

# Sermaye Birikim Sürecinin Aktörü Olarak Yerel Yönetimler: Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri ve Giderleri İçin Kümeleme Analizi (2009-2018)

**Esra Doğan**, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, ORCID:0000-0002-9886-4186, e-posta: edogan82@hotmail.com

**Cem Akın**, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, ORCID:0000-0002-2247-9409, e-posta: jemakn@gmail.com

## Özet

Toplumsal değişim ve ekonomik gelişme sürecinde sermaye kesiminin devlet aygıtı ile kurduğu ilişki, kapitalist üretimin ve yeniden üretimin merkezi yönetim ve yerel yönetimler aracılığıyla sağlanması şeklinde gerçekleşmektedir. Buna bağlı olarak sermaye birikim sürecinin yerel düzeyde aktörü niteliğine sahip olan yerel yönetimlerdeki sürekliliğinin temini, yapılan idari-mali düzenlemeler ile de desteklenmektedir. Bu durum Türkiye'deki kamu mali yönetimi açısından ele alındığında temelleri 1980 sonrası ekonomik gelişme stratejisine dayanmakla birlikte, özellikle 2000'li yıllardan itibaren yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Bu gelişmeler çerçevesinde bölgesel ölçekli büyükşehir belediyeleri, 2014 yılı itibarıyla 30 kente kadar ulaşmıştır. Böyle bir süreçte farklı idari-mali düzenlemeler ile büyükşehir belediyesi niteliği kazandırılan kentlerin dönüştürülmesindeki ortak amaç kamusal hizmetlerin stratejik planlara dayalı olarak programlı ve uyumlu şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Kamu yönetimindeki etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kaygılarının büyükşehir belediyesine yansması ise yerel yönetimler maliyesinin sermaye birikim sürecinin işlevi olma niteliği bakımından idari-mali yapıda karşımıza çıkmaktadır. Sermaye birikiminde yerel yönetimlerin sahip olduğu bu nitelik, bütçeleri aracılığıyla da açığa çıkmaktadır. Bununla birlikte belediye bütçeleri farklı sınıflandırmalar dahilinde ele alınabilmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin kuruluş amaçları olan kamusal hizmet sunumunun göz ardı edilmemesi için, hizmet sunumu ve yönetsel gider ayrımının ele alınabilmesine imkan veren ekonomik sınıflandırma aracılığıyla, sermaye birikim sürecinde büyükşehir belediyelerinin rolü ortaya koyulabilmektedir. Bu çalışmada da büyükşehir belediyeleri aracılığıyla yerel yönetimlerin yeniden üretim sürecinde hızlanan ve artan rolü ampirik olarak ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda 30 büyükşehir belediyesinin gelir ve gider bütçeleri, bu süreçte çıkarılan yasal düzenlemelerin etkilerini incelemeye olanak verecek şekilde 2009-2013 ve 2014-2018 dönemleri bazında kümeleme analizi ile incelenmiştir. Yapılan analiz ve değerlendirme ile kentlerin sermaye birikimi ile kurdukları ilişkinin temel belirleyen olmakla birlikte, büyükşehir belediyelerin de bu ilişki de destekleyen yerel birim olarak buldukları sonucuna ulaşılmıştır. Sonuç olarak, kentlerin sermaye kesimi ile kurdukları ilişkinin ötesinde 30 büyükşehir belediyesinin

Doğan E ve Akın C (2021). Sermaye Birikim Sürecinin Aktörü Olarak Yerel Yönetimler: Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri ve Giderleri İçin Kümeleme Analizi 731 (2009-2018). *Mülkiye Dergisi*, 45(3),731-769.

tamamının bütçesinde, sermaye birikiminin kısa ya da uzun vadeli olarak desteklendiği açıkça ortaya koyulmuştur.

**Anahtar Sözcükler:** Sermaye Birikimi, Yerel Yönetimler, İdari-Mali Yapı, Mekansal Biçim, Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirleri/Giderleri.

## **Local Governments as Actors of Capital Accumulation Processes: Cluster Analysis of Revenues and Expenditures Budget for the Metropolitan Municipality in Turkey (2009-2018)**

### **Abstract**

In the process of social change and economic development, the relationship established by the capital sector with the state apparatus is through the provision of capitalist production and reproduction through central government and local governments. Accordingly, ensuring the continuity of the local governments, which are the actors of the capital accumulation process at the local level, is also supported by the administrative-financial regulations. Although this strategy after 1980 on the basis of economic development when taken in terms of public financial management in Turkey, especially where regulations are seen on local government since the 2000s. Within the framework of these developments, regional-scale metropolitan municipalities reached up to 30 cities as of 2014. In such a process, the common purpose of transforming the cities, which have become metropolitan municipalities with different administrative-financial regulations, is to ensure that public services are carried out in a programmed and harmonious manner based on strategic plans. The reflection of efficiency, economy and productivity concerns in the public administration to the metropolitan municipality appears in the administrative-financial structure in terms of the function of the capital accumulation process of local governments finances. This characteristic of local governments in capital accumulation is also revealed through their budgets. However, municipal budgets can be handled within different classifications. The role of metropolitan municipalities in the capital accumulation process can be demonstrated through economic classification, which allows the separation of service provision and administrative expenditure to be addressed, especially in order not to ignore the public service provision, which is the establishment purpose of metropolitan municipalities. In this study, it has been tried to reveal empirically the accelerating and increasing role of local governments in the reproduction process through metropolitan municipalities. In this context, the income and expenditure budgets of 30 metropolitan municipalities have been analyzed with cluster analysis on the basis of the 2009-2013 and 2014-2018 periods, in a way that allows to examine the effects of the legal regulations issued in this process. With the analysis and evaluation, it has been concluded that the relationship between the capital accumulation and the capital accumulation of the cities is the main determinant, but the metropolitan municipalities are also the local units that support this relationship. As a result, it has been clearly demonstrated that

capital accumulation is supported in the short or long term in the budgets of all 30 metropolitan municipalities, beyond the relationship they establish with the capital sector of the cities.

**Keywords:** Capital Accumulation, Local Governments, Administrative-Financial Structure, Spatial Form, Metropolitan Municipalities Budget Revenues / Expenditures.

## Giriş

Türkiye'deki kamu yönetimi örgütlenmesi hem Osmanlı Devletinden aldığı iktisadi geçmişin etkisi, hem de geç ulus devletleşmenin oluşturduğu siyasal gelişmelerle merkezîyetçi bir yapılanma üzerinden oluşmuştur. Bu doğrultuda, toplumsal değişim sürecinde ekonomik gelişme stratejileriyle birlikte idari-mali dönüşüme uğramış olsa da, merkezîyetçi örgütlenme günümüze kadar kendini korumuştur. Buna karşın Türkiye'deki kamu kesimi, merkezî yönetim - yerel yönetimler gerilimi üzerine kurulmuştur. Tarihsel bağlam içinde ve coğrafi koşullar çerçevesinde, merkezî yönetim - yerel yönetimler arasındaki iktisadi işbölümü bu gerilimin niteliğine göre dengelenmiştir. Kamu kesiminin idari-mali yapısı, merkezî yönetimden yanadır ve merkezî yönetimin görevleri yerel yönetimlere göre daha fazladır. Bu idari-mali yapının, kamusal hizmetlerin yürütülmesinde; aksaklıklara neden olduğu, gerekli esnekliği sağlayamadığı, tasarruf-verimlilik-etkinlik ilkelerine uygun olmadığı ve bürokrasiye neden olduğu öne sürülmektedir. İşte bu nedenlerle, merkezî yönetim ve yerel yönetimlerde yapısal reformlar yapılması, kimi yetkilerin ve sorumlulukların merkezî yönetimden yerel yönetimlere devredilmesi ve merkez-taşra dengesinin yeniden oluşturulması gereği yaygın biçimde tartışılmaktadır (DPT, 2001: 18).

Kamu mali yönetiminin temel konusu olarak hizmet sunumu, kamu harcaması yapmayı gerektirmektedir. Nitekim yerel yönetimler maliyesinin nispi önemi, kamusal hizmetlerinin merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşımına ve yerel yönetimlere ayrılan kaynakların genişliğine bağlıdır. İdari-mali yönden yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlere geniş yetki ve sorumluluklar verildiğinden yerel yönetimler maliyesinin nispi önemi büyük olmaktadır. Merkezîyetçi ülkelerde ise, yerel yönetimler maliyesine dar bir faaliyet alanı ayrılmaktadır (Sakal, 2009: 344). Ayrıca merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişki çerçevesinde yerel düzeye devlet müdahale biçimleri farklı olmaktadır. Böyle bir devlet müdahalesinin, bölgesel ölçekte ve kentsel seviyede üç farklı biçimi vardır; doğrudan müdahale, destekleme ve düzenlemedir. Aslında yerel yönetimlerin kullandığı devlet müdahalesi, bu üç farklı biçiminin belli bir bileşimi olmaktadır (Şengül, 2003: 187).

Sermaye birikimi ile ilişkili olarak yeni mekânsal biçimin bileşenleri ise, yerel düzeyde farklılaşma (değişim) ve eşitlenme (süreklilik) eğilimlerini çelişkili olarak izlemektedir. Burada birbirine bağlı üç toplumsal süreç ortaya çıkmaktadır. İlki, sermayenin avantajlı konum arayarak bir yerden başka yere salınma eğilimi; ikincisi, sermayenin belirli pazarlara, hammadde/enerji kaynaklarına, bölgesel/kentsel alanlara ve vasıflı işgücü kaynaklarına bağımlılığını azaltarak mekânsal açıdan kayıtsız olma eğilimi; Üçüncüsü ise, işgücünün belirli özelliklerinin fiziksel üretim araçlarına benzemeyen şekilde, kapitalist olarak üretilememesi nedeniyle önemdeki artma eğilimidir (Urry, 2018: 110-111). Diğer taraftan, Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin doğrudan müdahale, destekleme ve düzenleme biçimindeki yerel düzeylerde yaptığı müdahalelerle, bölgesel ölçekte ve kentsel seviyede üç temel işlev yerine getirilmektedir. Birincisi, üretimin ve sermaye birikimin sürmesine yönelik işlevlerdir (üretim için gerekli bölgesel ve kentsel altyapının sağlanması, üretimin organizasyon ve yeniden yapılandırılmasına yönelik hizmetlerin sağlanması, beşeri sermayeye yatırım yapılarak üretimdeki vasıflı işgücünün sağlanması ve talebin yönlendirilmesine yönelik işlevlerin sağlanması); ikincisi, emek gücünün kolektif tüketim araçları aracılığı ile sağlanmasına yönelik işlevlerdir; ve Üçüncüsü, toplumsal düzen ve kamusal kontrolün sağlanmasına yönelik işlevlerdir (Şengül, 2003: 188-189).

Çalışma kapsamında; merkezi yönetim tarafından yerel düzeyde yapılan devlet müdahalesinin sermaye birikim sürecine yönelik işlevi kapsamında, büyükşehir belediye bütçeleri esas alınarak ampirik temelli bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır. Böylelikle literatüre sağlanacak iki temel katkının, çalışmanın özgün değerini oluşturduğu düşünülmektedir. İlk olarak, literatürde ağırlıklı olarak teorik değerlendirme ve mevzuat incelemesi kapsamında ele alınan konu; istatistiki veriler kullanılarak yapılan nicel analiz yöntemi olan kümeleme analizi ile zamansal ve mekânsal bağlamda karşılaştırmalı olgusal durum değerlendirmesi imkanı sunmaktadır. İkinci olarak ise, literatürde idari boyutu ağırlıklı olarak ele alınan konunun; olgusal durumu da kapsayacak şekilde mali boyut temelli incelemesi ve değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın temel kısıtını kullanılan yöntemin zamansal boyutu oluşturmakla birlikte, mevzuat değişikliklerini içererek düzenlemelerin etkisini yansıtacak şekilde, dönemselsel ayrıma uygun zamansal veriye ulaşılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak yerel yönetimler ile sermaye birikimi arasındaki dinamik ilişki ekonomik gelişme sürecinde ortaya konulmakta, sonrasında bu ilişki Türkiye'deki kamu kesimi özelinde yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşüm bağlamında değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmelerden hareketle, 2000'li yıllarda Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin sermaye birikim süreciyle olan ilişkisini anlayabilmek için 2009-2018 dönemine ait büyükşehir belediyelerinin gelir ve gider bütçeleri ampirik olarak incelenmektedir.

## Sermaye Birikiminin Aktörü Yerel Yönetimler: Bölgesel Gelişme ve Kentsel Büyüme Süreci

Dünya ekonomisinin 1980 sonrası girdiği küreselleşme evresinde, bölgeselleşme ve kentleşme yoluyla birikim olarak tarif edilebilecek süreç tüm ülkelerde yerel düzeylerde belirgin eğilim haline gelmiştir. Bu çerçevede yerel düzeyde sermaye birikimi süreci, hem toplumsal değişim sürecin bir özgünlüğü hem de ekonomik gelişme stratejisinin önemli bir dinamiği olarak ortaya çıkmıştır. Sermaye birikimini merkeze koyan çerçeve, yerelleşme ile beraber yerel yönetim anlayışıyla bölgesel ölçeğin ve kentsel seviyenin kazandığı önemi açıklamakta faydalı bir giriş noktası oluşturmaktadır. Çünkü yerel düzeylerin iş yapma pratikleri, tabi olduğu düzenleyici mekanizmalar ve onların idari-mali dönüşümü, bu süreçte kamu yönetimi örgütlenmesinin değişen rolü ve büyük ölçekli toplumsal aktörler, süreçlerin bir araya geçtiği ve sermaye birikim sürecinin işlevsel ihtiyaçlarındaki bir karmaşıklığın ürünüdürler. Öte yandan, saf anlamıyla sermaye birikim süreci iktisadi kalkınmanın tarihsel dinamiklerini açıklayan biricik dinamik değildir. Çünkü doğası gereği karmaşık bir süreç olan sermaye birikimi, ancak sermaye kesiminin mantığına dışsal faktörlerin varlığında gerçekleşmektedir. Sermaye birikim süreci, bu nedenle sermaye kesimi mantığıyla ilişkili ancak ona indirgenemeyecek birçok küresel-ulus üstü, ulusal ve ulus altı-yerel düzeyi de barındıran çok katmanlı bir süreç olarak görülmelidir (Yeşilbağ, 2016: 606-607).

