



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**TÜRKİYE'DE DESANTRALİZASYON ÇABALARI
ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLERİN KAMU ALTYAPI
YATIRIMLARININ FİNANSMANINDA SERMAYE PİYASASINDAN
YARARLANMA İMKANLARI**

Çiğdem Zeynep SEVAL (PİRGAİP)

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2013

TÜRKİYE'DE DESANTRALİZASYON ÇABALARI
ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLERİN KAMU ALTYAPI
YATIRIMLARININ FİNANSMANINDA SERMAYE PİYASASINDAN
YARARLANMA İMKANLARI

Çiğdem Zeynep SEVAL (PİRGAİP)


Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

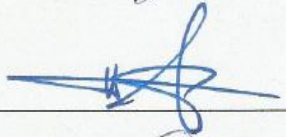
Yüksek Lisans Tezi

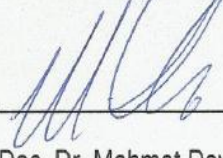
Ankara, 2013


KABUL VE ONAY


Çiğdem Zeynep SEVAL (PIRGAIP) tarafından hazırlanan "Türkiye'de Desantralizasyon Çabaları Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Sermaye Piyasasından Yararlanma İmkanları" başlıklı bu çalışma, 24 Haziran 2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Başkan)

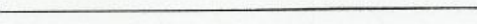

Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Danışman)


Doç. Dr. Mehmet Devrim AYDIN


Doç. Dr. M. Kemal ÖKTEM


Prof. Dr. Semra KARACAER

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.


Prof. Dr. Yusuf ÇELİK


Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin ... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

24.06.2013



Çiğdem Zeynep SEVAL (PIRGAİP)

ÖZET

(PİRGAİP) SEVAL, Çiğdem Zeynep. Türkiye'de Desantralizasyon Çabaları Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Sermaye Piyasasından Yararlanma İmkanları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Küreselleşmenin etkileri pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da hissedilmekte, kendini merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev ve yetki devri şeklinde göstermektedir. Desantralizasyon olarak nitelendirilen bu olgu bir yönüyle yerel yönetimlerin mali açıdan özerk bir statüye sahip olmalarına da yol açmaktadır. Bu açıdan, yerel yönetimlerin kamu altyapı yatırımlarının finansmanında, bu özerkliklerini azami düzeyde kullandıkları ülke uygulamalarıyla da mevcuttur. Türkiye'de de benzer uygulamaların görülebilmesi, orta ve uzun vadeli finansman sağlayan sermaye piyasalarının kullanılması ile mümkün olabilecektir. Çalışmada, yerel yönetimlerin sermaye piyasasından kaynak temin edebilecekleri modeller ortaya konmakta ve bu modellerin geliştirilmesine yönelik değerlendirmelerde bulunmaktadır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda altyapı yatırımlarının, bu yatırımlara özel olarak kurulan yatırım ortaklıkları vasıtasıyla finanse edilmesinin diğer tüm modellerin tek bir şirket bünyesinde bir arada uygulanabilmesine imkan tanıyacağı sonucuna varılmıştır. Bu modelle, vergi avantajlarıyla düzenlenmiş esnek bir finansman yapısı oluşturulabileceği ve yerel yönetimlerin kamu yönetimi bütçesindeki yükünün azaltılabileceği düşünülmektedir.

Anahtar Sözcükler:

Desantralizasyon, yerel yönetimler, altyapı yatırımları, altyapı finansmanı, sermaye piyasaları, yatırım ortaklıkları

ABSTRACT

(PİRGAİP) SEVAL, Çiğdem Zeynep. Opportunities for Local Governments in Infrastructure Finance via Capital Markets within the Framework of Decentralization Efforts in Turkey, Masters Thesis, Ankara, 2013.

The effects of globalization are perceived in the area of public administration as well as in many other areas and shows up as delegation of duties and authorities from central to local governments. This phenomenon is called decentralization that in a way requires local governments to have fiscal autonomy. Hereby, it is common for local governments to use their autonomy in infrastructure finance in many countries. It would also be possible for our country's local governments to have fiscal autonomy if capital markets, providing long-term finance, are utilized. In this study, we discuss several models, which local governments may utilize capital markets, and try to evaluate how to improve these models. We conclude that, investment trusts specialized in infrastructure finance would play a role of a central hub, where lots of capital market models may be implemented all together. It would be possible to create an elastic financial structure benefiting from tax advantages and to relieve local governments' burden on general budget by means of this general model.

Key Words:

Decentralization, local governments, infrastructure investments, infrastructure finance, investment trusts

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
ÇİZELGELER	ix
ŞEKİLLER	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
DESANTRALİZASYON VE MALİ ÖZERKLİK	4
1.1. DESANTRALİZASYON KAVRAMI	5
1.1.1. Desantralizasyonun Tanımı	5
1.1.2. Desantralizasyonun Nedenleri	8
1.1.3. Desantralizasyonun Faydaları	9
1.1.4. Desantralizasyonun Yaratabileceği Olumsuzluklar	10
1.1.5. Desantralizasyonun Türleri	11
1.1.5.1. Siyasal Desantralizasyon	12
1.1.5.2. Yönetmel Desantralizasyon	12
1.1.5.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration)	13
1.1.5.2.2. Yetki Devri (Delegation)	14
1.1.5.2.3. Devolüsyon (Devolution)	15
1.1.5.3. Ekonomik Desantralizasyon	15
1.1.5.3.1. Özelleştirme	16
1.1.5.3.2. Düzenlemelerin Azaltılması (Deregulation)	16
1.1.5.4. Mali Desantralizasyon	17
1.2. MALİ DESANTRALİZASYON VE MALİ ÖZERKLİK	18
1.2.1. Mali Desantralizasyon Teorisi	18
1.2.2. Mali Desantralizasyonun Boyutları	21

1.2.3. Mali Özerklik.....	22
---------------------------	----

İKİNCİ BÖLÜM

ALTYAPI YATIRIMLARI VE FİNANSMANI	27
--	-----------

2.1. ALTYAPI YATIRIMLARI	27
---------------------------------------	-----------

2.1.1. Altyapı Yatırımı İhtiyacı.....	28
---------------------------------------	----

2.1.2. Altyapı Yatırımlarının Avantajları	30
---	----

2.1.2.1. Monopol Özellik Gösteren Piyasa.....	30
---	----

2.1.2.2. Esnek Olmayan Talep	30
------------------------------------	----

2.1.2.3. Sabit Nakit Akımları	31
-------------------------------------	----

2.1.2.4. Uzun Vade	31
--------------------------	----

2.1.2.5. Melez Varlık Sınıfı	31
------------------------------------	----

2.1.2.6. Düşük Fiyat Oynaklığı	31
--------------------------------------	----

2.1.2.7. Düşük Korelasyon	32
---------------------------------	----

2.1.2.8. İkame Mallar Yaratma Zorluğu	32
---	----

2.1.2.9. Düşük Kur Riski.....	32
-------------------------------	----

2.1.2.10. Sosyal Fayda.....	32
-----------------------------	----

2.1.3. Altyapı Yatırımlarında Karşılaşılan Temel Sorunlar	32
---	----

2.1.3.1. Likidite	32
-------------------------	----

2.1.3.2. Fiyatlama Sıkıntısı.....	33
-----------------------------------	----

2.1.3.3. Aktif Bir Piyasanın Olmaması	33
---	----

2.1.3.4. Yönetim Ücreti.....	33
------------------------------	----

2.1.3.5. Standardize Edilemeyen Yatırımlar	34
--	----

2.1.3.6. Hukuki Düzenlemelerdeki Değişiklikler	34
--	----

2.1.4. Altyapı Yatırımlarına İlişkin Riskler	34
--	----

2.1.4.1. Yapım/İnşaat Riski	34
-----------------------------------	----

2.1.4.2. İşletim Riski/Operasyonel Risk	35
---	----

2.1.4.3. Piyasa Riski	35
-----------------------------	----

2.1.4.4. Faiz Oranı Riski	36
---------------------------------	----

2.1.4.5. Ülke Riski	36
---------------------------	----

2.1.4.6. Düzenleyici Otorite Riski	36
--	----

2.1.5. Altyapı Yatırımlarına Yatırım	36
--	----

2.1.5.1. Altyapı Yatırımlarının Diğer Yatırım Araçları ile Karşılaştırılması.....	36
---	----

2.1.5.1.1. Altyapı ve Gayrimenkul Yatırımları.....	37
--	----

2.1.5.1.2. Altyapı ve Girişim Sermayesi Yatırımları.....	37
--	----

2.1.5.1.3. Altyapı ve Sabit Getirili Menkul Kıymet Yatırımları.....	37
---	----

2.1.5.2. Altyapı Yatırımlarının Getirisi	39
--	----

2.1.5.3. Altyapı Yatırımlarının Kendi Aralarında Karşılaştırılması	40
--	----

2.2. ALTYAPI YATIRIMLARININ FİNANSMANI	41
2.2.1. Finansman Yöntemleri	42
2.2.1.1. Doğrudan Özkaynak Finansmanı	42
2.2.1.2. Dolaylı Özkaynak Finansmanı	44
2.2.1.2.1. Borsaya Kote Olmuş Fonlar	44
2.2.1.2.2. Borsaya Kote Olmamış Fonlar	45
2.2.1.3. Doğrudan Borç Finansmanı	46
2.2.1.4. Dolaylı Borç Finansmanı	47
2.2.2. Ülke Uygulamaları	48
2.2.2.1. Dolaylı Özkaynak Finansmanı Kapsamındaki Uygulamalar	48
2.2.2.1.1. Almanya	48
2.2.2.1.2. Güney Kore	49
2.2.2.1.3. Lüksemburg	50
2.2.2.1.4. Avustralya	52
2.2.2.2. Dolaylı Borç Finansmanı Kapsamındaki Uygulamalar	53
2.2.3. Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Sermaye Piyasasının Kullanımı	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE ALTYAPI YATIRIMLARI..... 59

3.1. YEREL YÖNETİMLERE GENEL BİR BAKIŞ	59
3.1.1. Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları	59
3.1.2. Kalkınma Planları Kapsamında Yerel Yönetimler	67
3.1.3. Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Yerel Yönetimler	71
3.2. ALTYAPI YATIRIMLARINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ	74
3.2.1. Türkiye’de Altyapı Yatırımları.....	74
3.2.2. Türkiye’de Altyapı Yatırımlarının Finansmanı.....	81
3.2.2.1. Toplu Konut Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu	82
3.2.2.2. Kamu-Özel İşbirliği Modeli	83
3.2.2.3. Gelir Ortaklığı Senetleri	84
3.2.2. Yerel Yönetimlerde Altyapı Yatırımlarının Finansmanı	86

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ALTYAPI YATIRIMLARININ FİNANSMANINDA SERMAYE PİYASASININ

KULLANIMINA İLİŞKİN ÖNERİLER..... 89

4.1. SERMAYE PİYASASI MODELLERİ	89
4.1.1. Şirket Modelleri	89
4.1.1.1. Halka Açık Şirket Modeli	89

4.1.1.2. Yatırım Ortaklığı Modeli.....	92
4.1.1.2.1. Geleneksel Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Modeli	93
4.1.1.2.2. Altyapı Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Modeli	95
4.1.2. İhraç Modelleri.....	98
4.1.2.1. Tahvil İhracı Modeli	98
4.1.2.2. Menkul Kıymetleştirme Modeli.....	100
4.1.2.3. Teminatlı Menkul Kıymet İhracı Modeli	105
4.1.2.4. Gayrimenkul Sertifikası İhracı Modeli	108
4.1.2.5. Kira Sertifikası İhracı Modeli	110
4.2. MODELLERE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME	114
SONUÇ.....	117
KAYNAKÇA.....	120

ÇİZELGELER

Tablo 1. Desantralizasyonun Nedenleri	9
Tablo 2. Altyapı Yatırımlarının Sınıflandırılması.....	27
Tablo 3. 2000-2030 Döneminde Altyapı Gereksinimi (Milyar ABD \$).....	29
Tablo 4. Altyapı Yatırımının Diğer Yatırım Araçları ile Karşılaştırılması.....	38
Tablo 5. Altyapı Yatırımlarının Getirisi.....	40
Tablo 6. Altyapı Yatırımının Kendi Aralarında Karşılaştırılması	41
Tablo 7. Özel Sektörün Altyapı Yatırımlarına Katılımı.....	42
Tablo 8. Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı.....	61
Tablo 9. Dokuzuncu Kalkınma Planında Kamu Yatırımları.....	76
Tablo 10. Türkiye’de Kamu Yatırımları (2003-2012)	78
Tablo 11. Kamu Yatırımlarının GSYH İçindeki Payı (%).....	80
Tablo 12. Ankara Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhraç Edilen Tahviller	99

ŞEKİLLER

Şekil 1. Risk Getiri Karşılaştırması.....	39
Şekil 2. Menkul Kıymetleştirme Süreci	101
Şekil 3. VTMK İhracı Süreci	106
Şekil 4. Kira Sertifikası İhracı Süreci	112

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AGYO	:	Altyapı Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
AYÖŞ	:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM	:	Birleşmiş Milletler
GOS	:	Gelir Ortaklığı Senedi
GSYH	:	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GYO	:	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
Hazine	:	T.C. Hazine Müsteşarlığı
HMVKŞ	:	Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Anonim Şirketi
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
İFK	:	İpotek Finansmanı Kuruluşu
İSKİ	:	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KÖİ	:	Kamu-Özel İşbirliği
OECD	:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RG	:	Resmi Gazete
SPK	:	Sermaye Piyasası Kurulu
SPV	:	Özel Amaçlı Şirket
TAV A.Ş.	:	TAV Havalimanları Holding A.Ş.
TOKİ	:	Toplu Konut İdaresi
TTK	:	Türk Ticaret Kanunu
VDMK	:	Varlığa Dayalı Menkul Kıymet
VKŞ	:	Varlık Kiralama Şirketleri
VTMK	:	Varlık Teminatlı Menkul Kıymet
YİD	:	Yap-İşlet-Devret

GİRİŞ

Dünya genelinde ulus devlet yapılanmasını aşındıran küreselleşme süreci, özellikle 1980'lerden sonra, devlet örgütlenmesinde değişimi ve kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu süreçte, hizmette etkinlik, katılım ve demokratikleşme; yönetimde açıklık ve sorumluluk, insan hakları ve özgürlükleri, sivil toplumun geliştirilmesi gibi konular ön plana çıkmış ve bu sorunların çözümü büyük oranda yönetimin desantralize edilmesine bağlanmıştır.

Bu dönemde, desantralizasyon kavramıyla ifade edilmek istenen husus; genel anlamda, merkezi yönetimden diğer bütün birimlere yetki/görev aktarımı, kısacası; devletin küçültülmesi iken, dar anlamda ve sık kullanımı itibarıyla, merkezi yönetimden yerel yönetimlere otorite aktarımı ve yönetimde yerinden yönetimci bir anlayışa yönelmektir.

Yerel yönetimler kavramı ise, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen idari kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılmaktadır. Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, idari, siyasi ve toplumsal bir kurumdur.

Günümüzde yerel yönetimler, yalnızca kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde üretim ve dağıtımını sağlayan kuruluşlar olmayıp aynı zamanda demokratik yönetimin vazgeçilmez unsurlarıdır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetkilerinin artırılması yönünde genel bir kabul bulunmaktadır. Özellikle, yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile Danimarka, Hollanda ve İsviçre gibi Avrupa ülkelerinde, merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından yerine getirilen görevlerin büyük bir bölümü yerel yönetimlere devredilmiş ve bu görevlerin gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlere geniş bir finansal kaynak serbestisi tanınmıştır.

Yerel yönetimler, Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik süreci bakımından Türkiye açısından özel bir öneme sahiptir. AB'ye üye ülkelerde, yerel yönetimlerin idari yapılanma içerisindeki yetkileri artırılmakta olup, yerel yönetimlerle ilgili AB

normlarına uyum konusu öne çıkmaktadır. Bu anlamda son dönemde yapılan çalışmalar, mali kaynakların tek elde toplanması ve dağıtılması yerine etkin yönetimin, ekonomik kalkınmanın ve büyümenin bir aracı olarak mali desantralizasyonun altyapısının oluşturulmasına çalışıldığı, böylece merkezi yönetimin yönetim sorumluluğunun, yerel yönetimlerle paylaşılmasının ve idari ve mali politikaların etkinliğinin artırılmasının amaçlandığı görülmektedir.

Diğer taraftan, hızlı nüfus artışına paralel olarak gerçekleşen plansız kentleşme nedeniyle özellikle büyük kentlerin sorunları katlanmış ve bu kentlerdeki altyapı, konut, çevre, ulaşım gibi toplumsal hizmetlerin karşılanmasında yerel yönetimlerin sorumlulukları daha da artmıştır.

Eğitim, sağlık, enerji, kentsel altyapı, sulama ve ulaştırma gibi farklı alanlarda gerçekleştirilen temel altyapı yatırımları Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler açısından büyük önem arz etmekte, bu yatırımların gerçekleştirilmesi, hem ekonomik hem de sosyal refah düzeyinin artırılması için vazgeçilmez bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, söz konusu altyapı yatırımları genellikle yüksek sermaye yatırımına ihtiyaç duyulan, büyük ölçekli, yüksek riskli, tamamlanması uzun süre alan ve geri dönüşü geç olan yatırımlardır.

Bu nedenle, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları paylar ve öz gelirleri, yatırımların finansmanında yeterli olmaktan uzak kalmakta ve bu nedenle çeşitli borçlanma teknikleri vasıtasıyla yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'de ise, altyapı yatırımları uzun yıllar ağırlıklı olarak genel bütçeden karşılanmış olup bütçeden ayrılan payları bu yatırımlar için ciddi bir sınır oluşturmuştur. Bu durum, büyük ölçekli altyapı projelerinin gerçekleştirilebilmesi için uzun vadeli finansman ihtiyacı olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Bu noktada, orta ve uzun vadeli fon arz ve talebinin karşılaştığı piyasalar olarak tanımlanabilen sermaye piyasalarının, gerçekleştirilmesi uzun vadeli fon teminine bağlı

olan altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılabilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu itibarla, bu çalışmada yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının finansmanında sermaye piyasasından yararlanma olanakları araştırılmakta ve “tespit edilen finansman modellerinden en etkin olanının hangisi olabileceği” sorusuna cevap aranmaktadır.

Bu kapsamda çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu yönetiminde çağdaş bir yaklaşım olan desantralizasyon kavramı irdelenmekte, nedenleri, olumlu ve olumsuz yönleri ve türleri genel olarak ele alınmakta, özelde ise mali desantralizasyon kavramına odaklanılmaktadır. Bu bölümde mali desantralizasyon ile yerel yönetimlerin altyapı yatırım ve hizmetlerindeki rolü arasındaki ilişki vurgulanmaktadır.

İkinci bölümde, altyapı yatırımlarının önemi ve altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaç üzerinde durulmakta, bunların gerçekleştirilebilmesi için gerekli kaynağın nasıl temin edilebileceği ile ilgili yöntemlere yer verilmekte ve konuyla ilgili ülke uygulamalarından örnekler sunulmaktadır. Ayrıca, altyapı yatırımlarının bireysel ve kurumsal yatırımcılar açısından taşıdığı niteliklerden de bahsedilmek suretiyle, bu yatırımların finansmanına alternatif bir bakış açısı getirilmektedir.

Üçüncü bölümde, bir bütün olarak Türkiye’de yerel yönetim mevzuatı ve uygulamaları incelenmektedir. Anayasal kurumlar olarak düzenlenmiş bulunan yerel yönetimlerin Türkiye’nin AB’ye entegrasyon sürecindeki öneminin de altının çizildiği bu bölümde altyapı yatırımlarının finansmanında yerel yönetimlerce kullanılmış yöntemler hakkında bilgi verilmektedir.

Dördüncü bölümde ise, daha önce uygulanmış olan yöntemlerin yetersiz kaldığı yönler dikkate alınarak altyapı yatırım ve hizmetlerinin uzun vadeli niteliğine uygun finansman olanakları yaratacağı düşünülen sermaye piyasası modellerine ve bu modellere ilişkin değerlendirme ve önerilere yer verilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DESANTRALİZASYON VE MALİ ÖZERKLİK

Küreselleşme olgusunun gözler önüne serdiği baş döndürücü ekonomik, teknolojik, kültürel ve sosyal değişim ve gelişim sürecinde, toplumların yeni ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak sürekli çözümler üretilmeye çalışılmaktadır. Küreselleşme olgusu, bitmiş, sona ulaşmış nihai bir halden ziyade devam etmekte olan bir süreç olarak değerlendirildiğinde (İnce, 2009: 263), yeni çözüm arayışlarının ileride de artarak devam edeceği ileri sürülebilir.

Küreselleşme süreci, geleneksel yönetim yaklaşımlarını, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışını kökten değiştirmekte ve ulus-devletin yapısını dönüştürmekteyken, yerel yönetimler için de önemli açılımlar sağlamaktadır. Bu bağlamda, küreselleşme süreci aynı zamanda yerelleşme denilen bir süreci de beraberinde getirmektedir. Esasen, küresel düzen, yerelleşmeyi tetiklemekte ve kendini yerel üzerinden yeniden üretmekte, bir başka deyişle, küreselleşme aynı zamanda yerelleşme olarak kendini göstermektedir. Bu bakımdan, literatürde küreselleşme ve yerelleşmenin birbirlerine içkin süreçler olduğuna dair tezler ileri sürülmektedir (İnce, 2009: 268).

Ancak, devletin küçültülmesinin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin toplumda kamu hizmetlerinin çoğunluğunu yerine getirme durumuyla karşı karşıya kaldığı dikkate alındığında, günümüzde bütün toplumsal aktörleriyle “yerel olan”ın daha fazla öne çıktığı düşünülmektedir (Özel, 2008: 176).

Küreselleşme, temelde “ekonomik amaçlı” olan bir süreçle, tüm ülkelerde yerelleşmeyi teşvik etmektedir. Küresel kapitalizm, uluslararası sermayenin önünü daha da açmak için ulus-devletlerin serbest piyasa demokrasilerine dönüşümü bağlamında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin mali, idari, sosyal ve ekonomik alandaki işlevlerini devralarak güçlendirilmelerini ve uluslararası şirketler ile doğrudan ilişki kurabilmelerini talep etmektedir. Böylece demokrasi, insan hakları, özgürlük ve meşruiyet gibi kavramlara atıfla yerelleşme teşvik edilmekte, merkezi yönetimin gücü

ve işlevleri kısıtlanmakta ve bu şekilde uluslararası sermayeye serbest bir hareket alanı yaratılmaktadır (Tok, 2008: 29).

Bu çerçevede, küreselleşmenin en önemli boyutunu, ekonomik küreselleşmenin oluşturduğu dikkate alınarak, yerleşme kavramını bu doğrultuda tanımlamanın uygun olacağı düşünülmektedir. Buna göre, yerleşme, bir anlamda, ülkelerin ekonomik kalkınma dinamiklerinin büyük ölçüde yerel dinamiklere bağlılığının artması şeklinde ifade edilebilir. Keza, kamu yönetimi açısından bakıldığında, tüm dünyada kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin görev ve yetkiler ile bu hizmetlerden elde edilen gelirlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürüldüğü görülmektedir.

1.1. DESANTRALİZASYON KAVRAMI

1.1.1. Desantralizasyonun Tanımı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve gelir bölüşümü ilişkisi kamu yönetimi literatüründe en geniş anlamda desantralizasyon (yerinden yönetim/adem-i merkeziyet) kavramı ile ifade edilmektedir.

Klasik anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarını taşra birimlerine dağıtan bir kavramdır. Geniş ve modern anlamda ise, yetkilerin daha yüksek düzeydeki hükümet yapısından daha alt seviyedeki bağlı birimlere aktarılması, kamu işlevlerine ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden ona bağlı yarı özerk yapıdaki hükümet kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine ya da özel sektöre aktarılması, bir başka deyişle, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmını taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve yönetimin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasını, bunlarla işbirliği içinde paylaşılmasını ifade eder (İşleyen, 2011: 42).

Desantralizasyonun literatürde en kabul gören tanımı ise, *“Kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu*

birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özerk yerel yönetimlere ya da hükümet dışı örgütlere devredilmesi” şeklinde yapılmıştır (Rondinelli, 1981: 137).

Diğer taraftan, birçok Avrupa ülkesinde bugün “özerk yerel yönetim”e ilişkin anlayış değişmiştir. Artık, “herşeyden sorumlu” değil, “eyleme dönük yerel yönetim” ve katılımcı, demokrasiyi genişleten ve toplumsal dayanışmayı artıran “yurttaşlar yerel yönetimi” anlayışı egemen olmaya başlamıştır (Özel, 2008: 171).

Aynı zamanda, yerel yönetimin yerel halka nasıl yaklaşacağı ve vatandaşların yerel yönetimi nasıl algılamasının beklendiği hususları da günümüzde değişmektedir. Bu çerçevede, desantralizasyon kavramı, son dönemde özellikle, AB çerçevesinde ön plana çıkan ve “yönetimde ve hizmette halka yakınlık” şeklinde ifade edilen “subsidiarite” (halka yakınlık ya da yerellik) ilkesiyle birlikte daha da anlam kazanmıştır.

Bu ilke, görev ayrımı üzerinde yükselmekte, doğası gereği, ayrılan görevler ile birlikte mali kaynaklar ve personelin de “merkezden ayrı sistemler” olarak yeniden düzenlenmesini gündeme getirmektedir. Subsidiarite ilkesinin, *“yerel yönetimlerin, buldukları bölgeyi en iyi bilen organ olmalarına bağlı olarak, bölgenin sahip olduğu sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi özelliklere yatırım yapma ve yatırımları teşvik etme konusunda daha etkin olabileceği”* (Kaya, 2009: 29) düşüncesinden beslendiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda, merkezi yönetimce yerine getirilmeye devam edecek genel kamu görevlerinin karşı karşıya olunan mali krizler dolayısıyla daha etkin, verimli, maliyet bilinci olan, hesap verebilir, hızlı, desantralize bir kamu yönetimi yapısı içinde yerine getirilmesi gereği vurgulanmaktadır (Özel, 2008: 175). Buna göre, her yönetim faaliyetinin etkin olarak görülebileceği en alt yönetim düzeyinde yürütülmesi, alt yönetim düzeyinde ekonomik, etkin, verimli yürütülemeyen hizmetlerin üst yönetim düzeyine taşınması gerekmektedir (Sakal, 2009: 338).

Bu yeni kamu yönetimi yapısı “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımını çağrıştırmaktadır. Kamu hizmetlerinde performans artışını hedefleyen, girdilere değil çıktılara, bir başka

deyişle kamusal sistemin yarattığı sonuçlara odaklanan (Leblebici vd., 2001: 130) ve ekonomiklik, etkinlik ve etkililik değerlerine¹ dayalı bu yaklaşımda, özel sektör, hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmakta; özelleştirme, deregülasyon ve piyasalaştırma girişimleriyle temelde devletin geri çekilmesinin ardından kalan bütünlüğün “şirket” gibi yönetilebileceği öngörülmektedir (Güzelsarı, 2004: 90, 109).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının temelinde, geleneksel idari fonksiyonların yerini daha “ekonomist ve işletmeci” fonksiyonların alması gerektiği varsayımı rol oynamaktadır. 1990’lı yıllar itibarıyla başlayan bu değişim ideolojik bir dönüşümden ziyade kamu hizmetlerinin sunumunda kaynakların etkin kullanımı şeklinde özetlenebilecek “pragmatik” bir nedenden kaynaklanmaktadır. Başta ABD, İngiltere, Kanada vb. Anglo-Sakson ülkelerin öncülüğünde baş gösterse de, bugün birçok muhafazakar veya sosyal-demokrat hükümetler karar verme, bütçeleme, desantralizasyon, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojileri, rekabet, performans vb. işletmecilik terminolojilerine odaklanan kamu yönetimi reform programları uygulamaktadır (Ömürgönülşen, 1997: 520, 529, 531).

Bu noktada “idare”, “yönetim” ve “işletmecilik” kavramlarının sorgulanmasında fayda görülmektedir. Ömürgönülşen, söz konusu kavramların herbirinin esas itibarıyla farklı anlamlar içerdiğini ve birinin diğerinin yerine kullanılması hem semantik hem de pratik açıdan sakıncalı olabileceğini öne sürmüştür. Buna göre, “idare”, yurttaşlara hizmet verme sürecinde yer alan bütün faaliyetlerin ortak adı iken, “yönetim” denildiğinde, kamu sektöründe veya özel sektörde sorumlu yöneticilerin işleyiş, çalışma ve davranışları kastedilmektedir. “İşletmecilik” ise, bunlardan farklı olarak, bir işletmenin sınaî-ticarî nitelikteki işlevlerini ifade etmek için kullanılabilir ve “idare” veya “yönetim” kavramlarının bütün boyutlarını kapsamaktan uzak bir terim olarak değerlendirilmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 54-55). Bu çalışmada ise, kamu altyapı hizmetlerinin, bir işletmecilik terimi olan, “finansman” boyutunun ele alınması ve bu

¹ Ekonomiklik kavramı, uygun düzeydeki kaliteyi de gözeterek kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesini; etkinlik kavramı, mal, hizmet veya diğer sonuçların çıktılarını ile bunların üretilmesi için gereken kaynaklar arasındaki ilişkiyi (Ömürgönülşen, 2003: 321); etkililik kavramı ise, hedeflere ulaşma derecesini ve istenilen etki ile gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir.

finansmanın belediyeler vb. tarafından kurulabilecek şirketler vasıtasıyla sağlanmasına yönelik modellerin incelenmesi nedeniyle, “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımı dikkate alınmak suretiyle, “idare” kavramından ziyade “yönetim” kavramı kullanılmış, bu doğrultuda “mahalli idare” kavramı yerine “yerel yönetim”, “kamu idaresi” yerine de “kamu yönetimi” ifadeleri tercih edilmiştir.

İşletmeler elindeki mali kaynakları ilgili mevzuat ve esas sözleşmeleri doğrultusunda tasarruf etmek suretiyle faaliyet amaçlarını gerçekleştirmektedirler. Yerel yönetimler de sahip olduğu her türlü kaynak üzerinde serbest irade sahibi kılınması ve bunun anayasal güvence altına alınmasıyla amaçlarını gerçekleştirebilecektir (Güler, 2000: 28-29). Bu kapsamda, yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu idarelerin kendilerine verilen görevleri istenilen düzeyde yapabilmeleri için yeterli mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında yer almıştır.

Diğer taraftan, desantralizasyon, yalnızca küreselleşme sürecinin yerel ve bölgesel kalkınmaya ilişkin gereksinimlerin değişmesine yol açması ve küresel yatırımları çeken ve besleyen bölgeye özgü zenginliklerin öneminin artmasına bağlı olarak ortaya çıkan bir kavram değildir. Bu nedenle, desantralizasyonun küreselleşme dışındaki nedenlerinin incelenmesinde fayda görülmektedir.

1.1.2. Desantralizasyonun Nedenleri

Desantralizasyon ile ilgili literatür incelendiğinde, merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerin ve desantralizasyon derecesinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği görülmüştür. Bu farklılık, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali özerkliklerinin farklı yapılarından kaynaklanmaktadır.

Bununla birlikte, desantralizasyonun küreselleşme dışında ideolojik, siyasi ve işlevsel olmak üzere üç ana nedeninin bulunduğu ileri sürülebilir:

Tablo 1. Desantralizasyonun Nedenleri		
İdeolojik Nedenler	Siyasi Nedenler	İşlevsel Nedenler
<ul style="list-style-type: none"> - Merkezi hükümete duyulan güvensizlik - Bireysel ve yerel sorumluluklara ve özerkliğe değer verilmesi - Merkezi veya otoriter hükümete karşı bir tepki 	<ul style="list-style-type: none"> - Demokratikleşme - Özerklik - Temsil - Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi 	<ul style="list-style-type: none"> - Merkezi hükümetin, kendisi için pahalı olan işlevlerinden kurtulmak istemesi - Hükümetin, faaliyetlerini siyasi konular üzerinde yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması - Kamu hizmetlerinin ve altyapı çalışmalarının verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması - Hizmetlerin yerel gereksinimlere ve koşullara göre sağlanması - Hizmetlerin temininde "rekabetin" (hükümet birimleri arasında ve kamu sektörü ile özel sektör arasında) artırılması - Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin optimal hale getirilmesi - Eşitliğin ve adaletin sağlanması - Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma fırsatının tanınması - Yerel önceliklerin ve ihtiyaçların sağlanabilmesi için kaynak ve yetki temin edilmesi

Kaynak: (Özmüş, 2005: 2)

1.1.3. Desantralizasyonun Faydaları

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devretmesi ya da yerel yönetimlerin özerkliği tartışmaları, demokratik kurumların yerleşmesi ve işlemesiyle paralel olarak gitmektedir. Bu anlamda, dünyada yerel yönetimler, yerel hizmetleri sunmanın ötesinde, demokrasi kültürünün gelişiminin bir aracı olarak da kabul edilmektedir. Piyasa ekonomisinin işlemesiyle birlikte günümüzde merkezi yönetimin hizmetlerin gereklerini yerine getiremediği ve hizmetlerin daha etkili ve verimli sunumu için desantralize edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bu noktada, desantralizasyonun sağlayacağı avantajların aşağıdaki şekilde ifade edilmesi mümkündür:

- Yerel halkın kendi ihtiyaçlarını ve bunların nasıl karşılanacağını en iyi bilen olmasına bağlı olarak, desantralizasyon ile yerel ihtiyaçların daha iyi karşılanacağı savunulmaktadır (Tatar, 1993: 142). Bu şekilde, kamu hizmetlerinin yerel halkın gereksinimleri doğrultusunda daha etkin ve kolay bir şekilde sunulabileceği (Sezer vd., 2010: 210) ileri sürülmektedir.
- Kararları kendi veren ve uygulayan yerel halkın aktif olarak rol aldıkları programların yürütülmesinde de daha fazla gönüllü olacağı (Tatar, 1993: 143); dolayısıyla, iş bölümünün kolaylaşacağı, dinamik, yenilikçi ve esnek bir yönetim tarzının ortaya çıkacağı (Sezer vd., 2010: 210) düşünülmektedir.
- Desantralizasyonun bürokrasiyi azaltması (Tatar, 1993: 143); yönetimin açıklık, şeffaflık, adalet, dürüstlük ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi (Sezer vd., 2010: 210) beklenmektedir.
- Desantralizasyon, bölgelerarası rekabeti ve demokrasinin gereklerini sağlaması (Yücel, 2007: 68) ve buna bağlı olarak yerel yönetim sisteminin dinamik ve güçlü olması için en iyi yöntem olarak kabul edilmektedir (Sezer vd., 2010: 210).

