

Ernst Reuter'in Türk Yerel Maliye Sistemine İlişkin Çalışmaları Hakkında Bir Değerlendirme

Menaf Turan*

Belediye hizmetlerinin devamlı surette inkişafı kuvvetli bir maliye ve artan gelirleriyle mümkün olabilir

Özet

Bu yazında 1938-1946 yıllarında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Okulu'nda yerel yönetimler maliyesi dersleri veren ve bu konuda çeşitli makaleler ve kitaplar yazan Prof. Ernst Reuter'in Türkiye yerel maliye sistemine ilişkin görüşleri ele alınmaktadır. Reuter'in yaklaşımının maliye teorisi içindeki konumu, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine bakışı, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının artırılması konusundaki önerileri ile yerel yönetimlerin finansmanı için kurulan Belediyeler Bankası ve İller Bankasılarındaki görüşleri, dönemin koşulları ve mevcut yerel yönetim sistemi esas alınarak değerlendirilmektedir. Yazın, Reuter'in çalışmalarının yanı sıra, konu ile ilgili diğer kaynaklardan da yararlanılarak kimi zaman günümüze ilişkin tartışmalara da yer verilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Ernst Reuter, Yerel Yönetim, Yerel Maliye Sistemi, Belediye Şirketleri

A Review of Ernst Reuter's Studies on Turkish Local Government Fiscal System

Abstract

In this paper we analyze the thoughts of Ernst Reuter who has given courses on public finance of local administrations in School of Political Science (1938-1946) and published articles and books in various subjects. Reuter's approaches are analyzed based on the view of the relationship between central and local governments, propositions of increasing the financial sources of the local governments, his ideas on Bank of Municipalities and Bank of Local Authorities that are established for financing the local governments and current local governmental system. In the paper in addition to Reuter's studies, there will be some other discussions related to today's conditions.

Key Words: Ernst Reuter, Local Government, Local Government Fiscal System, Municipal Corporations

* Yard. Doç. Dr. Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.
e-posta: menafuran@hotmail.com.

Giriş

1938-1946 yılları arasında Mülkiye’de Şehircilik dersleri veren ve İskân ve Şehircilik Enstitüsü’nün kurulmasına öncülük eden Ernst Reuter’in Türk kentbiliminin gelişmesine oldukça önemli katkıları olmuştur. Reuter’in ilgi alanlarından biri de yerel maliye sistemidir. O yıllarda bu yana akademik dünyada yerel yönetimlerin görev ve işlevlerinin artmış olmasının etkisi ile yerel yönetimler maliyesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Son yıllarda yapılan çalışmaların ortak özelliği, yerel maliye sisteminin değişiminde küreselleşme ve yerelleşmenin etkilerinin artmış olmasıdır. Ancak bu yazının konusu Reuter’in ülkemizde çalıştığı ve yerel yönetimler maliyesine ilişkin çalışmalarını yazdığı 1938-1946 yılları ile sınırlıdır. O dönemde bugünkü anlamda küresel aktörler ve özelleştirme politikaları bulunmamaktaydı. Onun çalışmaları, yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki görev-yetki ve kaynak paylaşımına ilişkin ilkeler, bu ilkelerin diğer ülkelerdeki uygulama örnekleri, mevcut durumun analizi, sorunlar ve etkili kimi öneriler ile sınırlıdır. Bu bağlamda, Reuter’in kuramsal çalışmaların ötesinde uygulamaya daha çok yöneldiği, sorunlara yönelik pratik çözümler ürettiği ve bu konuda da oldukça etkili olduğu söylenebilir. Nitekim Gerhard Kessler (1940-1941:335), Reuter’in *Komün Bilgisi* kitabı hakkında şu saptamayı yapmaktadır: “Şehircilik tarihi ve komün hukuku maliyesi nazariyecilerinin vazettikleri sistematik meseleler, idare adamlarının ifasile mükellef oldukları pratik vazifelere nazaran kitapta arka planda kalmaktadır.” Kessler’in saptaması Reuter’in diğer çalışmaları için de geçerlidir. Bundan dolayı, Reuter’in maliye teorisi içindeki yerini tespit etmek güç olmaktadır. Ancak Reuter’in en önemli katkısı yerel yönetimler maliyesine ilişkin öncü çalışmalarında aranmalıdır. Çünkü kendi deyişiyle o zamana dek yeterince önemsenmemeyen yerel yönetimler maliyesine ilişkin ilk çalışmaları kendisi yapmıştır. İkinci Dünya Savaşı koşullarında ülkemizde çalışmaya başlayan Reuter, savaşın hemen ertesinde kendi ülkesine dönmüştür. Bu bakımdan Reuter’in çalışmalarını savaşın yarattığı iktisadi ve siyasi krizlerin gölgesinde değerlendirmek yararlı olacaktır. Yerel yönetimlerin ve yerel maliye sisteminin 1930’lu yılların başlarında kurumsallaşmaya başladığı göz önünde bulundurulduğunda, Reuter’in çok kritik bir dönemde, bugün bile etkisini sürdürən görüşler ortaya koyduğu anlaşılacaktır. Aslında, Reuter’i kuruluş sürecinin bir aktörü olarak nitelemek yanlış olmayacağından emin olmak gerekmektedir.

finansmanı için kurulan Belediyeler Bankası ve İller Bankası gibi başlıklar altında ele alınacaktır.

1. Yerel Yönetimler Maliyesine İlişkin Yaklaşımlar ve İlkeler

Yerel yönetimler maliyesine ilişkin yaklaşımların kökeni maliye teorisinde aranmalıdır. Bu konudaki çalışmalar iktisat biliminden beslenmekte¹ ve genel olarak kamu maliyesi, kamu ekonomisi, maliye teorisi, maliye politikası ve kamu mali yönetimi başlıklarını taşımaktadır. Bu çalışmalarda maliye biliminin konusu mali olaylar ve mali kurumlar olarak ifade edilmektedir (Bulutoğlu, 1988, Erginay, 1984, Türk, 2008, Akdoğan, 1997, Aksoy, 1991, Edizdoğan, 2007, Çoşkun, 1978, Nadaroğlu, 1992, Uluatam, 1996).

Maliye biliminin Smith ve Ricardo'nun temsil ettiği klasik liberal yaklaşımından, Keynesyen yaklaşıma ve neo-klasik yaklaşıma doğru evrildiği bir tarihsel süreç genel kabul gören bir düşüncedir (Giray, 2010). Bu yaklaşımlarla eş zamanlı olarak devletlerin uygulamış olduğu ekonomi politikaları da değişmekte; dolayısıyla devlet maliyesi, benimsenen yaklaşıma uygun olarak düzenlenmektedir. Çünkü bir devletin mali sistemi, ülkedeki iktisadi örgütlenme biçimine, iktidar yapısına/ siyasal rejimine ve kalkınma düzeyine bağlıdır (Akalın, 2008: 49). Bu bağılılık devlet maliyesi içinde yer alan yerel maliye sisteminin anlaşılması bakımından da geçerliliğini korumaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, yerel maliye sistemi ülkede uygulanan maliye politikasının bir parçasıdır ve onun temel özelliklerini taşımaktadır. Bundan dolayı Ernst Reuter'in ülkemizde çalıştığı dönemde uygulanan maliye sisteminin temel özelliklerinin belirtilmesi onun çalışmalarının anlaşılması bakımından uygun olacaktır. Güneri Akalın (2008:1-2) tarafından hazırlanmış olan ve 1923-1938 yılları arasındaki dönemin incelendiği çalışmada, bu yıllar hem maliye politikası açısından bir arayışi hem de Keynesyen Fonksiyonel Maliye Yaklaşımı'nın egemen olmaya başladığı bir süreci ifade etmektedir. Böylece, ülkemizde Osmanlı İmparatorluğu tarafından da uygulanmış olan Klasik Maliye Yaklaşımının son bulduğu ifade edilmektedir. Bunda devletçilik ilkesinin bir ekonomi politikası olarak benimsenmiş olmasının da payı bulunmaktadır. Dolayısıyla, devletçilik ile birlikte planlı maliye politikası uygulaması başlamış ve bunu gerçekleştirmek üzere de Celal Bayar başbakan olarak görevlendirilmiştir. Klasik Maliye Yaklaşımının egemen olduğu bu dönemin maliyecilerinin çoğulukla, Kita Avrupası ve Fransız Okulu eğiliminde oldukları ve maliyenin de hukuk, siyaset bilimi ve iktisat karışımı bağımsız bir bilim dalı olarak görüldüğü belirtilmektedir

¹ İktisat ve maliye disiplinleri arasındaki ilişkinin çok net olmadığı ve aralarındaki ayrimın belirsiz olduğuna yönelik bir tartışma için bkz. Aydin Ördek (2011:142-143).

