

YENİ EKONOMİK DÜZENDE KÜRESELLEŞME YERELLEŞME BAĞLAMINDA BELEDİYELERDE YENİ MALİ YÖNETİM ANLAYIŞI*,**

Esra Siverekli DEMİRCAN***

ÖZ

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan küreselleşme süreci, kamu yönetimi anlayışında önemli değişimlere yol açmıştır. Bu değişimlerden birisini oluşturan yerelleşme kavramı kapsamında, yerel yönetim birimi olan belediyelere atfedilen önem de artmış ve belediyeler yeni mali yönetim ilkelerinin etki alanına girmiştir. Bu bağlamda, subsidiarite (yerindenlik) ilkesi ile birlikte; yeni mali yönetimin temel ilkelerini oluşturan mali saydamlık, performans yönetimi, katılımçılık ve mali özerklik ilkeleri belediyelerde yeni mali yönetim anlayışına dahil olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Mali Yönetim (Bütçe Yönetimi), Mali Saydamlık, Mali Özerklik

THE NEW ECONOMIC ORDER AND THE NEW FISCAL MANAGEMENT PERSPECTIVE OF MUNICIPALITIES WITHIN THE SCOPE OF GLOBALIZATION AND DECENTRALIZATION

ABSTRACT

Globalization has led to important changes in public administration perspective in the 21st century. One of these changes has been decentralization, in which the importance of municipalities, local and administration units has increased and municipalities have been influenced by the new fiscal management principles. In this context, fiscal transparency, performance management, participation and fiscal autonomy principles, which are fundamental principles of new fiscal management, have been included in the new fiscal management approach with the subsidiarity principle.

Key Words: Decentralization, Fiscal Management (Budget Management), Fiscal Transparency, Fiscal Autonomy

* Bu makale 29. sayıda sehven hatalı basıldığından, yeniden yayınlanmıştır.

** Çalışmanın olgunlaştırılmasında çok değerli emeklerini esirgemeyen Prof. Dr. Nihat FALAY'a teşekkürü bir borç bilirim.

*** Yrd. Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü
Makalenin geliş tarihi: Ağustos 2007, kabul tarihi: Aralık 2007

GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, özellikle 1980 sonrası dönemde, tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme süreci ve bu sürecin getirmiş olduğu “yeni ekonomik düzen” anlayışı kamu yönetimini ve onun ayrılmaz parçası olan kamu mali yönetimini yakından etkilemiştir. Bu etkileşim, yerel yönetim birimi olan belediyeleri de kapsamına almış ve özellikle üniter yapıli devletlerde belediyelerin gerek kurumsal, gerekse mali açıdan gelişimi yerelleşmenin önemli bir ögesini oluşturmuştur.

İnsanların toplum halinde yaşamaya başlamasının zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkan ve artan kamu ihtiyaçlarının giderilmesi gereği; devlet bünyesinde teşkilatlanmış bazı kurumların varlığını da zorunlu hale getirmiştir. Bu kapsamda devlet; bazı hizmetlerin sunumunu doğrudan doğruya merkezi yönetim aracılığı ile gerçekleştirirken, bir kısım hizmetleri de yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirmeye başlamıştır.

Belirli bir beldede yaşayan halkın, yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını gidermek amacıyla oluşturulan ve karar organları halk tarafından seçilen yerel yönetim birimlerinden en önemlisi belediyelerdir. Ülkelerin siyasi yapısına bağlı olarak ülke yönetimi içerisindeki rolü değişiklik gösterebilen belediyeler; halkın kendisini yöneten birimleri bizzat seçmesi dolayısıyla demokrasinin de beşiği sayılan kurumlardır.

Yerel nitelikli hizmetlerin topluma sunulması amacıyla kurulan belediyelerin hizmet sunumunu etkinlikle gerçekleştirmesi, “yeni kamu yönetimi” anlayışının uzantısı olarak ortaya çıkan yeni kamu mali yönetiminin benimsediği temel ilkelerin uygulanmasına bağlıdır. Bu ilkeler, yerindenlik (subsidiarity) başta olmak üzere, mali saydamlık, performans yönetimi ve katılımçılık olarak sıralanabilir. Hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birimler tarafından sunumunu ifade eden subsidiarity ilkesi, hizmet sunumunda gerekli olan kaynakların elde edilmesi ve kullanımının kamuoyunun bilgisine açık olmasını ifade eden mali saydamlık ilkesi, yönetimde etkinliğin sağlanması için öngörülen performans odaklı yönetim anlayışını benimseyen performans yönetimi ilkesi ve gerek yönetim açısından gerekse mali açıdan halkın katılımını öngören katılımçılık ilkesi yeni kamu yönetiminin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Bu temel ilkeler çerçevesinde; belediyelerin mali yönetim anlayışlarının dünyadaki siyasal ve iktisadi trendlere uyumu söz konusu olabilecektir. Diğer yandan, söz konusu ilkelerin uygulamaya geçirilmesi, belediyelerde mali yapının sağlam temellere oturtulmasında da önemli bir paya sahip olabilecektir. Bununla birlikte, bu ilkelerin başarıyla uygulanabilirliğinin ekonomik, yönetsel, hukuki, sosyal vb. birçok koşula bağlı olduğunu da ifade etmek gereklidir.

Çalışmanın ilk bölümünde, yeni ekonomik düzen bağlamında küreselleşme ve yerelleşme süreç olarak temel özellikleri itibarıyla ele alınacaktır. İkinci bö-

lümde ise, belediyelerde yeni mali yönetimin temelleri başlığı altında; kamu mali yönetimindeki değişimin temelinde kamu yönetimi anlayışındaki değişim yattığından, öncelikle kamu yönetimindeki değişim süreci incelenecek, sonra da kamu mali yönetimindeki değişim süreci, bütçe anlayışındaki değişim perspektifinden değerlendirilecektir. Adı geçen bölüm, Avrupa Birliği'ndeki genel eğilimler ve yerel yönetimlerdeki mali yönetim anlayışının dönüşümünün açıklanması ile son bulacaktır. Bu bağlamda, özellikle üniter yapıli devletlerde yerel yönetim birimleri içinde en önemli yere ve ağırlığa sahip olması dolayısıyla, belediyeler temel alınarak yerel yönetimlerin dünyadaki mali ve kurumsal gelişim trendi Avrupa Birliği perspektifinden incelenecektir. Çalışmanın son bölümü olan, üçüncü bölümde; kamu hizmetlerinin yürütülmesinde belediyelerin yeri ve rolü inceleme konusu yapılacaktır. Bu başlık altında öncelikle, belediyelerin ortaya çıkış nedenleri ve önemi teorik düzeyde ele alınacak ve daha sonra kamu hizmetlerinin sunumu ve hizmet-mali yapı ilişkisi açısından belediyeler değerlendirilecektir. Çalışmada temelde üniter devletlerdeki yerel yönetim birimi olarak, belediyeler ele alınmakla birlikte, konu ile ilgili olması bakımından bazı yerlerde federal yapıli devletler de söz konusu yapılacaktır. Çalışma, tüm dengelim yöntemi ile konuyu teorik boyutlarıyla inceleme konusu yapacaktır.

Çalışmada teorik ve dünya uygulamaları bağlamında değerlendirilecek olan yeni ekonomik düzendeki yerelleşme süreci; içinde bulunduğumuz 21. yüzyılda benimsenen yerel yönetim anlayışının temelini oluşturmaktadır. Bu süreçte dünya iktisadi konjonktüründeki gelişimin küreselleşme süreci şeklindeki yansımaları; yerelleşme bağlamında beraberinde bazı değişim ve dönüşümleri de getirmiştir. Böylece, dünya ülkeleri bir yandan; mal, hizmet, sermaye ve insanların serbestçe dolaşımını öngören küreselleşme sürecini yaşarken, diğer yandan; yerel yönetimlerin mali ve idari alanda özerklikleri ve ülke yönetimindeki ağırlıklarının artışı öngören yerelleşme sürecini yaşamaya başlamışlardır. Bu perspektiften değerlendirildiğinde, çalışmanın temel amacı; belediyelerde kamu mali yönetimi açısından bu iki yeni dönüşümün temel nitelikleri ve uygulanabilirliklerinin sağlayabileceği avantajlar ve dezavantajların ortaya konulmasıdır.

I. YENİ EKONOMİK DÜZENDE KÜRESELLEŞME VE YERELLEŞME

Küreselleşme, özellikle mal hareketleriyle birlikte, sermaye hareketlerinin de uluslararası alanda serbestleşmesidir. Sermaye ve mal hareketlerinin dünya küresi içinde serbestçe dolaşımını ifade eden küreselleşme, aslında yeni bir kavram değildir. Zaman içerisinde bazı engellemelere uğramış olmakla birlikte, son 400 yılı kapsayacak şekilde; uzak demiryollarının keşfedilip, sömürgeciliğin başladığı dönem olan 16. yüzyıldan günümüze kadar geçen süreçte küreselleşme

sürecinden söz etmek mümkündür. Bu dönemin başlangıcı aynı zamanda küreselleşme sürecinin de başlangıcı olmuştur (Alkin, 2000:20-21).

Dünyada ikinci büyük küreselleşme akımı sanayi devriminden sonra, İngiltere merkez olmak üzere ortaya çıkmış ve mal ve sermaye serbestçe dolaşmaya başlamıştır. Daha sonraki dönem olan 19. yüzyılın sonlarından Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen süreç içerisinde de mal ve sermayenin dünyada serbestçe dolaşımı gündeme gelmiştir (Alkin, 2000:21). İkinci Dünya savaşı sonrasında, ekonomik yapıda uluslararasılaşmaya gidilmesi ve uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi ve yatırımların kolaylaştırılması doğrultusunda Gümrük Tarife ve Ticaret Anlaşması (GATT), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın kurulması ile bir diğer küreselleşme akımı başlamıştır (Bozkurt, 1998:49).

Günümüzde, uluslararası sermaye hareketlerinde ortaya çıkan liberalizasyon eğilimleri ve yabancı sermaye hareketlerinde görülen artış; özellikle 1980 sonrası dönemde ortaya çıkan ve doğu bloku ülkelerindeki çözümlerle hız kazanan küreselleşme sürecinin sonucudur. Bu dönemde küreselleşmenin (5) ortaya çıkması ve yayılmasında 1970'li yıllarda ortaya çıkan ve vergi indirimleri politikasını öneren ve bu yolla ekonomik büyümeyi öngören *Arz-Yönlü İktisat*'ın da önemli bir katkısı olmuştur.

