

1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler

Halil İbrahim Aydınlı*

Özet: Refah devleti anlayışının 1970'li yıllarda krize girmesi ve başta üretim merkezli olmak üzere pek çok alanda dönüşümlerin meydana gelmesi yeni liberal politikaları 1980'li yılların başlarında iktidara taşımıştır. Bu politikalar siyasal, toplumsal ve kültürel pek çok alanla birlikte kamu yönetimi ve yerel yönetimleri de derinden etkilemiş, bundan Türk yerel yönetim sistemi de payını almıştır. 1980'li yılların başlarında iktidara gelen Özal Hükümetleri, yeni liberal değerleri önemli ölçüde öne çıkarmış ve bunları pek çok alana uygulama eğiliminde olmuştur. Bu çerçevede yerel yönetimlerde de yeni eğilimler, desentralizasyon doğrultusunda piyasa anlayışını da öne çıkaran bir anlayışla geliştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türk Belediye Sistemi, Yeni Liberalizm, Desentralizasyon.

1. Giriş

Refah devleti anlayışının ve kitlesel üretim tarzının 1970'li yılların başlarından itibaren ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarda güç kaybetmesi ve esnek üretim sistemine geçiş, başta gelişmiş batılı ülkeler olmak üzere, tüm dünyada sanayi ötesi dönüşüm ve yeni liberal eğilimlerin ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Türkiye'de de 1980'li yılların başlarından itibaren bu süreç yoğun bir biçimde yaşanmaya başlamıştır. Kamu yönetimi sistemimizi ve yerel yönetimleri de etkileyen bu süreç içinde, dönemin siyasal iktidarları ve izledikleri politikalar yönetsel örgütlenme ve belediyeçilik uygulamalarının şekillenmesinde temel rol oynamıştır. Bu çerçevede çalışma, 1980 sonrası yeni liberal politikaların yaygınlık kazanmasıyla gelişen sürecin Türk belediye sisteminde ne gibi eğilimlere yol açtığını, bu eğilimlerin demokratik katılımı örtüşüp örtüşmediğini, hangi noktalarda desentralist politikaları öne çıkardığını irdelemeyi amaçlamaktadır. Desentralizasyon, klasik ve modern

* Yrd.Doç.Dr. H. İ. Aydınlı, Cumhuriyet Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesidir.

anlamı içeren bir kavramdır. Klasik anlamda desentralizasyon, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade ederken, geniş ve modern anlamda desentralizasyon ise, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi yönetsel yetkilerin bir kısmını taşra kuruluşlarına; yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve yönetimin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasını, bunlarla işbirliği içinde paylaşılmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, 1988: 43). Araştırma, kapsam itibarıyla 1980 sonrası Türk Belediye sistemini ve bunun o dönemde yoğun bir biçimde yaşanan yeni liberal süreçten nasıl ve ne ölçüde etkilendiğini incelemeye çalışmakta, bunu yaparken de araştırmada, 1980 sonrası yeni liberal politikaların desentralist eğilimlerle paralel gelişip gelişmediği sorunsalı, Türk Belediye sistemi özelinde irdelenmeye çalışılmaktadır.

2. Yeni Liberal Düşünce ve Yerel Yönetimler

Yeni liberalizm terimi, 1970'lerin sonlarından itibaren batı tipi kapitalist yapılarda, geniş bir şekilde ortaya çıkan sosyal, kültürel ve politik değişiklikleri ifade etmektedir. Genel olarak devlet ile piyasa arasındaki ilişkilere ilişkin ideolojik bir değişikliği ortaya koyan yeni liberalizmde, Hayek ve Friedman iki önemli politik teorisyen olarak öne çıkmaktadır.

Yeni liberalizmin varsayımlarından bazıları şunlardır: İlk olarak, yeni liberal öğretiyeye göre, ekonomik hayatta doğrudan bir aktör olarak devletin rolü kısımlıdır. İkinci olarak, serbest piyasa güçlendirilmelidir. Üçüncü olarak, emek piyasalarını da içerecek şekilde piyasaların deregülasyonu, arzu edilen bir durumdur. Dördüncü olarak, kamunun elinde bulundurulmuş iktisadi kuruluşların özelleştirilmesi gerekir ve beşinci olarak, devlet, piyasalarının önünü açarak, özel sektörün daha güvenli bir yatırım yapmasını mümkün kılmalıdır (Phelan, 2003).

Yeni liberalizmin kamu yönetimi ve yerel yönetimlere ilişkin görüşleri büyük ölçüde kişi özgürlüğü, çoğulculuk, merkezi yönetimin sınırlandırılması gibi kavramlar etrafında şekillenmiştir; bu bağlamda klasik liberalizmden etkilenmiştir. Klasik liberal görüşün öncülerinden olan J.S. Mill, insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini tehlikeye atan kötülüklerin temelinde merkezileşmiş gücün yattığını ifade ederek; verimliliği bozmamak koşulu ile gücün mümkün olduğunca dağıtılıp, bilginin ise merkezde toplanıp buradan çevreye yayılmasını öngörmüştü. Ona göre yerel yönetimler, bireylerin özgürlüğünü tehdit eden bu merkezileşmiş gücün etkin sınırlayıcılarıdır. Mill, "yerel özgürlük"ü, genel özgürlük sorunlarından ayrı tutmuş, ancak onu yeterli bir biçimde tanımlamamıştır.