(Akalın, 2008: 16-18).² Ancak yine de, bu dönemdeki minimal devlet ve klasik maliye yaklaşımının belirlediği maliye politikası çerçevesinde; Kita Avrupası/ Fransız ve Anglo-Amerikan okulları arasında bir fark olmadığı, farkın yaklaşımında kullanılan araçlardan, iktisat veya bağımsız maliye yaklaşımından kaynaklandığı, bu yaklaşım veya metod farkının, Keynes'in *maliye politikası* kavramı ile bir içerik farkına da dönüştüğü ifade edilmektedir. 1980'li yıllarda klasik maliye yaklaşımı küreselleşme süreci ile birlikte mali disiplin yaklaşımı olarak geri gelecektir. Maliye biliminin gelişmesinde ve yerleşmesinde yerli düşünürlerin yanı sıra, 1930'lu yıllarda Hitler'in baskısından kaçarak ülkemize yerleşen Alman iktisatçı ve maliyeciler ile yabancı uzmanların hazırlamış oldukları raporların da etkisi bulunmaktadır. W. Röpke, F. Neumark, A. Isaac, A. Rustow, G. Kessler ve J. Dorbetsger bunlardan bir kaçıdır. Bunların genel olarak Kita Avrupası Okulu geleneğine bağlı ve liberal³ oldukları belirtilmektedir (Akalın: 2008: 20). Bunlar arasında, konumuz açısından dikkat çeken bilim adamlarından biri Fritz Neumark'tır. Neumark 1936 yılında, *Komün Bilgisinin Esas Meseleleri* adlı kitabıyla yerel yönetimler konusunda öncü bir çalışma yapmıştır. Akalın (2008: 20), F. Neumark'ın, Atatürk dönemindeki çalışmalarında klasik maliye yaklaşımını ve Kita Avrupası Alman Okulu çizgisini koruduğunu, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise Keynesyen Fonksiyonel Maliye/Maliye Politikası ile tanıştığını ifade etmektedir. Reuter'in ülkemizde bulunduğu dönem (1938-1946) ve Fritz Neumark ile olan yakın ilişkileri göz önünde bulundurulduğunda benzer düşüncelere sahip oldukları anlaşılıacaktır. Nitekim Neumark, Reuter'in İstanbul'daki ekonomi profesörleri Alexander Rustow ve Wilhelm Röpke ve kendisiyle özel ve mesleki alanda bir ilişkinin doğduğunu ve İstanbul'da kiralık olduğu evin kendi evine sadece 20 metre uzaklıkta olduğunu söyler (Neumark, 1986: 36). Kessler de (1940-1941: 335) Reuter'in Komün Bilgisi kitabından yola çıkarak onun Fransa'dan ziyade 1933 yılındaki Alman ve aynı zamanda İsviçre ve Hollanda örneklerini önerdiğini belirtmektedir.

1960'lı yıllara kadar Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde Mahalli İdareler Maliyesi derslerini veren İsmail Hakkı Ülkmen (1960: 1), amme gelir ve giderlerinin yalnız devlet bütçesinde görülenlerden ibaret olmadığını, önemli bir kısım amme gelir ve giderlerinin de muhtar birer amme idaresi olarak faaliyet icra eden ve özel bir mali hayatı sahip bulunan vilayet, belediye ve köy bütçelerinde yer aldığı

2 Bu değerlendirme, yazarı, dönemin maliyecilerinin Anglo-Amerikan klasik maliye eserlerinden örneğin A.C. Pigou'nun 1928 yılında yazmış olduğu *Public Finance* adlı çalışmasından bile haberdar olmadığı sonucuna götürmektedir.

3 Fritz Neumark (1986: 35), Reuter'i anlatırken şu ifadeyi kullanır: "Bizler aynı ser menfi düşünceleri besliyor ve diğer pek çok hemfikirlerimizin tersine, evvelden sezdığımız Üçüncü Rayh'ın savaş bitimi yıkılışından sonra, liberal ve demokratik hareket eden yeni bir Almanya'nın dirilişini görmeyi ümit ediyoruk."

ve dolayısıyla mahalli camiaları ilgilendiren mali olayların mahalli idareler maliyesinin konusu olduğunu belirtmektedir. Ancak yine de Ülkmen, mahalli idareler maliyesinin maliye ilminden ayrı bir disiplin olmayıp maliye ilminin bir kısmını teşkil ettiğini belirtir. Reuter de (1940a: 95), “komünler maliyesi genel finans ilminin bir kısmı telakki olunur” diyerek devlet maliyesi ile yerel yönetimler maliyesi arasındaki ilişkiye dikkat çekmiştir. Bu durumda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımına ilişkin ilkeler yerel maliye sisteminin sınırlarını belirleyecektir. Bundan hareketle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin niteliği ve üzerinde yükseldiği temel ilkelerin Reuter için başlangıç noktası olduğu söylenebilir. Reuter (1940a: 19-20), “komünün idare ve organize edilmesi” ve “komünün mali vaziyeti” konularının açıklanmadan komün faaliyetlerinin hududu hakkında açık bir fikre sahip olamayacağımızı belirtir. Konuya ilişkin literatürde başlangıç noktası da esas olarak böyledir. Bu açıdan bakılınca, genel olarak iki sistemden söz edilebilmektedir. İlke Anglo Sakson ülkelerde uygulanan ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin sınırlarının kesin olarak belirlendiği ve yerel yönetimlerin yeni bir kanuni yetki almadan bu sınırlar dışına çıkmamasını ifade eden “hususilik” ilkesi; diğeri de Kita Avrupası ülkelerinde uygulanan yerel yönetimlerin genel yetkili olduğu “genellik” ilkesidir. Türkiye’de ise bu iki sistemin çeşitli yönlerini benimseyen “karma” bir sistem uygulanmakta idi (Ülkmen, 1960: 13). Bu ilişkilerin ve temel ilkelerin neler olduğunu açıklayabilmek için o dönemin Türkiye’sinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere Reuter’ın çalışmalarıyla birlikte deignumek yararlı olacaktır.

2. Ernst Reuter ve Yerel Yönetimler Maliyesi

Ernst Reuter, yerel yönetimler maliyesi, ama özellikle de belediye maliyesi konusunda ülkemizde ilk çalışmaları yapan kişilerden biridir. Gerçi, daha önce Ömer Celal Sarç tarafından Kömün Bilgisinin Esas Meseleleri Konferansı’nda sunulan Türkiye’de Komün Maliyesi (1936) başlıklı bir çalışma bulunmaktaysa da Reuter bu çalışmayı, “itimada şayan rakamlara istinad etmemektedir. Bu noksantal komünlerin mali kaynaklarına müteallik rakamların metodik bir tarzda tertip edilmesine mani olmaktadır” ifadesiyle eleştirecektir (Reuter, 1941a: 62). Ernst Reuter ve Necmettin Ergin’in birlikte yazdıkları *Belediye Maliyesi* başlıklı çalışmada yer alan şu satırlar yerel yönetimlere, özellikle de belediye maliyesine ilişkin ilk çalışmanın kendileri tarafından yapıldığını göstermektedir (Ergin ve Reuter, 1945: 5-6):

“Maliye ilmine salahiyet sahibi kimselerin eserlerinde şehir meselelerine ait bahisler okunursa görülecektir ki çok kere şehir problemlerinin kendine has ve karakteristik cihetlerini bir sistem

dahilinde mütalaadan ziyade mevcut nizamın bir kompilasyonu yapılmaktadır. Ne kendine mahsus mali metotlar ve Ammenin mali muvazenesinin çerçevesi içinde şehirlerin ihtiyaçları, ne devlet teşkilatındaki metotlara nisbetle incelemiş olan şehir muhasebesinin inkişafı ve bütçesindeki hususiyet tebarüz ettirilmektedir. Ekseriya bu eserler şehir çalışmalarını, bunların Amme hizmetlerini içindeki mühim mevkii iyi tanıyan ve tesbit eden manzara arzetmemektedir. Memleketimizde belediye maliyesine ait başka bir eser mevcut değildir. Belediye maliyesi de umumi finans ilmi içinde tetkik edilmesi lazımgelen mevzu olmasına rağmen Türkiye'de hiç bir maliye ilmi müuellifi bu mevzu ile meşgul olmamıştır. Bu eserimiz Türk belediyelerimiz için mümkün olduğu kadar bu boşluğu doldurmağa ve hakiki vaziyeti itimat edilir bir şekilde izah etmeye ve çözülmesi lazımgelen problemleri metodik bir tarzda belirtmeye çalışacaktır. Belediye maliyesine aid bu ilk eserin bir başlangıç olacağı ve yeni eserlerin telif edileceği ümidi edilebilir."

Reuter yerel yönetimler maliyesini, belediye işletmeleri, mali özerklik, mali tevzin, yerel yönetimlerin finansmanı ve kurumsal yapı konuları çerçevesinde ve yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkileri bağlamında ele almıştır. Ancak, öncelikle Reuter'in ülkemizde çalıştığı dönemde yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere yer vermek gereklidir.

2.1. Belediye İşletmelerinin Artan Rolü

Türkiye'de 1930'lu yıllar yerel yönetimler bakımından çok anlamlıdır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı *Belediye Kanunu* ve onu tamamlayan *Belediye Yapı ve Yollar Kanunu*, *Umumi Hıfzıssıhha Kanunu*, *Belediyeler Bankası* ile *İmar İdare Heyeti*'nin kuruluşu ve Ankara'nın imarı gibi konular bu dönemdeki önemli gelişmeleridir. Bu sistemi tamamlayan bir başka olgu da elektrik, su, havagazı, telefon, tramvay gibi yerel nitelikli kamu hizmetleri alanına duyulan ilgidir. Coğunlukla yabancı imtiyazlı şirketler tarafından görülen bu hizmetler, dönemin ekonomi politikası olan devletçiliğe ve bu politikaya uygun olarak hazırlanmış hükümet programları esas alınarak 1932 yılından itibaren devletleştirilmiş, ardından bir kısmı belediyelere devredilmiştir. Özellikle 1930'lu yılların ortalarına doğru gerek yönetim kadrolarında bulunanların, aydınların ve yazarların gerekse bu hizmetlerden yararlanan halkın bu tür şirketlerin devlet tarafından satın alınıp işletilmesi konusunda hayli kararlı oldukları ve hükümeti destekledikleri anlaşılmaktadır. 1934 yılında Vedat Nedim, Kadro'ya yazdığı bir makalede, bu hizmetleri kamu hizmeti olarak nitelendirmekte, bu alanda çalışmanın bir doktora

tezi konusu olacak değerde olduğunu belirtmekte ve şöyle demektedir: “*Amme hizmeti müesseseleri mahiyetinde olan şehir işletmelerinin belediye mülkiyetinde ve belediye idaresinde bulunması, yalnız bu müesseselerin halk ihtiyaçları ve menfaatleri bakımından, nüfus, sıhhat, iktisat ve enerji siyasetleri bakımından daha iyi ve daha maksatlı çalışmaları için değil aynı zamanda şehir namına bir milli sermaye teraküümü ve bütçe bakımından da ehemmiyetlidir*” (Vedat Nedim, 1934: 15-18). Benzer görüşler başkalrı tarafından da dile getirilmiş; öyle ki her bir şirketin satın alınması dönemin gazete ve dergilerinde sevinçle karşılanmıştır (Turan, 2007: 525). İlk kez demiryollarının millileştirilmesinde görülen bu politika belediye hizmetleri alanında 1932 yılında İstanbul'daki Terkos Su Şirketi'nin satın alınmasıyla başlamıştır. 1912 yılında çıkarılan *Menafii Umumiye İçin İmtiyazat* ile şirketlere tanınan vergi muafiyetinin Temmuz 1932 tarihli ve 2025 sayılı Kanun ile kaldırılmış olması, kentsel hizmetleri gerçekleştiren imtiyazlı şirketlere karşı ilk girişim olarak gösterilmektedir (Ergin, 1939; Tekeli, 1978: 69).

