerel yönetimler yolların bakımı, istihdam ve emek piyasası hizmetleri, polis teşkilatı, yerel mahkemelerin idaresi gibi ekonomik ve idari içerikli birçok sorumluluğunu kaybederken, okullar, sağlık ve tıbbi bakım ve özel eğitim hizmetlerinde daha fazla görev almaya başlamış, fonksiyonları daha da artmıştır (71).

Yerel yönetimlerin fonksiyonları 1992 yılındaki Yerel Yönetimler Yasası'nda şu şekilde belirtilmiştir. Bu yasaya göre, yerel yönetimlerin görevleri iki kategoriye ayrılmıştır. Birincisi belediye ve kontluk meclislerine yerel yönetim yasasına uygun olarak verilen genel görevler, ikincisi ise, özel yasalara dayanan görevlerdir. Belediye - kontluk meclisi arasındaki görev ayrımı ise, yerel hizmetin gerektirdiği nüfus büyüklüğü kriterine bağlı olarak yapılmaktadır. Şayet, yerel hizmetin verimliliği, bu hizmetin daha fazla nüfuslu yerlerde sunulmasını gerektiriyorsa, bu hizmet kontluk meclisleri tarafından üstlenilecektir. Bu yaklaşımın en tipik örneği, tıbbi bakım hizmetleridir (72).

1992 tarihli Yerel Yönetim Yasası'nda, daha önceki yasalarda da olduğu gibi, yerel yönetimlerin fonksiyonları tek tek sayılmamış ve yasanın belediye ve kontluk meclislerinin yetkileri başlıklı bölümünde belediyelerin ve kontluk meclislerinin, devletin, diğer belediye, kontluk meclisi ve bazı diğer örgütlerce sağlanmayan ve fakat kendi alanlarıyla ve üyeleriyle ilgili genel hizmetlerle meşgul olabilecekleri düzenlenmiştir (73).

Öte yandan, yerel yönetimlerin hizmetleri yasal açıdan, zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ikiye ayrılmaktadır. Kültürel işler, eğlenme ve dinlenme faaliyetleri ve enerji dağıtımı gibi teknik işler ihtiyari görevlerdir. Eğitim, sosyal hizmetler (çocuk ve yaşlıların bakımı ve birey ve aile hizmetleri), planlama ve konut, çeşitli çevresel görevler ve acil hizmetler, belediye; sağlık, ağız sağlığı, zihinsel ve özel ihtiyaç sahiplerinin bakımı ise kontluk meclisi düzeyindeki zorunlu görevlere örnektir. Görüldüğü gibi, İsveç'te önemli sosyal politikaların tamamı zorunlu görevler arasında sayılmıştır.

(71) Norton; a.g.e.; p. 303.

(72) The Swedish Institute; "Local Government in Sweden".

(73) Ministry of Finance; The Swedish Local Government Act; Stockholm:1995;



Merkezi idare ise bu tür zorunlu görevlerin sağlanıp sağlanmadığını ihtiyari görevlere göre daha yakinen izlemektedir (74).

Bu genel yetki altında yerel yönetimler kültürel işler, eğlenme ve dinlenme aktiviteleri, yollar ve caddeler, parklar, iletişim ve ulaşım, su ve atık sistemi, enerji üretimi ve dağıtımını gibi hizmetlerin yerine getirilmesiyle meşgul olurlar. Yerel yönetimlerin özel olarak düzenlenen görevleri ise okul, sosyal hizmetler (çocuk, yaşlıların bakımı), sakatların bakımı, fiziki planlama, belirli çevre görevleri ve acil hizmetler, halk sağlığı ve ağız sağlığıdır.