Sermaye birikim süreci ve bunun her aşaması mekansal biçimde iş bölümünün varlığına yol açmaktadır. Kapitalist piyasa ilişkilerinin temel işleyiş mekanizması olan sermaye birikimi, tarihsel süreçte toplumsal değişim ve ekonomik gelişme dinamikleri dolayında biçimlenmektedir. Sermaye birikim sürecinin zamandaki ve mekandaki işleyişinin bir analizi için, birikim sürecinin genel işleyişi ile bunun dönüştürdüğü toplumsal süreç ve mekansal biçimin özelliklerinin dikkate alınması gerekmektedir. Toplumsal süreçteki değişim ile mekansal biçimdeki değişim birbirine içkin oldukları oranda idari-mali yapıların yerel düzeyde biçimlenmesi aynı zamanda sınıfsal ilişkilerin bölgesel/kentsel alanlardaki işleyişini açığa çıkarmaktadır. Bu çerçevede bölgesel/kentsel analiz için gerekenler; sermaye birikim süreci ve bunun için mekanizmalar, zaman faktörü, mekan kavramı ve toplumsal süreç ile mekansal biçim kavramlarını anlamlı kılan toplumsal aktörlerdir (Ercan, 2005: 46-47). Yani, yerel düzeyin analizi için toplumsal süreçlerin yapısal ve konjonktürel özelliklerinin mekansal biçimlenmesi gerekmektedir. Pratikte de ekonomik gelişme, sermaye birikim sürecinde ve bunun mekansal biçimdeki bağlantıları dolayımında ortaya çıkmaktadır. Çünkü sermaye birikimi dinamik bir süreçtir ve sermaye birikimiyle birlikte; aşırı birikime bağlı olarak sermaye grupları için bölgesel/kentsel alanda

yeni faaliyetlere yönelme önem kazanmaktadır. Fakat mal ve hizmetlerin serbestçe bölgeler arası dolaşımı, tüketime yönelik kentlerin aynışması yönünde bir eğilimin varlığına neden olmaktadır. Bu doğrultuda, sermaye birikim sürecinin mekansal biçimle ilişkisi de dinamik olmakta, bu birikim sürecinde ekonomik büyüme eğilimlerinin mekânsal biçim üzerindeki etkileri de önemli olmaktadır (Ercan, 2005: 49-50).

1980 sonrası dönemde kapitalist piyasa ilişkileri içinde mekansal biçimdeki değişimleri çözümlmek için sermaye birikim sürecinin özellikleri ele alınmalıdır. Çünkü sermaye birikim süreci ile mekânsal biçim arasındaki ilişki, sermaye gruplarının içsel bileşenleri arasındaki hiyerarşik ilişkilerin yerel düzeyde yansımalarının bulunması nedeniyle oluşmaktadır. Sermaye birikimindeki değişim süreci, yatırımların ve istihdamın ülkenin belirli bölgesel/kentsel alanlarda yoğunlaşması ile sermaye kesimleri arasındaki ilişkilerin bölgesel ölçek ve kentsel seviye arasındaki hiyerarşiyi yeniden yapılandırması biçiminde kendisini göstermektedir. Böylece, toplumsal süreç içindeki ekonomik gelişme stratejileri, mekânsal biçimdeki değişimde de belirleyici olmaktadır (Ataay, 2001: 54). Kapitalist piyasa ekonomisinin hakim olduğu oranda, farklı mekânsal biçimlere içkin dinamikler, sermaye birikim sürecinin yapısal özellikleri çerçevesinde yeniden üretilmektedir. Bu yeniden üretim aynı zamanda sürece etki eden mekansal biçimin farklılaşmasına da neden olmaktadır. Çünkü yerel düzeyde sermaye birikiminin yoğunlaşması ve yeniden yoğunlaşması, aynı zamanda eşitsizliğin farklı bölgesel/kentsel alanlar arasında artmasıdır. Sermaye birikim sürecinin farklılıklar üzerinden geliştiği her aşamada, mevcut konjonktürle birlikte yerel düzeydeki özellikler yapısal özellikleri gizleyecek bir özellik kazanmaktadır (Ercan, 2005: 58-60).

Türkiye ekonomisinde 1980 sonrasında, sermaye gruplarının içsel bileşenlerindeki değişim çerçevesinde sektörel açıdan ticaret ile finans, tarım ile sanayi aleyhine bir ağırlık kazanmıştır. Ancak bu durum büyük sermaye grupları için geçerli değildir. Büyük sermayeli holdingler, 1980 sonrasında tekeli fiyatlandırma sayesinde kar oranlarını artırmıştır. Sanayi sektörünün finans ve ticaret sektörleri karşısında gerilemesi daha çok küçük ve orta büyüklükteki sermaye için geçerli olmaktadır. Dolayısıyla ekonomik yapıda asıl değişim, büyük ölçekli sermaye ile küçük ölçekli sermaye kesimleri arasında yaşanmıştır. Bir başka boyut ise, sermaye gruplarının finans, turizm, inşaat, ticaret gibi hizmet sektörlerine yöneliminde önemli bir artış olmasıdır. Bu gelişme, büyük sermaye gruplarının dışa dönük büyüme modelinde ancak sınırlı bir başarı sağlayabilmesi nedeniyle hizmet sektörlerine yönelmesinin sonucu olmuştur. Bunun yanında, Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşme biçiminde yaşanan gelişmelere bağlı olarak hammadde (tekstil-gıda) yoğun sektörlerde yoğunlaşan,

dış pazarlara dönük üretim yapan, küçük ve orta ölçekli bir sanayi sermayesi de gelişmiştir. Bu gruplar da, kamu kesiminin mali teşvik ve desteklerinden sürekli bir şekilde yararlanmıştır (Ataay, 2001: 71-72).

1980 sonrası ekonomik yapıdaki değişimlerin önemli etkilerinden biri, sanayi sektöründeki gelişmeyi çoğunlukla İstanbul merkezli büyük ölçekli sermaye gruplarının sürüklemesidir. Dolayısıyla büyük sermayeli holdinglerin yatırım yeri seçimleri, sanayileşen kentlerin belirlenmesinde önemli etmendir. İkinci olarak, Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşme biçimi küçük ve orta ölçekli sermaye ile kurulabilen, dış pazarlara dönük üretim yapıları ile hammadde yoğun sektörlere belli bir gelişme olanağı sağlamıştır. Bu sektörlerde sağlanan gelişme, işgücünün büyük kentlere oranla daha ucuz olduğu kentlerdeki yatırımlarda etkili olmuştur. Bu kategoriye giren sermaye gruplarının bir bölümü İstanbul, İzmir gibi kentlerdeki orta ölçekli sayılabilecek kesimlerden, diğer bölümü de Anadolu kentlerinin yerel sermaye kesimlerinden oluşmuştur. Buradaki kentler, ucuz işgücü imkanı, hammaddeye yakınlık ve belli bir sermaye tabanına sahip olunması ve de kamu kesiminin destek ve teşviklerinden yararlanma sayesinde ekonomik gelişme olanakları gösterebilmiştir. Üçüncü olarak kamu kesiminin imalat sanayiindeki payının gerileyişi ve özelleştirilen KİT'lerin kapatılması sanayinin mekansal olarak yayılımına etki yapan bir gelişmedir. Sahip olduğu sanayileşme büyük oranda merkezi yönetime dayanan, yerel yönetimlerin dinamikleriyle sanayileşemeyen, büyük sermaye grupları tarafından da yatırım yeri olarak cazip bulunmayan kentler ekonomik gerileme içine girmiştir. Buna ek olarak, ülkenin doğu coğrafyasına gidildikçe kamu kesiminin mekânsal ağırlığı ülke ortalamasının üzerine çıkmış, buna karşın özel sektörün payı ise daha da azalmıştır (Ataay, 2001: 74-76).

Küreselleşme sürecinde 1980 sonrasında bölgesel/kentsel avantajların öne çıkması, yerel kalkınmada büyük bir değişim talebinin varlığını açığa çıkarmaktadır. Değişim talebinin temel belirleyeni artık bölgesel yarışabilirlik ve kentsel rekabettir. Bu doğrultuda öncelikle bölgenin sahip olduğu kaynakların açığa çıkarılması ve daha sonra kaynakların kentler de etkin, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması gerekmektedir. Böyle bir süreçte yerel düzeyde kaynakların mobilize edilmesi için; birinci olarak yerel kaynakların bilgisine ulaşılmalı, ikinci olarak bu kaynakları harekete geçirecek yerel aktörler tanımlanmalı, üçüncü olarak yerel aktörleri de içine alan idari-mali yapılar yeniden oluşturulmalı ve son olarak mali kaynakların tanımlanması gerekmektedir. Böylece bölgesel gelişmeye ve kentsel büyümeye ilişkin yerel düzeydeki kaynakların bilgisinin önemli kılınması, yerel yönetimlerin mevcut idari-mali yapısının dönüşmesine de neden olmaktadır (Ercan, 2005: 81-82). Süreçle birlikte yerel yönetimler kamusal hizmetlerin sunumundan ziyade,

sermaye kesimlerinin taleplerine duyarlı mekânsal biçim haline gelmektedir. Yerel yönetimler, piyasa temelli ilişkilerinin gelişimi çerçevesinde sermaye birikimiyle bağlantılı bir işlev görmektedir. Bu doğrultuda yerel yönetimler, sermaye birikim sürecini destekleyerek birikimi yeniden üreten kamu yönetimi örgütlenmesinin yerel düzeydeki temsilcidir. Böylece de yerel yönetimler maliyesinin işlevi için, ulusal ekonominin ve merkezi yönetimin sınırlarını çizdiği alan içinde hareket edilmektedir. Çünkü hem merkezi yönetimin ve ulusal sermaye kesiminin, hem de yerel düzeydeki sermaye gruplarının talepleri yönünde davranılmaktadır. Böyle bir bağlamda uluslararası işbölümü içinde ulusal düzeydeki sosyoekonomik ilişkiler, yerel yönetimlerin idari-mali yapısı ile kamu gelirlerinin ve giderlerinin kompozisyonunu belirlemektedir (Nacar, 2005: 219).

Türkiye ekonomisinde 1980 sonrası süreçte, dışa dönük sanayileşme stratejisinin ilk aşamalarından öteye geçilememiş, sanayi sektörü çoğunlukla iç pazara dönük olma özelliğini korumuştur. Bu durum, sermaye gruplarının içsel yapılanmasındaki tekelci kesimlerin ağırlığının artışı ile birleşince, sanayinin coğrafi yayılımındaki bölgesel dengesizliği daha da artmıştır. Kamu kesiminin bölgesel gelişme farklarını dengelemede işlevsiz kalmasıyla birlikte, sınırlı sayıda gelişen bölge ve büyüyen kente karşılık olarak yerel düzeyde ekonomik gerileme sürecine girilmiştir. Büyük sermaye grupları yatırımlarını belli bölgelerde yoğunlaştırmaya devam etmiş, yerel sermaye gruplarının atılım yapabildiği yerler sınırlı kalmıştır. Ancak, yeni sanayi bölgeleri olarak gelişen kentlerin ekonomik büyümesi, geleneksel sanayi kentleri aleyhine olmamıştır. Geleneksel sanayi kentlerinin yakın çevresindeki kentlerin büyümeleri, büyük ve orta ölçekli sermaye kesiminin yeni yatırım arayışları ile gerçekleşmiştir. Yeni sanayi kentlerinin büyümeleri ise holding biçimine dönüşen yerel sermaye gruplarının düşük katma değerli küçük ölçekli yatırımları ile mümkün olmuştur (Ataay, 2001: 83). Türkiye’de 1980 sonrası dönemdeki iktisadi politikalar çerçevesinde eşitsiz de olsa, artık yerel sermaye birikimi gerçekleşmiştir. Ancak sermayenin ülkede eşitsiz mekansal biçim üretmesi, farklı donanımlara sahip yerel düzeylerin var olmasına neden olmuştur. Bu nedenle, kentsel seviyeler arasında farklılığın artması ile bölgesel ölçekteki dengesizlik de zamanla yapılaşmaktadır (Ercan, 2005: 48).<sup>1</sup>

Sermaye birikim süreci ilişkiye taraf olanlar arasında ekonomik eşitsizliği içerdiği için, aynı zamanda mekansal biçimdeki eşitsizlikleri de içermiştir. Normal olarak süreç içinde piyasaya duyulan ihtiyaç ve bu ihtiyaca paralel olarak gelişen fırsatlar, bölgesel gelişmeye ters yönde işleyen bir kentsel büyüme sürecini başlatmıştır. Bu süreçte sektörel gelişmeler bakımından ise, hizmetler kesimi sanayi ve tarım aleyhine büyük bir ağırlık kazanmıştır. Tarımdaki gerilemeye paralel olarak kırsal



kesime dönük kentsel hizmet sektörleri azalırken, özellikle büyükşehirlerdeki hizmet sektörleri büyük oranlarda büyümüştür. Büyük sermaye gruplarının hizmetler sektörlerine yönelişi, sermaye birikiminde kentlerin önemini artırmıştır. Kent seviyesindeki büyüme, küçük ölçekli sermaye kesimlerinin damgasını vurduğu kentlerde büyük değişim doğurmuş ve büyük ölçekli sermayelerin yatırım stratejilerinin açık izlerini taşımıştır. Yine de dışa dönük ekonomik büyüme modelinde yükselen cari açıkların karşılanması konusunda turizm sektörü öne çıkmış, bu da Ege ve Akdeniz bölgesindeki kıyı kentlerine yönelik sermaye akımını arttırmıştır (Ataay, 2001: 84). Bunlara ek olarak, kentsel büyüme süreci devam etmiş ve gerek altyapı alanında gerek inşaat sektöründe önemli yatırım alanları açılarak bölgesel gelişme gösterilmiştir. Altyapıya yönelik yatırımlarla ilgili kamu ihaleleri ile inşaat sektöründe kamu kesimi ve özel sektör ortaklıklarında, piyasa temelli ilişkilerinin derinleşmesine yönelik olarak yerel yönetimler büyük bir aktör olarak kalmıştır. Yani, devletin piyasa ekonomisi oluşturucu rolünün niteliği, ekonomik gelişme ve toplumsal değişimin tarihsel bağlamı içinde biçimlenmektedir.<sup>2</sup> Buna karşın yerel yönetimlerin idari-mali yapısı, merkezi yönetimin piyasa ekonomisi oluşturmadaki rolüne duyarlı olmaktadır. Bu rolün çerçevesinde şu önemli nokta öne çıkmakta; kamu kesimi, piyasayı oluşturmakla kalmamakta, ama aynı zamanda toplumsal aktörleri siyaseten desteklenen sermaye birikimi ve iş olanakları yaratma süreçleri üzerinden şekillendirmektedir (Buğra ve Savaşkan, 2015: 244-245).

