

## Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Türkiye’de Kategorileri İtibariyle Belediyelerin Bütçe Giderlerinin TOPSIS Yöntemi ile Analizi (2006-2019)

*Cem AKIN* (<https://orcid.org/0000-0002-2247-9409>), *Kırşehir Ahi Evran University, Türkiye;*  
*jemakn@gmail.com*

*Esra DOĞAN* (<https://orcid.org/0000-0002-9886-4186>), *Eskişehir Osmangazi University, Türkiye;*  
*edogan82@hotmail.com*

### Local Governments and Governance: Analysis of Budget Expenditures of Municipalities by Category in Türkiye with TOPSIS Method (2006-2019)

#### Abstract

Türkiye's economic structure has undergone administrative-fiscal transformations with the restructuring of local governments in the process of scaling up spatial form in the 2000s. Relations between social actors at the local level have significant fiscal potential for economic growth. Here, within the scope of the governance model, the level, amount and measurement of local government finances and current transfer expenditures are analytically revealed in parallel with socio-spatial dynamics. Accordingly, the scaling of the spatial form is empirically examined to understand the relationships in the process of social change through local government finances. Thus, the expenditure budgets of metropolitan municipalities, provincial municipalities other than metropolitan municipalities, district and town municipalities are analysed comparatively for 2006-2019 using the TOPSIS method. As a result, it aims to contribute to the socio-spatial approach by focusing on the centralised position of local government finances in the 2000s regarding municipalities' budget expenditures (current transfers).

**Keywords** : Local Administrations, Socio-Spatial Dynamics, Governance, Municipalities, Current Transfers.

**JEL Classification Codes** : H70, H72, H76.

#### Öz

Türkiye'nin ekonomik yapısında; 2000'lerde mekânsal biçimin ölçeklendirilmesi sürecinde yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasıyla idari-mali dönüşümler yaşanmaktadır. Yerel düzeydeki toplumsal aktörler arasındaki ilişkiler ekonomik büyüme içinde önemli mali potansiyele sahip olmaktadır. Burada, yönetişim modeli kapsamında sosyo-mekânsal dinamiklere paralel olarak yerel yönetimler maliyesinin düzeyi, miktarı ve ölçümü ile cari transfer harcamaları analitik olarak ortaya koyulmaktadır. Bu doğrultuda, mekânsal biçimin ölçeklendirilmesine yerel yönetimler maliyesi üzerinden toplumsal değişim sürecindeki ilişkileri anlamak için ampirik yaklaşımla bakılmaktadır. Böylece, 2006-2019 dönemi için TOPSIS yöntemi ile büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri gider bütçeleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Sonuçta, 2000'li yıllarda yerel yönetimler maliyesinin; belediyelerin bütçe giderleri (cari transferler) özelinde merkezileşen konumuna odaklanarak, sosyo-mekânsal yaklaşıma katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

**Anahtar Sözcükler** : Yerel Yönetimler, Sosyo-Mekânsal Dinamikler, Yönetişim, Belediyeler, Cari Transferler.

## 1. Giriş

Günümüzde kamu kesimi içinde, merkezi yönetim; tarihsel bağlamı çerçevesinde ekonomik bütünleşme ve toplumsal uyum sorunlarıyla ilgilenebilecek olanlar arasında güçlü konumuyla hala kuvvetlidir. Çünkü sosyoekonomik yapıdaki sorunlar çoğunlukla ulusal düzeyde ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden, anlamlı bir dönüşüm potansiyeli için idari kapasite ve mali kaynağa sahip asıl toplumsal aktör de merkezi yönetimdir. Buna rağmen, küreselleşme sürecinde kamu kesimi bir ikileme karşı karşıya bırakılmaktadır. Kamu kesiminin, bir yandan uluslararasılaşma ile yerelleşme süreçlerine etkin bir şekilde katılım sağlaması, diğer yandan da küresel ekonominin dinamikleri ile kurumsal bütünleşme ve yapısal uyumun koşulları arasındaki farkın açılmasını durdurması gerekmektedir (Jessop, 2005: 329). Bu süreçte, yerinden yönetim; toplumsal değişim sürecinde mekânsal biçiminin ölçeklendirilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Yani yerel yönetimler, merkezi yönetimin yerel düzeydeki toplumsal aktöründen başka bir şey değildir. Böylece kamu kesimi içinde, merkezi yönetimin desteği olmadan yerel yönetimlerin daha fazla iş başarımları zor olmaktadır. Merkezi yönetimin fiili ekonomik gücü; küreselleşme sürecindeki uluslararası iktisadi iş bölümünde, ulusal düzeyde istihdam yaratma ve büyüme sağlama konusunda yetersizlik göstermektedir. Bu doğrultuda, toplumsal ihtiyaçları karşılayabilecek bölgesel/kentsel alanlarda daha etkili olan yerel yönetimler yönünde, idari-mali yeniden yapılanma baskıları artmaktadır. Aslında, küreselleşme sürecinde bütünleşik metropollerin ve büyükşehirlerin içinde bulunduğu mekânsal biçim, rekabet gücü ve ekonomik büyüme potansiyeli üzerinde büyük etkileri olan yerel düzeydeki iktisadi coğrafyalar olarak yeniden keşfedilmektedir (Jessop, 2005: 318).

Yerel yönetimler, belirli bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde idari-mali yapı olarak örgütlenmiş sosyo-mekânsal dinamikler bütünüdür. Buradaki kent, tarihsel bağlamda tanımlanmış bir toplumsal süreç tarafından belirli mekânsal biçime verilen sosyal anlamdır. Bu temelde, yerel düzeydeki toplumsal aktörler ise, iktisadi gelişme stratejisine paralel olarak, kendi içinde farklılaşan ve çelişkiler içeren ilişkilerin bileşimi olmaktadır. Ayrıca uluslararasılaşma ve yerelleşme çerçevesinde yerel yönetimler, toplumsal süreçteki değişimin mekânsal biçimde yol açtığı ekonomik eşitsizliklerle başa çıkabilme çabası içinde de olmaktadır. Bu doğrultuda, yerel yönetimler özelinde ise kentleşmeyle artık belediyeler önem kazanmaktadır. Yani, ulusal rekabet gücü için belediyelerin kamusal hizmetlerinin arz yanı giderek önemli kabul edilmektedir. Bu durum hizmet ve kaynak alanlarında toplumsal olarak talep edilen iyileştirmeler için, tek tip olarak ulusal düzeydeki kamusal hizmetler aracılığıyla değil de bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde yerel düzeydeki uygulamalar yönünde girişimlere yol açmaktadır. Böyle bir bağlamda, kentsel sosyoloji ve yerel yönetim etkileşimi çerçevesinde inşa edilen karşılaştırmalı analiz ise; birbirine benzer siyasal ve iktisadi etkilere maruz kalan bölgesel/kentsel alanlarda gözlenen farklı bölgesel gelişme ve kentsel büyüme sonuçlarının ortaya çıkmasında rolü olan idari-mali uygulamaların ampirik yönünü tespit etmeyi amaçlamaktadır. Böylece, yönetim modelinin etkisiyle yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşümün bağımlı, eşitsiz ve dengesiz faktörleriyle ilgili mekânsal biçimdeki kuramsal arayışlara toplumsal süreç içinde katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

2000'li yıllardaki yerelleşme kapsamında, Türkiye'deki bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ekonomik büyüme temelli mekânsal biçimdeki toplumsal süreç iki şekilde gerçekleşmektedir: Birincisi, yerel düzeyde idari-mali yapıdaki dönüşüm sürecidir; İkincisi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki güçlü idari-mali merkezîyetçiliğin devamıdır. Türkiye'nin ekonomik yapısında; mekânsal biçimin ölçeklendirilmesi çerçevesinde yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanmasıyla dönüşümler yaşanmış, yerel düzeydeki toplumsal aktörler arasındaki ilişkiler iktisadi gelişme stratejisi içinde önemli mali potansiyele sahip olmuştur (Danış & Kuyucu, 2020: 155-156). İşte bu çalışma, mekânsal biçimdeki ölçeklendirmeye yerel yönetimlerin bütçe giderleri üzerinden sosyoekonomik yapı ve ilişkiyi anlamak için ampirik analizle bakmaktadır. Burada, 2000'li yıllarda ekonomik büyüme sürecinde yerel yönetimler maliyesinin biçim ve işlevinin, belediyeler bütçe giderleri özelinde yani cari transferleri kaleminde merkezileşen konumuna odaklanarak, sosyo-mekânsal yaklaşıma katkıda bulunmak hedeflenmektedir. Böylece, 2006-2019 dönemi için TOPSIS yöntemi ile büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediye bütçeleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Sonuçta, Türkiye'de yerel yönetimler maliyesinin, sosyo-mekânsal dinamikler çerçevesinde ölçek ve seviye farklılıklarının etkisini içeren bir yapıya sahip olduğu değerlendirilmiştir.

## 2. Kentsel Sosyoloji ve Sosyo-Mekânsal Dinamikler

Ekonomik gelişme ve toplumsal değişim süreçleri, artan biçimde politikleşmektedir. Ekonomik yapıda etkinlik, ekonomiklik ve verimliliğin tahsis edilmesi, önemli olarak siyasal açıdan kamu kesiminde örgütlenme sorunudur. Üretim sadece, kapitalist üretim alanı içinde üretilmiş metaların tüketimini içermez, ayrıca tüketim için mevcut kullanım değerlerini sistematik olarak işgücüne dönüştüren insan emeği aracılığıyla da gerçekleşmektedir. Bu süreçlere ilişkin iki yönün belirtilmesi gerekmektedir. İlki, sivil toplum, sadece daha geniş piyasa ekonomisini yansıtan bir şey değildir. Çünkü çeşitli toplumsal aktörler arasındaki mücadele biçimleri, ekonomik güç ile sivil toplum arasındaki girişimlerdir. İkincisi, sermaye kesimi ve devlet yapısındaki dönüşümler, bu tür ilişkilerin yerleştiği ve sürdürüldüğü parametreleri değiştirmektedir. Bir bölgesel/kentsel alan içindeki önemli yapı ve ilişkiler, bu alanların içinde konumlanmış özel sektör ve kamu kesimi içinden değil, hane halkı ve sivil toplum içinden geçen bağlantılardır<sup>1</sup>. Bu çerçevede, bölgesel/kentsel alan bir üretim sürecidir; içinde sistematik olarak ekonomik eşitsizliklerin de üretildiği, birbirine bağımlı ve görece özelleşmiş hane halklarından meydana gelen sistemdir. Bölgeler/kentler, sadece üretime ve tüketime yönelik yatırımların birbirine bağlı olduğu ekonomik yapı değil, ayrıca daha çok üreten ve üretmek için tüketen özneler topluluğudur. Buradaki üretim, mutlaka yerel düzeyde gerçekleşmekte, asıl olarak pazar için üretilmekte ve haneler ile işyerleri arasında belirli ilişkiler tarafından empoze edilen zaman sınırlamalarına bağlı kılınmaktadır. Bu nedenle, her bölge ölçeğinin ve kent seviyesinin yerel düzeyde yeniden yapılanmasıyla önemli bir dönüşüm ortaya çıkmaktadır (Urry, 2018: 131-132). Bölgesel/kentsel alanlar, sanayi üretiminin ve sermaye birikiminin merkezi olma

<sup>1</sup> Çünkü kamu yatırımları arasındaki meta satışı ve satın alımı içeren başka bağlantılar, bölge ölçeğinin ve kentsel seviyenin ötesinde gerçekleşmektedir (Urry, 2018: 131).

rolünün yanı sıra, kapitalist toplumun değişim ve tüketim alışkanlıkları üzerinden yeniden üretildiği kontrol noktası olarak da görülmektedir. Çünkü bölge ölçeği ve kent seviyesinde devlet müdahalesi, sermaye birikimi ve ekonomik istikrar yararına mekânsal biçimi hâkim toplumsal aktörler için ölçeklendiren yerel düzeydeki kamu kesimi aygıtıdır (Soja, 2019: 130).

Buradaki süreçte çözümlenmesi gereken temel, küresel (ulus üstü), ulusal ve yerel (ulus altı) süreçlerin karmaşık bağlantıları olmaktadır. Bir bölgenin/kentin, yerel düzeyde kullanıma açılması, küresel olarak bölgesel gelişme ile yerel olarak kentsel büyüme kaynağı haline dönüşme biçimleri ile ilgilidir. Çünkü bu süreçler arasındaki karşılıklı bağlantılar vardır. Bu bağlantıları deşifre etmek karmaşık olup, tek başına ekonomik yapının incelenmesine indirgenemez. Özellikle toplumsal yapıların ve ilişkilerin doğasını çözümlenmeyi gerektirmektedir (Urry, 2018: 133). Yerel düzeydeki toplumsal aktörler üzerinde; bir taraftan özel sektör kârlılığının, diğer taraftan sosyoekonomik yapıdaki çelişkilerin baskısı vardır. Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde toplumsal aktörler, hem kamu kesimi ve özel sektör arasında hem de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında arabuluculuk rolü oynamaktadır. Böylece bölgesel/kentsel alanda yerel yönetimler, kaynakların dağıtıcısı olarak önemli rol oynamaktadır. Fakat bu tür kaynakların ulaşılabilirlikleri, merkezi yönetim tarafından alınan kararlara ve özel sektördeki yatırımları kontrol edenlere bağlı olmaktadır (Saunders, 2013: 141-142). Yani yerel düzeyde, yaşam standardının iyileştirilmesi ile ilgili taleple ortaya çıkılıyorsa, ilk olarak konut, ulaşım-altyapı ve yatırım harcamaları gibi kamusal hizmetlere değinilmektedir. Aynı zamanda, kolektif tüketim araçlarının örgütlenme biçimleri ile onların üretim, bölüşüm ve değişim faaliyetleriyle olan ilişkileri yani sosyoekonomik gelişmişlik ele alınmaktadır. Bunlar genel olarak, bölgesel/kentsel alanlarda söz konusu olmakta ve mekânsal biçimlerin ölçeklendirilmesinde ifadesini bulmaktadır (Castells, 2020: 18).