1.1.4. Desantralizasyonun Yaratabileceği Olumsuzluklar

Desantralizasyonun, faydalarının yanında aşağıda yer verilen birtakım sakıncalarının da bulunduğu hususunun gözden kaçırılmaması gerektiği düşünülmektedir:

- Farklı bölgelerin doğal kaynaklar, teknik eleman, nitelikli bürokrat ve mali olanaklar açısından birbirinden farklılaşması nedeniyle bölgelerarası eşitsizliklerin, artması söz konusu olabilmektedir (Sezer vd., 2010: 211) (Akyar, 2008: 32).
- Yerel yönetimler tarafından yürütülen modernleşme ve batılılaşma projeleri, halk tarafından benimsenmeyebilmekte, bu da merkezi yönetimin hükümet politikalarını ve programlarını sekteye uğratabilmektedir (Eryılmaz, 1999: 74).

- Aşırı bağımsızlık nedeniyle yerel yöneticilerin yakınlarını kayırma tehlikesi başlayabilmekte ve hizmetlerde eşitsizlik ortaya çıkabilmektedir.
- Hizmetlerin yerel yönetimlerce sunulması halinde ölçek ekonomisi nedeniyle sabit giderler ve maliyetler yüksek olabilmektedir (Gözübüyük, 2004: 92-93).
- Yerel yönetimlerin güçlenmesiyle birlikte yüksek düzeyde borçlanma, yolsuzluklar ve kontrolsüz harcamalar, düşük kalitede hizmet sunumu ve yetkinin kötüye kullanımı veya zorla ele geçirilmesi gibi riskler ortaya çıkabilmektedir (Sezer vd., 2010: 212) (Akyar, 2008: 32).

Merkezi yönetimin, küreselleşme ve desantralizasyonun gerektirdiği yapısal değişiklikleri desantralizasyon ile doğabilecek söz konusu sakıncaları ortadan kaldıracak biçimde hayata geçirmesi büyük önem taşımaktadır (Aydın vd., 2011: 47).

1.1.5. Desantralizasyonun Türleri

Desantralizasyonun siyasal, yönetsel, ekonomik ve mali olmak üzere dört boyutu bulunmaktadır.

Siyasal desantralizasyon karar alıcıların yerel yönetimlere yetki vermesi anlamına gelmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere kendi belirledikleri kamu sektörü çıktı bileşimi ve miktarını finanse etmeleri için kendi gelirlerini toplama gücünü verirler.

Yönetsel desantralizasyonda, otorite daha çok seçilmiş birimlere değil atanmış birimlere verilmektedir. Bir başka deyişle, yetki devrinde kamu yöneticiliği ve uzmanlık niteliği siyasi niteliğin önüne geçmektedir (Nohutçu vd., 2004: 77).

Ekonomik desantralizasyon ise ekonomik kararların bölgeselliği ile ilgili olup desantralizasyonun tam rekabet piyasası içindeki tanımını ifade etmektedir.

Diğer taraftan, Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Bankası, AB gibi uluslararası kuruluşların, son dönemde, ekonomik rasyonalite çerçevesinde kaynakların rekabetçi ortamda kullanımının getireceği avantajların üzerinde duran *mali desantralizasyon* boyutunu öne çıkardıkları görülmektedir (Yücel, 2007: 3).

1.1.5.1. Siyasal Desantralizasyon

Siyasal desantralizasyonun amacı, halka ve onun temsilcilerine karar vermede daha fazla yetki vermektir. Burada desantralizasyondan beklenen yerel yöneticilerin bölgesel sorunları, yerel halkı daha iyi tanımlarından kaynaklanan çözümü sağlamaktır.

Siyasal desantralizasyonda, sık sık yasal, hatta anayasal, reformlara ihtiyaç duyulmakta olup çoğulcu siyasal partilerin gelişimi, yasama kurulunu desteklemek, yerel siyasal üniteler yaratmak ve etkili sivil toplum örgütlerinin teşvik edilmesi söz konusudur.

Siyasal desantralizasyon, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş, 2012: 24).

1.1.5.2. Yönetimsel Desantralizasyon

Yönetimsel desantralizasyon, yerel yönetimlere hizmetlerin sağlanmasında yönetsel sorumluluk ve yetkilerinin devredilmesidir. Bu tür desantralizasyonda, yasama ve yargı kuvvetleri merkezde toplanmış, yerel yönetimlere yalnızca yürütmeye ilişkin bazı yetkiler verilmiştir (Keleş, 2012: 25).

Bu noktada, Türkiye'nin yönetimsel desantralizasyon ilkesi benimsenerek kurulmuş bir devlet olduğunu; parçaların gücüne dayanan bir merkezi otorite yerine, güçlü bir merkezi otoriteye bağımlı yerel yönetimlerin öngörüldüğünü (Keleş, 2012: 125) belirtmekte fayda görülmektedir.

Yönetimsel desantralizasyon kendi içinde üçe ayrılmaktadır:

1.1.5.2.1. Yetki Genişliği (*Deconcentration*)

Yetki genişliği, merkezden yerel örgütlere yetki devri, merkezi yönetim içinde aşağı kademelere yetki transferi veya yönetimsel sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetimlerine devri olarak tanımlanabilir.

Yetki genişliği, merkezin, bir takım bürokratik işleri taşra teşkilatları eliyle düzenlemeye başlamasıdır. Burada siyasal yetki devrinden ziyade, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir oranda olmak suretiyle yönetimsel yetkinin taşra teşkilatına devredilmesi söz konusudur. Bir başka deyişle, siyasal otoriteden çok, merkez tarafından yürütülen bazı yönetimsel sorumlulukların devrini içermektedir. Bu nedenle, yetki genişliği desantralizasyonun en zayıf şekli olarak karşımıza çıkmakta hatta zaman zaman sadece iş yükünün devredilmesi olarak adlandırılmaktadır. Nitekim, yetki genişliğinin, desantralizasyonun değil, aksine merkeziyetçiliğin bir türü olduğunu öne sürenler bulunmaktadır (Keleş, 2012: 23).

Yetki genişliğinin literatürdeki en özlü tanımının aşağıdaki şekilde yapıldığı düşünülmektedir:

"Yetki genişliği terimi, otoritenin bir bakanlık tarafından bir taşra bölgesinde temsil edilmesi değildir. Belki otorite delege edilebilir, ama bu gerçek bir sorumluluk değildir. Yetkisini taşra teşkilatına vermiş olan kişi her an bu yetkiyi geri alabilir" (Mills vd., 1990: 16).

Yetki genişliği uygulamada iki şekilde gerçekleşebilir: Alan yönetimi ve yerel yönetim. Birincisinde, merkezdeki bir bakanlığın çalışanları daha serbest hareket edebilme özgürlüğüne sahiptir. Farklı bakanlıkların taşra teşkilatlarının koordinasyonu ise bir komite tarafından sağlanabilir. İkincisinde ise, genellikle İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir kişi (Türkiye'de vali) kendi sınırlarındaki tüm kamu faaliyetlerinden sorumludur. Her bakanlığın taşra teşkilatı direkt olarak bu kişiye bağlıdır (Tatar, 1993: 139).

Sonuç olarak, yetki genişliği kapsamlı bir desantralizasyon olarak kabul edilmemekle birlikte, ülke yönetiminde önemli derecede kolaylık sağlamak ve merkez birimlerin yükünü azaltmaktadır (Tortop vd., 2008: 98).

1.1.5.2.2. Yetki Devri (*Delegation*)

Bir ülkenin yönetimini ilgilendiren bütün kararların, yönetim kontrolüne sahip hükümet tarafından alınması durumunda işlerin daha ağır yürümesi, iş veriminin azalması, hizmetin daha pahalıya mal olması ve yöneticilerin halktan uzaklaşması söz konusu olabilir. Bu durum merkez organlarının yetkilerinin bir kısmını halka daha yakın makamlara devretme zorunluluğunu doğurmaktadır (Tortop vd., 2008: 96, 119).

Yetki devri, desantralizasyonun en yaygın kullanılan biçimi olup yetki genişliğinden daha kapsamlıdır. Burada belirli coğrafi sınırlar içindeki belirli faaliyetleri planlama ve bu planları yürütme otoritesi, daha üst bir yönetsel birimin doğrudan kontrolü altında olmayan bir örgüte devredilmektedir. Bu tür desantralizasyon 1950 ve 1960'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelerdeki verimlilik ve maliyet kontrolü gibi konularda ilerleme kaydetme amacını güden Dünya Bankası gibi kredi kuruluşların istekleri sonucunda doğmuştur (Tatar, 1993: 140).

Yetki devri ile merkezi yönetim, karar veya sorumluluk verme gibi yetkilerini, nihai sorumluluk yine kendinde kalmak kaydıyla, merkezi yönetim yapılanması dışında kalan yarı özerk organizasyonlara ya da kuruluşlara transfer etmiş olmaktadır. Söz konusu organizasyonlar merkezi hükümet tarafından dolaylı olarak denetlenmekle birlikte, yetki devrinin sonuçları merkezi yönetimlerce tamamen kontrol altında tutulamamaktadır. Özellikle serbest girişimler, kooperatifler, barınma yetkileri, ulaşım yetkileri, özel hizmet birimleri, özel okul alanları, bölgesel kalkınma kooperatifleri veya özel proje uygulama birimlerinin oluşturulmasında bu duruma rastlanılmaktadır (Litvack vd., 1999: 3).

1.1.5.2.3. Devolüsyon (*Devolution*)

Devolüsyon, karar verme, finansman ve yönetim yetkisinin kurumsal anlamda yarı özerk statüye sahip yerel yönetimlere devredilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle, ulusal yapılanmanın altında, yerel yönetimin birçok noktada (belediye başkanı veya konsey üyelerinin seçimi, gelir toplama ve harcama yetkisi vb.) özerk bir alt düzey yapılanma oluşturulmakta, bölgelerin coğrafi sınırları iyice çizilmekte ve yasal durumları açıkça tanımlanmaktadır (Litvack vd., 1999: 3).

Devolüsyonun temel olarak 5 özelliği vardır: (a) Yerel yönetimler merkezi yönetimin doğrudan kontrolünden bağımsızdır, (b) Kesin olarak belirlenmiş ve yasal statü kazanmış coğrafi sınırlar içinde sorumluluklarını yerine getirirler, (c) Kendi gelirlerini sağlama ve gelir kaynağı yaratabilme özellikleri vardır, (d) Toplum bu örgütleri kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve etki edebilecekleri örgütler olarak kabul ettiği için bu kuruluşlara bakış açısı farklıdır, (e) Her ikisi de birbirinden bağımsız hareket ettiği için merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişki menfaate dayalıdır (Tatar, 1993: 140-141).

Devolüsyonun yetki genişliğinden farkı, devolüsyonda, yerel yönetimlerin yönetsel fonksiyonun yanı sıra yetki ve sorumluluk da devralmasıdır. Bu özelliği nedeniyle, devolüsyonun literatürde gerçek desantralizasyon olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır (Balcı, 2005: 36).

Gelişmiş ülkelerdeki deneyimler devolüsyonun geçerli bir yol olduğunu göstermiş olmakla birlikte, merkezin mali kaynağın ve alt düzey yapılanmalar arasında koordinasyonun sağlanmasına katkıda bulunması gerekmektedir (Özmüş, 2005: 4).

1.1.5.3. Ekonomik Desantralizasyon

Hükümetlerin bakış açısından desantralizasyonun en yaygın biçimi özelleştirme ve deregülasyondur.

1.1.5.3.1. Özelleştirme

Özelleştirme son dönemde kendi başına oldukça geniş kapsamlı bir literatür yaratmış; birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede özelleştirme girişiminde bulunulmuştur.

Desantralizasyonun en yoğun şekli olan özelleştirmeler, güçlü bir şekilde ideolojik yaklaşım içermektedir (Özel, 2007: 59)

Özelleştirme, “*devlet fonksiyonlarının belirli bir derecede kontrol rolünü elde tutarak gönüllü kuruluşlara ve özel kar amacı güden ya da gütmeyen kuruluşlara devri*” olarak tanımlanmaktadır (Mills vd., 1990: 22). Bu kapsamda, finansmanın özelleştirilmesi, üretimin fiyatlar ve harçlarla finanse edilmesi, kamusal tekelere son verilmesi, sahipliğin ve yönetimin kısmen veya tümüyle özel kesime devredilmesi söz konusu olmaktadır (Keleş, 2012: 472).

Bazı kesimlere göre özelleştirmeler, temelde kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik sağlayacak, özellikle yerel alanda halka birçok kamu hizmeti götüren yerel yönetimlerin, hizmet üretiminin miktar ve kalitesini artıracaktır (Özel, 2007: 78). Bazı kesimlere göre ise, özelleştirme devletin üzerinden bütün yükü kaldırmaktan ziyade sorunlara geçici bir çözüm getirmekte, kaynaklar elverdiği anda hükümet devrettiği fonksiyonlarını geri almak istemektedir (Hayran vd.,1997: 2).

1.1.5.3.2. Düzenlemelerin Azaltılması (*Deregulation*)

Özel sektör ve kamu sektörü tarafından verilecek hizmetlerin daha etkili ve daha verimli olması amacıyla mevcut yasa ve yönetmeliklerde düzenlemeler yapılmak suretiyle kolaylıkların sağlanmasıdır (Özmüş, 2005: 4).

Bu yöntemle, daha önce merkezi yönetim tarafından verilen hizmetlerin özel girişimler tarafından da verilebilmesinin önündeki hukuki engeller azaltılmakta ve hizmet sağlayıcıları arasında rekabete imkan tanınmaktadır (Litvack vd., 1999: 4).

1.1.5.4. Mali Desantralizasyon

Mali sorumluluk, desantralizasyonun ana unsurlarından biridir. Yerel yönetim ve özel organizasyonların desantralize fonksiyonlarını etkili olarak yerine getirmesi onların yeterli gelire sahip olması ve otoritenin harcama yetkisine bağlıdır. Mali desantralizasyonun içerdiği türlerden birkaçı aşağıda sayılmaktadır (Litvack vd., 1999: 3):

- Kendi kendini finanse eden ya da fiyat bazlı kullanıcı destekleri,
- Altyapı çalışmalarında parasal veya işçilik olarak ortak katılım,
- Arazi satış vergileri veya dolaylı gelirlerin arttırılması,
- Merkezi yönetim tarafından toplanan gelirlerin yerel birimlere devri,
- Kredi kapsamında belediyelerin borç alma konularında yetkilendirilmesi.

Günümüzde, BM ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların desantralizasyona yüklediği anlam, merkezden yerel yönetimlere yetkilerin transfer edilmesinden ibaret değildir. Aynı zamanda, yerel yönetimlerle beraber sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün de yerel hizmetlerde aktif rol almaları istenmektedir. Yerel hizmetlerde ve finansman kaynaklarında söz sahibi olmaya başlayan özel sektör, böylelikle, zaman içinde yönetimde de söz sahibi olmanın yollarını açmış olmaktadır (Çınar vd., 2004: 8-9).

Devletler desantralizasyona giderken mutlaka yukarıda yer verilen türlerden birini seçmek zorunda değildir. Hizmetin uygun şekilde sınıflanması ile bazı sınıflarında yetki genişliğine gidilirken bazılarında özelleştirmeye, bazılarında da yetki devrine gidilebilir.

Uygun desantralizasyon politikaların seçilerek doğru planlamaların yapılması halinde, yerel yönetimlerin güçleneceği, farklı bölgelerde yaşayanların farklılaşan ihtiyaçlarının

yerel harcamalar içinde daha iyi karşılanacağı, buna bağlı olarak da merkezi yönetimin hizmet yükünün azalacağı aşıkardır. Yerel yöneticilerin kendi yörelerinin problemlerini ve ihtiyaçlarını, merkezdeki politikacılara ve bürokrasiye göre daha iyi değerlendirebilme ve isabetli kararlar verebilme imkanına sahip oldukları düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkili ve verimli oldukları düşünülebilir.

Bu nedenle, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetkilerinin artırılması yönünde genel bir kabul bulunmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği ABD ile Danimarka, Hollanda ve İsviçre gibi Avrupa ülkelerinde, merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından yerine getirilen görevlerin büyük bir bölümü yerel yönetimlere devredilmiş ve bu görevlerin gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlere geniş bir finansal kaynak serbestisi tanınmıştır.

Özellikle altyapı yatırımlarında kendini gösteren bu finansman serbestisi yukarıda yer verilen mali desantralizasyonun işlevsel bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda altyapı yatırımlarına ilişkin değerlendirmelere geçilmeden önce mali desantralizasyonun daha detaylı incelenmesinde fayda görülmektedir.

1.2. MALİ DESANTRALİZASYON VE MALİ ÖZERKLİK

1.2.1. Mali Desantralizasyon Teorisi

Mali desantralizasyon, merkeziyetçilik ilkesine dayalı bir yerinden yönetim usulü olarak, yerinden yönetimin mali boyutu ile yerel yönetimlere merkezi yönetimin devrettiği işlevin yerine getirilmesi için merkezi gelirlerden pay alma veya harcamaları karşılamak üzere gelir elde etme yetkisinin sağlanmasıdır.

Mali desantralizasyon konusundaki yaklaşımlar mali sorumluluk gereği merkezi hükümetin yeniden dağıtımcı politikalarının olumsuz sonuçlar doğurması karşısında mali desantralizasyon olgusunun ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Fiva, 2006: 250).

Leviathan Tezi yaklaşımı uyarınca, kamu harcamaları ve vergiler üzerinde politikacıların iradi uygulamaları ve çıkar maksimizasyonu yaklaşımı kamu harcamalarını arttırarak kamunun sürekli büyümesine neden olmaktadır. Leviathan Tezi yerelleşmenin kamu harcamalarındaki artışı frenleyerek bölgeler arası rekabetin artmasına yol açarak daha etkin ve verimli bir kamu mali yönetiminin oluşabileceğini ortaya koymaktadır. Bunu başarabilmek için seçim mekanizması tek başına yeterli olmayıp aynı zamanda mali sınırlandırmalara da gidilmesi gerekmektedir (Fiva, 2006: 253).

Yerel yönetimlerin demokratikleşmedeki önemine ve gereğine vurgu yapan, liberal kuramın öncü isimlerinden John Stuart Mill “halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz hakkı olmalı” diyerek yerel düzeyde halkın yönetime katılmasıyla yönetimin etkin hale gelebileceğini söylemektedir (Pustu, 2005: 125).

Mali yerelleşmenin sosyal sermayeyi artırmakla birlikte siyasi katılımı güçlendirerek, yönetimlerin hesap verme sorumluluğunun artmasına neden olduğunu belirten yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre mali desantralizasyonun tesis edilmesiyle beraber kamu kaynaklarının tahsis edilmesindeki sapmalar ortadan kalkmış olacak, kamu görevlilerinin görevi kötüye kullanmalarının önüne geçilerek uzun dönemde ekonomik büyüme gerçekleşmiş olacaktır.

Mali desantralizasyonun olumsuz yönlerine ilişkin yapılan bazı tespitlere göre ise, desantralizasyon ile birlikte kamusal malların sunumunda ölçek ekonomilerinden daha az yararlanmış olunacak, aynı zamanda ulusal gelir politikasının uygulanmasında da sıkıntılar çıkabilecektir. Buna göre yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere yapılan gelir transferi sekteye uğramış olacaktır (Crucq vd., 2007: 8).

Mali desantralizasyona ilişkin bir diğer olumsuz durum ise, ülke içerisindeki toplumsal fayda ve maliyetlerin dağıtıcı etkisinin azalmış olacaktır. Buna göre, görece olarak daha iyi eğitim imkanı sunan bir bölgede yoğunlaşma olacaktır. Diğer bir deyişle yerel yönetim birimlerinden istediği hizmetleri eliyle oy atarak gerçekleştiremeyen seçmen kendisine göre en uygun olan yerel üretim birimine ayağı ile oy vererek istediği

hizmetlere kavuşmuş olacaktır (Bulutoğlu, 2008: 153). Böyle bir durum bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik gelişim açısından farkın daha da açılmasına neden olabilecektir.

Mali desantralizasyonun siyasal karar alma sürecine de birtakım etkileri bulunmaktadır. Siyasal karar alma sürecine katılımın artması ve yönetim kavramının ön plana çıkması bakımından ekonomik büyüme adına olumlu sinyaller veren mali yerelleşmenin birtakım sakıncaları aşağıda sayılmaktadır (Acar vd., 2009: 89-90):

- Yerel düzeyde vatandaşların siyasal karar alma sürecine katılımı artarak demokratik sürece faydalı olmasına karşın, yerel yönetimlerin idaresinin “oligarşinin tunç yasası”² gereği kendi çıkarlarına hareket eden küçük bir grubun yönetimine geçmesinden dolayı desantralizasyondan sağlanacak faydalar azalabilecektir.
- Yerel yönetimlerdeki kurumsal gelişmişlik seviyesi merkezi yönetim kurumlarına nazaran daha düşüktür. Yerel birimlerin merkezi hükümetlere nazaran daha düşük maaş vermesinden dolayı yolsuzlukların artacağı aynı zamanda merkezi-yerel hükümet arasında tam bir koordinasyon sağlanamayacağı ifade edilmektedir.

Mali desantralizasyonun yukarıda da ifade edildiği gibi her zaman ve her koşulda başarılı sonuçlar doğuracağını belirtmek çok mümkün görünmemektedir. Örneğin, mali desantralizasyonun Arjantin ve Filipinler’de sıklıkla partizan politikalara alet edildiği ve Japonya’da merkezi yönetimin daha da güçlenmesine yol açtığına yönelik tartışmalar mevcuttur. Rusya’da ise “vergiye zorlamadaki güçsüzlük” yerel yönetimlerin federal hükümetle aynı vergi tabanına giren gelirler için rekabet etmesine yol açtığından toplam vergi gelirlerinde azalmalar meydana gelmiştir. Bunlara karşılık, Botswana ve Çin, mali

² Robert Michels, bürokratik/siyasi yapıların kendiliğinden oligarşik yapıya dönüşme eğiliminde olduğunu ve böylece belirli bir grubun egemenlik aracı haline geldiğini ileri sürmüştür. Lelebici, Michels’in orijinalinde “iron law of oligarchy” olarak kazandırdığı bu yaklaşımın Türkçe’ye en doğru şekilde “oligarşinin demir yasası” olarak çevrilebileceğini ifade etmiştir (Lelebici, 2008: 101).

desantralizasyonun görel olarak başarılı sayıldığı ülkeler arasında yer almaktadır (Neyaptı, 2003).

Dünyadaki mali desantralizasyon deneyimleri göstermektedir ki; desantralizasyonun başarılı olmasında ülke büyüklüğünün, etnik dağılımın, yerel yönetimlerin gelir sağlayabilme kapasitesinin hesap verilebilirlik, şeffaflık, kurumsal kapasite gibi faktörlerin önemi ortadadır. Tüm bu unsurların başarıyla gerçekleşmesi durumunda mali desantralizasyon argümanı daha etkin ve hesap verilebilir bir yönetimin oluşumuna katkı sağlamakla beraber bölgesel gelişmişlik düzeyini hızlandırıcı, idareler arası rekabeti güçlendirici ve kamu yönetimi politikasında inovasyon yaklaşımını artırıcı bir etkiyi de beraberinde getirmiş olacaktır.

1.2.2. Mali Desantralizasyonun Boyutları

Mali desantralizasyon, yerel yönetimlere sorumluluklarına uygun gelirler sağlanmasını, gelir sağlamanın merkezden yerele “gelir dağıtım” sistemine göre yapılmasını öngörür. Bunun somut görünüşü, merkezi yönetim tarafından toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin parlamentoca verilecek kararlarla belli bir yüzdesinin yerel yönetimlere dağıtılmasıdır. Bu yüzdenin düşük olması halinde yerel yönetimlerin sistemdeki yeri dar, yüksek olması halinde ise, geniş ve güçlüdür. Hemen hiçbir ülkede yerel yönetim gelirleri yalnızca bu paydan ibaret olmayıp merkezce toplanması verimsiz olacağı için yönetimi doğrudan yerele bırakılmış gelir kaynakları da bulunmaktadır. Örneğin, Emlak Vergisi, Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi vb. yerel yönetimlere bırakılmış gelir kaynaklarıdır. Yerel gelir kaynakları ile bunların vergileme oranları, genel olarak ülke yüzeyinde dengeli gelişmeyi sağlamak üzere, merkezi düzeyde tasarlanır ve kurallara bağlanır.

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını ya da harcamalarını belirleme yetkilerinin bulunmaması halinde mali desantralizasyondan beklenen sonuçlar gerçekleşmemektedir.

Bu nedenle, mali desantralizasyonun, birbirine bağılı iki boyutta değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Bunlardan birincisi, yukarıda yer verilen “gelir dağıtımı” perspektifinde yönetimler arasında harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının tahsisidir. İkincisi ise, harcamalarını ve gelirlerini belirleme konusunda yerel yönetimlerin sahip olduğu serbestileridir.

Mali desantralizasyonun derecesi de bu iki boyut bağlamında yerel vergilerin (kendi topladığı vergiler ve merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan paylar birinci boyutu teşkil etmektedir), toplam yerel gelirler (vergi, vergi dışı gelirler ve yardımlar ikinci boyutu teşkil etmektedir) içindeki payına göre değerlendirilir.

Bu çerçevede, mali desantralizasyonun birinci boyutunu “gelir dağıtımı”, ikinci boyutunu ise “gelir bölüşümü” olarak sınıflandırmak mümkün olup ikinci boyut mali özerklik kavramını öne çıkarmaktadır. Nitekim, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki gelir bölüşümünün bir yönü de, yerel yönetimin hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmadan, kendi girişimleriyle vergileme vb. gelir elde etme yetkisine sahip olmalarıdır (Ulusoy vd., 2001: 56).

1.2.3. Mali Özerklik

Mali özerkliğin, mali desantralizasyonla aynı anlama geldiği ileri sürülebilse de mali desantralizasyonun bir boyutu olarak ele alınmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Mali özerkliği kavramsal açıdan ortaya koymak bakımından değişik tanımlamalara yer verildiği görülmektedir.

Bir tanıma göre mali özerklik belli sınırlar dahilinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere finansal kaynakların tahsisi konusunda karar verme ve vergi toplama yetkisinin tanınmasıdır (Boschmann, 2009: 6). Buna göre, yerel yönetimler yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrı gelir kaynaklarına ve harcama yetkilerine sahip olabilmektedir.

Bir başka tanıma göre ise, mali özerklik, kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları şeklinde ifade edilmektedir (Yiğit, 2007).

Mali özerklik, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinin kullanımı ve yapacağı harcamalar konusunda tamamıyla bağımsız bir yetkiye sahip olması olarak da tanımlanmaktadır (Sakal, 2009: 340).

Bu tanımlamalara göre, mali özerklik, kendi bütçesini hazırlama, kendi mali kaynaklarını oluşturma ve kullanma olarak ortaya çıkmaktadır. Mali özerklik esasen, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri için gerekli koşulların varlığı halinde önem kazanmaktadır. Bu koşullar aşağıdaki şekilde belirtilebilir (Egeli vd., 2012: 27):

- Mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi,
- Belirli bir koşula bağlı kalmaksızın merkezi yönetimden yerel yönetimlere yardım yapılması,
- Yerel yönetimlerin gelirlerini serbestçe harcayabilmeleri

Daha önce de belirtildiği gibi, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını ya da harcamalarını belirleme yetkilerinin bulunmaması halinde mali desantralizasyondan beklenen sonuçlar gerçekleşmemektedir. Nitekim bu durumdaki yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlı olan bir yapı sergilemektedir. Yerel yönetimler kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar (Tortop vd., 2008: 107). Bu nedenle, mali özerkliğin sağlanmasında yerel yönetimlere kendi gelirlerini belirleme yetkisi verilmelidir. Bu yetki en aşırı şekliyle yerel yönetimlerin verginin konusunu, matrahını ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlediği alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gidebilmektedir. Bununla birlikte mali özerkliğe sahip yerel yönetimler bu yetkiyi sınırsız olarak kullanamamakta, vergi

ve harcamalar konusunda merkezi yönetim tarafından belli ölçülerde denetlenmektedirler.

Mali özerklik kendi içinde aşağıdaki şekilde sayılabilecek kuralları barındırmaktadır (Egeli vd., 2012: 28):

- Mali özerklik, öncelikle gelir ve harcama boyutlarıyla birlikte ele alınmalıdır. Yönetim gelirleri harcamalara göre belirlemelidir.
- Mali özerkliği değerlendirmede kuvvetli bir merkezi gözlem ve değerlendirme sistemi olmalıdır.
- Yerel yönetimlere belirli ölçülerde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır.
- Merkezi yönetim kendi koyduğu mali özerklik kurallarını koruyabilmelidir.
- Mali özerklik kapsamında oluşturulan sistem basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Yönetimler arası vergilendirme yetkisinin devri mali özerkliğin amacına uygun olmalıdır.

Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde mali özerkliğin sağlanmasını olumsuz yönde etkileyen faktörler bulunmaktadır (Egeli vd., 2012: 28):

- Mali saydamlık düzeyinin yetersizliği,
- Yerel yönetim vergilerinin belirlenmesinde bilgi eksikliği ve yetersiz planlamaya dayalı mevzuattan kaynaklanan karmaşıklık,
- Yerel yönetimlerin vergi toplama konusundaki kapasite eksikliği,
- Merkezi yönetimin gelir transferlerine aşırı bağımlılığı,

- Yerel yönetimlerin hangi oranda ve ne tür vergileri topladığına ilişkin merkezi idare ile koordinasyon eksikliğinin ortaya çıkabilmesi.

Mali özerkliği değerlendirmenin genel bir yolu, kaynak ve sorumlulukların yerel yönetimlerin kontrolü altında olmasıdır. Yerel yönetimlerin vergi ve harcama göstergeleri (veya desantralizasyon oranları) mali özerkliğin değerlendirilmesinde ve yıllar itibarıyla değişiminin izlenmesinde yardımcı olabilir.

Mali özerklik, toplam yönetim harcamaları ve toplam vergi gelirleri içinde yerel yönetimlerin aldığı paya göre ve ayrıca yerel yönetimlerin öz gelirlerinin kendi bütçeleri içindeki payına göre belirlenebilmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirleri ve toplam vergi gelirlerinden ayrılan pay arttıkça bu kaynakları istedikleri harcama alanlarına kullanabilme serbestilerinden dolayı mali özerkliklerinin arttığı söylenebilmektedir.

Mali özerkliğin “tam mali özerklik” veya “mali özerkliğin olmaması” gibi derecelendirilmiş sınıfları karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler yerel vergilerin matrah ve oranlarını belirliyorsay veya ikisinden herhangi birini belirleyebiliyorsa “tam mali özerklikten” bahsedilmekte; yerel vergilerin uygulanması konusunda yerel yönetimler, daha üst bir yönetim kademesinin iznine ihtiyaç duyuyorsa veya yerel vergiler tamamen merkezi yönetim tarafından belirleniyorsa “mali özerkliğin olmamasından” bahsedilmektedir (Güner, 2005: 223).

Görüldüğü gibi mali özerkliğin en önemli belirleyicisi vergi özerkliği olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada, vergi özerkliği, yerel yönetimlerin kendi öz vergileri üzerindeki bir takım özgürlükleri ifade eder. Bu terim, yerel yönetimlerin bir vergiyi yürürlüğe sokma veya yürürlükten kaldırma; vergi oranlarına karar verme; vergi matrahını düzenleme; muafiyet ve istisnalara yer verme serbestilerini ifade eder. Vergi özerkliği, i) vergi oranı ve matrahı üzerinde tam yetki, ii) vergi oranı üzerinde tam yetki, iii) vergi matrahı üzerinde tam yetki, iv) merkezi yönetim ile vergi paylaşımı anlaşmaları, v) vergi matrahı veya oranı üzerinde yetki sahibi olmama şeklinde ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Güner, 2005: 229).

Diğer taraftan, mali özerkliği sadece vergisel açıdan değerlendirmek yerel yönetimlerin vergi dışı gelirlerinin de önemli boyutlarda olabileceği gerçeğinin göz ardı edilmesine sebebiyet verebilecektir. Özellikle, yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının, mahiyetleri itibarıyla uzun vadelerde tamamlanan ve büyük finansman ihtiyacı gösteren yatırımlar olmaları nedeniyle, yalnızca vergilerle finanse edilmeye çalışılması rasyonel bir yöntem olmayacaktır.

Bu kapsamda, çalışmanın bir sonraki bölümünde bu türden yatırımların niteliklerine ve finansman yöntemlerine yer verilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

ALTYAPI YATIRIMLARI VE FİNANSMANI

2.1. ALTYAPI YATIRIMLARI

Altyapı kavramı, dar anlamda, bir yatırımın gerçekleştirilebileceği yerde aranan ulaştırma, haberleşme, enerji, su gibi maddi veya ekonomik olanakları kapsarken, geniş anlamda söz konusu olanakların üretildiği veya sunulduğu tesisleri, eğitim ve sağlık alanlarındaki kuruluşları, ayrıca bu konularla ilgili bilgi ve beceriyi içine alan sosyal sabit sermayeyi ifade etmektedir. Buna göre, altyapı kavramı, kapsadığı unsurlar itibarıyla hem maddi (ekonomik) hem de sosyal bir nitelik arz etmektedir.