Belediye ve kontluk meclislerinin sosyal politikadaki sorumlulukları ayrı ayrı incelendiğinde, belediyelerin en önemli ve en büyük görevinin eğitimle ilgili olduğu görülmektedir. Belediyeler 7 - 16 yaşları arasındaki çocuklar için 9 yıllık zorunlu eğitim veren okulların tümü ve daha ileri yaştaki gençler için eğitim veren okulların ise % 90'ından sorumludur. Bu verilerin anlamı, üniversitelerin altında kalan tüm eğitimin yerel yönetimler tarafından sağlandığıdır (75). Ayrıca, yerel yönetimler, okul öncesi eğitim, mesleki ve teknik eğitim ve halk eğitiminde hem binaların yapım ve onarımı, hem de bu alanlarda görevlendirilen elemanların istihdamından da sorumludur (76).

Diğer taraftan, Sosyal Hizmet Yasası'na göre, belediyeler ihtiyacı olan herkese sosyal hizmetleri sağlamakla yükümlüdür. Yasa ile belediyelere, sosyal hizmet programlarını mahalli ihtiyaç ve yasanın amacına uygun olarak serbestçe yapma imkanı verilmiştir.

Öyle ki, çocuk bakımı son otuz yılda hızla büyüyen belediye görevlerinden biridir. Küçük çocuklar için eğlenme ve dinlenme merkezleri kurulmuştur. İsveç'te son yıllarda belediye tarafından yardım edilen özel çocuk bakım imkanları genişletilmiştir. Belediye çocuk bakım hizmetlerinden 1 yaşından itibaren tüm çocuklar yararlanırken, özel sektörde sağlanan çocuk bakım ve eğlence merkezleri, 1993 yılı itibariyle tüm çocukların sadece % 7'sine hizmet vermektedir.

Belediyelerin bir diğer önemli görevi ise, yaşlıların bakımınıdır. Belediyeler, belediye olarak istihdam edilen ev yardımcılarını aracılığıyla yerinde yardım sağlar ve yaşlı ve sakatlar için özel konutların yapılmasından sorumludur. Sosyal hizmetler yasının üçüncü önemli bölümü ise, yoksul birey ve aileler veya daha değişik nedenlerle yardıma ihtiyaç duyan birey ve ailelere finansal ve diğer yardımlarla ilgilidir.

(74) The Swedish Institute; Swedish local Government: Traditions and Reforms; a.g.e.; pp. 39 - 40.

(75) The Swedish Institute; "Local Government in Sweden".

(76) Council of Europe; Sweden: Structure and Operation of Local and Regional Democracy; Strasbourg; 1993; p. 12.

Oysa, uzun yıllardır belediyeler (başlangıçta mahalle) yoksulların bakımını karşılamaktadır. İlk Yoksulluk Yardımı Yasası 1763 yılında çıkarılmasına rağmen, daha kapsayıcı refah yasaları ancak 20. yüzyılın başlarında yapılabilmektedir. 1950'li yıllarda ise mevcut refah yasaları revize edilmiş ve kişiye özel refah ödenekleri kamu yardım türleri içinde baskın hale gelmiştir. 1960'lardan sonra ise, kişisel sosyal yardımlar geliştirilerek bugünkü hizmetler, yaşlılar, çocuklu aileler ve sakatlar için imkanlar tanıyan sosyal hizmetler anlayışına geçilmiştir (77).

Son yıllarda, hem fiziki ve hem de kültürel eğlenme ve dinlenme aktiviteleri önemli bir sektör olmuştur. Yine, sosyal politikalarından konut ve bölgesel planlama alanında belediyeler etkin bir sorumluluk üstlenmiştir.

Kontluk meclislerinin temel görevi ise, tıbbi bakımdır. Birkaç küçük özel hastane dışında, kontluk meclisleri İsveç'teki tüm hastanelerin sahibidir. Bununla birlikte kontluk meclis bölgesinin bir parçası olmayan Göteborg, Malma ve Götland adalarındaki belediyeler kendi tıbbi bakım sistemlerinin çalışmasından sorumludur. Kontluk meclisleri, hastanelerdeki ayakta tedavi hizmetlerini yürütür ve ayrıca, bölge sağlık merkezlerini yönetir. Bu bakım, annelik ve çocuk sağlık merkezlerini de kapsar. Ayrıca, kontluk meclisleri kamu ağız sağlığı, psikiyatrik tedavi ve aşılama hizmetlerini de yürütür (78).