Globalleşme, uluslararasılaşma veya evrenselleşme olarak da ifade edilen küreselleşme, genel olarak ülkeler arasında, özellikle ekonomik alanda sınır ötesi bilgi, mal, hizmet ve sermaye ilişkilerinin artışı ifade etmektedir. Bununla birlikte, küreselleşme, sınır tanımayarak ülkeler arasındaki dışsallıkların ve bilgi, mal, hizmet ve sermaye açısından uluslararası yayılmaların ortaya çıkmasına da katkıda bulunmuştur (Tanzi, 1998:32).

Ulaşım ve iletişim maliyetlerinin azalmasıyla hız kazanan küreselleşme ile mallar, hizmetler, sermaye, bilgi ve insanların sınırları aşmasının önündeki engellerin kaldırılması amaçlanmıştır. Yine küreselleşmeyle birlikte, mevcut kurumların yanısıra sınırlar arasında çalışacak yeni kurumlar yaratılmıştır. Yalnızca sermaye ve malları değil, teknolojiyi de sınırlar arasında dolaştıran uluslararası kuruluşlar küreselleşmeye büyük bir güç sağlamıştır (Stiglitz, 2002:31). Diğer yandan, küresel ölçekte serbest rekabet, yaratıcı ve girişimci insan kaynaklarını özgür kılmış ve teknolojik ilerlemeyi hızlandırmıştır (Soros, 2003:3).

“Yeni ekonomi” anlayışını içeren düzenin küreselleşme süreci ile birlikte uluslararası niteliği de ortaya çıkmaya başlamış ve bu yeni düzende serbest piyasa ekonomisinden uluslararası düzeyde söz edilmeye başlanılmıştır. Bunun yanında, küreselleşme ile birlikte doğmuş olan yeni ekonomi anlayışı; birçok ülkenin uluslararası ticarete açılarak daha hızlı kalkınmasını sağlamıştır (Stiglitz, 2002:26). Diğer yandan, bu süreçte küreselleşen dünya ekonomisi, özellikle gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu ülkelerde rekabete uygun mali ve kurumsal altyapının yetersizli-

ği, ekonomik büyüme ve kalkınmanın yetersizliği başta olmak üzere ortaya çıkan makro ekonomik sorunlar ve birçok insanın sosyal güvenlik açısından yoksunluğu ve içerisinde bulunulan yoksulluk önemli sorunların başında gelmektedir (Ener ve Demircan, 2006:206-207). Nitekim, Dünyada özellikle 1980'li yıllarda önemini uluslararası ve küresel anlamda arttırmaya başlayan yoksulluğun boyutları, Dünya Bankası verilerine göre; 1990'lı yıllarda dünya nüfusunun yaklaşık beşte birini oluşturmaktadır (Bakınız: Demircan, 2007:255-260).

Küreselleşme süreci ile birlikte dünya, 21. yüzyıla yeni ekonomi anlayışını içeren düzenin yapı taşlarından oluşan bir ortamda girmiştir. Bilgi ve iletişimin ön plana çıktığı bu süreç dünya ülkelerinde ekonomik ve toplumsal yaşamı çok yönlü olarak etkilemiş ve bu etkileşim yeni devlet düzenini ortaya çıkarmıştır. Bu değişim doğrultusunda günümüz Dünyası'nda devlet kavramına farklı işlev ve görevler yüklenmeye başlamış ve öncelikle devletin ekonomik rolü yeniden düzenlenmiştir.

Küreselleşme ve yeni ekonomik düzen sürecinin iktisadi alt yapısını oluşturan neo liberal yaklaşımın dayandığı oluşturan temel düşünce; devlet faaliyetlerinin mümkün olduğunca kısıtlanması, küçük ve optimal bir devlet boyutunun yakalanarak, iktisadi bakımdan etkin kaynak tahsisinin yapılabileceği bir devlet anlayışı olarak şekillenmiştir (Sönmez, 2001:32). Böylece devletin ekonomideki rol ve fonksiyonlarının yeniden düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetim ile birlikte, yerel yönetimlerin de rol ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir.

1980 sonrası dönemde ortaya çıkan ve etkisi hızla tüm dünyaya yayılan küreselleşme süreci ve devlet anlayışı; sivil toplum düzeninin kurulması ve kurum-sallaşmanın sağlanması yönünde katılıma dayalı bir kurum olma fikrini de ön plana çıkarmıştır. Toplumun sosyal, siyasal ve ekonomik olarak farklılaşması ve çoğullaşması ve dış dünyayla çok boyutlu ilişkilere girilmesinin sonucunda ciddi büyüklükte sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmış ve çeşitli STK'lar devletin işlevlerini ve sorumluluklarını paylaşmaya başlamışlardır. Bu STK'ların çoğu devletin geleneksel rolünü sorgulamaya başlamış ve katılımcı bir devlet anlayışı güç kazanmıştır. Böylece sivil toplum anlayışı ve kuruluşları, demokratikleşmeyi, yerinden yönetimi, yetki dağılımını, güçlendirilmiş bireysel ve toplumsal hakları, daha fazla bölgesel ve küresel bütünleşmeyi destekleyen bir güç haline gelmiştir (Göymen, 2004:32).

Küreselleşme süreci teknolojinin gelişimi, teknolojinin yayılması anlamında "hızlanma etkisini" her alana yaymıştır. Üretim, dağıtım, para, yönetim, bilgi, enformasyon gibi pek çok konuda bu etkiyi görmek mümkündür. Tüm bunlar yeni sorunlar ve ihtiyaçları da beraberinde getirmiş ve bu durum kamusal alandan beklenen hizmetlerin önceliklerinin değişmesine yol açmıştır. Bu kapsamda kamusal alanın en üst düzenleyicisi durumunda olan devletin, hızlanan ve

çeşitlenen ihtiyaçlara adapte olması ve sorumluluklarını yerel yönetimlerle paylaşması bir zorunluluk haline almıştır. Nitekim, yeni dünya düzenini oluşturan küreselleşme sürecinde devletin, hakem rolünü üstlenecek şekilde yeniden yapılandırılması, esnek bir yapıya kavuşturulması, performans odaklı bir yönetim modeline adapte edilmesi kaçınılmaz olmaktadır (Tekeoğlu, 1999:69).

Küreselleşme süreci ile birlikte dünyadaki yeni değişim dinamikleri çerçevesinde devletin rol ve fonksiyonlarına ilişkin ortaya çıkan değişimlerden birisini de yerelleşme kavramı oluşturmuştur. Böylece kamu hizmetlerinin özellikle yerel nitelikte olanlarının halka en yakın birimler olan yerel yönetimler aracılığıyla sunulması ve adem-i merkezîyetçi bir yapının benimsenmesi dünya ülkelerindeki genel eğilimin odak noktası olmuştur.

Küreselleşme sürecinin desteklediği bu yaklaşım, ulus-devlet anlayışının dönüşümü, kamu sektörü ve kamu yönetiminin küçültülmesi ve sivil toplum örgütlerinin etkinliğini öngörmüştür. Böylece, küreselleşme süreci, bu hedeflere ulaşılabilmesinde yerelleşmeye önemli bir rol yüklemiştir (Güler, 2000:14). Bu bağlamda, yerelleşme aşlında küreselleşme sürecinin temel aktörlerinden birisini oluşturan ve piyasa mekanizmalarının ön planda olduğu liberal bir dünyanın yaratılması amacına ulaşmada kullanılan araçlardan birisi olarak ifade edilebilmektedir.

Günümüzde küreselleşme sürecinin zorladığı yerelleşme politikaları devletlerin adem-i merkezîyetçilik ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmiştir. Dünyada demokrasinin yaygınlaştırılması ve toplumsal gelişmenin dengeli ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi ortak bir anlayış haline gelmiştir (Dulupçu ve Özmen, 2004:147). Diğer yandan, küreselleşmeye koşut olarak ekonomik bütünleşme ve toplumsal yaşamın piyasa mekanizmalarının yönetimine verilmesinin bir aracı olarak ifade edilen yerelleşme kavramı, ulus devlet anlayışında meydana gelen aşınma, özelleştirme uygulamalarındaki artış ve uluslararası iktisadi kuruluşların ülke ekonomileri üzerindeki etkisinin bir unsuru olarak da görülebilmektedir (Arap, 2004:159).

Yerelleşme kapsamında yerel yönetim birimleri olarak ifade edilebilen yerelin güçlenmesi; yerel yönetimlerin ülke yönetiminde önemli bir paya sahip olması nedeniyle, ulusal boyutlarda toplumun ve dolayısıyla devletin güçlenmesini sağlayabilecektir. Ancak bunun için merkez-yerel bütünlüğü esastır. Nitekim yerelleşmenin sağlanamaması ve yerel yönetimlerin güçlendirilememesi, yönetime yabancılaşma ve güvensizliği de beraberinde getireceğinden yerelleşme, karşısında durulamayacak boyutlarda önemli bir oluşumdur (Karaman, 2004:26). Diğer yandan, yerelleşme ilkesinin yaratabileceği; ülke genelindeki yerel yönetim birimlerinin farklı ekonomik yapılarla sahip olmaları nedeniyle aynı performansı gösterememeleri ve dolayısıyla ekonominin gelişmesi ve kal-

kınmasında ülke genelinde bütünlüğün sağlanamaması, güçlü bir yönetim yapısı oluşturamamaları durumunda yönetsel ve hizmet sunumu açısından ortaya çıkan sakıncalar ve idarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi gibi dezavantajlarının da olduğunu ifade etmek gereklidir.