Bu kapsamda, altyapı yatırımları: (1) içme suyu, atık su arıtma tesisleri, katı atık toplama ve imhası alanlarındaki hizmetler, kanalizasyon işleri, barajlar ve göletler, sulama ve drenaj tesisleri, elektrik üretim tesisleri (hidroelektrik, jeotermal, nükleer, rüzgar santralleri, biyoenerji tesisleri), elektrik iletim ve dağıtım hatları, yer altı kablolu ulaştırma işleri, demiryolu, raylı sistem, gaz boru hattı, telekomünikasyon, karayolu, havayolu vb. ulaşım hizmetleri alanlara yapılan ekonomik yatırımlar, (2) eğitim, sağlık, güvenlik ve adalet hizmetleri, okul, hastane, polis ve itfaiye merkezleri ve hapisane vb. sosyal yatırımlar olarak sınıflandırılabilir (Akçay, 2007: 84).

Altyapı yatırımlarına ilişkin bu sınıflandırmaya aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 2. Altyapı Yatırımlarının Sınıflandırılması			
Ekonomik Altyapı			Sosyal Altyapı
<i>Ulaşım</i>	<i>Enerji</i>	<i>İletişim</i>	
Paralı yol Köprü Tünel Liman Havaalanı Demiryolu	Elektrik -dağıtım -üretimi Su -arıtım -dağıtım Petrol -dağıtım -depolanması	Kablo şebekeleri Uydu sistemleri	Sağlık Eğitim Güvenlik Adalet

Kaynak: (Ernst&Young, 2007: 5)

Yukarıda yer verilen Tablo-2'den de görüleceği üzere, altyapı yatırımlarının bir kısmı (güvenlik, adalet gibi) kamusal mal özelliği taşıırken; bir kısmı, hizmetten faydalananların -genellikle hizmet maliyetinin altında- bir ücret ödemesi söz konusu olduğundan yarı kamusal mal özelliği taşımaktadır.

Ülke ekonomilerinin gelişmişlik göstergelerinden (kişi başına düşen karayolu, demiryolu, enerji tüketimi vb.) biri olan altyapı yatırımları, sanayileşme ve hayat standardının yükseltilmesi açısından önemli bir işlev üstlenmektedir. Nitekim, altyapı hizmetleri her ne kadar, doğrudan toplam üretimi artırıcı bir nitelik taşımasa bile, üretimin gerçekleşmesi için gerekli şartları hazırlayan hizmetlerdir. Dolayısıyla, toplam üretim ve ekonomik kalkınma üzerinde olumlu etkilere sahip olan altyapı yatırımlarının bir ülke veya bölgede çeşitli ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli ve öncelikli olarak üretilmesi gereken hizmetler olduğu ifade edilebilir. Örneğin, elektrik, su, güvenlik gibi altyapı yatırımları, özel sektörün yatırımlarını kolaylaştırmakta, karlılığını artırmakta ve sermaye birikimine katkıda bulunmaktadır.

Altyapı yatırımları, başlangıç aşamasında genellikle yüksek sabit maliyetli yatırımlardır. Sabit maliyetler, kısa dönemde batık maliyetler olduğundan altyapı yatırımlarının geri dönüşü oldukça uzun zaman gerektirebilmektedir. Bununla birlikte, üretim arttıkça söz konusu maliyetlerde düşüş gözlemlenmektedir. Yapılan yatırımın faydaları daha sonraki yıllarda ortaya çıkmakta ve yatırımla sunulan hizmet uzun ömürlü bir nitelik taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında, altyapı yatırımları, finansal anlamda geri dönüşü uzun zaman alan yatırımlar olsa da, yarattığı pozitif dışsallık nedeniyle, sosyal faydaları yüksek olan yatırımlardır. Bu noktada, özel sektörün, yaratılan bu pozitif dışsallık ve sosyal faydayı yeteri kadar hesaba katmaması nedeniyle gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkelerde altyapı yatırımlarının büyük ölçüde kamu sektörü (merkezi ve yerel yönetimler) tarafından yapıldığını ifade etmekte fayda görülmektedir.

2.1.1. Altyapı Yatırımı İhtiyacı

Altyapı yatırımları, hayati düzeyde topluma hizmet eden, ulaşım, su, iletişim gibi alanların yanı sıra okul, hastane gibi kamusal hizmetleri içeren yapılar olup, altyapı

yatırımlarının, optimal düzeyin altına düşmesi durumunda toplumların üretkenliklerinde ve gelişim düzeylerinde düşüş olmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ekonomilerde, mevcut altyapı projelerinin yenilenmesi ihtiyacının yanında, hızla büyüyen talebi karşılamak üzere yeni yatırımların yapılması da zorunlu hale gelmektedir. Bu ülkelerin gayrisafi milli hasılları sürekli artarken, altyapı yatırımlarının gayrisafi milli hasılaya oranı %2-4 seviyelerinde kalmaktadır (Chambers, 2007: 6).

OECD tarafından, 30 OECD ülkesi ile Brezilya, Çin, Hindistan ve Rusya için 2000-2030 yılları arası sektör bazında yapılmış olan bir çalışmaya göre; havaalanı, liman, yol, demiryolu, telekomünikasyon, elektrik iletimi ve dağıtımını ile su altyapı gereksinimi trilyon dolarlar düzeyinde olacaktır (OECD, 2007: 13).

Aşağıda yer alan Tablo-3'te ise, dünyada altyapı yatırımlarına ilişkin belli sektörleri içeren tahmini harcama büyüklüklerine yer verilmektedir:

Tablo 3. 2000-2030 Döneminde Altyapı Gereksinimi (Milyar ABD \$)						
Sektör	2000-2010	%GSYİH (dünyada)	2010-2020	% GSYİH (dünyada)	2020-2030	% GSYİH (dünyada)
Kara yolu	220	0,38	245	0,32	292	0,29
Tren Yolu	49	0,09	54	0,07	58	0,06
Telekomünikasyon	654	1,14	646	0,85	171	0,17
Elektrik	127	0,22	180	0,24	241	0,24
Su	576	1,01	772	1,01	1037	1,03

Kaynak: (Ernst&Young, 2007: 6)

Diğer taraftan, yapılan tahminlerine göre 2011 yılında Avrupa'da devam eden/başlayacak olan altyapı projelerine 7-8 trilyon \$, tüm dünyadakilere ise 28-30 trilyon \$ harcama yapıldığı tahmin edilmektedir. Bu yatırımlar hem özel hem de kamu sektörünün harcamalarını kapsamaktadır (Altaş, 2012: 22).

2.1.2. Altyapı Yatırımlarının Avantajları

Altyapı yatırımları; baraj, liman, yol, su ve gaz hizmetleri, havaalanları gibi farklı varlık sınıflarını içinde barındıran heterojen bir yapıya sahip olmakla birlikte, her sektöre atıfta bulunulabilecek birçok ortak özelliğe sahiptir.

Bu kapsamda aşağıda, altyapı yatırımlarının farklı bir varlık sınıfı olarak yatırımcılara sağladığı avantajlara değinilmektedir (Hobbs, 2005: 3) (Nadji vd., 2007: 2-3):

2.1.2.1. Monopol Özellik Gösteren Piyasa

Altyapı projeleri temelde büyük ölçekli yatırımlar olup, bu projelerde yüksek başlangıç sermayesine ihtiyaç duyulmaktadır. Projeye bu kaynağı sağlayabilecek olan kesim ise son derece kısıtlıdır ve bu durum sektöre girişlerde engelleyici bir rol üstlenmektedir. Ayrıca, kamu kesimi ile imzalanmış olan imtiyaz sözleşmelerindeki düzenlemelerin de girişleri kısıtlayıcı etkisi olduğu söylenebilir. Bu hususlar altyapı yatırımlarının monopolcü bir özellik göstermesine sebep olmaktadır.

Bu kapsamda, kamu malları ile benzerliği olan ve monopolcü bir piyasa eğilimi gösteren altyapı yatırımları, ancak yüksek kamu müdahalesi ve düzenlemeleri marifetiyle özel sektöre devredilebilmektedir.

2.1.2.2. Esnek Olmayan Talep

Altyapı yatırımlarıyla, daha önce de belirtildiği üzere, toplum için hayati öneme sahip olan hizmetler sunulmasına bağlı olarak, talep de fiyat hareketlerine karşı çok duyarlı değildir. Ayrıca, altyapı yatırımlarının ikamesinin çok kısıtlı olması da talebin esnek olmamasına sebep olmaktadır.

2.1.2.3. Sabit Nakit Akımları

Altyapı yatırımlarının monopolcü özelliğiyle birlikte ürüne olan talebin esnek olmaması, sabit ve öngörülebilir nakit akımı yaratılabilmesini sağlamaktadır. Altyapı yatırımlarının bu özelliği, olgunluk aşamasındaki altyapı projelerinde daha net olarak gözlenebilmektedir.

2.1.2.4. Uzun Vade

Altyapı yatırımları, genellikle 50 yıl sürebilen uzun vadeli yatırımlardır. Bu nedenle, özel sektör ile kamu arasında yapılan imtiyaz sözleşmeleri de uzun vadeli olarak yapılmaktadır.

2.1.2.5. Melez Varlık Sınıfı

Altyapı yatırımları, gayrimenkul, sabit getirili varlıklar ve girişim sermayesi yatırımları gibi farklı varlık sınıfları ile pek çok ortak noktaya sahiptir.

Altyapı yatırımları yaşam döngüsünde bulunduğu aşamaya göre tahvil, hisse senedi ve gayrimenkul benzeri yapıları tek bir bünyede barındırabilmektedir.

2.1.2.6. Düşük Fiyat Oynaklığı

Havaalanı, paralı yollar, limanlar vb. altyapı yatırımlarının sabit ve öngörülebilir nakit akımları doğurmasını sağlayan bir faktör de, bunların ikamelerinin yaratılamaması ve yatırımların enflasyon ile paralel hareket etmesi sebebiyle yatırım yapılan varlıkların fiyat oynaklıklarının düşük olmasıdır.

2.1.2.7. Düşük Korelasyon

Altyapı yatırımlarının getirileri ile tahvil, hisse senedi, gayrimenkul ve girişim sermayesi yatırımları arasında düşük bir korelasyon bulunmaktadır.

2.1.2.8. İkame Mallar Yaratma Zorluğu

Altyapı yatırımlarını ikame edecek varlıkların üretilmesi, yatırımın doğası gereği çok mümkün değildir. Örneğin, yol yapımı için 30 yıllık bir imtiyaz sözleşmesinin imzalanması halinde, bu yola alternatif bir yol yaratmak, sözleşme konusu olan yolun stratejik konumundan ötürü genellikle mümkün olmamaktadır.

2.1.2.9. Düşük Kur Riski

Altyapı projelerinin çoğunun yerel nitelikli olması ve getirilerinin de yerel para biriminde olması sebebiyle maruz kalınan kur riski daha az olacaktır.

2.1.2.10. Sosyal Fayda

Altyapı yatırımları tüm bu özelliklerine ilaveten, gelişmişlik düzeyi gibi ekonomik ve yüksek hayat standardı gibi sosyal birçok amaca da hizmet etmektedir.

2.1.3. Altyapı Yatırımlarında Karşılaşılan Temel Sorunlar

2.1.3.1. Likidite

Altyapı yatırımının ikinci el piyasasının çok kısıtlı olması sebebiyle, borsaya kote olmamış bir altyapı şirketinin hisse senetlerine yatırım yapan yatırımcının nakit ihtiyacı olması durumunda, hisse senetlerini satarak yatırımdan çıkması oldukça güç olmaktadır. Altyapı yatırımının satılarak sermayenin azaltılması suretiyle nakit sağlanması durumunda ise zararına satışlar söz konusu olabilmektedir.

2.1.3.2. Fiyatlama Sıkıntısı

Altyapı yatırımının ikinci el piyasasının sığ olması sebebiyle yatırımın değerinin hesaplanmasında sıkıntılar yaşanabilmektedir. Değerleme genellikle benzer bir varlığın piyasadaki satışı dikkate alınarak yapılmakta olup benzer bir yatırımın piyasada satışına rastlamak çoğunlukla mümkün olmamaktadır. Getiriye dayanan hesaplamalarda ise, sermayedeki değer artışlarının göz ardı edilmesi, değerlendirme faaliyetini olumsuz etkilemektedir.

Altyapı yatırımının değerlemesinin net olarak yapılamaması, yatırımda meydana gelen değer artışlarının veya kayıplarının yatırımdan çıkmak isteyen nakit ihtiyacı duyan yatırımcılara tam olarak yansıtılamamasına sebep olmaktadır.

Örneğin, altyapı yatırımında bir değer artışı meydana gelmesi halinde, altyapı projelerine yatırım yapan şirketin hisse senedini başka bir yatırımcıya doğru olmayan veya değer artışını tam olarak yansıtmayan bir fiyattan satan yatırımcı değer artışından faydalanamayabilir.

2.1.3.3. Aktif Bir Piyasanın Olmaması

Altyapı yatırımı likidite edilmek istendiğinde, yatırımın borsada işlem görmemesi sebebiyle sınırlı bir piyasa ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu durum ise fiyatın sağlıklı oluşmasını engellemektedir.

2.1.3.4. Yönetim Ücreti

Altyapı yatırımlarına ilişkin yönetim ücreti, diğer yatırım alanları ile karşılaştırıldığında daha yüksek olmaktadır.

2.1.3.5. Standardize Edilemeyen Yatırımlar

Her bir altyapı yatırımının kendine has özellikler göstermesinden dolayı, aynı sektördeki benzer yatırımlar benzer performanslar sergileyebilirler. Öte yandan, altyapı yatırımının bu özelliği portföy yöneticisinin yatırımlar arasında karşılaştırma yapmasına da imkan tanımamaktadır.

2.1.3.6. Hukuki Düzenlemelerdeki Değişiklikler

Hukuki düzenlemelerde yapılan değişiklikler, uzun vadeli altyapı yatırımlarının performansında ciddi etkilere sebep olabilmektedir.

Hükümet politikaları sonucu altyapı projesinin işletim aşamasında ekonomik olmayan ücretler üzerinden faaliyet gösterilmesinin şart koşulması gibi bir durum örnek gösterilebilir (Nielson, 2005: 1-4).

2.1.4. Altyapı Yatırımlarına İlişkin Riskler

Altyapı yatırımlarına ilişkin temel riskler, inşaat riski, işletim riski, piyasa riski, faiz oranı riski, ülke riski ve düzenleyici otorite riski olarak sıralanabilmektedir.

2.1.4.1. Yapım/İnşaat Riski

Projenin zamanında bitirilememesi, belirlenmiş olan maliyetlerin üzerine çıkılması veya projenin istenilen kalitede sonuçlandırılmaması riskidir. Maliyetlerin artış göstermesi borç ödeme planlarının gözden geçirilmelerini zorunlu kılabilir. Öte yandan yapılacak sözleşmelerle bu risk yapım aşamasını veya projenin diğer alt aşamalarını üstlenen şirketlere yansıtılabilir. Maliyet hesaplamalarında, benzer projelerde katlanılmış olan maliyetlerin göz önünde bulundurulması şeklinde bir uygulamanın benimsenmesi mümkündür. Proje süresinin uzunluğu, teknoloji, uzmanlık düzeyi ve ara malların mevcudiyeti gecikme riskini etkileyen faktörler arasında yer almaktadır.

Yapım aşaması daha uzun olan enerji ve ulaşım alanlarındaki altyapı projeleri bu riske daha çok maruz kalırken, iletişim ve şehirleşme alanında söz konusu risk daha düşük düzeyde kalabilmektedir. Bu riskin önlenmesini teminen, teknik aşamaların gerçekleştirilmesini sağlamak üzere projeyi yürüten şirket ile yapılacak sözleşmelerde, projenin tamamlanmasında gecikme olması veya inşaat aşamasındaki noksanlıkların projenin performansı olumsuz etkilemesi halinde bazı cezai yaptırımların uygulanmasına ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

2.1.4.2. İşletim Riski/Operasyonel Risk

Projenin belli üretkenlik veya çıktı düzeyinde faaliyet gösterememesi, beklenen performans standartlarını karşılayamaması veya işletim maliyetlerinin beklenenden daha yüksek olması olarak tanımlanabilir. Bu etkenlerin her biri projenin nakit akımlarının düşmesine ve projenin alt alanlarına ilişkin olarak diğer şirketler ile yapılmış olan sözleşmelerdeki yükümlülüklerin yerine getirilmesinde ve borçların geri ödemelerinde güçlükler ile karşılaşılmasına sebep olacaktır. Bu risk, projenin kapsamına ve doğasına göre projeden projeye farklılık gösterebilmektedir.

İşletim aşamasında karşılaşılabilecek söz konusu riskin asgariye indirilebilmesi için sigortalama yapılması mümkündür.

2.1.4.3. Piyasa Riski

Projenin ekonomik olarak karlı bir şekilde sürdürülebilmesini teminen gerekli fiyat düzeyinde projenin ürününe yeterli talebin olmaması ve bu itibarla projenin nakit akımı yaratamayıp borçlarını ödeyemez hala gelmesi olarak özetlenebilir.

Altyapı yatırımı alanında monopol eğilimli bir piyasa olması durumunda asgari bir gelirden söz etmek mümkün olabilecektir. Bu duruma örnek olarak, enerji üreticisinin enerjiiyi monopol olan bir dağıtıcıya satması gösterilebilir. Öte yandan, iletişim, yol

yapımı, liman gibi alanlarda doğrudan bireysel yatırımcılar devreye girdiği için söz konusu risk daha çok ön plana çıkmaktadır.

2.1.4.4. Faiz Oranı Riski

Faiz oranının proje hayatı boyunca değişkenlik göstermesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, yüksek sermaye yoğunluğu olan projelerde, uzun vadeli borç ödemeleri üzerinde etkili olmaktadır.

2.1.4.5. Ülke Riski

Altyapı projelerinde, projenin gerçekleştirildiği ülkenin kendi şartlarından kaynaklanan riskleri kapsamaktadır. Bu risk genellikle, ekonomik şartlardan ve kur riskinden kaynaklanabilmektedir. Bu kapsamda altyapı yatırımlarında faaliyet gösterilecek olan ülkenin makro ve mikro ekonomik şartları göz önüne alınmalıdır.

2.1.4.6. Düzenleyici Otorite Riski

Kamu desteği hususundan veya ürün fiyatına ilişkin sınırlamalar üzerindeki politikalardan kaynaklanabilmektedir. Ayrıca, hukuki düzenlemelerdeki değişiklikler, işletmenin etkinliğinde, büyüme dinamiklerinde ve proje gelirlerinde etkili olabilmektedir (Monnie vd., 2003: 4-9).

2.1.5. Altyapı Yatırımlarına Yatırım

2.1.5.1. Altyapı Yatırımlarının Diğer Yatırım Araçları ile Karşılaştırılması

Altyapı yatırımları her ne kadar diğer varlıklarla ortak özellikleri barındırsa da, kendine has özellikleri nedeniyle bunların uzantısı şeklinde algılanmamalıdır (Colonial First State, 2006: 5) (Hobbs, 2005: 14-16). Aşağıda altyapı yatırımları ile bunlara benzerlik gösteren yatırımların karşılaştırmasına yer verilmektedir.

2.1.5.1.1. Altyapı ve Gayrimenkul Yatırımları

Altyapı fonları veya ortaklıkları tarafından altyapı projelerine çoğunlukla YİD modeli çerçevesinde yatırım yapılmakta olup altyapı yatırımları mülkiyet devri açısından gayrimenkul yatırımdan farklılık arz etmektedir. Öte yandan her iki yatırım türünde de yatırımın dayanağını fiziki bir varlık oluşturmaktadır.

2.1.5.1.2. Altyapı ve Girişim Sermayesi Yatırımları

Yatırım büyüklüğü dikkate alındığında, girişim sermayesi yatırımlarının küçük ölçekli ve daha fazla sayıda işlem içeren yatırımlar olduğu görülmektedir. Ayrıca, altyapı yatırımlarında uzun vadeli imtiyaz sözleşmeleri imzalanmakta olup bu yatırımların vadesi girişim sermayesi yatırımlarına göre daha uzun sürelidir.

2.1.5.1.3. Altyapı ve Sabit Getirili Menkul Kıymet Yatırımları

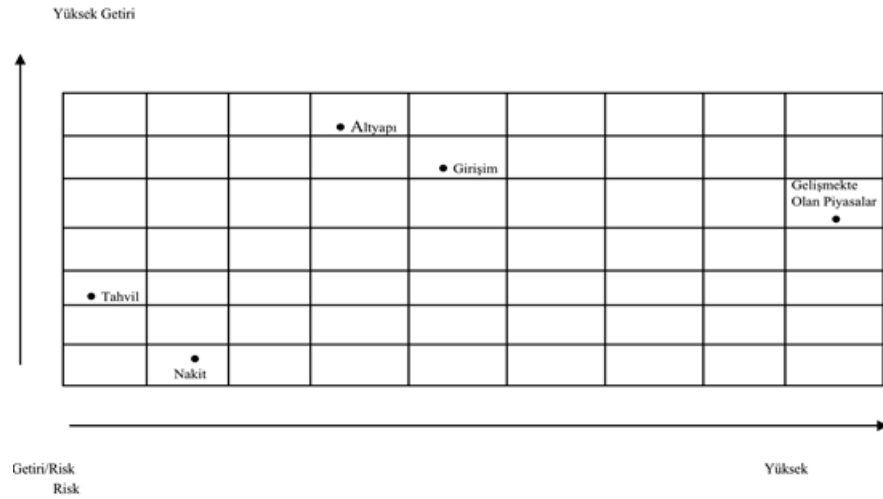
Altyapı yatırımları ile sabit getirili menkul kıymetlerin riski hemen hemen benzerdir. Ayrıca, her iki yatırım türünde de sürekli ve öngörülebilir nakit akımı sağlanmaktadır.

Aşağıda Tablo-4'te altyapı yatırımlarının söz konusu yatırım araçları ile karşılaştırılmasına daha detaylı olarak yer verilmiştir:

Tablo 4. Altyapı Yatırımının Diğer Yatırım Araçları ile Karşılaştırılması				
	<i>Sabit Getirili Menkul Kıymet</i>	<i>Gayrimenkul</i>	<i>Altyapı</i>	<i>Girişim Sermayesi</i>
<i>Yatırım Hacmi</i>	Her bir portföy için >40 milyon €	Her bir varlık için 10-40 milyon €	Her bir varlık için >100 milyon €	Her bir varlık için >10 milyon €
<i>Yatırım Türü</i>	Finansal varlık	Fiziki varlık	Fiziki varlığa dayalı şirket	Şirket
<i>Rekabet</i>	Rekabet düşüktür-fiyat farklılığı azdır.	Rekabet yüksektir	Rekabet yüksektir	Rekabet yüksektir
<i>Varlık Arzı</i>	Derin piyasa	Orta-derin piyasa	Altyapı yatırımı az sayıdadır ve bu yatırımların bir çoğu monopol durumdadır	Orta derinlikte piyasa
<i>Ele geçirme dinamiği</i>	Etkin- piyasadan alım söz konusu	Rekabetçi- çevresel ve sosyal faktörler devreye girer	Rekabetçi- çevresel, düzenleyici, politik ve sosyal faktörler devreye girer	Rekabetçi- Yatırımdan orta vadede çıkılması söz konusudur
<i>Likidite</i>	Yüksek	Orta	Orta	Orta
<i>Gelir</i>	Kupon ve faiz geliri söz konusudur.	Sabit ve değişken faiz gelirinin birleşiminden oluşur	Yatırımın olgunluk aşamasında sabit ve enflasyonla bağlantılı gelir söz konusudur.	Sermaye getirisi söz konusudur.
<i>Büyüme</i>	Düşük	Varlığın karakteristiğine göre orta-yüksek	Yatırımın yaşam süresindeki yerine göre değişir (başlangıçta yüksek, olgunlukta-orta)	Yüksek
<i>Volatilité</i>	Orta (piyasa değişkenleri etkin)	Orta-düşük	Orta (başlangıç aşaması) Düşük (olgunluk aşaması)	Yüksek(başlangıç aşaması) Orta (olgunluk aşaması)
<i>Yıllık net tahmini gelir</i>	Yaklaşık %5-7	Yaklaşık %7-9	Yaklaşık %7-10(olgunluk aşaması)	> %15

Kaynak: (Hobbs, 2005:14-15)

Altyapı yatırımlarının doğru olarak değerlendirilebilmesi için risk ve getiri profilinin de net bir şekilde anlaşılması gerekmektedir. Yapılan bir araştırmada, 1994 yılından 2007 yılına kadar olan veriler kullanılmış olup bu 13 yıllık zaman dilimi içinde yatırım araçlarının risk-getiri profilinin aşağıdaki gibi olduğu anlaşılmıştır:



Şekil 1. Risk Getiri Karşılaştırması

Kaynak: (Chambers, 2007: 18)

Şekil-1'den altyapı yatırımlarının diğer tüm yatırımlardan daha iyi bir performans sergilediğini söylemek mümkündür. Ayrıca, bu analiz daha önce ifade edildiği gibi, altyapı yatırımları ile diğer yatırımlar arasındaki korelasyonun düşük olduğunu da göstermektedir. Altyapı yatırımı, melez varlık özelliği ile düşük volatilitede yüksek getiri elde edilmesini sağlamaktadır (Chambers, 2007: 18-19).

2.1.5.2. Altyapı Yatırımlarının Getirisi

Alt sektörler bazında altyapı yatırımlarının getirilerine yer veren aşağıda Tablo-5 ise aşağıda yer almakta olup bu tablo incelendiğinde, en yüksek getirinin %15-20 oran ile telekomünikasyon alanındaki altyapı yatırımlarından edinildiği anlaşılmaktadır. Buna ilaveten, yapım aşamasında olan paralı yollar, havaalanları ve telekomünikasyon sektöründe sermaye büyümesi imkanı olduğu da görülmektedir:

Tablo 5. Altyapı Yatırımlarının Getirisi			
Sektör	Ortalama Getiri (iç verim oranı)	Nakit Akımı (5 yıl)	Sermaye Büyümesi İmkani
Paralı Yol (İnşaat Aşaması)	% 12-16	% 3-5	Var
Paralı Yol (İşletim Aşaması)	% 8-12	% 8-10	Sınırlı
Havaalanı	% 10-15	% 5-10	Var
Telekomünikasyon	% 15-20	% 8-10	Var
Tren Yolu	% 12-16	% 8-12	Sınırlı
KÖİ Şirketi	% 9-13	% 6-11	Sınırlı

Kaynak: (Jones, 2006: 6)

2.1.5.3. Altyapı Yatırımlarının Kendi Aralarında Karşılaştırılması

Altyapı yatırımları, borsada işlem görüp görmemesi ve yatırım yaptıkları varlıklar göz önünde bulundurularak dört temel gruba ayrılabilir:

1. Bir projeyi gerçekleştirmek üzere kurulmuş olan şirketler (Özel Amaçlı Şirket),
2. Borsaya kote olmamış fonlar,
3. Borsaya kote olmuş fonlar,
4. Altyapı menkul kıymetlerine yatırım yapan fonlar,

Bir altyapı projesini gerçekleştirmek üzere kurulmuş olan şirketler için altyapı yatırımına aktarılması gereken sermaye ihtiyacı yüksekken, borsaya kote olmayan fonlar için bu tutar yüksek-orta, borsaya kote fonlar için orta-düşük ve son grup için düşüktür.

Borsaya kote olmayan fonlar için volatilité başlangıç aşamasında orta düzeyde iken, olgunlaşma aşamasında oldukça düşüktür. Borsada işlem gören fonlar ise fiyat hareketlerinden etkilenirler.

Yatırım araçlarının çeşitlendirilmesi ilk grupta yer alan büyük ölçekli projelere yatırım yapan şirketler için genellikle mümkün değilken, borsaya kote olan ve kote olmayan fonlar, yatırımcılardan toplanan paraya paralel olarak bu imkana sahip olabilmekte, son

grupta yer alan şirketler ise, düşük tutarlı yatırım portföyünü çeşitlendirilme imkanına sahip olabilmektedir:

Tablo 6. Altyapı Yatırımının Kendi Aralarında Karşılaştırılması				
	<i>Özel Amaçlı Şirket</i>	<i>Borsaya Kote Olmamış Fon</i>	<i>Borsaya Kote Olmuş Fon</i>	<i>Altyapı Menkul Kıymetlerine Yatırım Yapan Fon</i>
<i>Yatırım Yöneticisi</i>	Kendisi	Ayrı bir yönetici	Ayrı bir yönetici	Diğer fonların portföy yöneticileri
<i>Yatırımın Miktarı</i>	Yüksek	Orta-Yüksek	Düşük-Orta	Düşük
<i>Portföyü Çeşitlendirme İmkani</i>	Yüksek tutarlı yatırım sebebi ile çok kısıtlı	Yatırımcılardan toplanan para ile bağlantılı	Yatırımcılardan toplanan para ile bağlantılı	Düşük tutarlı yatırımlar sebebi ile yüksektir
<i>Likidite</i>	Düşük-Orta	Düşük-Orta	Yüksek	Yüksek
<i>Volatilité</i>	Başlangıç aşamasında orta düzeyde, olgunluk aşamasında düşük	Başlangıç aşamasında orta düzeyde, olgunluk aşamasında düşük	Piyasa hareketlerinden etkilenme birlikte, portföyü çeşitlendirme imkanı olabilir.	Piyasa hareketlerinden etkilenme birlikte, portföyü çeşitlendirme imkanı olabilir.
<i>Ortakları Aydınlatma</i>	Orta	Orta	Yüksek	Yüksek
<i>Aktif Yönetim</i>	Yüksektir-kendi alanında yeterli düzeyde tecrübe gerektirir	Yüksek	Düşüktür	Düşüktür

Kaynak: (Colonial First State, 2006: 4)

2.2. ALTYAPI YATIRIMLARININ FİNANSMANI

Altyapı yatırımları yüksek tutarda finansman ihtiyacı gösteren ve geri dönüşü geç olan yatırımlar olup bu yatırımların büyük ölçüde kamu sektörü tarafından üstlenilmesi dünya genelinde kamu otoritelerinin özellikle yirminci yüzyıldan itibaren karşı karşıya kaldığı en önemli sorunlardan birisi olmuştur.

Uzun vadelerde tamamlanan ve büyük finansman ihtiyacı gösteren yatırımlar olmaları, altyapı yatırımlarının uzun vadeli araçlarla finanse edilmesini gündeme getirmektedir. Geleneksel bütçe gelirlerinin yanında uzun vadeli dış borçlanma, proje kredileri gibi kaynaklar da altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılmakta, bununla birlikte özel sektörün de kamu sektörü ile işbirliği içerisinde olduğu modeller geliştirilmektedir.

Özellikle, hızlı nüfus artışı, büyüme ve kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı gereksiniminin sadece kamu kaynaklarıyla sürdürülmeye çalışılmasının orta ve uzun vadede sürdürülemez olduğunun görülmesi, özel sektörün de çeşitli kanallarla altyapı yatırımlarına katılması yönünde modeller geliştirilmesini gerektirmiştir.

Özel sektörün altyapı yatırımlarına katılımı doğrudan veya dolaylı özkaynak ve borç finansmanı şeklinde olabilmektedir:

Tablo 7. Özel Sektörün Altyapı Yatırımlarına Katılımı	
Doğrudan Özkaynak Finansmanı	Doğrudan Borç Finansmanı
<p><i>Özelleştirme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Kamu varlıklarının özel sektör tarafından iktisap edilmesi - Kamu İktisadi Teşebbüslerinin iktisap edilmesi/ortak olunması <p><i>Kamu Özel Sektör İşbirliği</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Yapım için ortaklık kurularak işbirliği yapılması - Var olan yatırımın işletilmesi için işbirliği yapılması <p><i>Özel –Özel altyapı yatırımları</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bir özel sektör şirketi tarafından yürütülen bir projeye başka bir özel sektör tarafından yatırım yapılması/şirketin hisse senetlerinin alınması 	<p><i>Projeye dayalı kredi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Altyapı yatırımına henüz başlamamıştır. <p><i>Varlığa dayalı kredi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Yapım aşaması tamamlandığı durumda, bir altyapının mevcut olması halinde söz konusudur.
Dolaylı Özkaynak Finansmanı	Dolaylı Borç Finansmanı
<p><i>Borsaya kote olan altyapı fonları</i></p> <p><i>Borsaya kote olmayan altyapı fonları</i></p>	<p><i>Borçlanma araçları ihracı</i></p>

Kaynak: (Ernst&Young, 2007: 7)

2.2.1. Finansman Yöntemleri

2.2.1.1. Doğrudan Özkaynak Finansmanı

Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesine dünyadan çok çeşitli örnekler verilebilir. Örneğin, ABD’de devlet ve yerel düzeyde hükümet hizmet maliyetini düşürmek amacıyla hızla özelleştirmeye yönelmektedir. Yapılan bir araştırma, yerel hükümetlerin yaklaşık %35’inin çöplerin toplanması için özel firmalara sahip olduğunu, %42’sinin otopark işletmeleri ve bakımı için özel firmaları kullandığını, %80’inin vasıta çekme ve park işlemlerini sözleşme yoluyla özel sektör firmalarına verdiğini göstermektedir.

Türkiye’de ise, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi 1985 yılında Adana Büyükşehir Belediyesi’nin temizlik işlerini özelleştirmesiyle başlamıştır. İlerleyen dönemde, temizlik işlerinin yanı sıra, yüzme havuzlarının işletilmesi, hizmet otolarının kiralanması, mezarlık defin hizmetlerinin sunulması, su sayaçlarının okunması vb. yerel hizmetlerin de özelleştirildiğine tanık olunmuştur. Ayrıca, gerek dünyadaki gerekse Türkiye’deki yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi sonrasında hizmet kalitesinin arttığı, maliyetlerin ise düştüğü görülmüştür (Ulusoy vd., 2001: 265-266).

