



Emek ve Şehir Dergisi

ISSN: 2980-3632

E-ISSN: 2980-387X

Cilt: 1, Sayı: 2, Yıl: 2023



Emek ve Şehir Dergisi
ISSN: 2980-3632
E-ISSN: 2980-387X
Cilt: 1, Sayı: 2, Yıl: 2023

Sahibi / Owner:
HİZMET-İŞ Sendikası Adına
Mahmut Arslan
Genel Başkan

Editör / Editor
Dr. Kürşat Tutar

Yayın Kurulu / Editorial Board
Prof. Dr. Mehmet Karataş
Dr. Kürşat Tutar
Av. Mehmet Yeşilyurt

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Responsible Editor
Av. Kürşat Kaya

Yayın Türü: Altı Aylık, Ulusal Süreli Yayın

Yayın Dili: Türkçe-İngilizce

Baskı: Grafik Matbaa Promosyon / Ticaret Sicil 224214
Tel: 0312 229 7147 Lale Cad. No: 15/7 Sıhhiye/ANKARA

Baskı/Yayın Tarihi: Aralık 2023/**Printed in:** December 2023
Web: www.emekvesehir.com.tr

Dergi Yönetim Merkezi
HİZMET-İŞ Konfederasyonu
Gazi Mustafa Kemal Bulvarı NO: 86 06570
MALTEPE – ANKARA
Tel: + 90 312 231 87 10 Faks: +90 312 231 98 89
E-mail: hizmet-is@hizmet-is.org.tr

Bilimsel Hazırlık ve İçerik Danışmanlığı
Anatolia Bilim Akademisi
www.antakademi.com.tr
E-posta: anatoliabilim@gmail.com

HİZMET-İŞ Emek ve Şehir Dergisi, yılda iki sayı yayımlanan hakemli bir dergidir. Yayımlanan yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazıların tüm hakları dergiye aittir.

*

HİZMET-İŞ Journal of Labour and City is a refereed journal which is published two times a year. The responsibility of published articles belongs to the authors. The rights of the published articles belong to the journal.

YAYIN DANIřMA KURULU

- Prof. Dr. Adem Esen, İstanbul Üniversitesi
adem.esen@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cengiz Anık
canik@marmara.edu.tr
- Prof. Dr. Erdinç Yazıcı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
erdinc.yazici@hbv.edu.tr
- Prof. Dr. Hikmet Kavruk, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
hikmet.kavruk@hbv.edu.tr
- Prof. Dr. Hüseyin Çiçek, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
hcicek@mehmetakif.edu.tr
- Prof. Dr. İdris Demirel, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi
idemirel@agri.edu.tr
- Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
kozdasli@mehmetakif.edu.tr
- Prof. Dr. Mehmet Karataş, Necmettin Erbakan Üniversitesi
mkaratas@erbakan.edu.tr
- Prof. Dr. Mustafa Lamba, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
mlamba@mehmetakif.edu.tr
- Prof. Dr. Mustafa Öztürk, Süleyman Demirel Üniversitesi
mustafaozturk@sdu.edu.tr
- Prof. Dr. Tevfik Erdem, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
tevfikerdem@hotmail.com
- Prof. Dr. Yavuz Atar, İbn Haldun Üniversitesi
yavuz.atar@ihu.edu.tr
- Prof. Dr. Yücel Uyanık, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
y.uyanik@hbv.edu.tr
- Prof. Dr. Zakir Avşar, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
zakir.avsar@hbv.edu.tr
- Doç. Dr. Birol Ekici, Kırklareli Valisi
kirkclareli@icisleri.gov.tr
- Doç. Dr. Hamza Kandemir, Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi
kandemir.hamza@gmail.com
- Doç. Dr. Murşit Işık, Süleyman Demirel Üniversitesi
mursitisik@sdu.edu.tr
- Doç. Dr. Oğuz Göksu, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
oguzgoxsu@gmail.com
- Dr. Öğr. Üyesi Bilgen Taşdoğan, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
bilgen.tasdogan@hbv.edu.tr
- Dr. Öğr. Üyesi Cavit Demiral, Kırıkkale Üniversitesi
cavitdemiral@kku.edu.tr
- Dr. Öğr. Üyesi Kürşat Tutar, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
kursat.tutar@hbv.edu.tr
- Dr. Öğr. Üyesi Zümre Özdemir Güler, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi
zoguler@adu.edu.tr

İÇİNDEKİLER

Takdim	103
Editörden	105
Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika İşlevleri ve Güncel Sorun Alanları	107
Dr. Mehmet Atilla Güler	
Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Eğiliminin Tarihsel ve Teorik Arka Planı.....	125
Dr. Sercan Dereli	
Kamusal Hizmetlerin Yerelleştirilmesi ve Bakım Krizi Odağında Bakım Belediyeciliği Ve Duyarlı Şehirler.....	147
Dr. Nursel Karaman	
Türkiye’de Yeni Kent Mekanları Üzerine Bir İnceleme.....	163
Dr. Bilgen Taşdoğan	
Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Konut Kooperatifçiliği Uygulamaları	187
Arş. Gör. Yalçın Akyel	
Belediyelerin Mali Kaynak ve Harcamaları	199
Uzm. Mustafa Kabadayı	

TAKDİM

Bizler emeğin savunucuları olarak sahip olduğumuz sorumluluğu sadece üyemiz olan kıymetli çalışanlarımız ile sınırlı göremeyiz. Emeği savunmak aynı zamanda yaşadığımız alanı, coğrafyamızı ve küremizin de hukukunu savunmak demektir. Yaklaşık yarım asırdır sürdürmüş olduğumuz haklı mücadelemizde çalışılan işyerini ve işverene karşı da bazı sorumluluklar duymamız gerektiğine inanıyoruz. Nitekim yaşadığımız şehirlere olan sorumluluğumuz önce en yakın çevremiz olan mahallemizden ve belediyelerimizden geçmektedir. Emeğin ait olduğu şehirlerin sosyo-kültürel ve ekonomik açıdan gelişmesi için üzerimize düşen yükün farkındayız. Bu amaçla yaşam alanımızı geliştirmek ve güzelleştirmek için belediye yöneticileri ile ortak iş birlikleri ve projelere imza atma hususunda istekli ve özverili yaklaşmaktayız.

Yerel düzeyde sosyal politikanın inşası ve ihyasının nasıl gerçekleşeceği sorusu, biz işçi sendikacılarını da üzerinde uzun uzun düşündürmektedir. Gerek dar anlamda gerekse geniş anlamda sosyal politikanın geliştirilip uygulamasında insanımıza en yakın temas eden konumda yerel yönetimler yer almaktadır. Bu açıdan yerel düzeyde sosyal yardım, sosyal destek, sosyal hizmet ve genel anlamda sosyal politikaların uygulanmasında yöneticilere yol gösterici olmak zorundayız. Başta çalışan emekçilerimiz olmak üzere özel politika gerektiren kesimlerin refah seviyelerinin yükseltilmesi adına ortak çalışmaktan kaçınmamız söz konusu olamaz. Bu açıdan hem yerel düzeyde örgütlü olduğumuz şube ve il başkanlıkları hem de genel merkez komitelerimiz aracılığıyla bölgesel ve il düzeylerinde sosyal sorumluluk, etkinlikler, projeler, eğitim ve yardımlaşma faaliyetlerimizi yerine getiriyor olmanın gururunu taşıyoruz. Bizler sadece ücret-aidat döngüsüne hapsolmuş yapılar şeklinde hareket ederek çevremize bilhassa kadim şehirlerimize karşı duyarsız bir tavır sergileyemeyiz.

Bu kapsamda Emek ve Şehir Dergimizin 2. sayısında şehirlerimizin katı atık işinden park bahçelere, ulaşımından temizlik işine kadar belediyelerin bütün birimlerinde alın teri dökerek şehirlerimizi güzelleştiren belediye işçilerimizin

daha mutlu bir yaşam sürmelerini arzuladığımız şehirleri ortak inşa etmek için yerel yönetimlerde sosyal politikaları konu edinmek istedik. Böylelikle üyelerimiz başta olmak üzere yüce milletimizin doğrudan ve dolaylı olarak etkilendiği şehir yönetimine dair “*yerel düzeyde müreffeh bir yaşam olanağının geliştirilmesinde neler yapılabilir?*” sorusuna yanıtlar bulmayı sorumluluk olarak değerlendiren çözüm önerileri geliştirmeyi hedefledik.

Bu sayımızda; teorik bir yaklaşımla yerel yönetimlerde sosyal politika uygulamaları, yerel kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi ve yeniden belediyeleştirme (remunicipalization), yerel kamusal hizmetlerde duyarlı şehirlerin inşası, yerel yönetimlerde mekan, konut ve gelir/kaynak sorunlarını derinlemesine ele alarak çözüm önerilerinin yer aldığı bu sayımızda biz şehir sakinlerine ve şehir yöneticilerine rehberlik yapabilecek çeşitli yazılar ile yerel yönetimlerde sosyal politika dosyamızı oluşturduk. Yerel yönetimlerde “*daha iyi*” ye erişme hedefi ve istikametinde azimle ilerlemekteyiz. Umarım bu sayımız, başta yerel yöneticilerimiz olmak üzere kamusal hizmet sunumunda görev alan bütün kesimler için katkı sunucu mahiyettedir.

Bu sayımızın siz akademik camiaya erişmesine katkı sunan başta yazarlar olmak üzere görüş, eleştiri ve önerileri ile hakemlik yapan kıymetli akademisyenlerimize teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.

Mahmut ARSLAN

Genel Başkan

EDİTÖRDEN

Yerel yönetimlerde kamusal birtakım hizmetlerin özelleştirilmesi ile bitmek bilmez ekonomik ihtiraşlara ve kar hevesine terk edilemeyecek olan çevrenin insan yaşamında şüphesiz büyük önemi vardır. Kamusal ahlak ve etiğin bir gereği olarak doğa ve çevre hakkının korunması gerekmektedir. Konu elbette çevre ile sınırlı olmayıp çok daha geniş bir sahayı teşkil etmektedir. Bu kapsamda sivil toplum ve sendikalara ciddi sorumluluklar düşmektedir.

Belediye faaliyet alanına giren hizmetlerin özelleştirilmesine kuruluşundan beri itiraz ederek ulusal ve uluslararası alanda hak arayışını sürdüren Hizmet-İş Sendikası bu konuda öncü rol üstlenmektedir. Emek ve Şehir dergimizin 2. Sayısı'nda yerel yönetimlerde kamusal hizmetlerin sunulmasını başta tarihsel ve teorik açıdan olmak üzere çalışma hayatı ve sosyal politika kapsamına girecek birbirinden değerli altı makale ile sizlerle buluşturmanın mutluluğunu yaşıyoruz.

Şehrin yönetiminde başta belediye çalışanları olmak üzere ortak karar alma mekanizmalarından engelli, gençlik ve yaşlı merkezlerine; iş ve meslek edindirme kurslarından yerelde refahı geliştirmeye yönelik diğer alanlara değinerek yerel yönetimlerin sosyal politika işlevlerini geniş bir şekilde ele alan Güler, kalkınmacı yaklaşımlar ile yerel yönetimlerde sosyal politikaların kurumsallaşmasını farklı boyutlarıyla ele almaktadır.

Sosyal politika anlayışı ile tezatlık oluşturan neo-liberal ekonomi politikalarının beraberinde getirmiş olduğu özelleştirme konusunu yerel kamusal hizmetler boyutuyla ele alan Dereli, tarihsel olarak özelleştirme uygulamaları ve kamu-özel ortaklıklarını kamusal yarar açısından irdelemektedir.

Büyüyen kentsel alan yaşamlarında en çok gündeme gelen konular arasında yer alan bakım hizmetlerini yerel yönetimler açısından inceleyen Karaman, çalışma hayatı çerçevesinde “duyarlı şehirler”in sosyo-politik analizini gerçekleştirmektedir.

Taşdoğan ise yeni kent paradigmasını, belediyelerin mali yükümlülüklerini geniş bir perspektifte ele almaktadır. Kamusal refah ve mutluluğun sağlanma-

sında belediye hizmetlerinin sunumundaki yetersizlik ve eksiklikleri yoksulluk çerçevesinde ele almaktadır.

Konut sorununun son yıllarda bütün dünyada artan bir sorun haline gelmesini yerel yönetim bakış açısıyla ele alan Akyel, büyükşehirlerde çeşitli ortaklıklar ile yapılmaya çalışılan kooperatifçilik uygulanmasının alternatif bir çözüm olup olamayacağı üzerinde durmaktadır.

Kabadayı, yerel kamusal hizmet sunumunda yaşanan aksaklıkların nedeni olarak öne sürülen kaynak yetersizliğini, yasal düzenlemeler ışığında belediyelerin gelir ve giderleri boyutuyla incelemektedir. Ayrıca belediyelerin kamusal hizmetleri yerine getirmesine yönelik gelir artırıcı/gider azaltıcı önerilerini paylaşmaktadır.

Gerek genel gerekse yerel ölçekte geliştirilen sosyal politikaların beklenen sonuçları üretebilmesinde “bütüncül yaklaşım” kilit önem arz etmektedir. Böylelikle sosyal tarafların en önemli kanadını temsil eden sendikaların politika yapım süreçlerine dahil edilmesi, toplumsal politikaların daha etkin ve verimli belirlenmesine ek olarak uygulanabilirliğini kolaylaştırıcı sonuçlar üretecektir. Makaleleri ile bu sayımızın ortaya çıkmasını sağlayan yazarlar başta olmak üzere çeşitli eleştiri ve önerileri ile hakemlik yaparak akademik istikametimizi güçlendiren kıymetli akademisyenlere teşekkür ediyoruz.

Dr. Kürşat TUTAR
Editör

YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL POLİTİKA İŞLEVLERİ VE GÜNCEL SORUN ALANLARI

Dr. Mehmet Atilla GÜLER

Dr. Öğr. Üyesi. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.
maguler@adu.edu.tr ORCID: 0000-0001-6910-2134.

Derleme Makale / Review Article:

Geliş Tarihi-Received Date: 11.11.2023, Kabul Tarihi-Accepted Date: 30.11.2023

ÖZET

İçinde bulunduğumuz dönemde yerel yönetimlerin sosyal politika işlevleri gerek siyaset bilimine dair tartışmalarda ve gerekse de sosyal politika disiplini içindeki çalışmalarda giderek daha fazla yer bulmaktadır. Bu süreçte bir yandan yerel yönetimlerin sosyal politikaların tasarlanmasından, uygulanmasından ve sunulmasından sorumlu hale getirilirken diğer yandan sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, barınma ve istihdam politikalarında bu yapılara ait faaliyetlerin kapsamı genişlemektedir. Çalışmada, açıklanan dönüşüm doğrultusunda önce yerel yönetimler ve sosyal politika kavramları açıklanmış, daha sonra sosyal politikanın yerel çerçevesine değinilmiş, ardından yerel yönetimlerin sosyal politika işlevleri konusundaki güncel tartışmalar somutlaştırılmıştır. Güncel tartışmalar finansman sorunlarıyla, kapasite kısıtlarıyla ve uygulamadaki sorunlarla ilişkilendirilip detaylı bir şekilde incelenmiştir. Bunların yanında, yerel yönetimlerin sosyal politika ile olan ilişkisinin keşimsel bir boyutunu oluşturduğu düşünülen klientalizm kavramı etrafında bir tartışma sunulmuştur. Sıralanan nitelikleriyle çalışmanın hem ileride yerel yönetimlerin sosyal politika işlevlerini detaylı biçimde inceleyecek diğer örnekler için bir çıkış noktası oluşturması hem de klientalizm kavramı üzerine öğretide yürütülen tartışmalara katkı sunması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, sosyal politika, yerel sosyal politika, klientalizm

SOCIAL POLICY FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENTS AND CURRENT ISSUE AREAS

ABSTRACT

The social policy functions of local governments are increasingly taking place both in discussions on political science and in studies in the discipline of social policy today. In this process, local governments are made responsible for the design, implementation and presentation of social policies, on the other hand, the scope of activities of these structures is expanding in social aid, education, health, housing and employment policies. In this study, in line with the mentioned transformation, the concept of local governments and social policy are first explained. The local framework of social

policy is mentioned, and then current discussions on the social policy functions of local governments are concretized. Current discussions were examined in detail by relating them to financing problems, capacity constraints and problems in implementation. In addition, a disputation is presented around the concept of clientelism, which is thought to constitute an intersectional dimension of the relationship of local governments with social policy. With the qualities listed, this study aims to create a starting point for other examples that will examine the social policy functions of local governments in detail in the future and contribute to the discussions in the doctrine on the concept of clientelism.

Keywords: Local government, social policy, local social policy, clientelism

Giriş

Yerel yönetimler ve bu kurumlar tarafından üretilen sosyal politikalara ilişkin tartışmalar günümüzde giderek daha önemli hale gelmektedir. Bu durumun genel olarak iki gerekçesi olduğu söylenebilir. İlk olarak, 1980’li yıllardan itibaren kapitalizmin egemen düzenleme biçimini oluşturan neo-liberalizm, yerel yönetimlere sosyal politikaların tasarlanmasında, uygulanmasında ve sunulmasında özel bir önem atfetmektedir. İkincisi, güncel politik gelişmeler yerel yönetimlerin sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, barınma ve istihdam alanlarında geçmiştekinden daha etkin bir yapıya evrilmesine neden olmaktadır. Bu iki gelişme birbiriyle bağlantılı bir niteliğe sahiptir. Bir başka deyişle neo-liberalizmin artan önemiyle güncel politik gelişmeler birbirinden bağımsız düşünülemez. Çalışmada, yerel yönetimlerin sosyal politikada artan önemine bağlı olarak, bu kurumlar tarafından üretilen sosyal politikaların işlevleri ve konuya ilişkin güncel tartışma alanları irdelenmiştir. Buna uygun biçimde ilk olarak yerel yönetimler kavramı açıklanmıştır. Bu yapılırken hem farklı bilim dallarının bu konudaki yaklaşımlarından yararlanılmış hem de yerel yönetimlerin sosyal politikayla ilişkilendirilmesini sağlayacak üç kuramsal çerçeve (demokratik katılımcılık, toplumsal kalkınmacılık ve neo-liberalizm) ortaya konulmuştur. Ardından sosyal politikanın yerel yönetimler düzeyindeki yansımaları irdelenmiş ve *yerel sosyal politika* kavramsallaştırması üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Daha sonra yerel yönetimlerin sosyal politika işlevlerine değinilmiş, ardından bu işlevlerin yerine getirilmesine ilişkin güncel tartışma alanları finansman sorunları, kapasite kısıtları ve uygulamadaki engeller başlıkları altında detaylandırılmıştır. Son olarak, güncel olarak yerel yönetimlerin sosyal politikayla ilişkisini somutlaştıran farklı işlevlerin keşimsel alanında yer aldığı düşünülen *klientalizm* kavramı ekseninde bir tartışma yürütülmüştür.

1. Kavramlar

1.1. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, coğrafi olarak bir bölge, kent veya kasaba düzeyinde hizmet veren, kendi içinde örgütlenmiş ve belirli bir özerklik derecesine sahip yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetim kavramı ile belirli bir coğrafi bölgeyi yönetmekten sorumlu olan yönetim veya idari birim ifade edilir (Lidström, 1998: 106, Thapa, 2020).

Kavramın daha iyi anlaşılması ancak buna ilişkin olarak farklı yaklaşımlar temelinde yapılan değerlendirmelerle mümkün hale gelebilir. Bu bağlamda; siyaset bilimi, yönetim bilimleri, hukuk, sosyoloji ve sosyal politika temelli yerel yönetim tanımlarını incelemek gerekir.

İlk olarak, siyaset biliminde yerel yönetimler, seçilmiş yetkililerden ve yönetim yapılarından oluşan birimlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimler kavramıyla, kararların seçilmiş temsilciler tarafından alındığı ve/veya vatandaşların demokratik sürece katılma olanaklarının bulunduğu bir yapı işaret edilir. Yönetimsel/bürokratik temelde bir tanımlama yapıldığında yerel yönetimler, idari açıdan belirli bir coğrafi alan içerisinde kamu hizmetlerinin sunulmasından sorumlu olan birim olarak açıklanır. Bu tanımlama ekseninde yerel yönetimler; hizmetlerin vatandaşlara verimli bir şekilde sunulmasına odaklanan ve buna ilişkin görevlerle süreçleri yürüten idari yapılardır. Hukuki açıdan yerel yönetimler, diğer tanımlamalarda yer alan görevleri yasalardan aldığı yetki ile gerçekleştiren birimleri ifade eder. Bu anlamda, çeşitli düzeylerde hazırlanmış hukuki düzenlemeler yerel yönetimlere yasal meşruiyet sağlar. Sosyolojik temelde yerel yönetimler, sosyal yapıların ve ilişkilerin biçimlenmesinde rol oynayan kurumlar olarak değerlendirilir. Kaynakların dağıtılması, normların geliştirilmesi ve yerel düzeyde sosyal kaynaşmanın sağlanması yerel yönetimlerin başlıca sosyolojik etkileri biçiminde sıralanır. Son olarak, sosyal politika bağlamında ise yerel yönetimler, bölge sakinlerinin refahının korunmasında ve geliştirilmesinde rol oynayan ve bunu sosyal yardım programları, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi yöntemlerle gerçekleştiren yapılar biçiminde nitelendirilir. (Boyne, 1992: 335-336; Lidström, 1998: 107-108, Thapa, 2020).

Yukarıdaki tanımlarla bağlantılı olacak şekilde öğretilen yerel yönetimler konusunda geliştirilmiş çeşitli teoriler bulunmaktadır. Bunlardan bir bölümü, yerel yönetimlerin sosyal politika olan ilişkisi bakımından anlamlı bir çerçeve sunmaktadır. Bu anlamda demokratik katılımcı yaklaşımın, toplumsal kalkınmacı yaklaşımın ve neo-liberal yaklaşımın açıklanan temelde değerlendirilmesi mümkündür.

Demokratik katılımcı yaklaşımda yerel yönetimler, vatandaşların karar alma süreçlerine aktif biçimde dahil oldukları bir platform olarak değerlendirilir. Dolayısıyla yerel yönetimler, bu yapıların faaliyet alanında yaşamlarını sürdüren vatandaşların gereksinimlerine duyarlı olmakla ve politikaların biçimlenmesinde toplumsal katılımı sağlamakla yükümlüdürler. Bunun için kullanılacak temel araçlar halka açık yerel yönetim toplantıları, vatandaş forumları ve katılımcı bütçeleme mekanizmaları biçiminde sıralanmaktadır. Demokratik katılımcı yaklaşımın temelleri Arnstein tarafından atılmış, Pateman'ın toplumsal cinsiyet temelli eleştirileriyle teori bugünkü anlamını kazanmıştır (Kübler vd. 2020: 411-412).

Öncü çalışmasında Arnstein (1969), vatandaşların karar alma süreçleriyle olan ilişkilerini katılım göstermeme, sembolik katılım ve vatandaşların güç düzeyi olarak üç başlıkta ele almıştır. Katılım göstermeme, gücün tamamen yetkililerin elinde olduğu ve vatandaşların sürecin dışında tutulduğu bir yaklaşımı ifade etmektedir. Sembolik katılımında vatandaşlar, karar alma süreçlerine yüzeysel denilebilecek bir düzeyde dahil olmaktadır. Açıklanan katılım biçiminde vatandaşlar, yöneticiler tarafından daha önce alınmış kararlar hakkında bilgilendirilmekte, ihtiyaç halinde anket gibi yöntemlerle onlara danışılmakta ancak karar alma konusunda bir etkileşim söz konusu olmamaktadır. Arnstein, vatandaşların güç düzeyini ise ortaklık ve devredilen güç kavramlarıyla açıklamaktadır. Ortaklıkta, vatandaşlar ve yetkililer arasında gerçek bir işbirliği söz konusudur. Güç paylaşımını temel alan bu yapıda vatandaşların karar almada mutlak bir rolü vardır. Devredilen güçte ise vatandaşlar, karar verme yetkilerini bağımsız olarak seçtikleri kişilere devretmekle birlikte, seçtikleri kişinin aldığı kararların sonuçları üzerinde doğrudan ve önemli bir etkiye sahiptirler.

Pateman (1970) ise katılım, demokrasi ve vatandaşlık arasındaki ilişkinin feminist bir eleştirisini sunmuştur. Pateman'a göre demokrasi tarihsel olarak sıklıkla eşit siyasal katılıma vurgu yapan bir kavram olmakla birlikte, kadınlar uzun bir süre bu eşitliğin dışında kalmışlardır. Kadınların karar alma süreçlerine dahil olduğu sistemlerde dahi bir *rıza sorunu* ortaya çıkmış ve vatandaşlığı erkek egemen biçimde tanımlayan demokrasilerde kadınların fikir özgürlüğü sınırlandırılmıştır. Bu çelişki, demokratik ilkelerin yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılmakta, bunun yolu ise temsili demokrasinin ötesine geçip vatandaşların karar alma süreçlerine aktif olarak dahil oldukları katılımcı demokrasilerin geliştirilmesinden geçmektedir. Sıralananların yanında, demokrasinin ve siyasetin yalnızca kamusal alanla sınırlı olduğu fikrine karşı çıkan Pateman, toplumsal cinsiyet eşitliğinin hem kamusal hem de özel alanda sağlanmasına yönelik gereksinimlerin varlığına dikkat çekmektedir. Bunların yanında, geleneksel demokrasilerin *sosyal sözleşme* yaklaşımının doğası gereği cinsiyetçi olduğu belirten Pateman (2017), geliştirdiği *cinsel sözleşme* kavramıyla kadınların sosyal olarak dışlandı-

ğı geleneksel sözleşmelerin tüm vatandaşların eşit katılımını kapsayacak şekilde yeniden biçimlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlere düşen rol, cinsiyet eşitliği ekseninde demokratik yeniden yapılanmanın bir parçası olmaktadır. Yerel yönetimler, cinsiyet eşitliği ilkesini benimseyerek kadınların karar alma süreçlerine katılımını teşvik etmeli, bu eşitliğin hem kamusal hem de özel alanda sağlanmasına katkıda bulunmalıdır.

Toplumsal kalkınma bağlamında yerel yönetimler, ulusal düzeyde tanımlanan ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik etmede kilit bir aktör olarak değerlendirilirler. Buna göre yerel yönetimlerin faaliyetleri büyümeyi, barınma hakkını ve kültürel kalkınmayı da içeren ve refahın artırılması temelinde oluşturulan çok boyutlu bir niteliğe sahiptir. Kalkınmacı yaklaşımda ağırlık bölgesel düzeyde yaşanacak ekonomik büyümeye ve gelişmeye verilmiştir. Dolayısıyla yerel ekonomilerin ekonomik kalkınmayı, altyapı iyileştirilmesini ve sosyal gelişmeyi teşvik etmede aktif bir rol üstlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Kalkınmacı yaklaşımda, yerel yönetimlerin faaliyetlerini sürdürebilir kalkınmaya yönlendirmek için stratejik planlamalarda bulunmaları ve uzun vadeli bir çerçeve oluşturmaları salık verilir (Raadschelders, 1994: 411).

Kalkınmacı yaklaşımın yerel yönetim düzeyindeki kuramsallaştırılmasında Rostow'un ünlü çalışmasının yerelleştirilmiş hali eksen alınmaktadır. Rostow'un teorisi bu biçimde çözümlendiğinde, yerel ekonomilerin de tıpkı ulusal düzeyde olduğu gibi benzer aşamalardan geçebilecekleri öne sürülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, bir yandan ulusal düzeydeki kalkınma aşamalarına destek verirken diğer yandan aynı süreci kendi faaliyet alanları dahilinde yürütebilirler. Kolaylaştırma ve yönetme, Rostow'un kalkınma teorisi açısından yerel yönetimlerin üstlenecekleri iki temel rolü oluşturur. Bunun yanı sıra, Rostow'un ekonomik yükselme için belirlediği önkoşulların (modern bir ekonomik ve sosyal yapının geliştirilmesi, teknolojik yenilik, destekleyici bir siyasal ve kurumsal çevre) sağlanmasında da yerel yönetimlere önemli roller düşmektedir. Eğitim, altyapı ve konut politikaları gibi alanlarda yapılacak yatırımlar bu noktada önem taşır. Ayrıca yerel yönetimler, gerekli altyapı yatırımlarını planlayıp yaşama geçirerek iktisadi kalkınmada rol üstlenebilirler (Raadschelders, 1994: 429-431).

Davidoff (1973), kentsel planlama ve demokratik katılım yoluyla sosyal adaletin sağlanabileceğini ileri süren kalkınmacı yaklaşımı geliştirmiştir. Davidoff'un yaklaşımının merkezinde, plancı anlayışın yerel düzeyde nasıl uygulanabileceği sorusu konumlanır. Buna göre yerel yönetimlerin ilk olarak sosyal açıdan dışlanmış ve yeterince temsil edilemeyen güvencesiz gruplara yönelik refah artırıcı politikalar geliştirmeleri gerekmektedir. Böylece toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi mümkün olacaktır. İkincisi, planlama sürecine

çoğulcu yaklaşım temelli bir katılımın sağlanması gerekmektedir. Bu yolla topluluk üyeleri kendilerini etkileyen kararları şekillendirmede etkin bir role sahip olabileceklerdir.

Yerel yönetimlere ilişkin neo-liberal yaklaşımın kökleri; devlet müdahalesinin sınırlanmasını, serbest piyasa mekanizmasını ve kolektif özgürlüklerin bireysel özgürlüklerle ikame edilmesini temel alan liberal ekonomi politik düşünceye dayanmaktadır. Neo-liberal ideolojiden yana olanlar sınırlı hükümet müdahalesini ve piyasa odaklı çözüm önerilerini savunurlar. Dolayısıyla piyasalaştırma ve ademi merkezi karar alma biçimleri neo-liberal anlayışta temeldir (Saad-Filho ve Johnston, 2007: 14; Harvey, 2015: 55).

Neo-liberal yaklaşımda yerel yönetimlerin faaliyetleri düzenleyicilikle ve hizmet sağlayıcılıkla sınırlanır. Daha kapsamlı olacak şekilde; neo-liberal yerel yönetim çerçevesini sınırlı devlet müdahalesiyle, piyasa odaklı çözümlerle, piyasalaştırmayla, yerinden yönetim ve yerel özerklikle ve kamu-özel sektör ortaklığıyla somutlaştırmak mümkündür. Neo-liberalizm, hükümetlerin iktisadi konularda asgari bir role sahip olması gerektiği ileri sürülür. Buna uygun olarak yerel yönetimler, tıpkı ulusal hükümetler gibi iktisadi yaşamın işleyişine olabilecek en düşük düzeyde müdahalede bulunmalıdır. Piyasa odaklı çözümler noktasında neo-liberal ideolojiyi benimseyenler serbest piyasayı ve rekabeti öne çıkartırlar. Sıralananların yanında neo-liberal ideolojide özelleştirmenin, kuralsızlaştırmanın ve piyasa merkezli güçlerin yerel sorunlara çözümler getirmesinin teşvik edilmesi savunulur. Su temini, atık yönetimi ve hatta yerel eğitim gibi hizmetlerin piyasalaştırılması bu savunuyu somutlaştıran başlıca örneklerdir (Guarneros-Meza ve Gedes, 2010: 216-218).

Neo-liberalizmde yerel yönetimlerin kendilerine bağlı olan toplulukların gereksinimlerini anlama ve belirleme konusunda merkezi otoriteye göre daha iyi bir konumda oldukları düşüncesinden hareketle yerinden yönetim ve yerel özerklik düşüncesi ön plandadır. Ayrıca yerel yönetimleri neo-liberalizm temelinde inceleyen çalışmalarda sıklıkla kamu-özel sektör işbirliğinin teşvik edilmesi vurgulanır. Altyapı geliştirme, hizmet sunumu ve gönüllülük temelli projeler bu vurgunun en çok yapıldığı konular arasındadır. Böyle bir yaklaşımın benimsenmesinin de temeli verimlilik artışı iddiasıdır. Yerel yönetimlere ilişkin neo-liberal çerçeve, ağırlıkla küreselleşme ekseninde yorumlanan piyasa merkezli bu anlayışın yerel yönetimler konusunda da benzer bir yapıyı işaret etmesi nedeniyle dikkate değer görülmektedir. Yapılan çok sayıda eleştiride, neo-liberalizmin tıpkı küreselde olduğu gibi yerelde de toplumsal eşitsizlikleri artırdığına, güvencesiz grupların ihtiyaçlarını görmezden geldiğine ve sosyal hakların metalaştırılmasına odaklanılmaktadır (Newman, 2013: 2-3).

1.2. Sosyal Politika

Yerel yönetimler, Sanayi Devriminden başlayarak sosyal politika alanında farklı işlevler üstlenmişlerdir. Bu işlevlerin biçimlenmesinde ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar belirleyicidir. Sanayi Devrimi ile birlikte artan kentleşme ve buna bağlı olarak yaşanan nüfus artışı, sosyal sorunlar karşısında yerel yönetimlerin daha fazla sorunla karşılaşmaları kaçınılmaz hale gelmiştir. Belirtilen süreçte yerel yönetimlerin sosyal politika bağlamında öne çıkan faaliyet alanlarının yoksullukla mücadele, sağlık hizmetleri ve konut politikaları olmuştur. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sosyal devletin kurumsallaşmasına paralel olarak bir yandan yerel yönetimlerin ilk dönemdeki işlevleri genişlemiş, diğer yandan eğitim politikaları da sürece dahil edilmeye başlanmıştır. Ayrıca sosyal devletin örgütlenmesiyle eş zamanlı biçimde demokratik katılım süreçleri çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır. Dikkat çekilen dönemde yerel yönetimlerin sosyal politika işlevleri ağırlıkla demokratik katılımcı yaklaşıma ve kalkınmacı yaklaşıma bağlı olarak biçimlenmiştir. 1980’li yıllara gelindiğinde ise neo-liberal düzenleme biçiminin yaygınlaşmasıyla birlikte yerel yönetimler sosyal sorunların piyasa merkezli yöntemlerle çözümlendiği sürecin bir parçası haline getirilmişlerdir (Steinmetz, 1993: 17-18; Johansson ve Panican, 2016: 10-12).

Sosyal politika, siyasal karar alma süreçlerinin ve güç dinamiklerinin bir yansımasıdır. Dolayısıyla hem ulusal hem de yerel siyasal gelişmeler sosyal politikaların tasarlanması ve uygulanması üzerinde belirleyici bir niteliğe sahiptir. Kurumsal düzeyde bir inceleme yapıldığında, ulusal yapıların daha geniş kapsamlı sosyo-ekonomik hedeflere dayalı sosyal politikaları tasarladıkları, buna karşılık yerel yönetimlerin ise daha kısıtlı hedeflere ve koşullara odaklanan bir anlayışı benimsedikleri görülmektedir. Sosyal devlet temelli değerlendirmelerde, sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri ve eğitim programlarını merkeze alan refah politikalarının yerel düzeydeki karşılığının daha kısıtlı bir yapıyı işaret ettiği dile getirilmektedir (Johansson ve Panican, 2016: 3-4 ve 12-13). Bunun yanında, sosyal politikaların ulusal ve yerel boyutunu insani gelişme temelinde inceleyen çalışmalardan da söz edilebilir. Bu anlamda, ulusal insani gelişme politikaları genel olarak refahın gelişimine odaklanırken yerel yönetimler ise kendi faaliyet alanlarıyla sınırlı olacak şekilde eğitim ve halk sağlığı gibi konuları merkeze alırlar (Sunardi vd., 2022: 571). Sosyal politikaların karşılaştırılması noktasında ulusal-yerel bağlantısına ek olarak küresel temelde yapılan karşılaştırmalar da mevcuttur. Özellikle yoksulluk ve iklim değişikliği gibi küresel düzeyde tanımlanan sorunların çözümünde, yerel yönetimlerin de küresel hedeflerle uyumlu olacak uygulamalara başvurmaları beklenmektedir (Reddy, 2016: 4-5).

Ulusal sosyal politika uygulamalarıyla yerel olanlar arasındaki bağlantı, güncel sosyal politika tartışmalarının önemli bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Gerçekten ulusal sosyal politikalar aracılığıyla kapsayıcı bir yaklaşım oluşturulurken, bunların doğru biçimde uygulanması genellikle yerel düzeydeki pratiklere bağlıdır. Açıklanan çok boyutlu yapı içerisinde, sosyal politikanın ulusal düzeydeki tanımıyla yerele ilişkin anlamının birlikte düşünülmesi gerekir. Bu noktada, Koray ve Temiz'in (2014: 19-21) yerel sosyal politika kavramsallaştırması oldukça kapsayıcı ve anlaşılır bir çerçeve sunmaktadır.

Koray ve Temiz yerel sosyal politikayı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki başlıkta ele almaktadır. Yazarlara göre dar anlamda yerel sosyal politika, sosyal güvenliğe, sosyal korumaya ve sosyal refah hizmetlerine ilişkin yerel düzeyde izlenecek uygulamaları içermektedir. Yazarlar ayrıca Türkiye'de öğretide yaygın olarak kullanılan *sosyal belediyeçilik* deyiminin bu tanımlamayla örtüştüğünü belirtirken bu kavramsallaştırmaya Türkiye dışında rastlanmadığını da vurgulamaktadırlar. Öte yandan, Koray ve Temiz'e göre geniş anlamda yerel sosyal politika ise i) Altyapı hizmetlerini, konut politikalarını, istihdam olanakları ve kültür merkezlerini de içerecek şekilde kentlerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini; ii) Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın azaltılmasını, sosyal hizmetleri, sosyal korumayı ve eşitlik politikalarını işaret ederek sosyal refahın gelişimini; iii) Sivil toplumla ve katılımcılığın teşvikiyle bütünleşecek demokrasi kültürünün gelişimini; iv) Yeşil kentlerin oluşturulmasıyla, çevrenin korunmasıyla ve sera gazı salınımının azaltılmasıyla karşılık bulacak kentlerin çevresel gelişimini hedefleyen bir bütünden oluşmaktadır.

Yerel yönetimler bağlamında sosyal politika, bu yönetim birimlerinin faaliyet alanıyla sınırlı olmak koşuluyla, refahı artırmaya odaklanan politika ve programlarla biçimlenen bir alanı işaret eder. Yerel yönetimler, yerel toplulukların ihtiyaçlarını merkeze alarak, farklı sosyal politika araçlarını kullanmak suretiyle planlama, uygulama ve değerlendirme faaliyetlerini yerine getirirler. Genel olarak yerel düzeyde karşılık bulan sosyal politika araçları sosyal hizmet programlarından eğitim ve kültür faaliyetlerine, sağlık hizmetlerinden konut politikalarına ve istihdam politikalarından sosyal yardımlara kadar geniş yelpazeye yayılan bütüncül bir yapıyla somutlaşır (Steinmetz, 1993: 119; Koray ve Temiz, 2014: 21).

Yerel yönetimlerin sosyal politika işlevleri belirli amaçlar ve hedefler doğrultusunda biçimlenir. Bunlar; yoksulluğun azaltılması, yerel toplulukların güçlendirilmesi, sosyal yardımlara erişimin artırılması ve kamusal katılımın sağlanması biçiminde sıralanır. Yoksulluğu azaltmaya yönelik sosyal yardımlara erişimin artırılması konusunda yerel yönetimler, bu hizmetlerin toplumun tüm

üyeleri için erişilebilir hale getirilmesini sağlamada önemli bir role sahiptir. Belirtilen amaç ve hedefler ayrıntılı bir şekilde ele alındığında, yerel yönetimlerin yetki alanları dahilinde toplumsal eşitsizliklerin tespitinde ve azaltılmasında öncü kurumsal yapılardan biri olduğu belirtilmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler, kaynakların, fırsatların ve hizmetlerin adil dağılımına odaklanan politikalar uygulayabilirler (Craw, 2010: 908-909). Benzer şekilde konut projeleri ile eğitim ve mesleki eğitim programları araçlarla yerel yönetimler daha eşitlikçi bir toplumsal düzenin inşasına katkıda bulunma olanağına sahiptirler. Yerel yönetimler ayrıca, faaliyet alanlarındaki vatandaşların bağlılık duygusunun geliştirilmesinden ve sosyal kaynaşmanın gerçekleştirilmesinden sorumludur (Lien ve Pettersen, 2004: 346-347).

2. Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika İşlevlerine İlişkin Güncel Sorunlar

Yerel yönetimler, sosyal politikaların gerek tasarlanması ve gerekse de uygulanması bakımından çok sayıda sorunla karşı karşıya kalmaktadırlar. Yapılan çalışmalardan hareketle mevcut çok boyutlu sorunları kapsayıcı üç başlıkla sınıflandırmak mümkündür. Bunlar; finansman sorunları, kapasite kısıtları ve uygulamadaki engeller biçiminde sıralanabilir. Bu başlıklar yalnızca yerel yönetimlerin sosyal politika faaliyetlerine ilişkin yönetsel sorunları vurgulamakla kalmamakta, buna ek olarak mali sürdürülebilirlik, örgütlenme olanakları ve politikaların etkili biçimde uygulanması arasındaki ilişkileri de somutlaştırmaktadır.

2.1. Finansman Sorunları

Yerel yönetimlerin sosyal politikayla ilişkilendirilen başlıca finansman sorunları arasında bütçe kısıtlamaları, ekonomik dalgalanmaları, nüfus artışı ve demografik değişimler, hizmet taleplerinde yaşanan değişimler ve merkezi hükümetler ile yaşanan çatışmalar öne çıkartılabilir.

Yerel yönetimler, sosyal politika bağlamında karşı karşıya olduğu en önemli finansman sorunu şüphesiz bütçe kısıtlamalarıdır. Yerel yönetimlerin temel hizmetleri ve altyapı projelerini bütçeleri oranında karşılayabilirler. Bu anlamda yerel yönetimlerin çoğunluğu vergilerden ve fon kaynaklarından oluşan gelirlerinin çeşitli gerekçelerle kısıtlanması halinde faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri olanaksızlaşır. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin finansman süreçleri ekonomik dalgalanmalardan da ciddi biçimde etkilenir. İktisadi alanda yaşanan gerilemeler, yerel yönetimlerin tüketim harcamalarını dengesizleştirebilir. Bu gibi durumlarda mevcut faaliyetlerin durdurulması, yapılması planlanan projelerin ertelenmesi

ve alternatif gelir kaynaklarına ulaşma gereksinimi gibi sorunlar baş gösterebilir (Bisogno vd., 2017: 63 ve 71).

Nüfus artışı, yerel yönetimlerin finansman açısından karşılaştıkları sorunlardan bir diğeridir. Hızlı nüfus artışının gözlemlendiği topluluklarda, altyapı olanaklarının genişletilmesi başta olmak üzere çeşitli konularda kaynak tahsisine ilişkin güçlükler yaşanabilmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim de bu bakımdan sorunlu bir alandır. Öte yandan, nüfusun yaşlanmasıyla veya gençlerin sayısındaki artışla somutlaşan demografik değişimler de hizmet taleplerini ve kaynak gereksinimlerini değişime zorlar. Örneğin, yaşlanan nüfus için daha fazla sağlık ve bakım hizmetine gereksinim duyulurken genç nüfus içinse ek eğitim tesislerine yönelik bir talep belirginleşecektir (Bisogno vd., 2017: 76).

Hizmet taleplerinde yaşanan değişimler, yerel yönetimlerin sosyal politikaya ilişkin güncel sorun alanlarındandır. Toplumların zaman içerisinde değişen gereksinimleri ve beklentileri, yerel yönetimler tarafından sunulan bazı hizmetlere yönelik talebi artırırken diğerlerine olan talebi ise azaltabilir. Bu durumun yerel yönetimlerin bütçeleri üzerinde baskı oluşturması kaçınılmazdır. Açıklanan koşullarda yerel yönetimlerin mevcut sınırlı kaynaklarıyla değişen taleplere uyum sağlayıp sağlayamayacakları tartışmalı bir durumu oluşturur (Ghobadian ve Ashworth, 1993: 37).

