

Editörden

Gamze YÜCESAN-ÖZDEMİR

Cevat Geray Anısına

Bilim Dünyamızın Büyük Kaybı: Cevat Geray

Ruşen KELEŞ

Gerçekçi İyimserliğin Sahibi: Cevat Geray

Bilsay KURUÇ

Makale

Yerel Yönetimler ve Çevre

Süheyla Suzan GÖKALP ALICA

Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma:

Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi

Erdal EROĞLU ve Gülçin TUNÇ

Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı:

696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme

İpek ÖZKAL SAYAN

Türkiye'de "Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi" ve

Yerel Seçimler: Politik Makroiktisat Bağlamında Bir Analiz

Koray R.YILMAZ ve Demet ÖZMEN YILMAZ

Belediyelerde İşçi İstihdamı Kronolojisi

Selçuk ERTAN

Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma

Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Engin SEZGİN,

Mine Dilan KIRAN

Suyun Metalaşması, Yerel Yönetimler ve

Su Hakkı Mücadelesi

Nevzat Samet BAYKAL

Anayasa Mahkemesi Kararlarında

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Erol Uğraş ÖÇAL

Değini

Mülkiye Uluslararası İlişkiler Kongresi

Üzerine Notlar

Erdem TEKÇİ

Kitap Eleştirisi

Toplumcu Belediye (Nası-ı Diğer Belediye Sosyalizmi)

Kapitalist Sistemde Mümkün mü?

Şulenur ÖZKAN ERDOĞAN

Cevat Geray Anısına

YEREL YÖNETİMLER: NEREYE?



Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD)

DİSK/Genel-İş tarafından altı ayda bir yayınlanmaktadır

• Aralık 2018/2

• Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • ISSN: 1305-6182

Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

Editör

Gamze Yücesan Özdemir, Prof. Dr.

Yayın Kurulu*

Ahmet Alpay Dikmen, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi

Aziz Çelik, Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi

Çağrı Kaderoğlu Bulut, Dr., Ankara Üniversitesi

Elif Hacısalihoğlu, Dr. Öğr. Üyesi, Trakya Üniversitesi

Gamze Yücesan Özdemir, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi

Metin Özuğurlu, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi

Özgün Millioğulları Kaya, Dr., DİSK/Genel-İş Araştırma Daire Müdürü

Serhat Salihoğlu, DİSK/Genel-İş Genel Koordinatörü

Editör Yardımcıları*

Çağrı Kaderoğlu Bulut

Mine Dilan Kıran

Özgün Millioğulları Kaya

* İsimler alfabetik sıraya göre düzenlenmiştir.

Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD), 2018/2

Sahibi: Genel-İş adına Genel Başkan Remzi Çalışkan

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Cafer Konca

Grafik Tasarım: Buket Şimşek Baykal

Adres: Çankırı Caddesi No: 28 Kat: 7 Ulus/Ankara

Tel: 0312 3091547, **Faks:** 0312 3091046

E-posta: emekarastirma@genel-is.org.tr

www.emekarastirma.org.tr

Parayla satılmaz.

Basım tarihi: Ocak 2019

Baskı: Buğra Matbaacılık Yapıcı İş Merkezi 74/32-33 İskitler/ANKARA

Tel: (0312) 342 19 18

Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD) ulusal hakemli bir dergidir.

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz.

Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz.

Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD) tam metin makalelerine <http://www.emekarastirma.org/index.php> adresinden erişilebilir.

Yerel Yönetimler: Nereye?

Editörden

Gamze YÜCESAN-ÖZDEMİR

v

Cevat Geray Anısına

Bilim Dünyamızın Büyük Kaybı: Cevat Geray

Ruşen KELEŞ

1

Gerçekçi İyimserliğin Sahibi: Cevat Geray

Bilsay KURUÇ

5

Makale

Yerel Yönetimler ve Çevre

Süheyla Suzan GÖKALP ALICA

9

**Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma:
Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi**

Erdal EROĞLU ve Gülçin TUNÇ

23

**Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı:
696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme**

İpek ÖZKAL SAYAN

51

**Türkiye'de "Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi" ve
Yerel Seçimler: Politik Makroiktisat Bağlamında Bir Analiz**

Koray R. YILMAZ ve Demet ÖZMEN YILMAZ

65

Belediyelerde İşçi İstihdamı Kronolojisi

Selçuk ERTAN

87

Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma

Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Engin SEZGİN, Mine Dilan KIRAN

103

Suyun Metalaşması, Yerel Yönetimler ve Su Hakkı Mücadelesi

Nevzat Samet BAYKAL

119

Anayasa Mahkemesi Kararlarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Erol Uğraş ÖÇAL

137

Değini

Mülkiye Uluslararası İlişkiler Kongresi Üzerine Notlar

Erdem TEKÇİ

157

Kitap Eleştirisi

**Toplumcu Belediye (Nami-ı Diğer Belediye Sosyalizmi)
Kapitalist Sistemde Mümkün mü?**

Şulenur ÖZKAN ERDOĞAN

161



ASOS INDEX



INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL / COPERNICUS ULUSLARARASI İNDEKS

DİSK/Genel-İş Emek Araştırma Dergisi **ULAKBİM (ULUSAL)**, **ASOS INDEX (ULUSAL)**
INDEX COPERNICUS (ULUSLARARASI) İndeksleri tarafından taranmaktadır.

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: Çankırı Caddesi No: 28 Kat: 4-9 Ulus/Ankara, Tel: 0312 3091547,

Faks: 0312 3091046

E-posta: emekarastirma@genel-is.org.tr, www.emekarastirma.org.tr

Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD) sosyal bilimlerin her alanından emek ve sınıf tartışmasını merkeze alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan Genel-İş Emek Araştırma Dergisi (GEAD) hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

Local Governments: Where to?

From the Editor

Gamze YÜCESAN-ÖZDEMİR

v

To the Memory of Cevat Geray

Cevat Geray: The Science World's Great Loss: Cevat Geray

Ruşen KELEŞ

1

A Realistic Optimist: Cevat Geray

Bilsay KURUÇ

5

Articles

Local Governments and Environment

Süheyla Suzan GÖKALP ALICA

9

State Re-scaling and Financialisation: An Evaluation of the Financial Activities of Local Governments

Erdal EROĞLU ve Gülçin TUNÇ

23

The Employment of Subcontracted Labor in the Public Sector:

An Assessment of the Decree Law No. 696

İpek ÖZKAL SAYAN

51

The Regional Economic Discomfort Index and Local Elections in Turkey:

An Analysis in the Context of Political Macroeconomics

Koray R. YILMAZ ve Demet ÖZMEN YILMAZ

65

Chronology of Labour Employment in Municipalities

Selçuk ERTAN

87

Wage Levels of Municipal Employees: A Pilot Research

Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Engin SEZGİN, Mine Dilan KIRAN

103

Commodification of Water, Local Governments and the Struggle for Right to Water

Nevzat Samet BAYKAL

119

European Charter of Local Self-Government on Constitutional Court Decisions

Erol Uğraş ÖÇAL

137

Notes

Notes on Mülkiye International Relations Congress

Erdem TEKÇİ

157

Book Review

Is Socialist Municipality (or Municipal Socialism) Possible in Capitalist System?

Şulenur ÖZKAN ERDOĞAN

161

Editörden

Belediyelerin yerel halkın öz yönetimi niteliğine dönüştürülmesi, belediye hizmetlerinin geniş emekçi kitlelere de hizmetlerini götürme olanağını sağlayacağı gibi bu kitlelerin belediye yönetimine ve hizmetlere daha geniş ölçüde katılmaları ve böylece halkın belediye ile tümleşmesi gerçekleşmiş olabilir. Bu temel düzenlemeler yapılmadıkça, yerel halkın öz yönetimi biçimine dönüştürülmedikçe, belediyelerin, halk yararına girişimlerinde beklenen etkinliği sağlamalarına olanak yoktur.

Cevat GERAY

"Yerel Yönetimler: Nereye?" sayımızı, yakın zamanda yitirdiğimiz, ömrünü kalkınma ve yerel yönetimler alanlarında toplumcu-halkçı anlayışların oluşturulması ve sürdürülmesine adanmış, bu memleketin yetiştirdiği en kıymetli bilim insanlarından biri olan Sayın Cevat Geray Hoca'mıza ithaf ediyoruz. Cevat Hoca'yı ve temsil ettiği bilim yapma pratiğini, onun yakın dostu ve çalışma arkadaşı olan Sayın Ruşen Keleş ve Sayın Bilsay Kuruç Hocalarımızın anlatımları ile sizlere sunuyoruz. Cevat Hoca'nın ömrünü verdiği ve yılmadan hayata geçirmeye çalıştığı toplumcu kavrayış, günümüzde yerel yönetimler tartışması için yol göstericidir. Umuyoruz ki bu kavrayışların yeniden hayat bulacağı dönemler ve pratiklerle Cevat Hoca'nın anısını yaşatmak mümkün olur.

Yerel yönetimler, kentsel-kırsal mekanların ve buralarda gerçekleşen toplumsal ilişkilerin birincil siyasal aktörleri olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle yerel yönetimler, bir yandan iktisadi ve siyasal alandaki yeni düzenlemelerde diğer yandan ise kamu hizmeti fikrinde yaşanan radikal dönüşümde önemli bir eşiktir. Yerel yönetimler ekseninde yaşanan gelişmeler, toplumsal ilişkilerin çerçevesine dair çok daha derin ve kapsamlı bir dönüşümün göstergesidir.

Son yıllardaki hakim neoliberal gündem devletin dönüşümünü sermaye sınıfı lehine gerçekleştirmeye çalışırken yerel yönetimler bu dönüşümün önemli birimleri haline getirildiler.

Yerel yönetimler iktisadi, siyasi ve ideolojik olarak yeniden tanımlandılar. İktisadi olarak belediye hizmetlerinin şirketler üzerinden örgütlenmesi ya da taşeron ve güvencesiz çalışma biçimlerinin yerel yönetimlerde hakim hale getirilmesi gibi uygulamalar gündeme geldi. Siyasal olarak da yerel yönetimlerin düzenlenişi ve işlerliği yeniden tanımlandı. Bu dönüşümün ideolojik zemini ise yerelleşme ve yönetim tartışmaları ile inşa edildi. Bu süreç kamu hizmeti fikrini, bu hizmetin finansmanı, yönetimi, icracıları ve alıcıları açısından kökten değişime uğrattı.

Ulusal yönetim mekanizmalarının kılcal damarları olarak görülebilecek yerel yönetimler, neoliberal çerçeve içindeki bu “yerelleşme” uygulamaları ile bir yandan IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans örgütlerinin müdahalesine açıldı. Diğer yandan ise kentin ve kentsel yaşamın tüm alanları piyasalaştırılarak ortak kentsel yaşam yalnız iktisadi boyutta değil, toplumsal ve politik açısından da parçalandı.

Yerel yönetimlerin iktisadi-politik dönüşümleri, ortak kentsel mekanların sermaye lehine gaspı, kentsel yaşam alanlarının AVM’ler gibi meta odaklı şekillerde yeniden kurulması, kentsel dönüşüm projelerinin yoksulların kent dışına sürülmesinin bir aracı haline getirilmesi ya da temel kentsel hizmetlerin (ulaşım, su, gaz vb.) piyasalaştırılması bu sürecin önemli sac ayaklarını oluşturdu.

Yerel yönetimlerin yaşadığı dönüşümü, dünyadaki neoliberal eğilimlerin güncel boyutları ve Türkiye kapitalizminin bu eğilimlerle ilişkileri bağlamında değerlendirdiğimiz sayımızda bu çok boyutlu dönüşüme ışık tutmayı ve onu pek çok açıdan ele almayı amaçladık. Bir yandan yerel yönetimlerde dönüşen çalışma koşulları, ücretler, istihdam biçimleri gibi görece “içsel” konuları ele aldık. Diğer yandan ise yerel yönetimler ve siyasi iktidar ilişkileri, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların yerel yönetimlere dönük düzenlemeleri ve bunun Türkiye’ye etkileri gibi “dışa dönük” konulara yer vermeye çalıştık.

Bu sayının ilk makalesi Süheyla Suzan Gökalp Alica’ya ait. Yerel yönetimler ve çevre ilişkisinin tartışıldığı yazıda Alica yerel yönetimlerin çevre yönetimi konusunda nasıl işlevlendirildiği ve görev sınırlarının nasıl düzenlendiğini inceliyor. Yazar, son yıllarda kentsel konular içinde oldukça kritik bir noktada bulunan çevre yönetiminin kentler için nasıl daha etkin hale getirilebileceği üzerine düşünmeye davet ediyor.

Sayımızın ikinci makalesinde Erdal Eroğlu ve Gülçin Tunç devletin yeniden ölçeklenmesi ve finansallaşma bağlamında yerel yönetimlerin mali etkinliklerinin değerlendirilmesine ışık tutuyorlar. Belediyelerin, altyapı yatırımlarıyla ve rant arttırıcı imar kararlarıyla sermayeye doğrudan ve dolaylı katkılarda bulunduğu- na işaret eden yazarlar Türkiye’de yerel yönetimlerin 1980 sonrası dönemde yeniden yapılandırılması tartışmalarını belediye kamu alımlarının, harcamalarının, finansmanının ve yükümlülüklerinin analiziyle ele alıyorlar.

İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya

İlişkin Bir Değerlendirme” başlıkla makalesinde belediyelerde taşeron istihdam konusunu ele alıyor. Taşeron işçilerin 2017’de kadroya geçirilme sürecinin öncesindeki ve sonrasındaki çalışma şartlarını inceleyen yazar, bu süreçteki sorun alanlarını işaret ederek tartışmaya açıyor.

Türkiye’de “ ‘Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi’ ve Yerel Seçimler: Politik Makroiktisat Bağlamında Bir Analiz başlıklı makalelerinde Koray R. Yılmaz ve Demet Özmen Yılmaz, Türkiye’de yerel seçimlerde oy verme davranışları ile ekonomi politikaları arasındaki ilişkiyi ele alıyorlar. 2005-2018 dönemi için hesapladıkları “Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi” sonuçlarına dayanarak, endeksteki düşüşün AKP’nin oy oranlarına geçtiğimiz yıllarda olumlu bir şekilde yansıdığı tespitini yapan yazarlar, hoşnutsuzluk endeksinde 2017 ve 2018 yıllarında görülen yükselişin iktidar partisinin oy oranlarını düşüreceği öngörüsünde bulunuyorlar.

Selçuk Ertan’ın belediyelerde işçi istihdamını kronolojik bir bakışla ele aldığı ve ilgili mevzuatı bu yönden incelediği makalesi, 1980’li yılların başından günümüze yerel yönetimlerde istihdamın dönüşen seyrini ve buna ilişkin düzenlemeleri sistematik bir veri seti olarak ortaya koyuyor. Bu veri setinin yerel yönetimler alanındaki çalışmalar için önemli bir kaynak oluşturacağı söylenebilir.

“Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma” başlıklı makale, sendikacılık deneyimini akademik üretime aktaran üç yazarın eseri: Özgün Millioğulları Kaya, Engin Sezgin, Mine Dilan Kıran. Makalede belediyelerde farklı istihdam biçimlerinde çalışan sendikalı işçilerin ücret düzeyleri ile sendikaya üyelik arasındaki ilişki inceleniyor. 11 işyerinden 33 sendika üyesinin altı aylık bordroları üzerinden yapılan analizde, istihdam türleri açısından ücret farklılığını belirleyen en önemli faktörün sendikal örgütlülük olduğu tespiti yapılıyor.

Bu sayıda yer alan bir diğer makale Nevzat Samet Baykal tarafından kaleme alınan “Suyun Metalaşması, Yerel Yönetimler ve Su Hakkı Mücadelesi”. Yerel yönetimler üzerinden suyun metalaşmasının tartışıldığı makalede, bir yandan metalaşma süreçlerinin nasıl işlediği ve belediyelerin bu süreçteki rolü ele alınıyor. Diğer yandan ise suyun metalaşmasına karşı gelişen hareketlerin temel talepleri olarak suyun yeniden belediyeleştirilmesi mücadeleleri eleştirel bir yaklaşımla tartışılıyor.

Erol Uğraş Öçal ise “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” başlıklı makalesinde, hükümetler tarafından Türkiye’nin de imzacısı olduğu yerel yönetimler özerklik şartına aykırı şekilde yapılan ve dava konusu olan düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi tarafından nasıl değerlendirildiğini ele alıyor. Anayasa Mahkemesi’ne yapılan toplam sekiz başvurunun içerik analizinin yapıldığı çalışmada, söz konusu Şart’ın yüksek yargı tarafından nasıl kavradığı, yorumladığı ve yerel özerklik konusunda yeni bir yorumun mümkün olup olmadığı tartışılıyor.

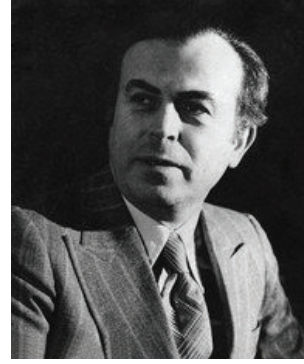
Değini bölümünde Erdem Tüfekçi, bu yıl ikincisi gerçekleştirilen Mülkiye Uluslararası İlişkiler Kongresi'ni değerlendiriyor. Tüfekçi, 15-16 Ekim 2018 tarihlerinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde “Dönüşen Uluslararası Sistemde Devletlerin Dünyası” başlığı ile düzenlenen kongrenin, devlet ve devletin dönüşümüne dair pek çok farklı disiplinden gelen bakış açıları ile zenginleştiğini vurguluyor. Böylece kongrenin akademik tartışmalara önemli katkılar sağlama potansiyeli taşıdığına işaret ediyor.

Kitap Eleştirisi bölümünde ise Şulenur Özkan Erdoğan, Sonay Bayramoğlu'nun *Toplumcu Belediye-Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi* kitabını inceliyor. Erdoğan kitabın temel tartışmalarını “toplumcu belediyecilik günümüzde mümkün müdür” sorusunu takiben irdeliyor. Kitabın, Türkiye'deki neoliberal belediyecilik uygulamalarının gittikçe ağırlaşan toplumsal sonuçlarına bir alternatifi göstermesi açısından önemli olduğunu vurgulayan yazar, onun asıl öneminin ise “toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi üzerine düşünmek” konusundaki daveti olduğunu belirtiyor.

Bu sayımıza makale ve çalışmaları ile katkı veren tüm yazarlara ve hakemlere teşekkür ediyor, herkese keyifli okumalar diliyorum.

Prof. Dr. Gamze Yücesan-Özdemir

Prof. Dr. Cevat Geray'ın Özgeçmişi



23 Mayıs 1930'da doğan Cevat Geray, 1953 yaz döneminde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni (SBF) bitirmiştir. Kısa süren kaymakamlık görevi sonrasında Aralık 1955'te SBF'de açılan Şehircilik Kürsüsü Asistanlığını kazanarak akademiye geçiş yapmıştır. Eylül 1957'de, Siyasal Bilgiler Fakültesi'nce, Amerika Birleşik Devletleri'ne gönderilen Geray, New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Fakültesi Şehircilik Bölümü'nde, şehircilik, mahalli idareler, konut ile ilgili konularda incelemelerde bulunmuştur. 1959 yılında yurda dönen Geray, 1960 yılında "Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları" konulu doktora tezini savunarak "Siyasal İlimler Doktoru" olmuştur. 1966 tarihinde "Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları: Bünyan Örneği" başlıklı doçentlik teziyle doçentlik unvanını, 1974 yılında da profesör unvanını almıştır.

Geray, 1963-1967 yıllarında Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesi'nde, toplum kalkınması ve şehircilikle ilgili konularda araştırma danışmanlığı yaptı. Mart 1974-Mayıs 1975 arasında İmar ve İskan Bakanlığı Müsteşarı ve Danışmanı olarak görev yaptı. Mart 1976'da SBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu Müdürü seçildi. Haziran 1977'de SBF Dekanı seçildi; Prof. Ökçün'ün dönemini tamamladı. Ekim 1977'de ve Ekim 1980'de yeniden dekan seçildi. YÖK yasasının süreyi kısaltması nedeniyle Eylül 1982'de, tüm dekanlar gibi, dekanlıktan ayrıldı. Şubat 1983'de 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasası yoluyla görevine son verildi. 1983-1989 yıllarında Kent-Koop (Konut Kooperatifleri Birliği) Danışmanı olarak çalıştı. 1989'da TÜRK KENT (Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği) Genel Müdürlüğü'ne getirildi. 1990'da Danıştay kararı ile A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim görevine geri döndü. SBF Ernst Reuter İskan ve Şehircilik Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü görevini sürdürdü. Ekim 1996'da kendi isteğiyle, Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nde açık bulunan Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı'ndaki profesörlük kadrosuna geçti. Kamu Yönetimi Bölümü Başkanlığını yaparken 1 Ocak 1999'da emekliye ayrıldı.

SBF'nin yanı sıra SBF dışında önde gelen birçok yükseköğretim kurumunda lisans ve lisans üstü düzeyde dersler ve konferanslar veren Geray, kentleşme, belediyeçilik, il, belediye ve köy düzeyinde toplum kalkınması, kooperatifçilik,

toplu konut, halk eğitim, toprak reformu, yerleşim düzeni ve imar, kırsal alan, çevre gibi konularda yaptığı değerli çalışmalarla Türkiye tarihinde ve akademide müstesna bir yere sahiptir.

Eserleri

- Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, SBF, Ankara, 1960
- Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları: Bünyan Örneği, Ankara, 1967
- Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları (Prof. Keleş ile ortak), TODAİE, 1969
- Halk Eğitime Giriş, SBF BYYO, Ankara 1970
- Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar ve Örgütlenmeler, TODAİE, Ankara, 1974
- Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Yöneltili (Prof. Yavuz ve Prof. Keleş ile ortak) (ikinci bası), SBF, Ankara, 1978 (Birinci baskısı: 1974)
- Halk Eğitimi (Halk Eğitime Giriş, Basın Yayın Yoluyla Halk Eğitimi, Toplum Kalkınması A.Ü. Eğitim Bilimleri Fakültesi, Ankara 1978
- Kırsal Türkiye'de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Ankara, 1981
- Labor Law and Cooperatives: A Country Study: Turkey, International Labor Office, Geneva, 1994
- Belediyecilik Eğitimi (Prof. Hamamcı ile ortak), Türk Belediyecilik Derneği ve KAV, Ankara, 1994
- Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması (Prof. Keleş ve Prof. Hamamcı ile ortak), Türk Belediyecilik Derneği ve KAV, Ankara, 1995
- Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması (Prof. Keleş, Prof. C. Hamamcı, Doç. A. Mengi ve Yrd. Doç. C. Emre ile ortak araştırma yazanağı) TÜRK-KENT, (Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği) yayını, Ankara, 1999
- Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem, Türk Belediyecilik Derneği ve KAV Ortak Yayını, Ankara, 2000
- Halk Eğitimi (Güncelleştirilmiş 3. Bası) İmaj Yayınevi, Ankara, 2002



Bilim Dünyamızın Büyük Kaybı: Cevat Geray

Ruşen KELEŞ*

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğrenci, öğretim üyesi ve yönetici olarak 70 yıllık bir süre boyunca yakın dostluk ilişkileri içinde olduğumuz Cevat Geray'ı 2018 yılının yaz ayları ortasında sonsuzluğa uğurladık. Hem gerçek bir bilim insanı, hem sorumlu bir kenttaş ve yurttaş, hem de insanlarla olan ilişkilerindeki yumuşak, yakın, sıcak, sevecen, yardımsever ve ilkeli tavır ve davranışlarıyla tanıyanlarının yüreğinde iz bırakmış olan Cevat ile ortak çalışmalarımız, 1950'li yılların başlarında, Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğrenci Derneği Yönetim Kurulu'ndaki üyeliğimizle başlamıştır. 1952'de seçtiğimiz Dernek Yönetim Kurulu'nda, bizlerle birlikte, sonraki yıllarda siyaset ve yönetim kadrolarında ve akademik kuruluşlarda adları duyulan Yılmaz Ergenekon, Kemal Palaoğlu, Cahit Tutum, Yılmaz Günel ve Enver Hızlan gibi okul arkadaşlarımızla birlikte çalıştık. Sonra da, Cevat'la art arda, Fakülte'de Kültür Kolu Başkanlığı yaptık. Tanınmış ozanları ve bilim insanlarını, bu kimliğimizle, Fakülte'ye davet ediyor; öğrenci arkadaşlarımızın onları dinlemelerini ve sorular sormalarını sağlıyorduk. Fazıl Hüsnü Dağlarca, Sunullah Arısoy, Cahit Sıtkı Tarancı, Orhan Veli, Necati Cumalı gibi o dönemin ünlü ozanlarıyla, aynı zamanda Yeşilay Derneği'nin Genel Başkanı da olan İstanbul Vali ve Belediye Başkanı Ord. Prof. Dr. Fahrettin Kerim Gökay ve Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi'nden Ord. Prof. Dr. Rasim Adasal da bu önemli isimler arasındaydı.

Fahrettin Kerim Gökay'ın önerisi üzerine, Fakültemiz'de Cevat'la birlikte, Yeşilay Derneği'nin bir Kol'unu kurduk. Amaç, gençleri içki alışkanlığına kapılmaktan korumaktı. Okulu bitirdikten sonra, her ikimizin de, Stajyer Kaymakam (Maiyet Memuru) olarak İstanbul Valiliği buyruğuna atanmış olmamızda Prof. Gökay'la yakınlığımızın payı vardır. Yine onun önerisi üzerine, uzun yıllar Yeşilay Genel Yönetim Kurulu üyeliğine seçilerek görev yaptık. Alkollü içki karşıtlığımız, öğrencilik yılları bittikten sonra da sürdü, ama Cevat'ın da, benim de bu yöndeki kararlılığımız, ne yazık ki, 1960'lı yılların başlarında son buldu.

Asistan olduğumuz yıllarda, Siyasal Bilgiler Fakültesi ile New York Üniversitesi arasındaki bir anlaşma uyarınca, birer yıl arayla New York'a gönderildik. Mülkiye'deki kürsümüz, 1930'ların sonlarında, Ernst Reuter tarafından geleceğin kaymakamlarına ve valilerine, belediyeler üzerinde uygulayacakları yönetsel denetim ve gözetim (vesayet) yetkilerini daha iyi uygulayabilmelerine olanak vermek amacıyla kurulmuş olduğundan, bizler, Kentbilimin (Şehirciliğin) tasarımıla

* Prof. Dr., A. Ü. SBF emekli öğretim üyesi



ilgili teknik ayrıntıları üzerinde yeterli bilgiye sahip değildik. Bu nedenle de, New York Üniversitesi'ndeki danışmanımız Prof. Robert Weinberg, her ikimizin de, bu konulardaki eksikliklerimizin giderilebilmesi için, bir yıl süreyle New York'ta, Brooklyn'deki Pratt Institute adını taşıyan teknik öğretim kurumunda kentsel tasarımla ilgili derslere katılmamızı sağladı. Cevat zaten Brooklyn'de oturmakta olduğu için Enstitü'ye gidip gelmek onun için bir sorun oluşturmadi. Evli idi, ama Haluk henüz o yıl dünyaya gelmemişti. Ben ise metro ile Manhattan'dan haftada bir gün Cevat'ın bulunduğu Brooklyn'e geliyor, dersten sonra da, akşam yemeklerinde birlikte oluyorduk.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin ardından, Cevat Türkiye'ye döndü. Ben ikinci yılımı geçirmek üzere, MIT'ye (Massachusetts Teknoloji Enstitüsü'ne) Cambridge'e gönderildim. Yeni kurulan hükümette, öğretmenimiz Prof. Fehmi Yavuz, önce Milli Eğitim ve sonra da İmar ve İskan Bakanlığı görevlerine getirildi. Bu görevi ona, yedek subaylığı sırasında tanımış olduğu, Milli Birlik Komitesi Üyesi Alparslan Türkeş'in önerdiğini daha sonra bana söylemişti. Fehmi Yavuz Bey bakan olunca, Fakülte'den güvendiği iki yakınını da birlikte götürmüştü. Biri, asistanı Cevat. Cevat Bakanlık Özel Kalem Müdürlüğü'ne atandı. Prof. Seha L. Meray da Bakanlığın Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne getirildi. Ben 1960 Eylül ayında Türkiye'ye döndüğümde, Cevat henüz bakanlıktaydı. Ama kısa süre sonra, Fehmi Yavuz Bey bakanlık görevinden "istifa ederek" ayrıldığında, birlikte Fakülte'ye döndüler.

Asistan ve doçent olarak, yıllarca aynı odada masalarımız karşı karşıya olarak görev yaptık. Ernst Reuter ile hocamız Fehmi Yavuz Bey'in kürsümüzde egemen olmasını sağladıkları kurallar, asistanların hırçın bir yarışma havası içinde değil, fakat kardeş kardeş, el ele, kol kola, tam bir işbirliği anlayışıyla ortak çalışmalar yapmalarını öngörüyordu. Hocamız da dahil olmak üzere birbirimizin yazdığı kitapları, dergi yazılarını gözden geçiriyor, eleştiri ve değerlendirmelerimizi çekinmeden birbirimize iletebiliyorduk. 70 yıllık yakınlığımız bu koşullar içinde geçti. Ortaklaşa yaptığımız yayınların sayısı da az değildir.

Fakülte dışındaki ortak çalışmalarımızın biri, 1960'ların başlarında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'ndaki danışmanlık görevlerimizdir. Sadun Aren ve Nejat Bengül gibi ağabeylerimizin ve DPT'de görev alan Attila Karaosmanoğlu ve Necat Erder gibi arkadaşlarımızın çağrıları üzerine, DPT'de birkaç yıl Cevat'la birlikte danışmanlık görevleri üstlendik. Orada da, Kentleşme, Kırsal Kalkınma, Yerel Yönetimler, Kooperatifçilik, Konut Politikası ve Bölge Planlaması ortak uğraş alanlarımızdı. Fakülte'deki görevlerimizi aksatmaksızın, DPT'deki danışmanlık işlerimizi sürdürmeye çalıştık. Cevat, DPT'ye gönderilen Birleşmiş Milletler Uzmanı Abid Hussain ile yakın ilişkiler içinde, toplum kalkınması yönteminin kırsal kalkınmaya katkısı üzerine odaklandı. Hindistan'a giderek toplum kalkınması çalışmalarını yerinde gözlemledi. Doçentlik tezinin konusu da, zaten "Toplum Kalkınması"dır.



Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi, bir fakülte olarak Ankara Üniversitesi'ne bağlanmadan önce, Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne bağlı bir yüksek okuldu. Bu nedenle de, kuruluş yıllarından itibaren, Basın Yayın Yüksek Okulu'nun müdürleri Fakültemiz Profesörler Kurulu'nun üyeleri arasından seçiliyordu. Cevat da, bu dönemde, Nermin Abadan-Unat, İlhan Öztrak ve Yılmaz Günel gibi değerli uğraş arkadaşlarımız gibi, Basın Yayın Yüksel Okulu'nun Müdürlüğü görevini başarıyla sürdürdü. Kuruluş yıllarında, Okul'a önemli katkılarda bulundu.

Fakültemizin son elli yıllık tarihi boyunca, Hocamız Prof. Fehmi Yavuz Bey'inki de dahil olmak üzere (1958-1960), benim (1970-1975) ve Cevat kardeşimin (1977-1982) dekanlık sürelerimiz toplamın dörtte birini geçer. Hepimizin dekanlık sürelerimizin askeri müdahale dönemlerine rastlamış olması bizleri türlü zorluklarla karşı karşıya getirmiştir. Sık sık öğretimde kopukluklar yaşanmıştır. Ama en zor koşullar altında bile Cevat, fakültesine, uğraş arkadaşlarına ve öğrencilerine sahip çıkmakta duraksama göstermedi.

Ama ne yazık ki, üniversite özerkliği ile bağdaşmayan yetkilerle donatılan YÖK'ün kurulmasına karşı çıkışı, başka öğretim üyelerimizle birlikte, üniversite dışına çıkarılmasına yol açtı. İşinden edilen her kamu görevlisi gibi geçimini sağlamak zorundaydı. Çok değerli ve kadirbilir öğrencimiz Kent-Koop Başkanı Murat Karayalçın'ın çağrısı üzerine, Kent-Koop'ta görev aldı. Aynı zamanda, Ege-Koop, Konutbirlik, Manisa Birlik ve Adana-Koop gibi kooperatiflerin ve üst birliklerin danışma kurullarındaki desteğini sürdürdü. Konut bunalımı içindeki bir ülkede, kurtuluşun rant açlığı içindeki firmalar eliyle değil, kar amacı gütmeyen kooperatifler aracılığıyla sağlanabileceği savını ısrarla yineledi. Kentsel topraklar üzerinde kamu gücüyle yaratılan artık değer (rantın) maliklere bırakılması yerine kamu kuruluşlarıyla paylaştırılmasını savunan ortak yayınımız bu anlayışı yansıtmaktadır (Ruşen Keleş, Cevat Geray, Cahit Emre ve Ayşegül, *Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması*, Türkkent, Öteki Yay, Ankara, 1999).

Köy kalkınmasının anahtar kurumlarının başında Köy Enstitüleri'nin geldiğini ömrü boyunca savunmuştur Cevat Geray. Bu amaçla, toplum kalkınması, kooperatifçilik ve halk eğitiminin önemli araçlar olduğuna ilişkin yayınları sayılamayacak ölçüde çoktur. Kendisiyle birlikteliğimiz, Türk dilini yabancı dillerin boyunduruğu altında olmaktan kurtarma amacıyla kurulmuş bulunan ve 1982 yılına değin bir dernek statüsü taşıyan Türk Dil Kurumu'nda da sürmüştür. 2000'li yılların başlarında kurulan bir yerel yönetimler hizmet birliği olan Tarihi Kentler Birliği'nde de, kuruluşundan bu yana birlikte Danışma Kurulu üyesi olarak görev yaptık. Danışma Kurulu'nda Metin Sözen, Haluk Abbasoğlu, Zekai Görgülü gibi bilim insanlarının yanı sıra, Fikret Üçcan, Fikret Toksöz, Derviş Parlak ve Hasan Özgen gibi uygulamacılar, Kayahan Kavas ve Süleyman Elban gibi valiler ve Oktay Ekinci gibi yazarlar yer alıyordu.



Cevat kardeşimle dünya görüşü ortaklığına dayanan çalışmalarımızın bir başka örneği de, 1970'li yılların ortalarında, İmar ve İskan Bakanı Ali Topuz dostumuzun çağrısı üzerine hükümete, kentleşme, yerel yönetimler, anakent belediyelerinin yönetimi, konut politikası, kıyıların ve çevrenin korunması konularında yardımcı olmak üzere oluşturulan Danışma Kurulu'ndaki etkinliklerimizdir. Şevki Vanlı, Behruz Çinici, Turgut Cansever, Tuğrul Akçura ve İlhan Tekeli bu kurulda birlikte çalıştığımız dostlar arasındaydılar. Bu çalışmaların bitiminde de bir süre için İmar ve İskan Bakanlığı'nda müsteşarlık yaptı.

Yerinin doldurulması kolay olmayan değerli kardeşim Cevat'ın eğitim kuruluşlarının yanı sıra sendikalarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla da ilişkileri yoğundu. İçinde bulunduğu kurum ya da kuruluş ne olursa olsun, her koşul altında başını dik tutmasını bilmiş, kamu yararının gereklerine, hukukun üstünlüğü ilkesine ve insan haklarına saygıda kusur etmemiştir. Kendisiyle uzaktan yakından tanışmış olanlar çok iyi bilirler ki, bir bilim insanı ve de insan olarak sahip olduğu özellikler onu unutulmaz bir noktaya taşımıştır. Işıklar içinde yatsın.



Gerçekçi İyimserliğin Sahibi: Cevat Geray

Bilsay KURUÇ*

Kısaca zaman tüneline girelim.¹ Ankara'ya 1960 yılı sonunda geldim. İstanbul Üniversitesi'ndenim. İki yıl 1961-63 yedek subaylıkla geçti; o zaman 24 aydı. Ankara'ya alışmak, İstanbul'da yetişmiş olanlar için kolay değil, usulünü bilmek lazım. Hele 1960 Ankarası'na. Büyük bir köyden biraz daha büyük bir kent ve İstanbul'dan çok farklı. Ama bunun kapısı Mülkiye oldu. Mülkiye kapısından girince Ankara'ya kolayca alışılıyor.

Mülkiye'de asistan oluşum 1963'ün başıdır. Mülkiyelilerle yol arkadaşlığımız o zaman başladı. Bu yol arkadaşlığını başlatan ve geliştiren şey, biz o zaman belki bugünkü kadar hissetmedik, 1961 Anayasası ile gelen o müstesna ortamdır. İlk yirmi yıllık dönemdir. Yani 1960'lar ve 1970'lerdir. Geri dönüp bakınca şunu söyleyebiliriz: 1960'lar ve '70'ler yeni bir kuşak yetiştirmiştir. Bizler de o kuşağın bir koluyuz; o dönem üniversitelerde olanlar ve özellikle Mülkiyeli olanlar. O yirmi yılda çok şey öğrenmiş olduğumuzu zaman geçtikçe, hele bugün daha çok hissediyoruz. Ve o yirmi yılın adeta bizim yol arkadaşlığımızın, dostluğumuzun çimentosu olduğunu daha iyi anlıyoruz. Dayanışmayı, yön duygusunu öğrenme ve pekiştirme yılları 1960'tan sonraki yirmi yıl.

Bir düş sahibi olabilmek yılları. Bizim kuşak, sanıyorum ki gerçekleşebilir düşlerin sahibi oldu. Zaman zaman adeta yaklaştık gibi hissettik, neredeyse gerçekleşebilecek gibi hissettiğimiz yıllar. 1961, 1963 gibi, geri dönüp bakınca, toplumda yarattığı yeni düşüncelerle, düşünme alışkanlıklarıyla onun çizgisinde yeni bir kuşak yetiştirmiş ve onu düşünmeye yöneltmiş oldu: Düşün ki düş kurabilesin, düşünelim ki düşleyebilelim. Yani gerçekleşebilir bir iyimserliğin sahibi olduk. 1961 bunu yerleştirdi ve ardından 1960'lar ve '70'ler.

1950'lerin ikinci yarısı benim ve eşimin üniversitede olduğu yıllar. Üniversitede olduğumuz yıllarda gelişen bir mücadele vardı. Bir bilinçlenme refleksi diyeyim, refleksten öteye pek geçemiyordu. Akacağı yeri bulmak istiyor fakat orada kalıyor, oradan ileri fazla gidemiyor, sanki bazı setler var da gidilemiyordu. Henüz, 1960'larda açılacak olan büyük ufku tam farkında değildik. Bir şey istiyorduk ama farkında değildik. Bir mücadele var, mücadele yürüyor, adeta şimdiki gibi. Yani 1950'ler bu bakımdan şimdiki gibi idi. Bir mücadele var, önünde setler var, bir yere doğru akacak ama tam bilmiyor. Bu nedenlerle 1950'lerden yepyeni düşüncelere sahip ve dolayısıyla düş kurabilen bir kuşak çıkmadı. 1960'lar ve '70'lerden çıktı.

* Prof. Dr., A.Ü. SBF Emekli Öğretim Üyesi

¹ Bu metin, Mimarlar Odası Ankara Şubesi tarafından 17 Ekim 2018 tarihinde düzenlenen Cevat Geray'ı anma toplantısında yapılan sunuşa dayanmaktadır.



İşte Cevat'la tanışmamız (o benden yaşça büyüktür), hemen dost olmamız, hemen yol arkadaşı olmamız bu seyir içinde oldu. Ve bizim kuşağın, gelecek kuşaklara gerçekçi bir iyimserliğin sahipleri olarak bırakacağımız bir miras söz konusu ise bu mirasın en önemli kişilikleri arasında Cevat'ın fotoğrafı en önlere dedir mutlaka.

Cevat sadece 1960'lar ve '70'lerde, yani en güzel yıllarda değil, zor yıllara geldiğimiz zaman da hiç sekmedi. Dostluk dünyasını arı gibi ördü ve dostluk dünyasına insan ilişkileri gibi, personel idaresi gibi bakmadı. Kiminle ilişki kurayım ki işime yarasın diye bakmadı. İlişkilerini müstesna bir dostluk olarak, yaşlılarıyla, büyükleriyle ve gençleriyle bir koza gibi ördü. O nedenle kiminle iyi geçineyim düşüncesine en uzak adam Cevat'tır zannediyorum. Böyle bir düşüncesi hiç olmadı.

Cesaret, bana öyle geliyor ki, Cevat için doğal bir niteliktir. Sevmek gibi, gülmek gibi bir niteliktir. Doğal bir şeydir Cevat için, tartışılmaz. Ama Cevat aynı zamanda ödünsüzdür de; iş Türkçe'ye geldiği zaman katiyen ödün vermez. Dostluklarında son derece sıcak ama ilkelerinde ödünsüzdür. Ayrıca ustadır. Çünkü, cesaretin kaç çeşidi var bilmiyorum ama, Cevat'ınki çelik gibi bir cesarettir. Cesaretini en yumuşak biçimde gösterme ustalığına da sahiptir.

O bakımdan geri dönüp baktığımız zaman, '60'ların ve '70'lerin her yaştan gençleri hepsi düş sahibi olmuştur. Düşlerinde gerçekleri de biliyorlardı, iyimserdiler, azimliydiler ve aradıklarının peşindeydiler. Cevat 1960'ların toplum kalkınmacılığından, ilk beş yıllık plandan başlayıp 1970'lerin sonu ve '80'lerin başındaki dekanlığına kadar uzanan çalışkanlığı içinde, bilim çatısı altında cesaretin en önemli "olmazsa olmaz" olduğunu yaşayarak göstermiştir. Üniversitenin tarihine kaydetmiştir, o oradadır. Adeta Martin Luther misali... 12 Eylül'de zor yıllar başladığı zaman üniversitenin kapısına bunu çakmıştır. Zor zamanlar olanca kasvetiyle, bugün de devam eden kasvetiyle başladığı zaman Cevat bunu üniversitenin kapısına çakmıştır.

1980'den sonra (1960'ın tersine) topluma "artık düşünmeyin, sizin düşüncelerinizi biz ayarlarız" denildi. "Siz düşünmeyin, düşünürseniz düş kuruyorsunuz. Onun için sizin düşlerinizi biz ayarlarız". Aşağı yukarı 40 yıla uzanan kasvetini arttırarak devam eden zamanlarda Cevat'ı örnek alarak dikkatle bakarsak, akademik dünyaya Cevat şunu söylüyor: Akademik meslek, evliliğin temel kuralı gibidir. Nedir o? Nikah memuru söyler ya, "iyi günde kötü günde" kuralı. Zor zamanların belki daha bolca yaşanacağını önce yeni kuşakların, genç bilim insanlarının ve öğrencilerin bilmesi lazım. Cevat'ın örnek olarak söylediği de budur. İyi günde kötü günde kuralını sonuna kadar devam ettirdi. Bedeninin yükünü kişiliği, iradesi ve uygarlığa inancıyla taşıyarak ders vermeyi sürdürdü. Bu inançla bütün o bedeninin yükünü kaldırmayı sürdürmesi çok çarpıcı bir örnektir ve bu örnek kanımca Mülkiye'yi aşıyor. Cevat'ın bu zor zamanlar karnesi bütün bilim dünyamız için, hepimize bir örnektir.



Tabii, düş sahibi olma yıllarımız bittikten sonra, yani 1980'den sonra bizim kuşak da epey fire vermiştir. Düşünmeyi ve düş kurmayı epey terk eden olmuştur. Buradan bakınca, Cevat bulunduğu yerden daha yüksektedir ve bulunduğu yer gittikçe daha da yükseliyor. Onun için şimdi, tarihe bakınca görüyoruz ki, güzel dönemlerde biriktiriyor, zor dönemlerde bunun sınamasını yapıyor. Ve zor dönemler için en değerli malzeme olan cesaret, yeni kuşaklar için sağlam düşüncelere sahip olmakla başlar. Ancak buradan hareketle, yani cesaretle sağlam düşüncelere sahip olmakla gerçekçi bir iyimserliğin, yani gerçekleşecek ama mutlaka gerçekleşecek düşlerin yolu açılabilir. Düşünmek ve düşünme cesaretine sahip olmak lazım. O bakımdan Cevat bütün o alçakgönüllülüğü içinde, sanki rutin bir şey yapıyormuş gibi derslere gidip geliyor, her yere gidiyordu. Dikkatle yakından bakarsak bu müstesna bir örnektir ve bu örneği yaşatmak, dostlarına ve genç meslektaşlarına düşen bilim görevidir.





Yerel Yönetimler ve Çevre

Süheyla Suzan GÖKALP ALICA*

Öz

Bu çalışma sürdürülebilir kalkınma ve kentleşme politikaları doğrultusunda yerel yönetimler ve çevre ilişkisini ele almaktadır. Yerel yönetimlerin görevlerinden biri olarak çevre yönetimi özellikle son yıllarda kentsel konular içinde oldukça kritik bir noktadadır. Çevre yönetimi, optimal kaynak kullanımı, çevresel zararların minimize edilmesi, insan ihtiyaçları ve doğal kaynaklar arasında dengenin kurulmasını sağlama işlevlerini üstlenmiştir. Yerel yönetimlerin çevre yönetimi konusunda nasıl işlevlendirildiği ve görev sınırlarının nasıl düzenlendiği önemli bir tartışma konusu oluşturur. Bu çalışmada söz konusu alanın idari olarak nasıl düzenlendiği tartışılmakta ve çevre yönetiminin daha etkin hale getirilebilmesi için kimi öneriler sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: çevre yönetimi, optimal kaynak kullanımı, çevresel zararlar, yerel yönetimler

Local Governments and Environment

Abstract

The purpose of this study is to analyse the relationship between local governments and environment within the context of sustainable development and urbanisation. Environmental management as a duty of local governments is a very critical issue in urban researches and discussions. Environmental management concerns the use of optimal resources, minimisation of environmental damages and the balance between human needs and natural resources. Hence, the responsibilities and the duties of local governments related to the environmental management are essential discussion topics. This study discusses the administrative regulation of these topics and develops some suggestions for the improvement of the environmental management.

Keywords: environmental management, use of optimal resources, environmental damages, local governments



Giriş

Bugün dünya nüfusunun yarısının, Avrupa nüfusunun yüzde 80'inin ve Türkiye nüfusunun yüzde 70'inin kentlerde yaşadığı bilinmektedir. Bu nedenle tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kentler, artan nüfusları ve ekonomik ağırlıkları sonucunda önemli roller üstlenmek zorundadırlar. İklim değişikliği sorunundan da gerek sorumlulukları gerekse etkilenecek nüfusu barındırmaları nedeniyle iklimsel risk ve fırsatlar anlamında giderek daha önemli hale gelmektedirler. Bu nedenle yerel yönetimler, iklim değişikliğine yönelik gerekli çözümlerin önemli kısmını üstlenmek ve özellikle sera gazı emisyonlarını azaltma konusunda sorumluluklarını yerine getirmek zorundadırlar. Bu çerçevede, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir kentleşme politikalarının özellikle iklim değişikliği politikasıyla birlikte ele alınması söz konusu sorunların acil çözümü için gereklidir.

1987'de toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 42. oturumunda kabul edilen "Ortak Geleceğimiz" raporuyla ilk defa ele alınan sürdürülebilir kalkınma kavramı, daha sonra Avrupa Konseyi'nce hazırlanan Avrupa Kentsel Şartı içinde yayımlanan "Avrupa Kentli Hakları Bildirisi"nde de bir hak olarak yerini almıştır. Bu Bildiri'de bulunan 20 haktan biri olan sürdürülebilir kalkınma, yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması" olarak belirtilmiştir.

Bu bağlamda, çevre yönetimi sürdürülebilir kalkınmaya doğru giden yolda önemli bir role sahiptir. Çevre yönetimi, optimal kaynak kullanımı, çevresel zararların minimize edilmesi, insan ihtiyaçları ve doğal kaynaklar arasında dengenin kurulmasını sağlama ve yönlendirme işlevini üstlenmiştir. Bu açıdan sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin, çevresel görevlerini yerine getirmesi ve iyi yönetilmesi açısından önemi tartışılmaz.

Çevre Sorunları ve Kentler

Kentlerimizde yaşanan pek çok çevre sorunu olmakla birlikte en önemli sorunlarımızın başında, yoğun kentleşme, hızlı nüfus artışı ve sanayileşme, topoğrafik ve meteorolojik şartlara göre şehirlerin yanlış yerleşmesi ile birlikte düşük vasıflı kalitesiz yakıtların kullanımı sonucunda hava kirliliğinin oluşması, artan motorlu taşıtlardan kaynaklanan zararlı egzoz gazları gelmektedir. Bunun yanı sıra, kentlerimizin çoğunda, hava ve gürültü kirliliği, ulaşım, trafik, atık ve su yönetiminden kaynaklanan çevre sorunları yaşanmaktadır. Bireylerin günlük hayatını ve özellikle sağlığını doğrudan ilgilendiren bu sorunlarla baş etme konusunda yerel yönetimler idari ve mali sıkıntılar yaşamaktadır. Bilgi ve personel eksikliğinin yanı sıra mali yetersizlik de en önemli sorunlardır. Ayrıca bu konularda idari karar mercilerinde bulunanların kararlılıkları da en önemli etkidir. Diğer taraftan, belediyelerin çevreye ilişkin yerel hizmetleri ve özellikle altyapı hizmetlerini yerine getirememesinin önündeki engellerin başında yıllardır artan borçları da gelmektedir. Maliyetleri çok yüksek olan bu hizmetlerin yerine



getirilmesindeki en büyük sıkıntı da borç içindeki belediyelerin bu hizmetlere para bulamaması gelmektedir. Son yıllarda, kentsel hizmetlerin özelleştirilmesi ve piyasa mekanizmasına dayalı uygulamaların yerleştirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler de yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Kentlerin altyapı yetersizliklerinden kaynaklanan sıkıntılar, ulaşım ve ısınma sistemlerinin yarattığı hava kirliliği, sağlıklı içme ve kullanma suyuna erişim ile evsel ve tehlikeli atıkların bertarafına ilişkin sorunlar günlük hayatımızı ve refahımızı doğrudan etkilemektedir. Anayasa'nın 56. maddesinde hayat bulan "çevre hakkı" bağlamında yaşanabilir kentler için sağlıklı ve dengeli bir çevrenin yaratılması gerektiği kuşkusuzdur. Küreselleşme sürecinin etkisiyle birlikte yeni dünya düzeninde, sermayenin büyümesi ve teknolojinin gelişimi önündeki tüm engellerin kaldırılması yönünde bir dönüşüm yaşanmaktadır (Alıcı, 2011: 38). Bu dönüşüm ve değişimden yerel, bölgesel ulusal ve küresel tüm aktörlerin katılımıyla birlikte ülkemiz yerel yönetimleri de payını almaktadır. Bu değerlendirme kapsamında, yerel kalkınma politikalarında da değişimlerin yaşandığı ve bu değişim sonucunda, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabetçi bir sistemin kurgulandığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerin görevleri etkin ve verimli kentsel hizmetleri sunmanın yanı sıra, küresel dünyada rekabet edebilen, yeni ilişkiler ve işlevler üreten bir ticari kimliğe büründürülmeye ve sonuçta piyasa mekanizmasına terk edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle yerel kamu hizmetleri "kamu yararı" anlayışıyla değil, "rekabetçi" ve "pazarlamacı" anlayışla kentsel rantları belirli kesimlere aktarmayı hedefleyen birimler haline getirilmişlerdir. Ayrıca, belediyelerin özellikle bu gibi çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin hizmetlerinden faydalanan yöre halkı, bu hizmetler için yapılan harcamalara katılmalarının istenmesi dolayısıyla mağdur olmaktadır.

Anayasa'da ve Yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yerel Yönetimlerin Düzenlenmesi

1982 Anayasası'nda Yerel Yönetimler

Anayasa'nın idareyi düzenlediği maddelerine göre "idare"; merkezi idare (md.126) ve mahalli idare (md.127) olarak ikiye ayrılmış, "kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği" (md.123) öngörülmüştür. Anayasa'da idari örgütlenmedeki temel ilkeleri, "merkezden yönetim", "yerinden yönetim" ve bunları tamamlayan "idarenin bütünlüğü" olarak öngörülmüştür.

Anayasa'nın 123'üncü maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı açıklanmış; 126'ncı maddede merkezi yönetime, 127'nci maddede ise yerel yönetimlere ilişkin ilkelere yer verilmiştir. 127'nci maddeye göre yerel yönetimler; il, belediye ya da köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş ilkeleri yasayla belirlenen, yasada gösterilen karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yasada be-



lirtilen esas ve usuller çerçevesinde “idari vesayet” yetkisine sahiptir. “İdarenin bütünlüğü” ilkesi de merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. 127. maddenin son fıkrasına göre; mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nde Yerel Yönetimler

Toplumsal gereksinimler hem çok çeşitli hem de çok kapsamlıdır. Bu nedenle bu gereksinimlerin hepsinin merkezden yürütülmesi mümkün değildir. Anılan gereksinimlerin karşılanması üzere merkezi idare tarafından belirlenen ilke ve kuralların gerçekleştirilmesi yerel yönetimlere bırakılmıştır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹ ile devlet teşkilatımızda önemli değişiklikler yapılmıştır. Kararnamenin «Kuruluş» başlıklı 20. Maddesinin «ğ» bendi ile «Yerel Yönetim Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Söz konusu Kurul’un görevleri 1 numaralı Kararnamenin 31. maddesinde düzenlenmiştir. Bu görevler: i. Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek, ii. Türkiye’nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak, iii. Göç ve iskan konularında politika önerileri geliştirmek, iv. Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek, v. Türkiye’nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek, vi. Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak, vii. Boğaziçi imar uygulamaları programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, viii. Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmektir.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışacak ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirecektir. Anılan Kararnamenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın görevlerini düzenleyen 97. Maddesinin «o» bendinde; “Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek» görevi adı geçen bakanlığın sorumluluğuna verilmiştir. Kararnamenin 99. maddesinde düzenlenen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hizmet birimlerinden biri de “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü”dür. Söz konusu genel müdürlüğün görevleri (md.100) şunlardır: i. Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, ii. Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, iii. Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, iv. Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini

¹ 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe girmiştir.



planlamak ve uygulanmasını takip etmek, v. Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek, vi. Mahalli idare kontrollerinin çalışma programlarını düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak.

Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi öncesinde İçişleri Bakanlığı'nda "Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü" olarak teşkilatlanan genel müdürlüğün Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine alınması ve yeni görevler verilmesi sonucunda kurumsal bazı sıkıntıların çıkabileceği düşünüldüğünden, iki bakanlık arasında sorumluluklara ilişkin bir protokol yapılmıştır. Bu protokol uyarınca, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili maddeleri uyarınca daha önce İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve anılan birimin vesayet yetkisine ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarının İçişleri Bakanlığı'nda kalması, bunun dışında kalan görev, yetki ve sorumlulukların ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmesi hükme bağlanmıştır. Bu esas ve usuller doğrultusunda ilgili genel müdürlüğün devir ve tasfiye işlemleri tamamlanmış ve devir protokolü 3 Ağustos 2018 tarihinde imzalanmıştır.

Bu bakımdan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün uhdesinde olan ve yerel yönetimlerle ilgili hizmetler 07.08.2018 tarihli Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yazısı ekinde 79 madde olarak tek tek sayılmıştır.

Kararnamenin 102.maddesiyle oluşturulan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hizmet birimlerinden biri olan Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü ise belediyelerin mücavir alanları ile köylerin yerleşik alanlarının sınırlarının tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve tespit edilen sınırları onaylamakla yetkilidir. Belediyeleri ilgilendiren önemli birimlerden biri de anılan Kararnamenin 106. maddesinde belirtilen Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. Anılan Genel Müdürlük, yerel yönetimlerin altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programa, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekansal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esasları yerine getirmekten sorumludur. Diğer taraftan söz konusu Genel Müdürlük, Teknik altyapı ve altyapı birlikleri kurulması konusunda mahalli idareler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktan, teknik tesislere ilişkin envanteri tutmaktan, idari olarak her türlü altyapı, katlı ve köprülü kavşak gibi yapıların projelerini yapmak veya yaptırmak, bu alanlarda mülk sahiplerinden altyapı katılım bedellerini tahsiline ilişkin düzenleme yapmaktan, gecekondü alanları ile vasfının bozulmasından dolayı orman ve mera dışına çıkarılan alanlara ilişkin iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamaları ile afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine ilişkin mevzuat ve 775 sayılı Kanun uyarınca ıslah, tasfiye, dönüşüm ve iyileştirme bölgelerinin tespitine, ilânına, program ve öncelik sırasına dair usul ve esasları yayımlamaktan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi kapsamındaki uygulamalara ilişkin dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmekten de sorumludur.



Yerel Yönetimlerin Çevre ile İlgili Görevleri

Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde, yeni düzenlemelerle yerel yönetimlerin fonksiyonları yavaş yavaş değiştirilmeye başlanmıştır. Bu değişimden en fazla etkilenen konu da çevre ve kentsel alt yapı hizmetleri olmuştur. Bu çerçevede, 2000'li yılların ortalarından itibaren hukuki düzenlemelerde değişikliklerin yapıldığı ve yeni bir pazarın oluştuğu görülmektedir. Diğer taraftan bu düzenlemelerle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında özellikle "çevre" konusunda sorunlar yaşanmaya başlamıştır.

Çevrenin kirlenmesine neden olan ve insan sağlığını doğrudan etkileyen sebeplerin başında çevresel altyapı yetersizliği gelmektedir. Plansız kentleşmenin çevre üzerine getirdiği baskılar, hızlı nüfus artışı, mali kaynakların yetersizliği gibi ekonomik ve sosyal sorunların, çevre sorunlarının nedenini oluşturmaması, kalkınma-çevre ikilemini daha iyi ortaya koymaktadır. Bu husus, yeni çevre politikalarının oluşturulmasında göz önüne alınmak zorundadır. Özellikle yerel yönetimlere önemli sorumluluklar düştüğü açıktır. Çevresel pek çok sorunun bugün yerel kaynaklı olduğunu göz önünde bulundurursak, bu süreç şüphesiz çok önemli kazanımlar getirecektir. Ayrıca hava, su ve atık gibi konularda genel uygulama süreçlerini ve ilkelerini ortaya koyan Avrupa Birliği'nin çevre ile ilgili çerçeve direktifleri, yerel yönetimlere yetkili oldukları bölgelerde, ilgili bakanlıkların eşgüdümünde denetleme ve yaptırımların uygulanması gibi konularda çok önemli görevler vermektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerimizde süreç içinde önemli yönetsel değişiklikleri yaşanması kaçınılmazdır.

Söz konusu değişikliklerin iyi yönetilebilmesi için, belediyelerimizin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla gerekli çalışmalara bir an önce başlamaları gerekmektedir. Kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi çok önemli olmasına rağmen, asıl zorluk AB müktesebatının uyumlaştırılması için ağır yatırım gerektiren direktiflerin uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan, yatırımın nasıl planlanacağı ve finanse edileceğidir. Finansman kaynağına² ilişkin mali yükün büyük bölümü ise, atıkların bertarafı, içme suyu sitemlerinin kurulması atıksu arıtımı, kanalizasyon gibi hizmetler oluşturmaktadır. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu³, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁴, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁵ ve 2872 sayılı Çevre Kanunu yerel yönetimlere çevre alanında geniş yetki ve görevler vermiştir.

² Finansman için kamu bütçesinin yeterli olması mümkün değildir. Bu çerçevede özellikle uluslararası piyasalardan orta ve uzun vadeli kredilendirme aracılığıyla ya da önümüzdeki dönemde 2007-2013 Mali İşbirliği Programı'ndan, Avrupa Birliği'nin geliştirmiş olduğu yeni mali program IPA'dan, çeşitli finansal imkanlar sağlanmaktadır. Bunun yanında özellikle Avrupa'daki örneklerden gördüğümüz kadarıyla çeşitli ekonomik araçlar da - vergi ve harçlar gibi ya da kullanıcı ödemeleri gibi finansman seçenekleri - önemli kaynaklar yaratabilecektir.

³ RG. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayı.

⁴ RG. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayı.

⁵ RG. 04.03.2005 tarih ve 25745 sayı.



Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaç olmak şartıyla, “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım” gibi konularda yetkili kılınmıştır. Bu hükümde yer alan alt yapı hizmetlerinin çevre kirliliğini önleme amacına yönelik olduğu hususunda kuşku olmamakla birlikte, “çevre ve çevre sağlığı” gibi bir alana hangi görevlerin girdiği belli değildir.

Büyükşehir Belediyeleri ise; sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirleri almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmakla görevli kılınmışlardır.

Bunun yanı sıra, 6360 sayılı “13 ilde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁶ ile on üç il daha büyükşehir statüsü verilmiş⁷ daha sonra bu sayı ondörde çıkarılmıştır. 27 il 2004 yılından bu yana İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanmakta olan bütün şehir modeli kapsamına alınmış, 30 ilde il özel idaresi kapatılmış, büyükşehir olmayan illerde 559 belde belediyesi kapatılmış, büyükşehirlerde 1032 belde belediyesi ile 16.082 köy kaldırılmıştır. Sonuç olarak 2004 yılından bu yana İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanmakta olan bütün şehir modeli, 27 ile yaygınlaştırılmıştır. “Pergel” olarak tanımlanan 20-30-40 ve 50 km’lik yarı-çaplar içerisinde varlığını sürdüren büyükşehirler yerine, ilin genelinde görevli ve yetkili büyükşehirler kurulmuştur. Yeni büyükşehir olan on dört il ile birlikte, halen büyükşehir belediyesi bulunan on dört ilde daha büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir.⁸ Bu değişiklikler sonucunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun uygulama alanı artmış, dolayısıyla çevreye ilişkin hükümleri uygulamakla sorumlu olan yerel yönetim biriminin yetki alanı

⁶ RG. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayı.

⁷ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

⁸ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuştur.



genişlemiştir. Yeni bir tasarı ile nüfusu 500 bin kişiyi bulan iller arasına en az 12 şehir daha eklenmesi öngörülmektedir.

Bu çerçevede, büyükşehirlerde kurulan, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmekle sorumlu birimlerin de çevreye ilişkin önemli yetkilerinin bulunduğunu belirtmek gerekir. İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere 2560 sayılı Kanunla⁹, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlük, İstanbul Büyük Şehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur. Genel Müdürlüğün görev alanı, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'nin görev alanı ile sınırlı olmakla beraber, şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyük şehir belediye sınırları dışında da olsa bu Genel Müdürlük tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca İçişleri ile Bayındırlık ve İskan (Çevre ve Şehircilik) bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu anasistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de bu Genel Müdürlüğe verebilecektir. Kurumun Teşkilat Yasası göz önüne alındığında, çevre ile ilgili önemli sorumluluklar üstlendiği anlaşılmaktadır. Zira, içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yer altı ve yerüstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılmasına ilişkin işlemler; kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması ve bu sulardan yeniden yararlanılmasına ilişkin işlemler; bölge içindeki su kaynaklarının deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yer altı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak ve su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek Kurumun sorumluluğundadır. Diğer taraftan Kanun'un Ek madde 4'ü uyarınca, İSKİ Kanunu diğer Büyükşehir Belediyeleri tarafından da uygulanan bir Kanundur. Üstelik, 5360 sayılı Kanun ile on dört ile daha büyükşehir statüsü verildiğinden, İSKİ Kanunu'nun uygulama alanı da genişlemiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre; "il özel idaresi": İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, il sınırları içinde, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı¹⁰, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında da, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, tu-

¹⁰ İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre İl Çevre Düzeni Planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl Çevre Düzeni Planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.



rizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla sorumlu kılınmışlardır.