Küreselleşmeyle birlikte, ulus-devletlerin yetkilerinin ulusüstü kurumlara (küresel örgütler ve bölgesel anlaşmalar yoluyla) devredilmesinin yanısıra; ikinci boyutuyla yerel yönetimlere devredilmesi, merkezi yönetimin olanaklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere aktarılmasına yol açmıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin giderek, mali, idari ve ekonomik açılarından özerkleşerek, merkezi yönetime olan bağımlılığının azalmasına neden olmuştur (Kazgan, 2002:34). Bu şekilde ortaya çıkan yerelleşme kavramının temelinde yatan, yerel yönetimlerin güçlendirilerek, özellikle yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetim birimlerine bırakılması düşüncesi; merkeziyetçilikten doğan sakıncaların ortadan kaldırılması veya devlet yönetiminde adem-i merkeziyetçiliğin benimsenmesi amaçlarına dayalıdır (Güler, 2000:15). Nitekim, sağlıklı bir yerelleşmenin temelinde öncelik benimsenen amacın ortaya konulması olmakla birlikte; bu durum benimsenen anlayışın başarısı açısından da oldukça önemlidir.

Küreselleşmenin başarısı, çelişki gibi görünmesine rağmen, yerelleşme sürecine bağlıdır. Klasik anlamda, yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ve bu anlamda yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesini ifade eder. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler veya sivil toplum kuruluşları gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden farklı kılan en önemli özelliklerden biridir (DPT, 2001:10).

Küreselleşme sürecinin yaşandığı günümüzde yerelleşme (decentralization), yetkilerin merkezden yerele aktarılması şeklinde hemen her ülkede başvurulan bir yoldur. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynakların ve öz kaynak yaratma imkanlarının da yerel yönetimlere devri önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin de genel kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte ortaya çıkan uygulamalardan yararlanmaları gerekir. Aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler ortaya çıkabilecektir (Yılmaz, 2001:17).

II. BELEDİYELERDE YENİ MALİ YÖNETİMİN TEMELLERİ

İçerisinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, dünya iktisadi ve siyasi doktrinlerindeki değişimler, uluslararası örgütlenme ve işbirliğinin artması, değişen yaşam koşullarına bağlı olarak toplumların devletten olan beklenti ve taleplerinin değişmesi ve buna göre değişen devlet anlayışı ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmeler ulus devlet anlayışının sorgulanmasına yol açan köklü değişimleri de beraberinde getirmiştir. Yaşanan bu ortam içerisinde tüm dünya ülkeleri mal, hizmet ve sermayenin ülkelerarasında serbestçe dolaşımını öngören küreselleşme süreci ile ülke yönetiminde yerel yönetimlere verilen önemin arttığı yerelleşme eğilimleri ile karşı karşıya kalmıştır.

Tüm dünyada ortaya çıkan bu değişimin kamu mali yönetimine de yansımaları farklı şekillerde ortaya çıkmış ve kamu yönetiminde yer alan kuruluşlar bu süreçten etkilenmiştir. Belediyeler de bu süreçte kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi anlayışındaki değişimin bir yansıması olarak bütçe anlayışındaki değişim olmak üzere iki yönlü ancak, birbiriyle bağlantılı bir değişim sürecine girmiştir.

A. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM SÜRECİ

Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni ekonomik düzendeki yerelleşme eğilimleri; yerel yönetim birimi olan belediyelerin yeni kamu yönetimi anlayışı ile şekillenen uygulamaları benimsemesini zorunlu kılmıştır.

Dünyadaki küreselleşme-yerelleşme eğilimlerine bağlı olarak ortaya çıkan kamu yönetimindeki değişimler *Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management - NPM) Yaklaşımını* ortaya koymuştur. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran faktörler; kamu sektörü ve yönetimi üzerindeki neo-liberal eleştirilerin yorumlanması, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektörde meydana gelen yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine olan etkileri olarak sıralanabilir (Köse, 2004:26). İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamayı öngörmüştür. Yaklaşımın temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir (Yılmaz, 2001:6-7):

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konularak, yöneticilerin sonuçlardan sorumlu tutulmaları sağlanmalıdır.
- Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.

- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Yurttaşlara (müşterilere) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Yukarıda ifade edilen temel özelliklerin yanı sıra, yönetim (governance) kavramı, yönetimde tek yönlülük yerine çok yönlü bir etkileşime ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmıştır. Günümüzde hem özel sektör, hem de kamu sektörü için, yerel ve küresel düzenlemeler ışığında kullanılan yönetim kavramı, devlet-toplum ilişkilerinin katılıma dayalı bir zemin üzerinde oturmasını öngören bir kavram olarak ortaya çıkmış ve merkezden yerele doğru gidişatı hızlandıran adem-i merkezîyetçi bir anlayış benimsenmiştir (Alodalı vd., 2004:142-143). Yerel yönetim olarak da adlandırılan ve yerel yönetimleri yönetim sürecinin temel aktörlerinden biri olarak benimseyen bu yaklaşım, günümüzde merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin düzenlenmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu süreçte, özellikle merkezîyetçiliğin ortaya çıkardığı ve küreselleşme sürecinin arttırabildiği bazı olumsuzlukların giderilmesi noktasında yerel yönetimler yükledikleri yeni yönetim anlayışıyla devreye girebilmektedirler (Ökmen, 2005:555).

Kamu mali yönetiminin değişim dinamikleri, kamu yönetimindeki birimlerin tamamını yakından etkilemiştir. Gerek federal yapılı, gerekse üniter yapılı devletlerde kamu yönetiminde yer alan birimlerin tamamı bu değişimin etki alanına girmiştir. Bu bağlamda, üniter yapılı devletlerde yerel yönetim birimi olarak belediyeler de bu değişim sürecine dahil olmuştur. Böylece belediyelerde halkın ve sivil toplum kuruluşlarının idari ve mali yönetime aktif olarak katılımını öngören katılımcı anlayış, birey odaklı hizmet sunumu ve hizmet sunumunda hizmeti sunan yerel yönetim otoritelerine yetki devrini öngören bir belediye anlayışı dünyada genel kabul görmüştür.

B. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM SÜRECİ: BÜTÇE ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, değişen devlet anlayışına paralel olarak yerel yönetim birimlerinde de bazı değişimler ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, benimsenen ve aslında belediyelerde ortaya çıkan mali değişimi yansıtan kent yönetiminin başlıca özelliklerini aşağıda belirtildiği gibi sıralamak mümkündür (Bakınız: Güler, 2004:26);

- Belediye ölçeği büyütülmelidir.
- Küçük ölçekli belediyeler, altyapı hizmetleri bakımından birlik kurarak çalışmalıdır.

- Belediyelere idari ve mali özerklik tanınmalı ve belediyelerin devlet bütçesi ile mali, merkezi yönetim ile idari bağlantısı kesilmelidir.
- Belediyeler, gelirleri üzerinde vergi oranlarını belirleme ve vergi koyma bakımından tam söz sahibi olmalıdır. Bedeli karşılığında hizmet sunma anlayışı benimsenmeli ve belediyeler serbest borçlanabilir hale getirilmelidir.
- Belediyeler giderleri ve bütçeleri üzerinde tam söz sahibi olmalıdır.
- Belediyelerin özel sektörle tam serbestlik ve eşitlik ilişkisi kurması, bunların "kamu idaresi" olmaktan gelen üstünlüklerine son verilmesi ile mümkündür. Belediye malı devlet malı olmaktan çıkarılmalı, belediyeler yetki alanları içindeki her türlü taşınır ve taşınmaz üzerinde tek yetkili hale getirilmelidir.
- Belediyelerin, hem özel şirketler hem de yabancı-uluslararası yerel yönetim örgütleriyle ilişki kurmaları serbest hale getirilmelidir.

Bu ilkelerden de anlaşılacağı üzere, günümüzde belediyeler açısından benimsenen yaygın görüş; belediyelere mümkün olduğunca mali ve dolayısıyla idari özerkliğin verilmesidir. Bununla birlikte, belediyelerin özerk bir yapıya sahip olarak yönetimde yer alması; bazı sakıncaları da beraberinde getirebilecektir. Özellikle sağlıklı bir yönetsel yapıdan yoksun belediyelerde gelir yaratma ve harcama yapma yetkilerinin kontrolsüz kullanımı; gerek hizmet sunumunu, gerekse hizmet sunumundan faydalanan bireylerin katlandıkları mali külfeti arttırmak yoluyla bireyleri olumsuz olarak etkileyebilecektir. Bunun için belediyelerde mali özerkliğin sağlanması şeklindeki yeni mali yönetimin başarısı; öncelikle ülkedeki ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinin tamamlanması ile yönetim açısından güçlü yönetim birimlerinin varlığına bağlıdır.

Günümüzde belediyelerin yerelleşme eğilimi karşısında her geçen gün artan önemi, hızlı şehirleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Bu durumun belediyelerin mali yapısı üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı ise her geçen gün daha fazla hissedilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde belediyelerin, şehirleşme ile birlikte hızla artan altyapı yatırımları talebi için kaynak yaratmada karşılaştıkları sorunlar, belediyelerin mali yapısındaki bozulmayı ve borç stokundaki artışı kaçınılmaz hale getirmiştir (Kurtuluş, 2006:3).

Belediyelerde temel ihtiyaçlar ile kaynaklar arasındaki dengeyi gerçekleştiren araç bütçedir. Mali yönetim açısından yaşamsal önem taşıyan özelliklere sahip olan bütçe, devletin gelir kaynaklarıyla giderlerini belirten, bunlar arasında denge kuran ve bu kaynakların elde edilmesi ve harcamaların yapılmasına belli bir dönem için yetki veren kanuni bir belgedir (Coşkun, 1991:11). Diğer bir ifadeyle bütçe, maliyetleri siyasal gelirlerle (vergilerle) karşılanan ve topluma sunulması planlanan kamu hizmetlerinin bir listesidir (Bulutoğlu, 1981:192).

Günümüzdeki bütçe anlayışı, geçirdiği aşamalarla, mali ve ekonomik koşullar yanında, siyasi ve sosyal ihtiyaçlarla bazı değişiklikleri yapısına getirmiş ve bütçeleme süreci ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri haline gelmiştir (Edizdoğan, 1989:5).