Yerel yönetimlerle merkezi hükümetler arasındaki çatışmalar da finansman açısından sorunlara neden olabilmektedir. Özellikle politik kutuplaşmanın yaygın olduğu toplumlarda bu sorunun etkileri daha derin hissedilir. Vergi ve fon gelirlerinin yerel yönetimlere dağıtılması konusunda yetkili birimin merkezi hükümetler olduğu sistemlerde politik kutuplaşma bir finansman sorunu haline gelebilir. Bu gibi durumlarda yerel yönetimlerin asli faaliyetlerinin mali sürdürülebilirliği giderek olanaksızlaşacaktır (Bisogno vd., 2017: 72).

2.2. Kapasite Kısıtları

Günümüzde yerel yönetimlerin daha etkili ve kapsayıcı sosyal politikalar geliştirmelerinin önündeki kapasite kısıtları personel yetersizliğiyle, işgücünün eğitime ve vasıf düzeyine ilişkin eksikliklerle, bürokratik engellerle ve teknolojik altyapı eksikliğiyle somutlaşmaktadır.

Personel yetersizliği, yerel yönetimlerin sosyal politikaya ilişkin hizmetleri etkili bir şekilde sunmasını, gerekli politikaları uygulamasını ve toplumun ihtiyaçlarına yanıt verebilme kapasitesini engellemektedir. Bu noktada, personel teminine ilişkin bütçe kısıtlamaları nedeniyle işe alımların durdurulması veya kısıtlanması açıklanan sorunun derinleşmesine neden olmaktadır. Açıklanan koşullarda yerel yönetimlerce sunulan temel hizmetlerin sağlanması gecikmekte,

verimlilik azalmakta ve bölge sakinlerinin yerel yönetimlerden memnuniyetsizliği sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunla paralel olacak şekilde, yerel yönetimlerin mevcut işgücünün eğitim ve vasıf düzeyinin düşük olması, bir başka ifadeyle yerel yönetimin işgücü talebiyle işgücü arzının uyuşmaması nedeniyle sosyal politikaların uygulanmasında sorunlar yaşanabilmektedir. Sosyal politikalara ilişkin gerekli beceriye ve uzmanlığa ilişkin işgücünden yoksunluk, yerel yönetimlerin sorunları çözme kapasitesini aşındırmaktadır (Dewi vd., 2019: 1376; Sururi, 2022: 11).

Yerel yönetimler açısından kapasite kısıtları bağlamında gözlemlenen en önemli sorun alanı bürokratik engellerdir. Gerçekten yerel yönetimler, sürdürülebilirlik açısından ciddi sorunlara neden olan bürokratik süreçlerden kaynaklanacak biçimde karar alma süreçlerinde güçlük yaşayabilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin tasarlama, karar verme ve uygulama süreçleri gecikmekte, bu da vatandaşların sosyal politikaya ilişkin gereksinimlerinin karşılanamamasına neden olmaktadır. Bürokratik engeller, finansman sorunları içerisinde sınıflandırılan hükümetlerle yerel yönetimler arasındaki çatışmalarla birleştğinde sorunlar iyiden iyiye derinleşmektedir (Bisogno vd., 2017: 68).

Son olarak, eksik veya yetersiz teknolojik altyapının, yerel yönetimlerin faaliyetlerini etkili bir şekilde yürütme olanağını sınırladığı belirtilmektedir. Yine bu düzlemde, bilgi teknolojilerine yönelik yatırımların düşük düzeyde kalması mevcut sistemlerin hantallaşmasına ve dijitalleşmeye ilişkin güvenlik endişelerinin artmasına neden olmaktadır. Bu gibi sistemler, yerel yönetimlerin hızla değişen teknolojik gelişmelere uyum sağlamasını güçleştirirken aynı zamanda siber güvenlik zaaflarıyla dijital tehditlere karşı savunmasızlığı da beraberinde getirmektedir. Açıklanan koşullarda yerel yönetimlerin faaliyetlerini geleceğe yönelik daha sürdürülebilir ve güvenli bir şekilde yönetmelerinin sağlanması, yaşamsal bir öneme sahip hale gelmektedir (Mello ve Ter-Minassian, 2020: 10-11).

2.3. Uygulamadaki Engeller

Yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamalarında karşılaştıkları sorunlar kaynak ve bilgi yetersizliği, hedef kitleye erişim, veri toplama ve analiz güçlükleri, eşitsiz uygulamalar ve politik önceliklerin değişmesi biçiminde sıralanabilir.

Esasen yerel yönetimlerin kaynak eksikliği, finansman sorunlarının ve kapasite sınırlarının bir parçası olan mali kısıtlamaların ve yetersiz insan gücünün bir bileşimi niteliğindedir. Bu iki faktör birlikte yerel yönetimlerde kaynak yetersizliğine neden olmakta, bu yetersizlik de beraberinde temel hizmetlerin sağlanmasında sürdürülebilirlik sorunlarını belirginleştirmektedir (Bisogno vd., 2017: 74-75).

Hedef kitleye ulaşma ve onlarla etkileşim kurma güçlüğü, yerel yönetimler için önemli bir sorun alanını teşkil etmektedir. Burada coğrafi dağılım, topluluğun farklı demografik değişkenlere göre biçimlenmesi ve iletişim engelleri gibi faktörler özellikle sosyal yardımların uygulanması bakımından sorunları derinleştirmektedir. Sosyal yardımlara ek olarak yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamaları da nüfusun çok farklı kesimlerine yönelik olarak geliştirilmektedir. Bununla birlikte hem mevcut kaynakların sınırlılığı hem de yerel yönetimlerin tercihleri nedeniyle bu politikaların uygulanmasında çeşitli eşitsizlikler ortaya çıkabilmektedir. Bu durum da beraberinde toplumsal eşitsizlikleri, topluluk güveninin azalmasını ve adil sonuçlara ulaşılmasına ilişkin güçlükleri getirmektedir (Lien ve Pettersen, 2004: 345-346).

Yerel yönetimlerin uygulamada karşılaştıkları bir diğer sorun, gerekli ve güncel bilgilere erişimde yaşanan güçlüklerdir. Bu sorunun temelinde, mevcut bilgi sistemlerinden kaynaklanan eksiklikler yatmaktadır. Gerçekten yerel yönetimler tarafından kullanılan bilgi sistemlerinin zaman içerisinde güncel gelişmelere uyum sağlayamaz hale gelmesiyle birlikte veri toplama süreçleri modern gereksinimlerin bir parçası olmaktan uzaklaşmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin karar alma süreçleri, eksik veya güncelliğini yitirmiş verilere dayanarak biçimlenmekte, belirtilen nedenle etkili politikaların oluşturulması ve doğru sosyal politika müdahalelerinin tasarlanması olanaksızlaşmaktadır. Açıklanan durumun temel gerekçesi, mevcut verilerin halihazırdaki gerçeklikle örtüşmemesidir. Dolayısıyla yerel yönetimler için bilgi sistemlerini güncelleme, veri toplama süreçlerini iyileştirme ve böylece güncel bilgilere erişimi sağlama çabaları giderek daha önemli hale gelmektedir (Mello ve Ter-Minassian, 2020: 10-15).

Yerel yönetimlerin sosyal politika tercihleri, politik önceliklerin değişmesine bağlı olarak farklılaşabilmektedir. Burada politik önceliklerin iki boyutta değerlendirilmesi gerekir. Bunlardan ilki, yerel yönetim gücünü elinde bulunduran iradenin değişmesidir. Böyle bir değişimin yaşanması halinde, geçmiş dönemde geliştirilmiş politika önceliklerinin yerini yenileri alabilir. Dolayısıyla sosyal politikaların uygulanmasında bir süreklilik ilişkisinden söz edilemez. İkincisi, merkezi hükümette yaşanan politik değişimlerin de yerel yönetimlerin sosyal politika pratiklerini etkilemesi kaçınılmazdır. Ayrıca hangi sıklıkla gerçekleşirse gerçekleşsin politik değişimlerin yerel yönetimlerin sosyal politika ve önceliklerini değiştirmesi olasıdır. Bu noktada klientalizm kavramıyla somutlaşan yerel yönetimlerin üç temel sorun alanını ortaklaştıran bir tartışma alanını belirginleştirmektedir.

3. Kesişimsel Bir Tartışma: Yerel Yönetimler, Sosyal Politika ve Klientalizm

İçinde bulunduğumuz dönemde klientalizm kavramının yerel yönetimlerle sosyal politika arasındaki ilişkinin somutlaştırılması açısından elverişli bir çerçeve sunduğu düşünülmektedir. Çalışmanın konusu bakımından klientalizmin siyaset bilimi ve sosyal politika açısından ayrı ayrı tanımlanması gerekir. Siyaset bilimi açısından klientalizm, politikacıların siyasi destek, sadakat veya oy karşılığında belirli bireylere veya çıkar gruplarına çeşitli faydalar sağladıkları bir politik ilişkiyi ifade eder. Klientalizm, siyasetçiler ile seçmenler ve/veya seçmen grupları arasında öznelleştirilmiş çıkar transferleriyle somutlaşır. Siyaset bilimi açısından klientalizm kavramı kişiselleştirilmiş ilişkiler, karşılıklı çıkarlar, enformel ağlar ve kısa vadeli odaklar unsurları etrafında biçimlenir. Kişiselleştirilmiş ilişkilerle kast edilen, politikacılar ile bireyler veya çıkar grupları arasındaki doğrudan etkileşimlerdir. Karşılıklı çıkarlar, ilişkinin iki tarafının da maddi veya gayri maddi biçimde elde ettikleri faydaları ifade eder. Enformel ağlardan kasıt, açıklanan ilişkinin formel bir düzlemde tanımlanmamasıdır. Son olarak kısa vadeli odaklar ifadesi ise klientalist ilişkilerin ağırlıklı kısa vadeli bir süreci içermesinden ileri gelmektedir (Hopkin, 2006: 7-8; Hicken, 2011: 197).

Sosyal politika bağlamında klientalizm, sosyal refah ve kamu hizmetleriyle ilgili politikaların tasarlanması ve uygulanması üzerinde politik kaygıların etkili olduğu bir durumu ifade eder. Burada önemli olan, klientalist uygulamaların sosyal yardımların ve hizmetlerin dağıtımını nasıl etkilediğidir. Sosyal politikada klientalizmi somutlaştıran unsurlar faydaların seçici dağıtımı, eşitsiz kaynak tahsisi, kısa vadeli politikalar ve dışlayıcı uygulamalar biçiminde sıralanır. Klientalizme göre şekillenen sosyal politikalar, siyasetçilerin tercihlerine göre biçimlenen sosyal hizmetleri ve refah programlarını içerdiğinden faydaların seçici dağıtımına neden olmaktadır. Ayrıca klientalist uygulamalar faydaların nesnel ihtiyaçlara göre dağıtılması yerine politik açıdan *uyumlu* gruplara yönlendirilmesi nedeniyle eşitsiz kaynak tahsisiyle belirginleşir. Tıpkı siyaset biliminde olduğu gibi sosyal politikada da klientalist uygulamalar planlamaya dayalı uzun vadeli hedeflerden çok kısa vadeli politik hedeflere göre biçimlenir. Klientalizmin sosyal politika temelli incelemesinde dikkat çekilmesi gereken bir diğer unsur ise politik hedeflerle uyumlu olmadığı düşünülen bireylerin veya grupların dahil edilmemesi suretiyle sosyo-ekonomik eşitsizlikleri derinleştiren dışlayıcı bir yapının kurulmasıdır (Montambeault, 2011: 94-97; Yuda, 2021: 1374-1375).

Anlaşılabileceği gibi klientalizmde belirleyici unsur güç dinamikleridir. Bu dinamikler çerçevesinde politikacılar, kendilerine gerekli desteği sağlayacaklarını

düşündükleri güçlerle kaynak tahsisi konusunda işbirliği içerisinde olurlar. Daha önce de vurgulandığı gibi sosyal politika bağlamında klientalizm, sosyal faydaların belirli demografik gruplara dağıtıldığı, bir başka ifadeyle bu grupların kayrıldığı seçici dağıtım ile belirginleşir. Bu bakımdan klientalizmin geçerli olduğu bir düzende eşitsiz kaynak dağılımı açıkça gözlemlenebilir. Klientalist uygulamalar, uzun vadeli kalkınma hedeflerinin kısa vadeli politik kazanımlarla ikame edilmesine neden olduğundan sosyal politika açısından kronik sorunlara neden olmaktadır. Bu uygulamalar ayrıca dışlayıcı niteliğe sahip olduğundan sosyal içerilmeyi ve sosyal kaynaşmayı olanaksız hale getirmektedir (Weitz-Shapiro, 2012: 570).

Çalışmada benimsenen yaklaşım ekseninde düşünüldüğünde klientalizm kavramının yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki güncel sorunlarının keşişiminde konumlandığı söylenebilir. Örneğin, finansman sorunlarıyla ilgili olarak klientalizm, seçici kaynak tahsisiyle somutlaşmaktadır. Nesnel ihtiyaçlardan çok politik değerlendirmelere dayalı süreçleri içerdiğinden klientalizm, kaynakların verimsiz kullanımına yol açmaktadır. Öte yandan klientalizm, yerel kurumların etkinliğini ve bütünlüğünü zayıflatan bir süreç olması nedeniyle kurumsal bütünlüğü aşındırmakta ve kapasite sorunlarına neden olmaktadır. Klientalizmin uygulamadaki sorunlarla olan ilişkisi ise diğerlerinden çok daha derindir. Gerçekten klientalizm, sürdürülebilir sosyal politikaların uygulanmasını engelleyen, nüfusun belirli katmanlarını dışlayıcı uygulamalarla belirginleşen yöntemlerle kendisini gösterdiğinden evrenselliğe dayalı sosyal adalet temelli politikalarla taban tabana zıt bir yapıya karşılık gelmektedir.

Sonuç

Yerel yönetimler ve sosyal politika arasında doğrudan bir ilişki vardır. Eğitim, barınma ve sağlık gibi sosyal refah hizmetleri yerel yönetimler tarafından yürütülür ve yönetilir. Yerel yönetimler ayrıca ulusal düzeyde hükümetler tarafından belirlenen kapsamlı sosyal politika uygulamalarının pratiğe dönüştürüldüğü birim konumundadırlar. Sosyal politikanın ulusal ve yerel uygulaması arasındaki ilişkide kurumsal olarak yerel yönetimler temeldir. Sıralananlara ek olarak yerel yönetimler, faaliyet alanlarındaki vatandaşların özel gereksinimlerine yönelik politikaları uyarlama olanağına sahiplerdir. Bunun yanında yerel yönetimler aracılığıyla en alt düzeyden başlayarak toplumsal katılımın güvence altına alınması sağlanmış olur.

Yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamaları ile bir yandan refah artışı sağlanırken diğer yandan iktisadi kalkınma teşvik edilir. Yine bu paralelde yerel yönetimler, yürüttükleri sosyal yardım programlarıyla güvencesiz gruplara bir koruma çerçevesi sunar. Bu durum yerel yönetimlerin gelir eşitsizliğiyle müca-

delede, sağlık hizmetlerine erişimde ve barınma sorununun çözümünde bir işlev üstlenmelerini sağlar. Açıklanan bütüncül çerçevede yerel yönetimler, doğru tasarlanıp uygulanan sosyal politikaları geliştirmeleri koşuluyla, sosyal adaletin gerçekleştirilmesi konusunda merkezi bir role sahiptirler.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri sosyal politika işlevleri belirlenen amaç ve hedeflerin birçoğuna veya tamamına eş zamanlı olarak hizmet etmekle birlikte bu işlevler çok boyutlu sorunlardan azade değildir. Bu noktada finansman sorunları, kapasite kısıtları ve uygulamaya dair sorunlar belirgin hale gelmektedir. Finansman sorunları, bütçe kısıtlamalarından ekonomik dalgalanmalara, nüfus artışından demografik değişimlere kadar geniş bir yelpazeye yayılan faktörlerden oluşmaktadır. Bunlara ek olarak değişen hizmet talepleri ile yerel yönetimlerle merkezi hükümetler arasındaki çatışmalar da yerel düzeydeki finansman sorunlarını derinleştirmektedir. Kapasite kısıtları, yerel yönetimlerin işleyişini engelleyen bir dizi içsel engelden oluşan bir yapıya sahiptir. Personel yetersizliği ile işgücünün eğitime ve vasıf düzeyine ilişkin eksiklikler bu noktada öne çıkmaktadır. Ayrıca bürokratik engeller, teknolojik altyapının geri kalmışlığı gibi gelişmeler de yerel yönetimlerin kapasite kısıtlarına ilişkin içsel sorunları arasında sıralanır. Sosyal politika açısından yerel yönetimlerin önündeki bir başka sorun uygulamadaki engellerden ileri gelmektedir. Kaynakların yetersizliği, hedef kitleye ulaşmaya ilişkin güçlükler, bürokratik sorunlar, veri toplamaya ilişkin eksiklikler vb. uygulamayla ilgilidir.

Klientalizm, çalışma kapsamında da vurgulandığı gibi, tüm bu tartışmaları ortak zeminde tartışmayı olanaklı hale getiren bir kavram olarak dikkati çekmektedir. Demokratik usul ve esaslara aykırı bir politik yapıyı işaret eden klientalizmin ve klientalist sosyal politika uygulamalarının önüne geçilmesinin yolu, sosyal yardımların adil dağılımını sağlayacak mekanizmaların inşa edilmesi başta olmak üzere, kapsayıcı ve şeffaf yönetim yapılarının kurulmasından geçer. Bunun için ayrıca vatandaşların aktif katılımını içerecek mekanizmaların (doğrudan demokrasi gibi) inşa edilmesi, hesap verebilirliğin teşvik edilmesi ve nüfusun çoğunluğunun gereksinimlerine öncelik veren politikaların tasarlanması gerekir.

Kaynakça

- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B. ve Garcia-Sanchez, I.M. (2017). Financial Sustainability in Local Governments: Definition, Measurement and Determinants, *In Financial Sustainability in Public Administration* (Ed: M.P. Rodrigues Bolivar), Palgrave MacMillan Publications, 57-83.

- Boyne, G.A. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons From America?, *Public Administration*, 70(3), 333-357.
- Craw, M. (2010). Deciding to Provide: Local Decisions on Providing Social Welfare, *American Journal of Political Science*, 54(4), 906-920.
- Davidoff, P. (1973). Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 31(1), 277-296.
- Dewi, N.F., Ferdous Azam, S.M. ve Yusoff, S.K.M. (2019). Factors influencing the information quality of local government financial statement and financial accountability, *Management Science Letters*, 9(1), 1373-1384.
- Ghobadian, A. ve Ashworth, J. (1993). Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice, *International Journal of Operations & Production Management*, 14(5), 35-51.
- Guarneros-Meza, V. ve Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives, *International Journal of Urban Regional Research*, 34(1), 115-129.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi* (Çev. A. Onacak). İstanbul: Sel Yayınları.
- Hicken, A. (2011). Clientelism, *Annual Review of Political Science*, 14(1), 289-310.
- Hopkin, J. (2006). *Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory*, APSA Annual Meeting, Philadelphia.
- Johansson, H. ve Panican, A. (2016). A Move Towards the Local? The Relevance of a Local Welfare System Approach, *In Work and Welfare in Europe* (Ed: H. Johansson ve A. Panican), Palgrave MacMillan Publications, 1-29.
- Koray, M. ve Temiz, H.E. (2014). Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar, *Çalışma ve Toplum*, 10(38), 11-60.
- Kübler, D., Rochat, P.E., Woo, S.Y. ve Heiden, N.V. (2020). Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance, *International Review of Administrative Sciences*, 86(3), 409-426.
- Lidström, A. (1998). A comparative study of local government systems – a research agenda, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(1), 97-115.
- Lien, S. ve Pettersen, P.A (2004). Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare, *Scandinavian Political Studies*, 27(4), 343-365.
- Mello, L. ve Ter-Minassian T. (2020). *Digitalisation Challenges and Opportunities for Subnational Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No.31.
- Montembeault, F. (2021). Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation, *Latin American Politiicy and Society*, 53(1), 91-124.
- Newman, J. (2013). Landscapes of Antagonism: Local Governance, Neoliberalism and Austerity, *Urban Studies*, 50(3)1, 16.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democracy Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Pateman, C. (2017). *Cinsel Sözleşme* (Çev. Z. Alpar). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Raadschelders, J.C.N. (1994). Understanding the Development of Local Government: Theory and Evidence From the Dutch Case, *Administration & Society*, 25(4), 410-442.
- Reddy, P.S. (2016). Localising the sustainable development goals (SDGs): The role of Local Government in context, *African Journal of Public Affairs*, 9(2), 1-15.
- Saad-Filho, A. ve Johnston, D. (2007). *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Çev. Ş. Başlı ve T. Öncel). İstanbul: Yordam Kitap.
- Steinmetz, G. (1993). *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton: Princeton University Press.
- Sunardi, A.D., Djazul, A., Handayani R.D., Hidayat, B.A. ve Saksono, H. (2022). The Role of Development in Improving Local Government Performance Through Good Government Governance, *Jurnal Bina Praja*, 14(3), 571-582.
- Sururi, A. (2022). Social Capacity in Policy Innovation for Urban Housing and Settlement Areas, *International Journal of Social Work and Human Services Practice*, 9(2), 9-22.
- Thapa, I. (2020). *Local Goverment: Concepts, Roles and Importance for Contemporary Society*, Tribhuvan University Public Administration Campus Papers No.1.
- Weitz-Shapiro, R. (2012). What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism, *American Journal of Political Sciences*, 56(3), 568-583.
- Yuda, T.K. (2021). The complementary roles between clientelism and familism in social policy development, *Social Policy Administration*, 55(7), 1370-1392.

YEREL YÖNETİMLERDE ÖZELLEŞTİRME EĞİLİMİNİN TARİHSEL VE TEORİK ARKA PLANI

Dr. Sercan DERELİ

Arş. Gör. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.
sercan.dereli@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4083-8559.

Derleme Makale / Review Article:

Geliş Tarihi-Received Date: 07.09.2023, Kabul Tarihi-Accepted Date: 19.10.2023

ÖZET

Devlet müdahaleleri ile karakterize olan Keynesçi uzlaş döneminin son bulmasıyla hâkimiyet alanını genişleten neo-liberalizm, baş vurduğu yapısal uyarılama politikaları aracılığıyla ekonomik ve toplumsal hayatın örgütlenmesinde köklü değişimlere neden olmuştur. Piyasa ekonomisine yoğun bir şekilde vurgu yapan neo-liberalizmin salık verdiği yapısal uyarılama politikalarının en önemli bileşenlerinden biri ise özelleştirme olmuştur. Özelleştirme politikaları, devletin müdahale alanlarının sınırlandırılması ve piyasa ekonomisine yeniden güç kazandırılması amacıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. Merkezi yönetimlere paralel olarak yerel yönetimlerde de uygulama alanı bulan özelleştirme politikaları 1980 sonrası dönemde ağırlığını arttırmıştır. Müdahaleci devlet anlayışına bağlı olarak artan kamu harcamalarının sürdürülebilir olmadığı iddiası ile gerekçelendirilen özelleştirme politikaları yerel yönetimler açısından yerel nitelikteki kamusal ihtiyaçların karşılanmasında alternatif yöntemleri gündeme getirmiştir. Alternatif hizmet sunma yöntemlerinin başında ihale, yap-işlet-devret ve kamu-özel ortaklığı gelmektedir. Alternatif hizmet sunma yöntemleri sağladıkları fayda ve zararlarla literatürün gündeminde yer almaktadır. Bu çalışmada, literatür taraması yapılarak yerel yönetimlerdeki özelleştirme eğiliminin tarihsel ve teorik arka planının ilgili fayda ve zararlar ekseninde açıklanması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Neo-liberalizm, Özelleştirme Politikaları, Yerel Yönetimler

HISTORICAL AND THEORETICAL BACKGROUND OF PRIVATIZATION TREND IN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

Neo-liberalism, which expanded its sphere of dominance with the end of the Keynesian consensus period characterized by state interventions, has caused radical changes in the organization of economic and social life through structural adjustment policies. Privatization is one of the most important structural adjustment policies recommended by neo-liberalism, which emphasizes the market economy intensively. Privatization policies have been implemented in developed and developing countries with the aim of limiting

the scope of state intervention and restoring power to the market economy. Privatization policies have found application in local governments as well as in central governments and have increased their weight in the post-1980 period. Privatization policies, which are justified by the claim that increasing public expenditures due to the interventionist state approach are not sustainable, have brought alternative methods to the agenda for local governments in meeting local public needs. The main alternative service delivery methods are tendering, build-operate-transfer and public-private partnership. Alternative service delivery methods are on the agenda of the literature with their benefits and losses. This study aims to explain the historical and theoretical background of the privatization trend in local governments on the axis of relevant benefits and harms through a literature review.

Keywords: Neo-liberalism, Privatization Policies, Local Governments

1. GİRİŞ

Liberalizm, modern toplumların ekonomik ve toplumsal yapısının organizasyonu sürecinde etkili olan bir doktrin olarak gelişim göstermiştir. Girişim serbestisi, piyasa ekonomisi ve sınırlı devlet müdahalesi ilkelerini temel alan liberalizm, sanayileşme sürecinin hız kazanması ile etkisini arttırmıştır. Ancak kapitalist sanayi toplumlarının ürettiği sorunların sürdürülemez bir nitelik kazanmasıyla birlikte ekonomi-politikte dönüşümler yaşanmıştır. Devletin son derece sınırlı bir kapsam içerisinde ekonomik ve toplumsal hayata müdahalede bulunması gerektiği kabulü ile işleyen liberal iktisadi düşünceden uzaklaşmış, Keynesçi uzlaşarak adlandırılan dönemde müdahaleci devlet anlayışı kurumsallaşmaya başlamıştır.

Keynesçi uzlaşarak kapitalizm tarihinde 1945-1973 arasındaki yılları kapsamına alan, devletin müdahaleci bir rol üstlendiği, refah standartlarının artışı geçtiği ve kamu sektörünün hacminin arttığı bir dönemi temsil etmektedir. Keynesyen ekonomi politikalarının benimsendiği bu dönemde devlet, kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla mal ve hizmet üretiminde bulunmuş ve işveren konumunda bulunan devlet eliyle kamu istihdamı artışa geçmiştir. Ancak kapitalizmin tecrübe ettiği en büyük krizlerden biri olan 1973 Petrol Krizi, Keynesçi uzlaşarak döneminin son bulmasına ve müdahaleci devlet anlayışının beraberinde getirdiği yüksek kamu harcamalarının ve dolayısıyla ekonomi-politiğin sorgulanmasına neden olmuştur. Keynesyen ekonomi politikalarından uzaklaşıp liberalizmin temel ilkelerine geri dönüşü ifade eden neo-liberal ekonomi politikaları uygulanmaya başlanmıştır.

Neo-liberalizm, en genel ifadeyle, krizden çıkış için piyasa ekonomisinin yeniden canlandırılmasını amaçlayan ve yapısal uyarılama politikaları aracılığıyla piyasalarda gerçeklik kazanan politikalar bütünüdür. Yapısal uyarılama politika-

larının başında esnekleştirme, kuralsızlaştırma ve özelleştirme politikaları gelmektedir. Özelleştirme politikaları; devletin müdahale alanlarının sınırlandırılması ile kamusal ihtiyaçlara yönelik mal ve hizmet üretiminden çekilmesini ve en nihayetinde piyasa ekonomisinin canlandırılmasını amaçlayan bir anlayış ile üretilmektedir.

1980 sonrası dönemde kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşümler, özelleştirme politikalarının hâkimiyet alanının artmasında etkili olmuştur. Özelleştirme eğilimi, merkezi ve yerel yönetimlerde alternatif hizmet sunma yöntemlerini gündeme getirmiştir. Bunlar arasında en sık kullanılanlar ihale, yap-işlet-devret ve kamu-özel ortaklığı yöntemidir. İlgili yöntemler, yerel kamu hizmeti üretiminden sorumlu olan yerel yönetimlere alternatif finansman ve üretim stratejileri sunarak fırsatlar sağlamaktadır. Ancak yerel yönetimlerin başvurmuş olduğu alternatif yöntemler, özelleştirmenin salt piyasa ekonomisinin canlandırılması amacıyla yapıldığı durumlarda sorunlara neden olmaktadır. Dolayısıyla özelleştirme uygulamaları sağladığı fırsatlarla birlikte sorun alanlarını da beraberinde getirmektedir. Bu çalışmada, neo-liberal ekonomi-politiğin salık verdiği özelleştirme eğiliminin tarihsel ve teorik arka planı ile yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin açıklanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle neo-liberalizme ve özelleştirme politikalarına, ardından ise yerel yönetimlerde özelleştirme eğilimi kapsamında gündeme gelen alternatif mal ve hizmet sunma yöntemlerine değinilmiştir.

2. NEO-LİBERALİZMİN YÜKSELİŞİ

Modern toplumların temeli, 18. yüzyılda gelişim gösteren liberalizm ile atılmıştır. Girişim serbestisini ve piyasa ekonomisini esas alan liberalizm, kapitalist sanayi toplumlarının gelişim sürecinde ekonomik ve toplumsal hayatın çehresini çizmiştir. En genel hatlarıyla liberalizm, devlet müdahalesinin asgari boyutta kaldığı, rasyonalitenin temel alındığı ve piyasa ekonomisinin güç kazandığı bir organizasyon içerisinde bireylerin; siyasi ve ekonomik hak ve özgürlüklerini savunan bir doktrindir (Aktan, 1995: 9). Liberalizmde en önemli vurgu devletin müdahale kapsamının daraltılması üzerine yapılmaktadır (Kahraman, 2005). Ancak sanayileşme sürecinin derinleştirdiği ekonomik ve toplumsal sorunlar müdahale anlayışına ilişkin bakış açısını değiştirmiştir. Başta sınıf hareketleri ve toplumsal muhalefetin etkisiyle piyasa ekonomisi anlayışına sıkı sıkıya bağlı olan liberalizm güç kaybetmiş; devlet piyasa ekonomisine artan müdahalelerde bulunmuştur. Kapitalist sanayi toplumlarının tarihsel gelişim sürecinde artan müdahaleler ile karakterize olan ve 1945-1973 arasındaki yılları kapsayan bu dönem, Keynesçi uzlaşa olarak adlandırılmaktadır.

Keynesçi uzlaşî döneminde, toplumsal ve ekonomik hayatı düzenleyen en önemli aktör olan devlet, refah kazanımı ve hayat standartları hususlarında bireyler ile birlikte sorumluluk üstlenmeye başlamıştır (Sallan Gül, 2000). Refaha erişim sürecinde bireyin yanında devlete de görevler tanımlanmış ve ilgili görevler doğrultusunda devletin politika üretme hacmi giderek artmıştır. Bu nedenle Keynesçi uzlaşî dönemi; devletin, ekonomik ve toplumsal hayatı düzenlemeye yönelik politikaları piyasa ekonomisine aktif müdahale anlamı taşıdığından müdahaleci kapitalizm evresi olarak da adlandırılmaktadır (Pekin, 1990; Piketty, 2014: 144). Keynesyen ekonomi politikaları ile şekillenen devlet müdahaleleri refah standartlarının artışa geçmesinde etkili olmuş; refahın geniş kitlelere yayılması sonucunda ise Keynesyen Refah Devleti kavramı ortaya çıkmıştır.

Keynesyen Refah Devleti döneminin piyasalardaki çıktıları düşük işsizlik ve yüksek büyüme oranları gibi pozitif ekonomik göstergeler olmuştur (Dumenil ve Levy, 2007: 25). Başta işçi sınıfı olmak üzere tüm halk kesimlerinde refah standartları bağlamında artış gerçekleşmiştir. Ancak 1970’li yıllara gelindiğinde Keynesçi uzlaşî, baş gösteren ekonomik krizlerin etkisiyle işlev kayıplarına uğramış; uzlaşî dönemi ekonomik ve toplumsal krizlere bağlı olarak son bulmuş ve müdahale anlayışının yerini liberal öğretiden yapılanan neo-liberal ekonomi politikaları almaya başlamıştır (Clarke, 2007: 104). Tecrübe ettiği krizlerle ekonomi-politiği sürekli bir şekilde yenilenen kapitalizmde, paradigma değişimi yaşanmış ve liberalizmin tekrar hakimiyet kazandığı yeni bir döneme geçilmiştir.

Keynesçi uzlaşî, kapitalizmin gördüğü en büyük krizlerden biri olan 1973 Petrol Krizi ile sonlanmıştır. Krizin ardından ise krize neden olan faktörler açıklanmaya çalışılmış ve krizden çıkış için çözüm önerileri arayışına başlanmıştır. Kapitalizmin krizi, Keynesyen ekonomi politikaları ile bütünleşen refah devleti uygulamalarına bağlanmıştır. Müdahaleci devlet anlayışının verimsizliğe ve mali yüklere neden olduğu vurgulanarak devletin ekonomik ve toplumsal hayattaki rolünün yeniden çizilmesi gündeme getirilmiştir (Aydınlı, 2003: 83). 1980 sonrası dönemde ekonomi-politik neo-liberal ideoloji tarafından şekillendirilmiş ve devletin müdahaleci formu aşınmaya başlamıştır.

Neo-liberalizm ile birlikte serbest bir şekilde işleyen piyasa ekonomisine dönmüş ve devletin sorumluluk alanları yeniden tanımlanmıştır (Harvey, 2005: 64). Piyasa ekonomisinin güç kazanması amacıyla devletin küçültülmesi gerektiğine dair yaygın bir kanı oluşturulmuştur. Bu bağlamda etkinlik ve verimlilik sorunları ile ilişkilendirilen müdahaleci devletin, üstlendiği rol ve görevler anlamında küçültülmesini salık veren Yeni Sağ görüşler hâkimiyet kazanmıştır (Özel, 2007: 57). Özel sektörün güç kaybı yaşaması, devletin piyasa ekonomisinin gereklerine uygun hareket etmediği gerekçesine bağlanmış ve serbest piyasa

ekonomisinin önemi şiddetli bir şekilde vurgulanır olmuştur (Nacar, 2005: 236). İlgili gelişmeler neticesinde politik ve akademik kademelerde liberal ekonomi politikaları yeniden hâkimiyet kazanmıştır (Çelebi, 1995: 129). Kapitalizmde neo-liberal politikalar ile birlikte, eskiye dönüş gerçekleşmiştir.

Liberal öğretinin 1980 sonrası dönemde yeniden güç kazanması sonucunda, ekonomik hayata belirli sınırlar içerisinde müdahalede bulunan bir devlet profili çizilmiştir. Yeni düzende devlet, ekonomik hayattaki tüm unsurları neo-liberal ideoloji çerçevesinde biçimlendirmeye başlamıştır (Kudubeş ve Egeli, 2021: 74). Neo-liberalizmin hâkimiyet alanını genişletmesi amacıyla dünya genelinde müdahaleci devlet anlayışı yoğun eleştirilere konu edilmiştir (Lapavitsas, 2007: 65). Gündem bulan eleştiriler piyasalarda yapısal uyarılama politikaları aracılığıyla somutlaşmış ve neo-liberalizm gerçeklik kazanarak yeniden yapılanma hız kazanmıştır (Erdut, 2004). Neo-liberalizm, yapısal uyarılama politikaları aracılığıyla gelişmiş ülkelerde yayılım göstermeye başlayarak gelişmekte olan ülkelere tesir etmiş ve ağırlığını arttırmıştır (Arı, 2006). Ülkelerin karşı karşıya kalmış oldukları kronik sorunlarla mücadelede, gelişmiş ülkeler tarafından hazırlanan yapısal uyarılama politikaları birer çözüm önerisi olarak sunulmuştur.

Neo-liberalizmi eksen alan yapısal uyarılama sürecinin en belirgin politika dizisinden birini özelleştirme uygulamaları oluşturmaktadır. Neo-liberal ekonomi-politik, devlet mülkiyetinde bulunan varlık ve zenginliklerin özelleştirilmesi hususunda ısrarlı bir karakteristik sergilemektedir (Harvey, 2005: 65). 1980 sonrası dönemde özelleştirme süreci, kamu işletmelerinin tasfiyesi ile başlamış ve devlet tekelinde olan çeşitli hizmetlerin üretiminin piyasalaştırılması ile devam etmiştir. Bu süreçte genel bir eğilim olarak merkezi yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade eden yerleşme olgusu tecrübe edilmiştir. Özelleştirme uygulamaları ile yerel yönetimler sahip oldukları varlıkları özel kesime devretmeye başlamıştır (Güler, 1997: 81). Özelleştirme aracılığıyla hız kazanan devletin yerleşme süreci, piyasa yönelimli bir eğilim olma özelliği taşımaktadır (Özel, 2015: 100-101). Bu nedenle, özelleştirme politikaları neo-liberal ekonomi-politiğin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir.

3. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI

Dar anlamıyla bir iş veya endüstrinin kontrol ya da mülkiyetinin kamudan özel kesime devredilmesini ifade eden özelleştirme kavramı, geniş anlamıyla toplum ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde yeni bir bakış açısının geliştirilmesini temsil etmektedir. Toplumsal ihtiyaçların temininde daha az devlet, daha çok özel sektör vurgusu yapan uygulamalar bütünüdür (Savas, 1999: 3). Neo-liberal ideoloji kapsamında özelleştirme ile serbest piyasaasının canlanmasına ve

devletin asli görevlerine yönelmesine odaklanılmaktadır (Sarıkamış, 2005: 9). Özelleştirme uygulamaları ile devlet sahip olduğu görev ve fonksiyonlardan geri çekilmektedir (Aktan, 2010a). Devletin, toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik mal ve hizmet üretimi azalmaktadır. Devletin niceliksel ve niteliksel anlamda küçülmesi, ilgili ihtiyaçların karşılanması amacıyla özel sektörünün büyümesi ile sonuçlanmaktadır (Kudubeş ve Egeli, 2021). Devletin geri çekilmesiyle mal ve hizmet üretiminde ortaya çıkan boşluklar, kâr amacı güden özel sektör işletmelerince doldurulmaktadır. 1980 sonrası dönemde serbest piyasa ekonomisinin yeniden canlanmasındaki temel etkenlerden birini özelleştirme politikaları oluşturmaktadır.

Özelleştirme kapsamında devletin sorumluk alanında bulunan mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektör yetkilendirilmekte ya da ilgili üretimlerden sorumlu olan işletmelerin mülkiyeti özel sektöre devredilmektedir (Çetinkaya, 2006: 127). Böylelikle özelleştirme sonucunda mal ve hizmet üretiminde tekeli yapıdan rekabetçi bir piyasaya geçilmektedir (Nwankwo, 1998: 28). Neo-liberalizmin eksen kavramı piyasa ekonomisi olduğundan özelleştirme fikrinin arka planında, piyasa ekonomisinin işleyişini kısıtlayan sınırlamaların ortadan kaldırılması yer almaktadır. Piyasa ekonomisi mantığına bağlı olarak mal ve hizmet üretiminde verimlilik kazanılacağı iddiası ile özelleştirme uygulamaları piyasalarda gerçeklik kazanmaktadır (Bennett ve Johnson, 1980: 392). Bu nedenle “büyük devlet” eleştirilere konu edilerek devletin piyasalarda üstlendiği rol sorgulanmakta; devlet faaliyetleri özelleştirilmektedir (Heim, 2015: 361).

Devletin mal ve hizmet üretimi alanında aşırı büyümesi, piyasaları krize sürükleyen en önemli nedenlerden biri olarak değerlendirilmiştir. Devletin asli görevleri dışındaki alanlarda müdahaleci bir anlayış benimsemesinin işlev kayıplarına neden olduğu iddia edilmiştir (Demir, 2019). Dolayısıyla neo-liberal ideoloji kapsamında piyasa mekanizmaların başarısızlığı devlet müdahalelerine bağlı kılınmıştır (Şanlıoğlu, 2003: 865). Özelleştirme, ilgili sorun alanlarının tespitinden sonra politik bir çözüm önerisi olarak öne sürülmüştür.

Kapitalizmin krizi, iki alternatifi ön plana çıkarmıştır: devletin üstlendiği faaliyet kapsamının azaltılması ve faaliyetlerin verimliliğinin artırılması. Faaliyet kapsamının daraltılması, ilgili hizmetlerden faydalananların tepkisine neden olacağından verimlilik artışının sağlanması politik olarak daha cazip bir alternatif oluşturmuştur. Bu bağlamda özelleştirme politikaları, kamu kuruluşlarının verimliliğini arttırmaya yönelik bir strateji olarak benimsenmiştir (Savas, 1999: 5-7). Merkezi yönetimler, mal ve hizmet üretiminin kapsamını daraltmadan ilgili faaliyetlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesine politik bir tercih olarak başvurmuştur.

Günümüzde özelleştirmenin tasarruf, verimlilik ve kalite sağlayacağı iddiası yoğun bir gündem bulmaktadır (Warner ve Hebdon, 2001: 315). Keynesçi uzlaşının ekonomik büyümeyi baskıladığı deklare edilerek ekonomik büyümenin tekrardan güvence altına alınmasının serbest piyasa koşulları ile mümkün olacağı vurgulanmaktadır (Ecevit vd., 2010: 177). Ekonomik büyümenin serbest piyasa uygulamalarına ihtiyaç duyduğu öngörülerek devletin faaliyet alanını sınırlandırmaya odaklanan özelleştirme politikaları önem kazanmaktadır (Naguib, 2009: 9). Özelleştirme, ekonomik büyüme arayışındaki ülkeler tarafından benimsenerek dünya üzerinde yaygınlık kazanmaktadır (Filipovic, 2005: 1-2). Özelleştirme politikaları, krizden çıkış için zorunlu bir politika dizisi olarak kabul edilmektedir.

Ülkelerin özelleştirme pratikleri incelendiğinde ilgili politikaların piyasa ekonomisinin canlandırılmasında kullanılan bir araç olarak işlevsellik kazandığı görülmektedir. Devletin faaliyette bulunmakla yükümlü olduğu mal ve hizmet üretiminde piyasa ekonomisinin güç kazanması amacıyla özel girişimin önündeki engeller ortadan kaldırılmaktadır (Demir, 2019). Piyasa ekonomisine dayanan neo-liberalizmin yaygınlık kazanma sürecinde özelleştirme, en etkili yapısal uyarlama politikalarından birini oluşturmaktadır (Çelebi, 1995: 133). İhtiva ettiği anlam itibarıyla özelleştirme kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine doğru bir yönelimi temsil etmektedir (Aktan, 2010a: 116). Dolayısıyla özelleştirme aracılığıyla, liberal ideolojiye dönüş gerçekleşmekte ve devlet küçülme eğilimine girmektedir.

Devletin rol ve sorumluluk bağlamında küçülme eğilimi düzenleme ve faaliyetler özelinde gerçekleşmektedir (Sakıncı ve Kayalıdere, 2003: 206). Düzenleme alanında küçülme, devletin piyasa mekanizmalarına müdahale kapsamının ve rolünün sınırlandırılmasına odaklanan kuralsızlaştırma politikaları aracılığıyla gerçekleşmektedir (Hasanoğlu, 2001). Kuralsızlaştırma politikaları piyasa ekonomisinin gerekleri temelinde belirlenmektedir (Balkır, 2009). Keynesçi Refah Devleti'nden piyasa ekonomisi üzerinden işleyen rekabet devletine doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır (Özdemir, 2010). Düzenleme alanında küçülmeyi gerçekleştiren kuralsızlaştırma politikalarına faaliyetler alanında küçülmeyi hızlandıran özelleştirme politikaları eklenmektedir.