Mahalli İdare Birlikleri ve Çevre

Mahalli İdare Birlikleri özellikle çevre altyapı sistemlerinin kurulmasında önemli bir görevi yerine getirmek üzere öngörülmüştür. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre "mahalli idare birliği" birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmek üzere tanımlanmıştır. Kanun'un 4'üncü maddesine göre; su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı ilgili mahalli idarenin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır. Özellikle çevre altyapı sistemlerinin kurulması amacıyla, Mahalli İdare Birlikleri öngörülmüştür. Mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamayacaktır. Sonuç olarak, yerel yönetim birlikleri, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinden bazılarını yapmayı üstlenmiş, il, belediye ve köylerin kendi aralarında ya da birbirleriyle, özgür iradeleriyle ya da yasal zorunluluktan dolayı yapmakla yükümlü oldukları görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmek amacıyla oluşturdukları kamu tüzel kişilikleri (Köseoğlu, 2010: 85) olup, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda, birliklere üyelik ve ayrılma konusunda yasal bir gereklilik bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler ve Planlama

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin (a) bendinde, ilin çevre düzeni planını yapmak il özel idaresinin görevleri arasında sayılmış, il çevre düzeni planının; valinin koordinasyonunda, Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacağı hükmüne yukarıda değinilmiştir¹¹. Ayrıca il çevre düzeni planının belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacağı, belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planının ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanacağı hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (c) bendinde ise; belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planlarını kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

¹¹ Planlama ile ilgili ayrıntılı açıklamalar üst bölümlerde yapılmıştır.



İl çevre düzeni planına yapımına ilişkin yerel yönetimlere yetki veren düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden sonra, Çevre ve Orman Bakanlığı ile yerel yönetimler arasında çevre düzeni planının hazırlanması, onaylanması konusunda ortaya çıkacak yetki çatışmasını önlemek amacıyla 2006 yılında Çevre Kanunu'nun 9'uncu maddesine yeni bir hüküm eklenmiştir. Anılan hükme göre; ülke fiziki mekanında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bu hüküm Bakanlığın diğer bir ifade ile merkezi yönetimin en üsteki çevre düzeni planını yapmasına ilişkin yetkiyi düzenlemektedir. Sonuç olarak, Çevre ve Orman Bakanlığı bu konudaki yetkisini bırakmak istememiştir.

Daha sonraki süreçte, merkezi idarenin planlama yetkisini çok daha kapsamlı ve mutlak hale getiren ve yerel yönetimlerin planlama yetkilerini sınırlandıran hükümler, 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 ve 648 sayılı KHK ile getirilmiştir.¹² Bu hükümler, yerel yönetimlerin görevlerine açıkça sınırlandırma sonucunu doğurabilecek nitelikte taşımıştır. Anılan KHK'ler ile özellikle imar ve planlama konularında yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yerel yönetimler üzerindeki "vesayet" ilişkisini de aşan müdahalelerde bulunmasına olanak sağlanmıştır.¹³

644 sayılı KHK'nin 2/ğ maddesine göre belediye sınırları dahil olmak üzere; *"gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dahil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek, Bakanlar Kurulunca belirlenen bu nitelikteki uygulamalar ile finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak"* görevleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerine getirmiştir.

¹² Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapıya ilişkin, her tür ve ölçekte çevre düzeni nazım ve uygulama imar planlarını ve değişikliklerini, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir.

¹³ TBMMOB Mimarlar Odası, 42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler, 29-30 Ekim 2011, Denizli, s.10.



Ancak söz konusu Kanun Hükmünde Kararnameler, “Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”/703 sayılı KHK) ile yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁴

İmar planları kamu yararını sağlamak amacıyla bölge halkının sağlığını ve çevreyi korumak, sosyal ve kültürel gereksinimlerini, iyi yaşama düzenini, çalışma koşullarını ve güvenliğini, o çevrede yaşayan halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yapılmaktadır. Bu nedenle 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8’inci maddesinde nazım ve uygulama imar planı yapma yetkisi, Anayasa’nın 127’nci uyarınca halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediyelere verilmiştir. Aynı Kanun’un 9’uncu maddesinde sınırlı bazı hallerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na imar planı yapılmasına ilişkin yetki veren hükümler bulunmaktaysa da, merkezi yönetime bırakılan bu yetkiler, kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkililerdir¹⁵. 3194 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde, Turizmi Teşvik Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi bazı özel kanunlara tabi olan alanların nitelikleri gereği toplumu etkileme özelliğinden dolayı, bu alanlarda imar planı yapma yetkisi yerel yönetimlere bırakılamayacak kadar önemli görülmüş ve kamu yararının daha üst düzeyde sağlanabilmesi için imar planı yapma yetkisi ve usullerinde istisnalar getirilmiştir.¹⁶

Sonuç

Sonuç olarak; yukarıda belirtilen yeni düzenlemelerle tüm ülkeyi ilgilendirmese dahi, her türlü yapı için ve her tür ve ölçekte plan yapma yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Bu nedenle de Anayasa’nın mahalli idarelerin niteliklerini ve görevlerini düzenleyen 127. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. 127. maddeye göre Mahalli İdareler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Yerel yönetimler merkezi idarenin vesayetine tabidir. Buna göre, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması ilkesi benimsenmiştir. İdari vesayet, merkezi idarenin yerel idare üzerindeki denetim yetkisidir. Bu kapsamda merkezi idare, yerel yö-

¹⁴ 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete (3. Mükerrrer)

¹⁵ TMMOM Mimarlar Odası, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 648 Sayılı ve 653 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Değerlendirme Raporu”, 42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler, 29-30 Ekim 2011 Denizli, s. 43.

¹⁶ a.g.e, s. 44.



netimler üzerinde; yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacıyla, yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

yanı sıra, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda vesayet denetimi zayıflatılmış ve belediye meclisi kararlarından bazılarının yürürlük kazanması için daha önce aranan mülki idare amiri onayı zorunluluğu kaldırılmıştır (Can, 2011:1).

2003 yılından itibaren yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler hazırlanmıştır. Bu düzenlemelerin, yereldeki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini sağlama gerekçesinin yanı sıra “yerel yönetimlerin özerk karar alma süreçlerini güçlendirmeye” yönelik hedefleri olduğu da ifade edilmiştir. Bu amaçla 2004-2005 yıllarında yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında özellikle çevreye ve planlamaya ilişkin hizmetlerin arttığını görmekteyiz. Ancak son yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yetki ve görev karmaşasının arttığı görülmektedir. Gündelik hayatımızı çok yakından ilgilendiren, sağlıklı bir çevrede yaşamamızı sağlayamaya ilişkin çok önemli yetki ve görevler ile donatılmış belediyelerin personel ve mali açıdan da daha güçlü hale getirilmeleri zorunluluktur.



Kaynakça

- Alica, S. S. (2011) *Kent Çevre Hukuk: Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Can, H. H. (2011) "Türkiye Mahalli İdarelerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumunu", Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri, *Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik*, 21-23 Kasım, Ankara.
- Köseoğlu, M. (2010) "Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, 468, Eylül.
- TBMMOB Mimarlar Odası (2011) *42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler*, 29-30 Ekim, Denizli.
- TMMOM Mimarlar Odası (2011) "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 648 Sayılı ve 653 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Değerlendirme Raporu", 42. Dönem 2. Merkez Danışma Kurulu, Belgeler, 29-30 Ekim, Denizli.
- RG. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayı.
- RG. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayı.
- RG. 04.03.2005 tarih ve 25745 sayı.
- RG. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayı.
- RG. 23.11.1981 tarih ve 17523 sayı.
- RG. 09.07.2018 tarih ve 30473 sayı (3. Mükerrrer)





Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma: Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi

Erdal EROĞLU* Gülçin TUNÇ**

Öz

Yerel yönetimler kapitalist devlet aygıtının ulus-altı ölçekte örgütlendiği, devletin gücünün ve düzenleyici işlevinin yerelde temsil yetkisine sahip organik bir bileşenidir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren devletin neoliberal politikalarla yeniden yapılandırılması sürecinde yerel yönetimlere sermayenin yeniden değerlendirilmesinde önemli roller verilmiştir. Bir başka deyişle, yerelleşme, sermaye birikiminin yapısal dinamiklerinin yeniden biçimlendiği neoliberal küreselleşme sürecinde kapitalizmin kendini yenilediği önemli eksenlerden biri olmuştur. Bu kapsamda, yerel kamu hizmetlerin ticarileştirilmesiyle yerelerde sermaye birikiminin önünü açacak yeni kurum ve örgütlenmelerin oluşturulması ve kamu-özel işbirliklerinin daha yoğun ve çeşitlenen modellerle hayata geçirilmesi gibi bir dizi reformlar hedeflenmiştir. Yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, yeni düzenlemelerle birlikte yeniden ölçeklenme ve finansallaşma bağlamında mali etkinlikleri önemli ölçüde artmıştır. Belediyeler ve dolayısıyla vatandaşlar mal, hizmet ve kredi alımları açısından piyasanın en önemli müşterileri haline gelmiştir. Diğer taraftan, belediyeler, altyapı yatırımlarıyla ve rant arttırıcı imar kararlarıyla sermayeye doğrudan ve dolaylı katkılarda bulunmaktadır. Bu çalışmada söz konusu katkılar, Türkiye'de yerel yönetimlerin 1980 sonrası dönemde yeniden yapılandırılması tartışmaları çerçevesinde belediye kamu alımlarının, harcamalarının (fonksiyonel ve ekonomik), finansmanının ve yükümlülüklerinin analiziyle ortaya konulmaktadır. Çalışma, genel olarak 1980 sonrası dönemi dikkate almakla birlikte 2000/ 2001 ekonomik krizlerinin ardından gelen yeniden yapılanma dönemi olması ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin süregiden tek parti iktidarıyla nitelenmesi açılarından 2002 sonrası döneme odaklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: yerel yönetimler, yeniden ölçeklenme, yerel yönetim finansmanı, kamu alımları, yerel yönetim borçlanması

Makale gönderim tarihi: 29.10.2018 Makale kabul tarihi: 28.11.2018

* Dr. Öğretim Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, erdalerogluuu@gmail.com

** Araştırma Görevlisi Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, gulgintunc@gmail.com



State Re-scaling and Financialisation: An Evaluation of the Financial Activities of Local Governments

Abstract

Organised at the sub-national level, local governments are the organic components of the state apparatus and have the authority to represent state power, especially with respect to state's regulatory dimension. Through neoliberal policies local state is given a prominent role within the process of capital restructuring that occurred in tandem with state restructuring in post-1980 period. To put it differently, 'localization' has become pivotal for the revalorization of capital in the era of neoliberal globalization. In this sense, as elsewhere in the world, a series of reform packages has been introduced in Turkey to facilitate capital accumulation at the sub-national level by way of commercializing local public services, which heavily relied on the introduction of new or renewed organisational structures and mechanisms such as public-private partnerships. Thus, local governments, municipalities in particular, have obtained a significantly active position regarding both the re-scaling of statehood and the financialisation of the economic system. In the concrete, municipalities (and consequently the urban citizens) have turned out to be the leading customers of the private sector given the considerable volumes of public procurement concerning the purchase of goods, services and credits. Besides, municipalities directly and indirectly contribute to capital accumulation through zoning decisions and infrastructure investments which help to boost the property market. In light of the theoretical backdrops provided by rescaling and financialisation literatures, this article aims at analysing municipal procurement and spending figures as well as municipalities' fiscal conditions in order to grasp their role within capitalism's restructuring process. The analysis will consider post-1980 period but concentrate on the era beginning with the year 2002, which marks the start of the aftermath of 2000/ 2001 economic crisis and the emergence of on-going Justice and Development Party's rule in Turkey.

Keywords: local governments, rescaling, local finance, public procurement, local government debt



Giriş

Genel olarak yerel yönetimler, özelde ise yerel yönetim kurumlarının en etkin ve etkilisi olarak nitelenebilecek olan belediyeler, devlet gücünün ulus-altı ölçeğe örgütlendiği, aynı zamanda da siyasi iktidarın meşruiyeti açısından önemli olan kurumlardır.¹ Yerel yönetimler, bu siyasi ve yönetsel nitelikleri ile daimi bir ilişkisellik içinde, tarihsel olarak kamu hizmet sunumu etrafında ekonomik bir işlev de üstlenmişlerdir. Belediyelerin, 19. yüzyılda, erken sanayileşen Batı ülkelerinde modern kapitalizmin derinleşmesine koşut olarak artan kentsel sorunların çözümü amacıyla ortaya çıktığı hatırlanırsa emek gücünün ve dolayısıyla sermayenin yeniden üretimi ekseninde önemli bir ekonomik görevi baştan beri üstlendikleri belirginleşmektedir. Bununla birlikte, kapitalizmin evrimi sürecinde yerel yönetimler ekonomik işlevleri açısından önemli dönüşümlere uğramışlar ve sermayenin yeniden üretiminde giderek daha doğrudan bir rol üstlenmeye başlamışlardır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde, yerel yönetimlerin emeğin yeniden üretimiyle ilgili etkinlikleri (konut, eğitim, sağlık, kültür vb.) aşınırken, Türkiye gibi bu etkinliklerin yerine getirilmesinde yerel devlet aygıtının aktif bir yer edin(e)memiş olduğu ülkelerde belediyelerin ikincil bölüşüm açısından sahip oldukları rol önemli hale gelmiştir. Belediyelerde bu rol yatırım harcamaları, hizmet alımları, borçlanma ve kentsel planlama/imar yetkileri yoluyla özellikle 1980'li yıllardan itibaren giderek pekişmiştir (Ayman Güler, 2006). İkincil bölüşüm ilişkileri, ekonomik kaynakların burjuvazinin farklı kesimleri arasında paylaşıldığı sınıf-içi bölüşüm niteliği taşımaktadır (Boratav, 2005). Daha açık bir ifadeyle “Türkiye’de belediyelerin 1980 sonrası dönemde sermayeye ve burjuvazinin diğer kesimlerine kaynak aktarılmasında önem kazanan kurumlar haline geldiği” söylenebilir.

Bu tespit yeni olmamakla birlikte yerel yönetimlerin, 24 Ocak 1980 ekonomik kararlarıyla geçilen ve Türkiye’nin küresel kapitalizme eklemelenmeye başladığı bu tarihten başlayarak günümüze uzanan neoliberal birikim rejimi içindeki konumlarını değerlendirmek için iyi bir başlangıç noktasıdır. Bu tespit aynı zamanda, idareler arası mali ilişkilerin ve siyasal sorumlulukların yapılan değişikliklerle yeniden yapılandırılmasını, küreselleşme terimi ile ifadesini bulan “karşı konulmaz (ekonomik ve teknolojik) dış etmenlerin” sonucu ve/veya kurumsal evrimin doğal bir uzantısı olarak görmek yanılışına düşmemek konusunda önemli bir uyarı niteliğindedir.

¹ Belediyelerin siyasi iktidar mücadelesi ve devlet gücünün paylaşımı açısından önemi Türkiye’de belirgindir. Özellikle 1970’li yılların ilk yarısından itibaren merkezi iktidarı elde etme ve/veya elinde tutma şansı düşük olan farklı siyasi hareketler belediyelerde güç elde etmişler ve kimileri ilerleyen zamanda iktidar olmayı başarmıştır. Bunu, sol siyaset [belirgin olarak 1970’lerin sosyalist/ radikal sol belediyeçilik örnekleri; bu örneklerde, yerel düzeyde serbest piyasaya alternatif kamu hizmeti sunum biçimlerinin denenmiş olması (Bayırbağ, 2010) dikkat çekicidir.], Kürt siyasi hareketi ve 1994 seçimlerinde yerelerde güçlenen Refah Partisi’nden Adalet ve Kalkınma Partisi’ne uzanan siyasal İslam ideolojisi açısından örnekleyebiliriz. 2019 yılının Mart ayında yapılacak olan yerel seçimlerde belediye yönetimlerinin kazanılması, yakın zamanda uygulanmaya başlanan başkanlık sistemi ve başlayan ekonomik daralma şartlarında, sıkça dile getirildiği gibi, iktidar ve muhalefet gruplarının siyasi meşruiyet ve devlet gücüne sahip olma yarışı açısından kritiktir.



Bu makalede, dışa açık büyüme hedefli birikim rejiminin geçerli olduğu yaklaşık kırk yıllık süreci de dikkate alarak, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidarda olduğu yıllarda yerel yönetimlerin ekonomik ve mali etkinliklerini, bu etkinliklerin farklı toplumsal kesimler açısından yarattığı sonuçlara odaklanarak değerlendirmeyi amaçlıyoruz. Küresel kapitalizmin neoliberal politikalar eşliğinde hakimiyet kazandığı söz konusu dönemde diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetimi alanında piyasa yönelimli, köklü bir zihniyet değişimi ve buna paralel devlet aygıtının –süregiden bir biçimde– yeniden yapılandırılması uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Devletin yönetim düzeyleri arasındaki mali ilişkilerin ve sorumlulukların paylaşımıyla ilgili yapılan değişiklikler, yerel yönetimlere ve ulus-altı düzeyde örgütlenen merkezi devlet kurumlarına yönelik idari düzenlemeler bu yeniden yapılandırmanın önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. “Devletin yeniden ölçeklenmesi” kavramı, bahsedilen bu idari/ kurumsal dönüşümü ekonomi-politik bir bakış açısıyla ele almaya olanak vermektedir. Dolayısıyla bu kavram çalışmada kuramsal bir anahtar olarak kullanılacaktır.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında kilit bir öneme sahip olan “finansallaşma” çalışmada ileri sürülecek iddiaları destekleyecek bir diğer anahtar kavram olarak belirlenmiştir. “Finansallaşma” kavramı, AKP'nin iktidara geldiği 2002 senesinden itibaren Türkiye'de yaşanan ekonomik ve kurumsal dönüşümü niteleyen kilit olgulardan birine işaret etmesi nedeniyle çalışmanın genel amacı açısından önemlidir. Türkiye'de son yirmi yılda makroekonomik politikanın yükselen bileşenini oluşturan finansallaşma eğiliminin yerel yönetimlerin bütçe ve harcama yapılarına nasıl yansıdığı, ikincil bölüşüm ilişkilerindeki rollerini nasıl etkilediği sorularına yanıt aramak amacımız açısından kaçınılmazdır. En genel anlamda, finans sektörünün reel sektörden (sanayi) koparak kendi iş işleyişiyle çalışır hale gelmesi ve devamında sanayi sermayesi üzerinde egemenlik kurması durumu olarak tanımlanan finansallaşma olgusu 2008 küresel finans krizinde açıkça görüldüğü üzere gayrimenkul sektörü ile yakından ilişkilidir (Mıhçı, 2015). Hatta geç kapitalistleşmiş ülkelerde gözlenen finansal genişleme ve derinleşme olgusunun (çevresel finansallaşma), finansal piyasaların erken kapitalistleşmiş ülkelere göre çeşitlenmemiş bir içerikte olması nedeniyle, daha az sayıdaki bazı ortak mecralarda ilerlediği ve konut piyasasının bu mecralardan biri olduğu ilgili yazında dile getirilmektedir (Güngen, 2015).

Türkiye'de de inşaat ve gayrimenkul sektörleri ile ilintili bir biçimde genişleyen finansallaşma, AKP iktidarının ilk yıllarından itibaren mortgage yasası, gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile ilgili yasal düzenlemeler, kentsel dönüşüm



programının piyasa odaklı finansmanı, bir sermaye piyasası aracı olarak gayrimenkul sertifikalarının² yerleştirilmesi çabaları ile teşvik edilmiştir. İnşaata dayalı ekonomik büyüme tercihi içinde imar ve planlama yetkilerini ellerinde tutan belediyeler kilit yerel devlet kurumları haline gelmiştir. Burada belirtmemiz gereken önemli bir nokta, söz konusu yetkilerin bir kısmının ilgili merkezi yönetim birimlerine de verilmesini içeren yasal düzenlemeler yoluyla, AKP hükümetleri döneminde, kentsel gelişim ve yapılaşma kararlarının alınmasında artan bir merkezileş(tir)menin de söz konusu olmasıdır.

Diğer taraftan hane halkları ve özel sektör için de geçerli olduğu üzere borçlanma kapsamında belediyelerin ve belediye şirketlerinin aldıkları yerli ve yabancı krediler finansallaşmayı doğrudan gözlemleyebileceğimiz alanların başında gelmektedir. Dolayısıyla, belediye borçlanmaları ile ilgili verilerin analiz edilmesi yoluyla belediyeler kanalıyla finans sermayesine aktarılan kaynakların incelenmesi makalenin görgül dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Bunun yanında, kamu yatırım programları (1987-2017), kamu ihale rakamları ile ilgili veriler (2003-2016), Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün derlediği Belediyeler Bütçe İstatistikleri (2006-2015), belediye faaliyet raporları (2006-2016) ve Hazine Müsteşarlığı'nın belediye iktisadi teşebbüsleri ile ilgili raporları (2010-2015) sayısal ağırlıklı veri kaynakları olarak analiz edilecektir. Büyükşehir Belediyeleri'ne ait belediye iktisadi teşebbüslerine (BİT) dair çeşitli kaynaklardan (ilgili belediyelere ve teşebbüslere ait web sayfaları, BİT'lerle ilgili raporlar ve diğer çalışmalar) elde edilecek niteliksel verilerden de yararlanılacaktır.

Kuramsal Çerçeve: Yeniden Ölçeklenme ve Finansallaşma

Devletin yeniden ölçeklenmesi kavramı, 1990'lı yıllarda yoğunlaşan küreselleşme tartışmaları ortamının bir ürünü olmakla birlikte anaakım küreselleşme algısının eleştirisini içeren bir perspektiften geliştirilmiştir. Anaakım küreselleşme algısı ile kastettiğimiz küreselleşmenin (yansız olduğu düşünülen) teknolojik gelişmelerin ve/veya toplumlararası ekonomik ve siyasi evrim sürecinin doğal ve kaçınılmaz bir sonucu olduğudur. Bu düşüncelere karşılık olarak yapılan eleştirel değerlendirmeler, neoliberal küreselleşmeyi kapitalist sermaye birikim süreci ile ilişkilendirerek, ekonomik ve siyasi alanlarda yaşanan köklü ve hızlı değişimleri sermayenin içine girdiği yapısal krizleri aşmak yolunda, 1970'lerin sonlarından itibaren ortaya çıkan stratejik bir proje olarak görmüştür. Bizim de katıldığımız

² Gayrimenkul sertifikalarının altyapısı, Türkiye'deki finansal serbestleşmede bir dönüm noktası olan 1989 yılında konut sertifikaları ile atılmıştır (Köroğlu, 2016). Ancak, 2013 yılında SPK'nın "Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği'nde yapılan değişikliğe kadar etkinlik kazanmamıştır. Gayrimenkul sertifikası, güncel olarak, iktidarın siyasi çizgisinin İslami bileşeniyle de uyumlu bir şekilde resmi düzeyde şöyle tanımlanmaktadır: "İnşa edilecek veya edilmekte olan bir projenin finansmanında kullanılmak üzere ihraç edilen menkul kıymetlerdir. Gayrimenkul Sertifikası yatırımcılara sertifika biriktirerek konut sahibi olma veya gayrimenkul değerlemesine katılma imkanı sağlar. Ayrıca, küçük yatırımcılara değerli gayrimenkul projelerine yatırımları oranında ortak olma imkanı sağlayan, faizsiz bir sermaye piyasası aracıdır" (Vurgu yazarlara aittir) (<https://www.toki.gov.tr/gayrimenkul-sertifikasi>).



bu değerlendirmeye koşut olarak yerelleşme eğilimleri de küreselleşmenin doğal bir uzantısı olarak değil, iktidar ilişkilerinin ve mücadelelerinin (ölçeksel) dinamiği ile belirlenen değişimler olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla, yerelleşmenin kuramsal ve pratik ifadeleri olan dünya kentleri, yerel kalkınma, kent girişimciliği, kentsel yönetim, yerelin artan özerkliği, yeniden ölçeklenme gibi olgular teknik zorunluluklar değil; kamu ve özel aktörlerin yerelleri odak alarak ortaya koydukları stratejiler ve çatışmalı/ işbirlikli etkileşimler olarak değerlendirilmiştir (Bayırbağ, 2010; Brenner, 1998, 1999a, 1999b; Şengül, 2004).

Sermaye birikim süreci hakkında (sermayenin davranış biçimi ve seçimleri açısından) Lefebvre (1991) ve Harvey'in (1982) tespit ettiği temel gerilimin siyasi ve toplumsal yapının örgütlenme biçimi ile ilişkili olarak nasıl çözüldüğü, belirli bir dönemde öne çıkan mekansal ölçeği ve ölçekler arası bağlantıların yoğunluğunu ve niteliğini belirlemektedir. Sözü edilen gerilim, birikim hızının artırılması için mekansal engellerin altyapı, ulaşım ve haberleşme yatırımları/ teknolojileri ile aşılması çabasının³ akarşılık birikimi göreceli olarak garantiye alacak ve istikrarını sağlayacak belirli mekansal sabitlere⁴ duyulan gereksinimden kaynaklanmaktadır.

Brenner (1999a), Harvey ve Lefebvre'den yola çıkarak kapitalizmin zaman-mekan sıkışmasını zorlayan, yani mekansal engelleri aşma yönündeki yapısal özelliği gereği "yersizleşme" (*detrterritorialisation*) eğiliminde olduğunu söylemektedir. Diğer taraftan ise sermaye, belirli bir yerdeki altyapı ve toplumsal olanaklar (kentsel ve bölgesel yığılmalar ya da siyasi-idari birimler olarak devletlerin oluşturduğu "mekansal sabitler") olmaksızın varlığını sürdürmeyeceği için *yeniden yerselleşme* arayışına (*reterritorialisation*) girmektedir. Yersizleşme ve yeniden yerselleşme dinamiklerinin diyalektik birlikteliği kapitalizmin "yaratıcı yıkımının" mekansal ölçeklerle ilişkili olan görüngüsüdür. Özetle, devlet ve sermaye, birbirine koşut olan ve süregiden nitelikte bir yeniden yapılanma içindedir ve devletin yapısı ile üstlendiği görevleri etkileyen başat mekansal ölçekler bu süreçte ekonomik ve siyasi oluşumlar olarak gelişip değişmektedir. Ayrıca, mekansal ölçeklerin değişimi birbirleriyle karşılıklı etkileşim içinde gerçekleşmekte, başka bir deyişle, devlet ve sermayenin yeniden yapılanması (yerel altı düzeyden küresel düzeye uzanan) çoklu- ölçeklerde hayata geçmektedir (Brenner, 1999b; Jessop, 2005).

Bu çerçeveden bakıldığında ne devletin yeniden yapılanması ne de küreselleşme yeni olgular değildir. Bununla birlikte, 1970 sonrası küreselleşme döneminin ayırt edici özelliği "uluslararası sistemden küresel sisteme geçiş"tir (Jessop, 2005; Keyder, 2004). Yani, ulus ölçeğinde örgütlenmiş devletlerin egemenlik alanları-

³ Bu çabanın sonucu kapitalizmin eşitsiz gelişimini arttırmakla birlikte (sözü edilen yatırımların yapıldığı yerler avantajlı konuma geçmektedir) bu çabanın motivasyonu da mekansal farklılıklardan yararlanmak, yani hammadde, pazar, işgücü, iklim vb. açılarından öne çıkan yerlere ulaşmaktır.

⁴ Kavram Harvey'e (1982) aittir; İngilizce orijinali "*spatial fix*" şeklindedir.



nın oluşturduğu “uluslararası dünya sistemi”, Soğuk Savaş sonrası dönemde karışıklı küresel bağımlılıkların arttığı ve bu ilişkileri kolaylaştırmak ve sürdürmek üzere kent, bölge, ulus ve ulus-üstü ölçeklerde yeni teritoryal düzenlemelere gidilen bir nitelik kazanarak “küreselleşmiş”tir (Brenner, 1999a). Küreselleşme, günümüzde, diğer ekonomik ölçeklerin tanımlandığı ve birbiri ile ilişkilendiği en kapsayıcı yapısal bağlam ve birikim stratejileri ile ekonomik projelerin yöneldiği en geniş eylem doğrultusu haline gelmiştir. Diğer yandan, günümüzdeki küreselleşmenin ayırt edici bir başka özelliği soyut sermayenin (para sermayenin) hareketlilik talebinin artışıdır (Jessop, 2005).

Küresel ölçeğin, sermaye birikimi açısından artan belirleyiciliği ulus-devletin aşındığı ve ulus-altı birimlerin (ulus-üstü düzeyde gelişen ekonomik ve siyasi karar mekanizmaları ile birlikte) önem kazandığı ile ilgili fikirleri peşi sıra gündeme getirmiş ve bu fikirler etrafında kapsamlı tartışmalar yaşanmıştır⁵. Ancak, yukarıda çizilen genel çerçeve (yersizleşme- yeniden yerselleşme diyalektiği) takip edildiğinde, küreselleşmenin, bazı ölçeklerin tamamen önem kaybedip diğerlerinin kazandığı bir süreç olmaktan çok, çeşitlenen ölçeksel yapılanmaların iç içe geçerek gerçekleştiği çok-katmanlı, karmaşık bir ekonomik ve siyasi örgütlenme olarak görülmelidir (Brenner, 1998 ve 1999b).

Gerek ulus-üstü eylem ve koordinasyon birimlerinin kurulmasında (AB, IMF, NAFTA vb. gibi) gerek ulus-altı yeniden yapılanmanın oluşturulmasında (metro-politen yönetimler, bölge kalkınma ajansları, sanayi bölgeleri gibi) ulusal düzeyde karar vermeye yetkili hükümetlerin aldıkları kararların, çıkardıkları yasaların ve örgütledikleri hegemonyanın önemi açıktır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, ulus düzeyinde iktidar sahibi olan hükümetler (gerek merkezi gerek yerel düzeyde) yönetişimin sağlanması, yani küresel kapitalizm döneminde ekonomik performans için ihtiyaç duyulan kurumsal düzenlemenin yapılması, konusunda hayli etkindirler. Yönetişim mekanizmalarının kurulması ve devletin yeniden ölçeklenmesi ise bir yandan belirli alanlarda kuralsızlaş(tır)ma (deregülasyon) diğer yandan ise yeniden kural koyma yoluyla gerçekleşmektedir. Bu, bir anlamda küreselleşmenin yersizleşme ve yeniden-yerselleşme diyalektiğiyle benzeşmektedir (Brenner, 1998, 1999a ve 1999b; Jessop, 2002 ve 2005).

Devletin yeniden ölçeklenmesi sadece formel devlet gücünün farklı yönetim katmanları arasında bölüşülmesi anlamına gelmemekte, aynı zamanda devlet ve sivil toplum arasındaki değişen ilişkinin yansımaları olan yeni yönetim biçimleri ve düzenlemeleri ile bunların mekansal sonuçlarını içermektedir (Gualini, 2006). Bu açıdan bakıldığında kamu-özel ortaklıkları devletin iş yapma yöntemleri arasında giderek yerini alan önemli bir dönüşüm alanı olarak öne çıkmıştır.

⁵ Örneğin, Türkiye açısından bir değerlendirme yapan Keyder (2004) ulus-devletin aşınmasını “ulusal kalkınmacılığın iflası” etrafında incelemektedir. “Sermayenin kendi ihtiyaçlarına daha doğrudan cevap verebilecek örgütlenme arayışları”nın gündeme geldiği şartlarda devletlerin ulusal kalkınma modelinde üstlendikleri işlevleri yerine getirmelerinin gittikçe zorlaştığını, bazı yerel odaklar üzerinden kalkınmayı kaçınılmaz bir sonuç olarak kabul etmektedir. Bu kapsamda da İstanbul’u bir küresel metropoliten haline getirecek “etkili satış stratejilerini” hayata geçirmeyi önermektedir (Keyder, 2004: 13-14)



Bu ortaklığın yerel devletin aktif olarak yer aldığı görünümüleri, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini şirketler aracılığıyla görmesi eğilimi, özel sektörden yapılan mal ve hizmet alımlarının artması ve kamu-özel ortaklığı ile girilen ve kentlerde taşınmaz değerlerin yaratılmasına odaklanan projelerin çoğalması şeklinde özetlenebilir.

Çalışmanın ikinci anahtar kavramı olan finansallaşma, farklı tartışmaların yürütüldüğü bir alandır. Kavramın yaygın kullanımı küreselleşme süreciyle birlikte sermayenin yeniden değerlendirme alanı bulduğu finansal piyasaların gelişmesi ve finansal araçların çeşitlenmesi bağlamında gerçekleşmiştir. Minsky (1997: 22), İkinci Dünya Savaşı sonrasını finansal gevşeme/rahatlık (*financial tranquility*), (bu dönemde finansal krize ilişkin ciddi bir emare ya da borç-enflasyon süreci gözlemlenmemektedir), 1966 sonrası dönemi ise finansal çalkantı (*financial turmoil*) olarak nitelemektedir. Finansal çalkantı döneminde finansal krizlerin yanı sıra Federal Merkez Bankası'nın finans ve para piyasalarına müdahaleleri de gözlemlenmektedir.⁶

Finansallaşma kavramı Arrighi (1994) ile birlikte, tarihsel olarak sermayenin yeniden değerlendirme sürecinden ayrıştığı bir biçimde indirgenmiş olduğu küreselleşme yaklaşımlardan çıkarılarak hegemonik değişim dönemlerinde ortaya çıkan döngüsel bir eğilim olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Finansal piyasalar, 1970'lerden sonra, iletişim ve teknolojilerdeki gelişmelerin etkisiyle üretimin değişen yapısına paralel bir şekilde, iktisadi ve kurumsal yapının neo-liberal dönüşümü süreci ile gelişen ve hegemonik bir yapıya bürünen genişletilmiş sermayenin yeniden üretildiği bir alandır. Finansallaşma, sermayenin aşırı birikimi sonucunda değersizleşmesiyle ortaya çıkan birikim krizine getirilen bir çözüm olarak nitelenebilir. Lapavitsas (2009) finansallaşma sürecini, genişletilmiş sermayenin yeniden üretimi için borçlandırma yoluyla üretken alanlara el konulması ve birikimin bu şekilde ilerlemesi olarak nitelemektedir. Finansallaşma beraberinde hem küresel, hem ulusal hem de yerel düzeyde borç krizlerinin oluşmasına ve derinleşmesine neden olmuştur. Finansallaşma bir süreç olarak ele alındığında 1970'lerde sermayenin küreselleşmesi ve soyutlaşması ile başlamış, 1980'lerden günümüze borçlanmanın küresel düzeyden en küçük yerel idari birimlere (belediyelere) kadar genişlemesiyle devam etmiştir.

⁶ 1970'ler günümüze kadar süregelen borç krizlerine milat olarak ortaya konsa da 1950'li ve 1960'lı yıllarda az gelişmiş ülkelerin azımsanmayacak düzeydeki borçlarının da önemine dikkat çekmek gerekmektedir. Nitekim o dönemlerde aynı zamanda az gelişmiş ülkeler için sürekli hale gelecek bir borç ilişkisinin temelleri atılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası az gelişmiş ülkelerin yetersiz tasarruftan ötürü yatırım düzeylerinin düşük olması, düşük gelir düzeylerinden kaynaklı iç pazarının dar olması gibi koşullarından dolayı sanayisi gelişmiş ülkelerin yardımlarıyla kalkınma sürecine girmişlerdir (Başkaya, 2009: 20). 1970'ler sadece az gelişmiş ülkeler açısından değil aynı zamanda sanayisi gelişmiş ülkeler için yüksek düzeylerde büyüme ve zenginleşmenin yaşandığı altın çağ döneminin sonuna gelindiği yıllardır.



1980'li yıllarda neo-liberal politikaların en temel unsurlarından bir başkası, “kamunun toplumsal kaynakları verimsiz bir biçimde kullandığı” ve bu nedenle “vergi düzeyinin düşük tutulmasının özel sektöre dayalı bir gelişmeyi destekleyeceği” savunusu altında maliye politikasında ortaya çıkmış; vergi düzeyi sistematik olarak düşürülürken devlet borçlanması temel bir politika olarak benimsenmiştir. Ancak, bu politikalar ekonomik gelişmeyi hızlandırmak bir yana dış açıkları ve kamu borçlarını tırmandırmış ve finansal liberalizasyon sürecini hızlandırmıştır. Devlet borçlanması mekanizması yoluyla kurulan bu düzenek, özellikle finansal sermayenin devletin yerine getirdiği işlevleri/hizmetleri belirleyen bir güce erişmesine neden olmuştur (Ataay ve Güney, 2004).

1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Devletin Yeniden Ölçeklenmesi

Mekansal ölçeklerin oluşumu tarihi-coğrafi bir bakış açısıyla sermaye birikim süreçleri ve daha genel iktidar ilişkileri etrafında kurulduğunda yerel yönetimlerin etkinliklerindeki değişmeyi değerlendirirken yol açıcı bir sonuç ortaya çıkmaktadır: Devletin yeniden ölçeklenmesi pratikleri kapsamında yerel yönetimlere yetki aktarılması doğrudan demokratikleşme ya da merkezin yerel üzerindeki kontrolünün azalması anlamına gelmemektedir. Aksine, devlet gücünün bir kısmının yerel birimlere aktarılması şeklinde yapılan yönetsel-örgütsel değişiklikler, pek çok ülkede, devletin, küresel sermaye yatırımlarını kentsel ve bölgesel alanlara çekmek amacıyla merkezden örgütlediği stratejiler olma niteliği taşımaktadır. Yerel birimlere yapılan yetki devirlerine bakıldığında ise, genelde, büyük ölçekli kentsel altyapı projelerinin yapımı, yerel işgücü piyasalarının düzenlenmesi ve kamu-özel işbirliklerinin geliştirilmesini kolaylaştıracak bir içeriğe sahip oldukları görülmektedir (Brenner, 1999b).

Türkiye’de de 1980 sonrasındaki dönemde farklı zamanlarda ve hükümetlerce yerel yönetimlere önemli yetki devirleri gerçekleştirilmiştir. Ancak, bunlara karşın, yerel yönetim birimleri ne mali açıdan (Eroğlu ve Serbes, 2018) ne de karar alma süreçleri bakımından artan bir özerkliğe kavuşmuşlardır. Demokratik karar alma ve uygulama mekanizmalarının yerel yöneticilikte yerleştiği tespiti yapmanın mümkün olmaması bir yana merkezi yönetim, planlama ve imar konularında belirgin olarak gözlemlendiği üzere, belediyelerin karar alma süreçlerine sıklıkla müdahale etmiş ya da müdahil olmuştur (Gökçe, 1993; Keleş, 2014; Şahin, 2017). Bu anlamda AKP dönemine baktığımızda yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının giderek genişlemesi ile karar alma süreçlerinin merkezileşme eğiliminin, ironik bir biçimde, birarada sürdüğü görülmektedir⁷. Büyük ölçekli

⁷ Karar mekanizmalarında merkezileşmeyi esas alan düzenlemelerden biri de büyükşehir sistemidir. Büyükşehir sistemi Türkiye’de 1984 yılında Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile getirilmiş ve 6360 sayılı yasa ile kuvvetlendirilmiştir. Türkiye’deki belediye sisteminin özelliklerinden biri olan ve kökeni 1980 öncesine uzanan “güçlü başkan-zayıf meclis modeli” (Erder ve İncioğlu, 2008) sözü edilen merkezileşmenin tamamlayıcı boyutudur.



projelerde yerel yönetimlerin karar alıcı konumlarından çok icracı rollerinin öne çıkması ve halk arasında bütüncül yasası olarak bilinen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile karar alma özerkliğine sahip pek çok yerel yönetim biriminin kapatılması belirgin örneklerdir. Hatta İstanbul başta olmak üzere gerçekleştirilen pek çok “mega proje” sürecinde yerel yönetimleri hiçe sayarak merkezden alınan kararların etkili olması “politik temsil” tartışmalarını (Brenner, 1998) beraberinde getirmiş; ancak çıkarılan yeni yasalar yoluyla merkezi birimlerin de yetkilendirilmesi ile bu tartışmaların önü biçimsel olarak kapatılmıştır. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun etrafında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamalarında da benzer bir durum söz konusu olmuştur.

Kavramın içeriğinin tartışıldığı bir önceki bölümde, devletin yeniden ölçeklenmesi ile ilgili değişimlerin bir bölümünün yeniden kural koyma şeklinde olduğu söylenmişti. Yerelerde sermaye birikiminin önünü açacak yeni kurumsal kapasitelerin yaratılması, bölgesel nitelikli yeni kurum ve örgütlenmelerin oluşturulması ve kamu-özel ortaklıklarının daha yoğun ve çeşitlenen modellerle hayata geçirilmesi (BİT’ler, belediyelerin mal ve hizmet alım ihaleleri, kentsel dönüşüm ve altyapı projeleri) Türkiye’de 1980 sonrası dönemde belirginleşen örneklerdir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bu dönüşüm 2002-sonrası yasal değişikliklerde⁸ daha net bir biçimde yer bulmuş ve uygulamaya geçmiştir, ancak, devletin hizmet sunma biçimlerine 1980’den itibaren yansımıştır (Özdemir, 2011). Belediye iktisadi teşekkülleri yoluyla da yine 1980 sonrasında kamu hizmetlerinin metalaşması süreci gündeme gelmiş ve artarak devam etmiştir.

Kamu hizmetlerinin kapsamının daraltıldığı ve hizmet sunum yöntemlerinin piyasa yönelimli olarak dönüştüğü yeni ekonomik yapılanmada belediyeler görev alanlarına giren hizmetleri ya özel işletmecilik esaslarına göre kurdukları şirketlerle ya da doğrudan özel sektöre ihale ederek gerçekleştirmeye başlamışlardır. Devletin neoliberal küreselleşme döneminde yeniden ölçeklenmesi sürecinde belediyelerin görev alanları genişlemiş ve sağlık, çevre, kültür, sosyal hizmetler, gençlik-spor gibi hizmetler kısmen ya da tamamen belediyelerin görev alanına dahil olmuştur. Ancak, bu görevlerin belediyelere bırakılmasına paralel olarak, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde “özel sektöre gördürme” ve “fiyatlandırma” gibi mekanizmalar ağırlık kazanmıştır. (Ataay ve Güney, 2004). Belediyelerin kullanabileceği alternatif hizmet sunma yöntemlerinin çeşitlenmesi ile büyükşehir modeline geçilmesiyle birlikte belediye sisteminde meydana gelen örgütsel farklılaşma⁹ yanında küresel neoliberal eğilimler doğrultusunda belediyelerin iş-

⁸ Net bir neoliberal içeriğe sahip olan Kamu Yönetimi Reform Paketi ve bu kapsamda çıkarılan kanunlar (Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Kalkınma Ajansları Kanunu) etkili olmuştur (Ataay ve Güney, 2004).

⁹ Büyükşehir modelinin getirdiği en önemli değişimlerden biri altyapı yatırımlarının planlanması ve gerçekleştirilmesinde büyükşehir kent yönetimlerinin kritik roller edinmiş olmalarıdır.



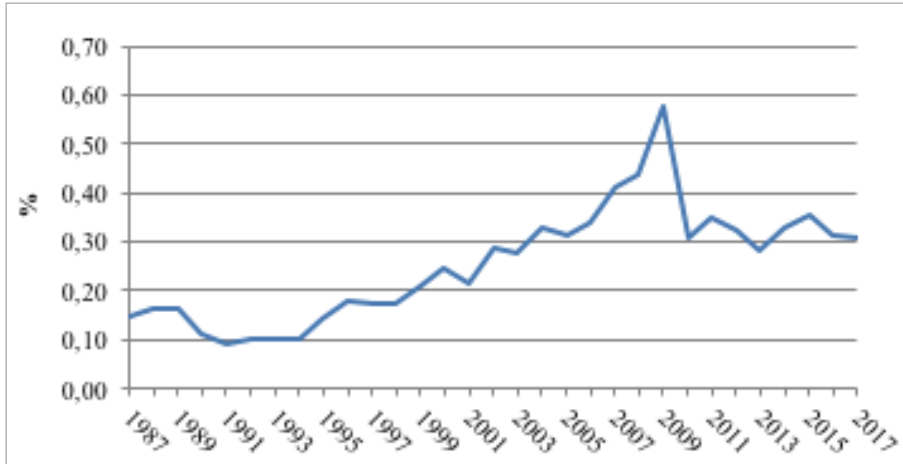
leyişinde gerçekleşen iki önemli değişiklik daha söz konusudur. Bu değişiklikler; istihdam yapısında “esnekleşme” ve planlamanın yapılması ve imar yetkilerinin 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu yoluyla merkezi idareden yerel idareye aktarılmasıdır (Aydınlı, 2003).

Sonuç olarak, belediyelerle ilişkili olarak gerçekleşen ve yukarıda sözü edilen değişimler, bir bütün olarak, belediyelere sermayenin yeniden değerlendirilmesinde etkili bir konum sağlayan ve ikincil bölüşüm ilişkileri kapsamındaki yeniden dağıtımda belirleyici rollerini pekiştiren önemli araçlar niteliğindedir.

1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Analizi

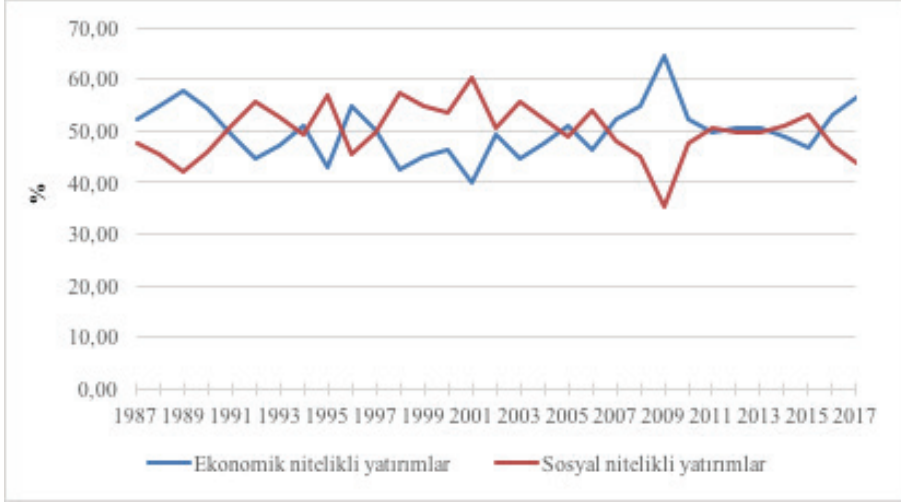
Yerel yönetimlerin sermaye birikimi bağlamında 1980 sonrası dönüşümde üç temel boyut öne çıkmaktadır. İlk boyut yerelleşme sürecinin hız kazanmasıdır. Daha önceki bölümlerde yer yer değinildiği üzere yerelleşme eğiliminin söz konusu olması yerel yönetimlerin otomatik olarak karar ve uygulamalarında daha özerk hale gelmeleriyle sonuçlanmamaktadır; bu eğilimin öncelikli sonucunu tanımlanan görev, sorumluluk ve yetkilerin artışı olarak düşünmek daha gerçekçi olacaktır. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin etkinlik alanlarının genişlemesi ve iş yapma biçimlerinin çeşitlenmesi anlaşılmalıdır. Bu anlamıyla anladığımız yerelleşmenin Türkiye’de genel siyasa düzeyinde 1980 sonrasında artan bir şekilde yer bulduğu görülmektedir. Kamu yatırım programlarında mahalli idarelere verilen ağırlığın artışı bunu net şekilde göstermektedir (Grafik 1).

Grafik 1. Mahalli İdare Kaynaklarından Yapılması Planlanan Yatırımların Planlanan Toplam Yatırım Miktarı İçindeki Payı



Kaynak: Kamu Yatırım Programları (1987-2017) <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuYatirimProgramlari.aspx#InplviewHash96371591-1ed2-4f93-ac2a-3fe89b34c0fb=>

Grafik 2. Mahalli İdare Kaynaklarından Yapılması Planlanan Yatırımların Ekonomik ve Sosyal Niteliğine Göre Ayrımı



Kaynak: Kamu Yatırım Programları (1987-2017) <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuYatirimProgramlari.aspx#lnplviewHash96371591-1ed2-4f93-ac2a-3fe89b34c0fb=>

Diğer taraftan mahalli idare kaynaklarından yapılması planlanan yatırımları ekonomi ve sosyal niteliklerine göre ayırdığımızda ortaya çıkan sonuç oldukça dikkat çekicidir (Grafik 2). Özellikle 2000'li yıllardan sonra sosyal belediyecilik anlayışın yerini girişimci belediyeciliğe bıraktığı görülmektedir. Belediyelerin bu dönemlerde ekonomi nitelikli yatırımlarını arttırması mali yönden finansallaştığına yönelik bir işaret olarak da yorumlanabilir.

İkinci boyut yerel yönetimlerin zaten düşük düzeyde olan işgücünün yeniden üretimindeki rolünün hemen hemen tümüyle ortadan kalkmış olmasıdır. İşgücünün yeniden üretimi için gerekli olan beslenme, barınma, ulaşım, ev içi emek dahil tüm temel ihtiyaçlar metalaştırılmıştır. Üçüncü olarak, yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları ile sermaye birikimine katkı işlevi genişletilmiştir. Türkiye'de belediyeler yerel piyasalarda en önemli alıcılar haline gelmiştir. Kamu İhale Kurumu'nun istatistiklerine göre yerel yönetimlerin toplam kamu alımları içerisindeki payı (77.265.014 bin TL'lik bir değerle) yüzde 33,65'tir (KİK, 2018: 2). Bu pay 2004 yılında yüzde 9'dur. Yıllar itibarıyla kamu alımları içerisinde yerelin payının giderek arttığı görülmektedir (KİK, 2015: 13).

Sermaye birikimine katkı işlevinin genişletilmesi ile ilgili göstergelerden bir diğeri ise belediyelerin artan yatırım harcamalarıdır. GSMH'a oranı 1980 yılında yüzde 0,42 olan yatırım harcamaları 1987 yılında yüzde 1,45'e yükselmiştir. (Önder vd., 1989). Yerel altyapı yatırımcılığı neredeyse özel sektöre ve yerel yönetimlere bırakılmıştır (yerel yatırımlarda karardan projeye, projeden yatırım



faaliyetine ve yatırım denetimine kadar her aşama doğrudan yerel yönetim birimlerine devredilmiştir).

Özellikle son yıllarda yerel altyapı yatırımcılığında dış kredilerin kullanımındaki artış ise dikkat çekicidir. İller Bankası'nın 2003-2017 yılları arasında yayınlamış olduğu faaliyet raporlarında belediye yatırımlarının finansmanında 2003 yılı için toplam yatırım içindeki dış kredinin tutarının yüzde 8 olduğu, öz kaynak ve belediye katkısının toplam yatırım tutarı içindeki payının ise yüzde 92 olduğu görülmektedir. 2017 yılına gelindiğinde yatırımların finansmanında dış kredilerin toplam yatırım tutarı içerisindeki payı yüzde 98, buna karşılık öz kaynak ve belediye katkısının payı yüzde 2 oranında gerçekleşmiştir (İller Bankası Faaliyet Raporları, 2003-2017). Belediyeler tarafından yapılan yatırım harcamalarının neredeyse tamamı yerel altyapı konusundadır. Örneğin, İller Bankası tarafından verilen kredilerin sektörler itibarıyla dağılımı sırasıyla (son 5 yıl ortalaması olarak) yüzde 51,35 ile kanalizasyon ve atık su tesisi yapımı, yüzde 27,24 içme suyu, yüzde 5,59 katı atık tesis yapımı ve yüzde 1,34 imar planlama şeklindedir (İller Bankası Faaliyet Raporları, 2012-2017).

Belediye harcamalarının önemli bir kısmını (yaklaşık olarak yüzde 25) ekonomik işler ve hizmetler oluşturmaktadır. Belediyeler gerçekleştirdikleri yatırım harcamaları ya da ekonomik ve mali işler aracılığıyla üç toplumsal kesime kaynak aktarmaktadır. İlk kesim yatırımların projelendirilmesini üstlenen mimar, mühendis, müşavir gibi serbest meslek sahipleridir. İkinci kesim yatırımın gerçekleşmesini sağlayan inşaat sermayesi yüklenicileri, malzeme alınan sektör tüccarları ve malzeme üreten sanayi sermayesidir. Üçüncü kesim ise yatırımlar için belediyelerde oluşturulan makine parkı alımlarında taraf olan her büyüklükten sanayi-ticaret sermayesidir (Ayman Güler, 2006). Bu döngüsel ilişki ihale ile gerçekleştirilen alımlar, belediye bütçelerindeki borçlanmanın durumu ve fonksiyonel düzeyle harcamaların tasnifinden yararlanılarak ortaya konabilir.

1980 sonrası belediyelerin sermaye birikimine katkısının ise üç yolla gerçekleştirilmiş olduğu söylenebilir. Bu yollardan ilki belediyeler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin ve bu çerçevede yürütülen işlerin özel sektör eliyle yürütülerek belediyelerin ihaleci kurumlara dönüştürülmesiyle sağlanan katkıdır. İkinci yol belediyelerin yatırımları için ihtiyaç duyduğu finansmanı kamu kredi kaynaklarından ziyade özel-ticari banka kaynaklarından elde etmesiyle sağlanan katkıdır. Bu yolla 1980 öncesi yerel yatırımların finansmanındaki tanımlayıcı özellik olan “kamu kredisi tekelinin varlığı” ortadan kalkmıştır. Yabancı kaynaklardan sağlanan kredilerde ise özellikle 2000'lerin başından itibaren Dünya Bankası, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası ve Körfez Ülkeleri İşbirliği gibi uluslararası kurumların rolü artmıştır. Yapılan projeler kapsamında su, kanalizasyon, atık su, kent içi ulaşım, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji gibi alanlarda birçok yatırım gerçekleştirilmiştir. Türkiye'deki belediyeler ile bu kurumların yaptığı proje-yatırım finans-



man anlaşmalarının toplam tutarı 7.478.815.441 TL'dir. Bu tutarın yaklaşık olarak yüzde 43'ü yani 3.235.545.959 TL'si 2017 yılının sonuna kadar belediyelerce kullanılmıştır (Bolaç ve Eroğlu, 2018). Son olarak üçüncü yol ise planlama ve taşınmaz vergisi koyma yetkileri ile ilgili yapılan değişikliklerle özellikle rant sermayesine sağlanan katkıdır. Bu değişikliklerin başında, daha önce de bahsedildiği üzere, 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Yasası gelmektedir. Bu yasa ile plan ve plan değişikliği yapma yetkisi hazırlıktan onay aşamasına kadar bütünüyle yerel yönetimlere devredilmiştir. Böylelikle ikincil bölüşüm ilişkileri açısından büyük sermaye ile küçük üreticilik "mülk sahipliliği ortak paydasında" buluşmuştur (Ayman Güler, 2006).

Yerel Kamu Hizmetlerin Metalaşması ve BİT'ler

Emek-sermaye arasındaki bölüşüm ilişkilerinin emek aleyhinde yeniden örgütlendiği 1980'li yıllar aynı zamanda kamusal hizmetlerin ticarileşmeye başladığı yıllar olarak kabul edilmektedir. Ticarileşme-metalaştırma yönünde atılan ilk adım neo-liberal yapısal uyarılama politikalarıdır (Güzelsarı, 2007). Bu politikaların temel gerekçesi devletin 'yönetilememelik' içerisine sürüklenmiş olduğudur. "Yolsuzluklar", "popülizm", "siyasetçilerin oy avcılığı" gibi esas itibarıyla "devletin kaynak dağıtan bir kurum" olmasının bir sonucu olarak görülen bu sorunlar, devleti mali krize sokan etmenler olarak nitelenmektedir (Ataay ve Güney, 2004). Çözüm ise "özelleştirme" ve "devletin küçültülmesi" araçlarını öne çıkaran neo-liberal politikalar olarak gösterilmektedir. Bu politikalar sayesinde, hem "yolsuzluk" ve "popülizm" eğilimlerinin önüne geçilecek hem de işletmeciliği devletten daha verimli bir biçimde yapacağı iddia edilen özel sektör eliyle kaynakların daha etkin kullanılacağı düşünülmektedir (Ataay ve Güney, 2004).

Çerçevesi bu şekilde çizilen ve devletin mali krizlerine karşı önlemler olarak meşru kılınan söz konusu çözümün sağlanması için evvela kamu hizmetlerinin metalaştırılması gerekmektedir. Böylelikle kamu hizmetlerinin metalaşma süreci kamu hizmetlerini serbestleştiren ve yabancı sermayeye açan Dünya Ticaret Örgütü'nün kurucu anlaşmalarından GATS ile 1990'ların sonlarında hızlanmaya başlamıştır. Uluslararası sermayenin ticaret anayasası olarak tanımlanabilecek olan GATS anlaşması uyarınca piyasaya açılarak ticari bir meta haline dönüştürülen kamusal hizmetlerin başında eğitim, sağlık, su gibi temel kamusal hizmet alanları gelmektedir (Güzelsarı, 2007). Küresel kapitalizmle eklemlenme sürecinde önemli adımlar atan Türkiye 2000'li yıllara GATS anlaşmasına birçok alanda hazırlanarak girmiştir. 2000 sonrası dönemde sermayenin çok daha etkin bir değerlendirme süreci gerçekleştirebilmesi ve daha fazla kaynağa yönelebilmesi için yeni düzenleme biçimleriyle ve çeşitlenen ölçeklerde devletin işlevlerinin yeniden tanımlandığı ve bu doğrultuda dönüştüğü söylenebilir. Bu dönüşüm, kamu idareleri açısından birikim rejimine uygun bir yeniden yapılanmaya gidilmesi, bu çerçevede bazı idarelerin yetki alanının genişletilerek bir takım düzenlemelerle



donatılması şeklinde, kamu hizmetleri açısından ise hizmetlerin metalaşması ve özelleştirme yoluyla sermaye lehine üretimin genişletilmesi biçiminde gerçekleşmiştir (Eroğlu, 2016).

Kamu hizmeti, “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler dizisidir” (Karahanoğulları, 2002). Kamu hizmeti denilen alan toplumsal işgücünün yeniden üretimi için zorunlu gereksinimlerdir. Esasında üretimin devamlılığı açısından şart olan bu gereksinimlerde “düzenlilik”, “süreklilik” ve “kar amacı gütmeme” esası vardır. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin (KİT) yoğun olduğu dönemlerde bu tür kamusal mal ve hizmetler devlet tarafından bizzat üretilmekte ve sermaye kesimine ucuz girdiler şeklinde sunulmaktaydı. KİT’ler o dönemin birikim rejimi için gerekli bir düzenleme biçimiyken kamusal mal ve hizmet üretiminin metalaşmasını sağlayan ‘kamu-özel ortaklıkları’ ve ‘kamu yatırım şirketleri’ günümüz birikim rejiminin yeni düzenleme biçimleri haline gelmiştir (Eroğlu, 2016). Yerelde kamu hizmetlerinin metalaştırılması süreci de ‘hizmet talep eden, fiyatını öder’ anlayışından hareketle yerel kamusal hizmetlerin fiyatlanmasıyla hızlanmıştır. Söz konusu fiyatlar çoğu zaman maliyetlerin kat be kat üzerindedir. Yerelde bu hizmetlerin büyük bir kısmı özellikle 1980 sonrasının yerel yönetim reformlarıyla önemi artan belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Yerel yönetimler reformu çerçevesinde Türkiye’de 2000’lerden sonra AKP döneminde bir dizi yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Reform başlığı altında bugüne kadar 2004’te 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005’te 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2006’da Kalkınma Ajansları Kanunu ve 2012’de 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun düzenlenmiştir. 6360 Sayılı kanunla Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkartılmıştır. Böylelikle sermaye birikiminin yeniden üretiminde, fiziksel yetki alanları büyük ölçekli projelerin gerçekleştirilmesine de olanak sağlayan, büyükşehir belediyelerinin önemi daha da artmıştır. Başta İstanbul olmak üzere, dünyadaki sürece koşut olarak, büyük kentler küresel sermaye akımlarının varış noktaları haline gelmişlerdir. Birçok hizmetin ticarileşmesiyle de birlikte yerelde ekonomik işlem hacmi artmış ve belediyeler bu işlemin daha az maliyetle gerçekleştirilmesi için altyapının yanı sıra yol, kent içi ulaşım, imar gibi üst yapıya ilişkin bir dizi harcama gerçekleştirme durumunda kalmışlardır.

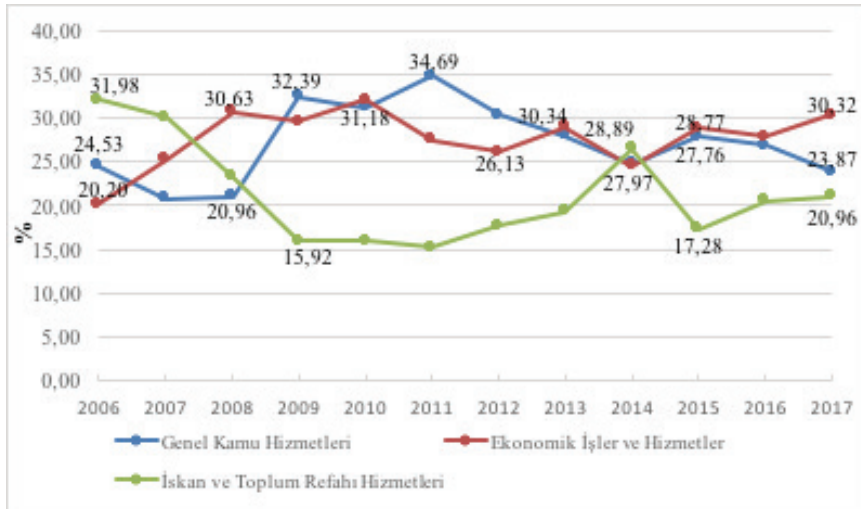
Bu süreçte yerel yönetimlerin özellikle ekonomideki payı (harcamalar açısından) ve nüfus yoğunluğu bakımından da büyükşehirlerin önemi artmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklüklerinde meydana gelen artışlar bu tespitin doğruluğunu göstermektedir. Örneğin, Büyükşehir belediyelerinin son 10 yıllık bütçe gerçekleştirmeleri analiz edildiğinde 2006 yılında yaklaşık 8 Milyar TL

olan harcamalar 2015 yılına gelindiğinde yaklaşık 35 Milyar TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Büyükşehirlerin ekonomideki etkinliği sahip oldukları iktisadi teşebbüsleri (BİT'ler) aracılığıyla da artmıştır. Hazine Müsteşarlığı'nın yıllık olarak yayınladığı verilere göre 2010 yılında 22'si İstanbul ve 15'i Ankara'da olmak üzere toplamda 96 BİT varken bu sayı 2016 yılında 155'e çıkmıştır. 2011 yılında yaklaşık olarak 8 Milyar TL olan aktif toplamaları ise 2015 yılına gelindiğinde 15 Milyar TL büyüklüğüne erişmiştir.

Yerel yönetimlerin sermayenin yeniden değerlendirilmesinde mali etkinliğinin artması iki açıdan tartışılabilir. Birincisi yerel kamu hizmetlerin metalaşması (fiyatlanması), ikincisi ise ilkinin bağı olarak hizmetlerin daha çok kamu alımları başlığında daha geniş sermaye gruplarına (ikincil bölüşüm) yaptırılması ve böylelikle kaynak aktarımıdır. Kamu hizmetlerinin metalaşması sürecine bir önceki başlıklarda değinilmiştir. İkinci bölüşüm ilişkileri ise harcamaların fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma düzeylerinin analiziyle ortaya konulabilir.