Kentsel sosyoloji, bölgesel/kentsel alanlardaki dengesizliklerin dağıtımıyla ilgili mekânsal biçimleri yani dolaşım ilişkilerine için toplumsal süreçleri incelemektir. Yani, bölgesel/kentsel alanlarda insanların gündelik hayatlarını etkileyen temel kısıtlamalarla ilgilenmekte ve bunları bir toplumsal örüntü olarak sınıflandırılmaktadır (Saunders, 2013: 134). Burada bölge ölçeği ve kent seviyesi, mekânsallık olarak görülmelidir. Mekânsal biçim, bölgesel/kentsel alanı yaratan toplumsal süreçlerin yaratılmasına yardımcı olmaktadır. Kentsel sosyolojinin özgünlüğü, mekânsal biçim bağlamında yer nedeniyle doğası gereği eşitsiz olan kaynakların dağıtımı ile ilgilenmesinde yatmaktadır (Saunders, 2013: 134-135). Öncelikle, toplumsal değişim sürecinde mekânsal biçimin yaratılmasında; ekonomik gelişmenin belirleyicileri vurgulanmaktadır. Mekânsal biçimin ölçeklendirilmesindeki siyasal etmenler ise, ikinci planda bırakılmaktadır. Bu bağlamda, sosyoekonomik yapıya için çözümlenme için mekânsal biçime yönelişler, dört kavramsal çerçevede gerçekleştirilmektedir. Bunlar; kolektif tüketim ve kent sistemleri, idari-mali yeniden yapılanma ve yönetişim, yeni uluslararası işbölümü ile ekonomik büyüme ve zaman-mekân mesafeleşmesi ile güç-iktidar biçimleridir (Urry, 2018: 36). Kısacası mekân, ilksel olarak verili yapıyı çevredir; fakat, mekânsal biçim ölçeklemesi toplumsal süreç aktarımının ve deneyiminin ürünüdür (Soja, 2019: 111-112).

Kentsel sosyoloji analizinin çerçevesini üç temel unsur oluşturmaktadır: bölge/kent hayatının toplumsal ihtiyaçlarının dağıtımıyla ilgili çatışmalar, mekânsal biçimdeki kısıtlamalar ve toplumsal süreçteki tahsisler. Aslında bölgesel/kentsel alanlar, üretim ve tüketim faaliyetlerinde meydana getirilen eşitsizliklerden ayrı olarak, yaşam kalitesinin standartlarının dağıtımında eşitsizliğe neden olan sosyo-mekânsal sistem olarak kavramsallaştırılmalıdır. Öncelikle, kıt olan yerel düzeydeki kaynaklara erişimde mekânsal biçimde temel kısıtlamalar vardır. Ayrıca, kıt olan bölgesel/kentsel kaynaklara erişimde toplumsal süreçlerde de temel kısıtlamalar vardır<sup>2</sup>. Bu nedenle, bölgesel/kentsel alan içerisinde çatışmalar kaçınılmazdır (Saunders, 2013: 137-138). Buradaki bağlamda, örgütlenmiş sosyo-mekânsal dinamikler olmaktadır. Çünkü sosyo-mekânsal dinamikler, kapitalist üretimin aynı anda hem toplumsal süreç hem de mekânsal biçim niteliği taşıyan yapı-ilişkilerinin bütünsel ve çelişkili karışımını temsil etmektedir. Bu eşzamanlılığın kurulması için, iktidar ilişkileri ve güç dengeleri ile yapısal dönüşümün doğurduğu koşullara karşılık gelecek mekânsal biçimde benzeşme var olmalıdır. Sosyo-mekânsal dinamikler ile iktidar ilişkileri arasındaki benzeşme, toplumsal değişim sürecinde kutuplaştırılmış kapitalist üretim ve yeniden üretimin mekânsal biçimin ölçeklendirilmesinin; bölge ölçeğinde hâkim merkezler ve kent seviyesinde tabi çevreler şeklinde ikiye ayrılmasıdır. Toplumsal süreç ve mekânsal biçim olarak yapılandırılmış ilişkiler, kökleri aynı kapitalist üretime dayandığı için benzeşmekle kalmaz, aynı zamanda çelişkili bir toplumsal bütünlük olarak da ayrılmazdır (Soja, 2019: 109-110).

Kentsel sosyoloji analizi; mekânsal biçimin ölçeklendirilmesinin yapısı ve kolektif tüketimin örgütlenmesinin süreci olarak iki sorunu ele almaktadır. Bölgesel/kentsel alan ise, sosyoekonomik değişim sürecinin temel yapısal unsurlarının mekânsal biçimlerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Yani, yerel düzeydeki; ekonomik yapı ve toplumsal ilişki içine dışarıdan gelmemekte ve bu yapıyı niteleyerek parçasını oluşturmaktadır. Böylece bölgeler/kentler, siyasal ve iktisadi düzeylerde bir araya gelmektedir. Siyasal düzey, yerel yönetime karşılık gelerek, bölge ölçeği ve kent seviyesi içerisinde baskın işlevi yerine getirmektedir. Aslında bölgesel/kentsel alanların tutarlılığını muhafaza etmek için farklı düzeyler arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. İktisadi düzey ise, üretim, tüketim, değişim ve bölüşüm faaliyetlerinin unsurlarından oluşmaktadır (Saunders, 2013: 211-212). Bu bütüncüsel gelişmenin temelinde, kapitalist toplum içinde kentleşme sürecinin değişen yapısına ilişkin bir dizi varsayım yatmaktadır. Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde sosyoekonomik yapı ve ilişkiler, kentleşme üzerine çevrilmiş ortak odağa yerleştiren daha kapsamlı bir bağlantı olarak gelişmektedir. Göç, yoksulluk, gecekondu ve kentsel dönüşüm çerçevesinde kentleşme süreci; iktisadi gelişme stratejileri çerçevesinde, sürekli olarak metropolleşen sosyoekonomik yapıya karşılık veren uygun siyasal iktidarı tasarlayıp açıklayabilecek toplumsal süreç haline gelmektedir (Soja, 2019: 130).

Kentleşme süreci, artık küresel ekonomide yerel düzeyin eşitsiz biçimde büyümesiyle birlikte daha hızla ilerlemektedir. Hala kentleşme, büyükşehirlerin ve

<sup>2</sup> “Bölgesel/kentsel alandaki hizmetlere erişim içinde sınırlandırılmış olan nüfus bağımlı deşışkendir; erişimi kontrol edenler, sistemin toplumsal aktörleri bağımsız deşışkendir.” (Saunders, 2013: 138).

bütünleşik metropollerin büyük çaplı mekânsal genişlemesinde kendini göstermektedir. Fakat bölge ölçeği ile kent seviyesi arasında sürekli gelişen altyapılar ve büyüyen şebekelerle merkezlerle bağlanan düşük yoğunluklu alanlarının süregiden sosyo-mekânsal dinamiklerini de beraberinde getirmektedir (Brenner et al., 2014: 42). Böyle bir süreçte yerel düzeyi nitelendiren toplumsal örüntüleri açıklamak için iki grup etmen gerekmektedir: uluslararası ve ulusal düzeydeki toplumsal süreçlerin değişimi olarak dışsal etmenler ile merkezi yönetiminin ve yerel yönetimlerin mekânsal biçimlerinin ölçeklendirilmesi olarak içsel etmenler. Aslında birbirine bağlı coğrafi açıdan sınırlandırılmış belirli bir alanda, sosyoekonomik yapı ve ilişkiler bileşimi üreten toplumsal süreçlere ve mekânsal biçimlere gönderme yapılmaktadır. Bu çerçevede, yerel düzeydeki toplumsal ilişkileri açıklamak için; toplumsal süreç ile mekânsal biçim arasındaki ilişki, toplumsal sürece için ilişkilerin ve bunların mekânsal biçiminin ölçeklendirilmesi tarzlarının doğası ve çeşitli toplum süreçleri ile mekânsal biçimlerin çözümlenmesiyle ilişkili yerelliğin farklı anlamları üzerinde durulmalıdır (Urry, 2018: 101-102). Sosyo-mekânsal dinamiklerin temel sorunsalı; toplumsal ilişkilerin eşzamanlı ve çelişkili süreçlerinin hem mekânsal biçimi oluşturması hem de mekânsal biçime bağlı olması şeklindedir. Kapitalizmin coğrafi koşulları ve tarihsel bağlamı, sürekli olarak zaman-mekân mesafeleşmesi oluşturan karmaşık bir toplumsal süreçte kesişmektedir. Bu sürecin mekânsallığı ve zamansallığı; sadece toplumsal değişimin büyük hareketlerini değil, kapitalist toplumun daha az kapitalistleşmiş olanında bile ekonomik gelişmenin tekrarlanma pratiklerini şekillendirip konumlandırmaktadır. Toplumsal süreçler ve mekânsal biçimler, kategorik izdüşümler olarak birbirleri üzerine yansıtılmakla kalmazlar; ayrıca gündelik hayatın çelişkili bütünlüğü olarak iç içe geçmektedirler. Mekânsal biçim, kendi tarihsel coğrafyası dahilinde maddi olarak oluşturularak, mekânsallığın zaman içinde evrilen toplumsal yapısının ve ilişkilerinin somut tezahürleri olmaktadır. Yani mekânsallığın kilit parçası bu bağlantıyla ortaya çıkmaktadır: Toplumun oluşumu zamansaldır ve mekânsaldır; toplumsal varlık da tarih ve coğrafya içinde somutlaşmaktadır (Soja, 2019: 171).

Yerel düzeyde sosyo-mekânsal dinamikler, yapılan çözümlenmeler için bir başlangıç noktası vermektedir. Çünkü verili bir bölgesel/kentsel alana ait ekonomik gelişme ve toplumsal değişim; yerel düzeye ait daha geniş, ulusal ve uluslararası işbölümündeki mekânsal biçimin birbirini izleyen rollerinin karmaşık bileşiminin sonucudur (Urry, 2018: 112). Kapitalizmin eşitsiz gelişmesinde, mekânın üretimi tek seferlik bir olay değildir. Mekânsallık, sürekli olarak sağlanmaktadır ve gerektiğinde de yeniden yapılandırılmaktadır. Yani mekânsal biçim, toplumsal süreç olarak üretilmekte ve bu üretim süreci sürekli bir çatışma kaynağı olmaktadır<sup>3</sup>. Böylece bu ilişki ve yapıların maddi dayanağı hem mekân tarafından belirlenen olgu hem de mekânsal biçiminin ürünü olmaktadır. Bu çift yönlü ilişki, coğrafya ile tarihin kapitalist üretimleri arasındaki çatışma dolu etkileşimi, aynı zamanda zamansal-mekânsal olarak çelişkili bütünlüğün parçası olan sosyo-mekânsal dinamikte de tanımlamaktadır (Soja, 2019: 173). Yerel düzeydeki farklı ekonomik gelişme

<sup>3</sup> *Toplumsal sürecin ve mekânsal biçimin yeniden üretimi arasındaki sorunlu ilişki bunu takip etmektedir. Mekânsal biçim, toplumsal ilişkilerin ve yapının hem sonucu hem de önkoşuludur (Soja, 2019: 173).*

ve toplumsal değişim bağlantıları, bir mekânsal biçime özgü bir zamansal boyutta oluşmaktadır. Bu nedenle, görece basit bir nosyon olarak görülen yerel yönetimler; aslında karmaşık bir sosyo-mekânsal dinamikler içermektedir ve yerel düzeyde toplumsal süreç ile mekânsal biçim karşılığının çözümlenmesini de gerektirmektedir (Urry, 2018: 116).

Özetle, yerel düzeyde sosyo-mekânsal dinamik; toplumsal süreçle mekânsal biçimin etkileşimi ile belli bir bölgesel/kentsel alanda üretilen toplumsal yapı ve ilişki bileşimidir (Şengül, 2009: 232). Sosyo-mekânsal dinamikler açısından yerel yönetimlerin ekonomik gelişme ve toplumsal değişim süreci, yerel düzeyde ekonomik eşitsizlikler ortaya çıkarmakta ve sermaye birikimine için olan üretim ve dolaşım alanlarının büyükşehirlerde yoğunlaşmasıyla sonuçlanmaktadır. Sermaye birikiminin yoğunlaşması, kamu kesiminin merkezleşmesi ve üretim - tüketim araçlarının yoğunlaşması ile eşzamanlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlar, yerel düzeyde büyükşehirlerin oluşmasının ve kolektif tüketim araçlarının zorunlu gelişmesinin de yapısal temelini oluşturmaktadır (Castells, 2020: 72-73). Bu doğrultuda, yerel düzeydeki sosyoekonomik yapı ve ilişkiler; doğal kaynaklar, imalat ve hizmetlerle ilgili sektörler içinde kapitalist üretim ve yeniden üretim ile yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanma biçimlerinin zaman ve mekân açısından örtüşmesinin özel ürünü olmaktadır. Belirli bölgesel/kentsel alanın sosyo-mekânsal dinamiği; ulusal ve uluslararası düzeylerde iktisadi işbölümleri içindeki rollerden oluşan karmaşık bileşimlerin bir sonucudur (Urry, 2018: 126). Böyle bir çerçevede, yerel yönetimler ancak bölge ölçeği ve kent seviyesinde oluşan toplumsal aktörler arasındaki ilişkilerle açıklanabilmektedir. Yerel yönetimler, sermaye grupları ve sivil toplum aktörlerinin idari kapasite ve mali kaynak oluşturmaları için kurdukları işbirliğinin incelenmesi, geniş kapsamlı sosyo-mekânsal dinamikler ve somut kamusal hizmet sunumuna yönelik politika sonuçları arasındaki bağları daha sistematik şekilde sağlayacaktır. Aynı ulusal düzeydeki bölge ölçeğini ve bölgesel alan içindeki kent seviyesini karşılaştırırken sosyo-mekânsal yaklaşımı benimsemek faydalı olacaktır. Çünkü uluslararası ve ulusal düzeylerde makro yapısal boyutların çoğunu kontrol edip sosyo-mekânsal açıdan analiz, yerel düzeyde mikro boyutlara odaklanmaya fırsat verecektir.