Özelleştirme eğiliminin devletin küçülme sürecindeki en önemli çıktılardan birisini kamu istihdamının azalması oluşturmaktadır. Kamunun elinde bulunan faaliyet alanlarının özel kesime devri ile kamu istihdamı azalmaktadır. Özelleştirme politikaları, üreten ve işveren devlet anlayışını aşındırmaktadır (Aktan, 2010b: 135). Kâr amacı güden özel sektör girişimleri, maliyetleri baskılamak amacıyla teknoloji-yoğun üretim süreçlerine ve verimlilik düzeyi düşük işçileri

işten çıkarma yoluna başvurduğundan özelleştirme sonrasında işsizlik ortaya çıkmaktadır. Devlet eliyle istihdam sağlama potansiyelinin özelleştirme aracılığıyla azalması devletin küçülme eğilimini hızlandırmaktadır.

Devletin düzenleme ve faaliyet alanında küçülmeye gitmesi, yönetim ve üretim anlayışındaki eksen değişimini ifade eden özelleştirme ile sağlanmaktadır. Özelleştirme fikri ise sağlayacağı fayda ve verimlilik artışları üzerinden bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Fayda ve verimlilik artışının, serbest piyasa içerisinde faaliyet gösteren özel sektörün kalite ve fiyat üzerinden rekabet üstünlüğü sağlama amacının bir sonucu olarak gerçekleşeceği iddia edilmektedir (Vural, 2015: 25). Bu nedenle piyasa ekonomisine geçiş, özelleştirmenin temel amacını oluşturmaktadır (Özdemir, 2008: 72).

Ancak özelleştirmenin, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma amacı kadar sermayenin tabana yayılmasını sağlama amacı da gütmesi gerekmektedir. Devletin hantal ve işlevsiz kaldığı alanlarda ülke ekonomisine katkısı yadsınmaz olan özelleştirme politikalarının salt piyasa ekonomisini canlandırma aracı olarak kullanılması, özelleştirmenin maliye politikası gibi değerlendirilmesine yol açmaktadır. Bu haliyle özelleştirme, yalnızca mali kaynak sağlamakta; bütçe gelirlerinin artırılması yönünde etkide bulunmaktadır. Ancak bu durum süreklilik arz edemeyeceğinden dar bir bakış açısı oluşturmaktadır. Özelleştirmenin belirli kurallar baz alınarak ve kamu refahı gözetilerek geniş bir bakış açısıyla yapılması son derece önemlidir. Geniş bir bakış açısının hâkim olduğu özelleştirme politikalarının iyi örnekleri Avrupa’da uygulanmıştır. İlgili ülkelerde tekelci oluşumların engellenmesi, servetin tabana yayılması ve kamu gelirlerinin artması özelleştirme politikalarının somut çıktıları olmuştur (Kudubeş ve Egili, 2021: 83-84). Bu türden amaçların güdülmediği durumlarda özelleştirme, yalnızca kamuya ait zenginliklerin özel girişime devredilmesine hizmet edeceğinden politikaların etkililiğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Sonuç itibarıyla özelleştirme uygulamalarının etkililiği için öncelikle devletin hangi alanlarda faaliyet gösterip hangi alanlarda özel girişime izin vermesi gerektiğinin tespit edilmesi gerekmektedir (Çetinkaya, 2006: 127-128). Devletin, sağlamak zorunda olduğu kamusal ihtiyaçların üretim maliyetlerini göz önünde bulundurarak özelleştirme kararı alması son derece önemlidir. Böylelikle maliyetlerin düşürülmesine hizmet eden özelleştirme politikalarında kamu yararı da gözetilmiş olmaktadır.

Kamu sektörünü ekonomiden uzaklaştıran özelleştirme politikaları aracılığıyla gerçekleşen devletin küçülme eğiliminin önemli bir boyutunu yerel yönetimlerin üstlendiği sorumluluk alanları ile görevlerin özelleştirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimler maliyet tasarrufu, etkinlik ve kalite gibi kazanımlar

elde etmek amacıyla mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin özel sektör aracılığıyla yürütülmesi yoluna başvurmaktadır (Vural, 2015). Bu kazanımlar özel kesimin ekonomik amaçlar güderek ilgili faaliyetlerde bulunmasıyla mümkün olmaktadır. Bir başka ifadeyle özelleştirme uygulamalarıyla odak, politik amaçlardan ekonomik amaçlara çevrilmiştir (Ecevit vd., 2010: 177). Özel sektörde yer alan işletmelerin nihai amacını üretimde verimlilik ve etkinliğin sağlanması oluşturmaktadır (Şanlıoğlu, 2003: 868). Yerel yönetimler, yerel düzeydeki kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla faaliyette bulundukları alanları farklı özelleştirme biçimleriyle özel sektöre devretmektedir.

4. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Yerel halka yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla faaliyet gösteren kamu kurumları yerel yönetim olarak adlandırılmaktadır. Yerel yönetimler, sözü edilen faaliyetlerin mali kaynağını kendi öz gelirlerinden karşıladıkları gibi merkezi yönetimden borçlanma yoluyla da sağlayabilmektedirler (Demir, 2019). Merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetimler yürütme, karar verme ve uygulama yetkisine sahiptir (Demir ve Karakütük, 2003). Yerel yönetimlerde, yerinden yönetim ilkesi temel alınmaktadır (Ertan, 2004). Bu bağlamda yerel kamu hizmetleri, halka en yakın birim olan yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir (Usta ve Bilgiç, 2016: 263).

Neo-liberalizmin etkisiyle ekonomik ve siyasi yapıda meydana gelen dönüşümler, piyasa ekonomisinin gelişimi ve yönetim alanındaki yeni eğilimler; yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan kamu hizmeti üretiminin kapsam ve biçiminde köklü değişimlere neden olmuştur. Merkezi yönetimlere benzer şekilde yerel yönetimlerde de alternatif hizmet sunma yöntemleri gündeme getirilmiştir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012: 163). Özellikle kentlerde artışa geçen hizmet talepleri; ihale, imtiyaz, sözleşme, yap-işlet-devret ve şirketleşme gibi alternatif yollar ile karşılanmaya başlanmıştır (Özdemir, 2008: 41-42). Sözü edilen alternatif yöntemler ise yerel yönetimlerde özelleştirme eğilimine hız kazandırmıştır.

Özelleştirmeyi savunanlar, yerel halka kamu hizmeti götürmekten sorumlu olan yerel yönetimlerin, özelleştirme uygulamaları aracılığıyla daha yüksek bir üretim potansiyeline ve kalite düzeyine ulaşabileceğini ileri sürmüşlerdir (Özel, 2007: 78). Dolayısıyla yerel yönetimlerde de özelleştirme politikaları, üretimde etkinlik sağlama iddiası ile gerekçelendirilmiştir. Nüfusun kentlerde yoğunlaşması da özelleştirmenin bir zorunluluk olarak tanımlanmasında etkili olmuştur. Yerel yönetimlerin iç göçler ile yoğunlaşan kentsel nüfusun artan mal ve hizmet talebini karşılamada yetersiz kaldığı vurgulanarak talebin karşılanması amacıyla

özel sektörün mali ve teknik potansiyelinden yararlanılması gerektiği savunulmuştur (Bozlağan, 1998: 46).

Ancak özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi anlamı taşımasından dolayı yerel yönetim düzeyinde de piyasa ekonomisinin canlandırılması sürecinde işlevsellik kazanmıştır. Genel itibarıyla, yerel yönetimlerdeki özelleştirme uygulamaları ile özel sektörün yerel düzeyde desteklenmesi amaçlanmıştır (Çetinkaya, 2006: 124; Özdemir, 2008: 70). Piyasalarda gerçeklik haline gelen özelleştirme eğilimi yerel yönetimlere de tesir ederek kapsamını genişletmiştir.

Özelleştirme konusundaki en büyük soru işletmelerinden birisini nasıl bir özelleştirmenin yapılması gerektiği oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda özelleştirme pratiklerini inceleyen ampirik araştırmalarda, mal ve hizmet üretimi yaklaşımını yeniden yapılandırma süreçlerinde yerel yönetimlerin ikilemde kaldığı saptanmıştır. Yerel yönetimlerin hangi hizmetlerin kamu, hangi hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesi gerektiği hususunda kararsız kaldıkları tespit edilmiştir. Araştırmacılar, özelleştirme uygulamalarının başarıya ulaşmasındaki temel belirleyicinin; verimlilik hedefleri ile kamu yararı arasındaki denge olduğunu önemle vurgulamışlardır (Warner ve Hebdon, 2001: 316). Bu nedenle yerel yönetimlerin, özelleştirme uygulamaları aracılığıyla alternatif yöntem arayışlarında, üretimin dışsallaştırılmasını uygulanabilir bir seçenek haline getiren koşulları iyi analiz etmeleri gerekmektedir (Ferris ve Graddy, 1988: 274). Özelleştirme kararının alınmasında, salt ekonomik göstergeler değil kamu yararının da gözetilmesi önem arz etmektedir. Yerel halkın günlük rutinine sınırlamalar getiren, güvenlik ihtiyacını ilgilendiren, kamu düzen ve sağlığı ile ilişkili ve uygulanmasında kamu gücü gerektiren yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde kamu yararı gözetilmediğinden bu türden özelleştirme pratikleri iyi birer uygulama örneği olarak değerlendirilmemektedir. Düzenleme, denetim ve ceza gibi disiplin gerektiren hizmetlerin özel kesime devredilmemesi gerekmektedir (Bozlağan, 1998: 34).

Literatürde, özelleştirme sonrasındaki mevcut durumu konu olan araştırmalar da yer almaktadır. Maliyet azalışı ve kalite artışı arayışı ile gerekçelendirilen özelleştirme uygulamalarının maliyet üstünlüğünde olumlu kazanımlar sağladığı saptansa da kalite üzerindeki etkilerin net olmadığı tespit edilmiştir (Domberger ve Rimmer, 1994). Özelleştirme aracılığıyla kazanılan tasarrufların sürdürülebilir olduğuna dair benzer sonuçlara başka araştırmalarda da ulaşılmıştır (Domberger ve Jensen, 1997). Yerel kamu hizmetlerinin üretiminde maliyet tasarrufunun sağlanması, neo-liberal dönemde temel amaçlardan biri haline geldiğinden yerel yönetimlerde özelleştirme eğilimi giderek hızlanmıştır. Yerel yönetimlerin özelleştirme stratejilerinde ise genel itibarıyla üç yöntem ön plana çıkmaktadır: ihale, yap-işlet-devret ve kamu-özel ortaklığı.

5. YEREL YÖNETİMLERİN MAL VE HİZMET ÜRETİMİNDE ALTERNATİF ARAYIŞLARI

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının azalması ve özelleştirmenin artan politik geçerliliği, yerel yönetimleri alternatif hizmet sunma arayışına zorlamıştır (Ferris ve Graddy, 1988: 273). Kapitalizmin kriziyle birlikte 1980 sonrası dönemde kamu yönetiminde, üretimin en hesap verilebilir ve üretken bir şekilde nasıl gerçekleştirileceği sorusuna odaklanılmıştır (Johnson ve Watson, 1991: 82). Alternatif arayışları, merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere doğru bir yetki ve sorumluluk devri ve yeniden dağıtım mekanizmaları yerine rekabet ve kalkınmayı vurgulayan yönetim eğilimi ile sonuçlanmıştır (Warner ve Hefetz, 2003). Böylelikle yerel kamu hizmetlerinin üretilmesinde özel sektöre daha fazla sorumluluk devredilmiştir (Johnson ve Watson, 1991). Özelleştirme, kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına hizmet edecek şekilde kalkınma hedefine ulaşılmasında araçsallaştırılmıştır.

Neo-liberalizmin ortaya çıkıp gelişim gösterdiği gelişmiş ülkelerde, alternatif üretim stratejilerine odaklanan araştırmalar yürütülmüştür. Bu araştırmalarda devletin özelleştirme politikaları aracılığıyla hizmet sunumunu yeniden yapılandırma süreci ve kamu sektörünün rolünün tespit edilmesi araştırma nesnesi olmuştur. Araştırmaların bazılarında yerel yönetimlerin sendikal ve siyasal baskılar nedeniyle özelleştirmeden elde edilebilecek tasarrufları göz ardı ettiği ileri sürülürken bazılarında ise yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde verimlilik, kalite ve işlem maliyetlerinin önemine daha fazla vurgu yapmaları gerektiği ifade edilmiştir (Warner ve Hebdon, 2001: 315). Yapılan araştırmalar sonucunda ise yerel yönetimler verimliliği arttırabilecek diğer yenilikleri değerlendirmeye teşvik edilmiştir (Bel ve Warner, 2008).

Kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin toplam maliyetinin yüksek oluşu, yerel yönetimleri alternatif hizmet sunma yöntemlerine başvurmaya itmiştir. Alternatif arayışında, mali sorunların yanı sıra hizmetin kalite ve verimliliğinin artırılması amacı da etkili olmuştur. Hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliğin tüketici ile üretici birimin doğrudan ilişki kuracağı ve tüketici tatmininin bireyin hizmeti düzenleyebildiği durumlarda artacağı iddiası özelleştirmenin teorik esasları olarak ileri sürülmüştür (Aydın, 2003: 83). Tüketici taleplerinin önem kazandığı piyasalarda özel kesimin ürün çeşitliliği sağlama konusundaki potansiyeli vurgulanarak özelleştirme stratejileri uygulanmaya başlamıştır.

Özelleştirmenin geniş kapsamlı biçimlerini elden çıkarma, yetki devri ve yer değiştirme gibi alternatif yöntemler oluşturmaktadır (Bennett, 1997: 4). Yerel yönetim düzeyindeki özelleştirme uygulamalarına bakıldığında ise genel itiba-

ryla satış, imtiyaz, ihale, yap-işlet-devret, kiralama, şirketleşme ve ortak girişim gibi yöntemlerin ön plana çıktığı görülmektedir (Gökbayrak, 2003: 42). Yerel yönetimler ilgili yöntemler çerçevesinde yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin üretimi sorumluluğunu özel sektöre devredebilmektedir.

Kamu hizmeti sunumuna yönelik çeşitli alternatif yaklaşımlar arasında en ön plana çıkan yöntem ihale yöntemidir. Yerel yönetimler, kendileri tarafından hangi hizmetin üretileceğine karar verme hakkına sahiptir. İhale yönteminde yerel yönetimler, özel sektörde yer alan dış sağlayıcılarla sözleşme yaparak yerel hizmetlerin finansman kararını üretim kararından ayırabilmektedir. Yerel yönetimler bir hizmet üretimini düzenlemeye ve finanse etmeye karar verdiğinde, hizmeti kimin üreteceği konusunda seçim yapma hakkına da sahip olmaktadır. Alternatif yaklaşımlar bağlamında yerel yönetimler öncelikle üretim sorumluluğunun bir kamu kurumuna mı yoksa özel sektöre mi devredileceğine ilişkin karar almaktadır (Ferris ve Graddy, 1988: 273). Bu aşamada yerel yönetimler üretimden sorumlu olmak ile ihale yöntemi aracılığıyla dış kaynak kullanmak arasında seçim yapmaktadır. Ancak özelleştirmenin kazanmış olduğu politik güç nedeniyle yerel yönetimler, genel itibarıyla ihale yöntemine teşvik edilmektedir (Warner ve Hefetz, 2003).

İhale yönteminde; yerel kamu hizmetlerinin üretiminden özel sektör, hizmet üretiminin finansmanı ile denetiminden ise yerel yönetimler sorumlu olmaktadır. Yerel yönetim, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Bu ilişki içerisinde yerel yönetim hizmetlerin standart, kalite ve fiyatını belirlemektedir (Acartürk, 2001: 47). Dolayısıyla özelleştirme sonrasında yerel yönetimlere kamu yararının sağlanması amacıyla önemli bir denetim sorumluluğu düşmektedir. Özel sektör tarafından üretilen hizmetlerin fiyat, standart ve kalitesinin denetimi, yerel yönetimlerin sorumluluğunda yürütülmektedir.

Özelleştirme, maliyetleri baskılamak suretiyle yerel yönetimler açısından önemli faydalar sağlamaktadır. Özelleştirmeyi politik bir çözüm önerisi olarak ileri sürenler, toplumsal birer ihtiyaç olma özelliği taşıyan ve kolektif olarak tüketilen mal ve hizmetlerin kamu tarafından üretilmesinin zorunlu olmadığını ve maliyetlerin baskılanması amacıyla özel girişimin desteklenmesi gerektiğini savunmaktadırlar (Bennett ve Johnson, 1979: 55). Bu bağlamda yerel yönetimler mal ve hizmet üretimindeki maliyetleri düşürmek amacıyla alternatif yöntemlere başvurmaktadır (Warner ve Hefetz, 2003).

Mal ve hizmet sunumundaki alternatif yaklaşımlardan birini oluşturan ihale yöntemiyle sağlanan maliyet tasarrufu, özel girişimin doğasından kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarının aksine kâr amacı güden özel sektör işletmeleri; çalışanları aynı ücret düzeyinde ve daha uzun çalışma saatlerinde çalıştırdığından,

her türlü basit görevi yerine getirebilecek vasıfsız işgücü istihdam ettiğinden ve daha az emek-yoğun bir üretim süreci kullandığından maliyetleri düşürebilme potansiyeline ulaşabilmektedir. Bu potansiyel, özelleştirmenin hız kazanmasının ardındaki temel itici konumundadır. Ancak ihale yöntemi, maliyetlerin düşürülmesi aracılığıyla fayda sağladığı gibi çeşitli sorunlara da neden olmaktadır. Özelleştirme, yerel yönetimlerin hizmet dağıtım sürecini yönetme yeteneği ile kontrol gücünü aşındırmaktadır. Bu sorun alanı hizmet sunumunun sürekliliği, kalitesi ve hedeflediği konuma ulaşma yetkinliğini tehdit eden bir durum olarak değerlendirilmektedir (Ferris ve Graddy, 1988: 276). Dolayısıyla yerel yönetimlerin kontrol gücünü kaybetmesi genel bir kaygıya neden olmaktadır (Warner ve Hefetz, 2001). Yerel yönetimlere kamu yararının gözetilmesi anlamında yüklenen denetim sorumluluğu, kontrol gücü kaybına bağlı olarak işlev kayıplarına uğramakta ve özelleştirmeye bağlı sorunları gündeme getirmektedir.

Sorun alanlarına rağmen ihale yöntemi gibi uygulamaların mal ve hizmet üretimi maliyetlerini düşürerek vergi yükünün hafifleteceği savunulmaktadır (Bennett ve Johnson, 1980: 393). Vergi yükünün hafiflemesinin ise yerel kamu hizmeti yararlanıcısı konumundaki halk için cazip bir alternatif oluşturduğu ileri sürülmektedir.

Yerel yönetimlerin başvurduğu özelleştirme biçimlerinden bir diğeri ise yap-işlet-devret yöntemidir. Bu yöntemde, özel girişim tarafından bir kamu hizmeti alanının finansmanı sağlanmakta, ilgili hizmet belirli bir süre işletilmekte, kâr sağlandıktan sonra ise tesis ve yönetim karşılıksız olarak yerel yönetime devredilmektedir (Bozlağan, 1998: 39). Yap-işlet-devret yönteminde yerel yönetimler açısından sağlanan en büyük fayda, finansman ile işe ilişkin risklerin özel sektör işletmesince yüklenilmesidir (Acartürk, 2001: 49). Bu nedenle, alternatif bir yaklaşım olarak yap-işlet-devlet yöntemine, genellikle ileri teknoloji ve büyük sermaye yatırımı gerektiren işlerde başvurulmaktadır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 309). Yerel yönetimler için yatırım maliyetlerinin düşürülmesine olanak tanımaktadır.

Neo-liberal ideolojinin kamu harcamalarının baskılanması gerektiğine ilişkin temel savı doğrultusunda yerel yönetimler yap-işlet-devret yöntemini, alternatif bir finansman modeli olarak kullanmaktadır (Erdoğan, 2010: 475). Yerel yönetimler tarafından yapılan kamu yatırımlarındaki kamu payı azaltılabilmektedir (Açdoyuran, 1999). Yerel yönetimlere harcamaları kısıtlamak suretiyle fayda sağlayan modelin özel sektör açısından da olumlu çıktıları söz konusudur. Kamu hizmetine yatırım yapan özel sektör işletmesi, hizmetin belirli bir süre işletilmesi suretiyle kâr elde etmektedir (Arioğlu ve Arioğlu, 1996). Bir özelleştirme yaklaşımı olarak yap-işlet-devret yönteminin yerel yönetim ile özel sektör arasında kazan-kazan ilişkisi kuracağı savunulmaktadır.

Yap-işlet-devret yönteminde özel sektörün kamu hizmetini işletme süresinin ve dolayısıyla elde edeceği kâr düzeyinin kamu yararı gözetilerek belirlenmesi gerekmektedir. Özel sektörün işletme hakkının süre sınırı, yapılan yatırımın büyüklüğü tarafından belirlenmektedir (Tan, 1992). Özel sektörün yaptığı yatırım ve sorumluluğuna aldığı risk göz önünde bulundurularak işletme süresi belirlenmekte ve bu süre sonunda tesis ile birlikte hizmetin yönetim sorumluluğu yerel yönetimlere devredilmektedir. Günümüzde kamu hizmeti üretiminde alternatif bir yöntem olarak ortaya çıkan yap-işlet-devret modelinin yaygınlığını arttırarak tipik bir uygulama haline geldiği görülmektedir (Akıllı, 2013).

Yerel yönetimlerin başvurduğu diğer bir yöntem ise kamu-özel ortaklığıdır. Tarihsel arka planı bağlamında 17. yüzyıl İngiltere'sinde dahi uygulanan ve oldukça uzun bir geçmişe sahip olan kamu-özel ortaklığı, ne-liberalizmin salık verdiği özelleştirme politikaları aracılığıyla yaygınlığını arttırmıştır (Boz, 2013; Johnson ve Watson, 1991: 82). Bu yöntemde yerel kamu hizmeti üretiminde etkinlik, verimlilik ve katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde kamu ile özel sektör arasında iş birliği kurulmaktadır. Genel itibarıyla sağlık, ulaşım, adalet ve savunma işkoluna ait hizmet üretiminde başvuru bir yöntemdir (Usta ve Bilgiç, 2016). Diğer özelleştirme yöntemlerinde olduğu gibi bu yöntemde de kamu yararının gözetilmesi son derece önemlidir. Bu nedenle, yalnızca bir veya birkaç özel girişimin faaliyette bulunduğu hizmet alanlarında sıklıkla kamu-özel ortaklığı yöntemine başvurulmaktadır. Sınırlı sayıda girişimin olduğu alanlarda, hizmetin aksamaması büyük bir soruna neden olacağından bu türden hizmet üretimi alanlarında etkili bir alternatif olarak ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda hizmet sunumunun sürekliliğinin esas olduğu alanlarda yerel yönetimler açısından kamu-özel ortaklığı en iyi alternatif olmaktadır (Ferris ve Graddy, 1988: 276). Hizmet aksamaması gibi sorunların çözüme kavuşturulma aşamasında üretimden kamu ve özel sektörün aynı anda sorumlu olması, yöntemin işlevselliğini arttırmaktadır.

Kamu-özel ortaklığı, yalnızca alternatif bir finansman yöntemi olmanın ötesinde aynı zamanda alternatif bir hizmet sunma yöntemidir (Kerman, vd., 2012). Bu yöntemde bir yandan finansman kısıtlarının aşılması bir yandan ise özel sektörün teknik bilgi ve niteliklerden yararlanmak amacıyla başvurulmaktadır (Uz, 2007). Böylelikle yerel yönetimler, özel sektörün sahip olduğu farklı güç, kaynak ve niteliklerden uzun süreli bir sözleşme aracılığıyla yararlanabilmektedir (Güneş, 2009: 58). Kamu hizmeti üretiminde özel sektörle iş birliği yapma oranı giderek artmaktadır (World Bank, 2017). Özelleştirmenin gerçeklik halini kazandığı günümüz dünyasında kamu-özel ortaklığı, alternatif hizmet sunma yaklaşımları arasındaki en etkili yöntemlerden biri olarak değerlendirilmektedir.

Kamunun sorumluluğundaki hizmetlerin finansman, tasarım, uygulama ve işletme süreçlerinde yatırım ve riskler hususunda kamu ve özel sektörün birlikte sorumluluğu bulunmaktadır (Altan vd., 2013). Böylelikle kamu-özel ortaklığı yöntemi, kamu hizmeti üretimine ilişkin finansman sorunlarının aşılmasında ve risklerin paylaşılmasında etkili olmaktadır (Boz, 2013). Sözü edilen faydalar nedeniyle kamu-özel ortaklığı, kamunun sorumluluğundaki hizmet alanlarının ve buna bağlı olarak da mali yükün giderek arttığı iddiası ile gerekçelendirilen özelleştirme politikalarının gündeme getirdiği alternatif yaklaşımlar arasında ön plana çıkmaktadır.

Kamu-özel ortaklığı kamu hizmeti imtiyazı yöntemiyle benzerlik göstermektedir. Ancak ikisinin ayrıldığı husus, kamu-özel ortaklığının yalnızca bir finansman yöntemi olması değil aynı zamanda hizmet sunumunda da alternatif bir yaklaşım olmasıdır (Kerman, vd., 2012). Finansman kısıtlarının aşılmasında kullanıldığı gibi özel sektörün teknik bilgisinden ve becerilerden de yararlanılmaktadır (Uz, 2007). Böylelikle yerel yönetimler ile özel işletmelerin sahip olduğu farklı güç, kaynak ve niteliklerden uzun süreli bir sözleşme aracılığıyla yararlanılmaktadır (Güneş, 2009: 58).

Özelleştirme, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede uygulamaya konulan neo-liberal ekonomi politikalarının en önemli araçlarından biri olarak kullanılmıştır (Çelebi, 1995: 129). 1980 sonrası dönemde kapsamını ve ağırlığını giderek arttıran özelleştirme eğilimi yerel yönetimlerde niteliksel dönüşüm yaşanmasına neden olmuştur (Demir, 2019). Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda gözlemlenen dönüşümler ise olumlu ve olumsuz sonuçları beraberinde getirmiştir. Özelleştirme politikalarının çıktıları incelendiğinde farklı aktörler tarafından farklı kaygıların gündeme getirildiği görülmektedir. Örneğin özelleştirmenin, yerel yönetimlerde istihdam edilen kamu görevlileri için işsizlik gibi olumsuz; halk için ise vergi indirimi veya kalite artışı gibi olumlu çıktılar üretebileceği ileri sürülmektedir (Brooks, 2004: 467). Ancak maliyet, kalite ve etkinlik bağlamında olumlu çıktılar olduğu iddia edilen özelleştirme deneyimlerinin, genel itibarıyla, kamu hizmeti sunumundaki sorunların çözümünde etkili olmadığı kabul edilmektedir (Eren ve Kılıç, 2006: 98). Neo-liberalizmin temel mantığı çerçevesinde yalnızca piyasa ekonomisinin canlandırılması amacıyla özelleştirmenin uygulanması ve dolayısıyla kamu yararının göz ardı edilmesi, sorunların çözümünde etkili olmadığı gibi yeni sorun alanlarını da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler tarafından kamu yararının gözetilmesi ve özel sektörün üstlendiği hizmetlerin denetim altında tutulması gerekmektedir.

Sonuç olarak özelleştirme uygulamalarının başarılı çıktılar ortaya çıkarması için öncelikle özelleştirmenin kamu yararına zarar verecek şekilde özel

kesime kaynak aktarmak amacıyla uygulanmaması gerekmektedir. Kamu yararı gözetilerek yapılan özelleştirme uygulamalarında ise yerel yönetimlerin hizmet üretimi üzerindeki denetim mekanizmalarını etkili bir şekilde kullanması ve denetim sürecinde başvurulmuş özelleştirme yönteminin çıktılarından diğer alternatif yöntemlerin çıktılarından yüksek olup olmadığına ayrıca odaklanması büyük önem arz etmektedir (Eren ve Kılıç, 2006: 99-100; Nacar, 2005: 240-241).

Ekonomik ve toplumsal amaçlarla kurulan kamu kurumlarının ülke ekonomisine getirdiği mali yükler, özelleştirme politikalarını ülkelerin temel gündem maddesi haline getirmiştir (İleri, 1998: 149-150). Dünya genelinde oluşan bu gündem, ekonomik ve toplumsal koşullara bağlı olarak özelleştirme politikalarını zorunlu bir eğilim olarak tanımlamıştır. Ancak mevcut sorunları çözüme kavuşturmak amacıyla ileri sürülen bir politikanın, yeni sorunlar üretmemesi gerekmektedir. Aksi takdirde ilgili politikanın etkililiği sorguya açık hale gelmektedir. Bu bağlamda günümüzde özelleştirme politikaları, teorik iddialarını gerçekleştirmediği gerekçesiyle yoğun eleştirilere konu olmaktadır.

6. SONUÇ

Keynesçi uzlaşma döneminde, merkezi yönetimler ile yerel nitelikteki kamusal ihtiyaçların karşılanmasıyla sorumlu olan yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretimi kapsamı ve buna bağlı olarak da kamu harcamaları artışa geçmiştir. Hacmi giderek artan kamu harcamaları, müdahaleci devlet anlayışının benimsediği politikaların bir sonucu olarak değerlendirilmiş ve tüm dünyayı etkisi altına alan 1973 Petrol Krizi Keynesyen ekonomi politikalarına bağlanmıştır.

Kriz sonrasında Keynesyen ekonomi politikalarının yerini alan neo-liberal ekonomi politikaları kapsamında, müdahaleci devlet anlayışı ve artan kamu harcamaları yoğun bir şekilde eleştirilere konu edilmiştir. Yeniden yapılandırılan ekonomi-politik kapsamında devletin üstlendiği rolün ve üretim alanlarının sınırlandırılması temel gündem maddelerinden biri oluşmuştur. Bu doğrultuda devletin küçültülmesi amacıyla özelleştirme politikaları bir çözüm önerisi olarak ileri sürülmüş, kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla özel sektör işletmelerine faaliyette bulunabilmeleri için yetki devri yapılmıştır.

1980 sonra dönemde, devletin ekonomik ve toplumsal hayata olan müdahale kapsamının sınırlandırılması ve piyasa ekonomisine güç kazandırılması amacıyla özelleştirme politikaları geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Özelleştirme politikaları sonucunda gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerde, mal ve hizmet üretiminde alternatif hizmet sunma yöntemleri gündeme getirilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimler özelleştirme kapsamında ihale, yap-işlet-devret ve

kamu-özel ortaklığı gibi alternatif hizmet sunma yöntemlerini artan oranda kullanmaya başlamıştır.

Neo-liberal ideolojide esas vurgu piyasa ekonomisine yapıldığından özel sektör, piyasa ekonomisinin canlandırılması sürecindeki temel itici güç olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle piyasa ekonomisinin yeniden güç kazanması sürecinde özelleştirme politikalarına ayrı bir önem atfedilmiştir. Yerel yönetimlerde kamuya ait alanlar özelleştirme politikaları aracılığıyla özel sektör girişimlerine açılmıştır. Keynesçi uzlaşma döneminde artan ve sürdürülebilir olmadığı iddia edilen kamu harcamaları özelleştirmenin teorik gerekçesi olarak gösterilmiştir. Mal ve hizmet üretiminde etkinliğin özel sektör aracılığıyla gerçekleşeceği iddiası sonucunda ise özelleştirme politikaları bir zorunluluk olarak tanımlanmıştır. Böylelikle özelleştirme, mal ve hizmet üretiminde maliyet tasarrufu sağlayan politikalar olarak lanse edilmeye başlanmıştır. Mal ve hizmet kalitesinde artış sağlama potansiyeli, özelleştirme fikrinin bir diğer teorik gerekçesi olarak ileri sürülmüştür. Özelleştirme politikaları, özel sektörün teknik bilgi ve tecrübelerinden yararlanmak suretiyle mal ve hizmet kalitesinde artışın sağlanacağı iddiası üzerinden gerekçelendirilmiştir.

Ekonomik ve toplumsal koşulların getirdiği zorluk ve sorunlar sonucunda bir zorunluluk olarak tanımlanan özelleştirme politikaları uygulama pratikleri bağlamında değerlendirildiğinde, ilgili politikalara genel itibarıyla piyasa ekonomisini canlandırmak ve bütçe gelirlerini arttırmak amacıyla başvurulduğu görülmektedir. Bu amaçlar doğrultusunda uygulanan ve dar bir bakış açısına sahip olan özelleştirme politikaları ise kamu yararı hususunda sorunlara neden olmakta ve kamunun sahip olduğu yatırım alanlarının özel sektöre devredilmesi anlamı taşımaktadır.

Maliyet, kalite ve etkinlik alanlarındaki mevcut sorunları ortadan kaldırma iddiası ile başvuru alan özelleştirme politikaları, kamu yararının gözetilmediği durumlarda mevcut sorunları ortadan kaldırmadığı gibi yeni sorun alanlarını da beraberinde getirmektedir. Bütçe gelirlerini arttırmak ya da özel sektöre yatırım alanlarının devredilmesi amacıyla uygulanan özelleştirme politikalarının mali katkıları sürdürülebilir olmamakta, aksine kamusal ihtiyaçlarının temininde sorunlar yaşanmasına neden olabilmektedir.

Sonuç olarak özelleştirme politikalarının etkililiği için her şeyden önce kamu yararına odaklanılması son derece önemlidir. Uygulanmasında kamu gücüne ihtiyaç duyulan alanlarda özel sektöre yetki devrinin yapılmaması ve hizmetin aksamaması durumunda sorunların ortaya çıkacağı işkollarında ise alternatif hizmet sunma yöntemlerinden olan kamu-özel ortaklığına başvurulması önem arz etmektedir. Özelleştirme sonrasında ise yerel yönetimlerin mal ve hizmet

üretiminde denetim süreçlerini eksiksiz ve süreklilik arz edecek şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Aksi takdirde özelleştirme, yalnızca, kamunun sahip olduğu zenginlik alanlarının özel sektöre devrine hizmet eden bir politika olma niteliği taşıyacaktır.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E. (2001). Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda alternatif yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(6), 46-60.
- Açdoyuran, B. (1999). Yap-işlet-devret sözleşmelerinin hukuki mahiyeti ve yargısal denetimi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 1(2), 73-88.
- Akıllı, H. (2013). Kamu hizmeti imtiyazından yap işlet devret yöntemine: Yasal serüven. *Sayıştay Dergisi*, (89), 91-114.
- Aktan, C. C. (1995). Klasik liberalizm, neo-liberalizm ve libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 3-32.
- Aktan, C. C. (2010a). Kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarının piyasa ekonomisine devredilmesi: özelleştirme. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2(1), 101-119.
- Aktan, C. C. (2010b). Özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkabilecek başlıca sorunlar. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2(2), 124-137.
- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M., Metin, Y., Erdal, E. (2013). Yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(3), 9-17.
- Arı, F. A. (2006). Küreselleşme ve kuralısızlaştırma. *Çalışma ve Toplum*, 3, 23-30.
- Arioğlu, E., Arioğlu, E. (1996). Enerji sektöründe yap-işlet-devret modelinin irdelenmesi. *TMMOB 1. Enerji Sempozyumu*. Ankara.
- Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 sonrası Türk belediye sisteminde yeni liberal ve desentralist eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), 73-86.
- Balkır, Z. G. (2009). Küreselleşmenin ekonomik özgürlüklere yansımaları: sosyal hakların daraltılması. *I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*. Antalya: Petrol-İş.
- Bayrakçı, E., Kahraman, S. (2017). Yeni kamu hizmeti anlayışı ve belediyelerde özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37), 299-315.
- Bel, G., Warner, M. (2008). Challenging issues in local privatization. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 104-109.
- Bennett, A. (1997). The measurement of privatization and related issues. A. Bennett (Eds) *How Does Privatization Work?*, New York: Routledge, 3-22.
- Bennett, J. T., Johnson, M. H. (1979). Public versus private provision of collective goods and services: garbage collection revisited. *Public Choice*, 55-63.
- Bennett, J. T., Johnson, M. H. (1980). Tax reduction without sacrifice: Private-sector production of public services. *Public Finance Quarterly*, 8(4), 363-396.

- Boz, S. S. (2013). Kamu özel işbirliği (PPP) modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277-332.
- Bozlağan, R. (1998). Yerel hizmetler ye özelleştirme. *Öneri Dergisi*, 2(10), 33-48.
- Brooks, R. C. (2004). Privatization of government services: an overview and review of the literature. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16(4), 467-491.
- Clarke, S. (2007). Neoliberal iktisat kuramı. A. Saad-Filho ve D. Johnston (Eds). *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*. İstanbul: Yordam Kitap, 91-105.
- Çelebi, A. K. (1995). Demokrasi ve özelleştirme. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (11-12-13), 129-136.
- Çetinkaya, Ö. (2006). Türkiye’de özelleştirmenin anlamı ve uygulaması üzerine bir değerlendirme. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 49, 123-132.
- Demir, H., Karakütük, M. (2003). Yerel yönetimler ve hizmette yerellik: subsidiarite ilkesi. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (2), 65-77.
- Demir, K. A. (2019). Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi: şirketleşen belediye uygulaması. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(02), 1-25.
- Domberger, S., Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78.
- Domberger, S., Rimmer, S. (1994). Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1(3), 439-453.
- Dumenil, G., ve Levy, D. (2007). Neoliberal (karşı) devrim. A. Saad-Filho ve D. Johnston (Eds). *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*. İstanbul: Yordam Kitap, 25-41.
- Ecevit, E., Düzgün, R., Türker, O. (2010). Özelleştirme ve uluslararası doğrudan yatırımların Türkiye ekonomisine yansması: ilk ve ikinci 500 büyük sanayi kuruluşu örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 175-192.
- Erdoğan, H. (2010). Belediye yatırımlarının finansmanında yap-işlet-devret alternatifi: Antalya Sarısı mesire alanı örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(3), 471-486.
- Erdut, Z. (2004). Liberal ekonomi politikaları ve sosyal politika. *Çalışma ve Toplum*, 2, 11-37.
- Eren, V., Kılıç, S. (2006). Yerel hizmetlerde özelleştirmeye alternatif bir yöntem olarak rekabet yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(3), 73-101.
- Ertan, B. (2004). Yerel yönetim kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 22-30.
- Eryiğit, B. H., Yörükoğlu, F. (2012). Yerel yönetimlerde özelleştirme yöntemleri ve hukuksal altyapı. *Öneri Dergisi*, 10(37), 151-165.
- Ferris, J., Graddy, E. (1988). Production choices for local government services. *Journal of Urban Affairs*, 10(3), 273-289.
- Filipovic, A. (2005). Impact of privatization on economic Growth. *Undergraduate Economic Review*, 2(1).

- Gökbayrak, Ş. (2003). *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Güler, B. A. (1997). Yapısal uyarlanma reformları ve devlet. O. Oyan (Eds). *Türk-İş Yıllığı '97 1990'ların Bilançosu (Değerlendirme Yazıları) Cilt 2*. Ankara: Türk-İş Yayınları, 74-84.
- Güneş, A. M. (2009). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yeni bir yöntem kamu özel ortaklığı. *Güncel Hukuk Dergisi*, 58-62.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hasanoğlu, M. (2001). Küreselleşmenin devlet yönetimine etkileri. *Sayıştay Dergisi*, 43, 68-82.
- Heim, C. E. (2015). Introduction: Public and private provision of urban public goods. *Social Science History*, 39(3), 361-369.
- İleri, H. (1998). Türkiye’de özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 1(1), 149-162.
- Johnson, G. W., Watson, D. J. (1991). Privatization: Provision or production of services? Two case studies. *State & Local Government Review*, 82-89.
- Kahraman, H. B. (2005). Leviathan liberalizm sularında görüldü: liberalizm-Hobbescu devlet gizli ilişkisine usallık bağlamında Foucaultgil bir yorum. *Doğu Batı*, 28, 46-87.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., Eke, E. (2012). Sağlık hizmetlerinde kamu özel ortaklığı uygulaması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 1-23.
- Kudubeş, İ. E., Egeli, H. A. (2021). Seçilmiş ülkeler üzerinden dünyada özelleştirme uygulamaları: 1980-2015. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Çalışmalar Dergisi*, 2(1), 73-88.
- Lapavitsas, C. (2007). Neoliberal dönemde anayolcu iktisat kuramı. A. Saad-Filho ve D. Johnston (Eds). *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*. İstanbul: Yordam Kitap, 59-75.
- Nacar, B. (2005). Yerel yönetimlerin mali krizi üzerine kuramsal açıklamalar: nedenler, öneriler ve bir değerlendirme. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(9), 202-247.
- Naguib, R. I. (2009). The effects of privatisation and FDI on economic growth in Argentina. *EEFS 8th Annual Conference*.
- Nwankwo, S. (1998). Privatization and organizational taxonomy: The case of the national enterprise. C. P. Rao (Eds.) *Glohalization, Privatization & Free Market Economy*. Westport: Quorum Books, 28-46.
- Özdemir, G. (2008). Belediye iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 71, 41-74.
- Özdemir, S. (2010). Küreselleşme ve refah devletleri üzerindeki etkileri. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 57, 55-84.
- Özel, M. (2007). Bir yerelleşme biçimi olarak özelleştirme, rekabetle ilişkisi ve yerel yönetimlerde uygulamaları. *Journal of Management and Economics Research*, 5(8), 57-81.

- Özel, M. (2015). “Modern desentralizasyon” düşüncesinin temel dinamikleri ve yerelleşme üzerine etkileri. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 99-116.
- Pekin, T. (1990). Müdahaleci kapitalizm. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 5(1-2).
- Piketty, T. (2014). *Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Sakınç, S., Kayalıdere, G. (2003). Yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde sorunlar ve çözüm önerileri: Manisa Belediyesi örneği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 10(1), 205-221.
- Sallan Gül, S. (2000). Yeni sağ sosyal güvenlik anlayışının tarihsel bağlantıları: İngiltere ve Türkiye örnekleri. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*. 40(3-4), 51-66.
- Sarıkamış, C. (2005). Türkiye’de özelleştirme çalışmaları. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 28, 9-12.
- Savas, E. S. (1999). *Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme*. Ankara: Milli Produktivite Yayınları.
- Şanlıoğlu, Ö. (2003). Türkiye’de özelleştirmenin önündeki başlıca engeller ve daha iyi bir özelleştirmenin çerçeve koşulları. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3-4), 865-888.
- Turgut, T. (1992). Kamu hizmeti imtiyazından “yap-işlet-devret” modeline. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(03), 307-325.
- Usta, S., Bilgiç, E. (2016). Yerel yönetimlerde hizmet sunumu: kamu özel ortaklığı modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23(1), 249-268.
- Vural, T. (2015). Özelleştirme kavramının yerel yönetimler açısından değerlendirilmesi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 17-28.
- Warner, M., Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.
- Warner, M., Hefetz, A. (2001). Privatization and the market role of local government. *Economic Policy Institute Briefing Paper*.
- Warner, M., Hefetz, A. (2003). Rural-urban differences in privatization: Limits to the competitive state. *Environment and planning C: Government and Policy*, 21(5), 703-718.
- World Bank. (2017). *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*. World Bank.

KAMUSAL HİZMETLERİN YERELLEŞTİRİLMESİ VE BAKIM KRİZİ ODAĞINDA BAKIM BELEDİYESİLİĞİ VE DUYARLI ŞEHİRLER

Dr. Nursel KARAMAN

Dr. Araştırma Görevlisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve
İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.
n.karaman@hbv.edu.tr ORCID: 0000-0002-7162-8327.