Belediyelerde mali yönetim değişimi, öncelikle mali yönetimde anlayış değişimi olarak kendisini göstermiştir. Bu kapsamda daha önce de ifade edildiği üzere, tüm dünyada adem-i merkeziyetçiliğe doğru gidişatin hızlandığı ve “küresel düşün, yerel hareket et” ilkesi doğrultusunda belediyelerdeki yönetim anlayışı da hizmet sunumunda etkinliği sağlayacak, bireylerin tatmin düzeyini yükseltecek, halk katılımı ilkesini esas alacak, yönetişim temelli bir anlayış zemini üzerine oturmuştur. Bu ilkelerin yerine getirilmesinde esas olan mali yapının sağlam temellere oturtulmasında ise; dikkate alınması gereken ilkeler; başarılı bir bütçe yönetiminin sağlanabilmesi için kaynak-harcama dengesinin kurulması ve bu bağlamda mali disiplinin sağlanması, yine başarılı bir bütçe yönetimi için orta vadeli harcama sistemi kapsamında öngörülen çok yıllık bütçeleme sürecinin uygulanması, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin önemli bir ölçütü olan çıktı odaklı performans esaslı bütçeleme sisteminin kabulü ve belediyelerde gelecekte bulunulması hedeflenen yerin belirtilmesini sağlayan stratejik plan uygulaması olarak uygulamadaki yerini almıştır.

Kamu mali yönetiminde ortaya çıkan önemli değişimlerden birisini oluşturan mali yerelleştirme kavramı; merkezi hükümete ait olan harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin bir kısmının yerel yönetim birimlerine devredilmesini ifade eden bir kavramdır. Bu bağlamda, mali yerelleştirme ile kamu kaynaklarının daha verimli kullanımı mümkün hale gelecektir. Diğer yandan, vergi toplama yetkisinin kısmen yerel yönetim birimlerine ve özellikle belediyelere aktarılması yerel vergi kaynaklarını harekete geçirerek, yerel ekonominin kalkınmasını ve yerel yöneticilerin siyasi sorumluluk üstlenmelerinde anahtar rol oynamasını sağlayabilecektir (Çalışkan ve Sağbaş, 2005:328). Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği üzere; yerel yönetim birimlerinin bütçeleri kapsamında sahip olacakları harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin etkinlikle kullanımının, siyasi baskı ve tutumlardan uzak ve etkin kamu mali yönetimi ilkeleri doğrultusunda yönetim anlayışına sahip bir yerel yönetim süreci ile mümkün olabileceği de üzerinde durulması gereken önemli bir unsurdur.

Kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan kamu mali yönetiminin değişim dinamikleri yukarıda ifade edilen özelliklerle sınırlı değildir. Hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması için gerekli olan performans yönetimi, bütçe yönetimi açısından mali disiplinin sağlanması, uygulamaların kamuoyuna açık olmasını ifade eden mali saydamlık kamu mali yönetiminde literatürdeki yerlerini almış kavramlardır. Ayrıca mali yönetimde denetimin sağlanması, hesap verilebilirlik, uyulması gereken temel ilke ve esasların belirlenmesi ve bu

amaca eşlik edecek gerekli kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve bütçe anlayışında meydana gelen değişimler bu süreçte yer alan diğer temel ilkeleri oluşturmaktadır (Sivrekli Demircan, 2006:50-51). Nitekim bu temel ilkelerin, kamu yönetiminin önemli bir yönetsel altyapısını oluşturan belediyeler için de geçerli olması kaçınılmazdır.

Belediyelerde mali yönetim anlayışında ortaya çıkan değişim, belediyelerin gelir-harcama dengelerini de yakından etkilemiştir. Merkezi yönetim ile diğer kamu ekonomisi üretici birimleri (Federe Devletler ile yerel yönetimler) arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucunda ortaya çıkan giderlerin, diğer taraftan da bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşılması veya paylaştırılması mali tevzini (6) ifade eder (Öncel, 1991:22). Mali tevzin kapsamında, üniter yapıli devletlerde belediyelerin ve federal yapıli devletlerde federe devletlerin kendisine ait kaynakları olduğu gibi, merkezi yönetim ve federal devletten aktarılan gelir kaynakları da mevcuttur. Ülkelere göre değişmekle birlikte, üniter yapıli devletlerde belediyelerin gelir kaynakları; yerel nitelikli vergiler ile harç ve benzeri yükümlülükler olarak tahsil edilen yararlanma vergileri, merkezi yönetimden aktarılan paylar ve diğer gelirlerden oluşur (Öncel, 1991:83-97). Yerel yönetim birimi olan belediyelerin kendi yetkileri içinde serbestçe harcayabilecekleri, kendilerine has yeterli mali kaynak sağlanması ve yasal sınırlar içinde oran belirleme ve genel vergilere ekleme yapma yetkisine sahip olması özerk yerel yönetimler için vazgeçilmez bir koşuldur (Çoker, 1992:62). Belediyelerin harcamaları ise; yaptıkları hizmetler sonucunda ortaya çıkan ve ekonomik ayırıma göre ifade edilen cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşur. Yeni mali yönetimdeki değişimin yapı taşları olarak mali disiplinin sağlanması ve bütçe açıklarının ortaya çıkmasına engel olmak amacıyla harcamaların azaltılması ve belediyelerde öz kaynakların geliştirilmesi bu süreçte benimsenen temel ilkeleri oluşturmuştur.

Yerel yönetim sisteminin en önemli parçasını oluşturan belediyelerin mali yapısı, beldeye sunulan hizmetlerin kalitesini ve boyutunu belirleyen en önemli unsurdur. Yerel nitelikli gelirler, merkezi idarenin mali transferleri ve borçlanmanın oluşturduğu kaynakların büyüklüğü kadar harcamaların etkinliği ve verimliliği de mali yapının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır (Kurtuluş, 2006:3).

Belediyelerin hizmetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde halkın yararına olacak şekilde gerçekleştirebilmeleri her zaman olmasa da genellikle kaynaklarının yeterliliğine bağlıdır. Günümüz çağdaş belediyecilik anlayışı doğrultusunda genel kabul gören; saydam, katılımcı, kaynak yaratan, üretken, etkili ve verimli hizmet üreten belediye anlayışı, belediyelere kaynak yaratma konusunda verilecek yetkilerle yakından bağlantılıdır (Sivrekli Demircan, 2003:57).

Belediye faaliyetlerini yönetmek, yönlendirmek, koordine etmek ve denetlemek açılarından oldukça elverişli bir yönetim aracı olan bütçe; bütün kamu kuruluşlarında olduğu gibi, belediyelerde de iyi bir bütçe anlayışının yerleşmesini kaçınılmaz kılmaktadır (Başsoy vd., 2000:79).

Yapısı gereği belirli bir coğrafi alan ve yerel hizmetlerle sınırlı kamusal alanda faaliyet gösteren yerel yönetim birimi olan belediyelerin, bütçelerinin de kendilerine ait bir mali plan niteliğine sahip olması gerekir. Nitekim belediyelerin mali açıdan özerkliğe sahip olmaları hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ile yakından bağlantılıdır. Bununla birlikte dünyada kamu mali yönetiminde meydana gelen değişimlerin bütçe anlayışına yansımaları da önemli bir gerekliliktir. Bütçe anlayışına yansıyacak değişimlerin ise ülkenin gelişmişliğindeki ilerlemeler ile bağlantılı olduğunu ifade etmek gereklidir.

C. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL MALİ YÖNETİM ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ

İçerisinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, kamu yönetiminde küreselleşme-yerelleşme sürecine paralel olarak ortaya çıkan değişim, ülkeleri kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturan kamu mali yönetiminde reform arayışlarına itmiştir.

Yerelleşme ve yerel yönetimlerde mali yapının dönüşümü Avrupa Birliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Avrupa Birliği'nin ekonomik birlikten başlayarak, özellikle siyasi birlik yolunda gelmiş olduğu noktada, yerellik kavramının büyük bir payı vardır. Birliğin yerindenlik (subsidiarity) ilkesini kabul etmesi yanında bölgesel eşitsizlikler üzerine geliştirdiği programlar bu sürecin gelişmesini hızlandıran temel adımlar olmuştur (Emil ve Yılmaz, 2005:261).

Avrupa Birliği'ne katılacak olan ülkeler açısından, uyum sürecinde AB mevzuatına göre yapılması gereken değişikliklerin içinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Kamu yönetimi içinde yerel yönetimlerin yapısı esas olarak yerindenlik ilkesi çerçevesinde tanımlanmakta ve gerektiğinde yerel ölçekte demokratik yaşamın bir güvencesi olarak ön plana çıkmaktadır (Emil ve Yılmaz, 2005:262).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, AB'nin bu konuya yönelik uygulamaları konusunda temel başvuru kaynağı niteliğinde olmuştur. Yerel yönetimlerin (ve dolayısıyla yerel yönetim birimi olan belediyelerin) hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenilen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkelere (Emil ve Yılmaz, 2005:262). Böylece merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir paylaşımına ilişkin düzenlemelerin istikrarlı ve güvenilir olması, yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin mali kaynaklarının sorumlulukları ile orantılı olmasını sağlayabilecektir (Kerimoğlu, 2006:99).

Yerelleşme eğilimlerinin ön plana çıktığı günümüzde, birçok Avrupa devletinde merkeziyetçiliğin azaltıldığı gözlemlenebilmektedir. Almanya, Avusturya gibi federal devletlerde, federal devletin federe devlet üzerindeki kontrolü anayasa ile sınırlandırılmıştır. Belçika ve İspanya gibi devletlerde de aynı şekilde merkezi yönetimin yetkilerinin azaltıldığı görülmektedir (Keser, 2004:121). Fransa ise, 28 Mart 2003 tarihinde bir dönüm noktası olarak değerlendirilen anayasa değişikliğini gerçekleştirerek, desantralizasyon reformunu geri döndürmez kılmiştir. Böylece, yasanın belirlediği sınırlar içinde kalmak kaydıyla yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri anayasal güvence altına alınmış ve mali özerklik ilkesi yaşama geçirilmiştir. Ayrıca, bu birimlerin harcama yetkileri de anayasal güvence altına alınarak, devletin yerel yönetimlere getirdiği ek yükümlülüğe paralel ek kaynak aktarımı zorunluluğu ve mali eşitlik ilkesi kabul edilmiştir (Kızılkaya, 2004:93-95).