### **3. Yerel Yönetişim Dinamikleri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**

Toplumsal değişim sürecinde, ekonomik gelişmenin sürdürülmesini sağlayan tarihsel bağlam ve coğrafi koşullar sürekli dönüşmektedir. Mekânsal biçim hem esnek ve uyarlanabilir niteliktedir hem de piyasa ekonomisi ve siyasal iktidar tarafından doğrudan şekillendirilmektedir (Soja, 2019: 122). Toplumsal süreçte, zaman-mekân yeniden yapılanması içinde önemli sosyo-mekânsal değişimler olmaktadır. Bunun en önemlisi, kapitalist üretimin ve yeniden üretimin mekânsal biçimlerinin ölçeklenmesiyle ilişkilidir<sup>4</sup>. Toplumsal değişim sürecinde mekânsal biçimin yeniden yapılanma örneği ise, yerel

<sup>4</sup> *Kapitalist gelişme; sermaye gruplarının, kamu kesiminin ve işgücünün bölgesel/kentsel alanlarda sürekli artan yoğunlaşması ve taşradaki toplumsal ilişkilerin, merkezdeki toplumsal yapılar tarafından hakimiyet altına alınmasıdır (Urry, 2018: 120).*

yönetimlerin idari-mali yapısının belirginleşmesini artırmaktadır. Aslında yerel düzeydeki toplumsal yapı ve ilişkiler, farklı mekânsal biçimdeki farklı iktisadi işbölümleri arasındaki örtüşmenin karşılıklı belirlenimlerinin sonucudur. Yani ekonomik gelişme ve toplumsal değişim, bölgesel/kentsel alandaki yapı ve ilişkinin yerelleşmesini öne çıkarmaktadır (Urry, 2018: 120).

Kapitalist gelişme sürecinde; sermayenin bileşimindeki değişiklikler, devletin kapsayıcı rolü ve sermaye kesiminin kapitalistleşmemiş alanlara nüfuz edilişle sağlanan fazlaların transferleri ile birlikte görelî artı değerin elde edilmesine ağırlık verilmiştir. Bu durum, toplumsal yapı ve ilişkilerinin yeniden üretimini güvenceye alan sosyo-mekânsal dinamiklere ilişkin yerel düzeyde düzenleme biçimleri oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Mekânsal biçimin ölçeklendirilmesi, buradaki değişim sürecinde önemli bir rol oynamıştır (Soja, 2019: 123). Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin idari-mali dönüşümü: İktisadi gelişme stratejilerinde farklı mekânsal biçimdeki değişen işbölümlerinin yeniden yapılanma örüntülerini; Yeniden yapılanmanın, sermaye birikiminin değişen örüntülerinden ve uluslararasılaşma ile parçalara ayrılmasından köklenmesini; Mekânsal biçimlerin ölçeklendirilmesinin, sermaye birikimi için gerekli yeniden yapılanmanın karmaşık bileşenlerine dayanmasını; Bölgesel/kentsel alanla örtüşen mekânsal biçimlerde iktisadi işbölümdeki konumunun ürünü olmasını; ve Bu süreçteki eşitsiz gelişiminin yeniden yapılanma örüntüleri, sadece bölgesel alanlardaki dengesizlik ve kentsel alandaki gerilemeye dayanmasının çözümlenmesini kapsamaktadır (Urry, 2018: 126).

Türkiye'deki kamu kesimi, tarihsel bağlamı içinde ulusal düzeyde merkeziyetçi bir idari-mali yapı ortaya çıkarmıştır. Buna karşın yerel düzeyde ise, bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde yerel yönetimlerin idari-mali yapısında dönüşüme yol açan farklı sosyo-mekânsal dinamikleri çıkarmıştır. Buradaki temel dinamikler; yerel düzeydeki toplumsal aktörlerin etkileşimleri, yereldeki ekonomik güçlerin faaliyetleri ve bu grupların güçlü merkezi yönetim ile değişen ilişki kapasiteleri olmuştur (Sedir, 2020: 24). Türkiye'de, 2000'lerde yerel düzeyde idari-mali yeniden yapılanmaya gidilmiş, bölgesel gelişme ve kentsel büyüme aracılığıyla yerel yönetimlerin bütünleşmesini sağlayacak araçlar kullanıma sokulmuştur. Artık yerel yönetimlerin idari-mali yapısının yeni temel niteliği; geleneksel, merkeziyetçi ve hiyerarşik yerinden yönetimden, bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde yerel yönetişime geçiş olmuştur. Bu bağlamda il ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir (il-ilçe) belediyeleri, yerel düzeydeki büyüme koalisyonlarına önderlik eden çeşitli teşvikler sunma yetki ve sorumluluğuyla donatılmışlardır. Bölgesel/kentsel alanlardaki bütün toplumsal aktörler, ekonomik büyüme sürecine katılmaya teşvik edilmiştir. Burada toplumsal süreçte iki temel uygulama öne çıkmıştır: yerel düzeyde yönetişim modeli ve bölgesel/kentsel alanlarda büyükşehir yönetim sistemi (Göymen, 2010: 242).

Yönetişim modeli, kamu yönetimi örgütlenmesinde mekânsal biçimlerin ve toplumsal süreçlerin temel eksenlerinden biri hali gelmektedir. Yönetişimin; sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutu vardır. Sistemsel olarak yönetişim, klasik karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen kamu kesiminden daha geniş anlamda tanımlanmaktadır. Temel fark, klasik kamu kesiminin yetkiyi ve sorumluluğu kendinde



toplama çabasına karşın, yönetim ile bunun yeni toplumsal aktörlere dağıtımının öngörülmesidir. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda katılımını öngörmektedir. Yönetimsel boyutta amaçlanan ise, etkin ve verimli, şeffaf ve saydam, hesap verebilir dolayısıyla denetlenebilen bir kamusal hizmettir (Göymen, 2010: 87-88). İşte bu süreçte, kamu yönetimi örgütlenmesinin dönüşümü çerçevesinde yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanmasıyla; *“Önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezci, hiyerarşik bir işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinden toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir amaca doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapılabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına”* geçilmektedir (Göymen, 2010: 88).

Yönetişimin yerel düzeydeki karmaşık politika alanını, bölge ölçeğindeki ve kent seviyesindeki toplumsal ilişkiler içinde ele almak gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin idari-mali dönüşüm süreçleri, küresel ekonomideki yapısal güçlerin basit uzantıları olarak gerçekleşmemektedir. Sonuçta, bölgesel/kentsel alanların ve idari-mali yapıların ne şekilde dönüşeceğini belirleyen, yerel düzeydeki farklı toplumsal aktörlerin etkileşimleri ve ekonomik güçlerin faaliyetleridir (Castells, 2020: 16). Ayrıca sosyo-mekânsal dinamiklerin oluştuğu bölgesel/kentsel alanlar, yerel yönetimleri birbirinden ayıran ve iktidarlarını pekiştiren çok katmanlı geçirgenliğe de sahip niteliktedir. Yerel düzeyde etkileşimlere sahip olması nedeniyle bu alanlar için, yerel yönetim kavramı önerilmektedir. Çünkü bu kavram, yapısal olarak benzer dinamiklerle birlikte oluşan ekonomik güçleri, konjonktürel olarak farklı dinamikler ile var olan toplumsal aktörleri ve bölgelerin/kentlerin özel koşullarına yönelik idari-mali yeniden yapılanma biçimlerini ortaya koymaktadır. Yerel yönetişimin taşıdığı farklı ve karmaşık içerikler ile birlikte idari-mali yapının çok katmanlı ele alınması, mekânsal biçimin kavramlaştırılmasında siyasal, iktisadi ve sosyal boyutları gündeme getirmektedir (Urry, 2018: 126).

Yerel yönetim, mekânsal biçimin ve toplumsal sürecin yerel düzeyde hem birbirlerinden ayrıştırılmasını hem de ayrılmaz bir şekilde bütünleşmesini varsaymaktadır. Yerel yönetim, mekânsal biçimin ölçeklendirilmesini sorun olarak tanımlamamaktadır. Çünkü mekânsal biçim, bölgesel/kentsel alanlarda ifadesini bulmaktadır. Bununla birlikte onları niteleyen mekânsal biçimin ölçeklendirilmesinin yönü değildir. Bu konu, toplumsal süreçler içine yerleştirilerek; önemleri kamu kesimi içinde yer alan yerel yönetimler ve yerel düzeydeki ekonomik güçler arasındaki ilişkiler ile ilgili olarak kavranmaktadır. Yerel yönetimler, bütün toplumsal aktörlerin gündelik hayatın temelinde yer alan kolektif tüketim araçlarının örgütlenmesi ile ilişkilidir. Bu durum, ekonomik büyüme sürecinde bir yandan kolektif tüketimin toplumsallaştırılmasını, diğer yandan da tüketim araçlarının değişimi ve bölüştürülmesindeki toplumsal aktörler arasında oluşan temel çelişkiyi ifade etmektedir

(Castells, 2020: 16-17)<sup>5</sup>. Aslında, yerel yönetişimin güçlenmesi; yerel düzeydeki kaynakların gelişmesine kılavuzluk ederek ekonomik büyümeyi kolaylaştırmasına ve bölgesel/kentsel alanlarda yeni ortaklık biçimlerinin çıkmasına bağlı olarak yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanmasıyla bağlantılıdır (Jessop, 2005: 322).

Türkiye'de yerel yönetimlerin sosyo-mekânsal dinamikleri, hizmet ve proje belediyeçiliğinin temel referans çerçevesi içinde ortaya çıkmıştır. Artık 2000'li yıllarda yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanma ile birlikte kentleşme sürecinde; yoksulluk, göç, gecekondu ve kentsel dönüşüm sorunlarını çözmeye yönelik iktisadi kalkınma yerini, görünür yatırımlar, pazarlanabilir icraatlar ve hizmet projeleri üzerinden kendini oluşturan ekonomik büyüme odaklı yerel yönetişim anlayışına bırakmıştır (Bayraktar, 2020: 199). 2000'li yıllardaki idari-mali düzenlemeler neticesinde, Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri; yerel düzeyde üst kademe il belediyesi ve alt kademe ilçe belediyelerini içeren iki kademeli bir büyükşehir yönetim sistemiyle idare edilmektedir. Büyükşehir yönetim sisteminde, il belediyesi bölgesel/kentsel alandaki bütün kamusal hizmet ve altyapı sunumundan sorumlu iken, ilçe belediyeleri öncelikli olarak yerel odaklı belediye hizmetlerinden sorumludur. Ancak Türkiye'deki kamu yönetimi örgütlenmesi içinde büyükşehir belediyeleri de hem gelir yaratma hem de gider yönetimi alanlarında sınırlı karar alma yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Büyükşehir yönetim sistemi, yerel düzeyde yönetişim anlayışının bir sonucu olarak yaygınlaşmaktadır. Artık yerel yönetimlerde toplumsal süreç; yerinden yönetimden, yönetişime doğru kaymaktadır. Böylece de kamusal hizmet sunumu aşamalarında toplumsal aktörlerin sayısı artmakta ve yerel düzeydeki ekonomik güç olarak özel sektör de buraya yaygın bir biçimde dahil olmaktadır (Göymen, 2010: 265-267).

Devlet müdahalesi, kentsel birikim rejimi içinde daha az kârlı alanlarda ekonomik güçlerin faaliyetlerini yürütülebilmesi ve bölgesel düzenleme biçimi içinde toplumsal aktörler arasındaki çelişkilerin yatıştırabilmesi için gerekli kamusal hizmetlerin sağlanması açısından zorunlu olmaktadır. Devlet müdahalesi, kimi zaman sermaye gruplarının iktisadi çıkarlarına aykırı olarak yapılsa da sosyo-mekânsal dinamikler ile ekonomik büyüme sürecini işlevsel kılmak için gereklidir (Castells, 2020: 39). Yerel düzeydeki devlet müdahalesi, ekonomik çelişkileri otomatik olarak çözen bir mekanizma değildir. Çünkü kamu yönetimi örgütlenmesi, iktidar ilişkilerini ve güç dengelerini ifade eden toplumsal süreçlerin sonucudur. Bu durumda, kamu kesiminin ekonomik yapıdaki işlevinin genişlemesini doğal bir zorunluluk olarak gören anlayışın ötesine geçerek, yerel düzeyde devlet müdahalesinin temelinde yatan toplumsal süreçleri incelemek gerekmektedir. Daha önemlisi, yerel düzeyde devlet müdahalesi; bölgesel/kentsel alanlardaki çelişkilerin bütünü politikleştirmektedir. Böylece kamu kesimi, yereldeki gündelik hayatın yöneticisi konumuna gelmekte ve bölge ölçeği ile kent seviyesinde ortaya çıkan çelişkileri politikleştirmektedir (Castells, 2020: 76-77). Ayrıca özel sektörden bir kolektif tüketim tedariki durumunda, yerel düzeyde devlet müdahalesi bölgesel/kentsel alanı koruma işlevini yerine getirmektedir. Çünkü kamu kesimi hem doğrudan hem de dolaylı olarak ekonomik

<sup>5</sup> Buradaki karşılıklı ve çelişki için kamu kesimi, yerel düzeye daha fazla müdahalede bulunmaktadır (Castells, 2020: 17).

yapıdaki talebi teşvik ederek uyandırmaktadır. Kâr getirmeyen alanlara yatırım harcamaları yaparak, kamu kesimi özel sektörde düşen kâr oranlarını karşılamaktadır (Saunders, 2013: 223).