Derleme Makale / Review Article:

Geliş Tarihi-Received Date: 30.11.2023, Kabul Tarihi-Accepted Date: 07.12.2023

ÖZET

Toplumsal yeniden üretimin merkezinde olan bakım faaliyetleri hem ücretsiz hem ücretli olarak kapitalist ataerkil toplumlarda büyük ölçüde kadınlar tarafından yerine getirilmektedir. Kadınların işgücüne artan katılımı, yaşlanan nüfus, göç hareketleri ile birlikte bakım sorumluluklarının orantısız dağılımı ve bakım alma şeklini yapılandıran eşitsizlikler, günümüzde bakım krizi olarak adlandırılan bir olgunun ortaya çıkmasına ve bunun da nüfusun büyük bölümünün yer aldığı şehirlerde yaşanmasına yol açmıştır. Nitekim kentsel alanlar büyümeye devam ettikçe bakım konusundaki eşitsizlikler artmaya devam etmekte, yaşlılar ve engelliler başta olmak üzere bakıma en fazla ihtiyaç duyan kesimlerin bu ihtiyaçlarını karşılamaları zorlaşmaktadır. Bu çalışma, kamusal hizmetlerde özellikle son 20 yılda gözlemlenen bir eğilim sonucunda, sosyal belediyecilik ve yeniden belediyeleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesinin, bakım krizine çözüm sunma noktasında ne gibi açılımlar sağlayabileceğine odaklanmaktadır. Bu çerçevede kent araştırmacıları, sosyal politikacılar ve siyaset bilimciler tarafından dikkate alınması gereken bir yaklaşım olarak “duyarlı şehirler” üzerinde durulmuş ve farklı şehir örnekleri ile duyarlı şehirler yaratmanın temel perspektifi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bakım Krizi, Sosyal Belediyecilik, Bakım Belediyeciliği, Duyarlı Şehirler

LOCALIZATION OF PUBLIC SERVICES AND MAINTENANCE MUNICIPALITY AND RESPONSIBLE CITIES IN FOCUS ON THE MAINTENANCE CRISIS

ABSTRACT

Care activities, which are at the center of social reproduction, are largely performed by women, both unpaid and paid, in capitalist patriarchal societies. The increasing participation of women in the workforce, the aging population, the disproportionate distribution of care responsibilities along with migration movements, and the inequalities that structure the way care is received have led to the emergence of a phenomenon called the care crisis, and this is experienced in cities where the majority of the population is located. In actuality, as urban areas expand, care disparities worsen and it gets harder to provide for the needs of those who need it most—the elderly and the disabled, in particular. Because of a tendency in public services, particularly in the previous 20 years, this study focuses on how localizing public services within the context of social municipalism and re-municipalization techniques can offer a solution to the maintenance dilemma. In this context, "caring cities" were emphasized as an approach that should be taken into consideration by urban researchers, social politicians and political scientists, and the starting points of creating caring cities were tried to be revealed with the examples of different cities.

Keywords: Care Crisis, Social Municipalism, Care Municipalism, Caring Citieses, Local Governments

1. GİRİŞ

Toplumların ve işgücünün varlığı, yeniden üretimi ve her bireyin genel refahı için özen gösterilmesi gereken bir konu olarak bakım, toplumsal yaşamın merkezinde yer almaktadır. Tüm bireyler yaşamlarının bir döneminde hem alıcı hem de sağlayıcı olarak bakıma bağımlı durumdadırlar. Yeni doğanlar ve çocukların, yaşlıların, hastaların, engellilerin ve hatta sağlıklı yetişkinlerin dahi fiziksel, psikolojik, bilişsel ve duygusal gereksinimleri bulunmaktadır ve değişen düzeylerde bakıma, korunmaya ve desteğe ihtiyaç duymaktadırlar. Bağımsız ve özerk vatandaşlara ve üretken işgücüne sahip olmanın özü bakımın sürdürülebilirliğine bağlıdır.

Dünya nüfusunun yarısından fazlası şehirlerde ikamet etmekte ve 2050 yılına kadar bu oranın % 70'e ulaşacağı tahmin edilmektedir. Yakın zamanda Birleşmiş Milletler çatısı altında örgütlenen Şehirler İttifakı (Cities Alliance) tarafından hazırlanan ortak bir politika belgesinde, bu süreçte, yerel yönetimler ve kalkınma kuruluşlarının bakımın merkezi bir değer olarak desteklenmesinde kilit rol oynamaları gerektiği ifade edilmiştir (Castro ve Munro, 2023). BM Engelli Kişilerin Haklarına İlişkin Sözleşmeyi (CRPD) onaylayan ve Dünya Sağlık Örgütü'nün Yaşlı Dostu Şehirler çerçevesini benimseyen hükümetler kapsayıcı ve katılımcı şehirler yaratma konusunda sorumludurlar (UCLG, 2019: 4).

Dünya çapında binlerce kamu görevlisi, işçi, sendika ve toplumsal hareket, insanların temel ihtiyaçlarını karşılayan ve sosyal, çevresel ve iklimsel zorluklara yanıt veren etkili kamu hizmetleri oluşturmak için çalışmakta ve bunu da çoğunlukla yerel düzeyde yapmaktadırlar (Kishimoto, 2019: 52). Bu hizmetlerin ağırlıklı bir kısmı ise bakım hizmetlerini içermektedir. Kapsayıcı bakım sistemleri, kamu kuruluşları tarafından desteklenmesi ve sağlanması gereken daha geniş bir yelpazedeki kamu hizmetlerine, altyapıya ve politikalara evrensel erişimi içermelidir. Bu çerçevede kapsamında şehirler ve yerel topluluklar, herkes için mevcut, erişilebilir, uygun fiyatlı ve kaliteli bakım ve katılım alanlarının sağlandığı ekosistemler olarak görülebilir (UCLG, 2022a: 4). Bu anlamda şehirler, dünyanın son zamanlardaki demografik, ekonomik, doğal ve sosyal değişimlerle başa çıkma olanaklarını test etmek için önemli alanlardır (Imrie ve Kullman, 2016: 2).

Covid-19 salgınının ortaya koyduğu gibi mevcut bakım sistemleri, başta yaşlılar ve engelliler olmak üzere, en çok ihtiyacı olanlara destek ve yardımı gerektiği gibi sağlamakta başarısız olmuştur. Bakımın mevcut sosyal organizasyonu -yani bakım ihtiyaçlarının nasıl karşılandığı, ücretsiz ve ücretli bakım işleri arasındaki ilişki, kamu ve özel hizmet sunumları, toplum temelli bakım düzenlemeleri-temelde dengesiz ve eşitsizdir. Bu kapsamda bu çalışma, mevcut bakım krizinin odağında, sosyal politika, kent çalışmaları, siyaset biliminin kesişim noktasında bulunan duyarlı şehirler kavramsallaştırmasının ve yaklaşımının izdüşümünü vermeyi ve bakıma ilişkin kamusal sorumluluğun bu kapsamda değerlendirilmesini içermektedir. Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, kamusal hizmetlerin sunumunda yakın zamanda yükseliş gösteren yerelleşme eğilimlerine ve buna paralel olarak belediyelerin hizmet çerçevelerinin genişlemesine değinilmektedir. İkinci bölümde bakım faaliyetlerinin kamusal hizmete konu olacak şekilde toplumsal önemi ve günümüz toplumlarında çeşitli düzey ve biçimlerde yaşanan bakım krizi ortaya konulmaktadır. Son olarak bakım krizine aranan yanıtların yerel yönetim alanında, bakım belediyeciliği ve duyarlı şehirler kavramsallaştırmaları çerçevesinde nasıl şekillendiği tartışılmaktadır.

2. KAMUSAL HİZMETLERDE YERELLEŞMENİN GÖRÜNÜMÜ: SOSYAL BELEDİYECİLİK VE YENİDEN BELEDİYELEŞTİRME

Son yıllarda yaşanan ekonomik ve politik deneyimler, bir yandan devleti ekonomik işleyişin dışına iterken, diğer yandan da siyasal gücün merkezden çevreye aktarılmasını teşvik etmektedir. Kısaca “yerelleşme” olarak adlandırılan bu süreç, hizmetlerin en yakın yönetim biriminden sağlanmasından, ekonomik kal-

kınmada yerel dinamiklerin harekete geçirilmesine kadar geniş bir perspektife uzanmaktadır. Her ne kadar ülkelerin tarihsel süreçleri içinde yaşadıkları merkezîyetçi-ademi merkezîyetçi eğilimler ve benimsedikleri farklı yönetim sistemleri, yerel yönetimlerin üstlendikleri görev ve sorumluluklarda farklılaşma yaratsa da, bu görev ve sorumlulukların sürekli arttığı gözlemlenmektedir (Berkün, 2017: 583). Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine ulaşmada şehir düzeyinde yönetim ve planlamanın hayati rolü Birleşmiş Milletler Yeni Kentsel Gündem’de (UN New Urban Agenda) de vurgulanmıştır (Lowe ve diğerleri, 2022: 882).

Yerel yönetimler, dönem dönem ve ülkeden ülkeye değişmekle birlikte önemli sosyo-politik fonksiyonları icra etmişlerdir. Yerel yönetimlerin özellikle dezavantajlı toplum kesimlerine yönelen ve sosyal adaleti güçlendirmeyi hedefleyen faaliyetleri çoğunlukla “sosyal belediyeçilik (social municipalism)” kavramı çatısı altında incelenmektedir. Sosyal belediyeçilik bir anlamda sosyal devletin yereldeki temsilcisi ya da yereldeki ortağı olan bir anlayışı ifade etmektedir. Bu çerçevede sosyal belediyeçilik, belediyelere sadece klasik beledi fonksiyonları yüklemenin ötesinde onları sosyal sorunların çözümünden de sorumlu tutmaktadır. Bu anlamda belediyeçilik denildiğinde, ilgili yaşam alanının fiziki dokusu, sosyal dokusu ve kültürel dokusu bir bütün olarak ele alınmakta, fiziki hizmetler ile sosyal ve kültürel hizmetlerin bir bütün içerisinde birbirini tamamlayan parçalar olarak algılanması gerekmektedir (Selek Öz, 2010: 28-29). Avrupa’da sosyal belediyeçilik uygulamaları genel olarak, tavsiye, bilgi ve danışmanlık; sosyal bakım-koruma, sağlık-güvenlik; alan geliştirme; konut; eğitim; eğlence-kültür; çevre ve planlama; ulaşım-taşımacılık; gıda ve perakende piyasalar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise temel teknik altyapı ve üstyapı hizmet ihtiyacının fazlalığına bağlı olarak sosyal belediyeçilik alanı kısıtlı kalmaktadır (Berkün, 2017: 587). Dolayısıyla yerel kamusal hizmetlerde gelişkin bir anlayışı ifade eden sosyal belediyeçilik, gelir düzeyi düşük az ve orta gelirli ülkelerde anlayış düzeyine gelmeden ekonomik kısıtlara tabii olabilmektedir.

Sosyal belediyeçilik ile birlikte son yıllarda kamusal hizmetlerde yerelleşmeyi yansıtan bir başka olgu özelleştirme politikalarının zıttı olarak konumlandırılan yeniden belediyeleştirme politikalarıdır. Son 20 yılda birçok kamu hizmeti sektörü ve coğrafyasında kamu hizmetlerinin yeniden belediyeleştirilmesi yönünde güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetleri sunumunda kamunun rolünün yeniden vurgulanmasını inceleyen ilk uluslararası konferans 2006 yılında Singapur’da düzenlenirken, konferansta yerel yönetim kapasitesinin yeniden inşa edilme çabası kök vermiştir. 2010’lu yıllara gelindiğinde, kamu hizmetlerinin özel sektörden yerel (belediye) düzeye kayması, Ulusötesi Enstitü ve Kamu Hizmeti Uluslararası Araştırma Grubu gibi sivil toplum kuruluşları tarafından “yeniden belediyeleştirme (re-municipalisation)” olarak ifade edilmiştir (Clifton,

2019: 2). Konuya ilişkin 2017 yılında yayınlanan uluslararası bir rapor, 2000-2016 yılları arasında dünya çapında 45 ülkede 1600'den fazla şehri kapsayan en az 835 kamu hizmetinin yeniden belediyeleştirilmesi örneği bulunduğunu ortaya koymuştur. Birleşik Krallık, 64 yeniden belediyeleştirme örneğiyle bu küresel tabloda önemli bir yer tutmaktadır (Kishimoto, 2019: 52).

OECD ülkelerinde kamu hizmetlerinin yeniden belediyeleştirilmesi daha önce özelleştirilmiş veya dışarıdan temin edilmiş kamu yararına ilişkin mülklerin ve hizmetlerin belediye düzeyine geri alınmasına yönelik olarak ortaya çıkan bir uygulamadır. Bu süreç 1980'lerden bu yana kamu hizmeti sunumuna hâkim olan özelleştirme paradigmasına karşı bir hareket olarak anlaşılabilir (Busshardt, 2014: 3). Yeniden belediyeleştirmenin birçok potansiyel faydası bulunmaktadır. Birincisi, karlılık birincil amaç olmadığından fazlalıklar, hizmet altyapısını genişletmek, kaliteyi arttırmak, çalışma koşullarını iyileştirmek ve daha fazla kişiye istihdam sağlamak için kullanılabilir. Yeniden belediyeleştirme, hizmetlerin yalnızca karlılık sağlayanlara değil, tüm bölgelere sunulmasını sağlayarak bölgesel eşitsizliklerle mücadelede güçlü bir araç olabilir. Kullanıcıların ve bölge sakinlerinin katılımı yoluyla yeniden belediyeleştirme, hizmet sunumunun şeffaflığını, hesap verebilirliğini ve etkinliğini artırabilir. Aynı zamanda kullanıcılar, sağlayıcılar, yetkililer ve çalışanlar arasındaki uçurumu daraltarak kamu hizmetlerinin demokratikleşmesi için fırsatlar da sağlayabilir (UCLG, 2022b: 5).

Örnek olay incelemesine dayalı araştırmaların çoğu, yeniden belediyeleştirmenin politik açıdan dönüştürücü olduğunu öne sürerken, niceliksel araştırmalar genellikle yeniden belediyeleştirmeyi pragmatik bir piyasa yönetimi sürecinin parçası olarak görmektedir (Clifton, 2019: 1). Kaynak paylaşım araçlarının kendi içindeki ağırlığı bir ülkede mali anlamda yerleşme düzeyini göstermektedir. Ancak yerleşme düzeyinin yoğunluğu, doğrudan kamusal hizmet kalitesinin artacağı veya kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim bu anlamda mali yerleşme düzeyinden ziyade yerel yönetim anlayışı daha önemli bir tartışma alanıdır. Mali yerleşme düzeyi yüksek olsa bile geleneksel (ortodoks) bir anlayışa sahip yerel yönetim, gelir kaynaklarını sadece altyapı vb. kamusal hizmetlerde kullanan ve karar alma süreçlerini yerel halka danışmadan geleneksel bütçe mevzuatı üzerinden yürüten yönetimdir (Kılavuz ve Yüksel, 2017: 123).

Yerel ve bölgesel yönetimler genellikle temel kamu hizmetleri ve altyapının ve sakinlerine en yakın yönetim düzeyinin birincil sağlayıcılarıdır. Yerel ve bölgesel yönetimler ayrıca istihdama ve güvenliğe erişimi kolaylaştırmakta ve sosyal hareketliliği mümkün kılacak ya da engelleyebilecek sistemleri tasarlayabilmektedirler (UCLG, 2022a: 9). Yerelleştirmenin sayılan faydaları yanın-

da, bir hizmet sunumunun yerelleştirilmesinde en çok tartışılan husus bunun hakkaniyet açısından sonuçlarıdır. Hizmet sunumu sırasında dağıtım ve koordinasyon sorunları ortaya çıkabilir ve tüm vatandaşlar için erişim eşitliği sağlanamayabilir. Dağıtım sorunları genellikle uygunluk kriterlerinin ve hizmetlerin organizasyonunu gerektiren hizmet sunum modellerinin tasarlanmasından kaynaklanmaktadır (Çelebi, 2020). Akademisyenler artan yerelleşmenin, yerel refah sistemlerinin evrensellikten uzaklaşma olasılığına yol açabileceğini ve bunun da refah hizmetlerinde veya “refah belediyelerinde (welfare municipalities)” yerel farklılıklara neden olabileceğini ileri sürmektedirler (Çelebi, 2020). İçinde taşıdığı bu handikaplarla birlikte günümüzde kamu hizmetlerinin belli düzeyde yerelleşmesi hem karşılaşılan sosyal sorunların büyüklüğü ve çeşitliliği hem de bu sorunlara acil ve yerinden çözüm bulma ihtiyacı dolayısıyla zorunluluk haline gelmiştir. Bu bağlamda günümüzün en büyük ve acil sosyal sorunlarından biri de giderek artan bakım ihtiyacı ve bu ihtiyacın karşılanmasında yaşanan zorluklardır.

3. TOPLUMSAL YENİDEN ÜRETİMİN MERKEZİNDE BAKIM FAALİYETLERİ VE BAKIM KRİZİ

Toplumsal yeniden üretim toplumsal bağların yaratılması ve sürdürülmesiyle ilgilidir. Bunun bir kısmı, nesiller arasındaki bağlarla yani çocuk doğurmak, büyütmek, yaşlılara bakmakla ilişkiliyken; bir bölümü ise aile, arkadaşlar, mahalleler ve şehirler arasındaki yatay bağların sürdürülmesiyle ilgilidir. Toplum için kesinlikle gerekli olan bu bağlar, aynı anda hem duygusal hem de maddi olarak toplumsal iş birliğinin temelini oluşturan “sosyal yapıştırıcıyı” sağlamaktadır ve bu olmadan ekonomi, yönetimi ve kültürü de içeren herhangi bir sosyal organizasyondan bahsetmek mümkün olamamaktadır (Fraser, 2016: 30).

Günümüz toplumlarında bu sosyal yapıştırıcıyı zedeleyen en temel sebeplerden biri, sosyal eşitsizliklerin bir sonucu olarak bakım desteğine ihtiyaç duyan pek çok kişinin, genellikle düşük kaliteli hizmetlerle karşılaşması ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde destek görememesidir. Bakım krizi, insanların bakım alma şeklini yapılandıran eşitsizliklerin yanı sıra bakım sorumluluklarının orantısız dağılımıyla da derinleşmektedir (Kussy ve diğerleri, 2022: 3). Bir toplum, toplumsal yeniden üretime verilen kamusal desteği geri çektiğinde ve bu desteği sağlayan başlıca kişileri uzun ve meşakkatli çalışmaya mecbur bıraktığında bağlı olduğu toplumsal kapasitelerin tükenmesi kaçınılmaz olmaktadır ki; bakım krizi de tam bu noktadan doğmaktadır (Fraser, 2016: 30). Reel gelirlerdeki düşme nedeniyle artan çalışma saatleri ihtiyacı ile kamu hizmetlerindeki kesinti arasında, finansallaşmış kapitalist rejim, sosyal bağları sürdürme kapasitemizi sistematik

olarak tüketmektedir (Fraser, 2016: 33). Yaşlanan nüfus, göç hareketleri, ekolojik bozulma ise bakım ihtiyacını daha da arttırırken, halihazırda var olan bakım krizini kötüleştirmeye devam etmektedir (Dowling, 2018: 8-9).

Feminist ekonomi politiğin toplumsal yeniden üretime eleştirel bakışı, feminist düşünürlerin ve politik aktivistlerin, kadınların gizli iş olarak görülen ev içi bakım faaliyetlerine odaklandığı 1970’lerden itibaren kamusal bir tartışmaya dönüşmüştür. Feminist ekonomi politik Fordist-Keynesci birikim rejiminde doruğa ulaşan kapitalist üretim tarzını, aile ücretini kazanan erkek fabrika işçisi ile alanı ev ve aile içerisinde olan ve işi aileye bakarak yeniden üretimi sağlamak olan kadın figürleriyle açıklamaktadır (Dowling, 2018: 2). Ev içi bakım emeği olmadan iş sözleşmeleri kapsamında gerçekleştirilen üretken ücretli emeğin mümkün olamayacağını savunan feminist eleştirel hareket, özne olarak emekçinin kendisini yeniden üretmesinin temel bakım faaliyetlerine bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Kapitalist ataerkil toplumlarda bu faaliyetler ise ağırlıklı olarak kadınlar tarafından yerine getirilmektedir (Kussy ve diğerleri, 2022: 4). Ancak hizmet sektörünün yükselişi ve çok sayıda kadının (çoğunlukla düşük) ücretli işlere girmesiyle birlikte devletin ve ekonominin neo-liberal yeniden yapılandırılması, Fordist dönemin bu katı iş bölümünü değiştirmiştir (Dowling, 2018: 6). Fakat her ne kadar iş bölümü değişse ve ekonomik yapı farklılaşsa da toplumsal yapıda değişmeyen şey bakım ihtiyacının karşılanması zorunluluğu olmuştur.

Bakımın tam tanımı konusunda farklılıklar olsa da çoğu akademik çalışma, bakımın önceden belirlenmiş davranışlardan ziyade yaşam boyunca değişen karşılıklı bağımlılığa yerleşik, somutlaşmış bir yanıt verme fikri olduğunu paylaşmaktadır (Imrie ve Kullman, 2016: 3). Bakım, toplumsal yaşamın temeli olmasına rağmen, kısa bir süre öncesine kadar ekonominin geri planında yer almış ve önemli bir siyasi mesele olarak görülmemiştir. Mevcut devlet ve piyasa düzenlemeleri aracılığıyla bakım sorumlulukları, ağırlıklı olarak kadınlara, göçmenlere; yani siyasi yaşamdan dışlanan ve bakımla ilgili kararlarda görece çok az etkisi olan öznelerle verilmektedir (Kussy ve diğerleri, 2022: 5). Kadınlar, küresel bakım işgücünün % 65’ini oluşturmakta; küresel erkek bakım işgücü küresel erkek istihdamının % 6,6’sını temsil ederken, kadınlar için eşdeğer oran % 19,3 ile bunun neredeyse üç katı olmaktadır. Küresel bakım işgücünün yaklaşık 2/3’si kadinken, bu oran Amerika, Avrupa ve Orta Asya’da 3/4’ ün üzerine çıkmaktadır. Bakım işinin toplumsal cinsiyet stereotipi ve bakımın, örgün eğitim veya öğretim yoluyla edinilen becerilerden ziyade, kadınların “doğuştan gelen” yetenekleriyle ve eğilimleriyle ilişkilendirilmesi, bakım istihdamının yüksek düzeyde kadınsılaşmasının arkasında yatmaktadır (ILO, 2018: 8).

Hem ücretsiz hem de ücretli bakım işinin gerçekleştirildiği koşullar birbirlerini ve aynı zamanda bakım ekonomisi dışındaki ücretli işleri etkilemektedir. Ücretsiz bakım işi-ücretli iş-ücretli bakım işi döngüsü olarak adlandırılan bu ilişki ağı içerisinde, kadınlar ve kız çocukları tarafından yürütülen eşitsiz ve çoğu zaman büyük miktardaki ücretsiz bakım işi hem ücretli işlerde bulunma olanaklarını hem de erişilebilecek işlerin türünü ve kalitesini kısıtlamaktadır. Yeterli bakım seçeneklerinin olmayışı halen kadınların işgücü piyasalarına katılımlarının önündeki temel engellerden biriyken, aynı zamanda ücretli işlerde geçirilen saat sayısını da etkileyerek bir “bakım ücreti cezası” ile sonuçlanabilmektedir (ILO, 2018: 11). Ücretsiz bakım emeğinin yeterince değerlendirilmemesi, kadınların aşırı temsil edildiği bakım sektörlerinde ücretlerin düşmesine ve çalışma koşullarının kötüleşmesine yol açmaktadır. Pek çok ücretli bakım mesleği, kadınların kendi evleri ve topluluklarındaki ücretsiz bakım işlerinin bir uzantısı olarak görülmektedir. Ücretli bakım işinin belirli özellikleri, bakım çalışanlarının pazarlık pozisyonunu zayıflatmakta, ücretlerin düşüklüğünü ve yüksek işgücü devrini kamçılamaktadır. Pek çok bakım çalışanının, saatlik ücretlerinin % 4-40’ı arasında değişen bakım ücreti cezasıyla karşı karşıya kaldığı bilinmektedir (ILO, 2018: 165).

Bakım işgücünde kadınların yaygın olması, bu sektör ve mesleklerdeki tüm kadınların eşit olduğu anlamına gelmemektedir. Ücretli bakım ekonomisinin büyümesinin modern küresel ekonomilerdeki işgücü piyasalarını giderek daha fazla karakterize eden ve çok tartışılan iş kutuplaşmasının aslında önemli bir nedensel faktörü olduğu savunulmaktadır. 1983-2007 yılları arasında ABD işgücü piyasasındaki iş büyümesine ilişkin bir analiz, bakım işinin en düşük ücret dilimindeki iş büyümesinin % 60’ını (diğer tüm meslek gruplarından çok daha fazla) ve dördüncü çeyrekteki iş büyümesinin % 40’ını oluşturduğunu ortaya koymuştur. Bu bağlamda iş kutuplaşması analizlerinin, teknolojik değişme ve küreselleşme gibi faktörlere ek olarak, ücretli bakım emeği piyasasının özelliklerini de içermesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Nitekim ücretli bakım sektöründeki büyüme çoğunlukla, kısmen işgücü piyasasının en güvencesiz ve en kırılgan ucunda yer alan düşük ücretli işlerin genişlemesiyle körüklenmektedir. Fraser, günümüzdeki finansallaşmış kapitalist sistemde bakım işinin dağılımını, ev içi bakım sorumlulukları için maddi gücü yetenlerin para ödediği, gücü yetmeyenlerin ise genellikle bu ilk grup için ücretli bakım işi yaparak ve sıklıkla da kendi ailelerine bakmak için çabalayarak oluşturdukları “ikili bir bakım işi örgütlenmesi (a dual organization of care work)” ile açıklamaktadır (Fraser, 2016: 34). Ekonomik eşitsizlikler, cinsiyetin yanı sıra ırk ve etnik kökene dayalı eşitsizlikler ile bağlantılı hale gelmektedir. Göçmenler ve etnik azınlıkları temsil eden işçiler, bakım işgücünün en alt seviyesinde yer alan işlerde sıklıkla aşırı derecede temsil edilmektedir (Duffy

ve Armenia, 2021: 1). Kadınların ücretsiz bakım işlerine daha az zaman harcamasına yönelik eğilimin etkisi olarak, gelişmiş ülkelerde genişleyen bakım hizmeti sunumu büyük ölçüde kadın göçmenlerin bakım işlerine olan talebi üzerinden gerçekleşmektedir. Ev işçisi, çocuk bakıcısı, hemşire vb. roller üstlenen göçmen bakım çalışanları, çoğunlukla düşük ve orta gelirli ülkelerden göç eden kadınlar olmaktadır. Göçmen bakım çalışanları, sıklıkla kendi çocuklarını, ebeveynlerini başkalarına bırakarak “küresel bakım zinciri” olarak adlandırılan bir zincirde kendilerinden önce gelen görünmeyen ya da görünen bakım emeğinin devamı olarak yer almaktadır (ILO, 2018: 16). Pek çok ülkede yakın zamanda yaşanan Covid 19 salgını da dünyanın dört bir yanındaki bakım çalışanlarının karşı karşıya olduğu güvencesiz koşulları perçinlemiştir: işyerinde koruma ve söz hakkı eksikliği, zaman ve sorumluluklar üzerinde çok az kontrol, tehlikeli ortamlara maruz kalma, güvencesiz sözleşmeler, yoksulluk ücretleri (UCLG, 2022a: 10). Kurumsal kapsamın düşük seviyeleri, ailenin merkeziliği ve sınırlı kamu harcamaları göz önüne alındığında, akademisyenler, Türkiye’de de sosyal bakımı “olgunlaşmamış” bir refah alanı olarak tanımlamaktadırlar (Çelebi, 2020).

Sonuç olarak neo-liberalizmin ortaya çıkardığı ve dayandığı istikrarsız düzenlemelerin bakım konusunu bir noktada çıkmaza soktuğu açıktır: Refah devletin sürekli olarak geri çekilmesi ve kemer sıkma politikalarının dayatılması, cinsiyete dayalı iş bölümünde köklü bir dönüşüm olmadan sağlık ve sosyal bakım hizmetlerinin metalaştırılmasına ve özelleştirilmesine yönelik sınırlamalar olmaksızın kadınların işgücüne dahil edilmesi (Dowling, 2018: 8). Bu süreçte kemer sıkma karşıtı hareketlerden gelişen toplumsal hareketler, toplumsal yeniden üretim, bakım ve demokrasi arasındaki ilişkiyi düşünmekle/yeniden düşünmekle meşgul olmuşlardır. Bu bağlamda demokrasiyi bakım odağından düşünmenin bir yolu olarak “bakım belediyeciliği (care municipalism)” ve “duyarlı şehirler (caring cities)” kavramlarından hareket edilmektedir (Dowling, 2018: 14). Kamusal hizmetlerin yerelleştirilmesi eğilimleri çerçevesinde bakım krizinin bu kavramsal çerçevede değerlendirilmesi, bakım-kent-demokrasi olgularını birleştiren yeni bir perspektif sunmaktadır.

4. BAKIM HİZMETLERİNİN YERELLEŞTİRİLMESİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR: BAKIM BELEDİYESİLİĞİ VE DUYARLI ŞEHİRLER

Tronto (2013) her siyasi teorisinin yaşamı sürdürmek için gerekli bakım faaliyetlerinin nasıl gerçekleştirileceğine dair bir bakım teorisi içerdiğini ileri sürmektedir. Bu analiz, bakım araştırmalarının kapsamını kentlerde hâkim olan sosyal ve

politik düşünce sistemlerine ve bunların yarattığı uygulamalara kadar genişletir. Bakım, son dönemde neo-liberal kemer sıkma politikaları çerçevesinde şekillenen refahın kalıcı hale getirilmesi bağlamında, kentsel coğrafya araştırmalarında da analitik bir konu olarak ivme kazanmıştır. Bu çalışmalar, bakım sorumluluğunun devletten bireylere ve topluluklara kaydırılması bağlamında bakımın evcilleştirilmesini ve bireyselleştirilmesini güçlü bir şekilde ortaya koyarken, bu durumun bireylere ve topluluklara yaşattığı zorlukları vurgulamaktadır (Power ve Williams: 2019: 7). Bu zorluklar artan kentleşme düzeyi ile şiddetlenirken, sürdürülebilir bir toplumu tehdit eder hale gelmektedir.

Dünya eşi görülmemiş bir hızla kentleşip sekiz milyarlık nüfusunun yarısından fazlası şehirlerde yaşarken, kentsel alanlar büyümeye devam ettikçe eşitsizlikler derinleşmektedir. Ulaşım ve kamusal alanlara erişim konusunda daha büyük sıkıntılar yaşayan engelli ve yaşlı nüfusun da halihazırda yarıdan fazlası şehirler ve kasabalarda yaşamakta olup 2050 yılına kadar bu sayının dünya çapında 2 milyarı aşacağı tahmin edilmektedir (UCLG, 2019: 4). 2050 yılına kadar beklenen kentsel büyümenin büyük kısmının küresel hastalıklardan ve iklim değişikliğinden orantısız bir şekilde etkilenen ve bunların sonuçlarıyla en keskin biçimde karşılaşması beklenen düşük ve orta gelirli ülkelerde gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu ülkelerin, hızla büyüyen kentsel nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak altyapı ve sağlık hizmetlerini sağlamak ve yüksek gelirli ülkelerle kentsel sağlık uçurumlarını daraltmak hükümetler için öncelik olmaktadır (Lowe ve diğerleri, 2022: 882). Dünya Sağlık Örgütü 2016 yılında Şanghay Deklarasyonu'nda da sosyal bakımı içerecek şekilde sağlığın bir şehrin sürdürülebilir kalkınmasının en etkili belirteçlerinden biri olduğunu ilan etmiştir (Giles-Corti, 2020: 582).

Bu doğrultuda vatandaşların temsilini arttıran ve karşılıklı desteği teşvik eden daha duyarlı politikalar yerel yönetimlerin boşlukları kapatmasına olanak tanımaktadır (Castro ve Munro, 2023). Örneğin barınma, giderek birincil bir ihtiyaç ve bakım koşulu olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle yeterli konut hakkını garanti altına almak için özen gerekmektedir. Toplu taşıma aynı zamanda bakım sisteminin bir parçası olarak şehirlerin ayrılmaz bir parçasıdır. Hareketliliğe erişim, temel ve evrensel bir hak olarak sadece ve ağırlıklı olarak özel ulaşım ile sağlanamaz (UCLG, 2022a: 10). Benzer şekilde, vatandaşların hava kirliliğine maruziyetlerinin azaltılmasının sağlık bakım maliyetlerini azalttığına ve ortalama yaşam sürelerinde 2-22 ay arası artışa sebep olduğuna dair çalışmalar bulunmaktadır. Yerel yönetimler, tütün ürünleri, alkol ve sağlıksız yiyeceklerin tüketimine uygulanan vergiler ve reklamlarına yönelik kısıtlamalar yoluyla da kentsel çevreleri daha sağlıklı hale getirme kapasitesine ve yetkisine de sahiptirler (WHO, 2016: 4-5). Bazı sosyal bilimciler, kamusal hizmetlerin nesnel kriterler yanında her toplumdaki siyasi iradenin oluşumuna dayandığını iddia etmektedir.

Bu bağlamda belediyeleştirme ya da yeniden belediyeleştirme vakaları, belediye yönetiminin ve/veya sivil toplumun kendi tanımlarına göre kamusal nitelikte ve kolektif olduğunu iddia ettikleri bir hizmet üzerinde kontrolü yeniden kazandıkları bir tipolojiyi ifade etmektedir (Busshardt, 2014: 7).

Bakıma önem veren toplumlar bakımı destekleyen ve bakım ile ilgili sorumlulukların adil dağılımını destekleyen kamu politikalarını işlevsel kılar (Power ve Williams: 2019: 5). Sosyal belediyecilik çatısı altında ifade edilebilecek bakım belediyeciliği, belediyecilik faaliyetlerinin yalnızca fiziksel altyapıları değil, sosyal altyapıları da kapsayacak şekilde genişletilmesine dayanır. Bu, üç temel noktadan ilerleme sağlayacak bir yaklaşım olarak görülmektedir. İlk olarak, belediyecilik hem fiziksel hem de politik anlamda yakınlığı vurgulamaktadır. Fiziksel yakınlık bireylerin ve toplulukların yakınlığını ifade ederken, politik yakınlık yetki devri ilkesi çerçevesinde düşünülmektedir. Bu bağlamda, duyarlı ve anlamlı ilişkiler geliştirmek için önemli bir başlangıç noktası olan doğrudan ve yüz yüze etkileşime olanak sağlanmaktadır. Belediyeler bu amaca yönelik olarak anlamlı katılımcı iletişime olanak tanıyan yönetilebilir büyüklükte bir bölgeyi ifade etmektedir (Dowling, 2018: 17). Bu katılımcı iletişim, bireysel düzeyde sağlık ve bakım hizmeti sunucuları, kentsel düzeyde halk sağlığı departmanları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, sağlık ve bakım sigortacıları gibi geniş bir yelpazedeki aktörleri içerebilir (WHO, 2016: 31). Bu yaklaşım, büyük ölçekli altyapı planlarının zorluklarıyla karşılaştırıldığında yönetilebilir süreçler sunarak toplum ihtiyaçlarına göre uyarlanmış kentsel gelişime olanak tanımaktadır (Castro ve Munro, 2023). Son olarak belediyecilik ile kamu ile müşterekler arasında oluşabilecek çıkmazların çözülmesi mümkün olabilir. Kamu mülkiyetinin sınırlarının fazlaca genişlediği ve devletin merkezileşmesinin eleştiri ile karşılaştığı noktada, organize edilebilir ortak alanlar sosyal ve ekolojik adalet ilkeleri temelinde düzenlenebilir (Dowling, 2018: 17). Bununla birlikte, sosyal belediyeciliğin bir tercih ya da sınıfsal eğilim olarak benimsenmek yerine, seçim kaygısı ile benimsenmesi ve bölge sakinlerinin tercihlerinden ziyade belediye yönetimlerinin kendi tercih ve önceliklerine göre planlanması ve uygulanması, bu yönetim şeklinden elde edilebilecek yararları bertaraf edebilir (Berkün, 2019: 587).

Akademisyenler ve uygulayıcılar tarafından iyi şehirselleşme formunun çok fazla tanımı yapılmasına rağmen, tarihsel olarak şehirlerin kompozisyonunun, genellikle insana, insan dışı türlere ve refaha duyarsız olan fikirler tarafından şekillendirildiği ve bu nedenle de “bakım ahlakına” (ethos of caring) aykırı düştüğü görülmektedir. Kentsel nesnelerin ve mekanların tasarım ve kullanımının bireylerin ve toplulukların farklı ihtiyaçlarına duyarlı hale getirilmediğini, dolayısıyla günlük ortamların bakım potansiyelini sınırlayan uyumsuzluklar yarattığını vurgulayan gelişmiş bir literatür bulunmaktadır (Imrie ve Kullman, 2016: 2-6). Duyarlı

şehirler; kentli yoksullar, azınlıklar, gençler, yaşlılar, engelliler dahil ve bunlarla sınırlı olmamak üzere içinde yaşayan herkesin ihtiyaç ve isteklerini karşılayan şehirler olarak nitelendirilmektedir. İnsan hakları sözleşmelerine bağlı olarak tüm sakinlerinin katılımını ve kent hakkından tam olarak yararlanabilmelerini sağlarlar (UCLG, 2022a: 9). Bu bağlamda sosyal belediyecilik çerçevesinde duyarlı şehirlerin gerek uygulayıcılar gerekse de toplumun çoğunlukla algıladığı üzere yardım organizasyonculuğu şeklinde yapılanmak yerine, sosyal dokunun rehabilite edilmesine odaklanması ve bölge sakinlerini esasen yardıma muhtaç olmaktan mümkün olduğu ölçüde kurtarması gerekmektedir (Selek Öz, 2010: 29).

Bakım işgücünün artması ve bakım hizmetleri arasındaki ücret farkının devam etmesi nedeniyle, bakım emeğini sürdüren ve yeniden üreten kentsel koşullar (barınma ve gıda temini de dahil olmak üzere) hakkında önemli sorular ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Lopes ve arkadaşları (2018), yaşamı ve uygun ısı koşullarını sürdürebilecek evsel ve sosyal bakım altyapılarını araştırmıştır. Bu tür araştırmalar temel olarak şu soruya cevap aramaktadır: Yaşamı ve bakımı mümkün kılan koşullar nelerdir? İklimler değiştikçe dönüşen kentlerde, bu gelecekteki bakım sorumlulukları için önemli bir sorudur ve kentsel bakıma dair anlayışı genişletmektedir (Power ve Williams: 2019: 5).

Duyarlı şehirler yaklaşımı çerçevesinde, ev ve kenti bütünleyici ve örtüşen alanlar olarak anlamak kentsel bakım araştırmaları için yol göstericilik sağlayabilir. Bu araştırmalar, post-endüstriyel kentsel tasarımların kadınların bakım sorumlulukları ve ücretli işgücüne katılımları üzerindeki etkilerini incelemek ve kentsel yaşamın artan güvencesizliğine çözüm bulmak kaygısıyla yola çıkmaktadırlar (Power ve Williams: 2019: 6). Henüz uluslararası alanda bu konuda standartları belirleyen ve ortak bir girişim başlatan bir yapılanma ya da politika stratejisi olmamakla birlikte, farklı ülke örneklerinde yerel yönetimlerin ve toplulukların katılımı ve iş birliği çerçevesinde bu yaklaşımın hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu bağlamda ideal duyarlı şehirler için, yakın zamanda, yerel yönetimler arası karşılaştırmalara ve yerel yönetimlerin kendi politikalarını izlemesine ve kıyaslamasına olanak tanıyan ortak bir göstergeler seti geliştirilmesinin faydalı olacağı kanısına varılmaktadır (Giles-Corti, 2020: 590). Bununla birlikte dünyanın farklı şehirlerinden bağımsız ve spesifik uygulama örnekleri nasıl duyarlı şehirler yaratılabileceği noktasında fikir vermektedir.

Kolombiya Bogota'daki Bakım Blokları (Care Blocks) gibi girişimler, düşük gelirli kadınlara ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere yönelik hizmetler geliştirirken, mesleki eğitim yoluyla toplumsal cinsiyet eşitliğini teşvik etmeye ve yoksulluk-eşitsizlik döngüsünü kırmaya çalışmaktadır (Castro ve Munro, 2023) Bakım Blokları, bakım ekonomisi olarak adlandırılan ekonomideki ücret-

siz emeklerinin karşılığı olarak bakıcılara eğitimsel, sosyal, eğlencesel ve teknik hizmetler sağlamaktadır. Civarda bakım alan kişi sayısı, yoksulluk sınırının altındaki kadın bakıcıların sayısı ve kentin bütçesinden ayrılan kaynaklara göre belirlenen bloklarda, kadınlara spor faaliyetlerinden hukuki ve psikolojik danışmanlığa, girişimcilik atölyelerinden konut yardımı uygulamalarına kadar çok geniş bir yelpazede hizmetler sunulmaktadır (Scruggs, 2022). Güney Afrika'nın Durban şehrinde de sivil toplum kuruluşları AsiyeTafuleni ve Wiego, kayıt dışı sektörlerde çalışan kadınlara yönelik çocuk bakım hizmetleri sunmak amacıyla başlatılan proje kapsamında pilot uygulamalar gerçekleştirmişlerdir. Kentte kullanılmayan pazar alanları çocuklar için uygun fiyatlı ve güvenli alanlara dönüştürülürken, proje ortakları benzer tesisler için yönergeler geliştirip girişimi genişletmek için yerel yetkililerle iletişime geçmişlerdir (Castro ve Munro, 2023). Ürünleri depolamak için kullanılan kasalardan esinlenilen bakım kasaları (care crates), mimarlar ve tasarım uzmanları tarafından besleme, bez değiştirme, uyutma vb. işler için katlanabilir istasyonlara sahip olacak şekilde geliştirilmiştir. Bakım kasaları uygun fiyatlı kontrplak levhalardan basit bir şekilde inşa edildiği ve kolayca bulunabilen donanımlar oldukları için nispeten uygun maliyetli ve çoğaltılması kolay tasarımlar olmuştur (<https://www.wiego.org/child-care-markets>, erişim: 01.11.2023). Yerel yönetimlerin bakım sorumluluğunun genişletilmesine bir başka örnek, Japonya'nın yarı kamulaştırılmış sosyal bakım sisteminin uzun vadeli bakım sigortası modelidir. 2000 yılında Japonya'nın sosyal bakım sunumunda yerel yönetim sorumluluğunu genişletmek amacıyla başlattığı reform ile bakım yöneticileri ve belediye ombudsmanları, yerel bakım hizmetlerinin standartlarının belirlenmesinde ve izlenmesinde önemli rol oynamaya başlamışlardır. Tüm yararlanıcıların hizmetler ve finansman seçenekleri konusunda tavsiyelerde bulunan bir bakım yöneticisi vardır ve birçok belediye hizmetlerin kalitesini sağlamak ve yararlanıcıların şikayetlerine yanıt vermek amacıyla uzun vadeli bakım sigortası için ombudsmanlar kurmuştur. Japon modeli, sosyal bakım hizmetlerinin belirli hizmet standartlarını sağlayan kurumsal mekanizmalar eşliğinde yerelleştirilmesinin iyi bir örneğidir (Çelebi, 2020). Belçika Kempen evde bakım sistemi de bir grup küçük belediyenin kaynakları bir havuzda toplamak ve tüm bölge için hizmet sunumunu kapsayıcılık, eşitlik ve hizmet kalitesiyle sağlamak üzere bir kamu konsorsiyumu içinde nasıl bir araya gelebileceğinin iyi bir örneğini oluşturmaktadır. Refah-Bakım Kempen, yaşlı sakinlerin ve engellilerin ev işleri, tıbbi randevular, seyahat ve boş zaman etkinlikleri gibi günlük aktiviteleri gerçekleştirmelerine yardımcı olmaktadır ve bölgedeki sosyal bakım hizmetlerinin yarısından fazlasının sağlanmasından sorumludur (UCLG, 2022b: 10). Türkiye'de İstanbul, Ankara ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri bakıma muhtaç yaşlılara evde bakım hizmetleri sunmaktadırlar. Bu hizmetler kapsamında doktor

muayenesi, hemşirelik bakımı, fizik tedavi gibi sağlık hizmetlerinin yanı sıra kişisel bakım, temizlik, ev içi tamir ve tadilat ve yemek yapılması gibi sosyal bakım hizmetleri de verildiği bilinmektedir (Selek Öz, 2010: 64).