Yeni liberal düşünce ise yerel özgürlük konusundaki bu bulanıklığı gidermeye

çalışmış ve onu tanımlama çabası içinde olmuştur. Bu çerçevede yeni liberal düşüncülerden olan Nozick, özellikle “ekonomik özgürlük”le bireysel özgürlük arasındaki ilişkiyi vurgulamış (Gray, 1986: 41), Hayek de eserlerinde, ekonomik etkinliklerin merkezi yönetimin denetimine tabi tutulmasının verimliliği kısacağını belirterek, ağırlıklı olarak “özgürlük” kavramına vurgu yapmıştır (Hayek, 1999: 5). Bu bağlamda Hayek, yerel yönetimi, serbest piyasanın siyasal dengi olarak kabul etmiş ve merkezileşmiş güç içinde, özel sektörün yapamadığı ya da yapmaktan kaçındığı kimi işlerin, merkezi yönetimce yapılmaktansa, yerel yönetimlerce yapılmasının daha uygun olacağını savunmuştur (Güler, 1998: 14). Ona göre bu kuruluşların yaygın olduğu yerde demokrasi de büyük bir işlerlik kazanacaktır (Özer, 2000: 132). Böylece Hayek, yerel yönetimi, özel sektörden sonra “en iyi ikinci çözüm” olarak nitelemiştir. Hayek’in bu şekilde yerel yönetimi serbest piyasanın bir dengi olarak kabul etmesi, eleştirilere de konu olmuştur. Buna göre, serbest piyasanın tersine, “müşteri”lerin (yurttaşlar) bir yerel yönetimin hizmet alanından memnun kalmayıp diğerini tercih etme opsiyonları, başta mekansal koşullar olmak üzere pek çok açıdan sınırlı olmaktadır (Güler, 1998: 15).

Dolayısıyla yeni liberal politikalar temel düşünce olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve merkezietçi bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadırlar. Bu sınırlama, ekonomik ve siyasal özgürlüğe ulaşmada en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir (Yayman, 2000).

3. Yeni Liberalizm ve Türk Belediyeciliğinde Desentralist Eğilimler

Başta batılı ülkelerde olmak üzere 1980’lerin ortalarından itibaren Türkiye’de de iktidara gelen yeni liberal düşünce akımı, pek çok alanla birlikte “en iyi ikinci çözüm” olarak nitelediği yerel yönetimleri ve bu arada belediyeleri büyük ölçüde etkilemiş, belediyelerde desentralist eğilimlerin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Bu çerçevede uygulanma sürecinde çeşitli özellikler göstermekle birlikte bu ilke ve politikalar, Türk belediye sisteminde; büyük şehirlerde örgütsel çeşitliliğe gidilmesi, imar planlama yetkisinin desentralizasyonu, bireysel konut sisteminin önem kazanması, belediyelerin mali ve istihdam yapılarında değişiklikler ve belediyelerde alternatif hizmet sunma yöntemlerinin çeşitlenmesi gibi çeşitli eğilimlerin doğmasına yol açmıştır.

A. Büyük Kentlerde Yeni Bir Belediye Yapılanması

Küreselleşme, post-fordist dönüşüm süreci ve yeni liberal politikalarla birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin önem kazanması ve uluslararası rekabetin metropoller

aracılığıyla yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu çerçevede 1980'li yılların başlarından itibaren başta Fransa olmak üzere İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Yeni Sağ politikaların iktidara gelmesiyle gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye'de de büyükşehir belediye sisteminin kurulmasıyla somutlaşmıştır.

1580 sayılı Yasa'nın, bir yerde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus alt sınırına (2.000) ulaşmış bir beldeyle, nüfusu bir milyon ve daha fazla olan yerleri aynı yasa hükümlerine tabi kılması, hızla büyüyen kentsel sorunların çözümünü büyük ölçüde zorlaştırmış; bu durum, farklı ve karmaşık sorunların çözümü için, değişik örgütlenme biçimlerini gündeme getirmiştir (Eryılmaz, 2000: 147). Bunlardan biri de büyükşehir belediye sistemine geçilmesidir. 1982 Anayasası'nın da sağlamış olduğu temelle 1984 yılında 3030 sayılı yasayla, belediye hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması, düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi ve yerel halkın hizmetlere daha etkin katılımı amacıyla büyükşehir belediye sistemi kurulmuştur.

Türkiye'de ilk büyük şehir belediyeleri, 1984 tarihinde İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş, bu illere 3306 sayılı kanunla Adana, 3391 sayılı kanunla Bursa, 3398 sayılı kanunla Gaziantep ve 3399 sayılı kanunla Konya ili eklenmiştir. Bunlara daha sonra çıkarılan yasalarla başka iller de katılmıştır.

Büyükşehir belediyesi düzenlemesi ile Türk yerel yönetimler sistemi çeşitlenmiş ve aynı belde sınırları içinde büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere iki yeni örgütlenme tarzı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri, ilçe belediyesi ise, büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifade etmektedir. Büyükşehir Belediye Yönetimi, bir başkan, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinin en çok oy alan beşte bir üyesinden oluşan bir belediye meclisinden oluşmaktadır. Bunun dışında başkan adına onun sorumluluğu ve direktifleri altında hizmetleri yürütmekle görevli atanmış ve güçlü bir genel sekreter bulunmaktadır. Büyük Şehir Belediye Encümeni ve Yasa'yla getirilen iki eşgüdüm birimi olan Altyapı Koordinasyon Kurulu ve Ulaşım Koordinasyon Kurulu da tamamen atamayla oluşturulmaktadır.