Kamu kesiminin, kolektif tüketim araçlarının örgütlenme biçimleri üzerindeki yoğun devlet müdahalesinin yerel yönetimler için belirleyici bir etkisi vardır. Çünkü ekonomik yapıya yerel düzeydeki devlet müdahalesi, bir yandan toplumsal aktörlerin ve ekonomik güçlerin bütüne hizmet etme hedefine, diğer yandan ise kurumsal yönetim çerçevesinde siyasal bir mantığa sahiptir. Buradaki bağlam içinde, kamu kesimi içinde devlet müdahalesinin yerel düzeyde; kolektif tüketim süreci ve idari-mali yeniden yapılanma üzerinde iki temel etkisi vardır. İlki, kamu kesiminin düzenleme biçimini üst düzeye çıkarılarak, teknik rasyonalite ve toplumsal çıkarların hesaba katılmasını içeren yerel yönetim anlayışıdır. İkincisi ise, kamu kesiminin baş toplumsal aktör olarak mekânsal biçimin ölçeklendirilmesi ile yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşümdür. Böylece yerel yönetimlerin bölgesel/kentsel alanlarda, üretim ve tüketim faaliyetlerine yönelik yatırım harcamaları yanında, bölüşüm ve değişim faaliyetleri çerçevesindeki transfer harcamalarını da üstlenmesi toplumsal aktörler olarak özellikle sermaye grupları için avantajlı olmaktadır (Castells, 2020: 40-41). Bu çerçevede, piyasa ekonomisi içinde gerekli tüketim araçları tedariki çelişkili bir toplumsal süreç olmakta ve bu sürece devlet müdahalesiyle, kamu kesimi tüketim araçlarının tedarikinin sorumluluğunu üzerine almaktadır. Böylece de kolektif tüketim araçları yalnızca belirli mekânsal biçimler içerisinde yoğunlaşmakla kalmamakta, bunun yanı sıra daha fazla merkezileşmektedir (Saunders, 2013: 214)<sup>6</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikiminin yetersizliğinin getirdiği sınırlama, merkezi yönetim tarafından bölgesel/kentsel alanlara yapılan kamu yatırımlarını sınırlamıştır. Ulusal düzeydeki kaynakların öncelikli olarak sanayileşmeye yönlendirilmesi, altyapı-ulaşım ve kolektif tüketime ayrılan yerel düzeyde harcamaların sınırlı kalmasına yol açmıştır. Ancak paradoksal bir durum olarak aynı dönem, bu ülkelerde bölgelerin/kentlerin göç, geçekonu ve yoksulluk sorunlarını yoğun yaşadığı dönem olmuştur. Bunun anlamı, bölgesel altyapı ve kentsel hizmetler konusunda aşırı bir hane halkı talebinin oluşmasıdır. Ancak, sermaye birikimindeki yapısal sınırlılık nedeniyle, belli dönemler hariç kamu kesimi bu toplumsal taleplere duyarsız kalmıştır. Yani, kentleşmenin ortaya çıkardığı talepler karşılanamayarak, toplumsal sürecin gerektirdiği çözümlerin bulunması yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmıştır (Şengül, 2003: 190-191). Ayrıca, yerel düzeydeki devlet müdahalesi de kamusal hizmet sunumu için harekete geçirilebilecek mali kaynaklarla sınırlı kalmıştır. Burada yerel yönetimler, toplumsal aktörlerin ve ekonomik güçlerin çıkarlarına iki yönden tabi olmuştur. İlk olarak, transfer harcamaları sermaye birikim sürecine yönelik

<sup>6</sup> Kolektif tüketim yalnızca çeşitli mekânsal biçimlerde meydana gelmemekte, ayrıca kamu kesimi aracılığıyla tüketim araçlarının örgütlenmesi çerçevesinde iki biçim de almaktadır: aynı ve nakdi tedarik. Aynı tedarik, tüm nesnelerin mekânsal biçiminin ölçeklendirilmesini gerektirmesi bakımında bölgesel/kentsel alanlarda gerçekleşmektedir. Fakat nakdi tedarik böyle değildir. Ama her iki tedarik biçimi de kaynakları sağlaması bakımından yerel yönetimlerin içindedir (Saunders, 2013: 251).

doğrudan yapılan yatırım harcamaları gerçekleştikten sonra yapılmıştır. İkinci olarak, kamu kesimi tarafından desteklenen ekonomik faaliyetler sermaye grupları ölçütlerine uygun bir kârlılığa ulaşarak özel sektöre devredilmiştir (Castells, 2020: 46). Kamu kesimi ne kadar toplumsal ihtiyaçların tedarikini artırmaya sürüklenirse, gider ve gelir arasındaki açıklık da o kadar genişlemiştir. Kamu kesimi krize girmiş, bu biçimde yerel yönetimlerin krizi olarak genel mali krizin ifadesi olmuştur: Kamu kesiminin artan bütçe açığı<sup>7</sup>. Temel kamusal hizmetlerin kâr getirilmeden sürdürülmesinde devlet müdahalesi etkin bir şekilde enflasyona neden olmuş, büyüyen kamu borcuna rağmen yürütülmüştür. Çünkü artan kamu harcamalarının finansmanı, sermaye üzerine yüklenen bir yükümlülük ve artırılmış vergilendirme ile elde edilmemiştir (Saunders, 2013: 224-225).

Türkiye'de yerel yönetim anlayışının mekânsal biçiminin ölçeklendirilmesinin temeli, bölgesel/kentsel alanlardaki büyükşehir yönetim sistemidir. Büyükşehirler, ekonomik güçlerin işlevsel ve toplumsal aktörlerin ilişkisel dinamiklerinin belirlenmesinde fiziksel çevrenin önemini azaltarak, köy-kasaba-şehir ayırımını ortadan kaldırmakta ve katılımcı toplumsal süreç çerçevesinde ekonomik büyümeyi ön sıraya koymaktadır (Castells, 2020: 53). Aslında yönetim çerçevesinde yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşümünün özgün modeli olarak büyükşehirler, yerel düzeydeki şehirlerden/kasabalardan niteliksel olarak farklı türdeki bölgesel/kentsel alanları temsil etmektedir. Öncelikle, temel olarak büyükşehirlerin bölge ölçeğindeki ve kent seviyesindeki farklı yapısal unsurları birbirleriyle ilişkili ve bağımlıdır. Daha sonra, büyükşehirlerin mekânsal biçimi ve toplumsal süreçleri, bu yapı ve ilişkilere özgü biçimde güç ilişkileri çerçevesinde sermaye birikim rejimi tarafından belirlenmektedir. Yani kolektif tüketim sürecinde, yerel yönetimler; bölgeler/kentsel alanlarının hâkim işlevine göre sermaye aktarımı yapmaktadır. Son olarak, kamu kesimi kolektif tüketim araçlarına yerel düzeyde devlet müdahalesi yapmaktadır. Bu süreçlerin merkezileşmiş şekilde düzenlenmesinin ekonomik ve siyasal önemi, kamu yönetimi örgütlenmesi yoluyla kolektif tüketime yönelik olarak yerel yönetimlerin idari-mali yapısının ele alınmasıdır. Bu nedenle, bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ortaya çıkan büyükşehirler, yalnızca ekonomik büyüme sürecine maruz kalmaz, aynı zamanda bu alandaki devlet müdahaleleriyle toplumsal ihtiyaçlara göre dönüşmektedir (Castells, 2020: 62-63). Ayrıca devlet müdahalesi, yerel düzeyde ortak toplumsal ihtiyaçlar ile bölge ölçeğindeki ve kent seviyesindeki kamu yönetimi örgütlenmesinde önemli ölçüde yayılma göstermektedir.

Kamu kesimi ile özel sektör arasındaki ayrışmanın muğlaklaştığı bir dönemde, yerel düzeydeki idari-mali yeni yapılanma sınırları belirsiz bir yönetim modeli ortaya çıkarmaktadır. Böylece bölgesel/kentsel alanlar; bir yandan geniş bir içerik kazanıp kamu yönetimi örgütlenmesinin dışına taşarken, diğer yandan da esnek yapı kazanmaktadır. Kuramsal olarak yerel düzeyde varsayılan, yerel yönetimler, ekonomik güçler ve sivil toplum etrafında oluşan büyüme koalisyonu temelinde oluşacak bir katılımcılık olmaktadır.

<sup>7</sup> Mali krize cevaben vergilerin artırılması böyle bir sorunu çözemez. Çünkü kâr üzerinden vergilendirme, devletin ekonomik güç vermek için eylemde bulunması gereken özel sektörün verimliliğini yok etmektedir. Diğer yandan, ücretler üzerindeki vergilendirme sınırlı olup uzan vadede zararlıdır (Saunders, 2013: 224).

Toplumsal aktörler arasındaki ekonomik güç birliği, belediyeler ve sermaye grupları arasında yaygın biçimde gerçekleşmektedir. Ancak yerel düzeydeki topluluklar, bu koalisyonlar içinde çoğunlukla temsil edilmemektedir (Şengül, 2003: 195-196). Aslında yerel yönetim, farklı kaynaklara sahip olan yerel düzeydeki toplumsal aktörler ve ekonomik güçler arasındaki işbirliği olgusuna dikkat çekmektedir. Yerel yönetimler dahil olmak üzere hiçbir toplumsal aktör, tek başına yönetecek kadar yeterli ekonomik gücü elinde bulundurmadığından, koordinasyon zorunlu hale gelmektedir. Yerel düzeyde işbirliğinin oluşturulması için, idari kapasite tesisi ve mali kaynak devamlılığını sağlayacak yetkin toplumsal aktörlere ihtiyaç bulunmaktadır. Yerel yönetişime yatırım yapan kurumlar olarak bu aktörler, bölgesel/kentsel alanlarını tanımlayan ve kamusal hizmet sunumu sınırlandıran büyük ölçekli ekonomik güçlerle ve dinamik siyasal iktidarlarla bütünleşiktir. Yani, toplumsal aktörlerin kolektif şekilde tanımlanmış kamusal hizmet sunumu peşindeki faaliyetleri ve mali kaynaklarını koordine etmedeki idari kapasiteleri, sosyo-mekânsal dinamikleri açıklamada önemli bir bağımsız değişken olmaktadır (Danış & Kuyucu, 2020: 160-161).

Sonuçta, kapitalist toplumda temel bir çelişki ortaya çıkmaktadır. Bir yandan, bölgesel/kentsel alanların temelinde yer alan kolektif tüketim araçları, işgücünün yeterli nitelikte yeniden üretilmesi için sermaye açısından gereklidir ve geniş halk kitleleri tarafından talep edilmektedir. Aynı zamanda da bunlar kapitalist üretim için genellikle karsız alanlardır. Bu çelişki kamu kesiminin, yerel düzeyde kolektif tüketim araçlarının değişimi ve bölüşümü ile mekânsal biçimin ölçeklendirilmesi sonucu bölgesel/kentsel alanlarda işleyişe müdahale etmesiyle çözülmektedir (Castells, 2020: 76). Ayrıca devlet müdahalesinin; yerel harcamalar içindeki klasik işlevlerinin önemi, çağdaş işlevlerine oranla gerilemektedir. Burada, yönetim ile mal ve hizmet alımı için yapılan harcamalar klasik işlevler olarak bir grupta; eğitim- kültür, toplumsal refah, ulaşım, konut ve kentleşme ile ilgili harcamalar kolektif tüketim araçları olarak başka grupta; son olarak da tarım, ticaret ve sanayide yapılan, işletmelere doğrudan yardım niteliğindeki harcamalarının tümünü diğer grupta toplanmaktadır (Castells, 2020: 76). Kamu yatırımları da sosyal sermayenin devalüasyonunun gerekli bir biçimi olmaktadır. Çünkü kâr marjının düşme eğilimi karşı durmak için başvuru temel kaynaktır. Bu anlamda, kamu kesiminin yatırım harcamaları ve transferleri; yerel düzeyde sermaye gruplarına faydalı olmakla kalmaz, aynı zamanda ekonomik yapının ayakta kalması için vazgeçilmezdir (Castells, 2020: 39-40). Kısacası, temel mali sorun; toplumsal değişim süreçlerinin genel unsurları ile mekânsal biçimin ölçeklendirilmesinin özel nitelikleri arasındaki yapı ve ilişkilerin yerel düzeydeki ana hatlarının ortaya konulmasıdır. Bu doğrultuda, sosyo-mekânsal dinamiklere paralel olarak yerel yönetimler maliyesinin düzeyi, miktarı ve ölçümü ile transfer harcamaları analitik olarak ortaya koyulmaktadır. Aslında, yerel yönetimler maliyesi tarafından; sosyo-mekânsal dinamikler açısından, toplumsal süreçteki aktörler tanımlanmakta ve ekonomik güç ilişkileri sınıflandırılmakta ve de bunlar mekânsal biçimde kontrol edilmektedir.

#### 4. Literatür Taraması

Türkiye'de yerel yönetimlere yönelik ilgili literatür incelendiğinde, yerel yönetimlerde performans esaslı yönetime ilişkin çalışmalarda ağırlıklı olarak mevzuat, uygulama örnekleri ve finansman sorunlarının öne çıktığı görülmektedir. Bu çalışmalardan güncel ve ampirik temelli olanları aşağıda yer alan tablo aracılığıyla sunulmaktadır.

