

# TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL BELEDİYECİLİK: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI TEMELİNDE ÇÖZÜMLEME

Cem AKIN\*  
Esra DOĞAN\*\*

## Öz

20. yüzyılın son döneminde neoliberal iktisat politikaları; farklı ölçekte ve alanda sermaye birikim sürecine yönelik kamu kesiminde idari-mali yapıda dönüşümü getirmiştir. Çalışmada, Türkiye'de büyükşehir yönetim sisteminin; neoliberalizm ve küreselleşme ile başlayan süreçte 2000'li yıllarda yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanma açısından değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye'de 2014-2019 dönemi için 30 büyükşehir belediyesinin gider bütçeleri; ekonomik ve fonksiyonel kodlama bazında istatistiki olarak karşılaştırmalı incelenmiştir. Bu karşılaştırmaya imkan vermesi açısından, çok kriterli karar verme yöntemlerinden (MABAC) yararlanılmıştır. İstatistiki inceleme sonucunda, mevcut büyükşehir yönetim sisteminin idari-mali yapısı neoliberal iktisat politikalarını netlikte yansıttığı bulgusuna erişilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Neoliberalizm, Metropolitan Alan Yönetimi, Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçeleri, MABAC.

## NEOLIBERAL MUNICIPALISM IN TURKEY: ANALYSIS ON THE BASIS OF ANALYTICAL BUDGET CLASSIFICATION ON METROPOLITAN MUNICIPALITIES

## Abstract

Neoliberal economic policies in the last period of the 20th century; It has brought about a transformation in the administrative-fiscal structure in the public sector for the capital accumulation process at different scales and areas. In the study, the metropolitan management system in Turkey; In the process that started with neoliberalism and globalization, it was aimed to evaluate it in terms of administrative-fiscal restructuring at the local level in the 2000s. In this direction, the expense budgets of 30 metropolitan municipalities for the period 2014-2019 in Turkey; It was statistically examined comparatively on basis of economic and functional coding. In order to allow this comparison, multi-criteria decision making methods (MABAC) were used. As a result of the statistical analysis, it was found that the administrative-fiscal structure of the current metropolitan administration system clearly reflects neoliberal economic policies.

**Keywords:** Neoliberalism, Metropolitan Area Management, Metropolitan Municipality Expenditure Budgets, MABAC.

---

\* Dr., Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü, jemakn@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2247-9409.

\*\* Doç. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, edogan82@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9886-4186.

## **Giriş**

Neoliberal küreselleşmenin, gelişmekte olan ülkelerin bölgeleri/kentleri üzerindeki etkisi büyüktür. Günümüzde anakentlerde kamu kesiminin rolü değişmektedir. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetimler, sermaye odaklı iktisat politikalarına yönelmektedir. Bu süreçte yerel yönetimlerin, ekonomik büyüme modeli çerçevesinde idari-mali yapısı da dönüşmektedir (Şengül, 2003: 195). Bölgesel/kentsel alanlarda, yerelleşme ve yönetim modeli mekânsal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi ile öncelik kazanmaktadır. Neoliberalizm ile yerel yönetimler, bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde stratejik toplumsal aktörler olmaktadır. Artık neoliberal iktisat politikaları sonucu bölgeler/kentler, ekonomik yapıdaki dönüşüm ve toplumsal yeniden üretim sürecindeki mekânsal biçim olarak ortaya çıkmaktadır (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 30). Bölgesel/kentsel alanların, iktisadi gelişme stratejisindeki önemi; kamu kesimi ile özel sektör ve sivil toplumu bir araya getiren yönetişimin işleyeceği mekânsal biçim olmasıdır. Böylelikle bölge ölçeğinin ve kent seviyesinin, kamu yönetimi örgütlenmesinde neoliberalizm ile ilişkisi kurulmaktadır (Efe ve Gül, 2022: 4). Bu koşullarda yerel yönetimlerin idari-mali yapısı, sadece ekonomik büyümeye yönelik kullanılmamaktadır. Aynı zamanda toplumsal aktörlere yönelik, sektörel rekabeti teşvik etmek ile korumak için yerelleşme ve yönetim modeli olarak gelişmektedir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 31). Neoliberal küreselleşme döneminde, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri; özel sektör katılımıyla kamusal hizmet sunumunda piyasa odaklı olarak işlemektedir. Bu süreçte, özelleştirilemeyen kamusal hizmetlerinin kullanan öder ilkesi ve fiyatlandırma mekanizmasıyla ticarileştirilmesi yoluna gidilmektedir (Çınar, 2009: 281). Aslında bölge ölçeğinin ve kent seviyesinin, sermaye birikim süreci tarafından şekillenmesinin geçmişi uzundur. Süreç, küreselleşme döneminde ivme kazanmış, yeni iktisadi gelişme stratejisiyle de bölgesel/kentsel alanları derinden etkilemiştir (Yaş ve Usta, 2016: 618). Böylece anakentler, ekonomik büyüme modeli ve kamusal hizmet sunumu için sermaye gruplarının taleplerine duyarlı hale gelmiştir. Sermaye birikimi yetersiz gelişmekte olan ülkelerde bölgeler/kentler, süreçte stratejik mekânsal biçimler haline gelmiştir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyeleri, ekonomik büyüme ve küresel rekabet için öne çıkan merkez konumundadır (Gül, Özgür ve Efe: 2017: 116).

1980 sonrası dışa dönük iktisadi gelişme stratejisine geçilmesi sonucu, ulusal sanayi sermayesi ile yerel ticaret sermaye arasında; 1980 sonrasında toplumsal aktörler olarak ittifak ortaya çıkmıştır. Bu ittifakla, sermaye grupları bölgesel/kentsel rantlara yüzünü dönmüş ve idari-mali düzenlemeler sonucu güçlendirilen belediyeler üzerinden yerel düzeyde ekonomik büyüme koalisyonu oluşmuştur (Doğan, 2014: 85). Artık sermaye grupları; neoliberalizm doğrultusunda izlenen serbestleştirme ve özelleştirme ile sektörel rekabet sonucunda bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde hakim

konuma gelmiştir. Özel sektör, yerel yönetimlerin idari-mali yapısında merkezi konumla pay sahibi olmuştur. Süreçte yerelleşme ve yönetim modeli ile önemli toplumsal aktör olarak belediyeler; bütçe, personel ve hizmet sunumu bakımından neoliberal iktisat politikaları çerçevesinde yeniden yapılanmıştır (Doğan, 2014: 85). Bu stratejinin aracı bölgelerde/kentlerde, yetki ve sorumluluk alanının değiştirilmesidir. Böylece 2000’lerde metropoliten alanlarda ölçek ekonomisi arayışlarının da, yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanmayla bağı bulunmaktadır. Metropoliten alanların sınırlarının genişletilmesi, kentsel büyümeye karşı sadece etkili kamusal hizmet sunumu yoluyla sınır genişletme sorunun ortadan kaldırılması değil; aynı zamanda alan yönetiminde sorumlu yerel yönetimleri daha aktif olarak etkin ve verimli rekabet koşullarına zorlamanın yöntemi olmaktadır (Çınar, 2009: 282).

Türkiye’de, 2000’lerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler için idari-mali yeniden yapılanma; neoliberalizm temelli yeni kamu işletmeciliğinden beslenmiştir. Kamu kesiminde, özel sektör tekniklerinin kullanılması ile kamusal hizmet sunumunda piyasa odaklı yönetim yaygınlaşmıştır. Yerel yönetim ise, yerelleşme anlayışıyla bu sürecin içinden doğmuştur. Yerel yönetimde temel sorun, bölgesel/kentsel alanlardaki toplumsal aktörlerin çıkar çatışmalarını uzlaştırmak olmuştur (Güzelsarı, 2019: 43). Ayrıca Türkiye’de kamu kesiminin değişen rolü bağlamında, planlamaya bakışta da dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönemde, siyasal kararların ağırlıkta olduğu sektörel planlamaya dayalı kalkınma plancılığından, şirketlerin uzun dönemli rekabet koşullarına rehberlik eden stratejik planlamaya geçilmiştir. 2003 yılında stratejik planlama, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilk kez kamu kesimine girmiştir. Planlama anlayışındaki değişiklik, geleneksel kamu yönetimi modelinden; yeni kamu işletmeciliği modeline geçiş sürecidir. Temel işlevi şirketlerin uzun dönemli sektörel rekabet koşullarına uyarlanması olan stratejik planlama, 2000’li yıllarda kamu kesiminde idari-mali yeniden yapılanma olarak şekillenmiştir (Güler ve Akgün, 2023: 201-202).

Türkiye’deki metropoliten alanlarda, ölçek ekonomisi tartışmaları sürekli yapılmıştır. Yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde etkinlik ve verimlilik ile kaynak tasarrufu eksenini doğrultusunda yerel düzeydeki idari-mali yapı yeniden ölçeklendirilmiştir. Türkiye’de 2000’li yıllarla birlikte, yerel yönetimler için gündemde olan yerelleşme ve yönetim modeli; çıkarılan yeni yasalarla uygulamaya konmuştur. Bu kapsamda yeni yasalar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye, 5302 sayılı İl Özel idaresi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarıdır. Bu yasalar çerçevesinde, Türkiye’de yerel düzeydeki kamusal hizmet sunumunda mekansal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi yapılmıştır (Çınar, 2009: 283). 2000’li yıllarda, Türkiye’de kamu kesimini etkileyen idari-mali yeniden yapılanma büyükşehir belediyeleri temelinde yapılmıştır. Buradan hareketle,

metropolitan alan yönetiminin neoliberalizm bağlamında incelenmesi; büyükşehir yönetim sisteminin geliştirilmesi için katkı sağlamaktadır. Çalışmada, Türkiye’de idari-mali düzenlemeler sonucunda; büyükşehir belediyelerinin artırılması ve bölgesel/kentsel alanların genişletilmesi ile neoliberal iktisat politikaları arasında ilişki kurulmaktadır. İlişkinin boyutu büyükşehir belediyelerinin gerçekleştirmiş olduğu harcamaların içeriği aracılığıyla ortaya konulmaktadır. Öncelikle neoliberal belediyeçilik ifade edilmekte, ardından bunun anakentler ile bölgesel/kentsel alanlarla ilişkisi üzerinde durulmaktadır. Türkiye’de 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyeleri giderleri ekonomik ve fonksiyonel kodlama bazında karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Böylece karşılaştırma sonucunda, istatistiki bir değerlendirmeyle ampirik bağlama taşınarak ilgili literatüre katkı sağlanmaktadır.