Fonksiyonel düzeyde büyükşehir belediye harcamalarının dağılımında üç ana başlığın dikkati çektiği görülmektedir. İlk sırayı ekonomik işler ve mali hizmetler (yüzde 30,32), ikinci sırayı genel kamu hizmetleri (yüzde 23,87) ve üçüncü sırayı da iskan ve toplum hizmetleri (yüzde 20,96) almaktadır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yardım hizmetlerinin, yani emek gücünün yeniden üretilmesine doğrudan katkı yapan işlevlerin payı ise yüzde 4,21 oran ile giderler içerisinde oldukça küçüktür. Grafik 3, emeğin yeniden üretimiyle daha yakından ilişkili olan iskan ve toplum refahı hizmetlerinin düşüşüne karşın ekonomik işler ve hizmetlerin dikkat çeken artışını göstermektedir. Bu sonuç, 2000'li yıllar boyunca büyükşehir belediyelerinin sermayeye kaynak yaratan rollerinin pekiştigiğine ve içinde doğrudan kendilerinin yer aldıkları piyasa faaliyetleri yoluyla ekonomik işlemlerini genişlettiklerine işaret etmektedir.

Grafik 3. Konularına Göre Büyükşehir Belediye Harcamalarında Üç Ana Kalemin Değişimi

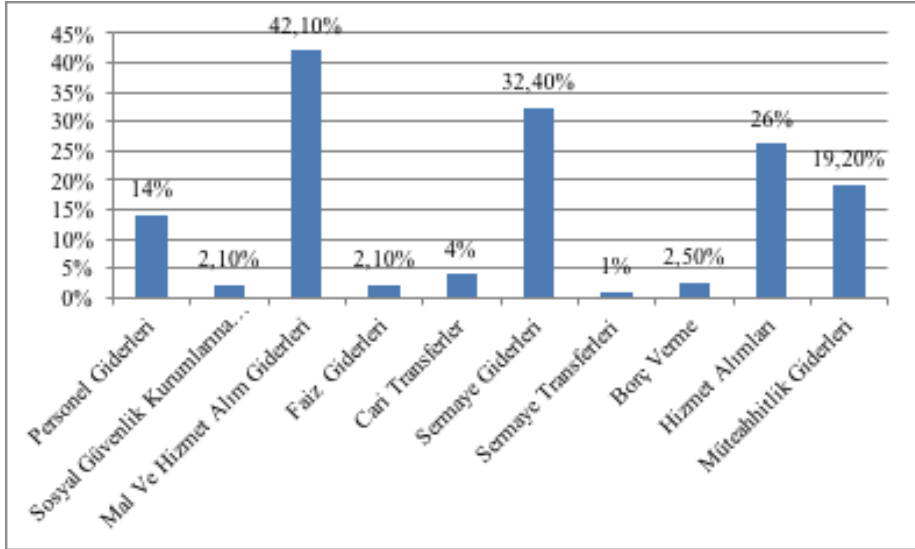


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri, www.muhasebat.gov.tr



Ekonomik düzeyde belediye giderlerinin önemli bir kısmı mal ve hizmet alım giderleri (yüzde 42,10) ve sermaye giderlerinden (yüzde 32,40) oluşmaktadır. Her iki gider için ekonomik sınıflandırmada üçüncü ve dördüncü düzeyler incelendiğinde, örneğin, hizmet alımlarında müşavir ve kişilere yapılan ödemelerin en önemli kalem olduğu ve bu kalemin en önemli alt başlığının da “üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi uygun görülen işlere ilişkin giderler olarak tanımlanan müteahhitlik hizmetleri” olduğu görülmektedir. Bu hizmetlere yapılan ödemelerin toplam giderler içerisindeki payı yaklaşık olarak yüzde 12’dir. Bu hizmetlerin 2007 yılında toplam giderler içerisindeki payı ise yaklaşık olarak yüzde 8 düzeyindeydi. Sermaye giderleri içerisinde ise “gayrimenkullerin sermaye bölümüne dahil olacak nitelikteki bakım-onarımın kurum tarafından değil ihale suretiyle üçüncü şahıslara yaptırılması” şeklinde tanımlanan müteahhitlik giderleri toplam giderler içerisinde yaklaşık olarak yüzde 20 pay almaktadır.¹⁰

Şekil 1. Belediye Giderlerinin Ekonomik Düzeyde Dağılımı, 2017

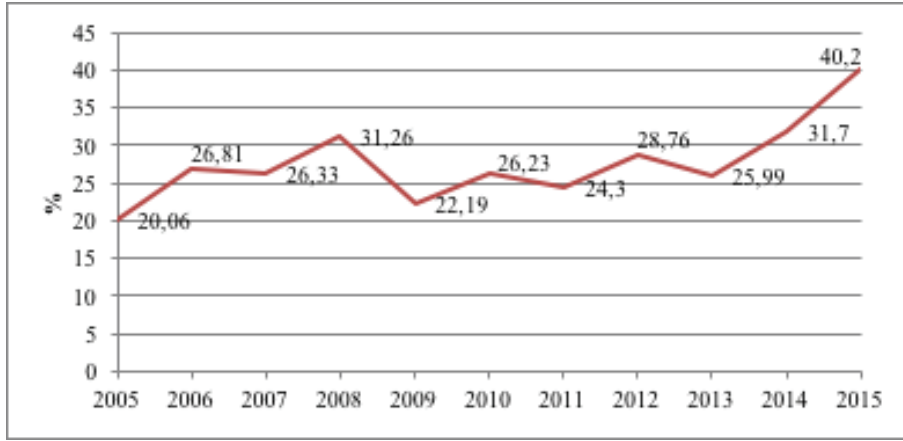


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri, www.muhasebat.gov.tr

¹⁰ Küresel sermaye hareketlerinin Türkiye'nin de içinde olduğu “gelişmekte olan piyasalara doğru” aktığı makro finansal ortamda, AKP hükümetleri merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmiş ilgili devlet kurumlarını inşaata dayalı büyümeye öncülük eden failer olarak yeniden yapılandırmıştır. Arsa, arazi, konut ve ticari gayrimenkuller üzerinde spekülasyonu ve aşırı değer artışlarını dizginleyecek yasal mekanizmaların mevcut yetersizliği korunmuş ve devlet, kendi tasarrufu altındaki gayrimenkulleri hem özel sektörün kullanımına açarak hem de bunları kamu yararından çok piyasa aktörü motivasyonu ile değerlendirerek, üretken olmayan finans ve gayrimenkul sektörlerindeki hızlı birikim imkanlarını teşvik etmiştir. Belediyeler, bu genel ekonomik konjonktür altında yetkilendikleri alansal sınırlar içinde ve konular dahilinde gayrimenkul ve inşaat yatırım girişimlerini kolaylaştırıcı, bu anlamda özel şirketlerin önünü açıcı konumlarını pekiştirmişlerdir. Başta imar komisyonları olmak üzere belediyelerin karar ve onama yetkisi olan makamlarınca alınan, toprak rantının oluşumunun önünü açan ve/veya rant arttırıcı etki yapan plan ve plan değişiklikleri ile ilgili kararlar sözünü ettiğimiz konumda öne çıkan belediye etkinlikleridir.

Üç büyükşehrin (İstanbul, Ankara, İzmir) EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu) üzerinden gerçekleştirdikleri ihale sayılarına bakıldığında ihale sayılarının EKAP'ın uygulamaya konulduğu 2010 yılından itibaren ciddi oranlarda artmış olduğu görülmektedir. Örneğin, İstanbul ilinde büyük bir çoğunluğu belediyeler tarafından gerçekleştirilmiş olan ihalelerin sayısı 2010 yılında 3469'dan 2017 yılı sonunda 28.105'e yükselmiştir. İhalelerin önemli bir kısmı mal ve hizmet alımlarından oluşmaktadır. Bu durum Ayman Güler'in (2006) ve Erder ve İncioğlu'nun (2008) dikkat çektikleri gibi 1980 sonrası yerleşme hamlesiyle- özellikle de 2000'lerden sonra- ikincil bölüşüm ilişkilerinde küçük ve orta ölçekli sermaye gruplarına görece daha çok yer açıldığını göstermektedir.

Grafik 4. Belediyelerin Gerçekleştirmiş Oldukları Kamu İhale Tutarlarının Genel Yönetim İçindeki Payı



Kaynak: Kamu İhale Kurumu, İhale istatistikleri, www.kik.gov.tr

Burada, Kamu İhale Kanunu'nun 3(g) maddesinde tanımlanan istisnanın kapsamına dikkat çekmek gerekmektedir. Söz konusu istisna maddesi yoluyla belli kişi ve şirketlerden ihalesiz alım yapmak açık hale gelmektedir. Kamu alımları içerisinde 3(g) maddesi uyarınca yapılan "istisnai" yani "ihalesiz" mal ve hizmet alımları en yüksek payı (yüzde 43) oluşturmaktadır.



Finans sermayesinin yeniden değerlendirilme alanı bulduğu yerel yönetimlerin son yıllarda getirilen yasal düzenlemelerle birlikte sorumluluk ve imtiyaz alanları belirgin bir şekilde genişletilmiş ve özellikle Büyükşehir belediyeleri ile sermaye kesimi arasında kamu-özel işbirliği çerçevesinde belediye hizmetlerinin ticarileştirilmesinde önemli ortaklıklar gerçekleştirilmiştir. Bu ortaklıklarda belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) önemli rol oynamaktadır. BİT'ler bağımsız, özel bütçeli ve özel hukuk tüzel kişiliğine haiz kuruluşlardır. Ancak, belediyeler tarafından kurulmakta ve üst düzey yöneticileri belediye başkanları tarafından atanmaktadır. *"Bu durumda belediye ihalesini açan da ihaleyi almak üzere ihaleye katılan da aynı makam olmaktadır"* (Gürakar, 2018: 54). Aynı zamanda, BİT'lere 24 Aralık 2017 tarihinde çıkarılan torba KHK ile KİK'in 22. Maddesindeki limit ve şartlara tabi olmaksızın, ihaleye çıkmaksızın doğrudan temin yöntemi hakkı verilmiştir (Gürakar, 2018). İlhami İlhan'ın *"Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma"* adlı çalışmada belediyelerce ihaleler yoluyla dağıtılan toplam kamu kaynağının önemli bir kısmının belediye şirketlerine aktarıldığını ve söz konusu şirketlerin belediye tarafından açılan ihalelerin çoğunu kazandıklarını ortaya koymuştur. İlhan'ın ulaştığı sonuçlara göre BİT'ler bu ihalelerin yaklaşık olarak yüzde 70'ine tek istekli olarak katılmaktadır bu nedenle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan rekabet ve eşitlik sağlanamamaktadır (İlhan, 2013: 18).

Ulaşılan bir başka sonuç ise büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin belediye şirketlerinden özel şirketlere göre daha yüksek bir maliyetle mal ve hizmet satın almalarıdır.¹¹ BİT'ler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarının genel yönetim içerisindeki paylarına bakıldığında ağırlıklarının artmış olduğu gözlemlenmektedir (Grafik 5). BİT'lerin kamu alımları içerisindeki payının artmasıyla BİT'ler aracılığıyla belediyelerin kendilerine yakın sermaye gruplarının iş kapasitelerini arttırmaktadır. Bu durum kamu alımlarında kayırmacılığa yol açacağı gibi ve yolsuzluk riskini de barındırmaktadır. Bu bağlamda, BİT'lerle ilgili önemli bir gelecek eğilimi de kar eden belediye şirketlerinin özel sektöre satışı ve yerel kamu hizmetlerinde *"tam metalaşma"*nın tamamlanması ile büyük ölçekli yerli-yabancı sermaye gruplarına yerel ekonomide daha fazla yer açılmasıdır. İstan-

¹¹ Esra Çeviker Gürakar (2018) "Kayırma Ekonomisi" adlı çalışmasında kamu ihalesi veri setini kullanarak yapmış olduğu analizlerde ihale süreçlerinin siyasallaştığı yönünde sistematik kanıtlar elde etmiştir. Analiz sonuçlarına göre; ihaleyi kazanan firmaların 1303'ü MÜSİAD, ASKON, TUSKON VE TÜMSİAD üyesidir. Yapılan kapsamlı araştırma sonucunda on dört bine yakın firmadan 1203 tanesinin doğrudan hükümet ile bağlantılarının olduğu, 323 firmanın ise muhalefet partileriyle bağlantılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yapılan analizlerde kamu ihaleleri veri seti dışında TÜSİAD, TÜRKONFED ve bunlara ilaveten analiz edilen dönemde hükümete yakınlığı ile biline MÜSİAD, ASKON, TUSKON ve TÜMSİAD gibi *İslam'ı aynı zamanda bir toplumsal ilişki ağı olarak işlevselleştiren* iş derneklerinin üye listeleri de kullanılmıştır. İhaleleri kazanan 13 bin firmaya Ticaret Sicil gazetesi kullanılarak ulaşılmıştır (Gürakar, a.g.e., s. 107). Belediyeler tarafından gerçekleştirilen ihalelerde Gürakar'ın merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen ihalelerde ulaşılmış olduğu sonuçlar büyük bir ölçüde geçerlidir. Belediyelerde yönetime yakın sermaye çevrelerinin ihalelerde ön planda olacağı şüphesiz varsayımdan öte bir gerçektir.

bul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş'nin (İDO) yüzde 100 hissesinin 2011 yılında Tepe-Akfen-Souter-Sera Ortak Girişim Grubu'na satışı bu eğilime Türkiye'nin yakın geçmişinden verilecek en net örnektir.

Grafik 5. BİT'ler Tarafından Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Genel Yönetim İçindeki Payı

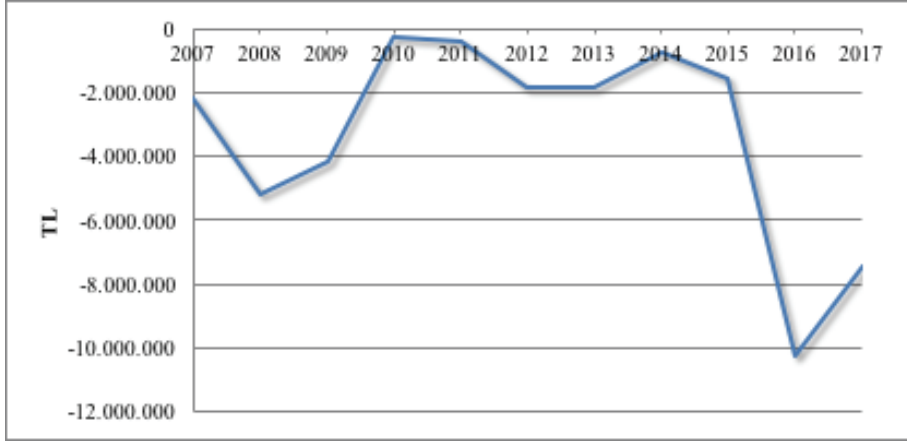


Kaynak: Kamu İhale Kurumu, İhale istatistikleri, www.kik.gov.tr

Yerelin Finansman Sorunu ve Borçlanma

Belediyelerin hizmet çeşitliliği ve mali etkinliklerinin artmasına rağmen bunlarla doğru orantıda gelir kaynağına sahip olamadığı bilinmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010; Eroğlu ve Serbes, 2018). Yerelleşme ile birlikte devletin görevlerinin büyük bir bölümünün yerel yönetimlere bırakılması yerelin harcamalarını arttırmış buna karşılık yerelin öz gelir yaratma kapasitesinin arttırılamamasının bir sonucu olarak yerel yönetimler açısından finansman sorununu gündeme getirmiştir. Belediyelerin gelir yapısına bakıldığında 2007 yılında vergi gelirlerinin payı yüzde 15,5'ten 2017 yılında yüzde 13,6'ya, söz konusu yıllar için öz gelirlerinin payı yüzde 39,6'dan yüzde 33,9'a düşmüş, merkezden yönetimden alınan pay ise yüzde 49,9'dan yüzde 59,8'e çıkmıştır (www.muhasabat.gov.tr). Bu payların dağılımı yerelleşme ile birlikte yerelin mali açıdan özerkleşmesi sonucunun doğacağı düşüncesi bir yana merkeze olan mali bağımlılığın artmış olduğunu göstermektedir. Bütçeden yerele gereksinimleri için ayrılan kaynakların sınırlandırılması "yerel yönetimlerin güçlendirildiği" ve "yerel halka güç aktarımı yapıldığı" gibi değerlendirmelere ihtiyatla yaklaşılması gerektiği fikrini daha da güçlendirmektedir (Ayman Güler, 2006). AKP döneminde her ne kadar yerelleşme olgusuna dikkat çekilse de özellikle mali açıdan güçlendirilmiş bir merkezi yönetim anlayışının olduğu ileri sürülebilir. Nitekim merkezi yönetim içerisinde genel bütçeli idari kuruluşlar olarak nitelenen (Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar vb. kurumların) bütçeden almış oldukları paylarda AKP döneminde ciddi artışlar gerçekleşmiştir (Güzelsarı, 2007).

Grafik 6. Belediyelerde Bütçe Dengesi



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri, www.muhasebat.gov.tr.

Belediyelerin son on yıllık dönem için gelir- gider dengesine bakıldığında (Grafik 6), yukarıda da değinildiği üzere, faaliyet alanları genişlerken yeterli finansman kaynağına sahip olmamaları durumunun yansımaları görmek mümkündür. Belediyelerde bütçe dengesi sürekli açık vermektedir. Özellikle 2014 yılından itibaren ise giderlerin gelirleri aşmasıyla oluşan açık daha da artmaktadır. Bu açığın ne şekilde finanse edildiği önemlidir. Söz konusu dönemlerde belediyenin toplam yükümlülüklerine bakıldığında (Tablo 1) bütçe açığına benzer benzer bir artışın burada da olduğu görülmektedir. Toplam yükümlülükler içerisinde dikkat çeken şey banka kredilerinin payıdır. 2007 yılında banka kredilerinin toplam yükümlülükler içerisindeki payı yüzde 8'den 2017 yılında yüzde 23,5'a çıkmıştır. Kredi borçlarının payındaki yükseliş belediye borçlarının ne denli finansallaşmış olduğunu ortaya koymaktadır. Yerelde belediye harcamalarının bir kısmının finans sermayesine aktığı ve ikincil bölüşümde finans sermayesinin belediyeler aracılığıyla aldığı payı arttırdığı söylenebilir. Bu noktada, Ayman Güler (2006)'ın 1980'li ve 1990'lı yılları kapsayan analizinin sonuçlarından kısaca bahsetmekte fayda var. Bu sonuçlara göre 1980 öncesi yerel yatırımların finansmanındaki tanımlayıcı özellik olan "kamu kredisi tekelinin varlığı" 1980 sonrasında ortadan kalkmıştır ve yabancı finans sermayesi bu dönüşümde dikkat çeken bir öncelik kazanmıştır. 1986-1995 döneminde kullanılan krediler içinde yerli ticari kredilerin oranı yüzde 20 iken dış kredilerin oranının yüzde 67 olarak gerçekleşmesi, küresel finans sermayesinin yerel yönetim etkinlikleri yoluyla Türkiye'de faaliyetlerini ciddi derecede arttırdığını göstermektedir.

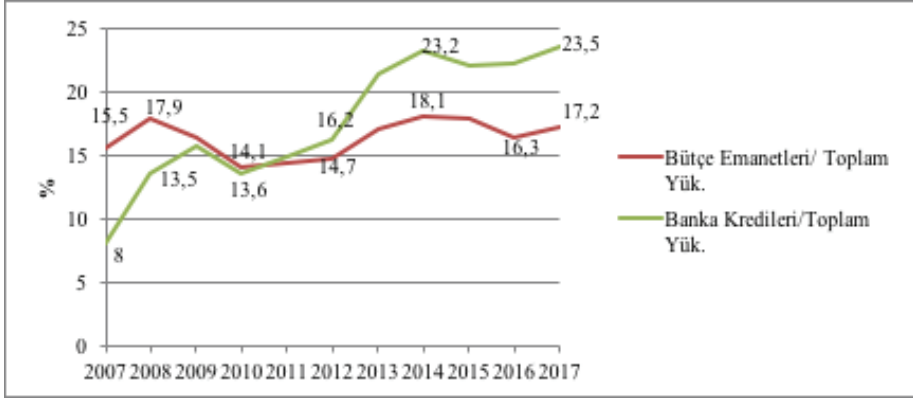


Tablo 1. Belediyelerin Toplam yükümlülükleri (Milyon TL)

Yıl	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toplam Yüküm.	27.098	30.982	34.992	43.066	41.981	45.331	50.794	54.078	63.577	80.649	107.627
Banka Kredileri	2.187	4.212	5.515	5.876	6.263	7.362	10.850	12.552	14.006	17.848	25.373
Kamu İdarelerine Mali Borçlar	12.880	10.131	10.325	15.133	11.815	12.244	7.331	7.952	8.781	10.225	11.561
Dış Mali Borçlar	1.230	2.699	3.709	5.037	6.295	6.184	6.812	6.284	7.056	9.213	11.253
Bütçe Emanetleri	4.226	5.554	5.754	6.105	6.067	6.690	8.660	9.837	11.404	13.165	18.544
Vergi ve Sosyal Güvenlik	2.217	2.950	2.821	3.547	2.966	2.941	3.136	3.090	3.600	2.752	2.847
Diğer Yüküm.	4.444	5.432	6.865	7.364	8.571	9.908	14.003	14.361	18.727	27.444	38.046

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları, 2007-2017.

Grafik 7. Banka Kredileri ve Bütçe Emanetlerinin Toplam Yükümlülükler İçerisindeki Payı





Toplam yükümlülükler içerisinde dikkat çeken bir diğer veri bütçe emanetlerinde meydana gelen artıştır (Grafik 7). Bütçe emanetleri tahakkuk etmesine rağmen para yokluğundan ötürü belediyelerin piyasaya olan borçlarının devam ettiği anlaşılmaktadır. Toplam yükümlülükler içerisinde yüzde 18'lere kadar çıkan bu payın yüksekliği belediyelerin ciddi bir finansman sorunu yaşadıklarını göstermektedir. Bu sorun ikincil bölüşüm ilişkileri içinde yerel kamu alımlarıyla birikim sağlayan küçük ve orta ölçekli sermaye grupları açısından da ciddi sorunları beraberinde getirecektir. Nitekim bu sermaye grupları yatırımlarının çoğunu bankalardan almış oldukları faizli kredilerle finanse etmişlerdir. 2018 yılının Haziran ayından itibaren süre gelen döviz sıkıntısı ve faiz oranlarındaki artış, belediyelerin geri ödemesindeki problemler ve iş yapamama durumları ile birleşince ortaya çıkan tablo yakın gelecekte mevcut krizin derinleşeceğine işaret etmektedir.

Sonuç

Türkiye'de kentlerin, büyükşehir belediyelerinin ve belediyelerin kapitalist üretim ve yeniden üretim süreçlerinde önemi giderek artmaktadır. İletişim ve teknolojilerdeki gelişmelerle zamana ve mekana dair sınırlılıklar ortadan kalkarak ulus altı ölçekler küresel ekonomiye entegre olmaya başlamıştır. Küresel sermaye yeniden değerlendirilmek için en küçük yerel birime dahi ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle yerel idari birimler özgün sosyo-mekansal dinamikleri açısından ve diğer birçok bağıntısıyla ele alınması gereken bir alan olarak önümüzde durmaktadır. Nihayetinde yerel idari birimlerin toplumsal yapı ve ilişkileri düzenlemelelerinin yanı sıra mal, hizmet alımlarıyla, bu alımların finansmanı için gerekli kredi teminiyle, alt yapı ve üst yapı yatırım harcamalarıyla sermaye birikimine katkı sağlayan önemli mali etkinlikleri bulunmaktadır.

Bu çalışma kapsamında Türkiye'de yerelin ekonomideki payının arttığına dair farklı veriler ortaya konması hedeflenmiş, çalışmanın kapsamı ve verilere ulaşılabilirlik dahilinde bu hedef gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren kamu mali yönetim anlayışında neoliberal politikalar temelinde yaşanan dönüşüm büyükşehir belediyelerini ve il/ilçe belediyelerini önemli düzeyde etkilemiştir. Yerelin hizmet faaliyet alanı genişlediği gibi daha fazla kamu alımlarında bulunmasıyla sermaye ile olan ilişkisi de güçlenmiştir. Başka bir ifade ile sermayenin yeniden değerlendirilmesinde yerel ekonomiye olan ihtiyaç belediyeleri daha fazla ön plana çıkarmıştır.

J. O'Connor (1973) kapitalist devletin sermaye birikimi ve toplumsal yeniden üretim için birikim ve meşruiyet işlevine sahip olduğunu ileri sürmektedir. Küresel, neoliberal kapitalizmin dinamikleriyle şekillenen mevcut yeniden ölçeklenme sürecinde yerelin toplumsal yeniden üretim içerisinde daha fazla yer almasıyla her iki işlevin yerelde belediyeler tarafından gerçekleştirildiği söylenebilir. Türkiye açısından özellikle AKP dönemi ile birlikte yerel yönetimlerin



yeniden yapılandırılmasıyla gerçekleşen bu durum, idareler arası mali ilişkilerde mali gücün merkezileşmesinden kaynaklı derinleşen finansman sorununun öne çıktığı bir hal almıştır. O'Connor kamu harcamalarındaki artışa karşılık devletin vergi gelirlerini arttırma yeteneğinden yoksun olması ya da kapasitesinin olmaması arasındaki yapısal açığın mali krize yol açacağını iddia etmektedir. Yazarın genel olarak kapitalist devlet (merkezi yönetim) için ileri sürdüğü bu iddianın, ortaya koyduğumuz veriler ışığında, özellikle birikim işlevini giderek daha fazla yerine getiren yerel idari birimler (belediyeler) için de geçerli olduğu rahatlıkla söylenebilir. Mali kriz devletin harcama ve gelirleri arsındaki orantısızlıkla ilişkilendirilmektedir. Ancak kapitalist ekonomi ve devlet için temel sorun O'Connor tarafından önemle vurgulanan birikim ve meşruiyet işlevinin çelişkili bir hal almasıyla kaçınılmaz olarak belirecek olan birikim ve meşruiyet krizidir. Birikim krizi sermaye birikimini mümkün kılan koşulların sağlanamaması, meşruiyet krizi ise toplumsal uyum için gerekli koşulların sağlanamamasıyla belirir. Buradaki çelişki her ikisinin birarada mümkün olamadığı durumlarda hangisinin seçileceğidir.

O'Connor hangi işlevin ağır bastığını harcamaların yapısının analizinden hareketle ortaya koymaktadır. Sosyal harcamalardan ziyade sermaye birikimini odaklayan harcamaların ağır basması meşruiyet sorununun belirdiğine işaret etmektedir. Çalışmada analiz edilen verilerden hareketle Türkiye'de belediyelerin yükümlülüklerinin artmasına (Tablo 1 ve Şekil 7) rağmen, sermaye birikimine katkı olarak ifade ettiğimiz yerel kamu alımlarının (Grafik 4 ve Grafik 5) ve ekonomik nitelikteki kamu yatırımlarının payının artmakta olduğu gözlemlenmektedir. Buna karşılık sosyal nitelikli yatırımların ve sosyal nitelikli harcamaların payı azalmaktadır ya da genel ekonomik krizler sonrasında yapılan sosyal nitelikli harcamalarda geçici artışlar gözlenmektedir. Buradan hareketle Türkiye'de belediyelerin içerisine sürüklendiği mali krizle beliren sorunu birikim işlevini daha fazla öne çıkararak aşmaya çalıştıkları görülmektedir. İç ve dış piyasaya yüksek düzeyde borçlu olan belediyeler açısından bu seçimin yakın gelecekte devam etmesi, mevcut ulusal ekonomik şartlar da göz önünde tutulduğunda, olası görünmemektedir. Ancak, krizlerin kapitalizme ve dolayısıyla kapitalist devletin organik parçası olan belediyelerin faaliyetlerine de içkin olduğu düşünülürse yaşanmakta olan mali krizin merkezi devletin desteğiyle ve kentlerin özgün şartları içinde geliştirilecek farklı yöntemlerle çözülebileceği de tahmin edilebilir.

Birikim krizinin diğer tarafında yer alan meşruiyet krizinin güncel işaretlerinin de Türkiye belediyeciliğinde yer aldığını eklemek gerekir. Birçok belediye başkanının istifa et(tiril)mesine tanıklık edilen yakın geçmişteki süreçten çıkarsanacağı kadarıyla özellikle (ülke nüfusun yaklaşık yüzde 70'ini barındıran) büyükşehir belediyeleri açısından geniş toplum kesimlerinin asgari uyumlarının sağlanması konusunda bir meşruiyet krizi söz konusudur. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde 2017 yılı sonu itibarıyla yeni(lenen) büyükşehir belediye başkanı tarafından ha-



yata geçirilen “ulaşım ücretlerinde indirim” siyaseti meşruiyet krizini aşmaya dönük belirgin bir çaba olarak yorumlanabilir.

Özetle, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de belediyeler, 1980 sonrasında yeniden ölçeklenen kapitalist devletin sermaye birikiminde etkin roller kazanan bir parçası haline gelmişlerdir. Sermaye birikimini kolaylaştıran belediye etkinliklerinin genişlemesi ise bugün Türkiye’de gözlemlediğimiz üzere hem mali hem de toplumsal krizlere yol açmaktadır. Bu çalışmada sözünü ettiğimiz “çift-başlı yerel krizi” ülke genelinde yaptığımız analizler ile ortaya koymaya çalıştık. İlgilenen araştırmacılar tarafından farklı yerelerde yapılacak ayrıntılı çalışmalar hem genel analizi derinleştirecek hem de yerele özgü çözüm önerilerine daha doğrudan bir katkı yapacaktır.



Kaynakça

- Arrighi, G. (1994) *The Long Twentieth Century*, London: Verso.
- Ataay, F. ve Güney, A. (2004) "Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme", *Mülkiye Dergisi*, 28, 243, 131-146.
- Aydın, H. İ. (2003) "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5, 1, 73-86.
- Ayman Güler, B. (2006) *Yerel Yönetimler- Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Başkaya, F. (2009) *Borç Krizi Üzerine Bir Deneme*, İstanbul: Özgür Üniversite Yayınları
- Bayırbağ, M.K. (2010) "Devletin Yeniden Ölçeklenmesi, Dışlanma ve Neoliberalizmin Zamansallığı", *Tarih, Sınıflar ve Kent*, Şen, B. ve Doğan, A. E. (der.), Ankara: Dipnot Yayınları.
- Bolaç, U. ve Eroğlu, E. (2017) "Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin Rolünün ve Belediye Yöneticilerinin Banka Hizmet Memnuniyetinin Değerlendirilmesi", *Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi*, 36, 1, 197-230.
- Borataş, K. (2005) *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Brenner, N. (1998) "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, 5, 1, 1-37.
- Brenner, N. (1999a) "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, 36, 3, 431- 451.
- Brenner, N. (1999b) "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies", *Theory and Society*, 28, 1, 39-78.
- Çevik, G., E. (2018) *Kayırmaya Ekonomisi*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erder, S. ve İncioğlu, N. (2008) *Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, 1984-2004, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Eroğlu, E. (2016) Devletin Tarihsel Gelişimi Bağlamında Devlet Bütçesinin Ekonomi Politikası: Türk Devlet Bütçesi Açısından Bir Analiz, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Eroğlu, E. (2014) "Financialisation of Capitalism: Expansion of Indebtedness from Global Level to Household Level in Turkey", *Journal of Administrative Sciences*, vol. 12, no, 24, ss. 101 -129.
- Eroğlu, E. ve Serbes, H. (2018) "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments in Turkey", *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, Rodríguez Bolívar, M. P. And López Subires, M. D. (ed.), University of Granada Spain, IGI Global, March, 83-100.
- Gökçe, F. (1993) "Kent Planlama- Uygulama Süreci ve Belediyeler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2, 6, 39-46.
- Gualini, E. (2006) "The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales", *European Planning Studies*, 14, 7, 881-904.
- Güngen, A. R. (2015) "Çevresel Finansallaşma ve Devletin Rolü", *Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat*, Mihci, H. (der.), Ankara: Nota Bene Yayınları, 17-40.
- Güzel, S. (2007) Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye'de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Harvey, D. (1982) *Limits to Capital*, Oxford: Basil Blackwell.
- İlhan İ. (2013) "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 88, 5-25.
- Jessop, B. (2005) *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Yazar, B. ve Özkazanç, A. (der.), İstanbul: İletişim Yayınları.



- Jessop, B. (2002) "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, 34, 3, 452-472.
- Karahanoğulları O. (2002) *Kamu Hizmeti*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Keleş, R. (2014) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Kitabevi.
- Keyder, Ç. (2004) *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, İstanbul: Metis Yayınları.
- Köroğlu, A. (2016) "Gayrimenkul Sertifikası Modeli ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 2,1, 25-42.
- Lapavistas, C. (2009) "Financialized Capitalism: Crisis and Financial Expropriation", *Research on Money and Finance, Discussion Paper*,1, 1-30.
- Lefebvre, H. (1991) *The Production of Space*, Oxford: Basil Blackwell.
- Mıhçı, H. (2015) "Giriş", *Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat*, Mıhçı, H. (der.) Ankara: Nota Bene Yayınları.
- Minsky, Hyman P. (1977) "The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to 'Standard' Theory", *Challenge*, 20,1, 20-27.
- O' Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of The State*, St Martin's Press, New York.
- Önder, İ., Arın, T., Akbulut, E., Karakaş, E. (1989) *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, TÜSES Vakfı Raporu.
- Özdemir, G. (2011) "Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11, 22, 59-84.
- Şahin, S.Z. (2017) "Türkiye'de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından Bugüne Mekansal Planlama Mevzuatı ve Uygulamalarının Dönüşümü ve Etkileri", *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 12, 28, 53-80.
- Şengül, T. (2004) "Siyaset ve Mekansal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", *Küreselleşme- Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı*, Tonak, E. A. (der.), Ankara: İmge Kitabevi.
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuYatirimProgramlari.aspx#InplviewHash96371591-1ed2-4f93-a-c2a-3fe89b34c0fb>, (20.04.2017)
- <https://www.toki.gov.tr/gayrimenkul-sertifikasi>, (08.10.2017)
- <https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icld=193>, (20.10.2018)
- http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, (20.10.2018)
- <https://mevzuattakip.com.tr/haber/2017-yili-mahalli-idareler-genel-faaliyet-raporu-yayinlandi>, (21.10.2018)
- <https://www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabld=1&pageId=10>, (22.10.2018)
- <https://www.hazine.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-raporlari>





Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme

İpek ÖZKAL SAYAN*

Öz

1980 sonrası tüm dünyada uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar kamuda istihdam biçimlerinde de değişiklik yaratmıştır. Kamu sektöründe devlet eliyle görülen işler ihaleler yoluyla özel firmalara devredilmiş ve kamuda çalışan taşeron işçilerin sayısı hızla artmıştır. Taşeron istihdamın temel nedeni, kadrolu ve örgütlü istihdam politikasını terk edip işgücü maliyetlerini düşürerek “ucuz işgücü” yaratmak ve kamuda çalışan kadrolu personel sayısını azaltmaktır. Ancak bu istihdam biçimi beraberinde bazı sorunları da getirmiştir. Taşeron işçilerin sık işveren değişikliği nedeniyle yıllık ücretli izne hak kazanamaması, ücretlerini tam ve düzenli olarak alamamaları, kendileriyle bir yıldan az süreli sözleşme yapılması, bu sebeple kıdem tazminatı alamamaları ve işçilere verilen işlerin belirsiz olması sorunlardan bazılarıdır. Farklı hükümetlerce taşeron işçilerin kadroya geçirilmesi çok defa vaat edilmiş, ilgili düzenleme ise 2017 yılı itibarıyla 696 sayılı KHK ile yapılmıştır. Ancak taşeron işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçirilmesi yeni tanımlanan koşullar sebebiyle bu sefer farklı sorunlar doğurmuştur. Yaklaşık 900.000'i aşkın işçinin 2017'de kadroya geçirilme süreci, ilgili düzenleme öncesinde ve sonrasında çalışma şartlarının mevzuat ve uygulama bağlamında ele alınarak incelenmesi ve sorun alanlarının belirlenerek tartışmaya açılması bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: kamu istihdamı, kamu personeli, taşeron işçi, sürekli işçi, 696 sayılı KHK

The Employment of Subcontracted Labor in the Public Sector: An Assessment of the Decree Law No. 696

Abstract

The neoliberal policies that began to be implemented throughout the world after 1980 have also changed the forms of public employment. State-owned work in the public sector was transferred to private firms through tenders and the number of subcontracted workers working in the public sector increased rapidly. Subcontracting is to create a “cheap workforce” by abandoning its basic



pragmatic, permanent and organized employment policy and lowering its labour costs and reducing the number of permanent staff working in the public sector. However, this form of employment has also brought some problems. These are some of the problems that the labour can not qualify for annual paid leave due to frequent employer changes, not being able to receive their full and regular wages, contracting for a period of less than a year, not being able to receive severance pay, and unclear jobs. The appointment of subcontracted labour to different governments has been promised many times and the related regulation was made with the Decree Law No. 696 as of 2017. However, the permanent staffing of the relevant labour has caused different problems this time due to newly defined conditions. Approximately 900,000 of these labour are examined in the legislation and implementation in 2017, before and after the related regulation, and the problem areas are identified and discussed. This is the main point of this work.

Keywords: public employment, public personnel, subcontracted labour, continuous labour, decree law no. 696

Giriş

1980'lerden itibaren tüm dünyada yaşanan neoliberalizm ve sosyal refah devleti anlayışının dönüşümü devletlerin sosyal haklar üzerindeki korumasını azaltmıştır (Etcı ve Kağnıcıoğlu, 2016: 78). Yaşanan ekonomik krizler sonucu devletler kamuda küçülmeye gitmiş ve personel sayısını azaltma ve sınırlama politikası izlemeye başlamışlardır. Kamuda taşeron işçi çalıştırma da bu politikaların sonuçlarından biridir. "İstihdamda esneklik" olarak tanımlanan politikanın temelinde, işgücü maliyetini düşürerek ucuz işgücü yaratmak ve kadrolu olarak çalışan kamu personel sayısını azaltmak amacı yatmaktadır. Özdemir'e göre taşeronluğun bu şekilde bir istihdam biçimi olarak ele almak aslında taşeron işçi çalıştırmayı "şeyleştirmekte" ve kapitalizmin gereklerinden ötürü zorunlu olarak başvurulması gereken doğal bir personel çalıştırma yöntemi olarak kodlanmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte taşeron işçilik kesinlikle kapitalizme içkin olup, "ancak emek ve sermaye sınıflarının göreceli güçleri ve sermaye birikim rejimleri içinde anlaşılabilir." (Özdemir, 2010: 36).

Kapitalist sistemle birlikte taşeron işçi uygulaması sadece Türkiye'de değil tüm dünyada tercih edilen bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Almanya ve Hollanda'da işletmelerin yarıdan fazlası, İsviçre, Fransa ve İrlanda'da ise yüzde 40'ı taşeron işçi çalıştırmayı seçmişlerdir. 1990'lı yıllarda İngiltere'de temizlik ve güvenlik gibi alanlarda görülecek hizmetlerde ihale yöntemiyle dışardan hizmet alımının zorunlu olmasıyla taşeronlaşma hızla yayılmış ve diğer sektörlerde de uygulanmaya başlanmıştır (Parlak ve Özdemir, 2011: 24).

Türkiye'de taşeron işçi çalıştırma amaçlı olarak yapılan ilk düzenleme 1936 tarihli olsa da kamuda bu şekilde işçi çalıştırmanın yolu 1988 ve 2003 yılında 657



sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’da yapılan iki önemli düzenlemeyle mümkün kılınmıştır. Uygulamanın kapsamı yıllar itibariyle artmış ve kamuda çalışan taşeron işçi sayısı hızla çoğalmıştır.

Taşeron işçiye zaman zaman kadro sözü verilmekle birlikte Nisan 2018 tarihi itibariyle bu personel 696 sayılı KHK¹ gereğince kamuda “sürekli işçi” statüsüne geçirilmiştir. Kamuda çalışan taşeron işçinin sorunları sistemin kanayan yarısı iken, bu işçilerin sürekli statüye geçirilmesiyle görece güvenceli bir istihdam sağlanmış ancak sorunlar tam olarak bitmemiştir. Taşeronluk “iş hukuku” alanında farklı boyutlarıyla ve farklı sorunsallar etrafında değerlendirilmekle birlikte bu çalışmada konu özellikle “kamu personel yönetimi” açısından ele alınacaktır. Özetle bu çalışmanın amacı Türkiye’de taşeron işçi çalıştırma sürecini emekçi gözünden analiz edebilmek ve özellikle 696 sayılı KHK’ya ilişkin genel bir değerlendirme yaparak sorunlu alanları tartışmaya açmaktır.

Taşeron İşçi Kimdir?

“Taşeron” frankofon kökenli bir kavramdır. Kökü iş-görev anlamına gelmektedir. İlk olarak Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde tarım, inşaat ve taşımacılık sektörlerinde kullanım alanı bulmuş olup, bir “kişi” ya da “kurum” a karşılık gelmektedir. Taşeron da aslında işverendir ancak “alt işveren”dir. Bu alt işveren belli bir ücret karşılığında belli bir işi yerine getirmekle yükümlüdür. Taşeron yani alt işveren firmanın personeli, üst işverenin verdiği işi yerine getirmekle yükümlü alt işverenin personeli. (Sönmez, 2011: 7, 8).

Taşeron işçi çalıştırma uygulaması her ne kadar 1980’ler sonrasında sıklıkla gündeme gelse de kamunun faaliyet gösterdiği alanların dışında zaten var olan bir uygulama olup, Türkiye’de yayımlanmış tüm İş Kanunlarında² yer almaktaydı. 1980’lerden sonra ise kamuda esnek istihdam modelinin temel alınmasıyla birlikte “ucuz işgücü çalıştırmaya dayalı bir istihdam modeli”ne (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 187) dönüşmüştür. 2003 yılında çıkarılan ve şu an yürürlükte bulunan 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesinde taşeronluk “alt işveren” kavramıyla tanımlanarak asıl işveren-alt işveren arasındaki ilişki şu şekilde açıklanmıştır:

¹ “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, RG: 24/12/2017, 30280.

² 1936 tarihli ve 3008 sayılı ilk İş Kanununun 1. maddesinin 4. fıkrasına göre “işçiler doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da üçüncü bir şahıs aracılığı ile işe girmiş ve bu üçüncü şahıs ile mukavele akdetmiş olsalar bile mukavele şartlarından asıl işveren mesuldür”. 1967 tarihli ve 931 sayılı ikinci İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında ise “bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur” hükmü getirilerek alt işverenlik konusu ilk İş Kanununa kıyasla daha net bir hale getirilmiştir. 931 sayılı İş Kanunu 1970 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikten sonra kabul edilen 1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında yine bir önceki kanunda geçen aynı hükme yer verilmiştir. Bu kanunlarda yer verilen alt işverenlik konusu esas olarak, alt işverenlerin yanlarında çalıştırdıkları işçilerin ücret ve diğer haklarını ödemekte güçlük çekmeleri halinde, alt işveren ile işinde çalıştığı asıl işvereni “birlikte sorumlu” tutarak işçilerin haklarının korunmasını sağlamaktır.



Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez.

Kanunda yer alan bu tanımda belirleyici olan nokta, işin niteliğine bağlı olarak uzmanlık eksikliği ve teknolojik yetersizliktir. Böyle bir durumda yardımcı işlerde ya da asıl işin bir bölümünde ilgili iş alt işverene verilebilecektir. Ancak uygulamaya bakıldığında KİT'ler ve belediyeler başta olmak üzere kamuda taşeron işçi çalıştırma uygulaması en çok tercih edilen personel istihdam şekillerinden biri haline gelmiş (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 188) ve mevzuatın bu hükmü uygulamada esnetilmiştir.

Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı

Kamu sektöründe taşeron işçi çalıştırmanın ilk olarak belediyelerde temizlik hizmetleri alanında başladığı belirtilmektedir 1985 yılında Beyoğlu Belediyesi, 1987'de Afyon Belediyesi ve 1988 yılında da Adana Büyükşehir Belediyesi bu hizmetlerin bir bölümünü taşerona devretmiştir. Amaç temizlik hizmetlerini daha ucuza mal etmektir (Koç, 2001: 4). Belediyelerle birlikte KİT'lerde de "hizmet alımı" adı altında hem eleman temini sıkıntısını aşmak hem de maliyetleri azaltmak için kullanılan yöntemlerden biri olmuştur. (Koç, 2001: 2; Kaya, 2015: 261). Zamanla karayolu, köy hizmetleri ve devlet su işleri alanlarında da taşeron işçi çalıştırılmaya başlanmıştır (Tiyek, 2014: 24).



Türkiye’de kamu hizmetleri 657 sayılı DMK’ya göre memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler tarafından görülmekteyken 1988 ve 2003 yılında DMK’da yapılan değişiklikle kamu örgütlerinde de taşeron işçi çalıştırmanın önü açılmıştır. DMK’nın “tesis edilen sınıflar” başlıklı 36. maddesinin yardımcı hizmetler sınıfı³ ve sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri⁴ fıkrasına eklenen iki paragrafı memurların gördükleri kamu hizmetlerinin satın alma yoluyla gördürülmesi mümkün kılınmıştır. Böylece yıllar itibarıyla kamuda çalışan taşeron işçi sayısı hızla artmıştır. Örneğin 2004 yılında kamuda istihdam edilen taşeron işçi sayısı 3 bin 183 iken, 2017 yılında 850 bine çıkmış, yani 13 yıl içinde 267 kat artmıştır.⁵

Tablo 1: Yerel Yönetimlerde İstihdam Edilen Taşeron İşçi Sayısı

Yerel Yönetim Türü	2016	2017
İl Özel İdaresi	4.624	5.526
Belediyeler	303.293	300.572
Belediye Bağlı İdareleri	38.527	35.685
Mahalli İdare Birlikleri	858	1.765
TOPLAM	347.302	343.548

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporları (<http://webdosya.csb.gov.tr>)

³ Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.

(Ek: 28/3/1988 – KHK-318/1 md.) Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.

⁴ Bu sınıf, sağlık hizmetlerinde (Hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görerek yetişmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yükseköğrenim görmüş fizikoterapist, tıp teknolojisi, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mühendisi, biyolog, psikolog, diyetçi, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (Fizik tedavi, laboratuvar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dahil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlığı memuru ve benzeri sağlık personelinin kapsar.

(Ek paragraf: 10/7/2003-4924/11 md.) Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir.

⁵<https://www.evrensel.net/yazi/80472/kamu-istihdami-guvencesizlesirken-taserona-kadronun-anlami>. Taşeron işçi rakamları Türkiye’de herhangi bir kamu kurumu tarafından düzenli olarak yayımlanmamaktadır.



Taşeronluk yerel yönetimler açısından da tercih edilen bir istihdam biçimi olmuştur. Yukardaki tablodan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimlerde çalıştırılan taşeron işçi sayısı oldukça fazladır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporlarında belirtildiği üzere tabloda sayılan birimlerde çalışan kadrolu personel sayısı azalma trendi gösterirken taşeron işçi sayısı kıyaslama yapıldığında genel olarak artma eğilimi göstermektedir.⁶

Belediyelerde taşeron istihdam özellikle tercih edilmektedir. Bunun en önemli nedeni ise 5393 sayılı Belediye Kanunun 49. maddesinin belediyelere personel giderleri yani istihdamı konusunda getirdiği kısıtlamadır. Buna göre;

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.”

Belediye başkanları kamu zararını karşılama konusunda sorumlu kılan bu hükümle birlikte belediyelerde hemen hemen her alanda taşeron işçi çalıştırma yöntemi benimsenmiştir. Bununla birlikte belediyeler için uygulanan ve çalışan sayılarının “norm kadro”⁷ esasına göre düzenlenerek sınırlanması da bu sistemin bir parçası olmuş, özellikle 2016 yılı itibarıyla taşeron işçi istihdamı belediyelerde temel istihdam biçimi haline gelmiştir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 198). Belediye şirketlerinde de taşeron işçi çalıştırma oldukça yaygındır. Salihoğlu ve Kaya’ya göre bunun nedeni 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun belediye şirketlerine “piyasa şirketi gibi” belediye ihalelerine girme mecburiyeti getirmesidir (2019: 198).

Genel olarak bakıldığında taşeronluğun kamuda tercih edilmesinin en önemli nedeni ise, Maliye Bakanlığının uyguladığı “sıkı kadro politikası”dır. Kadrolu personel ataması yapılmayan kurumlar bu gereksinimlerini taşeron işçi çalıştırarak telafi etmeye çalışmışlardır. Sayıca bu kadar artan personelin çalışma koşullarında, ücretlerinde ve sosyal haklarında ise istenilen düzeye bir türlü gilememiş, aksine hem bireysel hem de kolektif hakları sınırlandırılarak kullanılmaz bir hale getirilmiştir (Çolak, 2017: 1010).

⁶ <http://webdosya.csb.gov.tr>

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sayan, 2013; Salihoğlu ve Kaya, 2019.



Kamuda çalışan taşeron işçilerin genel olarak pek çok sorunu bulunmaktadır. İş güvencesinden yoksun olma, yaşanan iş kazaları, uzun çalışma süreleri, farklı kadrolarda çalışma⁸, aynı işi yapıp farklı hukuki statüde çalışma, uzun mesai saatleri, 1 yıl dolmadan yapılan giriş çıkışlar, düşük ücretler, diğer kadrolarla aralarındaki ayrımcılık, eşitsizlik (Kaya, 2015: 261) bunlardan bazılarıdır. Taşeronlaştırmanın sendikal hareketleri zayıflattığı ve bu çalışanların örgütlenmesinin çok da mümkün olmadığına ilişkin görüşler de bulunmaktadır (Atılğan, 2013: 112). Diğer çalışanlara göre daha ağır işler yapmaları, iş yoğunluğu ve stres, zorunlu mesaiye kalma, kıdem tazminatından yararlanamama (Suğur, 2012: 218-219) da tanımlanan sorunlar arasında bulunmaktadır. Böylece taşeron işçi meselesi kamunun “kanayan yarası” haline gelmiştir.

Taşeron işçi çalıştırma sorunu aslında Soma Kanunu olarak bilinen 10.09.2014 tarihli 6552 sayılı Kanun⁹ ile kamuoyunda daha görünür hale gelmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112. maddesine kıdem tazminatlarına ilişkin eklenen¹⁰ ve yine 6552 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun¹¹ 8. maddesine eklenen fıkralarla sendikal hak ihlallerine ilişkin ortaya çıkan sorunlara çözüm getirilmesi amaçlansa da¹² taşeronluğa ilişkin sorunlar çözülememiştir. Taşeron işçilere çeşitli dönemlerde yaşadıkları sorunları tamamen sonlandırmak amacıyla kadroya geçme sözü verilmiş ve 2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı KHK ile sistemde önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı Bitti Mi? 696 Sayılı KHK

24 Aralık 2017 tarihinde yayınlanan 696 sayılı KHK ile birlikte kamuda taşeron işçi istihdamı “büyük ölçüde” sonlanmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62/1-e fıkrasını değiştiren ilgili düzenlemeye göre;

5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu yerel yönetim birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il

⁸ Örneğin; hasta bakıcı, röntgenci olmalarına karşın temizlikçi kadrosunda gösterilmeleri, belediyelerde memurların yaptıkları işleri yapmaları vb.

⁹ “İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, RG: 11/9/2014, 29116.

¹⁰ Ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için bkz. Salihoğlu ve Kaya, 2019.

¹¹ RG: 22/1/2002, 24648.

¹² Ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için bkz. Salihoğlu ve Kaya, 2019.



müdürlüğü, yerel yönetim ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

Taşeron istihdam açısından değerlendirildiğinde bu düzenlemede vurgulanması gereken, kamu kuruluşlarının hizmet alımı yapamayacakları değil, “personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım” yapamayacaklarıdır.

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı” 62. maddenin 2. fıkrasında tanımlanmıştır. Buna göre;

Bu bendin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; bu Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az yüzde70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Yerel yönetim veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.

Burada vurgulanması gereken diğer önemli bir nokta, kamu idarelerinin işçilik giderlerine ilişkin yaklaşık maliyetin yüzde 70’in altında olan hizmet alımlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak değerlendirilmediği ve bu türden hizmet alımları için Kamu İhale Kanununun geçerliliğini hala koruduğudur.¹³

¹³ “Geçici madde 23 “Bu maddenin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yaklaşık maliyetinin en az yüzde70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu, yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını



Taşeron işçinin geçiş yaptığı kadro “sürekli işçi kadrosu”dur. Buna göre; merkezi idare kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçiler 657 sayılı DMK’nın 4/d maddesine göre sürekli işçi olarak; il özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu yerel yönetim birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar “yerel yönetim şirketlerinde işçi” olarak istihdam edileceklerdir.¹⁴ Bu durum iki farklı işçi istihdamına yol açmıştır. Merkezi idarede çalışacak sürekli işçiler, yerel yönetim şirketi işçileri.

Hem merkezi idarede hem de yerel yönetim şirketlerinde istihdam edileceklerden taşımaları istenen bazı şartlar bulunmaktadır. Bunlar: a) 657 sayılı Kanunun 48. maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak, c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak, ç) En son çalıştığı idare ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmektir.

Merkezi idarelerdeki sürekli işçi kadrosuna ve belediye şirketlerine geçirilen toplam işçi sayısı 744 bin 342’dir. Ancak taşeron işçilerin hepsi sürekli işçi olamamıştır. Merkezi idarelere geçen tahmini taşeron sayısı 393 bin 639 iken, belediye şirketlerine geçen tahmini taşeron işçi sayısı 350 bin 703 olmuştur.¹⁵

17 Ekim 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren KİT’lerin 2019 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programı ile ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararı’nın yürürlüğe girmesiyle KİT’lerde çalışan taşeron işçi de sürekli işçi olacaktır. Bu düzenlemeye göre;

Hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin sürekli işçi kadrolarında istihdamı

MADDE 8- (1) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanlardan, 4/12/2017 tarihi itibarıyla en az iki yıl kesintisiz (yıllık izin, doğum izni, askerlik ve toplamda 30 günü geçmeyen kesintiler

ifade eder. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.”

¹⁴ 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye geçici madde olarak ek yapan 396 sayılı KHK

¹⁵ <http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/18618.pdf>.



hariç olmak üzere) olarak ilgili teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda çalışmış ve halen çalışmaya devam edenler, aşağıda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yapılacak sınavda başarı göstermeleri halinde halihazırda görev yaptıktan teşebbüs ve bağlı ortaklıklarında işçi statüsünde istihdam edilebilir.

İlgili maddenin ikinci fıkrasında ise, hangi sayıda taşeron işçi alınacağı belirtilmiştir. Buna göre yapılacak atamalar her bir KİT ve bağlı ortaklığı için Bakanlık tarafından belirlenecek sayıyı aşmayacak şekilde karşılanır.¹⁶ Taşeron işçinin kadroya geçirilmesi için iki yıl kesintisiz çalışma şartı da aranmaktadır.

Sonuç olarak; mevzuat düzenlemesinden de anlaşıldığı üzere taşeron işçi alımı tamamen sonlandırılmamış sadece “personel alımına dayalı hizmet alımı” yasaklanmıştır. Yeni dönemle birlikte merkezi idarelerde çalışacak olan taşeron işçi artık “sürekli işçi”, diğerleri ise yerel yönetim şirket işçisi olarak istihdam edilecektir. Ancak bu süreçte da taşeron işçilere ilişkin sorunlar bütünüyle çözülebilmemiş değildir. İlerleyen bölümde yeni dönem sorunları tartışmaya açılacaktır.

Eleştiriler...

Taşeron işçilerin geçiş sürecine ilişkin eleştirileri aşağıdaki başlıklar altında sıralamak mümkündür:

Geçiş sürecinde kanun değil KHK yöntemi: Türkiye’de 1980 sonrasında kamu personel yönetimine ilişkin pek çok düzenleme KHK ile yapılmaktadır (Sayan ve Demirci, 2012: 179-283). TBMM 1972 yılında Bakanlar Kuruluna personel yönetimiyle ilgili belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermiş ve bu yetkinin kapsamı uygulamada oldukça geniş tutulmuştur (Gözübüyük ve Tutum, 1975: 4). Yasama usulünün ağırlığı ve ivediliği gerektiren durumlarda hızlı düzenlemelerin yapılabilmesi için kullanılan KHK yönteminin (Sayan, 2016: 672) taşeron işçilikten sürekli işçiliğe geçiş sürecinde tercih edilen bir yöntem olmaması gerektiği ileri sürülmektedir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196). Gerekçe olarak ise, sendika üyesi olan işçileri temsilen sendikaların bu geçiş sürecinde masada olması ve tüm siyasi partileri ilgilendiren bu sorunun TBMM’de ele alınarak tartışılması gerektiği ileri sürülmektedir (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 196). Sonuç olarak geçiş sürecinde KHK değil kanun yönteminin tercih edilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Yüksek Hakem Kurulunun rolü: Yapılan düzenlemeye göre 2020 yılı sonuna kadar kamuya veya şirketlere geçiş yapan işçilerin ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tarafından belirlenecektir. Yine bu düzenlenmenin “toplu iş sözleşmesinin mantığına aykırı olduğu” iddia edilmektedir (Salihoğlu ve Kaya; 2019: 197). Çünkü bu düzenlemeyle birlikte sendikaların öz-

¹⁶ “(3) Bu madde uyarınca yapılacak atamalar 4. maddenin birinci fıkrası ile 5. maddenin birinci fıkrası kapsamında doğan kontenjandan, teşebbüslerin talepleri doğrultusunda her bir Kamu İktisadi Teşebbüsü ve bağlı ortaklığı için Bakanlık tarafından belirlenecek sayıyı aşmayacak şekilde karşılanır. Bu şekilde yapılacak atamalarda 7. maddenin birinci fıkrasında belirtilen usul uygulanmaz.”



gür toplu sözleşme hakkı elinden alınmış olmakta ve asgari koşulları belirlenme yetkisi YHK'ya verilmektedir. Örneğin ilgili kurumda çalışan işçiler 3 bin TL aylık ücretle çalışıyorsa, YHK tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesine göre eski taşeron işçiler- yeni sürekli işçiler 2 bin TL almaya devam edecektir. Bu durumda da toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları mümkün olmayacaktır.¹⁷

Geçiş şartlarının ağır olması: Kamu hizmetinde geçen süreler ve mahkeme kararları göz önüne alındığında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında taşeron işçilikten sürekli işçiliğe geçiş şartlarının ağır olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü hem açılan dava/icra takiplerinden hem de çalıştıkları döneme dair kamu alacaklarından feragat ederek sulh sözleşmesi imzalamaları istenmiştir. İşçiler başvuruda bulunurken bu yönde bir beyanda bulunacak, sınavda başarılı olurlarsa geçiş yaparken davalar ve icra takiplerinden feragat ettiklerine ilişkin bir belge sunacaklardır. Bu koşul dava açmış ve davası sonucunda alacağı kesinleşmiş işçileri kapsamaktadır. Böylece işçilerin muvazaa kararlarına dayanarak açtıkları ilave tediye-alacak davalarından ayrıca muvazaa kararı olsun olmasın ücret, fazla mesai, bayram çalışması ve toplu sözleşmede yer alan diğer haklardan da vazgeçmesi amaçlanmaktadır.¹⁸ İkinci koşul ise, işçinin en son çalıştığı idare ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı ilgili madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağı ve bu haklardan feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmesidir. Bu koşula göre işçiler başvuru sırasında bir beyan vermeli ve geçiş yaparken de yazılı bir sulh sözleşmesi imzalamalıdır. Bu durum işçilerin, kadroya ya da şirketlere alınma hakkı karşılığında, taşeronda çalıştıkları döneme ilişkin, geçmişe dönük olarak, kadrolu işçilerin ya da şirket işçilerinin yararlandığı hak ve alacaklarını talep edememelerine yol açmakta; öte yandan taşeronda çalıştıkları döneme ilişkin ödenmeyen ücret ve hakları varsa, bunları da kamudan talep etmesinin önü kapatılmaktadır. Ancak bu koşulun, işçilerin kıdem tazminatı ve kullanılmayan yıllık ücretli izinlerini kapsamadığı ileri sürülmektedir. Çünkü bu hakların, ancak iş sözleşmesinin sona ermesi ile doğabilecek haklar olduğu bilinmekte ve henüz doğmamış haklardan vazgeçilmesinin yasal olarak da mümkün olmadığı iddia edilmektedir.¹⁹ İşçinin haklarına ilişkin ilgili düzenlemeler önemli “hukuki sorun alanları” olarak karşımızda durmaktadır (Salihoğlu ve Kaya, 2019: 197). Bu durumun yeni hukuksal tartışma boyutları açması ve yeni dava alanları yaratması ise kaçınılmaz gözükmektedir.

¹⁷ <https://www.evrensel.net>.

¹⁸ <https://www.evrensel.net/haber/341842/>

¹⁹ <https://www.evrensel.net/haber/341842/>



Yerel yönetim şirketlerine geçişte aranan şartlar: 657 sayılı DMK içinde tanımlanan ve Türk Ticaret Kanunu'na göre kurularak faaliyette bulunan yerel yönetim şirketlerine geçişle merkezi idarede kadroya geçiş yapacak işçiler için aynı koşullar aranmıştır. Yine bu durumun hukuki bir sorun alanı olarak algılanması gerektiği belirtilmektedir. Salihoğlu ve Kaya'ya göre yönetimden sorumlu olan siyasi parti, yerel yönetim şirketlerine ilişkin bir düzenleme yaparak onların da kamu sisteminin içine dahil edilmesini sağlamalıdır (2019: 197).

Aynı işi yapma-aynı haklara sahip olmama: Geçiş yapan taşeron işçiler (yeni işçiler) ile o birimde eskiden çalışan işçiler arasında ücrette, toplu iş sözleşmesinden yararlanmada, kıdeme bağlı haklarda eşitlik ilkesi gözetilmemiştir. Böylece aynı işyerinde aynı işi gören ancak farklı statülerde çalışan işçiler olacak, bu durum da o işyerindeki çalışma barışını etkileyecektir. Bununla birlikte merkezi idarelerde çalışan işçiler ile yerel yönetim şirketlerinde çalışan işçiler arasında da güvenceli çalışma başta olmak üzere çeşitli farklar olacaktır. Bu da yine işçiler açısından eşitlik ilkesini zedeleyici bir durumdur.

Tüm taşeron işçilerin sürekli işçi olamaması: Mevcut düzenlemeyle “personel alımına dayalı hizmet alımı” yasaklanmıştır. Ancak hizmet alımının bir parçası olarak personel alımı yapılmış ise o taşeron işçi sürekli işçi olamamıştır. Özellikle yol yapımı, park bahçe temizliği, yapım işi vb. alanlarda taşeron işçi çalıştırılmasına devam edilmektedir. Bu durum da eşitlik ilkesi zedelenmiş olmaktadır.

Değerlendirme

1980'lerden sonra tüm dünyada kamu personel sistemlerinde hakim olan esnekleşme anlayışıyla artan taşeronlaşma uygulamasından Türkiye de etkilenmiş ve kamuda çalışan taşeron işçi sayısı hızla artmıştır. Taşeron işçi 657 sayılı DMK'da 1988 ve 2003 yılında yapılan değişikliklerle asli ve sürekli kamu hizmeti kabul edilen işleri de yapar konuma getirilmiştir. Sayıları hızla artan bu personel aynı işi yapmasına rağmen özlük ve sosyal haklar bakımından her zaman diğer çalışan personele göre görece geri planda kalmış, güvencesiz çalışma şartlarına tabi olmuştur. Belli dönemlerde ise bu durumu aşabilmek için kendilerine kadro sözü verilmiştir. Sonunda Türkiye'de ilgili hükümetler tarafından uzun yıllardır verilen vaatler tutulmuş, ilgili düzenleme yapılmış, ancak taşeron işçilerin bir kısmı “sürekli işçi” olabilmiştir. Kamuda taşeron uygulama tamamen son bulmamış bununla birlikte ilgili KHK alana ilişkin yeni sorunlar ve tartışma alanları yaratmıştır.