Yazarlar	Bölge/İller ve Dönem	İçerik/İlişki	Yöntem	Sonuç
Emirmahmutoğlu & Köse (2011)	Türkiye'deki 81 İl Belediyesi (2006-2019)	81 il belediyesinin mali sürdürülebilirliği	Panel nedensellik testi	81 il belediyesinin mali yapısının sürdürülemez, kamu gelirleri ile harcamaları arasındaki ilişkinin ise iki yönlü olduğu ve iller arasında değişiklikler gösterdiği sonuçları elde edilmiştir.
Çiçek & Yavuz (2014)	Türkiye'deki Belediyeler (2007-2011)	Türkiye'de belediyelerin gelirleri ve harcamaları arasındaki ilişki	Gelir-harcama paradoksu	Belediye gelirleri ile harcamaları arasında doğrusal bir ilişki saptanmıştır
Aytaç (2015)	Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesi (2006-2014)	Sinek kâğıdı etkisi, yönetimler arasındaki transferler bağlamında incelenmiştir.	Panel regresyon modeli	Merkezi yönetim götürü transferlerinin sinek kâğıdı etkisine yol açtığı sonucuna ulaşılmıştır.
Çiçek, Dikmen & Arslan (2015)	Türkiye'deki 81 İl Belediyesi (2007-2011)	81 ildeki belediyelerin toplam giderleri nüfusa oranlanarak kişi başına düşen harcama miktarı belirlenmiş ve kişi başına düşen harcama miktarları en yüksek olan 10 ildeki belediyelerin performansı analiz edilmiştir.	GRİ İlişkisel Analiz (GIA)	10 ildeki belediyeler içerisinde kişi başına düşen harcama miktarı en yüksek olan belediyeler Kocaeli'ndeki belediyelerdir. Fakat performans açısından kıyaslandığında performansı en yüksek belediyelerin, İstanbul ilindeki belediyeler olduğu; performansı en düşük belediyelerin ise Kocaeli belediyeleri olduğu tespit edilmiştir.
Akdoğan & Agun (2018)	Türkiye'deki Belediyeler (2007-2017)	Belediyelerin mali sürdürülebilirliği için, gelirler ve faiz dışı giderler arasındaki fark olan birincil bütçe dengesi değişiminin durağanlığını sınamak	ADF, PP ve Ng-Perron ile Zivot-Andrews birim kök testleri	Türkiye'de belediyelerin mali sürdürülebilirlik koşulunu sağladıkları bulgusuna ulaşılmıştır
Dağ-Kızılkaya & Kızılkaya (2018)	Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri (2007-2016)	Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasında uzun dönemli ilişki	Eş bütünleşme ilişkisinin test edilmesine dayanan yöntemler	Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin bütçe sürdürülebilirliğinin zayıf olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Kızılkaya, Dağ & Demez (2018)	Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri (2007-2017)	Sinek kâğıdı etkisinin büyükşehir belediyeleri itibariyle geçerliliği	Yapay sınır ağırları ve FMOLS tahmin yöntemleri	Uzun dönemde sinek kâğıdı etkisinin gereçli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Uzunali & Görmez (2019)	Antalya İli (2014-2017)	Mali yapı ve bütçe sürdürülebilirliği	Mali tablo rasyo analizi yöntemi	Antalya Büyükşehir Belediyesi için bütçe sürdürülebilirliği azalmıştır.
Bulut-Çevik (2020)	Türkiye'deki 81 il (2010-2017)	Yönetimler arası transferin kişi başına gelir üzerindeki etkisi	Panel veri analizi	Transferlerin kişi başına gelir üzerinde etkisi olduğu ve büyükşehir belediyesi niteliğinin de farklılaştırıcı etki oluşturduğu sonuca ulaşılmıştır.
Belke (2021)	Türkiye'deki 81 il belediyesi (2006-2019)	Mali sürdürülebilirlik	Dinamik panel veri analizi	Mali yapının sürdürülemez olduğu, iller bazında değişiklik göstermekle birlikte kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında karşılıklı nedensellik olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Akçakaya (2021)	İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2021-2024)	Gider bütçesi tahmini	Gri Tahmin modeli ile analiz	3 yıllık gider bütçesi tahmini yapılmıştır.
Tekdere & Gürbüz (2021)	Türkiye'deki yedi coğrafi bölgedeki yerel yönetimler (2010-2019)	Mali sürdürülebilirlik	Eş bütünleşme ilişkisinin test edilmesine dayanan yöntemler	Yerel yönetimler itibariyle bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinin zayıf formda olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Salman & Kahveci (2021)	Türkiye'deki 81 il belediyesi (2012-2020)	Mali performans	Regresyon analizi	Mali performans üzerinde belediye başkan niteliklerinin anlamlı etkisi bulunmazken; politik bütçe döngüsünün anlamlı etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Doğan & Akın (2021)	Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri (2009-2018)	Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri ve giderleri	Kümeleme analizi	Büyükşehir belediyelerinin tamamında sermaye birikimin desteklediği sonucuna ulaşılmıştır.
Doğan & Akın (2022)	Türkiye'deki 81 il belediyesi (2008-2019)	Yetki devri ve kaynak paylaşımının mali boyutu	Kümeleme analizi	İller arasındaki bütçe açık düzeyi farklılıkları karşılaştırmalı olarak ortaya konulmuştur.

Serbes & Çetinkaya (2022)	Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri (2014-2020)	Büyükşehir Belediyelerinin borçlanmaları	Sistem geliştirilmiş momentler Tahmini	Genel bütçe vergi gelirlerindeki artışın büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarını artırdığı sonucuna ulaşılmıştır.
Çukur (2022)	Üç farklı düzeyde Türkiye’deki yerel yönetimler (2009-2020)	Mali yerleşmenin kamu kesimi büyüklüğüne etkisi	Panel veri analizi	Mali yerleşmenin, diğer düzeylerin yanı sıra, yerel yönetimlerde kamu kesimi büyüklüğünün artmasına yol açtığı sonucuna ulaşılmıştır.

Literatürdeki bu çalışmaların dışında ampirik temelli olmamakla birlikte Yılmaz (2019) tarafından yapılan çalışmada Türkiye’deki yerel yönetimler Avrupa Konseyinin 12 Yıldızlı Şehir uygulaması bağlamında yerel yönetişim açısından ele alınmıştır. Özgür ve Cansever (2022) tarafından yapılan çalışmada ise, yerel yönetim reformları 1991-2002 dönemi itibariyle tarihsel süreçte karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Diğer taraftan, ulusal literatürdeki performans ölçümünde; yerel yönetimler için somut idari-mali uygulamalar ve yerel düzeydeki yönetici performansına ilişki çalışma örnekleri oldukça sınırlıdır (Salman & Kahveci, 2021: 89). Genel olarak Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel yönetim maliyesi alanındaki literatür gelişkin olmakla beraber, yerel yönetimlerde kurumsal ve yönetici performansına odaklanmış yönetişim modelli ampirik araştırmalar konusunda boşluk söz konusudur. Bu çalışmayla, spesifik olarak yerel yönetişim bağlamında ampirik temelli bir değerlendirme ile ilgili literatüre katkı sağlanması hedeflenmektedir.

## 5. Ampirik Değerlendirme

Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışı il belediyeleri, ilçe ve belde belediyelerinin 2006-2019 dönemi için gider bütçesi içindeki cari transferlere ilişkin verilerden oluşturmaktadır. Burada araştırmaya uygun değerlendirme yapabilmek için Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediyeler bütçe istatistiklerinden yararlanılmıştır.

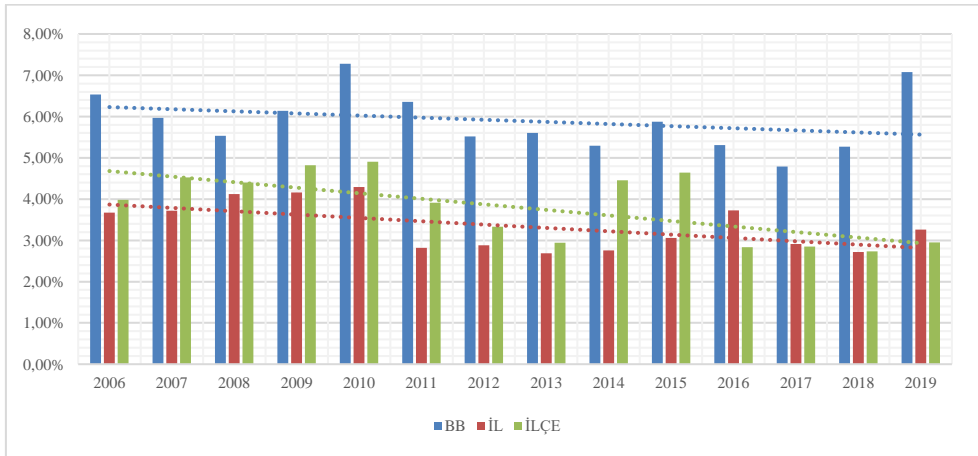
### 5.1. 2006-2019 İtibariyle Cari Transferlerin Değerlendirilmesi

Yerel yönetimler, hızlı bir şekilde idari-mali yeniden yapılanmanın farklı biçimleri tarafından dönüştürülmektedir. Özellikle ekonomik gelişme, mekânsal biçimleri önemli ölçüde etkilese de idari-mali yeniden yapılandırmanın ardından yerel yönetimler maliyesine ilişkin her şeyi, sadece bu toplumsal süreçler yansıtmamaktadır. Yani, yerel yönetimlerin idari-mali yapısının dönüşümü çerçevesindeki toplumsal süreçler açık biçimde önemli etkiler taşımalarına karşın, bölgesel/kentsel alanlardaki önemli yönler tamamen bu süreçler tarafından belirlenmemektedir (Urry, 2018: 113). Buradaki analitik çerçeve; bölgesel/kentsel alanlardaki yönetişim modeli ile yerel yönetimlerin idari-mali yapısının örgütlenmesi için ortaya konulan kamu kesimindeki devlet müdahalelerini incelemeyi ve sosyo-mekânsal dinamiklerin çeşitli unsurları tarafından belirlenmesini analiz etmeyi içermektedir. Böyle bir belirlenim, bu unsurların teker teker devreyi girdiği bir doğrusallıkta olamamakta; ancak yapısal bir niteliği ifade etmektedir. Her unsur ekonomik gelişme ve toplumsal değişim süreçlerinde oluşmuş hiyerarşik etkinlik içinde diğerlerini belirlerken, yerel düzeydeki devlet müdahalelerini uyumlandıran da işte bu bütünün ve ortaya çıkardığı etkilerin karşılıklı bileşimidir. Yani, belirli bir bölgesel/kentsel alanı; tümüyle tek bir mekânsal biçimdeki iktisadi işbölümünün ürünü olarak çözümlemek mümkün değildir. Bu

tür bir alan, sosyoekonomik yapılar ve ilişkiler açısından; daha çok mekânsal biçiminin ölçeklendirilmesiyle ortaya çıkan işbölümleri ile bunlara eşlik eden idari-mali yeniden yapılanmayla örtüşen dönüşümlerin birbirine bağlı ürünü olmaktadır. Bu ekonomik gelişme ve toplumsal değişim süreçlerinin sonucu, eşitsiz gelişmenin sadece bölgesel dengesizlik ve kentsel gerileme biçimini almamasıdır. Bu belirleyiciliğin yerel yönetimlerdeki özgün yapısı, yönetim ile yeniden yapılanma sürecinin, belediye giderlerinin bütünü içindeki cari transferlerin yerel yönetimlerin idari-mali yapısı üzerindeki karşılaştırmalı etkisidir.

Bütçe giderleri bütün belediyeler için standart kurumsal, ekonomik, finansman ve fonksiyonel sınıflandırmaya uygun olarak sınıflandırılmakta ve dördüncü düzeye kadar detaylandırılmaktadır. Ekonomik sınıflandırmada, kurumların faaliyetlerinin ekonomik ve mali anlamda çeşitleri; fonksiyonel sınıflandırmada ise kurumların faaliyet türleri gösterilmektedir (Kerimoğlu vd., 2009: 12). Bu çalışmada belediyelerin yerel yönetişime yönelik harcama düzeylerinin ortaya koyulması amaçlandığından, ekonomik sınıflandırmaya göre oluşturulmuş gider bütçeleri esas alınmaktadır. Belediyelerin gider bütçesi ekonomik sınıflandırmaya göre personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme şeklinde sekiz kategoriden oluşmaktadır. Bu gider kalemleri dördüncü düzeyde incelendiğinde, cari dönemde yerel yönetişimin sağlanmasına yönelik harcamaların Kerimoğlu vd. (2009: 13) tarafından "*sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli ömrü bir yıl ya da bir yıldan az olan mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir*" şeklinde tanımlanan cari transferler kalemi kapsamına yer aldığı görülmektedir.

**Şekil: 1**  
**Belediyelerin Gider Bütçesi Kapsamında Cari Transferlerin Payı (2006-2019)**

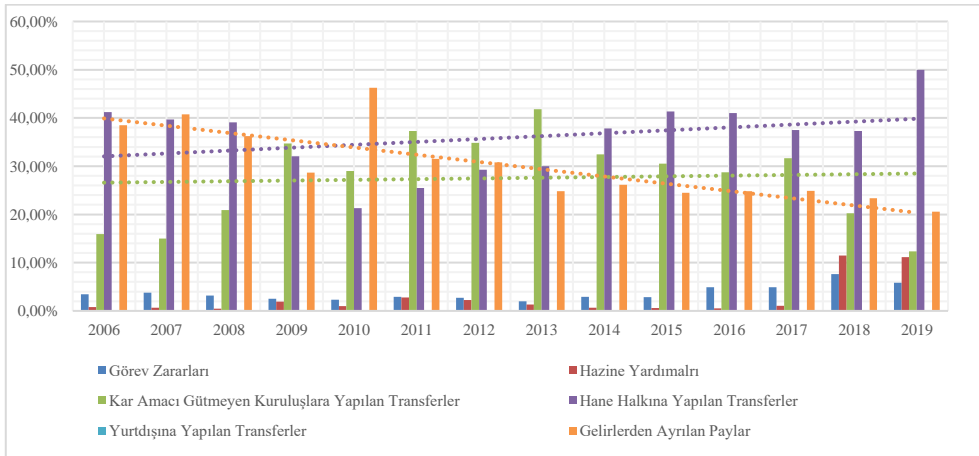




Cari transferler kaleminin alt düzeyinde görev zararları, hazine yardımları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurt dışına yapılan transferler ve gelirlerden ayrılan paylar şeklinde altı kategori bulunmaktadır. Bu kategorilerden görev zararları, hazine yardımları ve gelirden ayrılan paylar kalemleri kapsamında yapılan harcamaların yönetişim ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler kaleminin önemli bir kısmını yönetişim ile doğrudan ilişkili olan dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık vb. kuruluşlara yapılan transferler oluştururken, yurtdışına yapılan transferler de yine yönetişim ile doğrudan ilişkili olan uluslararası kuruluşlara üyelik aidat ve katkı ödemelerinden oluşmaktadır. Hane halkına yönelik transferler ise, burs ve harçlıklar, eğitim amaçlı diğer transferler, sağlık, yiyecek, barınma, sosyal amaçlı transferler ile diğer transferler şeklinde alt kalemlerden oluşmaktadır. Bu kalemlerin tamamı da yerel yönetişim modeli ile doğrudan ilişkilidir.