3030 sayılı yasayla büyük şehir belediye başkanına, hem büyük şehir hem de ilçe belediye meclislerinin kararlarını veto etme yetkisi tanınmış, meclislerin de buna üye tam sayılarının üçte ikisi ile direnme hakkı verilmiştir. Bu yasanın uygulanması için çıkarılan yönetmelikte ise, yasada öngörülmeyen bir biçimde büyük şehir belediye başkanına "tadilen tasdik" yetkisi verilmiş, başkanın ve atanmış bürokratların yetkileri arttırılmıştır.

Güçlü bir büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri belirlenerek, geriye kalan hizmetler ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Bunların ötesinde bir çok alanda iş bölümünün belirsiz kalması ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında gerilimlere yol açmaktadır. İnşaat ruhsatlarının verilmesinde, zabıta denetimlerinin gerçekleştirilmesinde, taşınmaz mülkiyetlerinin belediyeler arasındaki dağılımında vb. sürmektedir.

Bununla birlikte büyükşehir belediye sistemi bazı demokratik gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Daha önce merkezi yönetime bağlı olarak çalışan imar müdürlüklerinin büyükşehir belediyesine bağlanması ve büyük şehir belediyesi bünyesinde kurulan eşgüdüm kuruluşları (Alt yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi), yerel demokrasi ve özerkliği güçlendiren gelişmeler olarak değerlendirilebilir (Görmez, 1997: 144).

B. İmar Planlamasının Desentralizasyonu

1980 sonrası Türk yönetim sisteminde ortaya çıkan eğilimlerden biri de, daha önce tümüyle merkezi yönetimin elinde olan imar planlama yetkilerinin belediyelere devredilmesi, yani imar planlamasının desentralizasyonudur. Dünyada gelişen yeni süreçlere paralel olarak ve yönetimde daha fazla etkinlik sağlanması amacıyla, 1980'li yılların ortalarından itibaren planlama yetkisi tümüyle belediyelere devredilmiştir. Bu çerçevede 3194 sayılı İmar Yasası, merkezi yönetimin imar planları üzerindeki onaylama yetkisini kaldırarak, belediye sınırları içindeki yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının belediyelerce yapılacağını hükme bağlamıştır.

İmar planlarının yapılması ve onaylama yetkisinin belediyelere verilmesi, desentralist anlayış ve yerel demokrasinin gelişmesi açısından oldukça önemli bir gelişme olmuştur. Ancak, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına; kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerde; genel yaşamı etkileyen afetler dolayısıyla ya da toplu konut uygulaması ya da Gecekondu Yasası'nın uygulanması amacıyla yapılması gereken planlarda; birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planları ya da içerisinden ya da civarından demiryolu ya da karayolu geçen, hava meydanı bulunan ya da havayolu ya da denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamında ya da bir kısmında, belediyeye işbirliği yaparak, plan yapma, yaptırma ya da değiştirme yetkisinin tanınması, yerel demokrasi ve özerklik açısından tartışmalar yaratmaktadır. Birden fazla belediyeyi ilgilendiren havayolu, demiryolu, karayolu ve denizyolu bağlantısı bulunan yerlerde, Bakanlığa imar planı yapma ve onaylama yetkisinin verilmesi, belediyelerin var olan kıt kaynaklarla bunlara güç yetirememesi ve sağlıklı bir eşgüdümün sağlanması gibi nedenlerle anlayışla karşılanabilir. Ancak, Gecekondu Yasası'nın uygulanması ile ilgili yapılması

gereken planlarda Bakanlığa yetki verilmesi, belediye sınırları içindeki arsa ve arazi kullanımı üzerinde belediyenin tasarruf hakkını sınırlandırması nedeniyle yerel özerklik ve demokrasi açısından olumsuz bir durum ortaya çıkarabilmektedir.

C. Belediyelerin Mali Yapılarında Meydana Gelen Değişiklikler

1980'li yıllardan itibaren belediye hizmetlerinde artış ve çeşitlenmelere bağlı olarak belediyelerin mali kaynaklarında da değişimler yaşanmıştır. Bu değişimler gelir ve harcama açısından incelenebilir.

Belediye Gelirleri Açısından Meydana Gelen Değişiklikler

Genel olarak belediyelerin üç farklı gelir kaynağı söz konusudur. Bunlar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel yönetimi ve belediyelere ayrılan paylar, yerel yönetimlerin öz gelirleri ve borçlanmadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylara ilişkin olarak 1981 yılında önemli bir değişiklik olmuştur. 1981 yılına kadar geçerli olan ve belediyelere çeşitli vergi gelirlerinden değişik miktar ve oranlarda gelir sağlayan finansman yöntemine son verilerek, bu tarihte çıkarılan 2380 sayılı yasayla, değişik devlet vergilerinden, değişik oranlarda sağlanan paylar kaldırılarak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belirli oranda pay verilmesi esası getirilmiştir.

Bu kapsamda 2380 sayılı yasayla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 5 oranında pay verilmesi öngörülmüştür. 1984 yılında kabul edilen 3004 sayılı yasayla belediye payı % 10,30'a çıkarılmıştır. 1985 yılında yürürlüğe giren 3239 sayılı yasayla, 2380 sayılı yasadaki değişiklik yapılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen paylar, belediyeler için % 10,30'dan 9,25'e, 1986'da da % 8,55'e indirilmiştir. Aynı yasayla bu payın 1996 yılı için % 8,55'e düşürülmesi, 1987 ve izleyen yıllar içinse % 9,25 olarak uygulanması kararlaştırılmıştır.