Yeni Cumhuriyetin kentlerinin modern anlamda inşaasına dönük politikaları ağırlıklı olarak 1930'lu yıllarda düşünsel ve iktisadi gelişmelerinde bulmak olanaklıdır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 1930 yılında çıkarılmış olması her ne kadar bir başlangıç olarak kabul edilse de, Başkent Ankara'nın imarı ile ilgili çalışmaların 1928 yılında başlaması da önem taşımaktadır. Yalnız şehircilik alanında değil, birçok alanda yabancı uzmanlarla çalışmak zorunda kalan Cumhuriyetin kurucu kadrosunu da içinde barındıran yöneticilerin şehircilik ve belediyecilik ile ilgili konularda yabancı ülke deneyimlerinden yararlanmış oldukları kuşku götürmez. Nitekim, Ankara'nın imarının Herman Jansen'e verilmiş olması ve Jansen'in Ebenezer Howard tarafından geliştirilmiş olan Bahçe Kent yaklaşımından yararlanarak Ankara'yı planlaması bu konudaki örneklerden yalnızca bir tanesidir.

1929 yılında dünya ölçüğünde yaşanan ve daha sonra İkinci Dünya Savaşı'na yol açacak olan iktisadi kriz koşullarında çıkarılmış olan ve belediyelere oldukça geniş bir görev alanı çizen 1580 sayılı yasa, dönemin içişleri bakanı tarafından “belediye sosyalizmi”nin etkisiyle hazırlanan bir yasa olarak nitelendirilmiştir (Tekeli, 1990: 46). Belediye sosyalizmi, 1870'li yıllarda İngiltere'de Joseph Chamberlain'in öncülüğünde ortaya çıkmış olan Fabian Sosyalistleri Beatrice Webb ve Sidney Webb tarafından geliştirilmiş olan bir akımdır (Yıldırım, 1990: 15). Keleş'e göre, toprak sahiplerinin değil, çoğunluğun taleplerine dayalı bir yerinden yönetimin kurulması, birçok yerel hizmetin belediyelerce görülmesi, bu hizmetlerin görülmeye temsili hükümet sisteminde yararlanması belediye sosyalizminin temel ilkeleridir (Keleş, 2012: 40). Yine belediye sosyalizmi, tüketicilerin kendi ihtiyaçlarını kendileri karşılamak üzere biraraya geldikleri,

verimliliğin artırılmasına ve kamu hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik ve tekdüzeliğin ve aşırı devletçiliğin sakincalarını önyelebilecek demokratik bir örgütlenme biçimini olarak nitelendirilmektedir (Yıldırım, 1990: 15). Tam da Türkiye'de devletçilik politikalarının uygulandığı bir dönemde aşırı devletçiliğin sakincalarını önleme amacıyla taşıyan bir yaklaşımın benimsenmiş olması çelişkili gibi görünse de aslında değildir. Belediyelere geniş bir görev alanı çizilmiş olması kriz koşullarında devleti büyütme stratejisine dayanmaktadır (Tekeli, 1990: 47). Öte yandan belediye sosyalizmi esas olarak kamu hizmetlerinin belediyeler eliyle görülmesi ilkesini de benimsemiştir. Bu anlamda, kamu hizmetlerinin devletin bir parçası olarak görülen belediyelerce yerine getirilmesi çelişki değildir. Özgürlik ve örgütlenme gibi demokratik ilkeleri ise tek parti yönetimi ve devletçilik politikalarının uygulanması bakımından tedrici olarak göz ardi edilmiş ve merkeziyetçi tutum benimsemiştir. Dönemin koşulları bakımından değerlendirildiğinde, belediyelerin demokrasının gelişmesi bakımından değil, kentsel hizmetlerin gerçekleştirilmesi bakımından önemsendiğini göstermektedir. Bu durum, belediyeciliğin bir hareket olarak gelişmesini engelleyen bir etken (Tekeli, 1990: 47) ve Cumhuriyet tarihi boyunca süregelen ve belediyeler için aleyhte bir yazgı olarak nitelendirilmektedir (Alada, 1990: 121). Belediyeciliğin kentsel hizmetleri etkin olarak sunmakla sınırlanılmaması çoğunlukla yabancılara ait olan imtiyazlı şirketlerin önce devletleştirilmesi, sonra da belediyelere devredilmesi anlayışına uygun olarak gelişmiştir. Devletçiliğin de bir ekonomi politikası olarak benimsenmiş olması süreci hızlandırmıştır. Başka bir deyişle, devletçilik politikası belediyeleştirimey়i hızlandırmış, belediyeleştirimey়i ilişkin düşünsel ve iktisadi ortamın hazırlayıcısı olmuştur. Nitekim 1932-1934 yılları arasında çıkarılan ve devletçilik politikasını düşünsel olarak dile getiren ve bir bakıma kuramsal arka planının hazırlanmasına katkıda bulunan Kadro Dergisi bu süreçte rol oynayan önemli bir aktördür.

Belediye sosyalizminden etkilenderek ve iktisadi krizden çıkışını devleti büyütme stratejisinde gören, bu nedenle belediyelerin görev alanını geniş tutan, 1580 sayılı Belediye Kanunu; bir ekonomi politikası olarak benimsenen ve Kadro Dergisi tarafından düşünsel altyapısı hazırlanan devletçilik anlayışı belediyeleştirimey়i hazırlayan düşünsel ve iktisadi temeller olarak nitelendirilebilir. Nitekim devletçiliğin ilk olarak kentsel hizmetleri sunan imtiyazlı şirketlerin devletleştirilmesiyle başlatılmış olması bunun en önemli göstergelerinden biridir.

Bu alandaki gelişmelerin Reuter'in yerel yönetimler maliyesi kapsamında değerlendirilen belediye iktisadiyatını konu etiği çalışmalarına yansısığı ve belediyelerin ekonomik yaşamda belediye işletmeleri aracılığıyla artan rolüne sık sık vurgu yaptığı anlaşılmaktadır (Reuter, 1941b: 382):

“Amme iktisadiyatının çerçevesi dahilinde, belediye iktisadiyatı başlı başına bir mevzu teşkil eder. Bu mevzu, henüz pek az tetkik edilmiştir; çünkü küçük ve bu sebeple münferiden göze pek çarpmayan cüzülerden mürekkeptir. Buna rağmen bu sektörün tetkiki, çok büyük bir ehemmiyeti haizdir. Bu sahada da bugün bile henüz halledilmemiş birçok meselelerin mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Bu meseleler, devletin her türlü iktisadi faaliyetlerinin şimdiki halde bir intikal devresi içinde bulunduğuunu ifade etmektedir.”

Reuter'in bu konudaki görüşlerinde belediye sosyalizmi düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir. Ancak yine de Reuter'in gerçekçi ölçüler içinde kalmaya özen gösterdiği anlaşılmaktadır (Keleş, 1986: 55). Nitekim Reuter'in şu açıklaması bu konudaki özeninin bir sonucudur (Reuter, 1940a: 17-18):

“Mesela bundan evvel, şirketin biri İstanbul tramvaylarını işleterek kendisine kazanç temin ediyor, hükümette ona vaktile böyle bir imtiyazı vermiş bulunuyor. Eğer biz böyle bir vaziyeti tek cepheli bir görüşle tetkik edecek olursak, bunda gayri tabii bir vaziyet göremeyiz. Fakat esaslı bir görüşle diyebiliriz ki, meselenin mahiyeti her ne olursa olsun, mademki bu işletilen yollar şehir halkınnakıl faaliyetlerini temin ediyor, şu halde bu tesisat da muhakkak komünün idaresi altında, hiç olmazsa daimi kontrolü altında bulunmalıdır. Zira bir şehir organize edilmiş bir vahdet olduğu için bu şehrin mütefferik uzuvalarından biri olan vesaiti nakliye meselelerini hiçbir zaman idaresi haricinde bırakamaz.”

Yine Reuter (1940a: 24) su, havagazı, elektrik işleri ve kentiçi ulaşım araçlarının düzenlenmesinin belediyelerin en önemli görevlerinden biri olduğunu ve bunların tekel şeklinde belediyeler elinde bulunmasının zorunlu olduğunu savunur. Bunların yanı sıra, sokak temizliği, çöp, kanalizasyon, mezbeta açılışı ve pazar kurulması gibi hizmetlerin temel belediye hizmetleri olduğunu belirterek belediyelerin bu tür işleri bir tüzel kişi olarak değil, bir sermayedar veya girişimci olarak yerine getirdiğini belirtir. Ancak Reuter'in girişimci belediyeçilik düşüncesi günümüzdeki girişimci belediyeçilik anlayışına benzememektedir. Çünkü, belediyeler “yalnız kazanç düşünmeyip, daha ziyade umumi menfaatlere hizmet” etmekte ve “... faaliyet sahasının hedefi, sadece kazanç elde etmek değil, aynı zamanda umumun menfaatine hadim olmaktadır.” Girişimci belediyeçiliğe atfetmiş olduğu rol iktisadin kamuusal yaşamındaki ağırlığından kaynaklanmaktadır.