Küreselleşme sürecinin desteklediği yerelleşme sürecinde, yukarıda ifade edilen devletlerin dışında, diğer Avrupa devletleri de yerel demokrasiyi ve yerelleşmeyi güçlendirecek reformları 1990'lı yıllardan bu yana gerçekleştirmiş ya da gerçekleştirmektedirler. Buna göre; İrlanda, 1991'de Local Act Government ile yerel yönetimlere bir genel yetki alanı ve güçlü yetkiler tanımıştır. Yunanistan 1994'de il yönetimlerini il yerel yönetimlerine çevirmiştir. Portekiz ve İsveç'te yeni bölge rejimlerine ilişkin denemeler yapılmıştır. Belçika iki düzeyli yerinden yönetimli bir federe devlet haline gelmiştir. İspanya ve İtalya bölgesel yerinden yönetimlere yasama yetkisi verilmesini öngörerek yerel özerkliğin artırılması konularında düzenlemeler yapmışlardır (Kızılkaya, 2004:93).

Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yerelleşme kapsamında Avrupa ülkelerinin önemli bir bölümü, devlet yetkilerinin bir kısmının yerel yönetim birimlerine aktarılmasına önem vermişler ve bu kapsamda gerekli yasal düzenlemeleri yapmışlardır. Ancak bu ülkelerde ortaya çıkan bu oluşum, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve kurumsal, mali ve idari yeterlilikleriyle yakından ilişkilidir. Nitekim Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle geçiş ekonomisi niteliğindeki Doğu Avrupa ülkeleri'nde yerel yönetim birimlerinin kurumsal olarak yeterince gelişmiş olmamaları, yönetsel altyapının yetersizliği ve mali kaynak yaratma ve kullanma konusundaki yetersizlikler yerelleşme kavramının bu ülkelerde başarıyla uygulanmasını geciktiren nedenler olmuştur. Ayrıca yerel yönetim birimlerine yapılan yetki devri her ne kadar bir dönüşüm olarak nitelendirilse de, beraberinde bazı sorunları da getireceği bir gerçektir. Bunun için ülkelerin kendilerine devredilecek yetki ve kaynakları kullanmada ve denetlemede başarılı olabilecek sağlıklı bir yerel yönetim yapısına sahip olmaları ve bu birimlerin ülkenin gelişiminde olumlu bir yere sahip olması önemli bir gerekliliktir.

III. KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE BELEDİYELER

1929 Büyük Dünya Ekonomik Krizi sonrasında geleneksel devlet anlayışından modern devlet anlayışına geçişle birlikte; devletin görev ve sorumlulukları artmış ve sosyal refah devleti kavramı ekonomik literatürdeki yerini almıştır. Bu bağlamda devletin artan fonksiyonları ülke ekonomilerinde devletin payını da arttırmıştır. Devlet adalet, güvenlik gibi tam kamusal mal ve hizmetlerin yanı sıra; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik vb. birçok alanda kamu hizmeti sunmaya başlamış ve bu hizmetlerin bir kısmının merkezi yönetim aracılığıyla, bir kısmının da yerel yönetimler eliyle yürütülmesi düşüncesi benimsenmiştir. Böylece yerel nitelikli kamu hizmetlerinin artması, yerel yönetimlerin varlığının önemli bir nedenini oluşturmuştur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetim olduğu kadar yerel yönetimler de önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda ortaya çıkan yönetimlerarası ilişkiler ülkelere göre farklılık gösterebilmektedir. Nitekim, ABD gibi, federal yapıdaki devletlerde üst yönetimlerden birden çok olabildiği gibi; Türkiye gibi üniter yapıdaki devletlerde ise çok sayıda yerel yönetim birimleri olabilmektedir. Ancak yerel yönetimler; yerel alanda yönetimlerarası ilişkiler tarafından gerçekleştirilen temel değerler olan özgürlük ve katılım ve etkenlik (1) itibarıyla; hem merkezi-yerel yönetimler, hem de yerel yönetimlerin kendileri arasındaki ilişkilerde ortak payda niteliğindedir (Falay, 2003:23).

Belediyelerin temel fonksiyonlarını oluşturan kent altyapısı, şehircilik hizmetleri, imar, ekonomik, eğitim, sosyal nitelikli, ulaştırma, sportif, kültürel, tarım, veterinerlik, mali ve hukuki görevleri yanında; küreselleşmenin de etkisiyle demokratik anlayışın benimsenmesine özellikle yerel demokrasinin oluşmasına ve ülke barışına önemli katkıları bulunmaktadır (Şafaklı ve Güray, 2004:537). Buna göre; günümüzde benimsenen belediye anlayışı kapsamında, belediyelerin görevlerini aşağıda belirtildiği gibi gruplandırmak mümkündür;

- Belediyelerin doğuşu ile birlikte ortaya çıkan imar ve bayındırlık hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler, tarım ve hayvancılık hizmetleri, çevre temizlik ve düzenleme hizmetleri ve eğitim ve sağlık hizmetleri, bu birimlerin yerine getirdiği temel hizmet alanlarını oluşturmaktadır. Nitekim, halka en yakın birimler olan belediyeler, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda hem fayda açısından, hem de maliyet açısından etkinliği daha fazla sağlayabilmektedirler.
- Özellikle 1980 sonrası dönemde tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan küreselleşme sürecinin etkisiyle ortaya çıkan; katılımcılığın sağlanması, yerel demokrasinin geliştirilmesi ve yönetim ilkesinin uygulamaya geçirilmesi şeklinde ifade edilen yeni hizmetler ise belediyelerin bir diğer grup hizmetlerini oluşturmaktadır.

A. BELEDİYELERİN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Genel olarak yerel nitelikli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan belediyeler, sundukları hizmetler yönünden olduğu kadar, bir ülkenin demokratik rejimi yönünden de büyük önem taşırlar. Diğer yandan, bu yönetimlerin yaptıkları hizmetler, insan yaşamını etkileyen ve insanların en yakından izledikleri ve değerlendirdikleri hizmetlerdir (Tortop, 1996:40).

Halka en yakın yönetim birimi olan belediyeler, yerel hizmet sunumunda olduğu gibi, demokratiklik potansiyeli olarak da diğer yönetim birimlerinden daha önceliklidir. Bireyin kendi kendini yönetimine gerçekten katılabileceği en uygun düzey “yerel” yönetim düzeyidir. Bu yönetimin özünde, halkın yerel ortak ihtiyaçlarının halk tarafından seçilen yerel yöneticilerle ve ağırlıklı olarak yerel kaynaklarla karşılanması ve bu sürece halkın katılımı yatmaktadır. Kamu hizmetleri yönetiminin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi düşüncesine dayanan yerel yönetimin bir diğer karşılığı “yerinden yönetim” kavramıdır. Sözcük olarak (desantralizasyon) (2) karşılığında kullanılan “yerinden yönetim” kavramı, “adem-i merkezîyet” terimi ile de eşanlamlı olarak kullanılır (Dönmez, 1999:8).

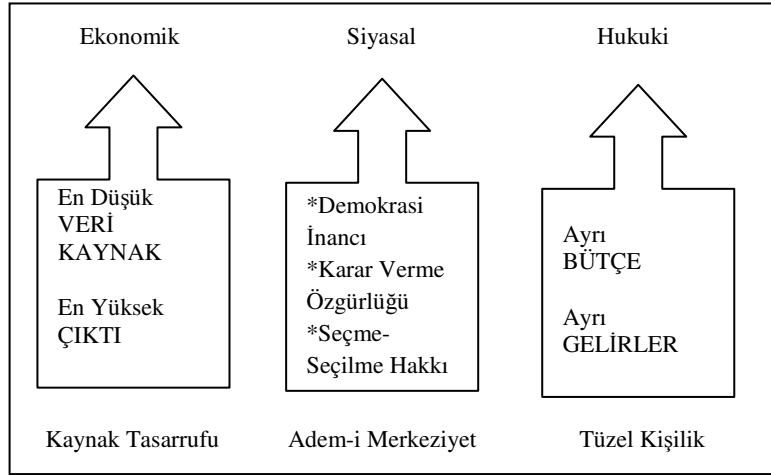
Yerel yönetim birimi olarak, yerel nitelikli hizmet sunumundan ve karar organlarının seçimle iş başına gelmesinden dolayı halka en yakın birimler olarak tabir edilen belediyelerin ortaya çıkış nedenlerini üç ana kalemde açıklamak mümkündür. Bunlar; ekonomik nedenler, siyasal nedenler ve hukuki nedenlerdir (Bakınız: Şekil 1).

Yerel nitelikteki kamusal ihtiyaçların, merkezi yönetimin dışında yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesinin ekonomik gerekçesi; kıt olan veri kaynakların en optimal şekilde kullanılarak en az kaynakla en fazla çıktıyı sağlayabilmeleridir. Bu özellik belediyelerin kendi bölgelerindeki ihtiyaçları merkezi yönetime oranla daha akılcı bir biçimde saptayabilme olanaklarına sahip olmalarından ve bireylerin ekonomik taleplerini etkinlikle iletmelerinden kaynaklanır. Nitekim yönetimlerarasında ortaya çıkan ilişkilerin ve buna bağlı olarak belediyelerin ortaya çıkış nedeninin ekonomik açıklaması, kaynak tahsisinde optimalitenin sağlanması için hizmet ve kaynak paylaşımının yapılması esasına dayalıdır.

Ekonomide optimum kaynak kullanımını gerçekleştirme yollarından birisi, kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmetin, en etkin olarak sunulacağı idarenin görev ve sorumluluk alanına bırakılmasıdır. Böylece, ortaya çıkan idari teşkilatlanma kıt kaynakların optimum kullanımını sağlamış olacaktır. Bu bağlamda, hizmetin faydasının yayıldığı alan ile hizmeti üstlenecek idari birimin sorumluluk alanının eşitlendiği noktada hizmet sunumu ve kaynak kullanımı açısından optimum alan da belirlenmiş olacaktır (Öncel, 1991:19-20).

Belediyelerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde ise, demokrasi inancı ve yerel demokratik değerler yatar. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörür (Coşkun, 1999:93). Nitekim, yerel yönetimlerin siyasal yönü, bu birimlerin kararlarına halkın aktif ve yaygın katılımının sağlanması ile ilgilidir. Böylece, demokrasi, yerel yönetimlerin halka karşı sorumluluklarının geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır (Sakınç, 1998:59). Buna göre, belediyelerin siyasal açıdan var olma gerekçesinin özünde yerel halkın demokratik temsil hakkını kullanması ile; karar verme özgürlüğü ve seçme ve seçilme özgürlüğü gelmektedir.