**Tablo: 4**

**Faaliyet Alanlarına Göre Belediye Harcamalarının Dağılımı, (%)**

	1986*	1990**	1992***
<b>Sosyal Hizmetler</b>	25	30	35
<b>Eğitim</b>	24	24	23
<b>Enerji, Su ve Atık Yönetimi</b>	15	9	7
<b>Kollektif Belediye Hizmetleri</b>	7	9	9
<b>Eğlence ve Kültürel İşler</b>	7	7	6
<b>Arazi ve Konut</b>	7	7	8
<b>Çevre Sağlığı ve Koruyucu Hizmetler</b>	6	6	5
<b>Emek Piyasası Hizmetleri</b>	4	6	3
<b>İletişim ve Ulaşım</b>	5	5	4

(77) National Board of Health and Welfare; The Social Services in Sweden: A Part of Social Welfare System; Stockholm: June 1988; p. 23.

(78) The Swedish Institute; "Local Government in Sweden".

**Tablo: 5**  
**Faaliyet Alanlarına Göre Kontluk Meclisi**  
**Harcamalarının Dağılımı, (%)**

	1986*	1990**	1992***
<b>Sağlık ve Tıbbi Bakım</b>	76	72	75
<b>Zihinsel Özürlü Hizmetleri</b>	9	8	9
<b>Eğitim ve Kültürel Programlar</b>	5	4	5
<b>Merkezi İdare</b>	3	2	3
<b>Sosyal Refah Programları</b>	1	1	1
<b>Diğer Programlar</b>	6	12	7

**Kaynak:** \*Agne Gustafsson; **Local Government in Sweden**; The Swedish Institute; 1988; pp. 118 - 119.

\*\*The Swedish Institute; **Swedish Local Government: Traditions and Reforms**; The Swedish Institute; 1993; pp. 72 - 73.

\*\*\*OECD; **Managing Across Levels of Government**; Paris: 1997; p. 347.

Tablolar'dan görüleceği üzere, sosyal hizmetler yerel yönetim harcamalarının en fazla kullanıldığı alandır ve yıllar itibariyle belediye harcamaları içindeki payı artmıştır. Bunu, belediye harcamalarındaki ikinci büyük paya sahip olan eğitim izlemektedir. Her iki grubun harcamalarının % 60'lara yaklaşıyor olması, İsveç'te yerel yönetimlerin sosyal politikadaki etkinliğini göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Diğer taraftan, kontluk meclislerinin harcamalarının 3/4'ünü yönelttiği sağlık ve tıbbi bakım faaliyetleri de temel sosyal politikaların en önemlilerindedir.

### **Sonuç:**

Mahalli düzeydeki kamusal hizmetleri yerine getirmekte olan yerel yönetimlerin fonksiyonları tarihsel süreç içinde oldukça farklılaşmıştır. Endüstrileşme ve kentleşme kentsel hizmetlerin niteliğini değiştirmiş, bu ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlerin görevler üstlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Böylece yerel yönetimler 19. yüzyılda daha çok su, elektrik, yol, kanalizasyon ve atık sistemleri gibi ekonomik altyapıların sağlanmasını üstlenmişlerdir. Aynı zamanda endüstrileşmenin gelişmiş ülke kentlerinin endüstri ve gecekondu bölgelerinde neden olduğu sefalet İngiltere örneğinde olduğu gibi yerel yönetimlerin sağlık, istihdam, eğitim, konut hizmetleri alanlarında da faaliyet göstermeye başlamasına neden olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrası ise gelişmiş ülkelerde genellikle ekonomik altyapıların sunulması merkezileştirilerken, yerel yönetimler refah devleti hizmetlerinin sağlanmasına daha etkin şekilde katılmaya başlamışlar ve

sosyal politikaların yerel düzeydeki uygulayıcıları haline gelmişlerdir. Üçüncü trend ise neo-liberal düşünceyi benimseyen ülkelerde refah hizmetlerinin finansal yüklerinden kurtulmak için merkezi ve yerel yönetimlerin, yani kamu kesiminin küçültülmesi gündeme gelmiş ve bu amaçla kamu harcamaları kısılmış, o güne kadar kamu kesimince sağlanmakta olan birçok hizmet özelleştirilmiştir.