## **1. Neoliberal Belediyeçilik ve Türkiye’de Metropolitan Alan Yönetimi**

Neoliberal iktisat politikaları kompleks mekânsal biçimler üretirken, bölgesel/kentsel alanları yeniden ölçeklendirmektedir. Bu süreçte anakentler, sektörel rekabet koşullarında anahtar mekânsal biçimine dönüşmektedir. Böylece bölgesel/kentsel alanların düzenlenmesi önemli hale gelmektedir (Çınar, 2009: 282). Neoliberal küreselleşme döneminde, büyük kent-bölge mozaïği açıkça ortaya çıkmaktadır.<sup>1</sup> Bu özgün yığılma, 1980’lerden beri şekillenmekte olan dünya düzeninin mekânsal biçimi olarak temel işlev görmektedir. Bölgelerin/kentlerin, içsel-dışsal toplumsal refah ilişkileri ve karmaşık ekonomik büyüme dinamikleri; yeni dönüşümler getirmektedir (Scott, 2004: 26). Küreselleşme; metropolleşmenin hızlanması, yeni mekânsal biçimlerin doğması, bölgesel/kentsel alanların öne çıkması ve yerel yönetimlerin idari-mali yapısının güçlenmesi nedenleriyle kamu kesiminde yeniden yapılanmayı beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, yerel düzeye yönelik idari-mali düzenlemeler önem kazanmaktadır. Böylece farklı mekânsal biçimlerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile başta özel sektör olmak üzere toplumsal aktörler arasında; iş birliği veya çatışmaya dayalı yeni iktidar ilişkileri ve güç dengeleri oluşmaktadır (Savaşkan ve Aksu-Çam: 2019: 149).

Kamu kesiminde idari-mali yapıdaki dönüşümün arkasında, katalizör devlet etiketi ile yönetişim modeli yatmaktadır. 1980 sonrası neoliberalizm ile serbestleştirme, kuralsızlaştırma ve özelleştirme uygulamaları sonucu devletin rolü yeniden tanımlanmıştır. Bu uygulamaların parçası olarak yerel

---

<sup>1</sup> Günümüzde küreselleşme süreci yerine, neoliberal küreselleşme tercih edilmektedir. Bu tercih, küreselleşme sürecinin kapitalizmin yapısal özelliklerini ve çelişkilerini taşımasına karşın, 1980 yılından itibaren yeniden yapılanma sürecine ve bunun öncekilerden farklı karakteristik özelliklerine işaret etmektedir (Özçelik, 2013: 100).

düzey, 1990’lardan sonra bölge ölçeği ve kent seviyesi ile bağdaştırılmıştır. Ulusal devlet, sermaye hareketlerinin girişini sağlamak için bölgesel/kentsel alanlarda altyapı yatırımlarına yönelmekte ve yerel düzeyi cazip hale getirmek için teşvik sistemleri uygulamaktadır. Kamu kesimi içinde yerel düzeye kamusal hizmet götürme söylemi ile mekânsal biçimler yeniden ölçeklendirilmektedir (Fedai ve Yıldız-Karakoç, 2016: 195). Neoliberal küreselleşme ile anakentler, sanayileşme sürecinden dolayısıyla üretimden kopartılmakta, finansal spekülasyona açık tüketim merkezleri olarak küresel rekabete angaje edilmektedir (Özçelik, 2013: 114). Bu doğrultuda büyük-ölçekli kentleşme öne çıkarak, gelişmekte olan ülkelerin yerel düzeydeki temel karakteristik özelliği olmaktadır. Aynı zamanda anakentler, alan olarak genişlemesini ve ölçek olarak büyümesini de sürdürmektedir (Scott, 2004: 27). Ayrıca metropolleşme, yerleşim örüntülerinin alana yayılmasına ve kır-kent arasında ölçek sürekliliğine yol açmaktadır. Belli coğrafi konumda birbirine yakın ve çok sayıdaki yerel yönetimlerin varlığı, kamusal hizmetler için ortak çözüm yolları bulma gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Böylece, metropoliten alan; kentsel büyüme ve bölgesel gelişmenin yaşandığı bir anakent ile çevresinde ekonomik ve siyasal bütünleşme gösteren kentlerin yer aldığı geniş bir yönetim olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında metropolleşme sürecinde, bir yandan çok merkezli seviyede kentsel alana; diğer yandan da büyük karmaşık ölçekte bölgesel alana doğru dönüşüm yaşanmaktadır (Efe ve Gül, 2022: 7-8).

Kamu kesiminin, yerelleşme ile yetki ve sorumluluk alanı daraltılmış; yönetimle de etkinlik ve verimlilik ölçeği artırılmıştır. Böylece yerel yönetimler, idari-mali yeniden yapılanma ile bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde yeni işlevlerle güçlendirilerek yoluna devam etmiştir (Yaş ve Usta, 2016: 620). Türkiye’de, ölçek genişlemesi ve alan büyümesi ile 2000’lerde yerel yönetimlerde belediyeler baskın hale gelmiştir. Yerel yönetim ise, belediyelerin idari-mali yapısını dönüştürmüştür. Daha sonra büyükşehir belediyelerine yönelik kapsamlı idari-mali düzenlemeler gelmiştir. İl özel idareleri ve belde belediyeleri kapatılarak süreçten olumsuz etkilenmiştir. Yetkisi ve sorumluluğu il mülki sınıra genişleyen büyükşehir belediyelerinin ise, etkili kamusal hizmet sunumu için bölge ölçeği büyütülmüştür. Yerelleşme ve yönetim modeline yönelik idari-mali düzenlemeler; mülki idare kurma ve taşra yönetimini zayıflatma ile yerel yönetimleri öne çıkarma ve mülki idareden vazgeçme şeklinde farklı noktalarda gerçekleşmiştir (Apan, 2016: 2). Yerel yönetimler içinde ilk akla gelen, metropoliten alan yönetimi olarak büyükşehir belediyeleri olmuştur. Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik idari-mali yeniden yapılanma 2000’lerde bölgesel/kentsel alanlarda bu temelde işlemiştir.

Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ekonomik ve toplumsal olarak kamusal politikanın iki ana işlevi vardır. Ekonomik işlev, yerel düzeyde sermaye birikim sürecinin aracı olarak iktisadi gelişmeyi şekillendirmektir.

Toplumsal işlev ise, bölgesel/kentsel alanlarda nüfusun barınma, kolektif tüketim ve toplumsal ihtiyaçlarının karşılanması, yani toplumsal refahın artırılmasıyla ilgilidir. 1980 sonrası Türkiye’de yerel yönetimlere hakim olan neoliberal belediyecilik, birinciyi baskınlaştırmakta; ikinciyi ise, mekânsal biçimlerin belli temsil düzeyinde kalması olarak sağlamaktadır. Yani neoliberal belediyecilik; sermaye gruplarının bölgesel/kentsel alanlarda yerleşimine hizmet ederek, inşaat sektörünün spekülâtif taleplerine odaklanıp toplumsal ihtiyaçlara ilişkin giderleri düşürerek ve kolektif tüketimi piyasaya yönelik fiyatlandırarak gelişmektedir (Doğan, 2014: 77). Türkiye’de belediyeler, 2000’lerde sermaye birikim sürecine hizmet ederek, kamusal hizmet sunumundan uzaklaşmakta; buna karşın özel sektöre altyapı sağlayan kimliğe bürünmektedir (Doğan, 2014: 79). Yerel yönetimlerin, bölgesel/kentsel alanlarda hizmet sunumu altyapısı oluşturularak faaliyetleri çeşitlenmekte, sermaye gruplarının mekansal biçime erişimi de kolaylaştırılmaktadır (Yaş ve Usta, 2016: 620).

Metropolitan alanlar, küreselleşme sürecinde yer bulmak için ulusal devletin ötesinde konumlanmaktadır. Bu konumlama ülkelerdeki mekânsal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi ile ilişkilidir. Mekânsal biçimin yeniden ölçeklendirilmesi, bölgesel/kentsel alanlarda kamu yönetimi örgütlenmesinin doğrudan ve dolaylı sonucu olmaktadır (Eraydın, 2008: 8-9).<sup>2</sup> Yerel yönetimler içinde anakentler; nüfus, meta, sermaye ve bilgi akışlarından oluşan hareketliliği yaratan ve bunları merkezileştirerek küresel ile yerel düzeyleri bir araya getiren karmaşık mekânsal biçimlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin, çok katmanlı yönetim boyutu olan karmaşık idari-mali yapısına rağmen; bölgesel/kentsel alanlar içinde belirli zamanda ve mekânda, siyasal-iktisadi kısıntılarla bir arada var olması gerekmektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetim; bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde daha geniş alanların düzenli işleyişini ve ulusal düzeyle uyumunu sağlamaya çalışmaktadır. Böylece, yeni bölge ölçeği ve kent seviyesi arayışı sonucu; yerel yönetimlere bölgesel/kentsel alanlarda geniş görevler ve büyük işlevler yüklenmektedir. Süreçteki yerelleşme ve yönetim modeli, yerel yönetimleri büyük kentsel alanlara ve geniş bölgesel ölçeğe doğru yönlendirmekte; neoliberal iktisat politikaları açısından da büyükşehir belediyelerini öne çıkarmaktadır (Efe ve Gül, 2022: 6-7). Çünkü genişleyen bölgelerde/kentlerde, belediyelerin daha geniş alanda hizmet vermesi ve kamusal hizmetleri tek elden yürütmesi etkin, ekonomik ve verimli bulunmaktadır. Böylece, kamu kesimi içinde alan yönetiminde yeni yaklaşım; geniş ölçekli yerel yönetimlerin kurulması biçimindedir. Ölçek büyümesi, birleştirme ve bütünleştirme yollarıyla gerçekleştirilmektedir (Apan, 2016: 4).