Dış pazar genişlemesine dönük ihracatı teşvik eden sermaye birikim süreci, büyük ölçekli holding sermayesiyle - küçük ölçekli yerel sermayeler arasında toplumsal ittifak için temel işlevi görmektedir. Bu ittifakla beraber sermaye kesimi, bölgesel ölçekteki ve kentsel seviyedeki rant alanlarına yönünü dönmektedir. 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlere yönelik yasal düzenlemelerle ortaya çıkan idari-mali yeniden yapılanma, belediyeler üzerinden yerel sermaye kesimlerini güçlendiren gelişmelerle şekillenmektedir (Doğan, 2005: 85). Ayrıca iktisadi sorunlara daha bütünsel ve mevcut gerçekliğe uzun erimli mesafeden yaklaşan yerel kalkınma stratejileri yerini, kentlerin nasıl büyüyeceği gibi kısa erimli bölgesel gelişme modellerine bırakmaktadır. Bu çerçevedeki idari-mali dönüşüm ise, bölgesel ölçekte ve kentsel seviyede devlet müdahalelerini gerekli kılmaktadır. Böylece temel yönelim de, bölgesel/kentsel ekonominin ayakta kalması ve bölgenin/kentin iktisadi güç kazanmasının mali kaynaklarını açığa çıkarmak olmaktadır. Bu eğilimin ilk yoğunlaşacağı alan; bölgelerin/kentlerin sahip olduğu avantajları açığa çıkarmaktır. Fakat burada belirli potansiyellere sahip olmak yetmemekte, güç kazanmak için kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması gündeme gelmektedir. Bu zorunluluk yeni bölgesel gelişme ve kentsel büyüme analizlerinin önemli boyutunu açığa çıkarmaktadır: Yerel

yönetimlerin kendi içinde dayanışma sergileyerek bölgesel/kentsel alanda bütünleşme gerekliliği (Ercan, 2005: 63-64). Kısacası, bu süreç aslında yerel sermaye kesimlerinin gücünün artması anlamına gelmektedir. Aslında bölgesel dengesizliği gidermeye yönelik kamu kesimi merkezli yerel kalkınma yerini hızla özel sektör öncülüğünde bölgesel gelişme ve kentsel büyüme sürecine bırakmaktadır.

Yerel aktörler arasındaki ilişkilerin doğası, sermaye birikim sürecini etkilemekte, buna karşın merkezi yönetimin müdahalesi hala yerel düzeydeki iktisadi başarıda önemli belirleyici olmaktadır. Yani kamu kesimi, idari-mali yeniden yapılanmada ve mekânsal biçimi ölçeklendirmede hala büyük bir önemdedir (Buğra ve Savaşkan, 2015: 224). Burada sermaye birikim sürecinde yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki dönüşüm, mekânsal biçimdeki değişim çerçevesinde ekonomik yapıdaki eğilimleri anlamak için anahtar rolündedir. Özetle idari-mali yeniden yapılanmanın oluşturduğu mekansal biçimi ölçeklendirme; Türkiye ekonomisinin uluslararası iktisadi işbölümü içinde bütünleşme biçimi, sermaye kesimleri arasındaki dinamik ilişkiler ve kamu kesiminin ekonomik yapıdaki rolü olarak üç başlık altında gelişmektedir (Ataay, 2001: 55). Aslında yerel yönetimlerin idari-mali yapılarını etkileyen dönüşümler, farklı ölçeklerde hareket eden toplumsal aktörlerin bölgesel/kentsel alana ilgilerini artırmaktadır. Sermaye gruplarının yerel olana ilgisinin artması ile birlikte, mekânsal biçim yani bölgesel ölçek ve kentsel seviye değişmektedir (Ercan, 2005: 66). Kısacası temel paradigma ise, yerel yönetimlerin sürekli değişen teknolojik gelişmelerin ve büyüyen finansal sermaye hareketliliğinin yaşandığı ortamda, kendine özgü bir ekonomik gelişme stratejisini nasıl çizeceği olmaktadır.

### **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İdari-Mali Yeniden Yapılanması: Ekonomik Büyüme ve Yönetişim**

Küreselleşmeyle birlikte; uluslararasından yerele ve yerelden uluslararasına yönelik çoğul dinamiklerin varlığı, sermaye birikimi sürecindeki bağlantıları farklı mekansal biçimler arasında artırmaktadır. Aynı zamanda bölgesel gelişme ve kentsel büyüme dinamikleri için sermaye birikiminin zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Buradaki temel unsur da, yerel düzeyde kaynakların harekete geçirilmesi olmaktadır. Kaynakların harekete geçirilmesi için yerel aktörlerin bu işlevleri üstlenmesi gerekmektedir. Yerel düzeydeki girişimciler, yatırımcılar ve şirketler yani sermayenin farklı işlevlerini üstlenen sermaye kesimleri sürecin temel aktörleri olmaktadır. Türkiye ekonomisinde sermaye birikim süreci sonucunda bölgesel/kentsel alanda özne konumuna geçen yerel sermaye kesimidir. 1980 sonrası süreçteki dönüşümlerin temel yönelimi; etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ile rekabete ve büyümeye dayalı mekanizmalarla yerel

düzye de sermaye birikiminin koşullarını yaratmaktır. Bu koşullar uluslararası piyasalara açılan tüm sermaye kesimleri için gerekli iken, aynı zamanda mali kaynak arayışında olan devlet için de idari-mali yapıda rasyonel bir dönüşüm anlamına gelmektedir (Ercan, 2005: 72-73). Böyle bir çerçevede Türkiye'deki yerel yönetimler, kendi tarihsel bağlamları içinde ekonomik gelişme ve toplumsal değişim süreçleriyle, gelişmiş ülkelerinkine benzer bir idari-mali yapıdaki dönüşüme yönelmişlerdir. Sermaye gruplarının öncelikleri ile piyasa ekonomisi temelli ve uygun siyasal mantığı içselleştirmeye başlayan yerel yönetim maliyesi anlayışı öne çıkmaktadır (Şengül, 2003: 2002).

Türkiye'de yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanması ve mekânsal biçim ölçeklendirmesi, merkezi yönetim tarafından siyasal olarak alınan kararlarla şekillendirilmektedir. Gelişmekte olan ekonomilerde yerelleşme dinamiklerini, ekonomik büyüme ve yönetim modeli yanında merkezi yönetimi yönlendiren siyasal güdüler de yönlendirmektedir. Siyasetin şekillendirdiği tercihler, merkezi yönetimin yanı sıra ekonomik ve toplumsal yapıları da içeren yerel siyaset arasındaki iktisadi güç dengesini yansıtmaktadır. Yerel düzey, toplumsal aktörler arasındaki ekonomik çatışmalar ve siyasal ittifakların yanı sıra, merkezi yönetime bunların eklenmesiyle şekillenmektedir. Bu gelişmeler, merkez-taşra dengesinin niteliğini değiştirmiş olsa da, merkezi yönetim bölgesel gelişmenin ve kentsel büyümenin inşasında hala başrolü oynamaktadır. Bu yüzden, kamu kesiminin yerel düzeyde mekânsal biçim ölçeklendirmesinin ekonomik büyüme ile net bir ilişkisi yoktur. Siyasal kaygılar idari-mali yeniden yapılandırılmanın ve mekânsal biçiminin ölçeklendirilmesinin sınırlarını çizmiş ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin pratiklerini belirlemiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin mali kaynak ve yatırımlarından, sermaye birikim sürecinde sadece yerel sermaye grupları yararlanmamıştır. Büyük ölçekli sermayenin faaliyetleri de yerel düzeyde devam etmiş ve yerel yönetimler ile ilişkileri iktisadi fırsatları değerlendirmede önemini korumuştur (Buğra ve Savaşkan, 2015: 140-142). Bu çerçevede 2000'li yıllarda yerel yönetimler için idari-mali yapıda hızlı dönüşüm sürecine girilmiştir. Türkiye'deki yerelleşme sürecinin önemli ayaklarından biri, yerel yönetimlerin idari-mali yeniden yapılanması olmuştur. Böylece İl Özel İdare Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu değiştirilmiştir. Daha sonra merkezi yönetim kaynaklarından pay verilmesi için kanun çıkarılmış, bu çerçevede ikincil idari-mali mevzuat hazırlanmış ve özellikle personel, gelir, gider, bütçe, borçlanma ve denetim konularında düzenlemeler yapılmıştır (Sakal, 2009: 342).

1980 sonrası küreselleşme sürecinde ihracata yönelik ekonomik büyüme modeli çerçevesinde, yerel düzyeye olan devlet müdahalesine ilişkin olarak üç temel politika değişikliği ön plana çıkmıştır. Birincisi, merkezi yönetim

kentsel seviyede hizmetlerin sağlanmasından çekilmiştir. Altyapı ve temel hizmetlerin sağlanmasından kamu kesimi kademeli olarak çekilmiş, çekilmediği alanlarda da kamusal hizmetin sağlanması ihale ve benzeri yöntemlerle özel sektöre bırakılmıştır. İkincisi, bölgeler/kentler kolektif tüketimin yanında ekonomik büyümenin de odakları haline gelmiştir. Sermayenin hareketliliği ve devletlerin daha az müdahaleci hale gelmeleri sonrasında, yerel sermaye gruplarının liderliğinde yerel yönetimler etkin hale getirilerek uluslararası işbölümü içinde daha iyi bir mekansal biçim için yarışmaya itilmiştir (Şengül, 2003: 194). Üçüncüsü, yerel düzeyde kamu kesimi üretim alanından özelleştirme ve serbestleşme ile dışa dönük sanayileşme stratejisiyle çekilmiş, sermaye kesimleri merkezli ekonomik büyüme modeline yönelmiştir. Kamu kesiminin elindeki kaynaklar özellikle bölgesel/kentsel alanlardaki altyapının iyileştirmesine yönelik yatırımlara yönlendirilmiştir. Sermaye kesimine yönelik iktisat politikaları da, endüstriyel büyümeyi hedefleyen sermayenin sınırlılığı nedeniyle yerel kalkınma yerine, rant merkezli bir bölgesel gelişme ve kentsel büyüme anlayışını güçlendirmiştir (Şengül, 2003: 195). Böylece, merkezi yönetimin uzantısı niteliğindeki yetkisiz ve kaynaksız bir yerinden yönetimden, yerelleşme anlayışı ile birlikte güçlü bir yerel yönetimlere geçilmesi gerekmiştir (Göymen, 2010: 85).

Yerel yönetimler aynı anda merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi olarak yukarıdan empoze edilen politikaların uygulanmasına aracılık etmekte, ama aynı zamanda da yerel kesimlerin kendi çıkarlarını savundukları araç konumuna gelmektedir. Bu gerilim, merkezi yönetim ve yerel yönetimler çelişkinin gerisinde kendisini hissettirmektedir. Böylece, yerel yönetimler; merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi olarak ulusal bütünlüğün kurulmasını sağlarken, yerel kesimlerin temsilcisi olarak da bölgesel/kentsel alandaki görece özerk idari-mali yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Böyle bir ortam da, bölgesel ölçekte ve kentsel seviyedeki iktisadi ilişkilerde kilit konumdaki sermaye grupları, yerele mali kaynak aktarımı yapıldığı durumlarda faydalanan kesim olmaktadır. Fakat bu tür kaynak aktarımları iktisadi olarak güçlü olan kesimleri daha da güçlü konuma getirmektedir (Şengül, 2003: 186-187). Ayrıca yerel düzeyde, sermaye kesimlerini desteklemeye yönelik iktisat politikalarına geçilirken, yerel yönetimlerin idari-mali yapısı da dönüşüme uğramaktadır. Bu değişim yerinden yönetim örgütlenmesinden yerel yönetişime geçiş olarak adlandırılmaktadır. Kamu kesimi ile özel sektör arasındaki ayrışmanın azaldığı bir dönemde, yerel yönetimlerin idari-mali yapısı da belirginliğini yitirmekte, kurumsal sınırları daha az belirgin yönetim yapıları ortaya çıkmaktadır. Böylece, yerel yönetimler; bir yandan daha geniş bir içerik kazanıp kamu yönetimi örgütlenmesinin dışına taşarken, diğer yandan da enformel ve esnek bir yapı kazanmaktadır (Şengül, 2003: 196).

Yerel düzeydeki değişimin temel özelliklerinden biri yerel yönetimlerin ulusal düzeyle olan ilişkisindeki dönüşümdür. 1980 sonrası dönemde birbirini tamamlayan bir iş bölümü çerçevesinde ulusal düzeyin tamamlayıcıları olan bir yerinden yönetim modelinden, giderek ulusal düzeyle daha esnek ilişkiye giren bir yerelleşme modeline geçilmiştir. Bu çerçevede, ulusal sınırlar içindeki ve uluslararası alandaki yerel yönetimlerle yarışmaya zorlanan bir yerelleşme anlayışına geçiş, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yönetim modeli ile dayatılmıştır. Bu sürecin yerel yönetimler açısından sonuçlarından biri merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları yetki ve sorumlulukları yerine getirecek mali kaynakları tahsis etmedeki isteksizliğidir (Şengül, 2009: 84-85). 2000'lerde yürürlüğe giren yasalarda yetki aktarımı anlayışıyla kaynak tahsisine yönelik tercihleri arasında tutarsızlık vardır. Belediyelere büyük ölçekli harcamalar gerektiren kamusal hizmetler aktarılırken, belediyelerin mali kaynakla desteklenen yetki ve sorumluluklarında sınırlı bir artış görülmektedir (Şengül, 2009: 91-92). Yerel yönetimlerin, yetki ve sorumluluğunun yeniden düzenlenmesi ile yerel gelirler artışıyla güçlendirilmesi, yapısal uyum için kapasite kazandırılması ve ekonomik rekabet ortamının sağlanması doğrudur.<sup>3</sup> Yani yerelleşme sürecinin temel noktası mali hükümlerdedir. Yerel yönetimlere iktisadi güç aktarımı yapılmadığı, buna karşın sermaye kesiminin talepleri doğrudurunda borç ödeme kapasitesinin arttırıldığı gerçeği mali hükümlerde ortaya çıkmaktadır. Çünkü merkezi yönetiminin çeşitli görevlerini yerel yönetimlere bırakan yönetim modeli, kamu bütçesinin daha az miktardaki payını yerel yönetimlere bırakmaktadır. Bu durum da, yönetimle birlikte yerel yönetimlere ayrılan mali kaynaklara ilişkin sınırlamalar, aynı zamanda kamusal hizmetlere ayrılan kaynakların sınırlandırılması ve bütçedeki borç ödeme kapasitesinin arttırılması işlevlerini göstermektedir (Ataay ve Güney, 2007: 11).