Şekil 1: Belediyelerin Ortaya Çıkış Nedenleri



Belediyelerin siyasal açıdan ortaya çıkmasını açıklayan siyasal yaklaşımın temelinde; *Tiebout Hipotezi* vardır. Bu hipoteze göre; yerleşim alanları arasında mobil olan tüketiciler (belde halkı), yerleşme kararlarını kendilerine en uygun kamusal hizmet demeti sunan yerleşim alanı için kullanarak, karar verme özgürlüğü açısından demokrasinin işlerliğini sağlarlar (Sakınç, 1998:65).

Belediyelerin ortaya çıkış nedenlerinin hukuksal dayanaklarını ise, siyasal bir organizasyon olan devletin idari yapısı içindeki yönetim şekilleri oluşturur. Buna göre; üniter yapıli devletlerde devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe, ayrı bir bütçeye ve ayrı gelir kaynaklarına sahip olan belediyeler, adem-i merkeziyetin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, federal ve üniter yapıli devletlerde yerel yönetim birimleri ayrı gelir kaynaklarına sahip olmakla birlikte, sahip oldukları yetkilerin aynı olmadığını da ifade etmek gereklidir. Ayrıca, yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları gelir kaynaklarının bir kısmı, özellikle üniter yapıli devletlerde; kendi gelir toplama yetkilerine bağlı olarak

elde ettikleri gelirlere oluşturduğu gibi, bir kısmı da merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşmaktadır.

B. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELERİN ÖNEMİ

Dünyamız günümüzde küreselleşme ve yerelleşme gibi iki eğilimi aynı anda yaşamaktadır. Bir taraftan mahalli talep ve çıkarlar ön plana çıkarken, diğer taraftan uluslararası düzenin tektipleştirici etkisi kendisini hissettirmektedir. Küreselleşme gereği, günümüzde modern devlet, bir taraftan otoritesini uluslararası kuruluşlara devretmek, diğer taraftan da yerelleşme talepleri karşısında, yetki ve görevlerinin bir kısmını merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına devretmek şeklinde iki yönlü bir yapılanma sürecine girmiştir (Kalabalık, 1999:403).

Yerel hizmetlerin yerel yönetim birimi olan belediyelerce daha etkin ve verimli sunulmasının çeşitli nedenleri vardır (Bakınız: Siverekli Demircan, 2003:52). Buna göre;

- Halkın kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılımı daha kolay olur ve böylece etkin katılım ilkesi sağlanabilir.
- Belediyeler küçük ölçekli birimler olduğundan (merkezi yönetime nazaran) hizmet arz ve talebi aynı ortamda gerçekleşir.
- Bürokrasi ve kırtasiyecilik azalır.
- Halkın beklenti ve taleplerini yansıtma ve cevap verme imkanı artar.
- İhtiyacın ne olduğu ve düzeyi tespit edilerek, ihtiyaçlarla kaynaklar arasında denge sağlanır.
- Halkın hizmetlere finansal açıdan gönüllü katılımı mümkün olur.

Yerel yönetim birimi olarak belediyelere verilen öneme, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” nda da değinilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın temel amacını, “özerk, güçlü, katılımcı, demokratik ve hizmetlerin yerel halkın istekleri doğrultusunda seçilmiş yöneticiler tarafından, yerel halkın çıkarları ve iradesini gözeterek yerine getirilmesini amaçlayan yerel yönetimler oluşturmak” şeklinde özetlemek mümkündür. Nitekim, Şart’ın 3. Madde 1. kısımda yerini bulan “özerk yerel yönetim kavramı; yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfus çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşıyan bir kavram olarak ifade edilmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1988).

Günümüzde küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu ve dolayısıyla dünya ülkelerini etkisi altına alan yerelleştirme (3) anlayışı kapsamında belediyelere atfedilen önem de artmıştır. Böylece merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlere devredilmesi katılımcı yerel demokrasiye de işlerlik sağlayabilecektir. Ayrıca yerel yönetim birimi olan belediyelerin hizmet sunumu ve yetki kullanımı açısından geliştirilmesi yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda kaliteyi artırması yönüyle de önemli bir etki yaratabilecektir. Merkeziyetçi yapının adem-i merkeziyetçi yapıya dönüşerek, belediyelere verilen önemin artması ile yerel yönetimlerde idari yapılanma açısından da önemli adımların atılması, idari anlamda reformların da hayata geçirilebilmesini sağlayabilecektir.

C. KAMU HİZMETİ VE BELEDİYE İLİŞKİSİ

Beşeri ihtiyaçların giderilmesi, çok eski dönemlerden günümüze kadar geçen süreçte bütün toplumlar için geçerli olan bir özelliktir. Burada ifade edilen beşeri ihtiyaçlar; özel (kişisel ihtiyaçlarla), kamusal (toplumsal) ihtiyaçlardan oluşmaktadır. Kamusal ihtiyaçların giderilmesi için yapılan hizmetler ise kamu hizmetini oluşturur (Nadaroğlu, 1998:20). Kamu hizmeti; hukuki, siyasi ve iktisadi yönü bulunan ve devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel kollektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararı sağlamak amacıyla sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetlerdir (Eken, 1995:5).

Kamu hizmetlerini özel hizmetlerden ayıran bazı temel özellikleri vardır. Bunlar; arzın siyasal talepçe düzenlenmesi, faydanın pazarlanamaması, aynı ürün biriminden ortaklaşa tüketim, hizmetten yararlananların birbirine tüketimde rakip olmamaları ve hizmetin üretim ve tüketiminde yasal zorunluluğa başvurulmasıdır (Bulutoğlu, 1981:65). Kamu hizmetlerinin tamamen merkezi yönetim dahilindeki kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilme zorunluluğu yoktur. Çünkü, devletin gözetim ve denetimi altında yürütülen bazı hizmetler de birer kamu hizmeti olup, bu hizmetler belirli bir alan içinde yaşayan insanların elde edecekleri toplam faydayı arttıran hizmetlerdir. Bu kapsamda; faydası belirli bir bölge ile sınırlı olan bölgesel nitelikli; su, elektrik, kanalizasyon, itfaiye, park ve bahçe gibi hizmetler olan yerel hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından sunulur.

Kamusal mal ve hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında optimal dağılımı; ölçek ekonomileri, dışsallıklar, karar alma ve yönetim maliyetleri ve adalet gibi kriterler dikkate alınarak değerlendirilebilmektedir. Buna göre, ölçek ekonomileri kriteri dikkate alındığında özellikle tam kamusal mallarda ilave birimi üretmenin maliyetinin sıfır olmasından dolayı üretim miktarı arttıkça birim başına maliyetin düşmesi, bu mal ve hizmetlerin merkezi veya federal yönetim tarafından sunulmasını zorunlu kılar (Özdemir, 2004:457).

Dışsallık yaratan malların optimal olarak yayılması için, yerel kamu hizmetlerinin tüm faydalarının yerel yönetimlerin görev alanlarının sınırları dahilinde kalması gerekir. Bu nedenle, optimal fayda ve nüfus, hizmetin türüne göre değişebildiği gibi, her hizmet için ayrı bir yetki ve görev alanını da gerektirir. Her bir hizmetin fayda alanı ve hizmetin arzına ilişkin yerel görev ve yetki alanı arasında uygunluğun sağlanması oldukça önemlidir (Falay, 2003:25). Buna göre; dışsallıkların söz konusu olduğu alanlarda bir mal veya hizmetin üretilmesiyle ortaya çıkan negatif veya pozitif dışsallık ne kadar büyükse, hizmet o oranda geniş ölçekli yönetim tarafından üretilmelidir.

Karar alma ve yönetim maliyetleri açısından ise; bir ülkede üretilen ve ülkenin tamamını ilgilendiren kanun, kural ve yönetmelikler, piyasa düzenlemele-ri, gelirin yeniden dağılımı, savunma ve adalet hizmetlerinin merkezden sağlanması gerekirken, her bölgeyi ilgilendiren bürokrasi hizmetleri, sağlık ve eğitim hizmetlerini destekleyici mahiyetteki hizmetler yerel yönetim birimlerince sağlanmalıdır. Hizmet bölüşümünde bireylerin hizmetten sağladıkları fayda ile katlandıkları maliyetin oranı da önemli bir diğer kriterdir (Özdemir, 2004:457).

Yukarıda ifade edilen kriterlerin dışında hizmetlerin yönetimlere göre uygun devri ve dağılımı kriterleri genel olarak ise aşağıda belirtildiği gibi sıralanabilir (Falay, 2003:26);

- Yerel yönetimin görev alanı, sunulan hizmetlerden sağlanan yararları içerecek kadar büyük olmalıdır.
- Yararlanılan hizmetin faydası ile maliyeti diğer yerel yetki ve görev alanlarına taşmamalıdır.
- Yerel yönetim biriminin büyüklüğü, ölçek ekonomilerinin gerçekleşmesine imkan tanımalıdır.
- Yerel hizmetler, etkin performans için yeterli bir coğrafi alanı kapsamalıdır.
- Yerel yönetim birimleri, hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilmek için gerekli yasal ve idari imkan ve uygulamalara sahip olmalıdır.
- Bölge halkı tarafından performans ölçümü yapılabilme imkanı olmalıdır.
- Hizmetlerin sunumu, halk katılımını etkinlikle sağlayabilecek birimlere bırakılmalıdır.

Yerel yönetim birimleri içerisinde önemli bir yere sahip olan belediyeler; faydası belirli bir bölge ile sınırlı olan ve finansmanının faydalananlardan sağlandığı yerel nitelikli kamu hizmeti sunumunu etkinlikle sağlayabilen birimlerdir. Nitekim, yerelleşmenin önemli bir boyutunu oluşturan yerel nitelikli hizmetlerin, yerel yönetim birimlerine bırakılması kapsamında belediyelerin görev ve

sorumlulukları da artmıştır. Diğer yandan, belediyelerin hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilmeleri kaynak-harcama dengelerini sağlıklı bir şekilde oluşturabilmelerine bağlıdır. Bu durum ise, belediyelerin hizmetleri ile orantılı kaynaklara sahip olma gerekliliğini beraberinde getirmiştir.