---

<sup>2</sup> Dolaylı yeniden ölçeklendirme; değişik mekansal biçimdeki politikaların ağırlıklarının değişmesi ile ortaya çıkmakta, belirli ölçekler yeni politikalar sonucu önemlerini yitirmekte veya tam tersi olmaktadır. Doğrudan yeniden ölçeklendirme ise, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve reformu ile farklı ölçeklerde yer alan kurumların idari kapasitelerinin ve mali kaynaklarının yeniden tanımlanmasıdır (Eraydın, 2008: 8-9)

Türkiye’de 6360 sayılı Kanunla, il nüfusu 750 bini aşmış yerler metropoliten alan kabul edilmiş; 30 ilde, mülki sınırlarının tamamında yetkili ve sorumlu, büyükşehir yönetimi sistemi kurulmuştur. Bu kapsamda, büyükşehir yönetim sistemindeki kentlerde; metropoliten alan büyümesi etkin, ekonomik ve verimli yönetilmek istenmiştir. Ayrıca bölge ölçeğine daha yakın metropoliten alan yönetimi, yerel yönetimlere konu edilmiştir. Böylece, merkezi yönetim içinde taşra yönetiminin birimi olan il ile yerel yönetimlerin birimi olan belediyenin sınırları çakıştırılmıştır (Efe ve Gül, 2022: 3).<sup>3</sup> Süreçte büyükşehir belediyeleri, ürettikleri değer arttıkça diğer yerel yönetimleri ve taşra yönetimini geride bırakmıştır. Kanunla, taşra yönetiminde ağırlık 30 ilde büyükşehir yönetim sistemine bırakılmıştır.<sup>4</sup> Artık metropoliten alanları büyütme ve geniş ölçekleri bütünleştirme anlayışına geçilmiştir (Apan, 2016: 6). Bu bağlamda, 6360 sayılı kanunla oluşturulan büyükşehir yönetim sistemindeki iller açısından metropoliten alan yönetimi uygun zemin sağlamaktadır. Çünkü büyükşehir yönetim sistemi kapsamındaki iller metropolleşme sürecinde olsa da, birbirinden farklı gelişim aşamasında olan özelliklere sahiptir. Bu durum metropoliten alan yönetimi çerçevesinde değerlendirmeye olanak sağlamaktadır.<sup>5</sup> Çok farklı özelliklere sahip kentler mevcut model içinde tek tip olarak değerlendirilmiştir. Kırsal alanı çok geniş, daha az gelişmiş ve kentleşmiş iller, küresel ölçekte ön plana çıkarak kentsel gelişmişlik düzeyi ileri ve farklı özelliklerdeki 30 büyükşehir için; tek tip sistem öngörmek, bölgesel/kentsel alanları etkin, ekonomik ve verimli yönetmeye olanak vermemektedir (Efe ve Gül, 2022: 11). Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler için yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı idareler arası mali sistem ile tespit edilmektedir. Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında; mali kaynakların paylaşılmasına ve genel bütçe gelirlerinden belediyelere pay verilmesine dayalı sistem vardır. Başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, belediyelerin gelirleri arasında büyük yeri merkezden gönderilen paylar almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetimden pay alması ve gelir bütçelerinin merkezden gönderilen paylardan oluşması, görünüşte var olan yerelleşmenin aslında uygulamada var olmadığını da ortaya koymaktadır (Apan, 2016: 14-15).

Büyükşehir belediyeleri için benimsenen yönetim sistemi iki kademelidir. Burada, üst kademede büyükşehir belediyesi; alt kademede ise, ilçe belediyeleri kurulmuştur. Böylece, kademeler arasında; yetki devri,

---

<sup>3</sup> “Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde merkezileşmeyi ifade eden sistem, aynı zamanda yerel yönetim anlayışında; kent odaklı yönetimden, alan yönetimine kaymayı işaret etmektedir.” (Efe ve Gül, 2022: 3).

<sup>4</sup> Buradaki yönetim, merkezi yönetimin taşra uzantılarından büyükşehir belediyelerine geçmiştir (Apan, 2016: 6).

<sup>5</sup> “Zaman içerisinde sistem çeşitli reformlarla düzenlense dahi, kapsadığı kentlerin tamamı için optimal yönetim ölçeğine sahip bir modelin geliştiğini söylemek güçtür.” (Efe ve Gül, 2022: 11).

hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı yapılmıştır. Büyükşehir yönetim sistemi üst kademe ağırlıklı tasarlanmış, büyükşehir belediyesine yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir. Kamusal hizmetler, faydasının yayıldığı alan yönetimine ve ölçek ekonomisine duyarlılığı nedeniyle üst kademeye verilmiştir. Büyükşehir yönetim sisteminde, kentsel bütünlüğe yönelik hizmetler üst kademeye verilmiş; daha yerel nitelikte ve katılıma duyarlı hizmetler alt kademeye bırakılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyesine koordinasyon görevi de verilmiştir (Arikboğa, 2012: 4-5).<sup>6</sup> 6360 sayılı Kanun, büyükşehirin yeni bütüncül yapısı ile ilçe belediyelerinin yetkisini ve sorumluluğunu azaltmakta, fakat büyükşehir belediyesininkileri genişletmektedir (Yaş ve Usta, 2016: 621). 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir sayısı artmış; bunların yetkisi ve sorumluluğu genişlemiştir. Kendisine bağlı ilçe belediyeleri üzerinde geniş koordinasyon görevi bulunan büyükşehir belediyelerinin harcama payı da artmıştır. Bölgesel/kentsel alanlar; il özel idareleri ve belde belediyelerinin çekilmesiyle büyükşehir belediyesi aracılığıyla doldurularak, zorunlu harcamalar tek elden gerçekleştirilmek istenmiştir. Bunlara ek olarak ilçe belediyesi imar uygulamaları denetiminin büyükşehir belediyesinde olması, yeni toprak kullanımında etkisini dolaylı olarak genişletmiştir (Yaş ve Usta, 2016: 622).<sup>7</sup> Ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar değiştirilmiştir. Kaynak paylaşımı yanında, büyükşehir belediyeleri için hizmet bölüşümüyle alan yönetimi de değişmiştir. Bu durum kamusal hizmet sunumu maliyetlerini artırmakla birlikte, vergi mükellefiyetini de arttırmıştır (İpek, Işık ve Bilgili, 2016: 95).

2012’de büyükşehir yönetim sistemine iki unsur dahil edilmiştir: Belediye sınırları mülki sınırlara genişlemiş ve bunun içinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetimlere son verilmiştir. Bu bağlamda, 2012 öncesinde büyükşehir belediyeleri, dar coğrafi konumda ve görece bütünleşmiş ölçekte işlemiştir. Ancak 2012 sonrasında ise, büyükşehir belediyeleri için yetkiler ve sorumluluklar; geniş ölçekte, birbirinden farklı niteliğe sahip küçük alanda ve merkezden uzak yerleşimlerde toplanmıştır (E, Arikboğa, 2018: 17-18). Bu kapsamda 2014’te uygulamaya geçen büyükşehir yönetim sistemi merkeziyetçi niteliktedir. Sistem, sadece büyükşehir ile ilçe belediyelerinden oluşmuştur. İdari-mali düzenlemelerde; il bütününde asli yetkili olarak büyükşehir belediyesi öngörülmüş, ilçe belediyelerine dar yetki alanı ve kısıtlı mali kaynak bırakılmıştır. Yeni yönetim sistemiyle birlikte 30 ilde, yetki ve sorumluluk ile mali kaynakların; büyükşehir belediyesinde toplandığı idari-mali yapı ortaya

<sup>6</sup> Bu bağlamda; “kentsel bütünlüğe yönelik ve üst ölçekte yürütülmesinde ekonomik etkinlik bulunan hizmetlerin büyükşehir belediyesinin yetkisine ve sorumluluğuna verilmesi rasyonel tercih olmaktadır” (Arikboğa, 2012: 5).

<sup>7</sup> “Büyükşehir yönetiminin tek elden imar uygulaması kararları alması, sermayenin ilçelerin toprak kullanımı üzerindeki nüfuzunu artırmasını güçlendirmektedir” (Yaş ve Usta, 2016: 622).



çıkıştır (E, Arıkboğa, 2018: 20).<sup>8</sup> Ayrıca 6360 sayılı Kanunla kaldırılan köyler ve beldeler sonucu mahalleye dönüşen yerel yönetimler, kamusal hizmet açısından yetkilerini ve sorumluluklarını kaybetmiştir. Burada yerel yönetimlerin değişmesi idari-mali yapıyı olumsuz da etkilemiştir. Bu çerçevede, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar artmış; kamu finansmanı açısından merkezi yönetime bağımlılık yükselmiştir (İpek, Işık ve Bilgili, 2016: 95).