Yerel yönetimler içinde Türkiye'de ilk defa 1980 sonrasında kurulan büyükşehir belediyeleri, piyasa temelli iktisadi mantığa yönelirken, kamusal hizmetleri sağlamada kendi birimlerinden çok, özel sektörü kullanmaya yönelmişlerdir. Özel sektör şirketlerinin yaygın kullanımına ek olarak, belediyelerin kendi yapıları içinde iktisadi işletmeler kurulmuş ve kamusal hizmet sunumunda bu işletmeler kullanılmıştır (Şengül, 2009: 176-177). Büyükşehir belediyeleri yönetim modeli çerçevesinde idari-mali dönüşüm geçirerek, finansal olarak girmekte zorlandıkları büyük ölçekli kamu yatırımlarına da artık yönelmişlerdir. Bu ekonomik büyüme modelinin finansmanında ise, merkezi yönetimden verilen payların sınırlı kalması nedeniyle, belediyeler merkezi yönetimin kendi kamu finansman anlayışıyla tutarlı biçimde dış borç kullanımına yönelmiştir. Kentlerdeki metro, tramvay ve raylı sistemler ile büyük ölçekli içme suyu, yol

ve kanalizasyon projelerinde uluslararası piyasalardaki kaynaklardan büyük miktarlarda krediler kullanılmıştır. Bu stratejinin neticesi olarak büyükşehir belediyeleri, mali ödeme kapasitelerini aşan bir borç sorunu ile karşı karşıya kalmıştır (Şengül, 2009: 177). Bu doğrultuda, 1980 sonrası süreçte; belediyelerin bölgesel/kentsel alandaki sermaye birikimine katkısı iki yolla gerçekleşmiştir. İlki, belediyeler tarafından gerçekleştirilen kamusal hizmetlerin özel sektör eliyle yürütülmesidir. İkincisi, belediyelerin kamu yatırımları için ihtiyaç duyduğu finansmanı kamu kesimi kaynaklarından ziyade özel sektör kaynaklarından elde etmesidir (Eroğlu ve Tunç, 2018: 35-36).

Türkiye ekonomik yapısındaki yerel kalkınmaya yönelik mekanizmaların dönüşmesi ve bölgesel/kentsel sermaye birikimine dayalı modele geçişle birlikte kamu kesimi birçok farklı işlev üstlenmiştir. Bu yönde; daha önce yerel kalkınma anlayışının gösterdiği verili mekansal biçimdeki eşitsizlikleri azaltmaya ilişkin işaretler, yerini bölgesel ölçeğin ve kentsel seviyenin sahip olduğu donanımları harekete geçirmeye bırakmıştır. Kamu kesiminin, mali destek ve teşviklerle bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak için piyasa yönelimli yerel düzeydeki müdahaleleri zamanla farklılaşmıştır. Farklılaşmayı ilk elden gösteren mali değişken kamu yatırımlarındaki azalma olmuştur. Sermaye birikiminin uluslararası piyasa ile bütünleştiği bir dönemde sermaye gruplarının rekabet için tüm olanakların kullanılması, bölgesel dengesizlikleri artırmıştır. Kamu kesiminin, bölgeler arası dengesizliği azaltacak yatırımlarındaki ve kentler için önemli olan altyapı harcamalarındaki düşüş, sermaye birikim sürecinin eşitsiz doğasını daha çok göstermiştir. Harcamalardaki düşüş, yatırımların değişen içsel bileşenlerine bağlı olarak bölgesel dengesizliğin temel belirleyeni olan kamusal hizmet sunumundaki eşitsizliklerin büyütülmüştür. Kamu yatırımlarının tek bir iktisadi mantığı kalmıştır; “*özel sektörün etkin faaliyet gösterebileceği iktisadi ortamın sağlanması.*” (Ercan, 2005: 77-78). Yerel yönetimler, sermaye çekebilmek için altyapıyı genişletme ve teşvik sağlama ile tüketici kesimi korumaya son veren iktisat politikalarıyla sermaye gruplarının faaliyetlerini serbestçe yürütmesine imkan tanımıştır. Böylece, sermaye kesimi bölgesel/kentsel alanda, belediyelere sağlamış olduğu vergi gelirinden daha fazla kamusal hizmet talebi yaratarak maliyet artışına neden olmuştur. Bu da, belediyelerin gelirlerini yeterince arttıramamasına ve borçlanmayla birlikte giderlerinin yükselmesine yol açmıştır (Nacar, 2005: 232-233).

Türkiye’deki idari-mali yeniden yapılanma, bölgeselleşme/kentleşme alanlarını içeren büyükşehir belediyelerinde yeni eğilimlere neden olmaktadır. Bu çerçevede mekânsal biçimdeki ölçeklendirme ile birlikte, büyük ölçekli sermaye gruplarında da bölgesel gelişmeden ve kentsel büyümeden doğan rantlardan pay alma doğrultusunda eğilimlere yol açmaktadır. Sermaye birikim sürecinin

bölgesel ölçekte ve kentsel seviyede gerçekleşmesi, sermaye kesiminin üretim alanından ticaret, finans ve yerel kamusal hizmetler alanlarına kaymasına yol açmaktadır. Aynı zamanda, bölgesel gelişmenin ve kentsel büyümenin güçlenen mekânsal biçimini de ortaya koymaktadır (Doğan, 2001: 107). Yani, böyle bir ortamda özellikle büyükşehir belediyelerinin sermaye birikim sürecindeki önemi giderek artmaktadır. Bu çerçevede büyükşehir belediyeleri, ekonomik gelişme açısından toplumsal değişim dinamikleri ile bağlantısıyla ele alınması gereken mekânsal biçim olmaktadır. Çünkü, yerel düzeyde idari-mali yapısı ile iktisadi ilişkileri düzenlemektedir. Bu belediyelerin, mal ve hizmet alımlarıyla, kamu finansmanı için gerekli kredilerle, altyapı ve yatırım harcamalarıyla sermaye birikim sürecine katkı sağlayan mali uygulamaları bulunmaktadır. Süreçte büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğunun artmasıyla mali yükümlülükleri büyümekte, buna karşın sermaye birikimine katkı olarak kentsel kamu alımlarının ve bölgesel altyapı yatırımlarının payı da artmaktadır. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin sermaye birikim sürecindeki işlevi daha fazla öne çıkarılmaktadır (Eroğlu ve Tunç, 2018: 45-46).

Özetle, 1980 sonrası süreçteki ekonomik büyüme modelinde, yerel yönetimlerin kentsel seviyede kaynakları harekete geçirme ve bölgesel ölçekte yarışma kapasiteleri büyük önem taşıdığı varsayılmaktadır. Bu doğrultuda da, yerel yönetimlerin ekonomik başarısı yerel yönetim çerçevesinde belirlenmektedir (Şengül, 2003: 214). Bu tür bir idari-mali dönüşüm sürecinde, yerel yönetimler için yerel kalkınma yerine bölgesel gelişme ve kentsel büyümeyi merkeze alan iktisadi politikaları ağırlık kazanmıştır. Bu yönelim yerel yönetimler ve yerel düzeydeki sermaye gruplarının idari-mali yapı içinde daha etkin biçimde yer almasına yol açmıştır (Şengül, 2003: 216). Ancak yerel kalkınma, aslında bölgesel dengesizlik üzerinden temellenmekte ve kamu kesiminin doğrudan müdahalesi ile mevcut ekonomik eşitsizliği azaltmaya yönelik amaç taşımaktadır. Bu amaç, ulusal düzeydeki planlı kalkınma anlayışının da belirleyenlerindedir. Buna karşın Türkiye'deki ekonomik büyüme modeli bölgesel dengesizlikler açısından, sermaye birikim sürecinde eşitsizlikleri artırmaktadır. Çünkü ekonomik eşitsizlikler bölgeler arasında ve kentsel alanda yükselmektedir. Ekonomik eşitsizliğin önlenmesi için uygulanan piyasa temelli bölgesel gelişme ve kentsel büyüme, yerel kalkınmanın sahip olduğu herkesin yaşam standardının ve refahının düzeleceğine ilişkin kabulde de uyuşmamaktadır (Ercan, 2005: 68).

2000'li yıllarda yerel yönetimlerde, bölgeselleşme/kentleşme süreci açısından 1980 sonrası dönemi çağrıştıran hızda idari-mali yeniden yapılanma yaşanmıştır. Özellikle de AB'ye yapısal uyum kapsamında idari-mali düzenlemelerin yer aldığı bir dönemi oluşturmuştur. Kamu kesimindeki idari-mali yeniden yapılanma yeni çıkan birçok kanunla birlikte yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeleri

de etkilemiştir. İdari-mali yeniden yapılanmanın yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarını genişletici özelliği dönüşümün başında gelmiştir.<sup>4</sup> Yerel sermaye kesimlerinin bölgesel/kentsel birikim süreci ardındaki gelişme, kapitalist piyasa ilişkileri doğrultusunda izlenen serbestleşme ve özelleştirme ile kamu kesiminin yeni sanayi yatırımı yaptırmamaya yönelik iktisat politikalarıdır. Bu gelişmeler kamu kesimini küçültürken, yerel düzeydeki sermaye gruplarının bölgesel gelişme ve kentsel büyüme politikalarında daha merkezi konuma getirmektedir. Yerel sermaye gruplarının, yerelleşmeyle birlikte ekonomik yapıda merkezi bir konum kazanması, yerel yönetim modelinin bugünkü anlamını almasında pay sahibi olmaktadır. Yerel yönetimle sermaye birikim sürecinde önemli hale gelen büyükşehir belediyeleri de bu dönüşümle birlikte, personel, bütçe ve kamusal hizmet sunumu bakımından ekonomik büyüme modelinin gerekleri doğrultusunda idari-mali yeniden yapılandırılmasını ve mekânsal biçimdeki ölçeklendirilmesini tamamlamıştır (Doğan, 2005: 85-86).

### **Ampirik Değerlendirme**

Belediyelerin bütçeleri bütün olarak gider, gelir ve finansman bütçesi şeklinde üçlü bir ayrıma sahiptir. Gider bütçesi kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma şeklinde alt bir kategorizasyona sahipken, gelir bütçesi gelir türleri bağlamında, finansman bütçesi ise iç ve dış borçlanma ile likidite amaçlı tutulan nakit, mevduat ve menkul kıymetlerdeki değişiklikler bağlamında alt kategorizasyona sahiptir. Bu ayrımlar temelinde finansman bütçesi, gider ve gelir bütçesi arasındaki ilişkiyi ortaya koyan dolayısıyla da bütçenin sürdürülebilirliği noktasında temel öneme sahiptir. Bununla birlikte belediyelerin temel kurulma amacı etkin, verimli ve uyumlu şekilde hizmet sunum sürecinin yürütülmesidir. Bu amaç doğrultusunda belediyelerin gider bütçesinde yer alan kalemlerin bir kısmı belediyelerin yönetim giderlerine ilişkin iken, bir kısmı da belediyelerin hizmet sunumuna yönelik giderlerdir. Belediyelerin temel kurulma amacının gerçekleşmesi niteliğindeki hizmet sunum giderlerinin yönetim giderlerinden ayrı olarak incelenmesi ise gider bütçesinin ekonomik sınıflandırma bağlamında ele alınması ile mümkün olmaktadır. Buna göre ekonomik sınıflandırma kapsamında yer alan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi gideri ile mal ve hizmet alımları kaleminde yer alan giderler yönetsel gider niteliğinde iken; faiz giderleri, sermaye giderleri, cari transferler ve sermaye transferleri ise doğrudan hizmet sunumuna ilişkin gider kalemleri kapsamında yer almaktadır (Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, 2009: 33). Bu çalışma kapsamında da belediye gelir ve gider bütçesi kapsamındaki kalemler bağlamında 30 büyükşehir belediyesinin gelir ve gider yapılarının benzerlik gösterip göstermediği ampirik bir yöntem ile incelenmektedir. Bu inceleme dahilinde belediyelerin sermaye birikimi ile



ilişkinin, belediyelerin kuruluş amaçlarının da göz önünde bulundurarak, bütçe aracılığıyla sorgulanmasına yönelik bir değerlendirme yapılabilmesi amacıyla gider bütçesi kalemleri, yönetsel giderler ile doğrudan hizmet sunumuna yönelik giderlerin ayrılmasına imkan sağlayan ekonomik sınıflandırma esasına uygun olarak kullanılmaktadır.

*Araştırmanın Kapsamı:* Araştırma kapsamı, Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin bütçe gelir ve bütçe gider kalemlerine ilişkin verilerden oluşturmaktadır. Bu kapsamda araştırmanın amacına uygun bir değerlendirme yapabilmek için Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye bütçe istatistiklerinden yararlanılmıştır.

*Araştırma Yöntemi:* Çalışmada istatistiki verilerin kullanımında, 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 2012 yılında yayınlanarak yürürlük maddesi gereğince ilgili on dört ilin ilk mahalli idareler genel seçimi ile büyükşehir belediyesi niteliği kazandığı 2014 yılı baz alınarak dönemsel bir ayrıma gidilmiştir. Dönemsel ayırım, söz konusu kanunun büyükşehir belediye bütçeleri üzerindeki etkisini değerlendirebilmeye imkan verecek şekilde, ilgili verilerin 2009-2013 ve 2014-2018 yılları olmak üzere iki gruba ayrılması ile yapılmıştır. Bu doğrultuda her iki dönem itibariyle 30 büyükşehir belediyesinin bütçe gelir ve bütçe gider kalemleri kümeleme analizi ile incelenmektedir.<sup>5</sup>

Kümeleme analizi; birimleri, değişkenleri ya da birim ve değişkenleri, uzaklık, yakınlık, benzerlik ya da farklılıklara dayalı olarak hesaplanan bazı ölçümlerden yararlanarak homojen gruplara bölmek amacıyla kullanılmaktadır (Özdamar, 2018: 281). Kümeleme analizi kapsamında aşamalı ve aşamalı olmayan olmak üzere iki farklı temel kümeleme yöntemi bulunmaktadır. Aşamalı kümelemede hem birimler hem de değişkenler birbiriyle değişik benzerlik düzeylerinde kümeler oluştururken, aşamalı olmayan yöntemlerde sadece birimler kümelenmektedir (Özdamar, 2018: 321). Aşamalı ve aşamalı olmayan kümeleme yöntemleri çeşitlilik göstermekle birlikte, bu çalışma kapsamında, aşamalı olmayan kümeleme yöntemlerden en yaygın kullanılan K-Ortalamalar Yöntemi tercih edilmiştir. Bu yöntemin tercih edilme nedeni çalışmanın amacının birimlerin kümelenmesine yönelik olması ve bu doğrultuda aşamalı olmayan yöntemlerden en yaygın kullanılan K-Ortalamalar Yöntemi olmasıdır. Bu yöntemde çok sayıda birimden elde edilmiş sürekli p değişkenli veri setlerinin küme içi kareler toplamlarını minimize edecek biçimde k kümeye ayrılması amaçlanır.

$$p=(p_1, p_2, \dots, p_n) \text{ ve } q=(q_1, q_2, \dots, q_n) \quad \sqrt{\sum_{i=1}^n (p_i - q_i)^2} = \sqrt{(p_1 - q_1)^2 + (p_2 - q_2)^2 + \dots + (p_n - q_n)^2}$$

Bununla birlikte uzaklık ya da benzerlik matrisi hesaplamaya gerek olmaksızın verilerin küme sayılarının önceden belirlenmesi yeterlidir (Özdamar, 2018: 323). Çalışma kapsamında küme sayısının belirlenmesi için ise aşamalı küme yöntemleri ile elde edilen ve bağlantıları, uzaklıkları, birimlerin birbiri ile bağlanma düzeylerini gösteren ağaç grafiklerinden (dendrogram) yararlanılmaktadır. Ağaç grafiklerin elde edilebilmesi için, aşamalı kümeleme yöntemlerinden olan En Küçük Varyans Kümeleme Yönteminin (Ward Yöntemi) kullanılması bu yöntemin hiyerarşik kümeleme yöntemleri arasında genellikle en iyi sonuç veren yöntem olarak kabul edilmesi nedeniyle tercih edilmiştir (Hands ve Everitt: 1987; Ferreira ve Hitchcock: 2009). Bu yöntemde verilerin kümelenmesinde Karesel Öklid Uzaklığı ile hesaplanmış uzaklık matrisi kullanılmakta olup, kümelerin belirlenmesinde küme içi varyansın minimum olduğu birleştirmeler yapılmaktadır (Özdamar, 2018: 316).