2.2. Mali Uyuşma-Akçal Denkleştirme

İdarelerarası mali ilişkiler, mali uyuşma, mali tevzin, akçal denkleştirme gibi farklı terimlerle ifade edilen kavramı Keleş'e göre (1986: 57-59) Türkiye'de sosyal bilimlere kazandıran kişi Reuter'dir. Yine Reuter, bu ilkenin devlet ile komünler arasındaki işbölgümüne ve görev ayrıımına dayanması gereğini ısrarla vurgulamıştır. Yine, akçal denkleştirme ilkesinin 1961 Anayasası'nda yer alması Reuter'in etkisinden kaynaklanmaktadır. Reuter, akçal denkleştirmeyi Ergin'le birlikte yazdıkları *Belediyeler Maliyesi* kitabında "Devletle Mali Münasebetler (Mali Uyuşma)" başlığı altında incelemiştir ve "Belediyelerin mali durumlarını hakkile tanzim etmenin esasını her memlekette 'mali uyuşma' teşkil etmektedir. Bu istilah altında devletle mahalli idare teşkilatı arasındaki mali münasebetlerin tanzimini anlıyoruz." demiştir (Ergin, Reuter, 1945: 23; Reuter, 1943b: 49). Ardından da, mali uyuşma kavramının dar ve geniş olarak tanımlanabileceğini belirtmiştir.⁴ Dar anlamda mali uyuşma, "sadece bir veya birkaç kanunda ifade edilen mali ve vergi münasebetlerinin tanzimi" geniş anlamda mali uyuşma ise, "doğrudan, doğruya veya vasıta ile bu mesele ile her hangi surette ilgili veya müessir bütün uygulamalar (Kanunlar-Nizamnameler dahil olmak üzere) anlaşıılır. Bir memleketteki mali anlaşmanın tasviri bu takdirde mali meseleler yanında iş ve faaliyet sahasının tevziini ... ihtiyaç etmektedir." Reuter (1943b: 60), belediyelerin kazanç vergisi üzerinden almış oldukları payları göz önünde bulundurarak mali denkleştirme ilkesinin "dar ve tamamıyla devlet ait bir ihtiyaç çerçevesi içinde düşünüldüğü" sonucunu çıkarmaktadır. Dar anlamda idarelerarası mali ilişkiler veya akçal denkleştirme konusunun ilk kez 1922 yılında A. Mansel tarafından incelenmiş ve bir yıl sonra da Almanya'da mali tevzin kanununun çıkarılmış olması, yine Alman J. Popitz'in kavramı geniş anlamda yorumlaması (Öncel, 1992: 23), Reuter'in bundan etkilenmiş olduğu düşüncesini uyandırmaktadır. Kavramın Almanca'dan alınmış olması kavrama yüklenen anlam konusunda farklı değerlendirmelere yol açmıştır. Örneğin Çınar ve Güler (2004: 63), Almanca "finanzausgleich" olarak bilinen terimin federal devlet yapılanmasının kurucu ilkelerinden biri olma özelliği taşıdığını ve terimin Türkçe'ye ve Fransızca'ya çevrilmesinde kapsamının mali boyutıyla sınırlanmış olduğunu belirtmektedirler. Bu bakımdan, hem federal, hem de üniter devletlerde bu ilkenin ayrılmadan kullanılmasının sorunlara yol açtığı ifade edilmektedir.⁵ Reuter

4 Reuter (1943b:50), "mali denkleştirme terimi ile ifade edilen ve devletle mahalli idareler (bilhassa Avrupa memlekelerinde) arasındaki mali münasebetleri konu olarak ele alan bir tetkik, göz önünde bulundurulması gereken noktai nazarların çokuğu ve teferruatlı mahiyeti itibariyle maliye ilminin en zor ve karışık kısmını teşkil etmektedir." diyerek konunun önemini ifade etmiştir.

5 Bismarck tarafından Alman Birliği'nin 1871 yılında kurulmasından sonra mali uyuşma sorunu dört kez ortaya çıkmış ve her defasında bu konuyu yeniden düzenleme ihtiyacı duyulmuştur (Ülkmen, 1960: 36).

gibi mali uyuşma terimini kullanan Ülkmen de (1960: 36) bu terimin Almanca “*finanzausgleich*” karşılığı olarak kullanıldığını, “*ausgleich*” kelimesinin takas, mahsup kavramına denk geldiğini; “amme maliyesi dahilinde daha kesin olarak muvazene manasını iktisap” ettiğini, “siyasi sahada, anlaşma, uyuşma, tarafların karşılıklı tavizlerde bulundukları bir itilafname manasına” geldiğini belirtmektedir.

Akçal denkleştirme ilkesi bugün de yerel yönetimler maliyesinin temel konularından biridir. Bu konuda birbirinden farklı görüşler bulunmaktadır. Kimileri mali denkleştirme ile kamu kaynaklarının tahsisinde eşitliğin, verimliliğin sağlanacağını düşünürken, kimileri buna karşı çıkmaktadırlar (Sağbaş ve Kösecik, 2002:522). Akçal denkeştirmenin hem yönetimsel hem siyasal hem de akçal yönleri bulunmaktadır (Keleş, 2009:343). Kavram teknik anlamda yalnızca gelirlerin değil, giderlerin bölüşülmesini de içeren iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmekte, bu bakımdan yalnızca hizmetlerin tahsisi konu alan idare hukuku disiplininin dışında maliye disiplini içinde de anlam kazanmaktadır (Öncel, 1992: 22, Akdoğan, 1997: 325, Tortop, 1996:27). Bu yönüyle de akçal denkleştirme, “kamu ekonomisi üretici birimleri arasında hizmet bölüşümü, ... gelir bölüşümü olmak üzere iki yönlüdür (Öncel, 1992: 23). Dolayısıyla, akçal denkleştirme yalnızca gelir kaynaklarının bölüştürülmesi değil, görev ve etkinlik alanlarının sınır ve kapsamının belirlenmesi bakımından da önem taşımaktadır (Keleş, 2009: 344). Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin aynı kaynaklardan gelir elde etmek zorunda kalması akçal denkleştirme konusunda karşılaşılan önemli sorunlardan biridir. Bu konuda iki farklı sistem uygulanmaktadır. İlki, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız gelir kaynaklarına sahip olduğu bağımsızlık sistemi, diğerinin de yerel yönetimlerin kendilerine ait özel vergileri bulunmasına karşın merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin aynı vergi kaynaklarından gelir elde ettiği bağımlılık sistemidir (Reuter, 1943b: 51; Ülkmen, 1960: 45-47; Keleş, 2012: 349). Ülkmen, devlet ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümünün sistemli bir mali uyuşma ilkesine dayanmadığını, her iki sistemin yan yana uygulanmış olduğunu, ancak belediyelere bağımlılık esasına dayanan bir gelir sistemi verildiğini, 1952 yılında yol vergisinin kaldırılmasıyla il özel idarelerinin de bağımlılığa doğru kaymış olduğunu belirtmiştir (Ülkmen, 1960: 49). Günümüzde ise devlet gelirlerinden verilen paylar, özel gelirler, devlet yardımları ve olağanüstü gelirlerden oluşan bir yerel maliye sistemi uygulanmaktadır (Keleş, 2012: 358).

2.3. Yerel Yönetimlerin Finansmanı ve Kurumsal Yapılanma

Komünlerin mali yönden tam anlamıyla özerk olduğu düşüncesini eskimiş bir düşünce olarak gören Reuter'in mali özerklik kavramını da içeren ve devletle

komünler arasındaki ilişkileri Rudolph Gneist, Lorenz von Stein ve Otto von Guericke gibi Alman düşünürlerinden etkilenerek geliştirdiği belirtilmektedir (Keleş, 1986: 58). Reuter (1940a: 87), “belediye organlarının devlete tabi olduğunu, hükümetin kuvvetli nezaret ve tasdik selahiyetinde bariz surette görmekteyiz. Devlet müdahalesini bilhassa belediye bütçelerinin tasdikinde müşahade ederiz” diyerek merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki vesayet ilişkisinin bir yönünü işaret etmiştir. Yine Reuter belediyelerin gelir kaynaklarının yetersiz olmasının belediyelerin faaliyetlerini engellediğini şu sözlerle ifade etmiştir:

“Türkiye’de belediye faaliyetlerini tahdit eden yegane amil, bugünkü iktisadi hayatın tevlit ettiği mali durumdur. Çünkü belediye hasılatı komün siyasetinin istenildiği şekilde tatbik edilmesine mümeneat etmektedir. Bilhassa mali durum belediyeler üzerinde mühim bir rol oynar ve belediyelerin inkişaf etmek isteyen kabiliyetlerini bir çok defalar mecburi sekteye uğratır” (Reuter, 1940a: 89).