Sonuçta, mekânsal biçimin değişen ölçekleri; neoliberal belediyeciliğin çelişkilerine tutarlı çözümler olarak süreçte işlememiştir. Buna karşın bölgesel/kentsel alanlarda yönetimi istikrarsızlaştıran idari-mali yeniden yapılanma olmuştur. Çünkü neoliberal belediyeciliğin bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde manzarası istikrarsız görünmektedir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 31). Bu durum, bir yanda yerel yönetimlere devredilen yetki ve sorumluluk, öte yandan bölgesel/kentsel alanlarda azalan idari kapasite arasında mali kaynak uçurumuna yol açmaktadır. Bölge ölçeği ve kent seviyesi; sürekli olarak yatırım fırsatları, teşvik sistemleri ve yerel kalkınma çözümleri arayışlarının eşlik ettiği ideal kent yarışmacılığına neden olmaktadır. 2000’li yıllarda neoliberal belediyecilikle, sektörel rekabetçilikte kırılabilirlik ve idari-mali yapıda kapasitesizlik koşulları yaratan politikalar hem yeniden üretilerek hem de gizlenerek mekânsal biçimde hayata geçirilmektedir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 32). Aslında halka yakın kamusal hizmet sunumunun kaldırılarak, mal ve hizmet üretiminin daha uzak yerel yönetimlere verilmesi yerelleşme ismiyle merkezileşme çabasıdır. Mal ve hizmet üretiminin tek merkezden yapılması, karar alıcıların sayısını azaltarak mekânsal biçimin bir merkezden şekillenmesine yol açmaktadır. Makro düzeyde sermaye birikimi, tek elden anakente aktarılmakta, küçük alanlar halinde kente dağılan verimsizlikten kurtarılmaktadır. Kentsel rant, tek merkezden yönetileceği için, kâr da maksimize edilmektedir (Yaş ve Usta, 2016: 623).<sup>9</sup>

Neoliberalizmle birlikte küresel düzeyde uluslararası politikalar kadar, yerel düzeyde bölge/kent politikaları da yeniden önem kazanmıştır. Artık ulusal düzeyde rekabet gücü için arz yanı sıra daha önemli kabul edilmiştir. Bu da, altyapı, insan kaynakları, bilişim sistemleri ve bu alanlarda toplumsal ihtiyaçların iyileştirmelerinin hangi ölçeğe ve seviyelere uygun olduklarının tanımlanmasını gerektirmiştir. Ulusal düzeyde tek tip kamusal politika aracılığıyla değil de, bölgesel ve sektörel ile yerel düzeyde uygulanması

---

<sup>8</sup>“Büyükşehir ile ilçe belediyeleri yönelik hizmet bölüşümünde, tek tip yaklaşım benimsenmiştir. Ancak geniş coğrafi konuma sahip illerde, birbirinden farklı ölçeklere sahip ilçeler bulunmaktadır.” (E Arıkboğa, 2018: 2).

<sup>9</sup> “İdari-mali düzenlemeler halka yönelik kamusal hizmeti etkin kılmaktan çok, kentsel rantın geçmişe göre daha kârlı şekilde bölüştürülmesine hizmeti işaret etmektedir.” (Yaş ve Usta, 2016: 623).

yönündeki baskılar artmıştır.<sup>10</sup> Tüm bu etmenler anakentlerin ve metropoliten alanların, içindeki mekânsal biçimin sektörel rekabet gücü ve ekonomik büyüme potansiyeli üzerinde derin etkileri olan ölçek ekonomisi ve alan yönetimi olarak yeniden keşfedilmeleriyle yakından bağlantılıdır (Jessop, 2005: 318). Küresel ve yerel düzeydeki dinamiklerin varlığı sermaye birikim sürecinin farklı ölçeklerde ve seviyelerde bağlantılarının artmasına neden olurken, aynı zamanda yerel düzeydeki ekonomik büyüme koalisyonlarının gerekliliğini de açığa çıkarmaktadır. Bu ilişkilerin temelinde yerel düzeydeki mali kaynakların harekete geçirilmesi yatmaktadır. Kaynakların harekete geçirilmesi için ise, belirli kesimlerin bu işlevleri üstlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de, sermaye birikim sürecinin öznesi yerel düzeydeki toplumsal aktörler ile ulusal düzeydeki yerel kalkınma yerini, yerel düzeydeki ekonomik büyüme modeline bırakmıştır. 2000’li yıllardaki idari-mali düzenlemelerin temel yönelimi, küresel rekabete dayalı mekanizmalarla bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde ekonomik büyümenin koşullarını yaratmaktır. Bu koşullar piyasa ilişkilerine açılan sermaye grupları için gerekli iken, aynı zamanda kaynak arayışındaki ulusal devlet için de rasyonel idari-mali yapıda dönüşüm anlamına gelmektedir (Ercan, 2006: 72-73).

Günümüzde nüfusun yoğunluğunun anakentlerde yaşama eğilimi, bölge ölçeğinden ve kent seviyesinden sorumlu yerel yönetimleri; su ve kanalizasyon, ulaşım, altyapı, hava kirliliği ve konut sorunları ile mücadele etmek durumunda bırakmıştır. Dolayısıyla, bölgesel/kentsel alanlarda yerel yönetimlerin sundukları kamusal hizmetlere olan talep artmıştır. Ayrıca yeni hizmet türleri ortaya çıkmış ve artan nüfus yoğunluğu sebebiyle kamusal hizmet sunumu ilave maliyetlere neden olmuştur. Bu sorunların çözümü ve artan hizmet talebinin karşılanması için metropoliten alan yönetiminde; bunlardan sorumlu farklı yerel yönetimler arasında yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı da önem kazanmıştır (Ü, Arıkoğça: 2018: 253). Yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumu; ekonomik etkinlik ve demokratik katılım temelinde ele alınmaktadır. Bu iki düzlemin kesiştiği alan ise, ölçek meselesidir. Ölçek; demokratik katılımın sağlanması ile kamusal hizmetlerin etkin, ekonomik ve verimli sunulması tartışmalarına neden olmaktadır. Ölçeğin küçültülmesiyle, demokratik katılımın artacağı; büyütülmesiyle de kamusal hizmet sunumunda verimliliğinin yükseleceği ifade edilmektedir (Fedai ve Yıldız-Karakoç, 2016: 198). Ancak süreçteki bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde sermaye gruplarına yönelik neoliberal iktisat politikaları; yerel düzeydeki rekabetçilik yerine zaten mevcut rant merkezli kentsel büyümeyi güçlendirmiştir. Ayrıca kamu kesiminin mali

---

<sup>10</sup>“Ulusal devletler fiili güçlerini uluslararası olarak kaybedip ulusal düzeyde iş yaratma ve büyüme sağlama konusunda kabiliyetsizlik gösterdikçe, ekonomik talepleri karşılayabilecek daha etkili yerel ve bölgesel yönetim yönündeki baskıların arttığını söyleyebiliriz.” (Jessop, 2005: 318).

kaynakları, öncelikle bölgesel/kentsel alanlardaki altyapı yatırımlarına yönlendirilmiştir (Şengül, 2003: 195).

Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri, 2004’ten itibaren niteliksel dönüşüm yaşamıştır. Ancak 2012’deki dönüşümün niteliği daha derin olmuştur. Bu dönüşümle, artık metropolleşme sürecinde alan yönetimine geçilmiştir. Büyükşehir yönetim sistemi, sadece büyükşehir belediyesi ölçeğinde değil; aynı zamanda ilçe belediyeleri seviyesinde de geçerli olmuştur (Arıkboğa, 2013: 92). Ayrıca 2000’li yıllarda büyükşehir belediyelerinin idari-mali yapısındaki dönüşüm çabaları da sürmüştür. Genel anlamda kamu kesiminde önemli kırılmalar yaşanmıştır. Ancak kamusal hizmetlerin en yakında verilmesini sağlayan büyükşehir yönetim sistemi, siyasal kaygılarla değiştirilmiştir. Bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde merkezi yönetime mali bağımlılığı artıran değişikliklere gidilmiştir (Eraydın, 2012: 22). Kısacası, büyükşehir yönetim sisteminden hareketle; bölgelerin/kentlerin sahip olduğu mali kaynakların açığa çıkarılması önem kazanmış ve sonra da bunların kamusal hizmet sunumunda etkin, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması gerekmiştir.<sup>11</sup> Böylece, yerel düzeyde kentsel büyümeye ve bölgesel gelişmeye ilişkin kamusal hizmetlerin önemli kılınması, büyükşehir belediyeleri için var olan metropoliten alan yönetiminin değişmesine neden olmuştur (Ercan, 2006: 82).

## **2. Ampirik Değerlendirme**

Türkiye’deki mekânsal biçimde, ekonomik büyüme ile etkin ve verimli kamusal hizmet sunumunun sağlanması için, yerel yönetimlere yönelik yeni kademeler oluşturulmaktadır. Buradan hareketle devlet-toplum-piyasa ilişkileri yerel düzeyde yeniden yapılandırılmaktadır. Yerel yönetimlerde ekonomik etkinliğin ve sektörel rekabetin artırılması amacıyla 2000’lerdeki önemli idari-mali yeniden yapılanma, büyükşehir yönetim sisteminin oluşturulmasıdır (Özışık, 2015: 325). Bu doğrultuda, büyükşehir belediyelerinin kamusal hizmetlere ilişkin yetkileri ve sorumlulukları daha ağır, dolayısıyla harcama ihtiyaçları büyük olmaktadır. Diğer taraftan, bölgesel/kentsel alanlarda ticari faaliyetler, gelir seviyesi ve emlak değerleri daha çok, böylece vergi tahsilatı da yüksek gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, gider ihtiyacının ve gelir potansiyelinin farklı olması nedenleriyle; büyükşehir yönetim sisteminde farklı gider bütçelerinin benimsenmesine yol açmaktadır (Ü, Arıkboğa, 2018: 261-262).

Bu bölümde, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin gider bütçeleri fonksiyonel ve ekonomik kodlama bazında karşılaştırmalı olarak

---

<sup>11</sup>“Bu süreç çerçevesinde yerel düzeyde, ilk olarak mali kaynaklara ulaşılmalı, sonra ise bunları harekete geçiren yerel düzeydeki toplumsal aktörler oluşturulmalı ve yerel yönetimlerin idari-mali yapısı dönüştürülmelidir. Son olarak ise, mali kaynaklar ve gelir potansiyeli tanımlanmalıdır.” (Ercan, 2006: 82).

incelenmektedir. Buna göre, gider bütçelerindeki ekonomik sınıflandırma kalemleri aracılığıyla; 2000'li yıllarda uygulanan neoliberal iktisat politikalarının, fonksiyonel sınıflandırma kalemleri üzerinden çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda fonksiyonel sınıflandırma bazında oluşturulan kalemler (genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskan ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) ekonomik sınıflandırma bazında oluşturulan kalemler (personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme) itibarıyla kategorize edilmekte ve bu kategorizasyondan hareketle karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmektedir.