Bu çerçevede çalışma kapsamında bütçe gelir ve gider kalemlerinin değişken olarak kullanıldığı 30 büyükşehir belediyesinin (birim) içerileceği kümelerin sayısını belirlemek için, Ward Yöntemi kullanılarak dendrogramlar oluşturulmaktadır. Küme sayısının belirlenmesini takiben K Ortalamalar Yöntemi kullanılarak küme ortalamaları ve kümeler arası uzaklık gibi değişkenler temelinde küme özelliklerine ilişkin bulgular ile değişkenlerin küme oluşumundaki belirleyici etkisini ortaya koymak amacıyla ANOVA varyans analizi sonuçları değerlendirilmektedir. Nihayetinde elde edilen bulguların tamamı kapsamında 30 büyükşehir belediyesinin kümeler bağlamında dağılımı incelenmektedir.

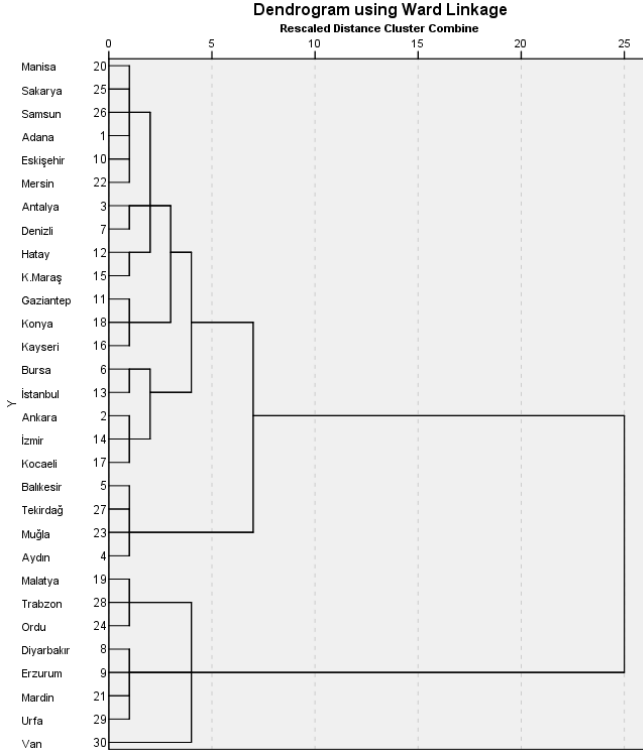
***Araştırma Bulguları:*** Araştırma bulguları dönemsel ayırım temelinde sunulacak olup, ilk olarak 2009-2013 dönemi, sonrasında ise 2014-2018 dönemine ilişkin bulgular yer almaktadır.

#### *i.2009-2013 Dönemi Bulguları*

Küme sayısının belirlenmesi amacıyla yapılan hiyerarşik kümeleme analizi sonucu elde edilen ağaç grafiği aşağıda yer almaktadır.

Hiyerarşik kümeleme analizi sonucu ulaşılan uzaklık düzeyleri göz önünde bulundurularak 30 ilin 6 kümeye ayrılması gerektiğine karar verilmiştir. Buna bağlı olarak da K Ortalama Tekniği kullanılarak ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

Şekil 1. Ağaç Grafiği (Dendrogram)



Küme merkezleri incelendiğinde belediye gelirleri açısından en yüksek ortalamanın vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri için üçüncü kümede, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler için ikinci kümede, diğer gelirler için beşinci kümede, sermaye gelirleri için ise altıncı kümede olduğu görülmektedir. Bununla birlikte belediye gelirleri açısından en düşük ortalamalar vergi gelirleri için birinci kümede, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri için ikinci kümede, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler için beşinci kümede, diğer gelirler ile sermaye gelirleri için ikinci kümededir. Belediye gelirlerinin tamamı için değişken ortalamaları diğer kümelerden ikinci kümede belirgin ölçüde farklılaşırken, belirgin farklılığın olmadığı tek kümenin de üçüncü küme olduğu söylenebilir.

Belediye giderleri için küme merkezlerine bakıldığında ise en yüksek ortalamanın personel ve sosyal güvenlik giderleri için birinci kümede, mal ve hizmet alım giderleri için üçüncü kümede, faiz giderleri için beşinci kümede, cari transferler ile sermaye transferleri için ikinci kümede, sermaye giderleri için ise altıncı kümede olduğu görülmektedir. Belediye giderleri için en düşük ortalamalar personel ve sosyal güvenlik giderleri için altıncı kümede, mal ve hizmet alım giderleri ile faiz giderleri için ikinci kümede, cari transferler için birinci kümede,

sermaye giderleri ile sermaye transferleri için ise üçüncü kümededir. Belediye giderlerinin tamamı için değişken ortalamaları diğer kümelere göre ikinci kümede belirgin ölçüde farklılaşırken, belirgin farklılığın olmadığı tek küme de dördüncü küme olmaktadır.

**Tablo 1. Son Küme Merkezleri**

Değişkenler	Kümelere					
	1	2	3	4	5	6
<b>Belediye Gelirleri</b>						
Vergi Gelirleri	4,45%	8,66%	7,54%	16,26%	10,72%	8,53%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9,66%	4,29%	14,94%	26,97%	25,76%	18,44%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	35,55%	53,70%	29,24%	14,54%	10,18%	15,82%
Diğer Gelirler	47,76%	32,52%	45,53%	38,73%	49,28%	47,64%
Sermaye Gelirleri	2,49%	0,81%	2,71%	3,22%	3,25%	9,49%
<b>Belediye Giderleri</b>						
Personel Giderleri	27,01%	23,61%	25,42%	24,32%	18,19%	17,73%
Sosyal Güvenlik Giderleri	4,24%	3,07%	4,14%	3,93%	2,98%	2,86%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31,38%	29,75%	41,17%	40,39%	35,39%	36,00%
Faiz Giderleri	1,13%	0,22%	0,96%	1,52%	3,05%	1,71%
Cari Transferler	2,82%	13,70%	3,43%	3,82%	4,26%	2,86%
Sermaye Giderleri	32,59%	28,04%	24,31%	25,55%	33,03%	37,56%
Sermaye Transferleri	0,58%	1,61%	0,35%	0,45%	0,85%	0,60%

Belediye gelir ve giderleri bütün olarak ele alındığında, değişken ortalamalarının diğer kümelere göre belirgin olarak farklılık gösteren kümenin ikinci küme olduğu görülmektedir. Kümelere arasındaki ilişkilerin ortaya koyulabilmesi amacıyla küme merkezleri arasındaki uzaklık aşağıda yer alan tablo aracılığıyla değerlendirilmektedir.

Uzaklık değeri büyüdükçe kümelere arasındaki benzerlik değeri azalmaktadır. Buna bağlı olarak en yakın iki küme beş ve altıncı kümelere, en uzak iki küme ise ikinci ve beşinci kümelere.

**Tablo 2. Son Küme Merkezleri Arasındaki Uzaklık**

Küme	1	2	3	4	5	6
1		,277	,158	,332	,324	,258
2	,277		,338	,487	,532	,472
3	,158	,338		,221	,259	,225
4	,332	,487	,221		,169	,215
5	,324	,532	,259	,169		,125
6	,258	,472	,225	,215	,125	

**Tablo 3. Anova Varyans Analizi**

	Küme		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
Vergi Gelirleri	,007	5	,000	24	21,287	,000
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	,028	5	,001	24	19,902	,000
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	,074	5	,002	24	46,670	,000
Diğer Gelirler	,012	5	,001	24	8,320	,000
Sermaye Gelirleri	,004	5	,001	24	4,906	,003
Personel Giderleri	,008	5	,002	24	5,329	,002
Sosyal Güvenlik Giderleri	,000	5	,000	24	4,080	,008
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	,007	5	,001	24	6,403	,001
Faiz Giderleri	,000	5	,000	24	2,377	,069
Cari Transferler	,002	5	,000	24	10,385	,000
Sermaye Giderleri	,012	5	,003	24	4,839	,003
Sermaye Transferleri	,000	5	,000	24	1,267	,310

Varyans analizi tablosu incelendiğinde faiz giderleri ( $p=0,069$ ) ve sermaye transferleri ( $p=0,310$ ) değişkenlerinin önemli olmayan olasılık düzeylerinde kümelemeye katkıları bulunurken, diğer değişkenlerin tamamının kümelemeye önemli olasılık düzeyinde ( $p<0,05$ ) katkısının bulunduğu görülmektedir.

Kümeleme yöntemi kapsamında yapılan analizler sonucunda 2009-2013 döneminde büyükşehir belediyesi olan 16 ilin ve ilgili dönem itibariyle

büyükşehir belediyesi olmayan 14 ilin yer aldığı kümeler aşağıda yer alan tablo aracılığıyla sunulmaktadır.

**Tablo 4. Büyükşehir Belediyelerinin Ait Olduğu Kümeler**

Birinci Küme	Diyarbakır, Erzurum, Mardin, Şanlıurfa
İkinci Küme	Van
Üçüncü Küme	Kahramanmaraş, Malatya, Ordu, Trabzon
Dördüncü Küme	Antalya, Aydın, Balıkesir, Muğla, Tekirdağ
Beşinci Küme	Adana, Ankara, Bursa, Denizli, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Manisa, Mersin, Sakarya
Altıncı Küme	Gaziantep, Hatay, Kayseri, Konya, Samsun

Her bir kümenin dolayısıyla da her bir kümedeki illerin belediye gelir ve gider kalemleri bazındaki temel özellikleri, son küme merkezleri (Tablo 1) ve küme merkezleri arasındaki uzaklık (Tablo 2) verileri ve de bu kapsamlarda yapılan değerlendirmeler aracılığıyla ele alınacaktır. Bu doğrultuda;

- Birinci kümede belediye gelirleri kapsamında vergilerin payı en düşük olmakta, diğer gelirlerin paylarının ise diğer kümelerin ortalaması düzeyinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte belediye giderleri kapsamında personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin payı en yüksek düzeydeki küme iken; cari transferlerin payı ise en düşük düzeydeki kümedir.
- İkinci kümede teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faiz gelirleri ve sermaye gelirlerinin payı belediye gelirleri kapsamında en düşük düzeyde iken; alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı en yüksek düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise mal ve hizmet alım giderleri ile faiz giderlerinin payı en düşük düzeyde, cari transferler ile sermaye transferlerinin payı ise en yüksek düzeydedir.
- Üçüncü kümede belediye gelirleri kapsamındaki kalemlerin payları diğer kümelere göre ortalama düzeyde olmakla birlikte, belediye giderleri kapsamında mal ve hizmet alım giderlerinin payı en yüksek düzeyde, sermaye giderleri ile sermaye transferlerinin payı ise en düşük düzeydedir.
- Dördüncü kümede vergi gelirleri ile mülkiyet ve teşebbüs gelirlerinin payı belediye gelirleri kapsamında en yüksek düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderlerinin paylarının ilgili kalemlerin en yüksek olduğu kümelerin paylarına oldukça yakın olduğu; faiz giderleri, cari transferleri sermaye transferleri ile sermaye

giderlerinin paylarının ise ilgili kalemlerin en düşük olduğu kümelerin paylarına oldukça yakın olduğu görölmektedir.

- Beşinci kümede belediye gelirleri kapsamında alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı en düşük düzeyde iken; faiz gelirlerinin payı en yüksek düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise faiz giderlerinin payı en yüksek düzeyde, sermaye giderleri ile sermaye transferlerinin payları ise ilgili kalemlerin en yüksek olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır. Diğer taraftan personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin payları ise ilgili kalemlerin en düşük olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır.
- Altıncı kümede sermaye gelirlerinin payı belediye gelirleri kapsamında en yüksek düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise sermaye giderlerinin payı en yüksek düzeyde iken; personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin payı en düşük düzeydedir.

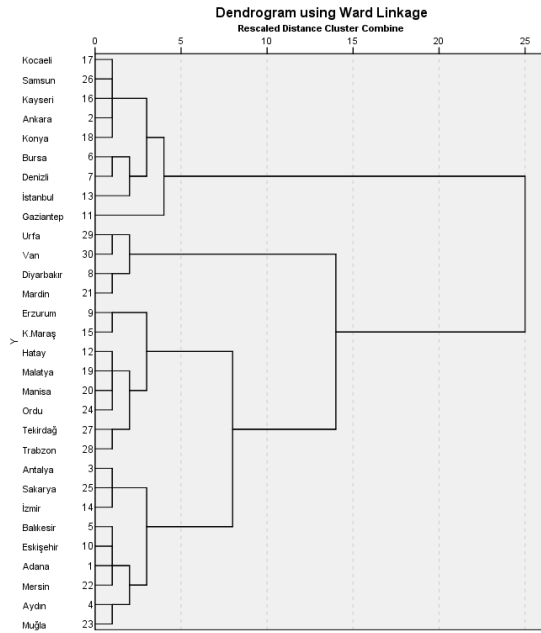
Bu çerçevede belediyelerin gider bütçelerinin tamamında yönetsel giderler ağırlıklı bir paya sahip olurken, bu ağırlığın kaynağını da mal ve hizmet alım giderleri esas olmak üzere personel ve sosyal güvenlik giderleri oluşturmaktadır. Ancak belediyelerin gider bütçeleri, kümeler arası ayrımı ortaya koyacak şekilde karşılaştırmalı olarak ele alındığında birinci (Diyarbakır, Erzurum, Mardin, Şanlıurfa), üçüncü (Kahramanmaraş, Malatya, Ordu, Trabzon) ve dördüncü (Antalya, Aydın, Balıkesir, Muğla, Tekirdağ) kümelerde yer alan illerde yönetsel giderlerin; ikinci (Van), beşinci (Adana, Ankara, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Mersin, Sakarya, Denizli ve Manisa) ve altıncı (Hatay, Gaziantep, Kayseri, Konya ve Samsun) kümede yer alan illerde ise hizmet sunumuna yönelik giderlerin ağırlığının görece olarak yüksek olduğu görölmektedir. Bununla birlikte yönetsel ve hizmet sunumuna yönelik kategorizasyon bağlamında iki ana gruba ayrılan bu illerin gelir kalemlerinin dağılımı ise gerek grup içi gerekse iki grup arası oldukça farklılık göstermektedir. Nitekim yönetsel gider kalemleri ağırlık gösteren illerin gelir kalemleri ele alındığında bir ve üçüncü kümedeki illerin gelir yapılarının kısmen benzerlik gösterdiği söylenebileceken, dördüncü kümedeki illerin gelir yapısının önemli ölçüde farklı olduğu görölmektedir. Buna göre dördüncü kümedeki illerde yönetsel giderlerin finansmanında diğer gelirlerin yanı sıra vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri gibi süreklilik gösteren gelir kalemleri ön plana çıkarken, bir ve üçüncü kümedeki illerde istikrarlı bir gelir kalemi olmayan alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ön plana çıkmaktadır. Hizmet sunumuna yönelik gider kalemlerinin ağırlık gösterdiği illerin gelir kalemleri ele alındığında ise ikinci kümenin beş ve altıncı kümedeki illerden önemli ölçüde farklılaşarak, istikrarlı bir gelir kalemi olmayan alınan

bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemi ile finansmanının ağırlık gösterdiği görülmektedir. Buna bağlı olarak 16 büyükşehir belediyesinin bulunduğu 2009-2013 dönemi için, yönetsel ve hizmet sunumuna yönelik gider kategorizasyonu bağlamında büyükşehir belediyesi niteliğinde olan illerin gider bütçesinin esas olarak hizmet sunumuna yönelik gider ve büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerin bütçesinin de esas olarak yönetsel giderlerden oluşmasına bağlı olarak, gider kategorizasyonu bağlamında illerin dağılımının homojen bir yapı sergilediği sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte belediye gelir kalemleri bazındaki dağılımın da oldukça homojen olduğu ve büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerin ağırlıklı olarak istikrarlı olmayan gelir kaynaklarına sahip olduğu görülmektedir.