Öncelikle 696 sayılı KHK'yla, taşeron işçilerin tabi olduğu şartlar bakımından merkezi idare ve yerel yönetim şirketlerine tabi taşeron işçi olarak ikili bir ayrıma gidilmiştir. Bu ikisi arasındaki farkın giderilmesi için ise yerel yönetim şirketlerinin kamu şirketi statüsüne alınması getirilen öneriler arasındadır. Böyle bir düzenleme “güvenceli istihdam” açısından oldukça önemli görülmektedir. Değişikliklerin kanun yerine KHK ile yapılması, bazı grupların mevzuat yapım



aşamasından dışlanması ise tartışılan diğer bir sorun alanıdır. Bu sebeple önümüzdeki dönemde taşeron işçilere ilişkin yapılacak mevzuat düzenlemelerinde konuyla ilgili olan sendikaların da görüşlerinin alınması ilerleyen sürece emekçinin de dahil edilmesi açısından oldukça önemli görülmektedir. 2020 yılına kadar YHK'ya işçilerin mali ve sosyal haklarını belirleme yetkisi verilerek bu işçilerin toplu sözleşmeden dışlanması da sözleşme mantığına ve işçilerin bundan yararlanma hakkına bir müdahale gibi görülmektedir. Bu sebeple 2020 yılı beklenmeden tüm işçiler toplu sözleşme hakkından yararlanabilmelidir. Sayıları binleri bulan ve mal, yapım işi, danışmanlık ihalelerinde, karayolları, su ve kanalizasyon teslimi gibi işlerde çalışan işçiler de en kısa sürede aynı haklardan yararlanır duruma getirilmeli ve sürekli işçi kadrosuna alınmalıdır. Kamuda çalışan tüm işçilerin çalışma şartları, mali ve özlük hakları açısından “eşitlik” ve “güvence” ilkesinin gözetilmesi ve yaşanan bu belirsizliğin taşeron uygulamasına tamamen son verilerek giderilmesi Türkiye’de çalışma barışı açısından oldukça önemli görülmektedir.



Kaynakça

- Atılğan, A. (2013) "Neoliberal Köle Pazarları", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1, 3, 85-117.
- Çolak, A. (2017) "Türkiye'de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3, 3, 1004-1017.
- Etcı, H. ve Kağnıcıoğlu, D. (2016) "Kamuda Taşeron Olarak Çalışan İşçilerin Sendikal Algısı: Eskişehir Örneği", *Çalışma ve Toplum*, 2017, 1, 75-105.
- Gözübüyük, Ş. ve Tutum, C. (1975) "Yasa Gücünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, 8, 1, 3-7.
- Kaya, G. (2015) "Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14, 55, 257-267. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/70678>
- Koç, Y. (2001) *Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler*, Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara.
- Parlak, Z. ve Özdemir, S. (2011) "Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik", *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60, 1-64.
- Salıhoğlu, S. ve Özgün, K. M. (2019) "Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyelerde İşçi İstihdamı", *Yerel Siyaset*, Ankara: Palme Yayınevi, 173-198.
- Sayan Ö. İ. ve Demirci, G. A. (2012) "Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi", Akdoğan, A. (der.) *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Ankara: YAYED Yayınları, 179-238.
- Sayan Ö., İ. (2016) "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71, 3, 669-691.
- Sayan Ö., İ. (2013) "Türkiye'de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetim", Bulut, Y., Eren, V., Karakaya, S., Aydın, A. (der.) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Ankara: Pegem Akademi, 825-836.
- Sönmez, A. (2011) "Türk Kamu Personel Rejiminde Yabancı Hizmetler Sınıfında Alt İşverenlik: Sağlık Bakanlığı Üzerine Bir Araştırma", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Suğur, N. (2012) "Türkiye'de Çalışma Yaşamı ve Sorunları", Sungur, Z. (der.) *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 208-226.
- Tiyeke, R. (2014) "Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma", *Emek ve Toplum*, 3, 7, 8-31.
- Yücesan-Özdemir, G. (2010) "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", *Çalışma ve Toplum*, 4, 35-50. <http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/18618.pdf>
- <http://webdosya.csb.gov.tr>
- <https://www.evrensel.net/haber/341842/>
- <https://www.evrensel.net/yazi/80472/kamu-istihdami-guvencesizlesirken-taserona-kadronun-anlami>



Türkiye’de “Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi” ve Yerel Seçimler: Politik Makroiktisat Bağlamında Bir Analiz

Koray R. YILMAZ* ve Demet ÖZMEN YILMAZ**

Öz

Bu çalışma Türkiye örneğinde yerel seçimler bağlamında oy verme davranışları ile ekonomi politikaları ilişkisi üzerine odaklanmıştır. Bunun için öncelikle politik iş çevrimleri ve makroekonomik başarımlar endeksleri üzerine olan literatür ele alınmıştır. İkinci bölümde ilgili literatürde de öne çıkan ve oy verme davranışı üzerinde etkili olduğu düşünülen enflasyon ve işsizlik oranlarına dayalı olarak, 2005-2018 dönemi için 26 alt bölgede “Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi” (BEHE) değerleri hesaplanmıştır. Böylelikle 2005-2018 yılları arasında bölgesel düzeyde hoşnutsuzluğun seyri anlaşılmaya çalışılmıştır. Daha sonra BEHE değerleri ile yerel seçim sonuçları bir arada değerlendirilerek, iktidar partisinin yerel seçimlerde aldığı oy oranındaki değişim ile BEHE’deki değişimler arasındaki olası ilişki incelenmiştir. Nihai olarak 26 alt bölgenin 23’ünde BEHE’deki iyileşmenin iktidar partisinin oy oranına yansıdığı tespit edilmiştir. Çalışmanın sonuçları, BEHE değerlerinin iktidar partisinin yerel seçimlerdeki oy oranı üzerinde etkili olduğunu düşündürmektedir. Bu tespitten hareketle 2019 yerel seçimlerinde, BEHE verilerinde 2017 ve 2018 yılında görülen çarpıcı yükselişle ilişkili olarak iktidar partisinin oy oranının düşeceği öngörülebilir.

Anahtar Kelimeler: politik makroiktisat, makroekonomik başarımlar endeksi, bölgesel ekonomik hoşnutsuzluk endeksi, yerel seçimler, Türkiye

The Regional Economic Discomfort Index and Local Elections in Turkey: An Analysis in the Context of Political Macroeconomics

Abstract

This study has focused on the relation between the voting behavior and the economic policies in the context of the local elections in Turkey. For this purpose, firstly it has addressed the literatures on the “Political Business Cycle” and

Makale gönderim tarihi: 10.12.2018 Makale kabul tarihi: 24.12.2018

* Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, İktisat, rkorayyilmaz@yahoo.com

** Dr. Öğretim Üyesi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, İktisat, ozydemet@gmail.com



“Macroeconomic Performance Index”. In the second part, the “Regional Economic Discomfort Index” (REDI) which consists of the regional inflation rates and regional unemployment rates have been calculated for 26 regions and 2005-2018 period. In literature these two indicators are considered among the most significant indicators to measure the different discomfort indexes. Using these indicators the general situations of discontent in these regions have been revealed. After that, the figures of REDI and the results of the local elections in terms of the ruling party have been evaluated together and the possible relation between these two facts have been examined. Consequently, it is found that, in twenty three of the twenty six regions, the ruling party increased its vote in compatible with the recovery in REDI figures in these regions. According to these findings it has been considered that the REDI figures have effects on the results of local election. Depending on the results of this study it is expected that the ruling party will decrease their vote in 2019 local elections because of the dramatic increase in the REDI figures in 2017 and 2018

Keywords: political macroeconomics, macroeconomic performance index, regional economic discomfort index, local elections, Turkey

Giriş

İstikrarsız bir üretim tarzı olarak kapitalist üretim tarzının sürdürülebilmesi noktasında iktisadi-politik aktörlerin yapılaşmış, diğer bir deyişle sistemin kendisini yeniden üretme zorunluluğunun güdülediği davranışları yanı sıra, bu istikrarsızlığın yönetilebilmesi açısından da durumsal olarak seçime konu olan politika tercihleri söz konusudur.¹ Bu bağlamda politik bir aktör olarak hükümetlerin ekonomi politikaları tercihinin, seçmenler üzerinden yeniden siyasete etkisi üzerinde durulması gereken bir başlık olarak belirlemektedir. Bu başlık literatürde “Politik Makroiktisat” olarak ifade edilen alanın bir bileşeni görünümündedir. Her ne kadar bu alan 1970’lerin istikrarsızlığını devlet müdahalelerine atfeden “devlet başarısızlıkları” (*state failures*) perspektifi ile ilişkili olarak öne çıkmış ve bu anlamda neoliberal tezlere su taşımış görünse de en azından devlete-hükümete yönelik “hayırsever sosyal planlamacı” ya da “kendini topluma adanmış bürokrat-siyasetçi” algılarını sorgulanır hale getirmiştir. Böylelikle politikacı ve seçmenlerin ekonomi politikaları tercihlerinin arkasındaki saikler ve bunlara verilen seçmen yanıtlarının ayrıntılı olarak tartışılmasına olanak sunmuştur.

Yine 1970’ler kapitalist ekonomilerin içine girdiği güçlüklerle ilişkili olarak bu ülkelerde hükümetlerin makroekonomik performanslarının artarak sorgulandığı bir dönem olmuştur. Stagflasyonist nitelikli bu dönemde, makroekonomik başarımların ölçümleri temelde enflasyon ve işsizlik gibi verilere odaklanarak hükümetle-

¹ Bu çalışmanın yazarları politika yapıcıların ekonomi politikalarına yönelik tercihlerinin üretim tarzı ve sınıfsal temellerle sınırlanmış bir alanda geçerli olabileceğini düşünmektedir. Bu nedenle çalışmanın geri kalanında politika yapıcılarının tercihlerine yönelik ifadelerin bu tahditle kullanıldığını vurgulamak isteriz.



rin başarılarını ölçmede kullanılmaya başlanmış, bu ölçümler seçim dönemlerinde muhalefetteki politikacılar için önemli bir silaha dönüşmüştür.

Elinizdeki çalışma bu iki literatürün genel bir tartışmasını takiben, Türkiye'de 2009, 2014 ve "2019" yerel seçim sonuçlarını, temel makroekonomik başarımlar endeksi olan "hoşnutsuzluk endeksi"nin NUTS Düzey 2 bağlamındaki seyri ile ilişkili olarak tartışmayı amaçlamıştır. Bunun için ikinci bölümde öncelikle NUTS Düzey 2'de yer alan 26 alt bölge için hesaplanan hoşnutsuzluk endeksi değerleri ortaya konacak, daha sonra ise 2009'dan 2014'e yerel seçimlerde iktidar partisinin 26 alt bölge için aldığı oy oranındaki değişimle bu bölgeler için hoşnutsuzluk endeksi karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. Çalışma 2019 yılı Mart ayında yapılacak yerel seçimlere dair, 2018 yılı için hazırlanmış olan endeks değerlerinden ve endeks değerleriyle seçim sonuçları arasında tespit edilen ilişkinin yönünden hareketle genel bir öngörü yaparak sonuçlandırılacaktır.

Politik Makroiktisat², Makroekonomik Başarımlar ve Seçimler

Seçmen davranışlarını açıklamaya çalışan çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Bu açıklamalar alt başlıklarda daha da ayrıntılandırılırken, literatürde genel olarak psikolojik, sosyolojik, ekonomik ve ideolojik açıklamalar başlıkları altında toplanmaktadır. Bu bağlamda seçmen davranışını açıklama noktasında öne çıkan modeller şunlardır (Heywood, 2014: 311-314):

Parti Kimliği Modeli: Bu modelde oy verme davranışı insanların partilere olan psikolojik bağlılıklarıyla açıklanmaktadır. Bu sebeple oy verme siyasalar, şahsiyetler, kampanyalar ve medya etkisi gibi faktörlerden etkilenen hesaplamaların ürünü değil, partizanlığın en açık ifadesidir ve özellikle aile politik bağlılığının gelişmesinde en temel araç görünümündedir.

Sosyolojik Model: Bu modelde oy verme davranışı grup üyeliği ve bu grubun sosyal ve ekonomik durumu bağlamında açıklanır. Bir partiye psikolojik bağlılık yerini bu açıklamada seçmenin toplumsal bağlılığına bırakır. Sınıf, cinsiyet, etnisite, inanç ve bölge temelli oy verme davranışı vurgulanır.

Rasyonel Tercih Modeli: Bu açıklama biçimi ise toplumsal grupların davranışı ve sosyalleşmeden ziyade bireyi öne çıkarır. Bu açıdan seçim seçmenlerin kendi öz çıkarlarına göre parti seçimi yaptığı rasyonel bir eylem olarak görülür. Kendi içinde farklılıklar taşıyan bu yaklaşımın eleştirilen noktası bireyi sosyal ve kültürel çevresinden soyutlamasıdır.

Hakim İdeoloji Modeli: Bu yaklaşım yelpazesinde oy verme davranışı seçmene yönelik ideolojik manipülasyonlar çerçevesinde değerlendirilir. Burada özellikle hakim ideoloji, eğitim, devlet ve kitle iletişim araçlarının seçmeni manipüle etme gücüne dikkat çekilir.

² Makroiktisat, *macroeconomics* karşılığı olarak kullanılmaktadır. Makroiktisat ile makroekonomi arasındaki fark, bilim dalı ile bilim dalının nesnesi arasındaki farktır. Makroiktisat bilim dalını, makroekonomi ise bu bilim dalının nesnesini işaret etmektedir.



Heywood'un bu tasnifini iktisadi saikler notasında biraz daha açmak gerekir. İktisat ve siyaset bilimlerinin seçim kesişme noktasında ne söylediği hükümetler ve ekonomi politikaları tartışmasına değinilerek daha sağlıklı bir şekilde ortaya konabilir. Politik makroiktisat başlığı altında yürütülen bu tartışmanın nispeten erken biçimini Keynes ile başlatmak mümkündür. Bilindiği gibi Keynes, klasik "bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler" perspektifi bağlamında gelişen piyasalara müdahale edilmemesi gerektiği argümanına 1929 krizinin de etkileriyle karşı çıkmış ve kendi haline bırakılan piyasalarda tam istihdamın otomatik olarak sağlanamayacağını bu nedenle ekonomik dalgalanmalar yaşanabileceğini ve bu dalgalanmalarla mücadele noktasında, ekonomide "genel iyi"yi sağlamak amacıyla geliştirilecek iktisat politikalarıyla devletin -burada hükümet olarak düşünebiliriz- ekonomide müdahalesinin gerekli olduğunu vurgulamıştır. Keynes ve Keynesçi gelenek burada hükümetleri, politikacıları örtük olarak ekonomik istikrarı ve "genel iyi"yi hedefleyen yansız bir planlamacı gibi düşünür. Oysaki Kalecki (1943)'de devlet ya da hükümetlerin iktisat politikaları, toplumun genelinden ziyade kapitalist çıkarların belirleyici olduğu bir süreç olarak ortaya konur. Kalecki (1943: 324-325) farklı sınıf çıkarlarının varlığı temelinde geliştirdiği yaklaşımında hükümetlerin tam istihdama yönelik talep artırıcı politikaları uygulamasının önünde kapitalist sınıfın çıkarları olduğuna dikkat çekerek, iktisat politikalarının politik veçhesini öne çıkarmaktadır. Kalecki (1943: 330-331) "tam istihdam kapitalizminin işçi sınıfının gücünü artıran yeni sosyal ve kurumsal yapıları beraberinde getireceği bunun da kapitalist çıkarlar tarafından istenmediğini ve bunun da iktisat politikalarına yansıdığını" vurgulamaktadır. Schumpeter de (2003: 286-287) kapitalist demokrasilerin siyasal rejimlerinin, daha açık bir ifadeyle seçim olgusunun varlığının hükümet ve politikacıları uzun erimli ortak amaçlardan uzaklaştırarak kısa erimli, seçmenin tepkilerine yönelik dolayısıyla iktisadi istikrarsızlıklara yol açabilecek tercihlere yönlendirebileceğini vurgulamaktadır.

Diğer yandan Akerman (1947) iktisat politikalarıyla siyasal seçimler arasındaki ilişkiyi tartışarak, siyasal seçimlerin iktisadi dalgalanmalarla yüksek oranda ilişkili olduğunu ortaya koymuştur. Akerman'a (1947: 101) göre İngiltere'deki tüm iktisadi depresyonlar kabine krizlerine ve iktidardaki partinin değişmesine yol açarken, Amerika'da genellikle depresyon döneminde yapılan seçimler iktidardaki partinin değişimine, refah dönemlerinde yapılan seçimler ise iktidardaki partinin görevi sürdürmesine yol açmıştır. Bu da politika yapıcılarının iktisat politikalarına yönelik karar alma süreçlerinde seçmenlerin beklentilerinin önemine işaret eden bir diğer tespit olarak görünmektedir.

Genel olarak ifade edilebilir ki, iktisat politikaları ve siyaset arasındaki ilişkiye odaklanan erken dönem yazın, hükümet ya da politikacılara Keynesyen yaklaşımın atfettiği anlamı sorgulanır kılmıştır. Sorgulamanın genel çerçevesini şu biçimde ifade edebiliriz: Politika yapıcılar iktisat politikası kararlarını nasıl alırlar? Onlar ortak iyiyi sağlamayı hedefleyen iktisat politikaları arayışındaki toplum



hizmetçileri mi, belirli sınıfsal-etnik-mesleki-fraksiyonel vb. gruplara hizmet eden iktisat politikaları arayışındaki, çıkar gruplarının temsilcileri mi yoksa en genel olarak "kamu seçimi yaklaşımı"³ nın vurguladığı gibi kendi çıkarlarını realize etmek motivasyonu ile iktisat politikası tercihleri oluşturan kişi-kurumlar mı? Herhalde siyaset bilimi açısından asıl zor olan bu üçünü tek bir politikada birleştirebilmek. Diğer bir deyişle toplumun bazı kesimlerinin çıkarlarını temsil eden iktisat politikası uygulamalarını genel çıkara yönelik uygulamalar olarak ortaya koyarken bu politikaların politika yapıcılarının hükümetlerin yeniden seçilmesini de mümkün kılacak şekilde düzenlenmesi.

Tablo.1. İş Döngülerinin Politik Ekonomik Modelleri

Yıl	Rasyonel Olmayan Davranış ve Rasyonel Olmayan Beklentiler	Rasyonel Davranış ve Rasyonel Beklentiler
Makam Güdülü Politikacılar	Nordhaus (1975)	Cukierman-Meltzer (1986) Rogoff-Sibert (1988) Rogoff (1987)
Partizan Politikacılar	Hibbs (1977, 1978)	Alesina (1987) Alesina-Sachs (1988)

Bu üç sorunun ilişkili olarak ele alındığı yakın dönem yazın 1970'lerde "Politik İş Çevrimleri" adı altında ivme kazandı. Bu yazına yönelik Alesina (1988: 16)'nın çalışmasında ortaya konan tablo bize iyi bir anlatım sunmaktadır. Aşağıda öncelikle bu tablo verilmiştir.

Literatür temelde politikacıların ve seçmenlerin ekonomi politikalarına yönelik karar alırken temel güdülerinin ne olduğu üzerinden bir ayrıma sahiptir. Bu noktada ilk olarak Nordhaus'un (1975) çalışması öne çıkmaktadır. Alanın temel çalışması olarak görülen bu çalışmasında Nordhaus (1975: 182)'un açıklamasında Kalecki'nin politik iş çevrimlerinin nedenlerine işaret etmek için ileri sürdüğü kapitalist sınıfların ekonomi politikalarının belirlenmesindeki orantısız gücünün yerini seçimlerin olduğu demokrasilerde temsili hükümette karar alma olgusu almıştır. Diğer bir deyişle politikacıların yeniden seçilme yönünde geliştirdikleri, "makam güdülü-fırsatçı" davranışları ekonomide siyasetten kaynaklanan iş çevrimlerine neden olmaktadır. Gerçekten de Nordhaus'un modelinde (1975: 173-174) politikacılar başat olarak seçim kazanmakla ilgilidir. Politikacılar seçmenlerin tercihlerini bilir, bu nedenle özellikle yeni seçimlere yakın dönemlerde en yüksek oy almalarını sağlayacak ekonomi politikalarını tercih ederler. Eğer politikacılar politikalarını partizanlıkla sınırlar ve seçmenlerin uyarlanmış beklentilerine uyarlanmazlarsa seçimleri kaybedeceklerdir. Bu nokta da seçmenlerin

³ Okuyucu bu konuda J.M Buchanan'ın çalışmalarına bakabilir.

² "Office Motivated Politicians" karşılığı olarak kullanıyoruz. Bu kavram Türkçeye "fırsatçı politikacılar" olarak da tercüme edilmektedir.



davranışlarını belirlerken nasıl karar aldıklarına ilişkindir. Nordhaus'un modelinde seçmenler kendileri için ne istediklerini iyi bilirler ama ekonomi hakkında eksik bilgiye sahip oldukları için oy verme davranışları rasyonel beklentilerden ziyade politikacıların geçmiş performanslarından edindikleri uyarlanmış beklentilere dayalıdır (1975: 172). Nordhaus'un bu modelinde seçmenler hem uyarlanmış beklentilere sahiptir hem de zayıf bir hafızaya sahip ve miyopturlar. Nordhaus'a göre (1975: 171) bireyler seçim yaparken oluşturdukları tercih fonksiyonu temelde toplulaştırılmış işsizlik ve enflasyon oranı verilerinden oluşur. Seçmenler istikrarlı fiyat ve düşük enflasyon oranını tercih ederler. Nordhaus (1975: 174) buradan hareketle toplulaştırılmış oy verme fonksiyonu tanımlar. Bu fonksiyon aşağıdaki gibidir.

$$V_t = V(Z_t, \dot{Z}_t)$$

V toplulaştırılmış oy fonksiyonu, Z_t , işsizlik ve $\dot{Z}_t$ enflasyon oranlarının azalan bir fonksiyonu olarak tanımlanır. Bu fonksiyona göre işsizlik ve enflasyon oranlarının düşüklüğü seçmenlerin politikacılara daha yüksek oy vermesini, bu oranların yüksekliği ise bu politikacıların yeni seçimde daha düşük oy almasını beraberinde getirecektir.

Hibbs (1977: 1467)'de savaş sonrası dönemde endüstriyel toplumlarda kamusal otoritelerin karşılaştığı en önemli problemin işsizlik ve enflasyon "trade off"u olduğunu vurgulamaktadır. Politikacıların bu yöndeki politika tercihlerin seçmen açısından önemini vurgulamasına rağmen Hibbs (1977: 1467-1471) Nordhaus'tan farklı olarak tüm seçmenlerin özdeş işsizlik ve enflasyon tercihlerine sahip olduğu fikrini ve tüm politika yapıcılarının bu göstergelere aynı önemi verdiği fikrini reddeder. Seçmenlerin tercihi bu modelde de rasyonel beklentilerden değil uyarlanmış beklentilerden hareketle ele alınsa da politikacıların ideolojik ya da partizan saiklerle hareket ettiği, seçimleri kazanmayı partizan siyasetlerini uygulamak için istediklerini vurgular. Hibbs (1977: 1467-1471), Philips eğrisinin işsizlik ve enflasyon arasında tanımladığı "trade off" çerçevesinde, seçmenlerin heterojen tercih fonksiyonlarına dikkat çekerek, düşük gelirli kesimlere en iyi nispi olarak düşük işsizlik ve yüksek enflasyona yönelik, daha üst gelir grubundaki seçmenlere ise nispeten yüksek işsizlik ve düşük enflasyona yönelik politikalarla hizmet edildiğini vurgular.⁵ Buradan hareketle sol kanat hükümetlerin düşük işsizliğe yönelik, sağ kanat hükümetlerin ise düşük enflasyona yönelik ekonomi politikalarını öne çıkardığını vurgulamaktadır. Bu durum seçimlerde politika yapıcılarının ideolojik-partizan tercihlerle hareket ettiklerine ve seçmenlerin de Nordhaus'un varsaydığı gibi homojen olmadığına işaret eder niteliktedir. Dolayısıyla farklı seçmen gruplarının tercih fonksiyonunda işsizlik ve enflasyonun ağırlıkları farklılaşacaktır. Politika yapıcılarının farklı ekonomi politikalara yönelik tercihleri de oylarını almayı hedefledikleri grupların çıkarlarını hesaba katmak

⁵ Easterly ve Fischer (2001), yaptıkları kapsamlı bir çalışmada enflasyonun yoksulları zenginlerden daha fazla etkilediğine dikkat çekmektedir.



durumundadır. Hibbs'in bu modeli Nordhaus'un "Politik İş Çevrimleri"nden ayrı olarak "Partizan Çevrim" olarak da bilinmektedir (Alesina, 1988: 16).

1980'li yılların rasyonel bekleyişler yaklaşımının yükseldiği bir dönem olması bu yazında da rasyonel bekleyişler temelli analizlerin yükselmesini beraberinde getirmiştir (Rogoff ve Sibert 1988: 1). Bu yaklaşımlar da makam güdülü-fırsatçı modeller ve partizan modeller olarak çeşitlilik sergilemektedir. Cukierman ve Meltzer (1986: 368) ekonomi politikalarının belirlenmesinde kural temelli ve takdir temelli yaklaşımlar arasındaki ayrışmaya dayandırdıkları tartışmalarında, politika yapımcıların ideolojik davranmaktan ziyade, kendilerinin yeniden seçilmesine olanak sağlayacak politikaları tercih edeceklerini belirtirler. Cukierman ve Meltzer'e (1986: 369) göre politika yapımcılar girişimciler gibi faydalarını maksimize etme peşindedir ve onların faydalarını maksimize eden politikalar onların yeniden seçilmelerini sağlayacak olan politiklardır. Aynı vurgu Rogoff (1990: 22)'da da belirgindir. Bu çalışmasında Rogoff, gerek seçmenleri gerekse de politikacıları rasyonel, fayda maksimizasyonu yapan ajanlar olarak tanımlamaktadır. Cukierman ve Meltzer (1986: 369) da seçmenlerin uyarlanmış değil rasyonel beklentiler içinde olduklarını, oylama zamanında geçmişten ziyade geleceğe bakarak karar verdiklerini vurgularlar.

Rasyonel beklenti temelli fırsatçı modellerde seçmenler rasyonel ama eksik bilgiye sahip olarak değerlendirilirler. Aktörler her ne kadar rasyonel olsalar ve kendi faydalarını maksimize edebilecek olan politikacıları seçebilecek olsalar da politikacılar ve seçmen arasında bilgi asimetrisi politikacıların fırsatçı davranmasını olası kılmaktadır (Cukierman ve Meltzer 1986: 367-368). Bu da politik iş çevrimlerine neden olabilmektedir. Bu tarz modellerde anlaşılacağı gibi çevrimlerin temelinde seçmenlerin eksik bilgiye sahip olduğu tespiti yatmaktadır (Rogoff 1990: 21; Rogoff ve Sibert 1988: 1-2). Politikacılar temelde bu eksik bilgiyi kullanarak seçim öncesi süreçlerde tercih ettikleri ekonomi politikalarıyla seçmene kendilerinin en iyiyi yapabilecek olduklarının sinyallerini verirler (Cukierman ve Meltzer 1986; Rogoff ve Sibert 1988, Rogoff 1990). Kamu harcamalarının artırılması, ekonomiyi canlandıracak önlemler, vergi indirimleri, bütçe politikaları, vb. bu sinyaller arasındadır. Diğer yandan Rogoff (1990) Keynesyen temelli enflasyon ve istihdam oranlarının politik iş çevrimleriyle ilişkisine odaklanan yaklaşımların yerine kendisinin "politik bütçe çevrim teorisi" adını verdiği yaklaşımdan hareketle çevrimlerin tespiti ve anlaşılması için ampirik çalışmaların daha ziyade vergiler, transfer harcamaları ve hükümetin tüketim harcamaları çevrimlerine odaklanmaları gerektiğini vurgulamaktadır (Rogoff, 1990: 33-34).

Rasyonel beklentilere dayalı partizan modellerde ise öne çıkan çalışmalar Alesina'ya aittir. Alesina ve Sachs (1988), Alesina (1988) ve Alesina vd. (1989) temelde partizan teorilerin rasyonel beklentilere dayalı modellerde de içerilebileceğini vurgulamaktadır. Bu modellerde kendi çıkarı peşinde koşan politikacıların bile politik sistemin kutuplaşan yapısından dolayı kutuplaşmış politikaları seçmek



durumunda kalabilecekleri vurgulanmaktadır. Politik dalgalanmaların kaynağı da burasıdır. Alesina ve Sachs (1988: 36), para politikalarına-enflasyona odaklandıkları partizan ve rasyonel bekleşimlere dayalı modellerinde partilerin birbirlerine yakınlaştıkları yönündeki Nordhausçu tezi eleştirerek, savaş sonrası Amerika'da Demokrat'ların enflasyondan ziyade çıktıdaki artışa odaklandıklarını partizan davranışa örnek olarak ortaya koymaktadır.

Görüldüğü gibi politika yapıcılar ve seçmenler arasındaki ilişkiye, dolaylı olarak da politik iş çevrimlerine odaklanan yazında seçmenlerin tercih fonksiyonu ya da Nordhaus'un toplulaştırılmış oy fonksiyonunda öne çıkan en önemli iki gösterge işsizlik ve enflasyondur. İster rasyonel beklentiler, isterse uyarlanmış beklentiler, ister makam güdülü-fırsatçı, isterse partizan modeller olsun politika yapıcılarının makroekonomik başarımında diğer bazı göstergelerin yanı sıra enflasyon ve işsizlik oranı belirleyici bir konumdadır. Bu olgu büyük oranda Philips eğrisi bağlamında işsizlik ve enflasyon arasında tanımlanan "trade off" ile ilişkilidir. Başarılı hükümetler burada fırsatçı ya da partizan saiklerle bu trade off'u yönetebilen hükümetler olarak görülmektedir. Ve bu durumun da seçim sonuçlarına yansımaları beklenmektedir.

Tam da bu nokta literatürde sefalet ya da hoşnutsuzluk endeksi olarak anılan ve hükümetlerin makroekonomik performansını ölçmeye yönelik geliştirilen endeksin önem kazandığı noktadır.

"Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi" (*Economic Discomfort Index*) enflasyon oranı ile işsizlik oranının toplanması ile ölçülen bir makroekonomik performans ölçeği olarak tanımlanabilir. Açıktır ki bu endekste daha düşük değerler daha iyi bir ekonomik performans yansıtacaktır. Temelde tartışız bir endeks olan yani içerdiği göstergeleri ölçmek istediği husustaki etkileri itibariyle birbirlerine denk kabul eden endeks literatürde Arthur Okun'a atfedilir. (bkz. Janssen, 1971).

Okun endeksi diye de anılan bu endeksin özellikle politikacılar arasında seçim kampanyaları döneminde yaygın olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Lovell ve Tien (2000)'in de vurguladığı gibi, "McGovern'ın 1972 yılı kampanyasında Nixon'ı, Carter'ın ise 1976'da Ford'u tezyif etmek için bu endeksi kullandığını bilir... Reagan ise bu endeksi Carter'a karşı kullanırken endeksin adını değiştirmiş ve ona bugün daha yaygın biçimde kullanılan "Ekonomik Sefalet Endeksi" adını vermiştir. Mondale'nin Reagan'a, Clinton'ın Bush'a yönelik tezyiflerinde de bu endeksi kullandıkları bilinmektedir".

Basit ama kullanışlı görünen bu endeks 1970'li yıllarda küresel ölçekte enflasyon ve işsizliğin birlikte bir artış göstermesi, diğer bir deyişle stagflasyon olgusu ile birlikte yaygınlık ve önem kazanmıştır. Diğer yandan hükümetlerin makroekonomik performansını ölçme çabası noktasında da karşımıza ilk çıkan örnek görünümündedir.

Hoşnutsuzluk endeksinin diğer özellikleri yanında günümüz açısından özel bir önemi de söz konusudur: Bu endeks günümüzde artarak dile getirilen, ekonomik



büyüme ile bunun toplumsal sonuçlarının aynı doğrultuda sonuçlar vermeyebileceği, yurttaşın ya da seçmenin ekonomik büyümeden aynı oranda faydalanmasını engelleyebilecek dinamiklerin söz konusu olabileceği düşüncesini özellikle işsizlik ve enflasyon olgularını vurgulayarak ortaya koymaktadır. Ekonominin durgunluk dönemlerinde işsizlik zaten açık bir sorun olurken büyüme dönemlerinde enflasyon ya da hem durgunluk hem de büyüme dönemlerinde arzu edilmeyen oranlarda enflasyon ve işsizlik mümkün görünmektedir. Bu durum ise makroekonomik başarımlar hususunda ekonominin GYSH verilerinden ziyade yurttaş ya da seçmenler için işsizlik ve enflasyon gibi bazı başka dinamikleri de değerlendirmeyi gerekli hale getirmiştir. Bu iki göstergenin sıradan yurttaş ya da seçmenin geliri üzerinde doğrudan etki yapan ve bu anlamda onların günlük yaşamlarını doğrudan etkileyen göstergeler olması özellikle vurgulanması gereken noktadır. Tam da bu özelliklerinden dolayı bu iki temel göstergelyi içeren endeks, yurttaş ya da seçmenin hükümetin makroekonomik politikalarından duydukları hoşnutsuzluğun bir göstergesi, "hoşnutsuzluk endeksi" olarak tanımlanmıştır. Bu endeks kısaca aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$EHE=E+İ$$

Burada EHI, Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi'ni, E, TÜFE'ye dayalı ulusal ölçekte toplulaştırılmış enflasyon verisini, U ise ulusal ölçekte işsizlik oranını ifade etmektedir. Lovell ve Tien (2000) bu formülasyonda E'yi mutlak değer içinde ifade etmeyi uygun bulurlar ki onların ifadesiyle deflasyon da enflasyonun kendisi kadar acı veren bir olgu olabilir. Bu durumda Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi'ni aşağıdaki gibi ifade etmek daha doğru olacaktır.

$$EHE= |EI|+İ$$

Di Tella vd. (2001) alanın önde gelen çalışmalarında işsizlik ve enflasyon değişkenleri ile Avrupa vatandaşlarının yaşam tatminleri arasında istatistiksel olarak anlamlı ve zıt yönde bir ilişkinin varlığını tespit etmiştir. Ancak Di Tella vd.'nin bu çalışmasında her iki parametre için farklı tartılar kullanılmıştır ve endeksin oluşturulmasında işsizliğe, enflasyona göre daha fazla bir ağırlık verilmiştir. Böylelikle işsizliğin yaşam tatmini üzerinde enflasyondan daha etkili olduğu vurgulanmıştır. Temelde Okun endeksinden yola çıkan bu çalışmaların tartılı endeks olması Okun endeksinden ayrıldıkları nokta olarak görülmektedir.

Okun endeksi ile ilişkili ve onun başka göstergelerle genişletilmiş versiyonları, tartılı ya da tartısız göstergelerle makroekonomik performansın ölçülmeye çalışılması literatürde oldukça yaygınlık kazanmıştır. Bu bağlamda çok sayıda endeks de oluşturulmaktadır. Burada öne çıkan üç endeksten daha bahsedilecek sonra da Türkiye ölçeğinde 26 alt bölge için 2005-2018 dönemi için hoşnutsuzluk endeksinin seyrini vereceğimiz ikinci bölüme geçeceğiz.

Bu endekslerden en önemlisi Barro endeksidir. Barro (1999), Okun endeksinde, GSYH'de yaşanan büyüme ve uzun dönemli faiz oranları değişkenlerini ilave eder. Büyümenin endeksin değerini düşürerek "sefaleti" azaltıcı etki yaptığı düşünülürken, faiz oranlarının yüksekliği sefaleti artırıcı bir faktör olarak de-



ğerlendirilir. Bu endeks “Barro Sefalet Endeksi” (*Barro Misery Endeks-BMI*) olarak bilinir. BMI yalnızca gösterge sayısı itibarıyla Okun endeksinden ayrılmaz, aynı zamanda hesaplama yaparken ele alınan değişkenin cari düzeyinden ziyade önceki veriye göre tespit edilen değişimi kullanmasıyla da Okun endeksinden ayrılır. Δ , değişimi, E, TÜFE’ye dayalı olarak ölçülen enflasyon oranını, I, işsizlik oranını, Y, GSYH reel büyüme oranını, R ise uzun dönemli faiz oranını ifade etmek üzere BMI aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Lechman, 2009: 2)

$$BMI = \Delta E + \Delta I - \Delta Y + \Delta R$$

Bir diğer endeks “Calmfors Endeksi” (*Calmfors Index*) işsizlik oranı ile GSYH’ye oranlanmış ticaret dengesi arasındaki fark ile ölçülen bir göstergedir. (Calmfors and Driffill, 1988)

Bir diğer ve yaygın kullanılan endeks ise OECD’nin “Tılsımlı Elmas” (*Magic Diamond*) endeksidir. Bu endeks dört göstergeden hareketle hesaplanmaktadır: büyüme hızı, enflasyon oranı, işsizlik oranı ve GSYH’ye oranlanmış ticaret dengesi (Picek, 2017). Daha öncede ifade edildiği gibi makroekonomik başarıyı ölçmeye yönelik endeksler artırılabilir. Ancak bu noktada sınırlamakta ve alt bölgelere yönelik analizimize geçmekte fayda vardır.

NUTS 2 Bölge Düzeyi için Hoşnutsuzluk Endeksi (BEHE) 2005-2018

Türkiye ölçeğinde makroekonomik başarımlar ölçümlerine yönelik çalışmalar son dönemlerde artış göstermiştir.⁶ Ancak bölgesel düzeyde ölçüm yok denecek düzeydedir.⁷ Biz burada öncelikle NUTS 2 bölge düzeyinde hoşnutsuzluk endeksini 2005-2018 dönemi için hesaplayarak, bölgesel düzeyde hoşnutsuzluğun seyrini inceleyeceğiz. Daha sonra ise bu endeksleri yerel seçim sonuçları ile karşılaştırarak bölgeler düzeyinde hoşnutsuzluk endeksi ve yerel seçimlerde iktidar partisinin aldığı oy oranı arasındaki ilişkinin yönünü ortaya koymaya çalışacağız.

Türkiye’de 2002 yılında çıkarılan 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyoekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB Bölgesel istatistik sitemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS) yapılması kararlaştırılmıştır. Buna göre ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller, bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak Düzey 1 ve Düzey 2 olarak gruplandırılmıştır. Düzey 3 kapsamındaki İstatistiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Komşu illerin gruplandırılması sonucu 26 adet Düzey 2, Düzey 2 istatistiki bölge birimlerinin gruplandırılması sonucu 12 adet Düzey 1 bölge birimi oluşturulmuştur (bkz. Ek. 1).

⁶ Telatar, 1997; Kibritçioglu, 2007; Kaynak ve Balcı, 2009; Şanlısoy ve Çetin, 2016; BSB, 2015; Yılmaz ve Koçbiyık, 2017; Yükseler, 2017; Yükseler 2018.

⁷ Akpınar vd. (2013) NUTS Düzey 2 için genişletilmiş bir hoşnutsuzluk endeksini 2007-2010 dönemi için hesaplamıştır.



Her ne kadar derlenen veriler çok zengin görünmese de - örneğin 2014-2018 dönemi için bölgesel düzeyde GSYH verileri yoktur - eldeki veriler bazı analizleri yapmayı mümkün kılmaktadır. Ancak verilerin sınırlı olması hoşnutsuzluk endeksini genişleterek Düzey 2 bağlamında farklı hoşnutsuzluk endeksleri geliştirme çabasını sınırlamaktadır. Bu çalışmada bölgesel hoşnutsuzluk ölçümü için eldeki veriler doğrultusunda, Okun tarafından geliştirilen hoşnutsuzluk endeksi tercih edilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde TÜİK'in bölgesel istatistik verileri kullanılmıştır. Düzey 2 bağlamında enflasyon ve işsizlik verileri 2005-2017 için ulaşılabilir olmasına rağmen, 2018 yılı için Düzey 2 kapsamında enflasyon verileri Kasım ayı dahil on bir ay için söz konusudur ve bu haliyle 2018 yılı için kullanılmıştır. 2018 yılı için Düzey 2 kapsamında işsizlik verileri yoktur. Bu yıl için Düzey 2 bağlamında işsizlik oranı verileri ülke bazında açıklanan son veri olan 2018 Eylül ayında bir önceki yılın aynı ayına göre yaşanan artış oranının 26 bölgenin 2017 işsizlik oranlarına eklenmesiyle elde edilmiştir. Özetlersek Düzey 2 için bölgesel ekonomik hoşnutsuzluk endeksi, e ; TÜFE'ye dayalı bölgesel enflasyon oranı verisini, u ; bölgesel işsizlik oranı verisini ifade etmek üzere aşağıdaki gibi hesaplanmıştır.

$$BEHE_t = \iota e_t \iota + u_t$$

Ulaşılan sonuçlar ise aşağıdaki tabloda toplu olarak ifade edilmiştir. Verilerdeki yükseliş hoşnutsuzluğun arttığını, düşüş ise hoşnutsuzluğun azaldığını göstermektedir.



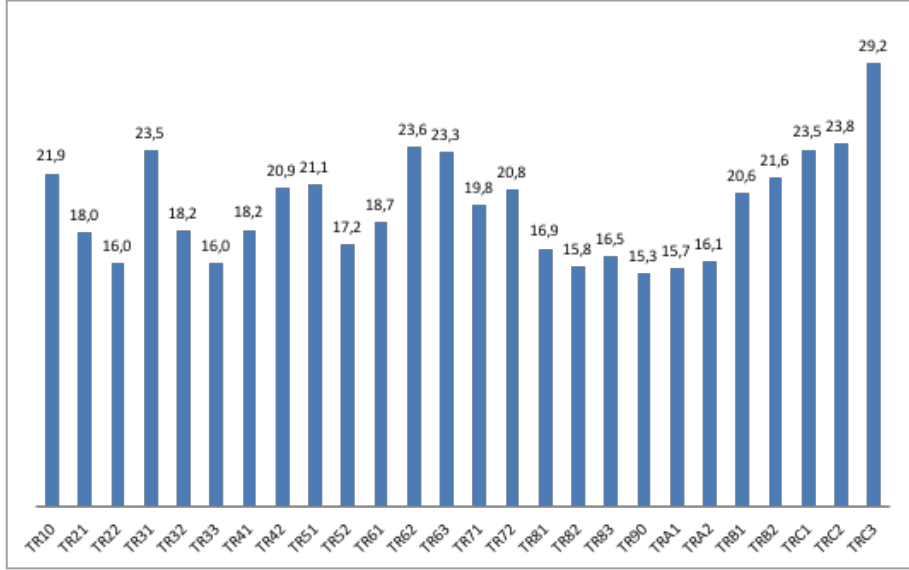
Tablo.2. Türkiye İçin NUTS Düzey 2 Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi (BEHE) 2005-2018

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Düzey 2 Bölgeler														
TR10	19.5	21.9	19.7	21.8	22	19.6	21.6	18.0	18.6	20.8	21.6	21.5	25.4	33.9
TR21	17.6	17.7	13.9	20.5	19.3	16.9	18.9	14.6	15	16.2	15	16.2	20.2	29.1
TR22	15.2	15.1	14.5	17.0	15.5	15.3	15.9	11.5	13.4	14.2	14.6	16.4	17.4	27.1
TR31	22.1	20.6	18.5	17.6	25.1	22.3	24.8	20.8	23.3	22.4	24.8	22.9	27.0	35.6
TR32	15.7	16.3	18.5	19	21.5	18.8	19.3	12.8	14.1	14.9	16.3	16.0	19.5	30.8
TR33	16.3	15.8	15.8	17.2	17.8	15.2	14.9	11.3	12.3	11.5	13.4	13.73	18.0	29.6
TR41	17.7	18.2	15.7	20.5	18.7	16.5	17.4	13.6	14.6	13.6	17.0	18	21.3	31.1
TR42	21.9	22.1	20.8	21.4	20.0	18.6	22.7	16.5	17.5	17.8	18.9	18.5	23.4	32.1
TR51	25.0	23.6	18.2	23.5	19.6	18.3	20.0	15.8	17.7	20.2	19.8	20.1	22.4	31.1
TR52	18.0	20.8	18.9	19.1	16.7	16.7	16.6	12.0	12.5	12.3	15.6	14.6	19.0	27.7
TR61	14.6	16.5	14.5	17.7	18.4	16.8	19.2	14.3	15.5	15.8	18.4	20.1	24.1	35.1
TR62	25.5	26.7	24.6	26.6	30.5	23.8	21.7	16.4	20.2	18.0	19.2	20.2	22.9	33.6
TR63	22.6	20.7	20.8	27.0	24.7	20.7	23.3	15.8	19.5	22.6	25.3	23.1	24.3	35.6
TR71	17.4	20.5	18.1	21.0	22.3	17.9	20.0	12.6	14.9	14.9	18.3	22.0	23.0	33.7
TR72	17.9	23.7	20.3	22.0	19.8	21.4	22.4	13.9	17	17.8	18.5	18.1	23.6	34.1
TR81	14.3	13.9	18.0	18.3	10.7	17.1	18.7	13.4	15	13.8	16.0	18.4	19.6	29.5
TR82	15.1	14.1	13.2	17.3	14.4	15.8	17.2	11.2	13.7	14.4	14.7	15.8	15.8	27.7
TR83	14.1	16.8	17.5	17.4	13.1	13.7	16.3	11.6	13.8	14.2	15.6	16.2	19.0	30.4
TR90	13.8	14.7	15.1	17.2	12.7	13.1	17.4	12.4	14.1	13.3	13.1	13.8	15.9	27.3
TRA1	13.5	14.6	14.2	18.3	12.2	14.3	18.3	11.8	14.6	14.2	13.6	14.1	17.6	27.5
TRA2	10.7	13.6	15.7	17.7	14.9	19.1	21.9	13.5	13.3	11.9	11.4	14.6	16.9	29.8
TRB1	24.7	24.2	20.8	26.1	24.6	18.8	21.6	15.2	15.1	15.6	15.7	17.6	19.2	29.4
TRB2	14.2	17.5	21.3	27.6	23.5	24.0	23.0	14.5	17.8	21.7	16.9	17.4	26.3	36.3
TRC1	19.0	25.4	27.2	27.6	25.3	18.9	26.0	18.0	15.8	16.7	19.2	22.4	27.9	38.5
TRC2	16.0	21.7	22.6	24.5	28.0	20.8	20.1	12.3	25.0	26.5	25.8	26.6	26.2	37.0
TRC3	16.9	23.6	28.8	28.2	22.5	17.6	23.9	26.5	27.6	32.0	32.8	37.3	39.1	50.8

Yukarıdaki tablo bize ilgili dönemde bölgelerin hoşnutsuzluk endeksi verilerini karşılaştırma olanağı sunmaktadır. Buna göre 2005-2018 dönemi için ortalamalara bakıldığında en düşük hoşnutsuzluk endeksi verisinin TR90 bölgesinde, en yüksek hoşnutsuzluk endeksinin ise TRC3 bölgesinde olduğu görülmektedir. Tüm bölgelerin ortalama hoşnutsuzluk endeksleri aşağıdaki grafikte sunulmuştur.

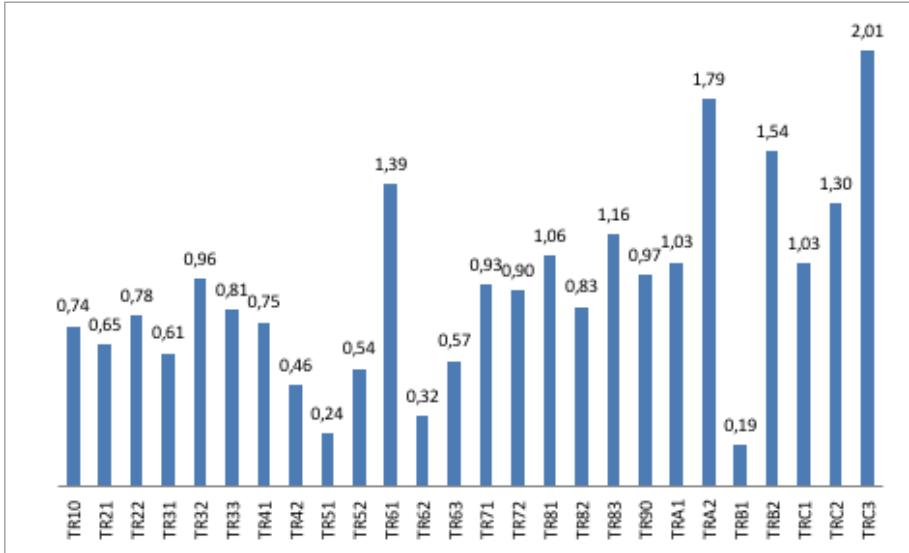


Grafik.1. Düzey 2 Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi Ortalamaları 2005-2018



Diğer yandan 2005 yılı ile 2018 yılı hoşnutsuzluk endeksi verilerindeki değişimin boyutunu ortaya koymak da bu dönemdeki değişimin yönünü ve şiddetini görmek açısından önemlidir. Verilere bakıldığında tüm alt bölge düzeylerinde hoşnutsuzluk endeksinin ilgili dönemde arttığı, diğer bir deyişle hoşnutsuzluğun yükseldiği tespit edilmektedir. Hoşnutsuzluğun en az arttığı bölge yüzde18.96 ile TRB1 bölgesi, en çok arttığı bölge ise yüzde 200 ile TRC3 bölgesidir. Tüm bölgelerin verileri aşağıdaki grafik üzerinden izlenebilir.

Grafik.2. 2005-2018 Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksinde Değişim





Hoşnutsuzluk endeksindeki değişim yukarıdaki tablodan hareketle her alt bölge için ayrı ayrı izlenebilir. Her alt bölgenin seyri üzerine tespitlerde bulunmak elinizdeki makalenin hacmini oldukça genişleteceği için burada bu incelemeye girişmek niyetinde değiliz. Bir miktar hata payını göze alarak alt bölgelerde bu dönemde hoşnutsuzluk endeksinin genel seyrini ifade etmekle yetineceğiz. Buna göre yukarıdaki tablo göstermektedir ki, i) 2008 yılı öncesinde hoşnutsuzluk endeksi nispeten düşüktür, ii) 2008 kriz yılında hemen her bölge için genel gelişme, hoşnutsuzluk endeksinin yükselmesidir, iii) 2009 yılı hoşnutsuzluk endeksi verileri bölgelere göre önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu durum krizin etkilerinin alt bölgeler düzeyinde farklılaştığını düşündürmektedir, iv) 2010-2011-2012 yıllarında endeksin genel olarak düşme eğilimi söz konusudur, v) 2013 yılından itibaren hoşnutsuzluk verilerinde yükselme gözlenmesine rağmen 2017 ama özellikle de 2018 yılında endekste her alt bölge için çarpıcı yükselişler olduğu dikkat çekmektedir.

Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi ve Yerel Seçimler

Çalışmanın bu bölümünde yukarıda ortaya konan bölgesel hoşnutsuzluk verilerine dayalı olarak 2009 seçimlerine nispetle 2014 seçimlerinde iktidar partisi konumundaki AKP'nin yerel seçimlerde almış olduğu oy oranında nasıl bir değişim yaşandığı ortaya konacaktır. Bu ilişkiden hareketle 2019 yerel seçiminde bölgesel düzeyde AKP'nin oy oranının genel seyrine yönelik bir öngörü geliştirilecektir.

Çalışmanın bu kısmı için gerekli olan yerel seçim sonuçlarına ilişkin veriler YSK'dan temin edilmiştir. YSK bu verileri iller düzeyinde de sağlamaktadır. Bu çalışmada 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçları, il düzeyinde belediye başkanlığı seçim sonuçları itibarıyla, iktidar partisi olarak AKP'nin NUTS 2 bölgesel düzeyde almış olduğu oy sayısının yine bölgesel düzeyde toplam kayıtlı seçmen sayısına oranlanması ile elde edilmiştir. Seçimlerin ilgili yılların Mart ayında yapılmış olması, seçim sonuçları ile bir önceki yılın hoşnutsuzluk endeksi verilerini karşılaştırılmasını anlamlı kılmıştır. Buna göre 2009 yılında alınan oy oranı 2008 yılı bölgesel hoşnutsuzluk verileriyle, 2014 yılı seçim sonuçları 2013 yılı bölgesel hoşnutsuzluk verileriyle karşılaştırılarak ele alınmıştır. 2019 yılı yerel seçim sonuçlarına dair öngörü ise 2018 yılı için hesaplanan bölgesel ekonomik hoşnutsuzluk endeksi verilerine dayalıdır. Aşağıdaki tablo verileri toplu olarak ifade etmektedir.

Tablo ile ilişkili olarak belirtilmesi gereken ilk nokta yerel seçimlerde alınan oy oranlarının bir önceki yılın bölgesel ekonomik hoşnutsuzluk endeksi verisi ile birlikte ele alınmak üzere hazırlandığıdır. Bir örnek verirsek, TR10 düzeyinde diğer bir deyişle İstanbul Bölgesi'nde 2008 yılı BEHE'si 21.87 iken 2009 yılı yerel



seçimlerinde iktidardaki parti olan AKP yüzde 31.49 civarında bir oy almıştır.⁸ 2014 yılında AKP'nin aldığı oy oranı bu bölge için yüzde 39.02'ye yükselmiş bunun da 2013 yılında BEHE'de önemli bir azalma ile birlikte yaşandığı görülmüştür. 2013 BEHE'si 18.68'tir. Toparlarsak seçim öncesi yıllar karşılaştırıldığında BEHE düşmüş, yani hoşnutsuzluk azalmış ve seçimlerde de oy oranı yükselmiştir. Şüphesiz BEHE oy verme üzerinde etkili tek neden değildir. Ancak ilgili literatürden

Tablo.3. Türkiye İçin NUTS Düzey 2 Bölgesel Ekonomik Hoşnutsuzluk Endeksi(BEHE) (2003-2008-2017) ve AKP'nin Yerel Seçim Sonuçları (YS) (2009-2014-2019)

	2008 BEHE	2009 YS	2013 BEHE	2014 YS	2018 BEHE	2019YS
Düzey 2 Bölgeler						
TR10	21.87	0.314931	18.68	0.390222	33.98	2019YSb < 2014 YS
TR21	20.59	0.248071	15	0.282568	29.14	2019YSb < 2014 YS
TR22	17.07	0.28095	13.46	0.352092	27.12	2019YSb < 2014 YS
TR31	17.64	0.245359	23.34	0.283305	35.62	2019YSb < 2014 YS
TR32	19	0.257171	14.19	0.287515	30.86	2019YSb < 2014 YS
TR33	17.25	0.338143	12.38	0.367834	29.63	2019YSb < 2014 YS
TR41	20.53	0.329653	14.62	0.375011	31.13	2019YSb < 2014 YS
TR42	21.44	0.346196	17.59	0.432091	32.1	2019YSb < 2014 YS
TR51	23.59	0.321949	17.74	0.370024	31.14	2019YSb < 2014 YS
TR52	19.13	0.451931	12.54	0.513802	27.77	2019YSb < 2014 YS
TR61	17.71	0.274043	15.55	0.305157	35.1	2019YSb < 2014 YS
TR62	26.6	0.223827	20.25	0.243501	33.66	2019YSb < 2014 YS
TR63	27.09	0.319838	19.56	0.391039	35.61	2019YSb < 2014 YS
TR71	21.04	0.349589	14.94	0.389524	33.7	2019YSb < 2014 YS
TR72	22.06	0.382529	17	0.470398	34.17	2019YSb < 2014 YS
TR81	18.34	0.290673	15	0.355688	29.57	2019YSb < 2014 YS
TR82	17.3	0.343891	13.73	0.408226	27.74	2019YSb < 2014 YS
TR83	17.48	0.344385	13.83	0.419525	30.44	2019YSb < 2014 YS
TR90	17.21	0.352947	14.14	0.429785	27.33	2019YSb < 2014 YS
TRA1	18.32	0.401614	14.64	0.436603	27.53	2019YSb < 2014 YS
TRA2	17.79	0.248115	13.33	0.241853	29.89	
TRB1	26.1	0.365993	15.1	0.419357	29.42	2019YSb < 2014 YS
TRB2	27.65	0.286496	17.82	0.308765	36.31	2019YSb < 2014 YS
TRC1	27.62	0.389545	15.81	0.430211	38.55	2019YSb < 2014 YS
TRC2	24.52	0.251978	25.05	0.357219	37.02	
TRC3	28.27	0.263132	27.68	0.257569	50.89	

⁸ Bu oran AKP'nin belediye seçimlerinde ilgili Düzey 2 ölçeğinde aldığı oy sayısının o bölgedeki toplam oy kullanan kişi sayısına oranı değil, toplam kayıtlı seçmen sayısına oranıdır. Bu oranın hiç oy kullanmayan seçmenlerin iktidar partisine de oy vermediğini, dolayısıyla bölgede AKP'ye oy vermeyi tercih etmemiş (dolayısıyla hoşnutsuz olabilecek) kişi sayısını daha iyi yansıttığı düşünülmektedir.



de görüldüğü gibi oy verme davranışını etkileyen önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Alt bölgelere BEHE ve seçim sonuçları bağlamında bakıldığında 26 alt bölgenin 23'ünde BEHE'nin düştüğü ve iktidar partisi olarak AKP'nin oy oranını arttırdığı tespit edilmiştir. Çalışmanın bu bulgusu BEHE ile oy verme davranışı arasında güçlü bir ilişki olduğunu düşündürmektedir. Bu genel eğilime uymayan üç örnek vardır. TRA2 düzeyinde BEHE değerinde anlamlı bir düşüşe oy oranında çok düşük de olsa bir düşüş eşlik etmiştir. Bu düzeydeki illere yakından bakıldığında oy oranındaki düşmenin Ardahan, Kars ama özellikle de Iğdır ili özelinde AKP'nin oy kaybetmesi ile ilgili olduğu görülmektedir. Ağrı ilindeki oy artışı bu negatif etkinin gücünü azaltmıştır. Genel eğilimin dışında kalan bir diğer bölge TRC2'dir. TRC2 bölgesinde BEHE'deki oldukça düşük bir artışa rağmen iktidar partisinin aldığı oy oranı oldukça yükselmiştir. Bu durumun gerisinde gerek Diyarbakır gerekse de Şanlıurfa'da seçmen sayılarının olağan dışı artışının yattığı düşünülebilir. Seçmen sayısındaki artış Diyarbakır'da yüzde 50, Şanlıurfa'da ise yüzde 100 civarındadır. Son istisna bölge TRC3'tür. Bu bölgenin özelliği ise BEHE'de küçük bir düşmeye oy oranında da küçük bir düşmenin eşlik etmiş olmasıdır. Bu düşüş bir ölçüde Batman'dan ancak çok büyük ölçüde Şırnak'ta iktidar partisinin aldığı oydaki azalmadan kaynaklanmıştır. Bölgede iktidar partisinin oy oranındaki azalmanın daha yüksek olmasını Mardin'de iktidar partisinin oy oranını anlamlı oranda yükseltmiş olması engellemiştir. Dikkat çekici nokta ise yine Mardin'deki seçmen sayısındaki değişimdir. İki seçim arasında Mardin'de seçmen sayısı yüzde 60 civarında artmıştır.

2003 yılı için Düzey 2 ölçeğinde elimizde veri olmaması karşılaştırmaya 2004 yerel seçimlerini de ekleme şansını elimizden almıştır. Bir şekilde verileri türetmeye çalışmak mümkün olsa da bu veriler güvenilir olmaktan uzaklaşılacaktır. Ancak genel olarak şunu söyleyebiliriz ki, 2003 yılında HI değeri bir kriz yılı olmasına rağmen 2008'den yüksektir. Bunun nedeni enflasyon oranının hızla azalmasına rağmen 2008'e göre yüksek kalmasıdır. İşsizlik oranları açısından ise sonucu etkileyecek anlamlı bir fark olmadığı düşünülebilir. Bu nedenlerle 2004 seçimlerinde AKP'nin 2009 seçimlerine nispetle daha az oy alması anlaşılabilir ve bu çalışmada tespit edilen genel eğilimle uyumlu olacaktır. Gerçekten de Türkiye ölçeğinde 2004 yerel seçimlerinde AKP'nin aldığı oyun toplam seçmen sayısına oranı yüzde 28.27 olarak görünürken, daha düşük HI değerlerinin olduğu 2008 yılını takiben yapılan 2009 yerel seçimlerinde bu oran yüzde 31.34 olarak belirmiştir. Oy oranlarındaki farkın daha yüksek olmaması muhtemelen 2008 yılının bir kriz yılı olmasıyla ilişkilidir.



Sonuç ve Öngörü

Bu çalışmada politikacılar ve seçmenlerin davranışları ekonomi politikalarıyla özel olarak da enflasyon ve işsizlik oranlarıyla ilişkili olarak ele alınmıştır. İlgili literatür ele alınmış, politikacıların-hükümetlerin başarısını ölçmeye odaklanan makroekonomik başarı endeksleri hakkında bilgi verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde 2005-2018 dönemi için NUTS Düzey 2 ölçeğinde 26 bölge için "Bölgesel Hoşnutsuzluk Endeksi" verileri oluşturulmuş daha sonra da bu verilerle iktidar partisi konumundaki AKP'nin 2009 ve 2014 yıllarında yerel seçimlerde aldıkları oylar karşılaştırılarak, BEHE'nin seçmenin oy verme davranışı ile ilişkisi anlaşılmaya çalışılmıştır.

26 bölgenin 2005-2018 dönemi için BEHE verileri ve bu bağlamda yapılan çıkarımlar ilgili bölümde tartışılmıştır. Burada kısaca genel eğilimi bir kez daha vurgulayalım: Buna göre 2008 öncesinde nispeten düşük olan BEHE, 2008 yılında hemen her bölge için yükseliş göstermiştir. 2009 yılı için farklılaşmalar gösteren BEHE, 2010-2012 döneminde düşme eğilimine girmiştir. 2013 sonrası için BEHE yükselme eğilimi gösterirken, 2017 ama özellikle 2018 yılında her alt bölge için çarpıcı bir biçimde yükselmiştir.

Çalışmanın yerel seçim boyutunda ise 26 alt bölge için ayrı ayrı yorumlar yapılabilir olmakla birlikte bu noktada önemli olan şu bulgudur: 26 alt bölgenin 23'ünde BEHE'nin düştüğü ve iktidar partisi olarak AKP'nin oy oranını arttırdığı tespit edilmiştir. Çalışmanın bu bulgusu BEHE ile oy verme davranışı arasında güçlü bir ilişki olduğunu düşündürmektedir.

Öngörü noktasına geldiğimizde ise öncelikle altı çizilmesi gereken husus 2009 ve 2014 yerel seçimleri bağlamında tespit edebildiğimiz BEHE'deki azalmaların iktidar partisinde oy oranı artışı ile birlikte yaşandığıdır. 2004 seçimlerine yönelik olarak, 2003 yılının Düzey 2 bağlamında enflasyon ve işsizlik verilerinin olmaması öngörü yapmayı güçleştirecek nitelikte elimizdeki veriyi sınırlamaktadır. Ancak yaptığımız analiz BEHE ile oy verme davranışı arasında 26 bölgenin 23'ü için geçerli olan bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Bu ilişki daha önce de ifade ettiğimiz gibi BEHE düştüğünde iktidar partisinin oy oranının arttığı şeklindedir. Buradan hareketle seçmenin BEHE'ye duyarlı olduğunu söylemek mümkündür. İşte tam da bu olgu nedeniyle 2019 yerel seçimlerinin sonuçları önem kazanmaktadır. Zira özellikle 2018 yılı BEHE'de daha önce görülmemiş ölçüde bir artış yaşanmıştır. BEHE'deki bu artışın iktidar partisinin oy oranında bir azalma gündeme getirmesi elimizdeki çalışmanın sonuçlarına göre büyük bir olasılık olarak belirmektedir. Ancak elimizde BEHE'deki artışın yerel seçimlere nasıl yansındığını gösteren veriler olmadığı için BEHE'deki düşmeye iktidar partisine yönelik oy verme davranışında bir artışla yanıt veren seçmenin, BEHE'deki yükselişe nasıl bir yanıt vereceğini önceden ifade edebilmek zordur. Yine de seçmenin BHS'ye duyarlılığını gösteren bu çalışmanın sonuçları itibarıyla iktidar partisinden 26 bölgenin önemli bir kısmında oy kaybedeceğini öngörmek



mümkündür. Bu durum yukarıdaki tablonun son sütununda iktidar partisi için 2019YSb<2014YS, diğer bir deyişle 2019 yerel seçim beklentileri, 2014 yerel seçim sonuçlarından daha düşüktür biçiminde ifade edilmiştir.