Araştırma kapsamı; 30 büyükşehir belediyesinin 2014-2019 dönemine ilişkin gider bütçelerinden oluşturmaktadır. Bu kapsamda araştırmanın amacına uygun bir değerlendirme yapabilmek için Hazine ve Maliye Bakanlığının Mahalli İdareler Bütçe istatistiklerinden yararlanılmıştır. Araştırma yöntemi olarak amaç ve kapsamla uyumluluk göstermesi, veri setinin özellikleri nedeniyle çok kriterli karar verme yöntemlerinden olan Pamučar ve Ćirović (2015) tarafından geliştirilen MABAC (Multi-Attributive Border Approximation Area Comparison) uygulaması tercih edilmiştir. Bununla birlikte MABAC yöntemi karar alternatifleri arasında seçim yapılmasına imkan tanımak amacıyla geliştirilmiş olmasına rağmen, söz konusu seçimin yapılabilmesi temel olarak alternatifler arasında kriterler dahilinde sıralama yapılması esasına dayanmaktadır. Bu kapsamda, Torkayesh vd (2023) tarafından MABAC yönteminin literatürde; çalışmada da ele alındığı gibi yöntemin tarım, inşaat, savunma sanayi, eğitim, enerji, finans ve insan kaynakları, sağlık hizmetleri, teknoloji, üretim ve turizm gibi farklı alanlarda sadece karar alternatif seçimi değil, karar alternatiflerinin sıralanması sayesinde değerlendirme yöntemi olarak kullanıldığı görülmektedir.

MABAC yönteminde oluşturulan sınır yakınlık alanı ile her bir alternatifin kriter fonksiyonlarının sınır yakınlık alanına uzaklığı değerlendirilmektedir (Milosavljević vd., 2018; Pamučar vd., 2018). Ayrıca bu değerlendirme ile alternatiflerin sıralanması ve optimal alternatifin belirlenmesi de gerçekleştirilmektedir (Pamučar ve Ćirović, 2015). MABAC yönteminin uygulanması 6 aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk olarak  $x_{ij}$  değerlerinden oluşan karar matrisi oluşturulmaktadır. İkinci olarak maksimum ve minimum kriterler için ayrı ayrı uygulanması gereken eşitlik 1 ve eşitlik 2'de sunulan formüllerin karar matrisine uygulanması ile normalize matris oluşturulmaktadır.

$$(1) \quad n_{ij} = \frac{x_{ij} - x_i^-}{x_i^+ - x_i^-} \quad (\text{Maksimum Kriter})$$

$$(2) \quad n_{ij} = \frac{x_{ij} - x_i^+}{x_i^- - x_i^+} \quad (\text{Minimum Kriter})$$

Üçüncü olarak normalize matris, kriterlere verilen önem doğrultusunda ağırlıklandırılarak, eşitlik 3 aracılığıyla ağırlıklandırılmış matrise dönüştürülmektedir. Ağırlıklandırmada karar vericinin sübjektif görüşü esas alınmaktadır.

$$(3) \quad v_{ij} = w_i * (n_{ij} + 1)$$

Dördüncü olarak maksimum ve minimum kriter ayrımı temelinde ağırlıklandırılmış matrise eşitlik 4’ün uygulanması ile sınır alana yakınlık matrisi oluşturulmaktadır.

$$(4) \quad g_i = \left( \prod_{j=1}^m v_{ij} \right)^{1/m}$$

Beşinci olarak karar alternatifleri için eşitlik 5 uygulamasıyla sınır yakınlık alanına uzaklıklar hesaplanmaktadır.

$$(5) \quad Q = \begin{bmatrix} w_{11} - g_1 & w_{12} - g_2 & \dots & \dots & \dots & w_{1n} - g_n \\ w_{21} - g_1 & w_{22} - g_2 & \dots & \dots & \dots & w_{2n} - g_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_{m1} - g_1 & w_{m2} - g_2 & \dots & \dots & \dots & w_{mn} - g_n \end{bmatrix}$$

Son olarak ise eşitlik 6 aracılığıyla performans endeks değerleri hesaplanmaktadır.

$$(6) \quad S_i = \sum_{j=1}^n q_{ij} \quad j=1,2,\dots,n; \quad i=1,2,\dots,m$$

Analiz bulguları; çalışmanın amacı doğrultusunda fonksiyonel sınıflandırma bazında oluşturulan kalemlerin ekonomik sınıflandırma bazında oluşturulan kalemler itibariyle kategorize edilerek karşılaştırılabilmesi için fonksiyonel sınıflandırma kalemleri karar alternatifleri, ekonomik sınıflandırma kalemleri ise kriter olarak belirlenmiştir. Karar alternatifleri ve kriterler karar matrisi Tablo-1 aracılığıyla sunulmaktadır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	9.169.296	1.476.025	26.949.134	11.639.602	8.512.538	6.738.709	4.967.514	10.386.254
Savunma Hizmetleri	5.677	983	45.891	0	7.683	1.125	0	0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5.896.310	888.943	4.877.495	0	42.019	2.359.858	333	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	3.204.881	540.419	18.008.010	0	3.133.095	56.999.409	470.745	0
Çevre Koruma Hizmetleri	1.301.034	220.865	12.934.685	0	15.194	6.696.961	54.909	0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2.248.898	339.556	6.817.065	0	63.824	49.661.746	606.645	0
Sağlık Hizmetleri	783.213	127.422	2.810.994	0	125.353	134.519	342	0
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	1.753.364	236.964	16.610.664	0	1.196.898	2.032.716	263.917	0
Eğitim Hizmetleri	16.094	2.101	1.490.780	0	824	124.399	254	0
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	393.031	51.900	3.259.226	0	3.341.911	167.033	10.250	0

**Tablo 1. Karar Matrisi**

Karar matrisi karar alternatiflerinin kriterler bazındaki değerlerini göstermekte olup, Hazine Maliye Bakanlığı Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri verilerinden oluşmaktadır. Buna göre gider bütçesinin fonksiyonel sınıflandırma bazında en büyük kalemini ekonomik işler ve hizmetler (82,3 milyar TL), genel kamu hizmetleri (79,8 milyar TL), iskan ve toplum refahı hizmetleri (59,7 milyar TL) oluştururken; ekonomik kodlama bazında ise sermaye giderleri (124,9 milyar TL) ile mal ve hizmet alım giderleri (93,8 milyar TL) oluşturmaktadır. Ayrıca faiz giderleri (11,6 milyar TL) ile borç verme miktarı (10,3 milyar TL) da göz ardı edilemeyecek düzeyde olmakla birlikte tamamı genel kamu hizmetleri kapsamındadır.

Karar matrisinin normalize matrise dönüştürülmesi için gerekli olan kriterlere ilişkin maksimum ve minimum değerler Tablo-2'de gösterildiği gibi aşağıda yer almaktadır.

	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Xi+	9.169.296	1.476.025	26.949.134	11.639.602	8.512.538	56.999.409	4.967.514	10.386.254
Xi-	5.677	983	45.891	0	824	1.125	0	0

**Tablo 2. Maksimum ve Minimum Değerler**

Normalize matrisin oluşturabilmesi ve birinci ve ikinci eşitliğin uygulanabilmesi için ilk olarak her bir kriterin maksimum mu yoksa minimum mu yönlü olduğu belirlenmiştir. Buna göre ekonomik sınıflandırma kalemlerinden doğrudan sermaye birikimine katkı sağlayan kalemler (mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, sermaye giderleri, borç verme) maksimum yönlü; doğrudan sermaye birikimine katkı niteliği ön plana çıkmayan kalemler (personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, cari transferler, sermaye transferleri) minimum yönlü kriterler olarak belirlenmiştir. Böylelikle oluşturulan normalize karar matrisi Tablo-3 aracılığıyla aşağıda sunulmaktadır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	0,0000	0,0000	1,0000	1,0000	0,0000	0,1182	0,0000	1,0000
Savunma Hizmetleri	1,0000	1,0000	0,0000	0,0000	0,9992	0,0000	1,0000	0,0000
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	0,3572	0,3980	0,1796	0,0000	0,9952	0,0414	0,9999	0,0000
Ekonomik İşler ve Hizmetler	0,6509	0,6343	0,6677	0,0000	0,6320	1,0000	0,9052	0,0000
Çevre Koruma Hizmetleri	0,8586	0,8509	0,4791	0,0000	0,9983	0,1175	0,9889	0,0000
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,7552	0,7705	0,2517	0,0000	0,9926	0,8713	0,8779	0,0000
Sağlık Hizmetleri	0,9151	0,9143	0,1028	0,0000	0,9854	0,0023	0,9999	0,0000
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,8093	0,8400	0,6157	0,0000	0,8595	0,0356	0,9469	0,0000
Eğitim Hizmetleri	0,9989	0,9992	0,0537	0,0000	1,0000	0,0022	0,9999	0,0000
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0,9577	0,9655	0,1194	0,0000	0,6075	0,0029	0,9979	0,0000

**Tablo 3. Normalize Karar Matrisi**

Karar matrisinin normalize edilmesi ile gider bütçesinde yer alan değerler 0 ile 1 arasındaki değer karşılıklarına dönüştürülmüştür. Buna göre karar alternatifi bazında en yüksek değere sahip kriter maksimum yönlü ise 1, minimum yönlü ise 0 değerini alırken; karar alternatifi bazında en düşük değere sahip kriter de maksimum yönlü ise 0, minimum yönlü ise 1 değerini almıştır.