Bakım belediyeciliği ve duyarlı şehirler kapsamında yerel bakım hizmetleri, kentsel tasarımlardan yerel bakım sigortası modellemelerine, doğrudan evde bakım hizmetlerinden bakıcılara sağlanan sosyo-kültürel aktivitelere kadar çok geniş bir yelpazede çeşitlenebilmektedir. Bununla birlikte, bu hizmetlerin bölge sakinlerinin ihtiyaçlarına göre şekillendirilmiş olup katılımcı ve kapsayıcı olmaları taşımaları gereken temel niteliklerdir.

5. SONUÇ

Bakıma odaklanmak, tüm insanların eşit kapasitelere sahip olmadığı gerçeğini kabullenmeyi gerektirir; fakat bakım görevlerinin ve sorumluluklarının eşitsizlik eksenlerinde tanımlanmasını gerektirmez. Bakıma yönelik bütünsel bir yaklaşım, çevre, cinsiyet, yoksulluk, refah, güvenlik, kayıt dışılık, barınma, demokratik katılım, kamu hizmetlerine adil erişim etrafındaki bütün konuları bütünleştirmektedir.

Toplumsal yeniden üretime ilişkin mücadeleler her ne kadar her zaman bu etiketi taşımaları da her yerde mevcuttur. Haftalık çalışma süresinin kısaltılması, koşulsuz temel gelir, kamusal çocuk bakımı, göçmen ev işçilerinin hakları için verilen mücadeleler vb. bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bakımı iyileştirmeye yönelik toplumsal bir dönüşüm hareketi üzerinde yapılandırılabilir.

Bakım, kentsel bağlamlarda, kişisel ilişkilerde, sosyal haklarda ve kamu hizmetlerinde diyalog halinde uygulanma gerektiren ve kesişen bir konu haline gelmiştir. İnsanların bakım gibi hayatlarını doğrudan şekillendiren konularda karar alma süreçlerine katılımlarını sağlamak, kapsayıcı, adil ve eşitlikçi toplumlar yaratmanın ilk adımıdır. Bakımın hem bakım alanlar hem de bakım sağlayıcılar için bir insan hakkı ve kamu yararı olarak tanınması hak temelli bir yaklaşımın gereğidir. Bu yaklaşım, yaş, cinsiyet, ırk vb. ayrım gözetilmeksizin, yardım ve destek alma veya başkalarına bakım verme konusunda kendi seçimlerini yapmasına olanak sağlanması gereken tüm vatandaşların, hak sahibi ve aktif karar alıcılar olarak değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Herhangi bir bakım sistemi, insanların güvenli, erişilebilir, uygun maliyetli ve sürdürülebilir bir şekilde hareket etme, çalışma, ailelerini ve arkadaşlarını görme, kendi bakım sorumluluklarını üstlenme veya yardım arama fırsatlarını içermelidir.

Kent araştırmacıları sürdürülebilir şehir, akıllı şehir, yaratıcı şehir fikirlerini genişletirken duyarlı şehirlerin de tesis edilmesi gerektiği fikri sosyal politika,

kent çalışmaları ve siyaset bilimini kesiştiren yeni ve güncel bir tartışma alanıdır. Bir başka deyişle, şehirlerin ekonomik açıdan ne kadar rekabetçi olduklarına göre değil de bireylere ve gelecek nesillere bakım faaliyetlerini en iyi şekilde nasıl kolaylaştırdıklarına göre değerlendirilmeleri söz konusudur (Power ve Williams: 2019: 6). Yerel yönetimler için uygulama ve süreçlerin yeniden düşünülmesi, bakıma, ekonominin, toplumun ve çevresel sürdürülebilirliğin temeli olarak değer vermeye yönelik bir kültür değişimini teşvik etmektedir.

Sosyal belediyecilik ve yeniden belediyeleştirme gündemlerinin önündeki ciddi bir zorluk, yerel yönetimlerin kapasitesini ciddi şekilde sıkıştıran kemer sıkma politikalarıdır. Özellikle küçük ve orta ölçekli şehirlerin daha fazla sorumluluk ve maliyet üstlenme şansları zayıf olmaktadır. Ancak kriz anları aynı zamanda değişim fırsatları da sunabilmektedir. Bu anlamda yeni belediyecilik (new municipalism) bayrağı altındaki bazı öncü belediyelerin kemer sıkma sorunlarını, ekonomilerini yerelleştirme ve demokratikleştirme fırsatlarına dönüştürmeye çalıştıkları görülmektedir (Kishimoto, 2019: 59). Bununla birlikte, sadece yasal altyapının oluşturulması, belediyelerin sosyal anlamda görev ve yetkilerini gerçekleştirebilmeleri için yeterli değildir. Öncelikle belediyelerin sosyal belediyecilik faaliyetlerini etkin ve kaliteli bir şekilde gerçekleştirebilmeleri için mali açıdan güçlendirilmeleri, yerel yöneticilerin bilgi ve bilinç düzeylerinin artırılması, çeşitli paydaşların iş birliğini tesis edecek bilimsel ve sosyal platformlar tesis edilmesi gerekmektedir (Berkün, 2017: 594). İzlenen politikaların düzenli olarak kanıtlarla belgelendirilmesi de elzemdir. Duyarlı şehirlere yönelik yaygın çağrılarla birlikte, şehir düzeyindeki politikaların kullanılabilirliğini ve kalitesini değerlendiren ve karşılaştıran kapsamlı çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu durumun günümüzün temel sosyal problemlerinden biri olan bakım krizine de işlevsel çözümler üretebileceği açıktır.

KAYNAKÇA

- Berkün, S. (2017). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *Journal of Oriental Scientific Research*, 9(2), 582-598.
- Busshardt, B. (2014). Analyzing The Remunicipalisation Of Public Services In OECD Countries. Thesis For BA Political Science, 1-43.
- Castro, Y., Munro, G. (2023). How Inclusion And Care Policies Can Tackle Inequalities In Cities. <https://www.weforum.org/agenda/2023/07/how-inclusion-and-care-policies-are-key-to-tackling-inequalities-in-cities/>.
- Clifton, J., Warner, M.E., Gradus, R., Bel, G. (2019). Re-municipalisation Of Public Services: Trend Or Hype? *Journal Of Economic Policy Reform*, 24(3).
- Çelebi, E. (2020). Rescaling Social Care Services: The Case Of District Municipalities In Istanbul. *International Social Work*, 65(1), 160-174.

- Dowling, E. (2018). Confronting Capital's Care Fix: Care Through The Lens Of Democracy. Equality, Diversity And Inclusion: An International Journal, <https://doi.org/10.1108/EDI-02-2017-0032>.
- Duffy, M., Armenia, A. (2021). Paid Care Work Around The Globe: A Comparative Analysis Of 47 Countries And Territories. UN Women Discussion Paper, No 39.
- Fraser, N. (2016). Capitalism's Crisis Of Care. Dissent, 63(4), 30-37.
- Giles-Corti, B., Lowe, M., Arundel, J. (2020). Achieving The SDGs: Evaluating Indicators To Be Used To Benchmark And Monitor Progress Towards Creating Healthy And Sustainable Cities. Health Policy, 124, 581-590.
- ILO. (2018). Care Work And Care Jobs For The Future Of Decent Work. Geneva, ILO.
- Imrie, R., Kullman, K. (2016). Care And Design: Bodies, Buildings, Cities. Chapter One: Designing With Care And Caring With Design. Ed. C. Bates, John Wiley&Sons.
- Kılavuz, F., Yüksel, C. (2017). Yerel Yönetimler Maliyesi Çerçevesinde Toplumcu Belediyecilik: Fatsa ve Ovacık Örneği. Toplum Ve Demokrasi, 11(23), 121-138.
- Kishimoto, S. (2019). Why The Remunicipalisation Movement Is Growing. IPPR Progressive Review, 26(1), 52-59.
- Kussy, A., Palomera, D., Silver, D. (2022). The Caring City? A Critical Reflection On Barcelona's Municipal Experiments In Care And The Commons. Urban Studies, 60(11).
- Lowe, M., Adlakha, D., Sallis, J.F., Salvo, D., Cerin, E. and cont. (2022). City Planning Policies To Support Health And Sustainability: An International Comparison Of Policy Indicators For 25 Cities. Lancet Glob Health, 10, 882-894.
- Power, E.R., Williams, M.J. (2019). Cities Of Care: A Platform For Urban Geographical Care Research. Geography Compass, 1-11.
- Scruggs, G. (2022). An Innovative Programme In Bogota Cares For The Caregivers.
- Selek Öz, C. (2010). Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri: İstanbul, Ankara, Kocaeli Büyükşehir Belediye Örnekleri. Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- UCLG. (2019). Inclusive And Accessible Cities. Durban.
- UCLG. (2022a). Caring Systems: Cities Are Listening. A Policy Paper Prepared For The UCLG World Congress And Summit Of World Leaders. Daejeon, Korea.
- UCLG. (2022b). Local Public Services In Crisis Mode: Adapting Governance Models To Exceptional Times. Emergency Governance For Cities And Regions.
- WHO. (2016). Health As The Pulse Of The New Urban Agenda. United Nations Conference On Housing And Sustainable Urban Development, Quito.

Internet:

<https://www.wiego.org/child-care-markets>, Child Care In Markets, 1 Kasım 2023 tarihinde alınmıştır.

TÜRKİYE’DE YENİ KENT MEKANLARI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Dr. Bilgen TAŞDOĞAN

Dr. Öğr. Üyesi; AHBV İİBF, Maliye Bölümü;
bilgen.tasdogan@hbm.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5169-7862.

Derleme Makale / Review Article:

Geliş Tarihi-Received Date: 29.11.2023, Kabul Tarihi-Accepted Date: 08.12.2023

ÖZET

Tarihsel süreç içinde değişen ekonomik ve mali dönüşümler hukuki ve politik yapıyı etkileyerek kamu tercihlerini değiştirebilmektedir. Bu çalışma kapsamında söz konusu etkileşimin mahalli yönetim birimleriyle ilgili kamu tercihlerini nasıl etkilediği incelenmektedir. Türkiye özelinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununda belirttiği haliyle kentler ve idare birimi belediyeler, geleneksel ve temel mahalli idare birimi kabul edilmektedir. Dolayısıyla devlet ve ekonomik işleyiş mantığında yaşanan dönüşüm, merkezi yönetimin yereldeki uzantısı olan kent idaresini de dönüştürerek yeni kent paradigması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni yönetim anlayışında büyük şehirler önem kazanmakta ve ulus üstü hukuki süreçlerin ulusal mevzuata yansımaları ağırlıklı olarak bu mahalli idare birimleri üzerinden ilerlemektedir. Mahalli idarelerin yeni rol ve sorumlulukları olarak taşımacılık, enerji, çevre ve iklim değişikliği konuları ön plana çıkarak belediyelerin çok boyutlu aktif kamu hizmet alanları olmaktadır. Buna karşın gerekli yatırım ve kaynak temini sürecinden belediyeleri merkezi idareye bağımlılıklarının artarak devam ettiği, büyükşehir belediyelerinin ise 6360 sayılı kanunun uygulanmaya başlanması sonrası kendi kaynak yaratımlarını sağlamaya başladıkları kentlerin iktisadi yönünün büyükşehir belediyeleri üzerinden gözlenmektedir.

Nüfus kriterinin ekonomik büyümeyi sağlayacak temel belirleyici ve itici güç unsuru olarak konumlandırılarak kentlerin iktisadi yönünün büyükşehir belediyeleri üzerinden güçlendirilmesine karşın eğitim, sağlık, güvenlik, istihdam, konut ve altyapı sorunu, çevre ve ulaşım gibi boyutların dahil edildiği mutluluk ve yaşam endekslerinde olumsuz seyir gözlenmektedir. Neredeyse tüm boyutlarla ilgili göstergelerde büyükşehirlerin alt sıralarda yer aldığı ve hatta tarımsal üretim üzerinde yaratılan olumsuz etki nedeniyle açlık ve yoksulluk problemlerinin artacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdareler, Yönetişim, Mahalli İdare Gelir ve Giderleri, Mutluluk Endeksi

A STUDY ON NEW URBAN SPACES IN TÜRKİYE

ABSTRACT

Economic and financial transformations that change throughout the historical process can affect public preferences by the legal and political structure. Within the scope of this study, it is examined how this interaction affects public preferences regarding local government units. In Türkiye, as stated in the Constitution of the Republic of Türkiye and the Special Provincial Administration law number 5302, municipalities are considered the traditional and basic local administration units. Therefore, the transformation in the logic of state and economic functioning also transforms the city administration, which is the local extension of the central government, and emerges as a new urban paradigm.

In the new management approach, big cities gain importance and the reflection of supranational legal processes into national legislation proceeds mainly through these local government units. Transportation, energy, environment and climate change issues come to the fore as the new roles and responsibilities of local administrations, and they become multi-dimensional active public service areas of municipalities. It is observed through some metropolitan municipalities that their dependence on the central administration continues to increase during the necessary investment and resource provision process, and that they have started to provide their own resource creation after the implementation of Law Number of 6360.

Despite the strengthening of metropolitan cities by positioning the population criterion as the main determining and driving force element that will ensure economic growth, a negative trend is observed in happiness and life indices, which include dimensions such as education, health, security, employment, housing and infrastructure problems, environment and transportation. It is concluded that metropolitan cities are in the lower ranks in almost all dimensions-related indicators and that hunger and poverty problems will even increase due to the negative impact on agricultural production.

Keywords: Local Governments, Governance, Local Government Revenues and Expenditures, Welfare Index

1. GİRİŞ

Paranın ve askeri gücün bileşeni olarak şekillenen üretim biçimleri ve üretim ilişkileri aynı zamanda bulunduğu mekanları da dönüştürerek kent devleti, imparatorluk biçiminden ulus devlet biçimine en azından Avrupa örneğinde yönelmektedir (Tilly, 2001). Bölgeselleşme tartışmaları ile beraber yenilenen dönüşüm biçiminde ekonomik yönelimler siyasi dönüşümleri ve hukuki uyum süreciyle birlikte ilerlemektedir (Köse ve Öncü, 2003:98). Türkiye'nin bulunduğu coğrafyada Keynesyen ve sonrası küreselleşme hızına uyum sürecinde ekonomi, siyaset ve hukuk düzeninin yansıması olan ulus altı yönetim birimleri üzerinden takip edildiğinde, pazara “yeni” eklemlenme biçimi ile karşılaşmaktadır. Devlet ölçeğinde yeni yönetim anlayışıyla başlayan dönüşümle ilişkilendirilmesi hukuksal düzenlemeler üzerinden yapılmaktadır. Bu dönüşüm sürecinin Türkiye’de mahalli idareler ve özelinde kent yönetimine yansı-

makta, konu ile ilgili bir dizi hukuki düzenleme yapılmaktadır. Avrupa Birliği¹ uyum sürecinin² bölgesel ölçekte, yeni büyüme ve kalkınma politikalarının küresel ölçekte şekillendirdiği kent ölçeği, ulus altı aktörlerin daha aktif rol ve sorumluluk alması üzerine kurgulanmaktadır. Siyasi, mali ve idari çeşitli özerklik biçimlerinin tartışıldığı ve ulus devletin konumunun görece geri planda kalması üzerine temellenen yeni biçim, Keynesyen dönemin ve sonrasındaki rol ve görev tanımlarının bir anlamda aksi işleyişiyle oluşan paradoksların giderilmesi amacını da taşımaktadır. Büyümeye ve zenginleşmeye yönelik her yeni politika tasarımı olduğu gibi kent ölçeği bazlı büyüme de, Türkiye özelinde, beraberinde yoksulluk ve gelir dağılımı ve bölgesel gelişmişlik farklarının açılmasına bağlı olarak potansiyel suç ve artan suç oranları, göç, hastalıklar, bölgesel rekabet edememe gibi bazı riskler barındırmaktadır.

Günümüzde sosyal bilimlerin yapay zeka inovasyon süreçlerine katkı sağlaması yönelimi ile bu çalışma kapsamında, Türkiye’deki mahalli idare birimlerinden ulus altı ölçeği kapsayan Büyükşehir belediyelerinin yeni kurgulanmış konumu öne çıkarılarak incelenmek istenmiştir. Çalışma, ulus üstü ölçekte yaşanan ekonomik dönüşümleri ulusal ve ulusaltı ölçek ile bağdaştırmayı amaçlamakta ve mevcut süreçte ulaşılan yapı ekonomik, demografik, çevresel ve kültürel etkiler üzerinden analiz edilmektedir. Çalışmada Türkiye’deki mahalli idare birimlerinden Büyükşehir belediyelerinin yeni kurgulanmış konumu incelenmektedir. Ayrıca çalışmada ulus üstü ölçekte yaşanan ekonomik dönüşümlerle bağdaştırılması ve bu dönüşümler sonucu mevcut süreçte ortaya çıkan yapı; ekonomik ve demografik etkilerin yanı sıra toplumsal riskler açısından değerlendirilmektedir.

- 1 Avrupa Birliği’nin konu ile ilgili önemli dökümanı Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Avrupa Konseyi’nce 1985 yılında kabul edilen ve Türkiye’nin 1988 yılında şartlı imzaladığı belgenin 3. maddesinde mahalli idarelerin özerklik kavramı; kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, ilgili yönetim birimi sınırlarına giren kamu hizmetlerinin önemli bölümünün o mahalin seçilmiş organları tarafından görülmesini ifade etmekteydi. Şartta o mahalin halkından oluşan meclis ve doğrudan katılım önemlidir. İlgili yönetim birimlerine başka bir idare biriminin müdahalede durumlarını zorlaştıran belge, mahalli yönetim birimlerine sorumlulukları çerçevesinde yeterli mali kaynak aktarılmasını, bu kaynakların anayasa ve kanunlarla belirlenecek oranlar ölçüsünde yapılmasını, bu mali kaynakların bir bölümünün yerel vergi ve harçlardan sağlanmasını, mali açıdan zayıf yönetim birimlerine mali eşitleme yapılmasını, hibelerin koşulsuz olmasını ve idare birimlerinin ulusal ölçekte piyasalara da yatırım yapabilmesini kapsamaktadır. (Ş / 1993, md.9).
- 2 AB müzakere süreci şartlarından olan Türkiye mahalli idare birimlerinin AB yerel yönetimlerine uyum sürecinde belediyelerin hizmet sunumunu önceliklendirmiştir (AB, 2023: 11). Ulusüstü düzeyde yapılan AB müktesebatı ve direktiflerinin düzenlenmesinin ulusal düzeyindeki hukuki süreçlerle uygulamaya konulması, yani ülke kamu yönetiminin işleyişi içine yerel yönetimlerin görev ve ölçeklerinin yerleştirilmesi gerekmektedir. Tüm yönetim düzeyleri arasında işbirliği ve ortaklığın sağlanarak Avrupa Çok Düzeyli yönetim Şartı kapsamında kamu politikalarının uygulanmasında yerel ve bölgesel yönetimlerini meşruiyetinin sağlanması önemli görülmüştür. Türkiye mahalli idare yönetim birimleri yerel yönetim olarak anılmaya başlanmış, taşımacılık, enerji ve atık yönetimi başta olmak üzere çevre ve iklim değişikliği konularında Ankara, Gaziantep, Antalya ve Mersin belediyelerinde başlatılan pilot çalışmalar diğer belediyelere de yayılmaya başlamıştır (AB, 2023: 13-16).

2. MAHALLİ İDARELERDE DÖNÜŞÜMÜN ETKİLERİ

2.1. Ekonomik Etki

1929 Buhranı ve II. Dünya Savaşı sonrası değişen yeni paradigmlar ekonomi ve siyaseti şekillendiren politikalarda kamu kesimini ön planda tutmuştur. Savaşların ve buhranın getirdiği yıkıcı koşullar; işsizlik ve sefaleti üst noktaya çıkarırken planlamacılığın yarattığı etki ile Keynesyen döneminin dengeli büyüme modeli³ referans alınmıştır. Model, yatırımların tam kapasite etkisini dikkate alarak uzun dönemli analizler yapmaktadır. Tam istihdamın sağlandığı büyüme oranı doğal büyüme oranı olarak tanımlanmakta ve işgücü ile sermaye stoğunun aynı oranda büyümesi planlanmaktadır. Fakat modelde emek arz artışı dışsal olduğu için emek arz artışındaki farklı büyüme oranları işgücü piyasa dengesini bozma eğilimindedir. Bu nedenle denetim altında tutulması, yani devletlerce yönetilmesi gerekmektedir. Burada diğer önemli unsur teknoloji yani sermaye yani emek verimliliğindeki artışlardır. Kullanılan teknolojik değişimin üretim sürecinde kullanılan emek miktarını negatif şok düzeyinde etkilememesi yüksek işsizlik yaratmaması gerekmektedir. Modelde ekonomi piyasa işleyişinde kendi dengesini sağlayamayacağından kamu politikaları yoluyla müdahale olumlu görülmektedir. (Morgil, 1988:125-127). Dolayısıyla, devletin talep yönlü maliye politikalarıyla ekonomik büyümeyi sürdürdüğü kabaca 1970 sonlarına kadar devam eden dönemde finansallaşma ve krizler; iş gücünün ve paranın devlet merkezli yönetimi ile şekillendirilmiştir. Nominal ücretlerin istihdam seviyesinin belirleyicisi haline gelerek toplam istihdam ve işsizlik düzeylerine müdahale 1970’lerin enflasyonist krizlerine kadar kontrol edilen işsizlik olarak süregelmiştir (Brunhoff, 1992: 96). Buna ek olarak 1931’de Sterlin’in, 1971’de ise Dolar’ın altına konvertibilitesinin kalkarak dalgalı kur sistemine dönülmesi ve dünya parası işlevini altına bırakması üzerinden ilerlemiştir. Merkez Bankaları aracılığı ile ulusal paraların uluslararası piyasa üzerinden denetlenmesi biçimi bir anlamda enflasyonist krizler karşısında işsizliğin düzenlenmesi aracını üstlenmiştir. İşgücü ve paranın yönetiminde yaşanan bu eş zamanlı dönüşümler, bir başka deyişle ekonomi politikaları; ekonominin küresel yönetim unsurları şeklinde karşımıza çıkmakta ve kamu politikaları üzerinden topluma yansımaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimindeki değişimler, ekonomi politikalarından ayrı düşünülememektedir.

Büyük bunalımın ve sonrasındaki politik süreçte yaşanan işsizliğin açığa çıkardığı yoğun göç dalgaları ve düzensiz kentleşme her ne kadar “Altın Çağ”ın

3 (Keynesyen) Harrod-Domar Büyüme Modeli

yeni refah kaynağı sayılsa da beraberinde problemleri de doğurmuştur. İşgücünün miktarı, çalışma disiplini ve istihdamın güvencesizliği üzerinden; yoksulluğun boyutu ise yardım sandıkları, yaşlılık sigortası, işsizlik sigortası, emekli sandıkları gibi sosyal yardım ve sosyal güvenlik kurumları üzerinden devletçe kolaylıkla yönetilmiştir (Brunhoff, 1992: 15-32). Fakat, Keynesyen dönemin refah devleti / savaş devleti sermayenin karlılığının sıkıştığı ve yeni kar arayışlarına yönelimin başladığı tarihlerde tercihini birikim yönünde yapmış / yapmak zorunda kalmıştır. Doğu bloku’nun yıkılmasıyla da savaş devleti üzerine birikimi boşa çıkan büyük sermaye grupları (Bayramoğlu, 2002: 86) bunalım ve devamında gelen “göstege krizi” ile başbaşa kalmışlardır (Arrighi, 2005). Öncelikle yeni üretim alanları, ve coğrafyalar sermayenin mekan algısını ve “sermayenin mekanlarını” dönüştürürken (Harvey, 2012), kent yönetimini ön plana çıkarmıştır. Yeni yönetim anlayışına paralel özelleştirmeler ve üretim alanı olarak belirginleşen kentler, çektiği göçler nedeniyle yoksulluk ve yeni işgüçlerinin bir araya getirdiği düzensizlik nedeniyle de merkezi idare ve mahalli idare arasında farklı ilişki biçimlerinin gelişmesine neden olmuştur. Toplumsal ilişkilerin değişmesi, sosyal güvenlik ve yardımların merkezi idarece karşılanır hale gelmesi mahalli idarelerin görelî önemini geriletirken, parçalanmış işgücü piyasasının “çalışma hakkı” olan çalışan yoksullarına götürülmesi gereken kamu hizmet miktar ve niteliği yoğunlaşarak merkezi hükümetin harcamalarını sürdürülemez noktaya taşımıştır (Brunhoff, 1992: 34-36).

Neoklasik dönemle birlikte, ulusal ekonomilerin tek tip ve dengeli büyüme stratejileri değişerek neo-klasik büyüme modellerine yerini bırakarak teknolojik gelişme başlığı altında toplanabilecek bilgi birikiminin, kamu alt yapı yatırımlarının, beşeri sermayenin ve AR-GE harcamalarının büyüme üzerindeki etkisini azamileştirmiştir. Pozitif dışsallıklar üzerinden ölçeğe göre artan getirinin hesaplandığı yeni birikim döneminde yatırımın çok ve çeşitli olması bilgi üretim verimliliğini, fiziksel sermayeyi ve dolayısıyla beşeri sermayeyi, nihayetinde de büyümeyi artıracak için kabul görmüştür. (Özel, 2012:70)

Neoklasik politikaların uygulanmaya başlandığı dönemde ülkelerin artan kamu borç yükleri ve ödemeler dengesi sorunları ile de yüzleştikleri göz önüne alındığında, büyüme sürecinin ve gerekli kamu harcamalarının mahalli idare birimlerine kaydırılması tesadüf olmayacaktır. Ülke ölçeğinde tek tip hizmet üretmek yerine o mahal ile uyumlu mekanların yaratılması hizmetin üretilmesine yönelik politikalar öne çıkmaktadır. Yeni politika belirleniminde 1990’lar boyunca Dünya Bankası (DB) öncülüğünde yaratılan kavram, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) başta olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilmiş, Birleşmiş Milletler (BM) tarafından da küresel yönetim olarak örgütlenip

geliştirilmiştir (Güler, 2011: 102-107). Küreselleşme sürecine uygun yeni yönetim anlayışında sırasıyla minimal devlet, yönlendirici devlet ve piyasa dostu devlet tanımlamaları ile yeni rollere büründürülmüş devletin yetki, idari ve mali anlamda alanının daraltılarak buradaki konumlarına özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetim birimlerinin getirilip rol ve sorumluluklarının bölünmesine dayanmaktadır (Bayramoğlu, 2002: 88-97). Özelleştirmeler ile özel sermayeyi kamu sermayesine denk hale getiren yönetim modeli, yerel yönetimleri de devletle eşit konumda tanımlamaktadır. Kamu hizmetlerini ve bu hizmetleri finanse edecek mali kaynakların ademi merkezileşmesini yoksulluk olgusu ve toplumsal adalet üzerinden savunmakta ve merkezi devletin hizmetlerini teknolojik ilerlemeye katkı olacak temel eğitim, sağlık, AR-GE ve altyapı harcamaları şeklinde sınırlayarak neo-klasik büyüme modelini de desteklemektedir (Bayramoğlu, 2002: 90). Bu noktada küresel rekabet karşısına yerel rekabeti koyan model OECD ve Avrupa Birliği (AB)⁴ tarafından da benimsenerek uluslararası sermayenin karlılığını artıracak koşulları sunarak birikim stratejisine uygun kamu politikalarına başlamışlardır. Bu çerçevede yönetim esnek ve hızlı örgütlenme modeli olarak işlem maliyetleri ve mülkiyet hakları çerçevesinde konuya yaklaşan yeni kuramsal iktisat mantığı ile analiz edilmekte ve yeni Kamu işletmeciliği girişimci devlet, optimal devlet türevi isimlerle anılmaktadır (Güler, 2011:97-100).

Bu çerçevede Türkiye’de günümüzde kırsal kalkınma olarak da adlandırılan kentsel ve bölgesel farklılıklara dayalı politikaların öne çıktığı görülmektedir. Türkiye gibi sanayileşmesini tamamlayamamış ülkelerde yeni kent ve kır politikalarının doğrudan yabancı sermayeyi çekecek uluslararası vergi rekabeti başta olmak üzere bazı düzenlemelere ve teşviklere gittiği, kentlerin yeni cazibe mekanları haline gelmesi için arazi değerlendirme stratejileri, turizm kentleri gibi alternatiflerin yaratıldığı bilinmektedir (Öz ve Yaraşır, 2009: 10-18). Yerel demokrasi talebine karşılık güçlenen mahalli idarelerde 2000’lerle birlikte yeni kamu işletmeciliği anlayışı sonucu hizmet sunumunda piyasa kurallarının kullanılması, büyük şehirlerin yeniden ele alınması gereğini doğurmuş (Güler, 2011); Türkiye’de merkezi hükümet tarafından çıkarılan kanun ve alt hukuki metinlerle sürece uyum sağlamaya çalışmıştır. Ulus devletlerden kalan boşluğun bölgesel politikalar ile doldurulmaya çalışıldığı yeni düzende Türkiye’de mahalli idare kanunlarında yapılan değişiklikler ve yeni kanuni düzenlemeler yanında 2002 yılında TUIK

4 Avrupa Birliği’nde yerel yönetimlerin merkezi idarenin politikalarına daha bağlı olması yanında büyük kent ve bölgelerini yeni rekabet mekânları olarak politika tasarımlarına yansımaktadır. Bu çerçevede, altyapı yatırımlarının ölçekleri kent mekanı ölçeğine inmesi görüşü yaygınlaşmakta, belediyelere kalkınma-sosyal yardım-çevre konularında yeni rol ve sorumluluklar verilmekte, merkezi idarenin mali kaynaklarına bağlılığın görece azaltılması amaçlı öz gelir yaratabilecek alanlar oluşturulmakta, bölgeler arası eşit kalkınma hedefi yerine ekonomik alanlara göre önceliklendirme yapılmakta ve yerel ajanslar güçlü bir aktör olarak sürece sokulmaktadır (Özgül, 2017:50 içinde Mosserberg ve Stoker, 2001: 819).

tarafından İstatistik Bölge Birim sınıflandırması, 2006 yılında 5449 sayılı kanun ile Kalkınma Ajanslarının kurulması ve bölgesel politikaların 8,9,10,11,12. kalkınma planlarında yer alması, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adını alarak İçişleri Bakanlığı’ndan Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bağlanması, AB uyum süreci ile gelen bölge politikalarının hayata geçirilmeye başlanması şeklinde sıralanabilir (Özgül, 2017: 139-145).

2.2. Ekonomik Etkinin Mekansal Yansıması

Türkiye Cumhuriyet’i Anayasa’sında idare; merkezi idare ve yerinden yönetim ilkesine uygun olarak mahalli idareler olarak ayrılmıştır. Madde 126’ya göre Merkezi idare yetki genişliği esasına göre illere, iller diğer kademeli bölümlere ayrılabilmeyle birlikte, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatları da kurulabilmektedir (Anayasa, md.126). Anayasa’nın 127. Maddesinde, mahalin ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, idarenin bütünlüğü ilkesi esasına göre ve idari ve sayet altında il, belediye ve köy kademelerine özgü mahalli idare birimlerine yer verilmiş, belirli hizmetlerin görülmesi amaçlı birlik kurulmasına izin verilmiştir (Anayasa, md.127).

Mahalli idare birliklerinin merkezi idare ile ilişkisi; mali idari ve siyasi yönleri ile tartışılmaktadır. Mali ilişkilerde; İller Bankası ve Banka aracılığı ile il özel idareleri, belediye ve köylere yapılan transfer ve hizmetler, bütçe yardımları ve bağışlar önemli yer tutmaktadır. İdari ilişkilerde kamu hizmetlerinin görülmesinde bütünlüğün sağlanması amaçlı merkezi idarenin yerinden yönetim birimleri üzerindeki denetim hakkı ve ilgili kanuni düzenlemeler yer almaktadır. Siyasi ilişkilerde ise; merkezi idarenin seçmenleriyle bağını devam ettiren başta belediye olmak üzere yerinden yönetim birimleri ile olan ilişkileri anlaşılmaktadır (Keleş, 2011: 397-419).

Yerel yönetim birimlerine kısaca bakıldığında; iller merkezi idarenin taşra uzantısı ve bir yerinden yönetim birimi olarak düzenlenmiştir. Mahalli idare birimi olarak il özel idareleri, il halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak teşkilatlanmaktadır. İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları, yetki ve imtiyazları, yönetim yapısı ve teşkilatı, mali yapısı ilgili kanunla belirlenmektedir (İçişleri, 2023). Valinin il özel idaresinin başını ve tüzel kişiliğini temsil etmesi, merkezi idarenin bazı görevleri il özel idaresi aracılığı ile yapabilmesine olanak tanımaktadır. Örneğin; belediye sınırları dışında alt yapı hizmetleri, çevre ve atık yönetimi, arama kurtarma ve acil durum hizmetleri, orman köylerinin desteklenmesi, park ve bahçe hizmetleri il özel idarelerince yerine getirilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri 1984 yılından itibaren çıkarılan 6 kanun ile düzenlenmiş ve nihai hali önce 6360 sayılı kanunun 2013 yılında 6447 sayılı kanun ile değiştirilmesi neticesinde son halini almıştır. Değiştirilen mahalli idare birimlerinin kanunları nihai halini alma aşamalarına gelene kadar bölgesel ve uluslararası gelişmelerin önemli yansımaları olduğu görülmektedir. Kanuni değişikliklerdeki temel ölçüt nüfus büyüklüğü ve buna bağlı oluşan kamu hizmetlerinin aksamamasının giderilmesine yönelik önlemlerdir. Bununla birlikte büyükşehirlerin yönetim sınırları da yeniden ölçeklendirilerek küreselleşmenin gereksinim duyduğu mekansallaşmanın dizayn edildiği düşünülmektedir. Büyük şehirlerin geleneksel yönetim biçimlerinin yanına, aşağıda değinileceği üzere, küresel rekabet önceliğine uygun yeni görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Büyükşehirlerin bir anlamda yeniden yapılandırılması şeklinde yorumlanabilecek süreç bölgeler arası eşitsizlikleri de beraberinde getirmektedir.

Öncelikle, nüfusu kanunlarla belirlenen eşiği aşan İstanbul, Ankara ve İzmir’de yaşanan yönetim sorunları ve üç büyük kente ilave sanayi ve turizm kentlerin yoğun göç alması altyapı başta olmak üzere bazı yeni sorunları artırmıştır. Mevcut belediye kanunu ile sürdürülemeyen süreç karşısında 1984 yılında 3030 sayılı büyükşehir belediye kanunu çıkarılarak farklı yönetim birimleri olarak kurgulanmıştır. Büyükşehir belediyesinin, büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerinin ve hizmet dağılımlarının belirlendiği kanunda çevre ve altyapı konuları ağırlıklı yer almaktadır (K / 3030, md.1-8). Bu kanunu takiben 1986-1988 aralığında Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri illerinde, 1993 yılında 504 sayılı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmasına karar verilmiştir (KHK/504, md.1). 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK / 593) ve 584 sayılı KHK ile 593 sayılı KHK’de değişiklik yapılmasını öngören 603 sayılı KHK ile Adapazarı, Sakarya illeri büyükşehir belediyesi olmuştur (KHK /593).

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile nüfusu 750.000 ve üzeri olan il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi yasalaştırılmıştır (Kanun 5216, 2004: md.4). Bu kanun ile büyükşehir belediyelerine farklı görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Bunlardan bazıları; coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması, sürdürülebilir kalkınma amaçlı çevrenin, tarım alanları ve su havzalarının korunması, ağaçlandırma hizmetleri, gıda ve halk sağlığı katı atık ve geri dönüşümle ilgili bazı rol ve sorumluluklar, bazı dinlenme kültür ve din hizmetlerinin görülmesi, spor kulüplerine destek sağlanması, belirli ölçüde dini, sosyal ve kültürel, sağlık ve eğitimle ilgili sorumluluklar, gerekli konularda belediye işletmelerinin kurulup hizmet görmesi, afet konularında

verilen hizmetlerdir. İlgili Kanuna 2012 yılında eklenen değişiklik ile afet riski nedeniyle can ve mal kaybına neden olabilecek binaların yıkım ve tahliyesi, tarım ve hayvancılığın desteklenmesi, katı atık planlarına uygun katı atık yönetimi Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sorumluluklarına verilmiştir (Kanun 5216, 2004: md. 7). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın çıkaracağı yönetmelikler, büyükşehir belediyelerinin sorumluluklarındaki altyapı, ulaşım hizmetlerinin, emisyonların azaltılması konularında belirleyici ve bağlayıcı olmuştur (Kanun, 5215, 2004: md. 8-11). Büyükşehir belediyelerinin artan rol ve sorumluluklarına paralel olarak gelirlerinde de bazı düzenlemeler yapılmıştır. İlgili kanunun 23. Maddesinde sayılan gelirlerde, Büyükşehir belediyelerinin nüfus büyüklüğüne göre gelirlerin oranlaması yapılmakta, Kanunun geçici 2. Maddesi ile pergel usulü getirilerek İstanbul ve Kocaeli hariç mevcut valilik binaları merkez olmak üzere nüfus büyüklüğüne göre 20, 30 ve 50 km yarıçaplı daireler büyükşehir belediye sınırları kabul edilmiştir.

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılıp mahalleye dönüştürülmüş ve bazıları da ilçe belediyesi olurken bazıları isim değiştirmiştir. Kanunun geçici 1. Maddesine göre tüzel kişiliğin kalktığı yerlerdeki paylar il özel idarelerine, kanunun geçici 2. Maddesine göre de malvarlıkları, hak, alacak ve borçlar mahalle olarak katıldıkları belediye veya il özel idaresine geçmiştir. Bu yerlerle ilgili imar uygulaması ve değişiklikleri büyükşehir belediyesi sınırlarında büyükşehir belediyesinde, diğer durumlarda ise il özel idaresinin onayı ile yapılmaktadır (Kanun / 5747, 2008).

Bazı değişikliklere değinilmiş olmakla birlikte son çıkarılan 6360 sayılı kanun ile birlikte yine nüfus kriterine bağlı olarak bazı (1076 adet) belde belediyeleri, büyükşehir olan 30 ildeki il özel idareleri ve yine büyükşehir belediyelerinde bulunan 16.561 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu mahalli idare birimlerinin tüm borç, hak ve malvarlıkları büyükşehir ya da ilçe belediyelerine devredilmiş ve büyükşehir belediyelerinin yetki sınırları il sınırı kabul edilmiştir. 30 büyükşehir kentinde valilik nezdinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurularak il özel idarelerince yapılması gereken yatırımların plan ve projelendirilmesi kurgulanmıştır. 30 ildeki il özel idarelerinin kapatılmasının yarattığı ikili durum yanında hizmet sunumu ve kentsel planlamaların avantajları gereği yapılan değişiklikle nüfus dışı ekonomik yapı, işgücünün durumu, kentin ardıl bağlantıları, arazi yapısı ve lojistik konumu gibi pek çok değişkenin dikkate alınmaması tartışılmaktadır (Özgül, 2017: 131). Nüfus kriterinde ise büyükşehir belediyesi olabilme şartı olan 750.000 ve üzeri nüfus il nüfusuna uyarlanmış ve ilçe nüfus ölçütü 50.000 kişiden 20.000 kişiye

düşürülmüştür ki, büyükşehir olmada gerekçe olarak sunulan nüfus kriterinin aslında yaratılan göstergeye gerekçe yapıldığı izlenimi oluşmaktadır. Büyükşehirleşme ile ilgili optimal hizmet alanı, anayasaya aykırılık, yerel demokrasinin zedelenmesi ve temsiliyet sorunu, orman köyleri, mali yapı dengesizliği konularında çeşitli eleştiriler yapılmakla birlikte (Alataş, 2019: 492-496) belki de üzerinde durulması gereken en önemli nokta köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Köylerin mahalle statüsüne dönüştürülmesi ve köy halkının kent nüfusundan sayılmasının, tarımsal üretim üzerinde olumsuz etkiler yarattığı düşünülmektedir.

6360 sayılı kanun öncesi il özel idaresi ve köy halkı tarafından görülen kamu hizmetleri yeni kanun ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna verilmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları çerçevesinde yapılacak olan toplu taşıma, imar denetimi, park ve bahçe gibi dinlenme ve kültür hizmetlerinin tek elden planlanıp yapılmasının da olumlu etkileri bulunmaktadır. İl özel idareleri üzerinden aktarılan tarımsal faaliyetlere yönelik desteklerin büyükşehir belediyeleri üzerinden yapılıyor olması da yeni olmamakla birlikte kırsal desteğin sürmesi anlamında olumlu görünüm sergilemektedir. Çevre ve temizlik, su, kanalizasyon ve itfaiye gibi temel hizmetlerin de büyükşehir belediyeleri üzerinden veriliyor olması bazı sıkıntılar doğurabilmektedir. İçme ve kullanma sularının ücretlendirilmesi⁵ tarımsal üretim, emlak vergisi, çevre ve temizlik vergisi, şerefiye ve inşaat proje bedelleri şeklindeki mali yükümlülükler ise kırsal nüfusun refahı açısından olumsuzluklar taşıyabilmektedir. Köylerdeki bu yatırımların konut yanında ahır, samanlık gibi yapılar için de kullanıldığı göz önünde bulundurulmalıdır (Keleş, 2023). Yine tüzel kişiliğini yitiren köylerin köy halkının ortak malı sayılan mera, otlak, yaylak gibi alanların mülkiyetlerini büyükşehir belediyelerine devretmeleri hayvancılık açısından kritik önemdedir.

Bu gelişmelerin yanında Anayasa 127. Maddesinde mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerini görebilmesi amaçlı görevleri ile orantılı gelir kaynağının sağlanacağı belirtilmektedir. Büyükşehirlerin kanunlarda da belirtildiği üzere temel mali kaynakları merkezi idare tarafından genel vergi gelirlerinden verilen paylar, kente götürülen hizmetlerden alınan gelirler ve kamu özel işletmeleri

5 6360 sayılı Kanun geçici 1. Maddesinde belirtilen düzenlemeler sıralanmakla birlikte, 15. Fıkrasında belirtildiği üzere; bu kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergileri ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre alınması gereken vergi, harç ve katılma payları 31.12.2025 tarihine kadar alınmayacaktır. Bu yerlerde içme ve kullanma suyu ile ilgili bedeller, aynı tarihe kadar en düşük tarifenin yüzde 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir (K76360, Geçici md.1). Buraya göre, farklı bir hukuki düzenleme olmaması durumunda köyler tarla, bağ, bahçe sulama ve hayvancılık işleri için gerekli su, elektrik ve havagazı gibi üretim girdisi olan tüketimlerini büyükşehir kent sınırlarında geçerli olan tarifeler üzerinden ödemekle yükümlü olacaklardır.

(KÖİ)⁶ gibi alternatif yöntemlerle yerel altyapı hizmetlerinin gördürülmesidir. Bu çerçevede Türkiye’de uygulanan politikalar dünya uygulamalarını takip etmekle birlikte Türkiye’ye özgü görünüm sergilemektedir. Örneğin kentlerin işbirliklerinin zorunlu olduğu alanlardaki hizmetler mahalli idare birlikleri⁷ üzerinden ilerlemekte ya da ulus ölçeğinde ilgili bakanlık yatırımları ile görülmektedir.

5216 sayılı kanuna kadar 2380 sayılı kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 5216 sayılı kanun sonrası 5779 ve 6360 sayılı kanuna göre mali kaynak sağlanmaktadır. Yapılan düzenlemeler doğrultusunda büyükşehirler mali açıdan güçlendirilmesine rağmen büyükşehir ve diğer mahalli idare birimleri arasındaki ekonomik dengesizlikler arttığı görülmektedir. 51 ile aktarılan pay azalırken 30 büyükşehirin payı artmakta ve bölgesel gelişme olumsuz etkilenmektedir. Ağırlıklı geçim kaynağının tarım ve hayvancılık olduğu bu bölgelerde yoksulluk döngüsü kıırlamayıp merkeze bağımlılık artmaktadır.