Reuter (1940a: 102, 134) belediye bütçelerinin devlet bütçeleri içinde o günkü koşullar altında daha az bir orana karşılık olduğunu da tespit etmiş (12 kat daha küçük), ancak gelecekte bu durumun değişeceğini vurgulamıştır. Reuter için belediyelerin gelir kaynaklarının yeterli olması önem taşımaktadır. Bundan ötürü kolaylıkla ve ucuz faizle para elde etme veya devletin kendi vergi gelirlerinin büyük bir kısmını komünlere terk etmesi gerektiğini savunmaktadır. Reuter'e göre, bu konular devletin genel ekonomi politikasıyla ilgili olmakla birlikte devletin bu sorunlarını komünler lehine çözmesciğini önermektedir. Reuter ve Ergin'in (1945: 19-23) üzerinde durduğu konulardan biri belediye masraflarının yalnız ülkemizde değil, bütün ülkelerde artmış olmasıdır. Ancak, bunun nedenini, “modern teknik terakkiden doğup daima çoğalan taleplerin zaruri bir neticesidir” diye ifade ederek diğer ülkelerdeki belediyelerin amme masraflarının yarısından fazlasını üstelenmiş olduklarını belirtmişlerdir. Yine de Türkiye'deki durumun diğer ülkelere nazaran daha düşük olduğu, elde edilen istatistiksel veriler sonucunda açıklanmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler maliyesi hakkında yapılacak olan çalışmalarda dikkat edilmesi gereken bir konuyu da vurgulamışlardır. Şöyle ki, Türkiye'deki bütün belediyeler aynı idare hukukuna, aynı vazife ve mükellefiyetle aynı haklara sahip olmalarına karşın, batıdaki gibi birinci derece değil ikinci derece kuruluşlardır.⁶ Reuter ayrıca, Türkiye'de il özel idarelerinin birinci derece yerel yönetim birimleri olarak sayılmakta olduğunu, ancak gerçek anlamda komünal birimler olarak belediyelerin yerel yönetim birimleri olması gerektiğini belirtmektedir.

6 Ancak Türkiye belediyeleri ile ilgili olarak yapmış oldukları saptama da önemlidir. Çünkü daha zengin olan sahil belediyelerinin gelir kaynakları daha yoksul olan Anadolu belediyelerine göre daha azdır (Ergin ve Reuter, 1945: 12-13).

Reuter bir yandan komün gelirlerinin yetersiz olduğunu vurgulamakta iken diğer yandan genel olarak mali istatistiklerin eksikliğinden kaynaklanan sorunları da dile getirmektedir (Reuter, 1940a:122). Özellikle Almanya, Fransa ve İngiltere ile yapmış olduğu karşılaşışmalarda gelir yetersizliğini gözler önüne sermektedir. Aşağıdaki tabloya göre değerlendirildiğinde, Türkiye belediyelerinin kendi malvarlığından elde ettiği gelirlerin az olduğunu; su, havagazı ve elektrik ihtiyaçlarını belediyelerin bizzat temin ederek gelirlerini artırmaları gerektiğini ve devlet vergilerine belediyelerin büyük oranda ortak edilmeleri gerektiğini ifade etmektedir (Reuter, 1940a: 115-116). Ayrıca, ilginç bir saptaması da vardır Reuter'in (1940a: 117): "... devlete verilen vergilerden başka komünlere de mahalli vergi verebilecek kaynak mevcut değildir. Zamanla memleketimizde inkişaf eden sanayi hayatından elde edilecek varıdat da mahalli ihtiyaçlara sarf edilmelidir. Zira mahalli masraflar burada bulunan yeni sanayiin yüzünden meydana çıkıyor." Reuter (1943b: 52-71), belediyelerin mali bağımsızlık olanaklarının geliştirilmesi konusunda iki öneri sunmaktadır: İlk önerisi, belediyenin kendi varlıklarını, serveti ve iktisadi açıdan verimli olan belediye işletmeleri; ikincisi de belediye vergileridir. Reuter ilk önerisinin bizim ülkem açısından çok uygun olduğunu belirtmektedir. Çünkü Türkiye'deki belediyelerin çok önemli oranlarda arsa sahibi olduğunu ve arsaların belediyeler tarafından yeterince değerlendirilmediğini belirtir. Reuter belediye arsalarının kıymetlendirilmesi belediye işletmelerinin daha verimli çalıştırılması yoluyla belediye gelirlerinin artırabileceğini düşünmektedir. Vergi kaynaklarının devletle yerel yönetimler arasında makul oranlar dahilinde paylaştırılması, ikinci başlıktı yer alan önerisi ile ilgilidir. Reuter, vergi gelirlerini büyük komün vergileri ve küçük komün vergileri şeklinde sınıflandırarak, ilk vergi türünün komün maliyesinin belkemiğini oluşturduğunu ancak ülkemizde belediyelerin tek başlarına tam anlamıyla bir komün vergisi alma hakkına sahip olmadıklarını belirtmektedir. Reuter, vergilere yapılacak olan zamlarla değil, belediyelere tahsis edilecek vergilerle belediyelerin mali sorunlarının çözülebileceğini şu sözlerle ifade etmiştir: "Belediyelerin kendilerine mahsus müstakil bir vergisi olmadan hiçbir memleketin komünel sahada başarı ile çalışamayacağı muhakkak olduğuna nazaran, böyle müstakil bir belediye vergisi olmadan Türkiye'de de belediyeler meselesinin halledilemeyeceğini açıkça söylemek lazımdır." Reuter için komün vergisi rolünü oynayacak derecede gelişmeye müsait bir vergi türü olarak nitelendirilen bina vergisi hem belediye maliyesi hem de konut politikası için önemli görülmekle birlikte bu vergiden yeterince yararlanılamadığı da vurgulanmaktadır. 1933 yılında devletin belediyelere yardımını öngören ve duhuliye resminin yerine gümrük resmi ile belediyelere % 10'luk bir pay ayrılması belediyeler bakımından yeterli görülmemektedir. Reuter, mezbahta resmi, köprü resmi, kontrat ve diğer küçük vergileri ise belediyeler açısından kayda değer vergiler olarak görmediği gibi bu vergilerle mahalli bir vergi ve maliye sisteminin kurulamayacağının altını

çizer. Sonuç olarak Reuter, gerçek anlamda yerel yönetimlere bırakılması gereken gelir kaynaklarının sahiplerine bırakılması, yani devlet vergilerinden önemli bir miktarın belediyelere bırakılarak paylaşım sisteminin değiştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Her şeyi merkezden sevk ve idare edebileceğini zanneden devletin de geri kalacağını vurgulamaktadır (1940b: 77).

1940 yılında Reuter belediyelerin gelir kaynaklarını aşağıdaki tabloda yer aldığı şekilde tasnif etmiştir.⁷

Tablo 1: Komün Gelirleri

Komünlerin kendilerine mahsus bir takım kaynaklardan gelen varidat
Komünlerin kendi emvalinden elde ettikleri varidat
Zaruri ihtiyaç meselelerinin komünlere temin ettiği varidat
Amme hizmetlerini ifa ettiği için komünlerin halktan topladığı ücretlerin teşkil ettiği varidat
Komünlerin bir takım hususi vergiler vasıtisile elde ettikleri varidat
Mali kolaylık ve yardımlar
Hiçbir maksada bağlanmadan ve mecburiyet altına girmeden komünlere yapılan mali yardımlar
Bazı muayyen işleri görmeleri hususunda devlet tarafından yapılan mali yardımlar
Devlet vergilerine yine devletin müsadesile bir mikdar ilave etme hakkı

Kaynak: Reuter (1940a:103-108)'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Reuter (1941a:67-68), yalnızca belediye maliyesiyle değil, il özel idareleri ve köy yönetimlerinin maliyesi ile de ilgilenmiştir. İl özel idareleri şose ve köprü yapımı, ilköğretim okulu işleri, salgın hastalıklarla mücadele, bazı özel hastanelerin yönetimi, tarımın teşvikü gibi işleri yapmakla görevli olan ve idari yapıda önemli bir yer işgal eden yerel yönetim birimleridir. Bundan dolayı da il özel idarelerinin vergi ile karşılaşması gereken faaliyetleri bulunmaktadır. Bu kaynakların % 80'i yol vergisi, bina vergisi ve arazi vergisinden gerisi de yerel vergiler, resimler ve işletme gelirlerinden karşılınmaktadır. Ancak yol, bina ve arazi vergileri seklen bu idarelere aitmiş gibi görünse de bunların aslında devlet vergileri olmasına ve oranlarının devlet tarafından tespit edilmesine karşın, özel idarelere terk edildiği belirtilmektedir. Reuter'e göre bu durum il özel idarelerinin devletle olan yakın karakterini göstermektedir. Köyler ise en geri kalmış yerel yönetimlerdir ve devletin özel mali yardımlarından mahrumdur. Bunların il özel idareleri ve belediyeler gibi kendilerine tamamen veya kısmen tahsis edilmiş esaslı vergileri de bulunmamaktadır.

⁷ Başka bir çalışmasında da belediyelerin gelir kaynaklarını vergiler, idare gelirleri, amma hizmetleri mukabilinde alınan resimler, iktisadi işletmeler geliri, servet gelirleri ve mütefferik hasılat (Reuter, 1940b:72).