1981 tarih ve 2464 sayılı yasadaki düzenlenen vergiler, harçlar, katılma payları, ücretler, kendilerine ait taşınmazları kiralamak, satmak yoluyla elde ettiği gelirler ve işletme karlarından oluşmaktadır. Bu çerçevede; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazi Tüketim Vergisi, Yangın ve Sigorta Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, yerel vergileri; Temizleme ve Aydınlatma Harcı, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Bina İnşaat Harcı gibi gelirler harçları; yol, kanalizasyon ve su tesislerinin yapımına ve harcamalarına katılma da harcamalara katılma payı örneklerini oluşturmaktadır. Diğer bir öz gelir türü olan ve 1319 ve sonradan 5239 sayılı Yasalarla düzenlenen Emlak Vergisi, belediyeler ta-

rafından tahsil edilip, % 15'i il özel yönetimi payı olarak ayrılmaktadır.

Belediyelerin diğer bir gelir kaynağı da borçlanmadır. Gelişmiş batılı ülkelerinin yerel yönetimlerinde uzun zamandan beri önemli finansman kaynaklarından biri olan borçlanma, Türkiye’de ise gündeme 1980’lerin ortalarında girmiştir. Bu yıllara kadar, ulusal kamu kredilerinden ibaret olan borçlanma, 1985 yılından bu yana kamu kredileri, özel krediler ve dış kredi kullanımı ile çeşitlendirilmiştir (Tekin, 1999: 20). Özel sermaye kaynaklarına ve dış kaynaklara borçlanma asıl olarak belediyelerle ilgilidir; bu tür kaynaklar il özel yönetimleri için çok sınırlı kalmış, köyler için ise söz konusu olmamıştır (Karaman, 1995: 116).

Belediye gelirleri, 1984-97 yılları arasında önemli oranda artış göstermiştir. Batı’daki eğilimlerin de etkisiyle yerel yönetimlere yaklaşımda “etkinlik” ilkesinin öne çıkarılması, belediye uygulamalarında ve mali yapısında da kendini göstermiştir. Bu çerçevede, yerel hizmetlerin yerinde karşılanması ve sorunların yerinde çözümlenmesinin kamuda etkinliği arttıracığı öngörülerek yerel yönetimlere özel bir önem verilmiştir. Yerel yönetimlere verilen önemin bir gereği olarak mali yapının iyileştirilmesinin yanı sıra, 1984 sonrasında belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfus içindeki payının giderek artması da, yerel hizmetlerin miktar ve kalite olarak iyileştirilmesini ve yerel yönetimlerin gelirlerinin arttırılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Bu amaçla merkezi yönetimin mevcut vergi gelirlerinden nüfus esasına göre verilmekte olan genel bütçe paylarına ek olarak, Büyükşehir belediyelerine o ilde toplanan vergilerden ayrı bir pay verilmesi, Emlak Vergisi toplama yetkisinin belediyelere devredilmesi, ayrıca akaryakıt tüketim fonu ve benzeri fonlardan bu idarelere ek kaynak ayrılması gibi uygulamalarla belediyelerin artan yerel ihtiyaçlarına cevap verebilmesine imkan tanınmıştır.

Bu çerçevede belediye gelirlerinin GSMH ve genel bütçe içindeki yerinin ortaya konması, verilen önemin saptanması ya da gerçekten verilip verilmediğinin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. 1984-1989 yılları arasında belediye gelirlerinin GSMH’ya oranı, ortalama yaklaşık yüzde 2 civarında; genel bütçe gelirlerine oranı ise ortalama yüzde 15,3 civarında gerçekleşmektedir. Oysa 1965-84 yılları arasında aynı oranların yaklaşık olarak sırasıyla 1,25; 7,3 olduğu göz önüne alınırsa, gelir açısından bu dönemin önceki dönemlere göre oldukça geliştiği, yaklaşık olarak yarı yarıya fark ettiği görülmektedir.

Belediye nüfusları ve sayısı da bu sürece paralel olarak artmaya devam etmiştir. Bu çerçevede, belediye nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı 1984 yılında yüzde 59,6’dan, 1990’da yüzde 67,3’e çıkarak yaklaşık yüzde 13 artmış ve dönem ortalaması olarak yüzde 63,5 civarında gerçekleşmiştir. Benzer şekilde, 1984 yılında

1.702 olan belediye sayısı, 1989'da 1.774, 1995'te 2802; 1997'de 2836 ve 1999'da da 3.227 olmuştur (DPT, 2001: 40). Belediye nüfusu ve sayısındaki bu artışa karşılık, 1990'lı yıllarda belediye gelirlerinde paralel gelişmeler yaşanmamış, belediyelerde bir gerileme süreci başlamıştır. Bu gerileme bazı belediye gelirlerine ilişkin düzenlemelerle artarak sürmüştür.