Son olarak vurgulamak isteriz ki, 2019 seçimlerinin sonuçları bu çalışmanın temel eksiği olan BEHE yükseldiğinde seçmenin iktidar partisine yönelik oy verme tercihinde ne yönde ve şiddette bir değişim olacağına dair veri havuzumuzu zenginleştirerek, alt bölgesel düzeyde seçmenin iktisadi faktörlere duyarlılığını daha eksiksiz olarak analiz edebilmemize olanak sunacaktır. Böylelikle ilerideki çalışmalarda öngörü yapmak için elimizde daha zengin bir veri seti oluşacaktır.



Kaynakça

- Akerman, J. (1947) "Political Economic Cycles", *Kyklos*, 1, 2, 107-117.
- Akpınar, R., Taşçı, K. ve Özsan, M. E. (2013) "Hoşnutsuzluk Endeksine Göre Türkiye'de Bölgesel Farklılık", *Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi*, 4, 10, 59-70.
- Alesina, A., Mirrless, J. ve Neumann, M. J. M. (1989) "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, 4, 8, 57-98.
- Alesina, A. ve Sachs, J. (1988) "Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984", *Journal of Money, Credit and Banking*, 20, 1, 63-82.
- Alesina, A. (1988) "Macroeconomics and Politics", *NBER Macroeconomics Annual*, 3, 13-62.
- Barro, R. J. (1999) "Reagan vs. Clinton: Who's the Economic Champ?" *Business Week*, February 22.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (BSB) (2015) *AKP'li Yıllarda Emeğin Durumu*, İstanbul: Yordam Kitap.
- Calmfors, I. ve Driffill, J. (1988) "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, 13-61.
- Cukierman, A. ve Meltzer, A. (1986) "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and Benefits of a Constitution", *Economic Inquiry*, 24, 3, 367-388.
- Di Tella, R., MacCulloch, R. ve Oswald, A. (2001) "Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness", *American Economic Review*, 91, 335-341.
- Easterly, W. ve Fischer, S. (2001) "Inflation and the Poor", *Journal of Money, Credit and Banking*, 33, 2, 160-178.
- Janssen, R. F. (1971) "Appraisal of Current Trends in Business and Finance", *The Wall Street Journal*, 4, January.
- Heywood, A. (2014) *Siyaset* (çev. Kolektif), 14. Baskı, Ankara: Adres Yayınları.
- Hibbs, D. A. (1977) "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, 71, 4, 1467-1487.
- Kalecki, M. (1943) "Political Aspects of Full Employment", *Political Quarterly*, 14, 4, 322-331.
- Kaynak, M. ve Balcı, Ö. (2009) "Kalkınma Performansları Açısından Cumhuriyet Hükümetleri: 1923-2007", 11. *Sosyal Bilimler Kongresi*, Ankara.
- Kibritçiöğlu, A. (2007) "A Comparison of Macroeconomic Performances of Governments in Turkey 1987-2007", *MRPA*, Paper No. 3962.
- Lechman, E. (2009) "Okun's and Barro's Misery Index as an Alternative Poverty Assessment Toll. Recent Estimations for European Countries", *MPRA*, Paper No.37493.
- Lovell, M. C. ve Tien, P. L. (2000) "Economic Discomfort and Consumer Sentiment", *Eastern Economic Journal*, 26, 1, 1-8.
- Nordhaus, W. D. (1975) "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, 42, 2, 169-190.
- Picek, O. (2017) "The Magic Square of Economic Policy measured by a Macroeconomic Performance Index", *NSSR*, Working Paper 02/2017.
- Rogoff, K. ve Sibert, A. (1988) "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *The Review of Economic Studies*, 55, 1, 1-16.
- Rogoff, K. (1990) "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review*, 80, 1, 21-36.
- Schumpeter, J. A. (2003) *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge.
- Şanlısoy, S. ve Çetin, M. (2016) "Türkiye Ekonomisinde Hükümetlerin Ekonomik Performanslarının TOPSIS Yöntemi ile Ölçülmesi", *Sosyoekonomi*, 24, 28, 65-83.
- Telatar, F. (1997) "Makroekonomik Performans Endekslerine Göre Hükümetler Arası Sıralamalar, 1950-96", *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, Eylül, 64-81.



Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) <https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/>

Yılmaz, K.R. ve Koçbıyık, H. (2017) "Türkiye Ekonomisinde Hükümetler ve Makroekonomik Başarımlar, 1923-2015", TSBD 15. *Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, Ankara.

Yüksek Seçim Kurumu, (YSK) <http://www.ysk.gov.tr/tr/mahalli-idareler-genel-secimleri-arsivi/2650>

Yükseler, Z. (2017) Türkiye'nin Görelî Makroekonomik Performansı, (2003-2016 Dönemi Ülke Karşılaştırması), https://www.researchgate.net/publication/318497727_Turkiye_nin_Makroekonomik_Performansi_2003-2016_Donemi_Ulke_Karsilastirmasi , 01.11.2018.

Yükseler, Z (2018) IMF ve Yeni Ekonomik Program Tahminlerine Göre Türkiye'nin Görelî Makroekonomik Performansı, 2018-2021 Dönemi Ülke Karşılaştırması, https://www.researchgate.net/publication/328449482_IMF_VE_YENI_EKONOMIK_PROGRAM_TAHMINLERINE_GORE_TURKIYE_NIN_GORELI_MAKROEKONOMIK_PERFORMANSI_2018-2021_Donemi_Ulke_Karsilastirmasi, 01.11.2018.



Ek.1. Türkiye'de İBBS (NUTS)'a Göre Sınıflandırılmış Bölgeler

KOD	DÜZEY 1	DÜZEY 2	DÜZEY 3
	TÜRKİYE		
TR1	İstanbul		
TR10		İstanbul	
TR100			İstanbul
TR2	Batı Marmara		
TR21		Tekirdağ	
TR211			Tekirdağ
TR212			Edirne
TR213			Kırklareli
TR22		Balıkesir	
TR221			Balıkesir
TR222			Çanakkale
TR3	Ege		
TR31		İzmir	
TR310			İzmir
TR32		Aydın	
TR321			Aydın
TR322			Denizli
TR323			Muğla
TR33		Manisa	
TR331			Manisa
TR332			Afyon
TR333			Kütahya
TR334			Uşak
TR4	Doğu Marmara		
TR41		Bursa	
TR411			Bursa
TR412			Eskişehir
TR413			Bilecik
TR42		Kocaeli	
TR421			Kocaeli
TR422			Sakarya
TR423			Düzce
TR424			Bolu
TR425			Yalova
TR5	Batı Anadolu		
TR51		Ankara	
TR510			Ankara
TR52		Konya	
TR521			Konya
TR522			Karaman
TR6	Akdeniz		
TR61		Antalya	
TR611			Antalya
TR612			Isparta
TR613			Burdur
TR62		Adana	
TR621			Adana
TR622			Mersin
TR63		Hatay	
TR631			Hatay
TR632			Kahramanmaraş
TR633			Osmaniye
TR7	Orta Anadolu		
TR71		Kırıkkale	
TR711			Kırıkkale
TR712			Aksaray
TR713			Niğde
TR714			Nevşehir
TR715			Kırşehir
TR72		Kayseri	
TR721			Kayseri



TR722			Sivas
TR723			Yozgat
TR8	Batı Karadeniz		
TR81		Zonguldak	
TR811			Zonguldak
TR812			Karabük
TR813			Bartın
TR82		Kastamonu	
TR821			Kastamonu
TR822			Çankırı
TR823			Sinop
TR83		Samsun	
TR831			Samsun
TR832			Tokat
TR833			Çorum
TR834			Amasya
TR9	Doğu Karadeniz		
TR90		Trabzon	
TR901			Trabzon
TR902			Ordu
TR903			Giresun
TR904			Rize
TR905			Artvin
TR906			Gümüşhane

TRA	Kuzeydoğu Anadolu		
TRA1		Erzurum	
TRA11			Erzurum
TRA12			Erzincan
TRA13			Bayburt
TRA2		Ağrı	
TRA21			Ağrı
TRA22			Kars
TRA23			Iğdır
TRA24			Ardahan
TRB	Ortadoğu Anadolu		
TRB1		Malatya	
TRB11			Malatya
TRB12			Elazığ
TRB13			Bingöl
TRB14			Tunceli
TRB2		Van	
TRB21			Van
TRB22			Muş
TRB23			Bitlis
TRB24			Hakkari
TRC	Güneydoğu Anadolu		
TRC1		Gaziantep	
TRC11			Gaziantep



Belediyelerde İşçi İstihdamı Kronolojisi

Selçuk ERTAN*

Öz

Bu çalışmada, kamu hizmetini yerelde halka sunan belediyelerde işçi istihdamı, yıllar içinde istihdamdaki değişimler ve nedenleri ele alınmıştır. Dünya ve ülkemizde hakim olan ekonomi politikalarının kamu hizmetlerine yansması, kamu personel yapısının değişimi ve bu değişimden kaynaklı mevzuat değişiklikleri, yeni düzene ait mevzuatın, belediyelerde işçi istihdamı bakımından etkisini ortaya koymak amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: yerel yönetimler, işçi istihdamı, taşeronlaştırma, kamu personeli

Chronology of Labour Employment in Municipalities

Abstract

The main focus of this study is to explain how employment patterns have changed in the municipalities that offer public service to the local public and the reasons for this change. In order to do this, throughout the study, reflection of the prevailing economic policies on public services in the world and our country, the change of public personnel structure and legislative changes will be discussed.

Keywords: local governments, labour employment, sub-contracting, public staff

Giriş

Dünya'da ve ülkemizde değişen ekonomik politikalar, devletlerin yapısını, kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin anlayışları, kamu personel yapısını değiştirmiştir. Bu çalışma, kamu hizmetini yerelde sunan belediyeleri ele alacaktır. Yazımız, bu değişimden kaynaklı mevzuat değişiklikleri, değişen mevzuatın, belediyelerde işçi istihdamı bakımından etkisini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Yazımızda 1980'lerden başlayarak belediyelerdeki personel düzeni ele alınacaktır. Zira neoliberal ekonomik anlayış ülkemizde 1980'lerden itibaren uygulamaya geçmiştir. Çalışmada yapılan mevzuat değişiklikleri ile taşeronlaştırma sürecine nasıl geçildiğini, taşeron şirket işçilerinin kamuya geçişiyle ilgili gelişmeleri ve yargının süreç içinde nasıl davranış gösterdiğini de örnek kararlarla irdelemeye çalışacağız.



1580 Sayılı Yasa Dönemi Belediyelerde İşçi İstihdamı 1983 Yılına Kadar Durum

Belediyelerde işçi istihdamı, 1983 yılına kadar 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 88. maddesine dayalı olarak gerçekleşmiştir. Maddede belediyenin yönetim kademesi sayılmış ve şöyle denmiştir: "Bunların emri altında lüzumu kadar yazı ve hesap, fen sıhhat, baytariye, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile ketebe, müstahdemler ve amele bulunur. Bunların aded, maaş ve kadroları bütçe ile tesbit ve tasdik olunur."

Anlaşılabileceği gibi belediyelerde o dönemde bütün personel belediye meclisinin belirlediği sayıda, takdir ettiği maaş ve ücretle çalışıyordu. Bu konuda bütün yetki belediye meclislerindeydi. Belediye meclislerinde takdir edilen sayıda işçi ile bütçede belirtilen maaş ve ücretleri ile işçi alımı, bunlarla sözleşme yapılması ise yine yasanın 99. maddesine göre en büyük belediye amiri sıfatıyla belediye başkanı tarafından yapılmaktaydı. Bu durum 1983 yılına kadar devam etmiş, 14.12.1983 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 190 sayılı KHK ile bu dönem sona ermiştir (Karahanoğlu, 1998: 311-318).

1983 Sonrası Dönem

Sürekli İşçi Kadrolarının İzne Tabi Kılınması

"Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname" 11. maddesi son fıkrasında belediyelerde sürekli işçi çalıştırılmasını tümüyle merkezi idarenin iznine tabi kılacak bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme şu şekildedir:

İl özel idareleri ve Belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması Devlet Personel Dairesinin görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir. Bu kuruluşlarda yeni kurulan birimler ile yeniden satın alınacak iş araç ve makinaları ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacaklar dışında sürekli işçi kadrosu istenemez ve vize yapılamaz.

Belediyelerde sürekli işçi kadrosuna getirilen bu kısıtlama ile birlikte belediyeler işçi istihdamında geçici işçilere yönelmiştir.

Geçici İşçi Çalıştırmanın yaygınlaşması

Geçici işçi, geçici işçilik sözcükleri o dönemlerde çok kullanılsa da İş Hukukumuz bakımından mevzuatımızda yeri ve karşılığı yoktu. O dönemde yürürlükte olan 1475 sayılı İş Yasası'nda 8. maddede belirli süreli- belirsiz süreli iş kavramları yer almaktaydı. Anılan madde şu şekildedir: "Nitelikleri bakımından en çok 30 iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla süren işlere sürekli iş denir."

Belediye yönetimleri aslında belediye hizmetlerinin tümünün kamusal ve



sürekli hizmetler olmasına ve belirli süreli işi düzenleyen 8. maddeyle ilgisi olmamasına karşılık önceleri sürekli işçi çalıştırmadaki kısıtlamalar nedeniyle bu maddeye dayalı olarak 30 günlük sözleşmelerle işçi çalıştırmaya başladılar. Gidererek bu çalışma biçimi yaygınlaştı, 30 günlük sözleşmeler sürekli yenilenen sözleşmelere dönüştü. Bu çalışma biçimi böylece yerel istihdam biçimi halini aldı. Hatta yerel yönetimlerde seçim kazanmak için başkan adaylarının seçmenlerine iş sağlama aracı oldu. Her belediye seçimi sonrasında yönetim değişikliğinde bu şekilde çalıştırılan ve “geçici işçi” olarak adlandırılan işçilerin son yenilenen sözleşme süresi sonunda sözleşmelerinin yeniden uzatılmamasına, işsiz kalmalarına tanık olduk. Toplu işçi çıkarmaları o dönemde belediye seçimleri sonrası çok yaygındı. Yeni yönetimler, kendi seçmenlerini işe aldılar.

Neyse ki yargı; yapılan işin süreklilik arz ettiğini, sürekli yenilenen hizmet akitlerinin kanuna karşı hile niteliğinde olduğunu, sürekli yenilenen sözleşmelerin zincirleme iş akdine dönüşerek belirsiz süreli iş sözleşmesi haline geldiğini ve işverenlerin fesih halinde bunun sonuçlarına katlanmaları gerektiğine karar verdi.

Geçici İşçi Çalıştırmaya Kısıt Getirilmesi

Geçici işçi diye adlandırılan belirli süreli iş sözleşmeleri ile işçi çalıştırma uygulamasının çok yaygınlaşması, merkezi idarenin dikkatini çekmiş, 190 sayılı KHK’da bir değişiklik yapılarak bazı kısıtlamalar getirilmesiyle sonuçlanmıştır. 8.7.1991 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 474 KHK ile 190 sayılı KHK’nın 11. maddesine bir fıkra eklenmiştir:

İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde 30 iş gününden fazla süre ile çalıştırılacak geçici işçilere ait geçici işçi pozisyonları her mali yıl itibariyle İçişleri Bakanlığı’na vize ettirilir. Vize edilmiş bulunan geçici işçi pozisyonları İçişleri Bakanlığı tarafından başka unvanlı geçici işçi pozisyonları ile değiştirilebilir veya iptal edilebilir. İçişleri Bakanlığı tarafından vize edilen geçici işçi pozisyonlarına ait vize cetvellerinin bir örneği Devlet Personel Başkanlığı’na gönderilir. Bu vize işlemi yapılmadan geçici işçi çalıştırılmaz ve herhangi bir ödeme yapılamaz.

Sonradan personel rejimine ilişkin düzenlemelerin KHK ile yapılamayacağı yönünde eleştiriler üzerine bu hüküm 190 sayılı KHK’den çıkarılmış ve 1994 yılından başlayarak bütçe yasalarına konulmaya başlanmıştır. İçişleri Bakanlığı çıkardığı genelgelerle bu yetkisini Valiliklere devretmiştir. 1995 yılından itibaren de 30 günden az ya da çok çalışma sürelerine bakılmaksızın tüm geçici işçiler vizeye tabi tutulmuştur.



Valiliklerin uygulaması ise şu şekilde gerçekleşmiştir: Bir önceki yılda çalıştırılan vizeli işçi sayısını esas almışlar ve sonraki yıl için aynı sayıda işçi sayısı kadar vize vermişlerdir. Vize edilen husus işçinin kendisi değil çalıştırılacak işçi sayısıdır. Örneğin bir önceki yıl 30 işçi çalıştırılmış ise adam ay hesabına göre 30 işçi x 12 ay üzerinden vize yapılmaktadır. Belediyeler bazen işçi sayısını artırarak örneğin 30 yerine 45 işçi çalıştırarak vizelerini daha erken tüketiyor vizeye tabi geçici işçileri 8 ay çalıştırıyorlar, sonra da yılsonuna kadar çıkışlarını veriyorlardı.

Merkezi Sınav Dönemi

1999 yılında dönemin hükümeti kamuda çalıştırılacak işçilerin ÖSYM tarafından gerçekleştirilecek merkezi bir sınavla alınmasına karar verdi. Bu amaçla 10.03.1999 tarihinde yayımlanan yönetmelik değişikliğiyle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği'ne bir ek madde getirdi. Bu düzenleme genel olarak kamuoyunda olumlu karşılanırsa da belediye yönetimlerinde memnuniyetsizlik yarattı. Zira kadrolaşma olanakları zayıflamıştı.

1580 Sayılı Yasa ve Taşeronlaştırma

Belediyelerde özelleştirme ile ilgili ilk yasal düzenleme 04.07.1988 tarihli 336 sayılı KHK ile 1580 sayılı yasanın 19/5 maddesinde yapılan değişiklikle olmuştur. Madde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

Belediye hudutları dâhilinde muayyen mntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, fûniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dâhiliye Vekâletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.

Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir. Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir. 15'nci maddenin 77'nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra da yer alan hükümler uygulanmaz

Belediyeler bu yasal değişiklikle belediye sınırları içerisinde yolcu taşımacılığı ve mezbahalarda kesilen etleri taşıma işlerini kuracakları şirketler, kiraya verme veya imtiyaz devri yoluyla yapabileceklerdi.



1983 yılında kabul edilen 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'nın 1. maddesinde ise belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu yasada yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade ediliyordu. Giriş kısmında 1980'lerden itibaren neoliberal uygulamaların hayata geçtiğinden söz etmiştik. Bu uygulamaların temelleri ve yasal dayanakları örneklerde anlattığımız gibi yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştı.

Sendikalar ve özelleştirme karşıtları ise 1580 sayılı yasanın 15. maddesinde sayılan belediye görevlerini hatırlatarak bu görevlerin bizzat belediyeler tarafından yerine getirilmesi zorunlu olan kamu hizmetleri olduğunu, kamusal hizmetlerin devredilemeyeceği, ticarileştirilemeyeceği tezini savunuyorlardı. Bugün daha makul görülen belediye hizmetlerinin belediye şirketleri eliyle görülmesi o günlerde özelleştirme sayılıp eleştiri konusu oluyordu. Örneğin Genel-İş Araştırma Bülteninin Ekim 1995/1-2 sayısında Gaziantep Büyükşehir ve metropol ilçe belediyelerinde belediye hizmetlerinin belediye şirketleriyle yürütülmesi özelleştirme örneği olarak ele alınıyordu. Oysa bugün ironik biçimde belediyelerdeki taşeronlaştırma uygulamaları işçilerin belediye şirketlerine geçişi yapılarak sonlandırılmıştır.

1580 sayılı yasa döneminde zaman zaman belediyelerin taşeronlaştırma uygulamalarına davalar açılıyor, yerel idare mahkemelerinden sonuç alındığı da oluyordu. Örneğin Genel-İş'in Mamak Belediyesi'nin temizlik hizmetlerinin ihale yoluyla özel şirkete verilmesine karşı açtığı davada Ankara 10. İdare Mahkemesi, 14.12.2000 tarih 2000/838 E., 2000/1443 K. Sayılı kararıyla taşeronlaştırma işlemini iptal etmiştir. Temyiz üzerine Danıştay 8. Dairesi 9.10.2001 tarih 2000/1555 E., 2001/4261 K. sayılı kararı ile yerel mahkeme kararını bozmuştur. Danıştay bozma gerekçesinde yukarıda sözünü ettiğimiz Devlet İhale Yasası'nın 1. maddesine dayanarak, yasanın belediyelere yetki verdiğini belirterek taşeronlaştırmanın hukuka aykırı olmadığına karar vermiştir.

Belediyelerde ilk özelleştirme uygulaması Adana Belediyesi'nde olmuştur. 1984 yerel seçimlerinde Anavatan Partisinden seçilen belediye başkanı, belediye hizmetlerinin taşeronlaştırılmasının ideolojik taraftarlığını ve uygulanmasında öncülüğünü yapmıştı. Bu öncülük, 1989 yılında metropol ilçe belediyelerinin kurulmasından sonra bu belediyeleri de etkilemiştir. Adana belediyelerinde temizlikten, park bahçe hizmetlerine ulaşımdan sayaç okumaya birçok kamusal hizmet taşeronlaştırılmıştır (DiSK/Genel-İş, 1994). Taşeronlaştırma uygulamaları 1994 yılı yerel seçimlerinden sonra etkisini gösterdi. Adana Büyükşehir ve çevre belediyelerinden 435 işçi işten çıkarıldı. Bunun üzerine Genel-İş önderliğinde Adana- Ankara yürüyüşü başlatıldı. Bu eylem, somut bir sonuç elde edilemese de taşeronlaştırma uygulamasına karşı o dönemin kamuoyunda karşılık bulmuş eylemlerinden biri olarak kabul edilir (Özer, 2008: 222).



Yeni Belediye Yasaları Döneminde İşçi İstihdamı

Adalet ve Kalkınma Partisinin ilk beş yıllık iktidarında belediye yasaları tümüyle yenilenmiştir. TBMM'de 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu yasalardan 5215 sayılı Belediye kanunu Cumhurbaşkanlığı'nca geri gönderilmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ise onaylanmıştır. TBMM, daha sonra geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu yasa da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiş ve nihayet 3 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, 1930 yılından bu yana yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Yasası mülga kanunlar arasında yerini almıştır.

Norm Kadro ile Tanışma

5393 sayılı yasa, belediyelerde personel istihdamı bakımından çok önemli bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenleme yasanın 49. maddesinde yer alan norm kadro uygulamasıdır. Buna göre İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı belediyeler için bir norm kadro ilke ve standartları belirleyecek, belediye meclisleri de bu çerçevede belediyelerin norm kadrolarını oluşturacaktır.

Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar 22.04.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemede belediyeler statülerine, nüfuslarına, turizm ticaret merkezi olma gibi durumlarına göre sınıflandırılmış, ne kadar işçi, ne kadar memur, ne kadar geçici işçi çalıştırabilecekleri belirlenmiştir. Norm kadro ile ilgili bu düzenleme, siyasi partilerin yerel yönetimlerle ilgili siyaset anlayışlarını ortaya koymalarına engel, merkeziyetçi, tek tip ve özerklik kavramını göz ardı eden bir uygulama olarak hayli eleştirilmiştir. En büyük etkisi de belediyelere çok kısıtlı işçi kadroları tanıyarak belediye yasalarındaki diğer düzenlemelerle birlikte taşeronlaştırmanın yaygınlaştırması olmuştur.

Genel işler işkolunda kurulu sendikalar bu düzenlemeyi yargıya götürmüş, Danıştay'da dava açmışlardır. Bakanlar Kurulunca çıkarılan bu ilk düzenleme, yasada bu konuda yetkinin Bakanlar Kuruluna değil İçişleri Bakanlığına verildiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Ardından İçişleri Bakanlığı, 22.02.2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmeliği devreye sokmuştur. Bu Yönetmelik de dava konusu edilmiştir. Ancak Danıştay norm kadro düzenlemesiyle ilgili Yönetmelik hükümlerinin iptal istemlerini reddetmiştir.



Belediyelere Personel Gideri Sınırı Belediyeleri Zorluyor

5393 sayılı yasanın 49. maddesi ile bir başka düzenleme de personel giderlerine tavan getirilmesidir. Buna göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacaktır. Yasada nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde ise bu oran yüzde kırk olarak uygulanacağı belirtilmiştir. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması halinde oluşacak kamu zararının, oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanınca ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Bu düzenleme; bazen belediye yönetimlerinin denetim mekanizmaları önünde sorumlu tutulma kaygısı, bazen bu düzenlemeye mazeret olarak sığınma kolaylığına kaçmaları nedenleriyle çalışanların toplu pazarlık sırasında zorlanmalarına neden olmuştur.

Yeni Belediye Yasaları ve Taşeronlaştırma

5393 ve 5216 sayılı yasalar, belediyelere idari ve mali özerklikler verilmesini, belediyelerin doğrudan hizmet vermesi yerine düzenleyici bir rol üstlenmesini sağlayarak belediye hizmetlerinin piyasalaştırılmasının önünü açmıştır. 5393 sayılı Belediye Yasası'nın "gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri" başlıklı 67. maddesi ile 15. maddesinde belediyelere verilen kent içi ulaşım, su hizmetleri ve katı atık konularında imtiyaz devirleri yetkisi, dönüşüm sürecinin liberal niteliğini açıklamaktadır. 18. maddedeki belediye meclisinin görev ve yetkileri ise borçlanmadan, yap-işlet-devret ve özelleştirmelere kadar bir dizi yetkiyi gündeme getirmiştir (Salihoğlu ve Kaya, 2018: 5).

1580 sayılı yasada belediye hizmetlerinin belediyelerce yerine getireceğine ilişkin düzenleme biçimi 5393 sayılı yasada yapmak, yaptırmak, işletmek, işlet-tirmek gibi taşeronlaştırmaya olanak verecek bir yapıya dönüşmüştür. Yeni yasada getirilen norm kadro ile kısıtlı sayıda işçi çalıştırma zorlaması, personel giderlerinde üst sınır düzenlemesi ve ilerde bahsedeceğimiz ihale yasalarıyla getirilen düzenlemeler, önceleri özelleştirmenin versiyonu olarak anılan belediye şirketlerini bile devre dışında bırakmış, taşeronlaştırma tek seçenek haline gelmiştir.

Yeni İhale Mevzuatı

22.01.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Yasası ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Yasası kamu hizmetlerinde personel çalıştırılmasına olanak sağlayacak düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemeden önce belediyeler kendi şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapabiliyorken Yasa ile belediyeler hizmet alımlarını bütün isteklilere açık ihale yoluyla yapmaya zorunlu kılındı. Bu yasaların yürürlüğe girmesinden sonra Kamu İhale Kurumu 20.11.2002 tarihli Resmi Gazete'de bir Hizmet Alım Yönetmeliği



yayımladı. Yönetmelikte belediye şirketlerinin, şirketin ortağı belediyelerin ihalesine katılamayacağı düzenlenmişti. Bu düzenleme belediye şirketleri, belediyeler ve belediye şirket çalışanları ve sendikalar için büyük sıkıntılara neden oldu. Genel-İş, düzenlemenin iptali için dava açmış, ancak yargılama sırasında Yönetmelik değiştirilerek bu hüküm de ortadan kaldırıldığı için dava konusuz kalmış ve sorun da ortadan kalkmıştır.

Daha sonra 2011 yılında ihale mevzuatına bir istisna getirilerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın 26. maddesinde düzenleme yapılmıştır: Büyükşehir belediyeleri mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilecek; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilecektir.

4734 sayılı Kamu İhale Yasası'nın 62. maddesiyle önce yardımcı hizmetlerde personel yetersizliği durumunda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılabiliyordu. 2009 yılında yapılan değişiklikle yardımcı hizmet sözleri kaldırıldı. İstihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde kamu hizmetlerinin tümünde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmasına yol açıldı.

Belediye Yasası ile getirilen norm kadro, belediyelerde personel giderleri için tavan uygulaması ve yeni ihale mevzuatı, belediyelerde personel rejimini tümüyle değiştirdi ve taşeron şirket aracılığıyla işçi çalıştırmak rejimin omurgası haline geldi.

5620 Sayılı Yasa Geçici İşçiliğin Kısmi Tasfiyesi

5620 sayılı yasa, 2006 yılı içerisinde usulüne uygun olarak vizesi yapılmış geçici iş pozisyonlarında toplam 6 ay veya daha fazla süreyle çalışmış olan geçici işçileri kapsamıştır. Bu işçiler sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir. Belediyelerde 5393 sayılı yasanın 49. maddesinde sayılan “avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner” gibi teknik hizmetler yapan geçici işçiler ise 657 sayılı yasa kapsamında sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir.

Bu yasa kapsamına girmeyen geçici işçiler yılda altı aydan az sürede olmak üzere yine vizeye tabi olarak geçici işçi olarak çalışmaya devam etmişlerdir. 696 sayılı KHK ile merkezi idarelerde bu süre dokuz aya çıkarılmış fakat belediyelerde halen çalışan geçici işçilerde bu süre değişmemiştir.



Taşeron Şirketlerle İşçi Çalıştırma Yaygınlaşıyor, Sendikalaşma ve Toplu Pazarlık Hakkı İhlal Ediliyor 6552 Sayılı Torba Yasa Gündeme Geliyor

Yazının başından beri kronolojik olarak sıraladığımız neoliberal anlayışla yapılan düzenlemeler, kamuda taşeron şirket aracılığıyla işçi çalıştırmayı çok yaygınlaştırmıştır. Mahalli İdareler Genel müdürlüğü Faaliyet Raporlarına göre belediyelerde 2010 yılında yaklaşık 138 bin taşeron şirket işçisi çalıştırılırken, bu sayı 2016 yılında 341 bine gelmiştir.

Taşeron şirket işçileri, asıl işveren işçileri ile aynı yerde aynı işi yaptıkları halde daha düşük ücretlerle çalıştırılmışlardır. Bu eşitsizliklere karşı hukuki mücadeleler de bir yandan başlamıştır. Muvazaa davaları açılmış, davalarda sıkça asıl işverenlerin taşeronlar aracılığıyla işçi çalıştırarak işçilik maliyetlerini azaltmak, işçilik haklarından doğan sorumluluklardan kurtulmak için bu yolu seçtikleri, kanuna karşı hile yaptıkları yönünde kararlar çıkmıştır.

Kamuya karşı muvazaa davalarının artması ve taşeron şirket işçilerinin lehine kararların çıkması karşısında, siyasi iktidar 2006 yılında İş Kanunu'nun 2. maddesine eklenen bir fıkayla kamu kurum ve kuruluşlarına çıkan ek maliyeti önlenmeye çalışmıştır. Bu düzenlemeye göre;

Kanuna veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip oldukları ortaklıklarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde, hizmet alımı amacıyla yapılan sözleşmeler gereğince, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar, bu şekilde çalışmış olmalarına dayanarak;

a) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait kadro veya pozisyonlara atanmaya,

b) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait işyerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar.

Bu düzenleme kamuda muvazaa ve kadro taleplerinin önüne geçmek için yapılmış ise de Yargı, çeşitli kararlarında muvazaanın kanuna karşı hile olduğunu, bir hukuki ilişkide muvazaa olduğu takdirde İş Yasası'nın bu hükmünün dikkate alınamayacağı yolunda kararlar vermiştir.

Kamuda taşeron şirket işçiliğinin yaygınlaşmasıyla birlikte alt işverenlerin sürekli değişmesi, işçilerin kıdeme bağlı yıllık ücretli izin ve kıdem tazminatı gibi bazı haklarından yararlanamaması, ücretlerin tam ve düzenli ödenmemesi, sen-



dikalaşma hakkının engellenmesi ve toplu pazarlık hakkındaki engeller alt işveren işçilerinin ve sendikaların bu konuları sürekli gündeme getirmelerine neden olmuştur.

Hukuk alanında kazanılan davalar, sendikal mücadele, işçilerin çalışma koşullarının çok kötü olması kamuoyunun gündemine gelmiş, Soma Faciası ile de taşeron şirket işçilerinin durumu yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır. Bu gelişmelere siyasetçiler de kayıtsız kalamamıştır. 6552 sayılı yasa bu gelişmelerin sonucu çıkarılmış bir torba yasadır. Yasa, 11.09.2014 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu yasa önemlidir zira alt işveren işçilerinin kıdem ve izin hakları konusunda asıl işverene yükümlülükler getirmiştir. Yasanın bir başka önemli yanı da taşeron şirket işçileri için ihale bazında toplu sözleşme yapabilme ve toplu sözleşmeden doğan fiyat farkının asıl kamu işverenince ödenmesine olanak getirmesidir.

Bu yasanın ardından Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik, 22.01.2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlandı. Bu Yönetmelikte görülen bazı sorunlar üzerine de 17.03.2015 tarihinde değişiklikler yapıldı. Sonuç olarak Yönetmelik ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımıyla ilgili ihalelerde aynı ihale sözleşmesi kapsamında tek bir işyerinin bulunması halinde işyeri düzeyinde, birden fazla işyerinin bulunması halinde ise işletme düzeyinde yetki tespiti vermesine olanak tanındı. Bu gelişmelerin sonunda taşeron şirketler çalışan işçiler arasında örgütlenme ve toplu pazarlık süreçleri hızlı bir biçimde arttı (DİSK-AR, 2013-2017).

Anlatılan mevzuat değişiklikleriyle kamuda çalıştırılan taşeron şirket işçilerinin kıdem tazminatı hakları, izin hakları kamu tarafından tanınmış, kamu kurumlarının sorumluluğu kabul edilmiştir. Ayrıca yasa ile taşeron şirket işçilerine kısmi ve ancak kontrollü bir toplu sözleşme düzeni getirilmiştir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası’ndaki bir işletmede aynı işkolunda tek toplu sözleşme yapılabilir kuralına bir istisna getirilerek her bir ihale bir işyeri sayıldı. Toplu sözleşme yapma yetkisi, bu işyerindeki sendika üye sayısına göre verilmeye başlandı. Alt işverenlerin vereceği yetkiyle kamu işveren sendikaları taraf haline getirildi. İhale süreleri 3 yıla çıkarıldı. Yetkilendirilmiş kamu işveren sendikalarıyla yapılan toplu iş sözleşmelerinden doğan fiyat farkının asıl işveren kamu idaresince ödeneceği yasa ile kabul edilmiş oldu.

Ancak sendikaların kamu taşeron işçilerinin örgütlenmesi ve toplu sözleşmelerle işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirmeye yönelik çabalarına karşın kamu işverenlerinin uzlaşmaz tavrıyla uygulamada toplu sözleşmeler Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tarafından bağtlanır hale gelmiştir. Kamu işçilerinin toplu sözleşme hakları YHK’nın vesayeti altına girmiştir (Salihoglu ve Kaya, 2018: 19).



Olağanüstü Hal Döneminde İhraçlar

15 Temmuz 2016 tarihinde bir darbe girişimi yapılmıştır. Bakanlar Kurulunca 21 Temmuz 2016 tarihinden itibaren olağanüstü hal ilan edilmiştir. Yayımlanan KHK'lar ile mahalli idarelerde toplam 4059 personel ihraç edilmiştir. Kararnamelerle ihraç edilen personel sayısı bellidir. Ayrıca kararnameler gerekçe yapılarak iş akdi feshedilen, askıya alınan işçiler de vardır. Ancak bunların sayısı bilinmemektedir. Genel-İş tarafından açıklanan bilgilere göre ihraç edilen personel dışında, görevden alınmış belediye başkanlarının yerine atanan belediye yönetimlerinde 2.024 Genel-İş üyesi işten çıkarılmış, 21 işçinin iş akdi askıya alınmıştır.

Burada dikkat çekmek istediğimiz bir nokta da kararnamelerle çıkarılan işçilerin çıkışının Sosyal Güvenlik Kurumu bildirimlerinde özel bir kod numarası ile yapılmasıdır. Bu kod numarası ile çıkışı yapılan işçilerin kamuda çalışmaları zaten KHK hükümleriyle yasakken özel sektörde de iş bulmaları olanaksız hale gelmiştir. Anayasadan doğan çalışma hakkı fiilen ortadan kaldırılmaktadır.

Olağanüstü Hal Kararnamelerine Karşı Hukuki Mücadele Verilebilir Mi?

İhraç edilen personel, KHK'da ismen belirtilmiştir. Anayasanın 148. maddesinde olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 1990'lı yıllarda her ne kadar olağanüstü hal kararnamesi olsa da olağanüstü halin gerektirdiği konular dışında düzenleme yapılmışsa bunun Anayasa Mahkemesinin yetki alanına girdiğini kabul ediyordu (19.01.1991 T. 1990/25 E., 1991/1 K. Sayılı kararı). Şimdilerde ise Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 148. maddesi uyarınca olağanüstü hal kararnamelerinin Anayasaya aykırılığının denetimi konusunda yetkisiz olduğunu basın duyurusuyla ilan etmektedir (16.01.2016 tarih GK: 8/16 sayılı basın duyurusu).

Çıkarılan KHK'lara konan hükümlerle KHK kapsamında yapılan işlemlerle ilgili yürütmeyi durdurma kararı verilemeyeceği düzenlenmiştir (667 sayılı KHK madde 10). Ayrıca olağanüstü hal kapsamında adli ve idari tedbir alanların, KHK kapsamında karar alan ve görevleri yerine getiren kişilerin bu karar, görev ve fiilleri nedeniyle hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmayacağına yönelik düzenlemeler ise hukuksuzluğu artıracak düzenlemelerdir (668 sayılı KHK madde 37). Bütün bunlar olağanüstü hal hukuku ile mücadeleyi olanaksız kılmaktadır.

İhraç edilen işçilere işe iade davaları açılmıştır. Davalar devam ederken 23 Ocak 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 685 sayılı KHK ile Olağanüstü Hal İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Görevi, olağanüstü hal kapsamında doğrudan kanun hükmünde kararnameler ile tesis edilen işlemler hakkındaki başvuruları değerlendirip karar vermek olarak belirlenmiştir. KHK'lar ile yapılan ihraç işlemlerine karşı açılan sözünü ettiğimiz işe iade davaları da KHK'nın geçici 1/3 maddesiyle komisyona devredilmiştir.



Komisyondun 9.11.2018 tarihli basın açıklamasında 125 bin başvuru yapıldığı, 42 bin başvurunun sonuçlandığı, 83 bin başvurunun beklediğı, sonuçlanan başvurularda 3 bin kabul, 38 bin ret kararı verildiğı bildirilmiştir. Komisyon kararlarına karşı Ankara İdare Mahkemelerinde 60 gün içinde ilgilinin en son görev yaptığı kurum veya kuruluş aleyhine iptal davası açılabilceğı düzenlenmiştir (685 sayılı KHK madde 11). Sayılar, komisyonun işlev ve etkisini yorum gerektirmeyecek açıklıkta ortaya koymaktadır.

Buraya kadar ortaya konan bilgilerden olağanüstü hal kararnameleri kaynaklı ihraç şeklindeki işten çıkarmalara hiçbir etkili hukuki yol olmadığını söyleyebiliriz.

Valilik Olağanüstü Hal Büroları'nın tavsiye yazıları üzerine KHK hükümleri gerekçe gösterilip iş akdi belediye yönetimlerinde feshedilen işçiler için açılan davalar da ise bazı umut verici kararlar alınmıştır. Örneğın yerel mahkemenin işe iadenin reddine karar vermesi üzerine bir istinaf mahkemesi, işçinin terör örgütü ile ilişkili olduğı sadece sosyal çevre araştırması ile tespit edilemez, daha detaylı inceleme yapılması gerekir diyerek mahkeme kararını bozmuştur (Gaziantep Bölge Adliye Mahkemesinin 31.01.2018 T. 2018/57E., 2018/244 K. Sayılı kararı).

Olağanüstü hal ilanından sonra 674 sayılı KHK'nın 40. maddesi ile 5393 sayılı yasaya geçici 9. madde eklenmiştir. Maddede terör örgütüne yardım ve yataklık suçlarından soruşturma veya kovuşturma geçirdiğı gerekçesiyle görevden uzaklaştırılan belediye başkan, başkan vekili ve meclis üyelerinin yerine valiliklerce atama yapılacağı düzenlenmiştir. İhraç kararları dışında KHK'lar gerekçe gösterilerek yapılan işçi çıkarmalarında ülkemizin doğu ve güneydoğı bölgelerinde bir yoğunluk olduğı tartışmasızdır. Bunun bir nedeninin de sözünü ettiğimiz yörelerde belediye yöneticilerinin anılan düzenlemeyle görevden alınması, yerlerine valiliklerce yönetici atanması olduğı söylenebilir.

Alt İşveren İşçilerinin Kamuya Geçişı 696 Sayılı KHK

2016 yılına gelindiğinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre belediyelerde taşeron şirket işçi sayısının 341 bine çıktığı görölmektedir. Bu rakam belediyelerde alt işveren işçileri de dâhil çalışan tüm işçilerin yüzde 66'sını oluşturmaktadır. Yani belediye hizmetlerinin görölmesinde artık ağırlık taşeron şirket işçilerine geçmiştir. Yukarıda da belirtildiğı gibi kamu ihale mevzuatıyla getirilen sınırlı toplu sözleşme düzeni de taşeron şirket işçilerinin ekonomik durumlarını değıştirmemiş, kamuda kadroya geçme talep ve beklentilerini ortadan kaldırmamıştır. Sendikalar kadro taleplerini ifade etmeye devam etmişlerdir. 2018 yılında yapılacak milletvekili ve cumhurbaşkanlığı seçimlerini de dikkate alan dönemin iktidarı kamuda taşeron şirketler aracılığıyla çalışan işçilerin kamuya geçişı konusunda harekete geçmek durumunda kalmıştır.



696 sayılı KHK, belli koşullar arayarak alt işveren işçilerinin kamuya geçişinin sağlaması yanında personel çalıştırmasıyla ilgili hizmet alım ihalelerine son vermiştir. 696 sayılı KHK, 4734 sayılı Kamu İhale Yasası'nın 62/1-e maddesini değiştirmiş ve merkezi idareye bağlı kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin artık dışarıdan personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımları yapamayacakları hükmünü getirmiştir. Yine 696 sayılı KHK, 375 sayılı KHK'ya Ek-20 maddesini eklemiş ve belediyelerin belediye şirketlerinden doğrudan hizmet alımı yapabilmesine olanak getirmiştir.

Alt işveren işçilerinin geçiş hükümleri yine bir olağanüstü hal kararnamesi olan 696 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Geçişlerle ilgili süreçte birçok sorun ortaya çıkmıştır. Konunun sendikalar başta olmak üzere ilgililerinden görüş alınmadan tek yanlı bir düzenlemeyle yapılması, kamuda personel rejiminin yasa ile düzenlenmesi gerekirken KHK'nin tercih edilmesi, TBMM'nin devre dışı bırakılması, eleştiri konusu olmuştur.

Getirilen düzenlemenin en çok eleştirilen yanı ise Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olmasıdır. Zira merkezi idarede çalıştırılan alt işveren işçileri merkezi idarede sürekli işçi kadrosuna geçirilirken, belediyelerde ise belediye şirketlerine geçirilmiştir. Özetle 696 sayılı KHK kamuya geçişlerle ilgili süreç şöyle işlemiştir:

Belediyelerde taşeron şirketlerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleriyle çalışan işçiler, 4.12.2017 tarihi itibarıyla belediye alt işvereninde çalışıyor olması koşuluyla; açtığı davalardan feragat etmek, alt işverende çalıştırılmasına ilişkin hakları konusunda dava açmayacağını beyan etmek suretiyle belediye şirketlerine geçiş için başvuruda bulundular. Yıllardır çalıştıkları yerde çalışmak üzere Devlet memurları için işe giriş koşulları taşımaları istendi. Adli sicil kaydı olanların elenmesi söz konusu oldu, sonradan eski hükümlü kadrosu ile işe alınabildiler. Sınava tabi tutuldular. Bazı yerlerde sınav, eleme amaçlı olarak kullanıldı.

Geçiş yapacak işçiler, Devlet memurları gibi güvenlik soruşturmasına tabi tutuldular. Birçok işçinin geçişi güvenlik soruşturmasına takılmaları nedeniyle yapılamadı. Davalar açıldı. Sonuçlanan bazı davalarda mahkemeler, güvenlik soruşturması ile ilgili mevzuatın özel nitelikteki görevler için düzenlendiğini, işçilerin bu nitelikteki görevler yürütmediğini bu nedenle güvenlik soruşturması sonucu istihbari nitelikteki değerlendirmelerle atama işleminin yapılmamasının hukuka aykırı olduğu yolunda kararlar vermeye başlamıştır (Mersin 1. İdare Mahkemesi 18.10.2018 T. 2018/448 E. 2018/1209 K. Sayılı kararı).

Geçiş yapan işçileri en çok ilgilendiren en önemli konulardan biri henüz açıklığa kavuşmamıştır. Bu konu, işçilerin hangi davalardan feragat etmeyi taahhüt ettiği, hangi haklarıyla ilgili sulh olmayı kabul ettiği konusudur. Sözünü ettiğimiz 696 sayılı KHK'nın 375 sayılı KHK'ya eklediği geçici 23 ve 24. maddelerinin birinci fıkrası c ve ç bentleri şu şekilde düzenlenmiştir:



c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,

ç) En son çalıştığı idare veya şirket ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek

Bu düzenlemede özellikle ç bendindeki “alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı” ifadesinin işçilerin alt işverende çalıştığı dönemdeki bütün hak ve alacakları kapsadığını iddia eden, geçiş sürecinde davalardan feragat isteyen idarelerle sorunlar yaşanmıştır. Sendikalar konuyla ilgili Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İçişleri Bakanlıklarından görüş istemişlerse de bakanlıklar ısrarla bu konuda görüş vermekten kaçınmışlardır.

Oysa düzenleme kamuya geçişi sağlamaya yöneliktir, bu işçilerin muvazaalı olarak kamuda çalıştırıldığını saptayan yargı kararları, düzenlemenin yapılmasında önemli ölçüde etkilidir. Feragat ve sulh işlemine konu edilecek davalar da çalışmanın muvazaalı olduğu iddiasıyla açılan davalarla sınırlı olmalıdır. İşçilerin alt işverende çalıştığı dönemde ödenmeyen ücret gibi alacaklarından feragat etmesini beklemek ve düzenlemeyi böyle yorumlamak hakkaniyete ve geçiş düzenlemesinin amacına aykırı olur.

Yapılan düzenlemenin eleştirilecek bir diğer yanı ise geçiş yapacak işçilere Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamayacağının hükme bağlanmış olmasıdır. Bunun anlamı geçişi yapılan işçilerin ücret, mali ve sosyal haklarının neredeyse 2020 yılı sonuna kadar normal toplu sözleşme düzeni ile değil, Yüksek Hakem Kurulu tarafından belirlenecek olmasıdır. Bu evrensel sendikal hakların ihlali anlamına gelir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Yürürlüğe Giriyor

Belediyelerde alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine geçişinden sonra Bakanlar Kurulu 696 sayılı KHK ile kendisine verilen yetki ile yerel yönetimlere ait şirketlerde işçi çalıştırmayı belli esaslara bağladı. Bu düzenleme, 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 49. maddesindeki düzenlemeye paralel bir düzenlemedir. Düzenlemeyle bir belediyenin belediye şirketlerindeki de dahil personel



giderleri, o belediyenin gelirlerinin belirlenmiş oranını (büyükşehir belediyelerinde yüzde 30, diğer belediyelerde yüzde 40'ını) aşamayacağı hükme bağlandı. Ayrıca belediye şirket personeline ödenecek ücretin; asgari ücret, asgari ücretin yüzde 4'ü kadar sözleşme ve genel giderler, asgari işçilikle ilgili aynı giderler ve bunların üzerinden yüzde yedi kar payının toplamından fazla olamayacağı düzenlemede kurala bağlanmıştır. Belediye ve şirketlerin bütün bu kurallara uyup uymadığı konusunda İşçileri Bakanlığınca izleme ve denetim yapılacaktır.

Genel işler işkolunda faaliyet gösteren sendikalar bu usul ve esaslar düzenlemesine Danıştay'da dava açarak düzenlemenin Uluslararası sözleşmeler ve Anayasa'da yer alan sendikal haklar, toplu pazarlık hakkı ile ilgili hükümlere aykırı olduğu gerekçesiyle iptalini istemiştir.

Sonuç

Belediyelerde işçi istihdamı ile ilgili yeni dönemde belediye şirketlerinin ağırlıklı rol üstleneceği anlaşılmaktadır. Genel olarak kamu hizmetinin kamu personeliyle yapılması doğrultusunda bir eskiye dönüş olduğunu söyleyebiliriz. Ancak yazımızın sonunda sözünü ettiğimiz belediye şirketlerinde çalıştırılacak işçilerin ücretleriyle ilgili getirilen kısıt ve kurallar, iktidarın düşük ücret politikasını sürdürme eğilimini göstermektedir. Belediye şirketlerinde çalışanlar ve sendikaların yeni mücadele konusu, bu düşük ücret politikası ve belediye bünyesinde sürekli işçi kadrosu için olacaktır.



Kaynakça

Karahanoğulları, O. (1998) "Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47, 279-318.

DİSK/Genel-İş (1994) *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde: Adana Örneği*, Genel-İş Araştırma Dizisi, 3.

Özer, M. (2008) *Onurlu Bir Geçmiş Aydınlik Bir Gelecek: Genel İş*, Ankara: DİSK Genel-İş Yayınları.

Salihoğlu, S. ve Kaya, Ö.(2018) "Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyelerde İşçi İstihdamı", Reyhan, H. ve Satır Reyhan, A. (der.) *Yerel Siyaset*, Ankara: Palme Yayınevi, 173-198.

DİSK-AR (2013-2017) Sendikalaşma ve Toplu Sözleşme Raporu.



Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma

Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA*

Engin SEZGİN**

Mine Dilan KIRAN***

Öz

Bu çalışmanın amacı, genel işler işkolunda farklı istihdam biçimlerinde çalışan sendikali işçilerin ücret düzeylerinin ve sendikal örgütlenmenin ücret düzeyindeki etkilerinin araştırılmasıdır. Çalışmanın ilk kısmında genel olarak ücret ve ücreti etkileyen faktörler ile sendikaların ücretler üzerindeki etkisi incelenmiştir. İkinci kısmında ise araştırmanın yöntemi ve elde edilen bulgular tartışılmıştır. Araştırma sonucunda istihdam türleri açısından ücret farklılığını belirleyen en önemli faktörün sendikal örgütlülük olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: ücret, sendika, toplu iş sözleşmesi, istihdam biçimleri

Wage Levels of Municipal Employees: A Pilot Research

Abstract

The purpose of this study is to investigate both the wage levels of unionized workers working at different types of jobs in the general affairs and the effects of union organization on wage levels. In the first part of the study, factors affecting wages and the effects of trade unions on wages were examined. In the second part, the method and the findings of the research were discussed. As a result of the study, it was seen that the most important factor determining the wage difference in terms of employment types is trade union organization and membership.

Keywords: wages, trade union, collective bargaining agreement, forms of employment

Makale gönderim tarihi: 02.11.2018 Makale kabul tarihi: 13.12.2018

* Dr., DiSK/Genel-İş Araştırma Daire Müdürü, ozgunnc@gmail.com

** DiSK/Genel-İş Toplu Sözleşmeler Daire Müdürü, enginsezgin23@gmail.com

*** DiSK/Genel-İş Araştırma Daire Uzmanı, dilankiran@gmail.com



Giriş

İşçilerin emek gücünün karşılığı olarak aldığı ücreti etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörleri; küresel ekonomik ve siyasal ilişkilerden başlatıp ülkelerin ekonomi politik yapılarıyla ilişkilendirebileceğimiz gibi, milli gelir düzeyi, gelir dağılımı, işsizlik, istihdam, asgari ücret, enflasyon, alım gücü, büyüme gibi makro ekonomik göstergelerden işçinin deneyimi, bilgisi, becerisi ve eğitimi gibi tekil etmenlere kadar geniş bir yelpazede sıralamak mümkündür. Ancak tüm bu etkenler ile birlikte ücret, aynı zamanda sınıflar (işçi sınıfı ve sermaye sınıfı) mücadelesinin en başat konusu olarak canlı ve dinamik bir niteliğe sahiptir. Kapitalist üretim sürecinde işçinin alacağı ücret tüm dışsal etmenlerle birlikte işyerinde örtülü ya da açık bir mücadele ile yeniden belirlenir.

İşçi sınıfının sermaye sınıfı ile giriştiği mücadelede bir araç olarak ortaya çıkan sendikalar, ücretin ve diğer sosyal hakların belirlenmesinde de önemli bir yere sahiptir. Sendikaların ücretleri belirlemek için tarihsel süreç içerisinde geliştirdikleri en önemli enstrümanı toplu iş sözleşmesidir. Hiç kuşku yoktur ki toplu iş sözleşmesinin etkili bir araç olup olmadığını belirleyen asli diğer bir unsur ise grev hakkının varlığı ve kullanılabilirliğidir.

Dünyada ve Türkiye’de yapılan birçok araştırma da sendikaların toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla işçilerin ücret ve sosyal haklarını belirlemede önemli bir yere sahip olduğunu desteklemektedir (Freeman, 2009; Blanchflower ve Bryson, 2004; Duman ve Duman, 2016; Şafak, 2006).

Bu çalışmanın amacı da genel işler işkolunda farklı istihdam biçimlerinde çalışan sendikalı işçilerin ücret düzeylerinin ve sendikal örgütlenmenin ücret düzeylerindeki etkilerinin araştırılmasıdır. Çalışmanın ilk kısmında genel olarak ücret ve ücreti etkileyen faktörler ile sendikaların ücretler üzerindeki etkisine değinilecektir. İkinci kısımda ise araştırmanın yöntemi ve elde edilen bulgular tartışılacaktır.

Ücret ve Ücreti Etkileyen Faktörler

İşçinin emek gücünün karşılığı olarak elde ettiği gelirin adı ücrettir. Ücret, ekonomik yönden “üretimde kullanılan bedensel ve düşünsel insan gücünün karşılığı” ve “emeği üretimde kullanabilmek için ödenen bir bedel” olarak da tanımlanmaktadır (Seyidoğlu, 1992: 925). Emek gücünü bir meta olarak tanımladığımız an itibarıyla bunun değeri olarak yapılan parasal ödeme ücrete dönüşmektedir. Emek gücünün değerini yani ücreti belirleyen ise emek gücünün kendini yeniden üretebilmesi için ihtiyaç duyduğu zamandır.

Ücret düzeyi, üretim sürecinde üretilen değere göre belirlenir. İşçinin ürettiği değer ile işçiye verilen ücret dışında kalan kısım ise “artı değer” olarak tanımlanmaktadır. Yani işçinin aldığı ücret ile yarattığı değer arasındaki fark “artı değeri” olarak ifade edilir. Marksist yaklaşıma göre bu fark kapitalistin karıdır ve fark ne kadar büyükse sömürü de o kadar fazladır (Seyidoğlu, 1992: 39).



Emek gücünün değerinin belirlenmesi, işçinin ve ailesinin yaşamsal, toplumsal ve kültürel ihtiyaçları ile işçinin nitelik kazanması için gerekli olan ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlıdır. (Erdoğan, 2013: 177). Ancak var olan kapitalist sistem içerisinde emeğin değerinin belirlenmesi her zaman önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Kapitalist sistem içerisinde emek gücü bir üretim faktörü olarak metalaştırılmış, emeğin değeriye diğer üretim faktörleri içerisinde değersizleştirmiş ve işçinin emeği üzerinden yaratılan “artı değer” sermayenin sömürüsüne dönüşmüştür. Bu emek sömürüsünün kaynağını oluşturan neoliberal ekonomik politikaları da 1980’li yıllardan itibaren hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde çalışma haklarına yönelik kısıtlamalar getirilmesine ve ücret düzeylerinin gerilemesine, sermaye elindeki artı değer artmasına ve bölüşüm ilişkilerinin ücretler aleyhine dönüşmesine neden olmuştur (Yeldan, 2010; Başköy ve Kılıçarslan, 2017).

Türkiye’de de 1980’de 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül Askeri Darbesi ile uygulamaya konulan neoliberal ekonomi politikaları dışa açık büyüme modelini ve uluslararası rekabeti ön plana çıkarmış ve sonuçta kar oranlarını artırmak için emek maliyetini düşürmek temel bir politika haline gelmiştir. Dünya ekonomisinde yaşanan ekonomik krizler ile birlikte de ücret düzeylerinde önemli bir gerileme başlamıştır. Ekonomik krizin yarattığı yapısal sorunları aşma yolu olarak görülen mali tedbirler ve kemer sıkma politikaları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde emekçilerin ücret ve benzeri haklarında ciddi kayıplara neden olmuştur. Emek maliyetlerini düşürmek için esnek ve güvencesiz istihdam uygulamaları, emeğe yönelik politikaların temel dayanağını oluştururken, ekonomik krizler, enflasyon ve geri sanayileşme, Türkiye’de istihdamı dolayısıyla da ücretleri olumsuz etkilemiştir. Hatta öyle ki ekonomik krizlerin beraberinde getirdiği yoğun işsizlik nedeniyle işçiler, emeklerinin karşılığını tam anlamı ile alamamakta, yoğun ve fazla sürelerde çalışmalarına karşın belirlenmiş en düşük ücret olan asgari ücretten çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın (ÇSGB) 2017 yılında Asgari Ücret Tespit Komisyonu için yaptığı araştırmaya göre Türkiye’deki çalışanların yüzde 40,3’ü, bir başka deyişle 5,8 milyon kişi, asgari ücretle çalışmaktadır. Çalışanların yüzde 42,7’si ise asgari ücretin iki katına kadar maaş alabilmektedir. Buna göre çalışanların yüzde 83’ünün (12 milyon kişi), 1.404 ile 2.808 TL arasında değişen ücretlerle çalıştığı belirtilmektedir.¹

¹[http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tlnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucretli-40680624-Veriler 2017 yılına aittir.](http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tlnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucretli-40680624-Veriler%202017%20yilina%20aittir)

Tablo 1. Asgari Ücretli Sayısı ve Oranı (yüzde) .²

Asgari ücret katı	Sigortalı kişi*	Oran
0-1	4.867.476	40.3
1-2	6.216.739	42.7
2-3	1.283.967	8.8
3-4	501.353	3.4
4-5	236.745	1.6
5-6	133.174	0.9
6-6.5	45.984	0.3
6.5-7	35.001	0.2
7 ve 7.5	227.135	1.6
Toplam: 14.547.574		

*Stajyer ve kursiyer hariç.

Asgari ücret, devlet tarafından belirlenen, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık gibi zorunlu gereksinimleri minimum düzeyde karşılamaya yetecek en az ücrettir (Sever ve İğdeli, 2018: 2). Buna “işçiye verilebilecek en az ücrettir” de diyebiliriz. Anayasanın 55. maddesinde ücret ve asgari ücrete ilişkin “devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır” denmiş ve “asgari ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumunun da göz önünde bulundurulacağı”³ ifade edilmiştir. Asgari ücretin kapsamının da iş sözleşmesi ile çalışan ve 4857 sayılı İş Kanunu’nun kapsamında olan veya olmayan, her türlü işçinin çalıştığı bütün işkollarını kapsayacağı vurgulanmıştır.⁴ Ancak Türkiye’de asgari ücret belirlenirken sadece işçinin ihtiyaçları dikkate alınmakta ve işçinin ailesi ile birlikte ortak ihtiyaçlarını karşılayabileceği geçim düzeyi dikkate alınmamaktadır. Hatta Türkiye, taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı’nda da “tüm çalışanların, kendileri ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlamak için yeterli adil bir ücret alma hakkı vardır”⁵ hükmünü içeren 4. maddeye çekince koymuştur. Buna ek olarak işçinin ailesinin ihtiyaçları kapsama alınmadan belirlenen asgari ücret için uygulanan yüksek vergi oranları da işçinin eline geçen net ücret tutarının düşmesine ne-

²<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12-milyon-calisanin-maasi-3-bin-tlnin-altinda-yuzde-40-asgari-ucretli-40680624>

³ Değişik: 3/10/2001-4709/21 md.

⁴ Asgari Ücret Yönetmeliği, 2. md.

⁵ 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı’nın ve 1996’da kabul edilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın 4 (1) maddesi.



den olmaktadır. DİSK-AR (2017) tarafından yapılan araştırmaya göre son 18 yıllık süreçte asgari ücretliler, ekonomik büyümeden pay almamış, aksine reel asgari ücret artışı reel milli gelir artışının oldukça gerisinde kalmıştır. 2004 yılı 100 kabul edilirse 2017'de reel asgari ücret reel milli gelir artışı karşısında yüzde 30 kayba uğramıştır (Tablo 2).

Tablo 2. Reel Asgari Ücretin Reel GSYH'ye Oranı (2004:100)

Yıl	Reel Asgari Ücret Endeksi 2004:100	Reel GSYH Endeksi 2004:100	Reel Asgari Ücret/Reel Milli Gelir Oranı (yüzde)
1999	83	81	102,5
2000	76	86	87,8
2004	100	100	100,1
2010	104	128	81,7
2015	118	180	65,5
2016	141	186	75,7
2017	136	195	69,5

Kaynak: DİSK-AR Asgari Ücret Raporu (2017)

Asgari ücretin yıllar içerisinde erimesi, ülke karşılaştırmasında da kendini göstermektedir. Tablo 3'e görüldüğü gibi, sadece 2016 ve 2017 yıllarını alarak yaptığımız karşılaştırmada Türkiye'de asgari ücretin, birçok ülkeden düşük olduğu, hatta 2016 yılında 518,50 Euro'dan 479,40 Euro'ya gerilediği görülmektedir. Türk Lirası üzerinden yapılan karşılaştırmada 2017 yılında asgari ücret brüt 1.647 TL'den brüt 1.777 TL'ye yükselmiş görülmekle birlikte bunun Euro cinsinden karşılığı hesaplandığında yaklaşık 39 Euro azaldığı görülmektedir.⁶

Tablo 3. Ülkelere Göre Euro Bazında Asgari Ücret (2016-2017)

Ülkeler ⁷	2016 (Euro)	2017 (Euro)
Belçika	1.501,82	1.531,93
Fransa	1.466,62	1.480,27
Almanya	1.440,00	1.498,00
Slovenya	790,73	804,96
İspanya	764,40	825,65
Yunanistan	683,76	683,76
Portekiz	618,33	649,83
Türkiye	518,50	479,47

Kaynak: Eurostat. (2018). Minimum Wage.

⁶Asgari ücret istatistikleri ulusal asgari ücretlere karşılık gelir ve brüt tutardır (Eurostat).

⁷Veriler 2016 ve 2017 yılları birinci dönemine aittir.