Eşitlik 3'ün uygulanması için öncelikle kriterlerin ağırlıklandırılması yapılmış ve normalize matriste yer alan kriterlerin her birinin eşit ağırlıkta olduğu varsayılmıştır. Böylelikle eşitlik 3'ün uygulanması ile elde edilen ağırlıklandırılmış normalize matris Tablo-4'te görüldüğü üzere aşağıda sunulmaktadır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	0,1250	0,1250	0,2500	0,2500	0,1250	0,1398	0,1250	0,2500
Savunma Hizmetleri	0,2500	0,2500	0,1250	0,1250	0,2499	0,1250	0,2500	0,1250
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	0,1696	0,1748	0,1474	0,1250	0,2494	0,1302	0,2500	0,1250
Ekonomik İşler ve Hizmetler	0,2064	0,2043	0,2085	0,1250	0,2040	0,2500	0,2382	0,1250
Çevre Koruma Hizmetleri	0,2323	0,2314	0,1849	0,1250	0,2498	0,1397	0,2486	0,1250
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,2194	0,2213	0,1565	0,1250	0,2491	0,2339	0,2347	0,1250
Sağlık Hizmetleri	0,2394	0,2393	0,1378	0,1250	0,2482	0,1253	0,2500	0,1250
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,2262	0,2300	0,2020	0,1250	0,2324	0,1295	0,2434	0,1250
Eğitim Hizmetleri	0,2499	0,2499	0,1317	0,1250	0,2500	0,1253	0,2500	0,1250
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri.	0,2447	0,2457	0,1399	0,1250	0,2009	0,1254	0,2497	0,1250

Tablo 4. Ağırlıklandırılmış Normalize Matris

Kriter ağırlıklarının eşit olduğunun varsayılması nedeniyle ağırlıklandırılmış normalize matris değerleri, normalize matris değerleri ile benzerlik göstermekte olup, ağırlıklandırma oranı itibariyle değerlerde değişiklik ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla ağırlıklandırılmış normalize matriste yer alan görece değerler normalize matris ile benzerlik göstermektedir. Eşitlik 4'ün uygulanması ile her bir kriter fonksiyonu için sınır alana yakınlık Tablo-5'te gösterildiği şekilde hesaplanmıştır.



Sınır Alana Yakınlık Matrisi	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
gi	0,2121	0,2131	0,1642	0,1340	0,2217	0,1471	0,2299	0,1340

**Tablo 5. Sınır Alana Yakınlık Matrisi**

Maksimum değer ile minimum değer arasındaki farkın yüksek olduğu kriterlerde (faiz gideri, borç verme, sermaye giderleri) sınır yakınlık matris değeri daha düşükken, söz konusu farkın daha düşük olduğu kriterlerde (sermaye transferleri, cari transferler, personel gideri, sosyal güvenlik gideri) matris değeri daha yüksektir. Sınır alana yakınlık matrisi kullanılarak eşitlik 5’in uygulanması ile her bir karar alternatifi ve kriter için sınır yakınlık alanına uzaklık Tablo-6’da gösterildiği şekilde hesaplanmıştır.

Karar Alternatifleri	Kriterler							
	Personel Giderleri	Sos. Güv. Kurum Dev. Pirim Gid.	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferi	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	-0,0871	-0,0871	0,0379	0,0379	-0,0871	-0,0724	-0,0871	0,0379
Savunma Hizmetleri	0,0379	0,0379	-0,0871	-0,0871	0,0378	-0,0871	0,0379	-0,0871
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	-0,0425	-0,0374	-0,0647	-0,0871	0,0373	-0,0820	0,0379	-0,0871
Ekonomik İşler ve Hizmetler	-0,0058	-0,0079	-0,0037	-0,0871	-0,0081	0,0379	0,0260	-0,0871
Çevre Koruma Hizmetleri	0,0202	0,0192	-0,0273	-0,0871	0,0376	-0,0725	0,0365	-0,0871
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,0073	0,0092	-0,0557	-0,0871	0,0369	0,0218	0,0226	-0,0871
Sağlık Hizmetleri	0,0273	0,0271	-0,0743	-0,0871	0,0360	-0,0868	0,0379	-0,0871
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	0,0140	0,0179	-0,0102	-0,0871	0,0203	-0,0827	0,0312	-0,0871
Eğitim Hizmetleri	0,0377	0,0378	-0,0804	-0,0871	0,0379	-0,0869	0,0379	-0,0871
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0,0326	0,0335	-0,0722	-0,0871	-0,0112	-0,0868	0,0376	-0,0871

**Tablo 6. Sınır Yakınlık Alanına Uzaklıklar**

Sınır yakınlık alanına uzaklık değerleri, maksimum ve minimum değer arasındaki farkın yüksek olduğu kriterlerde (sermaye gideri, faiz, borç verme gideri) ağırlıklı olarak negatif değerlerden oluşurken, söz konusu farkın düşük

olduğu kriterlerde (sermaye transferleri, cari transferler, personel gideri, sosyal güvenlik gideri) ise ağırlıklı olarak pozitif değerlerden oluşmaktadır.

Karar Alternatifleri	Si	Sıra
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	-0,132241541	1
Ekonomik İşler ve Hizmetler	-0,1358702	2
Çevre Koruma Hizmetleri	-0,160455465	3
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	-0,183752679	4
Eğitim Hizmetleri	-0,190388125	5
Savunma Hizmetleri	-0,197229327	6
Sağlık Hizmetleri	-0,207147164	7
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	-0,240757373	8
Genel Kamu Hizmetleri	-0,30735275	9
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	-0,325722385	10

Tablo 7. Karar Alternatiflerinin Performans Endeks Değerleri ve Sıralama

Eşitlik 6 aracılığıyla her bir karar alternatifinin göreceli puanı hesaplanmış ve karar alternatifleri Tablo-7’de gösterildiği gibi sıralanmıştır.

Fonksiyonel sınıflandırma temelindeki belediye gider kalemlerinin doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik olan ve olmayan şeklinde kategorize edilmiş ekonomik sınıflandırma bazındaki kalemlerin çeşitliliği ve ağırlığı esas alınarak yapılan hesaplamalar sonucunda elde edilen Tablo 7’ye göre; ilk sıradan son sıraya gidildikçe doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik giderlerin çeşitliliği ve ağırlığı azalmaktadır. Gider kalemleri itibarıyla değer farklılığının yüksekliği puanların negatif değerde olmasına yol açmış olmakla birlikte; puanların genel yapısına bakıldığında, ardışık sıralar arasındaki farklılık az iken; ilk sıralarda yer alan gider fonksiyonları ile son sıralar arasında önemli farklılık olduğu görülmektedir.

Yerel düzeyde doğrudan sermaye birikimi sürecinde ön planda olan harcamaların, fonksiyonel sınıflandırma bazında taşeronlaşma temelli bayındırlık, inşaat ve altyapı yatırımlarının ağırlık kazandığı iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri kalemlerinde öncelikli olması şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik kalemlerin ağırlığı son sıralarda yer alan diğer fonksiyonlarda (genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) da göz ardı edilemeyecek düzeyde olmasına rağmen; bu fonksiyonlarda doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik olmayan istihdama yönelik giderler ile transfer giderleri kalemlerinin de göreceli yüksekliği belirleyici niteliğe sahiptir.

## Genel Değerlendirme ve Sonuç

Neoliberal belediyeçiliğe ve metropolleşme sürecine yönelik, birbiriyle bağlantılı iki tartışma gündemi; yerel düzeydeki politikaları ve bölgesel/kentsel alanlardaki uygulamaları anlamak için faydalıdır. Birincisi,

kapitalizmin içsel çelişkileri ve bu çelişkilerden dolayı politikalarda ve uygulamalarda birbirine ters düşen farklı iktisadi faaliyetlerin ortaya çıkarak benimsenmesidir. İkinci ise, neoliberalizmin değiştiği ve küreselleşmenin yeni evresinin yaşanmakta olduğudur. Özellikle neoliberal iktisat politikalarının, 2007-2008 küresel finansal krizden derin etkilendiği ve neoliberalizmin ötesine doğru kayışı tetiklediği yaygındır. Bu bağlamda, devletin rolü yeniden gündeme gelmektedir. Kamu kesimi, bir yandan sektörel rekabetçiliğin sürdürülmesinde ana destekleyici, hatta oyuna bizzat yerel düzeyde katılan toplumsal aktör niteliği kazanırken; diğer yandan eski iktisadi işlevlerini üstlenerek toplumsal ihtiyaçları karşılamaya çalışmaktadır. Bu çelişki nedeniyle de yerel yönetimler için popülizm daha fazla gündeme gelmektedir (Eraydın, 2012: 14-15). Neoliberal iktisat politikalarının 2007-2008 finansal krizi sonrası değişmesine karşılık, neoliberalizmin ötesinin nasıl şekilleneceği konusu belirsizdir. Neoliberalizmin farklı mekânsal biçimlerde miras kalan sosyoekonomik yapısının özelliklerine göre melez idari-mali düzenlemeler ortaya çıkmaktadır. Yine ekonomik kriz ve mali bunalımlar kamu kesiminin rolünün önemini göstermektedir. Bugünü çözümlmek ve gelecekte yeni düzenleme biçimleri ile birikim rejimlerini tartışmak için ekonomik kriz, popülizm ve neoliberalizm arasındaki ilişkinin araştırılması önemlidir (Eraydın, 2012: 18).

Neoliberal küreselleşme dönemindeki ekonomik büyüme temelli politikalar, yönetim kademeleri bağlamında sermaye birikim sürecine yönelik farklılaşan ölçeklerdeki kamu harcamaları ile kendini göstermektedir. Bu durum, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin gider bütçeleri aracılığıyla yerel düzeyde netlikle görülmektedir. Buradaki gibi doğrudan sermaye birikim sürecine yönelik kalemler ağırlıkla bayındırlık, inşaat ve altyapı giderlerinden oluşmaktadır. Yerel düzeyde sermaye birikiminin yoğunlaşması, bölgesel eşitsizliklerin artmasına neden olmaktadır. Sermaye birikim sürecine ilişkin eşitsizlikler, yerel yönetimler aracılığıyla bölge ölçeğine ve kent seviyesine taşınmaktadır. Piyasa ekonomisinin çelişkili işleyiş mekanizması bölgesel/kentsel alanlar tarafından içselleştirilmektedir (Ercan, 2006: 73). Ayrıca, 2000’li yıllardan yerel yönetimlerdeki idari-mali yeniden yapılanmayla; artan işsizlik ve sosyal harcamaların yarattığı mali sorunların üstesinden gelmek için farklı yollar aranmaktadır. Bu gereksinim yerelleşme ve yönetim modeli çerçevesinde metropoliten alan yönetiminin yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Metropoliten alanlar; yerel düzeyde toplumsal aktörlerin güç dengelerinin sınındığı ve gündelik politikalarla iktidar ilişkilerinin gerçekleştiği mekânsal biçim haline gelmiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri, kamu kesimi ile özel sektör arasında kararlara yönelik pazarlıklara konu olmuştur (Eraydın, 2012: 18).