Özelleştirme bir idari değişme olayıdır. Bu değişme, kamuya ait kuruluşların sermaye paylarının tamamının ya da önemli bir bölümünün, özel kesim kuruluşlarına, uluslararası ortaklıklara ya da genel anlamda yurttışlara satılması sonucunda yönetimin, kamu yönetiminden özel yönetime dönüşmesi biçiminde gerçekleşmektedir. Bu dönüşüm sonucunda sermayenin el değiştirmesine karşın kamu çıkarı yine de korunabilmektedir (Ergun, 2004: 33-34).

Diğer taraftan, kamu-özel işbirliği (KÖİ), *“bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini”* ifade etmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6).

KÖİ modelleri başlangıçta, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak üzere başvuru olan bir yol olarak görülürken, günümüzde özel sektörün verimli işletmecilik becerilerinden yararlanılacağı, kamunun ise, yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklaşmasının sağlanacağı bir model olarak kabul edilmektedir (Sarıs, 2008: 215).

KÖİ modelleri, altyapı yatırımlarına kaynak temininin hızlandırılması, yatırımların daha kısa sürede tamamlanabilmesi, maliyetlerin düşürülmesi ve hizmet kalitesinin artması gibi faydalar sağlamakta olup günümüzde KÖİ çerçevesinde kullanılan yöntemler arasında: Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet, Yap-Kirala-Devret, İşletme Hakkı Devri, Uzun Dönemli Kiralama, Tasarla-Yap-FinanseEt-İşlet, Yap-Sahiplen-İşlet-Devret,

Rehabilite Et-İşlet-Devret, Yap-Sahiplen-İşlet, Yap-Devret-İşlet, İlave Yatırım Yap-İşlet, Özel Sektörle Ortak Şirket Kurmak yöntemleri yer almaktadır. Avustralya'da Sydney Limanı Tüneli ve İngiltere ile Fransa arasındaki Kanal Tüneli YİD modeli ile yapılan büyük projelere örnektir. Türkiye'de gerçekleştirilen KÖİ projelerine ilişkin bilgi çalışmanın 3.2.2. nolu bölümünde yer almaktadır.

KÖİ ile gerçekleştirilen projelerde özel sektör ile yapılan işbirliği pek çok avantaj yaratabilmekte olup bunları, altyapı yatırımlarına kaynak temininin hızlandırılması; yatırımların daha kısa sürede tamamlanması; toplam amortisman giderlerinin azalması; projeyi üstlenen şirketin projedeki performansının teşvik edilmesi; hizmet kalitesinin artması; ilave gelir üretilmesi; kamu yönetiminin güçlenmesi; maliyetlerin düşürülmesi; ekonomik gelişimin hızlanması; özel sektörün yönetim disiplininin sağlanması; uzun vadeli yaklaşımın teşvik edilmesi olarak sıralamak mümkündür (Eker, 2007: 60).

2.2.1.2. Dolaylı Özkaynak Finansmanı

Yurt dışı uygulamalar incelendiğinde, altyapı projelerine yatırım yapan fonların borsaya kote olup olmamasına göre farklı özellikler içerdiği ve bu suretle farklı yatırımcı profiline hitap ettiği görülmektedir.

2.2.1.2.1. Borsaya Kote Olmuş Fonlar

Borsaya kote olmuş altyapı fonları çoğunlukla işletim aşamasındaki şirketlere veya borsada alım satımı mümkün olan altyapı araçlarına yatırım yapmakta olup, bu yatırımlar daha düşük bir risk içermektedir. Maruz kalınan riske paralel olarak yatırımdan elde edilen gelir de daha düşük olabilmektedir.

Borsaya kote olmamış fonlara nazaran daha düşük tutarlı yatırımlarda bulunan bu fonlar, yatırımcılarına daha geniş bir yatırım tercihi sunmaktadır. Bu fonlar, borsada işlem görmeleri nedeniyle daha likit varlıklar olarak değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, borsada işlem gören bu fonların fiyatlarındaki oynaklıklar, portföyde yer alan varlıkların değer artış ve azalışları dışındaki etkenlere de bağlı olarak daha yüksek olmaktadır. Ayrıca, borsaya kote olmuş fonların diğer yatırım araçları ile korelasyonu daha yüksek olmaktadır.

2.2.1.2.2. Borsaya Kote Olmamış Fonlar

Borsaya kote olmamış fonlar, altyapı yatırımlarına veya işletmeciler şirketlere doğrudan yatırım yapan fonlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Söz konusu fonların hem fiyat oynaklıkları hem de diğer yatırım araçları ile korelasyonu düşüktür. Bu kapsamda bu fonların yatırımcılarına daha yüksek getiri sunma imkanı vardır. Bununla birlikte yatırım yapılan altyapı yatırımlarının ikinci el piyasasının olmaması, bu fonlarda ciddi likidite sorunlarına yol açmaktadır.

Ayrıca, fon portföyüne dahil edilmiş olan yatırımların olgunluk düzeylerine göre nakit akımlarını gerçekleştirilmesi, borsaya kote olmuş fonlara nazaran daha uzun süre alabilmektedir. Yatırımın yüksek tutarlı olması halinde, fona yatırım yapılan şirketi kontrol etme imkanı verebilmektedir (Nadji vd., 2007: 15-16).

Borsaya kote olmamış fonlar, borsaya kote olan fonlara alternatif bir yatırım aracı olmaktadır. Bireysel yatırımcılar, düşük tutarlarla altyapı yatırımlarına katılmak isterken, büyük kurumsal yatırımcılar, borsaya kote olmayan fonlara yüksek sermayeli yatırımlarla katılmak istemektedirler (Peng vd., 2007: 5-8).

Bu kapsamda, borsaya kote olmuş fonlar kısa ve orta vadede likidite ihtiyacı duyacak bireysel yatırımcılar tarafından kolayca alınabilmekte iken, borsaya kote olmamış olan fonlara yatırım yapmakta zorluklar yaşanmaktadır.

Kendi içinde altyapı yatırımları konusunda ihtisaslaşmış personeli bulunmayan emeklilik fonlarının veya altyapı alanında faaliyet gösteren şirketlere yatırım yapacak kadar yüksek sermayesi olmayan kurumsal yatırımcıların, altyapı yatırım fonlarına

yatırım yapması sonucu büyük ölçekli altyapı yatırımları için gerekli olan maliyet, altyapı fonları ile yukarıda sözü edilen kurumsal yatırımcılar arasında paylaşılmış olacaktır (Colonial First State, 2006: 4).

2.2.1.3. Doğrudan Borç Finansmanı

Altyapı yatırımları genelde yüksek maliyetli yatırımlar olması nedeniyle temelde bütçe kaynakları ile finanse edilmektedir. Ancak, bütçe kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda borçlanma yoluna gidilmekte ve bankalardan altyapı projeleri için kredi temin edilmektedir.

Bu alanda uluslararası kurumlar çeşitli ülke ve bölgelerin altyapı projelerine kredi şeklinde uzun vadeli finansman sağlanmasında öne çıkmaktadır. Bu kurumlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Afrika Kalkınma Bankası (African Development Bank),
- Amerika Ülkeleri Kalkınma Bankası (Inter-American Development Bank),
- Asya Kalkınma Bankası (Asian Development Bank),
- Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development),
- Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank),
- İslami Kalkınma Bankası (Islamic Development Bank),
- Dünya Bankası (World Bank),
- Latin Amerika Kalkınma Bankası (Development Bank of Latin America),
- Uluslararası Finans Kurumu (International Finance Corporation)

Ulusal ölçekli kurumlar ise yerel yönetimlerin altyapı ihtiyaçlarının finansmanında kaynak sağlayabilmektedir. Örneğin, Türkiye’de yerel yönetimlerin ortağı oldukları İlbank A.Ş., yerel yönetimlerin yalnızca borçlanma gereksinimlerine değil, aynı zamanda teknik gereksinimlerini de karşılayan bir ulusal kurum olarak önemli hizmetler vermektedir (Keleş, 2012: 480).

Borçlanmanın, gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokan bir finansman yöntemi olması nedeniyle, yerel yönetimler tarafından bu yolla elde edilen gelirlerin cari giderler yerine gelecek kuşakların da yararlanacağı tesislerin finansmanı için kullanılması; bir başka deyişle, geçici nitelikteki gelir yetersizliklerinin giderilmesinden ziyade büyük ölçüde sermaye yatırımına ihtiyaç gösteren işlerin finansmanı için borçlanmaları gerektiği ileri sürülmektedir (Ulusoy vd., 2001: 59-60).

2.2.1.4. Dolaylı Borç Finansmanı

Banka kredilerine alternatif olarak borçlanmada sermaye piyasasında ihraç edilen borçlanma araçları da kullanılabilir. Nitekim, yukarıda yer verilen uluslararası kurumların finansman kaynaklarından biri de ihraç ettikleri borçlanma araçlarıdır. Genellikle kredi notu en yüksek seviyede olan bu kurumların ihraç ettiği tahvillerden sağlanan fonlar dolaylı olarak da olsa altyapı yatırımlarında kullanılmaktadır. Örneğin, birçok Asya ülkesinde altyapı yatırımlarına fon sağlayan Asya Kalkınma Bankası 31 farklı para biriminde tahvil ihraç etmektedir (Altaş, 2012: 18).

Uluslararası kurumların ihraç ettiği söz konusu tahviller çeşitli borsalarda işlem görebilmektedir. Bu noktada, Avrupa Yatırım Bankası'nın tahvillerinin Londra ve Lüksemburg borsalarına kote olduğunu ifade etmekte fayda görülmektedir.

Diğer taraftan, altyapı yatırımlarının ne kadarının sermaye piyasası ile finanse edildiğine yönelik halka açık bir veri seti bulunmamaktadır. Ancak, Avrupa Yatırım Bankası'nın tahminlerine göre 2000 yılından itibaren 2011 Nisan ayına kadar Avrupa'da altyapı yatırımlarının finansmanında sermaye piyasasından 100 milyar €'luk fon aktarılmıştır (Altaş, 2012: 22).

Bu çalışmada altyapı yatırımlarının finansmanında sermaye piyasalarının kullanılmasına ilişkin inceleme yapılması nedeniyle yukarıda yer verilen yöntemlerden dolaylı özkaynak ve dolaylı borç finansmanı kapsamında olanlar üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede, altyapı yatırımlarının sermaye piyasaları ile finansmanına ilişkin ülke uygulamalarına ilişkin ayrıntılar aşağıda yer almaktadır.

2.2.2. Ülke Uygulamaları

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde, hızla artan kentleşmeye paralel olarak altyapı yatırımlarının finanse edilmesi sorunu gündeme gelmiş ve bu nedenle çeşitli tekniklerle yerel yönetimlere finansman kaynakları sağlanmaya çalışılmıştır. Sadece Asya'nın üç büyük ülkesi Çin, Hindistan ve Endonezya'da 25 yıl içerisinde hızlı kentleşmeden kaynaklanan altyapı yatırım projelerine yılda ortalama 280 milyar \$ harcanacağı tahmin edilmektedir (Peterson, 2000: 1). Bu harcamaların finansmanında kimi ülkelerde yerel vergilerin kapsamı ya da miktarı artırılarak yerel yönetimlere fon sağlanırken, kimi ülkelerde de mali ve sermaye piyasalarından fon temininde yerel yönetimlere birtakım kolaylıklar getirilmektedir.

2.2.2.1. Dolaylı Özkaynak Finansmanı Kapsamındaki Uygulamalar

2.2.2.1.1. Almanya

Almanya'da, altyapı yatırımlarına finansman sağlanmasını teminen, Alman Yatırım Kanunu'nda altyapı fonlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu yeni fon kategorisi ile, bir yandan, şehirlerin modernizasyonunda önemli role sahip olan KÖİ modeli çerçevesinde gerçekleştirilen projelerin finansmanı sermaye piyasalarından sağlanırken, diğer yandan da altyapı fonları aracılığı ile yatırımcıların da büyük ölçekli altyapı yatırımlarına ulaşmaları mümkün kılınmaktadır.

Altyapı fonları, temel olarak artan nüfusa bağlı olarak büyüyen altyapı sektöründe, KÖİ modeli çerçevesinde projeyi üstlenen şirketlerin yeniden finansmanını sağlamak üzere tasarlanmışlardır³.

³ Bu düzenleme 28.12.2007 tarihinde yürürlüğe girmiş olup tam metnine http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Aufsichtsrecht/dl_invg_en.pdf?__blob=publicationFile adresinden ulaşılabilir.

Altyapı fonu temel olarak, sadece inşaat aşaması tamamlandıktan sonra, risk düzeyinin daha düşük olduğu işletim süresi içerisinde altyapı projelerine katılabilmektedir.

Kanun'da riskin dağıtılması ve portföy çeşitlendirmesi yapılabilmesi için belirlenmiş asgari yatırım sınırlamalarına uyulması (Md. 90/b); yatırımcıların altyapı yatırımlarının barındırdığı çalışmanın 2.1.4. nolu bölümünde yer verilen riskler ile altyapı yatırımlarından beklenen çalışmanın 2.1.5. nolu bölümünde yer verilen getiriler hakkında bilgilendirilmesi (Md. 90/e) ve altyapı yatırım kararlarının KÖİ modelleri hakkında yeterli tecrübeyi haiz profesyonel yöneticiler tarafından alınması (Md. 90/f) gerektiği ifade edilmektedir.

2.2.2.1.2. Güney Kore

Güney Kore'nin altyapı finansmanındaki başarısının temeli, altyapı yatırımları hususunda oluşturulmuş olan ayrıntılı yasal çerçevedir. Altyapı projelerinin KÖİ ile gerçekleştirilmesi uygulamasına Güney Kore'de yaygın olarak rastlanmakta olup söz konusu uygulamaya ilişkin ayrıntılı bir yasal çerçeve oluşturulmuştur (Sadi, 2007: 20-21).

Güney Kore'de, ülkenin yatırım önceliklerine göre orta ve uzun vadeli altyapı yatırımlarının neler olduğuna karar verilmekte olup bütçe teklifi meclise sunulurken bütçe ile birlikte gelecek yıl yapılması talep edilen altyapı projeleri de meclise sunulmaktadır. Bu kapsamda altyapı alanında faaliyet gösterecek olan altyapı fonlarının yatırım stratejisi oluşturmaları da mümkün olabilmektedir.

Ayrıca, Güney Kore'de altyapı projelerine ilişkin sistemde kamu desteğinin söz konusu olduğu anlaşılmakta olup, kamu desteğinin kapsamı; şirketlerin vergi veya diğer giderlerden muaf tutulması, en az gelir garantisi verilmesi, projenin devamının dış faktörler sonucu imkansız hale gelmesi durumunda projenin kamu tarafından geri alınacağına ilişkin garanti verilmesi, kamu alanının kullanılması hakkı gibi farklı şekillerde olabilmektedir. Bu tip destekler bu alanda faaliyet gösterecek özel sektör şirketlerinin sayısının artması sonucunu doğurmaktadır.

Güney Kore’de altyapı yatırım fonlarına ilişkin düzenleme, “Özel Sektörün Altyapı Yatırımlarına Katılımı Kanunu”nda⁴ yer almaktadır. Kanun’da her ne kadar fon ifadesi kullanılsa da, altyapı fonları tüzel kişiliği haiz şirket şeklindeki yapıları ile Türkiye’deki ortaklık yapısına daha çok benzemektedirler.

Kanun’da altyapı yatırım fonlarının faaliyet amacı, altyapı projelerine yatırım yapmak ve yatırımcılarına bu yatırımlarından elde ettiği gelirleri kar payı olarak dağıtmak olarak belirlenmiştir (Md. 41). Altyapı projelerine yatırımdan kasıt, bu projeleri gerçekleştiren şirketlerin hisselerine, tahvillerine veya bunlara kullanılan kredilere yatırımdır (Md. 43). Fonlar, bu amacın dışında herhangi bir faaliyette bulunmamaktadır (Md. 42). Fonların altyapı projelerine yatırım yapabilmesi için kredi kullanması veya tahvil vb. borçlanma aracı ihraç etmesi (Md. 41-5/1) ya da sermaye artırımını yapması (Md. 41-7) gerekmektedir. Fonlar Güney Kore Plan ve Bütçe Bakanlığı ile Finansal Gözetim Komisyonu’nun denetimi altında faaliyetlerini sürdürmektedir (Md. 41-9).

Kanun’da altyapı projelerinin usulüne uygun yürütülmemesi hususunda detaylı yaptırım mekanizmalarına da yer verilmiş olup bu kapsamda Kanun uyarınca verilmiş bulunan her türlü izin veya kararın iptal edilmesi, proje işlerinin durdurulması, proje modelinin değiştirilmesi veya öngörülen diğer yasal tedbirlerin alınması söz konusu olabilmektedir (Md. 46). Kanun’da ayrıca altyapı yatırım fonlarının yöneticilerini de kapsayacak şekilde hapis ve para cezası hükümleri de düzenlenmiştir (Md. 62-63).

2.2.2.1.3. Lüksemburg

Lüksemburg’da altyapı yatırımları, özel yatırım fonları, girişim sermayesi yatırım ortaklıkları ve emeklilik fonları aracılığı ile finanse edilebilmektedir (Sadi, 2007: 21).

⁴ Bu düzenlemenin tam metnine http://pimac.kdi.re.kr/law/law2_22.pdf adresinden ulaşılabilir.

1) Özel yatırım fonları

Özel yatırım fonlarının, altyapı projelerine ilişkin herhangi bir yatırım kısıtlaması bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu fonların sadece nitelikli yatırımcılara satılacağı kanunda açıkça belirtilmiştir. Nitelikli yatırımcı ise,

- Kurumsal yatırımcılar,
- Profesyonel yatırımcılar,
- Yazılı olarak nitelikli yatırımcı olduğunu beyan etmiş olup, en az 125.000 Euro tutarında yatırım yapan veya bir banka, yatırım şirketi veya yönetim şirketi tarafından fona yatırım yapabilecek kadar yeterli algıya sahip olduğu tevsik edilen yatırımcılar,

olarak tanımlanmıştır (Ernst&Young, 2012: 12).

2) Girişim sermayesi yatırım ortaklıkları

Girişim sermayesi yatırım ortaklıklarının da özel yatırım fonlarında olduğu gibi, altyapı projelerine ilişkin herhangi bir yatırım kısıtlaması bulunmamakta ve sadece nitelikli yatırımcılara satılmaktadır. Bununla birlikte, bu ortaklıklar, girişim sermayesi niteliğinde olmayan alternatif yatırım araçlarını satın alamazken, özel yatırım fonlarının her türlü yatırım araçlarına yatırım yapabilmektedir.

3) Emeklilik fonları

Emeklilik fonu düzenlemelerinde tüm yatırımların “basiretlilik” kuralı ışığında yapılacağı hükme bağlanmıştır. Yatırım kararları, likidite, karlılık, güven ve kalite unsurları gözetilerek alınmaktadır. Emeklilik fonları, gelecekte doğması olası nakit giriş ve çıkışlarını göz önünde bulundurarak fonun doğasına uygun yatırım araçlarına yatırım

yapmaktadır. Emeklilik fonlarının faaliyetlerine ve gözetimine ilişkin direktifte⁵ ise yatırım sınırlamaları daha ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

2.2.2.1.4. Avustralya

Avustralya’da, borsaya kote olan ve olmayan, açık veya kapalı uçlu, başlangıç sermayesi tahsis edilen ve edilmeyen birçok altyapı fonu bulunmaktadır. Ancak, Avustralya’da, altyapı fonlarına ilişkin özel bir yasal düzenleme bulunmamakta, bu fonlar yatırım fonlarına ilişkin genel düzenlemeler çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Altyapı fonlarının her birinin kendine özgü yatırım sınırlamaları bulunmaktadır (Sadi, 2007: 21).

1) Altyapı Fonları

Avustralya’da borsaya kote altyapı fonları incelendiğinde, fonların, Avustralya Menkul Kıymetler Borsası’nda işlem gördüğü, yatırımcılara profesyonel yönetim altındaki altyapı varlıklarından oluşan portföye katılım imkanı tanıdığı, hisse fiyatlarının, portföyde yer alan varlıkların değerinin artması ve yatırımcılara dağıtılan kar payına paralel olarak değişebildiği anlaşılmıştır.

2) Emeklilik Fonları

Avustralya’da emeklilik fonları “Superannuation Industry Act 1993” isimli kanuna tabidir. Bu düzenleme paralelinde, Avustralya’da yatırım stratejisinin oluşturulup uygulamasından ve yatırımın performansından yalnızca saklayıcı sorumludur. Bu kapsamda saklayıcı tarafından fonun yapısı, şartları ve katılımcılarının durumu göz önünde bulundurularak bir strateji oluşturulmalıdır.

⁵ 2003/41/EC nolu Direktif’in, 18/1-(c) maddesinde yer alan; “Büyük ölçüde düzenlenmiş piyasada işlem gören varlıklara yatırım yapılmalıdır. Piyasalarda işlem görmeyen varlıkların alınması halinde ise basiretli davranılmalıdır.” hükmü çerçevesinde altyapı yatırımlarına yatırım yapmaktadır. Bu direktife <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:235:0010:0010:EN:PDF> adresinden ulaşılabilir.

Bu kapsamda emeklilik fonlarının söz konusu hususları gözeterek, aşağıda yer alan kapsamdaki altyapı projelerine yatırım yapması mümkündür (Nielson, 2005: 1-4):

- 1) Altyapı projesinin mülkiyetine sahip olan veya altyapı projesini işleten şirketin ihraç ettiği borçlanma araçlarına yatırım yapılması,
- 2) Altyapı projesinin mülkiyetine sahip olan ya da altyapı projesini işleten şirket ile doğrudan ortaklık ilişkisi kurulması,
- 3) Borsaya kote olmamış altyapı şirketlerine veya altyapı fonlarına yatırım yapılması,
- 4) Altyapı projelerine yatırım yapan borsaya kote olmuş şirketlere yatırım yapılması.

2.2.2.2. Dolaylı Borç Finansmanı Kapsamındaki Uygulamalar

Dünyada, kamu altyapı yatırım projelerinin yerel yönetimlerce finansmanında tahvil ihracının en fazla kullanılan modellerden biri olduğu gözlemlenmektedir.

Bu model, özellikle ABD’de yaklaşık 200 yıldan beri kullanılmakta olup 2011 yılı sonu itibarıyla belediyelerin ihraç etmiş olduğu menkul kıymetlerin 3,7 trilyon \$’lık bir piyasa oluşturması sektörün büyüklüğü hakkında bir fikir vermektedir (Kaske vd., 2011).

Söz konusu tahvilleri devlet tahvillerinden ayıran en temel özellik, sundukları vergi avantajlarıdır. Belediye tahvilleri gelir vergisinden muaf olduğu gibi, çıkarıldığı eyaletteki uygulamaya göre eyalet vergilerinden de muaf tutulabilmektedir. Burada amaç tahvili yatırımcılar açısından cazip bir enstrüman haline getirmektir.

Sektörün büyüklüğü, ABD’deki belediye tahvilleri ve bunları ihraç eden, halka arz eden ve alım-satım işlemlerini yapan kurumların, 1975’te kurulan Belediye Menkul Kıymetleri Kurulu⁶ tarafından denetlenmesini zorunlu kılmıştır. Kurul, ayrıca sektörün standartlarını belirlemek ve araçların işlem yapma esaslarını düzenleyen kuralları oluşturmakla yükümlüdür. Kurul, bankalar ve yatırım firmalarının yerel yönetim

⁶ Kurul’un orijinal adı Municipal Securities Rulemaking Board’dur.

menkul kıymetleri ile ilgili faaliyetlerine ilişkin kural oluşturma yetkisine sahipken, ihraççı konumundaki yerel yönetimler üzerinde herhangi bir otoritesi bulunmamaktadır.

Avrupa genelinde yerel yönetimlerce ihraç edilen menkul kıymetler incelendiğinde bu piyasanın ABD’de göre daha az geliştiği görülmektedir. Örneğin, Avrupa’da sermaye piyasalarının geliştiği ülkelerin başında gelen İngiltere’de yerel yönetimlerin finansman ihtiyaçlarının giderilmesinde sermaye piyasalarından fon temin edilmesi yolunun çok az kullanıldığı, 1996 yılının Kasım itibarıyla İngiltere’deki tahvil piyasası içerisinde yerel yönetimlerce ihraç edilmiş borçlanma senetlerinin payının %0,2 olduğu görülmektedir. Bunda en önemli etken, bir kamu kuruluşu olan Kamu İşleri Kredi Kurulu⁷ tarafından yerel yönetimlere düşük maliyetli ve uzun vadeli kredi tesis edilmesidir. Nitekim İngiltere’de yerel yönetimlerce yapılan borçlanmaların %85’ten daha fazla orandaki kısmı bu kuruluşun fonları ile gerçekleştirilmektedir (Peterson, 2000: 27). Bununla birlikte diğer gelişmiş Avrupa ülkelerinden özellikle Almanya ve İtalya’da yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından yararlanması konusunda eskiye oranla bir takım gelişmeler meydana gelmiştir.

Doğu Avrupa ülkeleri ve Rusya’da ise, yönetimlerin tahvil ihracı yolu ile sermaye piyasalarında fon temininde gelişmiş Avrupa ülkelerine oranla büyük gelişmeler meydana geldiği gözlenmektedir. Doğu Avrupa’da büyük şehir belediyelerince 1990’lı yıllardan sonra eurobond piyasalarında menkul kıymet ihraçları gerçekleştirilmiş ve halen de gerçekleştirilmektedir. Bu ihraçlara örnek olarak, Prag Şehri Belediyesi tarafından 1994 yılında uluslararası piyasalarda gerçekleştirilen, 5 yıl vadeli, 250 milyon \$’lık, değişken faiz ödemeli “BBB” derecesine sahip tahvil ihracı verilebilmektedir. Rusya’da ise, 2003 yılı sonu itibarıyla tedavüldeki belediye tahvillerinin tutarı 2,4 milyar \$’a ulaşmış olup, Moskova, St. Petersburg ve Khanty-Mansiysk belediyelerinin ihraç ettiği tahviller bu tutarın %75’ini teşkil etmektedir (Kolchina vd., 2003).

Asya ülkelerinden, özellikle Güney Kore ve Japonya’da yerel yönetimler tarafından menkul kıymet ihraç edildiği görülmektedir.

⁷ Kurul’un orijinal adı Public Works Loan Board’dur.

Bu kapsamda, Güney Kore’de belediyeler tarafından ihraç edilen tahvillerin toplam tutarı 2002 yılı sonu itibarıyla 7,8 milyar \$’a ulaşmış olup bu tutar Güney Kore’de ihraç edilen toplam tahvil tutarının yaklaşık %2’sini oluşturmaktadır (Dünya Bankası, 2004: 10-11). Japonya’da ise, yerel yönetimler tarafından ihraç edilen tahviller incelendiğinde, tahvilin halka arzı için sadece büyük bir bütçeye sahip ve köklü geçmişi olan yerel yönetimlere izin verildiği ve halka arzın İçişleri Bakanlığı tarafından onayının alındıktan sonra yapılabildiği görülmektedir. Bu çerçevede, 2002 yılı sonu itibarıyla İçişleri Bakanlığı tarafından toplam 28 belediyeye tahvil halka arz izni verilmiş olup, bu izinlere istinaden söz konusu yılda yaklaşık 2,65 trilyon Yen tutarında tahvil halka arz edilmiştir. Aynı dönem sonu itibarıyla, tedavülde bulunan belediye tahvillerinin toplam tutarı ise, gerçekleştirilen tahsisli satışlarla beraber yaklaşık 40 trilyon Yen’e ulaşmaktadır (Fujiki, 2002: 21).

2.2.3. Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Sermaye Piyasasının Kullanımı

Sermaye piyasaları, altyapı yatırımlarının finansmanında, daha önce de belirtildiği üzere, dolaylı özkaynak ve dolaylı borç finansmanı suretiyle kullanılabilir. Bu nedenle, bu çalışmada uygun sermaye piyasası modellerinin geliştirilebilmesi için öncelikle söz konusu iki yöntemin sağlıklı olarak uygulanabilmesinde gerekli görülen tedbir, yaptırım vb. mekanizmaların bir önceki bölümde yer verilen ülke uygulamaları çerçevesinde değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.

Ülke uygulamalarının incelenmesi sonucunda, temel olarak altyapı yatırımlarının daha şeffaf, basiretli ve risk odaklı düzenlemelere tabi tutulması hususunda çaba gösterildiği anlaşılmaktadır.

Altyapı yatırımlarının finansmanında sermaye piyasasını oldukça uzun bir zamandan bu yana kullanmakta olan ABD’de konuyla ilgili düzenlemelerin, yatırımcıların korunması, piyasada likidite imkanının sağlanması ve düzenlemelere aykırı davrandığı tespit edilen aracı kurum ve bankalara gerekli cezaların verilmesini amaçladığı gözlemlenmektedir. Anglo-Sakson kültürün temsilcisi Avrupa ülkeleri ile Avustralya gibi ülkelerde de, altyapı yatırımlarına finansman sağlaması öngörülen fonların ve yöneticilerinin

taşımaları gereken şartların belirlendiği görülmektedir. Özellikle AB direktiflerinde bu hususta ayrıntılı hükümlere yer verildiği dikkate alındığında, Türkiye'nin de önümüzdeki dönemde söz konusu düzenlemelere intibak sağlaması gerekeceği değerlendirilmektedir. Japonya ve Güney Kore gibi Uzakdoğu ülkelerinde ise, düzenlemeler çok daha sıkı bir nitelik arz etmekte, gerekli durumlarda kamu yararının sağlanmasını teminen piyasaya devlet tarafından müdahale edilmesine dahi imkan tanınmaktadır.

Bu kapsamda, altyapı yatırımlarının sermaye piyasalarından finansmanında risklerin azaltılabilmesi için:

- Yasal dayanağı olan KÖİ modelleri çerçevesinde gerçekleştirilen, dolayısıyla kamu ve özel sektörün birlikte kontrolünde şartları üzerinde mutabakata varılmış sözleşmeler uyarınca yürütülen projelere yatırım yapılmasının sağlanması (Evans-Pritchard, 2013),
- Altyapı yatırım fonlarının portföylerine, önemli siyasi belirsizliklere ve makroekonomik risklere maruz bulunan inşaat aşamasındakilerden ziyade, işletme aşamasına geçmiş, bir başka deyişle, gelir üretmeye başlamış altyapı projelerinin alınması, elde edilen gelirin de önemli bir kısmının yatırımcılara kar payı olarak dağıtılması (Gatti, 2013: 9),
- Altyapı yatırımlarına dayalı sermaye piyasası araçlarının yalnızca sofistike, bilgi ve tecrübe açısından donanımlı, nitelikli yatırımcılara özel olarak tahsis edilmesi veya söz konusu araçların borsada işlem görmesi şartıyla halka arz edilebilmesi (S&P Indices, 2012: 2),
- Altyapı yatırımlarından oluşan portföylerin belirlenmiş standartları taşıyan lisanslı profesyonel yöneticiler tarafından yönetilmesi (ASX, 2010: 1),

- Yatırımcıların altyapı yatırımlarına yatırım yaparlarken söz konusu yatırımlardan kaynaklanabilecek her türlü risk hakkında bilgilendirilmesi (IMF, 2011: 62),
- Finansman imkanı sağlayan fon veya şirketlerin, cezai yaptırım uygulama yetkisi bulunan bir veya daha fazla kamu kurumunun denetimine ve gözetimine tabi tutulması (Practical Law Company, 2012),
- Altyapı yatırımlarını finanse eden fon veya şirketlere borçlanma sınırı getirilmesi (Baker&McKenzie, 2012: 3)

gibi farklı yöntemlerin benimsendiği anlaşılmaktadır.

Altyapı yatırımlarının sermaye piyasası modelleri aracılığıyla finansmanında yatırımcıların korunması, şeffaflık vb. uluslararası genel kabul görmüş ilkeler çerçevesinde yapılan düzenlemeler uygulamada yol gösterici nitelik arz etmektedir. Ancak, altyapı yatırımlarından kaynaklanan risklerin bertaraf edilebilmesi için altyapı projesinin yalnızca hangi modelle finanse edildiği değil hangi modelle gerçekleştirildiği hususunun da irdelenmesi gerekmektedir.

Bu noktada, altyapı projelerinin KÖİ modelleriyle gerçekleştirilmesinin faydalarının, çalışmanın 2.2.1.1. numaralı bölümünde yer verilenlere ilaveten, bir kez daha vurgulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir (PFG, 2007: 3):

- 1) Finansman Sorumluluğu: KÖİ modelleri altyapı yatırımları için yeni kaynakların bulunmasını sağlamaktadır. Emeklilik fonları, girişim sermayesi yatırım fonları ve diğer finansman yolları kullanılmak suretiyle, kamunun omuzlarındaki finansman sorumluluğunu yatırımcılara aktarılmaktadır.
- 2) İnşaatın İlerlemesi: KÖİ modelleri kamunun altyapı yatırımlarının maliyetinin altyapı projesinin geliştirilmesi, inşası ve işletilmesi süreçleri boyunca yayılmasını sağlamaktadır.

- 3) Zamanında ve Düşük Maliyet: Fonların tedarikçisi ile kullanıcısı arasında teşviklerin uygun bir şekilde dağıtılmasına bağlı olarak, KÖİ modelleri inşaatın tam zamanında hatta proje planından daha da önce ve ayrılan bütçeden daha düşük bir maliyetle bitirilmesine yardımcı olmaktadır.
- 4) Riskin Özel Sektöre Aktarılması: Uygun bir şekilde yapılandırılmış KÖİ modelleri projenin dizayn, inşaat, finansman ve işletme risklerinin özel sektöre transfer edilmesini sağlamaktadır.
- 5) Maliyet Tasarrufu: KÖİ modelleri altyapı projelerinin süresi boyunca %15 ilâ %30 arası maliyet tasarruf sağlamakta olup bunun yaklaşık %75'i inşaat aşamasında, %25'i de işletme aşamasında ortaya çıkmaktadır.
- 6) Daha Güçlü Müşteri Hizmetleri: Özel sektör genellikle müşterilerinden elde ettikleri gelirlere istinaden daha kaliteli hizmet sunulmasını sağlamaktadır. Ayrıca, altyapı projesinin kamu tarafından yönetiminin sonlanması halinde, kamu kendi personelini belirli teşvik planları kullanılmak suretiyle özel sektörün kaliteli hizmet vermesine yardımcı olmak üzere görevlendirebilmektedir.
- 7) Sonuca Odaklılık: KÖİ modelleri hükümetlerin gerçekleştirilen altyapı projelerinin bizatihi kendisinden ziyade söz konusu projelerin sonuçlarına odaklanmasını sağlamaktadır (Örneğin, okul inşaatı veya işletilmesinden ziyade eğitime odaklanması).