2018 yılında ise Türkiye’de asgari ücret 2017 yılına göre artarak brüt 2.029 TL olarak belirlenmiş olmasına rağmen 33 Euro azalmış ve 2018’de 446 Euro’ya inmiştir. Almanya’da asgari ücret 2016 yılında 1.440,00 Euro iken 2017 yılında 1.498,00 Euro’ya çıkmıştır. Yine aynı şekilde İspanya’da asgari ücret 2016 yılında 764,40 Euro iken 2017 yılında 825,65 Euro’ya çıkmıştır. Son yıllarda ciddi bir ekonomik kriz yaşayan Yunanistan’da dahi asgari ücret Türkiye’deki asgari ücretten oldukça yüksektir.

Sendika ve Ücret İlişkisi

Sendikal hakların ve sendikal örgütlenmenin durumu ücret düzeylerinin belirlenmesinde temel bir etken konumundadır. Sendikalardan sınıf örgütü olarak beklenen, hükümetlere demokratik müdahale araçları ile baskı yapmalarıdır. Asgari ücretin belirlenmesinden vergi politikalarına, sosyal güvenlik politikalarından sosyal devlet uygulamalarına kadar ücreti doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen birçok konuda sendikaların refah düzeyini yükseltecek biçimde çaba göstermeleri gerekmektedir. Bu tür faaliyetler ücret düzeylerinin belirlenmesinde dolaylı bir müdahale olup en az işyerlerindeki ücret seviyelerini belirleme mücadelesi kadar önemli bir konudur. Sendikaların ücret düzeylerini belirlemeye yönelik doğrudan müdahalesin ise toplu iş sözleşmesiyle olmaktadır. Toplu iş sözleşme düzeyleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber; işyeri, işletme, meslek, sektör, işkolu ya da ulusal düzeyde olabilmektedir. Son yıllarda sınırlı da olsa küresel düzeyde sözleşme örneklerine de rastlanmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi ile ücret düzeylerinin belirlenmesi genel anlamda artı değer düzeyinin belirlenmesi anlamına da geldiği için sendikalar (işçiler) ile sermaye (patronlar) arasındaki bir mücadele alanı olarak yaşanmaktadır. Sendikal örgütlenmenin yaygınlığı ya da toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının fazlalığı hiç kuşku yok ki çalışanların genel ücret seviyesini yükselten bir sonuç yaratmaktadır. Sendika üyeliğinin ücretler üzerinde önemli bir fark yarattığı sonucuna ulaşılan birçok araştırma da bulunmaktadır (Freeman, 2009; Blanchflower ve Bryson, 2004; Duman ve Duman, 2016; Şafak, 2006). Ancak ücret düzeylerindeki artış, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve sendikal hareketin gücü ile doğru orantılı bir şekilde artmakta ya da azalmaktadır. Örneğin Meksika’da sendika üyeliğinin, ücretleri yüzde 10-15 artırdığı görülürken, Güney Kore’de bu oran yüzde 5-7 arasında kalmaktadır (Freeman, 2009: 23-25).

Türkiye’de ÇSGB Ocak 2018 istatistiklerine göre sigortalı işçi sayısı 13 milyon 844 bin 196’dır. Sendikalı işçi sayısı ise 1 milyon 714 bin 397’dir. Böylece sigortalı işçiler arasındaki sendikalaşma oranı yüzde 12,38 olmaktadır. Bu oranı resmi sendikalaşma oranı olarak da tanımlanmaktadır. Bakanlık sendikalaşma oranını, toplam sendika üye sayısını SGK’ya kayıtlı işçi sayısına bölerek bulmaktadır. Ancak bu yöntem iki açıdan problemlidir.



Birincisi; resmi sendikalaşma oranı, toplu iş sözleşmesi (TİS) kapsamındaki sendikalı işçi sayısını yansıtmamaktadır. Normal şartlarda toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısı ile sendika üye sayıları arasında her zaman bir farkın olması doğaldır. Bunun doğal olan sonucu ise toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçi sayısının sendika üye sayılarından fazla olmasıdır. Örneğin Fransa'da sendikal örgütlenme oranı yüzde 7'ler civarındayken toplu iş sözleşmesi kapsamı içindeki işçi sayısı yüzde 98'ler civarındadır. Ülkemizde ise mevzuattan kaynaklı olarak sendikalı işçi sayısı ile TİS kapsamındaki işçi sayısı arasındaki farklılık bunun tam tersidir. Başka bir ifade ile sendikalı olan her işçi toplu iş sözleşmesi güvencesine sahip değildir. Nitekim ÇSGB kayıtlarına göre 31 Aralık 2017 itibarıyla toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı 1 milyon 318 bin 648'dir. Yüzde 12,38'lik resmi sendikalaşma oranını esas aldığımızda, işçilerin sadece yüzde 9,52'si toplu iş sözleşmesi kapsamındadır. Başka bir ifade ile resmi olarak açıklanan sendikalı her dört işçiden yalnızca 3 tanesi toplu iş sözleşmesi hakkını kullanabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında yine bizzat ÇSGB verilerine göre Türkiye'de sendikal örgütlenme yüzde 10'un altındadır. Araştırmamızın örneklemi oluşturulan Genel İşler işkolunda sendikalaşma oranı ise yüzde 36,5'tir.

İkincisi, resmi sendikalaşma oranlarında esas alınan toplam işçi sayısında kayıt dışı işçiler hesaba katılmamaktadır. Bu durum sendikalaşma oranını olduğundan daha yüksek çıkartmaktadır. Nitekim Aralık 2017 itibarıyla TÜİK'in hanehalkı işgücü istatistiklerine göre "ücretli, maaşlı ve yevmiyeli" sınıflandırmasında 3 milyon 463 bin kayıt dışı işçinin var olduğu tespiti yapılmıştır. Kayıt dışı istihdamı 3 milyon olarak bile kabul ettiğimizde sendikalılık oranları ile TİS kapsamındaki sendikalılık oranları daha da aşağıya düşmektedir.

ÇSGB Ocak 2018 istatistiklerindeki işçi sayısına yaklaşık 3 milyon kayıt dışı işçiyi de dahil ettiğimizde fiili sendikalaşma oranı yüzde 10,17 seviyesine gerilemektedir. Benzer bir durum toplu sözleşme kapsamındaki işçi oranları açısından da yaşanmakta, fiili toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranı ise yüzde 7,82 seviyesinde olmaktadır (DİSK/Genel-İş, 2018: 218-219).

Türkiye'de sendikalaşma oranı ve toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısının az olmasına karşın sendikaların işçilerin ücret düzeyleri üzerinde etkili bir araç olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye'de özellikle sendikalı olmanın ve sendikaların gücünün artış gösterdiği dönemler olan 1960'ların ikinci yarısından 1970 yılına kadar ücret düzeyleri de artış eğilimi göstermiştir. 1971 yılında ise 12 Mart müdahalesinin de etkisiyle bir düşüş eğilimine girmiştir. Petrol krizinin etkisiyle de ücretlerde düşüş yaşanmış ancak 1974 ve 1975 yıllarında "sınıf ve kitle sendikacılığı"nın öne çıkması ile kitlesel grevler örgütlenmiş ve toplu sözleşmeden yararlanan işçi sayısı büyük oranda artmıştır.⁸ Bu nedenle ücretlerde de bir yükseliş eğilimi başlamıştır. 1977 yılına kadar artış eğiliminde olan sendikalı işçilerin

⁸ 1974 yılında toplu sözleşmeden yararlanan işçi sayısı 443 binden 602 bine çıkmıştır (Şafak, 2014: 43).



ücret düzeyleri, 1977-1980 döneminin kriz ve siyasal belirsizliği nedenleriyle, örgütlenen grevlere rağmen ücretlerin hızla gerilediği bir dönem olmuştur (Şafak, 2014: 42). 12 Eylül 1980 darbesi ile sendikaların güçsüzleştirildiği, sendikal faaliyetlerin kısıtlandığı ve hatta yasaklandığı dönem olan 1980'lerde de ücretler oldukça gerilemiş, '80'lerin sonuna doğru ise grevler yeniden kendini göstermeye başlamıştır. Önemli kırılma noktası ise 1989 yılı "bahar eylemleri" olmuştur. Kamu ve özel sektör işçilerinin 1989 yılı bahar aylarında gerçekleştirdiği eylemler, 1989-1991 yılında gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde etkisini göstermiş ve bu dönemde gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde çok önemli ücret artışları ve kazanımlar sağlanmıştır (Şafak, 2014: 44). Fakat 90'lı yıllarda ardı ardına yaşanan ekonomik krizler ile birlikte işçi ücretlerindeki yükseliş sona ererek tersine bir seyir izlemiştir.

Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmanın amacı, belediyelerde çalışan işçilerin toplu iş sözleşmeleri aracılığı ile ücret ve sosyal haklar açısından nasıl bir kazanım sağladığını ortaya koymaktır. İkincil amacıysa belediyelerde farklı istihdam biçimleri ile çalışan sendikali işçilerin ücret ve sosyal hakları açısından bir farklılığın olup olmadığının incelenmesidir.

Çalışmamızda bazı sınırlılıklar bulunmaktadır. İlk sınırlılık, Genel İşler işkolu düzeyinde sendikali işçilerin ücret düzeylerini araştıran çalışma sayısının oldukça sınırlı olması nedeniyle karşılaştırma olanağının yeterli olmamasıdır. İkinci sınırlılık ise yaptığımız çalışmanın sınırlı sayıda işyeri ve işçiyi kapsamaması nedeniyle geneli yansıtmamasıdır. Bu çalışma daha sonra kapsamı genişletilmesi planlanan bir pilot çalışmadır. Ancak yine de bu çalışmanın, belediyelerde çalışan işçilerin ücret ve sosyal haklar düzeyinde genel bir eğilimi göstermesi hedeflenmiştir. Araştırmanın örneklemini seçilirken birkaç yöntem uygulanmıştır: i) Araştırma kapsamında seçilen iller arasında karşılaştırma yapabilmek için TÜİK'in illere göre gelişmişlik düzeyi sınıflandırılması kullanılmıştır. Bu iller; İstanbul, Ankara, Diyarbakır ve İzmir'dir. Bu illerde seçilen belediyeler Çankaya Belediyesi, Kadıköy Belediyesi, Bağlar Belediyesi ve Buca Belediyesi'dir. ii) Belediyelerde sürekli işçi, belediye şirketi (BİT) işçisi ve belediye taşeron şirket işçisinin olduğu ve hepsinde yürürlükte bir toplu sözleşmenin olduğu yerler seçilmiştir. iii) Araştırmanın örneklemini oluşturan işçilerin seçimiye tesadüfi (rastgele) örneklem yöntemiyle yapılmıştır.

Araştırma kapsamında toplam 11 işyerinden 33 sendika üyesinin ücret bilgilerine ulaşılmıştır. Bu işçilerin 12'si belediye sürekli işçisi, 13'ü belediye şirket işçisi, 8'i de taşeron işçisidir. Seçilen işçiler için bağlı oldukları sendika şubelerine yazı yazılarak işçilerin Haziran 2017 ve Aralık 2017 bordroları istenmiş ve bu nedenle de araştırma bir yıl sürmüştür.



Araştırmada işçilerin ücretleri hesaplanırken bordroda yer alan, işçilerin tümüne ödenen düzenli ödemeler dikkate alınmıştır. Örneğin bütün işçilere eşit miktarlarda verilen ikramiye, giyim, yakacak, yemek, yol, gıda, bayram vb. yardımlar dikkate alınmıştır. Kişiden kişiye yararlanma ya da miktar açısından farklılık gösteren sorumluluk zammı, aile yardımı, kreş yardımı, çocuk yardımı vb. yardımlar dikkate alınmamıştır. Yine işçilere aynı olarak verilen giyim yardımları, süt ve yoğurt yardımları gibi yardımlar ile aylara göre değişkenlik gösteren ödemeler ve fazla mesai ücretleri de dikkate alınmamıştır. Araştırmada esas alınan ücretler ve kapsam aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir:

1. **Günlük Çıplak Ücret:** Bordroda belirtilen günlük ücret yani yevmiyedir.
2. **Aylık Çıplak Ücret:** Günlük ücretin 30 ile çarpımı sonucu elde edilen ücrettir.
3. **Aylık Ortalama Sosyal Yardımlar:** Yıllık ödenen sosyal yardımlar ile ikramiyelerin aya bölünmesi ve aylık sosyal yardımlarla toplanması sonucu elde edilen ücret.
4. **Aylık Ortalama Giydirilmiş Ücret:** (Aylık Çıplak Ücret + Aylık Ortalama Sosyal Yardımlar)

Tüm hesaplamalarda brüt tutar dikkate alınmıştır. Net olarak yapılan ödemelerin ise brütleri hesaplanarak eklenmiştir. (netin yüzde 40'ı bulunup nete eklenmesi ile brüt bulunmuştur). Aylık çıplak ücret, 30 günlük yevmiyeden aylık yol ve yemek yardımları ise 26 günden hesaplanmıştır. Hesaplamalarda AGİ (asgari geçim indirimi) dahil edilmemiştir.

Araştırmanın Bulguları ve Sonuçlar

Belediye işçilerinin ücret düzeyi araştırması sonucunda iki temel bulgu ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, işçilerin sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma geçmişinin, sahip oldukları ekonomik ve sosyal hakların düzeyini belirlediğidir. İkincisi ise, istihdam biçimlerinin, işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını doğrudan belirlediğidir.

İşçilerin sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma geçmişi, sahip oldukları ekonomik ve sosyal hakların düzeyini belirlemektedir. İşçilerin sendikali ya da sendikasızsız olmaları ile ilgili yapılan birçok araştırma göstermektedir ki; sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirmektedir. Bununla birlikte sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma süresi de bu hakları belirleyen başka bir etmendir. Sendikal örgütlülüğün devamlılığı ve yıllar içerisinde toplu iş sözleşmelerinin yenilenmesi işçilerin ücret ve sosyal haklarını geliştirmektedir. Yapılan bu araştırma da bu tespiti doğrular nitelikte bulgular ortaya çıkarmaktadır.

Belediyelerde 657 sayılı Kanunun 4/d maddesi kapsamındaki sürekli işçilerin çok uzun bir sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi hakkı geçmişi vardır. Bu alandaki sendikal örgütlenme kamu kurumları içerisinde sendikal örgütlenme-



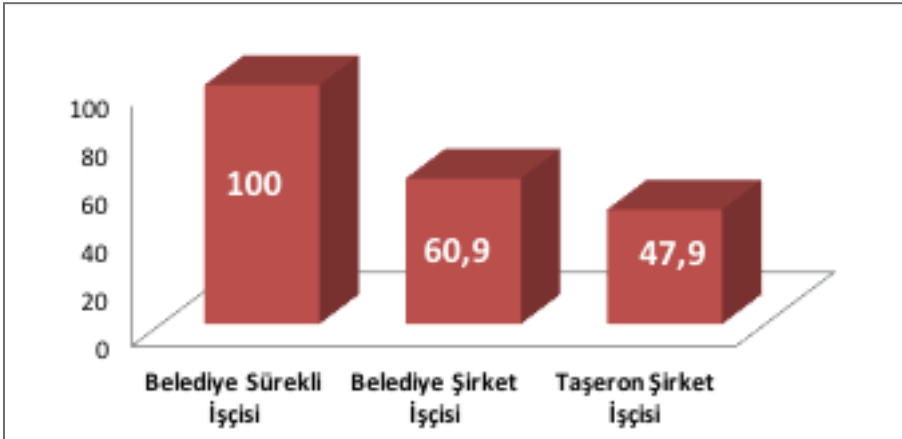
nin ilk dönemlerine kadar uzanmakta, işçilerin bugün sahip olduğu toplu iş sözleşmesi haklarının bir kısmı neredeyse 50-60 yıllık bir geçmişe dayanmaktadır. Araştırma kapsamında seçilen iller ve belediyelerdeki sürekli işçilerin sendikali ve toplu sözleşmeli çalışma süreleri de keza buna uygundur.

Kamu istihdamındaki daralmayla beraber, belediyeler de farklı istihdam türlerine yönelmiş ve bu istihdam biçimi de güvencesiz (sendikasız ve toplu iş sözleşmesiz) istihdam biçimleri olan şirket istihdamına kaymıştır. İlk aşamada sınırlı düzeyde belediye iktisadi teşebbüsleri eliyle gerçekleşen istihdam, zamanla daha güvencesiz bir istihdam biçimi olan taşeron işçiliğine dönüşmüştür. Belediye iktisadi teşebbüsleri 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 19. maddesine dayanarak 1983 yılından itibaren, taşeron şirketler ise 1980'li yılların sonundan itibaren kurulmaya başlanmıştır.⁹

Belediyelerdeki sürekli işçiliğe göre zaten daha geç bir istihdam türü olarak çalışma hayatında karşımıza çıkan şirket işçiliği, çok uzun yıllar sendikal hakların dışında tutulmuştur.

Belediye şirket işçilerinin sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme 10-15 yıllık bir geçmişe sahipken taşeron işçilerin sendika ve toplu iş sözleşmesi haklarına kavuşması çok daha yakın bir süreçte olmuştur. Üstelik taşeron işçiler için bu hakkı tam anlamıyla gerçek bir sendika ve toplu iş sözleşmesi hakkı olarak da tanımlayamayız.

Grafik 1.¹⁰ Belediye İşçilerinin Aylık Çıplak Ücretleri¹¹ (Sürekli İşçi Ücreti=100)



⁹ 1985 yılında ilk olarak Beyoğlu Belediyesi'nde temizlik hizmetlerini daha ucuza mal etmek iddiasıyla bu işlerin bir bölümünü taşeronla verildiği, yine Afyon Belediyesi'nin 1987'de ve Adana Büyükşehir Belediyesi'nin ise 1988 yılında temizlik işlerini özel sektöre devredildiği bilinmektedir (Koç, 2001).

¹⁰ Haziran ve Aralık aylarının ortalamasıdır.

¹¹ Ücret tutarında belediye sürekli işçisinin ücreti 100 olarak alınmıştır ($5.147,75=100$) ve diğer ücret düzeyleri 100 üzerinden hesaplanmıştır.



Belediye işçilerin ücret düzeyleri üzerine yapılan araştırmanın en önemli sonucu, belediyelerde çalışan ve sendikalı olan işçilerin aylık çıplak ücretinin, asgari ücretin üstünde olmasıdır. Bu sonuç farklı istihdam biçimlerine göre değişim göstermekle beraber aylık çıplak ücretleri belediyelerde sürekli işçi olarak çalışanlarda asgari ücretin 3 katına kadar çıkmaktadır. Belediye şirket işçilerinin aylık çıplak ücreti asgari ücretin 1,8 katı, taşeron işçilerin ise asgari ücretin 1,4 katı kadardır (Grafik 1).

İstihdam biçimleri işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını doğrudan belirlemektedir. Belediyelerde sürekli işçi sayısının azalmasıyla birlikte güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını geriletmiştir. Araştırmamızda sendikalı belediye şirket işçilerinin ve taşeron işçilerinin ücret ve sosyal hakları, belediyelerdeki sürekli işçilere göre oldukça düşük çıkmıştır. Belediyelerde sürekli işçi olarak çalışanların aylık ortalama giydirilmiş brüt ücret tutarı yüzde 66 artarak yüzde 100'den yüzde 166,9'a çıkarken, belediye şirket işçilerinin yüzde 36 artışla ücreti yüzde 60,9'dan yüzde 96,6'ya, taşeron işçilerin ise yüzde 13 artışla yüzde 47,9'dan yüzde 60,6'ya çıkmıştır (Tablo 4).

Tablo 4. İstihdam Biçimlerine Göre Belediye Çalışanlarının Ücret Ortalamaları ¹²

	Aylık Çıplak Kazanç	İkramiye Aylık	Sosyal Yardımlar ¹³	Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücret ¹⁴
Belediyelerde Sürekli İşçi	100	31,1	35,8	166,9
Belediye Şirket İşçisi	60,9	11,4	24,3	96,6
Taşeron Şirket İşçisi	47,9	3,2	9,5	60,6

Sadece ikramiye ve sosyal yardımlar arasındaki farka baktığımızda; sürekli işçilerin ikramiye ve sosyal haklarının, belediye şirket işçilerinin ikramiye ve sosyal haklarından iki kat, taşeron şirket işçilerinin ikramiye ve sosyal haklarından ise beş kat fazla olduğu görülmektedir.

¹² Vergi kesintileri hariçtir. Bu ücret üzerinden vergi kesintileri yapılmaktadır.

¹³ Sosyal yardımlar: aylık sosyal yardım + yıllık sosyal yardımın aya bölünmesi.

¹⁴ Aylık ortalama giydirilmiş ücret: Aylık çıplak kazanç ortalaması+ sosyal yardımlar+ ikramiye.



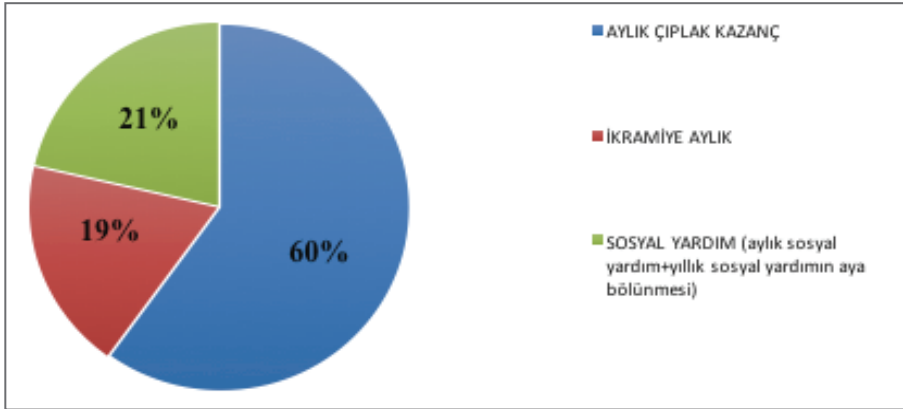
Belediye Sürekli İşçisi, Belediye Şirket İşçisi ve Taşeron İşçilerin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı

İşçilerin ücret düzeylerinde sosyal yardımlar önemli bir yer tutmaktadır. Toplu iş sözleşmelerde birbirinden farklı adlar altında sosyal yardım kalemleri bulunmaktadır. Sendikaların toplu iş sözleşmeler ile zaman içerisinde işçi ücretlerini sosyal yardımlar aracılığıyla iyileştirdiği de söylenebilir. Nitekim ilk defa toplu iş sözleşmesi olan bir işyerinde daha önce işyerinde uygulanmayan ikramiye ya da farklı kalemlerde (yemek, yol, bayram, aile, çocuk vb.) sosyal yardımların bir kısmı hayata geçmekte, böylece işçilerin çıplak ücretleri dışında yan haklar ile ücret düzeyleri arttırılmaktadır. Sosyal yardımların genel ücret düzeyindeki payları da bunu doğrular niteliktedir.

Aslında bir sosyal yardım türü olmakla beraber ikramiye kalemi ayrı olarak tabloda gösterilmiştir. Bunun başlıca nedeni istihdam türüne bağlı olarak ikramiye seviyelerini ölçebilmektir. Sürekli işçilerin ikramiye hesabında 6772 sayılı yasa gereğince verilen 52 günlük ilave tediye (ikramiye) dahil edilmiştir.

Belediye sürekli işçi ücretlerinin yüzde 60'ı çıplak ücretten, yüzde 21'i sosyal yardımlardan, yüzde 19'u ise ikramiyeden oluşmaktadır. Başka bir ifade ile sürekli işçilerin ücretlerinin yüzde 40'ı sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Bu durum toplu iş sözleşmeleri eliyle işçi ücretlerinin sosyal yardımlar kalemi üzerinden geliştiğini de göstermektedir (Grafik 2).

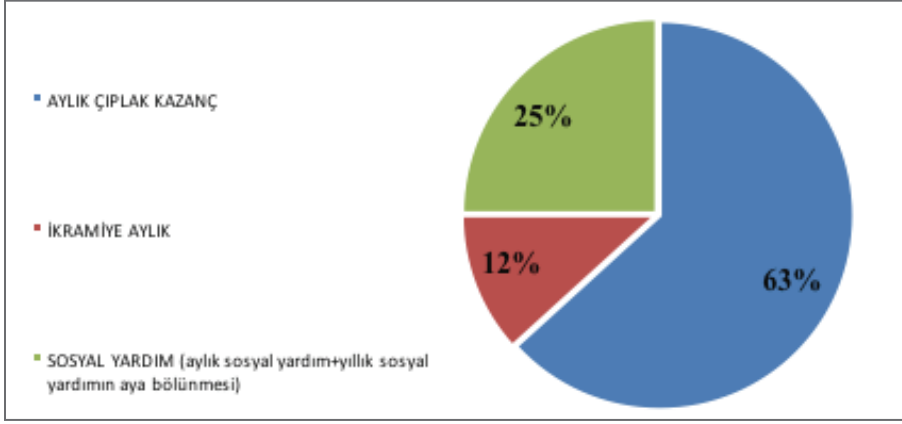
Grafik 2. Belediye Sürekli İşçilerinin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı



Belediye şirket işçilerinin de ücretlerinin yüzde 63'ünün çıplak ücretten, yüzde 25'inin sosyal yardımlardan, yüzde 12'sinin ikramiyeden oluştuğu görülmektedir. Belediye şirketlerinde çalışan işçiler açısından da çıplak ücret-sosyal yardım dağılımı, sürekli işçilerininkine benzer bir durum göstermektedir (Grafik 3).

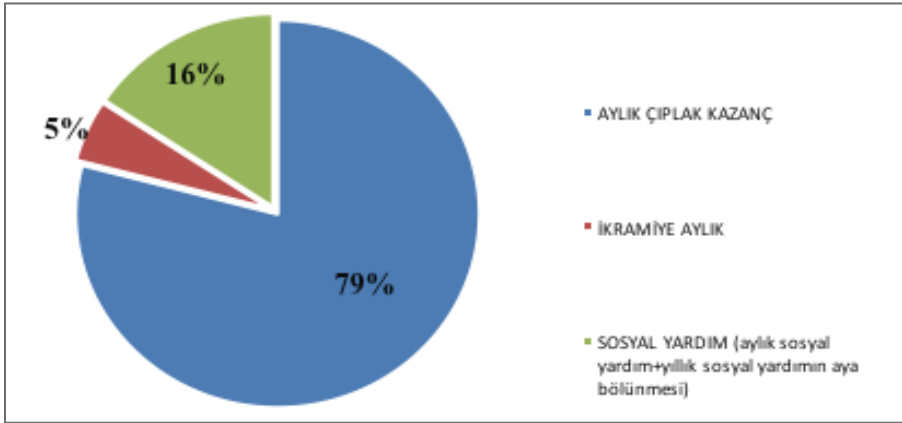


Grafik 3. Belediye Şirket İşçilerinin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı



En güvencesiz istihdam biçiminde çalışan taşeron şirket işçilerinin ikramiye ve sosyal hakları da diğer istihdam biçimlerinde çalışan işçilere göre oldukça düşüktür. Taşeron işçilerin ücretlerinin yüzde 79'u çıplak ücretten oluşurken, yüzde 5 ikramiyeden, yüzde 16'sı ise sosyal yardımlardan oluşturmaktadır (Grafik 4).

Grafik 4. Taşeron Şirket İşçilerinin Aylık Ortalama Giydirilmiş Brüt Ücretlerinin Dağılımı



Taşeron işçilerin ücretlerindeki sosyal yardım oranı diğer işçilere göre daha aşağıdadır. Bu farkı yaratan ana sebep taşeron işçilerin toplu iş sözleşmelerinin Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tarafından bağitlanmış olması, sendikaların belediye ya da şirketlerle serbest toplu sözleşme hakkına sahip olamamasıdır. YHK tarafından tüm taşeron işçiler için tek tip bir sözleşme belirlenmekte, bu sözleşmede ise işçilere verilen sosyal kalemler oldukça düşük tutulmaktadır. Örneğin belediye ile belediye şirketlerinde çalışan işçilerin yıllık ikramiye tutarları 60 gün ile 112 gün arasında iken taşeron işçilerin toplu sözleşmelerinde ikramiye gün sayısı 10 gün olarak belirlenmiştir. Yine taşeron işçilerin toplu sözleşmelerinde sosyal yardımlar hem kalem olarak hem de miktar olarak oldukça düşüktür.



Tüm bunlardan hareketle, farklı istihdam türlerine göre belediyelerde çalışan işçilerin ücretlerine yönelik yapılan bu pilot araştırmanın ortaya çıkardığı sonuçlar şöyle sıralanabilir: i) Sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme işçi ücretlerini geliştiren en önemli araçtır. Uzun yıllar çalışmadan daha çok uzun yıllardır toplu iş sözleşmesi haklarına sahip olan işçiler daha iyi ücret düzeylerine sahiptir, ii) Belediyelerde sürekli işçilerin ücretleri yoksulluk sınırının üzerindedir. Ancak sürekli işçi kadrosundaki işçilerin sayısı belediyelerde azınlık durumuna düşmüş ve emeklilikle beraber sayıları her yıl azalmaktadır, iii) Belediye şirket işçileri, sürekli işçilerin daha altında ancak taşeron işçilerin ise üstünde bir ücret düzeyine sahiptir, iv) Belediye şirket işçileri ile taşeron işçilerin çıplak ücretleri birbirlerine çok yakındır. Ancak sosyal yardımlar bakımından belediye şirket işçileri taşeron işçilere göre birkaç kat daha fazla sosyal hak almaktadır, v) “Sosyal yardım kalemleri” ücretlerin iyileştirilmesinin en önemli aracı haline gelmiştir. Sürekli işçilerin aylık ortalama ücretlerinin yarısına yakını sosyal yardım ödemelerinden oluşmaktadır, vi) Taşeron şirket işçilerinde “özgür toplu sözleşme düzeni” bulunmamaktadır. Bütün işçiler için tek tip YHK sözleşmesi uygulanmaktadır. Bu sözleşmelere göre belirlenen sosyal ödemeler ise aylık ortalama ücretlerin ancak yüzde 20’si kadardır, vii) Belediye işçileri arasında sürekli işçiler ile belediye şirket işçileri arasında günlük ücretleri (yevmiye) arasında bir farklılık bulunurken, taşeron şirket işçilerinin ücretleri belediye şirket işçileri ile sosyal yardımlar bakımından, sürekli işçiler bakımından ise hem yevmiye hem sosyal ödemeler bakımından farklılık göstermektedir, viii) Belediye şirket işçiliğine geçiş yapan taşeron işçilerin en öncelikli gündemlerinin eşit sosyal yardımlara sahip olmak olduğu söylenebilir.

Genel Değerlendirme

Sendikal örgütlenme, işçilerin ücretleri başta olmak üzere çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve korunması açısından oldukça önemli bir etkiye sahiptir. Farklı istihdam türleri açısından yapılan bu çalışmanın ortaya çıkardığı en önemli sonuç, istihdam türleri açısından ücret farklılığını belirleyen en önemli faktörün sendikal örgütlülük olduğudur. İşverenler zaman içerisinde farklı istihdam türlerine yönelerek işçilik maliyetlerini aşağıya çekerken bunun sürekliliğini sağlamanın en önemli enstrümanı olarak bu işçileri sendikal haklardan yoksun bırakmayı kullanmışlardır. Başka bir ifade ile istihdam türü (sürekli işçilik, şirket işçiliği, taşeron işçilik vb.) başlangıçta işçi ücretlerini belirleyen bir etkiye sahipken bu etkinin devamı işçilerin sendikal haklardan yoksun bırakılması ile sağlanmıştır. Nitekim belediye sürekli işçilerinin görece yüksek ücret ve sosyal haklara sahip olmasının en önemli nedeni çok uzun yıllar sendikal haklara ve toplu iş sözleşmesi düzenine sahip olmalarıdır. Keza taşeron işçilere göre belediye şirket işçilerinin de daha yüksek ücret ve sosyal haklara sahip olması yine bu sebeptendir. İşçilerin sendikalaşması ve toplu iş sözleşmesi düzenine dahil olmaları ile beraber işçi ücretleri doğrudan olumlu yönde etkilenmektedir.



Kaynakça

- Duman, A. ve Duman, A. (2016) "Türkiye'de Sendika Üyeliğinin Kamu ve Özel Sektördeki Ücretler Üzerindeki Etkileri", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 48, 11-30.
- Başköy, H. ve Kılıçarslan, Y. (2017) "Esnek İşgücü Piyasası Politikalarının Ücret ve Kar Üzerine Etkisi: Bir Karşılaştırmalı Ülke Analizi" *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 54, 1507-1544.
- DİSK-AR (2017) Asgari Ücret Raporu, http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2017/12/asgariucret_2017.pdf, 10.11.2018.
- DİSK/Genel-İş (2018) *Genel-İş 2016-2017 Yıllığı*, Ankara: DİSK Genel-İş Yayınları.
- Erdoğdu, S. (2013) *Sendikacılık Akademisi- Ders Notları 2*, Ankara: Türk-İş Yayınları, 163-195.
- Eurostat. (2018) Minimum Wage. <http://ec.europa.eu/eurostat>, 12.06.2018.
- Freeman, R.B. ve Medoff, J. L. (1984) *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books.
- Freeman, R.B. (2009) "Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market distortions or Efficient Institutions?", *NBER Working Paper*, No: 14789.
- Sever, E. ve İğdeli, A. (2018) "Asgari Ücret, İstihdam ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: BRICS-T Örneğinde Bir İnceleme", *Girişimcilik İnovasyon ve Pazarlama Araştırmaları Dergisi*, 3, 1-14.
- Seyidoğlu, H. (1992) *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, İstanbul: Güzem Yayınları.
- Şafak, C. (2006) "Türkiye'de İşçi Ücretlerinin Seyri (1980-2005)", <http://sendika63.org/2006/07/turkiyede-is-ci-ucretlerinin-seyri-1980-2005-can-safak-8132/>, 12.12.2018.
- Şafak, C. (2014) "Türkiye'de Ekonomik Krizler Karşısında ve Bir Sınıf Tepkisi Olarak Toplu Pazarlığın Rolü", *DİSK-AR*, 3, 40-47.
- Yeldan, E. (2010) "Ekonomi Emeği Güvencesizleştirerek Toparlanıyor", Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası söyleşi, <https://ses.org.tr/2010/05/erinc-yeldan-qekonomiq-emei-guevencesizletirerek-qtoparlanyorq/>, 10.10.2018.





Suyun Metalaşması, Yerel Yönetimler ve Su Hakkı Mücadelesi

Nevzat Samet BAYKAL *

Öz

Bu çalışmada suyun metalaşması süreci analiz edilmekte; suyun metalaşması sürecinde yerel yönetimlerin ikili rolüne değinilerek su hakkı mücadelelerinin yeniden belediyeleştirme talepleri ele alınmakta; su hakkı mücadelelerinde bir talep olarak ortaya çıkan suyun yeniden belediyeleştirilmesi süreci suyun mülkiyeti tartışmasından hareketle eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Ayrıca suyun metalaşması süreci analiz edilirken su sadece iktisadi bir kavram olarak ele alınmamakta; suyun iktisadi olanın dışında da anlamlara sahip olduğu iddia edilmektedir. Dolayısıyla suyun metalaşması süreci sadece suyun alınıp satılabilen bir nesneye dönüşmesi olarak değerlendirilmemekte; suyun metalaşması süreci aynı zamanda suyun anlamının da dönüşmesi olarak da yorumlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: su hakkı, suyun metalaşması, yerel yönetimler, yeniden belediyeleştirme, su hakkı mücadeleleri

Commodification of Water, Local Governments and the Struggle for Right to Water

Abstract

The process of commodification of water is analysed in this study; addressing the dual role of local administrations in the process of commodification of water; The process of re-municipalization of water, which emerged as a demand for the right to water struggles, is evaluated from a critical point of view, based on the discussion of the ownership of water. Water is not only considered as an economic concept when analyzing the process of commodification of water; water is also claimed to have meanings outside the economic. Therefore, the process of commodification of water is not considered to be merely the transformation of water into a sellable object; the process of commodification of water is also interpreted as the transformation of the meaning of water.

Keywords: right to water, commodification of water, local governments, remunicipalisation, struggles for right to water

Makale gönderim tarihi: 13.11.2018 Makale kabul tarihi: 10.12.2018

* Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Hayat Boyu Öğrenme ve Yetişkin Eğitimi Anabilim Dalı, samet.baykal@gmail.com



Giriş

Kapitalizmin yarattığı ekolojik krizler ve çevre sorunları zaten kısıtlı olan su kaynaklarını daha da kısıtlı hale getirmektedir. İnsan faaliyetlerinin bir sonucu olarak su kaynaklarının aşırı tüketimi, hidrolojik döngünün bozulması su kaynaklarının azalmasında ve suyun kıtlaşmasında etkili olan diğer faktörlerdir. Su kaynaklarının azalması ve suyun kıtlaşmasının bir sonucu olarak suya erişim insanlar açısından daha da zorlaşmaktadır. Öte yandan suya erişim konusunda yaşanan sorunlar sadece insanları ilgilendirmemektedir. Devasa bir ekosistem olan dünyada tüm canlıların varlığını sürdürmesi suya bağlıdır. Dolayısıyla suya erişim konusunda yaşanan sorunlar, içerisinde bulunduğumuz ekolojik kriz ortamında gezegen düzeyinde en temel sorun alanlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Tüm bunların yanında suyun metalaşması ve ticarileşmesi süreci suya erişim konusunda yaşanan sorunları daha da derinleştirmektedir.

İçerisinde bulunduğumuz gezegen düzeyinde açığa çıkan ekolojik krizin önemli gündemlerinden olan suya erişim sorununu çözüme kavuşturmak adına su hakkını temel alan çeşitli toplumsal hareketler ortaya çıkmıştır. Bu hareketlerin kimi suyu bir insan hakkı olarak tanımlarken, kimileri de suyun insan hakkı olmasını aşan bir taleple suyun yaşam hakkı olarak tanımlamaktadırlar. Su hakkı mücadelelerinin bu talepleri önemlidir; çünkü suyun metalaşması, ticarileşmesi karşısında suya nasıl bir anlam yüklediklerini de göstermektedir.

Su hakkı mücadelesini yürüten hareketlerin güçlenmesinin ve etki gücünün artmasının önemli sonuçları olmuştur. Su hakkı mücadelelerinin etkisinin küresel düzeyde artmasıyla beraber su ve hıfzıssıhha hakkı 2010 yılında Birleşmiş Milletler (BM) tarafından insan hakkı olarak kabul edilmiştir. BM milletler sadece suyu bir insan hakkı olarak kabul etmemiştir. Su ve hıfzıssıhhanın birbirinden ayrılmaz bir bütün olduğunu kabul ederek her ikisini birden insan hakkı olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla su hakkı söz konusu olduğunda aynı zamanda hıfzıssıhha hakkı da gündeme gelmeye başlamıştır.

Suyun ve hıfzıssıhhanın insan hakkı olarak kabul edilmesiyle beraber BM bu hakların korunması, hayata geçmesi ve ihlal edilmemesi noktasında hükümetlere sorumluluklar yüklemiştir. Öte yandan insan hakkı olarak su ve hıfzıssıhhanın korunması, hayata geçmesi ve ihlal edilmesinin önlenmesinde sadece hükümetlere sorumluluklar yüklenmemiştir. Yerel yönetimlerin de bu konuda önemli rolleri bulunduğu ifade edilmiştir.

Yerel yönetimler, insan hakkı olarak kabul edilen su ve hıfzıssıhha haklarının gerçekleşip gerçekleşmemesinde suyun yönetimini kamusal olarak gerçekleştirerek ya da suyun yönetimini özel sektöre devrederek bir ölçüde pay sahibi olduğu görülmektedir. Dolayısıyla çalışma kapsamında suyun metalaşması, ticarileşmesi sürecini ve su hakkı mücadelelerini analiz ederken yerel yönetimlerin bu süreçlerdeki sorumluluklarına, aldıkları pozisyonlara ve büründükleri rollere de değinilmektedir.



Yukarıda bahsedilen bağlamdan hareketle bu çalışma suyun metalaşması sürecini sadece iktisadi bir perspektiften analiz etmemektedir. Suyun metalaşması süreciyle beraber gerçekleşen anlam dönüşümü sürecini (bir yanıyla bu süreç aslında anlam inşası sürecidir) de dikkate alarak suyun metalaşması sürecini daha geniş bir perspektiften ele almaktadır. Öte yandan su hakkı mücadelesi içerisinde yer alan ve suyun metalaşması sürecine karşı çıkanların da suya belirli anlamlar yüklediklerini, karşı anlam inşa süreçleri içerisinde olduklarını ve/veya olmaları gerektiğini iddia etmektedir. Sonrasında su hakkı mücadelelerine kısaca değinilmekte su hakkı mücadelelerinin talepleri arasında yer alan suyun insan ve yaşam hakkı olması konusu ele alınmaktadır. Daha sonrasında ise suyun metalaşmasının karşısında yer alan su hakkı mücadelelerinin suyun metalaşmasının panzehiri olarak gördükleri yeniden belediyeleştirme süreci eleştirel analize tabi tutularak yerel yönetimlerin hem suyun metalaşması, ticarileşmesi sürecindeki hem de suyun metalaşmasını tersine çevirebilecek süreçteki ikili rolünden bahsedilmektedir. Bu noktada su hakkı hareketlerinin “müşterek (*commons*)” kavramı üzerinden yürüttüğü suyun mülkiyetinin kime ait olması gerektiği tartışmasına değinilecek; yeniden belediyeleştirme yoluyla kamu mülkiyetine geçerek kamu malına dönüşen su kavramı ve kamusal hizmet olarak sunulan suyun iletimi hizmeti eleştirel bir bakış açısından ele alınacaktır. Suyun mülkiyeti üzerinden tartışma yürütülürken su hakkı mücadeleleri tarafından müşterek olarak kabul edilen su üzerinde tesis edilmesi talep edilen kolektif mülkiyetin insan-merkezci boyutu eleştirilecektir.

Suyun Metalaşması ve Suyun Anlamsal Dönüşümü

Suyun metalaşması süreci ile kastedilen suyun özel mülkiyete tabi olması, alınıp satılabilir bir nesne haline dönüşmesidir. Suyun metalaştırılmasını savunanlarının temel argümanı suyun kıt bir mal olmasıdır. Özellikle içilebilir temiz su açısından bu önermenin geçerliliği yüksektir; çünkü gezegenimizin yaklaşık üçte ikisi sularla kaplı olmakla birlikte insanların kullanımına uygun ve erişilebilir su miktarı, özellikle de tatlı su miktarı oldukça kısıtlıdır. Ekolojik krizlerin ve çevre sorunlarının hidrolojik çevrimde yarattığı kesintilerle de zaten kısıtlı olan insanların kullanılabileceği, erişebileceği su miktarı giderek azalmaktadır. Suyun kısıtlı olduğu ve giderek azaldığı koşullarda suya erişimin sağlanması ve suyun israfının önlenmesi için liberaller ve piyasa aktörleri tarafından suyun piyasa ilişkileri içerisine sokularak metalaştırılması, su iletim hizmetlerinin kamu sektöründen özel sektöre devredilmesi önerilmektedir.

Suyun metalaştırılması süreci sermayenin ihtiyaçlarına bağlı olarak belirli bir tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Mehmet Türkay’a (2013) göre sermayenin 1970’lerde yaşadığı kriz sonrasında yeniden yapılanma süreci ortaya çıkmış ve bu yeniden yapılanma süreci 90’lı yıllarda mantıki sonuçlarına ulaşmaya başlamıştır:



Yeniden yapılanmanın dayandığı mantık özü itibariyle sermayenin değersizleşmesini önlemek üzere yeni kurum ve ilişki biçimleri oluşturmak ve/veya mevcut kurum ve ilişki biçimlerini bu amaca hizmet edecek biçimde dönüştürmektir... Kapitalizmin asli ve zorunlu ilişkisi olan rekabet, sermayenin değersizleşmesini önlemeye dönük dinamiklerle birleştiğinde daha önce meta ilişkisi içinde olmayan alanların birikim sürecine doğrudan içerilmesi sistemin mümkün en yüksek kar'a dayalı mantığı açısından bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni alanlar birikim için yeni fırsatlar anlamına gelmektedir... "kendi suretinde bir dünya yaratmaya" başlayan sermayenin geldiğimiz aşamada gözünü diktiği kritik alanlardan biri hayatın kaynağı olan "su"dur (Türkay, 2013: 21-22).

Türkay'ın (2013) dile getirdiği "daha önce meta ilişkisi içinde olmayan alanların birikim sürecine doğrudan içerilmesi" sürecini David Harvey (2004: 38) İngiliz Çitleme Hareketi'ne göndermeyle "toplumsal müştereklerin çitlenmesi" olarak nitelendirilmektedir. Toplumsal müştereklerin çitlenmesi süreci, mülksüzleşme yoluyla birikimin mantığı bir sonucudur ve bu süreçle birlikte bugüne kadar kamu mülkü olan şeylerin özelleştirilmekte ve şirketleştirilmektedir. Doğanın bir parçası olan su da bu süreçten etkilenerek piyasa koşullarına tabi olmuştur. Meta haline dönüşmüştür.

Suyun metalaşması süreci aynı zamanda hem küresel hem de yerel sermaye açısından yeni kar alanlarının açılmasını beraberinde getirmektedir. Bu süreç Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Su Kaynakları Birliği (IWRA), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Dünya Su Konseyi (WWC) gibi çeşitli uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından desteklenmiş ya da desteklenen bir süreçtir (Yılmaz, 2013, 2014; Barlow, 2009, 2015; Ayboğa, 2010).

Suyun metalaştırılması süreci suyun paketlenip mal olarak satılmasının yanı sıra esas olarak kamusal bir mal olarak temin edilen suyun mülkiyetinin ve kamu hizmeti olarak verilen su iletim hizmetlerinin özel sektöre devredilmesini içeren geniş kapsamlı bir süreçtir. Suyun ve su iletim hizmetlerinin kamudan özel sektöre devredilmesinin sonucu olarak su kamu malı olmaktan çıkarak özel mala; suyun iletimi hizmeti de kamusal hizmet olmaktan çıkarak şirketler tarafından sunulan piyasa ilişkileri içerisinde kar odaklı olarak gerçekleşen özel sektör hizmetine dönüşmektedir. Öte yandan suyun metalaştırılması süreci pratikte suyun paketlenip satılmasıyla, kamusal bir hizmet olarak sunulan şebeke suyunun iletimi hizmetinin özelleştirilmesi ve kamusal bir mal olarak bireylere temin edilen suyun artık bir meta olarak sunulmasıyla sınırlı değildir. Ayrıca özel sektör tarafından işletilen HES'ler ve barajlar yoluyla da suyun metalaştırılması söz konusudur. Burada ikili bir metalaştırma süreci gözlenmektedir. HES'leri inşa eden ve işleten şirketler akarsuları özel mülkleri olarak görmektedirler. Özel mülkleri



olarak gördükleri suya da bir meta değeri atfetmekte ve bu metanın bedelinin ödenmesi karşılığında akarsuyun bulunduğu yörede yaşayan insanların suya erişmelerine izin vermektedirler. Bu metalaştırma sürecinin ayaklarından biridir. Diğer ayağını ise metalaştırılmış suyun yine bir metanın üretiminde kullanılması oluşturmaktadır. HES şirketleri kullanım hakkını elde ettikleri sudan yararlanarak yeni bir meta, elektrik üretmektedirler. HES'lerin esas amacı da akarsudaki suyu kullanarak elektrik üretmektir; fakat HES'leri işleten şirketler esas amaçlarıyla sınırlı kalmayarak, akarsudaki suyu kendi özel mülkleri olarak kullanarak sudan yararlanma haklarını genişletmişlerdir. Esas faaliyet amaçlarının dışına çıkıp bir başka metalaştırma sürecini de yaratmışlardır.

Suyun bir bedel karşılığında bireylere satılması ve su iletim hizmetlerinin piyasaya devredilmesi düşüncesi su kıtlığını ve su israfını aşmanın bir yolu olarak kimi kesimler tarafından dile getirilmektedir. İktisat teorisindeki “sınırsız ihtiyaçlar kıt kaynaklar” önermesinden hareketle kıt bir kaynak olan suya erişimi kolaylaştırmak ve/veya sağlamak için sınırsız ihtiyacı yani talebi düzenlemeyi önermektedirler. Suya olan talebi düzenlemenin yolu da suyun fiyatlandırılmasından geçmektedir. Eskiden ücretsiz olarak erişilen su belirli bir ücrete tabi olduğunda tüketiciler eskisine göre daha rasyonel davranacak, su taleplerini rasyonel olarak düzenleyecekler ve gereksiz su kullanımından, su israfından kaçınacaklardır. Ayrıca suyun piyasa ilişkileri içerisine dahil edilmesiyle de şirketler için yeni yatırım alanları oluşacaktır. Bu yeni alana şirketler yatırım yapacaklar ve suya erişim sorununu çözerek suya erişimde sorun yaşayanlara suyu eriştirebileceklerdir. Bu bakış açısı piyasayı ve piyasa aktörlerini rasyonel olarak gören, su kıtlığı ve suya erişim konusunda yaşanan sıkıntıların piyasanın ve piyasa aktörlerinin rasyonel davranışlarıyla çözülebileceğini ileri süren bir yaklaşımdır. Gerçekte ise suyun piyasa ilişkilerine dahil edilmesi, metalaştırılması, ticarileştirilmesi süreci suya erişimi engellemekte ve su kıtlığını yeniden üreterek derinleştirmektedir. Nitekim Gaye Yılmaz (2013) da su kıtlığının asıl nedeninin suyun metalaşması ve ticarileşmesi olduğunu vurgulayarak suyun metalaşmasının, ticarileşmesinin su kıtlığına çare olamayacağını ve su kıtlığını daha da derinleştireceğini ifade etmektedir ve bu bağlamda şunları söylemektedir:

En büyük sorun piyasanın kendisidir. Çünkü su gibi doğanın belli bir bileşeni metalaştırıldığında binlerce şirket kar elde edebilmek için bu kaynaklara yatırım yapmaya başlayacaktır. Böyle bir durum, tıpkı Türkiye’de inşa edilmekte olan HES’lerde de tanık olduğumuz gibi temiz su kaynaklarının hızla ve en üst düzeyde tükenmesini beraberinde getirecektir (akt. Doğan, 2011).

Öte yandan suyun metalaşması, ticarileşmesi sürecini tartışırken başka bir noktaya da dikkat çekmek gerekmektedir. Bu aynı zamanda kamu, kamu hizmeti ve kamu malı kavramlarını merkeze alan bir tartışmayı gündeme getirmektedir. Devletin üzerinde yükseldiği, koruduğu üretim tarzının işleyişi ve muhtevası



da bu tartışmanın parçası olarak yer almaktadır. Kapitalist bir devlette suyun metalaşması, ticarileşmesi tartışması yapılırken kapitalist devlette kamu, kamu hizmeti ve kamu malı kavramlarını sınıf temelli bir bakış açısından değerlendirmek ve suyun metalaşması, ticarileşmesi sürecini bu perspektiften okumak gerekmektedir. Buradan hareketle de suyun metalaşmasını, ticarileşmesini suyun kamu malı olarak kamu hizmeti biçiminde belediyelerce, kamu iktisadi teşekküllerince veya herhangi bir kamu kuruluşunca sunulmasından vazgeçilerek özel sektöre devredilmesi ve özel sektörün su hizmetini piyasa koşulları içerisinde sunması olarak tanımlamanın, okumanın hata olacağını söylemek gerekmektedir. Nitekim bu noktada Gaye Yılmaz önemli bir itirazda bulunmaktadır:

Şunu biliyoruz ki, bu süreçte aslında sadece su değil birçok kamu hizmetinin metalaştırılması için mutlaka özelleştirilmesi gerekmiyor. Bu hizmetler devlet elinde kalarak da piyasalaşabiliyor... Yani su devlet tarafından dağıtılıyor ama ticari bir mal olarak. Sadece özelleştirmeye karşı çıktığınız zaman, “Su devlet tarafından verilsin” dediğinizde suyun metalaşmasına karşı çıkmamış oluyorsunuz. Ve bugün dünyadaki bütün su hareketleri bu hataya düşüyor. Evet, su devlet tarafından verilebilir, bunun altyapısı bütün ülkelerde var. Ama aslolan onun bir meta haline, bir ticari mal oluşuna karşı çıkmaktır (akt. Tantan, 2014).

Gaye Yılmaz’ın vurguladığı üzere bir hizmetin ve/veya malın devlet tarafından sunuluyor olması o hizmetin ve/veya malın metalaşmadığı anlamına gelmemektedir. Bir hizmet veya mal ister özel sektör tarafından, isterse de devlet tarafından sunulsun piyasa koşullarında ve para ile sunuluyorsa burada ticarileşme ve metalaşma söz konusudur. Dolayısıyla suyun ticarileşmesi ve metalaşması sürecini basit bir şekilde su hizmetinin verilmesinin devletten özel sektöre devri olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Öte yandan özel sektör tarafından verilen su hizmetinin kamulaştırılması, devlet tarafından verilmesi ise suyun metalaşması ve ticarileşmesini tersine çevirmeyecektir. Çünkü kapitalist devlette kamusal alan, üzerinde sınıf mücadelelerinin gerçekleştiği bir toplumsal alandır ve sınıf mücadelelerinin mevcut durumuna göre biçimlenmektedir. Kamusal alana sınıfsal mücadelelerin izdüşümleri yansımaktadır. Suyun yönetimini üstlenen, su hizmetini sunan yerel yönetimler de sınıflı toplum yapısının ürünü olan devletin bir parçasıdır. Suyun yönetimi, su hizmetinin sağlanması konusunda yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri aksiyonlar sınıflar mücadelesindeki güç dengeleri ve güç ilişkilerince belirlenmektedir.

Öte yandan suyun metalaşması süreci sadece suyun alınıp satılabilen bir nesneye dönüşümü, ticarileştirilmesi sürecinden ibaret değildir. Suyun metalaşması süreciyle beraber suyun anlamı da dönüşüme uğramıştır. Tarih boyunca insanlar suya çeşitli anlamlar yüklemişlerdir ve halen de yeni anlamlar yüklemeye devam etmektedirler. Nitekim Jean Robert (2003: 57), “Farklı yerlerde farklı hayal edilen su, maddeye bakış açısını yansıtır. Suyun bu şekilde ‘hayal edilmesi’ tarihsel bir anlam ifade etmektedir: Farklı olaylar, suyun farklı şekillerde hayal edil-



mesine karşılık gelir” diyerek suyun anlamının oluşumundaki ve dönüşümündeki tarihselliğe vurgu yapmaktadır. Yine Ivan Illich (2007) de suyun geçmişte çeşitli kültürlerle ve dönemlere göre değişen anlamlara sahip tarihsel bir madde olduğunu söylemiştir. Günümüzde ise su anlamsal bir dönüşüme uğrayarak kimyasal formüle indirgenmiş bir maddeye dönüşmüştür. Artık su değil H₂O’dur. Robert da Illich gibi suyun anlamında dönüşüm olduğunu dile getirmektedir Suyun anlamındaki dönüşümü Illich’e benzer bir şekilde yorumlamaktadır. Robert (2003: 62) “kilometreler uzunluğundaki su borusundan akan, modern insanın kullandığı ve ‘tükettiği’ su, antibiyotikten, çimentodan ya da benzin gibi endüstriyel bir üründen daha farklı değildir” diyerek suyun bir çeşit fabrikasyon tüketim nesnesi haline geldiğini söylemektedir. Bir anlamda su tüm tarihsel ve kültürel anlamlarından sıyrılarak insanların tüketimi amacıyla üretilmiş bir mal, meta haline dönüşmüştür.

Hem Illich’in hem de Robert’in söylediklerini birlikte düşündüğümüzde günümüzde suyun metalaşması sürecini salt iktisadi bir bakış açısıyla değerlendirmek, suyun metalaştırılması sürecini basitçe suyun parayla alınıp satılabilen nesneye dönüşmesi olarak yorumlamak bütünsel bir analizi mümkün kılmayacaktır. Suyun metalaştırılması sürecini değerlendirirken suyun anlamsal dönüşümünü de birlikte ele almak gerekmektedir. Bu bakımdan suyun metalaşması ve suyun metalaşması sürecinin beraberinde getirdiği anlamsal dönüşüm su hakkı mücadelesi yürüten toplumsal hareketler açısından önemlidir. Dolayısıyla suyun metalaştırılması süreci sadece iktisadi bir süreç olarak algılanmamalıdır. Aynı zamanda bir anlam inşası süreci olarak görülmelidir. Suyun metalaşması süreciyle beraber iki taraflı bir anlam inşa süreci söz konusudur. Bir tarafta suyu sahibine kar getirecek bir meta olarak anlamlandıran suyun metalaşmasını savunan, suyu meta haline dönüştüren kapitalistler bulunmakta, diğer tarafta ise suyun metalaştırılmasına, ticarileştirilmesine karşı çıkan suyu bir insan hakkı ve yaşam hakkı olarak tanımlayan su hakkı hareketleri yer almaktadır. Bu iki taraflı ve birbirine zıt anlam inşası sürecinde suyun metalaşmasına, ticarileşmesine sürecine karşı çıkanlar suyun metalaşması sürecini karşısına alan ve bu sürecin panzehiri olarak yeni bir anlam inşası sürecine girmeli, suyun anlamını yeniden kurgulamalıdır; çünkü neyi nasıl anlamlandırdığımız nasıl mücadele edeceğimizi ve nasıl bir yaşam kurguladığımızı belirlemektedir.

İnsan Hakkı ve Yaşam Hakkı Olarak Su

BM, 2010 yılında suyu ve hıfzıssıhhayı insan hakkı olarak tanıyan bir karar almıştır. Bu kararın alınmasında su hakkı mücadelelerinin güçlenerek su hakkı konusunda oluşturduğu kamuoyunun ve toplumsal tepkinin payı bulunmaktadır. Bu kararla su ve hıfzıssıhha haklarını yaşam hakkının tam olarak yerine getirelebilmesi için zorunlu haklar arasında kabul etmiştir. Alınan bu karardan iki ay sonra ise BM İnsan Hakları Konseyi insan hakkı olarak kabul edilen suyun ve hıf-



zıssihhanın uygun yaşam standardına sahip olmaktan ve yaşam ve insan onuru hakkında kaynaklandığını söyleyen ikinci bir karar almıştır (Barlow, 2015). BM İnsan Hakları Konseyi bu hakların gerçekleştirilmesinden birincil olarak hükümetlerin sorumlu olduğu konusunu tekrar dile getirmiş; hükümetlere özellikle korunmasız ve dışlanmış gruplara özel bir önem vermeleri, bütün hizmet sağlayıcılar için etkili mevzuatlar oluşturmaları, su ve hıfzıssıhha haklarının ihlaline yönelik etkili çözümler getirmeleri önerilerinde bulunmuştur. Maude Barlow'a (2015: 4) göre; BM İnsan Hakları Konseyi'nin kabul ettiği karar BM Genel Kurulu'nun kararından daha ileri bir adımı temsil etmektedir. BM İnsanlar Hakları Konseyi aldığı kararda "Su ve hıfzıssıhha hakkı bir insan hakkıdır, diğer bütün insan haklarıyla eşittir, yani yasal olarak uygulanabilir ve ihlal edildiği takdirde yargı yolu açılabilir." diyerek su ve hıfzıssıhha haklarının yasal olarak bağlayıcı zorunluluklar doğurduğunu belirtmiştir.

Suyun ve hıfzıssıhhanın BM tarafından bir insan hakkı olarak tanınması, yaşam hakkının tam olarak yerine getirilebilmesi için zorunlu haklar arasında kabul edilmesi su hakkı mücadelesi açısından önemli bir kazanımdır. Bu noktada Barlow önemli bir noktaya dikkat çekmektedir. Barlow'a (2015: 8) göre; "suya ve hıfzıssıhhaya dair insan haklarını tanıyan BM çözümlerinden hiçbirisi su hizmetinin özel şirketler tarafından verilmesini ya da suyun başka araçlarla metalaştırılmasını yasaklamamaktadır." Dolayısıyla BM'nin suyu insan hakkı olarak kabul etmesi bu hakkın uygulanabilmesi ve suyun ticarileşmesinin önüne geçilebilmesi açısından tek başına yeterli değildir.

İnsan hakkı olarak kabul edilen su ve hıfzıssıhhanın pratikte uygulanmasının önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. Daha önce de bahsedildiği gibi su ve hıfzıssıhhanın BM tarafından insan hakkı olarak kabul edilmesi suyun ticarileşmesini yasaklamamaktadır. Dolayısıyla su ve hıfzıssıhha hizmeti ister kamu eliyle isterse de özel sektör tarafından sunulsun, bu hizmetlerin karşılığı olarak herhangi bir bedel alındığında yoksul kesimlerin bu hizmetlere erişememesi durumu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan BM aldığı kararlarla her ne kadar su ve hıfzıssıhha haklarının ihlalinin mümkün olmadığını, ihlal söz konusu olduğunda ise ihlallere karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtse ve hükümetlere su ve hıfzıssıhha haklarının kullanılmasını sağlama ve bu hakların kullanımının önündeki engellemeleri kaldırma yükümlülüğü verse de su ve hıfzıssıhha haklarının gerçekleştirmediği ya da ihlal edildiği durumlarla da karşılaşmaktadır. Nitekim Barlow'a (2015: 12) göre; şirketlerin BM ve Dünya Bankası üzerindeki etkileri çok fazladır ve bu durum su ve hıfzıssıhhaya dair insan haklarının ilerlemesinin önündeki önemli engellerden biridir. Ulusötesi şirketler güçlerini hükümetler tarafından yapılan düzenlemeleri önlemek ya da işlevsiz hale getirmek için kullanılmaktadırlar. Öte yandan ulusötesi şirketlerin yanı sıra sermayenin güdümünde olan ulusal hükümetlerin de insan hakkı olan su ve hıfzıssıhha haklarının ihlal edilmesinde, kullanılamaz hale gelmesinde rolü bulunmaktadır. Örneğin suyun



ticarileştirilmesiyle; madencilik ve endüstriyel tarım faaliyetleriyle su kaynaklarının tüketilmesi ve kirletilmesiyle, HES'ler ve barajlar yoluyla insanların su kaynaklarına, topraklarına el konulmasıyla birlikte yurttaşların suya erişimi engellenmektedir. Tüm bunların bir sonucu olarak da sermaye sınıfının kar hırsı ve çıkarları uğruna yurttaşların su ve hıfzıssıhha hakları ihlal edilmekte ve/veya kullanılamaz hale getirilmektedir.

Öte yandan sermayenin güdümünde olan ulusal hükümetlerin çabalarıyla insan hakkı olan su ve hıfzıssıhha haklarının ihlal edilmesine, kullanılamaz hale getirilmesine örnek teşkil edecek çeşitli örnekler bulunmaktadır.¹ Öte yandan yerel yönetimlerin suyu insan hakkı olarak gören bir yaklaşımla su hizmetini sunma çabalarının hükümetlerce engellenmesi durumunda yerel yönetimlerin bu çabalarına sahip çıkacak, bu çabaları destekleyecek toplumsal hareketlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada insan hakkı olan su hakkının pratikte gerçekleştirilmesi için su hakkı mücadelesini yürüten toplumsal hareketlere önemli görevler düşmektedir.