Büyükşehir belediyeleri için ölçek ekonomisi, kamusal hizmet sunumu etrafında ele alınmaktadır. Metropoliten alan yönetimindeki birleştirmelerle büyüme hızının düşmesine ve kamu gelirlerinin azalmasına karşı önlem

alınmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler arasında birleşmelerle yerel düzeyde kamusal hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinden üst düzeyde fayda sağlanmaktadır. Böylece geniş bölge ölçeğindeki yetki ve sorumluluk sahibi yerel yönetimler, kişi başına düşük maliyetle kamusal hizmeti sunmaktadır. Aslında kamusal hizmet sunumunun yolu, kent seviyesindeki yerel yönetimlerin; coğrafi konum olarak geniş bölge ölçeğindeki büyükşehir belediyeleri ile birleştirilmesi şeklinde işlemektedir (Carey, 1996: akt Çınar, 2009: 282). Sonuçta, yüksek şekilde desteklenen ekonomik büyüme; sanayi komplekslerinin bölgesel/kentsel alanda sektörler arasında etkileşimin yaygın olduğu yerlerde, sık bir dokuda mekansal biçimin gelişimiyle sağlamlaşmıştır. Anakentler, üretimin bütün sektörleri için, fakat özellikle öncülük eden temel koşulların yoğunlaştığı sanayiler için, kaynakların ve yenilikçiliğin önemli merkezleridir (Scott, 2004: 31). Metropolitan alanlarda, nüfus yoğunluğu ve küresel rekabetin etkisiyle; kamusal hizmetlere olan talebin artması ve kamusal hizmet sunumunun zorlaşarak uzmanlık gerektirmesi, bölgesel/kentsel alanlarda daha yüksek düzeyde harcama ihtiyacını (ulaşım, konut, trafik, eğitim-sağlık, toplumsal refah, su ve kanalizasyon, kültür-sanat) ortaya çıkarmaktadır. Ancak, metropolitan alanlarda artan kamusal hizmet talebi; yalnızca kamu finansman sorunu olarak görülmemelidir. Kaynak paylaşımından önce, bu talebin istenilen ve koordineli şekilde sunumu için; yetki ve sorumluluk üstlenen yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünü çözüme kavuşturulmalıdır (Ü, Arıkboğa, 2018: 258).

Çalışmada; yerel yönetimlere yönelik mevzuat temelli dönüşümlerin etkileri göz önünde bulundurularak, 2014-2019 dönemi 30 büyükşehir belediyesinin gider bütçesi aracılığıyla neoliberalizmin mali boyutu incelenmiştir. Bu kapsamda gider bütçesi kalemleri fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma itibariyle karşılaştırmalı olarak çok kriterli karar verme yöntemleri (MABAC) aracılığıyla analiz edilmiştir. Yapılan analizde, sermaye birikim süreci aracılığıyla yansıyan neoliberalizmin mali boyutu, fonksiyonel sınıflandırma kalemleri itibariyle de görülmektedir. Buna göre istihdam ve transferlere yönelik giderlerin ağırlıklı paya sahip olduğu gider kalemleri (genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri) ile kısa ve uzun vadede doğrudan sermaye birikimine yönelik giderlerin ağırlıklı paya sahip olduğu gider kalemleri (iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri) arasındaki fark belirgindir. Böylece ekonomik sınıflandırma aracılığıyla netlikle görülen neoliberalizmin mali boyutu, fonksiyonel sınıflandırma itibariyle karşılaştırmalı bağlamda da görülmektedir. Nitekim büyükşehir belediyelerinin kamusal hizmet sunumu alanındaki öncelikleri, neoliberal belediyeciliğin temeli niteliğindeki ekonomik büyümenin kaynağı olan doğrudan sermaye birikim sürecinin ağırlık kazandığı gider fonksiyonlarından oluşmaktadır. Bununla birlikte neoliberalizm ötesine dair belirsizlikler devam etse de, kamu kesiminin iktisadi işlevler üstlenerek toplumsal ihtiyaçları karşılamaya çalıştığı yapının,

büyükşehir belediyelerinin mevcut gider bütçeleri itibariyle bulunmadığı aşıkardır. Aksine neoliberalizmin mali boyuttaki yansımalarının netlikle görüldüğü büyükşehir belediye bütçelerinin, neoliberal iktisat politikalarının ötesi bir yapıya taşınması, mali dönüşümün yanında idari dönüşümü de gerekli kıldığı düşünülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde idari-mali yapıdaki dönüşümün temel eğilimi, bölgelerin/kentlerin ayakta kalması için mali kaynakların açığa çıkarılmasıdır. Bu eğilimin ilk alanlarından biri; bölgelerin/kentlerin avantajlarını açığa çıkarmak olmaktadır. Fakat mali kaynağa sahip olmak yeterli olmamakta, güç kazanmak için etkin ve verimli olarak kaynakların kullanımı gerekmektedir. Böylece kentsel büyüme ve bölgesel gelişme anlayışıyla; yerelliğin kendi içinde dayanışma sergileyerek, içsel bütünleşmenin sağlanması gerekmektedir. Bu durum, yerel düzeydeki idari-mali yeniden yapılanmanın özelliklerini analiz etmeye yol açmaktadır. Sonuçta temel problem; hızlı teknolojik değişim ve artan sermaye hareketliliği ortamında, yerelliğin nasıl kendine özgü iktisadi gelişme stratejisi çizeceği olmaktadır (Ercan, 2006: 64). Bu bağlamda devlet, bir yandan piyasa ilişkileriyle politikalarını ve girişimci ilkeleriyle uygulamalarını sürdürmektedir; öte yandan, bu yaklaşım biçiminin getirdiği bölgesel eşitsizlikleri hafifleten mekanizmaları geliştirmektedir. Bunların genelde karışıklığa neden olan yansımaları olmaktadır. Ancak, idari-mali düzenlemelerin bağlamına uygun okuması; birbirleri ile çatışan uygulamaların yerel düzeyde güçlü popülist mantığı olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

2000’lerdeki Türkiye deneyimi; neoliberal iktisat politikaları ile bölgesel/kentsel alanlardaki belediyecilik uygulamalarının iç içe geçtiğini göstermiştir. Bu süreçte kamu kesimi içinde, belediyeler özellikle büyükşehir belediyeleri öne çıkmıştır. Aslında kamu kesimi 2000’lerde yerel düzeyde, kalkınma ajanslarını açarak bölgesel gelişmeyi; ulusal düzeyde, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunu kurarak da kırsal kalkınmayı teşvik etmiştir. Ancak bunlar mevcut ekonomik büyüme modelinde sermaye birikim süreci için beklenen etkiyi yerel düzeyde gösterememiştir. Yerel düzeyde ekonomik büyümenin kaynağı olan doğrudan sermaye birikiminin ise MABAC yöntemi ile ulaşıldığı gibi öncelikli olarak iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile çevre koruma hizmetleri gibi piyasa ekonomisi ilişkiselliğinin ön planda olduğu gider kalemlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Ayrıca günümüzdeki iktisadi gelişme stratejisi; bilgi toplumu çerçevesinde artık sürdürülebilir kalkınma ve kapsayıcı büyüme olmuştur. Bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma uygulamaları kapsayıcı, sürdürülebilir ve bütüncül olmaktan uzaktır. Bunlara karşın süreçte, bir yandan bölge ölçeğinde ve kent seviyesinde piyasa ilişkileri ile yerelleşme açısından girişimcilik ilkeleri sürmüştü; diğer yandan da yerel yönetimler üzerinde merkezîyetçi açıdan devlet müdahalesi de artmıştır. Türkiye’de büyükşehir yönetim sistemi ile sağlanan mali kaynaklar, merkezi yönetim; sermaye grupları, yerel yönetimler ve farklı

toplumsal aktörler arasında dağılımını sağlayarak kendini meşrulaştırmaktadır. Nitekim çalışma kapsamındaki ampirik analizle yerel düzeydeki sermaye birikim sürecinin, piyasa ilişkilerini derinleştiren altyapıyı geliştirmeye yönelik büyükşehir belediyelerindeki gider kalemlerinden oluştuğu ortaya koyulmuştur. Sonuçta kamusal hizmet sunumu aracılığıyla yerel yönetimler, her ne kadar toplumsal refaha yönelik faaliyetlerin gerçekleştirmiş gibi görünse de, esas olarak sermaye birikim sürecine katkı sağlayan faaliyetler yaptıkları bulgusuna erişilmiştir.

## Kaynakça

- Apan, Ahmet (2016), “Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (1), s 1-24.
- Arıkboğa, Erbay (2012), “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2), s 1-32.
- Arıkboğa, Erbay (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, (3), s 48-96.
- Arıkboğa, Erbay (2018), “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, *Marmara Ü. Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), s 1-34.
- Arıkboğa, Ülkü (2018), “Metropolitan Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı ve Finansmanı”, *TESAM Akademi Dergisi*, Nisan Özel Sayı, s 251-282.
- Çınar, Tayfun (2009), “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, *Toplum ve Hekim*, 24 (4-5), s 280-288.
- Doğan, Ali (2005), “Neo-Liberal Belediyeciliğin Çelik Zırhı: Yerel Kalkınma”, *Mülkiye Dergisi*, 29 (246), s 77-88.
- Efe, Seda, Hüseyin Gül (2022), “Devletin Mekânsal Yeniden Ölçeklendirilmesine Farklı Bir Bakış: Türkiye’deki Büyükşehirlerin Kent-Bölgeleşme Temelli Bir Analizi ve Sınıflandırması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 31 (1), s 1-34.
- Eraydın, Ayda (2008), *Kentsel Bölgeler İçin Yeni Örgütlenme Modelleri ve Gelişme Stratejileri: Türkiye’de Yeni Dönemde Ortaya Çıkan Kentsel Bölgelerde Rekabetle Sosyal Bütünleşmeyi Uzlaştıran Çok Katmanlı Yönetişim Modellerinin Geliştirilmesi*, Proje No: SOBAG-COST 105K001, (Ankara: TÜBİTAK).
- Eraydın, Ayda (2012), “Girişimci Devlet, Otoriterleşen Popülizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları”, 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı*, (Ankara: KBAM): 13-34.