Bu çerçevede, çalışmada Türkiye'de yerel yönetimlerin ilgili altyapı projelerinin KÖİ modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi halinde, uygun sermaye piyasası modelleriyle finanse edilebileceği kabul edilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE ALTYAPI YATIRIMLARI

3.1. YEREL YÖNETİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

3.1.1. Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları

3.1.1.1. Yerel Yönetimlerin Ülke Mevzuatı İçindeki Konumu

Türkiye’de “anayasal” kuruluşlar olan yerel yönetimlerin hukuki altyapısına 1876 anayasası dahil, tüm anayasalarımızda yer verilmiştir. Ancak, mevcut anayasamızın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemesi önceki anayasalarımıza göre daha kapsamlıdır (Eryılmaz, 1995: 124).

Yerel yönetimler 1982 Anayasası’nın 123 ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa’nın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa’nın aşağıda tam metnine yer verilen 127. maddesi ise, yerel yönetimler sistemimize temel teşkil etmektedir:

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin seçimleri, 67nci maddedeki esaslara⁸ göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü veya kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare

⁸ Söz konusu madde “Seçimler ve halk oylaması serbest, eşit, gizli ve tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır” hükmü yer almaktadır.

organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Yukarıda yer verilen hükümler incelendiğinde:

- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin kanunla ve ancak “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesi gerektiği,
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet⁹ yetkisine sahip olduğu

anlaşılmaktadır. Buna göre, mevcut anayasamızda yerel yönetimlerin idari ve mali yönden özerklikleri vurgulanmış; ayrıca, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlanmıştır.

Türkiye’de üç tip yerel yönetim bulunmakta olup bunlar: (i) İl Özel İdareleri (ii) Belediyeler (Büyükşehir Belediyeleri dahil), (iii) Köyler’dir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu¹⁰ ile il özel idarelerinin; 5393 sayılı Belediye Kanunu¹¹ ile belediyelerin; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu¹² ile büyükşehir belediyelerinin; 442 sayılı Köy Kanunu ile de köylerin hukukî statüsü, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esasları düzenlemiştir. Bunların dışında, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu¹³, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar

⁹ Vesayetle ilgili farklı bir düzenleme de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazlarının çözümünün ve yitirmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile sağlanacağı kuralına getirilen istisnadır. Buna göre, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmektedir.

¹⁰ 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹¹ 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹² 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹³ 18.06.1949 tarih ve 7236 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun¹⁴, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu¹⁵ ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu¹⁶ yerel yönetimlere yönelik diğer temel kanunlardır.

2012 yılı itibarıyla tiplerine göre yerel yönetim sayıları aşağıda Tablo-8’de gösterilmiştir¹⁷:

Tablo 8. Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı				
Türü	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
Sayısı	81	2.950	34.283	37.314

Kaynak: (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012: 11)

Diğer taraftan, 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹⁸ ile yirmi dokuz ilde, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bütün ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmüş; 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”¹⁹ ile ise, 6360 sayılı Kanun’da “on üç il” ve “yirmi altı ilçe” olarak yer verilen ifadeler “on dört il” ve “yirmi yedi ilçe” olarak değiştirilmiştir. Bu kapsamda, yapılan değişiklikler sonucunda, il özel idarelerinin ve köylerin yukarıda Tablo-8’deki sayıları azalmış, büyükşehir belediyelerinin sayılarında ise artış yaşanmıştır. Bu durum, tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe de sahip olamayacağı düşüncesinden hareketle, Türk kamu yönetiminde yerel kamu hizmetlerinin bundan böyle yalnızca büyükşehir belediyeleri bünyesinde yürütüleceğine dair yorumlara sebebiyet vermiştir (Gözler, 2013: 37-41).

¹⁴ 18.01.1984 tarih ve 18285 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹⁵ 29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹⁶ 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹⁷ Tablo-8’de yer verilen 2.950 belediyenin 16’sı büyükşehir belediyesi, 65’i il belediyesi, 143’ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749’u ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 1.977’si ise belde belediyesidir.

¹⁸ 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

¹⁹ 22.03.2013 tarih ve 28595 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

Bu çerçevede, uzun yıllardır çeşitli modellerle gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformunu farklı bir boyutta tamamlamak ve merkezi yönetimin üzerindeki aşırı yükü yerel yönetime devrederek kamu yönetiminin etkinliğini sağlamak amacıyla söz konusu yasaların çıkarılmış olmasına karşın, uygulamada boşlukların bulunduğu ve önemli siyasi kaygıların ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Sadioğlu vd., 2009: 98).

Bununla birlikte, Türkiye'nin AB'ye uyum süreciyle birlikte, yapacakları doğrudan yatırımların yanı sıra bölgesel kalkınma ajansları, meslek odaları ve üniversitelerle işbirliği yaparak yerel kalkınmayı destekleyebilecek olan yerel yönetimlerin rolü daha da artırmıştır (Kaya, 2009: 31).

3.1.1.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Mevzuatı İçindeki Konumu

Avrupa ülkelerinde halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler, geliştirilmesi ve daha özerk kılınması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir. Bu yüzden ortaya çıkardıkları ilkeler bu kuruluşları yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) da, temelde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan Türkiye'nin de imzaladığı bir sözleşme olarak, yerel yönetimlerimizi doğrudan ilgilendirmektedir (İnaç vd., 2007: 2).

AYÖŞ, 15.10.1985 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm'de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda hazırlanmış, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda ise kabul edilmiştir.

AYÖŞ'e göre özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünün kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır (Parlak vd., 2002: 104).

AYÖŞ, giriş ve üç ana bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde; yerel makamların demokratik rejimin temellerinden birisi olduğundan bahisle, halkın kamu hizmetlerine

katılma hakkının tüm üye devletlerin paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğuna değinilmiştir. Katılım hakkının doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde, gerçek yetkilerle donatılmış, vatandaşlara yakın bir yönetimle yerel makamlarca sağlanacağı; özerk yerel yönetimlerin korunmasının demokratik ve yerinden yönetime dayalı bir Avrupa oluşturulmasına katkı sağlayacağı; bu hususların gerçekleştirilmesinin, demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler ile gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamları gerektirdiği teyit edilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012: 27).

Birinci bölümde; özerk yerel yönetim kurumu için var olması gereken anayasal ve yasal zeminden bahsedilmektedir. Böyle bir zeminin oluşması için devletin rolünün azaltılması, devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en az seviyeye indirilmesi, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanındaki kriterlerin belirlenerek görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012: 27).

İkinci bölümde; AYÖŞ'ü onaylayan ülkelerin yükümlülükleri ve sorumluluklar ile AYÖŞ'ün kapsadığı makamların neler olduğu açıklanmaktadır. Bu yükümlülük ve sorumluluğun, 10 tanesi AYÖŞ'ün 12. maddesinde sayılanlardan olmak üzere en az 20 paragraf hükümleri ile kendini bağlı kabul etme taahhüdünü içerdiği belirtilmektedir. Ayrıca, AYÖŞ'e taraf olan devletlerin şartın ilkelerini yaşama geçirmek için yaptıkları mevzuat düzenlemeleri ve aldığı önlemleri konusunda Konseye bilgi vermesi zorunlu kılınmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012: 27).

Üçüncü bölümde ise, uygulama ve yürürlükle ilgili hususlar yer almaktadır.

AYÖŞ'te "Özerk Yerel Yönetim" in kapsamı aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012: 28):

- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmez.

- Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaktır.
- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından yerine getirilecektir. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile kapasite ve ekonomik gerekler göz önünde bulundurulmalıdır.
- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler merkezi idare veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.
- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.
- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde, zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Yerel özerklik ilkesi; yerel yönetimlere, kendi yerel kaynaklarının yaratabilme, merkezi hükümetin müdahalesi olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yerel yönetimleri yetkilendirme ve güçlendirmeyi hedeflemektedir.

Türkiye ve dünyada yaşanan hızlı kentleşme, sürekli toplumsal ve teknolojik gelişmeler, değişimler, demokratikleşme, merkezi yapıdan uzaklaşma ve yerellik gibi olgular yerel yönetimler üzerinde yeni anlayış ve arayışlara yol açmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda ortak bir anlayış oluşmuştur. Bu anlayışa göre, merkezi denetim azaltılmalı; yerel yönetimlere ağırlık veren bir yetki

ve görev bölüşümü oluşturulmalı; yerel temsil ve katılım özendirilmeli ve yerel kaynaklar arttırılmalıdır (Aydemir, 2001: 397-406).

Türkiye AYÖŞ'ü sözleşme olarak 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış, 1991 yılında 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanuna istinaden 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylayarak 1 Nisan 1993 tarihinden itibaren de yürürlüğe koymuştur.

Türkiye, AYÖŞ'ün;

- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılmasını içeren 4. maddesinin altıncı fıkrasına,
- Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesini içeren 6. maddesinin birinci fıkrasına,
- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesini içeren 7. maddesinin üçüncü fıkrasına,
- Vesayet denetiminin, denetleyen makamın müdahalesinin korunmak istenen yararın önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmasını içeren 8. maddesinin üçüncü fıkrasına,
- 9. maddesinin; yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılmasını içeren dördüncü, yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılmasını içeren altıncı ve yapılacak mali yardımların “özel amaçlı” olmamasını ve yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerinin mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmamasını içeren yedinci fıkrasına,

- 10. maddesinin; yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını koruma ve geliştirme için uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olma ve diğer devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilmeleri içeren ikinci ve üçüncü fıkralarına,
- Yerel yönetimlerin, iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkilerin serbestçe kullanımını ve özerk yerel yönetim ilkelerine riayetini sağlanması için yargı yoluna başvurabilmelerini içeren 11. maddesine

çekince koymuştur (Parlak vd., 2002: 114), (Mengi, 2007: 110) (Keleş, 2012: 59-60) (Tortop vd., 2008: 185-191).

Yukarıda yer verilen çekincelerden bu çalışma kapsamında en dikkat çekici olanlarının AYÖŞ'ün parasal/mali kaynakları ilgilendiren 9. maddesinin dördüncü, altıncı ve yedinci fıkralarına konulanlar olduğu düşünülmektedir. Söz konusu çekincelerin mali desantralizasyonun veya mali özerkliğin sağlanması açısından engel teşkil edebileceği düşünülmektedir (Keleş, 2012: 60).

Ancak, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, yerel yönetimlerle ilgili olarak son yıllarda yürürlüğe konulan mevzuat, AYÖŞ'te yer alan temel ilkeler ve standartlar göz önünde bulundurularak hazırlanmış ve bu şekilde Türkiye'deki yerel yönetim mevzuatının AYÖŞ'e uyumu büyük ölçüde sağlanmıştır.

Türkiye'nin özellikle yerel bazda karşı karşıya olduğu, çevreden altyapıya, konuttan ulaşım kadar birçok sorunun çözümünde yerel yönetimlerin özerk niteliğinin çok önemli olduğu (Parlak vd., 2002: 119) dikkate alındığında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin anayasal temelde yeniden düzenlenerek yapılacak kapsamlı bir yerel yönetim reformunun Türk demokrasisini güçlendirecek önemli bir adım olacağı; bu kapsamda, AYÖŞ'e konulan çekincelerin kaldırılarak bu belgenin önemli bir rehber olarak görülmesi ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin mali kaynak geliştirebilme, demokratik katılım ve hesap verebilirlik kapasitesinin artırılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir (Canpolat, 2011: 65-66).

Bu noktada, yerel yönetimlerin ne kadar geniş bir mevzuat yelpazesinin olduğunun gösterilmesi yeterli görülmekte olup bir sonraki aşamada yerel yönetimlerin kalkınma planları kapsamında değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

3.1.2. Kalkınma Planları Kapsamında Yerel Yönetimler

Türk kamu yönetimi yapısı içinde yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım ve yapısal değişim çabalarında planlı kalkınma anlayışı önemli bir milat olarak görülmektedir (Öner vd., 2002: 241).

Türkiye’de, ilk kez 1961 Anayasası’nda yer verilen planlı kalkınma ilkesi doğrultusunda kalkınmanın beş yıllık planlarla programlanması öngörülmüş ve bunlardan ilki olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967 dönemine ilişkin olarak hazırlanmıştır. Bu planla yerel yönetimlerin kalkınmadaki rolü somut olarak ortaya konmuş ve izleyen dönemlerde de yerel yönetimler planların önemli bir unsurunu oluşturmuştur. Mevcut durumda, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) dönemi geçerli bulunmakta olup 2012/14 sayılı Başbakanlık Genelgesi²⁰ uyarınca Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (2014-2018) hazırlanma çalışmalarına devam edilmektedir.

Bu itibarla, Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin yasal ve kurumsal dönüşümü ve gelişimi açıklayıcı kılmak noktasında 1963 yılından bu yana yaşanmakta olan planlı kalkınma döneminin incelenmesinde fayda görülmektedir.

Konuyla ilgili olarak, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-67), yerel yönetimlerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğu vurgulanmış, şehirleşme sorunlarına eğilinmiş, ancak daha çok köy kalkınmasına ağırlık verilmiştir. Bu kalkınmanın bir yöntemi olarak “toplum kalkınması”²¹ kavramı geliştirilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1963: 101-105).

²⁰ 05.06.2012 tarih ve 28314 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

²¹ Toplum kalkınması, “çeşitli hizmet çalışmalarının yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kapsayan bir çalışma” olarak adlandırılmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972) toplum kalkınması, yerini "küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi"ne bırakmıştır. Planda kentleşme sorunlarına da değinilmiş, büyük kentlerin gelişiminin önlenmesi yerine teşvik edilmesi benimsenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin mali ve kurumsal bakımdan güçlendirilmesi ve idari vesayet ilkesinin yerel girişimleri kısıtlayıcı olmaktan çıkarılması gereğine de değinilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1968: 250-253, 263-270, 640).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) yerel yönetimlere özel bir önem verilmiş ve İl Mahalli İdare Planlaması adı altında toplanan bir sistem içinde yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programlarının ve hesaplarının yapılması öngörmüştür (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1973: 940-949). Ancak, planda yer alan ilke ve tedbirler uygulamaya geçirilememiş, 1978'de yürürlüğe girmesi gereken Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı zamanında hazırlanıp yürürlüğe konulamamıştır. Ocak 1978'de kurulan Hükümet tarafından, *"hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak"* amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur (Urhan, 2008: 88).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) ilk olarak 1930'ların belediye modelinin iş göremez olduğu ve büyükşehirlere özgü yönetim ve altyapı örgütlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilk adım olarak öncelikle büyük şehirlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin hukuki varlıkları, yakınında buldukları şehirlere katılmaları suretiyle sona erdirilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1979: 81, 302-303).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989), kent hizmetlerinden sorumlu ana kuruluşlar olarak belediyeler üzerinde durulmuş ve bu nedenle bazı devlet hizmetlerinin belediyelere devredileceği belirtilmiştir. Yine belediye altyapı yatırımlarında proje ve finansman çeşitlendirmesi ve belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konuları ilk kez bu planla dile getirilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1985: 168-169).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994), yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilmiş, yerel yönetimler, “bölgesel ve yöresel gelişme” bölümünün alt bölümü olarak düzenlenmiştir. Plan'da ayrıca, maliye politikaları, içme suyu-kanalizasyon, kamu yönetimi, ulaştırma, sağlık, sosyal hizmet ve yardımlar, spor, boş zamanların değerlendirilmesi, çevre, yerleşme, şehirleşme, konut ve kültür sektörlerinde de yerel yönetimlerle ilgili ilke ve politikalara yer verilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1990: 318-321). Altıncı Plan, 1982 Anayasası'na uygun olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bunların görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmaları ilkelerini benimsemiştir. Bu dönemde, temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimler olan AYÖŞ'ün onaylanması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlayacak bir bakanlık kurulması çalışmaları ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa çalışmaları gibi önemli adımlar atılmıştır (Bilgiç vd., 2010: 615).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), AB ile uyum ve bütünleşme çabalarının yoğunlaştığı bir dönemi kapsamakta (Mengi, 2007: 107) olup, planda “yapısal değişim projesi” adı verilen bir yaklaşım benimsenmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi reformu, planın yirmi yapısal değişim projesinden biridir. Plan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünü yerinden yönetim ilkesi gereğince düzenlemek üzere hareket etmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1996: 124-134).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005), yerel yönetimler “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” bölümünde yer almıştır. Mevcut durum tespitinin ardından amaçlar, ilkeler ve politikalar sıralanmış, son olarak yapılacak hukuki düzenlemeler şu şekilde ifade edilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2001: 197-200):

“Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir”.

Anılan planın sonuç ve değerlendirme kısmında da, su, atıksu sistemleri, katı atık hizmetleri, toprak kullanımı ve imar başta olmak üzere ulusal stratejiler oluşturularak

bu alanlarda finansman, yatırım, işletme stratejilerinin belirlenmesi; bu kapsamda, yerel yatırımların finansman sisteminde kamu kredilerinin güçlendirilmesi, özel sermaye kaynakları ile dış finansman imkanlarının geliştirilmesi ve hizmetlerin finansmanına halkın katılımını sağlayacak Finansman modellerinin benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir (Sakal, 2009: 332).

Mevcut dönemi²² kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) mevcut istihdam yapısı başta olmak üzere bölgelerin özelliklerinin dikkate alındığı ve sorunlarına ve potansiyellerine göre farklılaştırılmış politikaları içeren bütüncü bir bölgesel kalkınma politikasının etkin bir şekilde yürütülmesi gerektiği vurgulanmış olup (Kaya, 2009: 28), desantralizasyon ve yerel yönetimlerle ilgili şu hususlar dikkati çekmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2006: 93-95):

“Başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanıma sahip olmaları desteklenecek... Bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek... Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir.... Kamu yönetim sistemi iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılacaktır... Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır... Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacaktır...”

Görüldüğü üzere, kalkınma planlarında genel olarak tüm yerel birimlere ilişkin idari ve mali sorunların aşılmasına yönelik öneriler ve hedefler ortaya konulmuş, yerel yönetimlerin öncelikle mali açıdan geliştirilmeleri gereği günümüze kadar değişmez bir ana hedef olarak yer almıştır.

İçinde bulunduğumuz dönemde, kamu yönetimini özelleştirme, desantralizasyon ve küreselleşme ayakları üzerinde biçimlendirme süreci devam etmektedir. Kalkınma yönetiminde daha yerel düzeyde ve özel sektörün öncülüğünde tercihlere gidilmektedir (Sadioğlu vd., 2009: 92) .

²² Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 18 Haziran 2013 tarihi itibarıyla Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulmuştur. Planda, reform yapılacak konulardan biri yerel yönetimlerde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi olmuştur. Ayrıca, stratejik yönetim, performans, stratejik planlama kavramlarına önem verilmesi üzerinde durulmuştur. KÖİ modellerine ilişkin yasal çerçevenin oluşturulması ve altyapı yatırımlarının gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payının artırılması da öngörülmüştür.

Bu noktada, kamu mali yönetimi içerisinde yerel yönetimlerce kalkınma planlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması ve mali işlemlerin kontrol edilmesi büyük önem arz etmektedir.

3.1.3. Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Yerel Yönetimler

Uygulanan kalkınma planlarının ekonomik ve mali başarısının sağlanması ve kalıcı olması mali yönetim sisteminde yapılacak uzun soluklu reformlara bağlanmıştır. Bu reformların AB, IMF ve Dünya Bankası vb. dış etkenlere bağlı olarak da yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu itibarla, Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması son dönemde üzerinde en çok tartışılan konuların başında gelmiştir.

Bu alanda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun çıkarılmasıyla birtakım önemli adımlar atılmış olmakla birlikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu²³'ün kamu mali yönetim sistemin temel kanunu olduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Anılan Kanun'un genel gerekçesinde; bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, *mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması* ile harcama sürecinde yetki - sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulması öngörülmektedir (Saraç, 2005: 124).

Yapılan düzenlemelerle, Türk kamu mali yönetim sisteminde, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışının uygulanması suretiyle saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, yerel

²³ 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı RG'de yayımlanmış olup 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır.

yönetimlerin de mali işlemleri açısından hesap verebilir ve şeffaf bir yapısının olması kamu mali yönetim sistemimizin bir gereği haline gelmiş bulunmaktadır.

Konuyla ilgili olarak, 5018 sayılı Kanun'un 7. maddesinde mali saydamlık ile ilgili hususlar şu şekilde açıklanmıştır:

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.*

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”

Hesap verme sorumluluğu ise, aynı Kanun'un 8. maddesinde:

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

şeklinde açıklanmıştır.

Kanun'un 9. maddesinde de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme esaslarına yer verilmektedir:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.”

5018 sayılı Kanun’un 41. maddesi gereğince yerel yönetim kapsamına giren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler faaliyet raporu hazırlamak zorundadır²⁴. Aynı hükme göre, faaliyet raporunun, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenmesi zorunludur. “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”²⁵in 4. maddesinde ise, faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanması gerektiği hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un yukarıda yer verilen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yerel yönetimler için mali saydamlık, yerel yönetimlerin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği mali politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunabilmesi; hesap verme sorumluluğu ise, yerel yönetimlerin gelir ve gider yönetimi hakkında açıkça cevap verebilmesi olarak yorumlanabilir. Faaliyet raporlarının da söz konusu iki sorumluluğun yerine getirilmesinde önemli bir araç olacağı ifade edilebilir.

Kamunun, içeriğinde yerel yönetimlerin faaliyet sonuçları ve performanslarının durumunun yer aldığı faaliyet raporlarının, hem yerel yönetimler tarafından yürütülen

²⁴ Köyler ve üyeleri sadece köylerden oluşan mahalli idare birlikleri 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında kaldıklarından bu idarelerin faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. Hazırlanan yerel yönetim faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

²⁵ 17.03.2008 tarih ve 26111 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

faaliyetlerin ve sarf edilen kaynakların gözden geçirilmesini ve değerlendirilmesini sağlayacağı, hem de yöneticiler üzerinde kamuoyu denetimini artıracığı düşünülmektedir (Candan, 2009: 12).

Yerel hizmetlerin yürütülmesinde gizlilik anlayışından uzaklaşarak, uygulamada açıklık prensibinin benimsenmesi ve hizmet alıcılarının yerel hizmet politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili konularda bilgi isteme ve yönetim uygulamaları hakkında görüş ve eleştiri haklarının kabul edilmeye başlaması, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim düzeninin gerekleri, dolayısıyla demokratikleşmenin ön şartları arasında yer almaktadır (Saran, 2004: 43).

Bu çerçevede, kamu mali yönetimine yeni bir anlayış getiren 5018 sayılı Kanun ile, kamu kaynaklarının yerel yönetimlerce etkin ve verimli kullanılması ve bu kullanımda mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması bakımından gerekli mekanizmalar oluşturulmuştur. Altyapı yatırımlarının finansmanında yerel yönetimler tarafından aynı iki sorumluluğun yerine getirilmesi gerektiği tabidir.

3.2. ALTYAPI YATIRIMLARINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

3.2.1. Türkiye’de Altyapı Yatırımları

Türkiye’nin eğitim ve sağlık hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi, rekabet gücümüzün artırılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması için gerekli sosyal ve fiziki altyapının geliştirilmesi, çevrenin korunması, AB kriterlerine uyumun sağlanması, gelişmiş ülkelerle Türkiye arasındaki ve Türkiye’deki bölgeler arası, bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması için önemli miktarlarda kamu altyapı yatırımı ihtiyacı bulunmaktadır.

Bununla birlikte, mevcut altyapımız hem yoğunluk hem de standartlar bakımından gelişmiş ülkelerdeki seviyenin altındadır. Bu konuya çarpıcı bir örnek teşkil etmesi bakımından; Türkiye’deki karayolu, otoyol ve demiryolu yoğunluğunun AB ülkelerinin

yaklaşık 1/5'i düzeyinde olduğunu belirtmek mümkündür (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 20).

Söz konusu ihtiyacın karşılanabilmesine yönelik devlet politikası Orta Vadeli Program'da (2013-2015) aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir²⁶:

“Kamu yatırımlarının etkinliği artırılacak; yatırımlar öncelikli olarak sosyal kalkınma amaçlı ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilecek, sektörel, bölgesel ve AB'ye uyum yönündeki amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılacaktır. Bu çerçevede;

- *Kamu yatırımlarının etkili, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesi, mevcut sermaye stokunun daha etkin kullanılması hedeflenecektir.*
- *Eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu, adalet hizmeti sektörleri ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir.*
- *Kamu yatırımları, başta Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Konya Ovası Projesi (KOP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) kapsamındaki yatırımlar olmak üzere bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmayı ve bölgesel gelişme potansiyelini değerlendirmeyi hedefleyen ekonomik ve sosyal altyapı projelerine yoğunlaştırılacaktır.*
- *Kamu yatırım teklif ve kararları; sorun, ihtiyaç ve çözüm analizlerini içeren, sektörel ve bölgesel ana plan ve stratejileri ile nitelikli yapılabirlik etütlerine dayandırılacaktır.*
- *Kamu yatırım uygulamalarının etkinliğini artırmak amacıyla izleme ve değerlendirme çalışmaları geliştirilecektir.*
- *Kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektör katılımını artırıcı modellerin kullanımı yaygınlaştırılacaktır.”*

Bu noktada, söz konusu ihtiyacın karşılanabilmesine yönelik tahminler ile gerçekleştirmelerin karşılaştırılmasında fayda görülmektedir.

Aşağıda Tablo-9'da, kamu yatırımlarına²⁷ ilişkin olarak içinde bulunduğumuz Dokuzuncu Kalkınma Planı dönemine dair tahminlere yer verilmektedir:

²⁶ 09.10.2012 tarih ve 28436 sayılı Mükerrer RG'de yayımlanmıştır.

²⁷ Çalışmada kamu yatırımları kamu altyapı yatırımları ile eşanlamli olarak kullanılmaktadır.

Tablo 9. Dokuzuncu Kalkınma Planında Kamu Yatırımları				
Sektörler	2006 (Cari Fiyatlarla)		2007-2013 (2006 Fiyatlarıyla)	
	Milyon TL	% Pay	Milyon TL	% Pay
Enerji	2.529	14,2	17.750	10,5
Ulaştırma-Haberleşme	5.674	31,8	44.023	26,0
Diğer Hizmetler (Tarım, Turizm, Eğitim, Sağlık vd.)	9.621	54,0	107.722	63,5
Toplam	17.824	%100	169.495	%100
Yatırım İşçiliği	2.463		19.180	
Yerel Yönetimler	10.690		105.936	
Genel Toplam	30.978		294.611	

Kaynak: (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2006: 58)

Bu kapsamda, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde;

- Öncelikli sektörler arasında yer alan eğitim ve sağlık sektörlerinin kamu yatırım payının artırılması,
- Tarım sektöründe, sulama projeleri stokunun eritilebilmesi için kamu yatırımlarının artırılması ve projelerin önemli bir kısmının tamamlanması,
- Serbestleştirme politikasına paralel olarak, kamu sektörünün enerji yatırımları içindeki payının tedricen azaltılması,
- Ulaştırma sektörü kamu yatırımlarından en büyük payı almakla birlikte, büyük projelerin yıllar itibarıyla tamamlanacak olması ve aynı dönemde özel sektör katılımını içerecek finansman modellerinden azami ölçüde yararlanılacak olması nedeniyle, sektörün kamu yatırımları içindeki payının azaltılması,
- Kamu kesiminin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilmesi ve önemli KİT'lerin özelleştirilmesiyle birlikte, madencilik ve imalat sektörlerindeki kamu yatırım payının azaltılması,
- Adalet hizmetleri ve e-devlet yatırımlarının diğer kamu hizmet yatırımları içindeki ağırlığının artırılması

öngörülmektedir²⁸. Yerel yönetimlerin bu dönemde kamu yatırımlarındaki tahmini payının yaklaşık %36 civarında olacağı anlaşılmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2006: 58).

Diğer taraftan, Dokuzuncu Kalkınma Planı dönemine ilişkin olarak yapılan söz konusu öngörüler kapsamında, kamu yatırımlarının 2013 yılında da reel olarak %5,4 oranında artacağı ileri sürülmektedir. Bu dönemde, cari fiyatlarla kamu kesimi yatırımlarının %51,7'sinin merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idareler, %28,5'inin yerel yönetimler, %15,7'sinin işletmecî KİT'ler, %1,2'sinin özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, %0,1'inin İlbank A.Ş., %2,8'inin döner sermayeli kuruluşlar ve sosyal güvenlik kuruluşları tarafından gerçekleştirileceği tahmin edilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 27).

2013 yılında, sektörel ve bölgesel önceliklerin yanı sıra devam eden projelerden;

- 2013 yılı içinde tamamlanarak ekonomiye kazandırılacak projelere,
- Uygulamasında önemli fiziki gerçekleşme sağlanmış projelere,
- Başlatılmış bulunan diğer projelerle bağlantılı veya eş zamanlı olarak yürütülmesi ve tamamlanması gereken projelere,
- Mevcut sermaye stokunun daha etkin kullanılmasına ve korunmasına yönelik idame-yenileme, bakım-onarım, rehabilitasyon ve modernizasyon türü yatırım projelerine,
- Afet risklerinin azaltılması ve afetlerin önlenmesi ile afet hasarlarının telafisine yönelik projelere,

²⁸ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): 01.07.2006 tarih ve 26215 sayılı Mükerrer RG'de yayımlanmıştır.

- e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve Bilgi Toplumu Stratejisiyle uyumlu projelere

ağırlık verilmesi öngörülmektedir²⁹.

Gerçekleşen kamu yatırımlarının yukarıda yer verilen tahminler karşısındaki durumuna bakıldığında ise, kamu altyapı yatırım uygulamalarında, sektörel, bölgesel ve proje bazındaki öncelikler dikkate alınarak ekonomik ve sosyal altyapıyı geliştirecek yatırımlara ağırlık verildiği; bu kapsamda, Türkiye’de, gerek altyapı yatırım projesi sayısında gerekse bunların toplam tutarında istikrarlı bir artış yaşandığı gözlemlenmektedir. Aşağıda Tablo-10’da yıllar itibarıyla kamu altyapı yatırımlarının gösterdiği gelişmelere yer verilmektedir:

Tablo 10. Türkiye’de Kamu Yatırımları (2003-2012)										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Proje Sayısı (Adet)	3 851	3 555	2 627	2 525	2 710	2 759	2 332	2 425	2 534	2 622
Toplam Proje Tutarı (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)	187,1	196,1	206,7	200,4	209,3	219	245,8	273,4	303,7	362,0
Cari Yıl Öncesi Kümülatif Harc. (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)	80,4	86,8	84,0	86,5	93,5	102,4	110,9	118,4	140,6	162,9
Toplam Program Ödenek (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)	12,5	12,0	16,2	17,5	17,1	17,1	21,5	27,8	31,3	38,2
Yatırım Programına Alınan Çok Yıllık Yeni Proje Sayısı (Adet)	134	149	137	155	161	180	279	241	196	212
Toplam Program Ödenek / Toplam Proje Tutarı (%)	6,7	6,1	7,8	8,7	8,2	7,8	8,7	10,1	10,3	10,5
Yatırım Stokunun Ortalama Tamamlanma Süresi (Yıl)	7,6	8,1	6,6	5,5	5,8	5,8	5,3	4,6	4,2	4,2

Kaynak: (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 33)

²⁹ 2013 Yılı Programı: 18.10.2012 tarihli ve 28445 Sayılı RG’de yayımlanan 04.10.2012 tarihli ve 2012/3839 sayılı 2013 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki.

Buna göre, 2012 yılında, 2.622 projeye yapılan 38,2 milyar TL tutarındaki tahsis içinde %31,5 oranındaki payla ulaştırma-haberleşme sektörü ilk sırayı almış, bunu %15,5 ile eğitim, %14,5'le tarım, %9,8'le enerji ve %5,6 ile sağlık sektörü izlemiştir. 2012 yılı kamu yatırım tahsisleri içinde madencilik, imalat, turizm ve konut sektörlerinin toplam payı %6,6 olurken, diğer kamu hizmetlerinin payı %16,5 olmuştur. 2012 yılı ayrıca, proje tutarına oranla en yüksek seviyede kamu yatırım ödeneğinin tahsis edildiği yıl olmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 33).

2007-2012 döneminde genel devlet kapsamındaki kamu yatırımlarının GSYH içindeki payının ortalamaları dikkate alındığında ise, Türkiye'de, Avro Bölgesi dışındaki 10 AB üyesi ülke ortalamasından, bazı yıllarda ise 27 AB üyesi ülke ortalamasından ve Japonya'dan daha az oranda yatırım gerçekleştirildiği görülmektedir. Söz konusu ülkelerin yüzölçümlerinin ve Almanya hariç nüfuslarının Türkiye'den daha az olduğu, mevcut gelişmişlik seviyelerinin Türkiye'den daha yüksek olduğu, mevcut altyapı ihtiyaçlarının büyük ölçüde tamamlanmış olduğu ve GSYH'larının mutlak büyüklüğü dikkate alındığında, Türkiye'de daha fazla kamu yatırımı yapılması gereği ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 31).