Belediye öz gelirlerinden olan Meslek Vergisi, 5 yıl uygulandıktan sonra 1987 tarih ve 3365 sayılı Yasa'yla kaldırılmış; Haberleşme Vergisi'nin oranı, 1985 tarih ve 3517 sayılı Yasa'yla % 1'e indirilmiş; Temizlik ve Aydınlatma Harcı, 1985 tarih ve 3239 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır. Mali açıdan olumsuzluk, Fonlarda da kendini göstermiştir. Muhtaç asker aileleri için gelirleri yetmeyen belediyelere İçişleri Bakanlığınca yapılan yardımlara, 5 Nisan 2000 tarih ve 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiye Edilmesine İlişkin Yasa'yla kısıtlama getirilerek, bu tür yardıma muhtaç belediyelere "Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu" kaynaklarından, bütçe imkanları içinde yardım yapılacağı hükmü öngörülmüştür. Yine 4568 sayılı Yasa'yla, Türk Sporunu Teşvik Fonu tasfiye edilmiş; Gecekondu Önleme Fonu'ndan yapılan yardımlar kaldırılarak, Fon'un bütün mal varlığı Toplu Konut İdaresi'ne devredilmiştir. Mahalli İdareler Fonu da, 21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Yasa'yla yapılan değişiklikle, 1 Ocak 2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere kaldırılmıştır. Ayrıca bu Yasa'yla, Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu ve Çevre Kirliliğini Önleme Fonu da kaldırılmıştır.

Dolayısıyla yüzlerce gelir kaynağı olmasına karşılık, belediye gelir kaynaklarının, bu yönetimlerin giderlerini karşılamada yeterli olacağını söylemek iddialı bir ifade tarzı olmaktadır. Üstelik, bazı yasalarla belediye gelir kaynaklarını arttırmak bir yana azaltma girişimleri de olmaktadır.

Belediye Harcamaları Açısından Meydana Gelen Değişiklikler

1980'li yılların başlarından itibaren kentleşmenin hızlanması ve belediye sayısının önemli ölçüde artması, kentlerde başta alt yapı olmak üzere temizlik, ulaşım, sağlık gibi ihtiyaçların artmasına neden olmuş ve bu da belediye harcamalarını genişletmiştir. Belediye harcamaları, bütçe yapısına göre cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç başlıktan oluşmaktadır. Cari harcamalarda personel; yatırım harcamalarında alt yapı tesisleşme; transfer harcamalarında ise borç geri ödemeleri ağırlıklı gider kalemlerini oluşturmaktadır. Belediye harcamalarından bazıları 1984-2000 yılları arasında genişleme gösterirken, bazıları ise gerilemiştir. Belediyelerde bir kısım harcamalar belediye iktisadi kuruluşları (BİT) tarafından yapılmaktadır ve dolayısıyla burada yer almamışlardır.

Cari harcamalar, bu süre içinde % 63'lerden % 38'lere gerilemiştir. Bu kalemden

ağırlıklı yeri olan personel harcamalarının, toplam harcamalar içindeki payı, 1983 yılında yaklaşık % 44 iken, dönem içinde 1580 sayılı Yasa'nın sınırı olan % 30 düzeyinin altına düşmüş ve dönem sonu olan 2000 yılında toplam harcamaların yaklaşık % 33,5 düzeyinde gerçekleşmiştir (DPT, 2001: 51). Genel cari harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki yeri ise, bu dönem itibariyle ortalama % 46,5 olmuştur.

Ağırlıklı olarak yapı-tesis-büyük onarım giderlerinden oluşan yatırım harcamaları, belediye toplam giderlerinin % 25-30'luk dilimini oluşturmaktadır. Belediyeler dönem boyunca istikrarlı bir makine ve teçizat alıcısı olarak etkinlik göstermişlerdir. Genel yatırım harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı da ortalama % 8,5 olduğu düşünülürse, bu dönem itibariyle belediyeler, ulusal ekonomiden daha çok yatırımlara girişmişlerdir.

Transfer ve sermaye oluşturma harcamaları, belediye giderleri içinde sürekli ve hızlı büyüyen bir kalem olmaktadır. 1984 yılında yaklaşık % 13'lük bir paya sahipken, 1989 yılında bu oran % 18'e, 1995 yılında % 40'a ve 2000 yılında ise % 31'e yükselmiştir. Ortalama yaklaşık olarak % 28 olan belediye transfer harcamalarına karşılık, aynı dönemde genel transfer harcamalarının toplam harcamalara oranı ortalama % 46,5 olmuştur.

Bunlara ek olarak belediyeler, 1998 yılında iç ve dış mali piyasalara yaklaşık 375 trilyon TL büyüklüğünde bir geri ödemesi yapmışlardır. Bu miktar, aynı yıl gerçekleştirilen yatırımın dörtte üçü büyüklüğündedir (DPT, 2001: 52).

Dolayısıyla belediye harcamaları, 1980'lerin başından itibaren, gelirlerdeki artışlarla paralel olarak, büyük ölçekli yatırımlara yönelme girişimleri sonucu bir genişleme sürecine girmiş ve bu durum birer kamu kuruluşu olan belediyelerin büyümelerine yol açmıştır.

Oysa 1980'li yılların başlarında İngiltere, Almanya, İtalya gibi ülkelerde iktidara gelen yeni sağ hükümetler, 1960'lı yıllardaki refah devleti anlayışı ve onun belediyeciliğe yansıyan yönüne tepki olarak, belediyelerde yapı ve işlev bakımından küçültme stratejileri uygulamışlardır. Türkiye için böyle bir durum söz konusu olmamıştır.