## ii.2014-2018 Dönemi Bulguları

Küme sayısının belirlenmesi amacıyla yapılan hiyerarşik kümeleme analizi sonucu elde edilen ağaç grafiği aşağıda yer almaktadır.

### Şekil 2. Ağaç Grafiği (Dendrogram)



Hiyerarşik kümeleme analizi sonucu ulaşılan uzaklık düzeyleri göz önünde bulundurularak 30 ilin 6 kümeye ayrılması gerektiğine karar verilmiştir. Buna bağlı olarak da K Ortalama Tekniği kullanılarak ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.



Küme merkezleri incelendiğinde belediye gelirleri açısından en yüksek ortalamanın vergi gelirleri için dördüncü kümede, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri için beşinci kümede, bağış ve yardımlar için üçüncü kümede, faiz, pay ve cezalar için altıncı kümede, sermaye gelirleri için ise ikinci kümede olduğu görülmektedir. Bununla birlikte belediye gelirleri açısından en düşük ortalamalar vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri için altıncı kümede, bağış ve yardımlar için beşinci kümede, faiz, pay ve cezalar için ikinci kümede, sermaye gelirleri için dördüncü kümededir. Belediye gelirlerinin tamamı için değişken ortalamaları diğer kümelerden altıncı kümede belirgin ölçüde farklılaşırken, belirgin farklılığın olmadığı tek kümenin de birinci küme olduğu söylenebilir.

**Tablo 5. Son Küme Merkezleri**

Değişkenler	Kümeler					
	1	2	3	4	5	6
<b>Belediye Gelirleri</b>						
Vergi Gelirleri	8,68%	10,00%	10,15%	11,83%	11,11%	5,44%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18,67%	21,59%	18,86%	21,66%	24,51%	10,62%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4,15%	4,50%	7,81%	3,70%	2,63%	6,57%
Diğer Gelirler	60,70%	48,45%	59,26%	60,13%	56,75%	74,70%
Sermaye Gelirleri	7,43%	13,85%	3,67%	2,59%	4,59%	2,63%
<b>Belediye Giderleri</b>						
Personel Giderleri	11,82%	8,00%	14,49%	19,10%	11,57%	18,56%
Sosyal Güvenlik Giderleri	1,94%	1,27%	2,34%	3,25%	1,85%	3,14%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	40,39%	39,02%	45,12%	47,58%	36,47%	46,92%
Faiz Giderleri	4,20%	3,24%	3,17%	3,36%	5,25%	1,84%
Cari Transferler	3,06%	3,56%	2,52%	2,33%	2,82%	2,40%
Sermaye Giderleri	36,32%	41,05%	30,31%	22,80%	40,43%	25,43%
Sermaye Transferleri	0,75%	0,77%	0,51%	0,92%	1,45%	0,85%

Belediye giderleri için küme merkezlerine bakıldığında ise en yüksek ortalamanın personel ve sosyal güvenlik giderleri ile mal ve hizmet alım giderleri için dördüncü kümede, faiz giderleri ile sermaye transferleri için beşinci kümede, cari transferler ile sermaye giderleri için ikinci kümede olduğu görülmektedir.

Belediye giderleri için en düşük ortalamalar personel ve sosyal güvenlik giderleri için ikinci kümede, mal ve hizmet alım giderleri için beşinci kümede, faiz giderleri için altıncı kümede, cari transferler ile sermaye giderleri için dördüncü kümede, sermaye transferleri için ise üçüncü kümededir. Belediye giderlerinin tamamı için değişken ortalamaları diğer kümelerden ikinci ve dördüncü kümelerde belirgin ölçüde farklılaşırken, belirgin farklılığın olmadığı tek küme birinci küme olmaktadır.

Belediye gelir ve giderleri bütün olarak ele alındığında, değişken ortalamalarının diğer kümelerden belirgin olarak farklılık gösteren kümelerin ikinci ve dördüncü kümeler olduğu görülmektedir. Kümeler arasındaki ilişkilerin ortaya koyulabilmesi amacıyla küme merkezleri arasındaki uzaklık aşağıda yer alan tablo aracılığıyla değerlendirilmektedir.

**Tablo 6. Son Küme Merkezleri Arasındaki Uzaklık**

Küme	1	2	3	4	5	6
1		,156	,099	,183	,100	,227
2	,156		,209	,283	,139	,372
3	,099	,209		,107	,161	,194
4	,183	,283	,107		,229	,198
5	,100	,139	,161	,229		,310
6	,227	,372	,194	,198	,310	

Uzaklık değeri büyüdükçe kümeler arasındaki benzerlik değeri azalmaktadır. Buna bağlı olarak en yakın iki küme birinci ve üçüncü kümeler, en uzak iki küme ise ikinci ve altıncı kümelerdir.

Varyans analizi tablosu incelendiğinde cari transferler ( $p=0,105$ ) ve sermaye transferleri ( $p=0,597$ ) değişkenlerinin önemli olmayan olasılık düzeylerinde kümelemeye katkıları bulunurken, diğer değişkenlerin tamamının kümelemeye önemli olasılık düzeyinde ( $p<0,05$ ) katkısının bulunduğu görülmektedir.

**Tablo 7. ANOVA Varyans Analizi**

	Cluster		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
Vergi Gelirleri	,002	5	,001	24	4,500	,005
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	,009	5	,001	24	8,564	,000
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	,002	5	,001	24	3,141	,025
Diğer Gelirler	,023	5	,002	24	12,597	,000
Sermaye Gelirleri	,005	5	,001	24	8,487	,000
Personel Giderleri	,007	5	,000	24	14,078	,000
Sosyal Güvenlik Giderleri	,000	5	,000	24	13,222	,000
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	,008	5	,001	24	15,367	,000
Faiz Giderleri	,000	5	,000	24	3,080	,028
Cari Transferler	,000	5	,000	24	2,069	,105
Sermaye Giderleri	,023	5	,000	24	47,662	,000
Sermaye Transferleri	,000	5	,000	24	,746	,597

Kümeleme yöntemi kapsamında yapılan analizler sonucunda 2014-2018 dönemi itibarıyla büyükşehir belediyesi olan 30 ilin yer aldığı kümeler aşağıda yer alan tablo aracılığıyla sunulmaktadır.

**Tablo 8. Büyükşehir Belediyelerinin Ait Olduğu Kümeler**

Birinci Küme	Ankara, Erzurum, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya, Samsun
İkinci Küme	Gaziantep, İstanbul
Üçüncü Küme	Antalya, Hatay, İzmir, Malatya, Manisa, Ordu, Sakarya, Tekirdağ, Trabzon
Dördüncü Küme	Adana, Aydın, Balıkesir, Eskişehir, Mersin, Muğla
Beşinci Küme	Bursa, Denizli, Kocaeli
Altıncı Küme	Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Van

Her bir kümenin dolayısıyla da her bir kümedeki illerin belediye gelir ve gider kalemleri bazındaki temel özellikleri, son küme merkezleri (Tablo 5) ve küme merkezleri arasındaki uzaklık (Tablo 6) verileri ve de bu kapsamlarda yapılan değerlendirmeler aracılığıyla ele alınacaktır. Bu doğrultuda;

- Birinci kümede belediye gelir ve giderleri kapsamında yer alan bütün kalemlerinin payları diğer kümelere göre ortalama düzeydedir. Ancak belediye giderleri kapsamında ise faiz, cari transferler ile sermaye giderlerinin payları ilgili kalemlerin en yüksek olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır.

- İkinci kümede faiz gelirleri en düşük düzeyde iken, sermaye gelirlerinin payı belediye gelirleri kapsamında en yüksek düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin payı en düşük düzeyde, cari transferler ile sermaye transferlerinin payları ise en yüksek düzeydedir.
- Üçüncü kümede belediye gelirleri kapsamındaki kalemlerin payları diğer kümelere göre ortalama düzeyde olmakla birlikte, belediye giderleri kapsamında mal ve hizmet alım giderlerinin payı ilgili kalemin en yüksek olduğu kümenin payına oldukça yakındır. Sermaye transferlerinin payı en düşük düzeydeyken, cari transferlerin payı ise ilgili kalemin en düşük olduğu kümenin payına oldukça yakındır.
- Dördüncü kümede belediye gelirleri kapsamında vergi gelirleri payı en yüksek düzeyde iken; sermaye gelirlerinin payı en düşük düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderlerinin paylarının en yüksek düzeyde iken; cari transferler ile sermaye giderlerinin paylarının ise en düşük düzeydedir.
- Beşinci kümede belediye gelirleri kapsamında teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı en yüksek düzeyde, alınan bağış ve yardımların payı en düşük düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise faiz giderleri ile sermaye transferlerinin payı en yüksek düzeydeyken, sermaye giderleri ve sermaye transferlerinin payları da ilgili kalemlerin en yüksek olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır. Diğer taraftan mal ve hizmet alım giderlerinin payı en düşük düzeydeyken, personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin payları ise ilgili kalemlerin en düşük olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır.
- Altıncı kümede belediye gelirleri kapsamında faiz gelirlerinin payı en yüksek düzeydeyken vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı en düşük düzeydedir. Belediye giderleri kapsamında ise faiz giderlerinin payı en düşük düzeydeyken cari transferler ile sermaye giderlerinin payları ilgili kalemlerin en düşük olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır. Diğer taraftan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerinin payları ise ilgili kalemlerin en yüksek olduğu kümelerin paylarına oldukça yakındır.

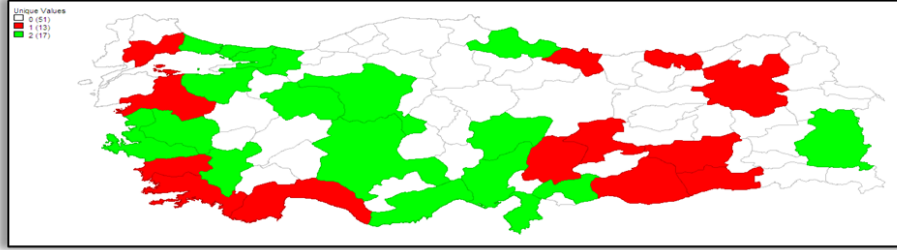
Bu çerçevede belediyelerin gider bütçelerinin tamamına yakınında yönetsel giderler ağırlıklı bir paya sahip olurken, bu ağırlığın kaynağını da mal ve hizmet

alım giderleri oluşturmaktadır. Ancak belediyelerin gider bütçeleri, kümeler arası ayrımı ortaya koyacak şekilde karşılaştırmalı olarak ele alındığında üçüncü (Antalya, Hatay, İzmir, Malatya, Manisa, Ordu, Sakarya, Tekirdağ, Trabzon), dördüncü (Adana, Aydın, Balıkesir, Eskişehir, Mersin, Muğla) ve altıncı (Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Van) kümelerde yer alan illerde yönetsel giderlerin; birinci (Ankara, Erzurum, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya, Samsun), ikinci (Gaziantep, İstanbul) ve beşinci (Bursa, Denizli, Kocaeli) kümede yer alan illerde ise hizmet sunumuna yönelik giderlerin ağırlığının görece olarak yüksek olduğu görülmektedir. Bununla birlikte yönetsel ve hizmet sunumuna yönelik kategorizasyon bağlamında iki ana gruba ayrılan bu illerin gelir kalemlerinin dağılımı ise gerek grup içi gerekse iki grup arası oldukça benzerlik göstermektedir. Bütün kümelerde belediye gelirlerinin önemli bir kısmı diğer gelirler kaleminden oluşmakta olup, vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri gibi süreklilik gösteren gelir kalemleri de önemli bir paya sahiptir. Ancak sadece yönetsel giderlerin ağırlık gösterdiği illerden altıncı kümede yer alan illerde (Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Van) vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payları daha düşük olup, esas ağırlık belirgin ölçüde diğer gelirler kaleminden oluşmaktadır. Buna bağlı olarak 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu 2014-2018 dönemi için, bu dönem itibarıyla büyükşehir belediyesi niteliğinde olan illerin (14 il) gider bütçelerinin esas olarak yönetsel giderlerden ve halihazırda (16 il) büyükşehir belediyesi niteliğinde olan illerin gider bütçelerinin ise esas olarak hizmet sunumuna yönelik giderlerden oluşmasına bağlı olarak, gider kategorizasyonu bağlamında illerin dağılımının homojen bir yapı sergilediği sonucuna ulaşılmaktadır. Bununla birlikte gider bütçesinde ortaya çıkan homojen yapı, gelir bütçesi bağlamında ele alındığında ise büyükşehir belediyesi niteliğinin önceki dönemde mevcut olup olmamasından bağımsız olarak 30 ilin tamamındaki gelir yapısının benzerliği nedeniyle heterojen bir yapının bulunduğu söylenebilir.