Tablo 11. Kamu Yatırımlarının GSYH İçindeki Payı (%)						
Ülkeler	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belçika	1,6	1,5	1,7	1,6	1,7	1,8
Almanya	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6	1,5
Estonya	5,1	5,2	5,1	3,9	4,2	5,5
İrlanda	4,6	5,2	4,0	3,9	3,3	2,7
Yunanistan	3,4	3,7	3,1	2,2	1,6	2,5
İspanya	4,0	4,0	4,5	3,8	2,8	1,9
Fransa	3,3	3,2	3,4	3,1	3,1	3,1
İtalya	2,3	2,2	2,5	2,1	2,0	1,8
Lüksemburg	3,3	3,2	3,7	4,0	4,0	3,9
Malta	3,8	2,4	2,2	2,2	2,5	2,6
Hollanda	3,3	3,5	3,8	3,6	3,5	3,5
Avusturya	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0
Portekiz	2,7	2,9	3,0	3,6	2,6	2,0
Slovenya	4,2	4,4	4,6	4,3	3,6	3,2
Slovakya	1,9	2,0	2,3	2,6	2,3	2,1
Finlandiya	2,4	2,5	2,8	2,5	2,5	2,5
Avro Bölgesi Ülke. Ort. (17 Ülke)	3,0	3,0	3,2	2,9	2,7	2,6
Bulgaristan	5,2	5,6	4,9	4,6	3,2	3,3
Çek Cumhuriyeti	4,2	4,6	5,1	4,3	3,6	3,7
Danimarka	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,4
Letonya	5,7	4,9	4,3	3,7	4,2	4,2
Litvanya	5,2	4,9	3,9	4,6	4,2	4,2
Macaristan	3,7	2,9	3,1	3,4	2,9	4,4
Polonya	4,2	4,6	5,2	5,6	5,8	5,6
Romanya	6,2	6,6	5,9	5,7	5,2	5,5
İsveç	3,1	3,3	3,5	3,5	3,4	3,5
İngiltere	1,9	2,3	2,7	2,5	2,2	2,2
Avro Bölgesi Dışı AB Ülke. Ort. (10 Ülke)	4,1	4,2	4,0	4,0	3,7	3,9
AB Ülkeleri Ort. (27 Ülke)	3,4	3,5	3,5	3,3	3,1	3,1
ABD	2,4	2,6	2,6	2,5	2,3	2,2
Japonya	3,1	3,0	3,4	3,3	3,3	3,6
Türkiye	3,1	3,4	3,3	3,4	3,3	3,5

Kaynak: (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 32)

Türkiye’de, altyapı yatırımlarından son yıllarda sağlanan iyileştirmelere rağmen, sistematik proje döngüsü yaklaşımındaki ve kamu kuruluşlarının proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularındaki eksiklikler gibi faktörlerin projelerin planlandığı şekilde yürütülmesini engellediği; ayrıca, Türkiye’nin birçok alanda yeni yatırım ihtiyacının yanı sıra, mevcut sermaye stokunun daha etkin kullanılmasına ve korunmasına yönelik idame-yenileme, bakım-onarım, rehabilitasyon ve modernizasyon ihtiyacının bulunduğu ileri sürülmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 34).

Yerel yönetimlerin, kamu sermaye yatırımları içerisindeki payları göz önünde bulundurulduğunda, bu ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir rol oynayacağı düşünülmektedir.

3.2.2. Türkiye’de Altyapı Yatırımlarının Finansmanı

Türkiye’de altyapı yatırımları, 1980’li yılların ortalarına kadar -diğer ülkelerle paralel olarak- tamamen kamu sektörü tarafından finanse edilmiş, finansman kaynağı olarak büyük ölçüde bütçe gelirlerine başvurulmuştur. Kentsel altyapının gerçekleştirilmesi, büyük ölçüde yerel idarelere bırakılmış, ancak artan hizmet talebine paralel olarak, belediyelerin gelirleri artırlanamamış ve yeterli kaynak yaratılamamıştır (Ertuğrul vd., 2007: 6).

2012 yılında tahsis edilen 38,2 milyar TL tutarındaki yatırım ödeneğinin %73’ünün merkezi yönetim bütçesinden, %11,4’ünün ise, dış proje kredisiyle finanse edilebildiği dikkate alındığında bu durumun günümüzde de devam ettiği anlaşılmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 34).

Bütçenin kısıtlı bir kaynak teşkil etmesi, kamunun büyük altyapı projelerini gerçekleştirebilmesi için uzun vadeli finansman ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu ihtiyacın çeşitli finansman modelleri kullanılarak mali piyasalardan fon temin etmek suretiyle karşılanması ile birlikte, altyapı projelerinin bütçe üzerinde yarattığı yükün azaltılabileceği düşünülmektedir. Nitekim, yatırım programları incelendiğinde, artan kamu yatırım ihtiyacını karşılamak ve özel sektörün sermaye birikiminden ve yönetim becerilerinden azami şekilde faydalanılarak, yatırımlara alternatif finansman kaynakları yaratmak amacıyla KÖİ modellerinin uygulanmasına devam edileceği, bu kapsamda nitelikli etütlere dayanan ve projelerin bütçeye olan yüklerini de analiz eden çalışmalara dayalı olarak, KÖİ’nin geleneksel yöntemlere göre daha avantajlı olmasına ve muhtemel yük ile sorumlulukların kamu ve özel kesim arasında dengeli bir şekilde dağılmasına dikkat edileceği anlaşılmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 35-36).

Bu şekilde, kaynak kullanımındaki verimliliğin yükseltilmesinin bir sonucu olarak kamu kesiminin ekonomi için bir yük olmaktan kurtarılmasıyla, özel kesim işletmelerinin uluslararası alandaki verimliliklerinin ve rekabet güçlerinin artırılmasına katkıda bulunacağı; aksi takdirde, hantal, verimsizi kaynak tüketen, aşırı kamu harcamalarıyla ekonomik dengelerin bozulmasına, işsizliğe ve yüksek enflasyona yol açan ve çevreden gelen değişim taleplerini karşılayamayan bürokratik bir yönetimin, özel kesimin büyüme ve gelişme çabaları karşısında engel oluşturacağı kabul edilmektedir (Saran, 2004: 113).

Dünya genelinde bakıldığında altyapı yatırımlarının finansmanında, KÖİ modellerinden, yurt içi ve yurt dışı piyasalardan kamu garantili borçlanmak suretiyle finansmana; menkul kıymetleştirmeden, altyapı yapacak idarece borçlanma senedi ihraç edilmesine kadar pek çok değişik finansman yöntemi kullanıldığı görülmektedir. Dikkat çekici olan husus, bu değişik modellerden hangisi seçilirse seçilsin, kamu altyapı yatırımlarının mali piyasalar içinde daha çok sermaye piyasası araçlarıyla finansmanı yoluna gidildiği gerçeğidir.

Türkiye’de bütçe ve dış borçlanmaya ilave kaynak temininde karşılaşılan modellere aşağıda yer verilmektedir:

3.2.2.1. Toplu Konut Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu

Toplu Konut Fonu, 1984 yılında yürürlüğe giren 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile kurulmuştur. Amaçları arasında, belediyeler dahil konut yapımcılarına kredi verilmesi, konut kredisi açılmış olan toplu konut yapımcılarına, altyapı tesislerinin yapımı için bu tesislerin teklif edilen keşif bedellerinin uygun görülen kısmına altyapı kredisi açılması ve belediyelere teknik altyapı kredisi açılması olan Toplu Konut Fonu, 2001 yılında yapılan maliye reformu ile bütçeye dahil edilmiştir.

Kamu Ortaklığı Fonu da 2983 sayılı Kanun ile kurulmuş olup altyapı yatırımlarının finansmanında gelir ortaklığı senedi (GOS) ile İşletme Hakkı Devri yöntemlerini

kullanmıştır. Amaçları arasında, kalkınmada öncelikli yörelere yapılacak yatırımların finansmanı, GOS çıkarılacak altyapı tesislerinin işletme, bakım, onarım ve her türlü masraflarının karşılanması bulunan Kamu Ortaklığı Fonu da diğer fonlar gibi 2001 yılı içerisinde yapılan reform ile tasfiye edilerek merkezi yönetim bütçesine dahil edilmiştir.

3.2.2.2. Kamu-Özel İşbirliği Modeli

Türkiye’de, kamu yatırımlarının bütçe üzerinde yarattığı yük, hızlı nüfus artışı ve şehirleşmenin ortaya çıkardığı altyapı gereksinimiyle birleşmiş ve bu yatırımların yalnızca devlet tarafından karşılanması imkanı ortadan kalkmıştır. Bu çerçevede, YİD, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devri ve Yap-Kirala gibi yöntemler devreye girmiş; kamu tarafından yapılması beklenen yollar, tüneller, hastaneler, içme suyu ve kanalizasyon gibi büyük altyapı projelerinin yapımı veya işletmeciliği özel sektöre açılmıştır.

Konuyla ilgili olarak, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli ile Yaptırılması Hakkında Kanun" ile yaygınlaşan ve otoyollardan havaalanlarına, yat limanlarından gümrük kapılarına kadar pek çok farklı sektörde başarıyla uygulanan KÖİ projeleri, günümüzde 3359 sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu" kapsamında Yap-Kirala modeli ile gerçekleştirilecek entegre sağlık kampüsleriyle yeni bir boyut kazanmıştır. Ayrıca 652 sayılı "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı "Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu" ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır.

3996 ve 3359 sayılı Kanunlar kapsamında bugüne kadar, toplam 137 proje için Yüksek Planlama Kurulu’ndan yetki alınmıştır. Yetki alınan 137 projeden 42’sinin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. 42 projenin 29 tanesi işletmede olup, kalan 13’ünün yapımına devam edilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 20).

Artan kamu yatırım ihtiyacını karşılamak ve özel sektörün sermaye birikiminden ve yönetim becerilerinden azami şekilde faydalanılarak, yatırımlara alternatif finansman

kaynakları yaratmak amacıyla KÖİ modellerinin uygulanmasına devam edilmesinde fayda görülmektedir.

Bununla birlikte, KÖİ'nin kurulmasına ilişkin olarak, farklı sektörlerle yönelik çok sayıda kanun bulunması ve her kanunda farklı idari birimlerin sorumlu tayin edilmesi, mevcut mevzuatın sınırlı sayıda modeli kapsamaması, çeşitli idari birimlerin görev aldığı süreçte koordinasyon eksikliğinin yaşanması ve merkezi bir birimin olmaması gibi sebepler ile “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı” hazırlanmış olup yasalaşması halihazırda sağlanamamıştır.

Taslak ile KÖİ kavramı tanımlanmakta; KÖİ mevzuatı yeknesaklaştırılmakta; KÖİ modelleri tanımlanmakta ve modellere esneklik getirilmekte; eğitim, kültür ve genel idare altyapısı gibi sektörlerin eklenmesiyle kapsam genişletilmekte; KÖİ sürecine ilişkin objektif kriterler getirilmekte; KÖİ projelerinden sorumlu merkezi bir birim kurulmakta ve KÖİ projelerinde risk kavramı getirilmekte ve garantiler tanımlanmaktadır.

3.2.2.3. Gelir Ortaklığı Senetleri

2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile kurulan Kamu Ortaklığı Fonu tarafından finanse edilen köprü, baraj, karayolu, demiryolu gibi altyapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasına yönelik bir enstrüman olan ve T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (Hazine) tarafından ihraç edilen GOS, altyapı yatırımlarına bütçe dışından kaynak sağlanması bakımından başarılı uygulamalardan biri olmuş, sermaye piyasalarına da yeni bir yatırım aracı kazandırılmıştır. Ayrıca, enflasyon artış oranının düştüğü dönemlerde yüksek ve sabit oranlı devlet tahvillerinin Hazine'ye getirdiği faiz yükünün de azalmasına katkıda bulunmuştur.

Gerek Kamu Ortaklığı Fonu, gerekse diğer kurumlara kaynak sağlamak amacıyla ihraç edilen GOS'lara ödenecek gelir payı ve bu gelirin hesaplanmasına ilişkin usuller

önceden tespit ve ilan edilmiş, gelir ödemeleri vergiden muaf tutulmuştur. İlk GOS ihracı 1984 yılında yapılmış, 1996 yılına kadar 47 tertip GOS ihracı yapılmış, anılan yılda sonra ise uygulanmamıştır. Bu kapsamda, GOS'lar ihraç edildikleri 1986-1996 döneminde ihraç edilen diğer tüm menkul kıymetlerin yaklaşık %30'una ulaşmıştır. Bir altyapı projesinin gelirine endeksli olarak ihraç edilen GOS'lar, TL, dövize endeksli ve döviz cinsinden olmak üzere üç farklı şekilde ihraç edilmiştir.

Kamu Ortaklığı Fonu tarafından elde edilen kaynakların % 46'sı GOS ihracı yolu ile elde edilmiş, kaynakların % 51'i altyapı finansmanında kullanılmıştır. Dağılıma bakıldığında, % 78'lik bir oranla otoyolların daha sonra ise baraj, hidroelektrik santralleri ve içme suyu projelerinin finanse edildiği görülmektedir (Erulaş, 2008: 9).

Altyapı yatırımlarının finansmanındaki tüm avantajlarına rağmen, GOS'lar birtakım dezavantajları da içermiştir. Özellikle, yüksek enflasyon dönemlerinde, Tüketici Fiyat Endeksine endekslenen GOS'lar, diğer yatırım araçlarının çok üzerinde getiriye sahip olmuş, bu da vadelerinin uzun dönemden kısa döneme kaymasına yol açmıştır. İlk ihraç edilen GOS'ların vadeleri 5-6 yıl iken vadeler 1 yıla kadar inmiştir. Bununla birlikte, GOS ihraç getirilerinin hesaplanmasında ekonomik temellerden çok siyasi kararların baskın gelmesi, istenilen hedeflere ulaşamamasına ve yatırımcı talebinin azalmasına neden olmuştur. Aynı anda birçok projenin başlatılması, projelerin tamamlanma sürelerinin öngörülenden uzun olmasına, bu da yatırımlardan elde edilecek gelirlerle GOS yatırımcılarına ödenmesi planlanan gelir payı ve anapara ödemelerinde finansman sıkıntısına girilmesine ve Hazine'nin borç yükünün artmasına neden olmuştur. Döviz kurunda gerçekleşen yüksek artışlar da dövize endeksli GOS'lara yapılan anapara ödemelerinin önemli miktarda artmasına neden olmuştur (Ertuğrul vd., 2007: 6-7).

Son olarak GOS'ların önemli dezavantajlarından biri de ikincil piyasasının oluşamamış olmasıdır. Bir başka deyişle, GOS'ların Türkiye uygulaması sermaye piyasası mekanizması dışında gerçekleşmiş, bu senetler halka arz edilip ikinci el piyasası oluşturulmamıştır. Bu nedenle, yatırımcılar arasında vadeye kadar alım-satım yapılabilecek likit bir piyasa oluşamamış; likidite zorlukları ve fiyat/getiri oranlarının

piyasa koşullarında oluşmaması bu menkul kıymetlerin sürekli ihracını önlemiştir (Erol, 2006: 3).

1991 yılından itibaren ihraç edilen GOS'lar, halka arz yerine müteahhitlere hakedişler karşılığı olarak verilmiştir. Bu durum altyapı yatırımlarının finansmanında vadelerin daha da kısılmasına neden olduğu gibi, küçük tasarrufların da bu alana aktarılmasını olumsuz etkilemiştir (Ertuğrul vd., 2007: 9).

3.2.2. Yerel Yönetimlerde Altyapı Yatırımlarının Finansmanı

Kamuda altyapı gereksinimi hissedilen kesimlerin başında yerel yönetimler gelmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımları dünya şirketlerinin ilgisini çeken bir alan olmakla birlikte yerel yönetimler, gelişmiş ülkelerdeki benzerlerinde olmayan kendilerine özgü sorunlarla karşı karşıyadır. Hızlı göçün neden olduğu çarpık kentleşmeyi önleyebilmek için yeni yerleşim alanlarının geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni yerleşim alanlarının altyapısının zamanında ve yeterli şekilde yapılabilmesi için ise çok büyük finansman kaynaklarının bulunması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin finansal açıdan zayıf olması yerel yönetimlerce yürütülen bazı girişimlerin devlet tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına sebep olabilmektedir. Nitekim, mali kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime devretme eğilimine girebilmektedirler (Egeli vd., 2012: 28). Bu da, desantralizasyon girişimlerinin, kendisinden beklenen sonuçların aksine, merkezi yönetimin daha fazla güçlenmesine yol açabilecektir (Tatar, 1993: 143). Mali anlamda güçlü yerel yönetimler ise, merkezi yönetimin de desteğiyle, altyapı yatırımlarına ilgi duyan şirketler karşısında pazarlık gücüne sahip olacaktır (Aydın vd., 2011: 48).

Bu itibarla, yerel yönetimler için sağlıklı bir finansman sağlanması en önemli unsur haline gelmiş, yerel yöneticilerin yapacakları teknik ve sermaye yatırımları ile orta uzun vadeli finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli kurumsal ve mali düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, birçok Avrupa ülkesinde, yerel yönetimlerin sermaye yatırımları

için finansman sağlayacak özel kurum oluşturma girişimleri sonucu, yerel yönetim bankaları kurulmuştur (Kestane, 1996: 9).

Türkiye’de ise, yerel yönetimlerin genel olarak üç farklı gelir kaynağı bulunmaktadır: (1) Genel bütçe gelirlerinden il özel idareleri ve belediyelere ayrılan paylar, (2) Yerel idarelerin öz gelirleri (ticari sınai ve işletme gelirleri, gayrimenkul ve menkullerden elde edilen çeşitli gelirler vb.), bazı vergi ve cezalar ve (3) Borçlanma (Çelebi, 2003: 116).

Konuyla ilgili bir örnek vermek gerekirse, belediyelerin gelirlerinin %52’lik kısmını mekezi yönetim tarafından verilen genel bütçe gelirlerinden ayrılan payın; bunun dışındaki gelirlerini ise, öz gelirlerinin (%40) ve borçlanmaların (%8) oluşturduğu görülmektedir (Kaya, 2009: 30). Büyükşehir belediyelerinin genel bütçeden aldıkları pay ise, %54 oranına yükselmektedir (Sakal, 2009: 333).

1985 yılına kadar özellikle İbank A.Ş.’den alınan kamu kredileri ile gerçekleştirilen borçlanma seçeneği aynı yıldan sonra sermaye kredileri ve dış kredi kullanımı ile çeşitlendirilmiştir. Belediyelerin, kendi kaynakları ve yurtiçi kredilerle sağlanamayacak kadar büyük finansman ihtiyacı gerektiren altyapı yatırımlarında, Hazine garantisi ile dış borç temin ettiği görülmüştür. Ancak, özellikle son yıllarda belediyelerin Hazine garantili dış kaynak kullanımlarında borç yükünün Hazine’ye kaldığı gözlemlenmiştir (Ertuğrul vd., 2007: 4).

Özellikle yerel yönetimler içinde önemli ağırlığı olan belediyelerin mevcut gelirlerinden yatırıma ayrılabilen payların yetersiz kaldığı bir gerçektir. Örneğin, belediye gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki payı yalnızca %11 olup, bu oran ABD, Kanada VE Almanya gibi idari ve mali desantralizasyonun yoğun olduğu ülkelerde %40-57 arasında değişmektedir (Sakal, 2009: 344). Bu nedenle, yapılması gerekli görülen ve uzun zaman dilimine yayılmadan belli bir sürede tamamlanması düşünülen yatırımların gerçekleştirilmesi için mevcut finansman yöntemlerine ilave olarak yeni finansman tekniklerinin kullanımına sunulması gerekmektedir.

Daha önce de ifade edildiği üzere, altyapı yatırımları, tamamlanması zaman alan ve finansal anlamda geri dönüşü geç olan yatırımlar olup uzun vadeli kaynaklarla finanse edilmeleri daha uygun olacaktır.

Bu çerçevede, yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının finansmanında, Hazine garantisinin kamu bütçesi üzerinde büyük bir yük yarattığı, çok büyük projeler için banka kredilerinin yetersiz kaldığı ve uluslararası kurumlardan kredi kullanılmasının ise, bir anlamda kaynakların yurtdışına aktarılması anlamına geldiği göz önünde bulundurularak, altyapı projelerinin sermaye piyasaları yoluyla yerli ve yabancı yatırımcılarca finanse edilmesine yönelik değerlendirmelerin bir sonraki bölümün konusunu oluşturmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ALTYAPI YATIRIMLARININ FİNANSMANINDA SERMAYE PİYASASININ KULLANIMINA İLİŞKİN ÖNERİLER

4.1. SERMAYE PİYASASI MODELLERİ

4.1.1. Şirket Modelleri

4.1.1.1. Halka Açık Şirket Modeli

Altyapı yatırımları için sermaye piyasasından finansman sağlanmasında kullanılabilen modellerden bir tanesi halka açılma olarak karşımıza çıkmaktadır³⁰. Bu modelde, altyapı yatırımlarıyla iştigal eden bir şirket kurulmakta ve bu şirketin payları halka arz edilerek halktan fon toplanmaktadır. Buna paralel olarak da, halka arza katılmak suretiyle şirket sermayesinde pay sahibi olan yatırımcılar şirketin altyapı yatırımlarından elde edeceği gelire ortak olma şansı bulmaktadır.

Bu noktada altyapı yatırımlarının bir sermaye şirketi tarafından nasıl finanse edilebileceği hususuna örnek teşkil edebilmesi açısından TAV Havalimanları Holding A.Ş.’nin (TAV A.Ş.³¹) uygulamaları hakkında bilgi verilmesinde fayda görülmektedir.

Holding olarak yapılandırılmış olan TAV A.Ş. 11.11.1997 tarihinde kurulmuştur. Şirket ortakları arasında Tepe İnşaat Sanayi A.Ş. ve Akfen Holding A.Ş. bulunmakta olup, Goldman Sachs International, Babcock Brown Turkish Airports LLC, IDB Infrastructure Fund L.P. gibi dünya çapında altyapı yatırımları alanında faaliyet gösteren şirketlerin fonları da TAV A.Ş.’de pay sahibi konumdadır. TAV A.Ş.’nin ana faaliyet konusu, esas sözleşmesinin 4. maddesinde, gerek yurtiçi gerekse yurtdışı havalimanlarının YİD modeli ile yapım ve işletim işi ile iştigal eden firmaların ve

³⁰ Nitekim, son dönemde Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından iptal edilen (22.02.2013) köprü ve otoyol özelleştirme ihalesi sonrasında halka arz edilmek üzere şirket kurulması modeli tartışılmaya başlanmıştır.

³¹ Şirket’in ticaret unvanında geçen “T” ve “A” Tepe ve Akfen gruplarını, “V” ise Vienna International Airport şirketini ifade etmektedir.

terminal hizmeti veren şirketlerin sermaye ve yönetimine katılmak olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda, TAV A.Ş. ve iştirakleri söz konusu amacı gerçekleştirmek için imtiyaz, yatırım, yapım ve işletim sözleşmeleri akdetmektedirler.

Örneğin, TAV Esenboğa, TAV İzmir ve TAV Gazipaşa, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ile; TAV Tiflis, Gürcistan Devlet Hava Meydanları İşletmesi ile; TAV Batum, Gürcistan Ekonomik Kalkınma Bakanlığı ile; TAV Tunus, Tunus Devlet Hava Meydanları İşletmesi ile; TAV Makedonya, Makedonya Ulaştırma Bakanlığı ile YİD; Tibah Development ise, Suudi Arabistan Devlet Hava Meydanları İşletmesi ile Yap-Devret-İşlet sözleşmeleri yapmışlardır (Akis Bağımsız Denetim ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik A.Ş., 2013: 10). Bu sözleşmeler kapsamında, havalimanlarının inşası ve/veya işletilmesi sağlanmakta ve havaalanı terminal hizmetlerinden, yiyecek ve içecek hizmetlerinden, gümrüksüz mağaza hizmetlerinden, yer hizmetlerinden ve diğer hizmetlerden (salon, yazılım-donanım hizmetleri, güvenlik hizmetleri) gelir elde edilmektedir (SADİ, 2007: 28).

Daha önce halka kapalı olan TAV A.Ş.'nin payları 15-16.02.2007 tarihinde sermaye piyasası mevzuatı uyarınca halka arz edilmiş olup halka arz ile birlikte TAV A.Ş., altyapı projelerini gerçekleştirmek üzere gerekli olan kaynağın bir kısmı halktan sağlamıştır.

Yerel yönetimlerin de, altyapı projelerine yatırım yapmakla iştigal eden şirketler kurmaları veya bu amaçla kurulmuş bulunan şirketlere ortak olmaları, daha sonra da bunların paylarını halka arz etmek suretiyle, altyapı projelerinin finanse edilebilmesini teminen halktan kaynak toplamaları mümkün bulunmaktadır.

Konuyla ilgili olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 52. maddesi uyarınca, büyükşehir belediyeleri dahil tüm belediyeler ile il özel idareleri, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre sermaye şirketi kurabilmektedir³².

³² 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 4. maddesi hükmüne göre, Enerji Piyasası Düzenleme

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde belediye meclisine; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, il genel meclisine, Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar verme yetkisi tanınmıştır.

Diğer taraftan, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un³³ 26. maddesinde, yerel yönetimler ile bunların kurdukları birlikler tarafından, ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutulmuştur.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nin 21.04.2008 tarih ve 2008/31 sayılı Genelgesi ile de, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulması, ortak olunması veya bedelsiz şirket edinilmesi halinde Bakanlık yoluyla Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Bu çerçevede, daha önce, yerel yönetimler, meclisleri vasıtasıyla şirket kurabilmekteyken, anılan düzenlemelerle birlikte Bakanlar Kurulu izninin getirilmesi şirket kurmayı zorlaştırmıştır. Ancak, uygulamadaki bu zorluğa karşılık olarak, yerel yönetimler yeni şirket kurmaktan ziyade mevcut şirketlere sermaye artırımı³⁴ yoluyla kaynak aktarıp şirketleri büyütme eğilimine girmişlerdir (Meşe, 2011: 204).

Kurulu'ndan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu hüküm de, belediyelerin şirketlere ortak olabilme imkanına başka bir örnek teşkil etmektedir.

³³ 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

³⁴ 4046 sayılı Kanun, yeni şirket kurulması veya şirketlere sermaye katılımında bulunulmasını Bakanlar Kurulu iznine tabi tutarken, mevcut yerel yönetim şirketlerinin sermaye artırımına gitmeleri konusunda hüküm getirmemiştir. Dolayısıyla şirket yönetim kurulları sermaye artırımı kararı aldığı anda, yerel yönetimler de payları oranında buna katılmak durumundadırlar.

Türkiye’de özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelerin sahip olduğu işletmeler, kentlerin büyümeleri ile orantılı olarak büyümüş ve bütçe büyüklükleri ile ülke ekonomisinde önemli bir yere sahip olmuşlardır (Kaya, 2009: 30).

Yerel yönetimleri şirket kurmaya iten önemli nedenlerden birinin kaynak yaratma arayışı çerçevesinde kredi kullanım kolaylıkları olduğu düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin borçlanmaları mevzuatlarıyla mümkün kılınmış olsa da, İlbank A.Ş. dışında borçlanabilecekleri alanlar sınırlıdır. Hazine kefaletini haiz kredi kullanma imkânları ise, Hazine’nin kefalet vermemesi nedeniyle son yıllarda sıkıntıya girmiştir³⁵. Yerel yönetimler tarafından kurulan şirketler ise, TTK’ya tabi olduklarından borçlanma konusunda daha rahat hareket imkânına sahip olmaktadır.

Bu kapsamda, ilgili yerel yönetim ve sermaye piyasası mevzuatı, altyapı projelerine yatırım yapan bir şirketin halka açılmak suretiyle sermaye piyasasından kaynak sağlamasına imkan tanımaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin şirket kurmalarının önündeki Bakanlar Kurulu izni zorunluluğunun oransal bir sınırlama getirilmek suretiyle esnetilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin kurulacak bir şirkete %50’nin üzerinde pay sahibi olması halinde Bakanlar Kurulu izninin aranması yeterli görülmektedir. Bu şekilde, yerel yönetimlerin şirket kuruluşlarında özel sermaye ile işbirliği yapması kolaylaşmış olacaktır.

4.1.1.2. Yatırım Ortaklığı Modeli

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 48. maddesinin birinci fıkrasında, yatırım ortaklıkları, sermaye piyasası araçları, gayrimenkul, girişim sermayesi yatırımları ile SPK tarafından belirlenecek diğer varlık ve haklardan oluşan portföyleri işletmek amacıyla, paylarını ihraç etmek üzere kurulan sabit veya değişken sermayeli anonim ortaklıklar olarak tanımlanmıştır.

³⁵ Yerel yönetimlerin sorumsuzca ve verimsiz olarak kredi kullanması, kredi borçlarını ödeyememe ya da ödememesi üzerine, borç ödemeleri Hazine’nin üzerine kalmakta, Hazine ise bunları dikkate alarak kefalet vermemektedir.

Bu bölümde altyapı yatırımlarının finansmanında anılan Kanun maddesi uyarınca kurulan gayrimenkul yatırım ortaklıklarının rolü üzerinde durulacaktır.

4.1.1.2.1. Geleneksel Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Modeli

Gayrimenkul yatırım ortaklıkları (GYO), gayrimenkullere, gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarına, gayrimenkul projelerine, gayrimenkule dayalı haklara, sermaye piyasası araçlarına ve SPK tarafından belirlenecek diğer varlık ve haklardan oluşan portföyü işletmek amacıyla paylarını ihraç etmek üzere kurulan sermaye piyasası kurumlarıdır³⁶.

Sermaye piyasası kurumu olma özelliği, GYO'ları benzer faaliyette bulunan diğer halka açık şirketlerden ayırmaktadır. Nitekim, sermaye piyasası kurumlarına vergi düzenlemelerinde diğer şirketlerden farklı olarak çeşitli avantajlar tanınmıştır. Buna göre, GYO'ların tüm kazançları kurumlar vergisinden istisna³⁷ tutulmuştur.

SPK'nın III-48.1 sayılı "Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"³⁸'nin (GYO Tebliği) 25. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, GYO'ların, özel düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla YİD modeliyle geliştirilecek projeleri kendisi veya başkaları lehine üst hakkı tesis ettirmek suretiyle gerçekleştirebilecekleri hükme bağlanmıştır³⁹. Ayrıca, söz konusu Tebliğ'in 5. maddesinin (a) bendi uyarınca GYO'lar belirli bir projeyi gerçekleştirmek amacıyla süreli olarak kurulabilmektedir.

³⁶ SPK'nın III-48.1 sayılı "Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"nin 4. maddesinin birinci fıkrasında tanımlanmıştır.

³⁷ 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 5. maddesinin 1 no'lu fıkrasının (d) bendi uyarınca, GYO'ların kazançları kurumlar vergisinden istisnadır. Aynı Kanun'un 15. maddesinin 3 nolu fıkrasında GYO kazançlarından, dağıtılsın veya dağıtılmasın, kurum bünyesinde % 15 oranında vergi kesintisi yapılacağı hükme bağlanmış olmakla birlikte, 2009/14594 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu kazançlar üzerinden yapılacak olan stopajın oranı da % 0 olarak belirlenmiştir.

³⁸ 28/05/2013 tarihli ve 28660 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

³⁹ Aynı maddede, Yap-İşlet-Devret modeliyle geliştirilecek projelerin ilgili mevzuat uyarınca gerekli tüm izinlerinin alınmış, projenin hazır ve onaylanmış ve inşaat başlanması için yasal gerekliliği olan tüm belgelerinin tam ve doğru olarak mevcut olduğunun bağımsız gayrimenkul değerlendirme şirketleri tarafından onaylanmış olması şart koşulmuştur.

Bununla birlikte, Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanun Uygulama Usul ve Esaslarına ilişkin 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁴⁰'nın 5. maddesinin son fıkrası uyarınca, YİD modeli ile gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetlere ilişkin sözleşmelerin görevli şirketlerle imzalanması; 17. maddesinin birinci fıkrasında da her proje için ayrı bir şirket kurulması ve bu şirketin ana sözleşmesinde YİD projesinin faaliyet konusu olarak belirtilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, GYO Tebliği'nin 28. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, GYO'ların Yap-İşlet-Devret projeleri kapsamında kurulan şirketlere iştirak edebilecekleri hükme bağlanmış olup GYO'ların altyapı yatırımlarına bu şekilde kaynak aktarmalarının da mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, aynı Tebliğ'in 24. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca bu iştirak portföy değerlerinin en fazla % 49'u oranında olabilmektedir.

Konu yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde, yukarıda 4.1. nolu bölümde de yer verildiği üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde belediye meclisine; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, il genel meclisine, GYO kurulmasına karar verme yetkisi tanınmıştır.

Bu kapsamda, SPK ve ilgili yerel yönetim düzenlemeleri çerçevesinde, yerel yönetimler tarafından, proje süresi ile sınırlı olarak kurulan GYO'ların YİD modeliyle geliştirilecek projeler vasıtasıyla altyapı yatırımlarına kaynak sağlaması mümkün bulunmaktadır. Bu şekilde, altyapı yatırımlarının finansmanında GYO'ların halka açılmak suretiyle altyapı yatırımlarını finanse eden diğer şirketlere karşı olan vergisel avantajında da istifade edilmiş olacaktır.

Ancak, altyapı yatırımının gerçekleştirilmesinde uygulanacak KÖİ modelinin⁴¹ sadece YİD modeli olabilmesi; ayrıca, bu model kapsamında kurulan şirketlere yapılabilecek

⁴⁰ 11.06.2011 tarih ve 27961 sayılı Mükerrer RG'de yayımlanmıştır.

⁴¹ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanmış olan "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun

iştirak tutarının portföyün %50'si ile sınırlanmış olması nedeniyle SPK'nın GYO'lara ilişkin düzenlemelerinin altyapı yatırımlarının finansmanı hususunda tam anlamıyla yeterli olmadığı düşünülmektedir⁴².

Bu çerçevede, SPK'nın bir başka düzenlemesi olan Altyapı Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları'nın incelenmesinde fayda görülmektedir.