Bu genel trend çerçevesinde incelenen makalede benzer gelişme düzeyine sahip iki ülke arasındaki farklılık 1970'li yılların ortalarında başlayan ekonomik kriz ve refah devletinin ve refah hizmetlerine olan yaklaşımda ortaya çıkmış ve bu yaklaşım farklılığı yerel yönetimleri de büyük ölçüde etkilemiştir. Sonuç olarak İngiltere'de yerel yönetimlerin hizmetleri bir yandan merkezileştirilir, diğer yandan özelleştirilir ve piyasa koşulları çerçevesinde sağlanması gündeme gelirken, İsveç'te yerel yönetimlere, kamusal hizmetlerin sağlanmasında daha geniş bir faaliyet alanı ve serbestlik tanındığı görülmektedir.

**KAYNAKÇA:**

**KİTAPLAR**

Bahl, Roy W. - Linn, Johannes F.; **Urban Public Finance in Developing Countries**; New York: Oxford University Press; 1992.

Bailey, Stephen J. - Davidson, Carolyn; **Did Quality Really Increase for UK Local Government Services Subject to Compulsory Competitive Tendering?**; Glasgow: Caledonian University; Department of Economics Discussion Paper; No 33; May 1996.

Blackman, Tim; **Urban Policy and Practice**; London: Routledge; 1995.

Borre, Ole - Scarbrough, Elinor; **The Scope of Government**; New York: Oxford University Press; 1995.

Byrne, Tony; **Local Government in Britain: Everyone's Guide to How it All Works**; London: Penguin Books; Six Edition; 1994.

Cochrane, Alan; **Whatever Happened to Local Government?**; Buckingham: Open University Press; 1993.

Council of Europe; **Sweden: Structure and Operation of Local and Regional Democracy**; Strasbourg: 1993; p. 12.

Çakal, Recep; **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**; Ankara: DPT; Uzmanlık Tezi; No 2455; Temmuz 1996.

Ekin, Nusret; **Endüstri İlişkileri**; İstanbul: İ. Ü. İşletme Fakültesi; No 208; 5. Bası; 1989.

Gardner, Wayland D.; **Government Finance: National, State and Local**; New York: Prentice Hall; 1978.

Hollis, Guy - Ham, Gail - Ambler, Mark; **The Future Role and Structure of Local Government**; London: Longman; 1992.

Huascar Javier - Lijeron, Eguino; **Decentralization, Local Government and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selected Countries**; Hague: Institute of Social Studies, Working Paper Series; No 218; May 1996.

Köksal, Tunay; **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları**; DPT; No 2328; Ağustos 1993.

Ministry of Finance; **The Swedish Local Government Act**; Stockholm: 1995.

Musgrave, Richard A. - Musgrave, Peggy B.; **Public Finance in Theory and Practice**; New York: McGraw Hill Book; Fourth Edition; 1984.

Nadaroğlu, Halil; **Mahalli İdareler: Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması**; İstanbul: Sermet Matbaası; Birinci Baskı; 1978.

National Board of Health and Welfare; **The Social Services in Sweden: A Part of Social Welfare System**; Stockholm: June 1988.

Nemli, Arif; **Kamu Maliyesine Giriş**; İstanbul: Filiz Kitapevi; 1990.

Norton, Alan; **International Handbook of Local and Regional Government**; Aldershoot: Edward Elgar; 1994.

OECD; **Managing Across Levels of Government**; Paris: 1997.

Örnek, Acar; **Kamu Yönetimi**; İstanbul: Meram Yayın Dağıtım; 1998.

Petersson, Olof; **Swedish Government and Politics**; Stockholm: Fritzes; 1994.