## Genel Değerlendirme

Büyükşehir belediye bütçelerinin gelir ve gider yapısında dönemsel değişiklikler ortaya çıkmış olmakla birlikte, söz konusu değişiklikler görece olarak dolayısıyla da kümeleme analizi bağlamında ele alındığında gider bütçesinin belirleyici etkisi olduğu görülmektedir. Buna göre illerin diğer hangi iller ile birlikte aynı kümede yer alacağı hususunda, dönemsel bazda gelir bütçesinde ortaya çıkan dönüşümlerin ötesinde gider bütçelerinde ortaya çıkan belirgin farklılaşmaların etkili olduğu söylenebilir. Bu durum, büyükşehir belediyesi niteliğine haiz 30 ilin gider kalemlerinin yönetsel gider ve hizmet sunumuna yönelik gider şeklinde kategorize edilmiş haliyle aşağıda yer alan Şekil 3 ve Şekil 4 aracılığıyla da sunulmaktadır.

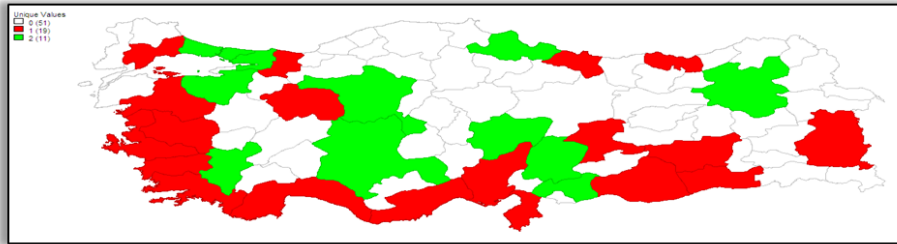
### Şekil 3. Büyükşehir Belediyeleri Gider Bütçeleri İtibariyle Yönetmel Giderler ve Hizmet Sunum Giderleri (2009-2013 Dönemi)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe istatistikleri kullanılarak oluşturulmuştur.

Şekil 3’de yer alan kırmızı renkler yönetmel giderlerin, yeşil renkler ise hizmet sunum giderlerinin görel olarak ağırlık kazandığı illeri göstermektedir. Buna göre 2009-2013 dönemi itibariyle 30 ilin 13 tanesinde yönetmel giderler, 17 tanesinde ise hizmet sunumuna yönelik giderler görel olarak ağırlık kazanmaktadır. Yönetmel giderler bu dönem itibariyle büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerde görel olarak ağırlık kazanırken, büyükşehir belediyesi niteliğindeki sadece üç ilde (Erzurum, Diyarbakır, Antalya) ağırlıklı paya sahiptir. Hizmet sunum giderleri ele alındığında da tam tersi bir durum ile karşılaşmakta olup, 17 ilin sadece dört tanesi (Hatay, Van, Manisa, Denizli) büyükşehir belediyesi niteliğinde değildir. Buna bağlı olarak büyükşehir belediyesi niteliğinde olan iller ile olmayan iller arasında gider bütçesi bağlamında temel bir farklılığın bulunduğu söylenebilir.

### Şekil 4. Büyükşehir Belediyeleri Gider Bütçeleri İtibariyle Yönetmel Giderler ve Hizmet Sunum Giderleri (2014-2018 Dönemi)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe istatistikleri kullanılarak oluşturulmuştur.

Şekil 4’de yer alan kırmızı renkler yönetmel giderlerin, yeşil renkler ise hizmet sunum giderlerinin görel olarak ağırlık kazandığı illeri göstermektedir. Buna

göre 2014-2018 dönemi itibariyle 30 ilin 19 tanesinde yönetsel giderler, 11 tanesinde ise hizmet sunumuna yönelik giderler görece olarak ağırlık kazanmaktadır. Yönetsel giderler bu dönem itibariyle de büyükşehir belediyesi niteliği kazanan illerde (12 il) ağırlık kazanmakla birlikte, halihazırda büyükşehir belediyesi niteliğinde bulunan illerin (7 il) sayısı da 2009-2013 dönemine göre önemli ölçüde artmıştır. Hizmet sunum giderleri ele alındığında da önceki dönem ile benzer bir durum ile karşılaşmakta olup, 11 ilin sadece iki tanesi (Kahramanmaraş, Denizli) bu dönem itibariyle büyükşehir belediyesi niteliği kazanmıştır. Buna bağlı olarak büyükşehir belediyesi niteliğinde olan iller ile olmayan iller arasında gider bütçesi bağlamında bu dönem itibariyle de temel bir farklılığın bulunduğu söylenebilir.

Diğer taraftan kümeleme analizi açısından gider bütçesinin belirleyici rolünün ötesinde gelir bütçesinde de dönemsel farklılıklar ortaya çıkmıştır. Söz konusu farklılıklar kümelerin oluşumunda gider bütçesi kadar iller arası belirleyici farklılık oluşturmamış olsa da dönemsel bazda oluşan dönüşümü ortaya çıkarmaktadır. Buna göre bütün gelir kalemlerinin oransal dağılımında farklılıklar ortaya çıkmış olmakla birlikte, belirgin farklılık alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ve diğer gelirler kalemlerinde gerçekleşmiştir. İlk dönem itibariyle vergi gelirlerinden daha yüksek bir orana sahip olan alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin payı ikinci dönem önemli ölçüde düşerken, diğer gelirler kaleminin payında da belirgin ölçüde yükselme olmuştur. Bu durum, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunun m. 23 uyarınca büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırı olacak şekilde genişletilmesi ve m. 25.-27. uyarınca da büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan büyükşehir belediye payının artırılmış olmasından kaynaklanmaktadır. İlgili kanun dönemsel bazda ortaya çıkan farklılığın temel sebebinin oluşturmakla birlikte, az da olsa kümeleme üzerinde etkili olabilecek bir düzenlemeyi de içermektedir. Büyükşehir belediyelerine ayrılan payın %60'lık kısmı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, %40'lık kısmı ise nüfus (%70) ve yüzölçümü (%30) kriterlerine göre ayrılmaktadır. Bu durum ise genel bütçe vergi tahsilatı yüksek olan illerin aleyhine düşük olan illerin lehine bir duruma neden olmaktadır. Kümeleme bazında ortaya çıkan bu durum, il bazında vergi tahsilatlarının incelendiği Doğan ve Sarıçimen'in (2021) çalışmasında ulaşılan sonuçlar ile birlikte değerlendirildiğinde, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüksek olduğu İstanbul ile hem vergi tahsilat toplamının yüksek olduğu hem de vergi tahsilat tahakkuk oranının en yüksek olduğu il olan Kocaeli ve vergi tahsilat toplamının düşük olduğu Mardin ile Şanlıurfa illeri bazında açıkça görülmektedir. Gelir bütçesi içinde diğer gelirlerin payı ilk dönem İstanbul ve Kocaeli için % 49,28 ile ilk dönemin en yüksek

kümesi iken ikinci dönem İstanbul için %48,45, Kocaeli için ise % 56,75 oranı ile ikinci dönemin en düşük iki kümesine karşılık gelmektedir. Bu oran Mardin ve Şanlıurfa için ise ilk dönem % 47,76 iken, ikinci dönem % 74,70 ile belığın ölçüde artmıştır.

Büyükşehir belediye bütçeleri, 2009-2018 dönemi itibariyle bütün olarak ele alındığında gelir bütçesi ve gider bütçesi açısından farklı özellikler ile karşılaşılmaktadır. Gelir bütçesinde yukarıda belirtildiği gibi 6360 sayılı kanununun yürürlüğe girdiği 2014 itibariyle önceki döneme göre esas itibariyle gelir kalemlerinin dağılımı bazında bir değişiklik gerçekleşmiştir. Gider bütçesinde ortaya çıkan değişiklik ise gider kalemlerinin oransal değişiminin ötesinde mekansal biçimin sermaye kesimi ile ilişkisi bağlamında gerçekleşmiştir. Bu durumun temel göstergesi olarak ise gider bütçesinde yer alan yönetsel gider niteliğinde mal ve hizmet alım giderleri ile hizmet sunum gideri niteliğindeki sermaye giderlerinin her iki dönem itibariyle bütçedeki belirgin ağırlığıdır. Farklı kategorilerde yer alsa da her iki gider kalemi de belediyelerin özel sektöre yapığı harcamalar olup (Yaş ve Usta: 2016), bu kalemler aracılığıyla belediyeler sermaye birikimine kısa ve uzun vadeli katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte Şekil 3 ve Şekil 4 kapsamında değerlendirildiği gibi belediyelerin sermaye grupları ile kurdukları bu ilişki, 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi niteliği kazanan 14 ilde esas olarak ilgili büyükşehir belediyesinin kısa vadeli yönetsel giderleri aracılığıyla gerçekleşirken diğer 16 büyükşehir belediyesinde ise uzun vadeli hizmet sunum giderleri aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu durum iller itibariyle karşılaştırmalı olarak ele alındığında da sermaye kesiminin mekansal biçim ile kurduğu ilişkisinin etkisi görülmektedir. Buna göre her iki dönem de gider bütçesi görece olarak hizmet sunum giderinden oluşan illere bakıldığında sermaye birikimi olanağı sağlayan sanayi ve ticaretin gelişmiş olduğu İstanbul, Kocaeli, Bursa, Ankara, Gaziantep, Kayseri, Konya, Samsun ve Denizli'den oluştuğu görülmektedir. Bu illerin tamamı belediye kanununda 2000'li yıllardan itibaren yaşanan yoğun değişikliklerin ötesinde sanayi ve ticaret merkezi niteliğine sahiptir. Bununla birlikte söz konusu illerde sektörel bazda kümelenmenin bulunması ve özellikle Gaziantep, Kayseri ve Konya için önemli bir etkiye sahip olan çevre iller arasında merkezi kent olma nitelikleri, sermaye birikiminin yoğunlaşmasına neden olmuştur. Türkiye'de sermayenin yerleşim yeri niteliğindeki bu illerde, büyükşehir belediyelerinin de söz konusu niteliğin destekleyicisi oldukları yapılan analiz ile de ortaya koyulmuştur. Ayrıca büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan uzun vadeli sermaye giderlerinin söz konusu illerdeki yoğunluğu 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye sınırlarında ortaya çıkan genişlemenin getirdiği ilave yönetsel gider artışına rağmen gerçekleşmiştir.



Bu illerden farklı olarak 2014 itibariyle Büyükşehir Belediyesi niteliği kazanan Denizli ise merkez il niteliğine sahip olmaması, yeterli düzeyde yabancı yatırımcı çekememesi ve büyük ölçüde aile şirketlerinden oluşan bir ekonomik yapıya sahip olması nedeniyle dezavantajlı konumundadır. Ancak 1973 yılında kalkınmada öncelikli yöreler arasında yer alması ve sektörel kümeleme yöntemini benimsemesi, kendi özkaynakları ile hareket eden bir yapıya sahip olması Denizli'yi kendi iç dinamikleriyle gelişen bir il konumuna getirmiştir (Keyman ve Lorasdağı, 2020). Bununla birlikte 6360 sayılı kanun ile ortaya çıkan değişiklikler ve Denizli'nin büyükşehir belediyesi niteliği kazanması, Denizli büyükşehir belediyesinin uzun vadeli sermaye birikimini destekleme niteliğini ortadan kaldırmamıştır. Bu durum üzerinde de belirleyici olan unsurun, Denizli'de nüfus yoğunluğunun Türkiye ortalaması altında olması ve bu nüfusun önemli kısmının il merkezinde yer alması nedeniyle, büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesinin belediye gider bütçesi üzerinde yönetsel gider bağlamında ilave artış oluşturmaması olduğu söylenebilir.

Her iki dönem de gider bütçesi görece olarak yönetsel giderlerden oluşan illerde ise sermaye birikimi ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından kısa vadeli olarak desteklenmiştir. Bu illerden Mardin, Şanlıurfa, Malatya, Ordu, Trabzon, Aydın, Balıkesir, Muğla ve Tekirdağ 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi niteliği kazanmış olup, söz konusu niteliğe sahip olmanın getirdiği ilave yönetsel gider artışının etkisi ile bu bağlamda gider bütçesi itibarı ile ilk dönemden önemli ölçüde farklılaşmamışlardır. Benzer durum 6360 sayılı kanun öncesi de büyükşehir belediyesi niteliğine sahip Diyarbakır ve Antalya illeri için de ortaya çıkmıştır. Söz konusu illerin tamamına bakıldığında sanayi ve ticaret merkezi ya da çevre iller arasında merkezi kent niteliğine sahip olmayan, dolayısıyla da sermaye birikiminin yoğunlaştığı iller olmadıkları söylenebilir. Ancak bu durum söz konusu illerde sermaye birikimi olmadığı ve ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından sermaye birikimini destekleyecek yönde harcama yapılmadığı anlamına gelmemektedir. Daha önce de belirtildiği gibi yönetsel giderler bütçede ağırlıklı da olsa, bu giderlerin de esas olarak özel sektörden yapılan mal ve hizmet gideri olması sermaye birikiminin kısa vadeli olarak desteklendiğini göstermektedir.

6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklikler, büyükşehir belediyesi niteliği kazanan ve halihazırda bu niteliğe sahip olan illerden az da olsa bir kısmının gider bütçesi üzerinde daha belirleyici olmuştur. İlk olarak ilgili kanun öncesi büyükşehir belediyesi niteliğine sahip illere bakıldığında Adana, Mersin, İzmir, Eskişehir ve Sakarya ile karşılaşılmaktadır. Bu illerde ilk dönem hizmet sunum gideri görece olarak ağırlıklı paya sahip iken, ikinci dönem yönetsel giderlerin payı görece olarak ağırlık kazanmıştır. Söz konusu illerin tamamı sanayi ve ticaret

açısından gelişmiş olmakla birlikte, İstanbul gibi sermaye çeken ve Anadolu Kaplanları olarak anılan Kayseri, Konya, Gaziantep ve Denizli illerinin sahip oldukları özkaynak ve ağırlıklı olarak kendi iç dinamikleriyle oluşturdukları sermaye birikim düzeyine sahip değillerdir. Bu durum üzerinde bu illerin çevre iller arasında merkezi kent olmaması önemli bir etken olmakla birlikte, özellikle de bu illerin sahip oldukları sanayi ve ticaretteki gelişmişlik düzeylerinin, finansal gelişmişliğe yansımamış olması temel farkı oluşturan hususlardan biridir. İllerin bu özellikleri, sahip oldukları gelişmişlik düzeyine rağmen bu illerde görece olarak sermaye birikiminin daha düşük olmasına, dolayısıyla da büyükşehir belediye bütçesi kapsamındaki uzun vadeli sermaye birikimine yönelik desteklerin daha düşük kalmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte Adana, Mersin ve İzmir Türkiye'nin doğusundaki illerden yoğun göç alırken, Eskişehir'in de çevre illerden aldığı göç miktarı yüksektir. Nüfus artışının gerektirdiği ilave yönetsel gider ihtiyacı, büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesinin gerektirdiği yönetsel gider ihtiyacı ile birleştiğinde, ilgili kanunun söz konusu illerin gider bütçesi üzerindeki etkisi belirgin hale gelmektedir. İkinci olarak da 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi niteliği kazanan illere bakıldığında Hatay, Van ve Manisa ile karşılaşılmaktadır. Bu illerde de ilk dönem hizmet sunum gideri görece olarak ağırlıklı paya sahip iken, ikinci dönem yönetsel giderlerin payı görece olarak ağırlık kazanmıştır. Bu durum söz konusu illerin sanayi ve ticaret merkezi niteliğine haiz olmamaları ve kanun değişikliği ile belediye sınırlarındaki genişlemenin getirdiği ilave yönetsel gider artışının etkisi olarak değerlendirilebilir. Özellikle İzci ve Turan (2013:142) tarafından yapılan çalışmada belirtildiği gibi Van'da 2011 yılında yaşanan depremin de etkisi ile inşaat sektörü başta olmak üzere farklı sektörlerde yapılan yatırımlar bulunsa da, belediye sınırlarında ortaya çıkan genişlemenin bütçe üzerindeki etkisi daha fazla olmuştur. Buna bağlı olarak da hizmet sunumu amacıyla büyükşehir niteliği verilen bu illerde söz konusu amaca ulaşılamadığı, aksine uzun vadeli sermaye birikimini destekleyecek nitelikteki hizmet sunum niteliklerinin geri plana atılmasına yol açtığı söylenebilir. Bununla birlikte hem büyükşehir belediyesi niteliğine haiz hem büyükşehir belediyesi niteliği kazanan bu illerin tamamında ilgili kanun ile büyükşehir belediyesinin temel kurulma amacından uzaklaşmış olunmasına rağmen sermaye birikimine yönelik destek kısa vadeli de olsa devam etmektedir.