4.1.1.2.2. Altyapı Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Modeli

Altyapı yatırımlarının finansmanında, bir yandan GYO'ların bir önceki bölümde yer verilen dezavantajlarının ortadan kaldırılması, bir yandan da GYO'lara tanınan vergisel imkanlardan yararlanılabilmesini teminen, SPK tarafından yayımlanan Seri:VI, No:24 sayılı "Altyapı Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"⁴³ ile başta belediyeler olmak üzere kamu sektörünün altyapı yatırımlarının sermaye piyasaları yoluyla finansmanında "altyapı gayrimenkul yatırım ortaklığı" (AGYO) şeklinde faaliyet gösterecek gayrimenkul yatırım ortaklığının alt türü yeni bir şirket modeli öngörülmüştür.

Öngörülen modelde, Hazine garantisi gibi kamu finansmanını zora sokacak bir güvenceye gerek olmaksızın, kamunun altyapı yatırımlarının hızlandırılabilmesi ve sermaye piyasasının derinleşmesi amaçlanmakta; özel sektör şirketleri gibi yönetim bakımından SPK düzenlemelerine uyum aranmakta, fizibilitesi ve değerlemesi yapılmış altyapı projeleri şirketin ana faaliyet konusunu oluşturmaktadır.

Bu modelle, GYO'da olduğu gibi sadece YİD değil tüm KÖİ modelleri çerçevesinde kamu tarafından yaptırılan veya özellikle belediyeler tarafından yürütülen altyapı yatırım ve hizmetlerinin özkaynakla finanse edilmesi, böylece şirket payları nitelikli

Tasarısı Taslağı"nda altyapı projelerinin kamu özel işbirliği çerçevesinde YİD modeli dışında, yap-işlet, yap-kirala, işletme hakkı devri modelleri ile de gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir.

⁴² Toplu Konut İdaresi'nin iştiraki olarak Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.'nin konut ve kentsel dönüşüm projelerini içeren bir portföyü işlettiği dikkate alındığında, her ne kadar YİD modeli kapsamında olmasa da, bir altyapı yatırımı olarak kabul edilebilecek konut projelerinin mevcut durumda geleneksel GYO modeli ile finanse edilebileceği düşünülmektedir.

⁴³ 29.01.2009 tarih ve 27125 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

yatırımcılara, önceden belirlenmiş yatırımcılara veya halka arz edilmek suretiyle sermayenin tabana yayılması sağlanmaktadır. Ayrıca, şirket tarafından yapılacak borçlanma senetleri ihracıyla finansman olanakları çeşitlendirilmektedir.

Tebliğ ile;

1) Kuruluş şartlarına ilişkin olarak (Md. 4);

- a. AGYO'ların kayıtlı sermayeli anonim şirket olarak asgari 100 milyon TL başlangıç sermayesiyle kurulması öngörülmüştür.
- b. Kurucular sadece kamu birimleri ile kısıtlanmamış, belirli şartları taşıyan tüm gerçek ve tüzel kişilerin kurucu olmasına imkan tanınmıştır.
- c. Mevcut GYO düzenlemesine paralel olarak, kurucu ortaklardan en az birisinin AGYO sermayesinin en az %20'sine sahip belli şartları haiz lider sermayedar olarak belirlenmesi zorunlu tutulmuştur.
- d. Ortak olacak kamu kurumu niteliğindeki kurucularda aranan şartlar esnek tutulmuştur. Bu şekilde, kamuya, özellikle de belediyelere, altyapı yatırımlarının AGYO vasıtasıyla finansmanı için kolaylık tanınmıştır.

2) Portföylerine ilişkin olarak (Md. 19);

- a. AGYO'lar esas olarak merkezi yönetim kapsamındaki kamu sektörü, yerel yönetimler ve KİTler veya özellikle belediyeler tarafından yürütülen altyapı yatırım ve hizmetlerine ve altyapı projesini gerçekleştirmek üzere belediyeler tarafından kurulan altyapı şirketlerine yatırım yapacaktır. Ayrıca, bunlara dayalı haklar ve finansal araçlar da portföye dahil edilebilecektir.
- b. Bu yatırımların ortaklık portföyünün en az %75'ini oluşturması zorunluluğu getirilmiştir.
- c. Portföyde yer alacak altyapı yatırım projelerinin kamu yararına hizmet eden nitelik taşıması, öngörülebilir nakit akımlarına sahip olması, fizibilite/değerleme çalışmalarının yapılmış ve gerekli tüm yasal izinlerinin alınmış olması ön koşul olarak belirlenmiştir.

3) Organizasyonuna ilişkin olarak (Md. 15);

- a. AGYO'nun ve AGYO portföyünün, kamudan bağımsız bir şekilde yönetilebilmesi ve modelin kalitesinin artırılabilmesi için profesyonel ve bağımsız yöneticilere ilişkin şartlara yer verilmiştir. Bu şartların belirlenmesinde, Kurulumuzca yayımlanan Kurumsal Yönetim İlkeleri esas alınmıştır.
- b. Ortaklığın Kurumsal Yönetim İlkeleri çerçevesinde iç kontrol, risk yönetim ve denetim sisteminin oluşturulmuş olması zorunlu tutulmuştur.

4) Finansmanına ilişkin olarak (Md. 10, 27);

- a. Finansman ihtiyacının özkaynak ile karşılanması amacıyla, AGYO'nun çıkarılmış sermayesinin asgari %49'u oranındaki paylarının belli bir süre sonunda nitelikli yatırımcılara veya önceden belirlenmiş yatırımcılara veya halka arz edilmesi zorunlu tutulmuştur.
- b. Ayrıca, ortaklıklar tahvil, bono veya yapılandırılmış diğer borçlanma senetleri ihraç edebilmesi sağlanmıştır.

Diğer taraftan, bir önceki bölümde de yer verildiği üzere GYO'ların faaliyet alanı gayrimenkul yatırımları ile sınırlı olup AGYO'lar tarafından yatırım yapılması öngörülen altyapı yatırım ve hizmetlerinin gayrimenkul niteliğinde olmayabileceği (Ör. metro, telefon hatları, kablolar vb.) dikkate alındığında AGYO'nun GYO'nun bir alt türü olarak modellenmesi AGYO'nun işlerliğini etkileyecek niteliktedir. Ayrıca, GYO'lara vergi istisnası tanıyan Kurumlar Vergisi Kanunu'nun ilgili hükmünde AGYO'ya lafzen yer verilmemesi, AGYO'ların bu istisnaya tabi olup olmadığı hususunu belirsizleştirmektedir.

Bu çerçevede, SPK tarafından bu belirsizliklerin giderilebilmesini teminen, modelin isminin Altyapı Yatırım Ortaklıkları olarak değiştirilmesi yönünde düzenleme yapılması ve Kurumlar Vergisi Kanunu'nda da vergi istisnası tanınan yatırım ortaklıkları arasında bu model kapsamında kurulanların da açıkça sayılması şeklinde değişiklik yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

4.1.2. İhraç Modelleri

4.1.2.1. Tahvil İhracı Modeli

Türkiye’de, yerel yönetim mevzuatı tahvil ihraç modelinin uygulanmasına imkan tanımaktadır.

Konuyla ilgili olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 51. maddesinde, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca tahvil ihraç edebileceği hususları hükme bağlanmıştır.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun⁴⁴’un 4. maddesinde ve Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler ile Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurt içi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik⁴⁵’te yurt içi piyasalarda yapılacak belediye tahvili ihraçlarının Hazine’nin iznine tabi olduğu belirtilmekte; ayrıca, Hazine tarafından izin verilmesinin hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmediği vurgulanmaktadır.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 31. maddesinin ikinci fıkrasında da, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun yukarıda yer verilen hükümlerinde belirtilen limitler hariç olmak üzere diğer kanunlarda belirlenen ihraç limitlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Buna göre, yerel yönetimlerin tahvil ihraç tutarlarının tespitinde kendi özel mevzuatlarıyla belirlenen limitler belirleyici olacaktır.

Yukarıda yer verilen ilgili mevzuat hükümlerinin cevaz vermesine karşın yerel yönetimler tarafından tahvil ihracı suretiyle sermaye piyasalarından fon temini çok sınırlı düzeylerde kalmıştır. 1990’lı yıllarda Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından

⁴⁴ 09/04/2012 tarihli ve 24721 sayılı RG’de yayınlanmıştır.

⁴⁵ 15/03/2012 tarihli ve 28234 sayılı RG’de yayınlanmıştır.

uluslararası sermaye piyasalarında gerçekleştirilen tahvil ihracı en önemli örneği teşkil etmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, uluslararası sermaye piyasalarında tahvil ihracının temel koşullarından biri olan uluslararası derecelendirme şirketlerine “kredi derecesi ölçümü” yaptırarak borçlanabilme kapasitesini ölçtürmüş, Standart and Poor's firması tarafından yapılan değerlendirme sonucunda “BBB” notu almıştır. Bu işlemten sonra Almanya ve Japonya’da tahvil ihraçları gerçekleştirilmiştir. Söz konusu ihraçlara ilişkin bilgiler aşağıda Tablo-12’de sunulmaktadır:

Tablo 12. Ankara Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhraç Edilen Tahviller					
İhraç Tarihi	Aracı Kurum	Miktar (Milyon)	Faiz Oranı	Vade (Yıl)	Ülke
09.10.1990	DG Bank	150 DM	10,25	5	Almanya
05.06.1991	Nomura-Mitsui Bank	8.500 Yen	8,4	5	Japonya
18.10.1991	Nomura Bank	5.000 Yen	LIBOR + 1,05	9	Japonya
17.03.1992	Nomura Bank	4.600 Yen	7,6	5	Japonya
15.10.1992	Nomura Bank	50.000 Yen	6,8	5	Japonya

Kaynak: (Erulaş, 2008: 38)

Sonraki dönemde, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin yurtdışından sağlamış olduğu fonların geri ödemelerinde sorunlar yaşanmış, borç ertelemeşi yaşanması sonrasında, söz konusu borçlar Hazine tarafından üstlenilmiştir. Hazine tarafından üstlenilen 1.222.154.000 \$ tutarındaki borcun yaklaşık 787 milyon \$ tutarındaki kısmı yurtdışında ihraç edilen bu tahvillerin anapara ve borç ödemelerinden oluşmaktadır (Erulaş, 2008: 38).

Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin ihraçlarından sonra, belediyelerin bu imkandan yararlanmaları bir ölçüde kısıtlanmıştır. Hazine tarafından yayımlanan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara İlişkin Tebliğ’e⁴⁶ göre kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin yurt dışından her türlü nakdi kredi sağlaması ve uluslararası sermaye piyasalarında tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraç etmesi Hazine’nin ön iznine bağlanmıştır. Aynı Tebliğ’de ayrıca, Hazine’nin ön izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçlarının borç kütüğüne kaydının yapılmayacağı ve

⁴⁶ 09.01.1993 tarih ve 21460 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferinin yapılamayacağı belirtilmiştir. Bu tebliğ ile belediyelerin uluslararası mali piyasalardan tahvil ihracı suretiyle fon temini, merkezi idare tarafından denetim altına alınmıştır (Çetik, 1993: 94).

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin söz konusu ihracının dışında, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) tarafından, büyük ölçekli yatırımların finanse edilebilmesi ve acil finansal ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla halka arz edilmeksizin ve aracı kurum kullanılmaksızın İSKİ tarafından doğrudan İSKİ ile iş yapan yüklenicilere satılan sertifikalar dışında yerel yönetimler tarafından büyük ölçekli tahvil ihraçları gerçekleştirildiğini söylemek mümkün değildir (Erulaş, 2008: 39).

Belediye tahvil ihraçlarının başarılı olmamasında ileri sürülebilecek nedenlerden birinin, bu tahvillerin Hazine garantisi olmaması nedeniyle tahvil geri ödemelerine ilişkin duyulan güven eksikliği olduğu ileri sürülmektedir (Yıldırım vd., 2007: 33).

Bu kapsamda, Türkiye'de yerel yönetimlerin tahvillerinin geri ödenmeme riskinin⁴⁷ azaltılmasına yönelik olarak tahvil sigortası ve tahvil sigorta şirketlerine (monoline) ilişkin düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, İlbank A.Ş.'nin yerel yönetimlere tahvil ihracında garanti vermesinin sağlanmasında fayda görülmektedir.

4.1.2.2. Menkul Kıymetleştirme Modeli

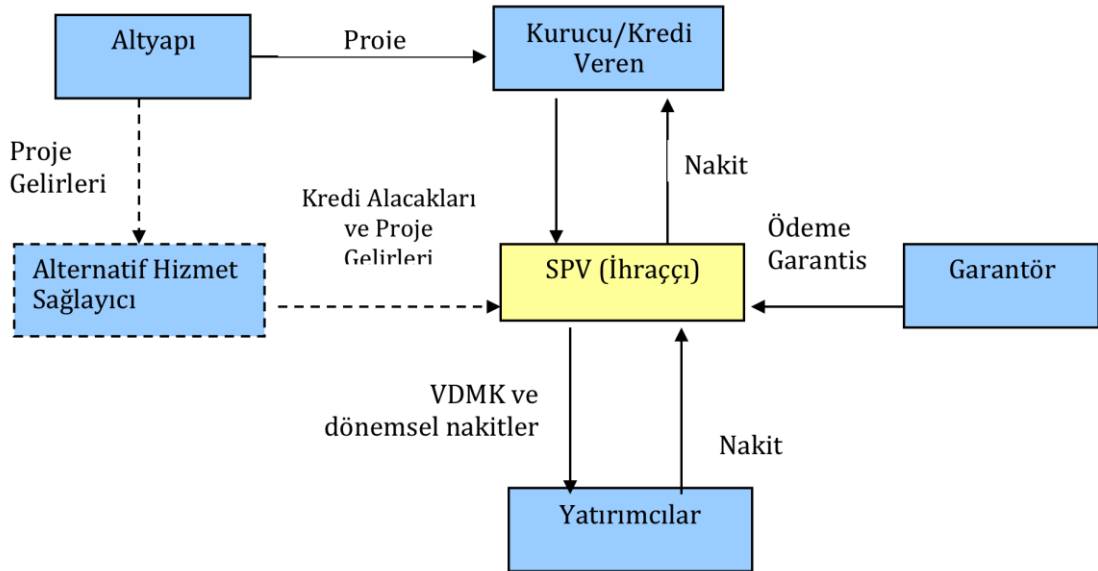
Dünya genelinde altyapı projelerinin finansmanında kullanılan yöntemlerden biri de menkul kıymetleştirme uygulamalarıdır. Menkul kıymetleştirme yoluyla proje finansmanı, projenin hayata geçirilmesi amacıyla kullanılacak kredilerden kaynaklanan alacakların ya da projenin tamamlanması ile elde edilecek gelirlerin menkul kıymetleştirilmesi suretiyle finansman teminidir.

⁴⁷ Geri ödenmeme riski, tahvili çıkaran belediyenin tahvile ilişkin yükümlülüklerini yerine getirememesi olarak tanımlanabilir.

Genel olarak menkul kıymetleştirme, gelir üreten varlıkların bir paket haline getirilerek, bunlara bağlı tahvil ya da diğer bir menkul kıymet ihracı yoluyla finansman sağlanması şeklinde tanımlanabilir. Menkul kıymetleştirme geleneksel finansman yöntemleriyle karşılaştırıldığında daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Menkul kıymetleştirmede her işlem katılımcılardan birisi tarafından yürütülmekte ve böylece ihtisaslaşma sağlanmaktadır. Bu yapı nedeniyle menkul kıymetleştirme için “yapılandırılmış finansman terimi” de kullanılır.

Menkul kıymetleştirme temel olarak, gelir getiren varlık veya alacaklardan oluşan havuzun, bu amaçla oluşturulan “özel amaçlı bir kuruluşa” devredilmesi (Special Purpose Vehicle-SPV) ve SPV tarafından bu varlık veya alacaklara bağlı menkul kıymet ihraç edilmesi suretiyle sermaye piyasalarından kaynak temin edilmesidir. Bu amaçla ihraç edilen menkul kıymetler, “varlığa dayalı menkul kıymet” (VDMK/Asset Backed Securities-ABS) olarak adlandırılmaktadır.

Menkul kıymetleştirme sürecinde yer alan tarafları gösterir bir şekilde aşağıda verilmektedir:



Şekil 2. Menkul Kıymetleştirme Süreci

Kaynak: (Şafak, 2012: 16)

Menkul kıymetleştirme süreci genel hatlarıyla özetlenecek olursa (Öcal, 1994: 16-17);

- İlk olarak kurucu veya krediyi açan kurum menkul kıymetleştirmeye esas alınacak varlık veya alacaklardan bir havuz oluşturur,
- İkinci aşamada bu varlık veya alacaklar havuzu SPV'ye satılır veya devredilir,
- SPV bu varlık veya alacaklar karşılığında VDMK ihraç ederek yatırımcılara satar,
- Portföyün saklanması, değerlendirilmesi ve nakit akımlarının kontrolü amacıyla SPV dışında bir saklamacı kuruluşu da devreye girebilir. Kurucu veya kredi kuruluşunun iflası halinde ise nakit akışlarının devamlılığını teminen alternatif hizmet sağlayıcı belirlenir.
- Yatırımcılara yapılacak anapara ve faiz ödemeleri üçüncü bir kuruluş veya kurucunun kendisi tarafından garanti edilebilir veya sigorta kapsamına alınabilir.
- Söz konusu sürecin gerçekleştirilmesinde derecelendirme şirketleri de devreye girmektedir.

Menkul kıymetleştirilecek varlıkların kredi değeri (rating), kaynak firmanın kredi değerinden yüksekse, menkul kıymetleştirme daha iyi şartlarda fon temin etme olanağı sağlamaktadır. Dolayısıyla menkul kıymetleştirmenin başarılı bir finansman yöntemi olarak kullanılması, SPV'ye devredilecek varlık veya alacakların düzenli gelir getirmesine bağlıdır. Bu ise;

- Menkul kıymetleştirilecek varlık veya alacakların devrine hukuki bir engel bulunmaması,
- Bu varlık veya alacakların kaynak kuruluşun iflas riskinden arındırılmış olması,

- SPV'nin bu faaliyet dışında başka bir faaliyetinin bulunmaması,
- Varlık veya alacakların devrinin maliyetli olmaması,
- İhraç edilen VDMK sahiplerinin menkul kıymet havuzu üzerindeki öncelikli haklarının korunuyor olması

gibi bir dizi ön şartın yerine getirilmesine bağlıdır.

Dolayısıyla uzun vadeli bir finansman yöntemi olarak, menkul kıymetleştirme yoluyla proje finansmanının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için:

- Şeffaflık,
- Projenin gelir getiren bir proje olması (karlılık),
- Herhangi bir hukuki ya da siyasi engel nedeniyle projenin sekteye uğramaması (sözleşmelerin devamlılığı),
- Sisteme ilişkin hukuki ve yasal mevzuatın sağlıklı bir şekilde oluşturulması,
- Sözleşmeye bağlı hakların yasal güvence altına alınması (özel hukuk hükümlerine tabi olma),

gerekmektedir.

Genel olarak bakıldığında aktifi ve pasifi arasında vade uyumsuzluğu olan kredi kuruluşlarının, uzun vadeli projeleri finanse etmeleri mümkün olmadığından, kamu kesimine kullandığı kredilerden kaynaklanan alacakların ya da projenin tamamlanması ile elde edilmesi muhtemel gelirlerin menkul kıymetleştirilmesi yoluyla uzun vadeli finansman mümkün hale gelmektedir.

Bu kapsamda, finansal kuruluşların projenin finansmanı amacıyla kullandıkları kredilerden kaynaklanan alacaklardan oluşturulacak havuzun SPV'ye aktarılması suretiyle bunlara dayalı menkul kıymet ihracı söz konusu olabileceği gibi, projeden beklenen gelirlere dayalı nakit akımlarından oluşturulacak havuzun SPV'ye aktarılması suretiyle bunlara dayalı menkul kıymet ihracı da mümkündür.

Menkul kıymetleştirmeye imkan tanıyan bir düzenleme SPK tarafından Seri:III, No:35 sayılı “Varlık Finansmanı Fonlarına ve Varlığa Dayalı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ”⁴⁸ vasıtasıyla yayımlanmıştır.

Ancak, anılan Tebliğ uyarınca VDMK'lerin kurulacak varlık finansmanı fonları tarafından ihraç edilebilmesi, fon kurucuları arasında ise, yerel yönetimlerin yer almaması; ayrıca, altyapı projelerinin hayata geçirilmesi amacıyla kullanılacak kredilerden kaynaklanan alacakların veya altyapı projesinin tamamlanması ile elde edilecek gelirlerin menkul kıymetleştirilebilecek varlıklar arasında sayılmaması uygulamayı güçleştirmektedir. Bu nedenle, bir Tebliğ değişikliğiyle fon kurucuları arasına yerel yönetimlerin, menkul kıymetleştirilebilecek varlıklar arasına da altyapı kredileri ile gelirlerinin eklenmesinde fayda görülmektedir.

Diğer taraftan, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 60. maddesi uyarınca türleri ve nitelikleri SPK tarafından belirlenen varlıkların devralınması ve devredilmesi amacıyla faaliyet göstermesi öngörülen ipotek finansmanı kuruluşları (İFK) tarafından, aynı Kanun'un 58. maddesinin son fıkrasının verdiği yetkiyle fon kurmaksızın VDMK ihraç edilebileceği dikkate alınarak, yukarıda VDMK düzenlemesinde yer verilen eksikliklerin İFK'ya ilişkin yayımlanacak ikincil düzenlemelerde göz önünde bulundurulması uygun olacaktır.

⁴⁸ 27.08.2008 tarih ve 26980 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

4.1.2.3. Teminatlı Menkul Kıymet İhracı Modeli

Varlık teminatlı menkul kıymetler (VTMK/covered bond), ihraççıların⁴⁹ genel yükümlülüğü niteliğinde olan ve finansal kurumlarca verilen krediler, ikame varlıklar ve bunların riskten korunması amacıyla yapılan sözleşmelerden teminat havuzları oluşturulup, bu havuzlardaki varlıklar karşılık gösterilerek ihraç edilen borçlanma senetleridir. Bir kredi kuruluşu olarak düzenleyici bir kamu kurumunun gözetim ve denetimi altında faaliyet gösteriyor olmak, VTMK ihraççısı olmanın gerekli şartı olup; ihraççılar, söz konusu menkul kıymetlerin teminatı olan varlıkları, diğer varlıklarından ayrı olarak, oluşturacakları teminat havuzu içerisinde izlerler.

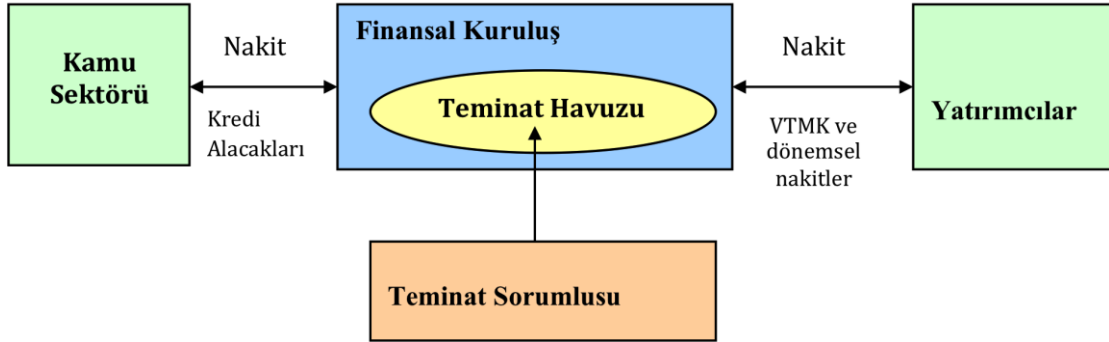
Sıklıkla Kıta Avrupası'nda kullanılan VTMK'nın en önemli özellikleri, menkul kıymetleştirilen alacakların ihraççının bilançosu içinde kalması ve menkul kıymetlere teminat gösterilen varlıkların kesin bir şekilde diğer varlıklardan ayrılabilmesidir. Öyle ki, teminat havuzundaki varlıklar, kamu alacakları da dahil olmak üzere ihraççıların diğer alacaklıları tarafından herhangi bir şekilde haczedilememektedir.

İhraççının ödeme yükümlülüğünü yerine getirememesi ve teminat havuzlarına dahil edilen varlıkların menkul kıymet sahiplerinin alacaklarını karşılamaya yetmemesi halinde, alacağı teminat havuzundaki varlıklarla karşılanmayan menkul kıymet sahipleri ihraççının diğer malvarlığına başvurabilmektedirler.

Avrupa'da kamu sektörüne açılan krediler VTMK ihracına konu edilebilmektedir. Başta Almanya olmak üzere Fransa, İrlanda da olmak üzere kamu finansmanında kullanılan VTMK'lar, Avrupa VTMK piyasasının neredeyse yarısını oluşturmaktadır

Kamu sektörüne açılan kredilerden kaynaklanan alacaklara dayalı VTMK ihracı sürecinde yer alan tarafları gösterir şekle aşağıda yer verilmektedir:

⁴⁹ İhraççı, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde; sermaye piyasası araçlarını ihraç eden, ihraç etmek üzere Sermaye Piyasası Kurulu'na başvuruda bulunan veya sermaye piyasası araçları halka arz edilen tüzel kişiler ve Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi yatırım fonları olarak tanımlanmıştır.



Şekil 3. VTMK İhraç Süreci

Kaynak: (Şafak, 2012: 25)

Menkul kıymet ihraç süreci genel hatlarıyla özetlenecek olursa;

- Finansal kuruluş tarafından proje finansmanında kullanılmak üzere kamu kurumuna kredi verir,
- Söz konusu kredilerden oluşan teminat havuzları karşılık gösterilerek finansal kuruluş tarafından varlık teminatlolu menkul kıymet ihraç edilir,
- Varlık teminatlolu menkul kıymet sahiplerine yapılan ödemeler kredi faiz ödemeleri ile karşılanır,
- Teminat havuzunun değeri, tedavüldeki VTMK'ların değerinden az olamaz. Gerekğinde ödenmeyen kredilerin değıştirilmesi veya yeni kredilerin havuza eklenmesi zorunludur,
- Teminat havuzunun vadesi, faiz oranı ve para biriminin, VTMK'ların vadesi, faiz oranı ve para birimi ile uyumlu olması zorunludur.

- İhraççının iflası durumunda, menkul kıymet geri ödemeleri tamamlana kadar, ilgili kredi alacaklarından elde edilen gelir ihraççının diğer alacaklılarına (kamu alacakları dahil) ödenemez ve münhasıran menkul kıymetlerin geri ödemelerinde kullanılır.

Sistemde ayrıca, teminat havuzlarına dahil edilen varlıkların mevcudiyetini ve niteliklerini, teminat havuzlarının oluşturulmasını ve varlıkların teminat havuzlarında izlenmesini vb. sorumlulukları yerine getirmek üzere bir teminat sorumlusunun atanması zorunludur.

VTMK'lar SPK tarafından Seri:III, No:38 sayılı “Varlık Teminatlı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ”⁵⁰ ile düzenlenmiştir.

Ancak, anılan Tebliğ’de altyapı kredileri ve gelirlerinin teminat havuzunda yer alabilecek varlıklar arasında sayılmaması VDMK’lar için daha önce belirtilenle aynı sorunu teşkil etmektedir. Bu nedenle, Tebliğ’de teminat havuzuna ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi gerekmektedir. VTMK’ların 6362 sayılı Kanun’un 60. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca İFK tarafından da ihraç edilebileceği dikkate alınarak, benzer bir düzenlemenin İFK açısından da yapılmasında fayda görülmektedir. Bu şekilde, yerel yönetimlerin altyapı yatırım ve hizmetlerine ilişkin kredi ve gelirlerinin teminat havuzlarına devredilebilmesi ve bunların teminatı altında VTMK ihraç edilerek finansman sağlanması mümkün olacaktır.

Diğer taraftan, söz konusu Tebliğ’de VTMK ihraç edebilecekler arasında gayrimenkul yatırım ortaklıkları da sayılmış olup gayrimenkul niteliğini de taşıyabilen altyapı yatırımlarına yönelik portföyleri işleten altyapı yatırım ortaklıklarının da benzer şekilde VTMK ihracı yapabilmelerinin sağlanmasında fayda görülmektedir.

⁵⁰ 12.09.2009 tarih ve 27347 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

4.1.2.4. Gayrimenkul Sertifikası İhracı Modeli

Gayrimenkul sertifikaları, ihraççıların inşa edilecek veya edilmekte olan gayrimenkul projelerinin finansmanında kullanılmak üzere ihraç ettikleri, projenin belirli bağımsız bölümlerini veya belirli bağımsız bölümlerine ilişkin belirli bir metrekaresini temsil eden nominal değeri eşit menkul kıymeti ifade etmektedir.

Bu modelde, yatırımcılar, biriktirdikleri gayrimenkul sertifikaları ile konut veya iş yeri sahibi olabilmekte ya da gayrimenkul projelerinde oluşan değer artışından yararlanma hakkı kazanabilmektedir.

Daha önceki uygulamalara bakıldığında, TOKİ tarafından 1989 yılında ihraç edilen Halkalı Konut Sertifikasının 4.312 konut karşılığı çıkartıldığı, TOKİ'nin tüm projelerinde kullanılabildiği görülmektedir. TOKİ'nin her hafta ilan ettiği fiyatlar üzerinden geri alımda bulunduğu konut sertifikası söz konusu dönemde dolar bazında %12 değer artışı sağlamıştır.

Emlak Bankası tarafından 1996 yılında 2 yıl vadeli olarak ihraç edilen Ataşehir Gayrimenkul Sertifikası ise, 382 daire karşılığı çıkartılmış olup sertifikalar dolar bazında %8 değer artışı sağlamıştır.

Gayrimenkul sertifikaları SPK tarafından Seri:III, No:19 sayılı "Gayrimenkul Sertifikalarının Kurul Kaydına Alınmasına İlişkin Esaslar Tebliği"⁵¹ ile düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğ uyarınca:

- Gayrimenkul sertifikaları yalnızca halka arz edilebilir ve borsada işlem görmesi zorunludur.
- Proje bitiminde sertifikalar ile konuta dönüşüm veya nakde dönüşüm gerçekleştirilir.

⁵¹ 20.07.1995 tarih ve 22349 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

- Nakde dönüşüm sertifika üzerindeki faiz getirisinin ödenmesi veya açık artırım sonucunda elde edilen gelirin paylaşımı şeklinde gerçekleşir.
- İhraççının önceden eşdeğer proje yapmış olması ve banka garantisi alması zorunludur.

Mevcut durumda ise, gayrimenkul sertifikalarına olan ihtiyacın yeniden ortaya çıkması üzerine yeni bir düzenleme taslağı hazırlanmıştır. Buna göre:

- Halka arz ve nitelikli yatırımcıya satış mümkündür ancak borsada işlem görme zorunludur.
- Başvuruya konu toplam proje değerinin %50'si için ihraç yapılabilir.
- Banka garantisiz ihraç mümkündür, eş değer proje şartı ihracın yarısı kadar eş değer projeye indirilmiştir.
- İhraççının arsa sahibi olması zorunlu hale getirilmiştir.
- İhraç geliri inşaat ilerleme esasına göre ihraççıya aktarılır.
- Ortak girişim (adi ortaklık) adına ortak A.Ş.'lerden biri ihraççı olabilir.
- Değerleme, fizibilite ve inşaat ilerleme raporları yetkili kuruluş tarafından hazırlatılır ve bedelleri ihraç gelirinin bloke edilen kısmından karşılanır.
- Konuta dönüşüm ve nakde dönüşüm kurallarında iyileştirme yapılmıştır (sertifikaların konut kredisi peşinatına sayılması, üç kez açık artırım ihale usullerinin belirlenmesi vb.).

Söz konusu taslağın incelenmesinde yerel yönetimlerin ihraççı olabileceği ve bu durumda yerel yönetimlere kolaylık sağlanabilmesi amacıyla diğer ihraççılar için aranan şartların bir kısmının uygulanmayabileceği anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda, gayrimenkul sertifikaları, yerel yönetimler için altyapı projelerinin ön finansman ihtiyacının karşılanmasını sağlayacağı gibi; geniş bir kitleye hitap ediyor olması sebebi ile müşteri portföyünün ve satış yapılabilecek kitlenin genişlemesi neticesinde projede oluşabilecek değer artışlarının erken realizasyonunu sağlamak avantajını getirecektir.

Yatırımcı ise gayrimenkul sertifikası ile; getiri garantili bir yatırım, normal koşullarda yatırım yapamayacağı yüksek bedelli gayrimenkullere yatırım yapma fırsatı, direkt gayrimenkul alımı gibi zor likit hale gelebilen bir yatırım yerine likit bir yatırım aracına yatırım yapmış olacak ve zaman içerisinde sertifikaların konuta dönüştürülebilme alternatifinin bulunuyor olması avantajını elde edecektir.

4.1.2.5. Kira Sertifikası İhracı Modeli

Kira sertifikaları, varlık kiralama şirketlerince, kendi nam ve sertifika sahiplerinin hesabına ve yararına, satın almak veya kiralamak suretiyle devralınan varlıkların finansmanını sağlamak amacıyla düzenlenen ve sahiplerinin bu varlıklardan elde edilen gelirlerden payları oranında hak sahibi olmalarını sağlayan menkul kıymetlerdir. Dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kira sertifikaları ihraç edilmektedir.

Türkiye’de kira sertifikalarına ilişkin ilk düzenleme ise SPK tarafından Seri: III, No: 43 sayılı "Kira Sertifikalarına ve Varlık Kiralama Şirketlerine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"⁵² ile yürürlüğe girmiştir. Tebliğ, özel sektör şirketlerinin kira sertifikası ihracı yoluyla sermaye piyasalarından fon temin etmelerine imkân vermektedir.