2.3.1. Belediyeler Bankası ve İller Bankası

Reuter'in Türkiye'de bulunduğu yıllarda belediyelerin finansmanı için 1933 yılında Belediyeler Bankası, Reuter'in ülkemizden ayrılmışından kısa bir süre önce, 1945 yılında ise İller Bankası kurulmuştur.⁸ Reuter'in her iki kurum için de yapmış olduğu çalışmalar bulunmaktadır. İlkı, 1943 yılında yazdığı *Belediyeler Bankası* isimli makalesidir. Diğeride 1946 yılında yazmış olduğu *İller Bankası Raporu*'dur. Bunun dışındaki diğer çalışmalarında da aynı kurumlara yönelik bölümler bulunmaktadır. Reuter (1943a: 4-5) Belediyeler Bankası'ni "Türk Belediyelerine ait mecburi mahiyeti haiz bir kolektif tasarruf sandığından başka bir şey değildir" diye tanımlamış ve Banka'yı "amme hukuku müessesesi" olarak nitelemiştir. Reuter'e göre (1940a: 124-128), borç para temin etmenin belediyeler için hem güç hem de pahalı olması diğer ülkelerde olduğu gibi bizim ülkemizde de bir Belediyeler Bankası'nın kurulmasını zorunlu kılmıştır. Kuşkusuz Belediyeler Bankası'na ilişkin çalışmalar yalnızca Reuter'in çalışmalarıyla sınırlı olmamıştır. Örneğin Belediyeler Bankası ile birlikte Belediyeler İmar Heyeti, 1930-1945 yılları arasında kentsel altyapının finansmanı konusunda önemli iki aktör olarak nitelendirilmiştir. Belediyeler Bankası kentsel altyapının finansmanı için kaynak yaratırken, Belediyeler İmar Heyeti de kentsel altyapının oluşturulmasını sağlamıştır (Güler, 1996). Bu süreçte Güler'e göre (1996: 89-90), Belediyeler Bankası, "mali sektörün devlet finansman ihtiyacını karşılayacak ölçüde gelişmediği, tersine kamu kaynaklarından beslendiği bir dönemde, kentsel planlama/kentsel altyapı yatırımları için gerekli finansmanı, genel bütçeden belediyelere ayrılan payı artırarak değil; mevcut kaynaklarını yeniden dağıtarak daha etkili bir biçimde kullanmak amacıyla kurulmuştur."

Belediyeler Bankası 1933 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 131. maddesi uyarınca, 11 Haziran 1933 tarihinde 2301 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kanun hükümlerine göre, "Belediyeler Bankası namiyle ve onbeş milyon sermaye ile hükümi şahsiyeti haiz bir banka teşkil edilmiştir. Lüzumunda İcra Vekilleri Heyeti kararla bu sermaye bir misli arttırlabilecek, yani 30 milyon Türk lirasına çıkarılabilircektir. Banka sermayesinden bir buçuk milyon lirayı topladığı tarihte teşekkül etmiş addolunacaktır. Bankanın müddeti 99 sene olarak tesbit olunmuştur." (Reuter, 1943a: 2). Banka'nın kuruluş amacı şöyledir: "Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları amme hizmetleri için muhtaç oldukları parayı... ikraz etmek; kısa ve uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak

8 Yerel yönetim bankacılığı yalnızca ülkemize özgü bir uygulama değildir. Örneğin Danimarka Belediye Kredi Kurumu (1898), Fransa Mevduat ve Emanet Sandığı (1816), Hollanda Belediye Bankası (1914), İsveç Belediye Şirketi (1962), Belçika Belediyeler Bankası (1960) dünyadaki başlıca yerel yönetim bankalarıdır (Yaş ve Bozlağan, 2008:288-289). Yine Kenya (1953), Tayland (1955) ve Guatemala (1957) gibi Afrika, Asya ve Latin Amerika'daki bazı ülkelerde bu bankalar İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulmuştur (Falay, 2002:553).

ve bunlara tavassıt ve kafalet etmek ve nizamnamei esasile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktadır.” Sözü edilen Nizamname Belediyeler Bankası Esas Nizamnamesi adıyla 12 Ağustos 1933 tarih ve 2457 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Dokuz bölüm 62 maddeden oluşan Nizamname ile Banka’ya yasada olmayan sigortacılık ve merkezi gelirlerden belediye payı olarak ayrılacak paranın belediyelere dağıtılmmasını sağlamak görevleri de verilmiştir (Güler, 1996: 89). Ancak Banka, sigorta ile ilgili yetkisini bir komisyon karşılığında özel sigorta şirketlerine bırakmıştır (Reuter, 1943a: 14). Sigorta işlerini Anadolu Milli Sigorta Şirketi gerçekleştirmiştir (Güler, 1996: 99). Belediyeler Bankası’nın sermayesi şu kaynaklardan oluşmaktadır (Güler: 1996: 95):

Ülkede faaliyet gösteren bütün belediyelerin zorunlu olarak yıllık gelirinin % 5’i,⁹

Belediyelerin yukarıdaki zorunlu katılma payları dışında Banka’ya koyacakları paylar,

Banka’nın elde edeceği karlar,

Gerekçinde genel ve yerel bütçelerden ayrılabilen katılma payları ya da yardımlar,

Özel yasaya gösterilecek gelirler.

Tablo 2: Banka Sermayesinin Gelişmesi (1000 TL)

Yıllar	Yıllık Artış	Yıl Sonundaki Durum
Kuruluştan Önce	1,576	1,576
1933	749	2,325
1934	1,057	3,382
1935	885	4,267
1936	1,090	5,357
1937	1,226	6,583
1938	1,417	8,000
1939	1,243	9,243
1940	1,260	10,503
1941	1,469	11,972
Toplam	11,972	

Kaynak: Ernst Reuter, 1943a: 3.

9 Belediyelerin zorunlu olarak yatırmaları gereken bu payları yatarmadıkları durumlarda mülki idare amirleri 1580 sayılı Kanunun kendilerine verdiği vesayet yetkisini kullanarak, pay ayırmayan belediyelerin bütçelerinde düzeltme yapmışlardır. Pay ayrılmış olmasına rağmen yatırılmadığı zaman ise yükümlülük belediye başkanına ve hesap işlerinden sorumlu kişilere devredilmiştir. Buna rağmen alınan önlemler yetersiz kalabilmisti (Güler, 1996: 97).

**Tablo 3: Borç Olarak Verilen Miktarlar (1000 TL)
(1933-31.5.1942)**

Su Tesisleri	4,062
Elektrik tesisleri	4,149
İstanbul için	5,000
Diger	2,397
Kefaletler	984
Toplam	16,592

Kaynak: Ernst Reuter, 1943a: 3.

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere, Belediyeler Bankası'nın kuruluşuyla birlikte başta su ve elektrik hizmetlerine ilişkin yatırımlar yapılmış olması ve Banka sermayesinin gittikçe artması Reuter tarafından olumlu karşılanmıştır. Banka ipotek etme karşılığında kredi vermek, avans vermek ve cari işlemleri yapmakla görevlendirilmiştir ve başlangıçta krediler için uygulanan faiz %8 iken 1935 yılında bu oran % 6.5 ve 1939 yılında % 5.5'e indirilmiştir. Ancak bu oran bütün belediyeler için uygulanmıştır. 1933-1942 yılları arasında Banka'dan kullanılan kredilerin oranı belediye gelirlerinin % 10'una denktir (Güler, 1996: 100). Belediyelerin Banka'dan kredi temini yoluyla hizmetlerini görmesinin küçük belediyeler bakımından bile faydalı olduğunu dile getiren Reuter, bununla beraber bütün belediyelerin bu olağtan yeterince yararlanamadıklarını belirtir.¹⁰ Bu açıdan belediyeler ile Banka arasında iki tür sorunun varlığına işaret etmektedir (Reuter, 1943a: 15-16):

"Belediyelerin mühim bir kısmı, hususiyle küçük belediyeler için Banka ile olan münasebetleri bakımından şöyle bir netice meydana çıkmaktadır: Bunlar ne Banka tarafından müsait şartlar altında verilen borçlardan faydalananmaka ve ne de ellerinden çıkardıkları sermaye için normal sayılabilcek bir faiz almaktadırlar. Bununla beraber Bankadan fiilen borç para alan belediyeler de şu durumla karşılaşmaktadır: Bunlar bankadan borç olarak aldığıları paranın bir kısmını ya da tamamını hakikatte Belediyeler Bankasına iştirak hissesi olarak vakityle ödemmiş ve bu iştirak hisseleri için bankadan hiç faiz almamış bulunmaktadır. İmdi belediyeler kendileri

10 Belediyeler Bankası'ndan büyük belediyelerin daha fazla kredi kullanmaları küçük belediyelerden büyük belediyelere doğru akan bir belediyelerarası iç kaynak transferi mekanizması işlevi gördüğü yorumuna yol açmaktadır (Güler, 1996:102). Köylere ve küçük belediyelere kredi verilmemiş olması Reuter'in de üzerinde durduğu konulardan biridir.

tarafından iştirak hissesi olarak vakitile bankaya verilen paraların borç nami altında tekrar bankadan alındıkları zaman buna bir de faiz ödemek ve bu borcu itfa etmek zorunda kalmaktadırlar. Şayet belediyeler, Belediyeler Bankasına iştirak hissesi olarak verdikleri paraları yani tasarruflarını başka müesseselerde nemalandıracak olsalardı, bu faiz ve itfa yükünden kurtulmuş olurlardı. Başka bir deyişle: Belediyeler Bankasının masrafları, belediyelerin sirtına yüklenen munzam masraflar mahiyetindedir. Eğer belediyeler diğer yollardan gitmek suretiyle sermaye temin edemeyecek bir durumda bulunsalardı, bu takdirde Belediyeler Bankasından sağlanan kapital için yapılan masrafların müsmir masraflar olarak telakki edilmesi mümkün olabilirdi. Müessesede bugünkü şekliyle, yukarıda söylenildiği gibi mecburi bir tasarruf sandığı mahiyetindedir. Müesseseseyi, bazı bakımlardan oldukça büyük faydalara temin eden bugünkü halinde devam ettirmek istenildiği takdirde, masrafların azaltılması ve teşkilatın basitleştirilmesi icabeder. Zira bu faaliyet için %0,5 den fazla bir faiz farkının, müdafaaşı kolay bir görüş olmadığı muhakkaktır.”