D. BELEDİYELERDE HİZMET-MALİ YAPI İLİŞKİSİ

Yerel yönetim anlayışına uygunluk ve hizmetlerin yerinden karşılanması bakımından önem kazanan kentsel yerel hizmet üretim birimlerinden olan belediyelerin, tüm dünyada ve Türkiye’de toplumsal hayattaki öneminin gittikçe arttığı görülmektedir. Kamu hizmetlerinin; zamanında, ihtiyaca uygun olarak ve kaynakların verimli kullanımı ile yerine getirilmesinde etkili ve verimli olan belediyeler, buldukları yerel bölgenin sorunlarını ve ihtiyaçlarını daha iyi değerlendirecek ve çözümler üretecek imkanlara sahiptir. Diğer bir deyişle, kamu ekonomisi üretim birimleri arasında belediyelerin de yer alması, hizmetin faydasının yayıldığı alanın belli bir bölge ile sınırlı olması durumunda, topluca yaşamadan kaynaklanan ihtiyaç ve tercihlerin yansıtılabilme imkanı daha kolay olacağından, hizmetin kendisine en yakın yönetim birimince sunulması, hizmet sunumunda etkinliği sağlayacaktır (Sivrekli, 2001:123).

Kamu mali yönetimi, genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini kapsayan faaliyetlerin tamamını ifade eder. Bu yönetim süreci; kamu mali kurumlarının oluşturulması aşaması ve bu kurumlar tarafından öngörülen düzenlemelerin yapılması, alınan kararların uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolünü kapsayan aşama olmak üzere iki aşamadan oluşur. Bu bağlamda, kamu mali yönetimi idari faaliyetler ile kamu kaynaklarının kullanılması ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarla olan ilişkilerin ön plana çıktığı bir süreç olmaktadır (Devrim ve Altay, 2000:44). Bu yönüyle belediyelerde mali yönetim kavramı; belediyelerde mali birimlerin oluşturulması ve mali konuları kapsayan bütçe ile ilgili düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde yapılması olarak ifade edilebilmektedir. Nitekim mali yönetimin etkinliği gerek merkezi yönetim açısından, gerekse belediyeler açısından oldukça önemlidir.

Zamanla değişen devlet anlayışına paralel olarak; ortaya çıkan yerelleşme eğilimleri belediyelerin sunması gereken hizmetlerin gerek nicelik, gerekse nitelik itibarıyla artmasına yol açmıştır. Devlet anlayışındaki değişime paralel olarak, dünya nüfusunun artması, toplumların beklenti ve taleplerinin değişen yaşam koşulları nedeniyle değişime uğraması, kentleşme eğilimlerinin artması ve hizmetlerde kalite anlayışının ön plana çıkması da belediye hizmetlerinin diğer önemli artış nedenlerini oluşturmuştur.

Belediyelerin hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilmeleri; diğer bir ifadeyle hizmetin faydasının yayıldığı alan ile hizmetin sunulacağı idari birimin yetki alanının aynı olması ile optimum kaynak tahsisinin sağlanması ve bunu mali eşitlik (4) ilkesini dikkate alarak gerçekleştirmeleri mali özerklik ilkesi ile

de yakından ilişkilidir. Belediyelerin kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme ve yönetme hakkı olarak ifade edilebilen özerkliğin sağlanması için, sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bununla birlikte ilgili birimlerin harcamalarında merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaları ve kanunla özellikle yerel nitelikli gelir kaynaklarının toplanması yetkisinin verilmesi olarak ifade edilebilen mali özerliğe de sahip olmaları gereklidir (Tortop, 1996:12).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin ve gelirlerin bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin temelini oluşturur. Nitekim, belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri, yapmaları gereken hizmetlerin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimi olan belediyeler arasında mali fonksiyonların bölüşümü de hizmet-mali yapı bakımından önemli bir unsurdur. Mali fonksiyonların yönetim birimleri itibarıyla bölüşülmesi, harcamaların doğru şekillenmesine olanak vermesi bakımından önemlidir (Falay, 2003:25). Harcamaların doğru şekillenmesinin ise kaynak tasarrufunda önemli bir payı olacağı açıktır.

SONUÇ

Çağdaş devletlerde toplumsal ihtiyaçların artması ile birlikte değişim gösteren kamu hizmetlerini karşılama zorunluluğu devletin, merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlere de ağırlık vermesine yol açmıştır. Bu doğrultuda, ülkelerin siyasi yapısına bağlı olarak yerel yönetimlere verilen önem günden güne artmış ve günümüz küreselleşme sürecinde yerel yönetimler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu süreçte, ülke yönetiminde yetkilerin bir kısmı yerel yönetimlere devredilerek, desantralizasyon anlayışı genel kabul görmüş ve küresel düşün yerel hareket et olarak ifade edilen yerindenlik ilkesi literatürdeki yerini almıştır. Diğer yandan, yetki devri ile birlikte; yerelleşme sadece hizmetlerin değil, kaynakların da merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşürülmesini öngörmüştür.

Kamusal nitelikli ihtiyaçların giderilmesi amacıyla hizmet sunumunu gerçekleştiren belediyeler; kamu yararının gözetilmesi ve hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması bakımından ön plana çıkmış kurumlardır. Faydası belirli bir bölge ile sınırlı olan ve yerel nitelik gösteren mal ve hizmetlerin yerel yönetim birimi olan belediyeler tarafından sunulması gerek maliyet açısından, gerekse fayda açısından olumlu sonuçlar yaratabilmektedir. Nitekim yerel yönetimlerin ortaya çıkmasındaki önemli etmenlerden birisi de yerel nitelikli hizmetlerin varlığıdır.

Yerel yönetim birimi olan belediyelerin hizmet sunumunda mali yapıları da büyük bir öneme sahiptir. Bu bağlamda belediyelerin kaynak yeterliliğine sahip olması ve dolayısıyla mali özerkliklerinin bulunması, kaynak-harcama dengesinin sağlanması bakımından önemlidir. Diğer yandan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali fonksiyonların bölüşümü, harcamalarda tasarrufun sağlanması açısından da önemlidir.

Küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan yeni ekonomik düzen, kamu yönetim anlayışını da yakından etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı; kamu yönetimindeki uygulamaların neo-liberal yaklaşım açısından yorumlanması, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektörde meydana gelen yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine olan etkileri ışığında ortaya çıkmış ve kamu kesiminde ve yerel yönetim birimi olan belediyelerde anlayış değişimine yol açmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı; hizmette kalitenin hedeflendiği ve performans yönetimini öngören, insan odaklı, denetimin ağırlık kazandığı, katılımcı ve devlet-toplum ilişkilerinin sivil toplum kuruluşlarının da katkısıyla önem kazandığı saydam bir yapı üzerine oturmuştur.

Kaynak-harcama dengesinin içerisinde yer aldığı bir mali plan olan bütçe anlayışında meydana gelen değişim, belediyeleri de kapsamına almıştır. Belediyelerde yeni kamu mali yönetimi çerçevesinde, başarılı bir bütçe yönetimin sağlanabilmesi için, kaynak-harcama dengesinin kurulması ve bu bağlamda mali disiplinin sağlanması, başarılı bir bütçe yönetimi için orta vadeli harcama sistemi kapsamında öngörülen çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanması, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin önemli bir ölçütü olan çıktı odaklı performans esaslı bütçeleme sisteminin kabulü ve belediyelerde hedeflerin ortaya konulmasını sağlayan stratejik plan uygulaması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik genel kabul gören temel ilkeleri oluşturmuştur. Söz konusu ilkeler aynı zamanda kamu mali yönetiminde merkezi yönetim için de geçerli olan ilkelerdir. Böylece kamu mali yönetiminde bütünlüğün sağlanması da mümkün hale gelmiştir.

Yukarıda yer alan ve küreselleşme sürecinde hedeflenen yeni kamu mali yönetimi ve bütçe yönetimi ilkelerinin uygulanabilirliği konusundaki başarının ülkelerin sahip olduğu temel yapısal özelliklere bağlı olduğunu da ifade etmek gereklidir. İyi işleyen mali ve kurumsal yapının yetersizliği, yönetsel alanda ortaya çıkan sorunlar, toplumsal yapının gelişmelere uyumu karşısındaki yetersizliği ve kalkınma seviyesinin gelişmeleri hızlandırıcı seviyede olmaması yerel yönetim birimi olan belediyelerde yeni kamu mali yönetimi ve en önemli aracı konumunda olan bütçe yönetiminde hedeflenen temel ilkelerin uygulanmasını zorlaştıran temel unsurlardır.

Diğer yandan, tarihsel geçmişi çok eskilere dayanan ancak, özellikle son dönemlerdeki etkisi 1980 sonrası dönemde ortaya çıkan küreselleşme sürecinde, serbest piyasa ekonomisinin etkinliği ve bu bağlamda özelleştirme, sivil toplum

kuruluşları aracılığıyla gönüllüleştirme ve yerelleştirme eğilimleri de ön plana çıkmıştır. Yerelleştirme kapsamında yerel yönetimlere merkezi yönetimden yapılması benimsenen yetki devri ile yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Ancak, yerel yönetimlere yapılması hedeflenen yetki aktarımı beraberinde bazı sorunları da getirmiştir. Buna göre; yerel yönetimlere yapılan yetki devri idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyici bir sonuç yaratabildiği gibi, kurumsal ve yönetsel açıdan sağlam altyapıdan yoksun ülkelerde bazı sorunları da beraberinde getirebilecektir. Bununla birlikte, küreselleşme sürecinde yerelleşme eğilimleri merkezi yönetimin karşısında yerel yönetimleri ön plana çıkardığı için özellikle gelişmişliğini tamamlayamamış ülkelerin gelişmiş dünya ülkeleri karşısında yönetsel açıdan yetersiz olmalarına yol açabilecektir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde; küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hedeflenen amaçları yerine getirmede başarısız kalabilecektir.