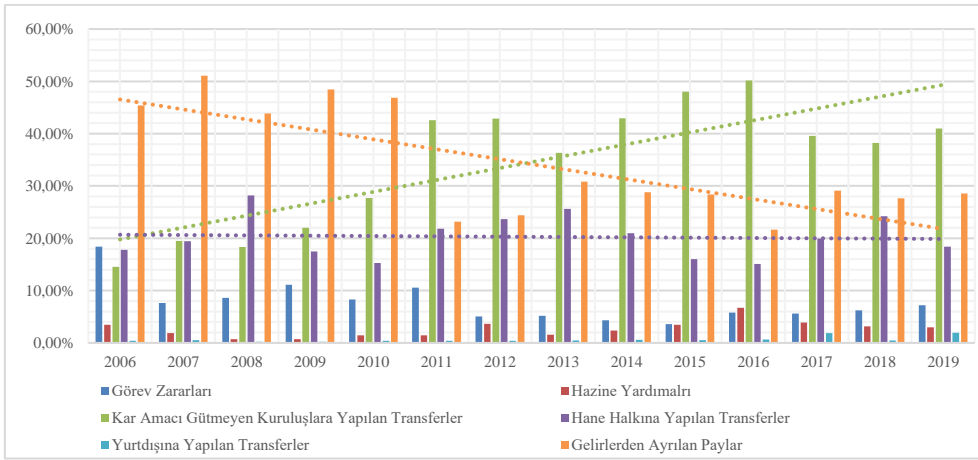
Belediyelerde cari transferlerin gider bütçesi içindeki payı büyükşehir belediyelerinde %10’un altında iken, büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde %5’in altındadır. Buna bağlı olarak bu paylar, belediyelerin yönetişime yönelik yaptıkları harcamaların gider bütçesi içindeki büyüklüklerine ilişkin de bir öngörü sunmaktadır. Bununla birlikte bu oranın genel seyrine bakıldığında eğim çizgileri aracılığıyla gösterildiği üzere bütün belediyeler için azaldığı görülmektedir. Ancak bu eğilimin yönetişime yönelik harcama düzeyini azaltıp azaltmadığı, cari transferlerin alt kalemler bazında incelenmesi ile ortaya koyulabilir. Bu doğrultuda, cari transferlerin alt kalemlerinin toplumsal süreçteki seyri belediyeler bazında aşağıda yer almaktadır.

**Şekil 2**  
**Büyükşehir Belediyelerinde Alt Kategoriler itibariyle Cari Transferler (2006-2019)**



Büyükşehir belediyeleri için cari transferler alt kalemler itibariyle incelendiğinde, hane halkına yapılan transferler, gelirlerden ayrılan paylar ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler şeklinde üç ana kalemin olduğu görülmektedir. Bu kalemlerin cari transferler içindeki payları yıllar itibariyle değişim göstermekle birlikte, özellikle hane halkına yapılan transferlerin payında belirgin bir artma eğilimi bulunurken; gelirden ayrılan paylar kaleminde ise, belirgin bir azalma eğilimi bulunmaktadır. Harcama kalemlerinin oranları ve gösterdikleri genel seyir göz önünde bulundurulduğunda, hane halkına yapılan transferlerin belirgin kalem olduğu söylenebilir.

**Şekil: 3**  
**Büyükşehir Dışı İl Belediyelerinde Alt Kategoriler İtibariyle Cari Transferler (2006-2019)**

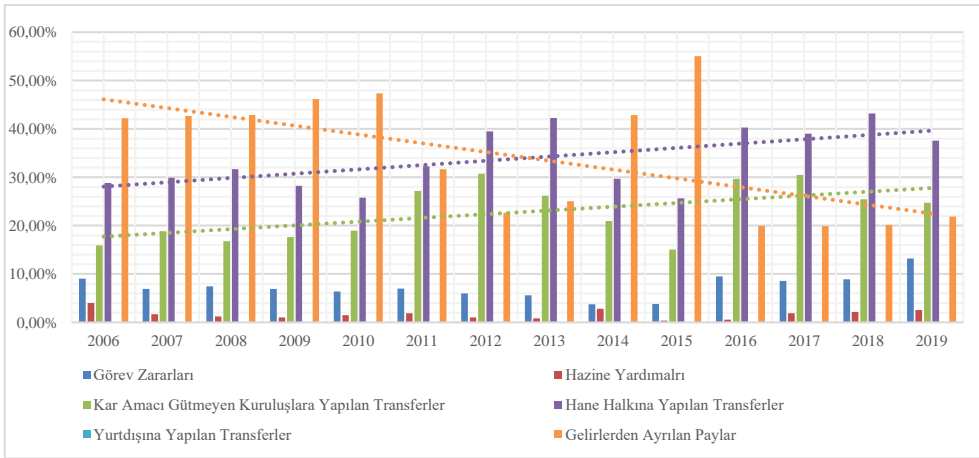


Büyükşehir dışındaki il belediyeleri için cari transferler alt kalemler itibariyle incelendiğinde, hane halkına yapılan transferler, gelirlerden ayrılan paylar ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler şeklinde, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi üç ana kalemin olduğu görülmektedir. Ancak büyükşehir belediyelerinden farklı olarak hane halkına yapılan transferler hem oransal olarak daha düşüktür hem de yıllar itibariyle belirgin bir değişim göstermemektedir. Bununla birlikte, gelirlerden ayrılan paylar yıllar itibariyle gösterdiği belirgin azalma eğilimi ve oransal olarak büyükşehir belediyeleri ile önemli ölçüde benzerlik gösterirken; kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımlar hem oransal hem de izlediği seyir itibariyle belirgin farklılık göstermektedir. Buna göre, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımların gider bütçesi içindeki payı belirgin bir artma eğilimi göstermiş ve belirgin kalem haline gelmiştir.

İlçe ve belde belediyeleri için cari transferler alt kalemler itibariyle incelendiğinde, hane halkına yapılan transferler, gelirlerden ayrılan paylar ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler şeklinde, diğer belediyelerdeki gibi üç ana kalemin olduğu

görülmektedir. Bu kalemler hem oransal olarak hem de izledikleri genel seyir itibariyle; büyükşehir belediyeleri ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Nitekim, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi hane halkına yapılan transferlerin payında belirgin bir artıma eğilimi bulunurken, gelirden ayrılan paylar kaleminde ise belirgin bir azalma eğilimi bulunmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerden farklı olarak ancak il belediyeleri ile benzer şekilde, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımların gider bütçesi içindeki payı il belediyelerindeki kadar olmasa da belirgin bir artıma eğilimi göstermiştir. Buradaki hususlar göz önüne alındığında; hane halkına yapılan transferlerin gider bütçesinde belirgin kalem olduğu söylenebilir.

**Şekil 4**  
**İlçe ve Belde Belediyelerinde Alt Kategoriler İtibariyle Cari Transferler (2006-2019)**



## 5.2. TOPSIS Yöntemi ile Değerlendirme

Çalışmada çok kriterli karar verme yöntemlerinden biri olan, Hwang ve Yoon tarafından 1981 yılında geliştirilen Topsis yöntemi kullanılmaktadır. Çok kriterli karar verme sorunlarını çözmek için kullanılan bu yöntem; seçilen alternatifin ideal çözüme yakın, negatif ideal çözüme uzak olması gerektiğine dayanmaktadır (Jadidi et al., 2008: 763). Yöntem, alternatifler arasında sıralama yaparak karar vericiye bilgi sunmaktadır. Topsis yönteminin uygulanmasında altı aşamalı süreç bulunmaktadır. Birinci aşamada, karar matrisi oluşturulmakta ve matris içerisinde alternatifler (a1.....an) şeklinde alt alta sıralanmakta ve her bir kriterin alternatiflere göre gösterdikleri özellikler ( $y_{1k}$  ..... $y_{nk}$ ) olarak listelenmektedir. Yöntemin ikinci aşamasında, karar matrisindeki kriterlere ait puan veya özelliklerin kareleri toplamının karekökü alınarak matrise ait normalizasyon işlemi gerçekleştirilmektedir.

$$Z_{ij} = \frac{y_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^n y_{ij}^2}} \quad i=1, \dots, n; j=1, \dots, k \quad (1)$$

Yöntemin üçüncü aşamasında normalize edilmiş karar matrisinin elemanları kriterlere verilen önem doğrultusunda ağırlıklandırılarak ağırlıklandırılmış matris oluşturulmaktadır. Burada ağırlıkların belirlenmesinde karar vericinin sübjektif görüşleri yer almaktadır.

$$x_{ij} = w_j * z_{ij} \quad i=1, \dots, n; j=1, \dots, k \quad (2)$$

Dördüncü aşamada ağırlıklandırılmış matrisin her bir kolonundaki maksimum ve minimum değerler tespit edilerek  $m^*$  ve  $m^-$  ideal noktaları tanımlanmaktadır.

$$m^* = [x_1^*, x_2^* \dots x_k^*] \text{ (maksimum değerler)} \quad (3)$$

$$m^- = [x_1^-, x_2^- \dots x_k^-] \text{ (minimum değerler)} \quad (4)$$

Beşinci aşamada maksimum ve minimum ideal noktaya olan uzaklıklar hesaplanmaktadır.

$$S_i^* = \sqrt{\sum_{j=1}^k (x_{ij} - x_j^*)^2} \quad i=1, \dots, n \quad (5)$$

$$S_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^k (x_{ij} - x_j^-)^2} \quad i=1, \dots, n \quad (6)$$

Altıncı aşamada ise her bir alternatifin göreceli puanı ve sıralaması hesaplanmaktadır.

$$C_i^* = \frac{S_i^-}{S_i^- + S_i^*} \quad 0 \leq C_i^* \leq 1 \quad i=1, \dots, n \quad (7)$$

**Araştırma Bulguları:** Topsis yönteminin ilk aşaması olan karar matrisi oluşturulmasını takiben uygulanan birinci formül ile normalize matris Tablo 1'de yer aldığı şekliyle elde edilmiştir.

**Tablo: 1**  
**Normalize Matris**

	YIL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GZ	BB	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.000	0.001	0.001	0.002	0.002	0.006	0.003
	İL	0.034	0.006	0.007	0.012	0.007	0.011	0.003	0.003	0.002	0.001	0.003	0.003	0.004	0.005
	İLÇE	0.008	0.005	0.006	0.005	0.004	0.005	0.004	0.003	0.001	0.001	0.009	0.007	0.008	0.017
HY	BB	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.013	0.012
	İL	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.001	0.001	0.004	0.002	0.001	0.001
	İLÇE	0.002	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001
GP	BB	0.148	0.166	0.131	0.082	0.214	0.099	0.095	0.062	0.068	0.060	0.061	0.062	0.055	0.042
	İL	0.206	0.261	0.193	0.235	0.220	0.054	0.060	0.095	0.083	0.081	0.047	0.085	0.076	0.081
	İLÇE	0.178	0.182	0.184	0.213	0.224	0.100	0.051	0.063	0.184	0.303	0.040	0.040	0.041	0.048
ITR	BB	0.025	0.022	0.044	0.121	0.084	0.139	0.121	0.175	0.106	0.093	0.083	0.100	0.041	0.015
	İL	0.021	0.038	0.034	0.048	0.077	0.181	0.184	0.132	0.184	0.231	0.252	0.157	0.146	0.168
	İLÇE	0.025	0.035	0.028	0.031	0.036	0.074	0.095	0.069	0.044	0.023	0.088	0.093	0.065	0.061
FTR	BB	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	İL	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	İLÇE	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
HTR	BB	0.170	0.158	0.153	0.103	0.045	0.065	0.086	0.090	0.143	0.171	0.168	0.140	0.139	0.250
	İL	0.032	0.038	0.080	0.031	0.023	0.048	0.056	0.066	0.044	0.026	0.023	0.040	0.059	0.034
	İLÇE	0.083	0.089	0.101	0.080	0.066	0.104	0.156	0.179	0.088	0.066	0.162	0.152	0.187	0.141

Normalize matrisin oluşturulması ile yöntemin ikinci aşaması, kriterlerin ağırlıklandırılması yapılmıştır. Topsis yönteminde kriterlerin ağırlıklandırılması subjektif olarak belirlenmektedir. Buna bağlı olarak normalize matriste yer alan kriterlerin her birinin eşit ağırlıkta olduğu varsayılmış ve formül ikinin uygulanmasıyla yöntemin üçüncü aşaması, Tablo 2'deki ağırlıklandırılmış matris elde edilmiştir.