1930'lu yıllara kadar yerel altyapıya ilişkin finansman sorununu özel ticari bankalardan kredi kullanarak karşılayan belediyeler (Güler, 1996: 87), Belediyeler Bankası'nın kurulması ile birlikte bu ihtiyaçlarını oradan karşılamaya başlamışlardır. Belediyeleri hiçbir zaman özel bankalara bırakmamanın Banka'nın kuruluş amaçlarından biri olduğunu ifade eden Reuter, Banka'nın hukuki ve iktisadi yapısının belediyelere ait işlerin görülmesi bakımından çok büyük bir emniyet unsuru içerdiğini bu yapıya diğer ülkelerde çok ender rastlanabildiğini belirtmektedir (Reuter, 1943a: 8). Reuter'in Belediyeler Bankası'nın yapısına ilişkin şu önerisi de dikkat çekicidir (1943a: 21):

“Yukarıda söylediğimiz gibi banka tam manasiyle bir banka olmaktan ziyade, belediyelere ait bir tasarruf sandığı olarak çalışmaktadır. Belediyeler Bankasının böyle dar bir çerçeve içinde çalışmaya devam etmesi istenirse, mevcut cihazını bu vazifeye uydurması ve masraflarını azaltması lazımdır. Fakat belediyelerin artan ihtiyaçlarını karşılamak için hakiki manada banka faaliyetlerile meşgul bir müessesede halinde kurulmasını çok faydalı bulmaktayız. Böyle bir faaliyetle kasdimiz, bankanın öz sermayesine katılmak üzere yabancı sermayenin elde edilmesidir. Buna belki memleketin sermaye piyasası henüz yetmeyeceği iddiası ile itiraz edilebilir. Fakat bu itiraza karşı şunu söyleyelim ki, böyle bir piyasanın gelişmesine yardım etmek esasen bankanın vazifelerinden birini teşkil edecektir.”

Reuter'in bu önerisi aslında 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu'nun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Şöyle ki, Banka idare meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile sermayesinin yarısına kadar ulusal bankalardan avans almaya ve cari hesap açılmaya yetkilidir. Yine Banka, Bakanlar Kurulu kararı ile yabancı kurumlarla borçlanma sözleşmeleri yapabilmek ve tahvil çıkararak pazarlayabilmek yetkisine de sahiptir (Güler, 1996: 95). Ancak Banka tahvil çıkarma yolunu denememiştir (Güler, 1996: 99). Reuter'in önerisinin yasanın bu maddesinin uygulanması gerektiği sonucuna varılabilir. Çünkü daha önceki bir çalışmasında Reuter, Alman Ciro Bankalarını örnek göstererek, belediyelerin tahvil ihracı yoluyla borçlanabileceğini belirtmektedir (Reuter, 1940b: 10).

Tablo 4: Belediyeler Bankası Harcamaları ve Net Kar (1933-1944)

Yıllar	Genel Gelir	Genel Gider	Net Kar
1933	90.318	35.226	55.092
1934	150.811	66.049	84.762
1935	258.567	79.576	178.991
1936	362.203	82.314	279.889
1937	451.788	133.743	318.045
1938	557.350	159.368	397.982
1939	631.043	214.044	416.999
1940	654.145	219.026	435.119
1941	733.892	251.413	482.479
1942	798.737	403.303	395.434
1943	933.477	359.160	574.317
1944	1.307.332	446.752	860.579
Toplam	6.929.663	2.449.473	4.479.689

Kaynak: Güler, 1996:104.

Reuter Belediyeler Bankası'nın güçlü ve gelişen bir sermaye yapısına sahip olduğunu ve il özel idarelerinin de Banka'ya iştirak etmesi gerektiğini işaret etmiştir.¹¹

11 Reuter (1940b:8), "Belediyeler Bankası'nın bir 'Mahalli İdareler Bankası'na tahvil edilmek suretile tevsiî düşünülmektedir" diye yazmıştır.

Nitekim Reuter'in bu öngörüsü 1945 yılında gerçekleşecek ve Belediyeler Bankası 1945 yılında il özel idarelerini de kapsayacak şekilde İller Bankası'na dönüştürülecektir. Sonuçta Belediyeler Bankası belediyelere toplam 20 milyon TL tutarında kredi açmış, 7.6 milyon TL'lik bölümünü geri almış, 12.4 milyon TL alacağını İller Bankası'na devretmiştir (Güler, 1996: 102).

Reuter'in değerlendirmelerine göre (1946: 3-4), “İller Bankası, tanınmış Avrupai müesseselerden hiçbir ile mukayese edilmeyen nev'i şahsına münhasır bir müessesesi” ve “sırf bir finansman müessesesi olmayıp, aynı zamanda Türk mahalli idarelerinin inkişafı için bir idari makam, teknik bir merci, umumi bir planlaştırma yeridir” (Reuter, 1946: 19). İller Bankası 1945 yılında 100 milyon sermaye ile 4759 sayılı Kanunla kurulmuştur.¹² Kuruluş amacı yerel yönetim birimlerinin (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) imar işlerini gerçekleştirmektir. Dolayısıyla yalnızca kaynak sağlamak değil yatırımcılık boyutıyla öne çıkan bir kuruluştur. Banka'nın sermayesi yerel yönetimlerin katılım payları ile yardımlar ve bağışlardan oluşmaktadır. Belediyeler ve il özel idareleri, yıllık gelir tahsilâti, genel bütçeden alındıkları pay ve bağlı kuruluşlarının net kazançlarının % 5'ini Bankaya katılım payı olarak vermektedir. İller Bankası, Belediyeler Bankası'ndan farklı olarak, taşrada bölge müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Ancak 1953 yılında başlatılan taşra örgütlenmesi Reuter'in ülkemizden ayrıldığı dönemden sonraya denk gelmektedir. İller Bankası esas olarak, yerel yönetimlere kentsel planlama ve altyapı yatırımı için kredi sağlamak, bu yatırımları üstelenerek yapmak veya yaptırmak, bunun için gerekli araç, gereç ve malzemeyi sağlamak, yerel yönetimlerin taşınır ve taşınmaz mallarını sigorta ettirmek, tüzüğünde izin verilecek bankacılık işlerini yapmak görevleri bulmaktadır (Güler, 1997: 55). İller Bankası, Belediyeler Bankası'ndan farklı olarak sigortacılık işlerinde yalnızca aracılık yapmakla görevlendirilmiştir. Banka'nın hem mali hem de teknik aracılık işlevi üstelenmiş olması Belediyeler Bankası'ndan ayrılan bir başka yöneldür. Reuter, İller Bankası'nın teknik kısmı olmadan da var olabileceği yönelik görüşlere karşı çıkmıştır. Ancak teknik kısmının çalışma düzenine ve görevlerine ilişkin kimi öneriler de geliştirmiştir: “Her münferit saha için umumi planlaştırma ve etüdler, projelerin tanzim ve kontrolü, inşaat kontrolü, işletme

12 Belediyeler Bankası'nın İller Bankası'na dönüştürülmesinin nedenleri şöyle sıralanmaktadır: “(1) Ekonomik ve toplumsal şartların, tüm yerel yönetimlere hizmet verebilecek bir banka ihtiyacını ortaya çıkarması. (2) Sadece borç veren bir kurum değil, aynı zamanda teknik, altyapıya ilişkin ve tedarikçi bir yapıda yeni bir oluşuma ihtiyaç. (3) İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'deki yerel yönetimler üzerinde yarattığı mali olumsuzluklar. (4) Hizmetlerin etkinliği açısından, teknik ve mali destek sağlayan birimleri tek çatı altında birleştirme düşüncesi (Yaş ve Bozlağan, 2008:292).”

iktisadi bakımından kontrol.” Ardından da Banka'nın öncelikli işlerinin neler olduğunu sıralamıştır. Buna göre, haritalar ve şehir imar planları, komünlerin varıdat getiren iktisadi işletmeleri, verimli olmayan beledi tesisler Banka'nın ilgilenmesi gereken öncelikli alanlar olarak sıralanmıştır. Reuter (1946: 44-47), sonuç olarak İller Bankası'nın mali bakımından çok sağlam bir durumda ve faiz şartlarının elverişli olduğunu, Banka'nın güçlüklerinin mali durumundan değil borçlandırma sisteminden kaynaklandığını, başarılı bir etüt servisinin kurulmamış ve teknik kısmının faydalalarının yeterince anlaşılamamış olduğunu, Banka işlerinin hızlandırılması gerektiğini, Banka'ya teknik işler ve personel konusunda daha fazla yetki verilecek bir düzenleme yapılmasını, kar bölüşümü, denetim ve diğer unsurlar yerine getirildiği takdirde çeşitli işlerin ve işyerlerinin bir şirkete verilmesinin uygun olabileceğini, gerçekçi ve ihtiyaçlara uygun iş planı ve programlarının hazırlanması ve bunların projelendirilmesi, Banka'nın teknik kısmının etkinleştirilmesi, sık sık ihtiyaç duyulan malzemenin toptan temini, Banka'nın Emlak Bankası ile birleştirilmesinin uygun olmayacağı belirtmiştir.

Bir mali teknik ve yatırımcı kuruluş olarak İller Bankası, yerel yönetimler bakımından çok önemli işlevler üstlenmiş ve yerine getirmiştir. Kurulduğu günden 1970'li yılların ortalarına dek İller Bankası bütün belediyelerin % 20'si büyülüğünde bir kaynağı yönetmiştir (Güler, 1997: 61). İller Bankası'nın kuruluşundan sonra Banka'nın yapısı ve faaliyetleri ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılmış ve reform önerileri geliştirilmiştir (Falay: 2002; Yaş ve Bozlağan: 2004).