İnsan hakkı olarak su hakkının pratikte uygulanabilmesi ancak ve ancak toplumsal mücadelelerin yükselebilmesiyle mümkündür. Tüm bunların yanında su hakkı mücadelesini yürütenlerin talepleri de su hakkının sınırlarını belirleyecektir. İnsan hakkı olarak su hakkı sınırlı bir haktır. Suyu sadece insan hakkı olarak tanımlamak yetersiz kalmaktadır. Bu noktada insan dışındaki diğer canlı türlerinin de hayatta kalabilmek, yaşamlarını sürdürebilmek için en az insanlar kadar sudan yararlanma haklarının olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu bakış açısı da bizi yaşam hakkı kavramına götürmektedir. Dolayısıyla suya erişim ve sudan yararlanma insan hakkı olmanın ötesine geçmeli ve yaşam hakkı olarak görülmelidir. Suyun yaşam hakkı olarak görülmesi de ancak ve ancak suyun tabi

¹ Bunlardan biri de Türkiye'den Dikili Belediyesi örneğidir. Dikili Belediyesi örneğinde yaşananlar hem sermayenin güdümünde olan ulusal hükümetlerin çabalarıyla insan hakkı olan su ve hıfzıssıhha haklarının ihlal edilmesine, kullanılamaz hale getirilmesine hem de suyun insan hakkı olarak tanınıp pratikte uygulanabilmesinde yerel yönetimlerin rolüne ilişkin iyi bir örnektir. Dikili Belediyesi özelinde yaşananlar aynı zamanda suyu insan hakkı olarak kabul eden, buna uygun olarak suyun yönetimini düzenleyen yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hükümetin su politikalarıyla çalıştığı durumlarda yaşanabileceklere de örnek teşkil etmektedir. İzmir Dikili Belediyesi on tona kadar tüketilen sudan herhangi bir tüketim bedeli almama uygulamasını başlatmıştır. Bu da Dikili Belediyesi'nin suyu bir insan hakkı olarak gördüğünü, bu hakkın gerçekleşmesi için de gerekli adımları attığını göstermektedir. On tona kadar tüketilen sudan herhangi bir bedel alınmaması uygulamasının bir sonucu olarak Dikili Belediyesi Başkanı Osman Özgüven su israfının önlendiğini hatta su tasarrufu yapıldığını dile getirerek uygulamanın önemini vurgulamıştır (İlhan, 2008). Suyu erişimin kendisini bir insan hakkı olarak gören Özgüven ödeyecek durumu olmayan insanlardan da su kullanım bedeli almadıklarını ifade etmiş ve Dikili belediyesi olarak gerçekleştirmiş oldukları bu uygulamanın Türkiye'deki tüm belediyelerde uygulanması durumunda elde edilecek su tasarrufuyla küresel ısınmanın dünyamızı tehdit ettiği, suyun artarak önem kazandığı günümüz koşullarında Türkiye'nin susuzluk sorunu yaşamasının önüne geçilebileceğini dile getirmiştir (İlhan, 2008). Öte yandan Dikili Belediyesi'nin bu uygulaması cezasız kalmamıştır. Belediyenin on tona kadar suyu ücretsiz olarak vermesi yüzünden belediye başkanı Osman Özgüven'e görevi kötüye kullanmaktan ve kamuyu zarara uğratmaktan dava açılmıştır. Dikili Belediyesi'nce yürürlüğe konan bu uygulama, hükümetin suyun ticarileştirilmesine, metalaşmasına dayalı genel su politikasıyla çalıştığı için engellenmek istenmiştir. Yaşanan bu durum yerel yönetimlerin su hakkını insan hakkı olarak gören bir yaklaşımla ele alarak halka su hizmeti sunma çabalarının hükümetlerce engellenebileceğini göstermektedir.



olduğu mülkiyet ilişkilerinin sorgulanmasıyla, suyu özel-kamu mülkü ikiliğinde kavramsallaştıran mülkiyet anlayışının radikal bir biçimde aşılmasıyla mümkün-dür. Su, tüm canlıların müşteregi olarak görülmeli; tüm canlıların yaşamlarını sürdürebilmek için aynı ölçüde sudan yararlanma haklarının olduğu unutulma-malıdır.

Su Hakkı Mücadelelerine Kısa Bir Bakış

Suya erişim, suyu kullanma ve suyu denetleme çabaları kimi zaman çeşit-li toplulukların, devletlerin kendi aralarında verdikleri mücadeleler biçiminde; kimi zaman da suya erişimde sorun yaşayan ezilen, yoksul sınıfların kendilerini yöneten, suya erişimi, su kullanma hakkını ve suyun denetimini tekelinde bulun-duran yönetici sınıflara karşı verdikleri su hakkı mücadelesi biçiminde tezahür etmiştir. Bununla beraber geçmişte su için verilen mücadeleler ağırlıklı olarak yöneten sınıflar, çeşitli topluluklar ve devletler arasında gerçekleşmiş; ezilen, yoksul sınıfların yöneten sınıflara karşı yürüttükleri su hakkı mücadeleleri ise daha seyrek olarak gerçekleşmiştir (Yılmaz, 2014). Selim Yılmaz (2014) bu duru-mun nedenleri konusunda şunları ifade etmektedir:

...yıllarca toplumların gerek gündelik yaşam gerekse geçimlik tarımda kullanım değeri olarak ihtiyaç duydukları suya erişimlerindeki kısıt-lamalar, gerçekte, egemen güçlere karşı bir toplumsal mücadeleyi ge-rektirdiği halde böyle olmamış, yalnızca küçük yerelliklerdeki, kolayca bastırılabilen isyan ve sivil itaatsizliklerle sınırlı kalmıştır. Suyun –o dönemde– sürekliliği olan doğal bir kaynak konumunda olması, kıtlığı ve bolluğunun doğrudan iklimlerle de açıklanabilirliği, dünya ve ya-şanılan coğrafyalara dair bilgilere erişimin bugünkü kadar yaygın ve hızlı olmayışı bu tepkilerin genişlememesi ve ortaklaştırılamamasının nedenleri arasında sayılabilir.

Öte yandan geçmişte gerçekleşen su mücadelelerinin aksine “günümüz dün-yasında suyla ilgili kaygı ve gerilimler, ağırlıklı olarak geçimlik tarım yapan çiftçi-ler ile evsel kullanım suyuna erişimi tehlikeye düşen düşük gelirli emekçi kesim-ler içinde artmaktadır” (Yılmaz, 2014). Her ne kadar suyun metalaşması sürecinin başlangıcının bazı araştırmacılar (Tantan, 2014; Yılmaz, 2013; Kazgan ve Önal, 1999) tarafından 18. ve 19. yüzyıla kadar dayandığı dile getirilse de “egemenler-le geniş toplumsal katmanlar arasında” su bağlamında gerçekleşen çatışmaların 20.yüzyılın sonlarıyla 21. yüzyılın başlarında gerçekleşmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu çeşitli nedenlerin belki de en önemlisi “sanayi devriminden başlayarak hızla gelişen teknolojiler yardımıyla çeşitlenen meta üretimi ile aşırı üretim ve su kullanımındaki ağırlığın tarımdan endüstriye doğru kaymaya başla-masıyla tarım ve evsel kullanıma tahsis edilebilecek suyun azalması”dır (Yılmaz, 2014). Bu durum suya erişmek için mücadele veren toplumsal muhalefetin yöne-



limlerini de etkilemiştir. Su mücadelesi veren bazı gruplar içerisinde su için verilen mücadelenin, aynı zamanda egemenlere karşı verilmesi gerekli ve zorunlu bir mücadele olduğu algısının ana eğilim olarak ortaya çıkmaya başladığını söylemek mümkündür. Böylesi bir algının oluşumu su hakkı, suya erişim mücadelelerinin suyun metalaştırılmasının, ticarileştirilmesinin karşısında duran, sistem karşıtı, anti-kapitalist bir çizgiye yerleşmesi bakımından oldukça önemlidir.

Su hakkı mücadelelerinin “dünya ölçeğindeki ilk ateşleyicisinin ve en önemli ilk mücadele örneğinin” Bolivya’nın Cochabamba bölgesinde Bechtel adlı uluslararası su şirketine karşı verilen mücadele olduğunu ifade eden Selim Yılmaz (2014), dünya ölçeğindeki su için verilen toplumsal mücadeleleri “farkındalığı arttırmaya dönük mücadeleler” ve “doğrudan eylem örgütleyen su mücadeleleri” adlı iki grupta sınıflandırmaktadır.

Gaye Yılmaz (2010) ise su hakkı mücadelelerini siyasal ve ekonomik açıdan iki başlık altında toplamaktadır. Yılmaz’a (2010: 27) göre su hakkı mücadelelerinin altında toplandığı başlıklardan ilki kitle desteğinden yoksun; fakat mali açıdan oldukça güçlü konumda olan Kuzeyli su hareketleridir. İkincisi ise güçlü bir kitle desteğine sahip oldukları halde mali açıdan Kuzeyli su hareketlerine bağımlı Güneyli su hareketleridir. Yılmaz (2010: 27) kullandığı kuzey ve güney biçimindeki yön belirten kavramlarını “coğrafi referanslardan ziyade farklı hareketlerin militanlık dereceleri ile varsılıktan kaynaklanan güç ve güçsüzlüklerini aynı anda dünya haritası üzerinde gösterebilmek” amacıyla kullandığını vurgulamaktadır.

Yılmaz’a (2010: 33) göre Kuzey ve Güney su mücadelesi hareketlerinin hedef ve amaç açısından aralarında farklılıklar vardır. Kuzeyli su hareketlerinin “temel sorunsalı” su kaynaklarının mülkiyetinin kimde olacağına dairdir. Bu hareketlere göre kaynakların mülkiyeti devlette kaldığı sürece suyun ticarileştirilmesi herhangi bir sorun yaratmamaktadır. Halbuki Güneyli su hareketleri açısından durum büyük oranda tam ters bir yöne, anti-kapitalist bir yöne işaret etmektedir. Öte yandan Gaye Yılmaz’ın yapmış olduğu bu ayrım giderek bulanıklaşmaktadır; çünkü Kuzeyli diye tanımlanan su hakkı hareketleri içerisinde de suyun mülkiyetinin kime ait olacağına dair tartışmalar ortaya çıkmakta ve bu tartışmalar giderek antikapitalist bir bakış açısını benimser bir noktaya evrilmektedir. Hatta suyun sahipliği tartışması yapılırken yaygın bir kabul olan suyun insanın mülkü görülmesi düşüncesi de eleştirilmektedir. *İtalyan Su Hareketleri Forumu*’nun suyu bir insan hakkı olarak tanımlaması, suyu demokrasiye eşitlemesi ve varlıklarını müşterek olarak kabul etmesi bu tartışmalara dair kayda değer bir örneklerdir. Ayrıca suyun mülkiyeti tartışması sadece insanın sahipliğiyle sınırlı kalmamış insanın dışında kalan canlıları da kapsayan bir kolektif mülkiyet ekseninde ele alınmaya başlanmıştır. Suyun tüm canlıların kolektif mülkiyeti olarak görülmesi tartışması ise suyu yaşam hakkı olarak tanıyan bir tartışmaya ve bu tartışmadan beslenen görüşlere kapı aralamıştır.



Su hakkı mücadeleleri sınıflandırılırken yapılan bir başka ayrım da kentsel ve kırsal su hakkı mücadeleleri biçimindedir. Özbay (2017: 14), su hakkı mücadelelerinin birbirleriyle bağlantılı olmasına, birbirleriyle kesişmesine rağmen nitelik açısından kırsal ve kentsel su hakkı mücadeleleri olarak ikiye ayrıldığını söylemektedir. Kentsel su hakkı mücadeleleri genellikle su varlıklarının özelleştirilmesine, yüksek su ücretlerine karşı çıkan ve herkesin suya erişim hakkını savunan hareketlerdir. Özbay'a (2017: 20) göre Bolivya'nın Cochabamba kentinde suyun özelleştirilmesine karşı çıkış olarak ortaya çıkan su hakkı mücadelesi kentsel su hakkı mücadelelerinin en önemli başlangıç örneklerinden biridir.

Kırsal su hakkı mücadeleleri ise daha çok barajların kırsal alanda yarattığı sorunları gündemlerine almaktadır. Barajların kırsal alanda yarattığı tahribatlar üzerinden yükselen kırsal su hakkı mücadelelerinin en bilinenlerinden biri Hindistan'ın Narmada Vadisi'nde ortaya çıkan baraj karşıtı harekettir.² Baraj karşıtı hareketlerin yanı sıra petrol boru hatlarına karşı verilen mücadeleler de kırsal su hakkı mücadelelerinin gündemini oluşturmaktadır. Petrol boru hatlarında yaşanan kazalar nedeniyle petrol boru hattının geçtiği yaşam alanları ve bu yaşam alanlarında yaşamını sürdüren yerel halk da petrol şirketlerine ve devletlerle karşı su hakkı mücadelesini de içeren ekoloji mücadeleleri yürütmektedirler.³

Yeniden Belediyeleştirme ve Su Hakkı Mücadeleleri

Yeniden belediyeleştirme, özelleştirilen su ve hıfzıssıhha hizmetlerinin yeniden yerel yönetimlerin ya da kamu kontrolünün eline geçmesi anlamına gelmektedir (Lobina, Kishimoto, Petitjean, 2015). Lobina, Kishimoto ve Petitjean'e (2015) göre; suyun yeniden belediyeleştirilmesi süreci küresel, güçlü ve geri

² Özbay (2017: 16), 1979 yılında planlanan Narmada kalkınma projeleri kapsamında bölgede 30 büyük, 130 orta ölçekli ve 3 000 küçük barajı içeren 75 000 km'lik su kanallarının yapılması hedeflenmektedir. Narmada kalkınma projeleri kapsamında yüzbinlerce kişi köylerini terk etmek zorunda kalmış, projenin gerçekleştirileceği bölgedeki su varlıklarının etrafında bu varlıklara bağlı olarak yaşayan ve bu varlıklar üzerinden ekonomik ve kültürel yaşantıları biçimlenmiş yerli halklar olumsuz etkilenmiş ya da olumsuz olarak etkilenme riskiyle karşı karşıya kalmıştır. Narmada projesini hedef alan baraj karşıtı kırsal su hakkı mücadelesinin çıkış noktası, bu proje kapsamında inşası planlanan Dünya Bankası tarafından desteklenen Sardar Sarovar Barajı projesi olmuştur. Barajın neden olacağı yıkıma, zorunlu göçe karşı köylüleri, akademisyenleri, bilim insanlarını ve STK'leri içeren toplumun çeşitli kesimleri bir araya gelerek çeşitli eylemler düzenlemiş; davalar açmışlardır. Ortaya çıkan protesto hareketleri 1989 yılında bir araya gelmiş ve Narmada'yı Kurtar Hareketi'ni (Narmada Bachao Andolan- NBA) oluşturmuşlardır (Özbay; 2017: 16). Narmada'yı Kurtar Hareketi çeşitli eylemler, gösteriler, açık grevleri düzenleyerek büyümüş ve kitleselleşmiştir. Narmada'yı Kurtar Hareketi'nin yarattığı baskı Dünya Bankası'nın projeye desteğini gözden geçirmesine yol açmıştır. Özbay'a (2017: 13) göre, Dünya Bankası tarihinde ilk kez Narmada'yı Kurtar Hareketi'nin yarattığı baskı sonucu bir toplumsal hareketin baskısı sebebiyle bir projeye verdiği desteği gözden geçirme kararı almış ve 1993 yılında projeye olan desteğini çekmiştir.

³ 2016 yılında ABD'nin Kuzey Dakota eyaletinde ortaya çıkan eylemler petrol boru hatlarını karşısına alan kırsal su hakkı mücadelelerinin kayda değer örneklerinden biridir. Kuzey Dakota'nın Bakken bölgesindeki ham petrolü Güney Dakota, Iowa üzerinden Illinois'e taşıyacak Dakota Erişim Boru Hattına Kuzey Dakota'daki yerli halk tepki göstermiş ve boru hattına karşı Standing Rock bölgesinde mücadeleye başlamıştır. Söz konusu bu boru hattının güzergahında en büyüğü Missouri Irmağı olan yüzlerce su yolu bulunmaktadır (Özbay, 2017: 18). Aynı zamanda Missouri Irmağı orada yaşayan yerli halk için kutsaldır. Bölgedeki Sioux yerlileri de boru hattını döşeyen şirketin inançlarına saldırdığını ve ayrıca söz konusu boru hattının milyonlarca insanın kullandığı su kaynaklarını kirleteceğini söyleyerek petrol boru hattına karşı su hakkı mücadelesi yürütmüşlerdir.



dönüşü olmayan bir eğilimdir. Dünya çapında çeşitli şehirler, bölgeler, ülkeler suyun özelleştirilmesi uygulamasına son vererek su ve hızıssihha üzerindeki kontrollerini geri alarak su ve hızıssihha hizmetlerini yeniden belediyeleştirmektedirler. Özellikle gelir düzeyi yüksek ülkelerde suyun yeniden belediyeleştirilmesi eğilimi, düşük ve orta gelirli ülkelere göre daha yüksektir (Lobina, Kishimoto, Petitjean, 2015). Su yönetiminin özelleştirilmesi sonrasında şirketlerin gerekli altyapı yatırımlarını yüksek maliyet nedeniyle yapmadıkları, su fiyatlarının yükseldiği, özel sektörün su yönetim tarzının çevresel zarara yol açtığı, reklam ve kayıp-kaçak maliyetlerini tüketicilerin faturalarına yansıttığı, kayıp-kaçak oranlarını azaltma çabası içerisinde olmak yerine kayıp-kaçaktan doğan maliyeti fiyatlandırarak kar elde etmeyi tercih ettikleri ve yükselen fiyatlardan dolayı faturalarını ödeyemeyen ailelerin sularını kestikleri görülmüştür (Özbay, 2017; Lobina vd., 2015). Yeniden belediyeleştirme süreci de özelleştirilen su yönetiminin yarattığı bu tarz sorunlara bir cevap olarak ortaya çıkmıştır.

Lobina, Kishimoto ve Petitjean'e (2015) göre; yeniden belediyeleştirme eğilimine öncülük edenler suyun uzun süredir özel şirketler tarafından yönetildiği ülkelerdir. Ayrıca yeniden belediyeleştirme su hizmetlerine erişimi ve bu hizmetlerin kalitesini arttırmaktadır. Yeniden belediyeleştirme süreci hesap verilebilirlik ve şeffaflığı güçlendirme olanaklarını ortaya çıkarmaktadır. Buna ek olarak yeni kamu su işletmecileri gelişmiş kamusal katılım biçimlerini uygulayarak da su konusunda demokratik yönetim olanaklarını ortaya çıkarmaktadırlar. Yeniden belediyeleştirme sürecinin demokratik bir yönetime olanak sağladığı görüşünü desteklemek için Lobina, Kishimoto ve Petitjean (2015) Fransa'nın Paris ve Grenoble şehirlerini örnek olarak göstermektedirler. Paris ve Grenoble'de suyun yönetimi özel sektörden kamuya devredilerek yeniden belediyeleştirilmiştir. Suyun yönetiminde yetkili kamu kurumunun yönetim kurulunda yerel yönetim temsilcileri ile sivil toplum temsilcileri yer almaktadır. Kararların alınmasında hem yerel yönetim temsilcileri hem de sivil toplum temsilcileri eşit oy hakkına sahiptir. Bu sayede sivil toplumun kamu hizmeti olarak sunulan su yönetimi konusunda alınan kararlarda paydaş olmasını, sunulan kamu hizmetinin yerel toplulukların çıkarının gözetilerek gerçekleşmesini sağlamak hedeflenmiştir. Öte yandan kamu hizmeti olarak sunulan suyun yönetimini demokratikleştirmek amacıyla yurttaş gözlemcileri kurulmuştur. Yurttaş gözlemcileri aracılığıyla yurttaşların stratejik yatırımlar, teknoloji seçenekleri ve fiyatlandırma gibi konularda alınan kararlara katılımının sağlanması amaçlanmaktadır. Lobina, Kishimoto ve Petitjean her ne kadar bu süreci ideal ve demokratik bir süreç olarak tanımlasa da suyun yönetiminin yeniden belediyeleştirilmesi sonrası ortaya çıkan katılım süreçlerinin neoliberal bir kavram olan, neoliberaler tarafından ortaya atılan ve yerel yönetimlerde demokratikleşmeyi ve katılımı sağlamak için gerekli görülen yönetimdeki katılım süreçleriyle benzeştiği görülmektedir. Dolayısıyla suyun yönetiminde yeniden belediyeleştirmeye birlikte suyun ticarileştirilmesine kar-



şı cepheden bir karşı duruş, radikal bir kopuş söz konusu olmamaktadır. Burjuva kamusal alan içerisinde, kapitalizmin sınırları dahilinde, mülkiyet ilişkilerinin sorgulanmadığı bir bağlam içerisinde burjuva demokratik anlayıştan beslenen demokratik katılım anlayışının yeniden belediyeleştirme sürecine hakim olduğu anlaşılmaktadır.

Özbay'a (2017:22) göre yeniden belediyeleştirme hareketinin esas ivmelenmesi 2000'li yılların başında yükselişe geçen İtalyan su hareketleri sayesinde olmuştur. 2006 yılında İtalya Su Hareketleri Forumu oluşturulmuştur. Bu hareket su hakkını temel bir insan hakkı olarak kabul etmekte, suyu "müşterek (*commons*)" olarak görmektedir. Bu hareket açısından su hakkı mücadelesi aynı zamanda bir demokrasi mücadelesidir. Özbay'a (2017: 21) göre bu hareketin en büyük başarısı suyun özelleştirilmesi sorununu referanduma götürmesi ve kazanması olmuştur. 2011 yılında gerçekleşen referandum kampanyası sırasında hareketin en önemli sloganı "Su olarak yazılır, demokrasi olarak okunur" olmuştur. Bu da suyun yönetimine katılma ile demokrasi arasında kopmaz bir bağ kurduklarını göstermektedir. Avrupa'daki su mücadelelerinin, su için verilen mücadeleyi yeniden belediyeleştirme ve su hakkı hareketleri üzerinden kavramsallaştırdıkları bir iklimde İtalya'da ilk kez müşterek kavramı mücadelenin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır (Özbay, 2017: 22). Suyun müşterek olarak tanımlanması ise İtalya'daki su hareketinin su üzerindeki mülkiyet ilişkilerini sorgulayan bir perspektife sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

İtalyan Su Hareketleri Forumu'nun su hizmetlerinin yeniden belediyeleştirilmesi için düzenledikleri kampanyalar 2009 yılında meyve vermiştir. Turin ve Venice şehirlerinde belediyeler su ve hıfzıssıhha hizmetlerini özel şirketlerden geri almışlar, Naples'te ise su ve hıfzıssıhha hizmetlerinin yeniden belediyeleştirilmesinin yanı sıra su varlıkları müşterek olarak kabul edilerek özel-kamu ikiliğini aşan bir anlayışla ele alınmaya başlanmıştır (Özbay, 2017: 22).

2011 yılında İspanya'da sendikaların, sosyal hareketlerin, sivil toplum örgütlerinin ortak olarak yayınladığı bir manifestoyla *Su Yaşamdır (Aigua és Vida) Platformu* kurulmuştur. Özbay'a (2017: 23) göre; *Su Yaşamdır Platformu da İtalya Su Hareketleri Forumu* gibi sadece suyun belediyeler tarafından yönetilmesini değil aynı zamanda suyun bir müşterek olarak kabul edilmesini savunmaktadır. Ayrıca suyun halkın katılımının sağladığı demokratik bir süreçle yönetilmesini talep etmektedirler. Aynı zamanda platform yaşamın ve ekolojinin de ticarileştirilmesine karşı çıkmaktadır. Suyun yönetimi söz konusu olduğunda insanları ve çevreyi merkeze alan bir yönetim anlayışını savunmaktadır. *Su Yaşamdır Platformu*'nun talepleri ve argümanları değerlendirildiğinde burjuva kamusal anlayışını ve suyun üzerindeki mülkiyet ilişkilerini sorguladıkları görülmektedir. Kamusal alanı daha radikal, anti-kapitalist, sistem karşıtı bir perspektifle yeniden kurulumaktadırlar. Suyun yeniden belediyeleştirilmesi talepleri de bu yeni radikal, anti-kapitalist kamusal anlayışı ekseninde ortaya çıkmaktadır. Suyun yeniden



belediyeleştirilmesi süreci suyun mülkiyetinin basit bir şekilde özel sektörden kamuya geçmesi olarak görülmemektedir. Su müşterek olarak kabul edilerek burjuva kamusal-özel mülkiyet kavramsallaştırmasının dışına çıkmaktadır. Su kolektif mülkiyete tabi olmaktadır. Dolayısıyla su hizmetlerinin yeniden belediyeleştirilmesi yoluyla su yönetiminin basit bir şekilde özel sektörden kamuya geçmesini savunan su hareketlerine göre daha radikal bir su hareketidir.

Sonuç Yerine

Suyun metalaşması suyun alınıp satılabilir bir nesne haline gelmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım iktisadi bir tanımdır ve suyun metalaşması süreci tüm boyutlarıyla değerlendirildiğinde kısmen eksik bir tanımdır. Suyun metalaşması sürecinde suyun alınıp satılabilir bir nesneye dönüşmesinin yanında su anlamsal bir dönüşüme de uğramaktadır. Suyun tarihsel süreç içerisinde kazandığı anlamlar dönüşüme uğramakta, suyun sahip olduğu kimi anlamlar yitip gitmektedir. Ayrıca insanlar tarafından suya yeni anlamlar da yüklenmektedir.

Suyun metalaşması, ticarileşmesi süreciyle birlikte suyun yönetimi kamudan özel sektöre devredilmeye başlanmıştır. Daha önce devletin, yerel yönetimlerin verdiği su hizmetini artık özel sektör vermeye başlamıştır. Su hizmeti kamu sektörü tarafından verilirken kamu malı niteliğinde olan su, su hizmetinin özel sektör tarafından verilmesiyle birlikte özel mal statüsü kazanmıştır. Su yönetiminin özelleştirilmesi su hizmetinin sunumunda ve suya erişimde sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Şirketler kar odaklı olarak faaliyetlerini yürüttüklerinden gerekli altyapı yatırımlarını yüksek maliyetleri nedeniyle yapmamışlardır. Gerekli altyapı yatırımlarının yapılmamasının bir sonucu olarak da şehirlerin su tesisatları eskimiş, su tesisatlarında sorunlar çıkmaya başlamıştır. Öte yandan şirketler meta olarak sunulan suyun bedelinin tüketiciler tarafından ödenemediği durumlarda faturalarını ödeyemeyenlerin sularını kesmişlerdir. Özellikle bu durumdan yoksullar etkilenmiştir. İhtiyaç duydukları suya erişmekte sorun yaşamışlardır. İnsanlar suya erişimlerini zorlaştıran ve/veya engelleyen suyun metalaşması, ticarileşmesi sürecine tepki göstermeye başlamışlardır. İhtiyaç duydukları suya erişmekte sorun yaşayan insanların gösterdikleri tepkiler suyu bir hak olarak talep eden toplumsal hareketlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Öte yandan su hizmetinin özel sektör tarafından sunumuyla ortaya çıkan olumsuzluklar ve vatandaşların suya erişimde yaşadıkları sıkıntılar sonrasında ise su yönetiminin yerel yönetimlere devredilmesi, yeniden belediyeleştirme süreci gündeme gelmiştir. Yeniden belediyeleştirme süreciyle beraber suyun yönetimi özel sektörden alınarak kamuya, yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır.

Yeniden belediyeleştirme süreci ilk bakışta suyun metalaşmasının, ticarileşmesinin yarattığı sorunları çözecek bir süreç olarak algılanmıştır; fakat gerçekte durum böyle değildir. Suyun yönetiminin ve sunumunun özel sektörden kamu



sektörüne devri suyu meta olmaktan çıkarmamaktadır. Yeniden belediyeleştirme sonrasında da suyu yöneten, su hizmetini sunan kamu kurumları ve yerel yönetimler suyu aynı özel sektörün yaptığı gibi para karşılığında sunmaktadır. Yeniden belediyeleştirme süreciyle beraber kamu tarafından suyun özel sektöre göre daha düşük fiyatla satıldığı durumlar ortaya çıkmıştır. Suyun kamu tarafından özel sektöre oranla daha düşük fiyatlarla satılması ise suyun bir meta olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Suyun kamu mülkiyetinde olması tek başına suyun meta olma niteliğini değiştirmemektedir. Dolayısıyla suyun meta olup olmama durumu kamu-özel mal ikiliğini aşan bir yaklaşım üzerinden tartışılmalıdır. Suyun mülkiyeti konusu da aynı yaklaşımla ele alınmalıdır. Suyun mülkiyeti konusu burjuva kamu mülkiyeti-özel mülkiyet ikiliğini radikal bir biçimde aşan yaklaşım üzerinden tartışılmalıdır. Suyun sadece insanların müşteregi ya da kolektif mülkü olarak görülmesi düşüncesi ise insanmerkezcilikle maluldür. Suyun mülkiyeti konusunda söz konusu olan insanmerkezciliğin aşılması ise suyun tüm canlıların kolektif mülkü olarak kabul edilmesiyle mümkündür. Öte yandan su tüm canlıların kolektif mülkü olarak kabul edildiğinde su insan hakkı olmanın ötesine geçecek ve tüm canlıların sudan eşit yararlanma hakkını savunan bir yaşam hakkına dönüşecektir. Öte yandan yeniden belediyeleştirme süreçlerinin gerçek anlamda suyun metalaşması, ticarileşmesi karşıtı bir sürece evrilmesi ise ancak su hakkı mücadelesi veren toplumsal hareketlerin suyun metalaşmasına karşı verdikleri mücadeleyle ve suyu yaşam hakkı olarak gören talepleriyle mümkün olabilecektir. Aksi durumda suyun tek başına yerel yönetimler ya da devlet tarafından sunulması suyun bir meta olarak sunulmasını ve meta olarak sunulduğu sürece de tüm canlıların yaşam hakkını ihlal edeceği gerçeğini değiştirmeyecektir.



Kaynakça

- Ayboğa, E. (2010) *Yaşam Hakkı Olarak Su*, İstanbul: Sosyal Değişim Derneği.
- Barlow, M. (2009) *Mavi Sözleşme: Küresel Su Krizi ve Su Hakkı Mücadelesi* (çev. B. Cezar), İstanbul: Çevre Mühendisleri Odası, İstanbul: Yordam Kitap.
- Barlow, M. (2015) *Su Hakkımız: BM'nin Suyu ve Hıfzıssıhha Dair İnsan Haklarını Tanımasının Beş Yıl Ardından Gelişmelerin Değerlendirilmesi* (çev. A. Köse), İstanbul: Su Hakkı Kampanyası.
- Doğan, Y.P. (2011) Suyun Ticarileştirilmesi Su Kıtlığını Daha da Arttıracak (Gaye Yılmaz ile Röportaj), Erişim tarihi: 09.11.2014, http://www.supolitik.org/sundays_zaman_tr.htm
- Harvey, D. (2004) "Yeni' Emperyalizm: Mülksüzleşme Yoluyla Birikim" (çev. E. M. Dinçer), *Praksis*, 11, 23-48.
- İlhan, G. (2008, 12 Temmuz) Gönül İlhan Osman Özgüven'le Söyleşti: "Suyu Bedava Vermeye Devam, Gelecek Cezaya Razıyız", Erişim tarihi: 26.02.2018, <https://m.bianet.org/biamag/belediye/108292-suyu-bedava-vermeye-devam-gelecek-cezaya-raziyiz>
- Illich, I. (2007) *H2O ve Unutmanın Suları* (çev. L. Behmoaras), İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi.
- Kazgan, H. ve Önal, S. (1999) *İstanbul'da Suyun Tarihi: İstanbul'da Su Sorununun Tarihsel Kökenleri ve Osmanlıda Yabancı Su Şirketleri*, İstanbul: İletişim.
- Lobina, E., Kishimoto, S. ve Petitjean, O. (2015) *Geri Dönüş Yok: Küresel Bir Eğilim Olarak Suyun Yeniden Belediye-lerin Yönetimine Geçmesi* (çev. A. Köse), İstanbul: Su Hakkı Kampanyası.
- Özbay, Ö. (2017) "Uluslararası Su Hakkı Mücadeleleri", *Türkiye'de ve Dünyada Su Krizi ve Su Hakkı Mücadeleleri* (der. İlhan, A., Rabi, A., Baysal, E., Ayboğa, E., Barlow, M., Güvenç, M., Özbay, Ö., Uyan Semerci), İstanbul: Sivil ve Ekolojik Haklar Derneği, 13-27.
- Robert, J. (2003) *Suyun Ekonomi-Politiği* (çev. M. Duran ve M. E. Sakinç), Ankara: Ütopya.
- Tantan, M. (2014) Antikapitalist Mücadele Örgütlenmeden Su Sorunu Çözülmeyecek (Gaye Yılmaz ile Röportaj), http://www.supolitik.org/EmekDunyasinet_roportaj.htm (09.11.2014).
- Türkay, M. (2013) "Önsöz", *Suyun Metalaşması: Kıtlığın Nedeni Kıtlığa Çare Olabilir Mi?* (G. Yılmaz), İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 21-22.
- Yılmaz, G. (2010) "Bütün renkler kirleniyordu...Praksisten Kaçış Sürecinde Su Hakkı Mücadeleleri", *Praksis*, 24, 25-39.
- Yılmaz, G. (2013) *Suyun Metalaşması: Kıtlığın Nedeni Kıtlığa Çare Olabilir Mi?*, İstanbul: Evrensel Basım Yayın.
- Yılmaz, G. (2014) Su Sorununa Eleştirel Bir Yaklaşım: Üretimin Bir Faktörü Olarak Su, http://www.supolitik.org/elestirel_bir_yaklasim.htm (09.11.2014).
- Yılmaz, S. (2014) Toplumsal Mücadelelerde Yeni Bir Açılım: Su Mücadeleleri, http://www.supolitik.org/Su_mucadeleleri.htm (09.11.2014)





Anayasa Mahkemesi Kararlarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Erol Uğraş ÖÇAL*

Öz

Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye’de 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Şart’ın yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar geçen yirmi beş yıllık süreç içerisinde yerel yönetimleri düzenleyen yasalarda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin bir kısmının Şart’a aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’nde iptal davaları açılmıştır. Bu çalışmada Anayasa Mahkemesi’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı nasıl kavradığı ve yorumladığı incelenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla Şart’a aykırılık gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi’ne yapılan toplam sekiz başvurunun içerik analizi yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi yorumları ve kararları, günümüzde akademik alan yazındaki tartışmalar ile ele alınarak yerel özerklik konusunda yeni bir yorumun mümkün olup olmadığı konusunda fikirler sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: yerel özerklik, Avrupa yerel yönetim özerklik şartı, Anayasa Mahkemesi

European Charter of Local Self-Government on Constitutional Court Decisions

Abstract

The European Charter of Local Self-Government was opened for signature by the Council of Europe in 1985 and it entered into force in Turkey in 1993. Twenty-five years have passed since the date on which the Charter entered into force, and changes have been made to the laws governing local governments. Due to the fact that some of these amendments are contrary to the Charter, actions for nullity have been filed to the Constitutional Court. In this study, it is tried to examine how the Constitutional Court comprehends the European Charter of Local Self-Government. For this purpose, content analysis of eight applications made to the Constitutional Court on grounds of non-compliance



with the Charter was conducted. The comments and decisions of the Constitutional Court have been discussed with the debates in the academic literature and tried to present ideas on whether a new interpretation on local autonomy is possible.

Keywords: local self-government, European charter of local self-government, Constitutional Court

Giriş

Devletin örgütlenmesi ile kapitalizmin tarihsel gelişimi ve ihtiyaçları arasında doğrudan bir ilişki vardır.¹ Belirli bir tarihsel dönemde daha merkeziyetçi ulus-devlet modeline ihtiyaç duyan kapitalizm 20. yüzyılın sonlarında bu modeli sorgulamaya başlamış ve sermaye için daha elverişli bir devlet örgütlenmesi modeli arayışına girmiştir. Bu arayışta bulunan çözüm merkezi yönetimi zayıflatmak ve merkez dışında kalan örgütleri güçlendirmek olmuştur. Merkez dışında kalan örgüt kapsamına yalnızca devlet tüzel kişiliği dışında kalan kamu tüzel kişilikleri değil; aynı zamanda özel sektör ve sivil toplum örgütleri de dahil edilmiştir.

Yetki, görev ve sorumlulukların yeniden düşünüldüğü ve dağıtıldığı bu dönemde yerel ve bölgesel yönetimlere özel bir önem atfedildiği görülmektedir. Avrupa Konseyi yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini güvence altına alan bir belge hazırlıklarına başlamış ve bu hazırlıklar 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı²’nda somutluk kazanmıştır. Türkiye 1985 yılında Şart’ı imzalamıştır. 1992 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanan Şart 1993 yılında yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Şart’ta yer alan ilkeler ve kavramlar hem akademik alan yazında hem de yargı alanında sıklıkla dile getirilmiş ve tartışılmıştır. Bu çalışmada Şart’ta yer alan ilke ve kavramların anayasa yargısı tarafından nasıl ele alındığı ve yorumlandığı incelenecektir. Anayasa Mahkemesi yorumları ve kararları, günümüzde akademik alan yazındaki tartışmalar ile ele alınarak yerel özerklik konusunda yeni bir yorumun mümkün olup olmadığı konusunda fikirler sunulmaya çalışılacaktır. Bu amaçla Şart’a aykırılık gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi’ne yapılan toplam sekiz başvurunun içerik analizi yapılacaktır.

Uluslararası antlaşma hükümlerinin iç hukuk hükümleri ile çatışması durumunda uluslararası antlaşma hükümlerinin geçerli olacağı Anayasa’nın 90. maddesinde düzenlenmiştir. Bu nedenle Şart’a aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’nde açılan davalar 90. maddeye dayanılarak açılmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi kararlarında başvuruların 90. madde ile ilgisi bulunmadığını ileri

¹ Bu makale 11-13 Mayıs 2018 tarihlerinde Antalya’da Fırat Üniversitesi tarafından düzenlenen Uluslararası Sosyal Bilimler ve İnovasyon Kongresi’nde aynı başlıkla sözlü olarak sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

² Bu çalışmada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerine sadece Şart ifadesi kullanılacaktır.



sürmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde Mahkemenin 90. maddeye ilişkin yorumu değerlendirilerek Şart'ın bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilemeyeceği üzerinde durulacaktır.

Şarta aykırılık gerekçesi ile yapılan başvuruların bir dayanağı 90. madde iken diğer bir dayanağı da Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesi olmuştur. Her ne kadar Mahkeme 90. madde ile ilgisini görmediği için Şart'ı doğrudan yorumlamamış olsa da 127. maddeye ilişkin yapmış olduğu yorumlardan Şart'ta da düzenlenen idari ve mali özerkliği nasıl kavradığını yorumlayabilmek mümkündür. Bu nedenle çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerinde Anayasa Mahkemesi'nin idari ve mali özerkliği nasıl yorumladığına ilişkin bir inceleme yapılacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'nın yeniden inşası ve kalıcı barışın sağlanması amacıyla Avrupa'nın bütünleşmesi yolunda büyük çaba gösterilmiştir. Bu çabanın kurumsal birtakım sonuçları da olmuştur. Bunlardan biri Avrupa ekonomisinin yeniden inşasını öncelikli çalışma alanı olarak benimseyen ve Avrupa Birliği'nin çıkış noktası olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu olmuştur. İkincisi ise daha çok siyasi nitelikteki konularla ilgilenen Avrupa Konseyi'dir.

1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi hukukun üstünlüğü, insan hakları, çoğulcu demokrasi gibi konularda faaliyetler yürütmekte, demokratik ve bütünleşmiş bir Avrupa yaratmak için çalışmaktadır. Liberal Batı demokrasisinin demokrasi-nin vazgeçilmezi olarak gördüğü yerel yönetimler de bu nedenle Avrupa Konseyi'nin başlıca çalışma alanlarından olmuştur.

1967 yılında Avrupa Konseyi, Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi'ni ortaya koymuştur. Bu karar ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinden bir girişimde bulunulması istenmiş ve karar Parlamenterler Meclisinin 615 sayılı Önerisi ile de desteklenmiştir (Keleş, 1995: 3).

Kongrenin 1980'li yıllardaki ana gündem maddesi tüm Avrupa ülkeleri tarafından benimsenebilecek ve yerel-bölgesel yönetimlerin özerkliklerini güvence altına alarak yerel demokrasiyi güçlendirecek bir hukuki metin ortaya koymak olmuştur. Bu amaçla 1981 yılında genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir İlkeler Bildirgesi benimsenmiştir. 1982 yılında ise bu ilkeler doğrultusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağı hazırlanmıştır. Sonrasında geliştirilen bu metin, 1984'te Roma'da yapılan konferansta uygun bulunmuş ve 1985'te imzaya sunulmuştur (Keleş, 1995: 4). 2013 yılında son olarak San Marino'nın da imzalamasıyla birlikte Avrupa Konseyi üyesi olan 47 ülkenin tamamı Şartı imzalamıştır. San Marino dışında Şartı en geç imzalayan ülkeler arasında Fransa, İngiltere, Belçika ve İsviçre gibi ülkelerin yer alması da dikkat çeken bir ayrıntıdır (Keleş ve Mengi, 2017: 83).



Şart toplamda üç bölüm ve on sekiz maddeden oluşmaktadır. İlk bölümde yerel yönetim birimlerinin dayandığı temel ilkeler yer almaktadır. Bu bölümde yerel yönetimler tanımlanarak görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde hangi ölçütlerin kullanılacağından bahsedilmektedir. Devlet ile kurdukları ilişkiden ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetkilerin niteliğinden ve sınırlarından bahsedilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliklerinin anayasa ve yasalarla güvence altına alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı mali kaynaklara sahip olması ilkesi de bu bölümde yer almıştır (Keleş ve Mengi, 2017: 82).

Şart'ın ikinci bölümünde taraf olan ülkelerin yükümlülükleri ve sorumluluklarına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Şart'a taraf olan devletlerin istedikleri maddelere çekince koymakta özgür oldukları belirtilmiştir. Ancak çekince koyarken Şart'ın ilkelerinin birbirlerini tamamladıklarının ve yerinden yönetim ilkelerinin dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır (Keleş ve Mengi, 2017: 82). Şart'ta ilkelerin uygulanmasını denetleyen kurumsal bir sistem öngörülmemiştir. Ancak taraf devletlere ilkelerin uygulanması konusunda yapmış oldukları yasal düzenlemeleri ve aldıkları diğer önlemleri zaman zaman Konseye bildirmeleri kuralı getirilmiştir. Bununla birlikte Konsey, Bakanlar Komitesi aracılığı ile taraf devletler üzerinde siyasi denetim uygulayabilmektedir (Keleş ve Mengi, 2017: 82-83). Son bölümde ise uygulama ve yürürlüğe ilişkin kurallar bulunmaktadır.

Şart'ın yerel yönetimlere ve yerel halka sağladığı güvenceleri maddeler halinde özetlemek gerekirse bu maddeler şu şekilde sayılabilir;

- vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkı,
- vatandaşa yakın bir yönetimin sağlanması,
- Kurumsal varlıklarının yani tüzel kişiliklerinin güvence altına alınması,
- Karar organlarının seçimle belirlenmesi,
- Yetki, görev ve sorumlulukların yerel halkın gereksinimlerini karşılayacak biçimde hukuksal güvenceye kavuşturulması,
- Kurumsal varlıklarının ve sınırlarının değiştirilmesinde yerel halka danışılması,
- Yerel yönetim üzerindeki denetimin hukuka uygunluk ile sınırlandırılması,
- Görevleriyle orantılı mali kaynak verilmesi şeklinde sıralanabilir (Akkoyunlu Ertan, 2018: 333).

Avrupa Konseyinin (AK) kurucu üyeleri arasında yer alan Türkiye AK'nin 1988'de yürürlüğe koyduğu Şart'ı 1988 yılında imzalamış, Şart 1991 yılında TBMM tarafından kabul edilmiş ve 1992 yılında Bakanlar Kurulunca onaylamıştır. Türkiye Şart'ı bir bütün olarak imzalamış olsa da bazı maddelere ve fıkralara çekince koymuştur. Türkiye'nin çekince koyduğu madde ve fıkralar Şart'ın; 4. maddenin 6.; 7. maddenin 3.; 8. maddenin 3.; 9. maddenin 4., 6. ve 7.; 10. maddenin 2. ve 3. fıkraları ile 11. maddesidir (Keleş, 1995: 5).



Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yaşanan ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişmeler Şart'ın konusu olan yerel yönetimler alanında çeşitli düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu düzenlemelerden bazıları Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerde yer alan konulara ilişkindir. Çekinceleri kaldırmış olsa da çekince koyduğu kimi konuları yeni yasalar ile düzenlemiş ve uygulamaya koymuştur (Çiner ve Mengi, 2015: 99). Ancak bunun yanında Türkiye'nin onaylamış olmasına rağmen uygulamadığı maddeler de bulunmaktadır. Şart'ın herhangi bir yaptırımının olmaması ve devletlerde bu konuda sadece duyarlılık bekleniyor olması Şart'ın uygulanması konusunda aksaklıklara neden olmaktadır (Çiner ve Mengi, 2015: 100). Buna ek olarak Şart'ta onaylanmış olsa da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş düzenlemeler de bulunmaktadır (Çiner ve Mengi, 2015: 100).

Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen 25 yıllık süreçte yerel yönetimleri düzenleyen pek çok yasal düzenleme yapıldığını söylemiştik. Bu yasal düzenlemelerin bir kısmı Şart'ın hükümlerini destekler niteliktedir. Ancak mali ve idari özerklik konularındaki kimi değişiklikler için Şart'a aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davaları açılmıştır. Şart'ın yürürlüğe girmesinden bu yana geçen yirmi beş yıllık süreçte Anayasa Mahkemesi'nde Şart'a aykırılık gerekçesi ile açılmış sekiz dava bulunmaktadır. Bu davaların, siyasi iktidar değişikliğinin yaşandığı 2002 yılına kadar olan süreçte mali özerkliğe ilişkin hükümleri konu aldığı, 2002 itibarıyla idari özerkliği tehdit eden hükümleri daha sık konu aldığı görülmektedir.

İç hukukta yer alan bir hukuki metnin veya hükmün taraf olunan bir uluslararası anlaşmaya aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nde dava açmak mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi'ne sadece anayasaya aykırılık nedeniyle başvuru yapılabilir. Ancak Anayasanın 90. maddesi taraf olunan uluslararası antlaşmalar ile iç hukukta uyumsuzluk ve aykırılık olması durumunda Anayasa Mahkemesi'ne başvuru imkan tanımaktadır. Söz konusu maddede, “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümleri içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” ifadesine er verilmektedir. İç hukuktaki herhangi bir kanun hükmü ile Şart'ın herhangi bir maddesinin çelişmesi durumunda 90. maddeye dayanılarak Anayasa Mahkemesi'ne ilgili hükmün iptali istemiyle başvuru yapılmaktadır. Takip eden bölümlerde 90. maddeye dayanılarak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvuruları ve Anayasa Mahkemesi'nin yorumları ve kararları üzerinde durulacaktır.



Anayasanın 90. Maddesi ve Bir Temel İnsan Hakkı Olarak Kentli Hakkı

Bilindiği gibi Anayasa Mahkemesi, davaları anayasaya aykırılık yönünden incelemektedir. Bu nedenle, iç hukukta yer alan herhangi bir hükmün uluslararası hukuki metinler ile çeliştiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz. Ancak Anayasa'nın 90. maddesinde, "usulüne uygun yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz" hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm, alan yazında iki farklı şekilde yorumlanmaktadır. İlk yoruma göre bu hüküm, iç hukuk düzeninde uluslararası antlaşmaların kanunlarla eşdeğer bağlayıcılığa sahip olduğunu göstermektedir (Belgin, 2008: 110). İkinci görüş ise, uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtilerek normlar hiyerarşisinde kanun ile eş değer tutulmuş olsa da anayasaya aykırılık gerekçesi ile dava açılmıyor olması uluslararası antlaşmaları kanun üstünde ve anayasaya yakın bir yerde konumlanmasına sebep olduğunu savunmaktadır (Belgin, 2008: 110). Bu nedenle uluslararası antlaşmaların hükümlerinin kanunlar ile çelişmesi durumunda uluslararası antlaşma hükümlerinin geçerli kabul edilmesi yönünde bir yorum ortaya çıkmaktadır. Ancak 90. maddeye dayanılarak yapılan iptal istemi başvurularında Anayasa Mahkemesi'nin bu yoruma katılmadığı görülmektedir.

1997 yılında çıkarılan 4149 sayılı Yasanın 8. maddesinin Şart'a aykırı olduğu gerekçesiyle 90. maddeye dayanılarak yapılan iptal isteminde Anayasa Mahkemesi, "Anayasa'nın 90. maddesinde, uluslararası antlaşmaların yürürlüğe konulmasına ilişkin prosedür gösterilmiş ve usulüne göre yürürlüğe konulan antlaşmaların yasa hükmünde olduğu belirtilmiş olup; dava konusu kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır." diyerek iptal istemini reddetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 06.11.1997, E: 1996/58, K: 1996/43).

2004 yılında Anayasada bir değişiklik yapılmış ve 90. maddeye bir cümle eklenmiştir. Bahsi geçen ek cümle "usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır" şeklindedir. Bu cümleyle birlikte uluslararası antlaşmaların normlar hiyerarşisinde kanunların üstünde bir yerde konumlandığı yönündeki yorum Anayasal olarak kabul edilmiştir. Ek cümlede kanun herhangi bir şekilde nitelenmezken uluslararası antlaşmalar "temel hak ve özgürlüklere ilişkin" denilerek kısıtlanmıştır. Ancak hangi antlaşmaların temel hak ve özgürlükler kapsamına dahil olacağı açıkça belirtilmeyip karşılaştırmayı yapacak tarafa bırakılmıştır (Gerek ve Aydın, 2004: 228). Bu ucu açık kısım ise tartışmalı bir durum ortaya çıkartmıştır.

Bu değişiklik sonrasında, 2010 yılında çıkarılan 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un çeşitli maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmıştır. İptal isteminde



söz konusu düzenlemenin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini ve Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesini ihlal ettiği ve dolayısıyla 90. maddeye aykırı olduğu iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu inceleme sonucunda ilgili maddenin reddine karar vermiştir. Mahkeme, karar gerekçesinde yukarıda bahsedilen ikinci görüşe yakın bir yerde durarak “İptal konusu düzenleme, ilk bölümde de anlatıldığı üzere, Türkiye’nin taraf olduğu Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 17. maddesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. maddesini ihlal ettiğinden, Anayasa’nın 90. maddesine de aykırıdır” ifadelerine yer vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 06.03.2013, E. 2010/40, K. 2012/8).

Ancak bu kararın istisnai bir karar olduğu söylenebilir. Öyle ki Anayasa Mahkemesi bu dönemde aralarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın da bulunduğu çeşitli uluslararası antlaşmalara aykırılık taşıdığı gerekçesi ile 90. maddeye dayanılarak yapılan iptal başvurularını “90. maddeyle ilgisi bulunmamaktadır” gerekçesiyle reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında açık olarak ifade edilmemiş olsa da iptal isteminin reddinin 90. maddede yer alan “temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar” ifadesine dayandırıldığı görülebilmektedir. Yukarıda adı geçen iki anlaşmaya bakıldığında, Mahkemenin yalnızca başlığında ve içeriğinde temel hak ve özgürlük ifadesinin açıkça geçtiği, birinci ve ikinci kuşak haklar diye de anılan hakları düzenleyen antlaşmaları 90. madde kapsamında değerlendirdiği yorumu yapılabilir. Anlaşılan o ki Anayasa Mahkemesi temel hak ve özgürlükleri 1982 Anayasası’nın dar çerçevesinde ele almakta ve yerel yönetimlerin özerkliğini, yerel demokrasiyi ve vatandaş katılımını güvence altına alan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını temel hak ve özgürlüklerle ilgili görmemektedir. Kanımızca Anayasa Mahkemesi’nin bu yorumunun haklılık payının sorgulanması gerekmektedir.

Öyle ki temel hak ve özgürlükler durağan ve değişmez değildir. Tarihsel koşullar değiştikçe temel hak ve özgürlüklerin kapsamı ve içeriği de değişmektedir. İki yüz yıllık hak ve özgürlükler evriminde insan haklarının öznesinin tekil olarak bireyin oluşturduğu görüşü çoktan aşılmıştır. Yeni insan hakları tartışmalarında kolektif haklar, grup hakları ve halkların haklarından söz edilmeye başlanmıştır (Ertan, 2014: 56). İnsan hakları alan yazınında bu hakların gelişiminin üç dönemde ele alındığı görülmektedir.

Kişî özgürlükleri ve siyasi hakların şekillendiği ilk evrede gelişen hakların burjuvazi-aristokrasi çatışmasının bir sonucu olduğu söylenebilir. Ayrıcalıklar üzerine kurulu feodal düzene karşı burjuvazinin vermiş olduğu mücadele özgürlük ve eşitlik kavramlarının doğmasına sebep olmuştur (Kaboğlu, 1994:28). Çatışmanın temelinde burjuvazinin, henüz burjuva devlet özelliği kazanmamış olan devletin dokunamayacağı alanlar yaratma çabası yatmaktadır. Bu aşamada yaşama ve mülkiyet haklarının gelişimi sağlanmıştır.



İkinci aşamada burjuvazinin devlete ortak olma çabası gündeme gelmiştir. Parlamento yoluyla yönetime ortak olunmuş ve nihayetinde parlamentonun krala karşı savaşı kazanılmıştır. Bu aşamada seçme seçilme hakkı başta olmak üzere siyasi haklar elde edilmiştir. İnsan haklarının ikinci evresinde devlet, çıkarıldığı toplumsal alana geri çağırılmıştır. Devlete müdahaleci bir rol yüklenmiştir. Ekonomik ve toplumsal hakların bu evrede geliştiği söylenebilir (Ertan, 2014: 57). Çalışan kesimlerin 19. yüzyılın ortalarından sonra şiddetlenen mücadeleleri sonucunda seçme seçilme hakkı, siyasal örgütlenme hakkı, çalışma olanakları, istihdam yaratılması, toplumsal güvenliğin sağlanması ve sendikal haklar gelişme göstermiştir (Kaboğlu, 1994: 29).

Üçüncü ve son evrede birey-devlet-örgütlü yapıların birlikte koruyacağı ve dayanışma hakları adıyla anılan yeni bir haklar düşüncesi gündeme gelmiştir (Ertan, 2014: 57). Dayanışma haklarının ortaya çıkışı İkinci dünya Savaşı sonrasında gündeme gelmiştir. Nükleer teknolojinin gelişimi, insan çevresini tüketen sınırsız ve denetimsiz sanayinin gelişimi, kalkınmakta olan ve sömürge sonrası yeni bağımsız olan ülkelerin yaşadığı sorunlar insan hakları üzerine yeniden düşünmeyi gerekli kılmıştır. İnsan hakları üzerine yapılan bu tartışmalar 1982’de hazırlanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Üçüncü Paketi Öntasarısı’nda somutluk kazanmıştır. Tasarıda çevre hakkı, gelişme hakkı, barış hakkı ve insanlığın ortak mal varlığına saygı hakkı olmak üzere dört hak formüle edilmiştir (Kaboğlu, 1994: 32).

Kente ilişkin haklar bu üçüncü evrede gelişen dayanışma hakları arasında değerlendirilmektedir. En genel tanımıyla “kent hakkı, sağlıklı ve nitelikli bir kentte yaşama hakkının yanı sıra, kentsel hizmetlerden gereksinildiği ölçüde ve ödenebilir koşullarda yararlanma haklarını içermektedir” (Ertan, 2014:69). 1968 yılında çıkardığı Kent Hakkı kitabı ile kent hakkı kavramını ilk kez kullanan Henri Lefebvre kent hakkını tekil bir hak olarak değerlendirmektedir. Ancak bu tekillik temel insan hak ve özgürlüklerinin çoğulluğunu içinde barındırmaktadır (Keleş, 2013: 118).

Lefebvre, kavramı felsefi bir içerikle politik ve etik anlamda kullanmaktadır. Ona göre kent hakkı hukuki bir haktan ziyade sokakta yükselen ve güçlüye karşı muhalif bir talebi dile getirmektedir (Çankaya, 2018: 370). Lefebvre, yaş ve cinsiyet grubu haklarının, toplumsal durum haklarının, eğitim ve öğrenim haklarının, çalışma hakkının, kültür, dinlenme, sağlık ve konut hakkının tanınmasında işçi sınıfının tarihsel rolüne ve baskısının gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Lefebvre, 2017: 131). Ona göre kent hakkının tanınmasının ve sağlanmasının da toplumsal dayanağı yalnız işçi sınıfı olabilir. Çünkü işçi sınıfı bütün toplumun ve en başta da kentte ikamet edenlerin çıkarlarını bir araya getirmektedir (Lefebvre, 2017: 132). Lefebvre, burjuvazinin artık ikamet etmediğini ileri sürmekte ve ancak gündelik hayatın içine gömülmüş kentin gerçek sakinlerinden oluşan işçi sınıfının ve bunun fraksiyonlarının kentsel sorunları çözmeyi üstlenebileceğini belirtmekte-



dir (Lefebvre, 2017: 127-133). Bu toplumsal ve politik güçler sayesinde yenilenen kentin bir yapıt olacağını ifade etmektedir (127).

1990'lar itibariyle hızlı kentleşmenin sebep olduğu kentsel mücadeleler ve bu mücadelenin talep ettiği barınma, gıda, temiz su, sağlık, eğitim gibi haklar devletin göreve çağrılmasını beraberinde getirmiştir (Çankaya, 2018: 371). Kuramsal ve politik bir söylem olarak ortaya çıkan kent hakkı bu tarihler itibariyle hukuki bir zeminde de tartışılmaya başlanmıştır.

Kent hakkı uluslararası antlaşmalarda henüz hukuki bir statü kazanmamıştır. Ancak doğrudan kent hakkına yönelik hazırlanan uluslararası belgeler ve bu yolda süregiden çalışmalar bulunmaktadır. Bunlardan biri olan Avrupa Kentli Hakları Şartının içeriğine bakmak kent ya da kentli hakkının içeriğini anlamak konusunda faydalı olacaktır. Avrupa Konseyi tarafından 1992 yılında hazırlanan belge 2008 yılında Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto adı ile yenilenmiştir. Bu belge ile kentliler için her türlü kirlilikten, bozuk ve çarpık kentsel çevrelerden arınma hakkı, yaşadığı kentsel çevreyi demokratik koşullarda denetleyebilme hakkı, insan onuruna yaraşır bir konut edinebilme, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma, dolaşım özgürlüğü gibi hakların temel kentli hakları olduğu belirtilmiştir (Keleş, 2013: 121).

Kent hakkını ulusal düzeyde de hukuksal zemine oturtan ülkeler bulunmaktadır. Özellikle Latin Amerika ülkelerinin bu konuda öncü olduğu söylenebilir. Örneğin Kolombiya ve Brezilya'da çıkarılan yasalar ile kent hakkı hukuksal olarak tanınmıştır. Brezilya kent hakkını üç temel ilke ile tanımlamaktadır: 1. Mülkiyetin ve kentin toplumsal işlevi, 2. Kentleşmenin maliyetinin ve getirilerinin halka eşit dağılımı, 3. Kentin demokratik yönetimi. Kent hakkını anayasal düzeyde tanıyan ilk ülke ise Ekvator olmuştur. (Uzunçarşılı Baysal, 2011: 373).

Elbette ki bu hakların yazılı olarak bir hukuki metinde kabul edilmiş olması yeterli değildir. Hak sahiplerinin bu haklarından yararlanabilmesi için yönetsel yapının da bu hakların uygulanabilir olmasına elverişli olması gerekir. Bu elverişli yapının kurulabilmesinin asgari koşulu ise varlık sebebi mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak olan yerel yönetimlerin yönetsel ve mali açılardan güçlü bir özerkliğe sahip olmalarıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, temel insan hakları arasında yerini alan kent/kentli hakkından yararlanılabilmesinde önemli bir rolü olan yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına alması bakımından önem taşımaktadır.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararların gerekçesinde kent hakkını temel hak ve özgürlükler arasında görmediği anlaşılmaktadır. Ancak 21. yüzyılda temel hak ve özgürlüklerin kapsamının böylesine dar bir görüşle ele almasının sorgulanması gerekir. Bu noktada kentin geleceğini belirleyecek yasal düzenlemelerde kent yönetiminin ve kent halkının haklarını güvence altına alan Şart'ın göz önünde bulundurulması gerektiği görüşündeyiz.



Yukarıda da bahsedildiği gibi Anayasa Mahkemesi'nde çeşitli kanunların Şart'a aykırı hükümler içerdiği gerekçesiyle ve 90. maddeye dayanılarak iptali istemi-ne karşı dava açılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi hiçbir davada yapılan iti-razın 90. madde ile ilgisini görmemiş dolayısıyla Şart'ı esas alan bir yorumda bulunmamıştır. Ancak iptal isteminin dayandığı Anayasa maddeleri sayılırken 90. maddeye yerel yönetimleri düzenleyen 127. madde de eşlik etmektedir. Anayasa Mahkemesi 90. maddeye ve Şart'a ilişkin bir yorumda bulunmamış olsa da 127. maddeye ilişkin yapmış olduğu yorumlardan Şart'ta yer alan kavram ve ilkeleri nasıl yorumladığı yönünde çıkarımlarda bulunmak mümkündür.

Mali Özerkliğe İlişkin Davalar

Anayasa Mahkemesi'ne, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırılık gerekçesiyle yapılan ilk iptal başvurusu 1997 yılında Sayıştay Yasası'nda değişiklik yapan 4149 sayılı Yasa'ya³ ilişkindir. Söz konusu Yasa'nın 8. maddesi ile getirilen ek 11. maddede, il özel idareleri ve belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları her türlü sözleşme ve bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğinin, niteliklerinin, konularının ve tutarlarının dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığının önerisi üzerine Bütçe Yasası ile belirlenmesi öngörülmüştür.

İptal isteminin gerekçesinde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarına merkezi yönetim tarafından sınır getirilemeyeceği ve yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirebilmesi için asgari mali olanaklara sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Gerekçede, Şart'ın Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları Başlığını Taşıyan 9. maddesine atıfta bulunularak "mali bakımdan zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınması gerektiği" belirtilmiştir. (Anayasa Mahkemesi, 06.11.1997, E. 1996/58, K. 1996/43).

Anayasa Mahkemesi, iptal isteminin Anayasanın 90. maddesi ile ilgisi olmadığını iddia etmiş ve iptal isteminin reddine karar vermiştir Mahkeme ilgili kararında şu ifadelere yer vermiştir:

Anayasa'nın 90. maddesinde, uluslararası antlaşmaların yürürlüğe konulmasına ilişkin prosedür gösterilmiş ve usulüne göre yürürlüğe konulan antlaşmaların yasa hükmünde olduğu belirtilmiş olup; dava konusu kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır. (Anayasa Mahkemesi, 06.11.1997, E. 1996/58, K. 1996/43).

Mahkeme, Şart'ta yer alan mali özerkliğin korunmasına ilişkin maddeyle alakalı bir yorumda bulunmamıştır. Ancak aynı maddenin Anayasa'nın mali özerkliği güvence altına alan 127. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin mali özerkliğe ilişkin yorumunu 127. maddeye getirmiş

³ Resmi Gazete, "4149 Sayılı 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesine Dair Kanun", S. 22686, 26.06.1996.



olduğu yorumdan anlamak mümkündür. Mahkeme, 127. maddeye ilişkin yapmış olduğu incelemede, iptali istenen maddede belediye ve özel idarelerin harcama-ya ilişkin sözleşme ve her türlü bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğine ilişkin olduğunu ve tescile tabi sözleşme ve bağitların Sayıştay tarafından incelenmesinin mevzuata uygunluk denetimi olup yerindelik denetimi olmadığına dolayısıyla 127. maddeye aykırılık taşımadığına karar vermiştir.