Dünyada yerelleşme eğilimleri doğrultusunda Avrupa ülkelerinin önemli bir kısmında da merkezi yönetimlerin ağırlığı azalarak, yerel yönetimlere yetki ve kaynakların devri uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'ne üye olan federal ve üniter yapıları devletlerde yerel yönetimlerin güçlenmesi ve ülke yönetiminde gerek hizmet sunumu, gerekse kaynakların yönetimi konusunda ağırlığının artması, yerelleşme eğilimlerinin gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte; yukarıda ifade edildiği üzere yerelleşme eğilimlerinin özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından; kurumsallaşmanın yetersizliği, kaynak yetersizliği ve idari-mali alanda ortaya çıkabilecek alt yapı eksiklikleri dolayısıyla bazı olumsuz sonuçları da beraberinde getirmesi kaçınılmazdır. Diğer yandan, küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin kamu mali yönetiminde öngördüğü temel ilkelerin belediyelerde uygulanabilirliğinin bu yetersizliklerin giderilmesine bağlı olduğu da unutulmamalıdır. Bunun için ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin artırılması öncelikli olması gereken bir hedef olmalıdır. Böylece, son yıllarda dünyayı etkisi altına almış olan küreselleşme sürecinin de bir parçasını oluşturan yerelleşme doğrultusunda hizmetlerin halka en yakın kamu birimlerince sunulması konusunda önemli bir ilerleme gözlenebilecektir.

NOTLAR

(1) Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki dağılımında, yerel yönetimler bazı hizmetlerde etkinlik ve ölçek ekonomileri açısından iktisadi üstünlüklere sahip olabilmektedirler. Nitekim yangından korunma, sokak aydınlatması, çöp toplama ve kanalizasyon hizmetlerinde yerel yönetimler merkezi yönetimlere göre hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasında daha başarılıdır. Bu başarıda söz konusu hizmetlerin mahalli dereceden

bölünmezlik göstermesinin ve faydasının belirli bir bölge ile sınırlı olmasının önemli bir rolü vardır.

(2) Desantralizasyon devlet yetkilerinin devletten farklı, ayrı kurumlara transferidir. Burada söz konusu edilen kurumlar yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetim birimleri, devletin gözetim ve denetimi altında kendi bütçeleri olan ve bir çeşit karar alma özerklikleri bulunan kurumlardır.

(3) Yerelleşme küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu ve yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumunda ve yetki kullanımında aktif olarak kamu yönetimi kapsamında yer almasını ifade ederken, yerelleştirme ise; bir ülkenin bu anlayışı benimseyerek, yerelleşmeyi sağlayacak değişimleri gerçekleştirmesidir. Bununla birlikte, yerelleşme kavramına küreselleşme sürecinin yüklediği diğer bir anlam da uluslararasılaşmanın karşısı olmasıdır. Çalışmada ifade edilen yerelleşme kavramı ise yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması anlamında kullanılmıştır. Diğer bir ifadeyle, yerelleşme ile yerel yönetimler kavramı aynı anlamı taşımamakla birlikte; burada bir diğer boyutuyla kullanılmıştır.

(4) Mali eşitlik kavramı, bireylerin bir hizmet dolayısıyla vergi, harç vb. şekillerde katlandıkları fedakarlık ile, bu hizmetten sağladıkları faydanın (ölçülebildiği varsayımı altında) birbirine eşit olmasını ifade eder. Yerel yönetimler açısından bölgeler arasında mali eşitliğin olmaması, hizmetin yetersiz sunumu, veya bireylerin hizmet maliyetinden daha fazla miktarda mali külfet ile karşı karşıya kalmalarına yol açar.

(5) Küreselleşme kavramı ekonomik, siyasi ve kültürel boyutları ile üç boyutlu bir kavramdır. Çalışmada kullanılan küreselleşme kavramı, “uluslararası ticaret, sermayenin dolaşımı ve teknolojik yenilikler ile dünya ekonomilerinin bütünleşerek tek bir pazar haline gelmesi” olarak ifade edilebilen ekonomik küreselleşmedir.

(6) Mali tevzin kavramı literatürde idarelerarası mali ilişkiler olarak yer alan bir kavramdır.

KAYNAKÇA

- ALKİN, Erdoğan; (2000), “Küreselleşmenin Nimetleri Adil Bölüşülüyor”, **İktisat Dergisi**, 406 (10), ss. 20-28.
- ALODALI, Fatih; Erdal ARSLAN ve Okan METE; (2004), “Yerel Yönetişim ve Yönetişimden Beklentiler”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 141-146.
- ARAP, Sultan Kavili; (2004), “Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 159-171.
- BAŞSOY, Ahmet; Orhan PİRLER ve Erol Zihni GÜRİSOY; (2000), **Belediye Bütçelerinin Mali Analizi**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 186s.
- BOZKURT, Nilüfer; (1998), “Globalleşme ve Devlet”, **İktisat Dergisi**, 382(9), ss. 47-57.
- BULUTOĞLU, Kenan; (1981), **Kamu Ekonomisine Giriş**, Üçüncü Basılış, Filiz Kitabevi, İstanbul, 614s.
- COŞKUN, Gülay; (1991), **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 327s.
- COŞKUN, Vahap; (1999), “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, 422, ss. 93-110.
- ÇALIŞKAN, Abdülkerim ve İsa SAĞBAŞ; (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, iç. Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine: Güncel Yazılar I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 321-347.
- ÇOKER, Ziya; (1992), “Yerel Yönetimin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2(1), ss. 61-66.
- DEMİRCAN, Esra; (2007), “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Kamu Kesiminin Rolü: Devlet Bütçesi İçerisinde Sosyal Transferlerin Payı”, **IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Küresel Yoksulluk**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale-Türkiye, ss. 255-274.

- DEVİRİM, Fevzi ve Asuman ALTAY; (2000), “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişimlerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi”, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, ss. 27-76.
- DÖNMEZ, Mustafa; (1999), **Belediye Yönetimi**, Belediye Dergisi Yayını No:3, Ankara, 721s.
- DPT, (2001), **Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No: DPT:2538-ÖİK:554, Ankara, 186s.
- DPT; (2000), **Küreselleşme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No:DPT:2544-ÖİK:560, Ankara, 111s.
- DULUPÇU, Murat Ali ve Fatma ÖZMEN ÇANKAYA; (2004), “Küreselleşme Sürecinde Yerelin Dönüşümü: Bölgesel Kalkınma Ajansları-Yönetişim Temelli Bir Model Önerisi”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 147-158.
- EDİZDOĞAN, Nihat; (1989), **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları Yayın No:15, Bursa, 270s.
- EKEN, Musa; (1995), **Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerel Yönetimler**, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir.
- EMİL, Ferhat ve Hakan YILMAZ; (2005), “Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Mali Yönetim Uyumlaştırılması”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Karahayıt-Pamukkale, ss. 258-273.
- ENER, Meliha ve Esra DEMİRCAN; (2006), “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 2(4), ss. 197-219.
- FALAY, Nihat, (2003), “Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri”, **İktisat Dergisi**, 439(7), ss. 23-27.
- GÖYMEN, Korel; (2004), “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 31-37.

- GÜLER, Birgül Ayman; (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2(9), ss. 14-29.
- GÜLER, Birgül Ayman; (2004), “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, **Görüş Dergisi**, 3, ss. 24-30.
- KALABALIK, Halil; (1999), “Yerinden Yönetim Türleri ve Yerinden Yönetime Geçiş Sürecinde Kullanılan Teknikler”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayın No:289, Ankara, ss. 401-439.
- KAZGAN, Gülten; (2002), **Küreselleşme ve Ulus Devlet-Yeni Ekonomik Düzen**, Üçüncü. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 286s.
- KERİMOĞLU, Baki; (2006), “Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Paylaşımı”, iç. Nihat FALAY, Mehmet ŞAHİN ve Ahmet KESİK (Ed.), **Kamu Maliyesine Yeni Bakış**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 97-123.
- KESER, Hasan; (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 117-125.
- KÖSE, Ömer; (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, 52(1), ss. 3-42.
- KURTULUŞ, Barış; (2006), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, 166s.
- NADAROĞLU, Halil; (1998), **Kamu Maliyesi Teorisi**, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 10. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 427s.
- ÖKMEN, Mustafa; (2005), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, iç. Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine: Güncel Yazılar I Reform**, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül 2005, Ankara, ss. 539-565.
- ÖNCEL, Yenal; (1991), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 177s.

- ÖZDEMİR, Ali Rıza; (2004), “Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Optimal Bölüşümü”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 449-459.
- SAKINÇ, Süreyya; (1998), **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Emek Matbaacılık, Manisa, 259s.
- SİVEREKLİ DEMİRCAN, Esra; (2003), Finansal Katılım İçinde Belediye Vergilerinin Payı ve Merkezileşme”, **İktisat Dergisi**, 439(7), ss. 51-58.
- SİVEREKLİ, DEMİRCAN, Esra; (2006), “Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2(13), ss. 47-61.
- SİVEREKLİ, Esra; (2001), “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, 431, ss. 121-133.
- SOROS, George; (2003), **Küreselleşme Üzerine**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SÖNMEZ, Sinan; (2001), “Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme”, **İktisat İşletme ve Finansman Dergisi**, 188, ss. 30-38.
- STİGLİTZ, E. Joseph.; (2002), **Küreselleşme-Büyük Hayal Kırıklığı** (Çev:Arzu TAŞÇIOĞLU-Deniz VURAL), Plan B Yayıncılık, İstanbul.
- ŞAFAKLI, Okan Veli ve Erdal GÜRYAY; (2004), “KKTC Belediyeciliğinde Ölçek Yapısının Finansal Boyutu ve Yansımaları”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 537-552.
- TANZİ, Vito; (1998), “The Demise of the Nation State?”, **IMF Working Paper**, WP/98/120.
- TEKEOĞLU, Muammer; (1999), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Ekonomideki Yeni Fonksiyonları ve Türkiye”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 15, ss. 67-74.
- TOPRAK, Zerrin, Karaman; (2004), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gerekliliği Üzerine”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga-Çanakkale, ss. 19-26.

- TORTOP, Nuri; (1996), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİE Yayınları, No:263, Ankara, 188s.
- YEREL YÖNETİMLER ARAŞTIRMA VE EĞİTİM MERKEZİ; (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1988”, İnternet Adresi: <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma1.php>, Erişim Tarihi: 03.08.2007.
- YILMAZ, Osman; (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Finansal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 97s.