- Ercan, Fuat (2006). Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime., Arı, Aylan (Ed.), *Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler*, (İstanbul: Derin Yayınları): 45-116.
- Gül, Hüseyin, Hüseyin Özgür, Seda Efe (2017), Niçin ve Nasıl Büyükşehir Belediye Reformu, *Yüzüncü Yıl Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 1( Özel Sayı 4), s 112-123.
- Güler, Mahmut, Hasan Akgün (2023), “Belediyelerde Uzun Vadeli Vizyon Oluşturmak Mümkün Mü? 2050 Büyükçekmece Vizyonu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 18 (19), s 194-219.
- Güzelsarı, Selime (2019), “Neoliberal Otoriterleşme Devletin Şirketleşmesi ya da Şirket-Devlet: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Ayrıntı Dergisi*, (29), s 39-50.
- İpek, Selçuk, Serkan Işık, Alper Bilgili (2016), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerin Mali Yapılarında Meydana Getirdiği Değişiklikler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Eurasian of Sciences Social Sciences Journal*, 10, s 93-106.
- Jessop, Bob (2005), *Hegemonya Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Yarar, Betül, Özkazanç, Alev (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Kaya-Özçelik, Pınar (2013), Kapitalist Sermaye Birikimi ve Kapitalist Kent, *Mülkiye Dergisi* 37, s 97-124.
- Milosavljević, Milan, Marko Bursaća ve Goran Trčković (2018), “Selection of the Railroad Container Terminal in Serbia Based on Multi Criteria Decision-Making Methods”, *Decision Making: Applications in Management and Engineering*, 1(2), 1-15.
- Özişik, Ufuk (2015), “Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekânın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10 (1), s 313-342.
- Pamuçar, Dragan ve Goran Ćirović (2015), “The Selection of Transport and Handling Resources in Logistics Centers Using Multi-Attributive Border Approximation Area Comparison (MABAC)”, *Expert Systems With Applications*, 42 (6), s.3016-3028.
- Pamuçar, Dragan, Ivan Petrović ve Goran Ćirović (2018), “Modification of the Best–Worst and MABAC Methods: A Novel Approach Based on Interval-Valued Fuzzy-Rough Numbers”, *Expert Systems With Applications*, 91, s. 89-106.
- Savaşkan, Osman, Çiğdem Aksu-Çam (2019), “Kentsel Siyaset Literatürünün Türkiye Yazımındaki Serüveni: Politik Ekonomi ve Kurumsalcı Yaklaşımların Eleştirel Bir Değerlendirmesi”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 14 (32), s. 147-182.

- Scott, Allen J. (2004), “Küreselleşme ve Kent-Bölgelerin Yükselişi”, (Çev. Kübra Cihangir-Çamur), *Planlama Dergisi*, 3, s 26-32.
- Şengül, Tarık (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, 9, s 183-220.
- Theodore, Nik, Jamie Peck, Neil Brenner (2012), “Neoliberal Kentçilik: Kentler ve Piyasaların Egemenliği”, (Çev: Şerife Geniş), *İdealkent*, (7), s. 21-37.
- Torkayesh, A. E., Tirkolae, E. B., Bahrini, A., Pamucar, D., & Khakbaz, A. (2023), “A Systematic Literature Review of MABAC Method and Applications: an Outlook for Sustainability and Circularity”, *Informatica*, 34 (2), s 415-448.
- Yaş, Hakan, Yasin Usta (2016), “Sermayenin Kent Mekânındaki Yeni Aracı Olarak Büyükşehir Yönetimleri”, *KAYSEM-10 Kamu Yönetimi Sempozyumu Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü İzmir*, s. 618-642.

### **Extended Abstract**

During the neoliberal era, policies with a focus on economic growth manifest themselves through public expenditures at different scales directed towards the capital accumulation process. This is clearly seen at the local level through the expenditure budgets of metropolitan municipalities in Turkey. Expenditure items directly related to the capital accumulation process predominantly consist of public works, construction, and infrastructure expenses. The concentration of capital accumulation at the local level leads to increased regional inequalities. Inequalities related to the capital accumulation process are transferred to regional and urban levels through local governments. The contradictory functioning mechanism of the market economy is internalized by regional/urban areas. Since the 2000s, administrative-fiscal restructuring in local governments has sought different ways to address fiscal problems caused by the rising unemployment and social expenditures. This need has led to the restructuring of metropolitan area management within the framework of localization and governance models. Metropolitan areas have become spatial forms where the balance of power among social actors at the local level is tested and power relations are realized through everyday policies. Thus, metropolitan municipalities have become central to negotiations on decisions between the public sector and the private sector.

For metropolitan municipalities, economies of scale are considered around the provision of public services. Mergers within metropolitan area management are taken as a measure against the slowing growth rate and declining public revenues. Additionally, mergers among local governments allow for higher benefits from economies of scale in public service provision at the local level. Thus, local governments with broader regional authority and responsibility can provide public services at a lower per capita cost. In practice, the provision of public services involves merging local governments at the urban level with



those at the broader regional scale. Consequently, high levels of supported economic growth are solidified in areas where interactions among sectors covered by regional/urban space are dense. Metropolitan areas are important centres of resources and innovation for all sectors of production, especially post-Fordist industries, which concentrate on the necessary prerequisites. In metropolitan areas, due to population density and global competition, the increasing demand for public services and the difficulty of providing these services, which requires expertise, lead to higher levels of expenditure needs in regional/urban areas (transportation, housing, traffic, education-health, social welfare, water and sewerage, culture and arts). However, the increasing demand for public services in metropolitan areas should not be seen merely as a public financing problem. Before resource sharing, the delivery of these services in a desired and coordinated manner should be resolved through service distribution among local governments with authority and responsibility.

This study examines the fiscal dimension of neoliberalism through the expenditure budgets of 30 metropolitan municipalities for the 2014-2019 period, considering the impacts of legislative transformations on local governments. In this context, expenditure items were analysed comparatively using multi-criteria decision-making methods (MABAC) based on functional and economic classifications. The analysis shows that the fiscal dimension of neoliberalism, reflected through the capital accumulation process, is also evident in functional classification items. Accordingly, there is a clear distinction between expenditure items with a significant share of employment and transfers (general public services, public order and safety services, social security and welfare services) and those directly related to capital accumulation in the short and long term (housing and community amenities, economic affairs and services, and environmental protection services). Thus, the fiscal dimension of neoliberalism, clearly seen through economic classification, is also evident in comparative functional classification. The expenditure priorities of metropolitan municipalities, consisting of expenditure functions dominated by the direct capital accumulation process, which is the source of economic growth fundamental to neoliberal municipalism, are clear. Despite uncertainties about the post-neoliberal landscape, it is evident that the structure of meeting social needs through the economic functions of the public sector does not exist in the current expenditure budgets of metropolitan municipalities. Instead, the clear reflection of the fiscal dimension of neoliberalism in metropolitan municipal budgets suggests that moving beyond neoliberal economic policies requires not only fiscal transformation but also administrative transformation.

The main trend in the administrative-fiscal transformation of metropolitan municipalities is to reveal fiscal resources to sustain regions/urbans. One of the first areas of this trend is to reveal the advantages of regions/urbans. However, having fiscal resources is not enough; effective, economical, and efficient use of resources is required to gain power. Thus, with the understanding of urban

growth and regional development, it is necessary to achieve internal integration by showing solidarity within localities. This leads to the analysis of the characteristics of administrative-fiscal restructuring at the local level. The fundamental problem is how locality will draw its unique economic strategy in an environment defined by rapid technological development and increasing capital mobility. In this context, the state continues its policies and practices based on market relations and entrepreneurial principles while also developing mechanisms to mitigate regional inequalities caused by this approach. These often have confusing reflections. However, an appropriate reading of the context of administrative-fiscal arrangements reveals a strong populist logic at the local level due to conflicting practices.

Türkiye's experience in the 2000s shows that neoliberal economic policies and municipal practices in regional/urban areas are intertwined. During this process, municipalities, especially metropolitan municipalities, have become prominent within the public sector. In fact, the public sector promoted regional development by establishing development agencies at the local level and encouraged rural development at the national level by establishing the Agriculture and Rural Development Support Institution in the 2000s. However, these did not have the expected impact on the capital accumulation process at the local level within the existing economic growth model. The primary source of local economic growth, direct capital accumulation, as revealed by the MABAC method, originates from expenditure items such as housing and community amenities, economic affairs and services, and environmental protection services, where market economy relations are prominent. Moreover, today's economic development strategy has become sustainable development and inclusive growth within the framework of the information society. Regional development and rural development practices are far from being inclusive, sustainable, and holistic. Despite this, entrepreneurship principles continued in terms of localization at the regional and urban level through market relations, while state intervention from a centralist perspective on local governments also increased. The fiscal resources provided through the metropolitan area management in Turkey legitimize themselves by distributing them among central government, capital groups, local governments, and different social actors. The empirical analysis within the scope of the study reveals that the local-level capital accumulation process consists of expenditure items in metropolitan municipalities aimed at developing infrastructure that deepens market relations. Consequently, although local governments appear to be performing activities aimed at social welfare through public service provision, the findings show that they are essentially making contributions to the capital accumulation process.