Rao, Nirmala; **Towards Welfare Pluralism**; Aldershot: Dartmouth; 1996.

Smoke, Paul J.; **Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya**; Nairobi: Oxford University Press; 1994.

Stoker, Gerry; **The Politics of Local Government**; London: Macmillan; Second Edition; 1991.

The Swedish Institute; **Swedish Local Government: Traditions and Reforms**; Fölköping; 1993.

TOBB; **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu**; Ankara: TOBB; Ö.İ.K. Raporu; No 303; 1996.

Wolman, Harold - Goldsmith, Michael; **Urban Politics and Policy**; Oxford: Blackwell; 1992.

World Bank; **Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000**; Oxford University Press; 1999.

#### MAKALELER:

Ashford, Douglas E.; "Decentralizing Welfare States: Social Policies and Intergovernmental Politics"; **The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies**; (Ed. Bruno Dentte - Francesco Kjellberg); London: Sage Modern Politics Series; Volume 19; 1988; pp. 19-38.

Bergmark, A.; "From Reforms to Rationing? Current Allocative Trends in Social Services in Sweden"; **Scandinavian Journal of Social Welfare**; No 6; 1997; pp. 74-81.

Boyne, George A.; "Local Government: From Monopoly to Competition?"; **Public Policy and the Impact of the New Right**; (Ed. Grant Jordan - Nigel Ashford); London: Pinter; 1993; pp. 165-192.

Clasen, Jochen - Gould, Arthur; "Stability and Change in Welfare States: Germany and Sweden in the 1990s"; **Policy and Politics**; Volume 23; No 3; 1995; pp. 189-199.

Devas, Nick - Rakodi, Carole; "The Urban Challenge"; **Managing Fast Growing Cities**; (ed. Nick Devas - Carole Rakodi); New York: Longman; 1993.

Davis, Howard; "The Fragmentation of Community Government"; **Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future**; (Ed. Steve Leach - Howard Davis); Buckingham: Open University Press; 1996; pp. 9-24.

Elender, I. - Strömberg, T. - Danermark, B.; "Locality Research and Comparative Analysis: The Case of Local Housing Policy in Sweden"; **Environment and Planning**; Volume 23; 1991; pp. 179-196.

Gustafsson, Agne; "The Changing Local Government and Politics of Sweden"; **Local Government in Europe: Trends and Developments**; (Ed. Richard Batley - Gerry Stoker); New York: St. Martin's Press; 1991; pp. 170-189.

Jones, George W.; "Local Government in Great Britain, 1988 - 89"; **Local Government and Urban Affairs in International Perspective**; (Ed. Joachim Jens Hesse); Baden: 1991; pp. 167-210.

Kingdom, John; "England and Wales"; **Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey**; (Ed. J. A. Chandler); London: Routledge; 1993; pp. 7-27.

Kröger, Teppo; "Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State"; **Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model**; (Ed. Jorma Sipilä); Aldershot: Avebury; 1997; pp. 95-108.

Norton, Alan; "Western European Local Government in Comparative Perspective"; **Local Government in Europe**; (Ed. Richard Batley - Gerry Stoker); New York: St. Martin Press; 1991.

Owens, Jeffrey - Norregaard, John; "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries"; **Local Government: An International Perspective**; (Ed. Jeffrey Owens - Giorgia Panella); Amsterdam: Elsevier Science Publishers; 1991; pp. 3-54.

Sharpe, L. J.; "Theories and Values of Local Government"; **Political Studies**; Volume XVIII; No 2; 1970; pp. 153-174.

Smith, Stephen; "Reasons for the Decentralization of Government"; **Local Government: An International Perspective**; (Ed. Jeffrey Owens - Giorgia Panella); Amsterdam: Elsevier Science Publishers; 1991; pp. 55-64.

Todman, Lynn C.; "Recent Trends in British Local Government"; **Government For the Future**; (Ed. Ake. E. Andersson - Björn Harsmen - John M. Quigley); Amsterdam: Elsevier; 1997; pp. 211-244. ◆