TÜİK tarafından genel devlet ana bileşenleri devlet (ulusal ölçek) ve devlet altı (ulus altı ölçek) sektörlerin ekonomik faaliyetlerine ilişkin bilgi sunulmaktadır. Uluslararası karşılaştırmalar, izleme değerlendirme için hesaplanan veriler üzerinden yaratılan katma değer, piyasa ve piyasa dışı çıktılar, ara tüketim değerleri,

6 KÖİ’ler kamu kesiminin borç krizini yaşadığı 1980 sonrası döneme çözüm önerisi olarak üretilmiştir. Hükümetlerin kamu harcamalarını azlatarak ve kamu iktisadi teşekküllerini özelleştirerek bütçe açıklarını ve kamu borçlarını azaltma yönündeki IMF ve DB tavsiyeleri sonucu altyapı yatırımları yapamamış ve uzun vadede ekonomik büyüme olumsuz etkilenmiştir. Birlemiş Milletler (BM) sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda yapılması gerekli altyapı yatırımlarının da gerekliliği yönündeki baskı; kamunun (merkezi idare ve mahalli idarelerin) özel sektör ile hizmet sözleşmeleri imzalatılarak okul, hastane, demiryolu, enerji hizmetleri gibi yatırımların yapılması üzerine bir yöntem olarak sunulmaktadır. Çeşitli eleştirilere maruz kalan KÖİ yönteminin aktörleri; uluslararası düzeyde BM, G-20 Küresel Altyapı Girişimi ve Merkezi, Avrupa Kalkınma Yardımları Fonları; ulusal düzeyde devlet; daha alt düzeylerde mahalli idareler ve bu hizmetlere ortak olan özelleştirmeler sonrası güçlenen özel sektördür. Fakat KÖİ’lerin dünya uygulamalarında (İngiltere, Endonezya gibi) beklenen maliyet avantajları, verimlilik artışları ve hizmet kalite ve çeşitliliği sağlanmadığı için özellikle mahalli idare ölçeklerinde yeniden belediyeleşme hareketleri yaygınlaşmış ve uygulamadan vazgeçme eğilimi artış kazanmıştır (Romero ve Vercynck, 2017: 105-118). Bu süreçte iklim, feminist hareketler ekonomide demokrasi hareketleri üzerine oturan yeni belediyecilik anlayışının da yaygın kabul görmesi destekleyici olmuştur ve KÖİ’lerin alternatifi haline gelmektedir (Angel, 2020).

7 Türkiye’de mahalli idare birlikleri, 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenmektedir. Bu kanun öncesi, 442 sayılı Köy Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, İl İdaresi Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’na referans verilerek işbirlikleri sağlanmakta idi. Anayasal düzende 1961 ve 1982 Anayasaları mahalli idare birliklerine yer vermekle birlikte, amaç bakımından sınırlandırma getirmiş ve Bakanlar Kurulu iznine tabi tutmuştur (Yılmaz vd., 2011: 28). Birlikler; katma-kaynaşma-yeniden bölüşüm biçimlerinde birleşerek görecekları hizmetleri (köylere hizmet götürme, içme suyu, belediye hizmetleri, turizm, çevre altyapı hizmetleri, özel idare hizmetleri, kalkınma konularında), adına hizmet gördükleri mahalli idare birimleri (il, belediye, köy) hak ve yetkilerini kullanarak gerçekleştirmektedirler (Keleş, 2010: 421-426). Hizmet görmek amaçlı mahalli idare birlikleri dışında bakanlık ve kamu işletmelerinin yerel örgütlenmesi, il özel idareleri, bölge kalkınma ajansları da faaliyet göstermektedir (Keleş, 2010: 182-185).

cari ve yatırım harcamaları gibi unsurlar takip edilebilmektedir (TUIKd, 2023). Bu çerçevede genel devlet, merkezi idare, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumu kullanım ve kaynakları yer almaktadır.

Tablo 1: Mahalli İdarelerin Ekonomik Görünümü

(%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
KD	10.63	10.28	10.24	9.46	8.58	8.18	8.10	7.51	7.34	7.27	7.08	6.60
V	2.08	2.12	2.00	2.29	2.09	1.90	1.83	1.69	1.68	1.63	1.42	1.24
Vg	13.83	13.89	13.32	16.47	15.18	14.41	12.38	12.35	12.41	12.29	11.26	9.59
C	60.36	60.92	60.00	64.52	65.79	67.42	63.29	66.13	68.62	71.89	72.21	73.89
S	10.59	10.05	11.57	6.12	7.24	6.66	12.88	9.97	8.92	6.38	6.04	6.85
GS	22.26	20.75	27.14	19.18	22.66	29.25	33.14	38.24	22.51	17.98	21.08	30.87
TH	11.09	11.16	12.30	11.49	10.73	11.10	12.50	11.31	9.58	8.32	8.51	9.46
TG	12.06	12.03	12.09	11.19	11.15	10.78	12.10	10.88	14.80	10.50	10.00	13.31

Kaynak: (TUIKd, 2023; TUIKe, 2023 verilerinden hesaplanmıştır)

KD: Yaratılan net katma değer,

V :Toplam vergi ve sosyal katkı gelirleri

Vg: Mahalli idare vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı

C : Net sosyal katkılar ve diğer cari transferler

S : Alınan sermaye transferleri

GS: Gayrisafi sabit sermaye oluşumu

TH: Toplam harcamaları

TG: Toplam gelir

Tablo 1’de yer alan net sosyal katkılar ve diğer cari transferler, sermaye transferleri mahalli idare birimlerinin aldıkları payları göstermektedir. Buna göre mahalli idare birimlerinin yüzde 70-80 aralığında değişen gelirleri genel idare bütçesinden aktarılan transferlerden oluşmaktadır.

Toplam vergi ve sosyal katkı gelirleri mahalli idarelerin toplama yetkisi bulunan vergi gelirlerinin genel idare vergi gelirlerine oranını yansıtmaktadır. Bu değerlerin yer aldığı V satırında mahalli idare vergi gelirlerinin payının toplam vergi gelirlerine oranının düştüğü görülmektedir. Vg satırında yer alan değerler ise mahalli idare vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranını yansıtmaktadır. Mahalli idarelerin topladıkları vergi gelirleri toplam gelirlerine oranla azalma eğilimi sergilemektedir.

Gayrisafi sermaye oluşumu, refah göstergesi olarak özel ve kamu sektörünün (mahalli idarelerin) mali olmayan aktiflerini yansıtmakta, yani uzun vadeli büyüme eğilimine yol gösterecek ipuçları vermektedir. (Ekren, Erdoğan ve Bildik, 2020: 494). Gayrisafi sabit sermaye oluşumunun 2019-2020 pandemi yılları hariç mahalli idarelerde arttığı görülmektedir. Bu çerçevede mahalli idarelerin

katma değerlerinin genel ekonomi içindeki azalış eğilimlerinin sabit sermaye oluşumu ile destekleneceği ve artacağı düşünülmektedir.

Yaratılan net katma değer; gayrisafı katma değerden sermaye tüketiminin çıkarılması ile elde edilmektedir (TUIKd, 2013). Tablo 1’de mahalli idarelerin yarattığı net katma değer genel devletin yarattığı net katma değer içindeki payı verilmiştir. Dolayısıyla merkezi idarenin mahalli idarelerden daha fazla katma değer yarattığı çıkarımına ulaşılmaktadır. Bu çıkarım, mahalli idare birimlerinin gelirleri ağırlıklı olarak merkezden yapılan transfer harcamalarına dayandığı verisi ile birlikte değerlendirildiğinde, sermaye birikimi ve küresel rekabet sürecinde kentsel mekan politikasının Türkiye özelinde henüz işlerlik anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla merkezi idarenin yönlendirici ve ağırlıklı yapısının devam ettiği görülmektedir.

Bu durum Tablo 2’de daha detaylı görülmektedir. Büyükşehirlerin sanayileşme stratejileri ile öne çıkarılması ve gelirlerinin artırılması bütçelerine yansımaktadır. Bu kapsamda mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılması ve kendi gelirlerini yaratmaları yönündeki tartışmalar geniş bir literatur oluşturmaktadır. Belediyelere kanunlarla sağlanan öz gelirler 2464 sayılı Belediye gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak vergisi kanununa göre düzenlenen vergi, harç ve paylardan oluşmaktadır. vergiler; Emlak Vergisi⁸, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın sigorta Vergisi, Çevre ve Temizlik Vergisi’nden ibarettir. Harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellaklık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tatı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar Harçları, İşyeri Açma İzin Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı ve Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı’dır. Paylar ise yol, su ve kanalizasyon işlerini kapsayan Harcamalara Katılma Payı, Müze Giriş Ücretleri ve Madenlerden Belediyelere Pay şeklinde düzenlenmektedir (Pıçak ve Soyal, 2022: 18). 6360 sayılı kanunun öncesi ve sonrasını yansıtan Tablo 2’de mahalli idarelerin kendine yeterliliklerini gösteren vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve tüketim düzeyini yansıtan sermaye stoğu değişimlerinin yer aldığı sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilatın bütçe gelirleri içindeki durumuna bakılmıştır.

8 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir sınırlarında buluna ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri emlak vergileri ilgili ilçe belediyesinin geliri olup büyükşehir belediyesine pay verilmemektedir.

Tablo 2: Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerinde Kendine Yeterlik Oranları

(%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
T	38.32	38.10	38.08	42.74	37.82	39.34	37.09	35.89	36.90	33.75	32.83	32.23
BB	37.45	37.59	34.17	40.87	38.61	40.66	38.60	36.77	38.26	36.40	35.67	34.76
6360			29.35	26.52	30.21	33.20	30.37	29.18	31.13	30.86	29.83	28.08
İstanbul	52.00	49.04	50.35	61.73	49.09	50.44	47.67	49.00	48.49	39.03	39.37	37.79
Ankara	42.07	40.27	46.40	44.88	51.13	49.99	44.72	38.72	39.24	34.12	32.57	33.57
İzmir	40.92	41.40	37.45	37.99	39.26	39.77	37.90	37.62	36.82	35.46	33.94	34.42

Kaynak: (muhasabat, 2023)

T: Mahalli idareler toplamı

BB: Büyükşehir belediyeleri.

6360:6360 sayılı kanunun yürürlüğe giriş tarihi olan 22.03.2013(ilk mahalli idareler genel seçimi) sonrası ilave 14 büyükşehir belediyesi yer almaktadır.

Tablo 2’de görüldüğü üzere merkezi idarenin yardımlarının bulunduğu faiz, pay ve cezalar ile alınan bağış ve yardımlar hariç mali kapasitelerinin seyri takip edilebilmektedir. Bu kapsamda genel olarak mahalli idarelerin yüzde 60-70 düzeyinde merkezi idareye bağlı oldukları, Büyükşehir belediyelerinde bu bağımlılığın biraz daha düşük düzeyde kalmakla birlikte 6360 sayılı kanun ile 2013 yılında büyükşehir olan illerde daha yüksek olduğu söylenebilir. İl özelinde bakıldığında 3 büyük şehir hariç özellikle Gaziantep’te bazı yıllar merkezi idareye bağımlılık yüzde 50 düzeyinin altına inmekte, Bursa, Antalya, Muğla, Aydın ve bazı yıllar Sakarya ve Kocaeli’nde yüzde 40 oranının üzerinde kendi gelirlerine sahip oldukları görülmektedir. Mahalli idarelerin kendi gelirleri olarak anılan kalemlerin de kanunlarla merkezi idare tarafından tanınan vergi, harç ve paylar ile işletmelerine ait gelirler ve karlar olduğu da önemli bir noktadır.

Tablo 3’te ise mahalli idare birimlerinin en çok harcama yaptıkları kalemler yer almaktadır. Tabloda üretim ve büyüme göstergesi olarak kabul edilen sermaye giderleri ele alınmıştır. Sermaye giderleri; normal ömrü 1 yılı aşan mal ve hizmet alımlarını ve sabit sermaye teşekkülü için yapılan harcamaları kapsamaktadır. Üretim amacıyla kullanılan dayanıklı mallar, mevcut sermaye mallarının iyileştirme, geliştirme, yeni teknoloji gibi cari olmayan harcamalar dahil olup amortismanlar cari kalemler içinde yer almaktadır (ÇŞİDB, 2023: 10-11).

Tablo 3: Mahalli İdarelerin Sermaye Gider Harcamaları (%)

(%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
T	34.33	34.71	38.93	34.83	33.88	35.53	40.20	41.64	28.64	26.91	30.61	35.74
BB	33.65	35.14	39.15	30.13	32.87	33.91	39.80	40.77	26.43	26.87	31.05	36.62
6360			33.67	18.43	27.77	31.79	37.62	39.99	21.28	24.31	28.67	33.76
İstanbul	41.21	41.03	44.74	45.93	37.19	40.07	43.59	42.98	33.56	30.11	30.66	36.99
Ankara	28.15	33.32	40.20	32.27	30.17	28.62	37.08	45.85	28.50	24.83	29.44	33.45
İzmir	26.65	27.93	31.88	27.89	29.93	30.97	35.13	32.43	27.54	30.01	27.13	26.26

Kaynak: (muhasabat, 2023)

Şanlıurfa, Konya, Kayseri, Hatay, Gaziantep, Denizli, Bursa’da bütçe giderlerinde yüzde 40’ın üzerinde sermaye gider harcamaları bulunmaktadır. Gaziantep’te genel olarak yüzde 50’ye, kimi yıllarda ise yüzde 60’a yaklaşmakta ve cari harcamaların üzerinde seyretmektedir. Ordu, Kahramanmaraş, Manisa, Erzurum bazı yıllar yüzde 40’ın üzerinde olurken Covid-19 pandemisinin yoğun yaşandığı 2019 ve 2020 yıllarında sermaye gider harcamaları tüm mahalli idarelerde azaldığı ve cari harcamalara kaydığı görülmüştür. Bu durumun istisnası Erzurum’dur. Erzurum’da sermaye gider harcamaları yüzde 40’ın üzerinde seyretmiştir.

2.3. Demografik Etki:

1960 Anayasası ile gelen planlı dönemdeki kalkınma çabalarının yerel yönetimleri de etkilemesi ve özellikle köy kalkınmasının sağlanması amaçlı mahalli idareler arasında işbirliği olduğu görülmektedir. Yoğun olarak kırdan kent mekanlarına göçlerin olağanlaşması sonucu kentleşme sorunları ve yetersiz kalan belediye hizmetleri toplumsal huzursuzluklara yol açmaya başlayınca 1978 yılında yerel yönetim bakanlığı ve Türkiye Belediyeler Birliği kurulmuş, fakat askıya alınmıştır (Özdemir, 2008: 19-22). 1982 anayasası ile gelen sürede yaşanmaya devam eden demografik etkiler, büyük şehirleri ve birlik işbirliklerini gerekli kılmıştır. Buradaki yeni mahalli idare birimlerinin kurulmasında temel kriterin ve itici gücün nüfus artışı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi olan iller ve nüfus dağılımı incelenmesi önemli görülmektedir. 6360 sayılı büyükşehir belediye kanunu referans alındığında; TÜİK verilerine göre büyükşehir belediyeleri toplam Türkiye nüfusunun kabaca yüzde 75’ini barındırmaktadır. İstanbul için bu oran 2011 yılında yüzde 18.23 iken 2022 için yüzde 18.65 olmuştur. Ankara 2011 yılında Türkiye nüfusunun yüzde 6.55’ini barındırırken 2022 için yüzde 6.78’e çıkmıştır. İzmir’de değişim yüzde 5.31’den yüzde 5.23’e iniş şeklinde gerçekleşmiştir. Üç büyük kentin nüfus büyüklüğü açısından büyükşehir belediyeleri içindeki ağırlığına bakıldığında İstanbul’un payı 2011 yılı için

yüzde 23.80'den yüzde 23.87'ye, Ankara'nın yüzde 8.34'ten yüzde 8.68'e çıkarırken İzmir'in yüzde 6.93'ten yüzde 6.69'a gerilemiştir. 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehir olan 13 ilde nüfus artışı gözlenmekte, hatta 3 büyükşehir ve son 14 büyükşehire göre nüfus artış düzeyi daha fazla olmaktadır.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan 14 ilin⁹ nüfuslarının Türkiye ve toplam büyükşehir belediyeleri içindeki paylarına bakıldığında; toplam ülke nüfusu içinde 2011 yılında yüzde 19.22 olan payları 2022 yılında yüzde 19.40'a, çıkarken büyükşehir belediyeleri içinde ise 2011 yılında yüzde 25.10 olan pay 2022 yılında yüzde 24.83'e gerilemiştir (TUIKa; 2023). Üstelik bu kentlerden Hatay'da kent nüfusunun yüzde 14.58'i, Şanlıurfa'da yüzde 12.32'si, Mardin'de yüzde 8.52'si, Kahramanmaraş'ta yüzde 7.09'u ve Malatya'da yüzde 3.65'i geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerden oluşmaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023).

Tablo 4: Büyükşehir Belediye Nüfus Oranları

Yıl	BB / TR	İstanbul / TR	Ankara / TR	İzmir / TR	13 BB / TR	14 BB / TR
2011	76.60	18.23	6.55	5.31	25.62	19.22
2012	76.76	18.32	6.57	5.30	25.67	19.26
2013	76.96	18.47	6.58	5.30	25.75	19.21
2014	77.18	18.50	6.63	5.29	25.86	19.27
2015	77.42	18.61	6.69	5.29	25.96	19.24
2016	77.48	18.55	6.70	5.29	26.05	19.27
2017	77.61	18.60	6.74	5.30	26.07	19.28
2018	77.43	18.37	6.71	5.27	26.06	19.39
2019	77.77	18.66	6.78	5.25	26.15	19.30
2020	77.92	18.49	6.77	5.26	26.34	19.45
2021	78.05	18.71	6.79	5.23	26.34	19.37
2022	78.16	18.65	6.78	5.23	26.48	19.40

Kaynak: (TUIKa, 2023)

BB / TR: Büyükşehir belediyeleri nüfusunun toplam nüfusa oranı

13 BB / TR : 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehir olan İstanbul, Ankara, İzmir dışındaki 13 büyükşehir nüfusunun toplam nüfusa oranı

14 BB / TR: 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan 14 büyükşehir nüfusunun toplam nüfusa oranı

13 BB / BB: 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehir olan İstanbul, Ankara, İzmir dışındaki 13 büyükşehirin toplam büyükşehir nüfusuna oranı

14 BB / BB: 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan 14 büyükşehir nüfusunun toplam büyükşehir nüfusuna oranı

9 2012 yılında büyükşehir olan iller; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van'dır .

Tablo 4’ten kamu harcamalarının seyri hakkında çıkarımda bulunmak mümkün olmaktadır. Ulusal sınırlar içinde belirli büyüklüklerdeki ölçeklerde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının karşılanıp genel menfaatlerinin giderilmesi, kamu yönetim hiyerarşisi içinde belirli kurallarla yapılmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 15). Kamu malı hizmet üretimini ifade eden hacramalarının dağılımı nüfus yoğunluğuna göre yapılmaktadır. Kamu malları üzerine geniş bir literatür bulunmakla birlikte kabaca büyükşehir belediyelerine göre dağılımına bakıldığında üretilen kamu mallarının yüzde $\frac{3}{4}$ ’ünün büyükşehir belediye sınırlarında yaşayan nüfusa gittiği farkedilmektedir. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan 14 ilin kamu mallarından aldığı pay kabaca yüzde 20’ye yakındır. Mahalli nitelikteki kamu malının üretilmesi için bir yandan belediyelere öz kaynak transferinde¹⁰ bulunulurken diğer yandan bu mallar özellikleri gereği temel kamu geliri olan vergiler ile finanse edilmektedir.

Bu kapsamda Tablo 5’te illerin genel bütçe vergi gelirlerine yaptıkları katkılar görülmektedir. Kamu harcamalarının yüzde 18’ini alan İstanbul’un toplam vergi gelirlerine katkısı yüzde 43 düzeyindedir. 13 büyükşehirin vergi gelirlerine katkısı ortalama yüzde 21 seviyesinde, 14 büyükşehir belediyesinin kamu harcamalarından aldığı yüzde 20’lik paya karşı toplam vergi gelirlerine katkısı ise yüzde 6-7 aralığındadır. Toplam büyükşehirlerin vergi gelirlerine katkısı yüzde 93-94 aralığındadır.

10 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Veleliyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2. maddesi gereği, genel bütçe vergi gelirleri net tahsilatı üzerinden büyükşehir belediyelerine yüzde 4.5, büyükşehir dışındaki belediyelere yüzde 1.5 ve il özel idarelerine yüzde 0.5 pay verilmektedir. Yani büyükşehir dışındaki 51 il belediyesine sahip kent mekanlarına, genel bütçe vergi gelirlerinden yüzde 2’lik pay aktarılmış olmaktadır. Ayrıca, 4720 sayılı Özel Tüketim Vergisi I sayılı listedekilerden tahsil edilenler hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen vergi gelirlerinin yüzde 6’sı ve genel bütçe vergi gelirleri üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u yine büyükşehir belediyelerine gitmektedir. Aynı maddeye göre payların dağıtımında esas il ve belediye nüfuslarıdır (K/5779, md.2).

Aynı kanunun 4. Maddesi il özel idarelerine verilecek paylardaki kriterleri düzenlemiştir. İl özel idarelerine yapılacak transferlerde kriterlerin ağırlıkları; yüzde 50 nüfus, yüzde 15 kırdaki nüfus, yüzde 10 il yüzölçümü, yüzde 10 köy sayısı, yüzde 15 gelişmişlik endeksi şeklindedir. 5. Madde ise belediyelere aktarılabacak transferler yüzde 80 nüfus büyüklüğü ve yüzde 20 gelişmişlik endeksine göre belirlemiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin transferleri ise; yüzde 90 nüfus, yüzde 10 yüzölçümü kriterine göre yapılmaktadır (K/5779, md.4, 5).

Tablo 5: İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri payları (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri Payları					Kişi başı GSYİH (TL)				
	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	6360	İstanbul	Ankara	İzmir	Diğer	6360
2011	42.69	11.60	9.83	22.75	6.67	30.812	27.202	22.121	16.897	13.910
2012	42.79	11.52	10.58	22.08	6.58	34.538	29.729	24.570	18.731	15.355
2013	42.36	12.95	10.15	21.72	6.43	39.742	34.945	27.499	21.345	17.054
2014	44.72	10.91	10.17	20.88	6.65	44.262	37.533	30.235	23.551	19.087
2015	43.62	11.42	10.03	21.54	6.59	50.100	41.608	33.617	26.510	21.775
2016	43.09	11.83	10.01	21.81	6.72	55.090	47.146	37.879	28.692	23.978
2017	42.92	11.23	10.24	22.07	6.94	65.285	53.159	45.222	33.944	28.214
2018	42.93	11.12	10.30	21.33	7.43	76.932	60.879	54.905	40.558	33.516
2019	43.71	10.91	10.52	20.45	6.48	86.579	71.039	60.421	45.587	38.076
2020	43.93	11.49	9.87	20.60	7.36	98.070	84.767	70.166	52.541	44.407
2021	42.53	12.08	10.01	20.34	8.11	140.698	116.933	104.791	75.559	62.405
2022	42.90	13.39	9.76	20.53	7.58					

Kaynak: (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2023), (TÜİK, 2021)

Yine Tablo 5'in ikinci kısmında kişi başı GSYH değerlerine bakıldığında da benzer bir yorum yapılabilir. Büyükşehir belediyeleri içinde en büyük paya sahip İstanbul, Ankara ve İzmir'in kişi başı GSYH değerlerinde kanun öncesi ve sonrası değişimlerinde ciddi artışlar görülmektedir. Enflasyon etkisini arındırmak amaçlı döviz bazlı değişimlere bakıldığında reel efektif döviz kurlarına göre azalış yaşandığı hesaplanacaktır.

3. TOPLUMSAL RİSKLER

TÜİK tarafından hazırlanan hanehalkı anket sonuçlarına göre illerin boşanma, suç, ölüm oranları gibi toplumsal süreci olumsuz etkileyen veriler analiz edilmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerindeki durum bu anketler üzerinden ele alınmaktadır. Yaşam memnuniyet anketi, işgücü-ölüm-eğitim-katı atık-su ve atık su-kültür-ulaştırma ve mahalli idare istatistikleri ve adrese dayalı nüfus kayıt sistemi verilerinden derlenen ve en son 2016 yılında yapılan yaşam memnuniyet anketi üzerinden illerde yaşam endeksi oluşturulmuştur. Endekste 11 boyuta (konut, çalışma hayatı, gelir ve servet, sağlık eğitim, çevre, güvenlik, sivil katılım, altyapı hizmetlerine erişim, sosyal yaşam ve mutluluk düzeyini gösteren yaşam memnuniyet anketlerine) ilişkin 41 gösterge yer almaktadır. Bu kapsamda iller en yüksek skoru alan ilden başlayarak sıralanmaktadır (TÜİK, 2016).

Bu boyutların değerlendirildiği göstergeler ise;

- Konutta kişi başı oda sayısı, tuvaletin konut içi durumu ve konut kalitesinden memnuniyet;

- Çalışma hayatında istihdam oranı, işsizlik oranı, ortalama günlük kazanç, iş memnuniyet oranı;
- Gelir ve servette kişi başı tasarruf düzeyi, orta ve üstü gelir grubundaki hanelerin oranı, temel ihtiyaçlarını karşılama oranı;
- Sağlıkta bebek ölüm oranı, doğuştan beklenen yaşam süresi, doktor başı hasta sayısı, sağlıktan memnuniyet oranı, kamu sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı;
- Eğitimde okul öncesi okullaşma oranı, TEOG puan ortalaması, YGS puan ortalaması, yükseköğrenim mezunlarının oranı, kamu eğitim hizmetlerinden memnuniyet oranı;
- Çevrede hava kirliliği değerleri, km²’ye düşen orman alanı, atık hizmeti verilen nüfus oranı, dış gürültü problemi oranı, belediye temizlik hizmetlerinden memnuniyet oranı;
- Güvenlikte cinayet oranı, canlı zararının olduğu trafik kaza sayısı, gece yalnız yürürken güvende hissetme oranı, kamu asayişinden memnuniyet oranı;
- Sivil katılımı mahalli idare seçimlerine katılım oranı, siyasi partilere üyelik oranı, sendika ve dernek faaliyetlerine katılım oranı;
- Altyapı hizmetlerine erişimde internet abonman sayısı, kanalizasyon ve şebeke suyuna erişim oranı, havalimanına erişim oranı, belediye toplu taşıma hizmetlerinden memnuniyet oranı;
- Sosyal yaşamda sinema ve tiyatro seyirci sayısı, kişi başı alışveriş merkezi alanı, sosyal ilişkilerden memnuniyet düzeyi, sosyal hayattan memnuniyet düzeyi ve
- Mutluluk düzeyi ile ilgili verilerdir (TUİK, 2016).

Büyükşehir olan illerin bu derecelendirmedeki yeri tüm verilerin ortalamasına göre Sakarya ilk sırada, İstanbul 5., Ankara 17., İzmir 21., Gaziantep 60., Mardin 80. sırada yer almaktadır. Anketin bileşenlerine bakıldığında, konut endeksinde Sakarya ilk sırada, İstanbul 28., Ankara 8., İzmir 18., Mardin 79. Sırada. Çalışma hayatında en üst sıralarda yer alan büyükşehir belediyeleri; 9. Sırada Tekirdağ ve 10. Sırada olan Kocaelidir. Mardin 80., Diyarbakır 77., Şanlıurfa 76., Van 73., Hatay 71. sıradadır. Hizmet sektörü kaynaklı gelirlerin ön planda olduğu Antalya 29., İzmir 60. sıradadır. Gelir ve servet açısından sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli, Tekirdağ en zengin iller ve aynı zamanda büyükşehirlerdir. Sağlık sıralamasında ilk sırada Isparta yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerden Tranzon 4., Ankara 6., Konya 8., Denizli 10. Sırada bulunmaktadır. 81 kent içinde Van 77., Mardin ise 76. sırada yer alan bü-

yük şehirlerdir. Eğitim sıralamasında Tunceli 1., Isparta 2., Amasya 3., Kırşehir 4., Yalova 5., Burdur 6., Giresun 7., Çanakkale 8., Karabük 9. sırada yer almaktadır. En üst sırada yer alan büyükşehir 11. sıra ile Denizli'dir. Şanlıurfa 78. sıra ile en sonda yer alan büyükşehir belediyesidir. Eğitim boyutunda İzmir 31, ankara 44, İstanbul 56. sıradadır. Çevre boyutunda Kastamonu ilk, Iğdır son sıradadır. Büyükşehirlerden en üst sırada yer alan 6. Sıra ile Denizli'dir. İzmir 36., İstanbul 37., Ankara 56. sıradadır. Güvenlik boyutunda Artvin, Sinop, Gümüşhane ilk 3'te; Muğla, Kilis, Antalya son 3'te yer alan kentlerdir. İzmir 66., İstanbul 73., Ankara 75. sırada yer alan kentlerdir. Sivil katılım boyutunda Sakarya, Kocaeli, Sivas ilk 3'te; Hakkari, Ağrı, Muş sonda yer alan kentlerdir. İstanbul 12, ankara 23, İzmir 30. sırada bulunmaktadır. Altyapı hizmetlerinde sırasıyla İstanbul, ankara, İzmir, Adana, Bursa, Eskişehir, Kayseri, Antalya ilk sıralarda yer alırken; Hakkari, Muş, Ardahan son sıralardadır. Sosyal yaşam boyutunda İstanbul, Uşak, Bolu ilk 3 sırada yer almaktadır. Ankara 4., İzmir 22. sıradadır. Mardin 80., Şanlıurfa 71, Adana 54, Hatay 53. sırada yer almaktadır. Yaşam memnuniyeti anketinde ise Sinop, Afyonkarahisar ve Bayburt ilk 3; Tunceli, Osmaniye, Diyarbakır son 3'te yer almaktadır.

4. SONUÇ

Yaşanan ekonomik gelişmeler ile mahalli idarelerde kent yönetimleri yeni mekan algısına paralel şekillendirilmekte ve büyük şehir ölçeği uygun üretim ve örgütlenme birimi olarak belirlenmektedir. Büyükşehirlerde yaşanan nüfus artışına bağlı ekonomik canlanma ve büyümenin artacağı yönündeki görüş Türkiye'de hukuki süreçler ile büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmet sınırlarını genişleterek, rol ve sorumluluklarını artırmaktadır. Türkiye nüfusunun kabaca yüzde 75'ini barındıran büyükşehirlerin Türkiye vergi gelirlerinin kabaca yüzde 95'ini karşıladığı ve refah göstergesi sayılan kişi başı GSYİH dağılımında Türkiye ortalamasını yukarı çektiği görülmektedir. Bu kapsamda adaletli büyümenin tartışmalı olduğu ekonomik ilerlemeyi sağladığı görüşü desteklenebilir. Görev dağılımına uygun kaynak dağılımı diğer önemli konudur. Türkiye'de temel mahalli idare birimi olan belediyeler coğrafi olarak da genişleyen yetki ve sorumluluk sınırlarını merkezi idareden aldıkları transfer ve paylar ile öz gelirleri üzerinden görmektedirler. Bununla birlikte gelirlerini de kendi girişimleri ile artırmak durumundadırlar. Fakat belediye gelirlerinde merkeze bağımlılığın azalmadığı hatta bazı dönemlerde daha da arttığı görülmektedir. Kanuni kaynakların merkezi idareye bağlı olmasına karşıt kendi gelirlerini yaratma ve artırma konusunda yetki verilen mahalli idarelerde büyükşehir belediyeleri öncü görülmektedir ve sabit sermaye giderlerinin toplam harcamalara oranı üzerinden bu rolün olumlu seyir izlemektedir.

Fakat uygun ölçek büyüklüğü olarak seçilen büyükşehir belediyeleri 2012 yılında düzenlenip 2013 mahalli idare seçimleri ile uygulamaya konulan 6360 sayılı kanunla ölçek sınırlarını ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Büyük şehir olan 30 ilede önemli tüzel kişilikler olan il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri kapatılarak büyükşehirlere dahil edilmiştir. Yapılan değişimin ekonomik ve siyasi yansımalarının belirli şartlara ve zamana bağlı gelişeceği öngörülmele birlikte merkezi idarenin çevre ve iklim değişikliği konularındaki ulusal politika önceliğinin süreçte etkili olduğu düşünülmektedir. Bu düşünce İçişleri bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel müdürlüğü’nün Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmasından anlaşılmaktadır. Oysa iklim ve çevre hassasiyeti kadar önemli olan bazı konular vardır. Tarımsal üretimin ve tarımsal üretim girdilerinin sürdürülebilirliği bu konuların başında gelmektedir. Yeni kanun ile il özel idarelerinin köylere götördükleri hizmetleri büyükşehirlere devretmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin hayvansal üretim açısından önemli olan mera, yaylak gibi alanları büyükşehir mülkiyetine geçmiş ve bu alanların yöneti kararı coğrafi mesafesi olan büyükşehir belediyelerince alınmaktadır. Bitkisel üretim için temel girdi olan su yine büyükşehir belediyeleri tarafından ücretlendirilecek, tarımsal üretimle uğraşan çiftçiler emlak ve tapu harcı gibi büyük şehirlerin gelir politikalarına tabi olacaklardır. Bu gelişmelerin kırsal yoksulluk ve göç olgusunu şiddetlendireceği ve tarımsal üretimi olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

Nüfus kriterine büyük ağırlık vermek ve kamu kaynak transferini bu kriterlere dayandırarak yapmak farklı yönleriyle de ele alınmalıdır. Sosyal inovasyon çalışmalarının merkezinde olan konut, çalışma hayatı, sağlık, eğitim, istihdam, gelir ve yaşam standartları, çevre, güvenlik, altyapı, yaşam memnuniyeti ve kültürel faaliyetler konusunda büyükşehir belediyelerinin neredeyse tamamı alt sınırlarda yer almaktadır. Büyükşehirlerde yaratılan ekonomik büyümenin topluma memnun edici düzeyde yansımadağı görülmektedir. Dolayısıyla koordine şekilde ulus üstü, ulusal ve ulus altı ölçekte yapılan planlamaların yoksulluk ve yaratılan refahın dağılımı yönüyle de ele alınması ve mahalli idare birimlerinin toplumsal refahı artırıcı politikaların üretimine yönlendirilmelerinin daha olumlu sonuçlar vereceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AB, (2023), “Avrupa Birliği Müktesebatı ve Yerel Yönetimlerimizin Uyumunu”, ([https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/TT%20AB%20M%C3%BCktesebat%C4%B1%20ve%20Yerel%20Yonetimlerimizin%20Uyumunu\(2\).pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/TT%20AB%20M%C3%BCktesebat%C4%B1%20ve%20Yerel%20Yonetimlerimizin%20Uyumunu(2).pdf)), Erişim Tarihi: 10.11.2023.
- Alataş, Ş., (2019), “6360 Sayılı Kanun ve Bu Kanunun Eleştirisi: Merkeziyetçilikten yeniden Merkeziyetçiliğe”, Kent Akademisi, Vol.12(39), Issue: 3, pp. 488-500.

- Angel, J., (2020), “7 Steps to Build a Democratic Economy: The Future is Public Conference Report”, ed. Satoko Kishimoto ve Lavinia Steinfeld, ss. 1-16, Transnational Institute.
- Arighi, G., (2005), “Uzun yirminci Yüzyıl”, İmge Kitabevi, Ankara.
- Bayramoğlu, S., (2002), “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, Praksis, Cilt:7, ss. 85-116.
- ÇŞİDB, (2023), “2024-2026 Dönemi Belediye, Bağlı İdare ve Birlikler Bütçe Hazırlama Rehberi”, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, ss.1-22.
- Ekren, N.; Erdoğan, M., F.; Bildik, K., H., (2020), “Makroekonomik Performansın Kişi Başına Düşen Göstergelerle Alternatif Analizi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 19, Sayı: 37, ss.493-514.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, (2023), “İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri: 2011-2022”, (https://gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm), Erişim Tarihi: 18.11.2023.
- GİBa, (2023), “İller Bazında Beyan Edilen Gelir Vergisi Matrahı ve Tahakkuk Tutarları”, (https://gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/Karsilastirma_GV.html), Erişim Tarihi: 18.11.2023.
- GİBb, (2023), “İller Bazında Beyan Edilen Kurumlar Vergisi Matrahı ve Tahakkuk Tutarları”, (https://gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/Karsilastirma_KV.html), Erişim Tarihi: 18.11.2023.
- Göç İdaresi Başkanlığı, (2023), “Geçici Koruma Kapamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı”, (<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>), Erişim Tarihi: 23.11.2023.
- Güler, B., A., (2011), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis, Cilt: 9, ss.93-116.
- Harvey, D., (2012), “Sermayenin Mekanları: Eleştirel Bir Coğrafyaya Doğru”, Sel Yayıncılık.
- Kanun / 5747, (2008), “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun”, (<https://mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=1&MevzuatNo=5747&MevzuatTertip=5>), Erişim Tarihi: 18.11.2023.
- Keleş, R., (2011), Yerinden Yönetim ve Siyaset, *Cem Kitabevi*, İstanbul.
- Keleş, R., (2023), “Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi, Ne götürdü?”, Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma Vakfı, (<https://www.cekulvakfi.org.tr/makale/anakent-yonetimlerini-yeniden-duzenleyen-yasa-ne-getirdi-ne-goturdu>), Erişim Tarihi: 24.11.2023.
- K / 3030, (1984), “3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf>).
- K / 5779, (2008), “5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5779&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>), Erişim Tarihi: 18.11.2023.

- K / 6360, (2012), “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, ([https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5#:~:text=\(2\)%20Adana%2C%20Ankara%2C,belediyelerinin%20s%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1%20il%20m%C3%BClki%20s%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1d%C4%B1r.](https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5#:~:text=(2)%20Adana%2C%20Ankara%2C,belediyelerinin%20s%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1%20il%20m%C3%BClki%20s%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1d%C4%B1r.)), Erişim Tarihi: 24.11.2023.
- KHK / 504, (1993), “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21693.pdf>), Erişim Tarihi: 18.11.2023.
- KHK / 593, (2000), “Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.593.pdf>), Erişim Tarihi: 18.11.2023.
- KHK / 603, (2000), “584 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 593 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/06/20000628M1-4.pdf>), Erişim Tarihi: 18.11. 2023.
- Köse A.H., ve Öncü, A., (2003), İktisadın Piyasası, Kapitalizmin Öncüsü, içinde “İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar”, der. A.H.Köse, F.Şenses, E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul.
- T.C.A., (2021), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, (https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/TC_Anayasasi_ve_TBMM_Ic_Tuzugu.pdf)
- 5302 sayılı” İl Özel İdaresi Kanunu”
- Morgil, O., (1988), Horrod-Domar Modelinde Tam Kapasite Kullanımının ve Tam İstihdamın Sağlanması, Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Cilt 6, Sayı 1-2, ss.1-32.
- Muhasebat, 2023, “İller İtibariyle Mahalli Yönetim Bütçe İstatistikleri”, (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018>), Erişim Tarihi: 12.11.2023.
- Pıçak, Ş. Ve Soyal, T., (2022), “Belediyelerin Öz Gelirleri ve Muhasebeleştirilmesi”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 27, Sayı: 2, ss. 14-22.
- Resmi gazete, (2012), On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>)
- Romero, M., J., ve Vervynckt, M., (2017), “Unpacking the Dangerous Illusion of PPP’s”, içinde Reclaiming Public Services, ed. Satoko Kiskimoto ve Olivier Petitjan, TNI, Amsterdam.
- Özel, H. A. (2012), Ekonomik Büyümenin Teorik Temelleri, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 63-72
- Özgül, C., G.,(2017), “Yeni Kent Paradigması Bağlamında Türkiye’de Girişimci Kentler”, T.C. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Öz, E., ve Yraşır S., (2009), “Global Bir Kavram: Vergi Rekabeti”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 52. Seri, ss: 1-40.
- Ş, (1993), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, (https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf), Erişim Tarihi: 12.11.2023.
- Tilly, C., (2001), "Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu", çev. Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara.
- TUİK, (2023), “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları”, (<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>), Erişim Tarihi: 20.22.2023.
- TUİKd, (2023), “Ulusal Hesaplar: Genel Devlet Ana Bileşenleri”, (<https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1>), Erişim Tarihi: 20.11.2023.
- TUİKe, (2023), “Ulusal Hesaplar: Genel devlet Vergi ve Sosyal Katkı Gelirleri”, (<https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1>), Erişim Tarihi: 20.11.2023
- TUİK, (2021), “İl Bazında GSYH”, (<https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1>), Erişim Tarihi: 18.11.2023.

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİ UYGULAMALARI

Arş. Gör. Yalçın AKYEL

Arş. Gör.; AHBV İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü;
yalcin.akyel@hbv.edu.tr, ORCID: 0009-0007-7268-2943.

Derleme Makale / Review Article:

Geliş Tarihi-Received Date: 01.11.2023, Kabul Tarihi-Accepted Date: 05.12.2023

ÖZET

Türkiye’de konut sorunu özellikle 1950 sonrası dönemde artan kentleşmeyle beraber kronik bir hal almaya başlamıştır. Şehirlerin hızla artan nüfusu mevcut konut stoğunun kapasitesinden daha fazla olduğundan en temel sosyal hakların başında gelen barınma hakkı, bir sorun alanı olarak kendini hissettirmeye başlamıştır. O dönemde yapılan yasal düzenlemeler beklenen sonucu vermekte yetersiz kalınca, bir çözüm arayışı olarak yerel yönetimlerin konut kooperatifleriyle bir araya gelerek yeni bir konut üretim modeli geliştirdikleri görülmektedir. O dönemde ortaya çıkan bu yeni çözüm arayışı başarılı sonuçlar vermiş olsa da hem siyasi iklimin değişmesi hem de bu çözüm politikasının 1980 sonrası dönemde tüm dünyada hükümranlılığını ilan eden neoliberal serbest piyasa anlayışına uygun olmaması sebebiyle fazla uzun ömürlü olamamıştır. Bu çalışmanın amacı başta büyük şehirlerde yaşayan dar gelirli vatandaşların artan konut ihtiyacını karşılamaya yönelik olarak geçmişte Ankara ve İzmit belediyeleri ile kendi kendine yardım kuruluşları olarak ifade edilen konut kooperatifleri ortaklığında geliştirilen bu yeni konut sunum biçimini analiz ederek günümüzde konut sorununun çözümünde uygulanabilir olup olmadığını tartışmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Neoliberal Dönem, Konut Kooperatifleri

LOCAL GOVERNMENTS AND HOUSING COOPERATIVE PRACTICES IN TÜRKİYE

ABSTRACT

The housing problem in Turkey has become chronic, especially with the increasing urbanization in the post-1950 period. As the rapidly growing population of the cities exceeded the capacity of the existing housing stock, the right to housing, which is one of the most fundamental social rights, began to make itself felt as a problem area. When the legal arrangements made at the time were insufficient to produce the expected results, local governments came together with housing cooperatives to develop a new housing production model as a solution. Although the search for a new solution at that

time yielded successful results, it did not last long due to the change in the political climate and the fact that this solution policy was not in line with the neoliberal free market understanding that declared its sovereignty all over the world in the post-1980 period. The aim of this study is to analyze this new form of housing provision, which was developed in partnership with the municipalities of Ankara and Izmit and housing cooperatives, which were expressed as self-help organizations, in order to meet the increasing housing needs of low-income citizens living in big cities in the past, and to discuss whether it is applicable in solving the housing problem today.