**Tablo 2**  
**Ağırlıklandırılmış Std. Karar Matrisi**

	YIL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GZ	BB	0,028	0,058	0,045	0,031	0,036	0,038	0,055	0,042	0,075	0,080	0,067	0,072	0,096	0,060
	İL	0,148	0,116	0,122	0,139	0,129	0,135	0,101	0,110	0,113	0,100	0,079	0,082	0,078	0,074
	İLÇE	0,072	0,105	0,105	0,086	0,099	0,090	0,120	0,118	0,096	0,107	0,130	0,126	0,112	0,137
HY	BB	0,024	0,040	0,049	0,139	0,073	0,127	0,086	0,098	0,028	0,029	0,012	0,039	0,158	0,157
	İL	0,108	0,120	0,083	0,053	0,103	0,066	0,138	0,120	0,105	0,163	0,166	0,145	0,044	0,042
	İLÇE	0,125	0,109	0,136	0,076	0,109	0,085	0,038	0,063	0,126	0,018	0,014	0,071	0,030	0,036
GP	BB	0,088	0,087	0,085	0,066	0,095	0,104	0,113	0,088	0,075	0,061	0,107	0,096	0,094	0,083
	İL	0,104	0,109	0,103	0,111	0,096	0,077	0,090	0,110	0,083	0,071	0,094	0,112	0,111	0,115
	İLÇE	0,096	0,091	0,100	0,106	0,097	0,105	0,083	0,089	0,123	0,138	0,086	0,077	0,081	0,088
ITR	BB	0,099	0,081	0,107	0,129	0,109	0,099	0,092	0,114	0,094	0,086	0,074	0,089	0,067	0,042
	İL	0,090	0,105	0,094	0,082	0,104	0,113	0,113	0,099	0,124	0,136	0,129	0,112	0,127	0,138
	İLÇE	0,099	0,101	0,086	0,066	0,071	0,072	0,081	0,071	0,060	0,043	0,076	0,086	0,085	0,083
FTR	BB	0,046	0,033	0,105	0,090	0,032	0,027	0,030	0,022	0,021	0,032	0,022	0,005	0,016	0,014
	İL	0,160	0,163	0,130	0,140	0,163	0,163	0,163	0,165	0,165	0,163	0,165	0,166	0,165	0,166
	İLÇE	0,000	0,004	0,007	0,008	0,016	0,019	0,019	0,005	0,006	0,008	0,011	0,008	0,014	0,005
HTR	BB	0,129	0,124	0,113	0,116	0,097	0,091	0,089	0,086	0,120	0,135	0,115	0,108	0,100	0,128
	İL	0,056	0,061	0,081	0,063	0,069	0,072	0,074	0,067	0,052	0,042	0,058	0,065	0,047	
	İLÇE	0,090	0,093	0,092	0,102	0,117	0,116	0,121	0,122	0,094	0,083	0,113	0,113	0,116	0,096

**Tablo 3**  
**İdeal Çözüm**

YIL	POZİTİF	NEGATİF	POZİTİF	NEGATİF	POZİTİF	NEGATİF	POZİTİF	NEGATİF	POZİTİF	NEGATİF	POZİTİF	NEGATİF
2006	0,0279	0,1475	0,0243	0,1248	0,0880	0,1037	0,0990	0,0905	0,1603	0,0004	0,1287	0,0556
2007	0,0578	0,1158	0,0402	0,1196	0,0871	0,1091	0,1049	0,0807	0,1634	0,0039	0,1240	0,0607
2008	0,0449	0,1216	0,0487	0,1362	0,0847	0,1072	0,1072	0,0863	0,1296	0,0071	0,1130	0,0814
2009	0,0314	0,1390	0,0528	0,1388	0,0656	0,1109	0,1294	0,0657	0,1400	0,0076	0,1158	0,0631
2010	0,0359	0,1291	0,0731	0,1090	0,0951	0,0973	0,1090	0,0712	0,1628	0,0160	0,1168	0,0693
2011	0,0376	0,1354	0,0659	0,1271	0,0768	0,1049	0,1131	0,0721	0,1633	0,0192	0,1155	0,0782
2012	0,0550	0,1203	0,0379	0,1378	0,0833	0,1131	0,1130	0,0811	0,1628	0,0188	0,1207	0,0722
2013	0,0424	0,1182	0,0627	0,1196	0,0884	0,1096	0,1138	0,0712	0,1651	0,0050	0,1219	0,0739
2014	0,0754	0,1131	0,0281	0,1261	0,0752	0,1234	0,1239	0,0604	0,1653	0,0060	0,1201	0,0667
2015	0,0798	0,1065	0,0181	0,1631	0,0613	0,1378	0,1359	0,0426	0,1634	0,0083	0,1346	0,0520
2016	0,0674	0,1302	0,0124	0,1656	0,0864	0,1073	0,1287	0,0737	0,1648	0,0110	0,1150	0,0423
2017	0,0719	0,1259	0,0394	0,1455	0,0769	0,1124	0,1116	0,0859	0,1664	0,0048	0,1129	0,0576
2018	0,0783	0,1119	0,0300	0,1581	0,0812	0,1112	0,1269	0,0672	0,1653	0,0140	0,1162	0,0652
2019	0,0602	0,1366	0,0357	0,1573	0,0828	0,1148	0,1382	0,0415	0,1660	0,0051	0,1278	0,0470

Ağırlıklandırılmış matrisin her bir kolonundaki maksimum ve minimum değerler, üçüncü ve dördüncü formüle göre tespit edilerek yöntemin dördüncü aşamasına geçilmiştir. Bu aşamada ilk olarak kriterlerin maksimum mu yoksa minimum mu yönlü oldukları belirlenmiştir. Buna göre görev zararı, hazine yardımları, gelirden ayrılan paylar minimum yönlü; kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, yurtdışına yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler maksimum yönlü kriterler olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda pozitif ideal çözüm için ağırlıklandırılmış normalize matrisin her bir sütununda yer alan değerlerden maksimum yönlü belirlenen rasyolar için en büyük, minimum belirlenen rasyolar için ise en küçük değerler seçilmiştir. Ağırlıklandırılmış normalize matrisin her bir sütununda yer alan değerlerden minimum belirlenen rasyolar için en büyük,

maksimum belirlenen rasyolar için ise en küçük değerler seçilerek de negatif ideal çözüm oluşturulmuştur.

Yöntemin beşinci aşamasında ilk olarak ideal çözümdeki pozitif değerler için beşinci formül aracılığıyla maksimum ideal noktaya olan uzaklıklar hesaplanmış ve Tablo 4 elde edilmiştir.

**Tablo: 4**  
**Pozitif İdeal Uzaklık**

	YIL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GZ	BB	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0003	0,0000
	İL	0,0143	0,0034	0,0059	0,0116	0,0087	0,0096	0,0022	0,0045	0,0014	0,0004	0,0001	0,0001	0,0000	0,0002
	İLÇE	0,0020	0,0022	0,0036	0,0030	0,0040	0,0027	0,0043	0,0058	0,0004	0,0007	0,0040	0,0029	0,0011	0,0058
HY	BB	0,0000	0,0000	0,0000	0,0074	0,0000	0,0037	0,0023	0,0012	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0164	0,0148
	İL	0,0070	0,0063	0,0012	0,0000	0,0009	0,0000	0,0100	0,0032	0,0060	0,0210	0,0235	0,0113	0,0002	0,0000
	İLÇE	0,0101	0,0047	0,0077	0,0005	0,0013	0,0004	0,0000	0,0000	0,0096	0,0000	0,0000	0,0010	0,0000	0,0000
GP	BB	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0008	0,0009	0,0000	0,0000	0,0000	0,0004	0,0004	0,0002	0,0000
	İL	0,0002	0,0005	0,0003	0,0021	0,0000	0,0000	0,0000	0,0005	0,0001	0,0001	0,0001	0,0013	0,0009	0,0010
	İLÇE	0,0001	0,0000	0,0002	0,0016	0,0000	0,0008	0,0000	0,0000	0,0000	0,0023	0,0058	0,0000	0,0000	0,0000
ITR	BB	0,0000	0,0006	0,0000	0,0000	0,0000	0,0002	0,0004	0,0000	0,0009	0,0024	0,0030	0,0005	0,0036	0,0094
	İL	0,0001	0,0000	0,0002	0,0023	0,0000	0,0000	0,0000	0,0002	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	İLÇE	0,0000	0,0000	0,0004	0,0041	0,0014	0,0017	0,0010	0,0018	0,0040	0,0087	0,0028	0,0007	0,0018	0,0030
FTR	BB	0,0131	0,0171	0,0006	0,0025	0,0171	0,0185	0,0175	0,0203	0,0209	0,0172	0,0204	0,0261	0,0222	0,0233
	İL	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	İLÇE	0,0256	0,0254	0,0150	0,0175	0,0215	0,0208	0,0207	0,0256	0,0254	0,0240	0,0237	0,0252	0,0229	0,0259
HTR	BB	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0004	0,0006	0,0010	0,0013	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0003	0,0000
	İL	0,0053	0,0040	0,0010	0,0028	0,0022	0,0014	0,0024	0,0023	0,0029	0,0068	0,0053	0,0031	0,0026	0,0065
	İLÇE	0,0015	0,0009	0,0005	0,0002	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0007	0,0026	0,0000	0,0000	0,0000	0,0010

Yöntemin beşinci aşamasında ikinci olarak ise ideal çözümdeki negatif değerler için altıncı formül aracılığıyla minimum ideal noktaya olan uzaklıklar hesaplanmış ve Tablo 5 elde edilmiştir.

**Tablo: 5**  
**Negatif İdeal Uzaklık**

	YIL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GZ	BB	0,01432	0,00337	0,00589	0,01158	0,00868	0,00957	0,00427	0,00576	0,00142	0,00071	0,00395	0,00292	0,00027	0,00584
	İL	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00036	0,00008	0,00000	0,00004	0,00260	0,00192	0,00113	0,00390
	İLÇE	0,00565	0,00012	0,00029	0,00276	0,00090	0,00209	0,00000	0,00000	0,00028	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000
HY	BB	0,01010	0,00631	0,00766	0,00000	0,00129	0,00000	0,00270	0,00048	0,00961	0,01794	0,02347	0,01126	0,00000	0,00000
	İL	0,00029	0,00000	0,00286	0,00738	0,00004	0,00374	0,00000	0,00000	0,00044	0,00000	0,00000	0,00000	0,01311	0,01336
	İLÇE	0,00000	0,00011	0,00000	0,00398	0,00000	0,00174	0,00998	0,00324	0,00000	0,02102	0,02298	0,00551	0,01641	0,01479
GP	BB	0,00025	0,00048	0,00032	0,00206	0,00000	0,00000	0,00000	0,00045	0,00232	0,00585	0,00000	0,00027	0,00030	0,00103
	İL	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00079	0,00055	0,00000	0,00164	0,00445	0,00018	0,00000	0,00000	0,00000
	İLÇE	0,00005	0,00032	0,00001	0,00003	0,00000	0,00000	0,00089	0,00042	0,00000	0,00000	0,00044	0,00126	0,00090	0,00071
ITR	BB	0,00007	0,00000	0,00044	0,00406	0,00142	0,00072	0,00012	0,00181	0,00111	0,00192	0,00000	0,00001	0,00000	0,00000
	İL	0,00000	0,00059	0,00006	0,00026	0,00108	0,00168	0,00102	0,00076	0,00403	0,00071	0,00303	0,00066	0,00357	0,00935
	İLÇE	0,00007	0,00043	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00001	0,00000	0,00030	0,00175
FTR	BB	0,00206	0,00083	0,00951	0,00681	0,00026	0,00007	0,00013	0,00031	0,00022	0,00056	0,00012	0,00000	0,00000	0,00007
	İL	0,02557	0,02544	0,01501	0,01754	0,02154	0,02077	0,02071	0,02561	0,02536	0,02404	0,02366	0,02612	0,02289	0,02591
	İLÇE	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00001	0,00000	0,00000
HTR	BB	0,00535	0,00401	0,00099	0,00277	0,00075	0,00017	0,00030	0,00016	0,00286	0,00681	0,00529	0,00257	0,00123	0,00653
	İL	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000
	İLÇE	0,00119	0,00107	0,00010	0,00151	0,00225	0,00140	0,00235	0,00231	0,00077	0,00099	0,00500	0,00306	0,00260	0,00240

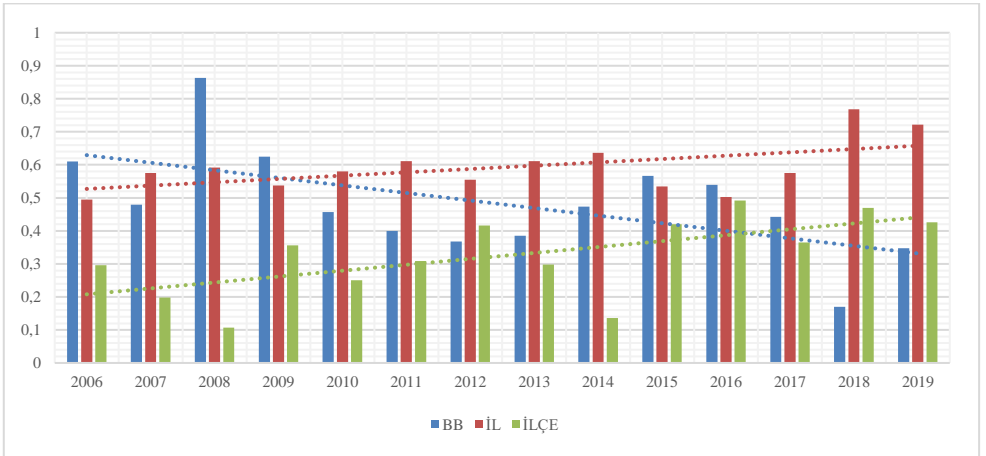
Yöntemin son aşamasında olan altıncı aşamada ise yedinci formül aracılığıyla her bir alternatifin göreceli puanı ve sıralaması hesaplanarak Tablo 6'da sunulmuştur.

**Tablo: 6**  
**Belediyelerin Puanları ve Göreceli Sıralaması**

Year	SCORES			RANKINGS		
	BB	İL	İLÇE	BB	İL	İLÇE
2006	0,6103	0,4948	0,2965	1	2	3
2007	0,4796	0,5755	0,1983	2	1	3
2008	0,8631	0,5918	0,1072	1	2	3
2009	0,6244	0,5374	0,3566	1	2	3
2010	0,4572	0,5804	0,2502	2	1	3
2011	0,3998	0,6107	0,3083	2	1	3
2012	0,3683	0,5552	0,4163	3	1	2
2013	0,3853	0,6108	0,2978	2	1	3
2014	0,4730	0,6361	0,1357	2	1	3
2015	0,5663	0,5341	0,4201	1	2	3
2016	0,5397	0,5022	0,4916	1	2	3
2017	0,4426	0,5750	0,3649	2	1	3
2018	0,1700	0,7685	0,4695	3	1	2
2019	0,3477	0,7220	0,4257	3	1	2

Her bir karar alternatifinin yıllar itibariyle puanları ve buna bağlı olarak sıralamaları değişkenlik göstermektedir. Buna göre 14 yılın 6 yılında il belediyeleri ilk sırada, büyükşehir belediyeleri ikinci sırada; 5 yılında büyükşehir belediyeleri ilk sırada yer alırken, il belediyeleri ikinci sırada yer almıştır. İlçe belediyeleri ise 11 yıl son sırada, sadece üç yıl ikinci sırada bulunmuştur. Sıralamalardan hareketle gider bütçesi kapsamında yerel yönetişime yönelik yapılan harcama düzeyinin, büyükşehir ve il belediyeleri arasında önemli farklılık göstermediği, ancak bu belediyelere göre ilçe belediyelerinde süreklilik gösterir şekilde düşük olduğu söylenebilir. Bununla birlikte söz konusu düzeyin belediyeler itibariyle gösterdiği benzerlik ve farklılık düzeyi, yıllar itibariyle hesaplanan puanlar aracılığıyla görülebilmektedir. Bu doğrultuda, Tablo 6’da yer alan verilerden hareketle Şekil 5 oluşturulmuştur.