Cumhuriyet sonrası belediyelerin mali yapısı genel olarak değerlendirildiğinde, belediye gelirleri, 1930'lu yıllardan beri düşük tutulmakta ve düzeyi hep merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. 1984 sonrasında önemli bir artış olmuşa da bu artış, büyük ölçüde öz gelirlerden kaynaklanmayarak, merkezi yönetim gelirlerinden belediyelere bir pay verilmesi biçiminde gerçekleşmiştir. Hiçbir zaman belediyelere, sakinlerini "munzam kesirler" halinde de olsa vergilendirme yetkisi verilmemiştir. Bugün belediyelerin emlak vergilerine esas olacak arsa değerlerini saptama yoluyla vergilerini bir ölçüde de olsa artırma esnekliği bulunmakta, ancak

popülist politikalar nedeniyle, belediyeler bu yetkilerini kullanmaya pek yanaşmamaktadırlar (Tekeli, 1992: 143).

D. Belediyelerin İstihdam Yapısında Meydana Gelen Değişmeler

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren, bir yandan özelleştirme politikasının yoğunlaşmasıyla birlikte, belediye istihdam yapılarında dönüşümler yaşanırken; bir yandan da personel gelir ve giderlerinin toplam içindeki oranları artış göstermektedir. Bu çerçevede yeni süreçle birlikte, belediyeler, başlıca hizmetlerini ihaleye çıkararak özel şirketlere devretme ve şirket kurma yoluyla, geleneksel hizmet alanlarından çekilmeye ve çalışma tarzı bakımından piyasa sistemine yakınlaşmaya başlamışlardır. İhale edilen hizmet alanları, kent temizliği, çöp toplama-taşıma, su hizmetleri gibi temel belediye hizmetlerinden, kimi belediye içi yönetim işlerine dek geniş bir çeşitlilik göstermektedir.

Bu süreçte ister belediye şirketi, ister hizmeti ihale ile özel sektöre devretme biçiminde olsun, sonuçta belediye içi istihdam olanakları değişmeye ve daralmaya başlamıştır. Buna göre, 1980 sonrasında ve özellikle de 1990’lı yıllardan sonra belediye istihdam yapısında genel olarak; “geçici işçilik” aracılığıyla esnek istihdamın öne çıkması, belediye içi ve dışı istihdam sistemlerinin doğması, belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliğinin kırılması, personel rejimini belirleme mekanizmaları içinde belediyelerin ve belediye çalışanlarının ağırlığının olmaması gibi ilkeler öne çıkmaya başlamıştır.

Bu yeni eğilimlerin çoğunun yeni liberal süreçle yakından ilgili olmasına karşın, hizmetlerin ihale edilmesiyle paralel gelişen “geçici işçilik” durumunun daha da önem kazanması söz konusu olmuştur. Zaman içinde belediyelerin sıkça başvurdukları bu yöntemin gelişimi, 1980 sonrasında farklı bir boyut kazanmıştır. 1980’lerin başlarına kadar, belediye meclisleri tarafından belirlenen işçi sayısı ve niteliğinde, 1983 tarih ve 190 sayılı kadro Kararnamesi ile çeşitliliğe gidilerek, “geçici işçilik” ve “sürekli işçilik” ayrımı yapılmıştır. Kararname ile sürekli işçilerin belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiş; 1991 yılından sonra ise bu hükme geçici işçiler de eklenmek suretiyle, istihdam konusunda merkezi yönetimin yetkileri daha da arttırılmıştır.

1980’li yıllardan sonra belediye istihdam yapısında dikkat çeken diğer bir husus da, belediyelerin istihdam ettikleri personel sayısının yıllara göre artma eğiliminde olmasıdır. Buna göre, Belediye Yasası’nın 17. maddesinde belirtilen % 30’luk sınırlamaya karşın, personel giderlerinin, belediyelerin toplam gelirlerine oranı 1965-2000 arasındaki 35 yıllık dönemde yaklaşık olarak ortalama % 40 civarında;

1980 yılında ise yarısından fazla bir düzeyde gerçekleşmiştir. Batıda yeni liberal politikalarla paralel bir şekilde belediye harcamalarında kısıtlamalara gidilirken, Türkiye’de bu durumun yaşanması dikkat çekici olmaktadır (Güler, 2002).

4. Belediye Yönetiminde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemlerinin Çeşitlenmesi

Klasik yönetimin, yapı ve işlevleri bakımından çok genişlemesi, verimsiz ve yavaş işlemesi, yeni görevleri yerine getirmede yetersiz kalması; çeşitli ülkelerde özellikle 1970’lerden itibaren, kamu hizmetlerinde verim ve etkinliği arttırmak için yeni politika arayışlarına girilmesine yol açmıştır.

Bu arayışlar çerçevesinde devletin ekonomik ve toplumsal hayattaki rolü yeniden tanımlanmaya çalışılırken, klasik hizmet yöntemlerinin değiştirilmesi ya da çeşitlendirilmesi de gündeme gelmiştir. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulmasına; alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir. Türkiye’de ise bu genel eğilime paralel olarak, 1980’lerden sonra kamu hizmeti alanında önemli politika değişiklikleri görülmüş; kamu hizmetlerinin kamu kurumları tarafından yürütülmesi esas, önemli dönüşümlere uğrayarak, bu alanda özel kesimden daha fazla yararlanılması yoluna gidilmiştir (Eryılmaz, 1990: 909).