Keywords: Local Governments, Neoliberal Era, Housing Cooperatives

1. GİRİŞ

Demokrasinin en temel kurumlarından biri olarak kabul edilen yerel yönetimler, yerel toplulukların çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak ve kamusal hizmet sunumundaki etkinliği artırmak üzere ortaya çıkmış olan kurumlardır. Batıda ilk ortaya çıkışı antik çağlardaki site devletlerine kadar uzanan yerel yönetimler, Türkiye açısından bakıldığında çok daha yakın bir tarihte ortaya çıkmıştır. Osmanlı döneminde vakıf ve loncalar tarafından yerine getirilen yerel nitelikli hizmetler tanzimat dönemiyle beraber daha batılı bir anlayışla ele alınmış ve böylece köyler ve il özel yönetimleri ilk yerel yönetimler olarak ortaya çıkmıştır.

Ülkelerin kültürel kodlarıyla paralellik gösteren yerel yönetimler batıda merkezi yönetime karşı bir baskı unsuru olarak ortaya çıkmışken Türkiye’de yerel yönetim anlayışı, merkezi otoritenin yardımcı organı gibi faaliyetlerde bulunmak ve asayiş sağlama temelinde şekillenmiştir.

Türkiye’de 1950’li yıllardan sonra tarımda gerçekleşen mekanizasyon ve şehirlerin yarattığı istihdam fırsatları nedeniyle şehirlerin nüfusu hızla artmış ve böylece nüfusa bağlı olarak artan konut talebi karşısında yetersiz kalan konut arzı neticesinde konut sorunu ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde merkezi yönetim olarak devlet, bir takım konut politikalarını devreye soksa da bu politikalar artan konut ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmıştır.

Avrupa’daki geçmişi Sanayi Devrimine dayanan kooperatifçilik anlayışı ve bu anlayışın bir sonucu olarak gelişen konut kooperatifleri modelinin, bir demokratik sivil platform olarak konut ihtiyacının karşılanmasında gösterdiği etkinliği, 1980 sonrası dönemde ülkemizde yerel yönetimlerin gücüyle uygulamaya koyarak konut sorununun çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır. Yerel yönetimler, konut kooperatifleri ve özel sektör ortaklığında sınırlı süreli de olsa belli birkaç uygulamayla model denenmiş ve başarılı örnekler ortaya konulmuştur. Bunlar-

dan en bilindik olanı Ankara Batıkent örneğidir. Sonraki süreçte yine ufak çaplı da olsa bu tarz yerel yönetim ve kooperatif girişimleri denenmiş olsa da zamanla bu uygulamalardan neoliberal serbest piyasa ekonomisi anlayışının da etkisiyle tamamen vazgeçilmiştir. Bu çalışmada 1980 sonrası dönemde kendine uygulama alanı bulan merkezi yönetim destekli bu yerel yönetim ve konut kooperatifleri ortaklığına yönelik girişimler incelenecektir.

2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, coğrafi sınırları belli bir alanda yaşayan insan topluluğunun, yerel iradenin elinde bulundurduğu hukuki statünün avantajlarını kullanarak kendi kendini yönetebilmesine imkan verdiği idari birimleridir. Bu anlamda yerel yönetimlerin belirli bir coğrafi sınır, özerklik ve asgari düzeyde insan sayısı olmak üzere üç temel bileşeni bulunmaktadır (Arıkboğa, 2020: 7). Yerel toplulukların belirli ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenmiş olan bu kurumlar toplumların tarihsel gelişim süreçlerine paralellik gösterecek şekilde ortaya çıkmıştır. Yerel bir topluluğa ilişkin kamusal hizmet sunumundaki etkinliği arttırmak amacıyla örgütlenen yerel yönetimler, halkın doğrudan seçtiği ve özerk bir yönetim yapısına sahip bir örgütlenme modelidir (Keleş; 2012: 29).

Yerel yönetimin ilk örnekleri, henüz antik çağlarda en küçük demokratik yönetim birimlerini ifade eden “site”lerde ve antik Yunanda “polis” adı verilen kentlerde görülmektedir. Sanayi devrimiyle beraber kentleşmenin hızla ortaya çıkması yerel yönetimlerin önemini daha da artırmıştır. Kentleşmenin beraberinde getirdiği iktisadi, teknik ve sosyal sorunlar yerel yönetimleri daha da önemli hale getirmiştir (Varcan, 2013: 5). Yerel yönetimler Batıda, her ne kadar ortak sorun alanları çerçevesinde ortaya çıkmış olsa da Batılı ülkelerin kendi kültürel kodlarından etkilenecek şekilde farklı yerel yönetim anlayışlarının var olduğu görülmektedir (Taraktaş, 2013: 171).

Yerel yönetimler günümüzde en temel demokratik kurumlardan biri olarak değerlendirilmektedir. Çoğunluk ilkesi gereği halkın katılımı ve seçilen yerel yöneticilerin seçmene karşı hesap verme yükümlülüğü gibi değerlerden dolayı demokrasi kavramı ve yerel yönetimler arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır (Hill, 1974: 24). Bu yönüyle yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana doğru yayılmasını sağlayan kurumlar olarak nitelendirilmektedir. Bir başka deyişle demokrasinin en temel kurumlarından biri yerel yönetimlerdir ve yerel yönetimlerde demokratik kültürün yerleşmesi demokrasinin de güçlenmesini beraberinde getirmektedir. Tocqueville demokrasi ve yerel yönetim ilişkisine bu anlamda de-

ğınmış ve demokrasinin tabandan tavana doğru gelişmesinde yerel yönetimlerin önemine vurgu yapmıştır (Pustu, 2005: 126).

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışına baktığımızda ise bu sürecin batılı ülkelerde olduğu gibi çok eski tarihlere dayanmadığı görülmektedir. 19. yüzyılda ortaya çıkan modern anlamda ilk yerel yönetimler batılı ülkeler örnek alınarak tasarlanmıştır. Ancak bu dönemde yerel yönetimlerin fonksiyonu halkın etkin katılımını sağlayan demokratik örgüt yapılanmaları görünümünden ziyade halktan düzenli olarak vergilerin toplanması ve halkın güvenliğinin sağlanması gibi amaçlar taşımaktadır. Batıda varlığı daha eski dönemlere dayanan yerel yönetimlerin amaçlar merkezi hükümet üzerinde büyük bir baskı gücü oluşturmak-ken Türkiye’de ise yerel yönetimler daha çok merkezi hükümetin denetiminde olan ve merkezi hükümete bağımlı olarak fonksiyonlarını icra eden örgütsel yapılar olarak ön plana çıkmaktadır (Çiçek; 2014: 61).

Cumhuriyetten önce modern anlamda bir yerel yönetim anlayışı, Tanzimat’ın ilanından sonra ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu döneme kadar yerel yönetim hizmetleri devlet otoritesi karşısında henüz özerklik kazanamamış olan vakıf ve loncalar gibi klasik kurumlar tarafından yerine getirilmekteydi (Ortaylı, 1985: 185). Tanzimat’ın ilanından sonra ise 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il özel yönetimleri ve köyler, ilk kurulan yerel yönetim birimleri olarak ortaya çıkmıştır (Tortop, Aykaç, Yaman, Özer; 2006: 39).

Cumhuriyetin ilanından sonra da yerel yönetimler, merkezi yönetim uygulamalarına destek veren kuruluşlar olarak görülmüştür. Bu dönemde yapılan ilk düzenleme 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu olmuştur. Bunu takiben ise 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla beraber nüfusu 2000’in üzerinde olan yerleşim yerlerinde belediyeler kurulabilmesi kararı alınmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 154). Günümüzde belediyeler ile ilgili olan kanun 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur.

3. KONUT SORUNU VE TÜRKİYE’DE UYGULANAN KONUT POLİTİKALARI

Konut sorunu, kısaca konuta olan talebin konut arzından daha fazla olması demektir. Bu sorunun ilk etapta ekonomik ve toplumsal gelişmeler nedeni ile nüfusun hızla arttığı şehir merkezlerinde ortaya çıktığı görülmektedir. Çünkü bu yerleşim birimlerinin cazibesi bu bölgelerde hızlı nüfus artışını ve dolayısıyla konuta olan talebi tetiklemektedir. Konut imalat sektörüyle hızla artan bu talebe hemen cevap verebilecek araçlardan yoksun olduğundan konuta ulaşım bir sorun halini almaktadır (Pfaller, 1997).

Tarım devrimiyle beraber insanların yerleşik hayata geçmesi, 18. yüzyılda sanayileşmenin başlamasıyla birlikte kentlerin kırsaldan gelen insanların akınına uğraması, nüfusun bu bölgelerde yoğunlaşmasına ve konut sorununun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Özellikle sanayi devriminden sonra sanayi merkezlerine yakın kentlerde nüfus hızla artmış ve tarihte ilk defa büyük bir barınma sorunu ortaya çıkmıştır (Özlük, 2019: 11).

Yoksul bireylere en temel haklarından biri olarak sağlıklı bir yaşam alanı sunmak devletin konut piyasasına müdahil olmasının en önemli gerekçesidir. Bireylerin belli standartlara sahip konutlarda ikamet edebilmeleri için çok çeşitli şekillerde desteklenmeleri gerekmektedir (Whitehead, 2006: 139). Bu yönüyle konut hem nicelik hem de nitelik açısından barınma gereksiniminin karşılanabilmesi açısından her zaman küresel çapta çözüm bekleyen bir sorun alanı olmuştur (Hague, 2005: 178). Ülkelerin coğrafi ve politik bağlamında ele alınan konut politikası araçları da genel olarak kamusal politikaların kültürel kodlarıyla yakından ilişkilidir (Andersen, 2005: 151).

Kavramsal açıdan konut politikaları, toplumsal sınıf öncelikleri olan, kalkınma planlarında kendine yer edinmiş ve ülkelerin kent planlamalarıyla bağdaşan kurallar bütünü olarak ifade edilebilir. Konut politikaları, devletin konut sorununun çözümü için atılan yasal adımlardan oluşmaktadır (Uğurlar, 2015: 7). Bir merkezi yönetim unsuru olarak devletin konut piyasasına müdahale etmeye yönelik olarak yasal zemine oturtulmuş en önemli araçlar; kira denetimleri, konut yatırımları, vergiler ve konut finansman araçlarıdır (Özlük, 2019: 64).

Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar geçen süreçte Türkiye’de uygulanan konut politikaları 3 ayrı dönemde ele alınmaktadır. 1923-1950 arası dönem birinci dönem, 1950-1980 arası ikinci dönem ve 1980 sonrası üçüncü dönem olarak değerlendirilmektedir (Yaşar, 2010: 63). Dönemsel ayrışmaların odağında Türkiye’de ilgili dönemde yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerin belirleyici olduğu görülmektedir.

Cumhuriyetin ilanıyla başlayan ilk dönemde, konut politikalarına yönelik düzenlemelerin hedefleri arasında savaştan yeni çıkmış hasarlı kentlerinin imarı, memurların konut sorunlarının giderilmesi ve kira ödemelerinin sınırlandırılması gibi öncelikler belirlenmiştir (Keleş, 2006: 523). Cumhuriyetin ilanından üç yıl sonra konut finansmanı alanında faaliyette bulunmak üzere “Emlak ve Eytam Bankası” kurulmuştur. Bir KİT olarak kurulan bu bankanın sermayesinin çoğu kamuya ait arsalarından oluşmaktadır. Bu dönemde bankanın kredilerinin büyük kısmı Ankara ve İzmir gibi büyük şehirler için kullanılmıştır. Bankanın ismi 1946 yılında “Emlak ve Kredi bankası” olarak değiştirilmiştir (Türel, 2015: 63).

Sayıları hızla artan gecekonduları engellemek amacıyla 1948 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Planlı dönemin başlamasıyla beraber Birinci Kalkınma Planında, konut ihtiyacının karşılanabilmesi adına gecekondulara olan yaklaşımda bir yumuşama olmuştur. Buna göre gecekondularında oturan vatandaşların yeni bir konut bulmadan mevcut gecekonduların yıkılmaması ve bu gecekonduların arsa mülkiyeti probleminin ivedilikle çözülmesi öncelikli hedefler haline gelmiştir (Keleş, 2012: 462).

Emlak Kredi Bankası, 1959 yılından itibaren doğal afetler sebebiyle evleri yıkılan kimselere konut kredisi vermekle görevlendirilmiştir. Ayrıca banka, 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası gereğince oluşturulan fondan dar gelirli hane halklarına kredi vermekle yükümlü kılınmıştır (Türel, 2015: 64). Yine bu dönem içerisinde Türkiye’de sosyal hakların ilk kez tanımlandığı 1961 Anayasası kabul edilmiştir. Bu anayasanın 49. maddesinde bir sosyal hak olarak konut hakkına da yer verilmiştir. İlgili maddede “Devlet, yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.” ifadesi yer almaktadır (1961 Anayasası, M. 49).

Türkiye’nin dışı açılmaya başladığı 1980 sonrası döneme baktığımızda ise 1982 Anayasasının 57. maddesi gereğince devletin görevleri arasında şehirlerin özelliklerini ve çevre koşullarını gözetken bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirlerin alınacağı ve aynı zamanda toplu konut teşebbüslerinin destekleneceği açıkça belirtilmektedir. Ancak buna rağmen bu dönemde konut üretiminde devletin çok fazla aktif rol oynamadığı ve istihdam ve büyümeye olan katkısı sebebiyle daha çok özel sektörün desteklendiği görülmektedir (Sarioğlu Erdoğan, 2015: 25).

1980 sonrası dönemde verilen teşviklerle özel sektörün konut yatırımlarının artırılması sağlanmış ve çıkarılan yasal düzenlemelerle konut arzında bir artış meydana getirilmiştir (Ulusoy, 2020: 101). Bu dönem aynı zamanda TOKİ’nin de faaliyete geçtiği dönemdir. TOKİ kredi vermek suretiyle kooperatif vb. oluşumların konut üretmesine katkıda bulunmuştur. 2002 sonrası iktidara Gelen Ak Parti hükümeti döneminde 10 yıllık süre içerisinde 500 bin adet konut üretimi hedefi konmuş ve bu hedef 2011 yılına değin TOKİ eliyle gerçekleştirilmiştir. Böylece Türkiye’de kamu eliyle en fazla konutun üretildiği bir dönem aralığı yaşanmıştır (Sarioğlu Erdoğan, 2015: 25).

2004 yılında Toplu Konut Kanunu’nda yapılan değişikliklerle düşük standartlı konutlara yönelik planlama ve uygulama yapma yetkileri TOKİ’ye geçmiştir. TOKİ’ye gerektiğinde imar planı hazırlama ve kamu yararı adına boş arsaları istimlak etme ve gecekondu dönüşüm projeleri için finansal düzenlemeleri uy-

gulama yetkileri de verilmiştir. 2004 yılında Arsa Ofisi kapatılarak sorumlulukları tamamen TOKİ’ye aktarılmış ve 2005 yılında onaylanan 5366 sayılı kanunla tarihi ve kültürel alanların yenilenmesi yetkisi de TOKİ’ye geçmiştir (Sarıoğlu Erdoğan, 2015: 27). TOKİ’nin 2002 sonrası dönemde bu kadar çok yetkiyle donatılmış olması, hükümetin sosyal politika uygulamaları bakımından konut ihtiyacının giderilmesi noktasında kamusal ağırlığını mümkün olduğunca artırdığını göstermektedir.

4. YEREL YÖNETİMLERİN KONUT KOOPERATİFLERİ GİRİŞİMİ

Kendi maddi gücüyle ev sahibi olamayan ve ev sahibi olmak isteyen bireylerin bir araya gelerek oluşturduğu tüzel kişi örgütlenmeleri olarak tanımlanan konut kooperatifleri (Turan, 1993:47) ülkemizde ilk defa 1934 yılında kurulmuş ve günümüze gelene dek hem kooperatif sayıları hem de kooperatife üye olan katılımcı sayıları gitgide artmıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde konut üretiminde kooperatifler için önemli gelişmeler olmuş ve yerel yönetimler konut kooperatifleriyle birlikte hareket etmek suretiyle konut üretiminde fiili olarak yer almaya başlamışlardır. Bu dönemde belediyelerin öncülüğünde kurulan konut kooperatifleri, kendilerine sağlanan kredi destekleriyle önemli avantajlar elde etmişlerdir (Geray, 1994: 40).

1980’li yıllarda Türkiye’de konut sunum biçimlerinden biri de konut kooperatifleri birlikleri ve yerel yönetimler ortaklığında konut üretimi gerçekleştirilmesidir. Konut Kooperatifleri birliği, özel sektör konut yapım şirketi ve yerel yönetim üçlüsünün bir araya gelerek oluşturduğu bu yeni tip girişim modelinde öncülüğü yerel yönetimler üstlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetimler bir yandan toplu konut alanının belirlenmesinden arsanın kamulaştırılması işlemine kadar faaliyet yürütmüş bir diğer yandan da konut talebi olan kişileri konut kooperatiflerinde örgütleme faaliyetini sürdürmüşlerdir (Tekeli, 1982:68).

Ankara ve İzmit belediyelerinin öncülük ettiği bu yeni nesil projeler 1980’li yılların ortalarında yerel yönetimler ve konut kooperatifleri ortaklığı çerçevesinde başarılı örneklerle imza atmışlardır (Karasu, 2005: 59). Belediye ile konut kooperatiflerinin işbirliğine dayanan çalışmaların düşünsel alt yapısı İzmit Belediyesi’nde “Yenilikçi Yerleşme” ve Ankara Belediyesi’nde ise “Batıkent” projesi olarak ortaya çıkmıştır (TOKİ, 1996: 68).

Belediyeler ile konut kooperatiflerinin işbirliğine örnek teşkil edebilecek olan en büyük proje Batıkent projesidir. 1979 yılında Batıkent yapı kooperatiflerinin bir üst birliği olarak kurulan KENTKOOP, Türkiye’de kent kooperatifçiliğinin bir odağı olup belediyeler eliyle geliştirilen konut kooperatifçiliğinin ilk

modelini oluşturmuştur (Tekeli, 2010: 11). 1979 yılında Ankara Belediyesi tarafından imar planı tasarlamış olan bu protokole göre belediye, KENTKOOP'un ortağı tüm kooperatiflere arsa tahsis etmiş ve KENTKOOP'tan arsa bedeli olarak tahsis ettiği miktarı bölgenin altyapısını oluşturmakta kullanmıştır.

Konut talebinin yapım sürecinin örgütlenmesini üstlenen KENTKOOP ilk konut üretimine 1981 yılında başlamıştır. Batıkent projesi kapsamında KENTKOOP 30.389 adet konutun üretimini tamamlamıştır. Bu büyük başarıyla birlikte Batıkent projesi birçok alanda öncü rolü oynamış ve diğer belediyelerin benzer projeler gerçekleştirmesine esin kaynağı olmuştur (KENT-KOOP, 1999: 29).

Belediyeler öncülüğünde geliştirilen ikinci toplu konut projesi, “İzmit yenilikçi Yerleşmeler projesidir. Kentin doğu ve batı yakasında yer alan toplam 741 hektarlık arazinin kamulaştırılmasıyla başlayan bu proje, konut kooperatifleri aracılığıyla hayata geçirilmiştir. Yaklaşık 30 bin üyenin yer aldığı bu projenin iki önemli iddiası bulunmaktaydı. Bunlardan ilki standart tek tip konutlar yerine her üyenin kendi isteklerine göre uygun konut tasarımları gerçekleştirilecekti. İkinci önemli iddiası ise konut üretiminin geleneksel teknikler kullanılarak değil de prefabrik bir teknikle gerçekleştirilecek olmasıydı. Konut üretimi prefabrik teknolojiyi gerçekleştirebilecek üretim şirketlerince sağlanacak ve bunun için de belediye öncülüğünde bir ana üretim şirketi kurulacaktı. Kurulan bu ana şirket, diğer üretim şirketleri arasındaki eşgüdüm ve finansmanı sağlayacaktı. Ancak ilerleyen dönemde yapılan yerel seçimler ile birlikte belediye başkanı değişince, bu proje tam olarak hedeflenen şekliyle hayata geçirilemedi (Tekeli, 2010: 13).

Batıkent benzeri projeler diğer belediyeler tarafından da yürütülmeye devam etmiştir. Malatya Belediyesi'nin “Yakınkent”, Van Belediyesi'nin “Mavikent”, Bursa Belediyesi'nin “Değirmenlikızık”, Görüklü Belediyesi'nin “Görkent”, Narlidere Belediyesi'nin “Narkent”, Elazığ'da “Doğukent” ve “Hilalkent” toplu konut uygulamaları belediye ve konut kooperatifleri işbirliğinin diğer örnekleridir (TÜRKKENT, 1989: 5-6). Başka bir deyişle Batıkent örneği sonraki dönemde başka illerin belediyelerini toplu konut yapımında harekete geçirmek için etkili bir referans olmuştur.

5. SONUÇ

Türkiye'deki yerel yönetim ve sivil toplum anlayışı batıdaki emsallerine göre ortaya çıkış ve kazanım bakımından farklılık göstermektedir. Tıpkı yerel yönetimlerde olduğu gibi sivil toplum anlayışı ve buna bağlı olarak kooperatif ve sendika gibi kendi kendine yardım kuruluşları olarak bilinen bu tüzel kişiliğe haiz kurumlar, cumhuriyet sonrası dönemde batılılaşmaya yönelik atılan adımların bir

neticesi olarak bizzat merkezi otorite tarafından ortaya çıkarıldığı için yerel yönetimlerle kooperatifler bu açıdan bir benzerlik göstermektedir.

Bir hak mücadelesi neticesinde ortaya çıkmadığı için toplumsal yapıya o dönemde henüz yabancı olan bu kurumların bir yerel yönetim unsuru ile işbirliği içinde olması, halkın konut kooperatiflerine olan güvenini daha da artırmıştır. Konut kooperatiflerin belediyeler ile işbirliği yapması hem konutların daha ucuza mal olmasını sağlamış hem de halk katılımını artırmıştır.

Günümüzde ise, genel olarak neoliberal politikaların etkisiyle devletin konut piyasasından çekilme eğiliminde olduğu ya da serbest piyasa koşullarına zarar vermekten kaçındığı görülmektedir. Ancak konut en temel haklardan barınma hakkını sağlayan bir özelliğe sahiptir. Dolayısıyla devlet bu konuyu serbest piyasa anlayışının insafına bırakmamalı ve geçmişteki başarılı örneklerde de görüldüğü üzere yerel yönetimleri konut kooperatifleriyle ortak çalışmaya yönelik teşvik ve girişimlerde bulunmalıdır.

Toplu konut üretiminde belediye, kooperatif ve devlet işbirliği önem arz etmektedir. Belediyelerin arsa üretip, bu arsaları kooperatife ve dolayısıyla dar gelirli kesimin hizmetine daha uygun koşullar altında sunmaları, konut sorununun çözümü ve sosyal adalet anlayışının toplumsal tabana yansması bakımından son derece önemlidir.

Bu anlamda konut sorunun çözümü için yerel yönetimler, konut kooperatifleri ve özel sektörün doğru bir biçimde işbirliği yapması esastır. Belediyelerin sunacağı arsa ve altyapı destekleri, konut talebi olan bireylerin bir kooperatif çatısı altında örgütlenmesi ve TOKİ tarafından sağlanan cazip kredi seçenekleri sayesinde düşük gelir guruplarının konut ihtiyacının karşılanmasında bir konut üretim modelinin oluşmasına katkı sunulabilir.

Ayrıca konut hakkı en temel insan haklarından biri olduğu için yerel yönetimlerin merkezi iradeye bağımlılığı anlayışı sebebiyle, uygulanan politikalar sekteye uğratılmamalıdır. Bu ikili ortaklık konut sunum biçimlerinde etkili bir çözüm yöntemi olma kabiliyetine haiz olduğundan seçimlerle gelen yerel yöneticilerin değişip değişmemesi böylesine önemli bir konunun ikinci plana atılmasına gerekçe olmamalıdır.

KAYNAKÇA

ANDERSEN, H. S. (2005), “Konut Alanlarında Bozulma ve Konut Alanları Yenileme Stratejilerinde Avrupa ve Amerika Deneyimi”, *Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu*, 27-30.11.2004, İstanbul: Küçükçekmece Belediyesi Yayını, 151-164.

- Arıkboğa, E. (2020). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Temel Çerçevesi, *Yurttaşlık Derneği Raporu*
- Çiçek Y., (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler, *KSU sosyal bilimler dergisi*, 11 (1)
- GERAY, C. (1994), “Konutta Kooperatif ve Belediye İşbirliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 3(1), 39-45.
- HAGUE, C. (2005), “Konut Alanlarının Dönüşümü ve Yenileme Projelerinde Başarı”, *Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu*, 27-30.11.2004, İstanbul: Küçükçekmece Belediyesi Yayını, 178-186.
- Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory And Local Government*, London: New Local Government Series
- Karasu, M. A., (2005). Türkiye’de Konut Sorununun Çözümünde Farklı Bir Yaklaşım; Belediye-Toplu Konut İdaresi-Konut Kooperatifleri İşbirliği Modeli, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Güz 2005, 1:56-87
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem yayınevi
- KENT-KOOP. (2000) *1999 Yılı Çalışma Raporu*, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil yayınları
- Ökmen, M., Parlak, B., (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*, Bursa: Alfa Akademi
- Özlük, S. (2019). *Türkiye’de Konut Sektörü*. İstanbul: İkinci Adam Yayınları,
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, sayı 57, 121-134
- Sarioğlu Erdoğan, P. (2015). Türkiye’de Değişen Konut Politikaları: Kiralık ve Ev Sahipliği Sektörleri, *Panel: Konut*. Ankara, Aydan Yayıncılık, s. 25-33
- Taraktas, A. (2013). Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları no 1885,, s. 171
- Tekeli, İ. (1982). Türkiye’de Konut Sunumunun Davranışsal Nitelikleri ve Konut kesiminde Bunalım, *KentKoop: Konut* 81, 57-101
- Tekeli, İ. (2010). *Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları,
- TOKİ (1996). *Habitat-2, Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı*, Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B. Yayman, H., Özer, M.A., (2006). *Mahalli İdareler*, Ankara, Nobel yayınları
- Turan, N. (1993). Konut Sorununun Çözümünde Belediye, Kooperatif ve Toplu Konut İdaresinin Rolü, *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(1-2)
- Türel, A. (2015). Türkiye’de Konut Finansmanı, *Panel: Konut*. Ankara, Aydan Yayıncılık, s. 61-72
- TÜRK KENT. (1989) Kent Kooperatifçiliği *Üçüncü Teknik Semineri* 3-5 Kasım 1988, Ankara.
- Uğurlar, A. (2015). Dünyada konut politikaları, *Kent Araştırmaları Enstitüsü Raporu*

- Ulusoy, A. E. (2020). Türkiye’deki Konut Politikaları: tarihsel Süreç ve Aktörlerin Rolü, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(3)
- Varcan, N. (2013). Yerel Yönetimin Kavramsal Yapısı, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları No 1885, s. 5
- Whitehead, C. M. E. (2006). The Economics of Social Housing, *Housing Economics and Public Policy*. Oxford: Blackwell Science
- Yaşar, M. R. (2010). Konut Politikaları ve Yoksulluk, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 15, 57-93

BELEDİYELERİN MALİ KAYNAK VE HARCAMALARI

Uzm. Mustafa KABADAYI

Uzman, Hizmet-İş Sendikası,

mustafa_kabadayi@hotmail.com, ORCID: 0009-0003-9235-1018.

Derleme Makale / Review Article:

Geliş Tarihi-Received Date: 20.11.2023, Kabul Tarihi-Accepted Date: 07.12.2023

ÖZET

Tabiattaki bütün varlıklar ile birlikte insanoğlunun doğumundan ölümüne kadar hayatımızın her aşamasında yanımızda olan belediyelerimizin sunduğu hizmetleri, bu hizmetleri sunarken kullandığı kaynakları ve elde edilmiş şekillerini, kaynaklardaki azalış ve yetersizlikler ile belediyelerimizin sunduğu ne tür hizmetlerden faydalanabileceğimizi değerlendireceğiz. Sunulan hizmetlerin kaliteli olabilmesi için de belediyelerimizin gelirlerinin yani kaynaklarının giderlerinden fazla olması ya da en azından gelirin gideri karşılayabilecek kadar olması gerekmektedir. Günümüzde kendi kendine yeten belediyelerimiz yok denecek kadar azdır, çünkü ihtiyaç ve beklentiler sınırsız kaynaklar ise az ve sınırlıdır. Belediyelerimizin kuruluşu, sunacakları hizmetler ve elde edecekleri kaynakların tamamı kanun, yönetmelik, tebliğ gibi mevzuatla düzenlenmektedir. Gelir ve harcamaların yasal dayanakları çerçevesinde bunların dışına çıkılabilmesi mümkün değildir. Çalışmada belediyeçiliğin Selçukludan günümüze tarihsel gelişimini, görev yetki ve sorumluluklarını, belediye kaynakları ve elde edilmiş şekillerini, gelir artırıcı önerilerimizi, belediye giderlerinin neler olduğu ve gider azaltıcı önerilerimizi, örneklem yoluyla bazı belediyelerin gelir ve gider gerçekleşme sonuçlarını tablolar halinde paylaşacağız.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Hizmet, Belediye ve Kaynaklar, Belediye ve Harcamalar

RESOURCES AND EXPENDITURES IN MUNICIPALITIES

ABSTRACT

We will evaluate the services offered by our municipalities, which are with us at every stage of our lives, from birth to death of human beings, as well as all creatures in nature, the resources they use while providing these services and the way they are obtained, the decrease and inadequacy in resources, and what kind of services we can benefit from our municipalities. In order for the services offered to be of high quality, the revenues, that is, the resources, of our municipalities must be more than their expenses, or at least break even. Nowadays, we have almost no self-sufficient municipalities, because needs

and expectations are unlimited and resources are few and limited. The establishment of our municipalities, the services they will provide and the resources they will obtain are all regulated by legislation such as laws, regulations and communiqués. It is not possible to go beyond these. In the study, we will share the historical development of municipalism from the Seljuks to the present day, their duties, powers and responsibilities, municipal resources and the way they are obtained, our revenue increasing suggestions, what municipal expenses are and our expense reducing suggestions, and the income and expense realization results of some municipalities without mentioning names, in tables.

Keywords: Municipality, Service, Municipality and Resources, Municipality and Expenditures

1. GİRİŞ

Belediyelerin kaynakları ve harcamalarını anlatmaya başlamadan önce yasal dayanakları ile tarihsel sürecine kısa bir bakışla başlamak istiyorum. Anayasamızın mahalli idareler başlıklı 127. maddesinde;

“...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 tüzelkişileridir.

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

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. **(Mülga ikinci cümle: 21/1/2017-6771/16 md.)** Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare 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 Cumhurbaşkanının 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...” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde belediye, “...Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

2. BELEDİYELERİN TARİHÇESİ

Belediyeler, demokratik yaşamın gelişiminde çok önemli rolü olan kamu kuruluşlarıdır. Yurdumuzda belediye yönetiminin gelişimi uzun zaman almıştır. Belediyelerimizin Selçuklu Devletinden günümüze tarihsel gelişimine göz atacak olursak:

Gerek Selçuklu Devletinde gerek se Osmanlı İmparatorluğu’nda, başta vakıflar ve esnaf teşkilatı gibi sivil oluşumların birçok belediye hizmetini yerine getirdiği bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nda çağdaş anlamda belediye teşkilatı kurulmadan önce, şehir hizmetleri kısmen devlet teşkilatı, kısmen de vakıflar, loncalar ve mahallelilerce yerine getiriliyordu.

2.1. Tanzimat’tan Önce Belediyecilik

Tanzimat döneminden evvel yargı ile yönetim görevleri daha birbirinden ayrılmadığı için şehirlerde **kadılar**, küçük yerlerde ise **kadı naipleri** yargılama yetkilerinin yanında, bulundukları yerlerin mülki idare amiri olarak görev yapmakta idiler (Dönmez, 1995). Bir yıl için atanan kadıların kendi evleri hükümet, belediye ve mahkeme konağı olarak kabul edilmekteydi. Merkezi idarenin temsilcisi olan ve aynı zamanda adalet işleri ile görevli olan kadılar, günümüzde belediye zabıtasının görev alanına giren esnafın denetlenmesi, belediye tembihname ve yasaklarının uygulanması ve narh (fiyat) işleri ile de görevli kılınmışlardı. Kadıların maiyetinde **muhtesip** veya **İhtisap Ağası** denilen bir icra ve infaz memuru ile beraber çarşı ve pazarları kontrol altında bulundururlardı.

Arap kent yönetiminden esinlenerek oluşturulan bu sistemde kadıların bu görevi 1839 yılına kadar devam etmiştir. 19 uncu yüzyılın başlarında Avrupa ile siyasal, kültürel ve ekonomik ilişkilerin hız kazanması ile birlikte, Devlet yönetiminin yeniden şekillendirme çalışmaları da aynı şekilde hız kazanmıştır. Belediyelerce sunulan hizmetlerin bir çatı altında toplanması amacıyla yeni bazı

düzenlemelere gidilmiş; İhtisap Ağasına “Nazır” (bakan) unvanı verilerek yetkisi ile birlikte görev alanı da genişletilmiştir (Dönmez, 1995).

1831 yılında vakti zamanında inşaat yapma ve tamir ve bakım gerektirenleri onarma işlerini yapmak üzere Bizans yönetiminden etkilenecek kurulmuş olan Şehremaneti idaresinin görev ve yetkileri yeni kurulan “Ebniyyeyi Hassa Müdürlüğü”ne devredilmiştir (Dönmez, 1995). Bunun yanında yine bazı belediye vazifeleri ise “Mimar Ağalar” denilen teşkilata bırakılmıştır.

Böylelikle, aslında bir teşkilat altında vazifelendirilmek istenilen belediye hizmetleri dağıtılmıştır (Dönmez, 1995). Ancak, üç kuruluş arasında paylaştırılan hizmetlere rağmen aslında belediye hizmetleri, eskiden olduğu gibi merkezi yönetimin de temsilcisi olan kadılar tarafından yürütülmektedir.

Tanzimat’tan Cumhuriyet Dönemine Kadar Belediyecilik

Tanzimat Dönemi ile birlikte, yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmaları ile, bir taraftan işleyişi bozulan kuruluşların yerine Batıda uygulanan modellere göre yenileri kurulmaya, diğer taraftan da devlet yönetimine işlevsellik kazandırılmaya çalışılmıştır (Dönmez, 1995).

Tanzimat yöneticilerinin Devlet yönetimini modernleştirme hedefleri arasında büyük şehirlerde modern şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi, ulaşım, su, konut, sağlık sorunlarının çözülmesi konuları önemli yer tutmaktaydı.

Bu alandaki çalışmalardan birisi de, belediye teşkilatı kurulmasına ilişkin çalışmalardır. Bu dönemde Kırım Savaşı’nın başkent İstanbul’da meydana getirdiği hareketlilik ve bunun sonucu olarak meydana gelen yeni sorunların çözülmesi amacıyla yeni bir teşkilat kurulması artık kaçınılmaz hale gelmişti. İşte bugünkü anlamda ilk belediye teşkilatı kurulması çalışmaları, Osmanlı İmparatorluğu döneminde batı ülkeleriyle artan ilişkiler nedeniyle 1855 yılında başlamış ve Takvimi Vekayinin 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1855) tarihli ve 529 sayılı nüshasında yayımlanan bir tebliğ ile İstanbul Şehremaneti İdaresi kurulmuştur.

Fransa’dan esinlenerek kurulan bu belediye teşkilatı, padişah tarafından atanmış 12 kişilik şehir meclisine başkanlık etmek üzere yine Padişah tarafından atanmış bir şehremini’den oluşmakta idi. 2 yıl sonra çıkarılan Belediye Nizamnamesi (Tüzüğü) ile İstanbul’da çeşitli semtlerde belediye idareleri kurulmuş ve 1869 yılında Danıştay’ca hazırlanan Dersaadet idaresi Belediye Nizamnamesi ile belediye idareleri tüm İstanbul’a yaygınlaştırılmış bulunmaktadır.

1877 tarihinde çıkarılan Vilayat Belediye Kanunu ile belediye teşkilatlarının İmparatorluğun taşra teşkilatında da kurulması öngörülmüştür. Söz konusu Kanun ile, belediyelere imar işlerinin düzen altına alınması, yol lağım ve kal-

dırım gibi tesislerin bakım ve onarımı, su işlerinin çözümlenmesi ve temizlik işlerinin görülmesi gibi görevler verilmiştir.

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Hakkında Geçici Kanun ile, İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremaneti Meclisi yerine de bir encümen kurulması öngörülmüştür. Şehremini ise yine atama ile işbaşına gelmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girinceye kadar mevcut belediyeler değişmeden varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Birinci Dünya Savaşı sonunda Osmanlı Devleti fiilen sona ermiş, yerine 23 Nisan 1920'de yeni bir Türk Devleti kurulmuştur. Bu yeni hükümet bir yandan milli mücadeleyi sürdürürken, bir yandan da kurulacak ulusal devletin yasama çalışmalarını sürdürüyordu. 1921'de yeni bir anayasa yapıldı.

1921 Anayasası, yerel yönetimler açısından da günümüze göre bile bakıldığında son derece çağdaş yenilikler getiriyordu. Ancak, Milli Mücadelemiz devam ettiği için yerel yönetimler ile ilgili konulara detaylı bir şekilde el atılamadı. Bu arada 1922 yılında Ankara Hükümeti 278 sayılı Devairi Belediye Rüesası'nın Sureti İntihabına Dair Kanun ile, belediye başkanlarının kendi belediye meclislerince üyeleri içinden gizli oyla ve çoğunluk esasına göre iki yıllık bir süre için seçilmesini öngören bir düzenleme getirdi (Dönmez, 1995).

2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik

Cumhuriyet'ten hemen sonra yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar hızlandı. Cumhuriyetin ilanını izleyen aylarda belediyeleri ilgilendiren çeşitli yasalar çıkarıldı. Önce 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu ile Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirildi (Dönmez, 1995).

Bu Kanun'a göre, Ankara Şehremaneti İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremini'nin yönetiminde Encümeni Emanet ile 24 üyeli bir Cemiyeti Umumiye-i Belediye'den oluşacaktı. Bütçe, bu cemiyet tarafından yapılacak ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşecekti. Belediye zabıta hizmetleri ise polis teşkilatınca yürütülecekti. Devletçe atanacak memurların maaşları İçişleri Bakanlığı'nca, diğerlerinininki de Şehremaneti'nce karşılanacaktı (Dönmez, 1995).

Ankara için çalışmalar sürerken, bütün belediyelerimizi de yeniden teşkilatlandırmak ve yeni yeni görev ve yetkilerle donatmak çalışmaları devam ediyordu. Yürütülen bu çalışmalar sonucu 1930 yılında "1580 sayılı Belediye Kanunu" ortaya çıkarıldı.

Belediye Kanunu, Köy Kanunu dışında kalan, yani nüfusu 2.000'i geçen tüm yerleşim yerlerini (komünleri) kapsamına aldı (Dönmez, 1995).

1580 sayılı Kanun belediyenin organlarını; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak düzenlemiş, encümen için atanmışlar ve seçilmişlerden oluşan karma bir yapı öngörmüştür. Belediye başkanı ilk dönemler meclis üyeleri arasından seçilmekte iken 1960 sonrası yapılan değişikliklerle doğrudan seçilmeye başlamıştır. Belediyenin görevleri sayılarak belirtilmiş, ihtiyarî ve zorunlu görevler olarak ikili bir ayrıma tâbi tutulmuştur. Ayrıca, belediyelerin kanunla verilen görevlerini yaptıktan sonra, belde halkının yararına olan her türlü girişimde bulunabilmelerine olanak tanınmıştır.

1978 yılında “**Yerel Yönetim Bakanlığı**” adı altında yeni bir bakanlık kurulmuş, o zamana kadar İçişleri Bakanlığı’nca yürütülen mahalli idarelere dönük hizmetler bir protokolle yeni bakanlığa aktarılmıştır. Ancak, Bakanlık varlığını devam ettirememiş ve 1979 yılı Ekim ayında lağvedilmiştir.

1982 Anayasası’nın 127. maddesiyle mahalli idarelerle ilgili yeni hükümler getirilmiş ve bu arada hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan seçilmiş organ ve üyeleri geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırmaya İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

18 Ocak 1984 yılında yayımlanan Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki 2972 sayılı Yasa ile, mahalli idareler seçimleri ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. 8 Mart 1984’te yayımlanan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, il sınırları kapsamında birden fazla ilçe bulunan ana kentlerde büyükşehir ve ilçe belediyeleri kurulması öngörülmesi üzerine Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Dönmez, 1995). 26/03/1984 tarihinde yapılan mahalli seçimler, yeni düzenlemeye göre yapıldı ve ülkemizde iki kademeli büyükşehir yönetim sistemine geçilmiştir.

09/07/1984 tarihinde 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur.

2.3. Mahalli İdarelerde Reform Çalışmaları

Bilim ve teknolojinin başdöndürücü biçimde gelişmesi, bütün toplumları hassasiyetle etkilemekte, bunun sonucunda ekonomik, sosyal ve kültürel alanda hızlı bir değişim ve gelişim sürecine sürüklemektedir.

Bu süreçten en çok etkilenen yerlerin başında, şüphesiz kentler ve kentsel yaşam gelmektedir. Bu durum kentleşme sürecinin ivmesini de yükseltmektedir. Kentleşme süreci ise, insanların hizmet gereksinimlerinin değişmesine ve çeşitlenmesine yol açmaktadır. Bu değişim doğal olarak belediyelerin yeniden yapılanmasına yansımış, bu doğrultuda çeşitli çabalara girilmiştir.

Başlangıçta 1580 sayılı Kanun, belediyelerin kuruluş ve görevlerini düzenleyen temel kanun olmuştur. 1930 yılında çıkarılan bu kanun, çeşitli tarihlerde değiştirme çabalarına karşın 2004 yılına kadar uzunca bir süre yürürlükte kalmıştır. 2000’li yıllarda tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları sırasında, mahalli idareleri de reforme etme çalışmalarına hız verilmiş, bu kapsamda belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarında köklü değişikliklere gidilmesi gündeme gelmiştir. Bu süreçte belediyeleri yeni bir temelde ele alan ve bu çerçevede mahalli müşterek hizmetleri yeni bir anlayışla düzenleyen yasa çalışması 5272 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu Kanun’la belediyeçilik düzeninin büyük ölçüde değiştirilmesi öngörülmüştür. Ancak bu Kanun uzun ömürlü olmamış, 18.1.2005 tarihli ve E.2004/118, K.2005/8 sayılı Kararla Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiştir. Bu iptal üzerine, 5393 sayılı Kanun hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Günümüzde belediye yönetimi ile ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu, Büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu uygulanmaktadır.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze belediye sayıları tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze sayılarla belediyeler

Yıl	Belediye Sayısı
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014	1.396
2021	1.390
2022	1.391

Kaynak: (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu-2022)

Türkiye’deki belediye sayısında 1950’lerden itibaren önemli bir artış yaşanmıştır. 1980’lerde artış daha da hızlanmıştır. 2008 yılı itibarıyla belediye sayısı 3.225 olmuştur. Bu sayı, 5393 sayılı Kanun’un 8. ve 11. maddelerine göre yapılan düzenlemeler ve 5747 sayılı Kanun’un uygulanması neticesinde 2013 yılı sonu itibarıyla 2.950 olup, 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği-

nin kaldırılmasıyla belediye sayısında % 53 azalma olmuştur. 31/12/2021 tarihi itibarıyla 1.390 olan belediye sayısı, Çankırı ili, Orta ilçesine bağlı Dodurga Belediyesinin 04.04.2022 tarihinde tüzel kişiliğini geri kazanmasıyla 1.391 olmuştur. Bu belediyelerin 30 tanesi Büyükşehir, 519 tanesi Büyükşehir İlçe, 51 tanesi İl, 791 tanesi İlçe ve Belde Belediyesi olarak faaliyet göstermektedir. (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu-2022)

Belediyelerimizin tarihsel ve sayısal gelişiminden sonra bu kez belediyelerimizin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hususları aktarmak istiyoruz.