⁵² 01/04/2010 tarih ve 27539 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak, anılan Tebliğ 07.06.2013 tarih ve 28670 sayılı RG’de yayımlanan III-61.1 sayılı “Kira Sertifikaları Tebliği” ile yürürlükten kaldırılmış olup yeni Tebliğ ile eski Tebliğ’de belirtilen hususların yanı sıra 5 yeni kira sertifikası türü tanımlanmış ve VKŞ’lerin faaliyet olanakları artırılmıştır.

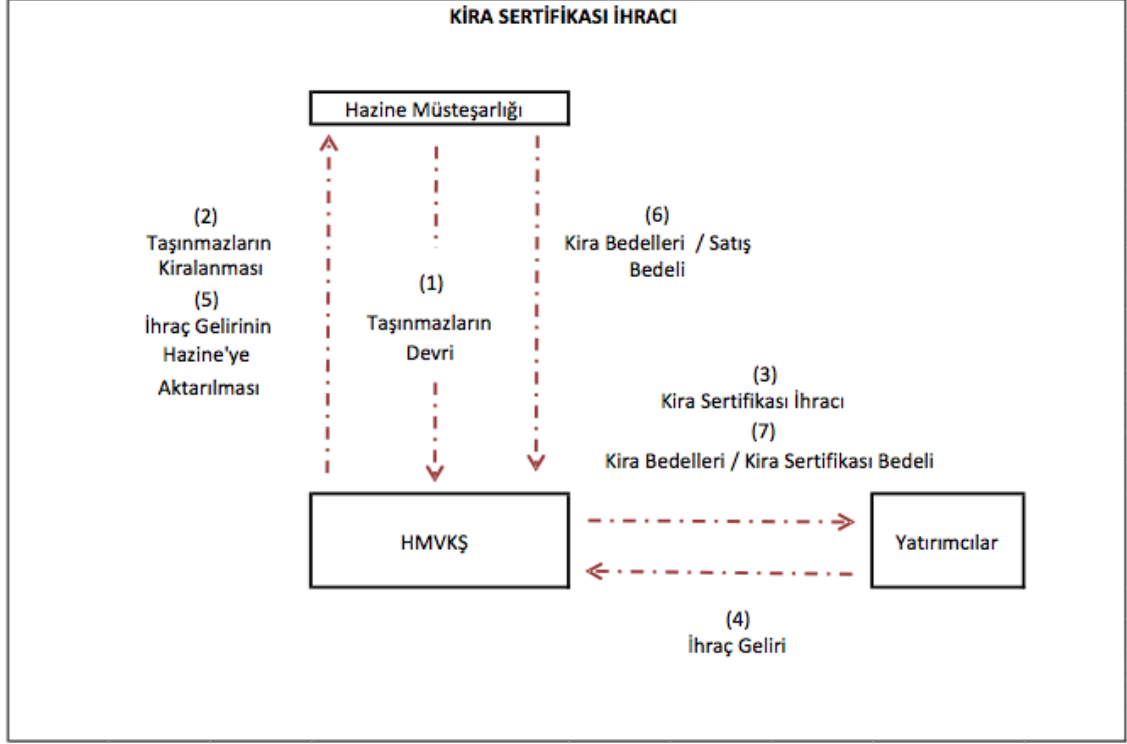
Tebliğ ile getirilen düzenlemeler ve kira sertifikası ihracına ilişkin genel esaslar aşağıda yer almaktadır:

- Global bir yatırım aracı haline gelen ve "faizsiz tahvil" olarak da tanımlanan "Sukuk"a benzer bir enstrüman olarak kira sertifikası sermaye piyasasına sunulmuştur.
- Kira sertifikası, özel sektör şirketlerinin (kaynak kuruluş), bir "Varlık Kiralama Şirketi" (VKŞ) aracılığı ve devret-kirala-devral yöntemiyle, mülkiyetlerindeki veya kiralamak suretiyle devralacakları varlıkları kullanarak finansman sağlamalarına imkan veren bir enstrümandır.
- VKŞ, yurt dışında özel amaçlı kuruluş (trust) olarak bilinen yapının, Türk hukuk sisteminde bulunmaması sebebiyle asgari yükümlülüklerle kurulacak bir anonim şirket olarak düzenlenmiştir.
- Tebliğ ile yatırımcıların haklarının korunmasını ve VKŞ tarafından yatırımcılar hesabına devralınmış olan varlıkların veya bu varlıklardan elde edilen gelirlerin amacı dışında kullanılmasının önlenmesini teminen, VKŞ esas sözleşmesinin belirli şartları taşıması ve SPK tarafından onaylanmış olması zorunlu tutulmuştur.

Sistem temel olarak, kaynak kuruluşun VKŞ'ye devrettiği varlıkları daha sonra geri kiralaması suretiyle fon temin etmesi üzerine dayanmaktadır. VKŞ ilk etapta devraldığı bu varlıkların finansmanını ihraç edeceği kira sertifikası ile karşılamakta, söz konusu sertifikaların dönemsel ödemelerini ise kaynak kuruluştan gelen dönemsel kira gelirleri ile gerçekleştirmektedir. Vade sonunda ise kaynak kuruluşa geri devredilen söz konusu varlıklardan elde edilen gelir, kira sertifikası sahiplerine payları oranında dağıtılarak ihraç edilmiş olan kira sertifikası itfa edilmektedir.

SPK'nın bu düzenlemesinin ardından Hazine tarafından da 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında kira

sertifikası ihracına yönelik girişim başlatılmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde, Hazine tarafından kurulan Hazine Müsteşarlığı Varlık Kiralama Anonim Şirketi (HMVKŞ) tarafından 19.02.2013 tarihinde 1.515.326.823 TL tutarında kira sertifikası ihracı gerçekleştirilmiştir. Bu ihracın yapısını gösterir şema aşağıda yer almaktadır:



Şekil 4. Kira Sertifikası İhracı Süreci

Kaynak: (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2013: 3)

Bu kapsamda, kira sertifikası ihracına ilişkin yukarıdaki şemada yer alan aşamalar aşağıda açıklanmaktadır:

1. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 7/A Maddesi kapsamında, kamuya ait taşınmazların HMVKŞ'ye satış yoluyla devri yapılmaktadır. Aynı zamanda, tapu kayıtlarında taşınmazların HMVKŞ adına tescil işlemi gerçekleştirilmektedir.
2. HMVKŞ'ye devri yapılan taşınmazların ilgili kurumlarca kullanımları aynen devam etmek üzere, Hazine ile HMVKŞ arasında 1 inci maddedeki satış yoluyla

devir işleminden bağımsız ayrı bir kira sözleşmesi yapılmaktadır. Ayrıca, söz konusu taşınmazların kira süresi sonunda geri alımına ilişkin Hazine tarafından geri alım taahhütnamesi düzenlenmektedir. Diğer taraftan, ihracın öncesinde HMKŞ tarafından, söz konusu varlıkları kendi namına ve sertifika sahipleri hesabına ve yararına muhafaza edeceğine dair bildiri düzenlenmektedir.

3. HMKŞ tarafından satın alınan varlıkların Hazine'ye kiralanması karşılığında, sertifika sahiplerinin payları oranında kira geliri hak etmelerini sağlayan kira sertifikası ihraç edilmektedir.
4. Yatırımcıların kira sertifikası karşılığında ödedikleri tutar HMKŞ'ye aktarılmaktadır.
5. HMKŞ tarafından kira sertifikası ihracından elde edilen hasılat, devralınan varlıklara karşılık Hazine'ye aktarılmaktadır.
6. Hazine ile HMKŞ arasında yapılan kira sözleşmesi ve geri alım taahhütnamesi çerçevesinde, Hazine tarafından HMKŞ'ye kira sözleşmesi süresince kira ödemeleri ve kira sözleşmesinin vadesi dolduğunda taşınmazların geri alımı karşılığında taşınmaz satış bedeline ilişkin ödeme yapılmaktadır.
7. HMKŞ tarafından kira sertifikası sahiplerine payları oranında kira gelirleri ve kira sertifikası bedelleri dağıtılmaktadır.

En temel borçlanma aracı olan tahvil ile aynı işleyiş yapısına sahip olan kira sertifikasının, satılıp kaynağa dönüştürülebilecek bir varlığa dayanak olarak ihraç edilmesi ve dolayısıyla daha korumalı bir yapı içermesi nedeniyle yatırımcılar açısından güvenli bir alternatif olarak ön plana çıkması beklenmektedir.

Bu çerçevede, gerek SPK gerekse Hazine'nin düzenlemeleri çerçevesinde altyapı varlıklarının kiralanması suretiyle ihraç edilebilecek olan kira sertifikaları, yerel yönetimler için önemli bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmektedir.

4.2. MODELLERE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 1. maddesinde, Kanun'un amacı; sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi olarak ifade edilmiştir.

Bu amaç ışığında, küçük tasarrufların bir araya getirilerek altyapı projelerinin finansmanında kullanılmasına imkan sağlayacak bir yapı kurulmasının, bir taraftan kamunun finansman sorununun güvenli bir şekilde çözümüne katkıda bulunurken, diğer taraftan da ürün çeşitliliğinin artırılması suretiyle sermaye piyasalarının gelişmesinde etkili olacağı düşünülmektedir.

Bu kapsamda, bu bölümde yerel yönetimlerin mevcut mevzuat uyarınca sermaye piyasası piyasalarından finansman sağlayabileceği çeşitli model önerileri geliştirilmiştir.

Yukarıda yer verilen söz konusu modeller yerel yönetimler tarafından sermaye piyasasından finansman sağlanmasına imkan tanıyan düzenlemelerin bir uzantısı olup altyapı yatırımının niteliği hangi modelin seçileceği hususunda en önemli faktör olacaktır. Her modelin kendi içinde avantajları bulunmakla birlikte, olabildiğince esnek bir modelin tercih edilmesi yerel yönetimlerin çeşitli koşullarda çeşitli finansman teknikleriyle kaynak sağlamasına yardımcı olacaktır. Bu nedenle, tüm modellerin birlikte kullanılabilmesi bir yapının yerel yönetimlerin sermaye piyasasından kaynak temin etmesinde en uygun yöntem olacağı düşünülmektedir.

Bu itibarla, altyapı yatırım ve hizmetlerine yatırım yapmak üzere kurulan altyapı yatırım ortaklıkları vasıtasıyla bütün modellerin avantajlarını tek bir bünyede toplayabilmek mümkün olacaktır. Nitekim, altyapı yatırım ortaklıkları halka açılmak suretiyle özkaynak finansmanı sağlayabileceği gibi, tahvil, gayrimenkul sertifikası, kira sertifikası ve varlık teminatlının menkul kıymet de ihraç edebilecek ve menkul kıymetleştirme yapabilecektir. Bütün bu imkanların yanında kendisine tanınan vergi istisnalarından da istifade edebilecek olan altyapı yatırım ortaklıkları yerel yönetimlerce

uygulanacak KÖİ modelleri için de önemli bir fırsat oluşturacaktır.

Bu modelin yerel yönetimlere ve sermaye piyasasına sağlayabileceği katkılar aşağıda özetlenmektedir:

- Yaşam kalitesinin yükseltilmesi, rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanmasında altyapı yatırımları hayati öneme sahiptir. Ayrıca altyapı yatırımları, ekonomik gelişmişlik düzeyinin temel göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda altyapı yatırımlarının finansmanını sağlayacak olan bu modelin Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinin ileri seviyelere taşınabilmesine katkıda bulunacağı düşünülmektedir.
- Mevcut durum itibarıyla, altyapı yatırımları bütçe kısıtı altında finanse edilmekte olup, altyapı yatırımlarının altyapı yatırım ortaklıkları ile finanse edilmesi suretiyle, bütçe üzerinde yaratılan yükün azalacağı düşünülmektedir. Bu modelle, YİD modeli çerçevesinde kamu tarafından yaptırılan veya özellikle belediyeler tarafından yürütülen altyapı yatırım ve hizmetlerinin özkaynakla finanse edilmesi, böylece şirket paylarının nitelikli yatırımcılara, önceden belirlenmiş yatırımcılara veya halka arz edilmesi suretiyle sermayenin tabana yayılması sağlanmış olacaktır. Ayrıca, şirket tarafından yapılacak borçlanma senetleri ihracıyla finansman olanakları çeşitlendirilecektir.
- Diğer kurumsal yatırımcılardan farklı olarak; tarım, sulama, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, çevre, araştırma-geliştirme hizmetleri ile eğitim, sağlık, adalet, güvenlik ve genel idare alanlarındaki altyapı yatırımlarına dayalı bir portföyü işletmek üzere kurulacak altyapı yatırım ortaklıklarını, sermaye piyasalarındaki ürün çeşitliliğini artıracığı, bu suretle sermaye piyasalarına daha çok fonun aktarılacağı öngörülmektedir.
- Türkiye'de yatırım yapmak istemekle birlikte, altyapı konusundaki mevzuat hakkında yeterli bilgi sahibi olmayan, bu nedenle yatırım yapmaktan çekinen

yabancı yatırımcıların, SPK ve ilgili otoritelerin denetim ve gözetimi çerçevesinde faaliyette bulunacak altyapı yatırım ortaklıklarına yatırım yapması suretiyle, Türkiye'ye aktarılan yabancı fonlarda artış olabileceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, KÖİ modellerine ilişkin yasal çerçevenin oluşturulması ve kamu kesiminin özel sektörün katılımını teşvik edici politikaların benimsenmesiyle birlikte altyapı yatırım ortaklığı modelinin uygulama alanı genişletilmiş olacaktır. DPT tarafından hazırlanan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”nın yasalaşması halinde, altyapı yatırımlarının finansmanı konusunda bir kilometre taşı niteliğindeki bu yeni model vasıtasıyla, daha geniş kapsamlı ve daha büyük ölçekli altyapı projelerinin gerçekleşmesi mümkün hale gelecektir.

SONUÇ

Küreselleşme, ülkeler arasındaki iktisadi, sosyal ve siyasal ilişkilerin gelişmesi, farklı toplum ve kültürlerin inanç ve beklentilerinin daha iyi tanınması, uluslararası ilişkilerinin yoğunlaşması gibi birbiriyle bağlantılı konuları içeren bir kavramdır. Küreselleşme çağı olarak adlandırılan yaşadığımız dönemde hemen her alanda çarpıcı değişiklikler görülmekte, bu değişikliklerin etkileri yerel yönetimler düzeyinde de hissedilmektedir.

Küreselleşme kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması tartışmalarını beraberinde getirmiş, yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin etkin, verimli, kaliteli olarak halkın beklentilerine uygun olarak sunulması ve halka en yakın birimler olarak giderek öne çıkmıştır. Yerelleşme süreci olarak nitelendirilebilecek bu ortamda, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri, yerel yönetimlerin yapısında ve işlevlerinde önemli dönüşümler yaşanmıştır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu ilişki yerelleşme kavramını ifade etmek için yeni bir kamu yönetimi yaklaşımı olan desantralizasyon (yerinden yönetim/adem-i merkeziyet) kavramını ön plana çıkarmıştır. Desantralizasyon, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve harcamaların paylaşılmasını ayrıca yönetsel ve mali ilişkilerin düzenlenmesini içermektedir. Yönetsel, siyasi, ekonomik ve mali olmak üzere dört tür desantralizasyondan bahsedilmesi mümkün olmakla birlikte çalışmamızın konusunu oluşturan altyapı yatırımlarında yerel yönetimlerin rolü mali desantralizasyon kapsamında değerlendirilmektedir. Mali desantralizasyon ise, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında gelir ve harcama dağıtımını ve ayrıca yerel yönetimlerin gelir ve harcama serbestisi konularını içeren bir kavramdır.

Mali desantralizasyonun bir boyutu olan mali özerklik genellikle vergi özerkliği ile özdeşleştirilse de, ancak yerel yönetimlerin vergi dışı gelirlerinin de önemli boyutlarda olabileceği bir gerçektir. Özellikle, yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarının, yalnızca vergilerle finanse edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Toplumsal refah ve ekonomik büyüme için kamu altyapı yatırımları büyük önem taşımaktadır. Enerji, haberleşme, ulaştırma ve su- kanalizasyon gibi hizmetleri kapsayan altyapı yatırımları büyük miktarlarda finansman gerektirmektedir. Son yıllarda hızlı nüfus artışı ve şehirleşme gibi faktörler özellikle gelişmekte olan ülkelerde altyapı hizmetlerine olan ihtiyacı artırmıştır.

Uzun vadelerde tamamlanan ve büyük finansman ihtiyacı gösteren yatırımlar olmaları, altyapı yatırımlarının uzun vadeli araçlarla finanse edilmesini gündeme getirmektedir. Geleneksel bütçe gelirlerinin yanında uzun vadeli dış borçlanma, proje kredileri gibi kaynaklar da altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılmakta, bununla birlikte özel sektörün de kamu sektörü ile işbirliği içerisinde olduğu modeller geliştirilmektedir. Özellikle, hızlı nüfus artışı, büyüme ve kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı gereksiniminin sadece kamu kaynaklarıyla sürdürülmeye çalışılmasının orta ve uzun vadede sürdürülemez olduğunun görülmesi, gerek yurtdışında gerekse Türkiye’de özel sektörün de çeşitli kanallarla altyapı yatırımlarına katılması yönünde modeller geliştirilmesini gerektirmiştir.

Bu çalışmada kamu altyapı yatırımlarında alternatif finansman kaynağı olarak sermaye piyasasından fon teminini sağlayan modeller ele alınmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin şirket kurup halka açılma suretiyle özkaynak finansmanı sağlayabileceği veya tahvil, gayrimenkul sertifikası, kira sertifikası, varlık teminatlı menkul kıymet veya varlığa dayalı menkul kıymet ihracı yoluyla borç finansmanı yapabileceği ortaya konmuştur.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin hem özkaynak hem de borç finansmanı modellerinin tamamını tek bir bünyede gerçekleştirebileceği altyapı yatırım ortaklığı modelinin altyapı yatırım ve hizmetlerinin finansmanında en etkin model olduğu kanaatine ulaşılmıştır.

SPK’nın altyapı gayrimenkul yatırım ortaklıklarına ilişkin mevcut düzenlemesini altyapı yatırım ortaklığı olarak değiştirmesi ve Kurumlar Vergisi Kanunu’nda vergi istisnası tanınan yatırım ortaklıkları arasında bu model kapsamında kurulanların da

açıkça sayılması halinde bu modelin Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinin ileri seviyelere taşınabilmesine katkıda bulunacağı; yerel yönetimlerin bütçe üzerindeki yükünü azaltacağı; altyapı yatırım ve hizmetlerinin finansmanında sermayenin tabana yayılmasını sağlayacağı; sermaye piyasalarında ürün çeşitliliği yaratacağı; şeffaf, güvenilir ve kurumsal yapısıyla yurtdışı kaynaklı gayrimenkul ve türevlerine yatırım yapan fonların ilgisini çekeceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR, İ. A., KİTAPCI, İ. (2009). Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç. *Maliye Dergisi* , 157, 85-104.
- AKÇAY, B. (2007). Türkiye'de Altyapı Yatırımlarının Finansmanı: 1980'li Yıllarda Gelişmeler. *Active Dergisi* , 52, 84-97.
- Akis Bağımsız Denetim ve Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik A.Ş. (2013). *TAV Havalimanları Holding A.Ş. ve Bağlı Ortaklıkları Bağımsız Denetim Raporu (01.01.2012-31.12.2012)*. İstanbul: TAV Havalimanları Holding A.Ş.
- AKYAR, F. K. (2008). *Kamu Hizmetlerinin Desantralizasyonu Sürecinde Türkiye'de Belediye Hizmetleri ve Gelirleri*. İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- ALTAŞ, G. (2012). Altyapı Yatırımlarının Finansmanı. *Sermaye Piyasasında Gündem Dergisi* , 117, 15-25.
- ASX (Australian Stock Exchange). (2010). *Infrastructure Funds Fact Sheet*, Australia: ASX, http://www.asx.com.au/documents/products/infrastructure_funds.pdf adresinden alındı
- AYDEMİR, S. (2001). Türkiye'de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi* , 6 (6), 396-404.
- AYDIN, A. H., TAŞ, İ. E. (2011). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik. A. KESİK, H. CANPOLAT içinde, *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* (s. 29-51). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- BİLGİÇ, V. K., GÜL, S. K. (2010). Türkiye'de Yerelleşme Politikaları. *VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı* (s. 612-626). Kahramanmaraş: Kamu Yönetimi Forumu.
- BAFIN. (2003, December 15). *BAFIN (Federal Financial Supervisory Authority)*. Nisan 14, 2013 tarihinde BAFIN web sitesi: http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Aufsichtsrecht/dl_invg_en.pdf?__blob=publicationFile adresinden alındı
- Baker&McKenzie. (2012). *Infrastructure: Bangkok*. Thailand: Baker&McKenzie, http://www.bakermckenzie.com/files/Publication/98732d1b-def4-4f7e-8cfc-1f4c9451052c/Presentation/PublicationAttachment/080270ff-19ef-4b0c-b96e-1f8c38d4c54b/nl_bangkok_investinginfrastructurefunds_jan12.pdf adresinden alındı
- BALCI, A. (2005). *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim*. Ankara: Nobel Basımevi.

- BOSCHMANN, N. (2009). *Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation* . Berlin: Local Governance & Decentralization.
- BULUTOĞLU, K. (2008). *Kamu Ekonomisine Giriş, Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı* (Cilt 68). Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- CANDAN, E. (2009). amuda İç Kontrol Algılamaları ve Uygulamadaki Sorunlar Hakkında Bir Değerlendirme (III) . *Mali Hukuk Dergisi* (141).
- CANPOLAT, H. (2011). Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi. A. KESİK, H. CANPOLAT içinde, *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* (s. 53-68). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- CHAMBERS, J. (2007). *Infrastructure Research Report*. U.S.: Pension Consulting Alliance, Inc.
- Colonial First State . (2006). *Infrastructure Research Paper: A guide to infrastructure investments*. Global Asset Management. Sydney: Colonial First State.
- CRUCQ, P., HEMMINGA, H.-J. (2007). *Decentralization and Economic Growth per capita in Europe*. Groningen: University of Groningen.
- ÇELEBİ, T. (2003). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi*. Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ÇETİK, S. (1993). *Belediye Hizmetlerinin Karşılanması ve Finansmanında İller Bankasının Rolü*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- ÇINAR, T., GÜLER, B. A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi*. Ankara: TODAİE.
- Dünya Bankası. (2004). *Study on Korea's Corporate bond Market and Its Implications on China's Bond Market Development*. Washington D.C.: Dünya Bankası.
- EGELİ, H., DİRİL, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi* (84), 25-44.
- EKER, A. Y. (2007). Kamu Özel Sektör Ortaklıkları. *Bütçe Dünyası Dergisi* , 2 (25), 59-67.
- ERGUN, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram/Siyasa/Uygulama*. Ankara: TODAİE.
- Ernst&Young. (2007). *Investing in Global Infrastructure 2007: An Emerging Asset Class*. U.S.: Ernst&Young .

- Ernst&Young. (2012). *Responding to the AIFM Directive: The Luxembourg Specialized Investment Fund - A Practical Guide*. Luxembourg: Ernst&Young.
- EROL, T. (2006, 12 26). *Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı* . 05 26, 2013 tarihinde Sermaye Piyasası Kurulu 7. Arama Konferansı :
<http://www.spk.gov.tr/duyurugoster.aspx?aid=20061226&subid=0&ct=f>
 adresinden alındı
- ERTUĞRUL, E., GENÇ, Ö. (2007). *Altyapı Yatırımlarının Finansmanı*. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü. Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası .
- ERULAŞ, Ç. (2008). *Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Alternatif Bir Enstrüman Olarak İhale Oranlı Finansal Varlıklar*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.
- ERYILMAZ, B. (1995). *Kamu Yönetimi* (Cilt 2. Baskı). İzmir: Akademi Kitabevi.
- ERYILMAZ, B. (1999). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- EVANS-PRITCHARD, B. (2013, 05 15). *Insurance Risk*. 06 29, 2013 tarihinde Risk.net: <http://www.risk.net/insurance-risk/feature/2268111/the-infrastructure-investment-challenge-for-insurers> adresinden alındı
- FIVA, J. H. (2006). New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* , 62 (2), 250-280.
- FUJIKI, N. (2002). Japan's Changing Municipal Bond Market. *Capital Research Journal* , 5 (3), 20-37.
- GATTI, S. (2013). *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring and Financing Private and Public Projects*. U.S.: Elsevier Inc..
- GÜLER, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Adem-i Merkeziyetçilik Mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* , 9 (2), 14-29.
- GÜNER, A. (2005). Mali Özerklik Çerçevesinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. *20. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye'de Yeniden Yapılanma* (s. 220-229). Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi.
- GÜZELSARI, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M. K. ÖKTEM, U. ÖMÜRGÖNÜLŞEN içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (s. 85-137). Ankara: İmaj Yayınevi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.

- GÖZLER, K. (2013, 01 30). *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler*. 05 26, 2013 tarihinde Türk İdare Hukuku Sitesi : <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf> adresinden alındı
- HAYRAN, O., SUR, H. (1997). Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi*. Ankara: TODAİE.
- HOBBS, P. (2005). *Understanding Infrastructure: A Burgeoning Global Asset Class*. Germany: RREEF Real Estate Infrastructure Investments.
- IMF (2011). *Staff Country Reports: IMF Country Report No: 11/274*. Washington D.C.: International Monetary Fund Publication Services.
- İNAC, H., ÜNAL, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. (17), 1-24.
- İNCE, M. (2009). Küreselleşme ve Yerelleşme: Bir Çelişki Mi? *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 11 (1), 259-275.
- İŞLEYEN, İ. Ş. (2011). İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri. *Mahalli İdareler Dergisi* , 199, 42-52.
- JONES, A. (2006). The Role of Infrastructure in an Alternatives Portfolio. *Portfolio Construction Conference* (s. 1-26). Sydney: Challenger.
- KASKE, M., SELWAY, W. (2011, 12 8). *Fed Agrees With Citi on \$3.7 Trillion Estimate*. 6 1, 2013 tarihinde Bloomberg: <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-08/u-s-municipal-bond-market-28-larger-than-estimated-federal-reserve-says.html> adresinden alındı
- KAYA, Z. (2009). Ulusal, Bölgesel ve Kırsal Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Rolü. K. U. BİLGİN, A. AKAY, K. ERTAN içinde, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler: 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri*. Ankara: TODAİE.
- KELEŞ, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- KESTANE, D. (1996). *İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkisi*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- KOLCHINA, E., CHEBOTAREVA, O., TSEPLIAEVA, J. (2003). *Russian Local Corporate Bonds: A Guide For Foreign Investors*. Moscow: ING Financial Markets.
- LEBLEBİCİ, D. N., AYDIN, M. D., ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2001). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 19 (1), 123-135.

- LEBLEBİCİ, D. N. (2008). Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (21), 99-118.
- LITVACK, J., SEDDON, J. (1999). *Decentralization Briefing Notes*. US: World Bank Institute .
- MEŞE, M. (2011). Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Dış Denetim* , 203-215.
- MENGİ, A. (2007). Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler. A. MENGİ içinde, *Yerellik ve Politika: Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi* (s. 101-116). Ankara: İmge Kitabevi.
- MILLS, A., VAUGHAN, P. J., SMITH, D. L., TABIBZADEH, I. (1990). *Health System Decentralization: Concepts, issues and country experience*. Geneva: World Health Organization.
- MONNIER, L., HATTON, J., STREETER, W. (2003). *PPP-PFI: UK Market Trends and Fitch Rating Criteria for European PPP Transactions*. UK: Fitch Ratings Project Finance.
- NADJİ, H., MANSOUR, A. (2007). *Performance Characteristics of Infrastructure Investments*. Germany: RREEF Research.
- NEYAPTI, B. (2003, 06 19). *Radikal Gazetesi*. 05 21, 2013 tarihinde Radikal İnternet Baskısı: <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=78804> adresinden alındı
- NIELSON, L. (2005). *Superannuation Investment in Infrastructure*. Australia Department of Parliamentary Services. Canberra: Department of the Parliamentary Library.
- NOHUTÇU, A., COŞKUN, B. (2004). Yönetişim ve Desantralizasyon: Yönelimler ve Bazı Saptamalar. F. ELMA (Dü.) içinde, *Yerel Yönetimler, Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri: Sempozyum Bildirileri ve Konferans Materyalleri* (s. 69-88). Bakü: Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları.
- OECD. (2007). *Infrastructure to 2030: Volume 2 - Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*. Paris: OECD.
- ÖCAL, N. (1994). *Türkiye'de Menkul Kıymetleştirme Uygulaması, Etkileri, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Gazi Üniversitesi.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (1997). The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management. *AÜ SBF Dergisi (Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan*, 52 (1-4), 517-565.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2003). "İdare" Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?. *İdarecinin Sesi Dergisi*, XV (96), 54-56.

- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2003). Achieving Three E's in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auditing. Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın'a Armağan, Ankara: A.Ü. SBF-TÜRMOB, 313-354.
- ÖNER, Ş., YILDIRIM, U. (2002). 1963'den 2002'ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 21 (2), 239-278.
- ÖZEL, M. (2007). Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme, Rekabetle İlişkisi ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları. *Akademik Fener Dergisi* , 57-81.
- ÖZEL, M. (2008). Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri. M. ÖZEL, V. EREN içinde, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* (s. 129-181). Konya: Çizgi Kitabevi.
- ÖZMÜŞ, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*. Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası .
- PARLAK, B., ÖZGÜR, H. (2002). *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- PENG, H., NEWELL, G. (2007). The Significance of Infrastructure in Investment Portfolios. *Pacific RIM Real Estate Society Conference* (s. 1-26). Fremantle: Pacific RIM Real Estate Society.
- PETERSON, G. E. (2000). *Building Local Credit Systems*. Washington D.C.: World Bank.
- PFG (2007). *Investing in Infrastructure Funds*. U.S.: Probitas Partners.
- Practical Law Company (2012, 10 01). *Investment Funds in South Korea: Regulatory Overview*. 06 29, 2013 tarihinde Practical Law Company Country Q&A: <http://uk.practicallaw.com/8-521-7359?source=relatedcontent> adresinden alındı
- PUSTU, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi* (57), 121-134.
- RONDINELLI, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Journal of Administrative Sciences* , 47 (2), 133-145.
- SADI, N. (2007). *Altyapı Projelerinin Yatırım Ortaklığı ve Yatırım Fonu Modeli ile Finansmanı*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.
- SADIOĞLU, U., ÖKTEM, M. K. (2009). Ulusal Kalkınmanın Döngüsü: Türkiye'nin Kalkınma Yönetimi Sorunsalı. K. U. BİLGİN, A. AKAY, K. ERTAN (Dü) içinde,

Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler: 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-1 (s. 83-102). ANKARA: TODAİE.

SAKAL, M. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetim Reform Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi. K. U. BİLGİN, A. AKAY, K. ERTAN (Dü) içinde, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler: 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri* (s. 331-349). Ankara: TODAİE.

SARAÇ, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi* (149), 122-163.

SARAN, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayıncılık.

SARISU, A. (2008). Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Taslağı Tasarısının Değerlendirilmesi. *Yaklaşım Dergisi* , 183, 214-222.

SEZER, Ö., VURAL, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi* (159), 203-219.

S&P Dow Jones Indices. (2012). *Exploring Global Infrastructure*. U.S.: S&P Indices, <http://www.spindices.com/documents/education/practice-essentials-exploring-global-infrastructure.pdf> adresinden alındı

SPK Tebliğleri:

- III-48.1 sayılı "Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"
- Seri:III, No:35 sayılı "Varlık Finansmanı Fonlarına ve Varlığa Dayalı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"
- Seri:III, No:38 sayılı "Varlık Teminatlı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"
- Seri:III, No:19 sayılı "Gayrimenkul Sertifikalarının Kurul Kaydına Alınmasına İlişkin Esaslar Tebliği"
- Seri: III, No: 43 sayılı "Kira Sertifikalarına ve Varlık Kiralama Şirketlerine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"

ŞAFAK, B. S. (2012). Yerel Yönetimlerin Sermaye Piyasasından Finansmanı. *Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu* (s. 1-51). Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

T.C. İçişleri Bakanlığı. (2012). *2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. (2013). *Kira Sertifikası Yatırımcı Kılavuzu* . Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı.

- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2012). *2013 Yılı Yatırım Programı*. Ankara: Bakanlar Kurulu.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2012). *Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*. Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2006). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- TATAR, M. (1993). Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (4), 137-151.
- TOK, H. (2008). Küreselleşme ve Ulus-Devletin Dönüşümü. M. ÖZEL, V. EREN içinde, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* (s. 16-35). Konya: Çizgi Kitabevi.
- TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M. A. (2008). *Mahalli İdareler* (2. Basım b.). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- ULUSOY, A., AKDEMİR, T. (2001). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- URHAN, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi* (70), 85-102.

Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler:

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 442 sayılı Köy Kanunu
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”
- 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

YİĞİT, U. (2007, 12). *Malî Özerklik Ve Yargı Bağımsızlığı İle 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi Ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi*. 05 21, 2013 tarihinde İdare Hukuku: <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savcilari/Mal-Ozerklik-ve-Yargi-Bagimsizligi-Ile-5018-Sayili-Kanun-Acisindan-Yargi-Butcesi-ve-Mali-Hukumlerin-Degerlendirilmesi.html> adresinden alındı

YÜCEL, F. N. (2007). *Maliye Teorisi Bağlamında Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları*. Ankara: Ankara Üniversitesi.

YILDIRIM, U., AYRIÇAY, Y. (2007). Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 16 (2), 21-44.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Çiğdem Zeynep SEVAL (PİRGAİP)

Doğum Yeri ve Tarihi : Adapazarı, 14.04.1985

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi

Yüksek Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

Bilimsel Faaliyetleri : -

İş Deneyimi

Stajlar : Çankaya Kaymakamlığı, Rekabet Kurumu

Projeler : -

Çalıştığı Kurumlar : T.C. Ziraat Bankası

İletişim

E-Posta Adresi : cigdemseval@hotmail.com

Tarih : 24.06.2013