**Şekil: 5**  
**Yerel Yönetimlerin Yönetişime Yönelik Harcama Puanları**



Yerel yönetimler itibariyle yapılan sıralamada gider bütçesi kapsamında yönetişime yönelik yapılan harcama düzeyi, Tablo 6 kapsamında belirtildiği gibi büyükşehir ve il belediyeleri için benzerlik göstermekle birlikte; Şekil 1 incelendiğinde söz konusu benzerliğin düzeyinin yıllar itibariyle önemli ölçüde farklılaştığı görülmektedir. Buna göre yerel yönetişime yönelik yapılan harcama düzeyi, genel seyir itibariyle büyükşehir belediyelerinde belirgin ölçüde azalırken, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde önemli ölçüde artmıştır.

Yerel yönetişime yönelik yapılan harcama düzeyinin, büyükşehir belediyelerindeki dalgalı seyrin ve genel eğilimde ortaya çıkan azalmanın temel sebebinin, Şekil 2’ye bakıldığında; hane halkına yapılan transferler her ne kadar belirgin bir paya sahip olsa da, görev zararları ile hazine yardımlarının paylarının gösterdiği değişimden kaynaklandığı görülmektedir. İlçe ve belde belediyelerindeki artma eğilimine rağmen oluşan dalgalı seyrin temel sebebi ise, Şekil 4’e bakıldığında; gelirlere ayrılan paylar ile görev zararlarından kaynaklanmaktadır. Ortaya çıkan artma eğiliminin sebebi ise, esas olarak hane halkına yapılan transferlerdeki belirgin ölçüdeki artıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinden farklı olarak büyükşehir dışındaki il belediyelerinde ise, daha istikrarlı bir seyir izlendiği görülmektedir. Bununla birlikte ortaya çıkan artma eğilimi, Şekli 3’e bakıldığında; görev zararları ile gelirlere ayrılan paylar kalemindeki düşüş ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımlardaki belirgin ölçüdeki artmadan kaynaklanmaktadır.

Belediyeler, 2006-2019 dönemi itibariyle karşılaştırmalı olarak ele alındığında; yerel yönetişim modelinin gider bütçesi bağlamında sahip olduğu önemin büyükşehir dışındaki il belediyelerinde belirgin ölçüde yüksek olduğu söylenebilir. Ayrıca, yerel yönetişimin diğer belediyelerdeki hane halkına yerine; büyükşehir dışındaki il belediyelerinde kâr amacı gütmeyen kuruluşlar aracılığıyla gerçekleşiyor olması, yönetişim modelinin bağlamının daha geniş olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, yerel yönetişimin gider bütçesi kapsamındaki yerinin büyükşehir belediyelerinde azalması; buna karşın, ilçe ve belde belediyelerinde artması nedeniyle, toplumsal değişim sürecinde idari-mali uygulamaların mekânsal biçimin ölçeklendirilmesindeki küçülmeyi destekler şeklinde oluştuğu görülmektedir.

## 6. Sonuç

Yerel yönetimler, yönetişim temel uygulama alanı niteliğine sahip olmakla birlikte, bu niteliğin kapsamı sahip olunan ölçek ve seviye düzeyinde farklılık göstermektedir. Türkiye’deki yerel düzeyde sosyo-mekânsal dinamikler açısından oluşan bu farklılık, toplumsal süreçte belediyelerin geçirdiği dönüşümler ile paralellik göstermektedir. Buna göre, büyükşehir belediyelerinin oluşumu ile yerinden yönetimden yerel yönetişime geçiş eşanlılık gösterirken; yerel yönetimlerin idari-mali dönüşümü ile yönetişim büyükşehir dışındaki diğer belediyelerde daha uygulanabilir hal almıştır. Buradaki çalışmada, yerel yönetimlerin yapısındaki idari-mali dönüşümün yönetişim modeli çerçevesinde değerlendirilmesi ampirik bulgular kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda, 2006-2019 dönemi için TOPSIS yöntemi ile büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dışındaki il



belediyeleri ile ilçe ve belde belediye bütçeleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Burada, gider bütçesi kapsamında yerel yönetişimin esas olarak büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde gerçeklemede olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bunun temel sebebi ise, büyükşehir belediye bütçelerinde görev zararlarının artan payı şeklinde ortaya çıkan yönetim sorunsalı ile açıklanabilir. Dolayısıyla idari kapasite anlamında yerel yönetişime dönüşen olgunun, mali kaynak anlamında sürdürülebilirliği sorununun oluşumu ile yerinden yönetimin geri aldığı söylenebilir. Büyükşehirlere göre küçük ölçekli olan diğer kamu yönetimi örgütlenmelerde; söz konusu mali sürdürülebilirlik sorununun büyükşehirlerdeki kadar belirgin olmaması ise, yerinden yönetimin yerini yerel yönetişimin almasını idari-mali yapıda mümkün kılmıştır.

Sonuçta, Türkiye’de yerel yönetimlerin idari-mali dönüşümü; sosyo-mekânsal dinamikler çerçevesinde bölgesel/kentsel alanlarda ölçek ve seviye farklılıklarının etkisini içeren bir yapıya sahiptir. Mali yapıda daha net şekilde ortaya çıkan bu durumun, idari yapı üzerinde oluşturduğu şekillendirici etkinin yadsınamaz oluşu, yerel yönetişim modelinde açıklıkla görülmektedir. Buna bağlı olarak Türkiye’de yerel yönetişimin sürdürülebilirliği ve gelişimi için kamu kesimi içinde iki öneri sunulmaktadır. İlki, sürdürülebilirlik açısından yönetişimin sadece idari kapasite olarak değil, mali kaynak içeriğine sahip olduğu göz ardı edilmeksizin ele alınmalıdır. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri tarafından, yönetişim halihazırda bir olgu olarak değil, sürdürülebilirlik sorunsalına sahip bir durum olarak değerlendirilmelidir. İkincisi ise, yönetişimin gelişimine yönelik olarak kamusal politika oluşturmak için; sosyo-mekânsal dinamikler temelinde uygulanması gerektiği de dikkate alınarak, süreç yönetimi gerçekleştirilmelidir. Buna yönelik olarak da geçici nitelikli yerel yönetişim modeli yerine, büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerindeki süreç; bu modelin farklı sosyoekonomik yapıdaki boyutları (hanehalkı transferi, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımlar vb.) izlenerek gerçekleştirilmelidir.

## Kaynaklar

- Akçakaya, O. (2021), “Büyükşehirlerin Çok Yıllı Gider Bütçesinin Gri Tahmin Modeli ile Analizi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Bir Uygulama”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 31(2), 875-885.
- Akdoğan, U. & B.H. Agun (2018), “Türkiye’de Belediyelerin Mali Sürdürülebilirliği: Birincil Denge Yaklaşımı”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 207-222.
- Aytaç, D. (2015), “Türkiye’de Yönetimler Arası Transferler Sinek Kağıdı Etkisi Yaratıyor Mu? Ampirik Bir İnceleme”, *Journal of Management and Economics Research*, 13(2), 166-180.
- Bayraktar U. (2020), “Türkiye Kent Siyasetinin Post-Politik Halleri: Hizmet Referansiyelinin Projeji Habitusu İçin Adana’da Bir Durak”, içinde: Ş. Geniş (ed.), *Otoriter Neoliberalizmin Gölgesinde: Kent, Mekân, İnsan*, Ankara: Nika Yayınevi.
- Belke, M. (2021), “Türkiye’deki İl Belediyelerinin Mali Sürdürülebilirliği: Dinamik Panel Veri Analizi”, *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 128-158.

- Bulut-Çevik, Z.B. (2020), “Türkiye’de Yönetimler Arası Transferlerin Kişi Başı Gelir Üzerindeki Etkisi: Panel Veri Analizi”, *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 29(2), 313-335.
- Castells, M. (2020), *Kent, Sınıf ve İktidar*, (Çev: A. Türkün), Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Çiçek, H.G. & İ.S. Yavuz (2014), “Vergi-Harcama Paradoksu: Türkiye’de Belediyeler Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 23(4), 17-31.
- Çiçek, Ş.E. vd. (2015), “Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(24), 59-74.
- Çukur, A. (2022), “Türkiye’de Mali Yerelleşme ve Kamu Kesimi Büyüklüğü: 2009-2020 Dönemi”, *Maliye Dergisi*, 182, 108-129.
- Dağ, M. vd. (2018), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sürdürülebilirliği Üzerine Uygulama”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 55(635), 65-72.
- Doğan, E. & C. Akın (2021), “Sermaye Birikim Sürecinin Aktörü Olarak Yerel Yönetimler: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri ve Giderleri İçin Kümeleme Analizi (2009-2018)”, *Mülkiye Dergisi*, 45(3), 731-769.
- Doğan, E. & C. Akın (2022), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi ve Yetki Devri - Kaynak Paylaşımı Performans Esaslı Bütçeleme Dönemine İlişkin Ampirik Değerlendirme (2008-2019)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 31(2), 89-116.
- Emirmahmutoğlu, F. & N. Köse, (2011), “Testing For Granger Causality İn Heterogeneous Mixed Panels”, *Economic Modelling*, 28, 870-876.
- Geniş, Ş. (2020), “Giriş: Otoriter Neoliberalizm ve Otoriter Kentleşme”, içinde: Ş. Geniş (ed.), *Otoriter Neoliberalizmin Gölgesinde: Kent, Mekân, İnsan*, Ankara: Nika Yayınevi.
- Göymen, K. (2010), *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, İstanbul: Boyut Yayın Grubu.
- Hwang, C.L. & K. Yoon (1981), *Multiple Attribute Decision Making Methods and Application*, New York: Springer-Verlag.
- Jadidi, O. et al. (2008), “TOPSIS and Fuzzy Multi-Objective Model Integration for Supplier Selection Problem”, *Journal of Achievements in Materials and Manufacturing Engineering*, 31(2), 762-769.
- Jessop, B. (2005), *Hegemonya Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Der: B. Yazar & A. Özkazanç, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kerimoğlu, B. vd. (2009), “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar için Bir Rehber”, *Rehber*, Ankara: TEPAV.
- Kızılkaya, O. vd. (2018), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Flypaper (Sinek Kağıdı) Etkisi: Yapay Sinir Ağları ve Eşbütünleşme Analizi”, *Maliye Dergisi*, 174, 484-501.
- Kuyucu, T. & D. Danış, (2020), “Benzer Süreçler, Farklı Sonuçlar: Kayseri, Denizli ve Malatya’da Kentsel Dönüşüm Projelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, içinde: Ş. Geniş (ed.), *Otoriter Neoliberalizmin Gölgesinde: Kent, Mekân, İnsan*, Ankara: Nika Yayınevi.
- Özgür, H. & N. Cansever (2022), “Türkiye’de 1991-2002 Döneminde Yerel Yönetim Reformu Çabalarına Dair Söylemler, Denemeler ve Gelişmeler”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 209-234.
- Salman, C. & M. Kahveci (2021), “Yerel Yönetimlerin Mali Performansında Belediye Başkanı Niteliği ve Politik Bütçe Döngüsünün Etkisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 54(3), 85-118.

- Serbes, H. & Ö. Çetinkaya (2022), “Sinek Kâğıdı Etkisine Farklı Bir Yaklaşım: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Borçlanmaları Üzerinden Bir Analiz”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 20(45), 724-758.
- Smith, N. vd. (2014) *Kar İçin Değil Halk İçin Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı*, (Çev: A.Y. Öz & K. Kelebekoğlu), İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Soja, P.W. (2019), *Postmodern Coğrafyalar Eleştirel Toplumsal Teoride Mekânın Yeniden İleri Sürülmesi*, (Çev: Y. Çetin), İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Sunders, P. (2013), *Sosyal Teori Kentsel Sosyoloji*, (Çev: S. Doğru-Getir), İstanbul: İdeal Kültür ve Yayıncılık.
- Şengül, H.T. (2009), *Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleştirisi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Şengül, T. (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis Dergisi*, (9), 183-220.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (N/A), *Bütçe İstatistikleri*, <<https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018>>, 20.04.2021.
- Tekdere, M. & A.Ş. Gürbüz (2021), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Sürdürülebilirliği: Ampirik Bir Analiz”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 70, 77-96.
- Urry, J. (2018), *Mekânları Tüketmek*, (Çev: R.G. Ögdül), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Uzunali, E. & A.H. Görmez (2019), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliklerinin Oran Analiz Yöntemiyle Karşılaştırılması”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 25, 95-118.
- Yılmaz, O.K. (2019), “Yerel Yönetişim Bağlamında Avrupa Konseyi ‘12 Yıldızlı Şehir’ Uygulaması ve Türkiye Yerel Yönetimleri”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(1), 214-232.

Akın, C. & E. Doğan (2023), “Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Türkiye’de Kategorileri İtibariyle Belediyelerin Bütçe Giderlerinin TOPSIS Yöntemi ile Analizi (2006-2019)”, *Sosyoekonomi*, 31(57), 357-383.