3. BELEDİYELERİN GÖREV YETKİ VE SORUMLULUKLARI

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun Belediyenin görev ve sorumlulukları başlıklı 14. maddesinde;

“...Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75. maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrisinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. **(Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...)** **(Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.)** Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir; korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir. **(Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.)** Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar;

her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/17 md.; Değişik: 12/7/2013-6495/100 md.) Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.

(İptal fıkra: Anayasa Mahkemesinin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile.)

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

(Ek fıkra: 1/7/2006-5538/29 md.) Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun **Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15. maddesinde;**

“...Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışın-

daki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyecek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

r) (Ek: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,

s) (Ek: 4/4/2015-6645/84 md.) Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.

ş) (Ek:24/12/2020-7261/33 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.

(Ek fıkra: 4/4/2015-6645/84 md.) (s) bendi uyarınca asansörlerin yıllık periyodik kontrolünü yapacak belediyeler ile yetkilendirilmiş muayene kuruluşlarının sahip olması gereken şartlar, yıllık periyodik kontrol esasları ile yıllık periyodik kontrol ücretleri Türkiye Belediyeler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Türk Standardları Enstitüsü temsilcilerinin de yer alacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Konuya ilişkin düzenlemeler, komisyon kararları doğrultusunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılır.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/18 md.) (r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

(l) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67. maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.^[14]

*İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir; bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. **(Ek cümle: 12/11/2012-6360/18 md.)** Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına, hastanelere ve cemevlerine indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.*

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

***(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/121 md.)** İcra dairesince haciz kararı alınmadan önce belediyeden borca yeter miktarda haczedilebilecek mal gösterilmesi istenir. On gün içinde yeterli mal beyan edilmemesi durumunda yapılacak haciz işlemi, alacak miktarını aşacak şekilde yapılamaz.*

***(Ek fıkra: 22/12/2021-7349/10 md.)** Belediyeler, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir..." hükmü bulunmaktadır.*

Büyükşehir belediye yönetiminde ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı 7. maddesinde;

“...Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe¹ belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69. ve 73. maddelerindeki yetkileri kullanmak¹

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) **(Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.)** Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar; meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele

çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletletmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. **(Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.)** Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek.

z) **(Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.)** Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

aa) **(Ek:24/12/2020-7261/29 md.)** Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.

bb) **(Ek: 16/11/2022-7421/14 md.)** Gerektiğinde cemevleri için bina ve tesisler yapmak, bu bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. **(Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/7 md.)** Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. **(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.)** Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. **(Değişik cümle:22/12/2021-7349/9 md.)** Büyükşehir belediyeleri, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir.

İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

c) Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem

taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) **(Ek: 12/11/2012-6360/7 md.)** Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

g) **(Ek: 16/11/2022-7421/14 md.)** Cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapmak.

(Değişik son fıkra: 1/7/2006-5538/23 md.) 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler...” denilmektedir.

4. BELEDİYENİN MALİ KAYNAKLARI

Belediyelerin sundukları hizmetler ve hizmet sundukları alanlar her geçen gün artarken maalesef kaynakları aynı oranda artmamaktadır. Oysa belediye gelirlerinin görevleriyle orantılı olarak artırılması gerektiği Anayasamızın 127. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bu bağlamda belediye hizmetlerinin daha da etkin kılınması bakımından personellerden azami derece de faydalanma yolunu seçmekte bir nevi ucuz işçilik ile maliyetleri düşürme yoluna gitmektedirler.

Belediyelere gelir sağlayan kaynaklar mevzuatla belirlenmiş bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyenin gelirleri başlıklı 59 uncu maddesi başta olmak üzere, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 1608 sayılı Para Cezaları Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Bakanlık Fon yardımları ve yardım ödeneklerinden aktarılan kaynaklarla yürürlükteki diğer mevzuatı gösterebiliriz.

Anayasamızın Vergi ödevi başlıklı 73. maddesinde;

“...Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir..” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Gelirlerin dayanakları başlıklı 37. maddesinde de;

“...Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler; ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Hazine ve Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar; geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanır. Malî yıl içinde kullanılabilecek ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Hazine ve Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir.

Tahsili zamanaşımına uğrayan gelirlerin silinmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir...” denilmektedir.

Gelirlerin toplanması sorumluluğu başlıklı 38. maddesinde de “... Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur...” hükmüne yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 15. maddesinde de bu paralelde Gelirlerin dayanakları başlıklı 15. maddesinde Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır. İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birlik gelirlerinin yasal dayanakları, “Gelirlerin Yasal Dayanakları Cetveli’nde (Örnek: 17) gösterilmesi gerektiği Gelirlerin toplan-

ması sorumluluğu başlıklı 16 ncı maddesinde de Gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsil iş ve işlemlerinden sorumlu olan görevliler bu işlemlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları hükmüne yer verilmiştir.

Belediyenin gelir kaynakları 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59. Maddesinde

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler olarak belirlenmiş iken,

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı her yıl yayımlamış olduğu “Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise Belediye Kaynaklarını 6 ana gruba ayırmıştır.

Gelir Kodu	Gelir Adı
01	Vergi Gelirleri
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
05	Diğer Gelirler
06	Sermaye Gelirleri
08	Alacaklardan Tahsilat

Tabloda gösterilen gelir kalemlerini hesap planında gösterildiği şekilde açıklayacağız;

4.1. Vergi Gelirleri

Yerel Yönetimlerce tahsil edilecek vergiler ile ilgili düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belirlenmiştir. Bu kanuna göre tahsil edilebilecek vergiler İlân ve Reklâm Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik, Havagazı ve Tüketim Vergisi, Yangın, Sigorta Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi olarak belirtilmiştir. Ancak belediye gelirleri arasında en önemli yeri tutan, en fazla işgücü gerektiren ve en önemli öz gelirlerinden olan Emlâk Vergisi ise 1970

yılında yayımlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile açıklanmıştır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

İlan ve Reklâm Vergisi; Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde yapılan her türlü İlan ve reklâm düzenlemelerinin m²'si üzerinden haftalık, aylık veya yıllık sürelerde 2464 sayılı kanunda belirtilen m² değerleri üzerinden tahsil edilir. Gazete, dergi internet, tv, radyo gibi yerlerde yapılan ilânlar ise ilan ve reklam vergisi kapsamına girmemektedir. İlan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir ve ödenir. Belediye Gelirleri kanununda belirtilen tutarların alt ve üst limitleri arasında kalmak şartı ile yerelde semtler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklara göre belediye meclislerinin teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenen tarifeler uygulanır.

Eğlence Vergisi, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde faaliyet gösteren eğlence mekanlarının faaliyetleri üzerinden alınan bir vergidir. Eğlence mekanları ve faaliyet türleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunun da sinema, tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve orta oyunu, spor müsabakaları, at yarışları ve konserler, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerleri, müşterek bahisler, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerleri (bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, playstation, bilardo ve masa futbolu salonları gibi) şeklinde sayılmıştır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Eğlence vergisine tabi olan faaliyetlerde matrahlar; eğer biletle giriş yapılan bir yer ise gayri safi hâsılat, müşterek bahis ise KDV'siz tutar, biletle girilmesi zorunlu olmayan bir eğlence mekanı ise faaliyet gösterilen her bir gün için alınır. Belediye Gelirleri kanununda belirtilen tutarların alt ve üst limitleri arasında kalmak şartı ile yerelde semtler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklara göre belediye meclislerinin teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenen tarifeler uygulanır. Verginin oranı biletle girilen yerlerde % 5-% 50 arasındadır. Biletle girilmeyen yerlerde günlük 5 TL-100 TL arasında belirlenir.

Haberleşme Vergisi, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde Posta Telgraf Telefon kısaca PTT işletmesince tahsili yapılan telefon, teleks, faksimile ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) üzerinden alınan bir vergidir. Haberleşme Vergisinin mükellefi tahsilatı yapan PTT teşkilatıdır. Kanunda belirlenmiş vergi oranı % 1'dir. Haberleşme Vergisi ilgili belediyeye tahsilâtın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar beyanname ile bildirilerek aynı süre içinde ödenir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde satışı yapılan elektrik ve havagazı bedelleri üzerinden alınan bir

vergidir. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin mükellefi elektrik ve havagazını dağıtan işletmelerdir. Verginin oranı ise kanunda üretim işletmelerinde %1, diğer yerlerde % 5 olarak belirlenmiştir. İlgili işletmelerce tahsili yapılan vergi tahsilatı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye ödenir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Yangın Sigortası Vergisi, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan menkul ve gayrimenkul mallar için yaptırılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler üzerinden ödenen bir vergidir. Yangın Sigorta Vergisini oranı % 10 olarak belirlenmiş olup verginin mükellefi ise sigorta işlemlerini yapan sigorta şirkettir. İlgili sigorta şirketlerince tahsili yapılan vergi, tahsilatı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye ödenir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Çevre Temizlik Vergisi; Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan ve belediyelerce yerine getirilen evsel katı atıkların toplanması, taşınması ve bertarafından kısaca çevre temizlik hizmetlerinden istifade eden konut, iş yeri ve farklı şekillerde kullanılan binaların tabi oldukları vergi türüdür. Her yıl Maliye Bakanlığı tarafından yeniden belirlenen tarife ve konutlar için su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp üzerinden alınacak parasal değerler Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği olarak Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 1,50 kuruş, diğer yerlerde ise 1,10 kuruş üzerinden hesaplanarak tahsil edilir. Çevre Temizlik Vergisi ilgili belediyelerin su faturaları ile birlikte tahsil edilir. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait vergi ise, kanunda belirtilen 5 dereceli 7 gruplu tarife göre düzenlenir ve belirlenen miktar büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanır. Çevre Temizlik Vergisinin tahakkuku her yıl Ocak ayında yapılp emlak vergisi ödeme dönemleri olan Mayıs sonuna kadar 1.taksit, kasım ayı sonuna kadar ise 2. Taksit olarak ödemesi gerçekleştirilir. Çevre temizlik vergisinin tahsilatına müteakip ilgili belediye, eğer büyükşehir belediyesi sınırları içindeyse tahsil ettiği verginin % 20'sini büyükşehir belediyesine mevzuatında belirlenmiş olan sürede gönderir. Su faturası üzerinden tahsilatı yapan Büyükşehir Belediyesi su ve kanalizasyon idaresi ise yaptığı tahsilatın % 20'sini kendisine ayırır kalan % 80'lik kısmı ise yine yasal süresi içerisinde ilgili ilçe belediyesinin hesabına gönderir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Evsel Atık Vergisi 27/10/2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik* hükümlerince belediyelere ek kaynak olarak düşünülen Evsel atık vergisinin tam

anlamı ile uygulaması sürekli ertelenmiş 31.12.2023 yılı sonuna kadar belediyelerin tarifelerini oluşturup işleme koymaları gerekmektedir. Evsel katı atık vergisinde ana unsur kirleten kirlettiği kadar öder ve belediyeler evsel katık atıkların toplanması, taşınması ve bertaraf edilmesi için yapmış oldukları masrafları toplanan evsel atık miktarı ile orantılamak suretiyle kirletenlere pay ederler. Hayata geçirildiğinde belediyeler için ciddi bir ilave kaynak olacaktır.

Emlâk Vergisi; Belediye gelirleri kanunu dışında 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu isimli bir kanunla düzenlenmiştir. 1970 yılı Temmuz ayında Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren Emlâk Vergisi Kanununun kapsamı belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan bina ve arazileridir. Arazi belediye tarafından parsellenmemiş ise arazi vergisine, belediye tarafından parsellenmiş ise arsa vergisine tabi tutulur.

Bina vergisine uygulanacak matrah, binanın Emlâk Vergisi Kanunu hükümlerine göre tespit edilmiş olan vergi değeri üzerinden belirlenen değerdir. Bina vergisinin oranı konutlarda binde bir, konut dışında kalanlarda ise binde ikidir.

Arazi vergisine uygulanacak matrah ise arazinin Emlâk Vergisi Kanunu hükümlerine göre tespit edilmiş olan vergi değeri üzerinden belirlenen değerdir. Arazi vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür. Bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içerisinde mücavir alanlar içinde ise % 100 artırımlı olarak gerçekleştirilir. Bakanlar Kurulu, belirlenmiş olan bu vergi oranlarını gerek gördüğünde yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.

1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanununun 9/b ve 19/b maddelerine göre Arsalara ait asgari ölçüde birim değerleri 4 yılda bir defa olmak üzere belediye başkanı veya tevkil edeceği bir memur; ilgili belediyeden yetkili bir memur; defterdarın ya da vergi dairesi başkanlığı bulunan yerlerde ise vergi dairesi başkanının görevlendireceği iki memur; tapu sicil müdürü veya tevkil edeceği bir memur; ticaret odasınca seçilmiş bir üye (ilgili olduğu arsalara ilişkin takdir komisyonlarına organize sanayi bölgesini temsilen bir üye) ile ilgili mahalle ve köyün muhtarından kurulan takdir komisyonlarınca belirlenir ve takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ayında yıllık olarak hesaplanır. Belirlenmiş vergi değeri her yıl, bir önceki yıl birim değerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranı kadar artırılarak uygulanır. Büyükşehir belediyesi olan yerlerde büyükşehir sınırlarına dahil olan mücavir alanları içerisindeki emlak vergisinin tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerince tahsili yapılır. Bu tahsilatlardan büyükşehir belediyesi veya ilgili özel idare için haricen pay kesilmez. Vergi mikta-

rının % 10'u kadar da Kültür Varlıklarını Koruma payı ilaveten tahsil edilerek yasal süresi içerisinde ilgili kuruma ödenir. (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

4.2. Belediye Harçları

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda tahsil edilecek harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Çeşitli Harçlar şeklinde belirlenmiştir.

Vergi ile harçlar birbirine benzer gibi gözükseler de aralarında ince ayrım noktaları vardır Vergi tahsil edilmesi için belirli bir hizmetten yararlanma durumu yokken harç tahsil edilebilmesi için belediyelerin yada kamunun sunduğu belirli bir hizmetten yararlanılması gerekmektedir. Harçların neredeyse tamamı, kanunda yazılı belirli tutarlar üzerinden ödenmektedir. Yürürlükte bulunan harç miktarları en son 2004 yılı Aralık ile 2005 yılı Mayıs aylarında güncellenmiştir. Tarihlerden de görüldüğü gibi harç miktarları sık sık güncellenmediği için aradan yıllar geçtikçe değerlerinin bir anlamı kalmamaktadır. Bazen tahsil edilmesi gereken harç miktarlarına harcanması gereken masraflar ana paranın üzerinde olduğu için belediyeler çoğu zaman takip ve tahsil için masraf yapmamakta ve tahsilinden vazgeçmektedir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

İşgal Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan yol, meydan, pazar yerleri, haraç mezat satış yerleri, iskele, köprü gibi yerlerin her türlü mal veya hayvan satıcıları tarafından kullanım maksatlı işgal edilmesi durumunda işgal ettiği m² üzerinden günlük hesaplanarak tahsili yapılan harç türüdür (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Daha önce tatil günlerinde çalışma için düzenlenen ruhsat harcı 18.06.2017 tarihinde sadece “ulusal günler” olarak değiştirildiği için Ulusal tatil günlerinde çalışmak isteyen işletmelerin ruhsat almaları karşılığında yapılan işin türüne göre yıllık 20 TL'den az; 800 TL'den çok olmamak üzere Belediye Gelirleri kanununda belirtilen tutarların alt ve üst limitleri arasında kalmak şartı ile yerelde semtler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklara göre belediye meclislerinin teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenen tarifeler uygulanır. (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Kaynak Suları Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde elde edilen kaynak sularının özel kaplara doldurulup satılması halinde (işlenmiş sular dâhil) alınan bir harçtır. İlgili belediyece denetim yapılarak suyun hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde su kap veya şişelerine özel işaret konulması

karşılığında alınır. İlgili işletmece ödenecek olan harç litre üzerinden hesaplanır ve peşin TL olarak tahsil edilir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Tellallık Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde belediyelerce yapılmış olan hal, balıkhane, haraç-mezat satış yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye tellalı bulundurulan diğer yerlerde, gerçek yada tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul yada gayrimenkul mal ve ürünlerin satışı üzerinden alınır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Bir örnek verecek olursak satış haline gelen balıkçı kayık yada motorlarının getirdikleri günlük balık ürünleri için belediye görevlisi bağırarak komisyoncuların oraya gelmesini ve satışın gerçekleşmesine bir nevi aracılık eder. Bu aracılık karşılığında da satış bedeli üzerinden belediye ye harç ödenir. Tellallık harcının oranı % 2'dir.

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde, belediye yada diğer yetkili kurum ve kuruluşlarca verilen izin ile özel kişi ve kuruluşlarca işletilen mezbaha ve kesim evlerinde kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi karşılığında alınan bir harçtır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi de aynı şekilde harca tabidir. Kesimi yapılan hayvanın türüne göre Küçük yada büyükbaş olmasına göre değişir, kesilen hayvan başına TL olarak tahsili yapılır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde faaliyet gösteren işletmelerin kullandıkları, ölçü-tartı, alet ve edavatları ile ölçeklerin ilgili mevzuat hükümlerine göre belediyelerce damgalanması karşılığında ödenen harç bedelidir. Damgalanacak ölçü aletinin çeşidine göre TL üzerinden tahsil edilir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Bina İnşaat Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde yapılacak her çeşit bina inşaatı, bu binalara yapılacak ilave veya tadilat işleri için, inşaat yapım veya tadilat ruhsatının alınması bina inşaat harcına tabidir. Bina inşaat harcı bina inşa edilecek inşaat alanı üzerinden TL olarak hesaplanarak tahsil edilir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Çeşitli Harçlar, yukarıda adı konulmuş harçlar dışında kalan ve çeşitli harçlar başlığı altında belirlenmiş kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene-ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı gibi harçlarda bulunmaktadır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Bunlardan; **Kayıt ve Suret Harcı,** belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerce üretilen belgelerin çoğaltılarak tasdik edilmesi karşılığında tahsil edilen harçtır. Özellikle harita plan ve krokiler ile inşaat ruhsat ve iskan suretleri için ödenir.

İmarla İlgili Harçlar, yine belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde yapılacak olan inşaatlar için Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı (parsel ayırma ve birleştirme), Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı ve Yapı Kullanma İzni belgeleri de harca tabidir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

İşyeri Açma İzni Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde açılacak işyerleri ve işletmeler için belediyenin uygunluk belgesi karşılığında ödenen bir harçtır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Muayene-Ruhsat ve Rapor Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyeri ve işletmelerin faaliyet konuları içerisinde sağlık veya fenni konular var ise bunlara yapılacak tahlillere ve bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsat-rapor ve belgeler için ödenir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Sağlık Belgesi Harcı, Belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde faaliyet gösterecek işyeri ve işletmelerden belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olanlara verilen belgeler ile bunların belli sürelerde yenilenmeleri sonucu tahsil edilen bir harç türüdür.

Belediyelerin tahsil ettikleri çeşitli harçlar m², m³, adet, sayfa şeklinde olup belirlenen tarifeler üzerinden belediyeye peşin TL olarak ödenirler (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

4.3. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

Belediyenin sahip olduğu işletmelerin işletilmesinden elde ettiği gelirlerde teşebbüs ve mülkiyet gelirleri olarak adlandırılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesine göre belediye kendisine yüklenmiş olan görev ve hizmet alanlarında, yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre şirket kurabilir. Ayrıca belediye 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesine göre de, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde "bütçe içi işletme" kurarak da yapabilir. Ayrıca belediyenin çeşitli şekillerde kurduğu bu işletmeler Belediye İktisadi İşletmesi (BİT) olarak ta isimlendirilir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Ücret karşılığı sağlanan gelirler belediyenin sunduğu bazı hizmetlerden yararlanmak isteyenlerin ödedikleri bedellerdir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Örneğin belediyelerin spor tesisi hizmetinden yararlanmak veya iş makinasını kullanmak isteyenler bedelini ödemek zorundadırlar.

4.4. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler

Belediyelerin gerek sundukları projelerine gerekse yarım kalmış projelerine destek olmak için Genel ve özel bütçeli idarelerce yapılacak aktarımlardır. Bu aktarımlar genel faaliyetleri için olabileceği gibi özel amaçlı faaliyetler için de olabilir. Özellikle Gençlik ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığından değişik konularda proje veya faaliyet karşılığı aktarımlar yapılmaktadır.

4.5. Diğer Gelirler

İsimlendirilmeyen veya diğer gelirler olarak tanımlanan bu başlık altında belediye gelirlerinin yaklaşık % 50'nden fazlasına tekamül etmektedir.

Genel bütçe vergi geliri toplamından aktarılan pay (İller Bankası Payı), belediyelerin yıl içinde elde ettikleri toplam gelirleri içinde büyük bir yer kaplamaktadır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

Merkezi idarelerce her ay toplanan vergi gelirlerinin toplamı üzerinden belediyelere 5779 sayılı kanunun ilgili maddelerine göre her ay büyükşehir dışındaki belediyelere yüzde 1,50'si, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine yüzde 4,50'si ve il özel idarelerine de yüzde 0,5'i pay olarak ayrılır.

Büyükşehir belediyelerine ise 6 Haziran 2002 tarih ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u pay olarak ayrılır.

Cumhurbaşkanı, bu maddedeki oranları iki katına kadar artırmaya ya da kanuni haddine kadar aşağı çekmeye yetkilidir. Pay dağıtımına esas olacak belediye ve il nüfusları her yılın ocak ayından geçerli olacak şekilde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca, Türkiye İstatistik Kurumundan alınarak İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin yeni pay tutarları, birleşme veya katılmanın fiili olarak gerçekleştiği tarihi takip eden yılın Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni belirlenmiş olan nüfus sayılarına göre hesaplanarak hesaplarına havale edilir.

Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5. maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarır. İller Bankası, payları 4. ve 5. maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

Tablo 2: Örneklemeye yoluyla seçilmiş belediyelerin 2022 yılı gelirleri içinde İller Bankası Paylarının oranı

2022 YILI BELEDİYELERİN GELİRLERİ İÇİNDE İLLER BANKASI PAYLARININ ORANI			
BELEDİYE ADI ¹	TOPLAM GELİR	İLLER BANKASI PAYI	İLLER BANKASI GELİRİNİN TOPLAM GELİRE ORANI
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.140.950.848,11	788.547.222,66	69,11%
Büyükşehir ilçe belediyesi	899.804.345,05	645.933.769,02	71,79%
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.153.065.233,64	698.841.600,45	60,61%
Büyükşehir ilçe belediyesi	2.254.400.019,12	913.069.125,58	40,50%
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.329.509.644,20	667.525.555,21	50,21%
Büyükşehir ilçe belediyesi	921.510.506,99	542.662.365,02	58,89%
Büyükşehir Belediyesi	19.136.697.060,97	17.246.255.589,75	90,12%
Büyükşehir Belediyesi	58.941.420.447	52.325.178.695	88,77%
Büyükşehir Belediyesi	1.491.288.591,53	1.095.386.324,47	73,45%

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Tablodan da anlaşılabacağı gibi istisnalar olmak şartı ile %50 ila %90 arasında gelirler belediyelerin inisiyatifleri dışından merkezden aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır.

Harcamalara Katılma Payları, belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde belediyelerce yol, su tesisleri ve kanalizasyon inşası yapımı sonucunda yapılan bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan katılım paylarıdır. Harcamalara katılma payları bina ve arsaların belirlenmiş olan vergi değerinin en fazla % 2'si olabilir. Katılma payları belediyelerce tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte tahsil olunur. İlgili tarafından peşin ödeme istenirse tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde ve % 25 indirimli olarak tahsil olunur. (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Yol harcamalarına katılma payı 2012 yılına kadar zorunlu iken yapılan düzenleme ile belediye meclislerinin takdirine bırakılmıştır. İstisnalar dışında tahsilat uygulaması yapılmamaktadır.

1 Belediyelerin isimleri belirtilmeden kullanılmıştır. İlgili belediyelerin kendi web adreslerinden faaliyet raporları bilgisinden temin edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda sayılı gelirler dışında Taşınmaz malların kiraya verilmesi de belediyeler açısından önemlidir. Ancak kira gelirleri belediyelerin bütçelerinde fazla yer tutmamaktadır.

2464 sayılı belediye gelirleri kanununda yer alan diğer Çeşitli gelirler ise milli saraylar dışında kalan müzelere girişlerde alınan ücretlerden % 5 Müze giriş ücret payı ve belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde işletilen maden işletmelerinin kazançlarından % 0,2 maden işletmeleri payıdır. Yine 3194 sayılı İmar Kanununa göre düzenlenmiş olan Otopark Yönetmeliğine göre otopark yapmayan binalardan tahsil edilen gelirlerde bulunmaktadır. (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır

4.6. Sermaye Gelirleri

Belediye Kanunu’na göre belediyelerin envanter kayıtlarında bulunan taşınır ve taşınmaz malların satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirlerdir.

Belediyelerce taşınmaz satışı yapıldığında gelirlerinde önemli bir artış olmakta ve bu durumda bütçe uygulamalarında önemli ölçüde rahatlık sağlamaktadır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

Tablo 3: Örnekleme yoluyla seçilmiş belediyelerin 2022 yılı gelirleri içinde Sermaye Gelirlerinin oranı

2022 YILI BELEDİYELERİN GELİRLERİ İÇİNDE SERMAYE GELİRLERİNİN ORANI			
BELEDİYE ADI ²	TOPLAM GELİR	SERMAYE GELİRLERİ	TOPLAMN GELİRİN SERMAYE GELİRİNE ORANI
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.140.950.848,11	98.772.797,50	8,66%
Büyükşehir ilçe belediyesi	899.804.345,05	32.423.890,52	3,60%
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.153.065.233,64	38.001.568,90	3,30%
Büyükşehir ilçe belediyesi	2.254.400.019,12	1.110.525.020,83	49,26%
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.329.509.644,20	327.724.240,65	24,65%
Büyükşehir ilçe belediyesi	921.510.506,99	170.444.393,90	18,50%
Büyükşehir Belediyesi	19.136.697.060,97	1.198.528.100,60	6,26%
Büyükşehir Belediyesi	58.941.420.447	891.407.297	1,51%
Büyükşehir Belediyesi	1.491.288.591,53	227.188.707,60	15,23%

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

2 Belediyelerin isimleri belirtilmeden kullanılmıştır. İlgili belediyelerin kendi web adreslerinden faaliyet raporları bilgisinden temin edilmiştir.

Tablodan da anlaşılabacağı gibi istisnalar olmak şartı ile %10 ila %25 arasında gelirler belediyelerin inisiyatifleri dışından merkezden aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır.

4.7. Alacaklardan Tahsilat

Belediyelerin daha önce vermiş oldukları bedellerden yapmış oldukları tahsilatlar da bu gelir kalemine kaydedilir uygulamada oldukça düşük bir gelir kalemidir.

5. BELEDİYE KAYNAKLARINA YÖNELİK GENEL DEĞERLENDİRME

Bir belediyenin yeterli kalitede hizmet sunabilmesi için yeterli gelirlere sahip olmasının yanı sıra öz gelirlerinin yüksek olması ile doğrudan ilişkilidir. Yukarıda belediyelerin çeşitli kanunlara göre oluşturabilecekleri kaynakları ayrıntılı bir şekilde açıklamaya çalıştık. Bütünsel olarak bakıldığında İller bankası payı ve Sermaye Gelirleri tablolarından da anlaşılabacağı gibi aslında belediyelerin kendileri bir şey yapmadan merkezi yönetimden gelen ve mevcut taşınmazların satışından elde ettikleri kaynakların bütçelerinin %75-80'ini oluşturdukları görülmektedir. Yani bir nevi belediyelerin öz gelirlerinin düşük olduğu gözlemlenmektedir. Belediyelerimiz sayıca fazla gelir kaynağına sahip gibi görünse de miktarda çok düşük oranda öz gelire sahiptirler.

Tablo 4: Örneklem yoluyla seçilmiş belediyelerin 2022 yılı gelirlerinin giderleri karşılama oranı

2022 YILI BELEDİYELERİN GELİRLERİNİN GİDERLERİNİ KARŞILAMALARI ORANI				
BELEDİYE ADI ³	TOPLAM GELİR	TOPLAM GİDER	GELİR GİDER FARK+/-	GELİRLERİN GİDERLERİ KARŞILAMA ORANI
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.140.950.848,11	1.137.766.133,44	3.184.714,67	100,28%
Büyükşehir ilçe belediyesi	899.804.345,05	1.022.764.461,30	-122.960.116,25	87,98%
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.153.065.233,64	999.740.243,89	153.324.989,75	115,34%
Büyükşehir ilçe belediyesi	2.254.400.019,12	2.644.700.220,32	-390.300.201,20	85,24%
Büyükşehir ilçe belediyesi	1.329.509.644,20	1.526.204.227,22	-196.694.583,02	87,11%
Büyükşehir ilçe belediyesi	921.510.506,99	1.081.289.406,42	-159.778.899,43	85,22%
Büyükşehir Belediyesi	19.136.697.060,97	18.946.544.265,86	190.152.795,11	101,00%
Büyükşehir Belediyesi	58.941.420.447,00	64.314.241.670,84	-5.372.821.223,84	91,65%
Büyükşehir Belediyesi	1.491.288.591,53	1.846.897.869,10	-355.609.277,57	80,75%

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

3 Belediyelerin isimleri belirtilmeden kullanılmıştır. İlgili belediyelerin kendi web adreslerinden faaliyet raporları bilgisinden temin edilmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı üzere istisnalar olmak şartı ile %10 ila %25 arasında gelirlerin giderlerden az olduğu görülmektedir.

Belediyeler bu bütçe açıklarını kapatmak için borçlanma yolunu seçmektedirler. 2005 öncesi yürürlükte olan Program bütçe uygulamasında borçlanma bir gelir kalemi iken 2005 yılında hayata geçirilen Analitik bütçe uygulaması ile borçlanma bütçe geliri olmaktan çıkarılmış bir bütçe denkleştirme aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Belediyelerin borçlanmaya gitmelerinin en önemli sebepleri gelirlerinin giderlerini karşılamaması ve özgelirlerinin yeterli düzeyde olmamasıdır. Belediye borçlanması iç ve dış kaynaklardan sağlanır. Borçlanma konusunda belediyeler serbesttirler. Ancak Belediye Kanunu ile bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlar; iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmaması, dış borçlanmada Hazine Müsteşarlığı'nın garantörlüğünün alınması, borçlanmada belirli düzeylerde (en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının % 10'una kadar) aşmaması belediye meclisinin onayı belirli düzeyden fazla olursa Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmasıdır. Merkezi idare bu oranlar ile Belediyeleri borçlanma konusunda belli limitlerin altında tutmak istemektedir. Eğer bu kanundaki izin onayları kaldırılmış olsa birçok belediye gelirlerinin çok çok üzerinde borçlanma yaparak faaliyetlerini gerçekleştirmek isteyeceklerdir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

6. BELEDİYE GELİRLERİNİ ARTIRICI ÖNERİLER

Gerek Anayasa'da gerekse gerçeklikte bir belediyenin istenilen vasıfta ve kalite de hizmet sunabilmesi için yeterli miktarda gelirlere sahip olması gerekmektedir. Ancak yazımız içinde de muhtelif yerlerde belirtildiği üzere günümüze kadar bu gelirler yeterince sağlanamamıştır. Bu durum belediyelerin işleyişlerini de olumsuz etkilemektedir. Örneğin; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlüğe giren “stratejik planlama ve performans bütçeleme” anlayışının etkin işlemesi ancak yeterli ve üzerinde söz sahibi olunan gelire sahip olunması ile sağlanabilecektir. Bu çerçevede Türkiye’de belediyelerin mali kaynaklarının artırılması ile ilgili getirilebilecek öneriler şunlar olabilir:

Belediyelerin kanunlarca belirlenmiş olan gelir türlerinin sayılarına bakıldığında çok fazla oldukları görülmektedir. Ancak gelirler tür olarak fazla olmasına rağmen ne yazık ki toplanan gelir miktarının toplam gelirler içinde çok az bir yer tuttuğu görülmektedir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Bahse konu öz gelir-

lerin kaynaklar içerisindeki payının artırılması için tutarlardaki alt ve üst sınırın kaldırılması ve TÜİK tarafından belirlenen yeniden değerlendirme oranının merkezi yönetim gelirlerinde olduğu gibi yerel yönetimler gelirlerinde de uygulanmasının iyi sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir.

Katılım paylarına katılma uygulamamasının isteğe bağlı alınma olmaktan çıkarılıp makul ölçülerde muhakkak belli bir kısmının alınması gereken bir uygulamaya dönüştürülmesinin iyi sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir. Evsel atık vergisi uygulamasının hayata geçirilme sürecinin ertelenmesinin bırakılıp bir an evvel başlatılmasının iyi sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir.

Merkezi yönetimin topladığı vergilerden Motorlu Taşıtlar Vergisinin de yerel bir vergi kaynağı olması ve toplanacak gelirlerin sadece yol ve benzeri işlerde kullanılması şartıyla verginin belediyelere bırakılmasının iyi sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir. Bu önerinin nedeni şehir içi yolların daha çok yerel taşıtlar tarafından kullanılması ile beraber taşıtların çevreye verdikleri zararları (egzoz gazı, gürültü vs) yöre insanlarının direk hissetmeleridir. Bu verginin yerele bırakılması ile yerel halk hizmetin sunumundan doğrudan belediyeyi muhatap alacak ve yerel yolların daha kaliteli, çevrenin daha sağlıklı olabilmesinde hesap sorma anlayışı etkisini gösterecektir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010). Aynı gerekçe ile Elektrik ve Havagazından olduğu gibi doğalgaz, lpg ve akaryakıt tüketiminden yerel yönetimlere pay verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

1319 sayılı Kanuna göre uygulanan emlak vergisinden elde edilen gelirler belediye gelirleri içinde önemli bir paya sahip olsa da piyasa satış değeri ile vergi değeri arasında neredeyse 10 katı fark bulunmaktadır. Bu oran da belediye gelirlerinin son derece azalmasına yol açmaktadır.

Ayrıca alım satım vb. işlemlere konu olmayan yerlerin sahiplerinin de bu vergiyi vermemek için uzun yıllar belediyeye uğramamaları, sürekli çıkartılan yapılandırma uygulaması nedeniyle vatandaşlar vergilerini düzenli ödeme alışkanlığından vazgeçmektedirler.

Belediye öz gelirlerinin artırılması çok önemli bir konu iken elde edilen kaynakların nerelere harcandığı ve harcanacağı konuları da çok önemlidir. Kaynakların oluşmasına katkı sunan halkın belediye gelirlerinin doğru şekilde yerel topluluğun ihtiyaçları doğrultusunda doğru yerlere harcanabilmesi kararına katkı sunması gereklidir. Yani halkında onay verdiği büyük projeler hayata geçirilmektedir.

Çalışmada buraya kadar olan bölümünde belediye gelir kaynaklarından bahsettik şimdi de elde edilen gelir kaynaklarının nerelere kullanabileceklerinden yani belediyelerin giderlerinden bahsedelim.

7. BELEDİYE GİDERLERİ

Belediyenin giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. Maddesinde;

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j) Dava takip ve icra giderleri.
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri olarak sayılmıştır.

Belediye giderleri bu şekilde çokça başlıkta belirlenmiş ise de bütçenin yani kaynakların % 60'a yakını (b) bendinde belirtilmiş Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yol-luklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderlere gitmektedir. Bunlar ile Türkiye de nüfus ve bölge kriterlerine göre seçilmiş belediyelerin yayımlanmış faaliyet raporlarından alınmış olan veriler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 5: Örneklem yoluyla seçilmiş belediyelerin 2022 yılı gelirlerinin tahmini personel giderlerini karşılama oranı

2022 YILI BELEDİYE GELİRLERİNİN TAHMİNİ PERSONEL GİDERLERİNE ORANI						
BELEDİYE ADI ⁴	TOPLAM GELİR	PERSONEL GİDERİ	SGK	HİZMET ALIMI	TAHMİNİ PERSONEL GİDERİ	TOPLAM GELİRİN ORTALAMA PERSONEL GİDERİNE ORANI
B.şehir ilçe bel.	1.140.950.848	157.161.953	24.558.033	612.034.018	793.754.004	69,57%
B.şehir ilçe bel.	899.804.345	127.241.602	19.684.514	565.376.855	712.302.971	62,83%
B.şehir ilçe bel.	1.153.065.234	141.832.043	18.631.819	607.002.687	767.466.549	52,64%
B.şehir ilçe bel.	2.254.400.019	69.474.129	8.918.344	1.233.521.301	1.311.913.774	54,72%
B.şehir ilçe bel.	1.329.509.644	79.210.226	11.602.774	756.746.182	847.559.182	56,92%
B.şehir ilçe bel.	921.510.507	109.551.938	15.401.183	656.558.308	781.511.429	71,25%
Büyükşehir Bel.	19.136.697.061	994.861.396	111.646.412	6.562.188.222	7.668.696.030	34,29%
Büyükşehir Bel.	58.941.420.447	2.984.939.636	426.530.996	18.255.910.224	21.667.380.856	30,97%
Büyükşehir Bel.	1.491.288.592	92.691.399	13.616.497	906.544.610	1.012.852.505	60,79%

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı gibi istisnalar olmak şartı (hizmet alımları kaleminde personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı giderlerine ulaşamadığı için tamamı alınmıştır. % 70'e yakınının personel gideri olduğu düşünülmektedir.) ile %40 ila %70 arasında gelirlerin personel giderlerine harcandığı görülmektedir.

4 Belediyelerin isimleri belirtilmeden kullanılmıştır. İlgili belediyelerin kendi web adreslerinden faaliyet raporları bilgisinden temin edilmiştir.

Tablo 6: Örneklem yoluyla seçilmiş belediyelerin 2022 yılı giderleri içinde tahmini personel giderlerinin oranı

2022 YILI BELEDİYE GİDERLERİNİN TAHMİNİ PERSONEL GİDERLERİNE ORANI						
BELEDİYE ADI ⁵	TOPLAM GİDER	PERSONEL GİDERİ	SGK	HİZMET ALIMI	TAHMİNİ PERSONEL GİDERİ	TOPLAM GELİRİN ORTALAMA PERSONEL GİDERİNE ORANI
B.ŞEHİR İLÇE BEL.	1.137.766.133	157.161.953	24.558.033	612.034.018	793.754.004	69,76%
B.ŞEHİR İLÇE BEL.	1.022.764.461	127.241.602	19.684.514	565.376.855	712.302.971	55,28%
B.ŞEHİR İLÇE BEL.	999.740.244	141.832.043	18.631.819	607.002.687	767.466.549	60,72%
B.ŞEHİR İLÇE BEL.	2.644.700.220	69.474.129	8.918.344	1.233.521.301	1.311.913.774	46,64%
B.ŞEHİR İLÇE BEL.	1.526.204.227	79.210.226	11.602.774	756.746.182	847.559.182	49,58%
B.ŞEHİR İLÇE BEL.	1.081.289.406	109.551.938	15.401.183	656.558.308	781.511.429	60,72%
BÜYÜKŞEHİR BEL.	18.946.544.266	994.861.396	111.646.412	6.562.188.222	7.668.696.030	34,64%
BÜYÜKŞEHİR BEL.	64.314.241.671	2.984.939.636	426.530.996	18.255.910.224	21.667.380.856	28,39%
BÜYÜKŞEHİR BEL.	1.846.897.869	92.691.399	13.616.497	906.544.610	1.012.852.505	49,08%

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı gibi istisnalar olmak şartı (hizmet alımları kaleminde personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı giderlerine ulaşamadığı için tamamı alınmıştır. % 70'e yakınının personel gideri olduğu düşünülmektedir.) ile %40 ila %70 arasında toplam giderlerin içerisinde personel giderlerine pay ayrıldığı görülmektedir.

8. BELEDİYE GİDERLERİNİ AZALTICI ÖNERİLER

Yerel yönetimlerde yani belediyelerde giderlerin azaltılabilmesi için ne kadar zor olsa da seçilmişlerin tekrar seçilme endişe ve gayesi içerisinde olmaması gereklidir. En fazla iki dönem kuralının getirilmesi, kamu görevlisi konumunda bulunan ve belediyenin üst yöneticisi olan belediye başkanlarının memur ve diğer kamu görevlileriyle ilgili sistemde olduğu gibi mahalli seçim öncesinden istifa ettiril-

5 Belediyelerin isimleri belirtilmeden kullanılmıştır. İlgili belediyelerin kendi web adreslerinden faaliyet raporları bilgisinden temin edilmiştir.

mesi yöntemiyle belediye yönetimi dışında tutulması böylelikle kaynak israfı ve bütçe ödeneklerinin seçim faaliyetinde kullanılmasının önüne geçilebileceği alternatif öneriler olarak düşünülmektedir.

Büyük proje giderlerinde yerelde halkın da onay verdiği bir proje olmalı ve merkezi yönetimce de bu proje onaylanmalı ki sonraki gelen yönetimlerce yapılmış büyük projeler atıl bırakılarak çürümeye terk edilmemesi sağlanmalıdır.

Bütçenin kontrolünün ve onaylanmasının kağıt üzerinde bırakılmayıp gelir gider denge gerçekleşmesini sağlayamayan belediyelerin bir sonraki yıl belirlenmiş zorunlu giderler dışında herhangi bir taahhüt ve harcamaya girişememesi,

Bütçe gerçekleştirmelerinde dengeyi sağlayan belediyelere merkezi yönetimce verilen paylardan, ilave katkı sağlanması gerçekleştiremeyenlerden de (-) kaynak kesintisi yapılarak uyarıcı bir sistem geliştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

9. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Merkezi yönetimin belediyelere ayırmış olduğu payların kapsam ve oranlarının gözden geçirilmesi ile bu oranların artırılması, belediyelerin yapacakları büyük yatırımlara ilgili bakanlık onayına tabi tutulması böylelikle yüksek maliyetle belediye bütçesini aşar nitelikteki yatırımların sırf siyasi kaygılara alet edilmeyerek çürümeye terk edilmemesi, projelerin sadece sosyal belediyecilik yönleri düşünülerek değil her projenin gerek maliyetinin karşılanması gerekse işletme giderlerinin belediyelere yük getirmeyecek ve bütçe boyutunu aşmayacak şekilde hazırlanması, keza siyasi kaygılar gözetilerek yandaş personel temini yerine liyakat esaslı kalifiye personel ihtiyacının karşılanması, girişimciliğin özendirilerek atıl arsa ve arazilerle diğer taşınmazların değerlendirilerek istihdama yönelik projelerin geliştirilmesine öncülük edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Belediyelerin kaynak artışları ile ilgili yapılan önerilerin hayata geçirilmeleri sağlarsa belediyelerin mali yapılarının mevcut duruma göre biraz daha kuvvetleneceğidir (Çetinkaya & Demirbaş, 2010).

KAYNAKÇA

- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023, 2022 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. Kurumsal web sayfaları, 2022, 2022 yılı faaliyet raporları.
- ÇETİNKAYA Özhan & DEMİRBAŞ Tolga, 2010, Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri, sayfa 3-9.
- DÖNMEZ, Mustafa, Mart 1995, Türk İdare Dergisi, sayı 406, sayfa 165-173.

Bakanlar Kurulu Kararı, 7/5/2005 tarih ve 25808 sayılı Resmi Gazete.

1970 Tarih ve 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu.

1981 Tarih ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.

1982 Anayasası.

2001 Tarih ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu.

2005 Tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,

2005 Tarih ve 5326 sayılı Kabahatlar Kanunu

2.7.2008 Tarih ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

2010 tarih ve 27742 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No 35) 27089 Sayılı ve 23.12.2008 tarihli Resmi Gazete.

Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No 36), 27111 Sayılı ve 15.01.2009 Tarihli Resmi Gazete.