Sonuç

Reuter'in çalışmalarıaslında Türkiye yerel maliye sisteminin kuruluş sürecini anlatmaktadır. Kuruluş sürecinin temel özelliklerinin artık geçerli olmadığı yönündeki tespitin büyük oranda haklı olduğunu belirtmek yanlış olmayacağındır. İlk merkezi yönetimle, Reuter'in deyişile, devlet ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin boyutunun değiştiğini belirtmek gerekir. Reuter her ne kadar 1933 yılı öncesindeki Alman yerel maliye sistemini kimi yönleriyle bir model olarak satır aralarında önerdiyse de, Reuter'in önünde güçlü bir merkezi yönetim gelenegi ve uygulaması vardı. Dolayısıyla Reuter'in önerileri bu bağlamda sınırlı bir yeniden düzenleme içermektedir ve Reuter uygulamadan kaynaklanan sorumlara yönelik pratik ve teknik çözüm önerileri geliştirmiştir. Bu konudaki en somut önerisi, devletin yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını artırması idi. Yani, vergi gelirlerinin bir kısmının yerel yönetimlere, ama onun yanında, belediyelere bırakılması idi. Bu yerel yönetimler maliyesinde mali federalizme açılan bir kapı olarak nitelendirilemez. Zaten mali uyuşma ya da mali denkleştirme kavramı da devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkide vergilerin

yerel yönetimlere bırakılması ile sınırlıdır ve Reuter, uygulamada dar anlamda mali denkleştirmenin benimsenmiş olduğunu dile getirmiştir. Reuter belediye iktisadi işletmelerinin verimli bir biçimde çalışması gerektiğini belirtmiştir. Bundan dolayı, 1930'lu yıllarda başlatılan beledîleştirmeye uygulaması Reuter açısından olumlu bir politika olarak nitelendirilmektedir. Ancak Reuter uygulamanın genişletilmesi ve belediyelerin girişimci bir işlev üstlenmesi gerektiğini de vurgular. Reuter, yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması için belediye işletmelerinin yanı sıra belediye arsa ve arazilerinin değerlendirilmesini de önermiştir. Yine yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan Belediyeler Bankası'nın çalışmalarını olumlu karşılamakla birlikte diğer yerel yönetim birimlerinin ve küçük belediyelerin Banka'dan yararlanamamalarını bir eksiklik olarak görmüş ve çalışmalarında bu konuyu ısrarla vurgulamıştır. 1945 yılında Belediyeler Bankası'nın il özel idarelerini ve köyleri de kapsayacak şekilde ve hem yatırımcı, hem de teknik bir işlev gören İller Bankası'na dönüşmesi Reuter'i memnun etmiştir.

Günümüzde, Türkiye'nin yerel maliye sistemi küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme politikaları ile hızla değişmektedir. 1980'li yıllarla birlikte dünya ölçüğünde egemen olmaya başlayan neoliberal yaklaşımın kamu yönetimi sisteminde yarattığı değişim ve dönüşümün etkisiyle kurulan yeni sistem, yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki mali ilişkilere küresel aktörleri de ortak etmiştir. Bundan dolayı, yerel yönetimler maliyesinin konusu yalnızca merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi bağlamında değil küresel aktörlerle olan mali ilişkileri bağlamında da ele alınmalıdır. Reuter'in ülkemizde bulunduğu dönemde başlatılmış olan yabancı imtiyazlı şirketlerin belediyelere devredilmesi anlamına gelen beledîleştirmeye olgusunun yerini, günümüzde özelleştirme almıştır. O dönemde yalnızca yerel yönetimlerin finansmanı değil, yerel yönetimlerin teknik işlerini de üstlenmiş olan İller Bankası günümüzde tasfiye süreci yaşamaktadır.

Sonuç olarak yerel yönetimler maliyesi ile ilgili en önemli sorunlardan birisi olan yerel yönetimlerin gelirlerinin azlığı, daha doğrusu yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmayışının Reuter'den günümüze kadar varlığını koruduğunu belirtmek mümkündür.

Kaynakça

- Akalın, Güneri (2008), *Atatürk Dönemi Maliye Politikaları*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, No: 384, Ankara.
- Akdoğan, Abdurrahman (1997), *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aksoy, Şerafettin (1991), *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Alada, Adalet (1990), “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930-1990)”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu*, Ankara BŞB Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, 23-24 Kasım 1990, Ankara, s. 119-143.
- Bulutoğlu, Kenan (1988), *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Coşkun, Gülay (1978), *Kamu Mali Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- Çalışkan, Abdulkerim ve İsa Sağbaş (2005), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Köseçik (ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazilar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 321-346.
- Çınar, Tayfun ve Birgül Ayman Güler (2004), *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE, Ankara.
- Dağtaş, M. Ali (1987), *Belediyeler Maliyesi*, Adana Büyükşehir Belediyesi, Adana.
- Edizdoğan, Nihat (2007), *Kamu Maliyesi*, Ekin, Bursa.
- Ergin, Necmettin (1939), “Umumi Hizmetlerin İmtiyaz Yolu İle Kurulması ve İşletilmesi”, *Belediyeler Dergisi*, Yıl 5 Sayı 52, Aralık 1939.
- Ergin, Necmettin ve Ernst Reuter (1945), *Belediye Maliyesi*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
- Erginay, Akif (1984), *Kamu Maliyesi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Falay, Nihat (2002), “Yerel Yönetim Bankacılığı Bağlamında İller Bankası”, Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay (haz.), *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, s. 553-575.
- Giray, Filiz (2010), *Maliye Tarihi*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Güler, Birgül A. (1996), “Kentsel Altyapı Finansmanı Belediyeler Bankası: 1933-1945”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 1, Mart, s. 87-105.
- Güler, Birgül A. (1997), “Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı İller Bankası: 1945-1995”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 1, Mart.
- Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz (der.) (2006), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazilar*, Marmara Üniversitesi ve Güncel Yayıncılık Ortak Yayımi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1986), “Ernst Reuter ve Türk Kentbilimi”, Ruşen Keleş (haz.), *Ernst Reuter'in Anısına*, Ankara Alman Kültür Merkezi, Türk-Alman Kültür İşleri Kurulu, Ankara, s. 40-67.
- Keleş, Ruşen (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Kitabevi, Ankara.
- Kesler, Gerhard (1940-1941), “Bibliyografya: Ernst Reuter”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 2, s.334-339.
- Nadaroğlu, Halil (1992), *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Neumark, Fritz (1936), *Komün Bilgisinin Esas Meseleleri*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
- Neumark, Fritz (1986), “Ernst Reuter'i Anma Sözleri”, Ruşen Keleş (haz.), *Ernst Reuter'in Anısına*,

- Ankara Alman Kültür Merkezi, Türk-Alman Kültür İşleri Kurulu, Ankara, s. 33-39.
- Öncel, Yenal (1992), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Ördek, Aydin (2011), “1980'den Sonra Türkiye Maliye Disiplininde Kuramsal Gerilimler: Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliğleri Çerçeveşinde Bir Değerlendirme”, Abuzer Pınar, Ahmet Haşim Köse ve Nihat Falay (der.), *Kriz ve Maliye Düşüncesinde Değişim: İzettin Önder'e Armağan*, SAV Yayınları, İstanbul, 137-214.
- Reuter, Ernst (1940a), *Komün Bilgisi*, (çev. Niyazi Çitakoğlu ve Bekir Sıtkı Baykal), Siyasal Bilgiler Okulu Yayıncıları, No. 12. Ankara.
- Reuter, Ernst (1940b), “Belediyeler Bankası Faaliyeti”, *Ticaret Vekâleti Konjonktür Dergisi*, s. 710
- Reuter, Ernst (1941a), “Mahalli İdarelerin Mali Kaynakları ve Devletle Münasebetleri (Cihanda ve Türkiye'de)”, *Konjonktür*, Sene 2, No 4-6, s. 61-77.
- Reuter, Ernst (1941b), *Belediye İktisadi Ehemmiyeti ve Problemleri*, Güven Matbaası, İstanbul.
- Reuter, Ernst (1943a), “Belediyeler Bankası”, *İ.Ü. İktisat Fak. Mecmuası*, C.4, No: 1, 1-27.
- Reuter, Ernst, (1943b), “Belediyelerin Mali Durumlarının Denkleştirilmesi ve İslahi İmkânları”, *İdare Dergisi*, Sayı: 173, s. 48-71.
- Reuter, Ernst (1946), *İller Bankası Raporu*, Ankara.
- Sağbaş, İsa ve Muhammet Kösecik (2002), “Mali Denkleştirme: Ekonometrik Bir Yaklaşım”, Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay (haz.), *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, s. 519-532.
- Tekeli, İlhan (1978), “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi”, Ergun Türkcan (ed.), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi-Birinci Kitap*, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s. 69.
- Tekeli, İlhan (1990), “Cumhuriyetin 60 Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu*, Ankara BŞB Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, 23-24 Kasım 1990, Ankara, s. 44-56.
- Tortop, Nuri (1996), *Yerel Yönetimler Maliyesi Görev ve Kaynak Bölüşümü*, TODAİE, Ankara.
- Turan, Menaf (2007), “1934: Planlama İçin Örgütlenme Yılı”, Birgül Ayman Güler (ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandızını 1929–1939*, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi:2, Ankara, 2007, s. 521–617.
- Türk, İsmail (2008), *Kamu Maliyesi*, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Uluatam, Özhan (1996), *Kamu Maliyesi*, S Yayıncıları, Ankara.
- Ülkmen, İsmail Hakkı (1960), *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri*, Ankara Üniversitesi SBF Yayıncıları, 103/85, Ankara.
- Vedat Nedim (1934), “Belediyeleştirme”, *Kadro*, Sayı 28, Nisan, s. 15-18.
- Yaş, Hakan ve Recep Bozlağan (2008), “İller Bankası ve Yeniden Yapılandırılması”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 287-315.
- Yavuz, Fehmi (1962), *Belediyelerimizin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu*, AÜ SBF Yayıncıları, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Yıldırım, Selahattin, (1990), “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu*, Ankara BŞB Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, 23-24 Kasım 1990, Ankara, s. 7-43.