Yeni süreçte merkezi yönetim kadar, yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler de etkin rol oynamışlardır. Bu çerçevede bir yandan 1980’den sonra belediyelerin mali sorunlarını hafifletici bazı yasal düzenlemeler yapılırken; bir yandan da klasik kent hizmetleriyle birlikte, ekonomik ve toplumsal alanda yeni bazı fonksiyonlara yönelmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. 1984 yılında, büyük kentlerde belediye hizmetlerindeki etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla büyükşehir belediyelerinin kurulması, belediye hizmetlerinde alternatif hizmet sunma yöntemlerinin geliştirilmesine de imkan hazırlamıştır. Liberal bir dönemin ürünü olan 3030 sayılı yasa, alternatif yöntemlere yönelimi, yedi farklı hizmet grubu için “yaptırmak”, “kurdurmak” ve “işletmek” kavramlarını (Md.6-A) kullanarak ifade etmektedir. Bu çerçevede yeni süreç içinde belediyeler, hizmetleri yürütürken, yeni üretim ve finansman yöntemleri geliştirmeye ve uygulamaya başlamış, işlevleri doğrudan doğruya kendileri yürütmek yerine, alternatif yöntemlere yönelme politikasına ağırlık vermişlerdir (Eryılmaz, 1997: 141).

Belediyelerde alternatif hizmet yöntemleri şu teorik esaslara dayanmaktadır: (1) Kamu kurumlarının kendileri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin toplam maliyeti daha yüksek olmaktadır. (2) Tüketicinin üretici birime doğrudan ödeme yaptığı durumlarda hizmetin etkinliği ve verimliliği artacaktır. (3) Tüketicinin bir hizmet konumundaki tatmini, söz konusu hizmeti düzenleyebildiği durumlarda daha fazla

olacaktır.

Genellikle kamu hizmeti oluşturan düzenleyen, üreten ve yönetenden oluşan ilişkiler bu teorik esaslar çerçevesinde çeşitli biçimler almakta ve alternatif hizmet yöntemlerini ortaya koymaktadır. Böylece belediyelerin eline çeşitli alternatif kurumsal yöntemler geçmektedir. Bu yöntemlerden hangisinin daha etkin ve ya da iyi olduğunu belirleyip uygulamaya koymak belediyelerin yetkisindedir. Bu yöntemler; belediye örgütü, yönetimler arası sözleşme ve işbirliği, ihale/sözleşme, imtiyaz, yap-işlet-devret, kupon, gönüllü kuruluşlar, belediye şirketleri, kendi kendine hizmet ve imtiyaz olarak sıralanabilmektedir.

Belediye örgütünde, hizmeti düzenleyen ve yürüten belediyelerdir. Tüketiciler, bu yöntem kullanılarak, yürütülen hizmetlere ilişkin ücreti de belediyeye ödemektedirler.

Belediye yönetimi, yürüttüğü hizmetleri “müstakil bütçeli”, “katma bütçeli”, “döner sermayeli” ya da “daire” olarak örgütleyerek yönetmekte; hizmetin önem ve niteliğine göre bu örgüt biçimleri de değişmektedir. Bu tür birimlerin kullanılması, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği arttırma isteğinin bir sonucudur. Çünkü, otobüs işletmesi, su ve kanalizasyon işleri gibi bazı hizmetler, yarı özerk bir statüye gerekli kılmaktadır. Belediye bütçesi dışında ayrı bütçe bulunan işletmeler, özel bir yasa ile kurulmuş olup olmadıklarına göre ikiye ayrılmaktadır. Özel bir yasa ile kurulmuş olanlara, büyükşehir belediyelerinde "su ve kanalizasyon idareleri", İETT, EGO örnek olarak gösterilebilir. Bunların dışında belediye meclisinin kararıyla kurulan ayrı bütçeli işletmeler de bulunmakta ve bunlar büyük bir çeşitlilik göstermektedir.

1980'lerden sonra piyasaların gelişmesi ve kamu kurumlarının özel işletmelere göre daha az etkin olmaları, alternatif yöntemlerin yanı sıra, özelleştirme uygulamalarını da yaygınlaştırmıştır. Bu çerçevede çeşitli özelleştirme uygulamaları öngörülmüştür.

Bunlardan biri, kamu mülkiyetinde bulunan işletmelerin, özel kişi ya da firmalara satılmasıdır. Diğer bir özelleştirme biçimi, kamunun tekelinde bulunan hizmetlerin özel kesimin rekabetine açılmasıdır (deregülasyon). Üçüncüsü hizmeti özel sektör kuruluşlarına ihale/sözleşme yöntemiyle yaptırma ve böylece kamu hizmetlerinin maliyetini azaltmadır. Dördüncü özelleştirme biçimi, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını maliyetleri karşılayacak şekilde belirlemektedir. Beşinci olarak "kupon" sistemi de özelleştirme biçimleri arasında da yer almaktadır. Yeni liberal anlayışla da iç içe olan bu sistemde kamu yönetimi, hizmeti doğrudan kendisi üretmek yerine, hizmetten yararlanacak olanlara bir satın alma gücü (kupon) sağlamaktadır. Kişiler bu kuponla daha fazla seçme hakkına sahip olarak, ter-

cihlerine uygun hizmeti piyasadan satın almaktadırlar. Son olarak belediyelerde yaygınlaşan "şirketleşme" de bir özelleştirme yöntemidir. Bu sistemde hizmetin işleyişi, kamu hukuku kapsamı dışına çıkarılarak, özel hukuk esaslarına göre sağlanmaktadır.