6360 sayılı kanunun gider bütçeleri üzerinde belirleyici olduğu illerden iki tanesinde ise diğerlerinden farklı bir durum ile karşılaşılmaktadır. Bu iki ilden biri halihazırda büyükşehir belediyesi niteliğine sahip olan Erzurum iken, diğeri de büyükşehir belediyesi niteliği kazanan Kahramanmaraş ildir. Bu illerde ilk dönem yönetsel giderler ağırlıklı paya sahip iken, ikinci dönem hizmet

sunum giderlerinin payı ağırlık kazanmıştır. Gider bütçesinde ortaya çıkan farklılaşmanın sebebi her iki ilde de aynı iken, sermaye ile kurdukları ilişki farklılık göstermektedir. Her iki ilde de yönetsel giderlerin ilk dönem yüksek iken ikinci dönem düşük olma nedeni ilk dönem personel giderleri ve sosyal güvenlik giderlerinin payındaki belirgin yüksekliğin ikinci dönem önemli ölçüde azalmış olmasıdır. Bu durumun gider bütçesi üzerindeki oransal dağılıma yansımaları ise Erzurum'da mal ve hizmet alım giderlerindeki yükselme, Kahramanmaraş'ta ise sermaye giderlerindeki yükselme şeklindedir. Buna göre büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesinin gerektirdiği ilave yönetsel gider artışının etkisi Erzurum'da hissedilmekle birlikte, hizmet sunumuna yönelik gider artışı da bu durumun etkisini telafi edici ölçüde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesinin gerektirdiği yönetsel gider artışının etkisi Kahramanmaraş'ta belirgin ölçüde ortaya çıkmamıştır. Aksine büyükşehir belediyesi niteliği kazanılması ile birlikte belirgin ölçüde hizmet sunumuna yönelik gider artışı gerçekleşmiştir. Bu durum, Kahramanmaraş'ta, sanayi, ticaret merkezi ve çevre iller arasında merkezi kent niteliğine sahip olan, dolayısıyla da hizmet sunum giderlerinin yüksek olduğu diğer büyükşehir belediyelerinden farklı olarak, ikinci dönem artan ulaşım ve altyapı yatırımlarının etkisi ile gerçekleşmiştir. Buna bağlı olarak da Erzurum ve Kahramanmaraş illerinde de büyükşehir belediyeleri aracılığıyla doğrudan doğruya uzun vadeli sermaye birikiminin desteklendiği söylenebilir.

## **Sonuç**

Kamu yönetimi örgütlenmesinin organik parçası niteliğindeki yerel yönetimler, kapitalist üretimin yanında, yeniden üretim sürecinin de gerçekleştirildiği mekânsal biçimlerdir. Yerel yönetimler, yetki ve sorumluluk sınırları ile kaynak ve gelir düzeyleri bağlamında yeniden üretimin sürekliliğini temin etme aracı niteliğindeki idari-mali yapıya sahiptirler. Bu kapsam içinde, idari-mali dönüşüm süreciyle; altyapı, ulaşım, mekânsal örgütlenme ve kamusal hizmet sunumu koşullarını yerine getirmek ile kolektif tüketimin sürdürülmesi için gerekli çevresel önlemleri almak ile sınırlandırılmışlardır (Güler, 2013: 188). Yerel yönetimlerin yeniden üretim sürecindeki rolü Türkiye'deki kamu kesimi bağlamında ele alındığında ise, bu sürecin sürekliliğinin yanı sıra, bu süreçte katalizör etkisi oluşturan idari-mali düzenlemelerin olduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerden ilki farklı dönemlerde olsa da bazı illerde belediyelerin yanı sıra büyükşehir belediyelerinin oluşturulması iken, diğeri de büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesidir. 2004-2008 ve 2011-2013 dönemlerinde yapılan düzenlemeler aracılığıyla büyükşehir belediyelerinin sermaye grupları ile kurdukları ilişki ilgili dönemlere ait belediye bütçeleri aracılığıyla izlenebilmektedir. Bu çalışma kapsamında, büyükşehir belediyeleri aracılığıyla

yerel yönetimlerin yeniden üretim sürecinde hızlanan ve artan rolü ampirik temelli olarak ortaya koyulmuştur. Otuz büyükşehir belediyesinin gelir ve gider bütçeleri, ilgili idari-mali düzenlemelerin etkilerini incelemeye olanak verecek şekilde 2009-2013 ve 2014-2018 dönemleri bazında kümeleme analizi ile incelenmiştir. Ayrıca inceleme, kuruluş amaçları yerel düzeyde kamusal hizmet sunumu olan belediyelerin bu amaçları da göz önünde bulundurarak, gider bütçeleri yönetsel gider ve hizmet sunum gideri ayrımına imkân verecek ölçüde sınıflandırmayı da içermektedir. İnceleme sonucunda; sanayi/ticaret merkezi niteliğine sahip illerde hizmet sunum gideri niteliğindeki uzun vadeli sermaye birikimine katkı sağlayacak nitelikte sermaye giderlerinin ön plana çıktığı görülmüştür. Bununla birlikte sanayi/ticaret merkezi niteliğine sahip olmayan illerde ise, yönetsel gider niteliğindeki kısa vadeli sermaye birikimine katkı sağlayacak nitelikte mal ve hizmet alım giderlerinin ağırlıklı olduğu saptanmıştır. Bu sonuçlar üzerinde, ilgili düzenlemelerin iller üzerindeki etkilerinin farklılaşması da belirleyici olmakla birlikte, etkili olan esas faktör ise birikim sürekliliğine haiz sermaye kesiminin kentte bulunup bulunmamasıdır. Nihayetinde bölgesel/kentsel alan olarak iller, sermaye birikiminin mekânsal biçimdeki bağlamını oluşturmuştur. Belediyelerin yeniden üretim işlevi ile sermaye birikimini destekleyen toplumsal süreçteki aktör niteliğine sahip oldukları, yerel düzeyde sermaye birikim sürecinin mali boyutuna yönelik büyükşehir belediyeleri bütçeleri kapsamında gerçekleştirilen kümeleme analizi ile yapılan inceleme ve değerlendirmeye de ortaya koyulmuştur.

### Sonnotlar

<sup>1</sup> Yerel düzeyde sermaye birikiminin derinleşmesi, toplumsal eşitsizliklerin artmasına ve doğal kaynakların süratle piyasa temelli bölgesel gelişme ve kentsel büyümenin temel girdisine dönüşmesine neden olacaktır. Sonuç olarak, sermaye birikiminin ulusal düzeyde gerçekleştiği dönemlerde bölgeler arasında yaşanan eşitsizlikler, sermaye birikim oluşumuna ilişkin eşitsizlikleri geri kalmış bölgelere/kentlere taşıyacaktır. Böylece de, sermaye birikim sürecinin çelişkili mekanizması bölgesel ölçekte ve kentsel seviyede içselleştirilecektir (Ercan, 2005: 73).

<sup>2</sup> Ekonomiye devlet müdahalesi, siyasal ilişkilerin ötesine uzanarak toplumun geneline yayılan ekonomik çatışma atmosferinde gerçekleşmekte, sermaye gruplarının üzerindeki etkisi de siyaseten tarafsız olmamaktadır.

<sup>3</sup> Yerel yönetimlere ayrılan kaynakların arttırılmasıyla yerele aktarılan kaynaklarının artışı arasındaki fark gözardı edilmektedir. Mevcut idari-mali yapılanmada da, merkezi yönetim eliyle kullanılan kaynakların önemli bölümü merkezi yönetimin taşradaki uzantıları eliyle yerel gereksinimler için kullanılmaktadır (Ataay ve Güney, 2007: 11).

<sup>4</sup> Bu dönemdeki yerel yönetimleri etkileyecek idari-mali düzenlemeler tarih sırasıyla

şöyledir (KB, 2014: 12-13): “1. 2003-5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Yerel yönetimlerde dahil kamu kurum ve kuruluşlarının mali yönetimi ve denetimi yeniden yapılandırılmıştır. 2. 2004-5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu: Büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. 3. 2005-5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu: İl özel idarelerinin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 4. 2005-5393 sayılı Belediye Kanunu: Belediyelerin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 5. 2005-5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu: Yerel yönetim birliklerinin kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. 6. 2005-5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: Köye yönelik hizmetleri ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili esasları düzenlemektedir. 7. 2006-5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun: Kalkınma Ajanslarının kurulması ve görevlerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. 8. 2008-5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yeni ilçeler kurulmuştur. 9. 2008-5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun: İl Özel İdareleri ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar yükseltilmiştir. 10. 2011-6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun: İLBANK olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. 11. 2012-6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun: TBMM tarafından 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun teşkilatlanmaya ilişkin maddelerinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe girmesi ile Türkiye’de, 29 Büyükşehir belediyesi, 52 il özel idaresi, 1.394 belediye, 18.201 köy bulunacaktır. Büyükşehir belediyesi olan 29 ilde BŞB sınırlarıyla il sınırları örtüşecektir. 12. 2013-6447 sayılı 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: TBMM tarafından 14.03.2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un adı ve bazı maddelerinde değişiklik yapılarak Ordu ilinde sınırları mülki sınırlarla örtüşen Ordu Büyükşehir Belediyesi ve Ordu il merkezi mülki sınırlarıyla örtüşen Altınordu adıyla bir ilçe kurulmuştur.”

<sup>5</sup> Belediye gelir ve gider bütçesinde yer alan kalemlerin tamamının aynı veri türü niteliğinde olması ve son küme merkezleri aracılığıyla yapılan değerlendirme kapsamında kümeler itibarıyla bütçe kalemlerinin ortalama değerlerinin tam anlamıyla sunulabilmesi amacıyla seri analizinde z score değerleri kullanılmamıştır.

## Kaynakça

- Ataay F (2001). Türkiye Kapitalizminin Mekansal Dönüşümü. *Praksis Dergisi*, (2) 2001, 53-96.
- Ataay F ve Güney A (2007). Kamu Yönetimi Reformu ve Neoliberal Kalkınma Anlayışı. İçinde *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*. Ankara: De Ki Yayınevi.
- Buğra A ve Savaşkan O (2014). *Türkiye’de Yeni Kapitalizm Siyaset, Din ve İş Dünyası*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Doğan A E (2001). *Türkiye Kentlerinde Yirmi Yılın Bilançosu*. Praksis Dergisi, (2) 2001, 97-103.
- Doğan A E (2005). Neoliberal Belediyeciliğin Çelik Zırhı Yerel Kalkınma, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXIX Sayı: 246 2005, 77-88.
- Doğan E ve Sarıçimen G (2021). Vergi Yükü Perspektifinden Vergi Uyumunu: 81 İl Bazında Ampirik Bir Değerlendirme. *Vergi Raporu*, 2021: 133-154.
- DPT (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Ercan F (2006). Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime. İçinde: A. Arı (Ed.), *Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler*. İstanbul: Derin Yayınları, 45-116.
- Eroğlu E ve Tunç G (2018). Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma: Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi. *Emek Araştırmaları Dergisi*, Cilt 9 Sayı 14 Aralık 2018, 23-50.
- Ferreira L ve Hitchcock D B (2009). A Comparison of Hierarchical Methods for Clustering Functional Data. *Communications in Statistics-Simulation and Computation* 38, no. 9 (2009): 1925-1949.
- Göymen K (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*. İstanbul: Boyut Yayın Grubu.
- Güler B A (2013). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Hands S ve Everitt B (1987). A Monte Carlo Study of the Recovery of Cluster Structure in Binary Data By Hierarchical Cluster Techniques. *Multivariate Behavioral Research*, 22, no. 2 (1987): 235-243.
- İzci F ve Turan M (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 18, no.1 (2013): 117-152.
- Doğan E ve Akın C (2021). Sermaye Birikim Sürecinin Aktörleri Olarak Yerel Yönetimler: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri ve Giderleri İçin Kümeleme Analizi (2009-2018). *Mülkiye Dergisi*, 45(3), 731-769.

KB (2013). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023 Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Kerimoğlu B GÜNGÖR H ve Koyuncu E (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar için Bir Rehber*. Ankara: TEPAV, 2009.

Keyman F ve Koyuncu Lorasdağı B (2020). *Sekiz Kentin Hikayesi*. İstanbul: Metis Yayınları.

Nacar B (2005). Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler Ve Bir Değerlendirme. *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, (9) 2005, 202-247.

Özdamar K (2018). *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi. Cilt 2*. Eskişehir: Nisan Kitabevi.

Sakal M (2009). Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi, İçinde: *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 331-352.

Şengül H T (2003). Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler. *Praksis Dergisi*, (9) 2003, 183-220.

Şengül H T (2009). *Kentsel Çelişki ve Siyaset - Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleştirisi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Urry J (2018). *Mekanları Tüketmek*. Çev. R. G. Ögdül. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Yaş H ve Usta Y (2016). Sermayenin Kent Mekanındaki Yeni Aracı Olarak Büyükşehir Belediyeleri. *KAYSEM 10- Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*. 2016: 618-642.

Yeşilbağ M (2016). Hegemonyanın Harcı: AKP Döneminde İnşaata Dayalı Birikim Rejimi. *A.Ü SBF Dergisi*, Cilt 71, No: 2, 2016, 599-626.