Şart'a aykırılık gerekçesi ile iptal istemine konu olan düzenlemelerden bir diğeri 1997 yılında 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa'da yapılan değişikliktir. Söz konusu kanun⁴ ile getirilen ek 10. maddede "ilgili yıl bütçe kanunları ile çeşitli kanunlarla genel bütçe gelirlerinden kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması öngörülen paraların kanuni oran ve miktarları o mali yıl içinde yeniden belirlenebilir." İfade-sine yer verilmektedir. Bu ifadenin yerel yönetimlerin mali özerkliklerine zarar vereceği dolayısıyla hem Anayasa'nın 127. maddesine hem de Şart'ın 9. maddesi-ne ve dolayısıyla Anayasa'nın 90. maddesine aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararında iptal isteminin reddine karar vermiştir. Mahke-me iptal isteminin reddine ilişkin gerekçesinde şu ifadelerle yer vermiştir:

Mali politikalar, ekonomik olaylar ve öncelik verilecek kamu hizmet-lerinin değişkenliği, bütçeden kamu kurum ve kuruluşlarına aktarı-lacak paralara ilişkin düzenlemelerin çok çeşitli yasalarda yer aldığı gözetildiğinde, kamu gelirlerinin her yıl Bütçe Yasaları ile kontrol al-tına alınmasına gerek duyulduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, cari yıl ya da gelecek yıllar bütçelerinden kimi kamu kurum ve kuruluşla-rına aktarılacak paralara ilişkin dava konusu kural genel bütçede yer alan bütçe gelirlerini doğrudan ilgilendirdiğinden bu konuda bütçe kanunları ile düzenleme yapılmasının öngörülmesi Anayasa'nın 161. maddesinde belirtilen bütçelere bütçeyle ilgili kurallar dışında hiçbir hüküm konulamaz ilkesi ile çelişmemektedir. (Anayasa Mahkemesi, 13.01.2005, E. 1996/56, K. 1997/58).

Anlaşıldığı üzere gerekçe olarak, kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılacak pa-ralara ilişkin düzenlemelerin çok çeşitli yasalarda yer aldığı bu nedenle kamu gelirlerinin her yıl Bütçe Yasaları ile kontrol altına alınmasına gerek duyuldu-ğunu ileri sürmüştür. Mali özerkliğe ilişkin herhangi bir değerlendirmede bu-lunulmazken bütçeye ilişkin çeşitli değerlendirmelerde bulunulmuştur. Karar gerekçesinde Anayasa'nın bütçeyi düzenleyen 161. maddesine atıfta bulunulur-ken 90. maddeye ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmamış olması da dikkat çekicidir.

⁴ Resmi Gazete, "4160 Sayılı 26.5.1927 Tarih ve 1050 Sayılı, 14.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı, 16.8.1961 Tarih ve 351 Sayılı, 29.8.1977 Tarih ve 1322 Sayılı, 9.11.1983 Tarih ve 2946 Sayılı ve 11.11.1986 Tarih ve 3320 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun", S. 22718, 25.07.1996.



Mali özerkliğe zarar vereceği iddiasıyla Şart'ın 9. maddesine aykırılık içerdiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal istemiyle yapılan bir diğer başvuru 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa'da yapılan değişikliklere ilişkindir. Söz konusu değişikliğin yapıldığı yasa⁵ ile 1. maddede yer alan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere verilen yüzde 6 pay oranının 5 ay için yüzde 5'e düşürülmesi öngörülmüştür. Bu durumun hem Anayasanın 127. maddesinde hem de Şart'ın 9. maddesinde belirtilen yerel yönetimlerin sorumluluklarıyla orantılı mali kaynaklara sahip olması ilkesine ters düştüğü iddia edilerek madenin iptali istenmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptal isteminin reddine karar vermiştir. Mahkeme karar gerekçesinde aşağıdaki ifadelere yer vermiştir:

Makro ekonomik dengeleri sağlamak amacıyla 4969 sayılı Yasa'nın 6. maddesiyle 2380, 7. maddesiyle de 3030 sayılı Yasa'da değişiklik yaparak genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere verilen yüzde 6 pay oranını beş ay için yüzde 5'e, 3030 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (b) bendi uyarınca büyük şehir belediyelerinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyük şehir belediyeleri hesaplarına yatırılacak olan yüzde 4,1 pay oranını da 5 ay için yüzde 3'e indirmesi, yasayla yapılan öngörülebilir bir düzenleme olması ve kısa bir süreyi kapsamaması nedeniyle, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir. (Anayasa Mahkemesi, 06.11.2004, E. 2003/86, K. 2004/6).

Ayrıca gerekçe olarak ise yüzde 6'dan yüzde 5'e bir düşüş olsa da bunun küçük bir oran olduğu ve yasa koyucunun bu kaybı karşılayacak başka önlemler aldığını belirtmiştir. Oran indiriminden kaynaklanan gelir kaybının giderilmesi amacıyla, gelirleri yalnızca belediyeler ile büyükşehir belediyelerince paylaşılacak üzere, 4837 sayılı Yasa'yla ek emlak vergisi konulmuş, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası ve 4811 sayılı Vergi Barışı Yasası ile yerel yönetimlerin vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Mahkemeye göre böylece "iptali istenen yasal düzenleme ile yasa koyucu, belediye gelirlerinde çok az kayba neden olacak bir kural getirdiğini" ileri sürmüştür. Dolayısıyla oranda bir değişim olsa da kaynaklarda bir azalma olmayacağı kabul edilmiş böylece Şart'a ve Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

⁵ Resmi Gazete, "4969 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", S. 25197, 12.08.2003.



İdari Özerkliğe İlişkin Davalar

2002 yılına kadar Şart'a aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurularda mali özerkliğe ilişkin düzenlemelerin iptaline yönelik başvuruların yoğunlaştığını görüyoruz. 2002 itibarıyla idari özerkliğe ilişkin konuların çok daha yoğun bir şekilde anayasa yargısında davaya konu edildiği görülmektedir. Şart'a aykırılık gerekçesi ile idari özerkliği konu edinen ilk dava 2005 yılında açılmıştır.

2005 yılında Toplu Konut İdaresi Başkanlığına (TOKİ) belirli durumlarda imar planı yapma yetkisi veren 5162 sayılı Yasa⁶ kabul edilmiştir. TOKİ'ye imar planı yapma yetkisi veren madde şu şekildedir:

Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar, büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanması suretiyle yürürlüğe girer. Üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen yürürlüğe konur.

Yerel yönetimlerin en önemli yetkilerinden biri olan imar planı yapma yetkisinin belirli durumlarda merkezi bir kuruluş olan TOKİ'ye verilmesinin yerel yönetimlerin idari özerkliğine zarar verdiği gerekçesiyle ilgili maddenin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmıştır. İptal isteminin gerekçesinde, Anayasa Mahkemesi'nin 1991 yılında yerleşme ve konut politikalarının ve imar planlarının mahalli müşterek ihtiyaç olarak tanımladığı kararı (Anayasa Mahkemesi, 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32) hatırlatılarak yerel yönetimlerin varlık nedeninin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak olduğu ve imar planının da en temel mahalli müşterek ihtiyaçlardan biri olduğu belirtilmiştir. Merkezi yönetimin gerekli gördüğü durumlarda yerel yönetimlerin yerine geçerek planlamayı parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi veren bu düzenlemenin hem Anayasa'nın 127. maddesine hem de Şart'ın yerel yönetimlere kamu işlerini kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarına göre düzenleme ve yönetme hakkını tanıyan 3. maddesine ve dolayısıyla Anayasa'nın 90. maddesine aykırı olduğu iddia edilmiştir.

⁶ Resmi Gazete, "5162 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", S. 25460, 12.05.2004.



Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu inceleme sonucunda iptal isteminin red-dine karar vermiştir. Mahkeme, kararın gerekçesinde iptal isteminin 90. madde ile ilgisi olmadığı görüşüne yer vermiştir. Dolayısıyla Şart'a aykırılık içerip içermediği yönünde bir yorumda bulunmamıştır. Ancak Mahkemenin 127. maddeye aykırılık iddiasına ilişkin yorumundan Şart'a ilişkin yorum çıkarmak mümkündür.

Anayasa Mahkemesi, iptali istenen maddenin Anayasa'nın 127. maddesine aykırılığına ilişkin yaptığı incelemede Anayasa'da konut hakkını düzenleyen 57. maddeye atıfta bulunarak karar vermiştir. Öyle ki Anayasa devlete kentlerin özellikleri ve şartlarını gözetten bir plan çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevi vermiştir. Buna göre ülkenin konut sorununu çözmek amacıyla kurulmuş olan TOKİ'ye gecekondü dönüşüm projesi uygulanacak alanlarda ve toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devletin bir gereği olarak görülmüştür. Ayrıca kararda birçok belediyenin planlama dairesi ve elemanı olmadığı ve yerel planı ihale ile yaptıracak maddi gücünün de bulunmadığı belirtilmiştir. İlgili kararda Mahkeme şu ifadelerle yer vermiştir:

Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır. Nitekim, Anayasa'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler Bölümünün Konut Hakkı ile ilgili 57. maddesinde Devlete, şehirlerin özellikleri ve şartlarını gözetten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevi verilmiştir. Toplu Konut İdaresi, ülkenin konut sorununu çözmek için kurulmuştur. Gecekondü dönüşüm projesi de konut sorununu çözmeye yöneliktir. Birçok belediyenin planlama dairesi ve elemanı olmadığı gibi yerel planı ihale ile yaptıracak maddi gücünün de bulunmadığı bir gerçektir.

Ülkenin konut sorununu çözmek üzere kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na, gecekondü dönüşüm projesi uygulanacak alanlarda, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir. (Anayasa Mahkemesi, 26.10.2005, E. 2004/61, K. 2004/123).

Görülüyor ki yasa koyucu yerel yönetimlerin güçsüz olduğu noktaları tespit edilebilir olsa da bu zayıflıkların güçlendirilmesi yönünde önlemler almak yerine merkezi yönetim araçları kullanmayı tercih etmektedir.

Siyasi iktidarın değiştiği 2002 sonrası yıllar yerel yönetimleri düzenleyen yasaların neredeyse tamamının yeniden yazıldığı bir dönemdir. Köklü değişimlerin yaşandığı böyle bir dönemde yerel yönetimlerin yetkileri, sorumlulukları, görev-



leri ve özerklikleri hakkında pek çok tartışma yaşanmıştır. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası'nın⁷ belediyelerin sınırlarına ilişkin maddeleri en çok tartışılan konulardan olmuştur. Kamuoyunda sıklıkla dile getirilen bu tartışmaların Anayasa Mahkemesi düzeyine de taşındığı görülmektedir.

5393 sayılı Yasa'nın Birleşme ve Katılmalar başlığını taşıyan 8. maddesinin Şart'ın sınırların korunmasını ele alan 5. maddesiyle ve Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri ile çeliştiği iddia edilmiştir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'ne ilgili maddenin iptal istemiyle başvuru yapılmıştır. Şart'ın 5. maddesi yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı ön görülmüştür. 5393 sayılı Yasa'da ise sınır değişikliğine sebep olacak katma ve birleşme için öngörülen usulde referandum yapılması gibi bir seçeneğe yer verilmemiştir. Burada Şart'ın "mümkünse bir referandum" yoluyla ifadesindeki "mümkünse" kelimesine dikkat çekilerek bir zorunluluk belirtilmediği yönünde yorum yapılabilir. Ancak böyle bir yorum yapıldığında mümkün olan ve olmayan durumların neler olduğunu da belirtmek gerekir. Kanımızca savaş, büyük ekonomik kriz gibi kamu düzeninin sağlanmasının zor olduğu olağanüstü haller dışında referandum yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır.

5393 sayılı Yasa'da, katılacak olan belde ya da köyde ya da bunların katılması tartışılan kısımlarında oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu belediyeye katılmak yönünde iradesinin oluşması gerekir denilmektedir. Bunun için katılacak beldede oylama yapılır. Oylama sonucu olumlu olması halinde başvuruya ilişkin belge valilik tarafından katılınacak belediyeye gönderilir. Başvuru katılınacak belediye sakinlerinin oyuna başvurulmaksızın belediye meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Katılma ve birleşme durumu iki taraflı bir iradenin sonucudur. Ancak 5393 sayılı Yasa'da katılmak isteyen tarafın iradesine doğrudan başvurulması öngörülürken katılınan tarafın iradesi dikkate alınmamıştır.

Anayasa Mahkemesi katılınacak belediyenin sakinlerinin oylarına başvurmanın mümkün olmadığını ve bu kararın belediye meclislerince verilmesinin uygun görüldüğünü belirterek iptal isteminin reddine karar vermiştir. Mahkeme kararın gerekçesinde şu ifadelerle yer vermiştir:

Düzenlemeyle tüzel kişiliği kaldırılacak ya da tabi oldukları tüzel kişiyle ilişkisi kesilecek olan mahal sakinlerinin iradesinin doğrudan doğruya sorulması zorunlu kılınmakta; ancak statüsünde herhangi bir değişiklik yaşamayan ve özerkliğine dokunulmayan katılınacak tüzel kişi (belediye) sakinlerinin doğrudan iradelerine başvurulmakla birlikte, yine de oylarıyla oluşturulan karar organlarının onayı şart koşulmaktadır...

⁷ Resmi Gazete, "5393 Sayılı Belediye Kanunu", S. 25874, 13.07.2005.



Dava konusu kuralla tüzel kişiliği kaldırılan beldede ya da bağlı bulundukları ve organlarının oluşumuna katıldıkları yerel yönetim birimiyle ilişkileri koparılacak kısımlarında halkoyuna başvurulmasının öngörülmesi, yerinden yönetim ilkesinin bir gereğidir. Katılacak belediyenin hukuksal statüsünde herhangi bir değişiklik olmayacağından, doğrudan doğruya halkoyuna başvurulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna rağmen yasa koyucu katılacak belediye meclisinin bu birleşme ve katılmaya onay vermesini zorunlu kılarak, katılacak belediyenin özerkliğinin korunmasını gözetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 29.12.2007, E. 2005/95, K. 2007/5).

Anlaşıldığı üzere mahkeme katılacak belediyenin hukuksal statüsünde herhangi bir değişiklik olmayacağından doğrudan halkoylamasının zorunlu olmadığı görülmektedir. Buna rağmen katılmanın gerçekleşmesinin katılacak belediyenin meclisinin kararına bırakılmış olmasını da katılacak belediyenin özerkliğinin gözetilmesi olarak yorumlamıştır. Dolayısıyla Mahkemeye göre, yapılan düzenlemenin Şart'ın sınır değişikliklerinde belde halkına önceden danışılmasını öngören 5. maddesine bir aykırılık taşıdığından bahsedilemez.

Katılmaya ilişkin başka bir itiraz 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na⁸ ilişkin gündeme gelmiştir. Hem büyükşehir belediyelerinde hem de katılacak ilçe ve ilk kademe belediyelerinde yaşayan seçmenlerin katılma sonrasında kendi seçmedikleri belediye başkanı ve belediye meclisi tarafından yönetileceklerdir. Bu durum temsilde adaletsiz bir durum yaratmaktadır. Şart'ın 3. maddesinin 2. fıkrasında yerel halkın yerel yönetim organlarına görev alacakları belirleme hakkının doğrudan yapılacak bir seçimle kullanılacağı belirtilmektedir. Ancak büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda doğrudan seçim uygulaması kullanılmamaktadır. Bunun yerine büyükşehir belediye meclisleri ilçe belediye meclislerinden yasada belirlenen yöntemlerle seçilmiş temsilcilerden oluşmaktadır. Bu düzenlemenin Şart'a ve dolayısıyla Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne ilgili maddenin iptali istemiyle başvuru yapılmıştır. Ayrıca sınır değişiklikleri için Şart'ta ön görülen referandum ve yerel halka danışma usulüne de uyulmamaktadır. Bu nedenle Anayasa'nın hem 127. hem de 90. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmıştır.

Mahkeme, iptali istenen 5216 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin 1. fıkrasında katılım kararının ilçe veya ilk kademe belediye meclislerinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisli tarafından alınmasında kanunla verilen bir yetkiye dayanılması nedeniyle Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 17.01.2008, E. 2004/79, K. 2007/6).

⁸ Resmi Gazete, "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu", S. 25531, 23.07.2004.



2008 yılında sınırların değişmesi ve büyükşehir belediyelerine komşu olan bazı küçük belediyelerin büyükşehir belediyelerine katılmasını ön gören yeni bir yasa değişikliği yapılmıştır. 2004 tarihli büyükşehir belediyesi yasası ve 2005 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun sınır değişikliği ve katımlara ilişkin maddelerine açılan iptal davalarının benzeri bir iptal davası da 2008 yılında yapılan düzenlemeye karşı yapılmıştır. İlk kademe belediyelerini kaldıran ve diğer bazı belediyeler ile köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmayı ön gören düzenlemenin referandum ve yerel halka danışma usulüne başvurulmadığı için Şart'a aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır.

Mahkeme kararında Şart'a ilişkin herhangi bir değerlendirme yapmamış ancak idari özerkliğe ilişkin çeşitli yorumlarda bulunmuştur. Mahkemenin iptal istemine yönelik verdiği ret kararının gerekçesinde şu sözlere yer verilmiştir:

Büyük yerleşim yerleri için özel bir yönetim birimi olarak tasarlanan büyükşehir belediyelerinin gerek kuruluşunda, gerekse sınırlarının genişlemesine bağlı olarak gerçekleşen katılımlarda, daha önce ilçe belediyesi, belediye veya köy biçimindeki tüzel kişiliklerin kaybı veya bu statülerin muhafazasıyla birlikte kimi yetki ve görevlerde değişiklik olması kaçınılmazdır. Aksi halde, büyük yerleşim yerlerinin büyükşehir belediyesi olarak örgütlenmesi mümkün olmayacağı gibi, köy ya da belediye olarak eski hukuki statüleriyle görev ve yetkilerini aynen muhafaza ederek büyükşehir belediyesine katılımla, büyükşehir belediyesi kurulmasından beklenen yararın sağlamayacağı açıktır. Ayrıca, Yasa'nın Geçici 2. maddesinin altıncı fıkrasında, "Büyükşehir belediye sınırlarına alınan belediyelerin organları büyükşehir belediyesi ilçe veya ilk kademe belediyesi organları; köy muhtar ve ihtiyar heyeti ise mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti olarak ilk mahalli idareler genel seçimine kadar görevlerine devam ederler" denilmek suretiyle, katılan yerlerin seçilmiş organlarının ilk mahalli seçimlere kadar görevlerini sürdürmeleri de temin edilmiştir. Büyükşehir kurulmasında veya bunların sınırlarının genişletilmesinde kimi mahalli idarelerin hukuki statülerinin değişmesine veya kaybına olanak veren düzenlemenin Anayasa'nın 2., 67. ve 127. maddelerine aykırı bir yönü görülmemiştir (Anayasa Mahkemesi, 20.03.2008, E. 2005/94, K. 2007/7).

Mahkeme, tüzel kişiliğin kaldırılmasının bir hak kaybı olarak nitelendirilebileceğini kabul etmekle birlikte kamu yararının birincil ölçüt olduğunu vurgulayarak bu düzenlemenin kamu hizmetinin sunulmasında etkinlik amacı güdülerek yapıldığını belirtmiştir. Yasa değişikliğinin büyükşehir belediyeleri aracılığıyla hizmetlerin daha etkin sunulabileceği inancına dayandığı görülmektedir. Yerel özerkliğin sınırlarının çizilmesinde en önemli unsurun kamu hizmetinin etkinliği ve kamu yararı olduğu anlaşılmaktadır.



Yerel yönetim birimlerinin mahalli idare birliklerine katılmasına ve ayrılmasına ilişkin yapılan yasal düzenlemeye karşı Şart'a ve Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal davası açılmıştır. Söz konusu düzenlemede, belirli durumlarda Bakanlar Kurulu kararı ile mahalli idare birliğine katılmaya zorlayan veya ayrılma iradesi elinden alan hükümler bulunmaktadır. Bu durum Şart'ın 10. maddesine aykırılık içerdiği gibi anayasanın 127. maddesi ile de çelişkili görülmüş ve ilgili hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, yerel yönetim birimlerinin kendi istekleri ile mahalli idare birliklerine katılmaktan kaçınabildiklerini belirtmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 26.02.2009, E. 2005/90). Ancak 127. maddenin 5. fıkrasında belirtildiği gibi toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçlarının gereği gibi sınırlı olarak sayılan durumlarda katılmanın Bakanlar Kurulu tarafından zorunlu tutulduğu bu nedenle Anayasaya aykırılık içermediği yorumunu yaparak iptal isteminin reddine karar vermiştir.

Sonuç

Avrupa Konseyi tarafından 1988 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmış, 1992 yılında onaylanmış ve 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yerel yönetimleri düzenleyen pek çok yasa değişikliği yapılmıştır. Özellikle 2002 sonrası yıllarda yerel yönetim mevzuatı yeniden yazılmıştır. Belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idareleri ve yerel yönetim birlikleri için yeni yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalarda yer alan kimi hükümlerin Şart ile çelişkili olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvuruları yapılmıştır. Şartın yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen yirmi beş yıllık süreçte Şart'a aykırılık gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne toplamda sekiz başvuru yapılmıştır. Bu başvuruların üçü 2002 öncesi dönemde ve beşi 2002 sonrasında yapılmıştır. 2002 öncesi başvuruların ağırlıklı olarak mali özerkliğe ilişkin hükümlerle ilgili olduğu buna karşılık 2002 sonrası yapılan başvurularda idari özerkliğe ilişkin hükümlerin ağırlık kazandığı dikkati çekmektedir.

Anayasa Mahkemesi iptal istemi ile yapılan başvuruların tamamını reddetmiştir. İptal isteminin reddine ilişkin kararının gerekçesinde iptal isteminin dayandırıldığı Anayasanın 90. maddesi ile ilgisinin görünmediği görüşüne yer vermiştir. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşma hükümleri ile kanun hükümlerinin çelişmesi durumunda uluslararası antlaşma hükümlerinin geçerli sayılacağı belirtilen 90. madde ile Şart'ın ilgili görülmemesinin nedeni Şart'ın temel hak ve özgürlüklere ilişkin olmadığı görüşü olabilir. Bu durumda Anayasa Mahkemesi'nin temel hak ve özgürlükleri 1982 Anayasası'nın çizdiği dar çerçevede değerlendirdiği günümüz koşulları ve tartışmalarından uzak olduğu yorumu yapılabilir.



Oysa 1970'lerden itibaren ve günümüzde daha yoğun bir şekilde tartışılan kent hakkı da temel hak ve özgürlüklerin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle Şart 90. madde ile ilişkilidir ve Anayasa Mahkemesi'nin incelemeye alması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin ve dolayısıyla yerel halkın haklarını güvence altına alan bir uluslararası antlaşma hükümlerinin anayasa yargısı tarafından kaynak olarak kabul edilmesi bu hakların korunması yönünde önemli bir adım olacaktır.

Anayasa Mahkemesi 90. maddeye ilişkin yorumda bulunmamıştır. Ancak iptal istemi gerekçeleri hem 90. maddeye hem de 127. maddeye dayandırılmıştır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin 127. maddeye ilişkin yapmış olduğu yorumlardan Şart'ta yer alan kavram ve ilkelerin anayasa yargısı tarafından nasıl yorumlandığı bilgisini çıkarmak mümkündür. Mahkemeye yapılan başvurularda yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin zarar gördüğü iddialarına sıklıkla yer verilmiştir. Ancak mahkeme bu iddiaların hepsini kamu yararının gerekleri ilkesini öne sürerek reddetmiştir. Görüldüğü kadarıyla Anayasa Mahkemesi için kamu yararı yerel özerkliğin üzerindedir. Ancak bu iki ilke birbiriyle çatışan değil; birbiri ile uyum içinde olması gereken ilkelerdir. Dolayısıyla hem kamu yararını hem yerel özerkliği gözetken mekanizmalar geliştirilmeli ve bu ilkelere biri bir diğerine tercih edilmemelidir.



Kaynakça

- Akkoyunlu Ertan, K. (2014) *Kent ve Kentli Hakları*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akkoyunlu Ertan, K. (2018), "Kentli Hakları Tartışmaları", Mengi, A.ve İşçioğlu, D. (der.) *Kentsel Politikalar*, Ankara: Palme Yayıncılık, 331-345.
- Bilgin, D. (2008) "Anayasa'nın 90. Maddesinde (7 Mayıs 2004) Yapılan Değişikliğin Getirdiği Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Ankara Barosu Dergisi*, 66, 4, 110-113.
- Çankaya, H. (2018) "İnsan Haklarının Mekanı ya da Kent Hakkı", Erat, V. vd. (der.) *Quo Vadis: Kamu Yönetimi*, Ankara: Nika Yayınevi, 367-382.
- Çiner, C. U. ve Mengi, A. (2015) "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Niteliği, Beklentiler ve Türkiye", Çoban, A. (der.) *Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji*, İmge Yayınevi, 89-110.
- Gerek, Ş. ve Aydın, A. R. (2004) "Anayasa'nın 90. Maddesi Değişikliği Karşısında Yasaların Geleceği ve Anayasal Denetim", *TBB Dergisi*, 55, 226-238.
- Kaboğlu, İ. (1994) *Özgürlükler Hukuku*, İstanbul: Afa Yayınları.
- Keleş, R. (1995) "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4, 6, 3-19.
- Keleş, R. (2013) *Yeni Kuşak İnsan Hakları*, Ankara: TODAİE Yayınları, 113-148.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2017) *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Lefebvre, H. (2017) *Şehir Hakkı*, (çev. İ. Ergüden), İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Uzunçarşılı Baysal, C. (2011) "Kent Hakkı: Erişim Hakkından Değiştirme Hakkına", Aktan, İ. vd. (haz.) *Türkiye'de Hak Temelli Sivil Toplum Örgütleri*, Ankara: STGM, 363-381.
- Mahkeme Kararları
- Anayasa Mahkemesi, 06.03.2013, E. 2010/40, K. 2012/8.
- Anayasa Mahkemesi, 06.11.1997, E. 1996/58, K. 1996/43.
- Anayasa Mahkemesi, 06.11.2004, E. 2003/86, K. 2004/6.
- Anayasa Mahkemesi, 13.01.2005, E. 1996/56, K. 1997/58.
- Anayasa Mahkemesi, 17.01.2008, E. 2004/79, K. 2007/6.
- Anayasa Mahkemesi, 20.03.2008, E. 2005/94, K. 2007/7.
- Anayasa Mahkemesi, 26.02.2009, E. 2005/90, K. 2008/146.
- Anayasa Mahkemesi, 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32.
- Anayasa Mahkemesi, 26.10.2005, E. 2004/61, K. 2004/23.
- Anayasa Mahkemesi, 29.12.2007, E. 2005/95, K. 2007/5.



Değini

Mülkiye Uluslararası İlişkiler Kongresi

Üzerine Notlar

Erdem TEKÇİ*

Bu yıl ikincisi düzenlenen Mülkiye Uluslararası İlişkiler Kongresi, 15-16 Ekim 2018 tarihleri arasında gerçekleştirildi. Geçtiğimiz yıl “Ekim Devrimi’nin Yüzüncü Yılı: Sovyetler Birliği, Soğuk Savaş ve Uluslararası Sistem” başlığı ile Ankara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü tarafından organize edilen kongrenin, bu yılki ana başlığı “Dönüşen Uluslararası Sistemde Devletlerin Dünyası” idi. Farklı üniversitelerden gelen 93 bildiri, biri açılış konuşması olmak üzere, 15 oturum içerisinde sunuldu. Bu bildiriler, kongrenin hemen akabinde bildiri kitapçığında yayınlandı.

Kongre gündeminin merkezinde tarihsel ve güncel bağlamı ile devletlerin geçirmekte olduğu dönüşüm yer aldı. Temalar belirlenirken tespit edilen “devletlerin bir dönüşüm içerisinde olduğu” olgusu, devletler gibi uluslararası sistemin de geçirmiş ve geçirmekte olduğu dönüşümlerle ilişkili bir düzlemde ele alındı. Buradan hareketle kongrenin ana temaları; *uluslararası ilişkiler disiplini içerisinde devletin kapsamış olduğu alan, devletin ve sistemin tarihsel dönüşümü, devletin uluslararası hukuktaki rolü, hukuksal bağlamda devletin geçirmiş olduğu dönüşüm, devlet ve istisna hâli, uluslararası örgütler, ülke-sınır-mekan, egemenlik-bağımsızlık, küreselleşme, neoliberalizm ve alternatif devlet teorileri* gibi başlıklar etrafında toplandı.

Hocaların hocası Mehmet Ali Ağaoğulları’nın başkanlığı ile gerçekleştirilen açılış oturumunda, devletlerin tarihsel arenada değişen üretim ve siyaset biçimlerine göre nasıl hayatta kaldığı ele alındı. Aynı zamanda kongrenin düzenleme kurulunda yer alan Erdem Denk, yapmış olduğu sunum ile dinleyicileri antik çağlardan günümüze, Mezopotamya’dan Yeni Dünya’ya ve oradan da Avrupa’ya doğru uzun bir yolculuğa çıkardı. Antik çağlar demişken, kongreye İstanbul Üniversitesi’nden katılan değerli arkeolog Mehmet Özdoğan, oturuma interdisipliner bir katkı sunarak arkeolojik veriler ışığında tarih öncesi çağlarda devlet ve bürokrasinin kurumsallaşmasını etkileyici bir biçimde anlattı. Ardından, Mülkiye’nin derin bir özlem beslediği Sayın İlhan Uzgel, sunuşunda kendine has üslubuyla küreselleşmeden, küresel sistemin krizlerle yeniden üretilen yapısından, neoliberal devlet modelinden ve emek süreçlerinde yaşanan dönüşümden bahsetti.

* Ankara Üniversitesi Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi



Erel Tellal'ın başkanlığını yaptığı birinci oturumda, Ceyhun Gürkan uluslararası ilişkiler disiplinine maliye bilimi alanından katkıda bulundu. Gürkan, içinden geçmekte olduğumuz toplumsal, yönetsel ve siyasal dönüşümün, 2008 krizinin mi yoksa neoliberalizmin otuz yıldan beri ulaştığı aşamanın mı bir sonucu olduğunu tartıştı. Ancak bu soruya doğrudan cevap üretmektense, devlet ve sivil toplum yönetim ilişkilerinin dönüşümünün 2008 krizi ile kurumsallaştığını ve belki de bu kurumsallaşmanın kalıcı bir dönüşüme vesile olabileceğini iddia etti. Gürkan'a göre, bu krizi "devletin mali krizi" gibi yaşayan çevre ülkelerde kemer sıkma politikası adı altında uygulanan tasarruf politikaları, devlet borçlarının o borcun "toplumsallaştırılması" yoluyla ödenmesini hedeflemiştir. Bu doğrultuda Gürkan'a göre, bahsi geçen tasarruf politikaları, sosyal sigortalar sistemi, ücret rejimleri ve kamu harcamaları gibi alanları yeniden biçimlendirerek yalnız ekonomik değil, toplumsal ve yönetsel dönüşümlere de sebebiyet vermiştir. Bunun Avrupa açısından en önemli göstergesi, sosyal hak olarak isimlendirilen refah politikalarının, Gürkan'ın söylemiyle, popülist siyasetin oluşturduğu yeni bir nüfus politikasıyla sosyal yardım politikalarına dönüşmesidir.

Aynı oturumda söz alan Aslıgül Sarıkamış Kaya ise söz konusu sürecin uluslararası ilişkiler teorileri tarafından "yönetişim" olarak kavramsallaştırıldığını vurgulamıştır. Yönetişim, en genel hatlarıyla, yönetim süreçlerindeki devlet tekelinin çok merkezli bir yeni sisteme geçişini tarif etmektedir. Dolayısıyla, belirtilen sosyal güvenlik alanı yalnız devlet aracılığı ile değil, aynı zamanda uluslararası kurumlar ve uluslararası sivil toplum kuruluşları aracılığıyla da yönetilmeye başlamıştır. Bu yeni yönetim biçiminin ikinci boyutu ise kalkınma ve normatif gelişme hedeflerinin de küreselleşmeye başlamasıdır. Kalkınma ve gelişme hedeflerinin küreselleşmesi uluslararası ve bazı zamanlarda uluslar-üstü bir uzlaşmayı gerektirmiştir. Sarıkamış Kaya, bu yeni sistemin altını çizerek Avrupa Birliği'nin küresel yönetim biçimi içerisindeki rolünü vurgulamıştır.

Kongrenin diğer oturumlarının her birinde çok değerli sunumlar gerçekleştirilmiştir. Özellikle Melek Mutioğlu Özkesen, Zerrin Savaşan, Sıtkı Egeli, Menent Savaş Cazala, Didem Kayalı, Barış Teksoy, Atay Akdevelioğlu, Merve Özdemir-Kıran Embel ve Mine Pınar Gözen Ercan'ın gerçekleştirdiği sunumlar, kimi yerde içerik açısından kimi yerde de pratik ve teknik açıdan özgün bir çerçeve ve keyifli bir anlatım içermiştir. Kongrenin dinleyicilerde bırakmış olduğu en büyük etki, sunumların ve oturumların interaktif ve birbirini destekleyen bir şekilde gerçekleştirilmesi olmuştur.

Uluslararası ilişkiler disiplininin devlet ve devletin dönüşümüne dair maliye, arkeoloji, siyaset bilimi, kamu yönetimi, sosyoloji ve hukuk gibi diğer alanlardan gelen farklı bakış açıları ile harmanlanması, literatüre önemli katkılar sunma potansiyeli taşımaktadır. Zira devletin dönüşümünün çok boyutlu (ulusal, bölgesel ve uluslararası) bir çerçevede ele alınması, içerisinde geçmekte olduğumuz si-



yasal, ekonomik ve toplumsal sürecin analiz edilmesine yönelik geniş bir perspektifin oluşumu mümkün kılmaktadır. Bütün bu sebeplerle kongre yalnız uluslararası ilişkiler alanı için değil, tüm sosyal bilimler alanı için verimli ve üretken bir buluşma olanağı sağlamıştır.





Kitap Eleştirisi

Toplumcu Belediye

(Namı-ı Diğer Belediye Sosyalizmi):

Kapitalist Sistemde Mümkün mü?

Şulenur ÖZKAN ERDOĞAN*

Giriş

Sonay Bayramoğlu, 2015 yılında Notabene Yayınları'ndan çıkan “Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi” kitabında esas olarak tek bir sorunun cevabını aramaktadır: Neoliberal politikaların başarısızlığının ilan edildiği günümüzde yeniden toplumcu belediye anlayışına bir dönüş mümkün müdür? Bayramoğlu, kitabının sonucunda söz konusu soruya “Evet!” yanıtını verir. Yanıtının gücünü ise toplumcu belediyeciliğin ortaya çıktığı tarihsel dönemin şartlarından ve çeşitli ülkelerdeki toplumcu belediyecilik uygulamalarından alır. Buna göre, toplumcu belediyeciliğin tarihsel gelişimi 19. yüzyılın ikinci yarısındaki İngiltere¹ ile başlatılır. 20. yüzyıldaki bir dönemin hakim paradigması haline gelen neoliberal politikaların başarısızlığa uğramasıyla devam ettirilir. Ardından 21. yüzyıla ayrı bir bölüm açılır. Çünkü 21. yüzyıl henüz başından itibaren yeniden beledileştirmelerin görüldüğü bir yüzyıl olarak tarihte yerini almaktadır. Üçüncü ve son bölümdeyse toplumcu belediyenin Türkiye'deki serüveni ve öne çıkan uygulamaları gösterilmektedir.

Başlamadan Önce...

İncelemeye başlamadan evvel, Bayramoğlu'nun çıkış noktasını ve kitabın çeşitli yerlerinde altını çizdiği önermeleri baştan belirtmek yerinde olacaktır. Bu, söz konusu kitabın hem yazılış amacını hem de ana eksenini gösterebilmek açısından önemlidir. Bayramoğlu, ilk olarak belediyecilik üzerine sorulması gereken en temel sorudan yola çıkar ve “bir kentte gündelik yaşama dönük belediye hizmetleri nasıl olmalıdır?” diye sorar (sf. 16). Bu sorunun yanıtı için de iki ana eksen belirler: Hizmetlerin kamu eliyle veya özel sektör tarafından sunulması. Aslında belediyecilik anlayışının üzerinde şekillendiği iki zemin tamamen bu tercihe ilişkindir. Hizmetlerin kamu eliyle sunulması kamu yararını merkeze koyarken, halkın kendine ilişkin kararlara doğrudan katılabilmesi amacını taşır. Öte yandan, ikinci tercihte kamu yararından ziyade özel sektörün çıkarı öncelenir.

* Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, sulenurozkan@gmail.com

¹ Bayramoğlu, kitabı boyunca İngiltere'yi Birleşik Krallık'ı düşündürecek biçimde kullanmaktadır. Bu kullanım, metnin Glasgow kentinden bahseden kısımlarında özellikle hatırlanmalıdır.



Odak yerel yönetimlerden merkezi yönetime doğru genişletildiğinde devletçilik ilkesi gereğince belirlenen kamu politikaları ilk tercihe denk düşer. Öte yandan, neoliberalizmin hakimiyetindeki politikaların da ikinci tercihle örtüştüğü söylenebilir. Hatta Bayramoğlu, kamu hizmeti açısından kamu yararının başat tutulduğu, sosyal ve refah devleti anlayışının hüküm sürdüğü ve dolayısıyla bü-tüncül kalkınmanın hayata geçirilmeye çalışıldığı 1980 öncesi dönemlerin “siyasi mantık” ile işletildiğini söyler. 1980 sonrası dönem de yalnızca bireysel kullanıcı ile hizmet sunan arasındaki tekil ilişkiyi önemseyen ve “kullanan öder” ilkesini benimsemiş “ekonomik mantık”ın sonucudur (sf. 81-86).

Bayramoğlu’na göre, siyasi mantıkla örtüşen toplumcu belediye anlayışı 1850’li yıllardan başlayarak 1980’li yıllara kadar devam eden, kamu yararı ve katılımını başat alarak kentleri kuran ve yöneten anlayıştır. Böylece, modern belediye-ciliğin de çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bu çıkış noktası, 1970’li yılların sonla-rıyla 2000’li yılların başları arasındaki neoliberal belediyeçilik uygulamalarında unutulmuş olsa da bugün kendini yeniden hatırlatma çabasıdır. “Yeniden beledileştirme” akımları toplumcu belediyeçiliğin bir kez daha yükselişinin güçlü kanıtları arasında sayılmaktadır (sf. 143).

Toplumcu Belediyenin Tarihsel Gelişimi

Bayramoğlu, toplumcu belediyenin kurucu deneyiminin 1871 yılı Paris Komü-nü olduğunu belirtse de tarihsel gelişimini 1850’li yıllar İngilteresi’nden başlat-maktadır. Londra’dan sonraki en büyük ikinci sanayi kenti olan Glasgow kamu hizmetlerini ilk beledileştiren kenttir (sf 34). 1832-1848 yılları arasındaki kolera salgınının ardından 1855 yılında beledileştirilen su hizmetini sırasıyla gaz, ulaşım ve elektrik hizmetleri izlemiştir. Bayramoğlu’na göre ilk dönem belediye sosya-lizminin arka planını kentte yaşayan halkın gündelik hayatını tehdit eden unsur-lara karşı verilen mücadele oluşturmaktadır (sf. 36).

Toplumcu belediyeçiliğin ilk örnekleri arasında sayılan Birmingham kenti ise toplumsal yapısı açısından Glasgow’dan farklıdır. Birmingham’da daha çok tüc-carlar ve küçük meta üreticileri yaşamaktadır. Bu da Birmingham’ı liberal akım için elverişli bir kent haline getirmektedir. Ancak söz konusu liberal akım, ismi belediye sosyalizmi ile özdeşleşmiş Joseph Chamberlain için piyasa serbesti-sinden daha çok öz-yönetim anlamına gelmektedir. Toplumsal eşitsizlikleri gi-derebilmek için kamu mülkiyetini genişletmeye girişen Chamberlain, gaz ve su şirketlerini beledileştirdikten sonra kanalizasyon sistemlerini düzenlemiş ve ba-rınma koşullarını iyileştirmeye koyulmuştur.

Bayramoğlu, Chamberlain öncülüğündeki Birmingham deneyimini bir beledi-ye başkanının en zor koşullar altında dahi isterse neler yapabileceğini gösterme-si bakımından önemser. Ayrıca, belediye sosyalizmine ancak kentteki toplumsal mücadelelerle varılabildiğinin altını çizer. Bunun en açık örneği ise Chamberla-in’in yoksulların barınma koşullarının iyileştirilmesine yönelik geliştirdiği toplu



konut fikrinin uygulanma aşamasına kadar geçirdiği süredir. “İyileştirme Planı” olarak anılan plana karşı kentteki mülk sahibi sınıf “Birminghamlı Toprak Sahipleri ve Vergi Ödeyenlerin Haklarını Koruma Derneği”ni oluşturur. Dernek, böyle uygulamaların düşük kar ve yüksek vergi gibi bir açmazla yol açtığı iddiasındadır. Kamu çıkarı ile özel çıkar/girişim arasındaki bu çatışma İyileştirme Planı’nın zamanında uygulanmasını engellemeyi başarsa da Chamberlain’in belediye başkanlığının ardından milletvekili seçilerek parlamentoya girmesini önleyememiştir (sf. 38-42).

19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçildiğinde sosyal güvenlik, toplu pazarlık ve yerel yönetimler gibi konularda demokrasi ve kapitalizm arasındaki sınırlar çizilmeye başlanıyordu ve belediyeler artık kamu idaresinin önemli bir parçası haline gelmişlerdi. İşçi sınıfının 19. yüzyıldaki piyasadan bağışık bir yaşam alanı mücadelesi 20. yüzyıldaki belediyecilik akımlarına da yön vermişti (sf. 46-52). Dolayısıyla 20. yüzyılın hemen başında belediye sosyalizmi düşünsel olarak da tartışılmaya başlandı. Bu tartışmaları karşıt görüşleriyle birlikte ele alan Bayramoğlu, toplumcu belediyenin Kıta Avrupası’nda yayılmaya başlamasıyla ilgili olarak Fransa örneği üzerinde durur. Fransa’da küçük bir hareket olarak doğan belediye sosyalizminin özellikle 1928-1930 yılları arasında bir çeşit refah sistemi yarattığını belirtir. Fransa ve İngiltere üzerinden örneklerine devam eden yazar, toplumcu belediyeciliğin fikri yapısının İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir devlet politikası -refah devleti- haline dönüştüğünün altını çizer (sf. 72-73).

1980’li yıllarla birlikte beledi hizmetlerin içeriklerinde ve tedarik yöntemlerinde de etkili olacak neoliberal politikalar ortaya çıkmaya başlar. Bu politikalar, mevcut sistemi devletin hantallığı, kırtasiyeciliğin artması, hiyerarşik düzen ve personel rejiminin katılığı gibi konularda eleştirirler. Bayramoğlu, bu eleştirilerin belediyecilik anlayışı üzerindeki değişimini “Neoliberal Belediyeciliğin Yükselişi ve Çöküşü” başlığı altında ele almaktadır. Neoliberal belediyeciliğin yükselişini devletin geri çekilmesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve belediyenin müktesip haklarına hücum edilmesi boyutlarına dikkat ederek örneklerle açıklar. Yazar, neoliberal belediyecilik anlayışının “düşük fiyat ve maliyetle daha nitelikli hizmet sunmak” olan iddiasındaki başarısızlığını ise doğal tekelleşme ve kamu-özel ortaklıklarındaki sorunlara dayanarak gösterir.

Bayramoğlu’na göre, neoliberal belediyeciliğin birey-toplum ve çevre açısından yarattığı tahribat en açık ve net olan şeydir. Ancak bu tahribat karşısında yeniden beledileştirme dalgasının ortaya çıkışını doğrudan “yeniden toplumcu belediyecilik” olarak saptayabilmek şimdilik mümkün değildir. Bunu küresel kapitalizmin krizinin daha nelere yol açacağı gösterecektir (sf. 96).



21. Yüzyılda Toplumcu Belediye

Bayramoğlu'nun ikinci üst başlığı "21. Yüzyılda Toplumcu Belediye"dir. Yazar bu başlık altında ilk iş olarak, kamu hizmetlerinde beledileştirme dalgasını gösterir. Bunu yaparken, Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırma Birimi (PSIRU)'nin su sektöründe yaşanan beledileştirilmeleri listelediği rapora dayanır. Bayramoğlu, 2014 yılı itibarıyla gelir düzeyi yüksek olan ile orta ve düşük gelir düzeyindeki ülkelerin ayrı ayrı tablolarını kitabına yerleştirerek su sektöründeki beledileştirme akımını gösterir. Diğer sektörlerdeki beledileştirmeleri ise Almanya, Fransa, İngiltere, Finlandiya ve Polonya üzerinden somutlaştırır.

Yeniden beledileştirmede izlenen yöntemleri ayrı bir başlık altında toplayan Bayramoğlu, en sık rastlanan yöntemi, sözleşme sürelerinin dolması ve sözleşmelerin yenilenmemesi olarak belirtir. Diğer yöntemler arasında özel sektörün beklenen performansın altında kalması, etkinlik-maliyet gerekçeleri, kamu hizmeti öncelikleri ve kamu-özel ortaklıklarının başarısızlıkları yer almaktadır. Son olarak yazar, odağını Avrupa'daki ülkelere Latin Amerika'daki ülkelere çevirir ve Porto Alegre ile Sao Paulo'nun katılımcı bütçe modellerini toplumcu beledilecilik deneyimi olarak değerlendirir.

Porto Alegre'de, 1989 yılında belediye başkanı Olivia Dutra ile başlatılan katılımcı bütçe uygulaması bir süreç olarak halk katılımı, halk planlaması ve halk denetim sisteminden oluşur (sf. 134). Bu uygulama 1990-2004 yılları arasında Brezilya'nın toplamda 250 belediyesine doğru genişler. Bayramoğlu, kentte ve Brezilya genelinde yayılan işçi eylemleri ile bu deneyim arasındaki bağın salt bir ideolojik etkilenme olarak değil, emekçi sınıf karakteriyle anlaşılması gerektiğini vurgular. Çünkü Porto Alegre, 2001 yılında Paris Komünü'nün 130. yıl kutlamalarına da ev sahipliği yapmıştır (sf. 136).

Sao Paulo'da ise 2001-2004 yılları arasında uygulanan katılımcı bütçe modelinin şehirde bir demokrasi okulu olarak işlev gördüğünü belirten Bayramoğlu'na göre, bu sayede insanlar yüz yüze tartışarak kendi kararlarını temellendirebilmişlerdir. Ayrıca modelin en önemli sonuçlarından biri de toplumsal olarak dezavantajlı ve kırılgan grupların sorunlarının görünür kılınmış olmasıdır (sf. 140). 1990'larla birlikte uluslararası bir yayılma gösteren model, uygulandığı kentlerin yerel özellikleriyle birleşmiştir. Arjantin ve Uruguay'daki örnekler bunu açık biçimde göstermektedir.

Türkiye'de Toplumcu Belediye

Bayramoğlu, bu bölüme, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren Türkiye'deki yerel yönetim uygulamalarının toplumcu beledilecilik deneyiminin biçimlendiği anlayışa dayandığını söyleyerek başlamaktadır. 1926 yılında çıkarılan Sular Hakkında Kanun ile 1930 yılında kabul edilen Belediye Kanunu Bayramoğlu'nun iddiasını destekler nitelikteki örneklerdir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, "devletçilik politikasının 1929 krizinin kaçınılmaz bir sonucu olarak mı yoksa



Cumhuriyet'in kurucu kadrolarının fikri alt yapısının bir parçası olarak mı hayata geçirildiği" sorusu ortaya çıkmaktadır. Bayramoğlu, onu bu soruyu sormaya iten örnekleri ise 1923 ve 1924 yıllarındaki bazı düzenlemelerden almaktadır. Bunlar arasında Samsun'da elektrik, su ve tramvay işletmesi hizmetlerinin tesisi için 60 yıl süreyle Samsun Belediyesi'nin imtiyazlı sayılması ve Ankara Belediyesi'ne çeşitli kamusal ihtiyaçların giderilmesi koşuluyla verilen 1,5 milyon liralık kredi alma yetkisi de vardır (sf. 146-147). Akabinde yazar, toplumcu belediye anlayışı için bir eşik olan 1970'lere değin örneklerini çeşitlendirir.

1970'li yıllarda yükselen toplumcu belediyeçilik anlayışı belediye başkanlarının isimleriyle anılır: Ankara'da Vedat Dalokay ve Ali Dinçer; İstanbul'da Ahmet İsvan ve Aytekin Kotil; İzmir'de İhsan Alyanak; Adana'da Ege Bagatur ve Selahattin Çolak; İzmit'te Erol Köse ve Mersin'de Kaya Mutlu. Yazara göre, Fikri Sönmez başkanlığındaki Fatsa deneyimi ise Türkiye'deki toplumcu belediyeçiliğe örnek gösterilebilecek en devrimci belediyeçilik modelidir. Ancak özellikle 2000'li yıllardan sonra "yerelleşme" ismiyle savunulan yerel yönetim kanunlarıyla toplumcu belediyeçilik mirası ciddi biçimde zedelenmiştir.

Bayramoğlu, kitabının sonuç kısmından evvel Türkiye'de toplumcu belediye ilkelerine yer vermektedir. Yazara göre, bu ilkeler aynı zamanda sosyal demokrasinin bu topraklardaki toplumcu belediye yorumuna denk düşer. İlkelerden birincisi "demokratik belediye ilkesi"dir. Bu ilkeyle vurgulanmak istenen, toplumun güçsüz kesimlerinin çıkarlarını da gözeten bir belediyeçilik anlayışının yaygınlaşmasıdır. Yazara göre, demokratik belediye ilkesinin doğrudan demokrasi biçiminde uygulanışının bir örneği Fatsa deneyiminin kendisidir (sf. 159).

İkinci ilke olan "üretici belediyeçilik ilkesi" ise üretimin üç boyutunu kastetmektedir. İlk boyutta kentsel altyapı ve hizmet üretimi bulunurken, ikinci boyutta piyasa mallarının üretimi vardır. Böylece, küçük girişimcilerin oluşturabileceği olası rantlar engellenmiş olacaktır. Üretici belediyeçiliğin üçüncü boyutu da belediyelerin kentteki arsa ve konut alanlarında oluşan değer artışlarını topluma kazandırabilmek için bu alanlarda üretici olarak yer almasıdır. Bayramoğlu bu ilkeye ilişkin olarak 1970'li yıllardaki çeşitli belediyeçilik uygulamalarından örnekler verir (sf. 159-160).

Toplumcu belediye anlayışında, belediyelerin üretimi düzenlediği gibi tüketimi de düzenlemesi beklenmektedir. O yüzden üçüncü ilke "tüketimi düzenleyici belediye ilkesi" olarak ortaya çıkar. Bu ilkeye göre toplumun bir parçası olma hali ortak mekanlar üzerinden yeniden kurulmalıdır. Dönemin yayalaştırma projeleri ve halk pazarları bu ilkeye uygun pratikler olarak anlaşılmalıdır.

Dördüncü ilke "birlikçi-bütünlükçü belediye ilkesi" ismiyle anılmaktadır. Bu ilkeye adını veren birlikçilik dönemin yerel yönetim birliklerine atıfta bulunmaktadır. Bu birlikler sayesinde küçük belediyelerin ihtiyaç duyduğu teknik destek sağlanmış ve hizmet üretmekteki yetersizlikler giderilmeye çalışılmıştır. Bayramoğlu'na göre 1978 yılında Ecevit hükümeti tarafından kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı da bu amaca hizmet eden bir adım olarak görülebilir (sf. 161).



Son ilke “kaynak yaratıcı belediye ilkesi”dir. Bu ilkeyle kastedilen, merkezi yönetimin denetimi dışındaki belediye kaynaklarını arttırılabilmektir. Böylece toplumcu belediyeçilik anlayışının gereklerini sağlamada bir esneklik yaratılmış olacağı iddia edilmektedir. Belediyelerin asfalt fabrikaları kurmaları, otopark ve düğün salonları açmaları ya da tanzim satış mağazalarından satış yapmaları kaynak yaratıcı belediye ilkesine örnek olarak gösterilmektedir (sf. 162).

Bayramoğlu’na göre tüm bu ilkelerle ortaya çıkan belediyeçilik sosyal demokrasinin toplumcu belediye yorumudur. Sosyalist düşüncenin belediye yorumu ise Fatsa’da 4 Ekim 1979 yılındaki yerel seçimler sonucunda belediye başkanı seçilen Fikri Sönmez’le hayata geçirilmiştir. Bu örnek “Fatsa Deneyimi” başlığı altında incelenmektedir (sf. 162-164).

Sonuç

Bayramoğlu, “Toplumcu Belediye Anlayışı: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi” kitabında kapitalist devlet biçimi altında toplumcu belediyeçiliğin mümkün olduğunu göstermeye çalışır. Bu anlayış 19. yüzyıl İngilteresi’nin kentlerindeki sağlıksız hayat şartlarını iyileştirme amacıyla ortaya çıkmış ve akabinde belediye hizmetlerinin yaygınlaşmasına öncülük etmiştir. Hatta İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki kamu hizmeti anlayışının da bu kökten beslendiği söylenebilir. “Genel/ortak yarar” ilkesini başat kabul eden toplumcu belediye anlayışı “ekonomik çıkar” ilkesine sadık kalan neoliberal belediyeçiliğe göre çok daha uzun süredir belediyeçilik akımını etkilemektedir.

Bayramoğlu’na göre, bugün de –özellikle 2008 krizinden sonraki dönemde– toplumcu belediyeçilik anlayışına uygun olarak yeniden beledileştirme akımının ortaya çıkması neoliberalizmin içinde bulunduğu çıkmazlara işaret etmektedir. Toplumcu belediyeçilik anlayışının gücü onun mevcut sistemi kurtarabilmek için mi yoksa alternatif bir sistemin kurulması için mi kullanılacağına göre değişecektir. Kısacası, Bayramoğlu’nun söz konusu kitabı, özellikle Türkiye’deki neoliberal belediyeçilik uygulamalarının gittikçe daha da ağırlaşan toplumsal sonuçlarına bir alternatifi göstermesi açısından önemlidir. Bundan çok daha dikkat çekeniye, kitabın toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi üzerine düşünmeye olan davetidir.



Yazarlara Duyuru

Emek Araştırma dergisinde yayımlanacak yazılar derginin amaçlarına uygun bir biçimde ve açık, anlaşılır bir dil ve üslupla yazılmış olmalıdır.

Değerlendirme Süreci

Dergimize gönderilen yazılar öncelikle editör ve yayın kurulu tarafından bir ön değerlendirmeye tabi tutulur. Dergi kapsamına girmeyen veya bilimsel bir yazı formatına içerik ve şekil şartları açısından uymayan yazılar, hakemlik süreci başlatılmadan geri çevrilir ya da bazı değişiklikler istenebilir. Hakemlik süreci, yazar isimlerinin saklı tutulduğu çift kör hakemlik değerlendirmesi yoluyla işlenir. Bu süreçte yazılar iki hakem tarafından incelenir ve yazılı raporlar halinde değerlendirilir.

Hakemler kendilerine gönderilen yazıları; orijinallik, metodoloji, literatüre katkı, bulguların sunumu ve sonuçların desteklenmesi ile daha önce yapılan çalışmalardan yararlanma açısından değerlendirirler. Hakemler makaleyi kabul edebilir, reddedebilir veya yazarlardan biçime ve/veya öze yönelik düzeltme yapmalarını isteyebilirler. Bir makalenin yayına kabul edilebilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekmektedir. Hakem raporlarından birinin olumlu diğerinin olumsuz olması durumunda, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir.

Hakem veya hakemlerin düzeltme istemeleri durumunda, yazarlar, hakemler tarafından yapılan eleştiri ve önerileri göz önünde bulundurarak istenen düzeltmeleri en geç 20 gün içerisinde tamamlayarak yayın kuruluna tekrar gönderirler. Yayına kabul edilmeyen yazılar, yazarlarına iade edilmez.

Emek Araştırma dergisine çalışmalarını gönderen yazarlar derginin söz konusu hakem değerlendirme koşullarını ve sürecini kabul etmiş sayılırlar. Yazının yayımlanması konusunda son karar yayın kuruluna aittir.

Yazı Teslim Kuralları

Dergimize gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere eşzamanlı olarak başka bir yere gönderilmemiş olması gereklidir. Ancak gönderilecek yazıların kongre, sempozyum gibi bir toplantıda bildiri şeklinde sunulmuş olması yayımlanması için engel değildir.

Yazarlar, yazılarının kaynakça dahil 10 bin kelimayı geçmemesine dikkat etmelidir. Yazılar Times New Roman fontunda, 12 punto ve 1,5 satır aralığı ile yazılmalı ve emekarastirma@genel-is.org.tr adresine gönderilmelidir. Makalelerin 150-250 kelime civarında İngilizce ve Türkçe özlery yazıyla birlikte gönderilmelidir. Özlere Türkçe ve İngilizce anahtar kelimeler eklenmelidir. Dergiye gönderilen yazıların kaynakça ve yazım kuralları dergi kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.



Gönderilen yazıların başlıklarının altında yazar adı, unvanı, görev yaptığı kurum ve kendisine ulaşılabilir e-posta adresi gibi bilgilere yer verilmemelidir. Bu bilgiler ayrıca bir kapak sayfasına ya da Word dosyasına eklenmeli ve yazılar bu şekilde dergiye gönderilmelidir.

Notlar ve referanslar ayrılmalıdır. Notlar metin içinde numaralandırılmalı ve “dipnot” şeklinde verilmelidir. Referanslar ise, APA sistemine göre düzenlenmelidir.

Kaynakçada, sadece yazıda gönderme yapılan kaynaklara yer verilmeli ve yazar soyadına göre alfabetik sıralama izlenmelidir.

Başlıkların Düzenlenmesi

Ana başlık: İlk harfleri büyük, 14 punto ve bold

Giriş, Öz, Abstract, Sonuç ve Kaynakça: Baş harfleri büyük, sola yaslı, on iki punto, bold

Başlıklar: Baş harfleri büyük, sola yaslı, 12 punto, bold

Alt başlıklar: Baş harfleri büyük, italik, paragrafa hizalı, 12 punto, bold

Metin İçi Kaynak Gösterimi

Yapılan çalışmalarda, başkalarının düşünceleri alıntı ya da gönderme şeklinde verilmelidir. Kısa alıntılar tırnak işareti içinde gösterilmelidir. 4 satırdan uzun alıntılar ise ayrı bir paragraf olarak 1 cm içeriden blok halinde, 10 punto ile yazılmalıdır. Bu durumda tırnak işareti kullanılmamalıdır.

Göndermelerde yazar soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası bilgileri parantez içinde aktarılmalıdır. Tek ve iki yazarlı yayınlarda her iki yazarın soyadına da parantez içinde yer verilmelidir.

İkiden fazla yazarı olan yayınlarda gönderme yapılırken sadece birinci yazarın soyadı verilir, diğer yazarlar için “vd.” ifadesi kullanılmalıdır.

Tüzel kişiler tarafından yazılmış yayınlarda tüzel kişi adı çok uzunsa veya kısaltılmış biçimi çok biliniyorsa ilk göndermeden sonra kısaltma yoluna gidilebilir. Kısaltma kullanılmasına karar verilirse ilk göndermede kurum adının açık hali yazılmalı ve yanında parantez içinde kısaltması verilmelidir.

Bir yazarın aynı tarihte yayınlanmış birden fazla yayınından yararlanılmışsa, yayınları birbirinden ayırmak için sırasıyla “a,b,c,...” ibareleri kullanılmalı ve bu kullanım gerek metin içinde kaynak gösterme sırasında gerekse kaynakça bölümünde yer almalıdır.



Kaynak Gösterme Örnekleri

I. Tek yazarlı kitaplar ve makaleler.

Metin içindeki yollamada (kitap):

(McQuail, 1987: 55)

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:

(McQuail, 1987a: 55; 1987b: 40)

Alıntı yapılan yazarın başka bir yazardan alıntı yapmış olması durumunda:

(Aktaran: McQuail, 1987a: 55)

Kaynakçada:

McQuail, D. (1987) Mass Communication Theory: An Introduction, Beverly Hills, CA: Sage Publication Inc.

Akbulut, Ö. (2007) Küreselleşme Ulus- Devlet ve Kamu Yönetimi, Ankara: TO-DAİ Yayını.

Metin içindeki yollamada (makale):

(Akbulut, 2013: 168)

Kaynakçada:

Akbulut, Ö. (2013) “Küresel Kapitalizm ve Devlet”, Toplum ve Hekim, 28, 3, 165-171.

II. İki yazarlı kitaplar ve makaleler.

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Denhardt ve Denhardt, 2007: 24)

Kaynakçada:

Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2007) The New Public Service, New York: M. E. Sharpe.

Metin içindeki yollamada (makale):

(Mc Combs ve Shaw, 1998: 108)

Kaynakçada:

McCombs, M. E. ve Shaw D. L. (1972) “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, The Public Opinion Quarterly, 36, 2, 176-187.

III. İkiyden çok yazarlı kitaplar ve makaleler.

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Lazarsfeld vd., 1996: 45)

Kaynakçada:

Lazarsfeld, P. F. Berolson, B. ve Gaudet, H. (1944) The People Choice, London: Colombia University Press.



IV. Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:

Metin içindeki yollamada:

(Uçkan, 2014: 111)

Kaynakçada:

Uçkan, B. (2014) “Uluslararası İşçi Örgütlerinin Tarihsel Gelişimi, Faaliyetleri ve Üye Yapıları”, Uluslararası Sosyal Politika: Teorisi, Uluslararası Çalışma Normları ve Güncel Gelişmeler (der. P. A. Kaya), Ankara: Siyasal Kitabevi, 109-130.

Metin içindeki yollamada (kurum yayınları):

(DPT, 1989: 145)

Kaynakçada:

DPT, (1989) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, Ankara.

V. Yazarı Olmayan Kitap:

Metin içindeki yollamada:

Kitap Adı Kısaysa:

(Kütüphaneciliğe Giriş, 1987)

Kitap Adı Uzunsu:

(Sanal..., 1995: 70)

Kaynakçada:

Kütüphaneciliğe Giriş, (1987) Ankara: Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Yayınları.

VI. Görüşme:

Metin içindeki yollamada:

(O. Koloğlu ile kişisel iletişim, 13 Mart 2007)

Kaynakçada:

Orhan Koloğlu ile 13 Mart 2007 tarihinde gerçekleştirilen görüşme.

VII. Elektronik Kaynak

Metin içindeki yollamada:

(Çubukçu, 2009)

Kaynakçada:

Çubukçu, M. (2009) “Bu Kimin Zaferi?”, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/473346.asp>. (erişim tarihi: 15.06.2010).

VIII. Yazarı Olmayan Elektronik Kaynak:

Metin içindeki yollamada:

(Dışişleri Bakanlığı, 2010)

Kaynakçada:

Dışişleri Bakanlığı (2010) <http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa>. (erişim tarihi: 16.06.2010)



IX. Gazete ya da Aktüel Dergilerde Yer Alan Yazılar:

Metin içindeki yollamada:

(Nadi, 1950)

Kaynakçada:

Nadi, Y. (1950) “Kuvvetin Sırrı”, Cumhuriyet, 9 Temmuz.

X. Gazete ya da Aktüel Dergilerde Yer Alan İsimsiz Yazılar

Metin içindeki yollamada:

(Cumhuriyet, 7 Mayıs 1924)

Kaynakçada:

Cumhuriyet, 7 Mayıs 1924.

Metin içerisinde aynı gazetelerin farklı kopyalarına atıf yapılmışsa:

Cumhuriyet, 1950-1960, Hürriyet, 1948-1960.

XI. Belgeler

Metin içindeki yollamada:

(Ticaret Bakanlığı, Karar Sayısı, 21.48.26)

Kaynakçada:

Ticaret Bakanlığı, Muamelat Umum Müdürlüğü Kararları, Erişim: T.C. Başbakanlık Arşivi.