Dolayısıyla hizmetlerin üretimi ve dağıtımı ile ilgili bu yöntemler, hizmeti düzenleyen, yürüten ve ücret ödeyenler bakımından farklı özellikler göstermektedir. Bunlar, kamu'nun alternatifi olarak devreye girmekte, çeşitlilik ve tercih genişliğine imkan sağlamaktadır (Eryılmaz, 1990: 911). Bu yönüyle de yeni liberal süreçte alternatif hizmet yöntemleri, kamunun piyasaya artan ölçüde yakınlaşmasının bir yansıması olarak önem kazanmaktadır.

5. Sonuç

Refah devletinin 1970'li yılların başlarından itibaren petrol bunalımı ile paralel biçimde krize girmesi, önemli dönüşümlere de anahtarlık etmiş, sanayi çağıнын yerini büyük ölçüde sanayi ötesi dinamikler almıştır. Postmodernizm, post-fordizm, bilgi toplumu gibi adlarla ifade edilen bu dinamikler, 1980'li yılların başlarında yeni liberal anlayışlarla eklemlenerek, siyasal iktidar düzlemine taşınmış; başta ABD, İngiltere olmak üzere pek çok ülkede yeni liberal partiler iktidara gelmeye başlamışlardır. Gelişen bu süreç, Türkiye'yi de derinden etkilemiştir. 1980 Askeri Müdahalesinin meydana getirdiği koşullar ve dünya konjonktürünün içinde bulunduğu durum, yeni liberal değerleri benimseyen bir anlayış ve partiyi 1983 yılında iktidara getirmiştir.

1983-1989 yıllarını kapsayan bu süreç içinde pek çok alanda önemli dönüşümlere imza atılmış, bunlardan, kamu yönetimi ve yerel yönetimler de payını almıştır. Yeni liberalizmin piyasa merkezli anlayışı, hükümet program ve uygulamalarında ağırlığını hissettirmiş, deregülatif ve desentralist eğilimler kamu yönetimi örgüt ve işleyişini piyasa mekanizmasıyla uyumlu ve eklemlenmiş bir pozisyona getirmiştir. Nitekim, yerel yönetimlerde piyasaya hitap eden kuruluşların yaygınlaştırılması, istihdam yapılarının esnekleştirilmesi, gelir ve harcamalarında yeni düzenlemelere gidilmesi, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin çeşitlenmesi gibi bazı proje ve uygulamalar, yerel yönetimlerde yeni liberal anlayışların ağırlık kazandığının temel göstergeleri olmuştur. Bununla birlikte Osmanlıdan itibaren süregelen merkezîyetçi anlayışın sona erip, yeni eğilimlerin tümüyle onu ikame ettiğini söylemek olanaksızdır. Zira, merkezî yönetim ve siyasal iktidarlar, hemen hemen her zaman yerel yönetimlere kuşku ile bakmakta, onlar ile iktidarını yönetişimci bir anlayış içinde paylaşmaktan ısrarla kaçınmaktadırlar. Her zaman dile getirilen, fakat bir türlü yasalaştırılmayan yerel yönetim reformu tasarıları, yeni eğilimlere karşın Türk yerel yönetim sisteminin hala merkezîyetçi niteliğini büyük ölçüde koruduğunu ortaya koymaktadır.

Abstract: Since both the understanding of welfare state came into crisis and there has been a lot of turning in many areas brought about the neo-liberal policies to power in the beginning of the 1970's. These policies have deeply affected both public management and local government and Turkish local government system as well in societal and cultural area. Özal governments coming to power early 80's gave importance to liberal values and had a tendency to apply them into many areas. At this point, new tendencies have been tried for improving along the decentralization with the understanding of marketing.

Key Words: Turkish Municipal System, Neo-liberalism, Decentralization

Kaynakça

- Devlet Planlama Teşkilatı (2001). **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara: DPT Yayınları
- DİE (2000). **Bütçe Belediyeler, İl Özel Yönetimleri ve Köyler İstatistikleri**.
- ERYILMAZ, Bilal (2000). **Kamu Yönetimi**. Adapazarı: Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- GÖRMEZ, Kemal (1997). **Yerel Demokrasi ve Türkiye**. Ankara: Vadi Yayınları.
- GRAY, John (1996). **Liberalizm**. Ankara: Liberte Yayınları.
- GÜLER, Birgül Ayman (2002). "Kamu Personel Rejimi", http://teseve.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ2.php, 12.05.2002.
- GÜLER, Birgül Ayman (1998). **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: TODAİE Yayını.
- HAYEK, Fredrich (1999). **Kölelik Yolu**. Ankara: Liberte Yayınları.
- KARAMAN, Zerrin T. (1995). **Kent Yönetimi ve Politikası**. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- KELEŞ, Ruşen (1993). **Kentleşme Politikası**. Ankara: İmge Yayınevi.
- PHELAN, Sean (2003). "Neo Liberal Assumptions In The News". file:///C:/WINDOWS/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/912LVNOY/neoliberal%5B1%5D.ppt#256,1,Slayt 1, 12.04.2003.
- TEKELİ, İlhan (1992). **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**. İstanbul: Kent Basımevi.
- TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, www.todaie.gov.tr
- Toplu Konut İdaresi, www.toki.gov.tr.
- ÖZER, Mehmet Akif (2000). "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleştirilmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine". **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Mart 2000, Sayı: 426, s. 129-144.